

De maat van de verzorgingsstaat



# De maat van de verzorgingsstaat

Inrichting en werking  
van het sociaal-economisch  
bestel in elf westerse landen

J.M. Wildeboer Schut  
J.C. Vrooman  
P.T. de Beer

Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, augustus 2000

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a. wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b. bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c. informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn, die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, augustus 2000

Reeksnummer 2000/1

Omslagontwerp: Bureau Stijlzug, Ron Olij, Utrecht

Zet- en binnenwerk: Mantext, Moerkapelle

ISBN 90 377 0014 4

NUGI 661

*Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier*

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Tel. (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: <http://www.scp.nl>

E-mail: [info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

# INHOUD

	VOORWOORD	1
1	INLEIDING	3
	Noot	5
2	DE INRICHTING VAN VERZORGINGSSTATEN	7
2.1	Ontwikkeling van de moderne verzorgingsstaten	7
2.2	Esping-Andersen's typologie van verzorgingsstaten: een overzicht	10
2.3	Elf verzorgingsstaten: een empirische typologie	17
2.4	Verschillen binnen de landenclusters	26
	Noten	33
	Bijlage bij hoofdstuk 2	35
3	HYPOTHESEN EN GEGEVENS	41
3.1	Hypothesen	41
3.1.1	Hypothesen over inkomensherverdeling	42
3.1.2	Hypothesen over inkomensongelijkheid	43
3.1.3	Hypothesen over sociale welvaart	43
3.1.4	Hypothesen over armoede	44
3.2	Gegevens	46
	Noten	50
4	HERVERDELING	51
4.1	Inleiding	51
4.2	Inkomensherverdeling via belastingen en sociale zekerheid	52
4.3	Het proces van herverdeling nader beschouwd	56
4.4	De internationale vergelijking	61
4.5	Conclusies	68
	Noten	71
5	INKOMENSONGELIJKHEID	73
5.1	Eerder onderzoek en hypothesen	73
5.2	De meting van inkomensongelijkheid	75
5.3	De ongestandaardiseerde inkomensongelijkheid	78
5.4	Inkomensongelijkheid na standaardisatie	81
5.5	Gestandaardiseerde inkomensongelijkheid na toerekening aan personen	85
5.6	Conclusies en discussie	88
	Noten	91
	Bijlage bij hoofdstuk 5	93

6	SOCIALE WELVAART	99
6.1	Inleiding	99
6.2	De afruil tussen inkomensgelijkheid en inkomensniveau in theorie	100
6.3	De afruil tussen inkomensgelijkheid en inkomensniveau in de praktijk	106
6.4	De afweging van inkomensgelijkheid tegen inkomensniveau	109
6.5	Vergelijking van sociale welvaart op basis van ongelijkheidsaversie	113
6.6	Opinies over inkomensongelijkheid en inkomensniveau	117
6.7	Conclusies	120
	Noten	123
	Bijlage bij hoofdstuk 6	124
7	ARMOEDE	129
7.1	Inleiding	129
7.2	Armoede volgens drie inkomensgrenzen	133
7.3	Armoede en inkomensongelijkheid	137
7.4	Het verschil tussen de armoedegrenzen	138
7.5	Risicogroepen	142
7.6	Conclusies	148
	Noten	151
8	SLOTBESCHOUWING	153
8.1	De traditionele functies van de verzorgingsstaat	153
8.2	Drie werelden van verzorgingsstaatkapitalisme, plus Nederland	154
8.3	Reikwijdte en data	155
8.4	Inkomensherverdeling	156
8.5	Inkomensongelijkheid	157
8.6	Sociale welvaart	158
8.7	Armoede	159
8.8	Twee of drie werelden van verzorgingsstaatkapitalisme?	160
8.9	De verzorgingsstaat aan het begin van de 21e eeuw	163
	Noot	166
	SUMMARY	167
	LITERATUUR	181

## ■ VOORWOORD

De economische prestaties van Nederland staan de laatste jaren volop in de belangstelling. Ook in het buitenland worden de goede resultaten – in een periode waarin veel Europese landen kampen met een stagnerende werkgelegenheidsontwikkeling en een hardnekkige werkloosheid – met bewondering en ook wel verwondering waargenomen. De internationale bewondering voor wat het 'poldermodel' wordt genoemd, betreft overigens voornamelijk de hoge economische groei, de gunstige werkgelegenheidsontwikkeling en het lage niveau van de formele werkloosheid in ons land. De meer traditionele doelstellingen van een ontwikkelde verzorgingsstaat, zoals de beperking van de inkomensongelijkheid en het tegengaan van armoede, krijgen doorgaans minder aandacht. Velen lijken min of meer als vanzelfsprekend aan te nemen dat Nederland ook op deze sociale indicatoren goed scoort. Dat is echter niet zo gemakkelijk te bewijzen, want terwijl over de economische ontwikkeling en het niveau van de arbeidsparticipatie veel internationaal-vergelijkbare (zij het niet altijd onomstreden) cijfers beschikbaar zijn, geldt dit in veel mindere mate voor de prestaties op het gebied van de inkomensverdeling en de armoedebestrijding. Internationale vergelijkingen van inkomensongelijkheid en armoede zijn vaak weinig betrouwbaar, doordat een beroep moet worden gedaan op nationale databestanden en statistieken, die elk hun eigen definities, meetmethoden en andere eigenaardigheden kennen.

Sinds een aantal jaren wordt door het Centre for population, poverty and policy studies (CEPS) in Luxemburg evenwel een data-archief beheerd, de Luxembourg Income Study (LIS), waarin microbestanden met inkomensgegevens uit een flink aantal landen worden verzameld en onderling zo goed mogelijk vergelijkbaar worden gemaakt. Met behulp van gegevens uit dit data-archief worden in deze studie de prestaties van elf westerse landen op het terrein van inkomens(her)verdeling, armoede en sociale welvaart met elkaar vergeleken. Daarmee beoogt deze SCP-studie meer inzicht te bieden in de vraag of Nederland zich, behalve door zijn goede prestaties op het gebied van economische groei en werkgelegenheid, ook ten aanzien van andere functies van de verzorgingsstaat in gunstige zin van andere landen onderscheidt. De bekende typologie van verzorgingsstaten van de Deense socioloog Esping-Andersen dient daarbij als interpretatiekader, en wordt in deze studie ook van een empirisch fundament voorzien. De aandacht beperkt zich in deze publicatie overigens tot prestaties die betrekking hebben op inkomens: inkomensherverdeling, inkomensongelijkheid, sociale welvaart en armoede. Andere aspecten van de verzorgingsstaat, zoals onderwijs, gezondheidszorg en volkshuisvesting, blijven buiten beschouwing. De prestaties van Nederland ten aanzien van deze aspecten zullen binnenkort in het *Sociaal en Cultureel Rapport 2000* in Europees perspectief worden geplaatst.

Deze studie zou niet mogelijk zijn geweest zonder de bereidwillige medewerking van de staf van de Luxembourg Income Study te Differdange, Luxemburg. Naar hen gaat dan ook onze welgemeende dank uit. Daarnaast danken wij het Centraal Bureau voor de Statistiek voor de toestemming om berekeningen uit te voeren op het Inkomenspanelonderzoek (IPO), dat in deze studie als bron voor de Nederlandse analyses diende.

Het sociaal-economische beleid bestaat uit een voortdurend zoeken naar een evenwicht tussen 'harde' economische prestaties en 'zachte' sociale verworvenheden. Ter aanvulling op alle aan-

dacht die de laatste jaren naar de economische verrichtingen is uitgegaan, hoopt het Sociaal en Cultureel Planbureau met deze studie een bijdrage te leveren aan een evenwichtige beoordeling van de sociale ontwikkeling van de huidige Nederlandse verzorgingsstaat.

Wie regelmatig kennisneemt van de SCP-publicaties, zal opvallen dat voor dit boek een andere maat en opmaak is gekozen dat tot nu toe gebruikelijk was. Het was na bijna 10 jaar en honderd titels tijd voor restyling van onze boeken. Er is een nieuw ontwerp voor de omslag, het papier glanst minder en ook de opmaak is iets vriendelijker voor de ogen. We hopen dat de verbeteringen u het lezen nog wat veraangenamen.

Prof. dr. Paul Schnabel  
Directeur SCP



# 1 INLEIDING

Voor het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) behoort het empirisch onderzoek naar de werking van de verzorgingsstaat tot de kerntaken. In deze studie wordt gepoogd de positie van Nederland in een internationaal-vergelijkend perspectief te plaatsen. Daarbij ligt de nadruk op de arbeidsmarkt- en socialezekerheidsaspecten van de verzorgingsstaat. De analyse is in het bijzonder gericht op het verband tussen verschillende typen verzorgingsstaten en een aantal resultaten ervan. De vraagstelling in dit onderzoek is tweeledig: zijn er tussen landen zodanige empirische verschillen in de inrichting van het sociaal-economisch bestel dat men kan spreken van verschillende typen verzorgingsstaat? En hebben uiteenlopende verzorgingsstaat-typen een verschillende werking, in termen van inkomens- en welvaartsverschillen tussen burgers? Het laatste heeft betrekking op de mate van herverdeling van inkomen, inkomensongelijkheid, sociale welvaart en armoede.

De eerste onderzoeksvraag komt in het volgende hoofdstuk aan de orde. Bij de indeling van landen naar het type verzorgingsstaat wordt aansluiting gezocht bij het werk van Esping-Andersen (1990, 1996, 1999). Een bezwaar van typologische benaderingen is dat zij veelal een tamelijk zwakke empirische basis hebben. Ook zijn ze vaak lastig te falsificeren: met enige fantasie kunnen veel landenkenmerken in de typologie worden ingepast. In deze studie wordt gepoogd een iets 'strengere' benadering te volgen, door het empirisch karakter van de typologie te versterken, door hypothesen over de gevonden typen te formuleren, en door deze vervolgens op het niveau van afzonderlijke huishoudens te toetsen op basis van internationale gegevens.

Dat houdt het volgende in. In de eerste plaats worden de verschillen tussen drie typen verzorgingsstaten (de liberale, sociaal-democratische en corporatistische 'welfare regimes') niet uitsluitend vanuit de geschiedenis of de sociaal-economische theorie benaderd, maar wordt ook onderzocht of er op basis van kwantitatieve gegevens over de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid landenclusters kunnen worden onderscheiden. Dit mondt uit in een empirische typologie van landen, waarmee de feitelijke verschillen in de institutionele structuur (de *input* die de verzorgingsstaten leveren) in kaart zijn gebracht.

Vervolgens wordt een aantal hypothesen geformuleerd over de *output* van de onderscheiden typen verzorgingsstaat: de resultaten voor huishoudens in termen van inkomen en welvaart. Aan de orde komen de herverdeling van primair naar besteedbaar inkomen, de ongelijkheid tussen huishoudens, en de sociale welvaart en armoede in de landen. De hypothesen hebben zowel betrekking op de verschillen tussen de onderscheiden typen verzorgingsstaten, als op de verschillen tussen landen die tot eenzelfde type gerekend kunnen worden.

De hypothesen worden in de daaropvolgende hoofdstukken voor elf landen empirisch getoetst. De landen zijn geselecteerd omdat ze in Esping-Andersen's typologie een centrale plaats innemen. België, Frankrijk en Duitsland representeren het corporatistische type; Zweden, Denemarken en Noorwegen het sociaal-democratische; en de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Canada en Australië het liberale. Nederland is op basis van de empirische typologie een hybride verzorgingsstaat en wordt daarom systematisch tegen de drie landengroepen afgezet.

De toetsing van de hypothesen is gebaseerd op de gegevens van de Luxembourg income study (LIS). Dit is een verzameling onderzoeksbestanden over de sociaal-economische positie van huishoudens in een groot aantal landen. De coördinerende instantie is in Luxemburg gevestigd en heeft de bestanden in termen van de inhoud, definities en bewerking van gegevens zo goed mogelijk op elkaar afgestemd. Voor Nederland is echter geen gebruik gemaakt van het LIS-bestand, maar van het grootschalige Inkomenspanelonderzoek (IPO), dat het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ook benut om de officiële inkomensstatistiek voor ons land op te stellen. De structuur van deze studie is als volgt. Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de onderzochte verzorgingsstaten en de resultaten van de empirische analyse van landenkenmerken (de eerste onderzoeksvraag). In hoofdstuk 3 worden de hypothesen over de relaties tussen institutionele inrichting en sociaal-economische resultaten geformuleerd, als uitwerking van de tweede onderzoeksvraag. Daar wordt ook kort ingegaan op de inhoud en de beperkingen van de gebruikte gegevens. Vervolgens worden de hypothesen getoetst, waarbij per hoofdstuk één mogelijke functie van de verzorgingsstaat aan de orde komt. Hoofdstuk 4 is gewijd aan de herverdeling die de verzorgingsstaat tot stand brengt tussen het verdiende en het besteedbare inkomen. In hoofdstuk 5 wordt de ongelijkheid verder uitgediept, onder meer door ook te kijken naar gestandaardiseerde inkomensverschillen. In hoofdstuk 6 staat de mogelijke afruil tussen inkomensongelijkheid en het gemiddelde inkomen centraal. Is het inkomen hoger in landentypen met een grotere ongelijkheid? Weerspiegelt dit de voorkeur van de bevolking voor bepaalde inkomensverhoudingen, zodat de sociale welvaart per saldo vergelijkbaar is? Hoofdstuk 7 gaat in op de onderkant van de inkomensverdeling, de verschillen tussen de landentypen in armoede. Hierbij wordt gebruikgemaakt van drie armoedegrenzen: een relatieve grens, een grens gebaseerd op de nationale beleidsnormen, en het Nederlandse sociaal minimum. In dit hoofdstuk wordt tevens nagegaan of de risicogroepen voor armoede in de landengroepen uiteenlopen. Hoofdstuk 8 bevat een overzicht van de voornaamste uitkomsten van deze studie.<sup>1</sup>

## Noot

- 1 De primaire analyses op de LIS- en IPO-gegevens zijn uitgevoerd door Wildeboer Schut. De hoofdstukken over de verzorgingsstaat en ongelijkheid zijn door Vrooman geschreven, die over herverdeling en sociale welvaart door De Beer. Het hoofdstuk over armoede is door Vrooman en Wildeboer Schut opgesteld, de overige onderdelen zijn door de auteurs gezamenlijk verzorgd.



## 2 DE INRICHTING VAN VERZORGINGSSTATEN

Deze studie richt zich op de verklaring van verschillen tussen landen in termen van herverdeling, inkomensongelijkheid, armoede en sociale welvaart. Daarbij dient zich al snel een methodologisch probleem aan: welke causale factoren neemt men in ogenschouw?

Een mogelijkheid is dit probleem te omzeilen, door eenvoudigweg landenverschillen te inventariseren en achteraf verklaringen te bedenken. Dat is een weinig bevredigende benadering. Landen worden in dat geval als een 'black box' beschouwd: het blijft onduidelijk of de gevonden verschillen voortvloeien uit discrepanties in de rol van de staat, de aangeboden voorzieningen, de machtsposities van sociaal-economische actoren zoals vakbonden en werkgevers, historisch gegroeide instituties, kenmerken van de bevolking en de economische structuur, en de voorkeuren die onder de bevolking leven en via het stemgedrag tot uiting kunnen worden gebracht.

Een alternatief is per land casestudies te verrichten waarin de specifieke historische en institutionele configuratie duidelijk wordt, en daarna een paarsgewijze landenvergelijking uit te voeren. Dat is echter bewerkelijk, getuige bijvoorbeeld het vijfdelig overzichtswerk dat onder redactie van Flora (1986) tot stand kwam, over de verschillen in de sociale zekerheid in geïndustrialiseerde landen. Zo'n benadering gaat de reikwijdte van deze studie te boven. Hier wordt gekozen voor een middenweg. Verklaringen voor verschillen tussen landen in termen van inkomensbescherming en -verdeling zullen in de hoofdstukken 3 tot en met 7 worden gezocht in de uiteenlopende institutionele inrichting, ofwel het karakter van de *verzorgingsstaat* in de verschillende landen.

Dit hoofdstuk handelt over de eerste stap: het in kaart brengen van de belangrijkste institutionele verschillen tussen de onderzochte landen. Paragraaf 2.1 bevat een kort overzicht van de totstandkoming van de moderne verzorgingsstaten. Vervolgens komt het eerste deel van de onderzoeksvraag aan bod: bestaan er tussen landen empirische verschillen die voldoende groot zijn om te spreken van uiteenlopende typen verzorgingsstaten? Hiertoe worden allereerst de kenmerken die Esping-Andersen centraal acht in zijn typologie, systematisch gereconstrueerd (§ 2.2). Daarna is voor ieder kenmerk gezocht naar een passende indicator voor de empirische verschillen tussen de landen. Deze indicatoren zijn multivariaat geanalyseerd, met het oogmerk na te gaan of er sprake is van clusters verzorgingsstaten, die overeenstemmen met de theoretische typologie van landen (§ 2.3). In het verlengde hiervan komt aan de orde welke verschillen er bestaan tussen landen die binnen één empirisch cluster vallen (§ 2.4).

### 2.1 Ontwikkeling van de moderne verzorgingsstaten

De moderne verzorgingsstaten hebben één gemeenschappelijk kenmerk: het rechtskarakter van de geboden voorzieningen. Dat is een verschil met de armenzorg die tot in de negentiende eeuw gebruikelijk was. Naast liefdadigheid en caritas op lokaal niveau zijn in de moderne verzorgingsstaten vervangen door een bestaansminimum dat wettelijk door de overheid is gegarandeerd. De totstandkoming van het rechtskarakter van de sociale zekerheid houdt verband met de industrialisatie- en urbanisatieprocessen die zich in de negentiende eeuw in hoog tempo voordeden (De Swaan 1989). De arbeiders in de stad werden geconfronteerd met risico's die hun leven konden ontwrichten, en die niet langer werden gedekt door de traditionele vormen van ondersteuning via de kerk, het gilde, of het uit meerdere generaties bestaande gezin, zoals dat

op het platteland voorkwam. Arbeidsongevallen konden leiden tot blijvende invaliditeit; omdat de lonen vaak te karig waren om zelf te sparen, leidde werkloosheid zeer snel tot zeer grote financiële problemen; en door de toenemende levensduur werden grote groepen ouderen die niet meer konden werken, met armoede geconfronteerd. De Swaan (1989) wijst er verder op dat deze risico's zich niet beperkten tot de arbeidersklasse, maar ook gevolgen hadden voor de gegoede burgerij (kans op sociale onrust, stakingen, uitbreken van epidemieën).

De moderne verzorgingsstaten zijn ontstaan als een antwoord op de economische, politieke en sociale omstandigheden die in de tweede helft van de negentiende eeuw prevaleerden (De Swaan 1989; Esping-Andersen 1990). In de meeste industrielanden kwamen toen sociale verzekeringen tot stand, op grondslag van onderlinge solidariteit van werknemers. Zij werden aangeduid als fondsen, mutualiteiten, kassen, bussen en dergelijke. In Duitsland en Frankrijk ondersteunde de overheid deze initiatieven in de loop van de negentiende eeuw en zij verplichtte werkgevers en werknemers wettelijk tot deelname (plichten tot premiebetaling en het verstrekken van uitkeringen). De risico's die het eerst gedekt waren, zijn ongevallen tijdens het werk, ziekte, en ouderdom. De oudste socialeverzekeringswet is de Nieuw-Zeelandse Ongevallenwet uit 1882. Kort daarop volgde in Duitsland de invoering van de verzekeringswetten van Bismarck: de ziekteverzekering (1883), de ongevallenverzekering (1884) en de ouderdomsverzekering (1889). Verplichte verzekeringen voor werkloosheid en kinderbijslag werden in de negentiende eeuw nergens gerealiseerd; deze risico's vonden slechts via de bedeling een beperkte en aan strenge voorwaarden gebonden dekking.

In het Duitse geval waren politieke motieven van doorslaggevend belang bij de totstandkoming van de sociale verzekeringen. Het proces van natievorming vereiste dat de autoritaire politieke elite zich van de loyaliteit van de arbeiders verzekerd wist. De uitbouw van de verzorgingsstaat in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten heeft op het eerste gezicht een paradoxaal verloop: deze landen waren vroeg geïndustrialiseerd, maar kenden een late opkomst van collectieve sociale verzekeringen. Een verklaring hiervoor is dat deze naties reeds een lange historische traditie hadden, waardoor politieke eenwordingsmotieven als in Duitsland ontbraken. Bovendien liet de in politieke kringen dominante *laissez faire* ideologie lange tijd slechts ruimte voor een combinatie van individuele sociale verzekeringen en een minimalistische vorm van armenzorg. In Groot-Brittannië kwam de omslag met de door Lloyd George geïntroduceerde Pensioenwet van 1908, tot stand gebracht door een coalitie van de arbeidersklasse en hervormingsgezinde liberalen, voor wie een op actuariële principes geschoeide sociale verzekering wel aanvaardbaar was. De Verenigde Staten realiseerden na de krach van 1929 een inhaalslag. In 1932 kwamen Roosevelt en de Democratische Partij aan de macht, en in coalitie met de machtig geworden vakbonden realiseerden zij binnen drie jaar een nationaal en verplicht stelsel van ouderdomspensioenen en werkloosheidsverzekeringen (de *Social Security Act* van 1935).

Ook Nederland liep achterop met de opbouw van een stelsel voor sociale zekerheid. De belangrijkste motieven voor de totstandkoming van de sociale verzekeringen waren in ons land minder sterk dan elders. Nederland was een 'late industrializer', waardoor de omvang en machtspositie van de vakverenigingen en socialistische partijen later een factor van betekenis werd. Daarentegen was het land een oude natie; anders dan in Duitsland bestond er geen behoefte de nationale eenwording via de invoering van sociale verzekeringen te bevorderen. De trage ontwikkeling van de Nederlandse sociale zekerheid heeft echter ook te maken met de politieke verhoudingen. Vanaf het laatste kwart van de negentiende eeuw werd zeer intensief over de sociale zekerheid gediscussieerd, omdat de Nederlandse industrie in die periode enigszins van de grond kwam, juist terwijl er sprake was van een langdurige economische recessie

(1875-1895). Dit leidde ook in ons land tot een debat over de 'sociale kwestie': op welke wijze moest bescherming worden geboden tegen de risico's van de industriële arbeid? Het wetgevingsproces verliep echter moeizaam, want in de politiek moest dit thema concurreren met twee andere strijdpunten: de schoolstrijd en het streven naar algemeen kiesrecht. De discussie werd verder gecompliceerd, doordat het politieke krachtenveld in dezelfde periode veranderde, vanwege de opkomst van socialistische en confessionele partijen.

De Ongevallenwet (1901) was de eerste Nederlandse wet die inkomensderving regelde. Zij had betrekking op werklieden in een aantal met name genoemde gevaarlijke bedrijven, die aanspraak konden maken op een vergoeding als hen tijdens het werk een ongeval trof. Pas in 1921 werd de werkingssfeer uitgebreid tot vrijwel alle bedrijfstakken, en beperkte zij zich niet langer tot gevaarlijke sectoren. De risico's van invaliditeit en ouderdom bij arbeiders werden in 1919 in een redelijk brede wet gedekt, niet-arbeiders konden zich op vrijwillige basis aansluiten bij de collectieve verzekering van de Ouderdomswet (1919). Na een lange parlementaire behandeling kwam in 1930 de eerste Ziektewet tot stand. De dekking van werkloosheid bleef rudimentair, het Werkloosheidsbesluit van 1917 was slechts een subsidieregeling: de overheid verstrekte, indien noodzakelijk, een bijdrage aan de vrijwillige werkloosheidsfondsen van vakbonden. Tijdens de bezetting in de Tweede Wereldoorlog werden nog een kinderbijslagregeling voor loontrekkenden en het Ziekenfondsbesluit ingevoerd.

Na de Tweede Wereldoorlog brachten sommige landen een 'nieuwe laag' in het stelsel aan. Universalisme werd nastrevenswaardig geacht: het stelsel zou zich niet langer uitsluitend moeten richten op de bescherming van werknemers tegen de nadelige effecten van industriewerk, maar de zorg voor de bestaanszekerheid van de gehele bevolking dienen te omvatten. Het stelsel van sociale zekerheid moest in de ogen van velen worden uitgebouwd, om te voorkomen dat een crisis als in de jaren dertig vanwege de ontoereikende voorzieningen een groot deel van de bevolking diep zou treffen. De toekenning van rechten op het gebied van sociale zekerheid aan alle burgers werd een belangrijk onderdeel van de naoorlogse wederopbouw in de Europese landen. Ook een politieke factor bevorderde hier de totstandkoming van een verzorgingsstaat: evenals na de Eerste Wereldoorlog vreesde men voor destabilisatie, met name door een verbreiding van de aanhang van de succesvolle communistische partijen. Richtinggevend was het Beveridge-rapport, dat een blauwdruk voor de toekomst van de naoorlogse sociale zekerheid in Groot-Brittannië bood met een expliciet doel: "(...) the aim of the Plan for Social Security is to make want under any circumstances unnecessary (...)" (Beveridge 1942: 9). Daartoe werd, naast de bijstand en vrijwillige verzekering, een stelsel voorzien dat gebaseerd was op een verplichte verzekering van alle burgers tegen de risico's van ouderdom, werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, en de kosten van bevalling en kinderen. De uitkeringshoogte zou niet aan het loon gekoppeld ('flat rate') moeten zijn – tenzij sprake was van door het werk veroorzaakte arbeidsongeschiktheid –, in beginsel niet in duur beperkt dienen te zijn, en niet afhankelijk moeten worden gesteld van een controle op de overige aanwezige middelen in het huishouden (geen 'means test'). Een dergelijk universalistisch stelsel is nergens volledig geïmplementeerd. Wel zijn, bij de grootschalige uitbouw van de verzorgingsstaten na de Tweede Wereldoorlog, in veel stelsels universalistische elementen aangebracht, vaak in de sfeer van moeilijk zelf te dragen medische risico's (National Health) en een collectieve oudedagsvoorziening, zoals de AOW.

## 2.2 Esping-Andersen's typologie van verzorgingsstaten: een overzicht

Onder druk van de toenemende welvaart, de emancipatie van de arbeidersklasse en de opkomst van een nieuwe middenklasse is de sociale bescherming in de naoorlogse periode sterk gegroeid. Dat neemt niet weg dat er thans nog aanzienlijke verschillen tussen landen bestaan in de vormgeving van de verzorgingsarrangementen. De oorzaak van deze verschillen ligt niet in één factor (vergelijk Esping-Andersen 1990: 105-138), maar in het samenspel van:

- economische en demografische ontwikkelingen (groei, verdeling van welvaart, werkloosheid, aantal ouderen),
- de macht van bepaalde politieke klassen (arbeidersbeweging, werkgevers, boeren, confessionelen, nieuwe middenklassen, ouderen),
- de politieke allianties die op cruciale momenten wel of niet gesloten konden worden (bijvoorbeeld de Rooms-rode coalities die in Nederland in de jaren vijftig het stelsel van volksverzekeringen tot stand brachten),
- de institutionele voorgeschiedenis (de uitbouw van de verzorgingsarrangementen borduurde voort op de aanwezige institutionele structuur).

Een aantal auteurs heeft geprobeerd de verschillen tussen landen op hoofdlijnen samen te vatten in een typologie van verzorgingsstaten. Klassiek is de indeling van Titmuss (1974), die drie ideaaltypen onderscheidt. In het 'residual-welfare'-model is het individu of het sociale verband waartoe hij behoort (huishouden, familie, gemeenschap) als eerste verantwoordelijk voor de financiële gevolgen van sociale risico's. Pas wanneer deze particuliere dekking onvoldoende is, schiet de overheid te hulp. Uitkeringen zijn een sociaal vangnet, en daarom minimaal, tijdelijk, en voorzien van een toets op de toereikendheid van het eigen inkomen en vermogen.

Het 'industrial achievement-performance'-model kent een groter gewicht toe aan de taak van de overheid ten aanzien van de inkomensbescherming van de burgers. Risico's worden gedekt in evenredigheid met de maatschappelijke bijdragen in de arbeidsproductiviteit van personen. Sociaal beleid vormt een uitvloeisel van de economische politiek, maar de werking van de vrije markt staat voorop. Socialezekerheidsrechten zijn aanvullend op hetgeen marktpartijen (werkgevers, vakbonden) hieromtrent regelen, en veelal opgebouwd rond arbeidsprestatie, arbeidsverleden en beroepsstatus.

In het 'institutional redistributive'-model is de sociale zekerheid een manier om uitdrukking te geven aan de collectieve verantwoordelijkheid voor individuele welvaart. In de moderne samenleving kunnen traditionele instituties (gezin, markt) niet voorzien in een adequate en rechtvaardige dekking van sociale risico's. De overheid dient daarom herverdelend op te treden: zij verstrekt uitkeringen en voorzieningen buiten de markt om, waarbij de behoeften van huishoudens centraal staan.

Een vergelijkbare driedeling wordt door Esping-Andersen (1990, 1996, 1999) gehanteerd. Zijn centrale stelling is, dat er drie uiteenlopende 'welfare regimes' kunnen worden onderscheiden, die verschillende maatschappelijke effecten hebben in termen van:

- decommodificatie. Dit is de mate waarin individuen, of gezinnen, een sociaal aanvaardbare levensstandaard kunnen realiseren onafhankelijk van hun deelname aan de markt. De hoogte, duur en toegankelijkheid van sociale voorzieningen zijn daarbij belangrijke variabelen.
- stratificatie. Hierbij gaat het niet zozeer om de effecten op de inkomensverdeling, maar om de manier waarop landen via de rechtenstructuur verschillen in de vormgeving van burgerschap. Verzorgingsstaten van gelijke omvang kunnen heel verschillende stratificatie-effecten hebben; de een kan de bestaande hiërarchie en statusindeling in stand houden, een ander tweedeling bevorderen, een derde gericht zijn op universalisme.



- postindustriële werkgelegenheid. De verschillende typen verzorgingsstaten gaan gepaard met uiteenlopende ontwikkelingen in de werkgelegenheid in de 'postindustriële' sector, dit is werk dat betrekking heeft op geavanceerde wijzen van industriële productie (bv. professionals, informatici) en op sociale en persoonlijke dienstverlening (kwartaire sector, 'fun industry' in horeca en toerisme, schoonmaakwerk, enz.). Zowel de omvang als de aard van de postindustriële werkgelegenheid varieert met het type verzorgingsstaat.

Tabel 2.1 biedt een overzicht van specifieke kenmerken van de drie typen die Esping-Andersen onderscheidt: het liberale, het corporatistische en het sociaal-democratische verzorgingsregime. Het begrip 'welfare regime' is ruimer dan verzorgingsstaat: "The basis for typology construction (...) are welfare regimes, not welfare states nor individual social policies. 'Regimes' refers to the ways in which welfare production is allocated between state, market, and households." (Esping-Andersen 1999: 73). Het begrip vertoont daarmee veel overeenkomst met het Nederlandse concept 'verzorgingsmaatschappij'. Echter, omdat in deze studie het accent ligt op semi-collectieve regelingen, zal hier in de regel toch worden gesproken van verzorgingsstaten.

Tot de *liberale* verzorgingsstaten rekt Esping-Andersen met name de Angelsaksische landen. Dit type kenmerkt zich door beperkte collectieve voorzieningen, vergelijkbaar met het residuele model van Titmuss. De doelgroep is beperkt tot behoeftigen, die niet op andere wijze in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Om die groep klein te houden zijn strikte toegangsvoorwaarden van toepassing: men moet niet tot arbeid in staat zijn, en via een strenge midde-lentoets wordt nagegaan of men behoeftig is. De duur van uitkeringen is beperkt tot de periode dat men niet tot werken in staat is. Het niveau van de uitkering is karig: het beweegt zich eerder in de richting van een 'overlevingsnorm' dan van een bedrag waarmee men volwaardig aan de samenleving kan deelnemen. Er zijn, behoudens ambtenarenregelingen, geen afzonderlijke collectieve regelingen worden bepaalde beroepsgroepen. Het heffingsniveau is laag, en de collectieve voorziening wordt uit algemene middelen (belastingen) bekostigd.

In contrast hiermee zijn de private voorzieningen in het liberale type juist relatief omvangrijk – althans voor hen die hier toegang toe hebben. De midden en hogere sociale klassen hebben zichzelf bijverzekerd, of profiteren van de 'employee benefits' van hun bedrijf. Doorgaans stimuleert het belastingstelsel het treffen van private voorzieningen, door de creatie van vrijstellingen en aftrekposten.

Op de arbeidsmarkt is sprake van een laag minimumloon, zo dit al geregeld is: er wordt niet ingegrepen in de loonvorming op minimumniveau, om de veronderstelde werking van het prijsmechanisme op de arbeidsmarkt niet te verstoren. De arbeidsdeelname van vrouwen, ouderen en gehandicapten is vrij hoog, omdat de lage uitkeringsniveaus en de afwezigheid van collectieve uittredingsregelingen geen 'disincentive' vormen – eerder het tegendeel. Er is weinig collectief gegarandeerde werkgelegenheid, ook niet voor groepen met slechte arbeidsmarkt-kansen. De postindustriële werkgelegenheid is omvangrijk en ligt goeddeels buiten de overheidssfeer. Er is sprake van een duale structuur: goede postindustriële banen bij een omvangrijke groep 'business professionals' (advocaten, adviseurs, managers van personeels-afdelingen), en slechte 'junk jobs' die toevallen aan laaggeschoolden (slechtbetaalde banen in de horeca en de amusementssector).

In termen van stratificatie leidt het liberale verzorgingsregime volgens Esping-Andersen (1990: 65) tot "(...) a curious mix of individual self-responsibility and dualism (...)": een groep aan de onderkant die vooral afhangt van stigmatiserende, middelgetoetste bijstand; een midden-klasse die voornamelijk is toegewezen op sociale verzekeringen; en een geprivilegieerde groep

Tabel 2.1 Typologie van verzorgingsstaten

kenmerken	type verzorgingsstaat		
	liberaal	corporatistisch	sociaal-democratisch
<i>collectieve voorzieningen</i> dekkingsgraad (personenkring)	zeer beperkt: armen	selectief en hiërarchisch: beroepsgroepen	universeel: ingezetenen
toegangsvoorwaarden	zeer strikt: - niet tot arbeid in staat - middelentoets	vrij strikt (actuarieel): - arbeidsverleden - betaalde premies	ruimhartig: - ingezetenschap voor een bepaald aantal jaren
duurbeperving	strikt: uitkering zo lang men niet kan werken	actuarieel: lange uitkeringsduur is wel mogelijk	niet strikt
niveau uitkering	karig (‘subsistence’ minimum)	hoog (loongerelateerd)	hoog (loongerelateerd of voor participatie toereikend sociaal minimum)
afzonderlijke collectieve voorzieningen voor bepaalde beroepsgroepen	weinig (ambtenaren)	zeer veel (statusgroepen; hoog niveau voor staatsdienaren)	geen
heffingsniveau	laag	vrij hoog	hoog
heffingswijze	algemene belastingen	veel premiefinanciering	algemene belastingen
<i>private voorzieningen</i> dekkingsgraad	hoog (vanaf middenklasse); stimulans door belastingvoordelen	laag	laag
<i>arbeid</i> minimumloon	afwezig of zeer laag	hoog	hoog
(dis)incentives arbeid vrouwen	geen disincentives: laag uitkeringsniveau  → redelijk hoge participatie	veel disincentives: kostwinnersvoordelen, ruime voorzieningen voor moederschap en kinderbijslag, weinig kinderopvang  → lage participatie	veel incentives: individuele uitkeringsrechten, ruime verlofregelingen ivm. zorgtaken, veel kinderopvang, hoge heffingen maken werken beide partners noodzakelijk  → hoge participatie
(dis)incentives arbeid ouderen en gehandicapten	geen disincentives: geen collectieve uittredingsregelingen  → redelijk hoge participatie	veel disincentives: uittreding via vut, arbeids- ongeschiktheid of werkloosheid is collectief gedekt  → lage participatie	weinig disincentives: uittreding via collectieve regelingen wordt niet gestimuleerd, reïntegratie gehandicapten actief bevordert  → hoge participatie

Tabel 2.1 (vervolg) Typologie van verzorgingsstaten

kenmerken	type verzorgingsstaat		
	liberaal	corporatistisch	sociaal-democratisch
collectief gegarandeerde werkgelegenheid (onder meer additionele arbeid)	nauwelijks	bepert (beschermde arbeid voor kansloze groepen)	veel
postindustriële werkgelegenheid	veel, maar duale structuur - goede banen: professionals in 'business services' - slechte banen: laag-geschoolden in 'junk jobs'	weinig, accent blijft liggen bij industriële werkgelegenheid	veel, maar vooral in overheids-sector (welzijn, zorg, zekerheid); in belangrijke mate middelbare functies, door vrouwen vervuld
<i>stratificatie</i> verschillen tussen groepen burgers, die door verzorgingsstaat worden bevorderd	duidelijk onderscheid tussen 'welfare clients/ working poor', midden-klasse en geprivilegieerden	reproductie van bestaande verhoudingen (beroepsgroepen en traditionele leefvorm/ geslacht)	universalisme
toekomstbeeld	proletarisering	tegenstelling werkenden/niet-werkenden (insider-outsider probleem)	tegenstelling tussen werkenden in collectieve en private sector
<i>decommodificatie</i> mate waarin een aanvaardbare levensstandaard, onafhankelijk van deelname aan de markt, mogelijk is	laag (afhankelijk van strengheid middelen-toets en hoogte minimum)	middelmatig (m.n. statusgroepen met voldoende arbeidsverleden; afhankelijk van 'replacement rate' en strengheid actuariële principes)	hoog (afhankelijk van uitkeringsniveau)

Bron: Esping-Andersen (1990)

die erin slaagt de belangrijkste voorzieningen via de markt te verkrijgen. Voor de toekomst is een zogenoemd proletariseringseffect denkbaar, indien de hoeveelheid 'junk jobs' leidt tot een aanzienlijke groep 'working poor': "At the low end of the American service economy, wages are close to poverty level, and fringe benefits almost non-existent (...)" (Esping-Andersen 1990: 228). De proletarisering kan zich in bepaalde groepen concentreren (etnische minderheden, eenoudergezinnen), maar het is ook denkbaar dat zij traditionele scheidslijnen overschrijdt, waardoor de tegenstellingen binnen die groepen des te duidelijker uitkomen. In het Amerikaanse geval: "As some women become yuppies and some Blacks become bourgeois, the women and Blacks left behind will experience more keenly the phenomenon of relative deprivation." (Esping-Andersen 1990: 229). Een laatste mogelijkheid is dat de proletarisering zich niet voordoet, omdat de slechtbetaalde banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt slechts tijdelijk worden vervuld en voor de meeste mensen dienen als springplank naar een betere positie.

De decommodificatie in het liberale type is laag: mensen kunnen moeilijk een aanvaardbare levensstandaard realiseren als zij niet over kwaliteiten met een voldoende marktwaarde beschikken (of – bij gepensioneerden – die in het verleden niet hebben benut). De precieze mate van decommodificatie varieert echter met de strengheid van de middelentoetsen en het niveau van de uitkeringen.

De landen op het West-Europese continent en Japan worden door Esping-Andersen als *corporatistische* verzorgingsstaten aangemerkt, overigens in verschillende gradaties.<sup>1</sup> Zij hebben vaak een autocratische traditie. De sociale verzekeringen werden destijds tot stand gebracht om een rechtstreekse loyaliteit van het individu bij de centrale staat of monarchie te bewerkstelligen. Daarbij werden, onder regie van de staat, de bestaande stands- en klasseverschillen nauwgezet gerepliceerd door het stichten van afzonderlijke collectieve verzekeringen, met rechten en plichten in overeenstemming met de maatschappelijke positie. Overheidsdienaren namen in deze programma's een verheven plaats in, vanwege hun band met de staat. Doordat de katholieke kerk vaak medeverantwoordelijk was voor de uitbouw van het stelsel, bestendigt het type veelal de traditionele gezinsstructuur: niet-werkende vrouwen zijn vaak uitgesloten van sociale verzekeringen, gezinsvoorzieningen stimuleren het fulltime moederschap, terwijl dagopvang en dergelijke onderontwikkeld zijn.

De dekking van de collectieve voorzieningen is selectief en hiërarchisch: aparte programma's voor beroepsgroepen, met voorzieningen die corresponderen met hun maatschappelijke positie. De toegangsvoorwaarden zijn vrij strikt en gebaseerd op boekhoudkundige beginselen: er wordt een actuariële relatie gelegd tussen de betaalde premies (c.q. het arbeidsverleden) en de voorzieningen waarop men aanspraak kan maken. Uitkeringen kunnen gedurende een lange periode worden verstrekt, mits voldoende rechten zijn opgebouwd. Het uitkeringsniveau is hoog en bedraagt doorgaans een percentage van het eerder verdiende inkomen. Het aantal collectieve regelingen is groot en de bevoorrechte positie van staatsdienaren springt in het oog. De heffingen zijn vrij hoog, met premiefinanciering als gebruikelijk vorm.

Door de overheersende aanwezigheid van collectief geregelde sociale verzekeringen is de dekkingsgraad van de private voorzieningen beperkt. Op de arbeidsmarkt is sprake van een hoog minimumloon, dat wettelijk is vastgesteld of is vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten die door de overheid zijn gesanctioneerd. De arbeidsdeelname van vrouwen is laag door de vele 'disincentives' (kostwinnersvoordelen, ruime voorzieningen voor moederschap en kinderbijslag, beperkte kinderopvang). Ook ouderen en gehandicapten kennen een lage arbeidsparticipatie: omdat de uittreding via vut en werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen collectief geregeld is, kunnen minder productieven vooral ten tijde van economische recessie het arbeidsproces relatief pijnloos verlaten. Er is weinig collectief gegarandeerde werkgelegenheid, slechts een beperkt aantal programma's in de sfeer van de sociale werkvoorziening. De postindustriële werkgelegenheid is door een aantal oorzaken verhoudingsgewijs gering. Het systeem is gericht op een reductie van het arbeidsaanbod (vrouwen en minder productieven van de arbeidsmarkt weghouden), de overheidssector – waar in potentie veel van dit type werk is – blijft relatief klein, en de hoge heffingen maken de creatie van laagbetaalde arbeid in de sfeer van de sociale en persoonlijke dienstverlening moeilijk.

In termen van stratificatie zijn de corporatistische verzorgingsstaten veelal gericht op een bestendiging van traditionele verschillen naar beroepsstatus, leefvorm en geslacht. Als toekomstbeeld schetst Esping-Andersen een tweedeling tussen insiders en outsiders, met de werkenden aan de ene, en niet-werkende vrouwen, jongeren, ouderen en gehandicapten aan de andere kant. De collectieve onderhandelingen tussen werknemers en werkgevers richten zich in dat scenario volledig op het belang van de werkenden en de looneisen worden hoog opgevoerd, ten koste van de werkgelegenheid van minder productieven en niet-werkenden. In combinatie met het gebrek aan arbeidsstimulansen voor vrouwen leidt dit tot "(...) a diminishing yet highly productive workforce supporting a growing but unproductive outsider population (...)" (Esping-Andersen 1990: 227).

De decommodificatie is doorgaans hoger dan in de liberale verzorgingsstaten, maar doet zich vooral voor bij de beroepsbeoefenaren met voldoende arbeidsverleden. De precieze mate van

onafhankelijkheid van de arbeidsmarkt hangt af van de 'replacement rate' (de relatieve hoogte van het vervangingsinkomen) en van de soepelheid waarmee men de actuariële principes – evenredigheid tussen premiebetaling/arbeidsverleden en uitkeringshoogte – hanteert.

De Scandinavische landen representeren volgens Esping-Andersen varianten van de *sociaal-democratische verzorgingsstaat*. Deze streeft naar een hoog niveau van sociale bescherming voor alle ingezetenen. Voorzieningen worden verstrekt op een peil dat overeenstemt met de wens van de meest kritischen onder de nieuwe middenklassen, en er wordt geen onderscheid gemaakt tussen rechten van arbeiders en die van welgestelden. Dit wordt bereikt met een verplichte collectieve verzekering met loongerelateerde uitkeringen. Meest kenmerkend is het samengaan van welfare en werk. Arbeid speelt een cruciale rol in dit systeem. Het dure stelsel is slechts te handhaven indien consequent wordt gestreefd naar 'full employment' voor mannen en vrouwen. Om de ruimhartige voorzieningen te kunnen bekostigen, moet het aantal uitkeringsgerechtigden worden beperkt en het aantal belastingbetalers worden gemaximaliseerd. In beide andere systemen wordt inactiviteit van bepaalde groepen geaccepteerd (huisvrouwen en vervroegd uitgetreden in de corporatistische verzorgingsstaat; mensen die op de markt geen plaats kunnen vinden in de liberale variant).

Het sociaal-democratische type is in hoge mate universalistisch: alle inwoners kunnen aanspraak maken op collectieve voorzieningen voor een groot aantal sociale risico's. De toegangsvoorwaarden zijn ruimhartig; men moet een aantal jaren in het land verblijven. Uitkeringen en voorzieningen kennen geen strikte duurbeperingen – indien noodzakelijk, kunnen zij voor een lange periode worden verstrekt. Het niveau van de collectieve uitkeringen is hoog. Ze zijn waar mogelijk gerelateerd aan het laatstverdiende loon en het sociaal minimum is toereikend voor volwaardige maatschappelijke deelname. Het universalistisch karakter komt ook tot uiting in de afwezigheid van aparte collectieve voorzieningen voor beroepsgroepen: iedereen valt onder dezelfde regeling. De heffingen die voor de bekostiging van deze veelomvattende verzorgingsstaat noodzakelijk zijn, zijn hoog en verlopen via algemene belastingen.

Ook in het sociaal-democratische type is de dekkingsgraad van private voorzieningen laag; de uitgebreide collectieve regelingen maken deze overbodig.

In overeenstemming met de goede sociale voorzieningen is het minimumloon hoog; voor de hogere-inkomensniveaus wordt echter wel gestreefd naar loonmatiging, omdat de collectieve werk-gelegenheid anders te duur dreigt te worden. De arbeidsdeelname van vrouwen wordt bevorderd door gerichte voorzieningen (individuele uitkeringsrechten, verlofregelingen in verband met zorgtaken, veel kinderopvang) en doordat de hoge heffingen het tweeverdienerschap bevorderen: slechts wanneer beide partners werken, is een hoog gezinsinkomen te realiseren. De uittreding van ouderen en gehandicapten wordt niet gestimuleerd, doordat er geen gerichte voorzieningen voor vervroegde uittreding zijn en door een actief reïntegratiebeleid. Daardoor is de arbeidsdeelname ook onder die groepen relatief hoog.

Er is veel collectief gegarandeerde werkgelegenheid, niet uitsluitend in termen van additionele werkgelegenheid maar ook in de vorm van een uitgebreide overheidssector. Het grootste deel van de postindustriële banen is te vinden bij de (semi-)overheid: instellingen voor welzijn, sociale zekerheid, zorg en kinderopvang. Esping-Andersen (1990: 222) duidt dit aan als "(...) a social-welfare led post-industrial employment structure (...)". Het grote arbeidsaanbod van vrouwen wordt goeddeels door deze omvangrijke collectieve sector geabsorbeerd. Zij bekleden hierin vooral middelbare functies. Buiten de overheidssector zijn weinig postindustriële banen te vinden: de hoge lonen sluiten het ontstaan van veel werkgelegenheid in 'junk jobs' uit (het informele circuit uitgezonderd).

De sociaal-democratische verzorgingsstaat is er, gezien de universalistische opzet, in beginsel

op gericht de verschillen tussen groepen burgers tegen te gaan. In de praktijk kunnen wel degelijk stratificatie-effecten ontstaan, doordat de uitkeringshoogte en de geboden voorzieningen ook in dit systeem vanwege kostenoverwegingen toch vaak moeten worden begrensd. Ook zijn nieuwe vormen van stratificatie denkbaar: als de loonmatiging niet kan worden volgehouden, komt de collectieve werkgelegenheid in gevaar en kunnen er belangentegenstellingen ontstaan tussen de – voornamelijk vrouwelijke – werknemers in de collectieve sector en de – veelal mannelijke – werknemers in de private sfeer. In dat geval geldt dat "(...) social democracy can only hope that the bonds of marriage are strong enough to weather the storm of economic warfare (...)" (Esping-Andersen 1990: 227).

De decommodificatie is, door de universele en ruimhartige opzet, in theorie het hoogst in de sociaal-democratische verzorgingsstaten. In de praktijk kan dit tegenvallen, door de eerdergenoemde grenzen aan het niveau van de collectieve voorzieningen.

Het onderscheid in drie typen verzorgingsstaten is in beginsel theoretisch, hoewel Esping-Andersen wel enige empirische onderbouwing van zijn typologie geeft. In de praktijk komen de drie typen niet in een zuivere vorm voor. Zo hebben zelfs zeer corporatistische staten een vangnet in de vorm van een middelgetoetste bijstand, bestemd voor degenen die niet (meer) kunnen profiteren van de voorzieningen die voor verschillende beroepsgroepen gelden; in stelsels met een universalistische opzet zijn soms verzekeringselementen aanwijsbaar, bijvoorbeeld in de vorm van eisen aan het arbeidsverleden; en liberale verzorgingsstaten kennen soms een relatief goede collectieve oudedagsvoorziening, die het overlevingsniveau duidelijk overstijgt. Als theoretisch ijkpunt is de typologie van Esping-Andersen echter goed bruikbaar en zij zal in het vervolg van deze studie dan ook worden gebruikt om de verschillen tussen landen te interpreteren.

Wel past het vooraf een aantal kanttekeningen bij de typologie te plaatsen.<sup>2</sup> Arts en Gelissen (1999) wijzen er bijvoorbeeld op, dat een aantal auteurs vindt dat er ook een vierde type verzorgingsstaat is, dat kan worden aangeduid als de 'mediterrane' groep of de 'Latijnse rand'. Kenmerkend hiervoor is het rudimentaire karakter van veel sociale voorzieningen (onder meer de afwezigheid van een officieel vangnet in de vorm van een sociaal minimum), terwijl sommige uitkeringen en voorzieningen ruimhartig kunnen zijn (bijvoorbeeld ouderdomspensioenen). Ook is de uitvoering van de regelingen sterk gefragmenteerd over particuliere instellingen, hetgeen patronage en cliëntelisme in de hand werkt. Omdat in deze studie geen landen uit die groep betrokken worden, is dit discussiepunt hier verder niet van belang. Dat geldt ook voor het bestaan van een 'Oost-Aziatische' variant, met Japan als schoolvoorbeeld. Hier wordt de sociale bescherming primair via familiale en ondernemingsgewijze zorgarrangementen verstrekt, waardoor de publieke sociale verzekeringen een aanvullend en nogal residueel karakter krijgen.

Een ander punt van kritiek op de indeling van Esping-Andersen is, dat het onderscheid tussen de respectievelijke posities op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid van mannen en vrouwen in de typologie niet zwaar genoeg zouden wegen, waardoor de verschillen tussen landen in 'genderongelijkheid' veronachtzaamd worden. Zo onderscheidt Siaroff (1994) vier typen verzorgingsstaten: de 'protestants sociaal-democratische' landen in Scandinavië, de 'protestants-liberale' landen in de Angelsaksische traditie, de 'ontwikkelde christen-democratische' landen op het Europese continent, en de landen met een 'late vrouwenmobilisatie', een restgroep die bestaat uit de mediterrane landen van Europa, Japan, Ierland en Zwitserland. Esping-Andersen (1999: 88) merkt echter op, dat hij deze dimensie zeker niet heeft veronachtzaamd, omdat dit een kernpunt is in het onderscheid tussen sociaal-democratische en corporatistische staten. Arts en Gelissen (1999) constateren bovendien dat Siaroff's indeling, ondanks

de verschillen in naamgeving, grote overeenkomsten vertoont met die van Esping-Andersen. Uitsluitend het model van de 'late vrouwenmobilisatie' is nieuw, maar dat betreft landen die in de typologie van Esping-Andersen niet centraal stonden (een mengvorm van het mediterrane en Oost-Aziatische type). Daar kan aan worden toegevoegd dat Siaroff zich bij zijn empirische indeling heeft gebaseerd op een tamelijk beperkte set indicatoren. Zijn typologie is misschien wel geschikt indien men zich specifiek richt op de seksegevoelige aspecten van de verzorgingsstaat, maar minder bruikbaar wanneer men verzorgingsstaten in hun geheel wil vergelijken. Het is immers niet evident dat de seksegerelateerde aspecten zwaarder zouden moeten wegen dan andere.

Tenslotte wordt wel gesteld dat de 'tegenvoeters', Australië en Nieuw-Zeeland, afwijken van het liberale type waar Esping-Andersen ze toe rekent. Deze landen hebben een gegarandeerd minimuminkomen voor alle huishoudens, ook als zij wel een inkomen op de markt kunnen verwerven. Dat zou hen onderscheiden van de overige liberale landen, waarbij de sociale bescherming sterk residueel is, dat wil zeggen: zich richt op mensen die geen marktinkomen kunnen genereren. Esping-Andersen (1999: 74-77) vindt dit geen doorslaggevend argument: hij beschouwt Australië en Nieuw-Zeeland als een variant van het liberale type, waarmee deze landen door bijvoorbeeld de sterke nadruk op middelentoetsing, het beperkte aantal collectief gedekte risico's en de bevordering van marktarrangementen ('welfare capitalism') veel gemeen hebben. Omdat Australië hier wel in de analyse wordt opgenomen, is het interessant om te bezien in hoeverre dit land afwijkt van de liberale groep, als de landen in termen van empirische kenmerken worden geschaald.

### 2.3 Elf verzorgingsstaten: een empirische typologie

Deze studie onderzoekt elf verzorgingsstaten, die zijn geselecteerd omdat zij in Esping-Andersen's oorspronkelijke typologie een centrale rol spelen, anders dan bijvoorbeeld de mediterrane landen of Japan. Vier landen worden door Esping-Andersen tot de corporatistische groep gerekend (Nederland, België, Frankrijk en Duitsland), vier tot het liberale cluster (Australië, Canada, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk), en drie tot de sociaal-democratische groep (Zweden, Noorwegen en Denemarken).

Om de feitelijke overeenkomsten en verschillen in de verzorgingsstaten van deze landen in kaart te brengen is een niet-lineaire principale componentenanalyse (Princals)<sup>3</sup> verricht van 58 kenmerken van de arbeidsmarkt, het belastingstelsel en het systeem voor sociale zekerheid. De belangrijkste indicatoren voor de verschillen tussen typen verzorgingsstaten conform de typologie van Esping-Andersen zijn in de analyse vertegenwoordigd. Gezamenlijk geven de variabelen, goeddeels gebaseerd op kwantitatieve landenvergelijkingen, een tamelijk compleet beeld van het type verzorgingsstaat. Wel zijn de uitkomsten vanzelfsprekend afhankelijk van de variabelen die men invoert, en de a priori classificaties van kenmerken. Bij het laatste is overigens zo neutraal mogelijk te werk gegaan: de codering van variabelen is gebaseerd op theoretisch of empirisch voor de hand liggende onderscheidingen (zie de bijlage bij dit hoofdstuk). Het grote aantal variabelen zorgt ervoor dat de schalingsresultaten redelijk stabiel zijn. Uitsluitend bij invoering van veel andersoortige indicatoren zou het beeld fundamenteel anders kunnen worden, en door de brede selectie van kenmerken is dat niet plausibel. Het is echter niet geheel ondenkbaar: substantiële onderdelen van de verzorgingsstaat – zoals het onderwijssysteem, justitie en de gezondheidszorg – zijn buiten beschouwing gelaten, omdat die in de typologie van Esping-Andersen geen centrale rol spelen.

Een beperking is dat bij de onderzochte systeemkarakteristieken is uitgegaan van de situatie aan het begin van de jaren negentig, aangezien dit het best past bij de gegevens die elders in

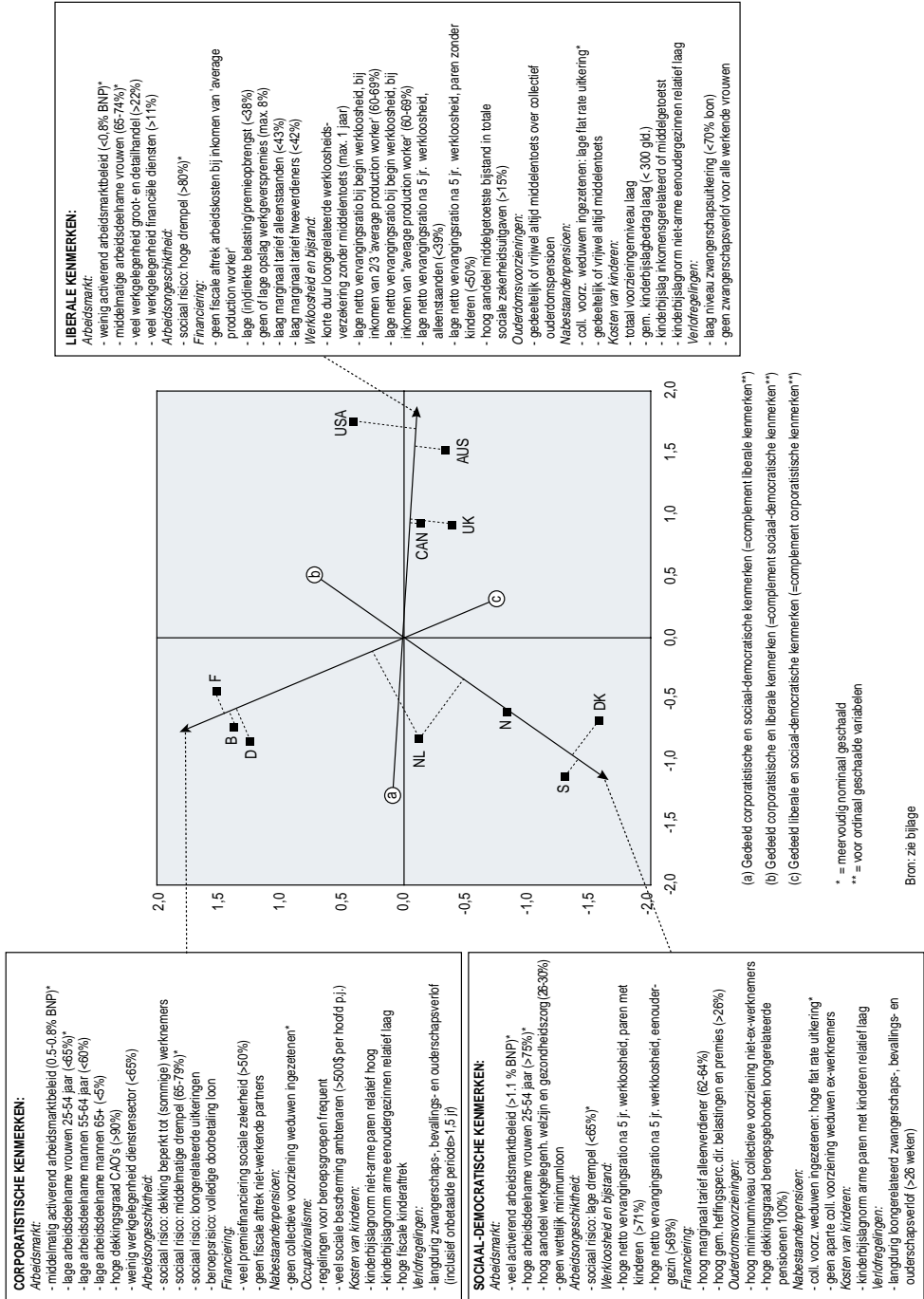
deze studie worden geanalyseerd. Daarmee zijn de gegevens overigens wel actueler dan in de oorspronkelijke analyse van Esping-Andersen (1990), die op het begin van de jaren tachtig betrekking had. De analyse houdt echter geen rekening met de stelselveranderingen later in de jaren negentig. Voor Nederland houdt deze tijdsbeperking, bijvoorbeeld, in dat wordt voorbijgegaan aan de gevolgen van de veranderingen die in de jaren negentig zijn aangebracht in de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen, de nabestaandenwet, de kinderbijslag, de werkloosheidsregeling en de algemene bijstandswet (zie voor een overzicht SCP 1998: 434-462). Ook de gestage toename in de arbeidsdeelname van vrouwen komt niet tot uitdrukking. Voor andere landen is, bijvoorbeeld, geen rekening gehouden met de wijzigingen die verband houden met de Duitse eenwording, de Zweedse toetreding tot de Europese Unie (EU), en een eventuele versoering van de sociale zekerheid om aan de criteria voor de Economische en monetaire unie (EMU) te kunnen voldoen. Hoewel verdiscontering van deze maatregelen tot een iets ander beeld zou kunnen leiden, is het plausibel dat de voornaamste verschillen tussen de landenclusters ook bij gebruik van actuelere systeemkenmerken zichtbaar blijven. Doorslaggevend is, dat voor de interpretatie van de uitkomsten in het vervolg van deze studie de landenverschillen aan het begin van de jaren negentig het meest van belang zijn, omdat de gegevens goeddeels op deze periode betrekking hebben.

De gebruikte techniek levert een optimale schaling op van zowel de landen als de systeemkenmerken, waarbij landen en kenmerken die veel gemeenschappelijk hebben gelijke scores op de dimensies krijgen, terwijl staten en categorieën die weinig delen, ver uit elkaar worden geplaatst. De 58 kenmerken zijn doorgaans ordinaal geschaald, met uitzondering van vier variabelen waarvoor een meervoudig-nominale kwantificatie het meest geëigend was.<sup>4</sup> Figuur 2.1 bevat de schalingsresultaten van landen en kenmerken.<sup>5</sup> De eerste dimensie laat een tegenstelling zien tussen de liberale groep enerzijds en de sociaal-democratisch/corporatistische groep anderzijds. In termen van de variabelencategorieën betreft het hier vooral al dan niet residuele systeemkenmerken. De liberale landen worden op de eerste dimensie in de richting van de residuele kenmerken geschaald, de overige landen in de richting van meer inclusieve categorieën. Op de tweede dimensie wordt het onderscheid tussen de corporatistische en de sociaal-democratische landengroep zichtbaar. Dit correspondeert met de verwachte tegenstelling tussen enerzijds *selectieve* 'Bismarckiaanse' systeemkenmerken – sterk gericht op het arbeidsverleden en de bescherming van het gezin –, lage participatiecijfers voor oudere mannen en een relatief zwak-ontwikkelde postindustriële werkgelegenheidsstructuur, en anderzijds een universalistische opbouw van de sociale zekerheid, een hoge arbeidsdeelname voor vrouwen en veel werkgelegenheid in de sociale dienstensector.

De analyse maakt tevens de nuances zichtbaar. In de figuur zijn pijlen getekend die de globale richting van liberale, corporatistische en sociaal-democratische kenmerken weergeven.<sup>6</sup> Het liberale cluster bestaat zoals verwacht uit de Verenigde Staten, Canada, Australië en het Verenigd Koninkrijk. Uit de projecties van de landenscores op de liberale richting blijkt dat de Verenigde Staten op basis van de hier onderzochte kenmerken veruit het meest 'residuele' land is. Australië ligt hier dicht bij, en is dus ook tamelijk residueel. Het land valt echter geenzins buiten de liberale groep, zoals werd betoogd door Castles (1996). In Canada en het Verenigd Koninkrijk zijn de liberale systeemkenmerken echter minder zuiver: uit de dichter bij de oorsprong liggende schaling blijkt dat de verzorgingsstaat in deze landen beduidend minder residueel is.



Figuur 2.1 Schaling van 11 landen en 58 kenmerken van verzorgingsstaten (Principals object- en categoriekwantificaties)



De corporatistische groep bestaat uit Frankrijk, Duitsland en België, waarbij de onderlinge verschillen in schaalwaarden gering zijn. Ook Nederland heeft corporatistische trekken, maar deze zijn veel minder uitgesproken. Dit land deelt ook een aantal kenmerken met de sociaal-democratische groep, en de Nederlandse score ligt dan ook tussen de corporatistische en sociaal-democratische clusters in met een licht accent op de sociaal-democratische zijde. De projecties op de richting van de corporatistische en sociaal-democratische categoriekwantificaties maken duidelijk dat binnen die afzonderlijke clusters Nederland het minst corporatistisch, respectievelijk sociaal-democratisch is.

Zweden en Denemarken zijn de meest zuivere exponenten van het Noordse model: hoewel de scores niet gelijk zijn, komen zij bij projectie op de sociaal-democratische richting op dezelfde graad van 'noordsheid' uit. Noorwegen schaalt dicht bij de oorsprong en heeft een minder eenduidig sociaal-democratische verzorgingsstaat – hoewel de kenmerken van dit systeem in Noorwegen wel duidelijker zichtbaar zijn dan in Nederland.

Wat zijn nu precies de kenmerken die met de landenclusters geassocieerd zijn? Typerend voor de *liberale* groep zijn vooral het relatief lage niveau van het voorzieningenaanbod en de hoge drempels voor het gebruik van voorzieningen. De geringe 'prestaties' van het liberale systeem blijken uit:

- een lage nettovervangingsratio bij het begin van werkloosheid, zowel bij de 'average production worker' (APW) als bij lagere inkomensniveaus (2/3 APW). Veelal krijgt men in de liberale landen netto niet meer dan 60% tot 69% van het eerdereverdiende loon uitgekeerd als men werkloos wordt; in de andere landenclusters kan dit oplopen tot 78% à 83%;
- lage nettovervangingsratio's in de sociale bijstand na vijf jaar werkloosheid voor alleenstaanden en paren zonder kinderen. Alleenstaanden ontvangen na vijf jaar een inkomen variërend van minder dan 10% tot 39% van het eerdereverdiende loon, bij paren zonder kinderen varieert dat van minder dan 15% tot circa 50%. Voor paren met kinderen en eenoudergezinnen zijn de vervangingsratio's in de liberale landen in absolute zin weliswaar hoger, maar in termen van de totale landenrangschikking laag. Bij de laatste gezinstypen contrasteren de verhoudingsgewijs lage 'replacement rates' van de liberale en corporatistische landen met het hoge percentage vervangend inkomen dat de sociaal-democratische landen (en Nederland) na vijf jaar werkloosheid garanderen.
- een groot aandeel van de relatief karige, middelgetoetste sociale bijstand in de totale uitgaven van de sociale zekerheid (meer dan 15%);
- een laag gemiddeld kinderbijslagbedrag, gezien over 18 gezinstypen;
- lage kinderbijslagbedragen voor niet-arme eenoudergezinnen;
- er is wel een collectief geregeld pensioen voor nabestaanden van niet-werkenden, maar de 'flat rate'-uitkering ligt op een relatief laag niveau;
- karige voorzieningen in verband met zorgtaken: niet alle werkende vrouwen komen in aanmerking voor zwangerschapsverlof en in sommige landen is in het geheel geen sprake van aan het loon gerelateerde tegemoetkomingen voor zwangerschap, bevalling en ouderschap.

De hoge drempels die in het liberale systeem voor het voorzieningengebruik worden opgeworpen, nemen vaak de vorm aan van een middelentoets. Hiermee wordt vastgesteld of een huishouden over voldoende inkomsten of vermogen beschikt om de voorziening voor eigen rekening te nemen. In de meeste landen kent de bijstandsregeling een dergelijke 'means test'. De liberale landen onderscheiden zich in de analyse echter doordat ook middelentoetsen voorkomen in de collectieve pensioenen voor ouderen en nabestaanden, en doordat de kinderbijslag vaak afhankelijk is gesteld van het gezinsinkomen.

Een andere gebruiksdrempel die blijkens de analyse kenmerkend is voor het liberale systeem, zijn de relatief strikte duurbeperingen. Zo is de duur van de loongerelateerde werkloosheidsverzekering zonder middeltoets (het equivalent van de Nederlandse werkloosheidswet) beperkt tot hooguit een jaar.

In de arbeidsongeschiktheidsregelingen is in de liberale groep vaak sprake van een specifieke drempel. Om voor een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid die geen verband houdt met de eerdere beroepsuitoefening (het zogenaamde 'risque social'), in aanmerking te komen moet men vrijwel volledig (80%-100%) arbeidsongeschikt zijn.

Het residuele karakter van de liberale verzorgingsstaten wordt ook weerspiegeld in enkele kenmerken die verband houden met de financiering. Het aandeel van de totale opbrengst van de premies, directe en indirecte belastingen in het bruto nationaal product is verhoudingsgewijs laag (minder dan 38%, tegenover 49% à 53% in sommige niet-liberale landen). Er is minder geld nodig dan in de andere landen om de relatief karige voorzieningen te financieren<sup>7</sup>. Ook de marginale belastingtarieven voor alleenstaanden en tweeverdieners – bij een inkomen van 1,33 maal het niveau van de gemiddelde fabrieksarbeider – zijn in de liberale landen aan de lage kant (doorgaans minder dan 43%, terwijl het in andere landen op kan lopen tot 62% à 69%). Kenmerkend is voorts dat de werkgeverspremies laag zijn. In de liberale landen is de werkgeverspremieopslag voor een eenverdiener met kinderen op APW-niveau 8% à 11%, terwijl dit in Zweden en België oploopt tot 33% à 34%.

Tenslotte is een aantal kenmerken van de arbeidsmarkt en het beleid terzake typerend voor de liberale staten. Er is weinig activerend arbeidsmarktbeleid: minder dan 0,8% van het bruto nationaal product wordt besteed aan maatregelen gericht op arbeidsmarkttraining, het bevorderen van de instroom van jongeren, gesubsidieerde werkgelegenheid, herscholing van gehandicapten en publieke arbeidsbemiddeling. In de corporatistische en sociaal-democratische staten ligt het activeringsbudget hoger.

Opmerkelijk is ook dat de liberale staten aan het begin van de jaren negentig weinig 'tax incentives' voor werknemers met een gemiddeld inkomen kennen. In de corporatistische en sociaal-democratische groepen kunnen deze voorzieningen, bijvoorbeeld in de vorm van een arbeidskostenforfait, oplopen tot een belastingvrijstelling van 8% à 9% van het inkomen van een eenverdiener met kinderen op APW-niveau.

De postindustriële werkgelegenheid in de dienstensector is hoog, een kenmerk dat de liberale staten delen met de sociaal-democratische groep. In het liberale cluster ligt de nadruk zoals verwacht op de werkgelegenheid in de groot- en detailhandel (meer dan 22%) en op de financiële en zakelijke dienstverlening (meer dan 11% van de totale werkgelegenheid).

De *corporatistische* landen hebben doorgaans een omvangrijk voorzieningenpakket. Zij wijken hierin af van het liberale cluster, hetgeen tot uiting komt in hun tegengestelde scores op de eerste dimensie in figuur 2.1. Binnen de niet-residuele corporatistische groep worden een aantal kenmerkende accenten gelegd, die vooral op de tweede dimensie in beeld worden gebracht. Typerend voor de corporatistische landen is de relatie tussen eerdere beroepsuitoefening en het recht op voorzieningen, de nadruk op bescherming van het gezin met kinderen zonder economische zelfstandigheid van beide partners na te streven, en de bijzondere rol van arbeidsmarktinstituties.

Het beroepsgebonden karakter van de sociale zekerheid komt allereerst tot uiting in het grote aantal voorzieningen dat voor specifieke beroepsgroepen is getroffen, vooral in Duitsland en Frankrijk. Het stelsel richt zich hierdoor op de instandhouding van het verworven levenspeil, en voorzover de rechten en aanspraken tussen groepen daadwerkelijk verschillen, is het selectief, gericht op reproductie van de bestaande verschillen.

De bijzondere plaats die de overheidsdienaar historisch in de corporatistische landen innam, komt tot uiting in het hoge voorzieningenniveau voor ambtenaren. Per hoofd van de bevolking van 15-64 jaar wordt in alle corporatistische landen meer dan 500 dollar per jaar uitgegeven aan specifieke ambtenarenregelingen; in Zweden, Canada en Australië is dat minder dan 150 dollar.

Het overgrote deel van de sociale zekerheid (doorgaans meer dan 70%) wordt uit premies gefinancierd, tegenover minder dan 30% in landen als Canada, Australië en Denemarken. Hieruit blijkt de sterke nadruk die in het corporatistische stelsel ligt op de verplichte solidariteit tussen beroepsgenoten, onder verantwoordelijkheid van de staat.

In de analyse komt op een aantal punten ook een rechtstreeks verband tussen beroep en aanspraken naar voren. Zo is in de corporatistische landen de arbeidsongeschiktheid die geen verband houdt met de beroepsuitoefening (het *risque social*), doorgaans wel gedekt, maar is het recht beperkt tot (bepaalde) ex-werknemers; categorieën als vroeggehandicapten, zelfstandigen en huisvrouwen kunnen hierop geen aanspraak maken. Bovendien geldt een drempel, die niet zo hoog is als in de liberale landen, maar wel hoger dan in de sociaal-democratische groep: een arbeidsongeschiktheidspercentage van 65% à 79% is doorgaans een minimumvereiste. Bij arbeidsongeschiktheid die wél arbeidsgerelateerd is (het *risque professionnel*), valt op dat in België en Frankrijk de bescherming zeer goed is: werknemers die door hun werk arbeidsongeschikt worden, krijgen het volledige loon doorbetaald. Ook bij het nabestaandenpensioen valt op dat er in de corporatistische landen geen collectieve voorziening voor ingezetenen is; weduwen, weduwnaars en wezen van niet-werkenden zijn daardoor aangewezen op eigen middelen of de sociale bijstand. De collectieve ouderdomsuitkering, tenslotte, kent in de corporatistische landen veelal een koppeling van de verzekeringsduur (of de betaalde premies) en de hoogte van de uitkering.

In de corporatistische groep komt de gerichtheid op het gezin met kinderen vooral tot uitdrukking in de voorzieningen die voor kinderen en ouderschap zijn getroffen. De kinderbijslagbedragen voor gezinnen met veel kinderen zijn relatief hoog; in België en Nederland is dit het meest uitgesproken, omdat de bedragen bij een toenemend kindertal hoger zijn.<sup>8</sup> In andere landen, met name binnen de liberale groep, zijn de bedragen voor grote gezinnen ook hoog, maar uitsluitend indien deze huishoudens een laag inkomen hebben. In de corporatistische landen is de kinderbijslag echter in het geheel niet inkomensgerelateerd, met uitzondering van Duitsland waar vanaf het tweede kind een beperkte middelentoets wordt toegepast.

De kinderbijslag voor eenoudergezinnen is in de corporatistische landen echter veel minder geaccentueerd dan in de liberale groep, waar in het kader van 'targeted' maatregelen voor arme gezinnen vaak aanzienlijke bedragen worden uitgekeerd. Deze voorziening is ook minder ruimhartig dan in het sociaal-democratische cluster, waar de bedragen voor niet-arme eenoudergezinnen relatief hoog zijn.

Doorgaans kennen de corporatistische landen voorts een vrij ruime kinderaftrek voor de belastingheffing en onderscheiden zij zich van de andere landen door een zelfstandig, niet middelgetoetst pensioenrecht voor wezen (elders wordt de uitkering van de overblijvende ouder verhoogd, soms met een inkomenstoets).

Opmerkelijk is dat er in de corporatistische landen doorgaans geen belastingvoordelen in verband met een niet-werkende partner zijn. Nederland is hierop de enige uitzondering, in de vorm van een belastingvrije voet die aan de werkende partner kan worden overgedragen. Deze belastingvoordelen doen zich met name in de liberale groep voor en compenseren in die landen voor de hogere leefkosten van een paar ten opzichte van een alleenstaande; zij belopen 9% à 19% van het inkomen.

Dit betekent niet dat er in de corporatistische landen in het geheel geen sprake is van belastingvoordelen voor het gezin; deze zijn echter vrijwel altijd gekoppeld aan de aanwezigheid van kinderen. Wellicht duidt dat erop dat fiscale stimulansen voor niet-werkende partners uitsluitend in de corporatistische traditie passen wanneer sprake is van de verzorging van kinderen.

Een laatste corporatistisch kenmerk is het langdurig zwangerschaps-, bevallings- en ouderschapsverlof. In België, Duitsland en Frankrijk duurt dit meer dan anderhalf jaar, in de meeste andere landen (met uitzondering van Zweden) 0,5 à 1,5 jaar. Wel is een groot deel van de verlofperiode onbetaald: de loongerelateerde uitkering duurt minder dan een half jaar, en dat is korter dan in de sociaal-democratische landen gebruikelijk is.

Op de arbeidsmarkt is de hoge dekkingsgraad van collectieve arbeidsovereenkomsten het meest in het oog springende kenmerk van de corporatistische landen. In België, Frankrijk en Duitsland valt meer dan 90% van de contracten onder een CAO, in Nederland is dat iets lager. In de liberale groep is de CAO-dekkingsgraad minder dan 50%. De centrale organisaties van werknemers en werkgevers bekleeden hierdoor in de corporatistische landen een cruciale positie in het overleg over loonvorming, arbeidsvoorwaarden en voorzieningen voor sociale zekerheid.

Het activerend arbeidsmarktbeleid omvat in de corporatistische groep meer dan in de liberale, maar het bereikt geenszins het sociaal-democratische niveau. Van het totale bruto nationaal produkt wordt 0,5% à 0,8% aan dit type maatregelen uitgegeven, ongeveer de helft van het peil dat in de Scandinavische landen gangbaar is.

De beperking van het arbeidsaanbod van minder productieven komt tot uitdrukking in de lage arbeidsdeelname van oudere mannen. Dit betreft zowel de 55-64-jarigen, die de relatief gunstige uittredingsregelingen kunnen benutten, als de 65-plussers, die op die leeftijd gedwongen met pensioen gaan. De arbeidsdeelname van de 55-64-jarigen is minder dan 50% – Duitsland zit iets hoger –, tegenover meer dan 70% in Zweden en Noorwegen. Van de 65-plussers verricht minder dan één op de twintig betaald werk, terwijl dat in de Verenigde Staten en Noorwegen meer dan 15% is. Ook de arbeidsdeelname van vrouwen van 25-54 jaar ligt in de corporatistische groep doorgaans laag (minder dan 65%).

Esping-Andersen's stelling dat de totale werkgelegenheid in de dienstensector in de corporatistische landen verhoudingsgewijs laag is, geldt uitsluitend voor Duitsland en Frankrijk. Ook daar betreft dit nog altijd 59% à 65% van de totale werkgelegenheid, niet zo veel lager dan in Noorwegen, Zweden, de Verenigde Staten en Canada (70% à 73%). Nederland en België (beide 69%) bevinden zich vrijwel op het sociaal-democratisch/liberale niveau.

De *sociaal-democratische landen* delen blijkens de scores op de eerste dimensie van figuur 2.1 hun veelomvattend systeem van sociale bescherming met de corporatistische groep. Op een aantal punten is het sociaal-democratische systeem nog inclusiever dan het corporatistische, en dit verschil wordt op de tweede dimensie duidelijk gemaakt. Het specifiek sociaal-democratische hoge voorzieningenniveau komt onder meer naar voren in de vervangingspercentages na vijf jaar werkloosheid voor paren met kinderen. Terwijl de netto-inkomensvervanging voor alleenstaanden en gezinnen zonder kinderen bij langdurige werkloosheid niet veel verschilt tussen de sociaal-democratische en corporatistische groep (met uitzondering van België dat lager uitkomt), zijn de vervangingspercentages voor gezinnen met twee kinderen in Zweden en Denemarken veel hoger (95%-100%). Ook voor eenoudergezinnen zijn deze na vijf jaar werkloosheid in de sociaal-democratische groep gemiddeld hoger: in België en Duitsland is het kengetal minder dan 50%, in Frankrijk en Noorwegen is het iets hoger, in Nederland en Zweden 69% à 72%, en in Denemarken 90%.

Het collectieve ouderdomspensioen voor mensen zonder arbeidsverleden is een ander voorbeeld van een voorziening die bij uitstek in de sociaal-democratische groep ruimhartig is. In België, Duitsland en Frankrijk is het gemiddelde maandbedrag (inclusief huursubsidie) van alleenstaanden en paren minder dan 750 dollar, in Noorwegen, Denemarken en Nederland meer dan 900 dollar. Zweden neemt hier een tussenpositie in.

De dekkinggraad van de beroepsgebonden, loongerelateerde ouderdomspensioenen vertoont een minder eenduidig beeld. Gemiddeld komt de sociaal-democratische groep hoog uit, omdat in Zweden en Denemarken alle werknemers onder de beroepsgebonden pensioenregelingen vallen. In Noorwegen is de dekkinggraad echter laag: hier is sprake van een vrijwillige verzekering, waar 25% van de werknemers bij aangesloten is. In Duitsland en Frankrijk is de dekkinggraad niet zo hoog als in Zweden en Denemarken, maar toch aanzienlijk (65%-80%). Nederland blijft hier iets bij achter (50%), terwijl in België de dekkinggraad zeer laag is (5%) en voornamelijk betrekking heeft op mensen in management-betrekkingen: 80% à 90% van de managers komt in aanmerking voor het beroepsgebonden pensioen, dat een uitkering van 60% van het laatstverdiende inkomen biedt. Overigens vallen alle werknemers in België wél onder de publieke pensioenregeling, die een inkomensvervanging van 60% van de gemiddelde jaarinkomsten tijdens de beroepsloopbaan biedt.

Voor het nabestaandenpensioen voor weduwen van niet-werknemers kent de sociaal-democratische groep (inclusief Nederland) relatief hoge, uniforme uitkeringen die beschikbaar zijn voor alle ingezetenen, terwijl zo'n universele voorziening in België, Duitsland en Frankrijk, zoals gezegd, niet bestaat. De keerzijde hiervan is dat de sociaal-democratische landen geen aparte collectieve regeling voor nabestaanden van ex-werknemers hebben, het dominante systeem in de corporatistische groep.

Bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen is de groep verzekerd voor het beroepsgebonden risico in de sociaal-democratische landen uitgebreider dan in de corporatistische. Het 'risque professionnel' is niet alleen voor werknemers gedekt, maar ook voor zelfstandigen, trainees, stagiairs, en dergelijken. Daar staat tegenover dat in de sociaal-democratische landen consequent een drempel wordt toegepast: de minder ernstige gevallen zijn aangewezen op de regeling die het sociale risico dekt. In de corporatistische groep is uitsluitend in Duitsland een minimale mate van arbeidsongeschiktheid vereist om gebruik te kunnen maken van de regeling voor beroepsgerelateerde arbeidsongeschiktheid.

Bij het sociale risico wordt in de sociaal-democratische landen een verhoudingsgewijs lage drempel gehanteerd: een arbeidsongeschiktheidspercentage van hooguit 65% is voldoende om voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering in aanmerking te komen. In de liberale groep moet men in geval van arbeidsongeschiktheid die niet door de beroepsuitoefening is veroorzaakt nagenoeg volledig incapabel zijn voordat men aanspraak kan maken op een uitkering.

Kenmerkend voor de sociaal-democratische groep is voorts de lange duur van het loongerelateerde zwangerschaps-, bevallings- en ouderschapsverlof: meer dan een half jaar in Zweden en Noorwegen, terwijl op het West-Europese continent 13 à 26 weken – in Duitsland korter – de norm is. Denemarken is een uitzondering, aangezien het uitsluitend 'flat-rate' uitkeringen heeft. De doorgaans hoge kinderbijslagbedragen deelt de sociaal-democratische groep met de corporatistische landen. Er is echter één bevolkingscategorie waaraan het sociaal-democratische cluster minder speciale aandacht besteedt dan de landen met een corporatistisch of liberaal systeem. Arme gezinnen met vier kinderen genieten in de sociaal-democratische landen geen bijzondere status. In de liberale groep is dat wel het geval, vanwege de 'targeting' op arme groepen; en in de corporatistische landen evenzeer, vanwege de uitgebreide bescherming van grote gezinnen.

Een keerzijde van het hoge voorzieningenniveau in de sociaal-democratische landen is, dat hieruit een aanzienlijke financieringslast volgt. Het gemiddelde heffingspercentage van directe belastingen en socialezekerheidspremies is, voor een alleenverdienende doorsnee fabrieksarbeider met kinderen, hoger dan in de corporatistische groep. Ook hier is het beeld echter niet eenduidig: Denemarken en Nederland komen het hoogst uit (39%-41%), maar het Duitse niveau is vergelijkbaar met dat van Zweden en Noorwegen (26%-28%). België en Frankrijk zitten op heffingsniveaus die overeenkomen met die in de liberale landen (18%-24%).

Sociaal-economische groepen worden in de drie typen verzorgingsstaten fiscaal uiteenlopend behandeld. De sociaal-democratische landen hebben met de corporatistische gemeen, dat het marginale tarief voor alleenstaanden bij een inkomen van 1,33 maal dat van de doorsnee fabrieksarbeider beduidend hoger is dan in de liberale groep. Bij eenverdieners ligt de cesuur anders: deze worden in de sociaal-democratische groep beduidend sterker aangeslagen dan in de corporatistische en liberale landen. In Zweden en Noorwegen is het marginale tarief voor eenverdieners 47% à 51%, in Denemarken en Nederland 62% à 64%, terwijl het in Frankrijk en Duitsland onder de 35% ligt. Tweeverdieners worden in de sociaal-democratische groep verschillend aangeslagen: in Zweden en Noorwegen zijn de marginale tarieven laag, vergelijkbaar met die in het Verenigd Koninkrijk (34% à 35%); maar Denemarken en Nederland hebben van alle onderzochte landen de hoogste marginale tarieven voor tweeverdieners (52% à 62%).

Op de arbeidsmarkt onderscheidt de sociaal-democratische groep zich door de grote nadruk op activerend beleid en de hoge deelname van vrouwen. Het geheel aan maatregelen gericht op arbeidsmarkttraining, het bevorderen van de instroom van jongeren, gesubsidieerde werkgelegenheid, herscholing en tewerkstelling van gehandicapten, en publieke arbeidsbemiddeling beslaat 1,1% à 1,7% van het bruto nationaal produkt, ruimschoots boven het niveau van de corporatistische en liberale landen. In Zweden en Denemarken verricht meer dan 85% van de vrouwen in de leeftijd van 25-54 jaar betaalde arbeid, in Noorwegen is dat iets minder. De corporatistische landen komen doorgaans niet boven de 65% uit.

Een 'social welfare bias' wordt vooral in Zweden en Noorwegen aangetroffen, waar 26% à 30% van de werkgelegenheid betrekking heeft op de sociale sector (gezondheid, welzijnszorg, onderwijs, enz.).

Opmerkelijk is de afwezigheid van een wettelijk minimumloon in de sociaal-democratische landen. Dit komt in sommige corporatistische en de meeste liberale landen wel voor: de Verenigde Staten, Canada en het Verenigd Koninkrijk (tot voor kort) kennen een laag, Frankrijk en Nederland een hoog wettelijk minimumloon. Of hieraan veel betekenis moet worden toegekend, is overigens de vraag: de hoge sociale uitkeringen en collectieve afspraken tussen werkgevers en vakbonden kunnen in de sociaal-democratische landen de facto voor een even sterke bodem in het loongebouw zorgen als een bij wet vastgelegd minimumloon. In theorie wordt de mogelijkheid voor indienstneming van minder productieven in de sociaal-democratische landen echter minder belemmerd dan in landen met een hoog wettelijk minimumloon.

## 2.4 Verschillen binnen de landenclusters

Niet alle landen delen de kenmerken van hun cluster in gelijke mate; dat kan worden afgeleid uit de objectscores, die met name binnen de liberale en sociaal-democratische groepen uiteenlopen. De precieze schaalwaarden worden bepaald door:

- het aantal malen dat een land beschikt over de voor het eigen cluster typerende kenmerken (zie figuur 2.1);
- het aantal malen dat een land meeschaalt met de beide andere clusters; dat wil zeggen, kenmerken heeft die juist karakteristiek zijn voor de landengroepen waartoe het theoretisch niet behoort;
- de mate waarin een land dergelijke trekken vertoont (bijvoorbeeld: heeft een corporatistisch land een groot of een zeer groot aandeel van de sociale zekerheid via premies gefinancierd?);
- het relatieve gewicht van deze variabelen in de analyse, zoals geïndiceerd door de componentladingen (correlaties van de schaalwaarden met de principale component).

Binnen de *liberale* groep is het systeem van de *Verenigde Staten* het meest residueel. De Verenigde Staten hebben vrijwel alle kenmerken die typerend zijn voor de liberale groep, en die vallen bovendien vaak in de meest extreme categorie. De hoge score van de Verenigde Staten op de eerste dimensie weerspiegelt de lage voorzieningenniveaus, de hoge gebruiksdrempels, het accent op middelgetoetste sociale bijstand, de geringe heffingen, de omvangrijke postindustriële werkgelegenheid met een accent op handel en financiële dienstverlening, de vrij hoge arbeidsdeelname van oudere mannen (meer dan 15% van de 65-plussers werkt nog) en de ten opzichte van de corporatistische landen wat hogere arbeidsdeelname van vrouwen. Er zijn bovendien maar weinig kenmerken die de Verenigde Staten met de niet-liberale clusters delen, en in die zin heeft het collectieve systeem een vrij zuivere residuele opzet. De vertekeningen die er zijn, gaan alle in de corporatistische richting, hetgeen de licht positieve score op de tweede dimensie verklaart. De belangrijkste zijn, dat een flink deel van de sociale zekerheid via premies wordt gefinancierd (58%, iets minder dan in België), en dat er sprake is van een vrij hoge kinder aftrek in de belastingen (vergelijkbaar met het Franse niveau). Toch is het Amerikaanse systeem niet in alle opzichten beperkt; de karigheid richt zich vooral op de minstbedeelden. De op armen gerichte collectieve 'welfare' wordt gecomplementeerd door een vrij ruimhartige 'social security', die vooral de middenklasse met een arbeidsverleden ten nutte komt. Deze tweedeling komt sterk tot uiting in de gezondheidsvoorzieningen. Hoewel de Verenigde Staten het enige OECD-land is zonder algemene collectieve ziektekosten-verzekering, zijn de relatieve uitgaven aan gezondheidsvoorzieningen – ruim 13% – hier het hoogst van alle OECD-landen. Dit wordt niet veroorzaakt door de beperkte programma's voor behoeftigen (Medicaid), c.q. ouderen en sommige gehandicapten (Medicare), maar door de hoge particuliere ziektekosten.

Ook kent het Amerikaanse stelsel een grote lokale variëteit (zie bv. Eardley et al. 1996: 420-428). Deze springt bij de diverse bijstandsregelingen het meest in het oog. Het *Supplemental Security Income* (SSI) en de regeling voor *Food Stamps* (FS) zijn nationaal en uniform, maar sommige staten verlenen hierop toeslagen. De *Aid to families with dependent children* (AFDC) werd door de deelstaten uitgevoerd; binnen federale richtlijnen konden deze bepalen wie voor de regeling in aanmerking komt en hoe hoog de uitkeringen zijn. Inmiddels is deze regeling vervangen voor een nieuwe die een duurbepanking van 60 maanden kent, de *Temporary Assistance to Needy Families* (TANF). De *General Assistance* (GA) is vooral van belang voor behoeftige huishoudens die niet voor andere regelingen in aanmerking komen – met name alleenstaanden en paren zonder kinderen. Deze regeling is niet op nationaal



niveau geregeld. In 1992 hadden 22 staten een uniforme GA-regeling die voor de gehele staat geldig was; 20 staten hadden uitsluitend programma's in sommige 'counties' of steden; en in acht staten ontbrak deze voorziening geheel.

*Australië* kent geen collectieve sociale verzekeringen en geldt daardoor wel als schoolvoorbeeld van een liberaal of residueel systeem. Het land heeft inderdaad een hoge score op de eerste dimensie, maar is blijkens de schaalwaarden toch minder residueel dan de Verenigde Staten. De afwijking wordt veroorzaakt doordat de voorzieningen voor kinderen en het gemiddeld kinderbijslagbedrag op een hoger peil liggen dan in de Verenigde Staten, en ook doordat de vervangingspercentages zowel bij aanvang als na vijf jaar van werkloosheid in Australië hoger zijn dan in de Verenigde Staten. De vervangingspercentages na vijf jaar bijstand liggen voor paren met kinderen en eenoudergezinnen zelfs op een sociaal-democratisch niveau. Hoewel in Australië de middelgetoetste sociale bijstand vrijwel de enige vorm van sociale zekerheid is, is deze dus niet in alle opzichten residueel. Eardley et al. (1996: 4-40) wijzen erop dat vooral in de collectieve oudedagsvoorziening het residuele karakter van de Australische sociale zekerheid betrekkelijk is. Hoewel er sprake is van een middelentoets, ontving in 1989 ongeveer 80% van de ouderen een oudedagspensioen. Het grensbedrag waarboven geen recht op een collectieve uitkering bestaat, ligt hoger dan het gemiddelde loon en de vermogenstoets kent een hoog vrijgesteld bedrag.

Dat de totale opbrengst van de directe en indirecte belastingen in termen van het BBP in Australië op hetzelfde lage peil ligt als in de Verenigde Staten, wordt dan ook niet veroorzaakt doordat de te bekostigen voorzieningen in Australië over de gehele linie even karig zijn. De vrij gunstige leeftijdsopbouw van de bevolking (veel jongeren, relatief weinig ouderen) speelt hier evenzeer een rol.

Het liberale karakter van *Canada* is minder eenduidig dan dat van de Verenigde Staten en Australië; een aantal van de typisch residuele kenmerken wordt in het Canadese systeem niet aangetroffen. Zo is het aandeel van de middelgetoetste sociale bijstand beduidend lager dan in de Verenigde Staten en Australië. Een aantal voorzieningen heeft een niveau dat naar dat van de sociaal-democratische landen neigt. De hoogte van het minimumouderdomspensioen voor mensen zonder arbeidsverleden, dat wordt gedekt door de *Old Age Security*, is vergelijkbaar met dat van Zweden. De kinderbijslag kent een universele opzet en is niet aan het inkomen gerelateerd, en het totale voorzieningenpakket ter dekking van de kosten van kinderen ligt beduidend boven het niveau van de Verenigde Staten. Voorts komen alle werkende vrouwen in aanmerking voor zwangerschapsverlof, terwijl in andere liberale landen soms de helft hierop geen aanspraak kan maken. Ook de arbeidsdeelname van vrouwen is in Canada hoger dan gebruikelijk, ongeveer vergelijkbaar met het niveau van Noorwegen. Een overeenkomst met de corporatistische groep is de afwezigheid van een nabestaandenregeling voor alle ingezetenen. Desondanks heeft Canada ook vrij veel systeemkenmerken die wél residueel zijn, en past daarom binnen de liberale groep. De 'replacement rates' in de werkloosheids- en bijstandsregelingen zijn, zowel aan het begin als na vijf jaar werkloosheid, laag. Ook duurt de loongerelateerde werkloosheidsverzekering kort. Voorts wordt in de collectieve ouderdomsregeling een middelentoets toegepast voor de toeslagen die worden verstrekt aan gepensioneerden met weinig aanvullende inkomsten of jongere partners met een laag inkomen (*Guaranteed Income Supplement en Spouse's Allowance*). In de arbeidsongeschiktheidsregeling geldt een hoge drempel voor het sociale risico. Op de arbeidsmarkt is het aandeel van postindustriële werkgelegenheid in handel en financiële dienstverlening hoog, en wordt weinig geïnvesteerd in activerend arbeidsmarktbeleid. De benodigde financiering, gemeten aan de totale opbrengst

van belastingen en premies, is relatief beperkt en de marginale tarieven zijn verhoudingsgewijs laag.

Voor mensen met een arbeidsverleden zijn vrij ruimhartige loongerelateerde uitkeringen beschikbaar voor de risico's van pensionering, arbeidsongeschiktheid en overlijden, op basis van het *Canada Pension Plan* en het *Quebec Pension Plan*. Uitkeringen wegens werkloosheid, ziekte, zwangerschap en ouderschapsverlof vallen onder de *Unemployment Insurance*. De socialebijstandsregeling wordt voor een deel door de federatieve staat gefinancierd, maar de provincies en gemeenten kennen een grote vrijheid bij de vaststelling van toegangscriteria, het toepassen van de middelentoets, en het uitkeringsniveau. Ook is er een aparte bijstandsvoorziening voor de 'native Canadians' die in reservaten leven. Hierdoor bestaan er, als in de Verenigde Staten, aanzienlijke regionale verschillen. Ook in de kinderbijslagregelingen lopen de normbedragen in de provincies uiteen: sommige provincies geven toeslagen of variëren de bedragen met de leeftijd en het aantal kinderen. Met name het systeem in Quebec vertoont daardoor corporatistische trekken.

De naoorlogse verzorgingsstaat in het *Verenigd Koninkrijk* was aanvankelijk niet residueel, maar universalistisch. Het Beveridgeaanse stelsel met een nationale sociale verzekering, premiefinanciering, 'flat-rate'-uitkeringen en een beperkt sociaal vangnet, dat na de Tweede Wereldoorlog tot stand kwam, werd eerst nog uitgebouwd. In de jaren zestig en zeventig werden uitkeringen in toenemende mate inkomensgerelateerd, en kwam er ook dekking voor hen die onvoldoende premie hadden bijgedragen, alsmede voor moeilijk te dragen ziektekosten. Onder invloed van de economische crisis en de neoliberale beleidsfilosofie van de conservatieve regering werden in het begin van de jaren tachtig de loongerelateerde toeslagen geleidelijk beëindigd, en werden in de werkloosheidsregelingen de toegangsvoorwaarden verscherpt – onder meer door eisen te stellen aan de beschikbaarheid voor werk. Het fraudebeleid werd geïntensiveerd en de uitkeringen voor de kortlopende ziektegevallen en voor zwangerschap werden geprivatiseerd. De stelselwijzigingen culmineerden in de *Social Security Act* van 1986, waarin de nationale loongerelateerde pensioenvoorziening werd afgebouwd, de bijstandsregeling werd geherstructureerd, en stimulansen werden ingebouwd om over te gaan van publieke naar private voorzieningen. Eardley et al. (1996: 388-389) schetsen deze ontwikkeling als een verplaatsing van het accent in de collectieve sociale zekerheid naar 'targeting' en middelgetoetste sociale bijstand. Dit impliceert een verzwakking van het universalistische karakter van de Britse sociale zekerheid, een breuk ten opzichte van de systematiek van Beveridge, met "(...) social assistance becoming a mass scheme instead of a residual safety net (...)".

Desondanks kunnen in het stelsel nog steeds universalistische elementen worden aangewezen die teruggaan op de door Beveridge geïntroduceerde filosofie. Uit de analyse komt het Verenigd Koninkrijk dan ook naar voren als gematigd residueel – vergelijkbaar met Canada – met een zekere vertekening in sociaal-democratische richting.

De residuele kenmerken van het Verenigd Koninkrijk hebben betrekking op de geringe uitgaven voor sociale zekerheid, de naar verhouding lage marginale tarieven, een relatief groot aandeel 'means-tested' sociale bijstand, een kortdurende werkloosheidsverzekering, en weinig activerend arbeidsmarktbeleid.

De universalistische aspecten van het Britse systeem blijken in de eerste plaats uit de vervangingsniveau's, die hoger liggen dan in de andere liberale landen. De initiële uitkering bij werkloosheid is voor huishoudens met een laag inkomen een vrij hoog percentage van het eerdere inkomen, evenals de uitkering na vijf jaar werkloosheid voor alleenstaanden en paren zonder kinderen. Voor paren met kinderen is de 'replacement rate' na vijf jaar zelfs hoog, vergelijkbaar met die van Denemarken. Ook het minimumniveau in de collectieve oudedagsvoorziening

is voor mensen zonder arbeidsverleden tamelijk hoog, overeenstemmend met de uitkeringen in Zweden. Voorts geldt in de regeling voor arbeidsongeschiktheid ten aanzien van het sociaal risico een zeer lage drempel, vergelijkbaar met het niveau van Noorwegen en Nederland (minder dan 50%). Verder zijn de voorzieningen voor kinderen ruimhartiger dan gebruikelijk is in de liberale staten: het totale voorzieningenpakket voor de kosten van kinderen is redelijk, de kinderbijslag is universeel en niet aan het inkomen gerelateerd, en de kinderbijslagbedragen zijn hoger dan in de Verenigde Staten en Canada. Tenslotte is de werkgelegenheid in de handel beperkter dan in de andere liberale landen; maar die in de financiële dienstverlening is in het Verenigd Koninkrijk even omvangrijk als in de rest van dit landencluster.

Uit het bovenstaande blijkt dat de vrijwel gelijke score van het Verenigd Koninkrijk en Canada op de eerste dimensie een verschillende achtergrond heeft. In het Britse systeem heeft de afwijking van het liberale model betrekking op hogere 'replacement rates' bij werkloosheid en bijstand, een lage arbeidsongeschiktheidsdrempel, weinig werkgelegenheid in de handel en redelijke voorzieningen voor de kosten van kinderen. Canada deelt uitsluitend de laatstgenoemde deviatie met het Verenigd Koninkrijk; belangrijk zijn hier de hoge arbeidsdeelname van vrouwen, de algemene beschikbaarheid van het zwangerschapsverlof, de goede oudedagsvoorziening voor mensen zonder arbeidsverleden, de afwezigheid van een nabestaandenvoorziening voor ingezetenen, en het geringe belang van de middelgetoetste sociale bijstand.

In de corporatistische groep zijn de verschillen tussen België, Duitsland en Frankrijk gering. Zij delen de meeste corporatistische kenmerken en hebben relatief weinig gemeen met de liberale en sociaal-democratische landen. Toch zijn er enkele discrepanties.

*België* voldoet aan het algemene corporatistische beeld dat eerder werd geschetst, met drie uitzonderingen. Allereerst is de werkgelegenheid in de dienstensector hoger dan gebruikelijk. Voorts is de vervangingsratio voor de 'kale' bijstandsuitkering na vijf jaar zonder werk laag voor alleenstaanden en paren zonder kinderen; deze ligt op liberaal niveau. Daarbij past de kanttekening dat de diverse bijstandsregelingen in België – afzonderlijke voorzieningen voor gehandicapten, ouderen en de *Minimex* (Revenue minimum de moyens d'existence et de l'intégration) – van relatief ondergeschikt belang zijn, doordat veel risico's in sociale verzekeringen zijn afgedekt, waarvan de werkloosheidsuitkering tot 65 jaar doorloopt. Echter, de derde uitzondering is dat ook de vervangingsratio van de initiële werkloosheidsuitkering laag is – althans voor werknemers met een inkomen ter hoogte van de gemiddelde industriearbeider –, en deze voorziening wordt wel intensief benut. De oorzaak hiervan is dat de werkloosheidsuitkering (60% van het eerdereverdiend loon) is gebonden aan minimum- en maximum-bedragen, die niet heel sterk uiteenlopen.<sup>9</sup> De Belgische werkloosheidsregeling komt door het geringe uitkeringsbereik, de naar huishoudentype gedifferentieerde vloer- en plafondbedragen en de afwezigheid van duurbeperingen dicht bij een bijstandsvoorziening. Zij onderscheidt zich daar echter van doordat er geen middelentoets wordt toegepast, en doordat de regeling in bepaalde opzichten ook ruimhartig is. Zo kent de werkloosheidsregeling de mogelijkheid van een onderbrekingsuitkering, die mensen een tegemoetkoming geeft wanneer zij zich tijdelijk (een half tot één jaar) van de arbeidsmarkt willen terugtrekken, of een volledig dienstverband in een gedeeltelijk willen omzetten (hooguit vijf jaar).

*Frankrijk* voldoet in alle opzichten aan de corporatistische systeemkenmerken die eerder beschreven zijn, met één uitzondering: de arbeidsdeelname van vrouwen is iets hoger dan in België en Duitsland, en neigt meer naar een liberaal niveau. Ook deelt Frankrijk een aantal andere kenmerken met de liberale groep, waardoor de schaling op de eerste dimensie enigszins in deze richting verloopt. Dit betreft vooral het relatief grote belang van de sociale

bijstand. Hoewel Frankrijk pas sinds 1989 een algemeen sociaal vangnet heeft (*Revenu minimum d'insertion*), bestaan daarnaast al sinds lange tijd specifieke bijstandsvoorzieningen voor groepen als ouderen, gehandicapten en weduwen. Eardley et al. (1996) inventariseren acht landelijke bijstandsregelingen met verschillende doelgroepen. Daarnaast zijn er op departementaal en lokaal niveau, alsmede in ieder van de drie takken van de Franse sociale zekerheid<sup>10</sup> programma's gericht op verlening van bijzondere bijstand (*Aide Sociale* en *Action Sociale*). Door al deze regelingen wordt het aandeel van de middelgetoetste sociale bijstand in de totale uitgaven voor sociale zekerheid geschat op 15% (Eardley et al. 1996: 156). Dat is niet verwonderlijk, omdat de bijstand vaak als toeslag wordt uitgekeerd in gevallen dat de reguliere verzekeringen tekortschieten. Zo is er in Frankrijk geen collectieve basis-oudedagsvoorziening, met een aanvulling vanuit een loongerelateerde verzekering. De *Minimum Vieillesse* wordt slechts uitgekeerd aan ouderen die onvoldoende pensioen hebben opgebouwd. Ook de nabestaandenvoorziening (o.m. *Allocation Veuvage*) kent een dergelijke middelentoets. De marginale tarieven liggen in Frankrijk eveneens op liberaal niveau, doordat de personele inkomstenbelasting en de werknemerspremies verhoudingsgewijs laag zijn. Dat wordt echter gecompenseerd door hogere indirecte belastingen en werkgeverspremies, waardoor de totale opbrengst aan belastingen en premies uiteindelijk eenzelfde deel van het bruto nationaal product beslaat als in de overige corporatistische landen (44% à 46%).

De oorsprong van het corporatistische systeem lag in *Duitsland*, maar dat betekent niet dat de kenmerken van dit type hier prominenter zijn dan elders. Duitsland heeft wel een duidelijk corporatistisch systeem, maar kent ook een aantal uitzonderingen. Voor het merendeel betreft dit meeschalingen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering met de sociaal-democratische landengroep. Zo is de drempel bij sociale arbeidsongeschiktheid laag. Bij het beroepsgebonden risico geldt juist wel een minimumeis ten aanzien van arbeidsongeschiktheid, maar is de doelgroep breed gedefinieerd. Op deze drie punten is het Duitse systeem volstrekt gelijk aan dat van Zweden en Noorwegen.

Er zijn echter ook aspecten van het Duitse stelsel die naar het liberale systeem neigen. Zo is de kinderbijslag voor huishoudens met een hoger inkomen – vooral eenoudergezinnen – relatief laag, omdat hierbij een gedeeltelijke middelentoets wordt toegepast. Ook is de totaalopbrengst van belastingen en premies aan de lage kant (38% van het BNP, iets meer dan in het Verenigd Koninkrijk). Dit wordt veroorzaakt doordat de opbrengst van andere belastingheffingen dan de personele inkomstenbelasting in Duitsland laag is: 14% van het BNP, tegenover ongeveer 17% à 20% in de meeste andere landen. Alleen de Verenigde Staten komen met 11% lager uit.

In de sociaal-democratische groep vertoont het stelsel van *Denemarken* vrijwel alle typerende trekken. Denemarken heeft een universeel pensioen voor oudedagsvoorzieningen en arbeidsongeschiktheid, sociale verzekeringen voor werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, en een vangnet in de vorm van bijstand. Voorts zijn er subsidies voor woonlasten en de kosten van kinderen, en vrij uitgebreide sociale zorgvoorzieningen (verpleeghuizen, kinderopvang). Eardley et al. (1996: 112) concluderen dat "(...) the combination of universal and insurance-based social security places Denmark firmly in the scandinavian model of welfare states (...)". Een belangrijk verschil met Zweden en Noorwegen is evenwel, dat de Deense sociale zekerheid – met inbegrip van de sociale verzekeringen – vrijwel volledig uit belastingen wordt gefinancierd. Van de totale opbrengst aan heffingen (49% van het BNP) komt slechts 2% binnen via werknemerspremies, 53% via personele inkomstenbelasting, en 43% via overige belastingen. Het aandeel van de werkgeverspremies is nihil. De gemiddelde en marginale belastingtarieven van Denemarken (en Nederland) zijn het hoogst van alle onderzochte landen.

De 'replacement rates' zijn, passend binnen het sociaal-democratische stelsel, over het algemeen hoog; het vervangingsinkomen na vijf jaar werkloosheid voor een eenoudergezin met twee kinderen is zelfs beduidend hoger dan in alle andere landen (90%, tegenover 69% à 72% in Zweden en Nederland). De vervangingsratio voor paren zonder kinderen valt echter niet in de hoogste categorie (68%, tegenover 74% à 83% in Zweden en Nederland).

Toch voldoet het Deense systeem niet in alle opzichten aan het sociaal-democratisch model. De totale werkgelegenheid in de sociale dienstensector is lager dan in Zweden en Noorwegen, en veel collectieve voorzieningen zijn niet aan het loon gerelateerd maar 'flat-rate'. Van de variabelen die in de analyse zijn opgenomen, geldt dit bijvoorbeeld voor het betaalde zorgverlof en de uitkering voor niet-beroepsgebonden arbeidsongeschiktheid. Ook is in de collectieve oudedagsvoorziening en het nabestaandenpensioen sprake van een middelentoets. Door dergelijke afwijkingen kent Denemarken een zekere vertekening in de richting van het liberale systeem, hetgeen in de residuële score op de eerste dimensie van figuur 2.1 tot uiting komt.

Ook het stelsel in *Zweden* heeft vrijwel alle sociaal-democratische kenmerken, maar hier ontbreekt de liberale vertekening. Opmerkelijk is de financieringsstructuur, die anders is dan in Denemarken. Doordat Zweden relatief hoge werkgeverspremies kent (een opslag van circa 33% op het inkomen van de gemiddelde werknemer, vergelijkbaar met de heffing in België), zijn de marginale tarieven voor huishoudens lager dan in Denemarken. Dit is in het bijzonder het geval voor tweeverdieners, die naar internationale maatstaven een laag marginaal tarief hebben (circa 34% bij een inkomen van 1,33 maal dat van de doorsnee fabrieksarbeider), dat vergelijkbaar is met dat in het Verenigd Koninkrijk.

Verder zijn er enkele kenmerken die het Zweedse systeem deelt met de corporatistische groep. Dit betreft onder meer de lange duur van het betaalde en onbetaalde zorgverlof, en de volledige doorbetaling van het loon bij beroepsgebonden arbeidsongeschiktheid.

Het stelsel van *Noorwegen* is in een aantal opzichten minder sociaal-democratisch dan dat van Denemarken en Zweden. Er zijn enkele graduele verschillen, waardoor de schaalwaarden van Noorwegen in figuur 2.1 dichter bij de oorsprong liggen. De arbeidsdeelname van vrouwen is in Noorwegen iets lager, er wordt iets minder geld gespendeerd aan activerend arbeidsmarktbeleid, en de 'replacement rates' zijn over de gehele linie minder hoog. De belastingtarieven zijn lager dan in Denemarken, doordat het stelsel voor een deel ook uit premies wordt gefinancierd. Anders dan in Zweden wordt premie afgedragen door werkgevers én werknemers; de werkgeverspremies zijn in Noorwegen lager.

Een duidelijke afwijking van de andere sociaal-democratische landen is de zeer lage dekkingsgraad van de loongerelateerde aanvullende pensioenverzekering. In Noorwegen is dit een vrijwillige verzekering, die zo'n 25% van de werknemers bereikt. In Zweden en Denemarken is de verzekering verplicht en zijn alle werknemers er per definitie in ondergebracht.

*Nederland*, tenslotte, is van de onderzochte landen het enige dat niet bij een van de drie clusters kan worden ingedeeld. In de onderzochte periode – begin van de jaren negentig – was het Nederlandse stelsel een mengvorm met corporatistische en sociaal-democratische trekken. Met de corporatistische landen heeft Nederland gemeen dat een groot deel van de sociale zekerheid via premies wordt gefinancierd (met name opgebracht door werknemers), dat de regelingen voor sociale zekerheid een zeker onderscheid maken tussen beroepsgroepen, en dat ambtenaren vrij gunstige voorzieningen hebben. Ook is op de arbeidsmarkt sprake van een middelmatige financiële inzet voor activerend beleid, en is de arbeidsdeelname van vrouwen en oudere mannen laag. De vergoeding van de kosten voor kinderen is, anders dan in de meeste corporatistische

landen, vrij beperkt. Dat geldt echter niet voor grote gezinnen, die profiteren van de met het kindertal oplopende uitkeringshoogte zoals die tot 1995 in de kinderbijslagwet van kracht was. De overeenkomsten met de sociaal-democratische landen betreffen allereerst de hoge vervangingsratio's bij het begin en na vijf jaar werkloosheid. Deze liggen veelal op hetzelfde niveau als in Zweden en Denemarken (met uitzondering van die voor paren met kinderen na vijf jaar werkloosheid, die in deze landen een zeer hoog vervangingsinkomen – 95% à 100% – hebben). Hiermee correponderen de hoge Nederlandse belastingtarieven, die in dezelfde orde van grootte liggen als de Deense – de hoogste van alle onderzochte landen. Ook de geringe selectiviteit deelt Nederland met de sociaal-democratische landen, hetgeen bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in de hoge uitkering voor nabestaanden van niet-werknemers (de oude AWW) en de lage mate van arbeidsongeschiktheid die vereist is om voor een WAO- of AAW-uitkering in aanmerking te komen (mede doordat Nederland het onderscheid tussen beroepsgebonden en algemene invaliditeit niet kent).

Ook is de werkgelegenheid in de totale dienstensector hoog; deze ligt beduidend boven het niveau van Frankrijk en Duitsland (69% versus 58% à 65%). Dit ontstaat allereerst doordat de sociale dienstensector goed ontwikkeld is, hoewel iets minder omvangrijk dan in Zweden en Noorwegen (22% versus 26% à 29%). Daarnaast is de werkgelegenheid in de financiële en zakelijke dienstverlening verhoudingsgewijs groot: 11%, vergelijkbaar met die in het Verenigd Koninkrijk, Australië en Canada, maar omvangrijker dan in Zweden en Noorwegen.

Algemener geformuleerd is het Nederlandse stelsel in de hier beschouwde periode een mengeling van de universele doelgroep – het meest manifest in de volksverzekeringen –, de ruimhartige uitkeringsvoorwaarden en de hoge financieringslasten van het sociaal-democratische stelsel; en van de geringe 'arbeidsincentives', de beperking van het arbeidsaanbod van vrouwen en minder productieven, en de bescherming van de verworven levensstandaard die kenmerkend zijn voor de corporatistische landen. Esping-Andersen (1990: 53, 87) was aanvankelijk wat onduidelijk over de positie van Nederland in zijn typologie: soms werd het land ingedeeld bij het sociaal-democratische, soms bij het corporatistische type. In zijn laatste publicatie is hij meer uitgesproken over "the Dutch enigma", en erkent hij het fundamenteel hybride karakter van het stelsel: "(...) the Netherlands remain a Janus-headed welfare regime, combining both social democratic and conservative attributes (...)" (Esping Andersen 1999: 88). De Januskop van de Nederlandse verzorgingsstaat is ook in de resultaten van de hier verrichte empirische analyse duidelijk zichtbaar.

## Noten

- 1 Zo geldt Nederland – met België en Oostenrijk – in termen van decommodificatie als de top van de corporatistische groep. Bij de pensioenvoorziening wordt Nederland echter eerder tot de universalistische groep gerekend, met Noorwegen, Zweden, Nieuw-Zeeland en eventueel Denemarken (Esping-Andersen 1990: 53, 87).
- 2 Een aantal andere punten van kritiek op het werk van Esping-Andersen zijn voor deze studie van minder groot gewicht. Volledigheidshalve worden zij hier kort gememoreerd.
  - De generalisaties zijn soms wel erg algemeen; hierdoor ontbreekt het oog voor typerende landenverschillen binnen de clusters.
  - Er wordt goeddeels voorbijgegaan aan de betekenis van internationale ontwikkelingen (liberalisering en globalisering markteconomie, uitbreiding en interne versterking van de Europese Unie); landen worden als betrekkelijk gesloten en autonome politieke systemen geanalyseerd.
  - Esping-Andersen's oorspronkelijke analyse had betrekking op de ontwikkeling in de verzorgingsstaat tot de jaren tachtig, waardoor een aantal latere ontwikkelingen buiten beeld blijven. De ombuigingen en bezuinigingen van latere jaren – verlaging van uitkeringsniveaus, afschaffen van bepaalde voorzieningen, privatisering en versterking van marktwerking – hebben in verschillende landen het stelsel wellicht op uiteenlopende wijzen beïnvloed, waardoor het typologisch onderscheid tussen landen inmiddels misschien minder zuiver geworden is. Ook wordt de in termen van decommodificatie positieve visie op het Noordse model niet door latere ervaringen genuanceerd, hoewel Esping-Andersen wel wijst op de Achilleshiel van dit systeem: het komt onder druk te staan als loonmatiging en 'full employment' niet langer kunnen worden gerealiseerd, en dat is precies wat in de jaren negentig in Zweden gebeurde.
  - Tenslotte wordt voorbijgegaan aan de implicaties van recente politieke veranderingen (het opengaan van de grenzen met Oost-Europa en de Duitse eenwording), waardoor de defensie-uitgaven in West-Europa en de Verenigde Staten konden worden verlaagd en er iets meer ruimte op de overheidsbegrotingen ontstond.

In zijn latere werk gaat Esping-Andersen (1996, 1999) op een aantal van deze punten in. Hoewel hij erkent dat de verzorgingsstaten 'in transition' zijn, houdt hij vast aan de structurele verschillen tussen de drie typen 'welfare regimes'.

- 3 Princals (Principal components analysis by alternating least squares) is een vorm van niet-lineaire principale componentenanalyse. In reguliere principale componentenanalyse (PCA) worden variabelen herleid tot een beperkt aantal ongecorrleerde dimensies; hierbij wordt de gemiddelde samenhang van de variabelen met deze dimensies gemaximaliseerd. In PCA wordt a priori verondersteld dat de oorspronkelijke variabelen een interval-meetniveau hebben. Bij Princals kan het a priori meetniveau worden opgegeven en worden de variabelen, gegeven die restrictie, optimaal geschaald door kwantificaties te kiezen, die de samenhang met de principale component zo hoog mogelijk maken. Zie verder: Gifi (1990).
- 4 In de gepresenteerde analyse zijn in eerste instantie alle variabelen enkelvoudig ordinaal (single ordinal) geschaald. Dit impliceert dat de kwantificaties zodanig moeten worden gekozen, dat de oorspronkelijke ordening van de categorieën gehandhaafd blijft; de afstand tussen de schaalwaarden is echter vrij. Bij tien variabelen leidt de ordinaliteitseis tot een verlies aan fit van meer dan 0,50 over twee dimensies. Voor die kenmerken kan een betere schaling worden bereikt door het meetniveau minder restrictief te maken, in casu door niet te eisen dat de oorspronkelijke ordening van categorieën op één lijn gehandhaafd blijft (meervoudig nominale kwantificaties). Uit een nadere analyse blijkt, dat bij zes variabelen het verlies aan passendheid aanvaardbaar is, omdat de ordinaliteitseis leidt tot een inhoudelijk beter te interpreteren schaling. Voor vier variabelen is dat echter niet het geval, omdat de drie landenclusters hierbij afzonderlijk rond bepaalde kenmerken zijn geconcentreerd, hetgeen via een ordinale kwantificatie op één lijn in twee dimensies niet goed kan worden weergegeven. Bij deze variabelen – activerend arbeidsmarktbeleid, arbeidsdeelname van vrouwen, de arbeidsongeschiktheidsdrempel bij het 'risque social' en de aanwezigheid van een collectieve nabestaandenregeling voor ingezetenen – doet een meervoudig nominale kwantificatie het meeste recht aan de verschillen tussen de landen, en deze is dan ook aangehouden.
- 5 De eigenwaarde van de eerste dimensie is 0,40, die van de tweede 0,28. Er is ook een aanvullende analyse gedaan met een vijfdimensionele oplossing. De eigenwaarde van de drie 'hogere' dimensies blijken veel lager (0,14 voor de derde dimensie, 0,09 voor de vierde, en 0,07 voor de vijfde). Inhoudelijk levert deze analyse geen nieuwe inzichten op. Op de eerste twee dimensies blijven dezelfde verschillen en landenclusters bestaan, terwijl op de laatste drie dimensies enkele minder goed te interpreteren, systematische verschillen tussen landen worden aangetroffen. Zo wordt de derde dimensie gedomineerd door enkele

verschillen tussen Nederland enerzijds, en Zweden en Noorwegen aan de andere kant. Dit betreft onder meer het wat lagere aandeel van de sociale dienstensector en de hogere marginale belastingtarieven in Nederland, de afwezigheid van een regeling voor volledige vervroegde uittrekking in Zweden en Noorwegen, en de afwezigheid van een collectieve nabestaandenverzekering specifiek voor werknemers in Nederland.

- 6 Er is voor gekozen de doorsnee richting van de kenmerken aan te duiden, omdat een plot van alle categorie-kwantificaties het beeld onduidelijk zou maken.
- 7 Overigens worden deze inkomsten niet ten volle besteed aan de hier onderzochte elementen van de verzorgingsstaat, maar ook aan andere overheidstaken, zoals justitie, defensie, onderwijs en gezondheidszorg.
- 8 De progressiviteit van de kinderbijslagbedragen naar rata van het kindertal is in Nederland bij de herziening van de kinderbijslagwet in 1995 afgeschaft.
- 9 Een paar met kinderen ontving in België in 1989 een uitkering van 60% van het laatstverdiende loon, met een minimumbedrag van 898 BF en een maximum van 1079 BF per dag (respectievelijk 49 en 59 gulden per dag). Ter vergelijking: een Nederlandse werkloze kon in 1990 in aanmerking komen voor 70% van een maximumdagloon van 265 gulden.
- 10 De takken zijn de kassen voor gezinsvoorzieningen (Caisse d'Allocations Familiales), het pensioenfonds voor werknemers in loondienst (Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Saliariés), en de ziekteverzekering (Caisse Nationale d'Assurance Maladie).



## Bijlage: Indeling van landen op 58 systeemkenmerken

kenmerk	landen													bron
	NL	B	D	F	S	N	DK	UK	USA	CAN	AUS			
occupationalisme														
regelingen voor beroepsgroepen	2	2	3	3	1	1	1	2	1	1	1	1	1	US Dpt. Health & Human Services (1991)
niveau bescherming ambtenaren b)	4	4	4	4	1	2	2	2	3	1	1	1	1	ILO (1992)
codes/indicatoren														
1=niët; 2=enigszins; 3=frequent														
1= <150\$; 2=150-299\$; 3=300-499\$;														
4= >500\$ per hoofd bevolking 15-64 jaar														
financiering														
totaalopbrengst (in)directe belastingen en sz-premies/BNP (1991)	3	3	2	3	4	3	4	2	1	2	1	2	1	OECD (1995a)
gem.3. heffingspercentages directe belastingen en sz-premies (eenverdiener+kinderen, APW) (1991)	4	2	3	1	3	3	4	2	1	1	1	1	1	OECD (1995a)
marginaal tarief alleenstaande 1,33 APW (1991/92, belasting +sz-premie)	5	4	3	1	4	3	5	1	2	2	3	2	3	OECD (1994b; 262)
marginaal tarief eenverdiener 2k 1,33 APW (1991/92, belasting +sz-premie)	3	2	1	1	2	2	3	1	1	2	2	2	2	OECD (1994b; 262)
marginaal tarief tweeverdiener 2k 1,33 APW (1991/92, belasting + sz-premie)	4	3	2	1	1	1	3	1	1	3	2	2	2	OECD (1994b; 262)
gem. opslag% werkgeverspremies (eenverdiener + kinderen, APW) (1991)	2	4	3	1	4	3	0	2	2	2	2	1	1	OECD (1995a)
aandeel premiefinanciering van sociale zekerheid	4	3	4	4	2	2	1	2	3	1	1	1	1	ILO (1992)
belastingincentives arbeid (vrijstellingen als % gemiddeld inkomen APW eenverdiener) (1991)	2	4	3	4	2	3	2	1	1	1	1	1	1	OECD (1995a)
belastingincentives arbeid (vrijstellingen kost-wINNERS - niet i.v.m. kinderen - als % inkomen) (1991)	3	1	1	1	1	1	2	3	3	2	2	2	2	OECD (1995a)
arbeidsmarkt														
weettelijk minimumloon (1990) a)	3	1	1	3	1	1	1	2	2	2	2	1	1	OECD (1994b; 46 e.v.)
dekkingsgraad cao's (1990)	3	4	4	4	3	3	2	1	1	1	3	1	3	OECD (1997a; 71)
activerend arbeidsmarktbeleid (1990-91) c)	3	3	3	3	4	3	4	2	1	2	1	2	1	OECD (1993; 73)
arbeidsparticipatie mannen 55-64 jaar (1990)	1	1	2	1	4	4	3	3	3	3	3	3	3	OECD (1995b)
arbeidsparticipatie mannen 65+ jaar (1990)	1	1	1	1	3	4	3	2	4	3	2	4	3	OECD (1995b)
arbeidsparticipatie vrouwen 25-54 jaar (1990)	1	1	1	2	4	3	4	2	2	3	2	3	2	OECD (1997a; 71)

(vervolg) kenmerk	codes/indicatoren	landen											bron			
		NL	B	D	F	S	N	DK	UK	USA	CAN	AUS				
totale werkgelegenheid dienstensector (1992)	1= <65%; 2=66-67%; 3=69-73%	3	3	1	1	3	3	2	2	3	3	3	3	3	3	OECD (1994a: 6)
werkgelegenheid dienstensector: sociaal/ gemeenschap/welzijn	1= <15%; 2=17-19%; 3=21-22%; 4=26-30%	3	2	1	2	4	4	2	2	3	2	3	2	2	2	OECD (1994a: 6)
werkgelegenheid dienstensector: financieel/zaken/ ontroerend goed	1= <9%; 2=9-10%; 3=11-12%; 4=13%	3	2	1	2	2	1	2	3	4	3	4	3	3	3	OECD (1994a: 6)
werkgelegenheid dienstensector: groot- en detailhandel	1= <15%; 2=16-17%; 3=18-19%; 4= >22%	2	2	2	2	3	1	1	2	4	4	4	4	4	4	OECD (1994a: 6)
ouderdompensioen	1=alleen werknemers; 2=ingezetenen	2	1	1	1	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	US Dpt. Health & Human Services (1991)
dekking afzonderlijke collectieve ouderdoms- voorziening	1=laag (<750\$); 2=midden (750-899\$); 3=hoog (>900\$) e)	3	1	1	1	2	3	3	2	1	2	1	2	1	1	US Dpt. Health & Human Services
minimumniveau collectieve voorziening niet- werknemers (1991)	1=niet; 2=ja, gedeeltelijk (bv. toeslagen of bijsland voor niet-verz.); 3=vrijwel altijd	1	1	1	2	1	1	2	2	2	2	2	2	2	3	OECD (1988)
means testing collectieve dekking	1=5-25%; 2=45-55%; 3=60-80%; 4=100% v.d. werknemers	2	1	3	3	4	1	4	2	2	2	2	2	2	3	OECD (1992: 34-38)
dekking beroepsgebonden loongereleerde pensioenen	1=53%; 2=60-61%; 3=65-70%	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	OECD (1992: 34-38)
gemiddelde bruto replacement rate loongereel. pensioen (incl. soc. zekerheid)	1=nee; 2=ja	2	1	2	2	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	US Dpt. Health & Human Services (1991)
equivalentie verzekeringsduur/hoogte col. uitkering (semi)coll. regeling voor volledige vervroegde uitkering	1=niet; 2=wel, 60-65 jr; 3=wel, <60 jaar	2	3	1	3	1	1	2	3	2	1	2	1	3	3	OECD (1988); De Kemp (1992)
nabestaandpensioen	1=geen; 2=flat rate laag; 3=flat rate hoog	3	1	1	1	3	3	3	2	2	2	2	1	2	2	US Dpt. Health & Human Services (1991)
collectieve voorziening weduwen ingezetenen	1=geen; 2=uitsluitend tijdelijke voorziening; 3=ja (geen duurbeperking tot pensioen)	1	3	3	3	2	2	3	1	3	3	1	3	1	1	US Dpt. Health & Human Services (1991)
collectieve voorziening weduwen werknemers	1=ja (geen duurbeperking tot pensioen)	1	1	1	3	1	1	2	2	2	1	2	1	3	3	US Dpt. Health & Human Services (1991)
means testing	1=niet; 2=ja, gedeeltelijk (bv. toeslagen of bijsland voor niet-verz.); 3=vrijwel altijd	2	2	2	2	3	1	2	2	1	2	2	1	1	1	US Dpt. Health & Human Services (1991)
zelfstandig wezenpensioen	1=nee; 2=ja (excl. toeslagen op weduwenpensioen)	2	2	2	1	2	2	2	1	2	2	1	2	1	1	US Dpt. Health & Human Services (1991)

(vervolg) kenmerk	codes/indicatoren	landen										bron					
		NL	B	D	F	S	N	DK	UK	USA	CAN		AUS				
kosten van kinderen																	
totaal voorzieningenniveau	1=laag; 2=midden; 3 hoog g)	2	3	2	3	3	2	2	2	1	2	2	1	2	2	2	Bradshaw et al (1993: 74); Zweden en Canada: diverse bronnen
kinderbijslag:																	
inkomensgerelateerde/universele opzet	1=ink.gerelateerd; 2=universeel; 3=universeel en ink.gerelateerd systeem	2	2	3	3	2	2	2	3	1	2	1	2	1	1	1	Bradshaw et al (1993: 35-37); US Dpt. of Health & Human Services (1991)
gemiddelde kinderbijslag (universeel+ink.ger.)	1<300 gulden p.m.; 2=300-399; 3=400-499; 4=ca 600; 5=950-1.050 gulden per maand	2	4	2	5	5	4	3	1	1	3	1	1	3	1	3	Bradshaw et al (1993: 37); US Dpt. of Health and Human Services (1991)
18 gezinstypen h)	1=100-135; 2=150-175; 3=ca. 240	1	1	1	1	0	2	2	2	3	0	3	0	3	0	3	Bradshaw et al (1993: 37)
bedrag arme eenoudergezinnen tov. landengemiddelde (=100)	1=0-80; 2=100; 3=130-150	2	2	1	3	0	3	3	1	1	0	1	0	1	0	1	Bradshaw et al (1993: 37)
bedrag niet-arme eenoudergezinnen tov. landengemiddelde (=100)	1=80-100; 2=140; 3=200-700	3	3	3	2	0	1	1	3	3	0	3	0	3	0	3	Bradshaw et al (1993: 37)
bedrag arme paren 4 kinderen tov. landengemiddelde (=100)	1=0-100; 2=125-170; 3=200-210	3	3	2	2	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	Bradshaw et al (1993: 37)
bedrag niet-arme paren 4 kinderen tov. landengemiddelde (=100)																	
belastingvoordelen:																	
belastingvoordelen paren m.k. (32 gezinstypen) tov. paren z.k. i)	1=nihtl; 2=15-43; 3=105-136; 4=164-195 gulden per maand	1	4	4	3	1	3	1	1	3	2	2	2	2	2	2	Bradshaw et al (1993: 41); OECD (1995a)
arbeidsongeschiktheid																	
algemene permanente invaliditeit (risque social): dekking	1=sommige wr; 2=alle werkn; 3=werkn+zelfst; 4=ingezeten; 5=ingez(basis)+werkn (loonger.)	5	1	2	2	5	4	3	3	3	3	3	3	4	4	4	US Dpt. Health & Human Services (1991); EC (1990); SCP (1992)
arbeidsongeschiktheidsdrempel	1= <50%; 2=50-64%; 3=65-79%; 4=80-100%	1	3	2	3	2	1	2	1	4	4	4	4	4	4	4	US Dpt. Health & Human Services (1991); EC (1990); SCP (1992)
uitkeringsniveau	1=vast bedrag; 2=loongerelateerd	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	2	2	1	2	1	US Dpt. Health & Human Services (1991); EC (1990); SCP (1992)

(vervolg) kenmerk	codes/indicatoren	landen										bron	
		NL	B	D	F	ZWE	NOR	DK	UK	USA	CAN		AUS
invaliditeit door arbeidsongevallen of beroepsziekten (risque professionnel): dekking	0=nvt (in alg regeling); 1=sommige wn; 2=alle wn; 3=alle wn+zelfst, trainees, enzovoort	0	1	3	2	3	3	3	2	2	1	2	US Dpt. Health & Human Services (1991); EC (1990); SCP (1992)
arbeidsongeschiktheidsdrempel	0=nvt; 1=geen; 2=wel	0	1	2	1	2	2	2	2	1	1	1	US Dpt. Health & Human Services (1991); EC (1990); SCP (1992)
uitkeringsniveau	0=nvt; 1=flat rate; 2=percentage v.h. loon; 3=volledig loon (met maximum)	0	3	2	3	3	2	2	1	2	2	2	US Dpt. Health & Human Services (1991); EC (1990); SCP (1992)
werkloosheid en bijstand		3	2	2	3	3	2	3	2	1	1	2	OECD (1997b; 29)
netto replacement rate <sup>a)</sup> werkl. verz. initieel, paar mk, 2/3 average production worker	1=60-69%; 2=75-80%; 3= >83%	3	1	3	2	3	2	3	1	1	1	2	OECD (1997b; 29)
netto replacement rate werkl. verz. initieel, paar mk, average production worker	1=60-69%; 2=70-75%; 3= >78%	2	3	2	2	3	3	3	1	1	1	1	OECD (1997b; 31)
duur werkl. verzekering (geen middelenstoets, loongerelateerd) <sup>j)</sup>	1=geen-1 jaar; 2=variabel naar arb. verfl en/of leeftijd; 3=3,5 jaar tot onbeperkt	4	2	3	3	4	3	4	3	1	2	2	OECD (1997b; 28)
netto replacement rate bijstandsuitkering na 5 jr z wrk; alleenstaande	1= <10%; 2=27-39%; 3=46-52%; 4=62-65%	3	1	1	2	3	2	4	2	1	2	3	OECD (1997b; 28)
netto replacement rate bijstandsuitkering na 5 jr z wrk; eenoudergezin <sup>2</sup> k	1=42-50%; 2=57-65%; 3=69-72%; 4=90%	4	2	3	3	4	3	3	3	1	2	2	OECD (1997b; 28)
netto replacement rate bijstandsuitkering na 5 jr z wrk; paar z k	1= <15%; 2=46-50%; 3=57-68%; 4=74-83%	2	1	1	1	3	2	3	2	1	1	2	OECD (1997b; 28)
netto replacement rate bijstandsuitkering na 5 jr z wrk; paar 2 k	1=49-65%; 2=71-83%; 3=95-100%	2	1	1	1	3	2	3	2	1	1	2	OECD (1997b; 28)
aandeel means-tested sociale bijstand in totale sz-uitgaven	1=3-5%; 2=7-9%; 3=15% en meer	2	1	1	3	2	1	1	3	3	2	3	Eardley et al. (1996), voor Nederland: Sociale Nota 1997

(vervolg) kenmerk	codes/indicatoren	landen											bron				
		NL	B	D	F	S	N	DK	UK	USA	CAN	AUS					
verlofregelingen i.v.m. zorg																	
zwangerschaps-, bevallings- en ouderschapsverlof: duur	1 = <0.5 jr; 2=0.5-1.5 jr; 3= >1.5 jr	2	3	3	3	3	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	OECD (1995c; 181)
idem: duur betaalde (loongelateerde) uitkering	1=geen uitkering; 2=flat rate; 3=loon, <13w; 4=loon, 13,25 w; 5=loonger., >26 w.	4	4	3	4	5	2	3	1	4	1	4	1	4	1	4	OECD (1995c; 181)
dekkingsgraad zwangerschapsverlof (totaal van alle werkende vrouwen)	1= <50%; 2=50-99%; 3=100% †	3	3	3	3	3	3	3	2	1	3	1	3	1	3	1	LIS
niveau zwangerschapsuitkering	1 = <50%; 2=50-69%; 3=70-84%;4=85-99%; 5=100% van het loon	5	3	5	3	4	5	4	1	2	2	2	2	2	2	2	LIS
a	In de Verenigde Staten en Canada kan het wettelijk minimumloon in deelstaten afwijken van het landelijk beeld. In het Verenigd Koninkrijk was het wettelijk minimumloon aan het begin van de jaren negentig beperkt tot sectoren waar collectieve onderhandelingen en vakbonden geen sterke structuur vormen.																
b	Uitgaven ambtenarenvoorzieningen per hoofd van de bevolking 15-64 jaar, in US \$.																
c	Totaal van arbeidsmarkttraining, maatregelen gericht op jongeren, gesubsidieerde arbeid en reïntegratieve maatregelen/werkplaatsen voor arbeidsongeschikten.																
d	Uitkeringsbedrag/leerdere verdiend loon (na belastingen).																
e	Gemiddeld bedrag van alleenstaande en paar, incl. eventuele huursubsidie.																
f	Voor Duitsland, Frankrijk, België en de Verenigde Staten is uitgegaan van de vergoedingen bij behoeftigheid, bij ontstentenis van oudedagsvoorzieningen voor niet-werknemers.																
g	De middelste klasse bestaat uit het Verenigd Koninkrijk (60%).																
h	Gebaseerd op de gemiddelde rangschikkingen van landen naar het totale voorzieningepakket. Inkomen, anderhalf maal gemiddeld inkomen).																
i	Parren en eenoudergezinnen met resp. 1, 2, en 4 kinderen (van 3, 7, 8 en 14 jaar oud); uitgesplitst naar inkomensniveau (heeft gemiddeld inkomen, gemiddeld inkomen, anderhalf maal gemiddeld inkomen).																
j	Parren met 1, 2, 3 en 4 kinderen naar 8 inkomensposities. In Australië bestaat geen werkloosheidsverzekering. De uitkeringsduren in Nederland, Duitsland en Frankrijk zijn soms wel langdurig (tot 4 a 5 jaar), maar soms ook kort (een half jaar), afhankelijk van arbeidsverleden/leeftijd. In België is de werkloosheidsuitkering niet in duur beperkt. In Zweden kan men het recht periodiek vernieuwen door deelname aan arbeidsmarktprogramma's.																



### 3 HYPOTHESEN EN GEGEVENS

In dit hoofdstuk worden allereerst hypothesen geformuleerd over de samenhang tussen de onderscheiden typen verzorgingsstaten en bepaalde sociaal-economische resultaten, zijnde de herverdeling van inkomen, de inkomensongelijkheid, de sociale welvaart en de armoede in de verschillende landen (§ 3.1). Daarna volgt een overzicht van de databestanden die in de volgende hoofdstukken zullen worden gebruikt om de hypothesen te toetsen (§ 3.2).

#### 3.1 Hypothesen

In zijn studie besteedt Esping-Andersen niet veel aandacht aan de onderwerpen die hier centraal staan: herverdeling, inkomensongelijkheid, sociale welvaart en armoede. Sterker, vanuit zijn theoretische interesse sluit hij deze traditionele functies van de verzorgingsstaat expliciet uit: "In any case, poverty and income distribution constitute only one (albeit important) aspect of welfare state stratification. Even if inequalities in living standards decline, it may still be the case that essential class or status cleavages persist. What concerns us here is not so much incomes as how nations differ in the structuring of social citizenship" (Esping-Andersen 1990: 57).

Zijn typologie is desondanks bruikbaar om hypothesen te formuleren over de verschijnselen die in deze studie worden onderzocht. Juist doordat Esping-Andersen's indeling niet is gebaseerd op verschillen tussen landen in de mate van inkomensongelijkheid, armoede en dergelijke, kan zij dienen als startpunt voor theoretische veronderstellingen, zonder direct tautologisch te worden. Hoewel er een relatie tussen enerzijds de mate van decommodificatie, stratificatie en postindustriële werkgelegenheid, en anderzijds de hier onderzochte verschijnselen mag worden verondersteld, is die zeker niet dwingend. De systeemkenmerken die ten grondslag liggen aan de empirische typologie (zie figuur 2.1), kan men beschouwen als de input van de verzorgingsstaat in de verschillende landenclusters. In het vervolg van deze studie zal worden onderzocht of de verschillen in de inrichting van het sociaal-economische bestel ook systematisch doorwerken in de output: de resultaten van het bestel in termen van herverdeling, inkomensongelijkheid, sociale welvaart en armoede.<sup>1</sup>

Esping-Andersen deelt landen vooral in naar de publieke en private voorzieningen in de sociale zekerheid, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening. Bepaalde aspecten van de verzorgingsstaat, zoals de inrichting van het belastingstelsel, de rol van kapitaalinkomens en het onderwijssysteem, blijven goeddeels buiten beschouwing. Vooral de geringe belichting van belastingheffing in de typologie is voor deze studie een gemis. Voorzover zij niet uit Esping-Andersen's typologie kunnen worden afgeleid, zullen waar nodig aanvullende veronderstellingen worden gemaakt.

Hierbij past de kanttekening dat niet wordt ingegaan op de rol van indirecte belastingen (zoals de BTW), omdat daarover in de gebruikte bestanden geen gegevens beschikbaar zijn. Doordat de feitelijke indirecte belastingen tussen landen uiteenlopen – in een recente OECD-studie wordt gesproken van een bandbreedte van 0,9% van het BBP in de Verenigde Staten, tot 8,0% in Denemarken (Adema 1999) –, zijn de resultaten in termen van het feitelijk besteedbaar inkomen van huishoudens enigszins vertekend.

Ook kan dit onderzoek niet pretenderen dat de gehele output van de verzorgingsstaat in de diverse landen wordt gemeten. Zo is geen rekening gehouden met de 'publieke rijkdom', in die

zin dat de welvaart die burgers ontleen aan inkomensoverdrachten die gebonden zijn aan het gebruik van bepaalde voorzieningen (zoals gesubsidieerd onderwijs of kinderopvang), niet is meegeteld. Dit zou een internationaal-vergelijkende analyse van het 'profijt van de overheid' vergen, waarbij de gebruikers die profijt hebben van gebonden inkomensoverdrachten, in ieder land een bepaald bedrag krijgen toegerekend. Hoewel het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) zo'n analyse voor Nederland met enige regelmaat verricht (zie bv. Pommer en Ruitenbergh 1994), wordt in deze studie goeddeels voorbijgegaan aan de tertiaire inkomensverdeling. Er is echter wel rekening gehouden met enkele tertiaire componenten: huursubsidies, studiebeurzen en een aantal voorzieningen in natura (zoals de Food stamps in de Verenigde Staten) zijn tot het besteedbaar inkomen gerekend, en de premies voor de ziektekostenverzekering zijn op het besteedbaar inkomen in mindering gebracht.

Een andere beperking van deze studie is, dat verschillen in uitkomsten ten aanzien van de inkomensverdeling, het inkomensniveau en armoede uitsluitend worden gerelateerd aan het verzorgingsstaatype. Uiteraard worden deze verschillen ook door vele andere kenmerken beïnvloed, zoals demografische en economische factoren (bv. bevolkingsomvang en -groei, leeftijdsopbouw, economische conjunctuur en sectorstructuur). Gezien het beperkte aantal van elf landen waarvoor de benodigde inkomensgegevens beschikbaar waren, is het echter niet mogelijk een (multivariate) analyse uit te voeren waarin met meerdere achtergrondkenmerken wordt rekening gehouden. Alleen wanneer een directe relatie tussen de uitkomsten van de analyses en een specifiek achtergrondkenmerk erg voor de hand ligt (zoals het effect van het aandeel ouderen in de bevolking op de uitgaven voor de sociale zekerheid), is hieraan expliciet aandacht besteed.

In de volgende subparagrafen zal voor ieder onderwerp uit deze studie een aantal hypothesen worden geformuleerd, die op de typologie van Esping-Andersen geënt zijn. Alle hypothesen waarin sprake is van tegenstellingen tussen landenclusters, dienen zo begrepen te worden, dat het veronderstelde patroon duidelijker is naarmate landen meer beantwoorden aan het ideaaltypus van het landencluster, zoals dat in de vorige paragraaf in kaart is gebracht.

### *3.1.1 Hypothesen over inkomensherverdeling*

In hoofdstuk 4 worden de verschillen tussen de landenclusters onderzocht in de mate waarin het inkomen uit loon, winst en vermogen via belastingen, premies en socialezekerheidsuitkeringen wordt herverdeeld over inkomensgroepen (verticale herverdeling).

De centrale hypothese daarbij is:

*In liberale verzorgingsstaten is de inkomensnivellering via belastingen en sociale zekerheid gering, in corporatistische verzorgingsstaten gematigd, en in sociaal-democratische verzorgingsstaten groot.*

Preciezer geformuleerd is de veronderstelling dat het verschil tussen de ongelijkheid van de primaire en van de secundaire inkomensverdeling in de liberale regimes het kleinst is en in de sociaal-democratische het grootst; de corporatistische landen nemen een tussenpositie in.

De sterke herverdeling in de sociaal-democratische landen wordt verondersteld op grond van:

- de relatief hoge sociale uitkeringen;
- de ruime personenkring;
- een sterk progressieve inkomstenbelasting;
- de hoge gemiddelde belastingdruk.



De corporatistische regimes financieren een groot deel van de sociale uitkeringen uit sociale premies die, vanwege franchises en maximumpremiegrenzen, minder progressief zijn dan de loon- en inkomstenbelasting. Bovendien variëren de sociale uitkeringen, als gevolg van de band tussen betaalde premies en uitkeringshoogte (equivalentiebeginsel), sterker dan in de sociaal-democratische landen. Daar staat tegenover dat de corporatistische landen, vanwege het passieve arbeidsmarktbeleid en de lage arbeidsdeelname, een groot aantal uitkeringsgerechtigden tellen. Dit kan het herverdelende effect van de sociale zekerheid weer versterken, zodat niet bij voorbaat vaststaat dat de inkomensherverdeling kleiner is dan in het sociaal-democratische cluster.

In de liberale verzorgingsstaten zijn de heffingen lager en, gesteund door de liberale ideologie, minder progressief. Veel uitkeringen kennen echter een middelentoets en komen daardoor vooral ten goede aan de laagste inkomens. De sociale uitkeringen werken daardoor sterk nivellerend. Naar verwachting is het effect daarvan op de totale inkomensongelijkheid echter beperkt, vanwege de kleine personenkring en het lage niveau van de uitkeringen. Per saldo zou de inkomensherverdeling in het liberale cluster daardoor toch het geringst zijn.

### *3.1.2 Hypothesen over inkomensongelijkheid*

In hoofdstuk 5 staat de ongelijkheid in het secundaire inkomen centraal. Ten aanzien van de verschillen tussen de landenclusters zal de volgende hypothese worden getoetst:

*De ongelijkheid in het secundaire inkomen is het grootst in liberale landen, het kleinst in sociaal-democratische. De corporatistische landen nemen een tussenpositie in, vrij dicht bij het sociaal-democratische cluster.*

De ongelijkheid in secundair inkomen wordt op voorhand het grootst geacht in liberale landen, doordat de primaire inkomensverdeling ongelijker is en de herverdeling (zie § 3.1.1) hier het geringst wordt verondersteld. De grote ongelijkheid in de primaire inkomensverdeling is een gevolg van: de zwakkere juridische bescherming van werknemers (ontslagrecht en dergelijke: werknemers hebben een zwakkere onderhandelingspositie) en de zwakkere organisatie van de factor arbeid (minder machtige vakbonden; geen algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst).

De inkomensongelijkheid wordt het kleinst verondersteld in de sociaal-democratische staten, vanwege de combinatie van een relatief gelijke primaire inkomensverdeling en de sterke herverdeling tussen actieven en niet-actieven (zie § 3.1.1). De geringe primaire inkomensongelijkheid kan worden toegeschreven de uitgebreide juridische bescherming van werknemers en een sterke onderhandelingspositie van de vakbonden.

De tussenpositie van de corporatistische staten ontstaat doordat de ongelijkheid in de primaire inkomensverdeling vergelijkbaar is met die in het sociaal-democratische cluster, maar de herverdeling minder sterk is (zie § 3.1.1). De mate van inkomensongelijkheid is hierdoor naar verwachting iets groter dan in de sociaal-democratische landen.

### *3.1.3 Hypothesen over sociale welvaart*

Sociale welvaart heeft betrekking op de combinatie van de ongelijkheid en het gemiddelde inkomen in een land. In hoofdstuk 6 wordt nagegaan in hoeverre hierin tussen de landenclusters verschillen bestaan. Het beleidsmatige belang van deze analyse kan worden geschat door twee extreme scenario's. Enerzijds is het denkbaar dat een land een dermate ver doorgevoerde inkomensgelijkheid nastreeft, dat dit ten koste gaat van het nationaal inkomen.

De hoge werkgeverslasten ontmoedigen investeringen in arbeid en bevorderen de uitstoot van minder productieven, daardoor neemt het aantal premiebetalers af en stijgt het aantal uitkeringsgerechtigden, hetgeen een verdere stijging van de heffingen noodzakelijk maakt. Deze

ontwikkeling wordt versterkt door het hoge morele risico (calculerend gedrag van burgers) dat met een zeer toegankelijk en genereus, op herverdeling gericht sociaal stelsel gepaard gaat, en door de ontmoedigende werking van hoge marginale tarieven op het arbeidsaanbod.

In een tweede scenario ligt het primaat bij de bevordering van economische groei door de inkomens uit productieve arbeid en winst te maximaliseren. Werkgevers, werknemers en uitkeringsgerechtigden worden hierdoor geconfronteerd met sterke financiële prikkels, waardoor het gemiddelde inkomen stijgt. Een hoge mate van inkomensongelijkheid is daarvoor de prijs. Dit kan aanleiding geven tot sociale onrust en op de lange termijn mogelijk ook in economische zin minder productief blijken (bijvoorbeeld doordat arme gezinnen niet kunnen investeren in de opleiding van hun kinderen, waardoor het human capital onderbenut blijft). Beide scenario's illustreren het belang van de relatie tussen inkomensongelijkheid en het welvaartsniveau van een land. De hier onderzochte landen streven naar een optimale mix van ongelijkheid en gemiddeld inkomen. Waar voor een bepaald land het optimum ligt, hangt af van de mate van ongelijkheidsaversie, c.q. de preferenties ten aanzien van het gemiddelde inkomensniveau. In een democratische samenleving zou de gerealiseerde sociale welvaart idealiter een weerspiegeling moeten zijn van de voorkeuren van de bevolking inzake de ongelijkheid en het inkomensniveau.

De volgende hypothesen zullen worden onderzocht:

1. *Er bestaat een negatieve samenhang tussen de gelijkheid van de besteedbare inkomens en de hoogte van het gemiddelde inkomen: naarmate het besteedbare inkomen van een land meer gelijk is verdeeld, is het gemiddelde inkomen lager.*
2. *In liberale verzorgingsstaten is de ongelijkheid groot en het gemiddelde inkomen hoog; in sociaal-democratische verzorgingsstaten is de ongelijkheid klein en het gemiddelde inkomen laag; in de corporatistische verzorgingsstaten is de ongelijkheid groter dan in de sociaal-democratische, maar is het niveau van het gemiddelde inkomen vergelijkbaar.*
3. *De rangorde van landen naar sociale welvaart hangt af van het gewicht dat men toekent aan de mate van ongelijkheid. Als men weinig gewicht toekent aan inkomensongelijkheid, is de sociale welvaart het hoogst in de liberale verzorgingsstaten; als men veel gewicht toekent aan inkomensongelijkheid, is de sociale welvaart het hoogst in de sociaal-democratische verzorgingsstaten; en als men een matig gewicht toekent aan inkomensongelijkheid, is de sociale welvaart het hoogst in de corporatistische verzorgingsstaten.*
4. *De afweging tussen inkomensongelijkheid en het gemiddelde inkomen weerspiegelt de voorkeuren van de bevolking. In liberale verzorgingsstaten hecht de bevolking relatief veel belang aan economische groei, en in de sociaal-democratische verzorgingsstaten aan verkleining van inkomensverschillen. De bevolking van de corporatistische verzorgingsstaten kent aan beide doeleinden ongeveer evenveel belang toe.*

De eerste twee hypothesen zullen worden getoetst door een analyse van de feitelijke combinatie van inkomensongelijkheid en het gemiddeld inkomen. De derde hypothese wordt onderzocht via een paarsgewijze vergelijking van landen voor alle denkbare graden van ongelijkheidsaversie. De vierde stelling wordt beoordeeld op basis van internationaal-vergelijkend opinieonderzoek.

### 3.1.4 Hypothesen over armoede

Hoofdstuk 7 is gewijd aan een internationale vergelijking van armoedepercentages. Hierbij zullen drie armoedegrenzen worden gehanteerd:

- de relatieve armoedegrens die ook door de OECD en de Europese Gemeenschap wordt gehanteerd (50% van het gemiddelde inkomen);
- nationale armoedegrenzen, afgeleid van de normen voor de minimuminkomensbescherming zoals die in de sociale wetgeving van de betrokken landen zijn vastgelegd;
- de Nederlandse beleidsgrens, gebaseerd op de normen van de bijstand, AOW en dergelijke.

Voor iedere variant zal één centrale hypothese worden getoetst:

1. *De omvang van armoede is het grootst in de liberale staten en het kleinst in de sociaal-democratische landen. De corporatistische staten nemen een tussenpositie in.*

Daarnaast zal een aantal hypothesen ten aanzien van risicogroepen worden getoetst:

2. *Relatief veel loontrekkenden zijn arm in de liberale staten ('working poor'), vanwege de afwezigheid van minimum-loonbescherming.*
3. *Zelfstandigen zijn in sociaal-democratische staten minder vaak arm dan in liberale en corporatistische, omdat zij profiteren van de universele dekking.*
4. *Niet-gepensioneerde inactieven zijn in liberale landen vaak arm vanwege het lage uitkeringsniveau en de selectieve dekking. In sociaal-democratische landen loopt deze groep minder kans op armoede vanwege de hoge uitkeringen en de universele toegankelijkheid. De corporatistische landen nemen een tussenpositie in, omdat hoge uitkeringsniveaus daar worden gecombineerd met een minder universele dekking.*
5. *Bij gepensioneerden zijn de tegenstellingen tussen de liberale, corporatistische en sociaal-democratische landen minder groot dan bij de jongere inactieven, omdat de meeste landen een redelijke pensioenbescherming hebben, soms gekoppeld aan private bijverzekering.*
6. *Jonge alleenstaanden zijn in liberale en corporatistische staten vaker arm dan in de sociaal-democratische landen. In de liberale landen zien deze jongeren zich geconfronteerd met een laag en selectief voorzieningenniveau; in corporatistische landen hebben zij door de koppeling met het arbeidsverleden minder vaak recht op loongerelateerde uitkeringen en zijn ze aangewezen op het kariger sociale vangnet.*
7. *Bij alleenstaanden van 30-64 jaar is het risico op armoede in de sociaal-democratische en de corporatistische landen vergelijkbaar, terwijl het in de liberale landen relatief hoog is. Anders dan bij de jongeren, heeft deze groep in de corporatistische landen veelal wel voldoende rechten opgebouwd en komt daardoor langdurig voor hoge uitkeringen in aanmerking.*
8. *In liberale en corporatistische staten zijn eenoudergezinnen relatief vaak arm, omdat zij minder mogelijkheden hebben fulltime te gaan werken (zorgtaken, weinig opvang), en dan zijn aangewezen op de karige residuele welfare c.q. onvoldoende arbeidsverleden hebben opgebouwd om aanspraak te kunnen maken op de loongerelateerde voorzieningen.*

Bij deze hypothesen past wel de kanttekening, dat de armoederangordening van de landen enigszins kan variëren met het gehanteerde armoedecriterium. Bij hantering van de relatieve armoedegrens wordt het aantal armen sterk beïnvloed door de ongelijkheid aan de onderkant van de inkomensverdeling. Als armoede wordt afgemeten aan de nationale beleidsnormen, is van belang hoe universeel of selectief die grenzen zijn (komt iedereen in aanmerking voor de geboden sociale bescherming?), en ook wat het feitelijke bereik van de inkomensgarantie is. Het laatste wordt beïnvloed door toegangscriteria (waaronder de toepassing van middelentoesen), beperkingen ten aanzien van de uitkeringsduur, bepalingen ten aanzien van de opbouw van rechten, het toepassen van sancties bij oneigenlijk gebruik, de wijze van uitvoering van regelingen, en het niet-gebruik.

Toepassing van de Nederlandse beleidsnorm op andere landen kan tot afwijkende uitkomsten leiden, doordat het niveau van deze grens afwijkt van de normbedragen die in deze landen gelden. Dit kan een gevolg zijn van een hoger of lager welvaartspeil, of voortkomen uit andere opvattingen ten aanzien van de solidariteit met de minder bedeelden. Ook kan de structuur van de Nederlandse grens afwijken van de lokale praktijk. Bepaalde groepen kunnen in de sociale zekerheid en op de arbeidsmarkt een verhoudingsgewijs grotere of kleinere inkomensbescherming krijgen dan in Nederland (relatief hogere of lagere uitkeringen, minimumlonen, enz.). Dit kan een gevolg zijn van budgetverschillen (als de kosten voor kinderen in een bepaald land gemiddeld een groter deel van het huishoudensinkomen opslokken, kan men verwachten dat de kinderbijslag op een relatief hoger niveau wordt vastgesteld), maar ook op politieke afwegingen berusten (financiële prikkels, een onderscheid in 'deserving' en 'undeserving poor').

### 3.2 Gegevens

In deze paragraaf komt eerst een algemeen overzicht aan de orde van de gebruikte gegevens<sup>2</sup> en de inkomensbegrippen. Vervolgens worden enkele beperkingen gesignaleerd en wordt aangegeven welke bewerkingen het oorspronkelijke materiaal in deze studie heeft ondergaan.

#### *Gegevensbestanden*

Tot 10 à 15 jaar geleden stoelden empirische inkomensvergelijkingen tussen landen voornamelijk op officiële statistieken. Hieraan kleefde onder meer het bezwaar dat de nationale administraties in de regel tamelijk verschillende inkomensdefinities hanteren, hetgeen de vergelijkbaarheid uiteraard niet ten goede kwam. Daarnaast waren de inkomensgegevens vaak uitsluitend op een geaggregeerd niveau beschikbaar en leenden zich daardoor slechts tot de beantwoording van vrij algemene vraagstellingen. Sinds het beschikbaar komen van uitgebreide data-banken als de Luxembourg income study (LIS) en het European community household panel (ECHP) is in deze situatie verandering gekomen. Beide projecten beogen de opbouw van gegevensbanken met gedetailleerde, onderling vergelijkbare inkomensgegevens waaraan een aantal inhoudelijke achtergrondvariabelen zijn toegevoegd. Om inhoudelijke redenen is de keus ten aanzien van het gebruik van buitenlandse data in deze studie op het LIS-bestand gevallen: de grotere diversiteit aan landen, met name de aanwezigheid van liberale verzorgingsstaten buiten Europa, biedt de mogelijkheid de hypothesen in dit rapport aan een meeromvattende toets te onderwerpen dan via het ECHP het geval zou zijn.

Anders dan het ECHP gaat LIS uit van reeds bestaande surveys en wordt geprobeerd de gegevens door hercoderingen en ex-postbewerkingen zoveel mogelijk vergelijkbaar te maken. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de bestanden. Voor Nederland is geen gebruik gemaakt van de gegevens die in Luxemburg beschikbaar zijn (gebaseerd op het Sociaal-economisch panelonderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), maar van het grootschalige Inkomenspanelonderzoek, dat veel omvangrijker is en, door de administratieve opzet, geen last heeft van non-respons. Hiermee wordt dezelfde bron gebruikt als in de officiële inkomensstatistiek voor Nederland.

Tabel 3.1 Overzicht gebruikte bestanden

land	naam bestand	jaar	aantal huishoudens	idem, na bewerkingen/ selecties
Nederland	Inkomenspanelonderzoek	1991/1995/1996	67.531/71.100/71.781	67.334/70.907/71.455
Duitsland	German social economic panel study	1989/1994	4.187/6.045	3.644/5.812
België	Panel survey of the Center of social policy	1992	3.821	3.764
Frankrijk	Family budget survey	1989	9.038	8.470
Zweden	Income distribution survey	1992	12.484	12.312
Noorwegen	Income and property distribution survey	1991/1995	8.073/10.127	8.036/10.066
Denemarken	Income tax survey	1992	12.895	12.603
Verenigd Koninkrijk	Family expenditure survey	1991/1995	7.056/6.797	6.997/6.697
Verenigde Staten	March current population survey	1991/1994	14.708/56.873	14.497/55.948
Canada	Survey of consumer finances	1991/1994	20.035/37.475	19.903/37.283
Australië	Australian income and housing survey	1989	14.450	14.278

### *Inkomensbegrippen*

Een belangrijk hulpmiddel bij het vergelijkbaar maken van gegevens over inkomens uit de verschillende landen is de classificatie van de vele aanwezige inkomensbronnen in de bestanden tot drie hoofdbestanddelen:

1. beloningen van productiefactoren;
2. ongebonden inkomensoverdrachten;
3. gebonden inkomensoverdrachten.

De eerste categorie wordt gevormd door de inkomsten die verkregen zijn uit het beschikbaar stellen van arbeid en kapitaal. Deze inkomsten bestaan niet alleen uit het arbeidsloon, met inbegrip van gratificaties en ontvangen rente-inkomsten, ook huurinkomsten worden hiertoe gerekend, evenals de huurwaarde van de eigen woning en de werkgeversbijdragen aan sociale premies. De optelsom van deze beloningen voor het beschikbaar stellen van kapitaal en arbeid wordt het *primaire inkomen* genoemd.

Ongebonden inkomensoverdrachten zijn overdrachten die niet aan het gebruik van goederen of diensten gebonden zijn. Ze bestaan zowel uit heffingen als uit uitkeringen. Voorbeelden zijn de inkomsten- en vermogensbelasting, sociale en lijfrentepremies, sociale uitkeringen, pensioenen en alimentatie. Het *secundaire* inkomen resulteert na het salderen van deze ongebonden inkomensoverdrachten met het primaire inkomen.

Indien heffingen en uitkeringen wel gekoppeld zijn aan het gebruik van goederen en diensten, spreekt men van gebonden inkomensoverdrachten. Zo is het verkrijgen van huursubsidie afhankelijk van het huren van een woning en moeten ontvangers van studietoelagen ingeschreven staan aan een onderwijsinstelling. Andere voorbeelden van gebonden overdrachten zijn accijnzen en andere indirecte belastingen, studiefinanciering en subsidies voor kinderopvang. Indien het saldo van de gebonden heffingen en uitkeringen wordt toegerekend aan huishoudens en aan het secundaire inkomen wordt toegevoegd, verkrijgt men het *tertiaire* inkomen.

In deze studie staat het *besteembare inkomen* centraal. In de hier gebruikte definitie bestaat dit uit het secundaire inkomen, vermeerderd met enkele gebonden overdrachten (meestal een vorm van huursubsidie en/of studiefinanciering; in de Verenigde Staten 'Food stamps') en verminderd met ziektekostenpremieën.

Uit het oogpunt van *vergelijkbaarheid* is het wenselijk dat de inkomensbegrippen zoveel mogelijk zijn gebaseerd zijn op dezelfde inkomensbronnen (voorzover die in de verschillende

landen voorkomen). Echter, om een zo groot mogelijke *validiteit* van de inkomensmeting binnen elk land te bewerkstelligen, dient het gemeten inkomensbegrip zoveel mogelijk het werkelijke inkomen te dekken.

Omdat in de LIS-bestanden wordt uitgegaan van bestaande onderzoeken, waarin de inkomensmeting niet altijd centraal stond, zijn concessies op het gebied van vergelijkbaarheid en/of validiteit onvermijdelijk. In het algemeen geldt dat pogingen om de vergelijkbaarheid te vergroten door te zoeken naar een zo groot mogelijke gemene deler (de inkomens in alle landen zijn dan gebaseerd op dezelfde, gedeelde inkomensbronnen) de validiteit van de meting binnen elk land aantast, omdat de landspecifieke aspecten van de inkomensverdeling worden veronachtzaamd.

### *Beperkingen van de gegevens*

De LIS-gegevens worden in toonaangevend internationaal-vergelijkend onderzoek veel gebruikt, omdat de dataset vrij breed is, met een redelijk aantal meetpunten en een ruime vertegenwoordiging van landen (zie bv. Atkinson et al. 1995; OECD 1997c; LIS, diverse jaren). Voorzover de gegevens aan andere bronnen zijn getoetst, levert dit doorgaans overeenkomstige resultaten op (Gottschalk en Smeeding 1998: 16). Echter, omdat het hier niet om een uniform meetinstrument gaat dat in alle landen op dezelfde wijze wordt gehanteerd, zijn er ook enkele beperkingen. De belangrijkste zijn:

- in Frankrijk en Canada zijn geen gegevens over de betaalde sociale premies beschikbaar;
- de definitie van een huishouden in Zweden komt niet met die van de andere landen overeen (in Zweden wordt de belastingeenheid – paren en individuen van 18 jaar en ouder – als huishoudensdefinitie gehanteerd; inwonende kinderen van 18 jaar en ouder worden zo als een apart huishouden beschouwd);
- in een aantal landen ontbreekt informatie over inkomsten uit de eigen woning.

Daarnaast heeft ieder bestand specifieke kenmerken die van invloed kunnen zijn op de resultaten:

- zoals opgemerkt varieert de wijze van dataverzameling in de landen, hetgeen tot uiteenlopende vormen van selectiviteit kan hebben geleid. Soms is het inkomen gemeten via administratieve gegevens, veelal afkomstig van de belastingdienst (Noorwegen en Nederland). In andere landen is sprake van een enquête (Verenigde Staten, Australië, Canada, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk) of een combinatie van enquête en administratieve gegevens (Zweden, Denemarken). In weer andere landen zijn de gegevens afkomstig uit een panelonderzoek, waarbij dezelfde respondenten periodiek worden ondervraagd (Duitsland, België). Deze gegevensbronnen hebben alle hun beperkingen. Het is mogelijk dat administratieve data niet de actuele situatie weerspiegelen (bestandsvervuiling) of systematische vertekeningen bevatten, doordat bepaalde inkomensbestanddelen, zoals alimentatie, in de administraties niet voorkomen.

Enquêtes vertonen vaak een onderrapportage van sociale uitkeringen en van inkomen uit winst en vermogen. Door het eerste worden de lage inkomens onderschat, waardoor de gemeten ongelijkheid groter wordt; door het tweede de hoge inkomens, hetgeen de gemeten ongelijkheid reduceert. Het is onduidelijk in hoeverre beide vertekeningen elkaar in de verschillende landen compenseren. Gottschalk en Smeeding (1998: 11) wijzen er bovendien op dat de genoemde onderrapportages de verschillen in ongelijkheid tussen landen slechts beïnvloeden, indien de vertekening tussen de landen varieert.

In tegenstelling tot administratieve data, die meestal een iets langere periode (een jaar) beslaan, meten enquêtes meestal maandinkomens (die vervolgens naar een jaar

- geëxtrapoleerd worden). Het is mogelijk dat ook hierdoor enige vertekening plaatsvindt, omdat het toeval bij de verschillende waarnemingsperioden een uiteenlopende rol kan spelen. Paneldata kunnen naast onderrapportage ook selectieve uitval vertonen: het is mogelijk dat sommige groepen vaker hun deelname aan het panel beëindigen dan andere, en het is niet zeker dat het toevoegen van nieuwe respondenten deze selectiviteit afdoende tegengaat.
- inkomens van de institutionele bevolking (ziekenhuizen, verpleeghuizen, gevangenis en z.), van illegale migranten en van daklozen zijn doorgaans buiten beschouwing gelaten.

### *Bewerkingen*

Om de vergelijkbaarheid van de inkomens zo optimaal mogelijk te maken is een aantal bewerkingen uitgevoerd:

- inkomsten uit eigen woning worden noch bij het primaire, noch bij het besteedbare inkomen geteld;
- daar waar nodig, zijn de inkomens omgerekend naar een standaardmunt (de Nederlandse gulden) en een standaardjaar (1991, 1995). Het omrekenen van de buitenlandse valuta geschiedt door middel van internationale koopkrachtpariteiten zoals die door de OECD worden gepubliceerd. Deze geven de prijsverhoudingen weer van standaardpakketten consumptiegoederen in de onderscheiden landen. Het toerekenen naar een standaardjaar gebeurt door de inkomens te defleren met de groei, per hoofd van de bevolking, van de totale uitgaven die door de huishoudens ten behoeve van hun consumptie zijn gemaakt, vermeerderd met hun nettobesparingen. Deze deflator lijkt het meest recht te doen aan de inkomensmutaties van huishoudens die door economische groei, inflatie en de toename van de bevolking kunnen optreden. Wel is het zo dat, door het hanteren van macrocijfers, verondersteld wordt dat alle inkomens gelijkelijk, vanaf het enquêtejaar tot het standaardjaar, zijn gegroeid;
- aan de onderzijde van de verdeling is een grens gehanteerd van 25% van het Nederlandse sociaal minimum voor een alleenstaande. Huishoudens met een lager besteedbaar inkomen zijn verwijderd, omdat mag worden aangenomen dat het in veel gevallen meetonzuiverheden betreft. Dit houdt in dat ook zelfstandigen met een zeer laag of negatief inkomen (verlies) buiten beschouwing zijn gelaten.

## Noten

- 1 Goodin et al. (1999) hebben een vergelijkbare vraagstelling en bezien de relatie tussen verzorgingsstaat-regime en efficiëntie, armoede, gelijkheid, integratie, stabiliteit en autonomie. Een sterk punt van die studie is dat gebruik wordt gemaakt van panelgegevens, waardoor ook dynamische aspecten in beeld gebracht kunnen worden. Voor een goede toets van het bestaan van de 'three worlds of welfare capitalism' lijkt de landenselectie echter te beperkt. Omdat er nog maar weinig langlopende landen-panels beschikbaar zijn, moeten Goodin et al. hun analyse richten op de Verenigde Staten, Duitsland en Nederland, die respectievelijk de liberale, corporatistische en sociaal-democratische verzorgingsstaten zouden representeren. Gezien de analyse in hoofdstuk 2 is het aanvechtbaar of men het hybride Nederland als sociaal-democratische verzorgingsstaat mag aanmerken, zodat deze variant in de analyse van Goodin et al. eigenlijk ontbreekt.
- 2 Conform de gebruikersovereenkomst van de LIS-bestanden geldt ten aanzien van de data uit het Verenigd Koninkrijk het volgende: "Material from FES is Crown Copyright; has been made available by the Office for National Statistics through the ESRC Data Archive; and has been used by permission. Neither the Office for National Statistics nor the ESRC Data Archive bear any responsibility for the analysis or the interpretation of the data reported here."



## 4 HERVERDELING

In welke mate verkleinen de instituties van de verzorgingsstaat de inkomensverschillen? In dit hoofdstuk wordt, na de formulering van de te toetsen hypothesen (§ 4.1), eerst besproken welke effecten de sociale zekerheid en de belasting- en premieheffing in theorie op de mate van inkomensongelijkheid hebben (§ 4.2). In paragraaf 4.3 wordt, aan de hand van de beschikbare cijfers voor Nederland, uiteengezet hoe de mate van herverdeling kwantitatief kan worden geanalyseerd. In de volgende paragraaf wordt deze methode op de andere LIS-landen toegepast om te bezien in welke landen de herverdelende werking van de verzorgingsstaat het grootst en in welke landen deze het kleinst is (§ 4.4).

### 4.1 Inleiding

In iedere verzorgingsstaat wordt door middel van het stelsel van sociale zekerheid en de belastingheffing een correctie aangebracht in de inkomensverdeling die via de markt tot stand komt. Naast of in plaats van een inkomen uit loon of winst kunnen huishoudens een sociale uitkering ontvangen. Over hun bruto-inkomen moeten zij belastingen en sociale premies afdragen. Het resultaat hiervan is dat er inkomen wordt overgeheveld van huishoudens die meer belasting en premies betalen dan zij aan sociale uitkeringen ontvangen, naar huishoudens waarvoor het omgekeerde geldt.

In dit hoofdstuk wordt de herverdelende werking van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid en belastingheffing vergeleken met die van de andere landen. Het ligt voor de hand dat de richting en omvang van de inkomensherverdeling samenhangen met de aard van de verzorgingsstaat. In een sociaal-democratische verzorgingsstaat als de Zweedse of een corporatistische als de Duitse of Nederlandse is de omvang van de inkomensoverdrachten (in procenten van het nationaal inkomen) in de vorm van sociale uitkeringen en belasting- en premieafdrachten aanzienlijk groter dan in een liberale verzorgingsstaat als Australië, Canada of de Verenigde Staten. In dit hoofdstuk wordt de hypothese getoetst dat de mate van inkomensnivellering via de sociale zekerheid en de belastingheffing het grootst is in de sociaal-democratische verzorgingsstaten (Zweden, Denemarken, Noorwegen), dat de corporatistische (West-Duitsland en België) een tussenpositie innemen en dat de nivellering het geringst is in de liberale (Verenigde Staten, Australië, Verenigd Koninkrijk en Canada). Bovendien zou dit het sterkst moeten gelden voor de eerstgenoemde landen die het ideaaltype van de verschillende soorten verzorgingsstaten het meest benaderen. De mate van inkomensnivellering in Nederland, dat een tussenpositie inneemt tussen de sociaal-democratische en de corporatistische verzorgingsstaten, zal naar verwachting direct volgen op die van de sociaal-democratische Scandinavische landen. Dit zou de volgende rangorde van landen naar afnemende mate van inkomensnivellering opleveren: Zweden, Denemarken, Noorwegen, Nederland, Duitsland, België, Canada, Verenigd Koninkrijk, Australië, Verenigde Staten. De onderlinge volgorde van Zweden en Denemarken, van Duitsland en België en van Canada en het Verenigd Koninkrijk is daarbij overigens onzeker, doordat deze landen bij de typering van verzorgingsstaten in hoofdstuk 2 nauwelijks van elkaar bleken te verschillen.

De aandacht beperkt zich in dit hoofdstuk tot inkomensvervangende en inkomensaanvullende sociale uitkeringen en directe belastingen en sociale premies. Het gaat daarbij zowel om pre-

mies die door werknemers als door werkgevers worden afgedragen. Uitkeringen en subsidies die een vergoeding zijn voor specifieke kosten (zoals ziektekostenvergoedingen) blijven buiten beschouwing, evenals indirecte belastingen (zoals BTW en accijnzen) die de prijs van bepaalde consumptiegoederen verhogen. Ten aanzien van de sociale zekerheid wordt geen onderscheid gemaakt tussen wettelijke, collectief gefinancierde regelingen en private, semi-collectieve (bv. in de CAO vastgelegde) regelingen. De reden daarvoor is, dat een verzorgingsstaat niet simpelweg kan worden gelijkgesteld met die regelingen die direct door de overheid of een overheidsorgaan worden gefinancierd en uitgevoerd. Het gaat om het geheel aan (semi-)collectieve voorzieningen waarvoor de overheid in belangrijke mate de randvoorwaarden schept, maar waarvoor zij niet per se zelf de eerstverantwoordelijke hoeft te zijn.

Concreet wordt in dit hoofdstuk de volgende hypothese getoetst:

*In de liberale verzorgingsstaten is de inkomensnivellering via belastingen en sociale zekerheid gering, in de corporatistische verzorgingsstaten gematigd, en in sociaal-democratische verzorgingsstaten groot.*

De mate van inkomensnivellering wordt gemeten op basis van het (relatieve) verschil tussen de ongelijkheid van de primaire inkomensverdeling en de ongelijkheid van de verdeling van de besteedbare inkomens. De primaire inkomensverdeling wordt gevormd door de inkomens die door de markt worden gegenereerd. Het gaat dan om brutoloon (incl. werkgeverspremies), winst, rente en pacht. De vrij besteedbare inkomens ontstaan uit de primaire inkomens wanneer daarin de sociale uitkeringen, sociale premies en directe belastingen zijn verwerkt. Naarmate de ongelijkheid van de verdeling van besteedbare inkomens kleiner is ten opzichte van de ongelijkheid van de primaire verdeling, werkt het socialezekerheids- en belastingstelsel sterker nivellerend.

Voor verschillende landen moeten vooraf enkele kanttekeningen worden gemaakt bij de gebruikte gegevens. Voor Zweden en Canada zijn geen gegevens beschikbaar over de sociale premies, zodat voor deze landen alleen het herverdelende effect van de directe belastingen kan worden bepaald. Voor het Verenigd Koninkrijk zijn van de pensioenen alleen de nettobedragen bekend. Dit heeft geen consequenties voor de berekening van de totale herverdeling, maar wel voor de bijdrage daaraan van respectievelijk de sociale zekerheid en de belasting- en premieheffing: de eerste wordt enigszins overschat en de laatste onderschat. Frankrijk blijft in dit hoofdstuk geheel buiten beschouwing, omdat voor dit land alleen netto-inkomens uit arbeid bekend zijn en geen bruto-inkomens, waardoor de herverdelende werking van de belastingen en premies niet kan worden bepaald.

#### **4.2 Inkomensherverdeling via belastingen en sociale zekerheid**

Inkomensoverdrachten tussen sociale groepen via de sociale zekerheid en de belastingheffing zijn niet per definitie gelijk aan inkomensherverdeling van hogere naar lagere inkomensgroepen. De hoogte van het inkomen is immers niet het enige criterium op grond waarvan men een uitkering kan ontvangen of belasting en premies moet afdragen. Zo is in Nederland de leeftijd en niet het inkomen de bepalende factor voor het recht op een AOW-uitkering. Ook de kinderbijslag is niet afhankelijk van het inkomen. En de verschuldigde loon- en inkomstenbelasting wordt niet alleen bepaald door de hoogte van het inkomen, maar, bijvoorbeeld, ook door de aanwezigheid van een afhankelijke partner. Wanneer inkomensoverdrachten plaats vinden van hogere naar lagere inkomens, wordt van *verticale herverdeling* gesproken. Vindt de inkomens-

overdracht plaats tussen sociale groepen ongeacht het inkomen van die groepen, dan spreekt men van *horizontale herverdeling*. Het gaat dan bijvoorbeeld om overdrachten van jongeren naar ouderen, van kinderloze huishoudens naar huishoudens met kinderen en van tweeverdieners naar alleenverdieners.

In de praktijk zijn horizontale en verticale herverdeling moeilijk te scheiden. Zo is de AOW-uitkering strikt genomen een vorm van horizontale herverdeling van jongeren naar ouderen. Doordat 65-plussers niet of nauwelijks primair inkomen (uit arbeid of winst) hebben en personen onder 65 jaar doorgaans wel, is er tevens sprake van verticale herverdeling van (gemiddeld) hogere naar lagere primaire inkomensgroepen.

In dit hoofdstuk wordt de aandacht beperkt tot verticale inkomensherverdeling.

De mate van herverdeling wordt bepaald door verschillende kenmerken van het stelsel van sociale zekerheid en belastingen. Allereerst speelt de *progressiviteit of regressiviteit* van het stelsel een belangrijke rol. Aan de termen progressiviteit en regressiviteit wordt in de literatuur niet altijd exact dezelfde betekenis gegeven. Hier wordt aansluiting gezocht bij de definities van Lambert (1993). Een stelsel van inkomensoverdrachten is progressief als hogere inkomensgroepen hierin, in verhouding tot hun inkomen, een groter aandeel hebben dan lage inkomensgroepen. Geldt het omgekeerde, dan is het stelsel regressief.

De sociale uitkeringen zijn dus regressief indien de huishoudens met een laag primair inkomen een groter aandeel van het totale bedrag aan uitkeringen ontvangen dan hun aandeel in het totale primaire inkomen bedraagt. De huishoudens met een hoog primair inkomen ontvangen dan een kleiner deel van de sociale uitkeringen dan hun aandeel in het totale primaire inkomen is. Let wel, dit hoeft niet te betekenen dat het bedrag dat de lagere inkomensgroepen aan sociale uitkeringen ontvangen, hoger is dan het bedrag dat naar de hogere inkomensgroepen gaat. Stel bijvoorbeeld dat de armste 25% huishoudens 5% van het totale primaire inkomen verdienen en de rijkste 25% 50% van het totale primaire inkomen. Als de armste 25% huishoudens 10% van alle uitkeringen ontvangen en de rijkste 25% huishoudens 20%, zijn de sociale uitkeringen toch regressief, doordat de armste huishoudens verhoudingsgewijs, dat wil zeggen in verhouding tot hun primaire inkomen, méér ontvangen. De sociale uitkeringen werken dan nivellerend.

Bij voorbaat valt te verwachten dat een stelsel met veel middelentoetsen (means tests) sterker regressief is dan een stelsel met universele uitkeringen, die niet afhankelijk zijn van het eigen inkomen of vermogen. Middelentoetsen spelen een belangrijke rol in liberale verzorgingsstaten als de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Australië; de sociaal-democratische Scandinavische verzorgingsstaten kennen juist relatief veel universele uitkeringen. Nederland neemt een tussenpositie in. De bijstand is een voorbeeld van een uitkering met een middelentoets (inkomsten van de uitkeringsontvanger of diens partner worden gekort op de uitkering), de AOW daarentegen is onafhankelijk van eigen inkomsten, terwijl de uitkeringen krachtens de werknemersverzekeringen (WAO, WW) niet afhankelijk zijn van het inkomen van iemands partner, maar wel van het eigen inkomen. De verwachting luidt derhalve dat de sociale uitkeringen het meest regressief zijn in de liberale verzorgingsstaten en het minst regressief in de sociaal-democratische verzorgingsstaten, terwijl de corporatistische verzorgingsstaten een tussenpositie innemen.

Om het totale inkomensherverdelende effect van een stelsel van sociale zekerheid te beoordelen, dient men ook rekening te houden met de bijdragen die huishoudens leveren aan de financiering van het stelsel door afdracht van sociale premies. In veel landen wordt echter een deel van de uitgaven voor de sociale zekerheid uit de algemene middelen (voornamelijk belastinginkomsten) gefinancierd. In Australië is dit zelfs volledig het geval. Het is daarom zinniger om de premiebetalingen niet afzonderlijk in beschouwing te nemen, maar het inkomensherver-

delende effect van premieheffing en belastingheffing gezamenlijk te bezien.

De herverdelende werking van de belasting- en premieheffing wordt in belangrijke mate bepaald door de progressiviteit van het stelsel. Belasting- of premieheffing is progressief indien een huishouden relatief gezien meer moet afdragen naarmate het inkomen hoger is.<sup>1</sup> Het aandeel van de hogere inkomensgroepen in de totale afdracht aan belastingen en premies is dan groter dan hun aandeel in het totale bruto-inkomen. Progressieve belasting- of premieheffing betekent dus dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen. De heffing is regressief indien hogere inkomensgroepen verhoudingsgewijs (d.w.z. in procenten van hun inkomen) minder betalen dan lagere inkomensgroepen. Proportionele belasting- of premieheffing betekent dat het percentage van het inkomen dat men aan belasting of premies afdraagt, gelijk is voor alle inkomens.<sup>2</sup>

In de meeste landen is het belastingstelsel progressief van opzet. Veelal wordt een bepaald bedrag vrijgelaten (de belastingvrije voet) en wordt een schijventarief gehanteerd, waarbij over iedere volgende schijf een hoger (marginaal) belastingpercentage wordt berekend. De gemiddelde belastingdruk (de verschuldigde belasting in procenten van het inkomen) neemt daardoor toe met de hoogte van het inkomen.

Het effect van de premieheffing op de inkomensherverdeling is minder duidelijk. Vaak is er sprake van een proportioneel tarief (een vast percentage) tot aan een inkomensplafond, waarboven het premiebedrag niet verder toeneemt. Als percentage van het inkomen neemt de premiebetaling dan bij hogere inkomens af, zodat ze regressief is.

Wat het gecombineerde effect van belastingen en premies is, is op voorhand niet duidelijk. Dit is afhankelijk van het relatieve belang van belastingheffing en premieheffing, en van de mate van progressiviteit van het belastingstelsel en regressiviteit van de premieheffing.

Hierbij kan overigens enige vertekening optreden doordat in sommige landen de sociale uitkeringen wel en in andere landen niet worden belast. Als over de sociale uitkeringen belastingen en eventueel sociale premies worden geheven, zijn de bruto-uitkeringen bij een zelfde netto uitkeringsniveau hoger dan wanneer dit niet het geval is. Aan de sociale zekerheid wordt dan een groter herverdelend effect toegerekend. Vervolgens zal het herverdelende effect van de belastingen en sociale premies geringer zijn, doordat deze ook relatief zwaar op de lage inkomens (te weten de uitkeringen) drukken.

De mate van inkomensherverdeling via de sociale zekerheid en de belasting- en premieheffing is niet alleen afhankelijk van de regressiviteit respectievelijk progressiviteit van de stelsels, maar ook van hun *omvang* in relatie tot het totale te herverdelen inkomen. Als de sociale uitkeringen sterk regressief zijn (d.w.z. voornamelijk aan de armste huishoudens ten goede komen), maar tegelijkertijd de totale uitgaven aan sociale zekerheid als percentage van het nationaal inkomen gering zijn, zullen de uitkeringen toch slechts in beperkte mate bijdragen aan verkleining van inkomensongelijkheid. Evenzo zal een progressief belastingstelsel slechts een gering nivellerend effect hebben als de gemiddelde belastingdruk gering is. Dan wordt immers slechts een klein deel van het totale inkomen via de belastingen herverdeeld.

Hoewel hierboven werd geconstateerd dat de sociale uitkeringen in liberale verzorgingsstaten als de Verenigde Staten, Canada en Australië regressief zijn en dus sterk nivellerend werken, is het totale effect op de inkomensverdeling naar verwachting toch beperkt, doordat in deze landen de totale omvang van de sociale uitkeringen gering is. Welk effect groter is, valt niet bij voorbaat aan te geven. Bij de belastingheffing is het echter aannemelijk dat beide effecten in dezelfde richting werken. Sociaal-democratische verzorgingsstaten, zoals Zweden, hebben doorgaans een belastingstelsel dat wordt gekenmerkt door zowel progressiviteit als een hoge gemiddelde belastingdruk, doordat de totale collectieve uitgaven relatief hoog zijn. Voor

corporatistische verzorgingsstaten geldt dit in iets mindere mate. Overigens is het denkbaar dat in een sociaal-democratische of corporatistische verzorgingsstaat een verhoudingsgewijs groot deel van de collectieve uitgaven (inclusief sociale zekerheid) uit indirecte belastingen wordt gefinancierd. In dat geval hoeven hoge collectieve uitgaven niet samen te gaan met een hoge gemiddelde druk van directe belastingen en sociale premies.

Anders dan men wellicht zou verwachten, valt dus niet op voorhand aan te geven in welk type verzorgingsstaat de mate van inkomensnivellering via de sociale zekerheid en de belastingheffing het grootst is. Het kan zelfs niet bij voorbaat worden uitgesloten dat het effect van de verschillende stelsels per saldo weinig verschilt. Niettemin zal in dit hoofdstuk de eenvoudige hypothese worden getoetst dat de mate van nivellering het grootst is in de sociaal-democratische verzorgingsstaten, gevolgd door Nederland en de corporatistische staten en met de liberale als hekkensluiters.

In het voorgaande is steeds verondersteld, dat de *primaire inkomensverdeling*, waarop het socialezekerheids- en belastingstelsel een 'correctie' aanbrengt, een gegeven is. In werkelijkheid is dit echter niet zo. Op verschillende manieren wordt deze primaire inkomensverdeling direct en indirect door overheidsoptreden beïnvloed. Directe invloed oefent de overheid onder meer uit als werkgever, door de vaststelling van ambtenarensalarissen, en als wetgever door de hoogte van het minimumloon vast te stellen. Indirecte invloed op de primaire inkomensverdeling gaat bijvoorbeeld uit van regulering van de arbeidsmarkt (zoals de algemeen-verbindend-verklaring van CAO's) en van het socialezekerheids- en belastingstelsel zelf. Sociale zekerheid en belastingheffing kunnen immers gedragsreacties oproepen. Zo kan een werknemer die weet dat hij vanaf zijn 65ste jaar op een genereuze oudedagsvoorziening kan terugvallen, genoeg nemen met een wat lager loon, omdat hij niet zelf voor zijn pensioenvoorziening hoeft te zorgen. Omgekeerd kan een belasting- of premieverhoging door werknemers worden afgewenteld op de werkgever en zo tot hogere lonen leiden. Een genereus stelsel van sociale zekerheid is ook van invloed op de arbeidsparticipatie: een werkloze die verzekerd is van een royale uitkering, zal wellicht minder snel een (laag)betaalde baan aanvaarden, waardoor het aantal nulinkomens in de primaire inkomensverdeling groter wordt.

In hoofdstuk 6 zal wat meer worden gezegd over de mogelijk 'verstorende' werking van sociale zekerheid en belastingen op de primaire inkomens. Het empirische onderzoek dat hiernaar in de loop van de tijd is gedaan, heeft echter geen eenduidige conclusies opgeleverd over de gevolgen hiervan voor de ongelijkheid van de primaire inkomensverdeling. Men kan zelfs volhouden dat het principieel onmogelijk is om vast te stellen hoe de primaire inkomensverdeling eruit zou zien zonder overheidsoptreden. Een moderne samenleving is immers ondenkbaar zonder een belangrijke sturende en corrigerende rol van de overheid.

In dit hoofdstuk zal daarom aan de terugkoppelingseffecten van de verzorgingsstaat op de primaire inkomensverdeling worden voorbijgegaan. De ongelijkheid van de feitelijk bestaande primaire verdeling wordt als een gegeven aangenomen en vervolgens wordt onderzocht in welke mate de sociale zekerheid en belastingheffing deze ongelijkheid verminderen.

Voorzover het socialezekerheids- en/of belastingstelsel via gedragseffecten de ongelijkheid van de primaire inkomensverdeling vergroot (bv. door een toename van het aantal inactieven), wordt de nivellerende werking van het stelsel derhalve overschat. Zouden deze stelsels geen gedragseffecten oproepen, dan zou de primaire verdeling immers minder ongelijk zijn geweest en dus het verschil met de verdeling van besteedbare inkomens kleiner.

### 4.3 Het proces van herverdeling nader beschouwd

In dit hoofdstuk wordt het proces van inkomensherverdeling van de primaire verdeling naar verdeling van besteedbare inkomens in twee stappen ontleed. Startpunt vormt hierbij de primaire inkomensverdeling, zoals die 'op de markt' tot stand komt.<sup>3</sup> In de eerste stap wordt het effect van de sociale uitkeringen hierop gezien. Hieruit resulteert de verdeling van de bruto-inkomens. Vervolgens wordt in de tweede stap nagegaan wat het effect is van de belasting- en premieheffing op het bruto-inkomen. Het resultaat hiervan is het vrij besteedbare inkomen.

Het effect van de belasting- en premieheffing wordt pas gezien *nadat* het effect van de sociale uitkeringen in de primaire inkomensverdeling is verwerkt, omdat in veel landen, waaronder Nederland, ook over sociale uitkeringen belastingen en/of premies verschuldigd (kunnen) zijn. Als men de belasting- en premieheffing direct aan het primaire inkomen zou relateren, zou men constateren dat ook huishoudens zonder primair inkomen belasting en/of premie betalen, namelijk over de uitkering die zij ontvangen. De herverdelende werking van belastingen en premies kan echter beter worden bepaald op basis van het totale inkomen waarover men belasting en/of premie verschuldigd is. Dit is in het algemeen de som van het primaire inkomen (loon, winst, e.d.) en de ontvangen sociale uitkeringen.

In dit hoofdstuk wordt steeds het huishouden als inkomenseenheid genomen. De gebruikte inkomensgegevens zijn ongestandaardiseerd, dat wil zeggen niet gecorrigeerd voor verschillen in huishoudensgrootte.

Tabel 4.1 Aandeel primair inkomen, sociale uitkeringen en bruto-inkomen per deciel van het primaire inkomen in Nederland, 1996 (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
primair inkomen	0	0	1	3	8	10	13	16	19	30
sociale uitkeringen	17	19	23	16	7	5	4	3	3	3
bruto-inkomen	4	5	6	6	7	9	11	13	15	24

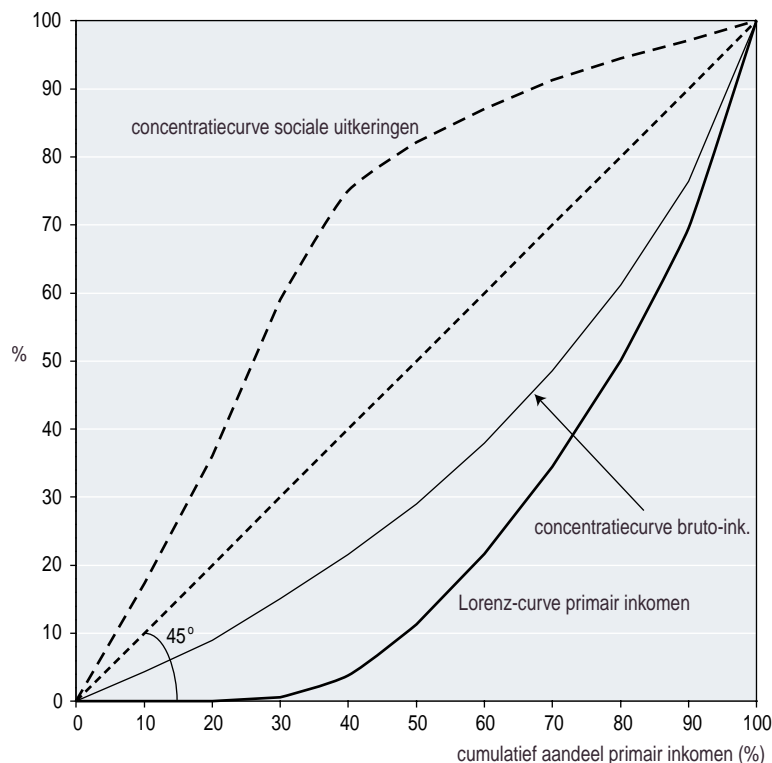
Bron: CBS (IPO'96) SCP-bewerking

De herverdelende werking van de sociale uitkeringen kan worden beschreven aan de hand van het profijt dat verschillende inkomensdecielen hiervan trekken. In tabel 4.1 is dit weergegeven voor Nederland in 1996. De huishoudens zijn naar oplopend primair inkomen geordend in tien even grote groepen (10%-groepen of decielen). Uit de tabel blijkt dat de onderste twee decielen (d.w.z. de armste 20% van de huishoudens) een primair inkomen van nul hebben. De huishoudens in het derde deciel ontvangen tezamen iets minder dan 1% van het totale primaire inkomen in Nederland; de 10% rijkste huishoudens ontvangen daarentegen liefst 30% hiervan. De helft van het primaire inkomen komt terecht bij slechts 20% van de huishoudens.

De derde rij in tabel 4.1 laat zien, dat de sociale uitkeringen een belangrijke correctie aanbrengen op de primaire verdeling. Driekwart van alle uitkeringen komt namelijk terecht in de onderste vier decielen (de 40% armste huishoudens) die slechts 4% van het totale primaire inkomen ontvangen. Overigens blijken binnen deze groep de huishoudens in het derde deciel, die een klein primair inkomen hebben, een groter aandeel in de sociale uitkeringen te hebben dan de huishoudens zonder primair inkomen (in het eerste en tweede deciel). Dit duidt erop dat uitkeringen die niet afhankelijk zijn van het inkomen van de partner (zoals de werknemersverzekeringen WAO en WW), voor een niet onbelangrijk deel worden uitgekeerd aan werkloze en arbeidsongeschikte personen die zelf een aanvullend inkomen hebben of van wie de partner een (bescheiden) eigen inkomen heeft. De 20% rijkste huishoudens, met de helft van het

totale primaire inkomen, ontvangen toch nog altijd bijna 6% van de sociale uitkeringen. In de vierde rij van tabel 4.1 wordt het resulterende bruto-inkomen voor de verschillende decielen vermeld. Hieruit blijkt dat de 20% huishoudens met een primair inkomen van (nagenoeg) nul dankzij de sociale uitkeringen toch 9% van het totale bruto-inkomen ontvangen. Het aandeel van de 20% rijkste huishoudens, die relatief weinig van de sociale zekerheid profiteren, daalt naar 39% van het totale bruto-inkomen.

Figuur 4.1 Lorenz-curve primair inkomen en concentratiecurven sociale uitkeringen en bruto-inkomen, Nederland, 1996



De inkomensherverdeling via de sociale uitkeringen kan ook grafisch worden weergegeven (figuur 4.1). Hierbij wordt uitgegaan van de cumulatieve verdelingen. Op de horizontale as worden de huishoudens naar oplopend primair inkomen gerangschikt. De Lorenz-curve van het primaire inkomen geeft het cumulatieve aandeel in het primaire inkomen van deze huishoudens aan. Bij volledige inkomensgelijkheid valt deze curve samen met de 45-gradenlijn. De eerste 10% van de huishoudens ontvangt dan precies 10% van het totale primaire inkomen, de eerste 20% van de huishoudens ontvangt 20% van het primaire inkomen, enzovoort. Hoe verder de Lorenz-curve onder de 45-gradenlijn ligt, des te groter is de ongelijkheid van de primaire inkomens. Zo kan men uit de grafiek aflezen dat de armste 50% van de huishoudens slechts iets meer dan 10% van het totale primaire inkomen ontvangt. De oppervlakte van het segment tussen de 45-gradenlijn en de Lorenz-curve van het primaire inkomen is een maatstaf voor inkomensongelijkheid die bekend staat als de Gini-coëfficiënt.<sup>4</sup>

Tevens is in figuur 4.1 de zogeheten concentratiecurve van de ontvangen sociale uitkeringen getekend. Deze curve geeft het cumulatieve aandeel uitkeringen aan dat dezelfde huishoudens,

geordend naar het primaire inkomen, ontvangen. Zou deze curve samenvallen met de Lorenz-curve van het primaire inkomen, dan zouden alle huishoudens een even groot deel van de sociale uitkeringen ontvangen als van het totale primaire inkomen. In de grafiek is te zien dat de concentratiecurve van de uitkeringen ver boven de Lorenz-curve van het primaire inkomen ligt. Dit betekent dat arme huishoudens een veel groter deel van de uitkeringen ontvangen dan rijke huishoudens. De uitkeringen zijn dus regressief en verkleinen de ongelijkheid van de primaire verdeling. De mate van regressiviteit kan worden gekwantificeerd door de oppervlakte van het segment tussen de Lorenz-curve van de primaire inkomens en de concentratiecurve van de uitkeringen te berekenen. Naarmate deze oppervlakte groter is, zijn de uitkeringen sterker regressief.

Tenslotte is in figuur 4.1 ook de concentratiecurve van de bruto-inkomens weergegeven. Deze geeft de cumulatieve verdeling weer van de bruto-inkomens over de, naar primair inkomen gerangschikte, huishoudens. (Omdat de huishoudens niet geordend zijn naar de hoogte van hun bruto-inkomen, maar naar de hoogte van hun primaire inkomen, wordt dit geen Lorenz-curve maar een concentratiecurve genoemd.) Doordat het bruto-inkomen de som is van het primaire inkomen en de sociale uitkeringen ligt deze curve tussen de Lorenz-curve van het primaire inkomen en de concentratiecurve van de uitkeringen. Wáár de concentratiecurve van het bruto-inkomen precies tussen beide andere curven ligt, is afhankelijk van de relatieve omvang van de sociale uitkeringen ten opzichte van het totale (bruto-)inkomen. Naarmate het totale bedrag aan uitkeringen een hoger percentage van het totale bruto-inkomen bedraagt, wordt de resulterende verdeling van bruto-inkomens in sterkere mate door de uitkeringen bepaald en zal de concentratiecurve van het bruto-inkomen dichter bij de curve van de uitkeringen liggen.

Dat de concentratiecurve van de bruto-inkomens minder afwijkt van de 45-gradenlijn dan de Lorenz-curve van de primaire inkomens, betekent dat de ongelijkheid van de bruto-inkomens kleiner is dan van de primaire inkomens, ofwel dat de sociale uitkeringen nivellerend werken. De reductie van de inkomensongelijkheid via de sociale uitkeringen is echter niet exact gelijk aan de oppervlakte van het segment tussen de Lorenz-curve van de primaire inkomens en de concentratiecurve van de bruto-inkomens. De reden daarvoor is, dat de rangorde van de huishoudens door het ontvangen van een sociale uitkering zich kan wijzigen. Doordat (de hoogte van) de uitkering die men ontvangt, niet uitsluitend afhankelijk is van de hoogte van het primaire inkomen van het huishouden, is het mogelijk dat twee huishoudens op de verdeling van bruto-inkomens anders geordend zijn dan op de primaire inkomensverdeling. Als met deze rangordeverwisseling geen rekening wordt gehouden, wordt de mate van inkomensnivellering overschat.

Het verschil in ongelijkheid tussen de primaire inkomensverdeling en de verdeling van de bruto-inkomens is derhalve het resultaat van drie factoren:

- de regressiviteit van de sociale uitkeringen (de mate waarin de uitkeringen zijn geconcentreerd bij de laagste inkomens);
- de omvang van de sociale uitkeringen ten opzichte van het totale bruto-inkomen;
- een correctiefactor om te corrigeren voor wijzigingen in de rangorde van huishoudens.



In formulevorm kan dit als volgt worden weergegeven (Lambert 1993):

$$G_p - G_b = (C_b - G_b) + a * (G_p - C_u) \quad (4.1)$$

waarin  $G_p$  de ongelijkheid (Gini-coëfficiënt) van het primaire inkomen,  $G_b$  de ongelijkheid van het bruto-inkomen,  $C_b$  de concentratiecoëfficiënt van het bruto-inkomen,  $C_u$  de concentratiecoëfficiënt van de uitkeringen en  $a$  het aandeel van de sociale uitkeringen in het totale bruto-inkomen is. De concentratiecoëfficiënten worden op dezelfde wijze berekend als de Gini-coëfficiënt, maar hebben niet betrekking op de Lorenz-curve maar op de concentratiecurven.

De tweede stap in de herverdeling van primair naar besteedbaar inkomen wordt gevormd door de inkomensoverdrachten via de directe belastingen en sociale premies van het bruto-inkomen naar het secundaire of besteedbare inkomen. Tabel 4.2 en figuur 4.2 zijn analoog aan tabel 4.1 en figuur 4.1 bij de eerste stap van de inkomensherverdeling via de sociale uitkeringen.

Tabel 4.2 Aandeel bruto-inkomen, heffingen en besteedbaar inkomen per deciel van het bruto-inkomen in Nederland, 1996 (in procenten)

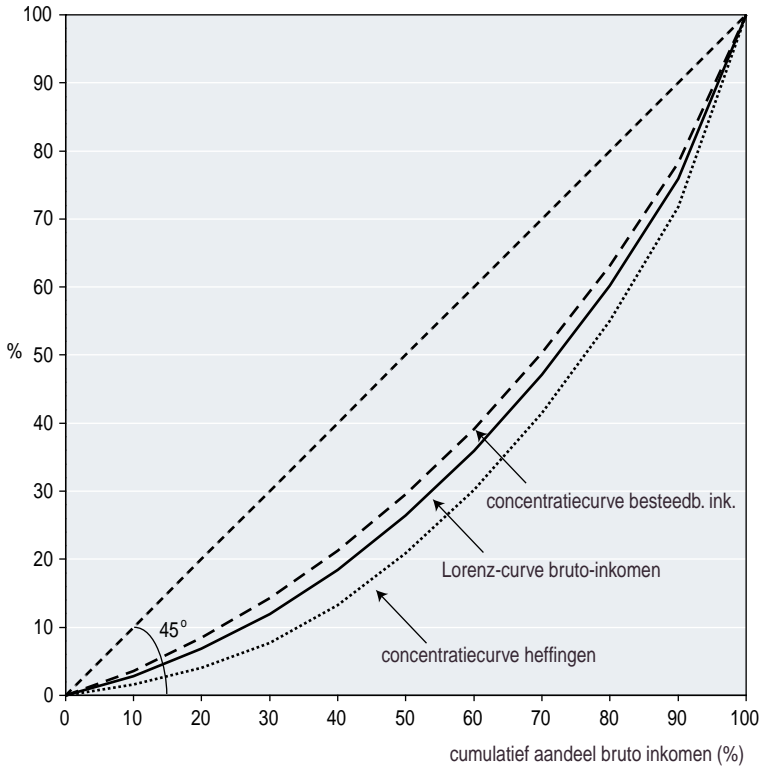
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
bruto-inkomen	3	4	5	6	8	10	11	13	16	24
heffingen	2	2	4	6	8	9	11	14	17	28
besteedbaar inkomen	4	5	6	7	8	10	11	13	15	22

Bron: CBS (IPO'96) SCP-bewerking

In de tweede rij van tabel 4.2 is het aandeel in het totale bruto-inkomen vermeld van de huishoudens in opeenvolgende decielen van het bruto-inkomen. Vanwege de rangordewijzigingen in de eerste stap van inkomensherverdeling komt deze rij niet exact overeen met de onderste rij in tabel 4.1 die eveneens op de bruto-inkomens betrekking heeft.

De derde rij van tabel 4.2 geeft de bijdrage van de decielen aan de totale afdracht aan directe belastingen en sociale premies weer. Tot en met het derde deciel dragen de huishoudens minder aan de belasting- en premieopbrengst bij dan men op basis van hun aandeel in het bruto-inkomen zou verwachten; pas vanaf het achtste deciel dragen de huishoudens meer dan evenredig bij. Hieruit blijkt dat het belasting- en premiestelsel in Nederland progressief werkt. Het verschil tussen de verdeling van het bruto-inkomen en van de heffingen is echter vrij klein, hetgeen erop duidt dat de progressiviteit van de gecombineerde belasting- en premieheffing in Nederland beperkt is. De resulterende verdeling van het vrij besteedbare inkomen in de vierde rij van tabel 4.2 verschilt dan ook weinig van de verdeling van het bruto-inkomen in de tweede rij. Het aandeel van de onderste vier decielen neemt toe van 18% in het bruto-inkomen tot 21% in het besteedbare inkomen. Het aandeel van de bovenste twee decielen neemt af van 40% tot 37%.

Figuur 4.2 Lorenz-curve bruto-inkomen en concentratiecurven heffingen en besteedbaar inkomen, Nederland, 1996



Ook in dit geval kan de inkomensherverdeling weer grafisch worden weergegeven door middel van de Lorenz-curve van het bruto-inkomen en de concentratiecurven van de heffingen en van het besteedbare inkomen. De progressiviteit van de belasting- en premieheffing blijkt uit het feit dat de curve van de heffingen onder de curve van het bruto-inkomen ligt. De oppervlakte van het segment tussen beide curven geeft de mate van progressiviteit van de heffingen aan.

De resulterende curve van het besteedbare inkomen ligt weer tussen beide andere curven in. De afstand tot deze curven wordt bepaald door de omvang van de belasting- en premieafdrachten in verhouding tot het totale bruto-inkomen. Naarmate het bedrag aan belasting en premies hoger is, dat wil zeggen naarmate de gemiddelde belasting- en premiedruk hoger is, wordt de verdeling van besteedbare inkomens sterker door de belastingen en premies bepaald en ligt de curve van het besteedbare inkomen dichterbij de heffingencurve.

Ook nu moet, om het inkomensnivellerende effect van de belastingen en premies vast te stellen, worden gecorrigeerd voor wijzigingen in de rangorde van huishoudens. De formule voor de mate van inkomensnivellering tussen het bruto-inkomen en het besteedbare inkomen luidt dan (Lambert 1993):

$$G_b - G_s = - (C_s - G_s) + b * (C_t - G_b) \tag{4.2}$$

waarin  $G_b$  de ongelijkheid (Gini-coëfficiënt) van het bruto-inkomen,  $G_s$  de ongelijkheid van het besteedbare inkomen,  $C_s$  de concentratiecoëfficiënt van het besteedbare inkomen,  $C_t$  de concentratiecoëfficiënt van de heffingen en  $b$  het aandeel van de belastingen en premies in het totale besteedbare inkomen is.

#### 4.4 De internationale vergelijking

In deze paragraaf worden de tabellen 4.1 en 4.2 die het proces van inkomensherverdeling in Nederland weergeven, aangevuld met overeenkomstige tabellen voor het herverdelingsproces in de andere landen waarvoor bruikbare LIS-gegevens beschikbaar zijn: België, Duitsland, Denemarken, Noorwegen, Zweden, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Canada en Australië. Voor ieder land wordt gebruikgemaakt van de meeste recente gegevens die op het moment van het onderzoek beschikbaar waren. Daardoor vertonen de jaartallen een aanzienlijke variatie.

In alle onderzochte landen is het primaire inkomen van de 20% armste huishoudens nagenoeg nihil. Het aandeel van de rijkste 20% varieert eveneens niet sterk: in alle landen ligt dit rond of iets boven de 50% (tabel 4.3).

De verdeling van de sociale uitkeringen vertoont in alle landen het omgekeerde beeld: de huishoudens in de onderste decielen van de primaire inkomensverdeling ontvangen het meest, de rijkste huishoudens het minst. In ieder land komt de sociale zekerheid dus het meest ten goede aan de huishoudens met een laag primair inkomen. Dit is niet verwonderlijk: sociale uitkeringen zijn over het algemeen immers bedoeld als vervanging voor een eigen inkomen uit arbeid of winst.

Opvallend is, dat de onderste twee decielen in België, Denemarken, Noorwegen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk een relatief klein deel van het totale bedrag aan sociale uitkeringen ontvangen, namelijk maximaal eenderde (in België zelfs minder dan een kwart). In Duitsland, de Verenigde Staten, Canada en Australië valt daarentegen minimaal 40% van de uitkeringen aan de onderste twee decielen toe. Het lage aandeel in de sociaal-democratische verzorgingsstaten wordt verklaard door het feit dat veel uitkeringen een universeel karakter hebben en niet zijn onderworpen aan een partnertoets. Dit geldt ook voor België, waar bijvoorbeeld het recht op een werkloosheidsuitkering, die niet afhankelijk is van het inkomen van de partner, onbeperkt van duur is. Daardoor kunnen ook huishoudens een sociale uitkering ontvangen die tevens een andere bron van inkomsten hebben (bv. een arbeidsinkomen van een partner) en daardoor niet tot de onderste decielen van het primaire inkomen behoren. In landen met een liberale verzorgingsstaat, waar voor de meeste uitkeringen juist een strikte middelentoets geldt, komen daarentegen alleen huishoudens zonder andere inkomsten voor een sociale uitkering in aanmerking. De positie van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland is moeilijker te verklaren.

Doordat in alle landen de sociale zekerheid regressief werkt, is de verdeling van de bruto-inkomens minder ongelijk dan de verdeling van de primaire inkomens. In de meeste landen stijgt het aandeel van de 40% armste huishoudens van maximaal 8% tot 15% à 23% van het totale bruto-inkomen en daalt het aandeel van de 20% rijkste huishoudens van rond de 50% tot 39% à 46%.

Tabel 4.3 Aandeel primair inkomen, sociale uitkeringen en bruto-inkomen per deciel van het primair inkomen (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Zweden (1992)</b>										
primair inkomen	0	0	1	3	6	9	12	16	21	33
sociale uitkeringen	15	15	16	15	12	6	6	7	5	4
bruto-inkomen	5	5	6	7	8	8	10	13	16	23
<b>Denemarken (1992)</b>										
primair inkomen	0	0	1	3	6	9	12	16	21	31
sociale uitkeringen	15	17	17	15	10	7	7	6	3	3
bruto-inkomen	4	4	5	6	7	9	11	14	17	24
<b>Noorwegen (1995)</b>										
primair inkomen	0	0	1	3	7	10	12	16	20	31
sociale uitkeringen	17	18	19	14	8	6	6	5	4	4
bruto-inkomen	3	4	5	5	7	9	11	14	17	25
<b>Nederland (1996)</b>										
primair inkomen	0	0	1	3	8	10	13	16	19	30
sociale uitkeringen	17	19	23	16	7	5	4	3	3	3
bruto-inkomen	4	5	6	6	7	9	11	13	15	24
<b>Duitsland (1994)</b>										
primair inkomen	0	0	0	3	7	10	13	16	20	32
sociale uitkeringen	20	20	22	15	7	4	4	2	3	2
bruto-inkomen	4	4	4	5	7	9	11	13	16	27
<b>België (1992)</b>										
primair inkomen	0	1	2	4	7	10	12	15	19	29
sociale uitkeringen	9	13	13	13	11	9	8	8	8	8
bruto-inkomen	2	4	5	6	8	10	11	14	16	24
<b>Canada (1994)</b>										
primair inkomen	0	0	2	4	7	10	12	15	19	31
sociale uitkeringen	19	22	17	11	8	6	5	4	4	3
bruto-inkomen	3	4	5	6	7	9	11	13	16	26
<b>Verenigd Koninkrijk (1995)</b>										
primair inkomen	0	0	0	1	5	9	12	16	21	36
sociale uitkeringen	15	15	17	19	13	6	5	4	3	3
bruto-inkomen	3	3	4	5	7	8	11	13	17	29
<b>Australië (1989)</b>										
primair inkomen	0	0	2	5	8	10	12	15	18	30
sociale uitkeringen	24	25	19	9	6	5	4	3	3	3
bruto-inkomen	3	3	4	6	7	9	11	13	17	27
<b>Verenigde Staten (1994)</b>										
primair inkomen	0	0	2	4	6	9	11	14	19	34
sociale uitkeringen	18	24	17	10	7	6	5	4	4	4
bruto-inkomen	2	4	4	5	7	8	10	13	17	30

Bron: LIS; CBS (IPO'96) SCP-bewerking

Tabel 4.4 Aandeel bruto-inkomen, heffingen en besteedbaar inkomen per deciel van het bruto-inkomen (in procenten)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Zweden (1992)</b>										
bruto-inkomen	2	4	5	6	8	9	11	14	16	24
heffingen	1	3	5	6	7	9	11	13	16	29
besteedbaar inkomen	3	4	6	7	8	9	11	14	16	22
<b>Denemarken (1992)</b>										
bruto-inkomen	2	3	5	6	7	9	12	14	17	25
heffingen	0	1	3	5	7	9	12	15	18	29
besteedbaar inkomen	3	4	5	6	8	9	12	14	16	22
<b>Noorwegen (1995)</b>										
bruto-inkomen	2	3	4	6	8	9	11	14	17	26
heffingen	0	1	2	4	7	9	12	15	19	31
besteedbaar inkomen	3	4	5	7	8	9	11	14	16	23
<b>Nederland (1996)</b>										
<b>bruto-inkomen</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>24</b>
<b>heffingen</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>28</b>
<b>besteedbaar inkomen</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>22</b>
<b>Duitsland (1994)</b>										
bruto-inkomen	2	3	4	6	8	9	11	13	17	27
heffingen	0	0	1	3	6	9	11	15	20	35
besteedbaar inkomen	3	5	6	7	8	9	11	12	15	23
<b>België (1992)</b>										
bruto-inkomen	2	4	5	6	8	10	11	14	16	24
heffingen	0	0	2	4	6	9	11	15	19	33
besteedbaar inkomen	3	5	6	7	9	10	11	13	15	21
<b>Canada (1994)</b>										
bruto-inkomen	2	3	5	6	8	9	11	13	17	26
heffingen	0	1	2	3	6	8	11	14	19	36
besteedbaar inkomen	2	4	5	7	8	10	11	13	16	23
<b>Verenigd Koninkrijk (1995)</b>										
bruto-inkomen	2	3	4	5	7	9	11	13	17	29
heffingen	0	0	1	2	5	8	11	16	21	37
besteedbaar inkomen	3	4	5	6	7	9	11	13	16	27
<b>Australië (1989)</b>										
bruto-inkomen	2	3	4	6	8	9	11	13	17	27
heffingen	0	0	1	3	6	8	10	14	19	39
besteedbaar inkomen	2	4	5	7	8	10	11	13	16	24
<b>Verenigde Staten (1994)</b>										
bruto-inkomen	1	3	4	5	7	9	11	13	17	30
heffingen	0	1	2	3	5	7	10	13	19	40
besteedbaar inkomen	2	3	5	6	8	9	11	13	17	27

Bron: LIS; CBS (IPO'96) SCP-bewerking

Net als in alle landen de sociale zekerheid regressief is, dat wil zeggen het meest aan de arme huishoudens ten goede komt, is de belasting- en premieheffing in alle landen progressief, dat wil zeggen dat de rijkste huishoudens in verhouding tot hun bruto-inkomen het meeste bijdragen. Voor Nederland en de Scandinavische landen (Noorwegen, Zweden en Denemarken) geldt dit overigens slechts in zeer beperkte mate: het aandeel van de verschillende decielen in de belasting- en premieheffing wijkt in deze landen, met uitzondering van de rijkste 10%, slechts weinig af van hun aandeel in het bruto-inkomen. Voor Nederland wordt dit ten dele verklaard door het feit dat over sociale uitkeringen ook belasting verschuldigd is, terwijl dit voor veel andere landen niet geldt.

Juist in de liberale verzorgingsstaten (de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Canada en Australië) drukken de belastingen en premies relatief zwaar op de rijkste huishoudens: de huishoudens in de bovenste twee decielen brengen in deze landen 55%-59% van de totale belastingen en premies op. In de corporatistische verzorgingsstaten is dit maximaal 54% en in Nederland zelfs niet meer dan 45%.

Als gevolg van de progressie van de belasting- en premieheffing is de verdeling van het besteedbare inkomen in alle landen minder ongelijk dan de verdeling van het bruto-inkomen (tabel 4.4). De mate waarin dit het geval is, is niet alleen afhankelijk van de progressie van de belasting- en premieheffing, maar ook van de hoogte van de gemiddelde belasting- en premiedruk. Bij een zelfde progressie zal een hogere gemiddelde druk gepaard gaan met een sterker herverdelende werking. Dit verklaart waarom in Duitsland, dat een middenpositie inneemt ten aanzien van de progressiviteit van de belasting- en premieheffing, maar waar de gemiddelde belasting- en premiedruk hoog is, de verdeling van de besteedbare inkomens ten opzichte van de verdeling van de bruto-inkomens het sterkst wordt genivelleerd. Het aandeel van de onderste vier decielen in het besteedbare inkomen neemt in Duitsland toe van 15% naar 21%. Ook in België werkt de belasting- en premieheffing vrij sterk nivellerend. In de andere landen neemt het aandeel van de onderste vier decielen met slechts twee of drie procentpunten toe. De relatief progressieve belasting- en premieheffing in het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Canada en Australië heeft dus slechts een beperkt nivellerende werking, doordat de gemiddelde belasting- en premiedruk in deze landen verhoudingsgewijs laag is.

Het proces van inkomensherverdeling – van primair inkomen via bruto-inkomen naar besteedbaar inkomen – wordt in tabel 4.5 samengevat.

Tabel 4.5 Herverdeling van primair naar besteedbaar inkomen

	ongelijkheid (Gini)			ongelijkheidsreductie (in procenten)		
	primair inkomen	bruto inkomen	besteedbaar inkomen	primair-bruto	bruto-bestedbaar	primair-bestedbaar
Zweden (1992)	0,550	0,343	0,320	38	7	42
Denemarken (1992)	0,546	0,369	0,328	32	11	40
Noorwegen (1995)	0,513	0,380	0,334	26	12	35
<b>Nederland (1996)</b>	<b>0,484</b>	<b>0,335</b>	<b>0,295</b>	<b>31</b>	<b>12</b>	<b>39</b>
Duitsland (1994)	0,550	0,389	0,319	29	18	42
België (1992)	0,534	0,348	0,291	35	17	46
Canada (1994)	0,509	0,377	0,336	26	11	34
Verenigd Koninkrijk (1995)	0,595	0,423	0,379	29	10	36
Australië (1989)	0,490	0,398	0,347	19	13	29
Verenigde Staten (1994)	0,528	0,430	0,382	19	11	28

Bron: LIS; CBS (IPO'96) SCP-bewerking

Uit de tweede kolom van deze tabel blijkt dat er geen systematisch verband bestaat tussen de ongelijkheid van de primaire inkomensverdeling en de aard van de verzorgingsstaat. De primaire verdeling is het minst scheef in Nederland en Australië en het meest ongelijk in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Zweden. De verklaring hiervoor is dat de primaire inkomensverdeling door een groot aantal factoren wordt bepaald. Zo kunnen zowel grote loonverschillen als een groot aantal uitkeringsgerechtigden (die een primair inkomen van nul hebben) leiden tot een grote primaire ongelijkheid. Ook de samenstelling van de bevolking naar huishoudentypen kan hierop van invloed zijn, doordat in meerpersoonshuishoudens ook meerdere primaire inkomens kunnen worden verdiend (zie hierover hoofdstuk 5). Er is dan ook geen reden om bij voorbaat een bepaalde samenhang te verwachten tussen het type verzorgingsstaat en de ongelijkheid van de primaire inkomensverdeling.

In de landen die in deze vergelijking zijn betrokken, wordt de ongelijkheid van de primaire inkomens door het belasting- en socialezekerheidsstelsel met 28% tot 46% gereduceerd. België voert enigszins verrassend de lijst aan met een ongelijkheidsreductie van 46%. Dat wil zeggen, de ongelijkheid van de besteedbare inkomens is in België slechts iets meer dan de helft van de ongelijkheid van de primaire inkomens. Het standaardvoorbeeld van een sociaal-democratische verzorgingsstaat, Zweden, volgt op de tweede plaats met een ongelijkheidsreductie van 42%. Deze tweede plaats moet het echter delen met het corporatistische Duitsland. Nederland en Denemarken volgen op korte afstand met een ongelijkheidsreductie van respectievelijk 39% en 40%. In de liberale verzorgingsstaten Verenigde Staten en Australië is de nivellerende werking van heffingen en sociale zekerheid, zoals verwacht, het kleinst. In de Verenigde Staten wordt slechts iets meer dan een kwart van de primaire inkomensongelijkheid door de heffingen en sociale zekerheid ongedaan gemaakt. De overige landen, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Australië, vormen een middencategorie: in deze landen wordt de primaire inkomensongelijkheid door heffingen en sociale zekerheid met ruim eenderde verminderd.

Anders dan verwacht worden de inkomensverschillen in de sociaal-democratische verzorgingsstaten dus niet sterker gereduceerd dan in de corporatistische verzorgingsstaten. Wel overeenkomstig de verwachtingen is, dat de mate van inkomensnivellering in de liberale verzorgingsstaten, in het bijzonder in de Verenigde Staten en Australië het geringst is.

Om deze enigszins verrassende uitkomsten te verklaren, dient men zich allereerst te realiseren dat in alle landen de nivellering van de primaire inkomensverdeling vooral via de sociale uitkeringen tot stand komt. Deze hebben in de meeste landen een twee tot vier maal zo groot effect op de inkomensongelijkheid als de belasting- en premieheffing.<sup>5</sup>

In de tabellen 4.6 en 4.7 worden de twee stappen van de inkomensherverdeling – via de sociale uitkeringen en via de belasting- en premieheffing – nader onder de loep genomen.

Tabel 4.6 Herverdeling van primair naar bruto-inkomen<sup>a</sup>

	Gini-coëfficiënt		ongelijkheidsreductie		verklarende factoren		
	primair inkomen	bruto inkomen	absoluut	in procenten	regressiviteit uitkeringen	gewicht uitgaven sociale zekerheid	correctiefactor
Zweden (1992)	0,550	0,343	0,207	38	0,806	0,331	-0,059
Denemarken (1992)	0,546	0,369	0,177	32	0,840	0,250	-0,032
Noorwegen (1995)	0,513	0,380	0,133	26	0,818	0,206	-0,021
<b>Nederland (1996)</b>	<b>0,484</b>	<b>0,335</b>	<b>0,149</b>	<b>31</b>	<b>0,887</b>	<b>0,249</b>	<b>-0,072</b>
Duitsland (1994)	0,550	0,389	0,161	29	0,978	0,190	-0,025
België (1992)	0,534	0,348	0,185	35	0,884	0,252	-0,024
Canada (1994)	0,509	0,377	0,133	26	0,859	0,185	-0,026
Verenigd Koninkrijk (1995)	0,595	0,423	0,173	29	0,899	0,218	-0,023
Australië (1989)	0,490	0,398	0,091	19	0,936	0,108	-0,010
Verenigde Staten (1994)	0,528	0,430	0,098	19	0,880	0,137	-0,022

a Het product van de regressiviteit van de uitkeringen en het gewicht van de uitgaven van de sociale zekerheid, vermeerderd met de correctiefactor, levert het verschil tussen de Gini-coëfficiënt van het primaire inkomen en het bruto-inkomen op (zie vergelijking 4.1). Voorbeeld: voor Nederland geldt dat  $0,887 \times 0,249 - 0,072 = 0,484 - 0,335 = 0,149$ .

Bron: LIS; CBS (IPO'96) SCP-bewerking

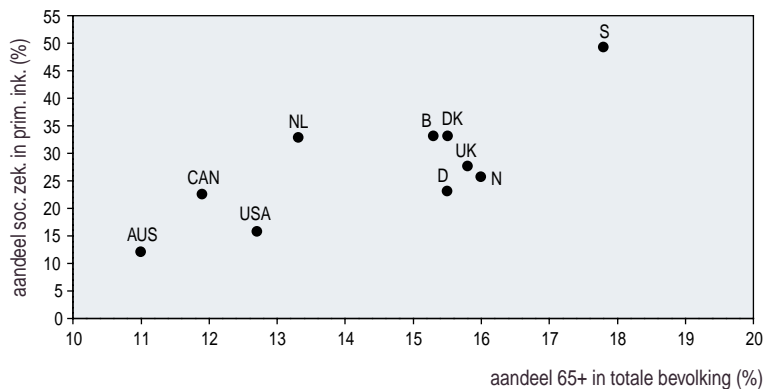
Tabel 4.6 laat zien dat in Nederland, België, Denemarken en Zweden de primaire inkomensongelijkheid door de sociale uitkeringen met meer dan 30% wordt verminderd. In de Verenigde Staten en Australië reduceren de sociale uitkeringen de ongelijkheid met nog geen 20%. Deze reductie wordt echter slechts in beperkte mate bepaald door de regressiviteit van de uitkeringen. Deze verschilt tussen de onderzochte landen betrekkelijk weinig. Bovendien zijn de sociale uitkeringen in de sociaal-democratische landen Denemarken, Noorwegen en Zweden het minst regressief en in het corporatistische Duitsland en het liberale Australië het meest regressief. Het is vooral de totale omvang van de socialezekerheidsuitgaven die verklaart waarom de sociale uitkeringen de inkomensverschillen in Europa in sterkere mate verkleinen dan in de Verenigde Staten, Canada en Australië. Dit geldt in het bijzonder voor Zweden, waar de uitgaven aan sociale uitkeringen de helft van het totale primaire inkomen bedragen en daardoor, ondanks de beperkte regressiviteit van de sociale zekerheid, de primaire inkomensongelijkheid met 38% verminderen. Ook in Nederland, België en Denemarken 'wegen' de socialezekerheidsuitgaven zwaar. In de Verenigde Staten, Canada en Australië draagt de sociale zekerheid, vanwege het veel kleinere aandeel van de uitgaven in het primaire inkomen, aanzienlijk minder bij aan de verkleining van de inkomensverschillen. Het Verenigd Koninkrijk neemt een middenpositie in en lijkt, wat dit betreft, meer op de corporatistische dan op de liberale landen. Zoals aan het begin van dit hoofdstuk is opgemerkt, wordt de herverdelende werking van de sociale zekerheid in het Verenigd Koninkrijk echter enigszins overschat, doordat van de pensioenen alleen de nettobedragen bekend zijn.

De verschillen in uitgaven aan sociale uitkeringen worden ten dele verklaard door de verschillen tussen de verzorgingsstaatregimes. Gezien het residuele karakter van de sociale zekerheid in de liberale landen wekt het geen verbazing dat deze landen ook relatief weinig aan sociale uitkeringen uitgeven. De verschillen tussen de sociaal-democratische en corporatistische verzorgingsstaten zijn minder eenduidig. Terwijl het universele karakter van de sociale zekerheid in de sociaal-democratische landen tot hoge uitgaven leidt, is het activerende arbeidsmarktbeleid erop gericht het aantal uitkeringsgerechtigden relatief beperkt te houden. Dit laatste



geldt echter alleen voor personen onder de 65 jaar. Het aantal uitkeringsgerechtigden van 65 jaar en ouder wordt in de eerste plaats bepaald door de leeftijdsopbouw van de bevolking. Figuur 4.3 laat zien dat ook hierin een verklaring voor de verschillen in de uitgaven voor sociale zekerheid kan worden gevonden. Er bestaat een vrij sterke correlatie tussen het aandeel van de sociale uitkeringen in het totale primaire inkomen en het aandeel van de bevolking dat ouder is dan 65 jaar ( $r = 0,78$ ,  $p < 0,01$ ). Statistisch gezien gaat een groei van het aandeel 65-plussers in de bevolking met 1 procentpunt gepaard met een stijging van de socialezekerheidsuitgaven met 3,8 procentpunten. De relatief geringe uitgaven aan sociale zekerheid in de Verenigde Staten, Australië en in iets mindere mate Canada moeten dus niet alleen worden toegeschreven aan de aard van de verzorgingsstaat, maar ook aan het feit dat deze landen minder vergrijsd zijn dan de Europese landen. Omgekeerd zijn de hoge uitgaven voor de sociale zekerheid in Zweden mede het gevolg van het grote aandeel ouderen in de bevolking.

Figuur 4.3 Sociale zekerheidsquote en aandeel ouderen



Bron: LIS; CBS (IPO'96); US Bureau of the Census; SCP-bewerking

Tabel 4.7 brengt de herverdeling via belastingen en sociale premies in beeld. Het effect van de belasting- en premieheffing op de inkomensongelijkheid is aanzienlijk kleiner dan het effect van de sociale uitkeringen. In de meeste landen worden de bruto-inkomensverschillen met niet meer dan 10% à 13% verminderd. Alleen in België en Duitsland is de nivellerende werking groter, respectievelijk 17% en 18%. Aan de zeer geringe nivellering in Zweden (7%) kan waarschijnlijk niet al te veel waarde worden gehecht, omdat voor dit land gegevens over de sociale premies ontbreken.

Enigszins verrassend blijkt de progressie van de belasting- en premieheffing in de liberale verzorgingsstaten (het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Canada en Australië) en in Duitsland en België het grootst te zijn. In Nederland en de sociaal-democratische verzorgingsstaten (Zweden, Noorwegen en Denemarken) zijn de heffingen het minst progressief. Dit hangt waarschijnlijk samen met het grote gewicht van de sociale premies in deze laatste groep landen, die niet of veel minder progressief zijn dan de directe belastingen.

De mate van inkomensnivellering via de belastingen en sociale premies wordt echter niet alleen bepaald door de progressie van de heffingen, maar ook door de omvang van de belasting- en premie-inkomsten in verhouding tot het totale bruto-inkomen, anders gezegd door de gemiddelde belasting- en premiedruk. Deze is met 30% tot 39% het hoogst in de corporatistische en sociaal-democratische verzorgingsstaten en met 19% tot 25% het laagst in de liberale

(niet in de tabel). (Voor Zweden kan dit percentage, vanwege het ontbreken van de sociale premies, niet nauwkeurig worden berekend.) Het feit dat de verschillen tussen de landen in progressie en in gemiddelde lastendruk elkaar grofweg compenseren, verklaart waarom de resulterende verschillen in ongelijkheidsreductie over het algemeen betrekkelijk klein zijn. In Duitsland werkt het belasting- en premiestelsel relatief sterk nivellerend doordat zowel de progressie als de gemiddelde druk tot de hoogste van de beschouwde landen behoren, terwijl in België de gemiddelde druk weliswaar niet bijzonder hoog is, maar de progressiviteit wel.

Tabel 4.7 Herverdeling van bruto naar besteedbaar inkomen<sup>a</sup>

	Gini-coëfficiënt		ongelijkheidsreductie		verklarende factoren		
	bruto-inkomen	besteedbaar inkomen	absoluut	in procenten	progressiviteit heffingen	gewicht heffingen	correctiefactor
Zweden (1992)	0,343	0,320	0,023	7	0,079	0,335	-0,003
Denemarken (1992)	0,369	0,328	0,042	11	0,098	0,497	-0,007
Noorwegen (1995)	0,380	0,334	0,046	12	0,117	0,435	-0,005
<b>Nederland (1996)</b>	<b>0,335</b>	<b>0,295</b>	<b>0,040</b>	<b>12</b>	<b>0,082</b>	<b>0,565</b>	<b>-0,006</b>
Duitsland (1994)	0,389	0,319	0,069	18	0,168	0,501	-0,015
België (1992)	0,348	0,291	0,058	17	0,178	0,360	-0,030
Canada (1994)	0,377	0,336	0,040	11	0,177	0,242	-0,002
Verenigd Koninkrijk (1995)	0,423	0,379	0,044	10	0,169	0,318	-0,006
Australië (1989)	0,398	0,347	0,051	13	0,186	0,272	-0,002
Verenigde Staten (1994)	0,430	0,382	0,048	11	0,154	0,326	-0,003

a Het product van de progressiviteit van de heffingen en het gewicht van de heffingen, vermeerderd met de correctiefactor, levert het verschil tussen de Gini-coëfficiënt van het bruto-inkomen en het besteedbare inkomen op (zie vergelijking 4.2). Voorbeeld: voor Nederland geldt dat  $0,082 \times 0,565 - 0,006 = 0,335 - 0,295 = 0,040$ .

Bron: LIS; CBS (IPO'96) SCP-bewerking

#### 4.5 Conclusies

De stelsels van sociale zekerheid en belastingheffing gaan in een ontwikkelde verzorgingsstaat gepaard met een omvangrijke overdracht van inkomens tussen sociale groepen. Deze inkomensoverdrachten kunnen, maar hoeven niet per se, te leiden tot een aanzienlijke vermindering in de ongelijkheid die door de markt in de vorm van primaire inkomens wordt voortgebracht. De mate van inkomensnivellering hangt samen met de aard van de verzorgingsstaat in verschillende landen. Op voorhand kan men verwachten dat in de sociaal-democratische verzorgingsstaten de mate van inkomensnivellering via heffingen en sociale zekerheid het grootst is, gevolgd door Nederland en de corporatistische verzorgingsstaten en het geringst in de liberale.

In dit hoofdstuk is onderzocht of dit verband tussen de aard van de verzorgingsstaat en de mate van inkomensnivellering werkelijk bestaat. Allereerst is geconstateerd dat dit verband op theoretische gronden minder vanzelfsprekend is dan op het eerste gezicht lijkt. Een geringere omvang van de sociale zekerheid gaat in liberale verzorgingsstaten namelijk samen met een sterkere concentratie op de armste huishoudens en dus een relatief sterke herverdeling van hoge naar lage inkomens. Ten aanzien van de heffingen is het aannemelijk dat een hoge gemiddelde belastingdruk en een sterke progressie vaker samengaan, maar hier kan het beeld worden verstoord doordat dit niet hoeft te gelden voor de sociale premies en doordat het aandeel van de directe belastingen in de totale belastingopbrengst tussen landen uiteen kan lopen.

Het gebrek aan theoretische eenduidigheid over de samenhang tussen type verzorgingsstaat en mate van inkomensnivellering wordt bevestigd door het empirische materiaal dat in dit hoofdstuk is gepresenteerd. In tabel 4.8 wordt de verwachte rangorde op basis van de eerder geformuleerde hypothese vergeleken met de feitelijke rangorde. In tegenstelling tot de verwachtingen voeren niet het sociaal-democratische Zweden of Denemarken, maar het corporatistische België en Duitsland de ranglijst aan. Ten aanzien van de mate van inkomensherverdeling blijkt er geen systematisch verschil te bestaan tussen de sociaal-democratische en de corporatistische verzorgingsstaten. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de mate van inkomensherverdeling via de belastingen en sociale zekerheid voor Zweden waarschijnlijk wordt onderschat, doordat geen gegevens over de sociale premies beschikbaar zijn. Het is niet uitgesloten dat de inkomensnivellering in Zweden in werkelijkheid dus toch groter is dan in België, zodat Zweden dan nummer één op de lijst zou zijn. In overeenstemming met de hypothese is wel, dat in de liberale landen de inkomensverschillen door de sociale zekerheid en belastingen het minst worden gereduceerd. Het Verenigd Koninkrijk lijkt in dit opzicht echter eerder op een corporatistische of sociaal-democratische dan op een liberale verzorgingsstaat.

Tabel 4.8 Rangorde van landen naar (aflopende) mate van inkomensnivellering, op basis van de hypothese en van empirisch onderzoek

land	hypothese	feitelijk
Zweden	1 / 2	2 / 3
Denemarken	1 / 2	4
Noorwegen	3	7
Nederland	4	5
Duitsland	5 / 6	2 / 3
België	5 / 6	1
Canada	7 / 8	8
Verenigd Koninkrijk	7 / 8	6
Australië	9	9
Verenigde Staten	10	10

Bron: LIS; CBS (IPO'96) SCP-bewerking

Dat het verwachte onderscheid tussen de sociaal-democratische en de corporatistische landen niet blijkt te bestaan, moet worden verklaard uit de grote invloed van de omvang van de sociale uitkeringen op de mate van inkomensherverdeling. Vanwege het passieve karakter van de corporatistische verzorgingsstaten zijn in deze landen veel huishoudens afhankelijk van een sociale uitkering. Daarnaast is ook de vergrijzing van de bevolking van invloed op de omvang van de uitgaven voor sociale zekerheid. De mate waarin de sociale uitkeringen regressief zijn, dat wil zeggen vooral aan de huishoudens met de laagste primaire inkomens ten goede komen, loopt tussen de verschillende landen echter niet veel uiteen. Bovendien is de regressiviteit van de uitkeringen relatief groot in de liberale en relatief klein in de sociaal-democratische verzorgingsstaten.

De inkomensherverdeling via de belastingen en sociale premies legt veel minder gewicht in de schaal, zodat verschillen tussen de landen ten aanzien van de gemiddelde lastendruk en de progressiviteit van de heffingen er niet veel toe blijken te doen. De hoge positie van Duitsland op de ranglijst is echter wel te danken aan de sterk nivellerende werking van de belasting- en premieheffing. De lage positie van het sociaal-democratische Noorwegen wordt verklaard door de geringe omvang van de socialezekerheidsuitgaven in combinatie met een beperkte regressiviteit van de sociale uitkeringen. Het Verenigd Koninkrijk blijkt, wat de inkomens-

herverdeling betreft, geen zuiver liberale verzorgingsstaat te zijn. De omvang van de sociale-zekerheidsuitgaven is niet veel lager dan die in de corporatistische en sociaal-democratische landen, waardoor de herverdelende werking van de sociale zekerheid niet onderdoet voor die in Duitsland. De gemiddelde belastingdruk is in het Verenigd Koninkrijk echter wel beduidend lager dan in de corporatistische en sociaal-democratische landen.

Concluderend kan worden gesteld dat er ten aanzien van de inkomensherverdelende werking van de verzorgingsstaat een duidelijke scheidslijn loopt tussen de sociaal-democratische en corporatistische landen enerzijds en de liberale landen anderzijds. Binnen de groep van sociaal-democratische en corporatistische landen is er echter geen duidelijk verband tussen het type verzorgingsstaat en de mate van inkomensnivellering. De verklaring hiervoor is, dat de inkomensherverdeling via heffingen en sociale zekerheid veel meer wordt bepaald door verschillen in de omvang van de socialezekerheidsuitgaven en de gemiddelde belasting- en premiedruk dan door verschillen in de structuur van het socialezekerheidsstelsel of van de belastingheffing. Een indeling van verzorgingsstaten op basis van de omvang van de sociale uitgaven verschaft op het punt van herverdeling dus niet minder inzicht dan de meer verfijnde indeling van Esping-Andersen op basis van onder meer de structuur van instituties en arrangementen op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid.

Het voorgaande roept de vraag op, of landen met een omvangrijke verzorgingsstaat niet tevens landen zijn waar de stelsels van sociale zekerheid en belastingheffing een relatief sterk verstorend effect hebben op de primaire inkomens. Als een omvangrijke verzorgingsstaat de oorzaak zou zijn van een toename van de primaire inkomensongelijkheid (bv. door een vergroting van het aantal inactieven met een primair inkomen van nul), dan zou de feitelijke nivellerende invloed van deze verzorgingsstaten beduidend geringer kunnen zijn dan uit bovenstaande cijfers blijkt. Zoals eerder opgemerkt, is het op basis van eerder verricht onderzoek niet mogelijk om vast te stellen of hiervan daadwerkelijk sprake is. Wel zal in hoofdstuk 6 nader worden ingegaan op de mogelijke afruil tussen inkomensnivellering en (gemiddeld) inkomensniveau.

## Noten

- 1 Verschillende maten voor de progressiviteit van de belastingheffing worden besproken door Jakobsson (1976).
- 2 Een andere manier om de progressiviteit, respectievelijk regressiviteit en proportionaliteit van het belastingstelsel uit te drukken is: is de elasticiteit van het bedrag aan verschuldigde belasting ten opzichte van het inkomen groter dan 1 dan is het stelsel progressief, is de elasticiteit kleiner dan 1 dan is het stelsel regressief, en is de elasticiteit gelijk aan 1 dan is de belastingheffing proportioneel.
- 3 Een alternatieve benadering, die in de literatuur ook wel wordt gevolgd, is de verdeling van besteedbare inkomens als startpunt te nemen en vervolgens na te gaan hoe deze uit de primaire inkomensverdeling tot stand is gekomen.
- 4 Meer exact uitgedrukt is de Gini-coëfficiënt gelijk aan tweemaal de oppervlakte tussen de 45-gradenlijn en de Lorenz-curve, waarbij de lengte van de assen gelijk wordt gesteld aan 1. Bij volledige inkomensgelijkheid vallen de 45-gradenlijn en de Lorenz-curve samen, zodat de oppervlakte nul is. Bij maximale inkomensongelijkheid, waarbij alle inkomen toevalt aan één persoon, is de Lorenz-curve een gespiegelde L, waarbij het horizontale segment samenvalt met de x-as. De oppervlakte van het segment (in dit geval een driehoek) tussen de 45-gradenlijn en de Lorenz-curve is dan gelijk aan 1/2 en de Gini-coëfficiënt heeft een waarde van 1. De wiskundige formule van de Gini-coëfficiënt wordt in de bijlage bij hoofdstuk 5 gegeven.
- 5 Het gaat hier om het quotiënt van het verschil tussen de ongelijkheid van de primaire inkomens en bruto-inkomens enerzijds en het verschil tussen de ongelijkheid van de bruto-inkomens en de besteedbare inkomens anderzijds.



## 5 INKOMENSONGELIJKHEID

In dit hoofdstuk staat de ongelijkheid in de verdeling van het besteedbaar inkomen centraal. Allereerst komt een beknopt overzicht aan bod van eerder internationaal-vergelijkend onderzoek op dit terrein en van de hypothesen die hier getoetst zullen worden (§ 5.1). Dan volgt een korte schets van de manier waarop inkomensongelijkheid in dit hoofdstuk gemeten is (§ 5.2). Daarna worden in afzonderlijke paragrafen drie varianten van inkomensongelijkheid in de elf landen besproken (§ 5.3-§ 5.5).

### 5.1 Eerder onderzoek en hypothesen

Uit eerdere analyses van de LIS-gegevens komt naar voren dat er tussen westerse landen aanzienlijke verschillen in inkomensongelijkheid bestaan. Zo concluderen Atkinson et al. (1995: 58): "While bearing in mind the problems of comparability which remain, the evidence clearly depicts the Scandinavian countries, Benelux and Germany as exhibiting the least relative inequality. The highest levels of relative inequality are recorded in the United States, Switzerland and Ireland." (Zie verder ook Smeeding et al. 1990; en Smeeding en Coder 1993). Ook op basis van een ander gegevensbestand – het European community household panel (ECHP) van 1994 – worden tussen de landen van de Europese Unie tamelijk grote verschillen in inkomensongelijkheid aangetroffen, maar is de groepering van landen iets anders. Binnen de 13 onderzochte EU-landen is de ongelijkheid het geringst in Denemarken en Nederland. België en Luxemburg vormen een middengroep met Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk. De ongelijkheid is het meest uitgesproken in het Verenigd Koninkrijk, Ierland, en de zuidelijke lidstaten. In de EU zijn de verschillen tussen arm en rijk het grootst in Portugal (EC 1998). Gottschalk en Smeeding (1998) combineren recente gegevens uit LIS en uit nationale statistieken om de trend in inkomensongelijkheid in OECD-landen na te gaan. Zij constateren in veel landen voor de laatste drie decennia een U-vormige ontwikkeling: dalende inkomensongelijkheid tot het eind van de jaren zeventig, oplopende ongelijkheid in de jaren tachtig. Dit patroon springt vooral in het Verenigd Koninkrijk in het oog, maar ook in Nederland, Zweden, Taiwan, Noorwegen en Italië. Iets minder uitgesproken is de ontwikkeling in Frankrijk, Japan, Ierland en de Verenigde Staten. In het laatste land ligt het omslagpunt ook tien jaar eerder: de Gini-coëfficiënt stijgt in de Verenigde Staten al vanaf 1969. Het U-patroon ontbreekt in drie landen. Duitsland heeft na 1972 geen daling in de ongelijkheid, vanaf het midden van de jaren tachtig wel een toename; Canada kent in alle jaren weinig fluctuaties in de ongelijkheid; en in Finland was tot 1985 sprake van een afnemende inkomensongelijkheid, daarna van stabiliteit. In de jaren negentig lopen de ontwikkelingen volgens Gottschalk en Smeeding uiteen. In de landen die hier worden onderzocht, zijn de trends volgens hen de volgende.

- In het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten stijgt de ongelijkheid in de jaren negentig aanvankelijk nog tot een hoogtepunt (dat respectievelijk in 1993 en 1994 wordt bereikt), om daarna te gaan dalen. Ook in Noorwegen slaat de stijging in het laatste meetjaar (1995) om in een daling. In deze landen is het begin van een gekanteld S-vormig patroon waarneembaar.
- In Duitsland, Frankrijk en Zweden is de trend onveranderd stijgend; het eind van de U-curve is (nog) niet bereikt.
- In Canada en Nederland blijft de ongelijkheid in de eerste helft van de jaren negentig ongeveer stabiel. Voor Canada is dat een voortzetting van de trend in eerdere jaren, voor Nederland een afvlakking (geen omslag) van de U-curve.

Voor België, Denemarken en Australië rapporteren Gottschalk en Smeeding geen cijfers voor de jaren negentig. Hun bevindingen voor Nederland komen overeen met de resultaten van de officiële inkomensstatistiek die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) opstelt: de inkomensongelijkheid daalt vanaf het midden van de jaren zestig tot 1985, neemt in de tweede helft van de jaren tachtig vrij sterk toe, om vervolgens in de jaren negentig te stabiliseren (zie Trimp 1996; De Kleijn 1999: 26). De reden van de sterke toename in de inkomensverschillen aan het eind van de jaren tachtig is vooral gelegen in het feit, dat het niveau van de uitkeringen na 1985 ongeveer stabiel bleef, terwijl de looninkomens door het economisch herstel wél verbeterden (vgl. SCP 1998: 445). De omvangrijke groep werklozen, bijstandsontvangers en arbeidsongeschikten heeft in die periode niet gedeeld in de welvaartstoename, hoewel de koopkracht van de uitkeringen op peil werd gehouden.

Deze analyse is er niet op gericht deze bevindingen te repliceren. Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 staat hier een specifiekere hypothese centraal:

*De ongelijkheid in het secundaire inkomen is het grootst in liberale landen, het kleinst in sociaal-democratische. De corporatistische landen nemen een tussenpositie in, vrij dicht bij het sociaal-democratische cluster.*

In hoofdstuk 3 werd opgemerkt dat de verschillen in ongelijkheid een functie zijn van de ongelijkheid in de primaire inkomensverdeling en de mate van herverdeling. Zo zou de ongelijkheid in het besteedbare inkomen in de liberale landen het grootst zou zijn, doordat de primaire inkomensverdeling daar ongelijker en de mate van herverdeling er geringer is. Andersom werd aangenomen dat de sociaal-democratische verzorgingsstaten verhoudingsgewijs gelijk zijn, omdat de primaire inkomensongelijkheid klein is (door een uitgebreide juridische bescherming van werknemers en een sterke onderhandelingspositie van de vakbonden) en de herverdeling groot.

Inmiddels is uit hoofdstuk 4 gebleken dat het iets anders in elkaar steekt. Er zijn wel verschillen in de primaire inkomensverdeling, maar die variëren niet systematisch met de drie typen verzorgingsstaten. Daarentegen spoot de mate van herverdeling wel enigszins met de theoretische verwachting, hoewel het onderscheid tussen de sociaal-democratische en de corporatistische landen er niet duidelijk uitkomt. De combinatie van deze bevindingen – bij de primaire verschillen geen systematisch patroon, bij herverdeling enigermate – vormen voldoende aanleiding om de oorspronkelijke hypothese over inkomensongelijkheid te handhaven. Op voorhand kan worden opgemerkt dat het op basis van de resultaten uit het vorige hoofdstuk, twijfelachtig is of de driedeling er in termen van ongelijkheid duidelijk uit zal komen. Er is tot nu toe echter nog niet gekeken naar de ongelijkheid in termen van welvaart, dat wil zeggen: de inkomensverschillen nadat rekening is gehouden met de uiteenlopende behoeften van huishoudens. Dat komt in dit hoofdstuk aan de orde en kan tot een wat ander beeld leiden.

Een nevenschikkende vraag in dit hoofdstuk betreft de verschillen *binnen* de drie landengroepen. Stemmen deze overeen met de afwijkingen van de ideaaltypische kenmerken van het type verzorgingsstaat waartoe zij behoren (vergelijk figuur 2.1)? Dit komt neer op een toets van de volgende subhypothesen:

- *In het liberale cluster is de inkomensongelijkheid het grootst in de Verenigde Staten, op vrij korte afstand gevolgd door Australië. Canada en het Verenigd Koninkrijk hebben de kleinste inkomensongelijkheid.*



- *In de sociaal-democratische verzorgingsstaten is de inkomensongelijkheid in Noorwegen groter dan in Zweden en Denemarken. De corporatistische landen verschillen ten aanzien van inkomensongelijkheid nauwelijks.*
- *In Nederland houdt de inkomensongelijkheid het midden tussen die van de sociaal-democratische en de corporatistische verzorgingsstaten.*

Ten opzichte van de eerdere LIS-studies over inkomensongelijkheid – waaronder de analyse in het *Sociaal en Cultureel Rapport 1992* (SCP 1992: 401-420) – bevat dit hoofdstuk een aantal verschillen in meting. Allereerst wijkt de landselectie af: hier staan de landen centraal die min of meer typerend zijn voor de liberale, sociaal-democratische en corporatistische stelsels. Verder is voor Nederland een ander gegevensbestand gebruikt dan in de eerdere LIS-studies (het Inkomenspanelonderzoek in plaats van het Sociaal-economisch panelonderzoek of het Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek). Dit heeft als voordeel dat de bron wordt gehanteerd die het CBS benut om de officiële tijdreeks voor ongelijkheid in Nederland te construeren (zie bv. De Kleijn 1999). Omwille van de internationale vergelijkbaarheid wijken de definities echter wel op een aantal punten af van de gebruikelijke CBS-indelingen. Tenslotte worden voor een deel ook andere operationalisering van ongelijkheid gehanteerd dan in de eerdere LIS-onderzoeken en wordt gerapporteerd over een wat breder scala aan ongelijkheidsmaatstaven. Dat laatste is ook een verschil met het vorige hoofdstuk, waarin de herverdeling aan de hand van de Gini-coëfficiënt werd besproken. De ongestandaardiseerde ongelijkheid in het besteedbaar inkomen, die het resultaat was van het proces van herverdeling, is het startpunt van dit hoofdstuk. Daarnaast zal hier worden ingegaan op de inkomensongelijkheid na standaardisatie, hetgeen inzicht biedt in de welvaartsverschillen tussen huishoudens in de landen.

## 5.2 De meting van inkomensongelijkheid

Er zijn tal van manieren om inkomensongelijkheid te meten; Coulter (1989) en Van der Hoek (1996) geven een uitgebreid overzicht. Deze analyse is gericht op de ongelijkheid in het besteedbare inkomen in de verschillende landen, evenals in het vorige hoofdstuk gedefinieerd als het inkomen uit loon, onderneming of vermogen<sup>1</sup>, verminderd met directe belastingen en sociale premies (inclusief ziektekosten), en met optelling van de ontvangen inkomensoverdrachten (met name sociale uitkeringen, kinderbijslag, studiekosten en huursubsidie). Verschillen in het primaire en bruto-inkomen blijven hier buiten beschouwing; deze zijn in het vorige hoofdstuk al aan bod geweest. Ook wordt voorbijgegaan aan de invloed van indirecte belastingen (zoals BTW) en aan het tertiair inkomen; de Luxembourg income study (LIS) bevat hierover geen goede informatie.

De ongelijkheid in het besteedbare inkomen kan in verschillende *typen verdelingen* worden onderzocht. Het uitgangspunt is hier de ongecorrigeerde verdeling van het besteedbare inkomen van huishoudens, zoals die in tabel 4.5 op basis van de Gini-coëfficiënt reeds globaal in kaart is gebracht. Dit is de direct meetbare verdeling, zoals die empirisch in de verschillende landen voorkomt. Een bezwaar daarvan is, dat deze nog niet alles zegt over de ongelijkheid in de *welvaartspositie* van huishoudens. Als twee huishoudens, een alleenstaande en een gezin met vier kinderen, hetzelfde inkomen te besteden hebben, bevinden zij zich in de ongestandaardiseerde inkomensverdeling op dezelfde positie. Er wordt dan geen rekening gehouden met het gegeven, dat in het grote gezin de onkosten (voeding, levensonderhoud, huisvesting, enz.) hoger liggen. Om hetzelfde welvaartspeil te bereiken als de alleenstaande, heeft het zespersoonsgezin doorgaans een hoger inkomen nodig. Het is daarom gebruikelijk de inkomens te *standaardiseren*. Hierbij worden de besteedbare inkomens met een bepaalde factor die afhangt van de gezins-

samenstelling, vermenigvuldigd. De inkomens worden zodoende herleid tot welvaartsniveaus van een standaardhuishouden, vaak met alleenstaanden als referentiepunt. Door de huishoudens vervolgens te rangordenen op basis van het herberekende inkomen verkrijgt men de gestandaardiseerde inkomensverdeling.

Over de wijze van standaardisatie via dergelijke equivalentiefactoren bestaat veel wetenschappelijke literatuur (vergelijk Buhmann et al. 1988). In Nederlands onderzoek – zie bijvoorbeeld de analyses in de *Armoedemonitor* die SCP en CBS jaarlijks uitbrengen – wordt vaak gebruikgemaakt van empirische equivalentiefactoren, die het CBS heeft afgeleid uit budgetonderzoeken. Omdat die factoren niet zonder meer op andere landen van toepassing kunnen worden verklaard – de opbouw van het huishoudensbudget kan tussen landen sterk verschillen – lijkt dit voor een internationaal-vergelijkende analyse echter minder geëigend.

In plaats daarvan worden hier twee gangbare manieren van standaardisatie toegepast, de aangepaste<sup>2</sup> OECD-schaal en de  $\sqrt{n}$ -schaal. In de OECD-methode krijgt de eerste volwassene een gewicht van 1, en iedere volgende van 0,5, terwijl kinderen voor 0,3 meetellen. Door het besteedbare inkomen te delen door de som van deze gewichten, wordt het herleid tot het welvaartsniveau van een alleenstaande. Bij de  $\sqrt{n}$ -schaal wordt het besteedbare inkomen gedeeld door de vierkantswortel uit het aantal leden van het huishouden. Tabel 5.1 laat zien hoe de twee standaardisatiemethoden voor een aantal gezinstypen uitwerken.

Tabel 5.1 Twee methoden van standaardisatie<sup>a</sup>

huishoudentype	aantal personen	OECD-methode	$\sqrt{n}$ -methode
alleenstaande volwassene	1	1,00	1,00
twee volwassenen	2	1,50	1,41
eenoudergezin, 1 kind < 18 jaar	2	1,30	1,41
eenoudergezin, 2 kinderen < 18 jaar	3	1,60	1,73
twee volwassenen, 1 kind < 18 jaar	3	1,80	1,73
twee volwassenen, 2 kinderen < 18 jaar	4	2,10	2,00
drie volwassenen	3	2,00	1,73

<sup>a</sup> Het inkomen wordt gestandaardiseerd tot het niveau van een alleenstaande door het te delen door de genoemde equivalentiefactoren.

Een bezwaar tegen beide methoden is, dat zij geen rekening houden met de schaalvoordelen die zich feitelijk in de verschillende landen voordoen. In het ene land kan het voor, bijvoorbeeld, een gezin met twee kinderen veel moeilijker zijn om rond te komen dan in het andere, afhankelijk van de prijzen van eerste levensbehoeften, de belasting- en premieheffing en de aanspraken op collectieve voorzieningen (onderwijs, gezondheidszorg, kinderbijslag). Er bestaan tot nu toe echter geen internationaal-vergelijkbare equivalentiefactoren met een empirische basis, hoewel de gegevens uit de Household budget surveys van de Europese Unie hiertoe wel mogelijkheden bieden. Voor Nederland is berekend dat het gebruik van de OECD-methode tot andere uitkomsten leidt dan de empirische CBS-equivalentieschaal (zie SCP/CBS 1998: 32-58).

Een tweede bezwaar is dat beide standaardisatiemethoden vrij grof met schaalvoordelen omgaan. De OECD-schaal veronderstelt dat alle volwassenen (behalve de eerste) en alle kinderen evenveel kosten, terwijl zich bij 'latere' volwassenen en kinderen extra schaalvoordelen kunnen voordoen (bv. doordat jongere kinderen gebruik kunnen maken van kleding, speelgoed en dergelijke van de oudere). In de  $\sqrt{n}$ -schaal is wel sprake van zo'n differentiatie, maar wordt weer geen onderscheid gemaakt tussen de kosten van volwassenen en kinderen: een paar zonder kinderen en een een-

oudergezin met een kind hebben dezelfde schaalfactor.

Via standaardisatie worden de inkomens herleid tot welvaartsniveaus van huishoudens. Een mogelijk bezwaar daarvan is dat niet alle inwoners van een land bij de vaststelling van de inkomensongelijkheid even zwaar tellen. Doordat het huishouden de analyse-eenheid is, weegt de welvaartspositie van iemand die in een gezin van vier personen leeft, bij de bepaling van de totale ongelijkheid minder zwaar dan die van een alleenstaande. Dit wordt veelal opgelost door het gestandaardiseerde huishoudensinkomen aan alle gezinsleden toe te rekenen 'household disposable income per equivalent adult'. Personen tellen daardoor altijd volledig mee in de bepaling van inkomensongelijkheid, onafhankelijk van het type huishouden waartoe zij behoren. Deze 'per capita' toerekening van het gestandaardiseerde huishoudensinkomen geeft een beter inzicht in de welvaart van de totale bevolking, al is er nog discussie mogelijk over de weegfactoren binnen huishoudens.<sup>3</sup>

In dit hoofdstuk wordt de ongelijkheid *relatief* beschouwd. Dat wil zeggen dat de absolute verschillen in inkomensniveaus, die samenhangen met het gegeven dat het gemiddelde welvaartspeil in, bijvoorbeeld, de Verenigde Staten veel hoger ligt dan in Nederland, niet centraal staan. De ongelijkheidsmaatstaven die hier worden gebruikt, zijn niet gevoelig voor absolute verschillen.

Omdat inkomensverdelingen bij een grafische weergave moeilijk eenduidig te rangschikken zijn, is het gebruikelijk de ongelijkheid in een kengetal uit te drukken. De overzichtelijkheid van dergelijke *ongelijkheidsmaatstaven* – men verkrijgt een getal, aan de hand waarvan men kan beoordelen of het ene land ongelijker is dan het andere – is echter tevens de zwakke steek. Het is eigenlijk niet goed mogelijk alle aspecten van inkomensongelijkheid (spreiding, gepiekttheid, scheefheid, polarisatie) in één cijfer uit te drukken; en als men voor een bepaalde maatstaf kiest, legt men tevens een zwaarder accent op bepaalde aspecten van de verdeling. Sommige maatstaven zijn gevoelig voor veranderingen aan de onder- of bovenkant van de verdeling (bv. de Theilcoëfficiënt), terwijl in andere juist de verschillen bij de middeninkomens relatief zwaar wegen (bv. bij de Gini-coëfficiënt). Jenkins (1991) merkt in dit verband op: "All inequality measures, even ones related to apparently objective diagrams, inevitably involve value judgments of various kinds, and (...) some of these implicit assumptions are not necessarily desirable." Doordat bepaalde onderdelen van de verdeling worden benadrukt, is het mogelijk dat twee maatstaven bij toepassing op dezelfde inkomensverdeling een uiteenlopende mate van ongelijkheid opleveren; of omgekeerd, dat verschillende maatstaven bij uiteenlopende inkomensverdelingen evenveel ongelijkheid detecteren.

Omdat hier wordt gestreefd naar een robuuste beoordeling van de verschillen in inkomensongelijkheid tussen landen, wordt in dit hoofdstuk gebruikgemaakt van zeven maatstaven. In bijlage B5.1 van dit hoofdstuk zijn de exacte definities weergegeven en wordt ook gesignaleerd voor welke aspecten van de inkomensverdeling de verschillende maatstaven gevoelig zijn (zie verder Champernowne 1974; Coulter 1989; Jenkins 1991; en Van der Hoek 1996: 101-109).

Om de hypothesen te kunnen toetsen, moeten de landen worden gerangschikt in termen van inkomensongelijkheid. Omdat er niet één maatstaf is die dit eenduidig doet, is gekozen voor een meta-analyse over de inkomensongelijkheid volgens een aantal indicatoren. Er is een correspondentie-analyse (Anacor) uitgevoerd op de kruistabel van zeven ongelijkheidsmaatstaven en achttien waarnemingen (elf landen, met voor sommige meer meetpunten).<sup>4</sup> Deze analyse resulteert in een tweedimensionele grafiek, waarin landen en maatstaven die veel overeenkomsten hebben, dicht bij elkaar worden geplaatst, terwijl landen en maatstaven die weinig delen,

ver uiteen worden gepositioneerd. De gepresenteerde grafieken zijn vergelijkbaar met die van de typologie in hoofdstuk 2 (figuur 2.1). Aan de figuren kan men op de eerste dimensie (de x-as) aflezen hoe landen zich, over alle maatstaven bezien, in termen van inkomensongelijkheid tot elkaar verhouden. Op de tweede dimensie (de y-as) wordt getoond in hoeverre bepaalde maatstaven een afwijkende rangordening van landen opleveren. Bij de schaling worden de scores van landen en maatstaven zodanig getransformeerd dat het algemeen gemiddelde van de landen, respectievelijk de maatstaven, op de beide assen gelijk is aan 0, bij een standaard-afwijking van 1. Bijlage B5.2 van dit hoofdstuk bevat een overzicht van de oorspronkelijke coëfficiënten.

### 5.3 De ongestandaardiseerde inkomensongelijkheid

Figuur 5.1 toont de resultaten van de correspondentie-analyse over de zeven maatstaven voor ongelijkheid in het ongestandaardiseerde besteedbare huishoudensinkomen voor elf landen. Er zijn twee meetjaren beschikbaar voor Duitsland, de Verenigde Staten, Canada, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen, en drie voor Nederland. De schaling van de maatstaven op de eerste as verloopt in alle gevallen identiek: de pijlen wijzen in dezelfde richting. De horizontale as kan daarom worden opgevat als een generalisatie van de rangordening van landen naar inkomensongelijkheid volgens de zeven maatstaven. Op de tweede dimensie wordt aangegeven:

- welke maatstaven van dit algemene beeld afwijken. Dit is in figuur 5.1 het sterkst het geval bij de relatieve interkwartielafstand<sup>5</sup>;
- bij welke landen de afwijkingen op die maatstaven zich voordoen. De hoge scores van Denemarken en Zweden op de tweede dimensie ontstaan vooral doordat de ongelijkheid in deze landen volgens de relatieve interkwartielafstand relatief hoger is dan volgens de andere indicatoren. Uit bijlage B5.2 blijkt, dat Denemarken op basis van de relatieve interkwartielafstand zelfs het land met de grootste ongestandaardiseerde inkomensongelijkheid is, en dat ook Zweden beduidend ongelijker is dan volgens de overige indicatoren.

Uit de rangschikking op de horizontale as blijkt dat de inkomensongelijkheid, zoals verwacht, het grootst is in twee liberale landen, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. In het eerste land is sprake van een afname van de inkomensongelijkheid in de eerste helft van de jaren negentig, terwijl in de Verenigde Staten de inkomensongelijkheid in die periode nog toenam. Dit is consistent met de bevindingen van Gottschalk en Smeeding (1998).<sup>6</sup> Het Verenigd Koninkrijk (1991) komt uit de analyse naar voren als het meest ongelijk, op vrij korte afstand gevolgd door de Verenigde Staten (1994). Uit bijlage B5.2 blijkt, dat op de afzonderlijke ongelijkheidsmaatstaven beide waarnemingen tot driemaal toe het meest ongelijk zijn. Vooral door het vrij grote verschil op de variatiecoëfficiënt, waar de Verenigde Staten relatief gelijk scoort, wordt het meetjaar '91 van het Verenigd Koninkrijk het meest extreem op de horizontale as geplaatst.<sup>7</sup> Op basis van de meest recente waarnemingen ('94/'95) is de ongelijkheid in het ongestandaardiseerde besteedbare inkomen in de Verenigde Staten echter weer groter dan in het Verenigd Koninkrijk.

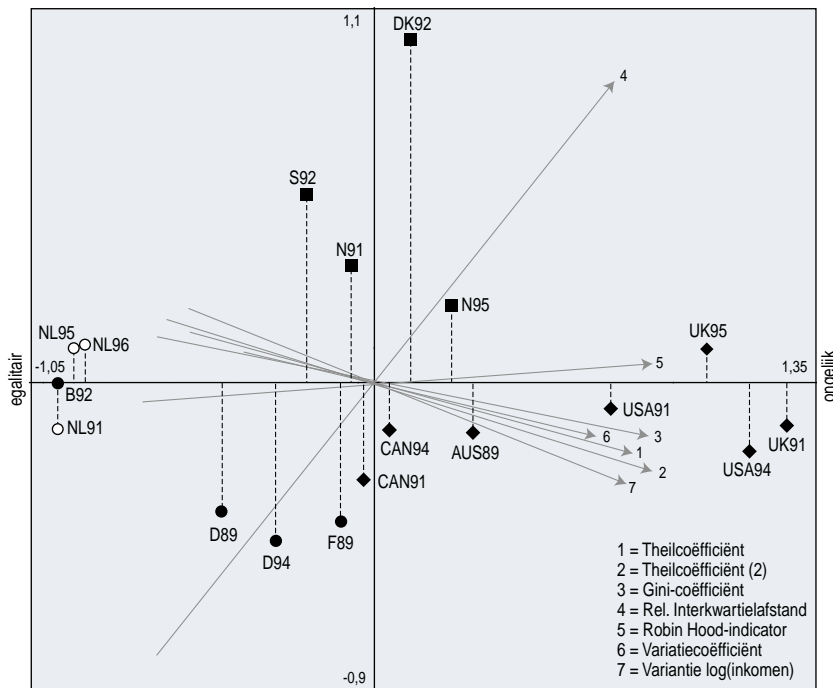
Twee andere liberale staten, Canada en Australië, passen wat minder goed in het verwachte beeld. Zij kennen wel vrij veel inkomensongelijkheid, maar deze is niet veel hoger dan van een aantal andere landen. Canada en Australië worden vrij dicht bij de oorsprong (het algemeen gemiddelde van de correspondentie-analyse) geplaatst. Evenals bij Gottschalk en Smeeding (1998) blijkt de ongelijkheid in Canada in de jaren negentig vrijwel stabiel; de meeste indicatoren duiden op een zeer lichte toename.

Als naar de andere zijde van de horizontale as wordt gekeken, blijkt dat niet – zoals verondersteld – de sociaal-democratische landen, maar België en Nederland de minste inkomensongelijkheid hebben. Zonder standaardisatie van het inkomen bereiken alle ongelijkheidsmaat-

staven in de lage landen de kleinste waarden. België en Nederland worden daardoor perifeer op de horizontale as geplaatst, duidelijk onderscheiden van de overige landen. Uit de bijlage blijkt, dat België (1992) en Nederland (1991) beide drie maal de laagste waarde op de afzonderlijke maatstaven hebben. Nederland kent in de latere jaren (1995 en 1996) een zeer lichte toename in de inkomensongelijkheid.

Duitsland, Zweden, Frankrijk, Denemarken en Noorwegen maken deel uit van een brede middengroep, waartoe ook Canada en Australië gerekend kunnen worden (hoewel die landen volgens de meeste maatstaven iets meer ongelijkheid kennen). Tegen de verwachting in is de ongelijkheid in de corporatistische landen – met name in Duitsland – geringer dan in de sociaal-democratische landen. De inkomensongelijkheid is in Duitsland tussen 1989 en 1994 toegenomen, conform de bevindingen van Gottschalk en Smeeding (1998), en ook in overeenstemming met het effect dat men van de Duitse eenwording verwachten zou.<sup>8</sup> Noorwegen kent eveneens een vrij sterke toename van de inkomensongelijkheid tussen 1991 en 1995. De omslag die Gottschalk en Smeeding (1998) rapporteren wordt hier niet waargenomen.<sup>9</sup>

Figuur 5.1 Ongelijkheid in het besteedbare huishoudensinkomen (ongestandaardiseerd)<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Correspondentie-analyse over 7 ongelijkheidsmaatstaven en 11 landen, diverse jaren.

Bron: LIS; CBS (IPO'91, '95, '96)

Al bij al komt de rangschikking van landen naar inkomensongelijkheid zonder standaardisatie niet overeen met de verwachting. Figuur 5.1 laat een driedeling zien: twee liberale landen, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, hebben de grootste ongelijkheid, een corporatistische (België) en een hybride (Nederland) verzorgingsstaat kennen de kleinste ongelijkheid in het niet-gestandaardiseerde besteedbare inkomen. De overige landen bevinden zich tussen

beide extremen in. In deze middengroep is de ongelijkheid grosso modo het kleinst in de twee corporatistische landen (Duitsland en Frankrijk), en het grootst in de liberale (Canada en Australië). De hoofdhypothese wordt daarmee slechts ten dele bevestigd, zo blijkt ook uit tabel 5.2. Er is geen duidelijke groepering van de drie typen verzorgingsstaten, waarin de sociaal-democratische landen het minst ongelijk zijn, op enige afstand gevolgd door de corporatistische verzorgingsstaten, en met de hoogste ongelijkheid in de liberale landen.

In de landen waarvoor meer meetjaren in de analyse zijn opgenomen, is de trend niet eenduidig. De Verenigde Staten, Noorwegen en Duitsland kennen een duidelijk toenemende inkomensongelijkheid, Nederland en Canada tonen een zeer lichte toename, en in het Verenigd Koninkrijk nam de inkomensongelijkheid duidelijk af.

Tabel 5.2 Rangorde van landen naar oplopende mate van inkomensongelijkheid (hypothetisch en op basis van de empirische gegevens)

land	hypothese	feitelijke rang op 1e dimensie
Zweden	1 / 2	4
Denemarken	1 / 2	8
Noorwegen	3	6-8 á 9
Nederland	4	1/2
Duitsland	5 / 6 / 7	3
België	5 / 6 / 7	1/2
Frankrijk	5 / 6 / 7	5
Canada	8 / 9	7
Verenigd Koninkrijk	8 / 9	10/11
Australië	10	9
Verenigde Staten	11	10/11

Bron: LIS; CBS (IPO'96)

Ten aanzien van de subhypothesen – de rangschikking van landen binnen de theoretische clusters van Esping-Andersen – sporen de uitkomsten ook niet geheel met de verwachtingen. In de liberale verzorgingsstaten is de hoge inkomensongelijkheid in de Verenigde Staten en de verhoudingsgewijs lage ongelijkheid in Canada zoals werd verondersteld. Australië belandt op een wat grotere afstand van de Verenigde Staten dan men op basis van figuur 2.1 zou aannemen, maar bevindt zich wel tussen deze beide landen in. De hoge inkomensongelijkheid in het Verenigd Koninkrijk (met name in 1991) gaat echter geheel tegen de verwachting in.

In de sociaal-democratische landen houdt aan het begin van de jaren negentig de inkomensongelijkheid in Noorwegen het midden tussen die van Denemarken en Zweden. Deze is dus niet beduidend groter, zoals werd verondersteld. Op basis van de meting van 1995 is Noorwegen wel het meest ongelijke land binnen de sociaal-democratische groep. Omdat het mogelijk is dat de ongelijkheid in Zweden en Denemarken in deze periode navenant is toegenomen, gaat het wat ver om de subhypothese geconfirmeerd te achten.

In de corporatistische groep, ten slotte, is de diversiteit groter dan werd aangenomen. België is veel minder ongelijk dan Duitsland en Frankrijk; en tussen de twee laatste landen bestaan eveneens aanzienlijke verschillen, zeker in 1989, het enige jaar waarvoor een rechtstreekse vergelijking mogelijk is. Het homogene karakter van de corporatistische verzorgingsstaten, zoals dat uit figuur 2.1 naar voren kwam, komt in de inkomensongelijkheid niet tot uiting.

#### 5.4 Inkomensongelijkheid na standaardisatie

In de vorige paragraaf zijn de feitelijke inkomensverschillen tussen huishoudens in de verschillende landen in kaart gebracht. Dit biedt nog geen goed beeld van de welvaartspositie van huishoudens. Er is immers geen rekening gehouden met de schaalvoordelen van verschillende typen huishoudens. Dat is voor een vergelijking tussen landen des te problematischer, omdat de demografische opbouw uiteen kan lopen. Als twee landen een identieke inkomensverdeling hebben, maar in het ene land zijn meer alleenstaanden of grote gezinnen dan in het andere, zal de ongelijkheid in de relatieve welvaart niet hetzelfde zijn. Standaardisatie biedt hiervoor tot op zekere hoogte een oplossing, hoewel in paragraaf 5.2 reeds werd opgemerkt dat de keuze voor een standaardisatieprocedure bij internationale vergelijkingen betrekkelijk arbitrair is – hetgeen de reden is dat hier gebruik wordt gemaakt van twee equivalentieschalen, de aangepaste OECD-methode en de  $\sqrt{n}$ -methode. Het is echter niet zo dat via deze standaardisaties wordt gecorrigeerd voor alle relevante verschillen in welvaart of demografische opbouw. Er wordt immers uitsluitend gekeken naar de huishoudenssamenstelling en geen rekening gehouden met verschillen naar leeftijd en geslacht (gepensioneerd/niet-gepensioneerd, jonge of oudere kinderen, enz.). Ten opzichte van de ongestandaardiseerde verdeling leidt standaardisatie vaak tot een verkleining van inkomensverschillen. Dat is echter geen wet van Meden en Perzen: als de relatie tussen huishoudentype en inkomen in een bepaald land invers is (huishoudens hebben een lager inkomen naarmate ze groter zijn, hetgeen bijvoorbeeld in derdewerldlanden denkbaar is) zal de gestandaardiseerde ongelijkheid groter zijn dan de ongestandaardiseerde. Bijlage B5.2 laat echter zien, dat standaardisatie ook hier leidt tot lagere waarden op de afzonderlijke maatstaven, dat wil zeggen: de inkomensstegenstellingen nemen over de gehele linie af.

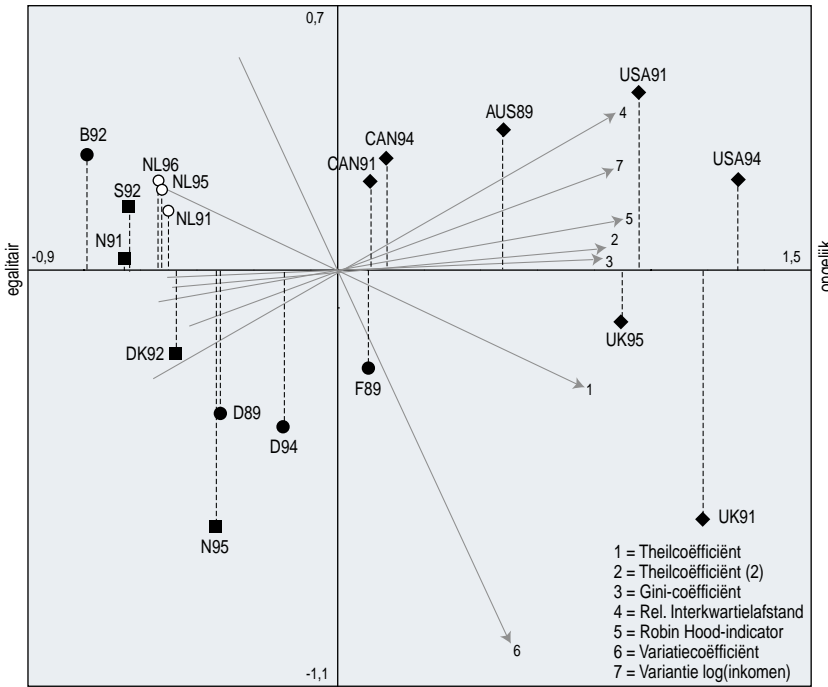
Over het algemeen is het effect van standaardisatie sterker naarmate de huishoudenssamenstelling in een land heterogener is. Als alle huishoudens eenzelfde omvang hebben (of het nu alleenstaanden of grote gezinnen zijn) heeft standaardisatie per definitie geen effect. Het is dus niet zo dat standaardisatie een sterker effect heeft als er in een land meer grote gezinnen zijn. Dit zou men intuïtief wellicht verwachten, omdat het effect van standaardiseren op micro-niveau bij grote gezinnen veel groter is.

Figuur 5.2 toont de resultaten van de correspondentie-analyse over de verdelingen gestandaardiseerd met de OECD-equivalentiefactoren. Alle ongelijkheidsmaatstaven op de eerste dimensie wijzen opnieuw in dezelfde richting. Deze is dus aan te merken als een generalisatie van inkomensongelijkheid, zoals werd beoogd. Op de tweede dimensie is de spreiding van de maatstaven wat groter dan in figuur 5.1. Wel valt op dat de relatieve interkwartielafstand een veel minder afwijkende rangordening oplevert dan bij de ongestandaardiseerde verdeling. Zij wordt in de buurt van een aantal andere maatstaven geplaatst, doordat Denemarken en Zweden na standaardisatie niet meer sterk afwijken van het algemene patroon. De variatiecoëfficiënt levert nu de rangordening met de meeste afwijkingen op. Ook hier ligt dit grotendeels aan de score van de liberale landen (met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk), die op de variatiecoëfficiënt verhoudingsgewijs minder ongelijk scoren dan op de andere maatstaven. Daar komt nog bij dat Noorwegen in 1995 op deze maatstaf meer afwijkt dan in de ongestandaardiseerde verdeling. De variatiecoëfficiënt heeft in beide gevallen een relatief hoge waarde, maar op de andere maatstaven is Noorwegen in 1995 na standaardisatie relatief minder ongelijk geworden, waardoor bij de gestandaardiseerde verdeling sprake is van een grotere anomalie op de variatiecoëfficiënt.

Ook de eerste Theilcoëfficiënt wijkt op de tweede dimensie iets af van het algemene patroon. Dit wordt veroorzaakt doordat het Verenigd Koninkrijk (1991) op deze maatstaf duidelijk het meest ongelijke land is, iets dat verder – en verhoudingsgewijs veel sterker – uitsluitend voor-

komt bij de variatiecoëfficiënt. Doordat de variatiecoëfficiënt op de tweede dimensie een afwijkend patroon heeft (anders dan bij de ongestandaardiseerde verdeling, waar de relatieve interkwartielafstand de tweede dimensie domineerde) krijgen het Verenigd Koninkrijk (1991) en de eerste Theilcoëfficiënt een meer perifere waarde op de y-as.<sup>10</sup>

Figuur 5.2 Ongelijkheid in het besteedbare huishoudensinkomen (gestandaardiseerd, OECD-methode)<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Correspondentie-analyse over 7 ongelijkheidsmaatstaven en 11 landen, diverse jaren.

Bron: LIS; CBS (IPO'91, '95, '96)

De standaardisatie heeft de rangschikking van landen op de eerste dimensie veranderd. De belangrijkste verschuiving vindt plaats bij de sociaal-democratische landen, die nu met België en Nederland de minst ongelijke groep vormen. Vooral Zweden en Noorwegen (1991) zijn relatief veel minder ongelijk geworden. Deze landen worden tussen België – de minst ongelijke waarneming – en Nederland in geplaatst. Ook op de afzonderlijke coëfficiënten is België het minst ongelijke land, met uitzondering van de relatieve interkwartielafstand (Noorwegen '91). De drie Nederlandse meetpunten volgen op enige afstand van België; volgens geen enkele maatstaf is Nederland het minst ongelijke land. Evenals in de ongestandaardiseerde verdeling is het verschil tussen de drie meetjaren gering: volgens de meeste maatstaven is na standaardisatie de ongelijkheid in Nederland na 1991 zeer licht afgenomen.

De ongelijkheid in Denemarken is ongeveer vergelijkbaar met die in Nederland. Dit komt niet uitsluitend doordat de score op de relatieve interkwartielafstand minder extreem geworden is. Ook op basis van de overige maatstaven is Denemarken verhoudingsgewijs minder ongelijk dan in de ongestandaardiseerde verdeling.



De toename van de inkomensongelijkheid in Noorwegen tussen 1991 en 1995 wordt ook bij de gestandaardiseerde verdeling aangetroffen; in het laatste meetjaar is de ongelijkheid vergelijkbaar met die van Duitsland in 1989.

De twee Duitse meetjaren duiden eveneens op een toename van de inkomensongelijkheid in het begin van de jaren negentig. Desondanks is het gat tussen Duitsland en Frankrijk na standaardisatie groter geworden. Uit bijlage B5.2 blijkt dat op alle afzonderlijke maatstaven het verschil in ongelijkheid tussen deze twee landen na standaardisatie groter is dan ervoor.

De twee meetpunten in Canada duiden, evenals de ongestandaardiseerde verdeling, op een zeer geringe toename van de inkomensongelijkheid tussen 1991 en 1994. Deze doet zich volgens alle indicatoren voor, met uitzondering van de variatiecoëfficiënt, die onveranderd is.

Australië neemt een duidelijker tussenpositie in dan in de ongestandaardiseerde verdeling.

Ook na standaardisatie zijn het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten de landen met de meeste ongelijkheid, die in de eerste helft van de jaren negentig afneemt aan deze en toeneemt aan gene zijde van de Atlantische Oceaan. Het belangrijkste verschil ten opzichte van de ongestandaardiseerde verdeling is, dat de Verenigde Staten (1994) nu de meest ongelijke waarneming is, en niet het Verenigd Koninkrijk (1991). Uit de bijlage blijkt dat volgens de meeste maatstaven de ongelijkheid na standaardisatie in de Verenigde Staten het grootst is, en dat het verschil met het Verenigd Koninkrijk (1991) groter is dan in de ongestandaardiseerde verdeling.

Op basis van de eerste Theilcoëfficiënt en de relatieve interkwartielafstand is het Verenigd Koninkrijk aan het begin van de jaren negentig ook na standaardisatie het meest ongelijke land, maar het verschil met de Verenigde Staten (1994) is kleiner dan in de ongestandaardiseerde verdeling. De variatiecoëfficiënt is een uitzondering: dit is de enige maatstaf waarbij het Verenigd Koninkrijk (1991) na standaardisatie het meest ongelijke land is, én het verschil ten opzichte van de Verenigde Staten (1994) groter is dan in de ongestandaardiseerde verdeling. In de correspondentie-analyse weegt dit echter niet mee.<sup>11</sup>

De conclusie luidt dat ook na standaardisatie volgens de aangepaste OECD-schaal de hoofd-hypothese niet volledig wordt bevestigd, maar dat de rangordening van landen wel meer in overeenstemming met de verwachting is. De sociaal-democratische landen behoren nu tot de minst ongelijke groep, maar delen deze positie met de twee lage landen, waarbij België duidelijk de minste ongelijkheid kent. In de vergelijkbare meetjaren ('91/'92) wordt de subhypothese, dat Noorwegen van de sociaal-democratische landen de meeste ongelijkheid heeft, niet bevestigd. Door de toename van ongelijkheid valt Noorwegen in 1995 echter wel enigszins weg uit de 'kopgroep' van relatief gelijke landen.

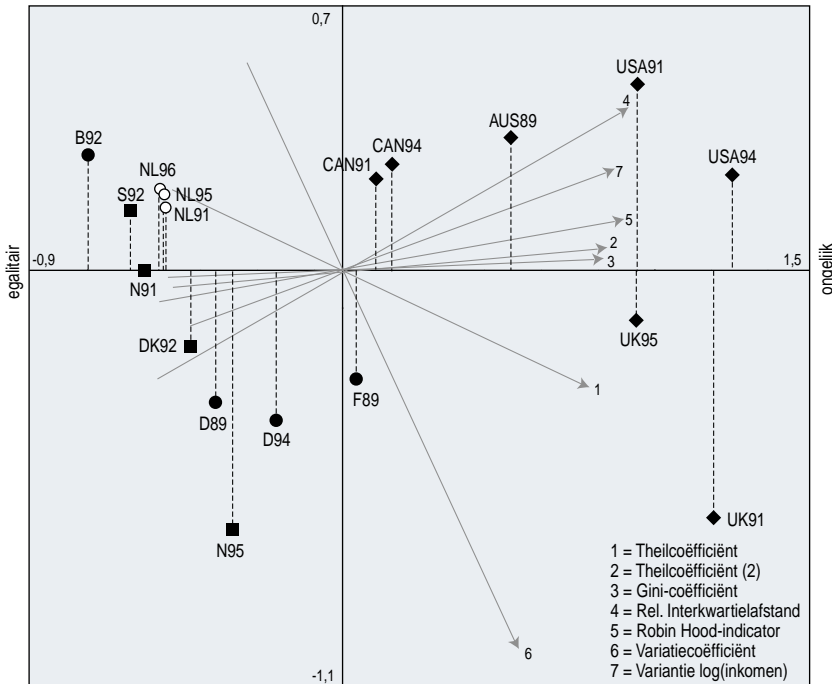
Duitsland en Frankrijk nemen een duidelijker tussenpositie in dan in de ongestandaardiseerde verdeling. De verschillen tussen de twee landen zijn echter vrij groot. De grote mate van gelijkheid in België, en de vrij hoge ongelijkheid in Frankrijk, wettigen niet de conclusie dat de corporatistische verzorgingsstaten en bloc een middenpositie hebben, op vrij korte afstand van de sociaal-democratische landen.

De liberale landen komen wel duidelijk als het meest ongelijk naar voren. De ongelijkheid in Canada is echter niet heel hoog en vergelijkbaar met die van het meest ongelijke corporatistische land, Frankrijk. De posities van Australië en de Verenigde Staten stemmen overeen met de verwachting, maar dat geldt niet voor het Verenigd Koninkrijk. Hoewel de ongelijkheid in dat land minder extreem is dan bij de ongestandaardiseerde verdelingen, is zij toch hoger dan werd verwacht. Ook na standaardisatie is de afstand ten opzichte van Canada veel groter dan op basis van de typologie van kenmerken van de arbeidsmarkt en sociale zekerheid werd verondersteld.

Om na te gaan of de uitkomsten gevoelig zijn voor de wijze van standaardisatie, is ook onderzocht of het gebruik van een andere methode, de  $\sqrt{n}$ -schaal, tot andere resultaten leidt. Figuur 5.3 laat zien dat dit nauwelijks het geval is. Hoewel de afzonderlijke coëfficiënten doorgaans een fractie hoger liggen dan bij gebruik van de aangepaste OECD-schaal, rijst uit de correspondentie-analyse een vrijwel identiek beeld op, zowel wat de schaling van de coëfficiënten betreft als de rangschikking van landen naar ongelijkheid op de eerste dimensie. Er zijn vijf kleine verschillen ten opzichte van standaardisatie via de OECD-methode:

- Noorwegen (1991) is nu iets ongelijker dan Zweden, en Noorwegen (1995) wat ongelijker dan Duitsland (1989);
- de ongelijkheid in Nederland varieert op de drie meetpunten in de jaren negentig nog minder;
- Denemarken en Nederland liggen iets minder dicht bij elkaar;
- het verschil tussen Frankrijk (minder ongelijk) en Canada is iets groter;
- de ongelijkheid in de Verenigde Staten (1991) is identiek aan die van het Verenigd Koninkrijk in 1995.

Figuur 5.3 Ongelijkheid in het besteedbare huishoudensinkomen (gestandaardiseerd,  $\sqrt{n}$ -methode)<sup>a</sup>



a Correspondentie-analyse over 7 ongelijkheidsmaatstaven en 11 landen, diverse jaren.

Bron: LIS; CBS (IPO'91, '95, '96)

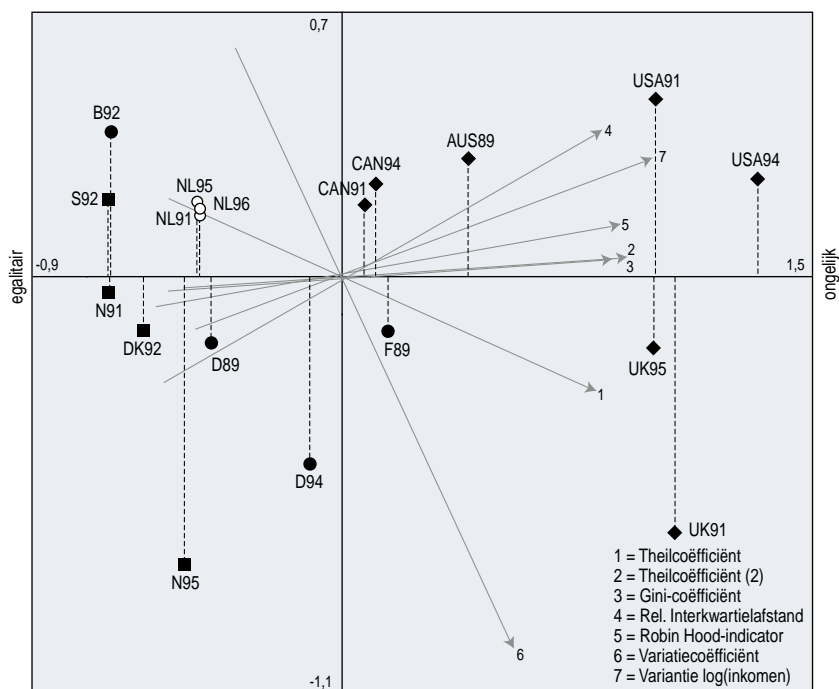
### 5.5 Gestandaardiseerde inkomensongelijkheid na toerekening aan personen

Eerder werd opgemerkt dat indien men de ongelijkheid aan de inkomensverdeling van huishoudens afmeet, de welvaartspositie van iemand die in een groter huishouden leeft, minder zwaar weegt dan die van een alleenstaande, en dat dit kan worden opgelost door het 'household disposable income per equivalent adult' te berekenen. Hierbij wordt het gestandaardiseerde huishoudensinkomen aan alle gezinsleden toegerekend door waarnemingen te kopiëren, evenredig met het aantal gezinsleden. Deze werkwijze wordt in deze paragraaf toegepast met twee standaardisatiemethoden, evenals in de vorige paragraaf.

In beginsel kan het toerekenen van het huishoudensinkomen aan alle leden zowel leiden tot een vergroting van inkomensverschillen (omdat men meer spreiding introduceert) als tot een verkleining (omdat waarnemingen worden gedupliceerd, wordt de verdeling eenvormiger). Over het algemeen leidt de toerekening aan individuen tot een daling van de inkomensongelijkheid indien de inkomensspreiding van de 'gedupliceerde' huishoudens kleiner is dan die bij alleenstaanden. De inkomensongelijkheid neemt daarentegen toe als de inkomensspreiding bij de meerpersoonshuishoudens groter is dan bij alleenstaanden.

Figuur 5.4 toont de inkomensongelijkheid na toerekening aan alle leden van het huishouden (inclusief kinderen), waarbij is gestandaardiseerd volgens de aangepaste OECD-methode. Hoewel niet spectaculair, zijn er ten opzichte van figuur 5.2 toch een aantal verschillen. Deze hebben niet zozeer betrekking op de ongelijkheidsmaatstaven – die in beide figuren vrijwel identiek worden geschaald – maar wel op de ordening van landen.

Figuur 5.4 Ongelijkheid in het besteedbare huishoudensinkomen, na toerekening aan personen (gestandaardiseerd, OECD-methode)<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Correspondentie-analyse over 7 ongelijkheidsmaatstaven en 11 landen, diverse jaren.

Bron: LIS; CBS (IPO'91, '95, '98)

Alle sociaal-democratische landen worden verhoudingsgewijs na toerekening aan personen minder ongelijk. Daardoor vormen ze een vrij homogene groep, waarbij ook de meest ongelijke waarnemingen (Denemarken en Noorwegen 1995) minder ongelijk zijn dan Nederland. België blijft ook hier egalitair, maar het moet de koppositie naar gelijkheid nu delen met Zweden en Noorwegen (1991).

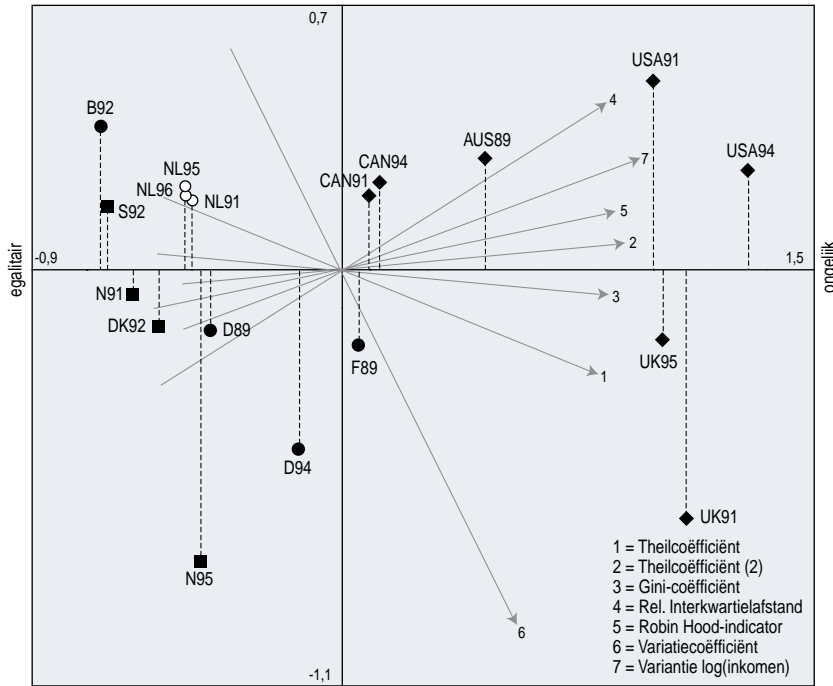
Uit het overzicht in bijlage B5.2 blijkt, dat door toerekening de afzonderlijke coëfficiënten ten opzichte van de reguliere gestandaardiseerde verdeling veelal zijn afgenomen. Voor de sociaal-democratische landen is de daling verhoudingsgewijs groot op vier maatstaven (de Gini, de relatieve interkwartielafstand, de variatiecoëfficiënt en de variantie van de logaritme van het inkomen). De meer egalitaire positie van deze landen op de eerste dimensie (ten opzichte van figuur 5.2) kan aan de ontwikkeling op deze maatstaven worden toegeschreven.

In Nederland daalt de ongelijkheid nauwelijks: de coëfficiënten zijn ten opzichte van de gestandaardiseerde verdeling zonder toerekening aan personen vrijwel stabiel. Dit verklaart een tweede verschil ten opzichte van de vorige paragraaf: het opschuiven van Nederland in de richting van een grotere relatieve ongelijkheid, verder weg van België en de Scandinavische landen, en dichterbij Duitsland.

Een derde verschil betreft de toename van de ongelijkheid in Duitsland tussen 1989 en 1994. Deze is na toerekening van de inkomens aan personen wat groter dan daarvoor (de schaalwaarden voor beide jaren op de eerste dimensie liggen wat verder uiteen). Uit bijlage B5.2 blijkt, dat door de toerekening de waarden in Duitsland op alle coëfficiënten in 1989 sterker dalen dan in 1994.

Frankrijk wordt in figuur 5.4 op de eerste dimensie verder uit de oorsprong geplaatst dan in figuur 5.2, en in dit land is de inkomensongelijkheid nu iets hoger dan in Canada. Volgens vrijwel alle afzonderlijke maatstaven daalt de ongelijkheid in Canada door toerekening aan personen iets meer dan in Frankrijk, het meest uitgesproken bij de relatieve kwartielafstand en de variantie van de logaritme van het inkomen. De variatiecoëfficiënt vormt hierop een uitzondering: Frankrijk kent hier een iets grotere daling dan Canada. Dit compenseert de ontwikkeling volgens de andere maatstaven echter niet.

Figuur 5.5 Ongelijkheid in het besteedbare huishoudensinkomen, na toerekening aan personen (gestandaardiseerd,  $\sqrt{n}$ -methode)<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Correspondentie-analyse over 7 ongelijkheidsmaatstaven en 11 landen, diverse jaren.

Bron: LIS; CBS (IPO'91, '95,'96)

Een vijfde verschil is de afnemende inkomensongelijkheid in het Verenigd Koninkrijk aan het begin van de jaren negentig. Na toerekening aan personen is deze kleiner dan ervoor. Uit de bijlage blijkt, dat dit wordt veroorzaakt doordat de waarden van de coëfficiënten in 1995 nauwelijks veranderen door het huishoudensinkomen aan alle personen toe te kennen, terwijl dat in 1991 wel het geval is. Met name op de variatiecoëfficiënt en de relatieve interkwartielafstand zijn de verschillen in de veranderingen van beide jaren vrij groot. Ook is de ongelijkheid in het Verenigd Koninkrijk in de eerste helft van de jaren negentig na toerekening aan personen niet volgens alle maatstaven afgenomen.

Ook hier leidt het gebruik van een andere standaardisatiemethode, de  $\sqrt{n}$ -schaal, slechts tot beperkt andere uitkomsten (figuur 5.5). De afzonderlijke maatstaven krijgen nagenoeg dezelfde score, met geringe verschillen bij de Gini en de tweede Theilcoëfficiënt. Ook in de ordening van de landen op de eerste dimensie verandert ten opzichte van figuur 5.4 weinig. Noorwegen is in beide jaren relatief iets minder gelijk, waardoor de ongelijkheid in 1991 iets groter is dan die in België en Zweden, en het land in 1995 tussen Nederland en Duitsland (1989) geplaatst wordt. Verder wordt Frankrijk door de toerekening aan personen verhoudingsgewijs iets ongelijker (vgl. figuur 5.3), maar dat is, anders dan bij gebruikmaking van de aangepaste OECD-schaal, niet toereikend om Canada te passeren.

Na toerekening van het gestandaardiseerde huishoudensinkomen aan personen stemt de clustering van landen redelijk met de verwachting overeen. Het beeld is niet fundamenteel anders dan dat op basis van vroegere LIS-metingen (zie bijvoorbeeld het citaat van Atkinson et al. 1995, aan het begin van dit hoofdstuk) en stemt ook overeen met gegevens op basis van nationale statistieken<sup>12</sup> (zie OECD 1997c). De sociaal-democratische verzorgingsstaten behoren tot de landen met de minste ongelijkheid, de ongelijkheid is het hoogst in de liberale verzorgingsstaten, en twee van de drie corporatistische staten hebben een positie tussen beide extremen in. Ook de ongelijkheid in Nederland is zoals verwacht: iets groter dan in de sociaal-democratische groep, maar wel beneden het niveau van Duitsland en Frankrijk. De geringe ongelijkheid in België en de vrij hoge ongelijkheid in Frankrijk sporen echter niet met de hoofdhypothese, die betrekking heeft op de ordening van typen verzorgingsstaten.

De subhypothese, waarin de afstanden tussen landen van één type centraal staan, vinden echter weinig bevestiging. Noorwegen is aan het begin van de jaren negentig niet veel ongelijker dan Denemarken en Zweden, terwijl dat op basis van figuur 2.1 wel werd verwacht.

Daarentegen is er sprake van grote verschillen tussen de drie corporatistische verzorgingsstaten, die op voorhand als tamelijk homogeen werden beschouwd. Duitsland (met name in 1989) heeft het relatieve ongelijkheidsniveau dat men ongeveer zou verwachten, maar België is gelijk en Frankrijk ongelijker dan vooraf werd aangenomen. In de liberale groep, ten slotte, kloppen de onderlinge verhoudingen voor drie landen, maar is het Verenigd Koninkrijk een opvallende uitzondering. Ook na toerekening van het gestandaardiseerde huishoudensinkomen aan personen is de ongelijkheid in dit land verhoudingsgewijs veel groter dan vooraf op basis van de kenmerken van arbeidsmarkt, sociale zekerheid en belastingstelsel werd aangenomen.

## 5.6 Conclusies en discussie

De hoofdhypothese van deze analyse was, dat sociaal-democratische verzorgingsstaten het minst ongelijk zijn, op vrij korte afstand gevolgd door de corporatistische groep, terwijl de inkomstegenstellingen in de liberale verzorgingsstaten het grootst zijn. Op basis van de ongestandaardiseerde inkomensverdeling wordt deze veronderstelling echter niet bevestigd. Er is sprake van een driedeling, waarin Nederland en België duidelijk de minste ongelijkheid hebben, en het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten de meeste. Daartussenin bevindt zich een brede middengroep, waarin met name de middelmatige relatieve ongelijkheid van de sociaal-democratische landen in strijd met de verwachting is. De grote ongelijkheid in het Verenigd Koninkrijk spoort niet met de veronderstellingen op basis van de empirische landentypologie in hoofdstuk 2.

Door te standaardiseren en de huishoudensinkomens toe te rekenen aan alle leden, krijgt de hoofdhypothese meer steun. Hierbij maakt het niet uit welke wijze van standaardiseren (de aangepaste OECD-schaal of de  $\sqrt{n}$ -methode) wordt gebruikt. De sociaal-democratische landen behoren tot de minst ongelijke groep, Duitsland en Frankrijk worden in het midden geplaatst, en de liberale landen zijn het meest ongelijk. Nederland wordt, als hybride, zoals verwacht tussen het sociaal-democratische cluster en Duitsland en Frankrijk in geplaatst. België is de belangrijkste uitzondering op het verwachte beeld. Dit land is veelal het minst ongelijk en past daardoor ook niet in het verwachte corporatistische patroon.

De subhypothese, die betrekking hebben op rangordening binnen de clusters van landen, worden ook na standaardisatie en toerekening niet bevestigd. In de sociaal-democratische verzorgingsstaten is Noorwegen, anders dan verwacht, niet duidelijk minder ongelijk dan Zweden en Denemarken, indien men uitgaat van vergelijkbare meetjaren (1991/1992). Weliswaar is de ongelijkheid in Noorwegen in 1995 sterk toegenomen, maar omdat het mogelijk is dat de twee

andere landen in die periode eenzelfde ontwikkeling hebben doorgemaakt (voor Denemarken en Zweden is geen informatie over het midden van de jaren negentig beschikbaar), kan op grond van deze gegevens niet worden geconcludeerd dat Noorwegen binnen deze groep landen een afwijkende positie inneemt.

In de corporatistische verzorgingsstaten is de spreiding groot. Eigenlijk bevindt uitsluitend Duitsland (1989) zich op de verwachte positie in de rangordering naar ongelijkheid, vrij dicht bij de sociaal-democratische landen. België valt, zoals gezegd, door de geringe ongelijkheid volledig buiten het verwachte patroon, terwijl de inkomensongelijkheid in Frankrijk zo groot is dat die naar de liberale kant neigt.

Ook in de groep liberale verzorgingsstaten is de spreiding groot. De ordening naar inkomensongelijkheid spooft voor drie landen echter wel met de verwachting op basis van de ideaal-typische verzorgingsstaat-kenmerken. Canada is het minst ongelijk, de Verenigde Staten het meest, en Australië heeft een tussenpositie. Hoewel de ongelijkheid in het Verenigd Koninkrijk in de loop van de jaren negentig wat afneemt, en dit land na standaardisatie en toerekening minder extreem scoort dan in de ongestandaardiseerde verdeling, zijn de inkomens-tegenstellingen daar veel groter dan men op grond van de verzorgingsstaat-kenmerken zou verwachten.

Alles afwegend, is de hoofdhypothese gebaseerd op de theorie van Esping-Andersen in termen van welvaartsverschillen goeddeels bevestigd – met de positie van België als voornaamste uitzondering –, maar niet in termen van ongestandaardiseerde inkomensongelijkheid. Omdat men aan mag nemen dat de verzorgingsstaat zich eerder richt op het realiseren van een bepaalde mate van welvaartsverschillen dan op de ongestandaardiseerde ongelijkheid, is dit theoretisch een aanvaardbaar onderscheid: als het omgekeerde resultaat zou zijn aangetroffen (d.w.z. de typologie 'werkt' bij de ongestandaardiseerde verdeling wel, maar na standaardisatie niet) zou dit lastiger te duiden zijn geweest.

Voor de subhypothese wordt echter weinig ondersteuning gevonden. Tussen de sociaal-democratische landen bestaan niet veel verschillen in inkomensongelijkheid, terwijl die wel werden verwacht. De corporatistische landen kennen veel onderlinge verschillen, terwijl ze a priori niet werden verondersteld. Duitsland heeft ongeveer de verwachte inkomensongelijkheid, in België is deze kleiner, in Frankrijk groter dan op basis van de kenmerken van dit type verzorgingsstaat werd verwacht. Binnen de liberale verzorgingsstaten klopt de ordening goeddeels wel, maar is het Verenigd Koninkrijk een anomalie.

Een voor de hand liggende vraag is vanzelfsprekend, waardoor de afwijkingen op het verwachte beeld ontstaan. Zonder hier de definitieve verklaring te willen geven, is het toch de moeite waard de voornaamste deviaties kort te bespreken.

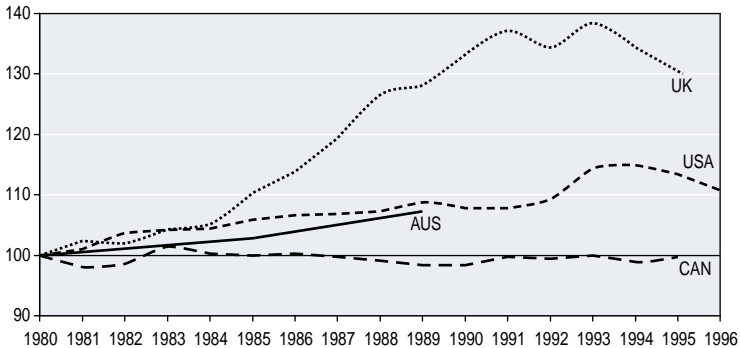
Allereerst de onverwacht hoge mate van ongelijkheid in de sociaal-democratische landen in de oorspronkelijke inkomensverdeling, die na standaardisatie en toerekening wegvalt. Een nadere analyse leert dat de hoge waarden in de ongestandaardiseerde verdeling – afgemeten aan de 'alternatieve' Theil-coëfficiënt – voor een aanzienlijk deel voortkomen uit het uiteenlopende populatie-aandeel van verschillende huishoudentypen. Zo wordt ruim 40% van het verschil in de ongestandaardiseerde inkomensongelijkheid tussen Zweden en Nederland verklaard door de uiteenlopende relatieve omvang van alleenstaanden, paren en meerpersoonshuishoudens in deze landen. In Noorwegen en Denemarken is dit ongeveer 27%. Ofwel, bij een gelijke verdeling van de verschillende huishoudentypen zou de ongestandaardiseerde ongelijkheid in de Scandinavische landen minder ver boven het niveau van Nederland (en België) uitkomen. Dit duidt erop dat de voortgeschreden individualisering in de Scandinavische landen de mate van

inkomensongelijkheid beïnvloedt: door het grote aandeel alleenstaanden wordt de ongestandaardiseerde verdeling opgerekt, aangezien hun inkomens vaak lager zijn dan die van paren.

In de tweede plaats vallen de grote verschillen tussen de corporatistische staten op. Hierbij past echter de kanttekening, zoals reeds aangegeven in paragraaf 5.1, dat de gegevens van het ECHP op dit punt tot andere conclusies leiden dan LIS. De Gini-coëfficiënten van het gestandaardiseerde, aan personen toegerekende inkomen, liggen volgens het ECHP voor België, Duitsland en Frankrijk<sup>13</sup> alle rond de 0,29. Het is onduidelijk waardoor de verschillen tussen de twee databronnen ontstaan, maar op grond van de ECHP-gegevens lijkt het wel terecht enig voorbehoud te maken bij de uiteenlopende inkomensongelijkheid in de drie corporatistische verzorgingsstaten op basis van LIS.

Een derde opvallende afwijking betreft de hoge mate van ongelijkheid in het Verenigd Koninkrijk, met name in 1991. Dit kan vermoedelijk worden toegeschreven aan de sterk neoliberale tendens van de jaren tachtig, die daar de inkomensstegenstellingen meer heeft aangescherpt dan in de overige liberale landen. Op basis van de analyse van Gottschalk en Smeeding (1998) kan dit empirisch worden onderbouwd. Zij constateren, dat de Gini-coëfficiënt in het Verenigd Koninkrijk tussen 1970 en 1991 met bijna 40% toenam, terwijl dat in de Verenigde Staten en Australië (tot 1989) slechts 7% was en de ongelijkheid in Canada vrijwel stabiel bleef. Figuur 5.6 toont de ontwikkeling in de vier liberale landen.

Figuur 5.6 Ontwikkeling van de Gini-coëfficiënten in de liberale verzorgingsstaten (indexcijfers, 1980 = 100)



Bron: Gottschalk en Smeeding (1998) SCP-bewerking

Indien men uitgaat van de relatieve verhoudingen binnen de liberale groep aan het begin van de jaren tachtig, blijkt dat het Verenigd Koninkrijk toen duidelijk de minst ongelijke liberale verzorgingsstaat was, op enige afstand gevolgd door Canada en Australië, en met de Verenigde Staten duidelijk als relatief het meest ongelijk. Het geheel aan neoliberale maatregelen heeft er in de jaren tachtig vermoedelijk toe geleid dat het Verenigd Koninkrijk het land waar men theoretisch de meeste ongelijkheid zou verwachten, de Verenigde Staten, voorbij is gestreefd. Afgemeten aan de inkomensongelijkheid werd het Verenigd Koninkrijk daardoor 'plus libéral que les libéraux'. Anders gezegd: binnen de liberale groep gold de veronderstelde rangordening aan het begin van de jaren tachtig wel, maar de kaalslag van de verzorgingsstaat in het Verenigd Koninkrijk heeft dit beeld gedeeltelijk verstoord.



## Noten

- 1 Ook werkgeverspremies zijn tot het primaire inkomen gerekend. De forfaitaire huurwaarde is echter buiten beschouwing gelaten.
- 2 De oorspronkelijke OECD-schaal had gewichten van 1 voor de eerste volwassene, 0,7 voor elke volgende volwassene, en 0,5 voor ieder kind. Deze werd door velen te steil geacht voor moderne Westerse landen; zij past beter bij landen waar de eerste levensbehoeften een groot deel van het gezinsbudget opslokken.
- 3 Door de toerekening van het totale huishoudensinkomen aan alle personen worden deze impliciet op één gesteld, terwijl het goed denkbaar is dat sommige leden meer welvaart aan het huishoudensinkomen ontlelen dan andere (bijvoorbeeld door hoge persoonlijke uitgaven). Aan deze kwestie wordt hier verder voorbijgegaan.
- 4 Omdat de meeteenheden van de maatstaven verschillen – de ondergrens is in alle gevallen 0, maar de theoretische bovengrenzen lopen uiteen – zijn de oorspronkelijke waarden ten behoeve van de correspondentieanalyse lineair getransformeerd. Bij iedere maatstaf heeft het meest gelijke land een score van 1 gekregen en het meest ongelijke land een score van 18. De overige waarnemingen zijn op deze schaal geplaatst, evenredig met hun afstand tot het meest (on)gelijke land op de oorspronkelijke maatstaf. Om ervoor te zorgen dat een rangschikking van landen in termen van ongelijkheid wordt verkregen, is in de correspondentieanalyse bovendien het complement van de score opgenomen, een coderingstechniek die bekend staat als 'dédoublement' (zie Heiser 1981: 133-145).

De transformatie verloopt als volgt. Als het meest gelijke land op de ongelijkheidsmaatstaf een waarde van 0,10 had, een ander land 0,50, en het meest ongelijke land 0,90, dan krijgen zij respectievelijk de scores 1,00, 9,50 en 18,00. Indien op een andere ongelijkheidsmaatstaf de waarden 0,20, 0,40, 0,60 en 0,80 worden gevonden, zijn deze getransformeerd in 1,00, 6,67, 12,33 en 18,00. Gegeven de minimum- en maximumwaarden op oorspronkelijke coëfficiënten zijn de rangordeningen nu vergelijkbaar, hetgeen bij de ongetransformeerde waarden niet het geval is door de ongelijke bovengrenzen van de coëfficiënten. De 'dédoublement' behelst dat de getransformeerde coëfficiënten nogmaals worden opgenomen, maar dan als hun complementaire waarde (dus  $1=18$ ,  $6,67=12,33$ ,  $12,33=6,67$ ,  $18=1$ , enz.).

Er is ook nog geëxperimenteerd met een andere transformatie, waarbij werd gekeken naar de waarde van coëfficiënten over alle inkomensverdelingen. Bij iedere maatstaf kreeg de laagst-waargenomen coëfficiënt de waarde 1, terwijl de hoogste op 90 (=18 waarnemingen in 5 verdelingen) werd gesteld. Dit heeft als voordeel dat de scores op dezelfde coëfficiënt in de verschillende verdelingen vergelijkbaar zijn. Dat is tevens het nadeel: er is geen uniforme rangordering per coëfficiënt per verdeling meer. Bij de vier gestandaardiseerde verdelingen leidt deze methode nauwelijks tot andere resultaten. Bij de ongestandaardiseerde verdeling verliep de schaling van indicatoren op de tweede dimensie anders. De relatieve interkwartielafstand wordt daar minder extreem geschaald, doordat de perifere positie van Denemarken minder zwaar weegt: bij deze transformatie is het rangnummer van Denemarken slechts twee maal zo hoog als die van het meest gelijke land (90:44.95 in plaats van 18:1). De rangschikking van landen op de eerste dimensie blijft gelijk, bij een iets afnemende spreiding. Denemarken wordt op de tweede dimensie niet meer extreem geschaald; op de eerste wordt dit land iets dichter bij de oorsprong geplaatst, maar blijft het aan de liberale kant.
- 5 De twee Theilcoëfficiënten, de Gini en de variantie van de logaritme van het inkomen worden dicht bij elkaar geplaatst en leveren dus alle ongeveer dezelfde rangschikking van landen op. De variatiecoëfficiënt wordt in de correspondentie-analyse in dezelfde richting geschaald als deze maatstaven, maar reikt op de eerste dimensie minder ver (de pijl is minder lang). Dit laatste houdt vooral verband met de minder extreme score van de liberale landen – met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk – op deze maatstaf (zie bijlage B5.2). Canada volgt op basis van de variatiecoëfficiënt vrij dicht op België, Nederland en Zweden. Australië en de Verenigde Staten (met name in 1991) behoren ook nog tot de middenmoot en zijn op basis van de variatiecoëfficiënt minder ongelijk dan Frankrijk, Duitsland, Denemarken en Noorwegen, dat in 1995 zeer hoog scoort. Deze uitkomsten houden verband met de gevoeligheid van de variatiecoëfficiënt voor ongelijkheid aan de bovenkant van de verdeling. De inkomensstellingen aan de bovenkant zijn in de liberale landen minder groot; de verdeling is verhoudingsgewijs gelijkmatiger, doordat er een grotere groep topinkomens is.
- 6 De omslag naar afnemende inkomensongelijkheid die Gottschalk en Smeeding voor de Verenigde Staten rapporteren, doet zich pas vanaf 1995 voor en kan hier dus niet worden waargenomen.
- 7 Als de variatiecoëfficiënt niet in de correspondentie-analyse wordt opgenomen, zijn de schaalwaarden op de eerste dimensie voor UK91 en USA94 vrijwel gelijk.

- 8 Het bestand uit 1989 bestond uitsluitend uit respondenten uit West-Duitsland, in 1994 zijn ook de inwoners van de voormalige DDR vertegenwoordigd.
- 9 Dat is echter niet inconsistent. Gottschalk en Smeeding (1998) signaleren in 1995 ten opzichte van 1994 voor het eerst een afname van de ongelijkheid in Noorwegen, maar afgezet tegen het peil van 1991 is ook volgens hun gegevens nog steeds sprake van een stijging.
- 10 Als de variatiecoëfficiënt uit de analyse wordt verwijderd, blijken Noorwegen (1995), het Verenigd Koninkrijk (1991) en de eerste Theilcoëfficiënt op de tweede dimensie minder extreem te worden geplaatst.
- 11 Dit is een effect van de wijze van rangordenen. Het absolute verschil in de variatiecoëfficiënt tussen UK91 en USA94 is vóór standaardisatie 0,188, erna 0,200. Echter, dit komt bij transformatie op een schaal van 1-18 niet tot uiting, doordat de 'range' op de variatiecoëfficiënt na standaardisatie groter is geworden (0,49 in plaats van 0,41). Het Verenigd Koninkrijk (1991) krijgt in beide gevallen rang 18, USA94 krijgt ongestandaardiseerd rangnummer 10,2, en gestandaardiseerd 11,1. Na transformatie is het verschil dus ook op de variatiecoëfficiënt kleiner geworden. Indien wordt uitgegaan van een alternatieve wijze van rangordering (volgens de methode die in noot 4 is uitgelegd), sporen de verschillen in rangnummer wel met de absolute verschillen op de variatiecoëfficiënt. Voor de resultaten van de correspondentie-analyse maakt dit echter niets uit: ook dan heeft de Verenigde Staten (1994) de meeste ongelijkheid, gevolgd door het Verenigd Koninkrijk (1991).
- 12 De OECD heeft nationale deskundigen gevraagd de ontwikkeling van inkomensongelijkheid over een langere periode op een rij te zetten, gebruikmakend van nationale data, onder toepassing van de  $\sqrt{n}$ -schaal met toerekening aan personen (OECD 1997c: 49-54). De Gini-coëfficiënten berekend over het besteedbare inkomen van een aantal landen kunnen voor het laatste meetpunt (dat niet altijd hetzelfde is) vergeleken worden met de resultaten van de hier verrichte analyse. De rangordering blijkt gelijk ten aanzien van Zweden, Nederland, Duitsland, Frankrijk, Australië en de Verenigde Staten. Uitsluitend Denemarken (1994) heeft in de OECD-analyse een lagere Gini-coëfficiënt dan volgens de LIS-gegevens: 0,22 in plaats van 0,25, en is daardoor het land met de minste ongelijkheid.
- 13 Het ECHP is niet geschikt om de hypothesen die hier centraal staan, te toetsen, omdat de variatie in beschikbare landen te klein is. Tot nu toe zijn geen gegevens over Zweden beschikbaar, en de niet-EU-landen Noorwegen, Canada, Australië en de Verenigde Staten ontbreken per definitie. In het algemeen liggen de waarden op de Gini-coëfficiënt volgens de ECHP-gegevens wat hoger dan op basis van de LIS-gegevens (zie bijlage B5.2). Dit is een gevolg van kleine definitieverschillen, onder meer het buiten beschouwing laten van zeer lage en negatieve inkomens in de LIS-analyses, en het soms afwijkende meetjaar (1994). Op basis van de ECHP-gegevens zijn de verschillen tussen België, Duitsland en Frankrijk zeer beperkt (0,287 à 0,292). Denemarken (0,226) en Nederland (0,269) zijn beduidend minder ongelijk dan deze drie corporatistische verzorgingsstaten, terwijl de inkomensstellingen in het Verenigd Koninkrijk (0,332) veel groter zijn (EC 2000).
- 14 De standaardafwijking is gelijk aan de vierkantswortel uit de optelsom van gekwadrateerde afwijkingen van het gemiddelde, gedeeld door het aantal waarnemingen.
- 15 Jenkins (1991) wijst erop dat logaritmische gebaseerde maatstaven tot een bepaald niveau aan het Pigou-Daltoncriterium voldoen. Als het inkomen hoger is dan  $e \cdot$  het gemiddelde inkomen (waarbij  $e$  gelijk is aan de exponentiële constante, 2,718...) geldt dat "(...) the transfer reduces absolute income differences but the compression effect from taking logs overdoes things, to give a perverse effect overall (...)".

### B5.1 Ongelijkheidsmaatstaven

Een vrij eenvoudige maatstaf voor ongelijkheid is de *relatieve interkwartielafstand* (zie het eind van deze bijlage voor de formule). Hiervoor wordt het gemiddelde inkomen van het eerste kwartiel (de 25% huishoudens met de laagste inkomens) afgetrokken van dat van het derde kwartiel, en de uitkomst vervolgens gedeeld door de mediane waarde. Deze maatstaf geeft de spreiding van het inkomen rond de mediaan weer en is daarom vooral gevoelig voor de inkomensdifferentiatie in het midden van de verdeling. Er gaat echter ook nogal wat informatie verloren, doordat de ongelijkheid van de helft van de verdeling (het tweede en vierde kwartiel) per definitie buiten beschouwing blijft, en ook doordat de inkomensstegeinstellingen binnen de wél geselecteerde kwartielen niet meewegen.

De minimumwaarde van deze maatstaf is 0 (geen ongelijkheid), het maximum is onbegrensd. De *variatioecoëfficiënt* is een aanpassing van een bekende statistische maatstaf voor spreiding, de standaardafwijking.<sup>14</sup> Om de gevoeligheid voor absolute inkomensverschillen weg te nemen, wordt bij deze indicator de standaardafwijking gedeeld door het gemiddelde inkomen. Een nadeel van de variatioecoëfficiënt is dat het effect van een bepaalde inkomensoverdracht bij lage en hoge inkomens even groot is. Zo doet een inkomensoverdracht van 100 gulden van iemand met een inkomen van 500 gulden naar iemand met een inkomen van 400 gulden (20% lager) de maatstaf evenveel veranderen als eenzelfde overdracht van iemand met 50.000 naar iemand met 49.900 gulden (0,2% lager). Daardoor werkt de mate van inkomensongelijkheid bij de hoge inkomens in de variatioecoëfficiënt zwaar door.

Ook de variatioecoëfficiënt heeft een minimumwaarde van 0 en geen vaste bovengrens.

De *variantie van de logaritme van het inkomen* is eveneens gebaseerd op een klassieke statistische maatstaf. Door uit te gaan van de logaritme wordt de gevoeligheid voor absolute inkomensverschillen, die de reguliere variantie (= het kwadraat van de standaardafwijking) kenmerkt, verminderd.

Een theoretische basis voor deze maatstaf wordt wel gezocht in de stelling, dat de natuurlijke logaritme de nutsfunctie van het inkomen beter benadert dan de oorspronkelijke inkomensverdeling. Het afnemend grensnut van inkomen (de welvaart die men eraan ontleent) wordt in de verdeling aangebracht door de logaritme te nemen. De maatstaf kent echter ook enkele praktische bezwaren. Hij is gevoelig voor overdrachten aan de onderkant van de inkomensverdeling en boven een bepaald niveau ook voor overdrachten bij hogere inkomens. Vanaf dat inkomenspeil leidt een overdracht van rijk naar minder rijk volgens deze maatstaf wel tot een afname van de ongelijkheid, maar deze wordt overdreven doordat men van de logaritme uitgaat.<sup>15</sup>

Ook deze indicator heeft een minimum van 0 en geen vaste bovengrens.

De *Robin-Hoodindicator* geeft aan welk percentage van het totale inkomen van welvarende naar armere huishoudens moet gaan om een gelijke inkomensverdeling te krijgen. De welvarende groep is gedefinieerd als huishoudens met een inkomen boven het gemiddelde, de armere groep bestaat uit de groep met een benedengemiddeld inkomen. Deze maat is intuïtief goed te begrijpen, maar heeft als bezwaar dat ze niet gevoelig is voor veranderingen binnen de welvarende, respectievelijk armere groep. Als er overdrachten tussen twee rijke of twee arme huishoudens plaatsvinden, blijft de waarde van de Robin-Hoodindicator constant. De maatstaf voldoet daarmee niet aan het zogenoemde Pigou-Daltoncriterium.

Alle bovengenoemde maatstaven drukken ongelijkheid uit in termen van de afwijking van een maatstaf voor centrale tendentie, zoals het gemiddelde of de mediaan. De veelgebruikte

*Ginicoëfficiënt* stoelt op een ander beginsel: hierbij wordt het verschil ten opzichte van alle inkomens in ogenschouw genomen. Meer specifiek is de Ginicoëfficiënt gelijk aan de helft van het gemiddelde absolute verschil tussen inkomens, gedeeld door het gemiddelde inkomen, en genormeerd op het aantal waarnemingen. De Ginicoëfficiënt is bovendien gerelateerd aan de Lorenz-curve (zie hoofdstuk 4). Als sprake is van kruisende Lorenz-curven kunnen Ginicoëfficiënten gelijke waarden hebben, ook al verschilt de vorm van de inkomensverdelingen. De Gini is relatief gevoelig voor overdrachten bij de middeninkomens en minder gevoelig voor overdrachten aan de staart van de verdelingen.

De Gini heeft een minimum van 0 en een maximum van 1.

De *Theilcoëfficiënt*, waarvan hier twee varianten berekend zijn, heeft weer een andere grondslag, namelijk de entropie. Dit begrip wordt zowel in de natuurkunde als in de informatietheorie gebruikt en verwijst naar de onzekerheid, wanorde, of gemiddelde informatieve waarde van een aantal waarnemingen. De meest gebruikte versie van de Theilcoëfficiënt is gedefinieerd als het gemiddelde van de logaritme van alle relatieve inkomensaandelen, gewogen door de inkomensaandelen.

De maatstaf heeft de waarde 0 bij totale gelijkheid, terwijl de bovengrens is gegeven door de logaritme van het aantal waarnemingen.

De Theilcoëfficiënt heeft een aantal aantrekkelijke kenmerken, waarvan de ontleedbaarheid in ongelijkheid tussen en binnen groepen (bijvoorbeeld werknemers, zelfstandigen en uitkeringsontvangers) de belangrijkste is. Verder is de Theilcoëfficiënt homogeen (als alle inkomens met eenzelfde factor worden vermenigvuldigd, blijft de coëfficiënt onveranderd) en symmetrisch (als men twee willekeurige inkomens verwisselt, blijft de maatstaf gelijk). Hij voldoet ook aan het Pigou-Daltoncriterium: inkomensoverdrachten van rijkere naar minder rijke huishoudens reduceren de coëfficiënt. De maatstaf heeft echter ook nadelen: het onderliggende entropiebegrip is niet eenvoudig te doorgronden, en de Theilcoëfficiënt is relatief gevoelig voor veranderingen aan de onderkant en de bovenkant van de verdeling.

Hieronder volgen de formules van de gebruikte ongelijkheidsmaatstaven.

Gebruikte symbolen:

$x$  is het inkomen.

$x = \frac{1}{n} \sum_i x_i$  is het rekenkundig gemiddelde inkomen.

$g = e^{\frac{1}{n} \sum_i \ln x_i}$  is het geometrisch gemiddelde inkomen.

relatieve interkwartiel afstand  $\frac{\mu_{3^e \text{ kwartiel}} - \mu_{2^e \text{ kwartiel}}}{\text{mediaan}}$

variatiecoëfficiënt  $\frac{1}{\mu} \left\{ \frac{1}{n} \sum_i (x_i - \mu)^2 \right\}^{1/2}$

variantie log inkomen  $\frac{1}{n} \sum_i (\ln x_i - g)^2$

Robin Hood indicator  $\frac{1}{2n\mu} \sum_i |x_i - \mu|$

Gini-coëfficiënt  $\frac{1}{2n^2\mu} \sum_j \sum_i |x_i - x_j|$

Theil-coëfficiënt (1)  $\frac{1}{n} \sum_i \frac{x_i}{\mu} \ln \left( \frac{x_i}{\mu} \right)$

Theil-coëfficiënt (2)  $\frac{1}{n} \sum_i \ln \left( \frac{\mu}{x_i} \right)$

## B5.2 Rangordeningen van landen op ongelijkheidsmaatstaven

Besteedbaar inkomen ongestandaardiseerd

Theil	Theil (2)	Gini	Rel. Int. Afstand	Robin Hood	variatioëfficiënt	var.log	
B92	0,135	B92 0,144	B92 0,291	NL91 0,370	NL91 0,207	B92 0,538	NL95 0,291
NL91	0,142	NL91 0,144	NL91 0,293	B92 0,379	NL95 0,208	NL95 0,577	NL91 0,292
NL95	0,142	NL95 0,144	NL95 0,294	D89 0,384	B92 0,209	NL96 0,581	NL96 0,296
NL96	0,143	NL96 0,145	NL96 0,295	NL95 0,388	NL96 0,209	NL91 0,583	B92 0,307
S92	0,165	D89 0,175	D89 0,314	D94 0,389	D89 0,223	S92 0,606	D89 0,368
D89	0,171	S92 0,177	D94 0,319	NL96 0,391	D94 0,226	CAN94 0,652	DK92 0,381
N91	0,179	D94 0,182	S92 0,320	F89 0,404	F89 0,235	CAN91 0,653	S92 0,381
D94	0,181	DK92 0,185	N91 0,326	CAN91 0,419	S92 0,236	D89 0,658	D94 0,382
DK92	0,181	N91 0,187	DK92 0,328	CAN94 0,434	N91 0,237	N91 0,661	N91 0,395
CAN91	0,184	F89 0,193	F89 0,332	AUS89 0,450	CAN91 0,238	AUS89 0,680	F89 0,403
CAN94	0,186	CAN91 0,200	CAN91 0,333	N91 0,460	CAN94 0,241	USA91 0,685	N95 0,416
F89	0,190	N95 0,200	N95 0,334	S92 0,465	N95 0,242	DK92 0,692	CAN91 0,441
AUS89	0,200	CAN94 0,203	CAN94 0,336	N95 0,472	DK92 0,244	F89 0,704	CAN94 0,443
N95	0,200	AUS89 0,218	AUS89 0,347	USA91 0,482	AUS89 0,248	D94 0,740	AUS89 0,474
USA91	0,214	USA91 0,243	USA91 0,363	USA94 0,498	USA91 0,262	USA94 0,760	UK95 0,479
USA94	0,243	UK95 0,244	UK95 0,379	UK95 0,506	UK95 0,273	N95 0,819	UK91 0,520
UK95	0,249	UK91 0,259	USA94 0,382	UK91 0,508	UK91 0,276	UK95 0,836	USA91 0,549
UK91	0,264	USA94 0,266	UK91 0,384	DK92 0,517	USA94 0,276	UK91 0,948	USA94 0,582

Besteedbaar inkomen gestandaardiseerd: OECD-schaal, huishoudens

Theil	Theil (2)	Gini	Rel. Int. Afstand	Robin Hood	variatioëfficiënt	var.log	
B92	0,084	B92 0,085	B92 0,225	N91 0,257	B92 0,160	B92 0,432	B92 0,174
S92	0,095	NL95 0,095	S92 0,236	S92 0,260	N91 0,164	S92 0,466	NL95 0,183
NL96	0,096	NL91 0,096	N91 0,236	D89 0,263	S92 0,164	NL95 0,489	NL91 0,187
N91	0,097	NL96 0,096	DK92 0,240	B92 0,274	DK92 0,169	NL96 0,490	NL96 0,187
NL95	0,099	N91 0,097	NL95 0,242	N95 0,275	N95 0,172	N91 0,493	N91 0,197
NL91	0,103	S92 0,099	NL91 0,243	D94 0,277	NL95 0,174	NL91 0,499	DK92 0,200
DK92	0,109	DK92 0,101	NL96 0,243	DK92 0,286	NL96 0,174	CAN91 0,572	S92 0,213
N95	0,123	N95 0,111	N95 0,248	NL91 0,297	NL91 0,175	CAN94 0,572	N95 0,218
D89	0,125	D89 0,116	D89 0,255	NL96 0,299	D89 0,177	DK92 0,590	D89 0,230
D94	0,135	D94 0,128	D94 0,269	NL95 0,301	D94 0,188	D89 0,613	D94 0,255
CAN91	0,137	CAN91 0,141	CAN91 0,285	F89 0,318	F89 0,201	AUS89 0,623	F89 0,280
CAN94	0,139	F89 0,141	CAN94 0,286	CAN91 0,346	CAN91 0,202	USA91 0,642	CAN91 0,297
F89	0,150	CAN94 0,143	F89 0,286	CAN94 0,357	CAN94 0,206	D94 0,648	CAN94 0,300
AUS89	0,159	AUS89 0,161	AUS89 0,307	AUS89 0,417	AUS89 0,222	F89 0,659	AUS89 0,331
USA91	0,185	UK95 0,185	UK95 0,334	USA91 0,420	UK95 0,240	N95 0,701	UK95 0,351
UK95	0,199	UK91 0,195	USA91 0,336	UK95 0,421	USA91 0,240	USA94 0,723	UK91 0,371
USA94	0,213	USA91 0,201	UK91 0,343	USA94 0,439	UK91 0,247	UK95 0,757	USA91 0,439
UK91	0,220	USA94 0,222	USA94 0,355	UK91 0,442	USA94 0,253	UK91 0,923	USA94 0,469

Besteedbaar inkomen gestandaardiseerd:  $\sqrt{(n)}$ -schaal, huishoudens

Theil		Theil (2)		Gini		Rel. Int. Afstand		Robin Hood		variatiecoëfficiënt		var.log	
B92	0,089	B92	0,090	B92	0,233	N91	0,272	B92	0,166	B92	0,442	B92	0,185
S92	0,100	NL95	0,100	S92	0,243	S92	0,273	S92	0,170	S92	0,479	NL95	0,194
NL95	0,103	NL91	0,101	N91	0,247	D89	0,274	N91	0,172	NL95	0,498	NL91	0,197
NL91	0,104	NL96	0,101	NL95	0,248	D94	0,286	DK92	0,176	NL96	0,499	NL96	0,197
NL96	0,104	S92	0,105	NL91	0,249	B92	0,287	NL91	0,179	NL91	0,506	DK92	0,215
N91	0,107	N91	0,106	NL96	0,249	N95	0,289	NL95	0,179	N91	0,511	N91	0,218
DK92	0,115	DK92	0,108	DK92	0,249	DK92	0,306	NL96	0,179	CAN91	0,580	S92	0,224
D89	0,128	N95	0,119	N95	0,258	NL91	0,309	N95	0,179	CAN94	0,581	N95	0,237
N95	0,130	D89	0,121	D89	0,260	NL96	0,311	D89	0,181	DK92	0,600	D89	0,243
D94	0,138	D94	0,132	D94	0,274	NL95	0,313	D94	0,191	D89	0,610	D94	0,268
CAN91	0,143	F89	0,144	F89	0,289	F89	0,321	F89	0,203	AUS89	0,634	F89	0,287
CAN94	0,145	CAN91	0,148	CAN91	0,291	CAN91	0,356	CAN91	0,207	USA91	0,647	CAN91	0,315
F89	0,152	CAN94	0,151	CAN94	0,293	CAN94	0,367	CAN94	0,211	D94	0,647	CAN94	0,318
AUS89	0,166	AUS89	0,170	AUS89	0,315	AUS89	0,423	AUS89	0,227	F89	0,661	AUS89	0,352
USA91	0,188	UK95	0,194	USA91	0,340	USA91	0,433	USA91	0,244	N95	0,717	UK95	0,369
UK95	0,207	UK91	0,206	UK95	0,342	UK95	0,439	UK95	0,246	USA94	0,726	UK91	0,391
USA94	0,216	USA91	0,207	UK91	0,350	USA94	0,448	UK91	0,252	UK95	0,771	USA91	0,455
UK91	0,227	USA94	0,228	USA94	0,358	UK91	0,456	USA94	0,256	UK91	0,931	USA94	0,484

Besteedbaar inkomen gestandaardiseerd: OECD-schaal, toerekening aan personen

Theil		Theil (2)		Gini		Rel. Int. Afstand		Robin Hood		variatiecoëfficiënt		var.log	
B92	0,077	B92	0,079	B92	0,217	N91	0,227	N91	0,150	B92	0,407	N91	0,163
S92	0,081	N91	0,083	N91	0,217	N95	0,229	S92	0,151	S92	0,429	B92	0,164
N91	0,087	S92	0,085	S92	0,217	S92	0,230	DK92	0,153	N91	0,475	DK92	0,177
DK92	0,092	DK92	0,088	DK92	0,221	DK92	0,243	B92	0,154	NL95	0,483	NL95	0,180
NL95	0,096	NL95	0,092	N95	0,227	D89	0,253	N95	0,155	NL96	0,486	S92	0,181
NL91	0,097	NL91	0,093	NL95	0,238	B92	0,261	D89	0,167	NL91	0,489	NL91	0,182
NL96	0,097	NL96	0,093	NL96	0,238	D94	0,268	NL91	0,170	DK92	0,521	NL96	0,183
D89	0,108	N95	0,095	NL91	0,239	NL91	0,281	NL95	0,170	CAN94	0,546	N95	0,183
N95	0,109	D89	0,101	D89	0,240	NL96	0,282	NL96	0,170	D89	0,548	D89	0,198
CAN91	0,127	D94	0,119	D94	0,259	NL95	0,284	D94	0,181	CAN91	0,551	D94	0,235
CAN94	0,128	CAN91	0,130	CAN91	0,273	F89	0,309	CAN91	0,193	AUS89	0,584	F89	0,268
D94	0,130	CAN94	0,132	CAN94	0,275	CAN91	0,316	F89	0,195	F89	0,622	CAN91	0,272
F89	0,139	F89	0,134	F89	0,278	CAN94	0,322	CAN94	0,195	USA91	0,626	CAN94	0,279
AUS89	0,143	AUS89	0,147	AUS89	0,291	AUS89	0,370	AUS89	0,208	D94	0,658	AUS89	0,309
USA91	0,177	UK95	0,184	USA91	0,329	UK91	0,399	USA91	0,234	N95	0,663	UK91	0,353
UK95	0,195	UK91	0,184	UK91	0,330	UK95	0,401	UK91	0,235	USA94	0,702	UK95	0,355
UK91	0,201	USA91	0,193	UK95	0,331	USA91	0,407	UK95	0,236	UK95	0,743	USA91	0,427
USA94	0,204	USA94	0,216	USA94	0,348	USA94	0,428	USA94	0,248	UK91	0,863	USA94	0,459

Besteedbaar inkomen gestandaardiseerd:  $\sqrt{(n)}$ -schaal, toerekening aan personen

Theil		Theil (2)		Gini		Rel. Int. Afstand		Robin Hood		variatiecoëfficiënt		var.log	
B92	0,081	B92	0,083	B92	0,233	S92	0,240	S92	0,155	B92	0,417	B92	0,172
S92	0,085	S92	0,089	S92	0,243	N95	0,241	B92	0,158	S92	0,438	N91	0,184
N91	0,095	N91	0,092	NL95	0,244	N91	0,242	N91	0,159	NL95	0,490	NL95	0,190
DK92	0,098	DK92	0,094	NL96	0,244	DK92	0,260	DK92	0,160	N91	0,492	S92	0,191
NL95	0,100	NL95	0,097	NL91	0,245	D89	0,264	N95	0,163	NL96	0,492	DK92	0,191
NL96	0,100	NL91	0,098	N91	0,247	B92	0,271	D89	0,172	NL91	0,497	NL91	0,193
NL91	0,101	NL96	0,098	DK92	0,249	D94	0,277	NL95	0,174	DK92	0,534	NL96	0,193
D89	0,111	N95	0,102	N95	0,258	NL96	0,293	NL96	0,174	D89	0,546	N95	0,200
N95	0,115	D89	0,106	D89	0,260	NL91	0,295	NL91	0,175	CAN94	0,554	D89	0,212
D94	0,131	D94	0,123	D94	0,274	NL95	0,297	D94	0,183	CAN91	0,557	D94	0,247
CAN91	0,132	F89	0,134	F89	0,289	F89	0,304	F89	0,195	AUS89	0,598	F89	0,270
CAN94	0,133	CAN91	0,137	CAN91	0,291	CAN91	0,329	CAN91	0,198	F89	0,618	CAN91	0,290
F89	0,139	CAN94	0,139	CAN94	0,293	CAN94	0,332	CAN94	0,200	USA91	0,628	CAN94	0,296
AUS89	0,151	AUS89	0,156	AUS89	0,315	AUS89	0,379	AUS89	0,215	D94	0,650	AUS89	0,330
USA91	0,179	UK95	0,192	USA91	0,340	UK91	0,411	USA91	0,237	N95	0,669	UK91	0,372
UK95	0,202	UK91	0,192	UK95	0,342	UK95	0,417	UK91	0,240	USA94	0,702	UK95	0,372
USA94	0,206	USA91	0,198	UK91	0,350	USA91	0,420	UK95	0,241	UK95	0,754	USA91	0,440
UK91	0,207	USA94	0,219	USA94	0,358	USA94	0,434	USA94	0,250	UK91	0,865	USA94	0,471



Dit hoofdstuk gaat in op de mogelijke afruil tussen inkomensgelijkheid en inkomensniveau en de consequenties daarvan voor de hoogte van de sociale welvaart in de verschillende verzorgingsstaattypen. Na een presentatie van de te toetsen hypothesen (§ 6.1) wordt in paragraaf 6.2 uiteengezet waarom er op basis van de economische theorie sprake zou kunnen zijn van een afruil tussen inkomensgelijkheid en inkomensniveau. Vervolgens wordt onderzocht of ook in de praktijk van een dergelijke afruil sprake is (§ 6.3). In de volgende paragrafen wordt besproken hoe een maat voor sociale welvaart kan worden geconstrueerd waarmee verschillende combinaties van inkomens(on)gelijkheid en inkomensniveau onderling kunnen worden gewogen (§§ 6.4 en 6.5). Tenslotte wordt bezien in hoeverre deze combinaties overeenstemmen met de voorkeuren van de bevolkingen van de diverse landen (§ 6.6).

### 6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn elf westerse verzorgingsstaten met elkaar vergeleken op het punt van inkomensongelijkheid en de mate van inkomensnivellering via belastingen en sociale zekerheid. Uit deze vergelijkingen blijkt dat sommige landen, zoals België en Zweden, worden gekenmerkt door kleine inkomensverschillen en een sterke mate van inkomensnivellering, terwijl andere landen, zoals de Verenigde Staten en Australië, grote inkomensongelijkheid paren aan een geringe mate van herverdeling via de arrangementen van de verzorgingsstaat. Op grond hiervan zou men in de verleiding kunnen komen om te concluderen dat landen als België en Zweden als verzorgingsstaat succesvoller zijn of beter presteren dan de Verenigde Staten en Australië. Een dergelijke conclusie zou echter voorbarig zijn. De voorgaande beschouwingen beperkten zich immers tot vergelijkingen van de inkomensverdeling, dat wil zeggen van relatieve inkomens. Het absolute inkomensniveau is buiten beschouwing gebleven. Het is echter denkbaar dat een grote mate van inkomensgelijkheid gepaard gaat met een gemiddeld laag inkomensniveau. De lagere inkomensgroepen in België en Zweden zouden dan weliswaar in relatieve zin, dat wil zeggen in vergelijking tot de hogere inkomensgroepen, goed af zijn, maar het absolute niveau van hun inkomen (gemeten aan de koopkracht ervan) zou niettemin lager kunnen zijn dan in een land met een veel grotere inkomensongelijkheid, zoals de Verenigde Staten. De vraag is dan aan welke verzorgingsstaat men de voorkeur zou geven: een met een geringe inkomensongelijkheid en een laag gemiddeld inkomen of een met een grote inkomensongelijkheid en een hoog gemiddeld inkomen? Men zou de vraag ook als volgt kunnen formuleren: in welk land is de sociale welvaart het hoogst? Sociale welvaart wordt dan geïnterpreteerd als een grootheid die zowel afhankelijk is van het gemiddelde inkomen van een land als van de mate van inkomensongelijkheid. Als bij een constante inkomensongelijkheid het gemiddelde inkomen stijgt, neemt de sociale welvaart toe. Dat geldt ook als het gemiddelde inkomen gelijk blijft en de inkomensongelijkheid kleiner wordt. Maar als een hoger gemiddeld inkomen gepaard gaat met grotere inkomensongelijkheid, kan niet objectief worden vastgesteld of de sociale welvaart stijgt, daalt of gelijk blijft. Dat is in essentie een normatieve kwestie, die afhangt van het gewicht dat men toekent aan respectievelijk het inkomensniveau en de inkomens(on)gelijkheid. Dit neemt niet weg dat een kwantitatieve analyse van de samenhang tussen inkomensongelijkheid en inkomensniveau wel enig houvast kan bieden voor een meer afgewogen oordeel over de prestaties van verschillende verzorgingsstaten.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan of er daadwerkelijk een afruil bestaat tussen het inkomensniveau en de inkomensgelijkheid, dat wil zeggen of landen met een geringe mate van inkomensongelijkheid daarvoor de prijs betalen van een relatief laag gemiddeld inkomensniveau. Tevens wordt onderzocht in hoeverre de posities die landen op de dimensies van inkomensongelijkheid en inkomensniveau innemen, samenhangen met het type verzorgingsstaat en met de voorkeuren van de bevolking. Concreet worden de volgende hypothesen getoetst:

- *Er bestaat een negatieve samenhang tussen de gelijkheid van de besteedbare inkomens en de hoogte van het gemiddelde inkomen: naarmate het besteedbare inkomen van een land meer gelijk is verdeeld, is het gemiddelde inkomen lager.*
- *In liberale verzorgingsstaten is de ongelijkheid groot en het gemiddelde inkomen hoog; in sociaal-democratische verzorgingsstaten is de ongelijkheid klein en het gemiddelde inkomen laag; in corporatistische verzorgingsstaten is de ongelijkheid groter dan in de sociaal-democratische, maar is het niveau van het gemiddelde inkomen vergelijkbaar.*
- *De rangorde van landen naar sociale welvaart hangt af van het gewicht dat men toekent aan de mate van ongelijkheid. Als men weinig gewicht toekent aan inkomensongelijkheid, is de sociale welvaart het hoogst in de liberale verzorgingsstaten; als men veel gewicht toekent aan inkomensongelijkheid, is de sociale welvaart het hoogst in de sociaal-democratische verzorgingsstaten; en als men een matig gewicht toekent aan inkomensongelijkheid, is de sociale welvaart het hoogst in de corporatistische verzorgingsstaten.*
- *De afweging tussen inkomensgelijkheid en het gemiddelde inkomen weerspiegelt de voorkeuren van de bevolking. In liberale verzorgingsstaten hecht de bevolking relatief veel belang aan economische groei, en in de sociaal-democratische verzorgingsstaten aan verkleining van inkomensverschillen. De bevolking van de corporatistische verzorgingsstaten kent aan beide doeleinden ongeveer evenveel belang toe.*

Alvorens tot een empirische toetsing van deze hypothesen over te gaan, wordt in paragraaf 6.2 eerst een overzicht gegeven van theoretische inzichten over de afruil tussen inkomensgelijkheid en inkomensniveau.

## **6.2 De afruil tussen inkomensgelijkheid en inkomensniveau in theorie**

In de jaren zestig en zeventig – de opbouwfase van de westerse verzorgingsstaten – werden inkomenshervreiding en economische groei goeddeels als losstaande beleidsdoeleinden beschouwd. Voorzover men een oorzakelijk verband tussen beide legde, dacht men in de eerste plaats aan een positief, elkaar versterkend effect. Omdat lagere inkomensgroepen een groter deel van hun inkomen consumeren dan hogere inkomensgroepen, zouden overdrachten van hoge naar lage inkomens de consumptie stimuleren. In het destijds dominante Keynesiaanse denken was een stijging van de consumptieve bestedingen een belangrijk mechanisme achter de economische groei. Omgekeerd schiep economische groei de ruimte om steeds meer inkomen via belasting- en premieheffing te herverdelen, zonder dat de hogere inkomensgroepen met een reële daling van hun besteedbare inkomen werden geconfronteerd.

De feitelijke ontwikkelingen leken de positieve terugkoppeling tussen inkomensnivellering en inkomensgroei te bevestigen. In de jaren zestig en zeventig kwamen tal van nieuwe sociale voorzieningen tot stand, waarop al snel een omvangrijk beroep werd gedaan (in Nederland bijvoorbeeld de bijstand, de WAO en de AAW, in de Verenigde Staten de aan de bijstand verwante regelingen AFDC en *Food stamps*) en tegelijkertijd groeide het reële nationaal inkomen jaarlijks met vele procenten.

Na de eerste oliecrisis in 1973 begon de economische groei echter te haperen en namen het aantal uitkeringsgerechtigden en daarmee het bedrag dat met inkomensoverdrachten was gemoeid, in recordtempo toe. Aanvankelijk trachtte men de economische groei volgens het vertrouwde Keynesiaanse recept weer aan te zwengelen door de bestedingen te stimuleren. De groeicijfers uit de jaren zestig kwamen echter niet meer terug en het aantal uitkeringsgerechtigden bleef toenemen, waardoor de inkomensoverdrachten, de collectievelastendruk en de overheidstekorten in veel landen sterk opliepen.

De diepe economische recessie van het begin van de jaren tachtig, volgend op de tweede oliecrisis, maakte de weg vrij voor de opvatting dat er niet sprake is van een positieve, maar juist van een negatieve terugkoppeling tussen inkomenshervdeling en economische groei. Minder economische groei gaat gepaard met meer overdrachtsuitgaven en daardoor een sterkere inkomensnivellering. Omgekeerd zou inkomensnivellering het herstel van de economische groei belemmeren. Vooral dit laatste causale verband kreeg in de loop van de jaren tachtig steeds meer aandacht.

Volgens de neoklassieke theorie, de tegenwoordig dominante economische leer, zou een omvangrijke inkomenshervdeling langs verschillende wegen een negatief effect kunnen uitoefenen op het inkomensniveau en op de economische groei (zie bv. Musgrave en Musgrave 1989, hoofdstuk 17). De gemeenschappelijke factor daarin is, dat inkomenshervdeling via de overheid financiële prikkels vermindert of geheel wegneemt dan wel de verkeerde financiële prikkels geeft. De economische subjecten baseren zich daardoor in hun keuzen niet meer op de 'juiste' prijssignalen, zoals die op de vrije markt tot stand zouden komen, en maken niet meer een goede afweging tussen de (maatschappelijke) kosten en baten van hun gedrag. Kort gezegd: belastingen, premies, uitkeringen en subsidies verstoren het prijsmechanisme en brengen 'disincentives' met zich mee.

Dit kan gevolgen hebben voor gedragingen als sparen, huishoudensvorming en echtscheiding, migratie, het volgen van een opleiding, het nemen van financiële risico's en het reilen en zeilen van het zwarte circuit of de schaduw economie. In zowel het theoretische als het empirische onderzoek naar de 'disincentives' van de verzorgingsstaat gaat echter de meeste aandacht uit naar de gevolgen voor de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. De omvang van het arbeidsaanbod zou negatief worden beïnvloed door met name (de progressiviteit van) de inkomstenbelasting, de middelentoes in het sociale vangnet en de generositeit en toegankelijkheid van inkomensvervangende uitkeringen.

Inkomstenbelasting verstoort de prijsverhouding tussen consumptie en vrije tijd. Naarmate de belastingdruk hoger is, houdt men van een uur werken netto minder over. Een verhoging van de belastingdruk roept dan twee, tegengestelde effecten op. Aan de ene kant vormt een belastingverhoging een prikkel om langer te werken, om daarmee de achteruitgang in netto-inkomen te beperken. Dit wordt het *inkomenseffect* van de belastingverhoging genoemd. Aan de andere kant levert een uur werken door de belastingverhoging minder inkomen op, zodat een uur vrije tijd relatief 'goedkoper' wordt. In econometriaal: de schaduwprijs van vrije tijd, die gelijk is aan de opbrengst van een uur betaalde arbeid, daalt. Dit vormt een prikkel om korter te gaan werken en meer vrije tijd te 'consumeren'. Dit wordt het *substitutie-effect* genoemd. Op theoretische gronden kan niet worden uitgemaakt welk effect groter is: het positieve inkomenseffect of het negatieve substitutie-effect. In principe kan een verhoging van belastingtarieven dus zowel tot een groter als tot een kleiner arbeidsaanbod leiden.

Deze conclusie geldt alleen voor het aantal uren dat iemand die reeds werkt, wil werken. Voor iemand die geen betaald werk verricht en geen eigen inkomen heeft, heeft een verhoging van

de belastingdruk een eenduidig ontmoedigend effect op de bereidheid om tot de arbeidsmarkt toe te treden. Wie geen eigen inkomen heeft, betaalt immers geen loon- of inkomstenbelasting, zodat een verhoging van de belastingdruk geen positief inkomenseffect kan hebben. Er resteert dan slechts het negatieve substitutie-effect. Dit betekent dat personen die nog niet op de arbeidsmarkt participeren (zoals huisvrouwen), na een belastingverhoging minder snel tot de arbeidsmarkt zullen toetreden. Tevens is het mogelijk dat werkenden met een laag loon (bv. in een deeltijd baan) besluiten om zich geheel van de arbeidsmarkt terug te trekken. Voor niet-werkenden die een sociale uitkering ontvangen, geldt hetzelfde als voor laagbetaalde werkenden indien de belastingverhoging ook het netto-uitkeringsniveau vermindert. Op grond hiervan kan worden verwacht dat het aantal personen dat zich op de arbeidsmarkt aanbiedt, als gevolg van een belastingverhoging zal afnemen.

Empirisch onderzoek levert in grote lijnen een bevestiging op van deze theoretische verwachtingen (zie bv. OECD 1995d: 58-60). Bij mannen (in het bijzonder mannelijke kostwinners) blijken het inkomenseffect en het substitutie-effect elkaar grotendeels te compenseren, zodat hun arbeidsaanbod nauwelijks reageert op veranderingen in de belastingdruk. Het arbeidsaanbod van vrouwen (in het bijzonder gehuwde vrouwen) is veel gevoeliger voor veranderingen in de belastingen. Een hogere belasting op arbeidsinkomsten kan hun aanbod aanzienlijk beperken.

In het voorgaande is stilzwijgend verondersteld dat de belastingdruk niet afhankelijk is van de hoogte van het inkomen, zodat een belastingverhoging voor alle inkomensgroepen hetzelfde effect heeft. In werkelijkheid neemt het belastingtarief echter meestal toe, naarmate het inkomen hoger is, dat wil zeggen dat de belastingheffing progressief is (zie hoofdstuk 4). Stel nu, dat de mate van progressiviteit van de belastingheffing groter wordt, maar dat de gemiddelde belastingdruk over de gehele belastingplichtige bevolking berekend constant is.<sup>1</sup> De belastingdruk verschuift dan van de lagere naar de hogere inkomens, zodat de belasting sterker nivellerend werkt. Het negatieve effect van de belastingheffing op de participatiebeslissing zal dan aan de onderkant van de inkomensverdeling kleiner worden. Verwacht mag worden dat dan meer (gehuwde) vrouwen die alleen in deeltijd willen werken en/of een relatief laag uurloon hebben, tot de arbeidsmarkt zullen toetreden.

De gevolgen voor het aantal uren dat de hogere inkomensgroepen willen werken, zijn moeilijker te voorspellen. Voor hen zal immers zowel het totale netto-inkomen als de netto-opbrengst van een uur werken kleiner worden, zodat weer sprake is van twee tegengestelde effecten. Bij een constante gemiddelde belastingdruk zal een versterking van de progressie dus leiden tot een groter arbeidsaanbod in personen, terwijl over het totale aanbod in arbeidsuren geen uitspraak kan worden gedaan.

Tabel 6.1 vat de effecten samen van (veranderingen in) de belastingheffing op het arbeidsaanbod van verschillende groepen, zoals die op grond van de neoklassieke theorie kunnen worden afgeleid. Deze tabel bevestigt nogmaals dat de theorie in het merendeel van de gevallen geen eenduidige uitspraak oplevert over het te verwachten effect op het arbeidsaanbod.

Tabel 6.1 Theoretische effecten<sup>a</sup> van veranderingen in belastingen en sociale zekerheid op het arbeidsaanbod

	substitutie-effect	inkomenseffect	totaal effect
verhoging van het belastingtarief			
werkend, hoog loon	-	+	?
werkend, laag loon	-	+	?
niet-werkend, geen inkomen	-	0	-
niet-werkend, sociale uitkering	-	+	?
versterking progressie belastingheffing			
werkend, hoog loon	-	+	?
werkend, laag loon	+	-	?
niet-werkend, geen inkomen	+	0	+
niet-werkend, sociale uitkering	+	-	?
verhoging sociale uitkeringen			
niet-werkend, sociale uitkering	-	-	-

<sup>a</sup> -: doet het arbeidsaanbod afnemen;  
 +: doet het arbeidsaanbod toenemen;  
 ?: effect is onzeker

Bron: SCP

Stel nu, dat een belastingverhoging leidt tot een daling van het totale arbeidsaanbod in uren, dan zou het totale verdiende inkomen en daarmee tevens het gemiddelde inkomen kunnen dalen. Dit wordt wel aangeduid als de 'deadweight loss' van inkomensoverdrachten. Een daling van het arbeidsaanbod in uren hoeft echter niet per se tot een daling van het totale verdiende inkomen te leiden. Het is immers denkbaar dat de uren die sommigen minder gaan werken, worden overgenomen door anderen die nu onvrijwillig werkloos zijn. Belastingverhoging of versterking van de progressie zou dan een stimulans zijn voor herverdeling van werk.

Het effect op het totale verdiende inkomen hangt ook af van het uurloon van degenen die korter, en van degenen die langer gaan werken. Als vooral de lagere inkomensgroepen korter gaan werken of zich van de arbeidsmarkt terugtrekken, terwijl de hogere inkomensgroepen langer gaan werken (om het inkomensverlies te compenseren), dan zou het totale verdiende inkomen zelfs kunnen toenemen. In dat geval zou de primaire inkomensverdeling overigens ongelijker worden. Het omgekeerde effect is ook denkbaar, bijvoorbeeld bij een versterking van de progressie. Behalve op het arbeidsaanbod in uren kan inkomensherverdeling via belastingen en sociale zekerheid ook van invloed zijn op de investeringen in scholing en daarmee op de productie per gewerkt uur. Hogere belastingen verminderen de toekomstige opbrengst (in termen van nettoloon) van een investering in onderwijs. Dit zou mensen kunnen ontmoedigen om een (hogere) opleiding te volgen. Daar staat tegenover dat ook de kosten van een opleiding, in de vorm van het gedeerde looninkomen zolang men een (dag)opleiding volgt, door een hogere belastingdruk afnemen. Alleen als de belastingdruk op het toekomstige inkomen hoger is dan op het potentiële huidige inkomen (hetgeen doorgaans het geval is bij een progressief belastingtarief), gaat van belastingheffing per saldo een negatief effect uit op de scholingsinspanning. Belastingopbrengsten kunnen echter ten dele worden aangewend om scholing te subsidiëren, hetzij in de vorm van een subsidie van de opleiding zelf, hetzij in de vorm van studietoelagen. Deze subsidiëring zou de balans toch weer in het voordeel van het volgen van een opleiding kunnen doen doorslaan.

Concluderend kan worden gesteld, dat het effect van belastingheffing, verhoging van de belastingdruk en versterking van de progressiefactor op het arbeidsaanbod, op de arbeidsproductiviteit en op het totale verdiende inkomen op theoretische gronden niet eenduidig is. Alleen empirisch onderzoek kan uitsluitsel geven op de vraag of een hogere belastingdruk of belastingprogressie een negatief effect heeft op de hoogte van het gemiddelde inkomen.

Terwijl de effecten van belastingheffing op het arbeidsaanbod in theorie niet eenduidig zijn vast te stellen, geldt dit wel voor het effect van sociale uitkeringen met een middelentoets. Ook hier is sprake van een inkomenseffect en een substitutie-effect, maar anders dan bij de belastingheffing, werken deze in dezelfde richting. Het inkomenseffect van een sociale uitkering is negatief, doordat een hogere uitkering de mogelijkheid biedt zonder arbeidsinspanning een hoger welvaartsniveau te realiseren. Het substitutie-effect is eveneens negatief, doordat de uitkering met een bepaald percentage (soms zelfs 100%) wordt gekort indien men betaald werk aanvaardt. De marginale opbrengst van een uur werken is daardoor gering en de schaduwprijs van een uur vrije tijd laag. Als een sociale uitkering wordt verhoogd, vormen beide effecten een prikkel om minder snel betaald werk te gaan doen.

Nu valt tegen deze redenering in te brengen dat ze ten onrechte ervan uitgaat dat iedere niet-werkende recht heeft op een uitkering, waarvan de hoogte alleen afhangt van het eigen inkomen (of dat van de partner) en niet van de vraag of men onvrijwillig werkloos is. In de praktijk zijn aan het recht op een uitkering vrijwel altijd strikte voorwaarden verbonden (vgl. Atkinson 1999: 83-91). Zo heeft men doorgaans alleen recht op een werkloosheidsuitkering als men onvrijwillig werkloos is en bereid is een passende baan te aanvaarden. Een arbeidsongeschiktheidsuitkering verkrijgt men alleen als men (fysiek of psychisch) niet in staat is om betaald werk te verrichten. Formeel heeft men dus niet de mogelijkheid om zelf een afweging te maken tussen de opbrengst (in economische termen van nut) van een uur werken en een uur vrije tijd. In de praktijk zijn individuen echter vaak in staat om deze formele voorwaarden voor een uitkering te manipuleren. Zowel het risico om werkloos, ziek of arbeidsongeschikt te worden als de kans om weer aan het werk te gaan, kan men tot op zekere hoogte zelf beïnvloeden. In de literatuur wordt dit aangeduid als het probleem van 'moral hazard' of, letterlijk vertaald, moreel risico. Doordat men verzekerd is tegen het risico van inkomensderving, zal men minder moeite doen om het risico (d.w.z. werkloos of arbeidsongeschikt worden of blijven) te verkleinen.

Uitkeringsinstanties zijn soms niet of slechts met grote moeite in staat om vast te stellen of een uitkeringsaanvrager aan de formele criteria voor de uitkering voldoet. Dat de striktheid waarmee de criteria worden toegepast en gecontroleerd, sterk kan variëren, blijkt overigens uit de ervaringen die in de jaren negentig in Nederland zijn opgedaan met de WAO. Hoewel ook de hoogte en duur van de WAO-uitkeringen werden gewijzigd, was de vermindering van de instroom in en de vergroting van de uitstroom uit de WAO in de jaren 1994-1995 vooral het resultaat van strengere keuringseisen. Dit impliceert, dat het ontmoedigingseffect van de sociale zekerheid op het arbeidsaanbod niet louter wordt bepaald door de generositeit van de uitkeringsregeling (hoogte en duur van de uitkering, toekenningsvoorwaarden), maar ook afhankelijk is van de wijze waarop de regeling in de praktijk wordt uitgevoerd. Aangezien dit laatste aspect in empirisch onderzoek moeilijk is te meten, dient men terughoudend te zijn met stellige uitspraken over het effect van de sociale zekerheid op het arbeidsaanbod (vgl. Atkinson en Micklewright 1991 en Atkinson 1999).

Tegenover deze mogelijk negatieve effecten van een sterke reductie van inkomensongelijkheid, staat ook een aantal positieve effecten. Recent is er in de vakliteratuur meermalen op gewezen dat van kleinere inkomensverschillen ook een positief effect op de economische groei kan uit-

gaan (zie bv. Aghion et al. 1999). Zo kunnen imperfecties op kapitaalmarkten er de oorzaak van zijn dat personen met lage inkomens onvoldoende kunnen investeren in scholing of in een startende onderneming. Zowel een verhoging van de laagste inkomens via de sociale zekerheid als het beschikbaar stellen van (semi-)collectieve voorzieningen kunnen hiervoor compensatie bieden. De collectieve uitgaven in een omvangrijke verzorgingsstaat hebben daardoor niet uitsluitend een consumptief karakter, maar ook een investeringskarakter. Brede toegankelijkheid van het onderwijs en van gezondheidsvoorzieningen, ook voor burgers met een laag inkomen, kan bijdragen aan de productiviteit van de beroepsbevolking (investering in 'human capital'). Daardoor kunnen deze uitgaven een positieve invloed uitoefenen op de economische groei. Vermindering van de inkomensongelijkheid via belastingen en sociale zekerheid kan sociale onrust voorkomen, die schadelijk kan zijn voor de economische ontwikkeling. En de sociale zekerheid kan de onzekerheid die een moderne, dynamische markteconomie met zich meebrengt, verminderen. De garantie van voldoende inkomenscontinuïteit in geval van werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom, kan het nemen van risico's bevorderen en de arbeidsmobiliteit vergroten.

Hoe belangrijk deze positieve economische effecten van de verzorgingsstaat zijn, is moeilijk vast te stellen. Het is echter zeer aannemelijk dat het volledig ontbreken van een verzorgingsstaat of andere collectieve arrangementen die een correctie op de primaire inkomensverdeling aanbrengen, sterke negatieve effecten zou hebben op de economische prestaties en op het gemiddelde inkomensniveau van een land. Als de inkomensongelijkheid zeer groot wordt, zal de negatieve invloed op het inkomensniveau op een gegeven moment de positieve invloed gaan overtreffen, zodat grotere ongelijkheid samengaat met een lager gemiddeld inkomen. Van een afruil tussen inkomensongelijkheid en inkomensniveau is dan geen sprake meer. In geen van de verzorgingsstaten die in deze studie worden besproken, de liberale inclus, lijkt de mate van inkomensongelijkheid echter zo groot te zijn, dat de negatieve effecten daarvan op het gemiddelde inkomensniveau de positieve effecten van de financiële prikkels die van inkomensverschillen uitgaan, ruimschoots overtreffen.

In het voorgaande is op theoretische gronden aannemelijk gemaakt dat de arrangementen van de verzorgingsstaat van invloed zijn op het arbeidsaanbod en op de hoogte van het (totale en gemiddelde) verdiende inkomen. Het is echter niet mogelijk om a priori een eenduidige uitspraak te doen over de richting van deze effecten, laat staan over de omvang ervan. Alleen door empirisch onderzoek kan men trachten daarin meer inzicht te verkrijgen. De afgelopen decennia is dan ook een groot aantal studies verricht naar de effecten van belastingheffing en sociale zekerheid. Uit diverse overzichtsstudies blijkt evenwel, dat het niet eenvoudig is om op basis van dit vele onderzoek eenduidige conclusies te trekken (zie onder meer Danziger et al. 1981; Atkinson en Micklewright 1991; Moffitt 1992; Barr 1992; Atkinson 1995 en Atkinson 1999; voor een overzicht van Nederlands onderzoek zie Jehoel-Gijsbers et al. 1995). Over het algemeen blijkt uit onderzoek naar afzonderlijke regelingen (bv. één soort uitkering) dat hun effect op het arbeidsaanbod betrekkelijk gering is en vaak (vooral in Nederlands onderzoek) zelfs niet significant van nul verschilt. Dergelijk onderzoek levert in ieder geval weinig aanwijzingen op voor het bestaan van een sterke afruil tussen inkomensherverdeling en inkomensniveau. Wat op het niveau van individuele regelingen niet kan worden vastgesteld, zou echter wel van belang kunnen zijn als het gecombineerde effect van alle arrangementen van een verzorgingsstaat in beschouwing wordt genomen. Atkinson (1999: 28-35) geeft een overzicht van tien studies die in de periode 1985-1994 zijn verricht naar het effect van de omvang van de verzorgingsstaat (meestal gemeten als de uitgaven voor de sociale zekerheid) op de economische groeivoet van landen. Hieruit blijkt dat vier studies als uitkomst hebben

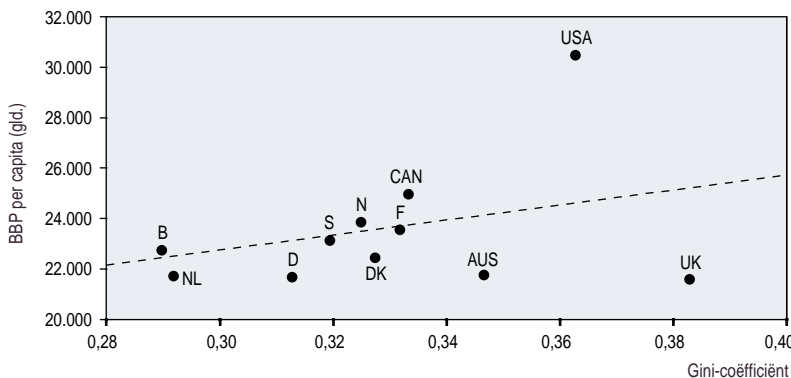
dat een grotere verzorgingsstaat de economische groei remt, vier andere studies dat een grotere verzorgingsstaat de economische groei bevordert, terwijl in twee studies geen significant effect van de omvang van de verzorgingsstaat op de economische groeivoet (groei van het bruto binnenlands product) werd gevonden. Met andere woorden, het tot nog toe verrichte empirische onderzoek biedt niet voldoende houvast voor stellige uitspraken over het effect van de verzorgingsstaat op (de groei van) het inkomensniveau van landen.

### 6.3 De afruil tussen inkomensgelijkheid en inkomensniveau in de praktijk

Of verzorgingsstaten waarin de inkomensverschillen in sterkere mate worden genivelleerd, daarvoor een prijs betalen in de vorm van een lager gemiddeld inkomen, kan worden vastgesteld met behulp van internationaal-vergelijkend onderzoek. Deze paragraaf geeft daartoe een aanzet in de vorm van een dwarsdoorsnede-vergelijking van de mate van inkomens-(on)gelijkheid en de hoogte van het gemiddelde inkomen in verschillende landen. Om het inkomensniveau van landen te vergelijken wordt, zoals gebruikelijk, het bruto binnenlands product (BBP) per hoofd van de bevolking als maatstaf gebruikt. Het voordeel van het gebruik van het BBP in plaats van, bijvoorbeeld, het gemiddelde besteedbare inkomen is, dat in het BBP ook rekening wordt gehouden met de waarde van (semi-)collectieve voorzieningen, zoals gezondheidszorg, onderwijs, politie en investeringen in de fysieke infrastructuur. Het BBP wordt hier voor de verschillende landen vergelijkbaar gemaakt door hun valuta's met behulp van koopkrachtpariteiten om te rekenen naar Nederlandse gulden.

Figuur 6.1 laat het verband zien tussen de mate van ongelijkheid van het besteedbare huishoudensinkomen (gemeten met de Gini-coëfficiënt) en het niveau van het binnenlands product per hoofd van de bevolking rond 1990. Er blijkt sprake van een zwak positief verband ( $r = 0,33$ ) tussen de inkomensongelijkheid en het inkomensniveau (zoals weergegeven met de ingetekende trendlijn). Deze correlatie is echter niet significant en wordt uitsluitend veroorzaakt door het feit dat de Verenigde Staten een zeer hoog inkomensniveau combineren met grote inkomensverschillen. Binnen de groep van andere landen waarvoor gegevens beschikbaar zijn, valt er geen verband tussen inkomensniveau en inkomensongelijkheid te bespeuren. Zo hebben Nederland, Duitsland, Australië en het Verenigd Koninkrijk vrijwel hetzelfde inkomensniveau (rond 22.000 gulden per capita), terwijl de ongelijkheid van de besteedbare inkomens fors uiteenloopt. Binnen dit groepje kennen de twee liberale verzorgingsstaten (het Verenigd Koninkrijk en Australië) veel grotere inkomensverschillen dan Nederland en het corporatistische Duitsland, maar dit komt niet tot uitdrukking in verschillen in inkomensniveau.

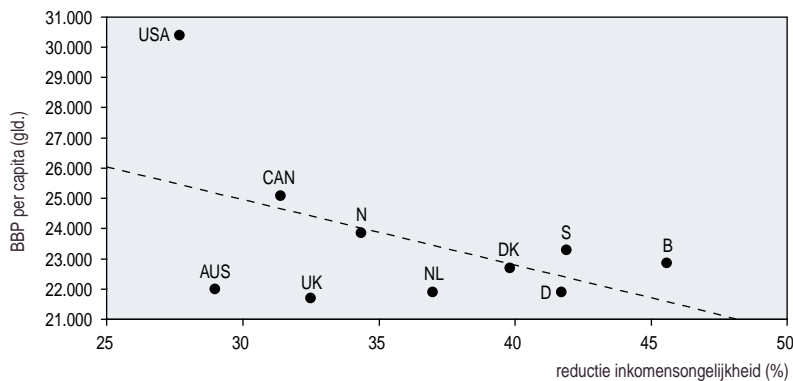
Figuur 6.1 Inkomensongelijkheid (secundair inkomen) en inkomensniveau (BBP per capita), circa 1990





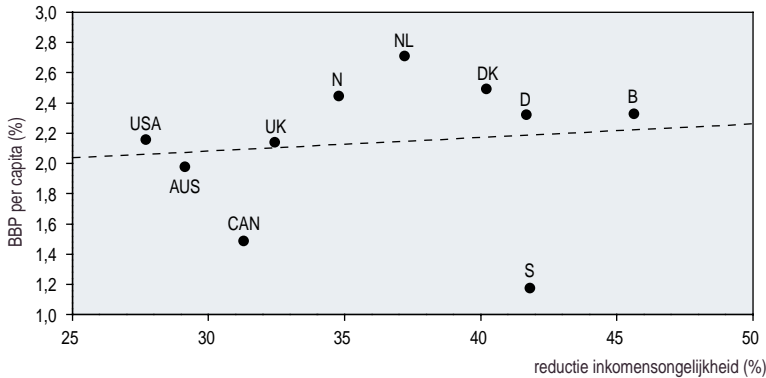
Nu is de ongelijkheid van het besteedbare inkomen het resultaat van zowel de ongelijkheid van de primaire inkomens als de mate van inkomenshervdeling via belastingen, premies en sociale zekerheid. Men zou kunnen betogen dat het verdeling van de beeld in figuur 6.1 wordt vertekend door het feit dat de verdeling van de primaire inkomens door tal van andere factoren wordt beïnvloed dan de inkomenshervdelende werking van de verzorgingsstaat. Te denken valt aan de demografische opbouw van de bevolking, de economische structuur, de participatiegraad van vrouwen, enzovoort. Als de hervdeling via de verzorgingsstaat een negatief effect heeft op het inkomensniveau, zou dit vooral moeten blijken uit het verband tussen de *reductie* van de inkomensongelijkheid en de hoogte van het gemiddelde inkomen. Figuur 6.2 biedt hierin enig inzicht. De mate van inkomenshervdeling via de sociale zekerheid en de belastingheffing wordt hier, evenals in hoofdstuk 4, uitgedrukt als het procentuele verschil tussen de ongelijkheid van de primaire inkomensverdeling en van de secundaire inkomensverdeling. Het negatieve verband tussen de mate van inkomenshervdeling en het inkomensniveau ( $r = -0,48$ ) is echter opnieuw niet significant. Als de Verenigde Staten en Canada buiten beschouwing worden gelaten, is er binnen de resterende groep landen juist een (niet-significant) positief verband tussen de mate van inkomenshervdeling en de hoogte van het inkomen ( $r = 0,29$ ).

Figuur 6.2 Ongelijkheidsreductie en inkomensniveau (BBP per capita), circa 1990



Op langere termijn bezien is het van meer belang welk effect inkomenshervdeling heeft op het tempo van economische groei, dan op het inkomensniveau op een willekeurig moment. Als een land met een relatief laag inkomensniveau een structureel hogere economische groei weet te realiseren, zal het op den duur immers ook een hoger inkomensniveau bereiken. Figuur 6.3 toont het verband tussen de mate van ongelijkheidsreductie rond 1990 en de gemiddelde jaarlijkse inkomensgroei (gemeten als de groei van het BBP per capita in Nederlandse gulden van 1990 op basis van koopkrachtpariteiten) in de periode 1985-1997.<sup>2</sup> Als er daadwerkelijk sprake is van een afruil tussen inkomensongelijkheid en inkomensniveau, zou een sterkere mate van ongelijkheidsreductie een rem moeten zetten op de groei van het inkomen. Tussen beide blijkt echter nauwelijks verband te bestaan. De kleine positieve correlatie ( $r = 0,28$ ) tussen ongelijkheidsreductie en economische groei is statistisch niet significant. Opvallend is dat van de twee landen met de sterkste mate van inkomenshervdeling, Zweden en België, de eerste in de periode 1985-1997 de geringste economische groei per hoofd van de bevolking kende (0,4% per jaar) en de laatste de op twee na sterkste groei (2,1% per jaar). Figuur 6.3 levert derhalve geen enkele aanwijzing op dat een omvangrijke inkomenshervdeling via belastingen en sociale zekerheid een rem zet op het tempo van economische groei.

Figuur 6.3 Ongelijkheidsreductie rond 1990 en jaarlijkse economische groei (BBP) in 1985-1997



In de figuren 6.1-6.3 worden steeds slechts twee variabelen aan elkaar gerelateerd, terwijl het aannemelijk is dat het welvaartsniveau of de welvaartsgroei door veel meer factoren wordt bepaald dan alleen enkele kenmerken van de verzorgingsstaat. Op grond hiervan kan dan ook geen definitieve uitspraak worden gedaan over het effect van inkomensherverdeling via de verzorgingsstaat op het welvaartsniveau of de welvaartsgroei van landen. Niettemin suggereren deze figuren dat het verband tussen inkomensherverdeling en inkomensniveau niet sterk is. Als er al sprake is van een afruil tussen inkomensgelijkheid en inkomensniveau, dan is het effect daarvan ondergeschikt aan de invloed van andere factoren. Meer geavanceerd economisch onderzoek bevestigt bovendien dat kleinere inkomensverschillen eerder een stimulans dan een belemmering voor economische groei vormen (Perotti 1996).

De hypothese dat er een duidelijke samenhang bestaat tussen het type verzorgingsstaat, de mate van inkomensongelijkheid en het gemiddelde niveau wordt slechts ten dele bevestigd. De Verenigde Staten en, in mindere mate, Canada laten het verwachte patroon van liberale verzorgingsstaten zien: zij paren grote inkomensongelijkheid aan een hoog gemiddeld inkomensniveau. Voor het Verenigd Koninkrijk en Australië geldt dit echter niet: ondanks de grote inkomensongelijkheid is het inkomensniveau niet hoger dan in het corporatistische Duitsland en in Nederland en zelfs lager dan in de sociaal-democratische verzorgingsstaten. Binnen de groep Europese continentale staten valt geen duidelijke tweedeling aan te brengen tussen de sociaal-democratische en de corporatistische verzorgingsstaten. Het inkomensniveau (gemeten als BBP per capita) was in 1990 in de Scandinavische landen weliswaar wat hoger dan in Duitsland en Nederland, maar Frankrijk en België bevonden zich te midden van de sociaal-democratische groep. Wat het tempo van economische groei tussen 1985 en 1997 betreft, vormen het corporatistische België en Duitsland, het sociaal-democratische Denemarken en Noorwegen en het hybride Nederland de kopgroep. Zowel het sociaal-democratische Zweden als het liberale Canada blijven in groeitempo achter bij de rest.

#### 6.4 De afweging van inkomensgelijkheid tegen inkomensniveau

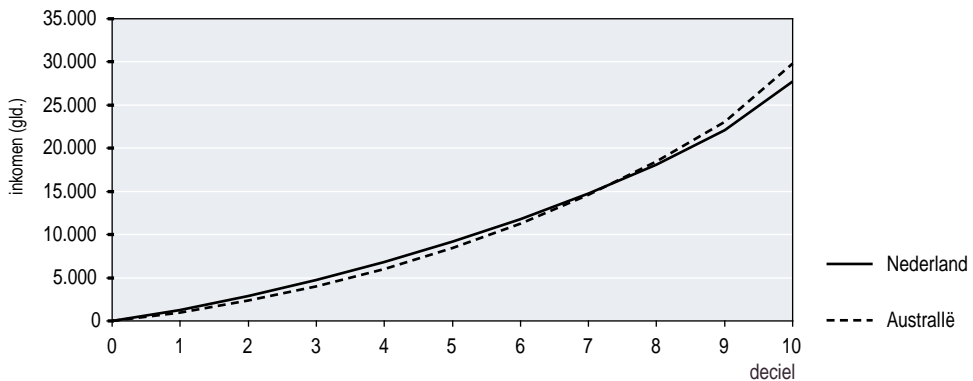
Aangezien er een zwakke negatieve samenhang bestaat tussen de mate van inkomensgelijkheid en het gemiddelde inkomensniveau (figuur 6.1), is niet zonder meer duidelijk welk van de onderzochte landen 'het beste' presteert. Voor hun hoge gemiddelde inkomensniveau betalen de Verenigde Staten de prijs van een grote inkomensongelijkheid, terwijl de geringe inkomensverschillen in België en Nederland samengaan met een relatief laag inkomensniveau. Hoe het

niveau van het (gemiddelde) inkomen moet worden afgewogen tegen de mate van inkomens-(on)gelijkheid is een normatieve kwestie, waarover geen objectief oordeel kan worden geveld. Wie veel gewicht toekent aan de inkomensgelijkheid en veel minder aan het (gemiddelde) inkomensniveau, zal de situatie in België en Nederland prefereren boven die in de Verenigde Staten, maar wie vooral het inkomensniveau van belang acht en minder geïnteresseerd is in inkomensverschillen, zal tot het tegenovergestelde oordeel komen.

Dit kan worden geïllustreerd met behulp van zogenoemde gegeneraliseerde Lorenz-curven (fig. 6.4). Hierin worden, op dezelfde wijze als bij de in hoofdstuk 4 besproken gewone Lorenz-curven, de huishoudens op de x-as geordend naar oplopend (besteedbaar) inkomen. Op de y-as wordt nu echter niet het cumulatieve aandeel in het totale inkomen van de onderste x% huishoudens weergegeven, maar de gemiddelde hoogte van het inkomen dat de onderste x% huishoudens ontvangen. Het rechteruiteinde van de gegeneraliseerde Lorenz-curve (behorende bij 100% van de huishoudens) geeft dus het gemiddelde inkomen van de totale bevolking weer. Hiervoor worden de inkomens voor alle landen op basis van koopkrachtverhoudingen uitgedrukt in guldens van 1991. Anders dan in paragraaf 6.3 wordt hierbij gebruikgemaakt van de besteedbare huishoudensinkomens. Het is immers niet mogelijk om het brutobinnenlands product toe te rekenen aan individuele huishoudens. Gebruikmaken van brutohuishoudensinkomens is evenmin zinvol, aangezien de belastingen en premies die men afdraagt, ten dele ook aan andere huishoudens ten goede komen. Daarom biedt het besteedbare huishoudensinkomen het beste inzicht in verschillen in welvaart tussen huishoudens in opeenvolgende decielen.

Door de gegeneraliseerde Lorenz-curven van twee of meer landen in dezelfde figuur weer te geven, krijgt men inzicht in de mate waarin deze landen verschillen naar inkomensongelijkheid en inkomensniveau. Figuur 6.4 laat dit zien voor Nederland en Australië. Uit deze figuur blijkt, dat in Nederland de huishoudens in de onderste zeven decielen van de inkomensverdeling een hoger besteedbaar inkomen hebben dan in Australië. Vanaf het achtste deciel ligt de gegeneraliseerde Lorenz-curve van Australië echter boven de Nederlandse, hetgeen betekent dat de huishoudens in deze decielen in Australië beter af zijn. Dat de rechtersnop van de curve voor Australië hoger ligt dan voor Nederland, betekent dat het gemiddelde besteedbare inkomen in het eerstgenoemde land hoger is.

Figuur 6.4 Gegeneraliseerde Lorenz-curven Nederland en Australië, circa 1990



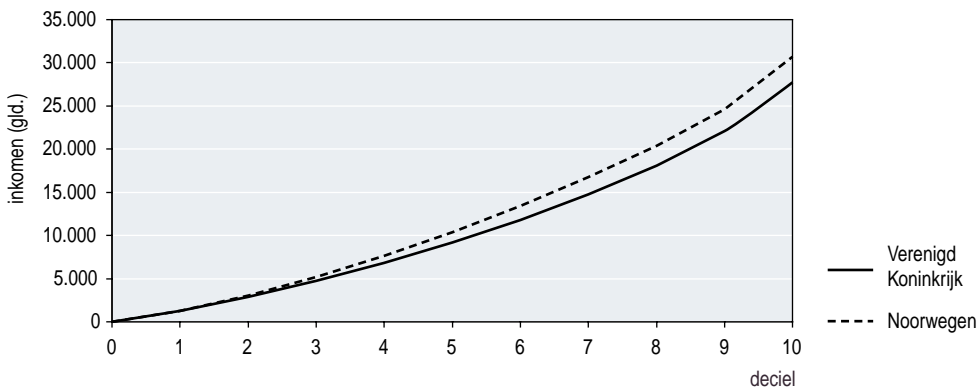
Twee extreme posities die men bij de normatieve beoordeling van verschillende landen kan innemen, zijn respectievelijk het Rawlsiaanse maximin-principe en het principe dat alleen het gemiddelde inkomensniveau telt (vgl. Lambert 1993: 69-71).

De Amerikaanse politiek-filosoof John Rawls heeft in zijn *A theory of justice* (1971) een rechtvaardigheidsprincipe geformuleerd dat het zogeheten 'difference principle' of maximin-principe omvat. Dit houdt in, dat er sprake is van een rechtvaardige inkomensverdeling indien de laagste inkomens zo hoog mogelijk zijn (maximalisatie van het minimuminkomen). Men richt de aandacht dan uitsluitend op het linkeruiteinde van de gegeneraliseerde Lorenz-curve. Aangezien het besteedbare inkomen van de onderste decielen in Nederland hoger is dan in Australië, zou volgens dit maximin-principe de Nederlandse verzorgingsstaat de voorkeur verdienen.

Een andere extreme opvatting is, dat men uitsluitend het gemiddelde inkomen van belang vindt voor een beoordeling van de prestaties van verzorgingsstaten. Men staat dan neutraal tegenover de mate van inkomensongelijkheid in een land. De verzorgingsstaat met het hoogste gemiddelde inkomen krijgt zonder meer de voorkeur, ongeacht hoe ongelijk dit inkomen over de bevolking is verdeeld. Dit zou men het 'maximean'-principe kunnen noemen. Indien men deze opvatting huldigt, kijkt men alleen naar het rechteruiteinde van de gegeneraliseerde Lorenz-curve. Australië scoort dan duidelijk beter dan Nederland.

Een beoordeling op grond van het maximin-principe hoeft niet altijd tot een andere voorkeur te leiden dan een beoordeling op grond van het maximean-principe. Indien de gegeneraliseerde Lorenz-curve van het ene land in haar geheel boven die van een ander land ligt, zal het eerste land zowel op het maximin-principe als op het maximean-principe beter scoren: zowel de laagste inkomens als het gemiddelde inkomen zijn in het eerste land dan hoger dan in het tweede land. Dit is bijvoorbeeld het geval indien het Verenigd Koninkrijk wordt vergeleken met Noorwegen (fig. 6.5). De gegeneraliseerde Lorenz-curve van Noorwegen ligt in haar geheel boven die van het Verenigd Koninkrijk. In Noorwegen is niet alleen het gemiddelde besteedbare inkomen hoger dan in het Verenigd Koninkrijk, zoals blijkt uit het rechteruiteinde van de curven, maar ook de laagste inkomensgroepen zijn, in absolute zin, beter af. Aangezien de gegeneraliseerde curve van Noorwegen in haar geheel boven de Britse ligt, scoort de Noorse verzorgingsstaat ondubbelzinnig beter dan het Verenigd Koninkrijk.

Figuur 6.5 Gegeneraliseerde Lorenz-curven Verenigd Koninkrijk en Noorwegen, circa 1990



Door de gegeneraliseerde Lorenz-curve van elk tweetal landen uit de onderzoeksgroep te vergelijken, kan men paarsgewijs vaststellen of de huishoudens in elk deciel van de inkomensverdeling in het ene land beter af zijn (d.w.z. een hoger besteedbaar inkomen hebben) dan in het andere land. Het resultaat van deze vergelijkingen is weergegeven in tabel 6.2.3. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat de vergelijkingen in het onderste deciel met de nodige onzekerheid zijn omgeven, onder meer door het vóórkomen van negatieve en nulinkomens.

Tabel 6.2 Paarsgewijze welvaartsvergelijking<sup>a</sup> op basis van gegeneraliseerde Lorenz-curve, 1989-1992

	Zweden	Dene- marken	Noor- wegen	Neder- land	Duits- land	België	Frank- rijk	Canada	Ver. Konink.	Au- stralië	Ver. Staten
Zweden		+	+	+	+	+	+	+	0	0	+
Denemarken	—		+	0	+	—	—	+	—	—	0
Noorwegen	—	—		—	0	—	—	+	—	—	0
<b>Nederland</b>	—	0	+		0	—	0	+	+	0	0
Duitsland	—	—	0	0		0	—	+	—	—	0
België	—	+	+	+	0		+	+	0	0	0
Frankrijk	—	+	+	0	+	—		+	—	0	+
Canada	—	—	—	—	—	—	—		—	—	0
Verenigd Koninkrijk	0	+	+	0	+	0	+	+		+	+
Australië	0	+	+	0	+	0	0	+	—		+
Verenigde Staten	—	0	0	0	0	0	—	0	—	—	

a Bij een + is de welvaart in het land in de kolom groter dan de welvaart in het land in de rij, bij een - is de welvaart in het land in de kolom kleiner en bij een 0 is de welvaart van beide landen niet te vergelijken doordat de gegeneraliseerde Lorenz-curve elkaar snijden.

Bron: LIS; CBS(IPO'91) SCP-bewerking

Een + houdt in dat de generaliseerde Lorenz-curve van het land in de desbetreffende kolom in haar geheel boven de Lorenz-curve van het land in de desbetreffende rij ligt, dus dat het besteedbare inkomen van alle huishoudens in het eerste land hoger is dan dat van de huishoudens in ieder overeenkomstig deciel in het tweede land. Een — houdt in dat het besteedbare inkomen in alle decielen in het land in de kolom lager is dan in het land in de rij. Een 0 betekent dat geen algemene uitspraak mogelijk is: voor sommige decielen scoort het land in de kolom beter, voor andere decielen het land in de rij; de gegeneraliseerde Lorenz-curve van beide landen snijden elkaar, zoals in figuur 6.1 is geïllustreerd voor Nederland en Australië. Er is geen enkel land dat in alle paarsgewijze vergelijkingen het beste of het slechtste scoort. Dit betekent dat er, op basis van de gegeneraliseerde Lorenz-curve, geen eenduidige ordening van de landen naar het sociale-welvaartsniveau mogelijk is. Wel zijn er enkele landen die in de paarsgewijze vergelijkingen nooit het slechtst of nooit het best scoren. Zo staan in de kolommen van de Verenigde Staten en Canada uitsluitend + tekens en nullen. Canada scoort eenduidig beter dan alle andere landen met uitzondering van de Verenigde Staten. De Verenigde Staten scoren daarentegen alleen eenduidig beter dan Frankrijk, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Australië, maar de vergelijking met de andere landen levert geen eenduidige winnaar op (d.w.z. dat de gegeneraliseerde Lorenz-curve elkaar snijden).

In de kolommen van Zweden en het Verenigd Koninkrijk staan alleen — tekens en nullen, hetgeen betekent dat deze landen in een paarsgewijze vergelijking nooit als beste uit de bus komen. De prestaties van Zweden zijn alleen in vergelijking tot die van het Verenigd Koninkrijk en Australië 'onbeslist', maar de generaliseerde Lorenz-curve van Zweden ligt onder die van alle andere landen. Hierbij moet wel worden aangetekend dat in het databestand

voor Zweden thuiswonende kinderen van 18 jaar en ouder als alleenstaanden zijn aangemerkt. Aangezien velen in deze groep geen of een laag persoonlijk inkomen hebben, wordt het gemiddelde huishoudensinkomen hierdoor gedrukt. Zouden de thuiswonende kinderen van 18 jaar en ouder in Zweden niet als zelfstandige huishoudens worden beschouwd, dan zou Zweden in de onderlinge vergelijkingen waarschijnlijk minder vaak als slechtste uit de bus komen.

Zoals gezegd laat het grote aantal nullen in tabel 6.2 (d.w.z. paren van landen waarvan de gegeneraliseerde Lorenz-curven elkaar snijden) geen eenduidige ordening van de landen toe: sommige landen combineren een hoog gemiddeld inkomensniveau met een grote inkomensongelijkheid (zoals bv. de Verenigde Staten), terwijl andere landen weliswaar een lager gemiddeld inkomen maar tevens veel minder inkomensongelijkheid kennen. Vergelijking van de sociale welvaart in deze landen berust dan op waardeoordelen. Toch zou men op basis van het aantal + en — tekens in tabel 6.2 wel een globale ordening van landen kunnen maken. Naarmate een land in de onderlinge vergelijking met andere landen vaker als beste en minder vaak als slechtste uit de bus komt, komt het hoger op de ranglijst te staan. Tabel 6.3 geeft het resultaat van een dergelijke optelsom van plussen en minnen.

Tabel 6.3 Ranglijst op basis van vergelijking met gegeneraliseerde Lorenz-curven, 1989-1992

land	saldo van plussen en minnen
1. Canada	+9
2. Noorwegen	+6
3. Verenigde Staten	+4
Duitsland	+4
5. Denemarken	+2
6. Nederland	0
7. Frankrijk	2
8. België	4
Australië	4
9. Verenigd Koninkrijk	7
10. Zweden	8

Bron: LIS; CBS (IPO'91) SCP-bewerking

In deze ranglijst valt geen enkele samenhang te ontdekken met de aard van de verzorgingsstaat. Zowel de kop als de staart van de ranglijst wordt gevormd door een liberale en een sociaal-democratische verzorgingsstaat: Canada en Noorwegen staan bovenaan, het Verenigd Koninkrijk en Zweden onderaan. De enige systematiek die uit tabel 6.3 naar voren komt, is dat de corporatistische landen zich alle in het midden van de ranglijst bevinden: Duitsland op de derde, Frankrijk op de zevende en België op de achtste plaats.

Bij de toppositie van Canada moet overigens een relativerende kanttekening worden gemaakt. Doordat in het gebruikte databestand voor Canada gegevens over de sociale premies ontbreken, worden de besteedbare inkomens in Canada enigszins overschat. Als deze premies op het berekende besteedbare inkomen in mindering zouden worden gebracht, zou de gegeneraliseerde Lorenz-curve dalen en wellicht meerdere andere curven snijden, waardoor het aantal nullen in tabel 6.2 groter zou worden.

### 6.5 Vergelijking van sociale welvaart op basis van ongelijkheidsaversie

Een nadeel van de ranglijst in tabel 6.3 is, dat hieraan geen expliciete welvaartsmaatstaf ten grondslag ligt. Hij is simpelweg gebaseerd op een optelsom van plussen en minnen, waarbij stilzwijgend wordt verondersteld dat iedere plus en iedere min even zwaar wegen. Dit is echter niet reëel. Als de gegeneraliseerde Lorenz-curve van land A over de gehele linie ruim boven de Lorenz-curve van land B ligt, dan zal men aan dit verschil meer gewicht toekennen dan wanneer beide Lorenz-curven slechts heel weinig van elkaar verschillen (maar elkaar niet-temin niet kruisen). Om met dergelijke verschillen rekening te kunnen houden, zal men expliciet moeten aangeven op welke wijze men de hoogte van het gemiddelde inkomen en de ongelijkheid van de inkomensverdeling tegen elkaar wenst af te wegen. Dit kan worden gedaan door een zogeheten socialewelvaartsfunctie te construeren. Deze functie geeft aan hoe de sociale of maatschappelijke welvaart afhangt van de welvaart van de individuele huishoudens in een land, waarbij wordt verondersteld dat de individuele welvaart uitsluitend wordt bepaald door het inkomen van het huishouden. In beginsel kan een dergelijke socialewelvaartsfunctie, afhankelijk van de voorkeuren die men erin tot uitdrukking wenst te brengen, ieder denkbare vorm aannemen. Onder bepaalde veronderstellingen kan men de sociale welvaart (SW) echter simpelweg berekenen als het (ongewogen) gemiddelde van de welvaart van alle huishoudens (zie bijlage B6.1):

$$SW = \frac{1}{N} \sum_{i=1} U(y_i) \quad (6.1)$$

waarin  $U(y_i)$  de welvaart van huishouden  $i$  met besteedbaar inkomen  $y_i$  is en  $N$  het totale aantal huishoudens in een land.

In deze welvaartsfunctie wordt niet expliciet met de mate van inkomensongelijkheid rekening gehouden. Toch kunnen voorkeuren ten aanzien van een meer of minder gelijke verdeling impliciet in de socialewelvaartsfunctie tot uitdrukking worden gebracht door de wijze waarop de welvaart  $U(\cdot)$  van een huishouden wordt afgeleid van het inkomen  $y_i$ . Als de individuele functie zó wordt gekozen, dat, naarmate het inkomen hoger is, een gulden extra de welvaart minder doet stijgen (d.w.z. de functie  $U(\cdot)$  is concaaf), brengt men tot uitdrukking dat een gulden inkomensverbetering voor een huishouden met een laag inkomen meer bijdraagt aan de sociale welvaart dan een gulden extra voor een huishouden met een hoog inkomen. Als men een gulden overhevelt van een rijk naar een arm huishouden, zal de sociale welvaart dus toenemen. Zelfs als de inkomensachteruitgang van het rijke huishouden groter is dan de inkomensverbetering van het arme huishouden, kan van een toename van de sociale welvaart sprake zijn. De vraag is nu welke inkomensachteruitgang van een rijk huishouden men ervoor over heeft om een arm huishouden een gegeven inkomensverbetering te bieden, zodat de sociale welvaart net gelijk blijft. De econoom Okun (1975: 91-95) heeft dit vergeleken met het overhevelen van inkomen in een lekke emmer. Als men een deel van het inkomen van hogere inkomensgroepen via belastingen en premies afneemt en naar de lagere inkomensgroepen brengt, kan 'onderweg' een deel weglekken. De vraag is dan hoeveel lekkage men nog juist acceptabel vindt om de overdracht van inkomen van de rijken naar de armen te blijven ondersteunen, dat wil zeggen dat de sociale welvaart door die lekkende overdracht nog net toeneemt. De verhouding tussen de inkomensachteruitgang van het rijke huishouden en de inkomensverbetering van het arme huishouden waarbij de sociale welvaart niet verandert, bij een gegeven inkomensverschil tussen beide huishoudens, vormt een indicatie voor de mate van zogeheten ongelijkheidsaversie. Stel dat een rijk huishouden een  $p$  maal zo hoog inkomen

heeft als een arm huishouden en dat men van mening is dat de sociale welvaart niet verandert wanneer het arme huishouden 1 gulden meer krijgt en het rijke huishouden  $q$  gulden minder, zodat de lekkage  $q-1$  bedraagt. De parameter voor de ongelijkheidsaversie,  $\epsilon$ , wordt dan gedefinieerd als:

$$\epsilon = \ln q / \ln p \quad (6.2)$$

Is de mate van ongelijkheidsaversie  $\epsilon$  gelijk aan 1, dan zal de sociale welvaart niet veranderen als een laag inkomen met 1 gulden toeneemt en een driemaal zo hoog inkomen met 3 gulden afneemt. Is de mate van ongelijkheidsaversie 2, dan blijft de sociale welvaart in deze situatie nog gelijk als het hoge inkomen met  $3^2=9$  gulden afneemt. Wie het Rawlsiaanse maximin-criterium hanteert, zal de verbetering van het lage inkomen altijd als een welvaartsstijging beschouwen, ongeacht de achteruitgang van het hoge inkomen. De ongelijkheidsaversie is dan oneindig groot ( $\infty$ ). Wie uitsluitend het gemiddelde inkomen van belang acht (het maximean-principe), zal het alleen acceptabel vinden als de inkomensachteruitgang voor het rijke huishouden gelijk is aan de inkomensvoortgang voor het arme huishouden (d.w.z.  $q = 1$ ) en heeft dus een ongelijkheidsaversie van 0.

Als men een afkeer heeft van inkomensongelijkheid (d.w.z.  $\epsilon > 0$ ) zou men er, indien dit geen gevolgen zou hebben voor het gemiddelde inkomensniveau, de voorkeur aan geven dat alle inkomens gelijk zouden zijn. Anders gezegd, als alle inkomens gelijk zijn, zou men bereid zijn daarvoor genoeg te nemen met een lager gemiddeld inkomen. Bij een gegeven mate van ongelijkheidsaversie  $\epsilon$  is het mogelijk om, uitgaande van de bestaande inkomensverdeling en het gemiddelde inkomensniveau, te berekenen met welk lager inkomensniveau men nog juist genoeg zou nemen indien alle inkomens gelijk zouden zijn. Dit inkomensniveau wordt het 'gelijk verdeelde equivalente inkomen' (*gvei*) van de oorspronkelijke inkomensverdeling genoemd (zie bijlage B6.1). Naarmate de ongelijkheidsaversie groter is, zal men bereid zijn als prijs voor een egalitaire verdeling een lager inkomensniveau te accepteren en blijft dit *gvei* dus verder achter bij het gemiddelde inkomen van de oorspronkelijke verdeling. Het verschil tussen beide geeft immers aan hoeveel inkomen men bereid zou zijn op te offeren om de ongelijkheid tot nul te reduceren.

Tabel 6.4 vermeldt het gelijk verdeelde equivalente inkomen van de elf hier besproken landen bij verschillende graden van ongelijkheidsaversie. Bij een ongelijkheidsaversie van nul is het *gvei* gelijk aan het feitelijke gemiddelde inkomen; immers de verdeling van het inkomen speelt dan geen rol. Naarmate de graad van ongelijkheidsaversie groter wordt, daalt het *gvei*. Bij landen met een grote mate van inkomensongelijkheid daalt het *gvei* echter sneller dan bij landen met kleine inkomensverschillen. Daardoor kan de rangorde van landen veranderen naarmate de ongelijkheidsaversie toeneemt: relatief arme, maar 'genivelleerde' landen klimmen omhoog op de ranglijst. Dit wordt weergegeven in tabel 6.5. Bij een oneindig grote ongelijkheidsaversie, overeenkomend met het maximin-principe, spelen alleen de laagste inkomens nog een rol.<sup>4</sup>



Tabel 6.4 Het gelijk verdeelde equivalente inkomen (*gvei*) bij verschillende graden van ongelijkheidsaversie, 1989-1992

graad van ongelijkheidsaversie	Zweden (1992)	Dene- marken (1992)	Noor- wegen (1991)	Neder- land (1991)	Duits- land (1989)	België (1992)	Frank- rijk (1989)	Canada (1991)	Ver. Konink. (1991)	Au- stralië (1989)	Ver. Staten (1991)
0	25.481	29.556	30.658	<b>28.176</b>	31.052	24.723	28.948	37.297	29.023	29.808	39.735
0,5	24.282	28.072	29.205	<b>26.894</b>	29.261	23.703	26.941	34.804	26.193	27.527	36.096
1	23.073	26.714	27.821	<b>25.707</b>	27.637	22.710	25.129	32.389	23.823	25.378	32.504
2	20.464	24.002	25.024	<b>23.466</b>	24.386	20.702	21.616	27.524	19.870	21.293	25.471
3	17.480	20.965	21.917	<b>21.016</b>	20.731	18.389	17.660	22.332	16.583	17.156	18.838
4	14.429	17.446	18.491	<b>17.502</b>	16.797	15.338	13.215	17.170	13.608	12.896	13.301
∞	971	1.226	1.275	<b>1.286</b>	1.162	1.105	1.015	1.208	905	981	969

Bron: LIS; CBS (IPO'91) SCP-bewerking

Uit tabel 6.4 blijkt, dat het gemiddelde besteedbare huishoudensinkomen aan het begin van de jaren negentig in de Verenigde Staten met bijna 40.000 gulden het hoogst was en in België met nog geen 25.000 gulden het laagst. Deze twee landen staan dan ook bovenaan respectievelijk onderaan de ranglijst van sociale welvaart indien men aan inkomensongelijkheid geen belang hecht, dat wil zeggen bij een ongelijkheidsaversie van 0. Nederland staat in dat geval, met een gemiddeld inkomen van iets meer dan 28.000 gulden, vrij laag, op de negende plaats. Zodra men aan de mate van inkomensongelijkheid enig gewicht gaat toekennen, verandert de rangorde echter. Bij een ongelijkheidsaversie van 0,5 (dan mag 42% van een inkomensoverdracht van een huishouden met een driemaal zo hoog inkomen als dat van het ontvangende huishouden weglekken, zie bijlage B6.1) begint de rangorde al enigszins te veranderen:

Denemarken haalt Australië in en het Verenigd Koninkrijk wordt gepasseerd door Frankrijk en Nederland. Bij een ongelijkheidsaversie van 1 (als 67% mag weglekken) stijgt Nederland nog twee plaatsen ten koste van Frankrijk en Australië. Bij een ongelijkheidsaversie van 2 (en een weglekpercentage van 89) neemt Canada de koppositie over van de Verenigde Staten, maar moet deze bij een ongelijkheidsaversie van 4 (weglekpercentage 99) weer afstaan aan Noorwegen. Wordt tot slot alleen nog naar de laagste inkomens gekeken (oneindige ongelijkheidsaversie), dan staat Nederland bovenaan. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het gemiddelde inkomen van het onderste deciel in Nederland niet significant hoger is dan dat in Noorwegen, Denemarken en Canada. De opmars van Nederland en Noorwegen bij toenemende ongelijkheidsaversie is kenmerkend voor landen met een relatief laag inkomensniveau en kleine inkomensverschillen. In minder sterke mate doet zich dit ook voor bij België, Zweden en Denemarken.

Voor rijke landen met een grote inkomensongelijkheid ziet men het omgekeerde patroon. Bij een ongelijkheidsaversie van 1 scoren de Verenigde Staten nog het best, maar naarmate men aan de inkomensongelijkheid meer belang gaat toekennen, dalen zij snel: een zesde plaats bij een ongelijkheidsaversie van 3, een negende plaats bij een ongelijkheidsaversie van 4 en een tiende plaats als men alleen waarde hecht aan de laagste inkomensniveaus. Het Verenigd Koninkrijk en Australië laten een vergelijkbaar beeld zien en in zwakke mate geldt dit ook voor Duitsland.

Tenslotte zijn er nog enkele landen waarvan de plaats in de ranglijst geen duidelijke trend vertoont. Zo fluctueert de plaats van Frankrijk in de ranglijst enigszins, terwijl Canada, bij toenemende ongelijkheidsaversie, eerst stijgt maar later weer daalt.

Tabel 6.5 Rangorde van landen naar sociale welvaart op basis van het gelijk verdeelde equivalente inkomen bij verschillende graden van ongelijkheidsaversie, 1989-1992

graad van ongelijkheidsaversie	Zweden	Dene- marken	Noor- wegen	Neder- land	Duits- land	België	Frank- rijk	Canada	Ver. Konink.	Au- stralië	Ver. Staten
0	10	6	4	9	3	11	8	2	7	5	1
0,5	10	5	4	8	3	11	7	2	9	6	1
1	10	5	3	6	4	11	8	2	9	7	1
2	10	5	3	6	4	9	7	1	11	8	2
3	9	4	2	3	5	7	8	1	11	10	6
4	7	3	1	2	5	6	10	4	8	11	9
∞	9	3	2	1	5	6	7	4	11	8	10

Bron: LIS; CBS (IPO'91) SCP-bewerking

Wordt in tabel 6.5 een onderscheid gemaakt tussen de drie typen verzorgingsstaten, dan valt op dat de liberale verzorgingsstaten (het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Canada en Australië) relatief het best scoren bij een geringe mate van ongelijkheidsaversie. De sociaal-democratische verzorgingsstaten behalen daarentegen hun hoogste plaats bij een sterke mate van ongelijkheidsaversie. Van de corporatistische verzorgingsstaten Duitsland en Frankrijk verandert de plaats in de ranglijst weinig bij het toenemen van de ongelijkheidsaversie. België klimt daarentegen wel geleidelijk naar boven. Nederland komt het meest overeen met het sociaal-democratische patroon: naarmate aan inkomensongelijkheid zwaarder wordt getild, staat Nederland hoger op de ranglijst.

De derde hypothese die in dit hoofdstuk wordt getoetst, luidt dat de rangorde van de verzorgingsstaattypen naar sociale welvaart samenhangt met de voorkeuren ten aanzien van inkomensongelijkheid en inkomensniveau: bij een geringe ongelijkheidsaversie zouden de liberale verzorgingsstaten relatief goed moeten scoren, bij een sterke ongelijkheidsaversie de sociaal-democratische verzorgingsstaten en bij een gemiddelde risicoaversie de corporatistische verzorgingsstaten. Deze hypothese wordt door de hierboven gepresenteerde resultaten slechts ten dele bevestigd. Zo voeren de Verenigde Staten en Canada bij een geringe ongelijkheidsaversie weliswaar de ranglijst aan, maar nemen het Verenigd Koninkrijk en Australië slechts een middenpositie in. De corporatistische landen behalen hun hoogste positie niet bij een gematigde ongelijkheidsaversie (1 à 3), maar bij de kleinste (Duitsland) of bij de grootste ongelijkheidsaversie (België). Bovendien staat geen van de corporatistische landen op enig moment bovenaan de ranglijst. De sociaal-democratische landen scoren, overeenkomstig de hypothese, het beste bij een grote mate van ongelijkheidsaversie, maar Zweden bereikt nooit een hogere dan de zevende plaats. Bovendien blijkt bij een oneindige ongelijkheidsaversie het hybride Nederland bovenaan te staan.

Voor een zestal landen – Nederland, Duitsland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Canada – zijn ook inkomensgegevens beschikbaar voor 1994 of 1995. Dit maakt het mogelijk om na te gaan of de rangorde van de landen naar sociale welvaart in de eerste helft van de jaren negentig veranderingen heeft ondergaan. In bijlage B6.2 zijn tabellen met het gelijk verdeelde equivalente inkomen en de daarop gebaseerde rangorde van deze landen in 1994/1995 opgenomen. Daaruit komt vrijwel hetzelfde beeld naar voren als hierboven is geschetst voor het begin van de jaren negentig. Bij een geringe ongelijkheidsaversie (0-1) staan de Verenigde Staten nog steeds bovenaan, bij een gematigde ongelijkheidsaversie (2-3) scoort Canada het hoogst en vanaf een ongelijkheidsaversie van 4 is de sociale welvaart in

Nederland het hoogst. Het Verenigd Koninkrijk scoort dan consequent het laagst, maar dit komt wellicht mede doordat Zweden en België nu niet 'meedoen'. Hoewel niet kan worden uitgesloten dat de scores van de ontbrekende landen in de eerste helft van de jaren negentig sterker zijn veranderd, lijkt het toch aannemelijk dat de hierboven gepresenteerde resultaten in grote lijnen ook halverwege de jaren negentig nog golden.

Hoewel de hiervoor besproken methode het mogelijk maakt om de sociale welvaart van een land met behulp van een socialewelvaartsfunctie en de mate van ongelijkheidsaversie in één getal uit te drukken en daarmee landen onderling te rangschikken, heeft ze enkele serieuze beperkingen.

In de eerste plaats wordt ook in de hier gebruikte specificatie van een socialewelvaartsfunctie (het ongewogen gemiddelde van de individuele welvaart) niet expliciet rekening gehouden met de mate van inkomensongelijkheid. Een land als Canada met een beduidend grotere inkomensongelijkheid dan Nederland scoort daardoor altijd hoger dan Nederland, omdat de midden- en hogere inkomensgroepen beter af zijn dan in Nederland en ook de laagste inkomens in Canada niet (significant) onderdoen voor die in Nederland. Niettemin is het denkbaar dat men de onderlinge verhouding tussen de inkomens zo belangrijk acht, dat men aan de Nederlandse inkomensverdeling toch de voorkeur geeft. Een grote mate van inkomensgelijkheid zou dan een doel zijn waarvoor men bereid is een aanzienlijk inkomensoffer te brengen. In de tweede plaats wordt hier slechts het vrij besteedbare huishoudensinkomen vergeleken. Het welvaartsniveau van huishoudens wordt echter niet alleen bepaald door het vrij besteedbare inkomen waarover zij beschikken, maar ook door de (semi-)collectieve voorzieningen waarvan zij profiteren. De welvaart die men ontleent aan particuliere consumptie, wordt immers aangevuld met het gebruik dat men maakt van voorzieningen die gratis of voor minder dan de kostprijs beschikbaar worden gesteld zoals onderwijs, gezondheidszorg en culturele voorzieningen. De waarde van deze voorzieningen is in bovenstaande vergelijking buiten beschouwing gelaten. Dit zou ten dele kunnen verklaren waarom omvangrijke verzorgingsstaten als Nederland en Zweden een relatief laag gemiddeld besteedbaar inkomen hebben en liberale verzorgingsstaten als de Verenigde Staten en Canada een veel hoger besteedbaar inkomen. Tenslotte wordt ook geen rekening gehouden met immateriële aspecten van de welvaart, zoals een gezond milieu, een veilige leefomgeving en sociale verbondenheid.

#### **6.6 Opinies over inkomensongelijkheid en inkomensniveau**

Het is een interessante vraag of de verschillende combinaties van inkomensongelijkheid en gemiddeld inkomen in de verschillende verzorgingsstaten een weerspiegeling vormen van opvattingen die leven onder de bevolking van deze landen. Concreet komt in deze paragraaf de hypothese aan bod dat de bevolking van liberale verzorgingsstaten relatief veel belang hecht aan economische groei, de bevolking van sociaal-democratische verzorgingsstaten aan verkleining van inkomensverschillen en de bevolking van corporatistische verzorgingsstaten aan beide ongeveer even veel gewicht toekent.

Hiertoe wordt gebruik gemaakt van gegevens uit het International social survey programme (ISSP). In het kader van dit internationale samenwerkingsproject wordt jaarlijks in een aantal landen (inmiddels opgelopen tot 23) een opinieonderzoek verricht. Acht van de landen die in deze studie worden besproken, nemen ook aan het ISSP deel, te weten Nederland, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Noorwegen, de Verenigde Staten, Canada en Australië. Doordat in ieder land exact dezelfde vragen worden gesteld, zijn de uitkomsten in beginsel vergelijkbaar.<sup>5</sup> Jaarlijks staat één thema centraal in het onderzoek. In 1987 en 1992 was dit

sociale ongelijkheid. Daarnaast worden ook regelmatig vragen gesteld over de rol van de overheid. Enkele vragen in dit onderzoek bieden de mogelijkheid iets te zeggen over de opvattingen onder de bevolking over de (on)wenselijkheid van (verkleining van) inkomensverschillen. Tabel 6.6 vermeldt een aantal uitkomsten. (Omdat zowel voor als na de hereniging voor Oost-Duitsland en West-Duitsland aparte resultaten worden gepubliceerd, worden in deze tabel alleen uitkomsten voor West-Duitsland vermeld.)

Tabel 6.6 Opvattingen over inkomensongelijkheid 1987, 1992 en 1996 (in procenten van de bevolking)

	Zweden	Noor- wegen	Neder- land	West- Duits- land	Canada	Ver. Koninkr.	Au- stralië	Ver. Staten
Het is de verantwoordelijkheid van de regering om de inkomensverschillen tussen mensen met hoge inkomens en mensen met lage inkomens te verkleinen <sup>a</sup>								
1987	.	.	65	61	.	64	44	29
1992	53	60	53 <sup>c</sup>	66	48	65	43	38
1996	60	57	.	49	43	54	43	33
De verschillen in inkomen in mijn land zijn te groot <sup>a</sup>								
1987	.	.	66	76	.	76	61	58
1992	60	71	.	84	71	81	63	77
Inkomensverschillen zijn noodzakelijk om mensen hard te laten werken <sup>b</sup>								
1987	.	.	37	77	.	65	76	71
1992	67	.	.	.	.	.	.	.
Grote verschillen in inkomen zijn noodzakelijk voor de welvaart van mijn land <sup>b</sup>								
1987	.	.	17	27	.	28	29	33
1992	30	17	.	21	16	19	25	26
a Respondenten die het met de stelling 'eens' of 'sterk eens' zijn.								
b Respondenten die denken dat inkomensverschillen "absoluut nodig" of "waarschijnlijk nodig" zijn.								
c 1993.								
Bron: SCP (ISSP'87, '92, '93 en '96)								

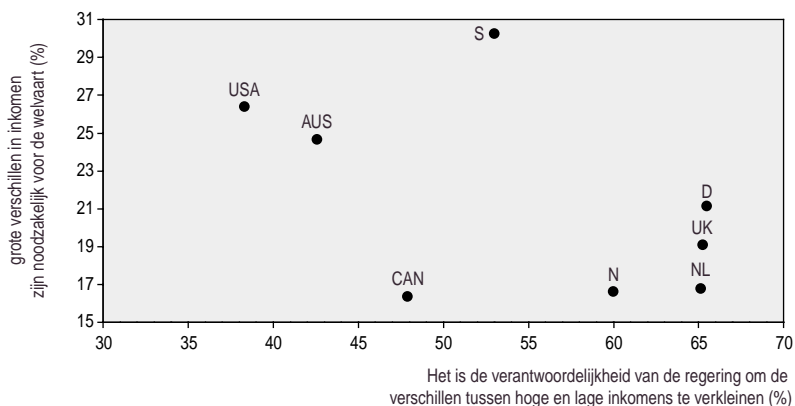
Indien de eerder geschetste verschillen in inkomensongelijkheid en gemiddeld inkomen in de verschillende landen een weerspiegeling vormen van de opvattingen van de bevolking, dan mag men verwachten dat de stelling dat het de verantwoordelijkheid van de regering is om de inkomensverschillen te verkleinen, veel steun krijgt in de relatief sterk genivelleerde corporatistische en sociaal-democratische verzorgingsstaten. Voor de derde en vierde stelling, dat (grote) inkomensverschillen noodzakelijk zijn om mensen hard te laten werken en voor de welvaart van een land, zou men vooral steun verwachten in de minder egalitaire liberale verzorgingsstaten. Het eerste deel van deze veronderstelling wordt bevestigd door de cijfers in tabel 6.6, het tweede deel slechts gedeeltelijk. De steun voor inkomensherverdeling door de overheid is in de Europese verzorgingsstaten aanzienlijk groter dan in de liberale. Het Verenigd Koninkrijk lijkt in dit opzicht overigens meer op een continentale corporatistische

verzorgingsstaat dan op een liberale. Wellicht moet dit worden verklaard uit het feit dat het Verenigd Koninkrijk wel de grote inkomensverschillen maar niet het hoge welvaartsniveau kent van de liberale verzorgingsstaat bij uitstek, de Verenigde Staten. Anders gezegd: het duidt op onvrede van de Britse bevolking met de relatief lage sociale welvaart in het Verenigd Koninkrijk (tabel 6.5), ongeacht de mate van ongelijkheidsaversie.

Verder valt op dat de steun voor inkomensherverdelende maatregelen in veel landen in de eerste helft van de jaren negentig fors is afgenomen. Het meest uitgesproken was dit het geval in (West-)Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Alleen in Zweden, waar de bevolking begin jaren negentig juist relatief weinig steun gaf aan herverdelingspolitiek, is de steun hiervoor in de jaren negentig toegenomen.

Het belang dat de bevolking van de landen aan inkomensverschillen toeschrijft voor individuele prestaties en economische voorspoed, vertoont geen systematische samenhang met het type verzorgingsstaat. Het minste belang aan inkomensverschillen voor de welvaart van het land hecht men in het liberale Canada, het sociaal-democratische Noorwegen en in Nederland. Niet alleen Amerikanen (in de Verenigde Staten) en Australiërs, maar ook Duitsers en Zweden achten inkomensprikkels relatief belangrijk. Dit wordt geïllustreerd in figuur 6.6, waarin voor het jaar 1992 (voor Nederland 1987) de uitkomsten voor de eerste en vierde vraag tegen elkaar worden afgezet.

Figuur 6.6 Opvattingen over inkomensongelijkheid en welvaart, 1992 (Nederland 1987)



In Nederland, Noorwegen, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk gaat een voorkeur voor verkleining van inkomensverschillen samen met een relatief gering economisch belang dat men aan inkomensverschillen toekent. De Amerikaanse en de Australische bevolking wensen minder nivellering en schrijven meer economisch belang aan inkomensverschillen toe. De afwijkende positie van Zweden en Canada hangt wellicht samen met hun positie in de ranglijst van landen naar sociale welvaart. In Zweden gaat een geringe inkomensongelijkheid samen met een relatief laag gemiddeld besteedbaar inkomen, waardoor Zweden ook bij een hoge mate van ongelijkheidsaversie nog een vrij lage positie op de ranglijst inneemt (tabel 6.5). De bovenstaande cijfers suggereren dat een aanzienlijk deel van de Zweden van mening is dat de verzorgingsstaat in hun land te ver is doorgesloten: de prijs in termen van verlies aan welvaartsniveau die zij betalen voor een sterk genivelleerde inkomensverdeling en een ver

uitgebouwde verzorgingsstaat, achten zij blijkbaar te hoog. Dit wordt ook bevestigd door het feit dat in geen van de andere landen zo weinig mensen van mening zijn dat de inkomensverschillen te groot zijn (al gaat het ook in Zweden nog altijd om meer dan de helft van de bevolking).

In Canada gaan betrekkelijk gematigde inkomensverschillen samen met een hoog gemiddeld inkomensniveau. Canada staat daardoor, ongeacht de mate van ongelijkheidsaversie, steeds hoog op de ranglijst van sociale welvaart. Dit zou kunnen verklaren waarom Canadezen veel minder dan de inwoners van andere liberale verzorgingsstaten (Verenigde Staten en Australië) van mening zijn dat grote inkomensverschillen nodig zijn voor de welvaart van hun land. Vanwege het hoge absolute inkomensniveau van de lagere inkomensgroepen, vinden de Canadezen het blijkbaar evenmin nodig dat de overheid de inkomensverschillen verder verkleint.

Het bovenstaande vormt een gedeeltelijke bevestiging en een gedeeltelijke weerlegging van de vierde hypothese over de samenhang tussen de publieke opinie en de gerealiseerde afruil tussen inkomensgelijkheid en inkomensniveau. De opinies van de bevolking van het sociaal-democratische Noorwegen en van de liberale Verenigde Staten en Australië stemmen overeen met de verwachting: de Noren zijn in meerderheid voorstander van inkomensnivellering en hechten weinig belang aan inkomensprikkels, terwijl de Amerikanen en Australiërs overwegend tegen nivellering zijn en meer economisch belang toekennen aan inkomensverschillen. Het corporatistische Duitsland en Nederland onderscheiden zich in dit opzicht echter nauwelijks van Noorwegen, al achten de Duitsers inkomensprikkels wat belangrijker. De opinie van de Engelsen blijkt, anders dan verwacht, niet wezenlijk te verschillen van die van de Noren, Nederlanders en Duitsers.

De voorkeuren van de Zweedse en de Canadese bevolking wijken het sterkst af van wat in de hypothese is verondersteld. Zweden kennen veel belang toe aan inkomensprikkels en nemen een tussenpositie in ten aanzien van de wenselijkheid van inkomensnivellering. Dat laatste geldt ook voor de Canadezen, maar die hechten juist weinig belang aan inkomensprikkels. Bij de Zweden lijkt dit te duiden op onvrede met de bestaande, te ver doorgesloten verzorgingsstaat. De opvatting van de Canadezen wijst daarentegen op een relatief grote tevredenheid met het welvaartsniveau en de inkomensverdeling in hun land.

## 6.7 Conclusies

De 'waardering' van een verzorgingsstaat wordt niet alleen bepaald door de mate waarin deze de maatschappelijke ongelijkheid vermindert, maar ook door de consequenties die dit heeft voor het materiële welvaartsniveau. In het meest extreme geval zou egalisering van alle inkomensverschillen ertoe kunnen leiden dat iedereen even arm is in plaats van even rijk.

In dit hoofdstuk is, ten eerste, onderzocht in welke mate er sprake is van een afruil tussen inkomensgelijkheid en inkomensniveau. Ten tweede is nagegaan hoe de verschillende combinaties van inkomensongelijkheid en gemiddeld inkomensniveau onderling zouden kunnen worden gewaardeerd. Terwijl het eerste een objectieve vraag is naar het feitelijke verband tussen twee grootheden, gaat het bij het tweede om een normatieve beoordeling van de uitkomst van die grootheden.

Om te beginnen zijn de hypothesen getoetst dat er een negatieve samenhang bestaat tussen de mate van inkomensgelijkheid en het gemiddelde inkomensniveau, en dat zich daarbij een clustering naar type verzorgingsstaat voordoet. Inderdaad lijkt er binnen de groep van rijke en ontwikkelde verzorgingsstaten, die in deze studie met elkaar worden vergeleken, sprake te zijn

van een beperkte afruil tussen inkomensongelijkheid en inkomensniveau. De liberale verzorgingsstaten, met een relatief grote mate van inkomensongelijkheid, hebben gemiddeld een wat hoger inkomensniveau dan de meer genivelleerde sociaal-democratische en corporatistische verzorgingsstaten. Het Verenigd Koninkrijk en Australië passen echter niet goed in dit beeld: zij paren een grote mate van ongelijkheid en een geringe mate van inkomensnivellering via sociale zekerheid en belastingen aan een inkomensniveau dat niet hoger is dan in de corporatistische verzorgingsstaten.

Het verband tussen inkomensnivellering en economische prestaties verdwijnt geheel indien men de aandacht richt op het tempo van economische groei (BBP per hoofd van de bevolking). Sociaal-democratische en corporatistische verzorgingsstaten als Denemarken, Noorwegen en Duitsland, en het hybride Nederland blijken het dan zelfs beter te doen dan de liberale landen, al scoort Zweden op dit punt het slechtst.

In welke mate hierbij sprake is van een oorzakelijk verband tussen de mate van inkomenshervdeling via de verzorgingsstaat en het inkomensniveau of de economische groei van een land, is moeilijk vast te stellen. De simpele grafische analyses in dit hoofdstuk kunnen daarover geen uitsluitsel bieden. Meer geavanceerd econometrisch onderzoek naar het effect van de omvang van de verzorgingsstaat op de economische prestaties van landen heeft echter evenmin eenduidige uitkomsten opgeleverd. Anders dan de overheersende mening in de jaren tachtig en negentig leek te zijn, is er vooralsnog dan ook weinig reden om aan te nemen dat een ver uitgebouwde en sterk hervedelende verzorgingsstaat op den duur onvermijdelijk ten koste gaat van de welvaart van een land.

De waardering van de verschillende combinaties van inkomensongelijkheid en inkomensniveau wordt uiteindelijk bepaald door het (subjectieve) belang dat men aan beide aspecten hecht. Er is namelijk geen land dat ten aanzien van zowel de verdeling als het inkomensniveau superieur is aan alle andere landen. Zou men alleen waarde hechten aan het gemiddelde inkomensniveau, ongeacht de mate van inkomensongelijkheid (de 'maximean'optie), dan staan de liberale verzorgingsstaten relatief hoog op de ranglijst van de sociale welvaart. De Verenigde Staten en Canada staan dan op nummer een en twee. Naarmate men meer belang hecht aan (verkleining van) inkomensverschillen, dalen de liberale verzorgingsstaten op de ranglijst en klimmen de sociaal-democratische, maar ook Nederland en België, omhoog. Bij een zeer sterke ongelijkheidsaversie neemt eerst Noorwegen, maar uiteindelijk Nederland de eerste plaats op de ranglijst in. De positie op de ranglijst van typische corporatistische verzorgingsstaten, als Duitsland en Frankrijk, blijkt weinig te veranderen met de mate van ongelijkheidsaversie. Deze landen worden dus bij geen enkele voorkeur ten aanzien van de afruil tussen inkomensongelijkheid en inkomensniveau als beste aangemerkt, maar overigens ook nooit als slechtste. Het Verenigd Koninkrijk en Zweden laten, tenslotte, een wat afwijkend patroon zien. In Zweden is het gemiddelde inkomensniveau zo laag, dat dit land zich, ondanks de relatief kleine inkomensverschillen, toch steeds onderaan de ranglijst bevindt. Hetzelfde geldt voor het Verenigd Koninkrijk, maar dan vooral doordat de inkomensongelijkheid zeer groot en het gemiddelde inkomensniveau gematigd is. Afgezien van het Verenigd Koninkrijk en Zweden vormt dit een bevestiging van de hypothese dat de sociale welvaart het grootst is in de liberale verzorgingsstaten als men weinig aversie heeft tegen inkomensongelijkheid, en het grootst is in de sociaal-democratische verzorgingsstaten als men een sterke aversie heeft tegen inkomensverschillen.

Tot slot is aandacht besteed aan de vraag of er verband bestaat tussen de feitelijke combinatie van inkomensongelijkheid en inkomensniveau in verschillende verzorgingsstaten en de opvat-

tingen van de bevolking. De hypothese is getoetst dat de verschillen tussen de verzorgingsstaattypen samenhangen met verschillen in de voorkeuren van de bevolking. Tot op zekere hoogte blijkt dit inderdaad het geval te zijn. In de Europese corporatistische en sociaal-democratische verzorgingsstaten hecht de bevolking relatief veel belang aan vermindering van de inkomensongelijkheid en minder belang aan de economische functie van inkomensverschillen, in de liberale verzorgingsstaten is dit andersom. Het Verenigd Koninkrijk moet dan echter bij de Europese verzorgingsstaten worden ingedeeld.

Zweden en Canada vormen hierop een uitzondering. De opvatting van de Zweedse bevolking duidt erop, dat zij van mening is dat deze verzorgingsstaat te ver is doorgeschoten. De Canadezen lijken daarentegen relatief tevreden met de wijze waarop hun land gematigde inkomensverschillen en een hoog inkomensniveau combineert.



## Noten

- 1 Dat wil zeggen dat het quotiënt van de totale belastingopbrengst en het totale (belastbare) inkomen gelijk blijft.
- 2 Om de richting van het causale verband vast te stellen, lijkt het meer voor de hand te liggen om de ongelijkheidsreductie rond 1990 te relateren aan de welvaarts groei in de daaropvolgende periode, bijvoorbeeld 1990-1996. Groeicijfers over een vrij korte periode kunnen echter worden vertekend door verschillen in fasering van de conjunctuurcyclus. Een langere periode, zoals 1985-1996, die een volledige conjunctuurcyclus omvat, geeft daarom een betrouwbaarder beeld van structurele verschillen in welvaarts groei. Overigens blijft de conclusie gelijk als de periode 1990-1996 in ogenschouw wordt genomen. Men zou ook kunnen betogen dat het effect van inkomensherverdeling op de welvaarts groei pas op veel langere termijn zichtbaar wordt. Dit kan worden onderzocht door de mate van inkomensherverdeling te relateren aan de welvaarts groei in, bijvoorbeeld, de periode 1970-1996. Ook dan blijkt er echter geen significant verband tussen beide te bestaan. (Idealerweise zou men dan overigens niet de inkomensherverdeling in 1990, maar het gemiddelde over de periode 1970-1996 moeten nemen. Die gegevens zijn echter niet beschikbaar.)
- 3 Omdat de Lorenz-curven zijn gebaseerd op steekproeven, zijn voor het gemiddelde inkomen van de (cumulatieve) bevolkingsdecielen 95-procentsbetrouwbaarheidsintervallen berekend (Beach en Davidson 1983). Verondersteld is dat de generaliseerde Lorenz-curve van land A in haar geheel boven die van land B ligt, als voor ieder deciel geldt dat het 95-procentsbetrouwbaarheidsinterval van het gemiddelde inkomen in land A overlapt met dat in land B of er geheel boven ligt en er tenminste  $\frac{1}{10}$  deciel is waarvoor het er geheel boven ligt. Als de betrouwbaarheidsintervallen voor land A voor sommige decielen boven en voor andere onder die van land B liggen, is verondersteld dat de gegeneraliseerde Lorenz-curven elkaar kruisen en dus geen algemene uitspraak over de ordening van beide landen mogelijk is.
- 4 De laagste inkomens worden hier geoperationaliseerd als het gemiddelde inkomen van het onderste deciel. Dit stemt overeen met de intentie van Rawls, die de aandacht niet op het laagste individuele inkomen wil richten, maar op het inkomen van de sociale groep met de laagste inkomens.
- 5 Vanzelfsprekend kunnen er toch kanttekeningen worden gemaakt bij de vergelijkbaarheid, bijvoorbeeld door verschillen in de wijze van steekproeftrekking en de manier waarop de enquête wordt afgenomen, door interpretatieproblemen bij de vertaling van vragen en doordat culturele verschillen van invloed kunnen zijn op de beantwoording van vragen (in het ene land zal men bijvoorbeeld eerder geneigd zijn 'extreme' antwoorden te geven dan in een ander land). Zie Köhler (1990).

## Bijlage bij hoofdstuk B6 - Sociale welvaart en ongelijkheidsaversie

### B6.1 De socialewelvaartsfunctie

Zij het (gestandaardiseerde) inkomen van individu of huishouden  $i$ . De maatschappelijke welvaart die aan dit inkomen wordt toegekend, wordt aangegeven met  $U(y_i)$ .

De socialewelvaartsfunctie  $SW$  heeft dan de volgende vorm:

$$x = \frac{1}{n} \sum_i x_i \quad (\text{B6.1})$$

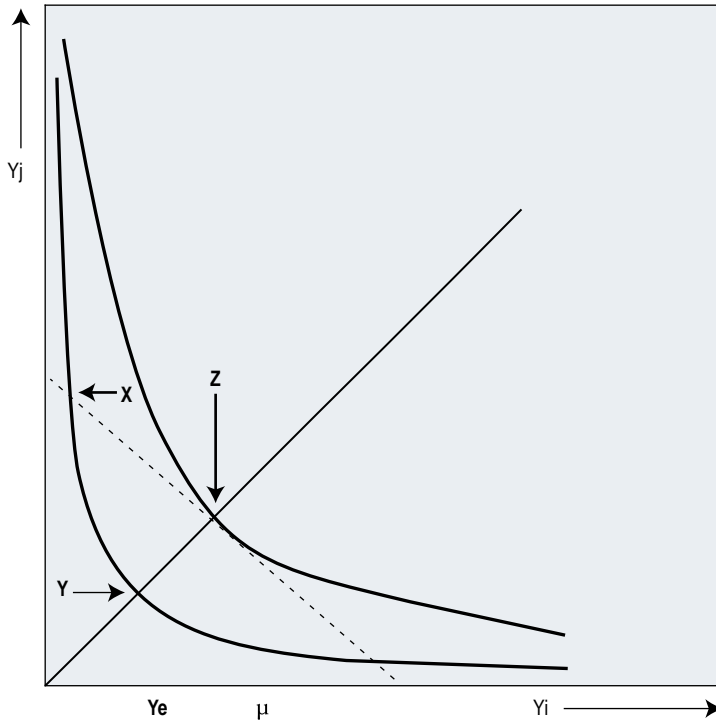
Dit is niets anders dan het ongewogen gemiddelde van de  $U(y_i)$ . De sociale welvaart van een samenleving is daarmee onafhankelijk van de bevolkingsomvang.

De maatschappelijke waardering van de combinatie van een bepaald (gemiddeld) inkomensniveau en een bepaalde inkomensverdeling, wordt nu bepaald door de vorm van de functie  $U(\cdot)$ . Doorgaans worden aan  $U(\cdot)$  de volgende voorwaarden opgelegd:

- (i)  $U(y_i)$  neemt toe als het inkomen toeneemt (d.w.z. de eerste orde afgeleide van  $U(\cdot)$  is positief). Dit betekent dat als het inkomen van één huishouden stijgt, terwijl het inkomen van alle andere huishoudens gelijk blijft, de sociale welvaart  $SW$  ook stijgt. Dit wordt aangeduid als een voorkeur voor Pareto-efficiëntie.
- (ii) De maatschappelijke waardering van het inkomen van een huishouden is, na correctie voor huishoudensomvang en de kosten van kinderen, onafhankelijk van de vraag om welk huishouden het gaat. Met andere woorden, de functie  $U(\cdot)$  is voor elk huishouden identiek; andere persoonlijke kenmerken worden als niet relevant buiten beschouwing gelaten.
- (iii) De maatschappelijke waardering van een inkomen is onafhankelijk van enig ander inkomen  $Y_j$ . Een verhoging van het inkomen van huishouden  $i$  heeft dus geen invloed op de maatschappelijke waardering van het (onveranderde) inkomen van huishouden  $j$ . Inkomensverschillen zijn dus niet direct van invloed op de sociale welvaart.
- (iv) De maatschappelijke waarde die wordt toegekend aan een inkomensstijging neemt af naarmate het inkomen hoger is (d.w.z. de tweede orde afgeleide van  $U(\cdot)$  is negatief, oftewel de functie  $U(\cdot)$  is concaaf). Hiermee wordt impliciet de mate van ongelijkheidsaversie uitgedrukt: als een laag inkomen met een gulden stijgt en tegelijkertijd een hoog inkomen met een gulden daalt, zal de maatschappelijke welvaart toenemen.

Deze vier kenmerken van  $U(\cdot)$  maken het mogelijk om de voorkeur voor verschillende combinaties van inkomensniveau en inkomensverdeling grafisch weer te geven door middel van sociale-indifferentiecurves. Figuur B6.1 laat dit zien voor verschillende inkomensverdelingen in het geval van twee huishoudens,  $i$  en  $j$ . Op de assen is het inkomen van deze huishoudens vermeld.

Figuur B6.1 Sociale welvaartscontouren voor twee individuen



De sociale-indifferentiecurven in de grafiek verbinden alle combinaties van inkomen van  $i$  en  $j$  die eenzelfde niveau van sociale welvaart opleveren. Een indifferentiecurve die verder naar rechtsboven ligt, representeert een hogere sociale welvaart (kenmerk (i)). Dat de sociale waardering van een inkomen onafhankelijk is van het specifieke huishouden (kenmerk (ii)) blijkt uit het feit dat de indifferentiecontouren symmetrisch zijn ten opzichte van de 45-gradenlijn. De mate van ongelijkheidsaversie die in de specificatie van  $U(\cdot)$  tot uitdrukking wordt gebracht (kenmerk (iv)) blijkt uit de kromming (concaviteit) van de indifferentiecurven ten opzichte van de oorsprong.

De punten X en Y in figuur B6.1 vertegenwoordigen twee inkomensverdelingen die hetzelfde socialewelvaartsniveau opleveren; beide liggen immers op dezelfde indifferentiecurve. In punt X zijn de inkomens echter zeer ongelijk verdeeld over  $i$  en  $j$ , terwijl in punt Y beide inkomens gelijk zijn. Het inkomen  $Y_e$  van beide huishoudens in punt Y wordt het gelijk verdeelde equivalente inkomen (*gvei*) genoemd van het welvaartsniveau dat deze indifferentiecurve representeert. Naarmate de ongelijkheidsaversie groter is en de indifferentiecurve sterker gekromd is, zal het gelijk verdeelde equivalente inkomen dat hoort bij de indifferentiecurve die door punt X loopt, lager zijn.

Punt Z in figuur B6.1 geeft een situatie weer waarin het totale inkomen van  $i$  en  $j$  tezamen gelijk is aan dat in punt X, maar waarin beiden een gelijk inkomen hebben. Dit inkomen is per definitie gelijk aan het gemiddelde inkomen  $\mu$  van  $i$  en  $j$  in punt X. Punt Z geeft het maximale socialewelvaartsniveau weer dat men zou kunnen bereiken met het totale inkomen in punt X.

Het verschil tussen het gemiddelde inkomen in punt Z en het gelijk verdeelde equivalente inkomen  $Y_e$  in punt Y geeft aan hoeveel inkomen men in punt X bereid is 'op te offeren' indien daardoor volledige inkomensgelijkheid zou worden gerealiseerd. Naarmate men sterker ongelijkheidsavers is, zal het verschil tussen  $\mu$  en  $Y_e$  groter zijn.

#### B6.1.1 De rol van ongelijkheidsaversie

Men kan aantonen dat de functie  $U(\cdot)$  die de maatschappelijke waardering van een inkomen  $Y_i$  uitdrukt en de kenmerken (i)-(iv) heeft en bovendien homogeen van de graad 1 is (d.w.z. dat door een stijging van het inkomen met een factor  $k$  ook  $U$  met een factor  $k$  toeneemt), de volgende vorm aanneemt (Atkinson 1970):

$$U(y_i) = a + \frac{by^{1-\epsilon}}{(1-\epsilon)}, \quad \epsilon \neq 1, \epsilon \geq 0 \tag{B6.2}$$

$$U(y_i) = \ln(y_i), \quad \epsilon = 1$$

Hierin drukt de parameter de mate van ongelijkheidsaversie uit.

Stel nu dat er een inkomensoverdracht plaatsvindt van een huishouden met een hoog inkomen naar een huishouden met een laag inkomen. Als hierdoor het netto-inkomen van het rijke huishouden met exact hetzelfde bedrag daalt als het inkomen van het arme huishouden stijgt, zal de sociale welvaart, bij elke mate van ongelijkheidsaversie toenemen. Het is echter mogelijk dat een deel van de inkomensoverdracht weglekt, waardoor het netto-inkomen van de rijke met een groter bedrag afneemt dan het netto-inkomen van de arme stijgt. De mate van ongelijkheidsaversie, uitgedrukt in de parameter  $\epsilon$ , is dan bepalend voor het percentage van de belastingopbrengst dat bij de inkomensoverdracht mag weglekken zonder dat de maatschappelijke welvaart afneemt.

Stel dat huishouden  $j$  een hoger inkomen heeft dan huishouden  $i$  ( $y_j > y_i$ ). Als huishouden  $j$  een bedrag  $\Delta Y_j$  moet afdragen, terwijl huishouden  $i$  een bedrag  $\Delta Y_i$  ontvangt, zal de verandering van de sociale welvaart bij benadering gelijk zijn aan:

$$\Delta SW = \frac{b}{N} (y_i^{-\epsilon} \Delta y_i - y_j^{-\epsilon} \Delta y_j), \quad \epsilon \neq 1, \epsilon \geq 0 \quad (\text{B6.3})$$

$$\Delta SW = \frac{\Delta y_i}{y_i} - \frac{\Delta y_j}{y_j}, \quad \epsilon = 1$$

Stel dat het inkomen van huishouden  $j$   $p$  maal zo hoog is als het inkomen van huishouden  $i$ . Dan kan uit vergelijking (B6.3) worden afgeleid, dat het bedrag dat het rijke huishouden extra afdraagt maximaal  $p$  maal zo groot mag zijn als het bedrag dat het arme huishouden ontvangt, zonder dat de sociale welvaart afneemt.

Tabel B6.1 geeft voor zeven verschillende waarden van de ongelijkheidsaversie de maximale extra belasting die van het inkomen van een rijk huishouden mag worden afgeroomd, en het percentage dat mag weglekken, als een arm huishouden met een driemaal of een vijfmaal zo klein inkomen 1 gulden extra krijgt.

Tabel B6.1 Maximale belasting en weglekpercentages voor verschillende graden van ongelijkheidsaversie bij een inkomensverhouding van 1 : 3 en van 1 : 5.

mate van ongelijkheidsaversie ( $\epsilon$ )	1 : 3		1 : 5	
	maximale extra belasting- opbrengst	weglek- percentage	maximale extra belasting- opbrengst	weglek percentage
0	1	0	1	0
0,25	1,32	24	1,41	29
0,5	1,73	42	2,24	55
1	3	67	5	80
2	9	89	25	96
3	27	96	125	99
4	81	98,8	625	99,8

Bron: SCP

Indien men de mate van inkomensongelijkheid niet van belang vindt (ongelijkheidsaversie  $\epsilon = 0$ ) en dus alleen waarde hecht aan de hoogte van het totale (of gemiddelde) inkomen, dan mag er, om het welvaartsniveau gelijk te houden, bij een inkomensoverdracht niets weglekken. Bij een ongelijkheidsaversie van 1 mag van het inkomen van driemaal zo rijke huishouden 3 gulden worden afgeroomd om het arme huishouden 1 gulden extra te geven. Er mag dan tweederde (67%) weglekken. Bij een ongelijkheidsaversie van 3 mag 27 gulden van het driemaal zo rijke huishouden worden afgeroomd en mag 96% weglekken zonder dat de sociale welvaart afneemt.

## B6.2 Sociale welvaart in 1994/1995

In deze bijlage worden het gelijk verdeelde equivalente inkomen (*gvei*) en de daarop gebaseerde rangorde van zes landen naar sociale welvaart in 1994/1995 vermeld.

Tabel B6.2 Het gelijk verdeelde equivalente inkomen (*gvei*) bij verschillende graden van ongelijkheidsaversie, 1994-1995

graad van ongelijkheidsaversie	Noorwegen (1995)	Nederland (1995)	Duitsland (1994)	Canada (1994)	Ver. Koninkrijk (1995)	Ver. Staten (1994)
0	32.493	<b>31.352</b>	30.941	38.984	30.468	44.211
0,5	30.700	<b>29.921</b>	29.005	36.340	27.694	39.674
1	29.086	<b>28.594</b>	27.236	33.781	25.317	35.409
2	25.823	<b>26.106</b>	23.688	28.709	21.299	27.479
3	22.095	<b>23.471</b>	19.673	23.472	17.221	20.345
4	17.921	<b>19.763</b>	15.426	18.286	14.207	14.531
$\infty$	1.263	<b>1.448</b>	1.109	1.259	998	1.044

Bron: LIS; CBS (IPO'95) SCP-bewerking

Tabel B6.3 Rangorde van landen naar sociale welvaart op basis van het gelijk verdeelde equivalente inkomen bij verschillende graden van ongelijkheidsaversie, 1994-1995

graad van ongelijkheidsaversie	Noorwegen	Nederland	Duitsland	Canada	Ver. Koninkrijk	Ver. Staten
0	3	4	5	2	6	1
0,5	3	4	5	2	6	1
1	3	4	5	2	6	1
2	4	3	5	1	6	2
3	3	2	5	1	6	4
4	3	1	4	2	6	5
$\infty$	2	1	4	3	6	5

Bron: LIS; CBS (IPO'95) SCP-bewerking

## 7 ARMOEDE

### 7.1 Inleiding

De laatste jaren is in Nederland veel armoedeonderzoek verricht, met name gepubliceerd in de *Armoedemonitor* en het *Jaarboek Armoede en sociale uitsluiting* (SCP/CBS 1997, 1998, 1999; Engbersen et al. 1996, 1997, 1998, 1999). De internationaal-vergelijkende dimensie is tot nu toe vrij beperkt aan bod gekomen. In dit hoofdstuk wordt gepoogd in deze lacune te voorzien; vooraf is het echter noodzakelijk kort stil te staan bij de aard van armoede in de moderne verzorgingsstaat.

Vrooman en Snel (1999) wijzen erop dat er in algemene zin sprake is van armoede als een persoon of huishouden vanwege een te laag inkomen, te hoge uitgaven of om andere redenen volgens bepaalde, nader vast te stellen normen financieel tekortkomt. Kenmerkend voor de moderne verzorgingsstaat is dat het overlevingsniveau door het vrij hoge welvaartsniveau en de redelijke sociale voorzieningen vrijwel altijd gegarandeerd is. De vraag rijst dan waar de grens tussen arm en niet-arm moet worden gelegd, en wie een dergelijke norm vaststelt. In grote lijnen kunnen, in navolging van Hagenaars et al. (1987, 1988), drie manieren worden onderscheiden om een armoedegrens vast te stellen:

- men is arm indien men minder heeft dan een absoluut gedefinieerd minimum;
- men is arm als men minder heeft dan anderen in de samenleving;
- men is arm als men minder heeft dan men voldoende acht.

Volgens definities van het eerste type is armoede absoluut, volgens de twee andere relatief. De tweede definitie is bovendien objectief, in de zin dat het oordeel van de betrokkenen geen rol speelt bij het vaststellen van de mate van armoede. Bij definities van de derde soort is dat wel het geval, en deze worden dan ook aangeduid als (inter)subjectief.

Bij een *absolute* armoedegrens kan men uitgaan van het biologisch minimum: het laagste bedrag dat mensen nodig hebben om fysiek te overleven. Voor een moderne verzorgingsstaat als de Nederlandse is dit echter een weinig relevant criterium, omdat vrijwel iedereen daarboven zal zitten. Een bruikbare absolute grens dient daarom uit te gaan van de gangbare behoeften in een samenleving, die niet alleen betrekking hebben op het kunnen overleven, maar eerder op een basispakket voor een aanvaardbaar bestaan (voedsel, huisvesting, verwarming, kleding), eventueel aangevuld met 'hogere' behoeften (zoals deelname aan het sociaal verkeer, ontplooiingsmogelijkheden, arbeid). Vanzelfsprekend kan men uitgebreid discussiëren over hetgeen als de 'gangbare behoeften' in een samenleving kan worden aangemerkt. Door de algemene welvaartsontwikkeling en productvernieuwing is dit bovendien geen stabiel gegeven. Immers, als de welvaart toeneemt, wordt het bezit van sommige goederen voor een grotere groep mensen gebruikelijk; en goederen die kort na hun introductie waren voorbehouden aan enkelen, kunnen na verloop van tijd zo wijdverbreid zijn dat ze ook voor de minstbedeelden 'onmisbaar' zijn geworden (bijvoorbeeld de telefoon).

*Relatieve* grenzen worden in internationaal-vergelijkend onderzoek veel gebruikt. Men gaat dan, bijvoorbeeld, uit van een bepaald percentage van het gemiddelde of mediane inkomen, en pleegt daarmee tevens een globale correctie voor de verschillen in de welvaartsniveaus tussen de landen. Er zijn drie bezwaren tegen deze benadering. Allereerst wordt er geen directe relatie gelegd met de behoeften van mensen. Het is op voorhand niet duidelijk of mensen van een bedrag van, bijvoorbeeld, 60% van het mediane inkomen op een aanvaardbare manier kunnen leven, en dat is toch een kernelement in het armoedeconcept.

Verder wordt bij een vergelijking van landen met een groot verschil in welvaartsniveau letter-

lijk met twee maten gemeten, waardoor de armoede in de verschillende landen van geheel verschillende aard kan zijn. In een recente analyse van Eurostat (1998: 179), waarbij gebruik wordt gemaakt van relatieve armoedegrenzen, wordt dan ook opgemerkt: "(...)given the average living standards in each country, a poor person in Luxembourg could be among the relatively well-off in Portugal(...)".

Tenslotte zijn relatieve armoedegrenzen gevoelig voor de mate van inkomensongelijkheid. Als in twee landen het gemiddelde inkomen gelijk is, maar de ongelijkheid is in land A kleiner dan in land B, dan zal ook het armoedepercentage op basis van de relatieve grens in land A ceteris paribus kleiner zijn.<sup>1</sup> Opmerkelijk is ook dat een huishouden met een constant inkomen bij een verandering van de totale inkomensongelijkheid bij een relatieve armoedegrens in het ene jaar arm en in het volgende niet-arm kan zijn.

*Subjectieve* grenzen worden ook in internationaal-vergelijkend onderzoek wel gebruikt. Zo bevat het European community household panel (ECHP) een vraag naar het minimumbedrag waarvan men denkt rond te kunnen komen. Op basis van de gemiddelde of mediane waarde van de antwoorden kan men dan een subjectieve armoedegrens construeren, waartegen de feitelijke inkomens kunnen worden afgezet. De problemen die verbonden zijn aan een subjectieve meting van armoede in één land – zoals: mensen kunnen begrippen als 'rondkomen' en 'minimaal' heel verschillend interpreteren; en niet alle huishoudensleden hebben evenveel inzicht in de inkomsten en uitgaven, waardoor het uitmaakt aan welke persoon de vraag wordt gesteld –, worden bij een internationale vergelijking versterkt door de taal- en cultuurverschillen. Dit komt de validiteit van de meting niet ten goede, hetgeen geïllustreerd wordt door de uitkomsten van de bovengenoemde ECHP-vraag. Het gemiddelde 'minimum income required to make ends meet' in 1995 is (uitgedrukt in koopkrachtpariteiten) in Nederland het laagst van alle EU-landen, onder het niveau van Griekenland en Portugal (Eurostat 1999: 68-69). Dit is een belangrijke verklaring voor het lage armoedecijfer dat Nederland op grond van deze grens heeft.

Uit het bovenstaande komt naar voren, dat er niet één duidelijke grens is waarmee men op een valide en eenduidige wijze armoede tussen landen kan vergelijken (zie voor een uitgebreider overzicht van de voor- en nadelen van verschillende armoedegrenzen: Vrooman en Snel 1999). Vanwege de genoemde meetproblemen wordt voorbijgegaan aan de subjectieve armoedegrenzen, die in de meeste LIS-bestanden trouwens ook niet zijn opgenomen. Hier wordt gekozen voor één relatieve en twee varianten van de absolute armoedegrens.

Ondanks de eerder geuite reserves wordt ook hier gebruik gemaakt van de *relatieve armoedegrens* van de OECD en de EU (50% van het gemiddelde inkomen), omdat dit een gebruikelijk criterium is. Daarnaast wordt echter ook gepoogd armoede af te meten aan twee grenzen met een meer absoluut karakter, waardoor naar verwachting een completer beeld ontstaat.

De *nationale beleidsmatige normen* van de onderzochte landen vormen de tweede grens. Deze zijn per land absoluut, in die zin dat men mag aannemen dat er sprake is van een nationale grenswaarde: het zou moeten gaan om bedragen die mensen in de verschillende landen nodig hebben om in gangbare behoeften te voldoen. Maar dit absolute karakter geldt niet onverkort: ook andere afwegingen (beschikbare collectieve middelen, preferenties, politieke haalbaarheid) spelen immers een rol bij het vaststellen van de minimumuitkeringsnormen, waardoor de relatie met de behoeften van huishoudens toch weer vrij los wordt. Bovendien kunnen de gangbare behoeften tussen de onderzochte landen uiteenlopen, waardoor er landenvergelijkend sprake is van een min of meer relatieve grens.

Voor Nederland is deze armoedegrens vastgesteld op 95% van het sociaal minimum. Voor de meeste overige landen is uitgegaan van 95% van de minimumnormen in de sociale wetgeving,



zoals Eardley et al. (1996) die rapporteerden. Voor de Verenigde Staten, Canada en Australië geven deze auteurs echter geen normbedragen, maar een empirische schatting van het besteedbare inkomen op minimumniveau; deze zijn ook hier aangehouden. Voor de Verenigde Staten zijn twee grenzen getrokken: een hoge (het besteedbare inkomen op minimumniveau in New York) en een relatief lage (het besteedbare minimum in Texas). Voor Duitsland is de armoedegrens gesteld op de normbedragen voor 'Sozialhilfe' in de bondsstaten, vermeerderd met landelijk vastgelegde normen voor kale huur en energie.

De derde grens is het *Nederlandse sociaal minimum*. Hoewel in de bijstandswet is vastgelegd dat deze moet voorzien in de noodzakelijke kosten van bestaan, zijn de bijstandsbedragen niet rechtstreeks gerelateerd aan de behoeften van mensen, zoals die bijvoorbeeld uit budgetonderzoek naar voren komen. Het Nederlandse sociaal minimum is een mengeling van absolute en relatieve criteria: een vast bedrag dat jaarlijks wordt geïndexeerd, waardoor uitkeringsafhankelijken delen in de welvaartsgroei (met de kanttekening dat deze koppeling in het verleden niet altijd volledig was).

Door het Nederlandse sociaal minimum aan andere landen op te leggen, kan men per land berekenen hoeveel procent van de huishoudens naar Nederlandse maatstaven tot de armen gerekend zouden worden. Dit kan worden beschouwd als een gedachte-experiment: inwoners van andere landen met een inkomen onder deze grens zouden arm zijn, indien zij naar Nederland zouden verhuizen. Maar dit betekent niet zonder meer dat zij in hun eigen land tot de armen gerekend zouden worden: hun inkomen kan toereikend zijn volgens de nationale maatstaven, of voldoende zijn om te voorzien in de in dat land gangbare behoeften.<sup>2</sup>

Bij deze armoedegrens zijn de Nederlandse bijstandsnormen zo exact mogelijk op de verdeling van het besteedbare inkomen van de andere landen toegepast. In strikte zin is armoede gedefinieerd als 95% van het sociaal minimum. Er is echter ook een variant met een iets ruimere grens berekend, 105% van het sociaal minimum.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 hebben de hypothesen in dit hoofdstuk betrekking op het armoedeniveau en op het voorkomen van bepaalde risicogroepen in de verschillende typen verzorgingsstaten. De hoofdhypothese is:

*De omvang van armoede is het grootst in de liberale staten en het kleinst in de sociaal-democratische landen. De corporatistische staten nemen een tussenpositie in.*

De achterliggende veronderstelling is, dat de omvang van de sociale bescherming het grootst is in de sociaal-democratische landen (universele doelgroep, hoge uitkeringen) en het kleinst in de liberale ('means testing' en lage uitkeringen). De corporatistische landen hebben ook hoge uitkeringen, maar een selectievere doelgroep.

In hoofdstuk 3 werd echter opgemerkt dat de armoederangordening enigszins kan variëren met het gehanteerde armoedecriterium. Omdat de OECD-grens gevoelig is voor ongelijkheid, is het mogelijk dat de rangordening van landen naar armoede, die men op basis van dit criterium verkrijgt, enigszins overeenkomt met de resultaten uit hoofdstuk 5. Gezien de hier gekozen operationalisatie van het inkomen – het gestandaardiseerd huishoudensinkomen op basis van de OECD-equivalentieschaal -, zou de rangschikking met name gelijkenis kunnen vertonen met die in figuur 5.2. Daar werd vooral een tegenstelling tussen de liberale verzorgingsstaten en de overige aangetroffen, en het is, indien de OECD-norm samenhangt met de mate van ongelijkheid, plausibel dat die tweedeling in de armoedepercentages terugkeert.

Ook werd er in hoofdstuk 3 reeds op gewezen dat bij toepassing van de Nederlandse beleidsnorm de afwijkingen ten opzichte van de nationale normen een belangrijke rol kunnen spelen. Het niveau van de Nederlandse grenzen kan hoger of lager liggen dan in de andere landen, en

dat kan de rangordening beïnvloeden. Voor een relatief welvarend land zijn de Nederlandse normen wellicht laag. Daardoor kan het armoedepercentage vrij laag uitkomen, zelfs bij grote concentraties aan de onderkant van de verdeling. In een verhoudingsgewijs arm land zullen op basis van de Nederlandse normen juist veel armen worden geteld. Naast dit niveau-effect kan ook de afwijkende structuur de rangordening van landen naar armoede beïnvloeden. Bepaalde groepen kunnen in de sociale zekerheid en op de arbeidsmarkt een verhoudingsgewijs grotere of kleinere inkomensbescherming krijgen dan in Nederland (relatief hogere of lagere uitkeringen, minimumlonen, enz.), als gevolg van kostenverschillen, politieke afwegingen (bv. ten aanzien van financiële prikkels om te gaan werken) en uiteenlopende oordelen over de inkomensbescherming die verschillende groepen behoeven (bijvoorbeeld eenoudergezinnen, weduwen, overheidsambtenaren). Ook die structuurverschillen kunnen doorwerken in het aantal armen dat men op basis van de Nederlandse grens meet.

Bij armoede op basis van de *nationale beleidsnormen* wordt een absoluut criterium gehanteerd, en bestaat er dus geen rechtstreekse relatie met verschillen tussen landen in ongelijkheid, zoals bij hantering van de OECD-grens. Ook niveau- en structuurverschillen spelen hier, anders dan bij toepassing van het Nederlandse sociaal minimum, geen grote rol: voor ieder land gelden de eigen criteria. Het is daarom denkbaar dat de gepostuleerde rangordening bij deze grens beter zichtbaar zal zijn dan bij de twee andere.

Binnen de landenclusters gelden de gebruikelijke subhypothesen, die zijn ontleend aan de mate waarin landen kenmerken van de drie ideaaltypen delen (zie figuur 2.1):

- *In het liberale cluster is de armoede het grootst in de Verenigde Staten. Het armoedepercentage van Australië is iets lager. In deze landengroep tellen Canada en het Verenigd Koninkrijk verhoudingsgewijs de minste armen.*
- *In het sociaal-democratische cluster is de armoede in Noorwegen hoger dan in Zweden en Denemarken.*
- *De armoedepercentages in de corporatistische landengroep (België, Frankrijk, Duitsland) zijn gelijk.*
- *Nederland telt relatief meer armen dan de sociaal-democratische landen, maar minder dan de corporatistische groep.*

Naast de rangordening in termen van armoedepercentages wordt in dit hoofdstuk een aantal hypothesen ten aanzien van risicogroepen onderzocht:

- *Relatief veel loontrekkenden zijn arm in de liberale staten ('working poor'), vanwege de afwezigheid van minimum-loonbescherming.*
- *Zelfstandigen zijn in sociaal-democratische staten minder vaak arm dan in liberale en corporatistische, omdat zij profiteren van de universele dekking.*
- *Niet-gepensioneerde inactieven zijn in liberale landen vaak arm, vanwege het lage uitkeringsniveau en de selectieve dekking. In sociaal-democratische landen loopt deze groep minder kans op armoede vanwege de hoge uitkeringen en de universele toegankelijkheid. De corporatistische landen nemen een tussenpositie in, omdat hoge uitkeringsniveaus daar worden gecombineerd met een minder universele dekking.*
- *Bij gepensioneerden zijn de tegenstellingen tussen de liberale, corporatistische en sociaal-democratische landen minder groot dan bij de jongere inactieven, omdat de meeste landen een redelijke pensioenbescherming hebben, soms gekoppeld aan private bijverzekering.*
- *Jonge alleenstaanden zijn in liberale en corporatistische staten vaker arm dan in de sociaal-democratische landen. In de liberale landen zien deze jongeren zich geconfronteerd met een laag en selectief voorzieningenniveau; in corporatistische landen hebben zij door*

*de koppeling met het arbeidsverleden minder vaak recht op loongerelateerde uitkeringen en zijn ze aangewezen op het karigere sociale vangnet.*

- *Voor alleenstaanden van 30-64 jaar is het risico op armoede in de sociaal-democratische en de corporatistische landen vergelijkbaar; terwijl het in de liberale landen relatief hoog is. Anders dan bij de jongeren, heeft deze groep in de corporatistische landen veelal wel voldoende rechten opgebouwd en komt daardoor langdurig voor hoge uitkeringen in aanmerking.*
- *In liberale en corporatistische staten zijn eenoudergezinnen relatief vaak arm, omdat zij minder mogelijkheden hebben fulltime te gaan werken (zorgtaken, weinig opvang) en dan zijn aangewezen op de karige residuele welfare c.q. onvoldoende arbeidsverleden hebben opgebouwd om aanspraak te kunnen maken op de loongerelateerde voorzieningen.*

In paragraaf 7.2 komen allereerst de verschillen in de armoedepercentages volgens de drie grenzen aan de orde. Hiermee worden de hypothesen over de armoedever verschillen tussen en binnen de drie typen verzorgingsstaten onderzocht. Paragraaf 7.3 gaat kort in op het verband tussen armoede en inkomensongelijkheid, en paragraaf 7.4 bevat een nadere analyse van de verschillen tussen de drie armoedegrenzen. In paragraaf 7.5 staan de subhypothesen ten aanzien van de risicogroepen centraal en paragraaf 7.6 bevat de conclusies.<sup>3</sup>

## **7.2 Armoede volgens drie inkomensgrenzen**

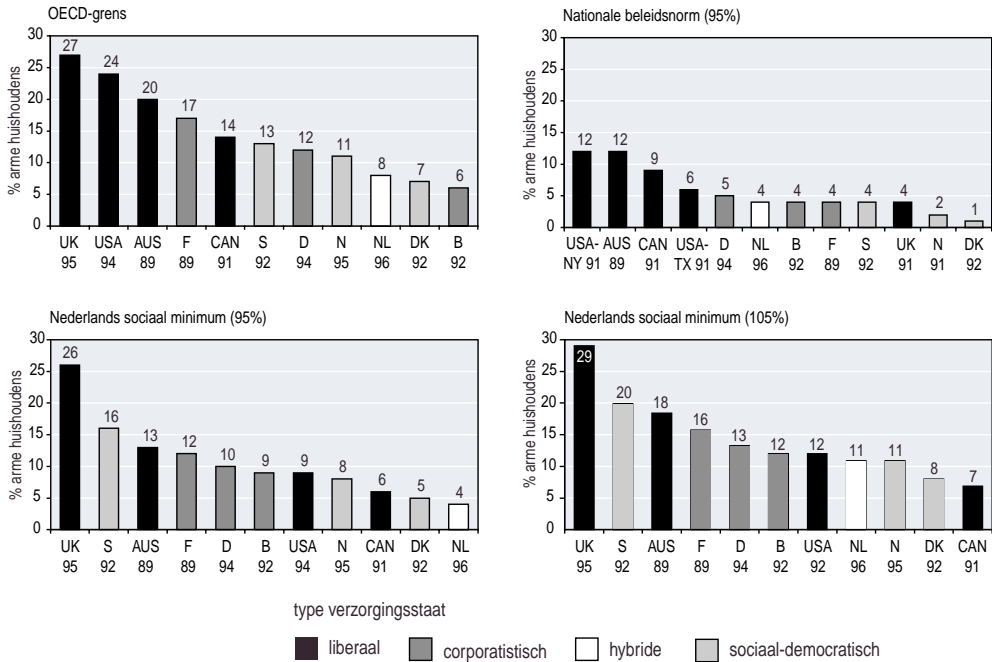
Figuur 7.1 toont de percentages arme huishoudens onder de drie grenzen. Bij het Nederlandse beleidsmatige armoedecriterium is een uitsplitsing gemaakt in huishoudens met een inkomen onder (tot 95%), dan wel onder of rond (tot 105%) van het sociaal minimum.

Zoals op basis van de typologie van Esping-Andersen kon worden verwacht, is het aandeel arme huishoudens onder de OECD-grens in de liberale staten het grootst (20% à 27%).

Canada is een uitzondering: met Frankrijk, Duitsland, Noorwegen en Zweden vormt dit land een grote middencategorie (11% à 17% van de huishoudens bevindt zich onder de OECD-grens). Het aandeel arme huishoudens is volgens dit criterium het laagst in Denemarken, Nederland (7% à 8%) en België (6%). Hantering van deze armoedegrens leidt tot een tweedeling tussen de liberale landen (exclusief Canada) en de rest.

Ook is, conform de verwachting, het percentage huishoudens onder de *nationale beleidsnorm* het grootst in de liberale staten: in de Verenigde Staten (volgens de norm van New York), Canada en Australië schommelt dit rond de 11%. Het Verenigd Koninkrijk is een uitzondering: het armoedepercentage is vergelijkbaar met dat van een aantal andere Europese landen (4%). Binnen het liberale cluster is ook het percentage armen in de Verenigde Staten volgens de Texaanse norm relatief laag (6%). De corporatistische landen vormen, zoals verwacht, een middengroep. België, Frankrijk en Duitsland kennen op grond van hun eigen beleidsnorm ongeveer evenveel armen als Nederland (3% à 5%). In overeenstemming met de theoretische verwachting kennen twee sociaal-democratische landen, Denemarken en Noorwegen, op grond van de nationale criteria lage percentages arme huishoudens (resp. 1% en 2%).

Figuur 7.1 Armoedepercentage in 11 landen op basis van de OECD-grens, de nationale beleidsnorm en het Nederlands sociaal minimum



Bron: LIS; CBS (IPO'96)

Het relatieve aantal arme huishoudens onder 95% van het *Nederlandse minimum* is met 4% het laagst in Nederland. Veruit de meeste armen (26% van de huishoudens) zijn volgens dit criterium in het Verenigd Koninkrijk te vinden. Hierna komen Zweden (16% arme huishoudens), Australië (13%) en Frankrijk (12%). Daarna volgen Denemarken, Canada, Noorwegen, Duitsland, België en de Verenigde Staten. De aandelen armen lopen in deze groep uiteen van 5% (in Denemarken) tot 10% (Duitsland).

Ophoging van de grens tot rond het Nederlandse minimum (105%) doet uiteraard in alle landen het aantal arme huishoudens stijgen. In Nederland is dit effect het grootst: doordat alle huishoudens met een minimumuitkering nu onder de armoedegrens belanden, stijgt het aandeel armen tot 11%. In de andere landen is deze stijging minder: zij varieert van +1 procentpunt in Canada tot +5 procentpunt in Australië. De rangordering van landen verandert vooral door de sterke toename van het aandeel arme huishoudens in Nederland. Het percentage armen is weer het hoogst in het Verenigd Koninkrijk (29%), terwijl ook Frankrijk, Zweden en Australië veel armen tellen (16% à 20%). Nederland bevindt zich nu samen met Duitsland, Noorwegen, de Verenigde Staten en België in een middengroep (11% à 13% arme huishoudens). Het armoedepercentage is volgens dit criterium het laagst in Canada en Denemarken (7% à 8%).

Het geheel overziend worden de verschillen *tussen* de landentypen het meest zuiver aangetroffen wanneer de nationale beleidsnormen als armoedegrens worden gehanteerd. Drie liberale landen – de Verenigde Staten, Australië en Canada – hebben volgens dit criterium de hoogste armoedepercentages, twee sociaal-democratische – Denemarken en Noorwegen – de laagste. De corporatistische landen en Nederland vallen daartussenin, vrij dicht bij de sociaal-democratische groep. Tegen de verwachting in heeft het Verenigd Koninkrijk op basis van de eigen beleidscriteria een laag armoedepercentage. Hierdoor ligt de voornaamste cesuur bij toepassing van deze grens tussen de Europese en de niet-Europese verzorgingsstaten. Verder telt Zweden vrij veel armen, waardoor dit land het niveau van de overige sociaal-democratische landen overstijgt.

Ook op basis van de OECD-grens valt iets van de verwachte differentiatie waar te nemen. Er ligt een kloof tussen de liberale staten, met een hoog armoedepercentage, en de rest. Het onderscheid tussen de sociaal-democratische en corporatistische landen wordt met dit criterium echter niet zichtbaar.

Als de Nederlandse beleidsnorm als armoedemaatstaf wordt gebruikt, is de rangordening van landen verwarrender. Sommige elementen zijn conform de verwachting; zo hebben twee liberale landen (het Verenigd Koninkrijk en Australië) de meeste armen, is het armoedepercentage in twee sociaal-democratische landen (Noorwegen en Denemarken) laag, en vormen de drie corporatistische staten inderdaad een middengroep. Er zijn echter een paar belangrijke uitzonderingen op het verwachte patroon. De Verenigde Staten en Canada hebben volgens dit criterium relatief weinig armen. In de volgende paragraaf zal worden nagegaan in hoeverre dit te maken heeft met het hogere welvaartsniveau in die landen, waardoor de Nederlandse bijstandsnorm relatief laag is. Ook heeft Zweden veel armen op basis van deze grens.

Nederland, tenslotte, neemt de verwachte positie tussen de sociaaldemocratische en corporatistische landen in wanneer men de norm legt op 105% van het Nederlandse sociaal minimum; wordt de grens op 95% van de bijstandsnorm gelegd, dan is het armoedepercentage hier het laagst van alle landen, doordat maar weinig huishoudens ver onder het sociaal minimum belanden.

Ook de gepostuleerde verschillen *binnen* de landenclusters zijn bij de ene armoedegrens beter waarneembaar dan bij de andere. Drie liberale landen vertonen bij de nationale beleidsnorm en de OECD-grens min of meer het verwachte beeld: de meeste armoede in de Verenigde Staten, op korte afstand gevolgd door Australië, en een beduidend lager armoedepeil in Canada. Bij deze grenzen past het Verenigd Koninkrijk echter niet in het verwachte patroon. Volgens de OECD-grens is het armoedepercentage in het Verenigd Koninkrijk het hoogst van alle landen, volgens de eigen beleidsnorm komt het overeen met dat van de andere Europese landen, hetgeen veel minder is dan in Canada.

Op basis van de derde grens, het Nederlandse sociaal minimum, spoort de rangordening van de liberale landen minder goed met de verwachting. Weliswaar hebben het Verenigd Koninkrijk en Australië volgens deze grens veel arme huishoudens, maar het armoedepercentage in de Verenigde Staten en Canada is relatief laag.

De verschillen tussen twee landen van de sociaaldemocratische groep zijn bij alle armoedegrenzen zoals verwacht: Noorwegen, dat iets minder aan het ideaaltypen beantwoordt, heeft iets meer armen dan Denemarken. Zweden past echter niet in het verwachte beeld, aangezien op basis van alle grenzen het armoedepercentage daar hoger ligt dan in de andere twee landen. Het hoge Zweedse armoedecijfer in 1992 heeft wellicht voor een deel een technische oorzaak. Er is echter ook een meer inhoudelijke verklaring voor. De economische crisis aan het begin

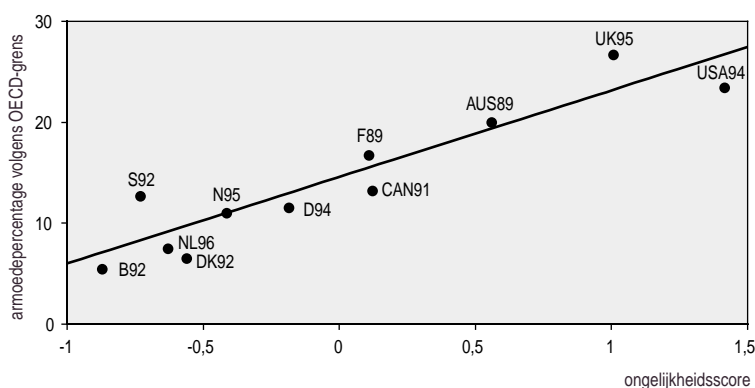
van de jaren negentig trof Zweden relatief hard, waardoor de uitkeringsafhankelijkheid verhoudingsgewijs sterker toenam dan in de andere Europese landen. Het aantal uitkeringsjaren beneden de pensioenleeftijd steeg in Zweden in 1991-1992 met +22%, tegenover +7% in Denemarken en +1% in Nederland (Arents et al. 1999). Op basis van de eigen beleidsnorm is het aantal armen iets hoger dan in de twee andere Scandinavische landen, maar nog steeds aan de lage kant, vergelijkbaar met de West-Europese landen. Dit duidt erop dat het sociale vangnet, ook in een periode van economische neergang, goed functioneert. Echter, de inkomensverschillen nemen bij een toenemende uitkeringsafhankelijkheid wel toe, en dit weerspiegelt zich in het hoge armoedepercentage op basis van de OECD-grens, die gevoelig is voor de mate van inkomensongelijkheid. Uit een analyse in de volgende paragraaf zal blijken dat het percentage in Zweden toch hoger is dan men op grond van de ongelijkheidsscore zou verwachten. Mogelijk kan dit worden toegeschreven aan een bijzondere eigenschap van het Zweedse gegevensbestand, die ook van invloed is op het hoge percentage arme huishoudens op basis van het Nederlandse sociaal minimum. In dit bestand wordt namelijk uitgegaan van 'tax units', hetgeen impliceert dat inwonenden (kinderen ouder dan 18 jaar, bejaarden, woningdelers) als een afzonderlijk huishouden worden beschouwd. Daardoor kent het Zweedse bestand relatief veel kleine huishoudens en alleenstaanden met een laag inkomen. Zij kunnen gemakkelijk onder de OECD-grens of de Nederlandse beleidsnorm belanden, hoewel zij, indien zij met anderen samenwonen, door de 'economies of scale' niet arm behoeven te zijn. De armoedepercentages van de corporatistische landen ontlopen elkaar niet veel wanneer de eigen beleidsnormen of het Nederlands sociaal minimum als grens wordt aangehouden. Dit stemt overeen met de verwachting. Echter, bij de OECD-grens zijn de verschillen zeer groot: België heeft het laagste armoedecijfer van alle landen, Duitsland kent tweemaal zoveel arme huishoudens, Frankrijk bijna driemaal zoveel.

Het armoedepercentage van Nederland ligt, bij de grens van 105% van het Nederlands sociaal minimum, ongeveer op de verwachte hoogte: tussen de sociaaldemocratische landen (met uitzondering van Zweden) en de corporatistische in. Bij de OECD-grens neigt Nederland eerder naar de sociaal-democratische landen, bij de nationale beleidsnormen naar de corporatistische. Alleen bij de grens van 95% van het Nederlands sociaal minimum is er sprake van een afwijking van het verwachte beeld: het armoedepercentage in Nederland is volgens dat criterium het laagst van alle landen.

### 7.3 Armoede en inkomensongelijkheid

Enige aandacht verdient hier nog de relatie tussen armoede en inkomensongelijkheid. Eerder werd de verwachting uitgesproken dat de rangordening van landen naar armoede op basis van de OECD-grens enige overeenkomst zou vertonen met het patroon van inkomensongelijkheid, vanwege het volstrekt relatieve karakter. Figuur 7.2 toont het verband tussen het OECD-armoedepercentage en de inkomensongelijkheid in de verschillende landen. Voor het laatste is uitgegaan van de scores op de eerste dimensie in figuur 5.2, de gegeneraliseerde ongelijkheid op basis van zeven maatstaven (van huishoudens, na standaardisatie met de OECD-equivalentieschaal). Het verband blijkt zeer sterk. De correlatiecoëfficiënt is 0,94, en de landen liggen vrijwel op de regressielijn, hetgeen betekent dat het armoedepercentage recht evenredig is met de ongelijkheidsscore. Ofwel: naarmate een land ongelijker is, wordt op basis van de OECD-grens ook meer armoede geconstateerd.

Figuur 7.2 Armoede volgens de OECD-grens: naar inkomensongelijkheid<sup>a</sup>



a Score op de eerste dimensie van de correspondentieanalyse over zeven ongelijkheidsmaatstaven bij huishoudens, na standaardisatie met de OECD-equivalentiefactor (vergelijk figuur 5.2).

Bron: LIS; CBS (IPO'96)

Er zijn slechts enkele afwijkingen van dit algemene patroon. De belangrijkste is Zweden, dat beduidend meer relatieve armen telt dan op grond van de ongelijkheidsscore verwacht zou worden. Dat geldt ook voor het Verenigd Koninkrijk. Denemarken heeft juist iets minder armen dan verwacht, evenals de Verenigde Staten. De overige landen liggen vrijwel op de regressielijn.

Dit voert tot de conclusie dat het berekenen van relatieve armoedepercentages in de verschillende landen niet veel extra informatie oplevert ten opzichte van een meer algemene vergelijking van landen in termen van ongelijkheidsmaatstaven. De relatieve armoedegrens is in hoge mate een andere – en niet noodzakelijk betere – manier om ongelijkheid te meten. Het is dan ook begrijpelijk dat de armoederangordening van landen op basis van de OECD-grens dezelfde tegenstelling tussen de liberale landen en de rest oplevert, die eerder werd aangetroffen in de analyse van ongelijkheid in het gestandaardiseerde inkomen van huishoudens. Ook de afstanden tussen de landen zijn vergelijkbaar, behoudens enkele kleine verschillen: de wat hogere armoedegraad in Zweden, de lage armoede-incidentie in Denemarken, het onderscheid tussen Canada en Frankrijk in termen van armoede, dat bij de inkomensongelijkheid

ontbrak, en de omkering van de positie van het Verenigd Koninkrijk (het meest arme land op basis van de meting in 1995) en de Verenigde Staten (het meest ongelijke land op basis van de meting in 1994).

Volledigheidshalve is ook gekeken naar de relatie van inkomensongelijkheid met de andere armoedegrenzen. Die blijkt veel minder rechtstreeks: de correlatie van ongelijkheid met de nationale beleidsnorm is 0,61, met 95% van het Nederlands sociaal minimum 0,44, en met 105% van de Nederlandse beleidsgrens 0,39.

#### 7.4 Het verschil tussen de armoedegrenzen

Uit paragraaf 7.2 kwam naar voren dat de positie van landen in de armoederangorde afhangt van de grens die men hanteert. Zoals opgemerkt is de OECD-grens een relatieve armoedenorm, die gevoelig is voor de spreiding beneden het gemiddelde van de inkomensverdeling: als de spreiding aan de onderkant afneemt, is het percentage armen kleiner. Ook uiteenlopende scheefheden en concentraties in de verdeling, bijvoorbeeld als gevolg van de hoogte van het sociaal minimum, kunnen ertoe leiden dat omvangrijke groepen al dan niet onder de 'half- mean'grens vallen.

Het Nederlandse minimum biedt een indicatie voor het aantal armen volgens de maatstaven die hier te lande gelden. Daarbij wordt voorbijgegaan aan verschillen tussen landen in welvaart en voorzieningenstructuur: de categorieën van de Nederlandse bijstand, AOW en dergelijke worden aan andere landen opgelegd.

Bij een meting via de nationale beleidsnormen wordt geprobeerd armoede in kaart te brengen op grond van de eigen criteria van een land. Die kunnen afwijken van het Nederlandse sociaal minimum, doordat de normbedragen daar hoger of lager zijn – door verschillen in welvaart of andere preferenties ten aanzien van inkomensherverdeling -, en doordat andere administratieve indelingen worden gehanteerd. Ook wanneer dat niet het geval is, kunnen armoedepercentages verschillen, doordat de relatieve omvang van bevolkingsgroepen tussen landen uiteenloopt.

Deze paragraaf illustreert de werking van de drie grenzen nader. Het voorbeeld is toegespitst op drie landen, waarvoor de drie grenzen tot betrekkelijk grote verschillen in de armoedepercentages leiden:

- Nederland, met een groot verschil tussen het armoedepercentage volgens de grenzen ter hoogte van 95% en van 105% van het sociaal minimum (4% resp. 11%);
- het Verenigd Koninkrijk, waar zich een zeer groot verschil voordoet tussen het armoedepercentage volgens de nationale norm (4%) enerzijds en de OECD-grens en de Nederlandse normen anderzijds (26% à 29%);
- de Verenigde Staten, met veel armen volgens de OECD-norm (24%) en een gematigder armoedepercentage op basis van de andere criteria (6% à 12%).

Figuur 7.3 schetst voor deze landen allereerst de totale inkomensverdeling. In Nederland is sprake van een grote concentratie van huishoudens aan de onderkant van de verdeling. In de hogere inkomensklassen neemt het aandeel huishoudens geleidelijk af, hetgeen duidt op een beperkte inkomensongelijkheid. Ook in het Verenigd Koninkrijk ligt de inkomensklasse met de meeste huishoudens onder aan de verdeling, maar de piek is hoger: ruim 12% van de huishoudens heeft een inkomen tussen 10.000 en 15.000 gulden. Het aantal huishoudens in de daaropvolgende klassen neemt tamelijk snel af, maar vergeleken met Nederland loopt de verdeling verder uit: in het Verenigd Koninkrijk zijn meer huishoudens in de hoogste inkomensklassen. Dit geeft aan, dat de inkomensongelijkheid in het Verenigd Koninkrijk groter is dan in Nederland.



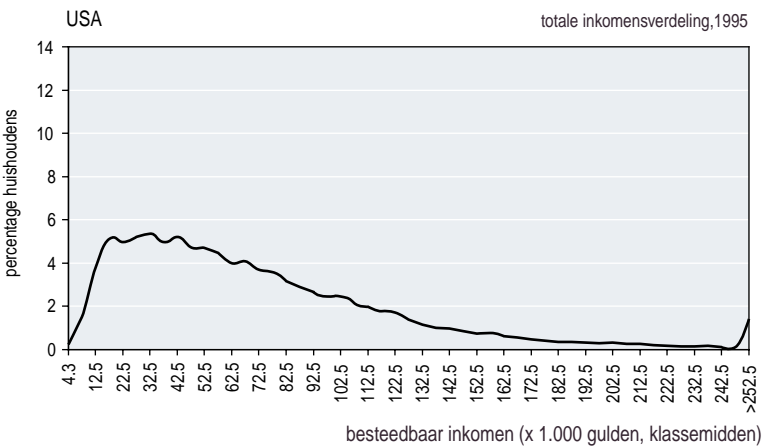
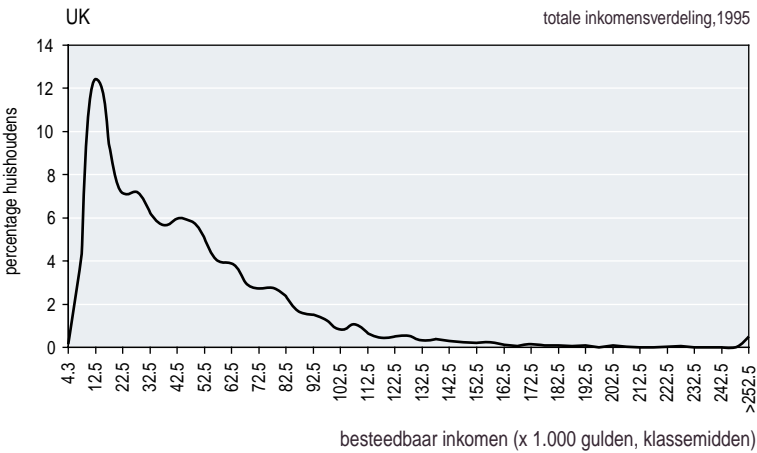
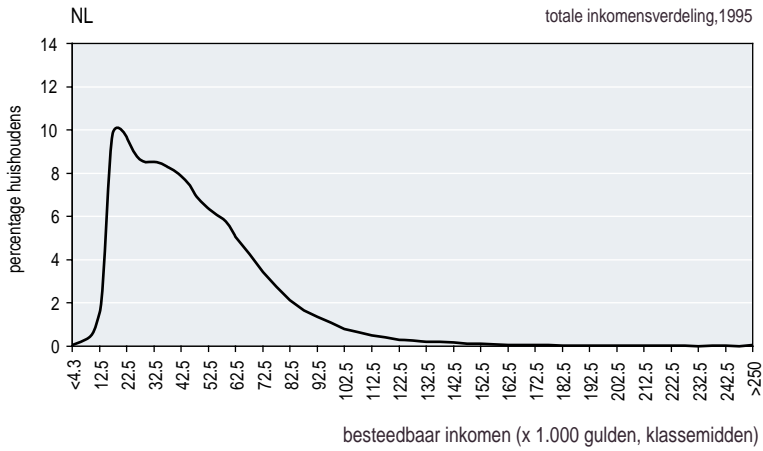
De verdeling van de Verenigde Staten is veel gelijkmatiger dan die in de twee Europese landen. De klassen van 15.000 tot 50.000 gulden bevatten ieder ongeveer hetzelfde percentage huishoudens (circa 5%), daarna daalt het relatieve aantal huishoudens tamelijk langzaam naarmate men zich hoger op de inkomensladder komt. De bovenste sporten van deze ladder bevinden zich ook op een aanzienlijk hoger niveau dan in Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De Verenigde Staten kennen een hoge inkomensongelijkheid, maar de huishoudens hebben gemiddeld wel een beduidend hoger inkomen dan in de andere twee landen.

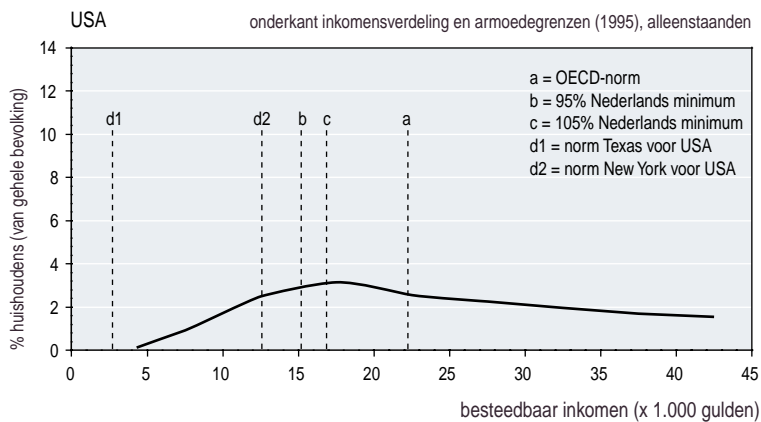
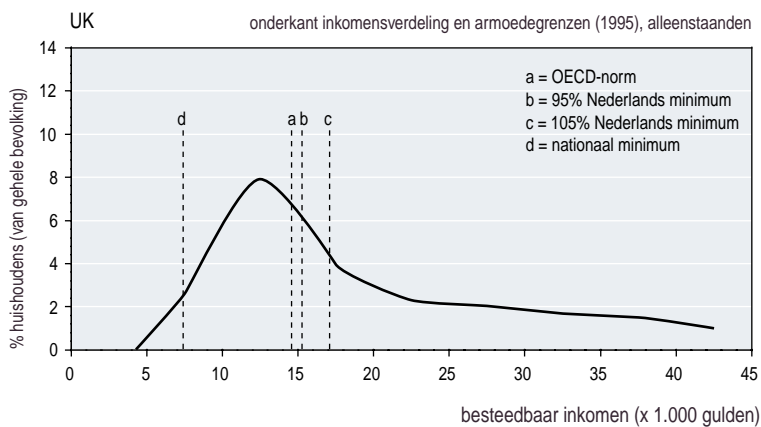
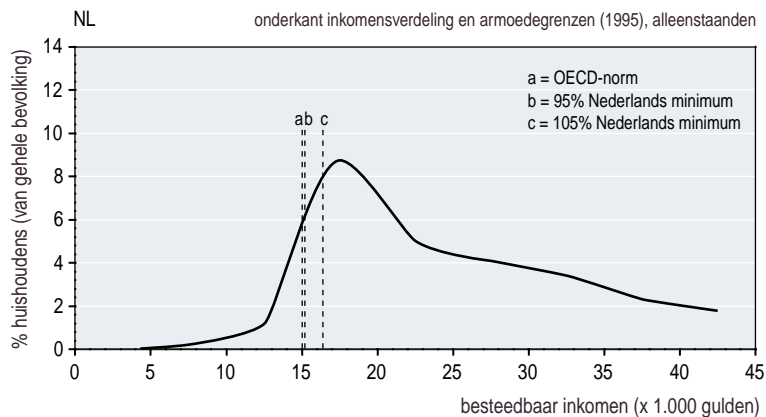
De figuur toont voorts de armoedegrenzen in het onderste gedeelte van de inkomensverdeling voor alleenstaanden. Dit is een partieel beeld – voor andere huishoudenstypen gelden andere grenzen en wijkt ook de verdeling af –, dat echter wel een illustratie biedt van de werking van de drie armoedegrenzen.

In Nederland liggen de drie grenzen vrij dicht bij elkaar. Voor alleenstaanden vallen de OECD-norm en de 95%-grens vrijwel samen, en bestaat er uitsluitend enig onderscheid ten opzichte van de 105%-grens. De verklaring voor het aanzienlijke verschil tussen het armoedepercentage volgens de 95%- en de 105%-grens ligt in de hoge concentratie van uitkeringsgerechtigden die het normbedrag ontvangen. Hierdoor krijgt dit deel van de inkomensverdeling een steil verloop, waardoor een betrekkelijk geringe verschuiving van de grens tot de selectie van veel arme huishoudens leidt.

In het Verenigd Koninkrijk ligt de nationale norm beduidend lager dan in Nederland. Omdat er een piek in de inkomensverdeling ligt tussen deze grens en de OECD-norm en de Nederlandse beleidsminima, ontstaat een zeer groot verschil in het armoedepercentage volgens de nationale grenzen en volgens de twee andere criteria. Ook in het Verenigd Koninkrijk ligt de OECD-norm voor alleenstaanden vlak bij de grens van 95% van het Nederlands sociaal minimum. Door de hoge gemiddelde welvaart in de Verenigde Staten ligt de OECD-grens daar veel hoger dan in de andere landen en ook ver boven de andere grenzen. Voor alleenstaanden liggen de Nederlandse beleidsnormen (95% en 105% van het sociaal minimum) beduidend hoger dan de beleidsminima van New York en Texas; de laatste is zelfs zo laag, dat het percentage arme alleenstaanden verwaarloosbaar is. Opmerkelijk is wel dat de armoedepercentages volgens de normen van New York en 105% van het Nederlandse sociaal minimum gelijk zijn (12%, zie figuur 7.1), terwijl de Nederlandse norm voor alleenstaanden hoger ligt en men op grond van dit criterium dus meer armen zou verwachten. Dit wordt echter gecompenseerd doordat voor paren met kinderen de norm van New York hoger is dan het Nederlandse beleidsminimum (3.000 gulden voor een paar met twee kinderen).

Figuur 7.3 Inkomensverdeling en armoedegrenzen in Nederland, Verenigd Koninkrijk en USA





Bron: LIS; CBS (IPO'95)

## 7.5 Risicogroepen

In hoofdstuk 3 zijn enkele hypothesen geformuleerd over het risico op armoede van sommige bevolkingscategorieën, afhankelijk van het type verzorgingsstaat. Deze risicogroepen worden hier besproken, waarbij het landenpatroon op alle armoedegrenzen in oenschouw genomen wordt.<sup>4</sup>

De eerste vier hypothesen hebben betrekking op enkele sociaal-economische groepen: werknemers, zelfstandigen, gepensioneerden, en niet-gepensioneerde inactieven. De indeling van de huishoudens is bepaald op grond van het omvangrijkste bruto-inkomensbestanddeel. Frankrijk blijft bij deze uitsplitsing buiten beschouwing, omdat het brutoloon niet bekend is. Tabel 7.1 toont de bevindingen op grond van de drie armoedecriteria (OECD-grens, nationale beleidsnorm, en 105% van het Nederlandse sociaal minimum). Voor iedere sociaal- economische groep worden per land het armoedepercentage en de afwijking ten opzichte van het landelijk gemiddelde weergegeven.

Voor werkenden in loondienst was de veronderstelling:

*Relatief veel werknemers zijn arm in de liberale staten ('working poor'), vanwege de afwezigheid van minimum-loonbescherming.*

Uit tabel 7.1 blijkt dat in alle landen, ongeacht het armoedecriterium, het armoederisico voor werknemers veel kleiner is dan voor de totale populatie. Op grond van de nationale beleidsnormen en het Nederlandse sociaal minimum is er nauwelijks sprake van differentiatie tussen de landen, en de verschillen die er zijn, houden geen verband met het type verzorgingsstaat. Opvallend is de grote afwijking van het landelijk gemiddelde in het Verenigd Koninkrijk en Australië op grond van het Nederlandse sociaal minimum. Terwijl het totale armoedepercentage volgens deze grens daar hoog is, verdienen werkenden veelal voldoende om boven de Nederlandse bijstandsnorm uit te komen.

De OECD-grens is het enige criterium waarmee de hypothese enige bevestiging krijgt, althans voor één liberaal land. In de Verenigde Staten is het aandeel 'working poor' ruim tweemaal zo hoog als in de overige landen (15% tegenover 4% tot 8% in de meeste andere landen).

Volgens de twee andere grenzen wijkt het armoede-aandeel echter niet sterk af: werkenden verdienen in de Verenigde Staten doorgaans meer dan de nationale normen en de Nederlandse bijstand, die door het verschil in welvaartsniveau ruim onder de OECD-grens ligt (zie de vorige paragraaf). Het verschijnsel van 'working poor' beperkt zich derhalve tot de Verenigde Staten, en is geen algemeen kenmerk van de liberale staten: in het Verenigd Koninkrijk, Canada en Australië wordt het volgens geen van de drie armoedegrenzen aangetroffen. In de Verenigde Staten is de inkomensachterstand van deze groep bovendien relatief: zouden deze mensen eenzelfde inkomen verdienen in Nederland, dan zouden zij veel minder frequent tot de armen gerekend worden.

Ten aanzien van de tweede sociaal-economische groep luidde de veronderstelling:

*Zelfstandigen zijn in sociaal-democratische staten minder vaak arm dan in liberale en corporatistische, omdat zij profiteren van de universele dekking.*

De hypothese vindt enige steun in de lage armoedepercentages van zelfstandigen in Denemarken en Noorwegen. Echter, Zweden kent volgens alle criteria voor zelfstandigen de hoogste armoederisico's (11% à 28%, afhankelijk van het criterium) en is het enige land waar hun armoedekans ruim boven het landelijk gemiddelde ligt. Bovendien springen Noorwegen en Denemarken er niet echt uit: het armoederisico van zelfstandigen is in Duitsland volgens twee van de drie grenzen nog iets lager, en in België slechts een fractie hoger.

Ook in het liberale Verenigd Koninkrijk is het armoederisico voor zelfstandigen nauwelijks

hoger dan in Noorwegen en Denemarken. Evenals bij de werknemers is het percentage arme zelfstandigen op grond van de OECD-grens en het Nederlandse sociaal minimum hier veel lager dan de armoedekans van de totale bevolking. De overige liberale staten scoren bij twee van de drie grenzen eveneens nauwelijks hoger dan de twee sociaal-democratische landen. Slechts volgens de relatieve OECD-grens worden substantiële percentages arme zelfstandigen aangetroffen, waarbij in Canada opvalt dat hun armoederisico iets hoger is dan dat van de totale bevolking (wellicht een gevolg van het grote aandeel boeren onder de zelfstandigen). Al bij al is er niet voldoende reden om de hypothese gegrond te verklaren: Zweden heeft de hoogste armoedecijfers onder zelfstandigen en Noorwegen en Denemarken onderscheiden zich niet in voldoende mate van (vooral de Europese) landen die tot een ander type verzorgingsstaat behoren.

Met betrekking tot de groep waartoe werklozen, arbeidsongeschikten en bijstandsontvanger behoren, is de theoretische veronderstelling:

*Niet-gepensioneerde inactieven zijn in de liberale landen vaak arm, door het lage uitkeringsniveau en de selectieve dekking. In sociaal-democratische landen loopt deze groep minder kans op armoede, vanwege de hoge uitkeringen en de universele toegankelijkheid. De corporatistische landen nemen een tussenpositie in, omdat hoge uitkeringsniveaus daar worden gecombineerd met een minder universele dekking.*

Deze hypothese krijgt beduidend meer steun. Volgens alle criteria zijn de armoedepercentages bij inactieven in de liberale landen zeer hoog: de helft tot driekwart van deze groep is arm op basis van de OECD-grens, eenderde tot driekwart op grond van het Nederlands sociaal minimum. Vooral opmerkelijk is de grote groep die onder de 'absolute' Nederlandse grens verkeert in landen met een hoog gemiddeld welvaartspeil: in de Verenigde Staten is het aandeel van de inactieven met een inkomen beneden 105% van het sociaal minimum even groot als in Nederland (47%) en ook in Canada is deze groep omvangrijk (32%). Op grond van de nationale beleidsnormen zijn de verschillen tussen de liberale en de overige landen minder groot. Daarbij moet echter worden bedacht dat deze normen, vooral in het Verenigd Koninkrijk, laag zijn (zie § 7.4).

Ook zijn de armoedepercentages van inactieven in de sociaal-democratische landen, zoals verwacht, in het algemeen laag, met dien verstande dat Noorwegen op grond van de OECD-grens wat hoger uitkomt. De corporatistische tussenpositie is echter minder duidelijk, omdat België voor inactieven relatief lage armoedepercentages kent en daarom eerder tot de sociaal-democratische groep moet worden gerekend. De armoederisico's van Duitse inactieven liggen wel ongeveer tussen die van de liberale en de sociaal-democratische landen in, terwijl ook Nederland dit corporatistische patroon vertoont.

Tabel 7.1 Armoederisico van sociaal-economische groepen, op basis van drie grenzen (armoedepercentage en afwijking van het gemiddelde per land)

sociaal-economische categorie (naar type verzorgingsstaat en land-meetjaar)	armoedegrens					
	OECD-grens		nationale beleidsnorm (95%)		Nederlands sociaal minimum (105%)	
	%	afwijking <sup>a</sup>	%	afwijking <sup>a</sup>	%	afwijking <sup>a</sup>
<b>werknemers</b>						
<i>sociaal-democratisch</i>						
- Zweden (1992)	8	-5	4	0	9	-11
- Noorwegen (1995) <sup>b</sup>	6	-5	1	-1	6	-5
- Denemarken (1992)	4	-3	1	0	3	-5
<i>hybride</i>						
- Nederland (1996)	4	-4	1	-3	2	-9
<i>corporatistisch</i>						
- Duitsland (1994)	7	-5	3	-2	6	-7
- België (1992)	1	-5	2	-2	3	-9
- Frankrijk (1989)	.	.	.	.	.	.
<i>liberaal</i>						
- Verenigd Koninkrijk (1995) <sup>b</sup>	7	-20	1	-3	6	-23
- Verenigde Staten (1994) <sup>b</sup>	15	-9	4	-8	6	-6
- Canada (1991)	7	-7	1	-8	4	-3
- Australië (1989)	5	-15	2	-10	3	-15
<b>zelfstandigen</b>						
<i>sociaal-democratisch</i>						
- Zweden (1992)	23	+10	11	+7	28	+8
- Noorwegen (1995) <sup>b</sup>	6	-5	1	-1	6	-5
- Denemarken (1992)	6	-1	2	-1	6	-2
<i>hybride</i>						
- Nederland (1996)	11	+3	7	+3	8	-3
<i>corporatistisch</i>						
- Duitsland (1994)	4	-8	3	-2	4	-9
- België (1992)	7	+1	3	-1	9	-3
- Frankrijk (1989)	.	.	.	.	.	.
<i>liberaal</i>						
- Verenigd Koninkrijk (1995) <sup>b</sup>	7	-20	4	0	6	-23
- Verenigde Staten (1994) <sup>b</sup>	21	-3	6	-6	8	-4
- Canada (1991)	20	+6	4	-5	8	+1
- Australië (1989)	13	-7	2	-10	7	-11
<b>inactieven, niet-gepensioneerd</b>						
<i>sociaal-democratisch</i>						
- Zweden (1992)	19	+6	5	+1	33	+13
- Noorwegen (1995) <sup>b</sup>	28	+17	4	+2	31	+20
- Denemarken (1992)	18	+11	2	+1	18	+10
<i>hybride</i>						
- Nederland (1996)	31	+23	13	+9	47	+36
<i>corporatistisch</i>						
- Duitsland (1994)	33	+21	11	+6	37	+26
- België (1992)	15	+9	4	0	30	+18
- Frankrijk (1989)	.	.	.	.	.	.
<i>liberaal</i>						
- Verenigd Koninkrijk (1995) <sup>b</sup>	78	+51	9	+5	80	+51
- Verenigde Staten (1994) <sup>b</sup>	72	+49	13	+1	47	+35
- Canada (1991)	53	+39	29	+20	32	+25
- Australië (1989)	69	+49	39	+27	66	+48

Tabel 7.1 (vervolg) Armoederisico van sociaal-economische groepen, op basis van drie grenzen (armoedepercentage en afwijking van het gemiddelde per land)

sociaal-economische categorie (naar type verzorgingsstaat en land+meetjaar)	armoedegrens					
	OECD-grens		nationale beleidsnorm (95%)		Nederlands sociaal minimum (105%)	
	%	afwijking <sup>a</sup>	%	afwijking <sup>a</sup>	%	afwijking <sup>a</sup>
<b>gepensioneerden</b>						
<i>sociaal-democratisch</i>						
- Zweden (1992)	21	+8	1	-3	39	+19
- Noorwegen (1995) <sup>b</sup>	12	+1	0	-2	16	+5
- Denemarken (1992)	5	-2	1	0	8	0
<i>hybride</i>						
- Nederland (1996)	3	-5	2	-2	13	+2
<i>corporatistisch</i>						
- Duitsland (1994)	8	-4	4	-1	11	+2
- België (1992)	12	+6	2	-2	28	+16
- Frankrijk (1989)	.	.	.	.	.	.
<i>liberaal</i>						
- Verenigd Koninkrijk (1995) <sup>b</sup>	33	+6	5	+1	42	+13
- Verenigde Staten (1994) <sup>b</sup>	28	+4	29	+17	15	+3
- Canada (1991)	9	-5	32	+23	2	-5
- Australië (1989)	41	+21	40	+28	45	+27

a Ten opzichte van het landelijk gemiddelde, in procentpunten.  
b Bij de nationale minima is het cijfer van 1991 vermeld. In de Verenigde Staten betreft dit de beleidsnorm die in New York geldt.

Bron: LIS; CBS(IPO'96)

De laatste sociaal-economische groep betreft de oudere inactieven, met als hypothese: *Bij gepensioneerden zijn de tegenstellingen tussen de liberale, corporatistische en sociaal-democratische landen minder groot dan bij de jongere inactieven, omdat de meeste landen een redelijke pensioenbescherming hebben, soms gekoppeld aan private bijverzekering.*

Ook deze hypothese vindt goeddeels bevestiging. De armoedepercentages bij de gepensioneerden zijn volgens alle grenzen lager dan bij de jongere inactieven, met uitzondering van Zweden (hoger bij de OECD-grens) en Canada en Australië (hoger als de nationale normen worden gehanteerd).

Omdat in de liberale landen het verschil tussen de armoedekans van oude en jongere inactieven veel groter is dan in de twee andere typen verzorgingsstaten, is de variatie tussen de landen bij gepensioneerden, zoals voorspeld, minder groot.<sup>5</sup> Daarbij vervaagt het onderscheid tussen de verschillende typen verzorgingsstaten. Bij gepensioneerden bestaat een simpele tweedeling tussen de liberale landen en de rest, en zelfs dit verschil is niet consistent. Canada behoort op grond van de OECD-grens eerder tot de niet-liberale landen, en op basis van het Nederlands sociaal minimum is in dat land en in de Verenigde Staten sprake van lage armoedecijfers – vermoedelijk doordat de pensioenhoogte vaak gerelateerd is aan het eerdereverdiende loon, dat in deze landen gemiddeld hoger is.

Tabel 7.2 toont de armoedepercentages voor twee huishoudenstypen, waarbij de alleenstaanden naar leeftijd zijn uitgesplitst. Ten aanzien van alleenstaanden jonger dan 30 jaar werd eerder de volgende verwachting uitgesproken:

*Jonge alleenstaanden zijn in liberale en corporatistische staten vaker arm dan in sociaal-democratische landen. In de liberale landen worden deze jongeren geconfronteerd met een laag en selectief voorzieningenniveau; in de corporatistische landen hebben zij door de koppeling met het arbeidsverleden minder vaak recht op loongerelateerde uitkeringen en zijn ze aangewezen op het kariger sociale vangnet.*

De hypothese vindt in de empirische resultaten slechts beperkte steun. Indien wordt uitgegaan van de nationale beleidsnormen, is het armoedepercentage onder alleenstaanden weliswaar zeer laag in de sociaal-democratische landen, maar dat geldt ook voor de corporatistische verzorgingsstaten en het Verenigd Koninkrijk. Afgemeten aan het Nederlands sociaal minimum zijn de armoedepercentages in Denemarken en Noorwegen zoals verwacht het laagst (resp. 6% en 10%), maar dat van Zweden wijkt niet af van de corporatistische staten en Nederland. Indien de veronderstelling juist is dat het cijfer in Zweden door conjuncturele oorzaken in het meetjaar relatief hoog is – door de oplopende jeugdwerkloosheid tijdens de recessie, die dit land relatief zwaar trof -, is het resultaat op basis van dit criterium nog het meest in overeenstemming met de hypothese. De uitkomsten op basis van de OECD-grens zijn echter geheel tegen de verwachting in: het armoedepercentage in de drie sociaal-democratische verzorgingsstaten is bij jonge alleenstaanden hoger dan in alle andere landen.

Voor de oudere alleenstaanden beneden de pensioenleeftijd was de hypothese:

*Voor alleenstaanden van 30-64 jaar is het risico op armoede in de sociaal-democratische en de corporatistische landen vergelijkbaar, terwijl het in de liberale landen relatief hoog is. Anders dan de jongeren, heeft deze groep in de corporatistische landen veelal wel voldoende rechten opgebouwd, en komt daardoor langdurig voor hoge uitkeringen in aanmerking.*

Op basis van de OECD-grens moet de hypothese goeddeels worden verworpen. Er is sprake van een driedeling, waarbij de laagste armoedepercentages worden aangetroffen in de Scandinavische landen, Nederland en België. In het laatste land is het armoederisico dus, zoals verwacht, vergelijkbaar met dat van de sociaal-democratische landen (5% à 8%). In de twee andere corporatistische landen is het niveau echter duidelijk hoger (12% in Frankrijk, 15% in Duitsland), maar ligt het nog wel ver onder het peil van de liberale staten (23% à 28%).

Aan de hand van de nationale beleidsnormen en het Nederlands sociaal minimum wordt de hypothese meer dan bevestigd: de armoedepercentages zijn in de corporatistische staten eerder lager dan hoger dan in de sociaal-democratische, een bevinding die op theoretische gronden lastig te duiden is. Het aandeel arme alleenstaanden varieert in de corporatistische landen tussen 5% en 13% volgens de nationale normen, en tussen 9% en 32% op grond van het Nederlandse sociaal minimum. In de sociaal-democratische landen is dit respectievelijk 2% à 18% en 25% à 34%. De liberale verzorgingsstaten, tenslotte, vormen bij deze twee criteria geen homogene groep. Op basis van de nationale beleidsnormen is het aandeel arme alleenstaanden uitsluitend in Australië en de Verenigde Staten hoger dan in de twee andere landengroepen. Aan de hand van het Nederlands sociaal minimum is het armoedepercentage onder alleenstaanden nog minder extreem: de liberale landen plaatsen zich ongeveer tussen de continentale en de sociaal-democratisch groep in.



Tabel 7.2 Armoederisico van enkele huishoudentypen, op basis van drie grenzen (armoedepercentage en afwijking van het gemiddelde per land)

soort huishouden (naar type verzorgingsstaat en land+meetjaar)	armoedegrens					
	OECD-grens		nationale beleidsnorm (95%)		Nederlands sociaal minimum (105%)	
	%	afwijking <sup>a</sup>	%	afwijking <sup>a</sup>	%	afwijking <sup>a</sup>
<b>alleenstaand, &lt; 30 jaar</b>						
<i>sociaal-democratisch</i>						
- Zweden (1992)	33	+20	2	-2	16	-4
- Noorwegen (1995) <sup>b</sup>	33	+22	2	0	10	-1
- Denemarken (1992)	29	+22	1	0	6	-2
<i>hybride</i>						
- Nederland (1996)	13	+5	8	+4	16	+5
<i>corporatistisch</i>						
- Duitsland (1994)	28	+16	3	-2	18	+5
- België (1992)	8	+2	3	-1	14	+2
- Frankrijk (1989)	15	-2	2	-2	15	-1
<i>liberaal</i>						
- Verenigd Koninkrijk (1995) <sup>b</sup>	22	-5	2	-2	33	+4
- Verenigde Staten (1994) <sup>b</sup>	28	+4	29	+17	15	+3
- Canada (1991)	25	+11	15	+6	20	+13
- Australië (1989)	14	-6	34	+22	29	+11
<b>alleenstaand, 30-64 jaar</b>						
<i>sociaal-democratisch</i>						
- Zweden (1992)	5	-8	18	+14	34	+14
- Noorwegen (1995) <sup>b</sup>	8	-3	11	+9	32	+21
- Denemarken (1992)	5	-2	2	+1	25	+17
<i>hybride</i>						
- Nederland (1996)	5	-3	5	+1	19	+8
<i>corporatistisch</i>						
- Duitsland (1994)	15	+3	13	+8	32	+19
- België (1992)	6	0	7	+3	9	-3
- Frankrijk (1989)	12	-5	5	+1	12	-4
<i>liberaal</i>						
- Verenigd Koninkrijk (1995) <sup>b</sup>	28	+1	2	-2	25	-4
- Verenigde Staten (1994) <sup>b</sup>	23	-1	29	+17	15	+3
- Canada (1991)	25	+11	16	+7	17	+10
- Australië (1989)	27	+7	22	+10	12	-6
<b>eenoudergezin, &lt;65 jaar</b>						
<i>sociaal-democratisch</i>						
- Zweden (1992)	10	-3	1	-1	16	-4
- Noorwegen (1995) <sup>b</sup>	22	+11	1	-1	35	+24
- Denemarken (1992)	12	+5	1	0	8	0
<i>hybride</i>						
- Nederland (1996)	41	+33	18	+14	47	+36
<i>corporatistisch</i>						
- Duitsland (1994)	47	+33	12	+7	47	+34
- België (1992)	6	0	9	+5	13	+1
- Frankrijk (1989)	42	+25	17	+13	39	+23
<i>liberaal</i>						
- Verenigd Koninkrijk (1995) <sup>b</sup>	68	+41	7	+3	67	+38
- Verenigde Staten (1994) <sup>b</sup>	50	+26	1	-11	26	+14
- Canada (1991)	45	+31	0	-9	23	+16
- Australië (1989)	44	+24	5	-7	41	+23

a Ten opzichte van het landelijk gemiddelde, in procentpunten.

b Bij de nationale minima is het cijfer van 1991 vermeld. In de Verenigde Staten betreft dit de beleidsnorm die in New York geldt.

Bron: LIS; CBS (IPO'96)

De laatste hypothese heeft betrekking op eenoudergezinnen:

*In de liberale en corporatistische staten zijn eenoudergezinnen relatief vaker arm, omdat zij minder mogelijkheden hebben fulltime te gaan werken (zorgtaken, weinig opvang) en dan zijn aangewezen op de karige residuele welfare, c.q. onvoldoende arbeidsverleden hebben opgebouwd om aanspraak te kunnen maken op de loongerelateerde voorzieningen.*

Als België buiten beschouwing blijft, klopt het beeld goed met de verwachting. Volgens alle criteria is het aandeel arme eenoudergezinnen in de sociaal-democratische landen het laagst, hoewel op basis van de nationale beleidsnormen het armoedepercentage in Canada en de Verenigde Staten vergelijkbaar is (1%). Noorwegen komt bij de OECD-grens en het Nederlands sociaal minimum hoger uit, maar dat is niet in strijd met de theoretische verwachting: dit land voldoet immers minder aan het ideaaltipe dan de andere twee sociaal-democratische landen.

Verder zijn twee resultaten opvallend. België kent op basis van de OECD-grens een zeer laag percentage armen onder de eenoudergezinnen: 6%, gelijk aan het totaal onder alle huishoudens. In de andere corporatistische en sociaal-democratische staten en Nederland ligt het armoederisico voor eenoudergezinnen op grond van dit criterium veel hoger (10% à 47%). De oorzaak ligt in het gegeven dat de Minimex-uitkering voor eenoudergezinnen relatief hoog is, omdat deze op hetzelfde niveau is vastgesteld als die voor paren (in 1997 ruim 2.100 gulden netto per maand). Dit verkleint het relatieve armoederisico voor eenoudergezinnen en is, naast de geringe algemene ongelijkheid, een van de oorzaken van het lage Belgische armoedepercentage op basis van de OECD-grens. Het gegeven dat het aandeel arme eenoudergezinnen op basis van de nationale normen in België niet heel laag is, indiceert echter dat deze groep de hoge bijstandsnorm niet altijd feitelijk ontvangt.

In de Verenigde Staten is het aandeel arme eenoudergezinnen afgemeten aan de nationale grenzen heel laag (1%), terwijl de arme groep onder de alleenstaanden volgens dit criterium juist omvangrijk was (29%). Het laatste wordt verklaard doordat de hoge norm van New York in veel andere staten niet wordt gehaald (zie figuur 7.3). Voor eenoudergezinnen zijn de normverschillen tussen staten kleiner en zorgt de *Aid to families with dependent children* (AFDC, thans opgevolgd door de *Temporary assistance to needy families*) ervoor dat de inkomens hoger liggen dan bij alleenstaanden.

## 7.6 Conclusies

Het bestaan van drie werelden van *welfare capitalism* – ook in dit hoofdstuk de centrale hypothese – wordt op basis van de armoedecijfers slechts gedeeltelijk bevestigd. Bij toepassing van de internationaal veel gehanteerde OECD-grens is er sprake van een tweedeling tussen de liberale groep enerzijds en de sociaal-democratische en corporatistische landen anderzijds. Die tweedeling komt overeen met de rangschikking van landen in termen van ongelijkheid, en men kan zich dan ook afvragen of de OECD-grens wel armoede meet. Door haar volstrekt relatieve karakter wordt immers voorbijgegaan aan wat Sen (1983) de absolute kern van armoede noemt – het overschrijden van een grens die de gangbare behoeften in een samenleving weergeeft (zie ook Vrooman en Snel 1999).

Als de grenzen van het Nederlandse sociaal minimum worden aangehouden, wordt de driedeling verstoord door de relatief lage armoedepercentages van Canada, en, in mindere mate, de Verenigde Staten. Dit is vooral een gevolg van hun hoge welvaartspeil, waardoor de Nederlandse armoedegrens betrekkelijk laag – onder de OECD-norm – ligt wanneer zij op de inkomensverdeling van deze landen wordt geprojecteerd.

Als het uitgangspunt de beleidsnormen in de betrokken landen zijn, spoort het beeld redelijk

met Esping-Andersen's typologie. Dit is conform de verwachting die in de inleiding werd uitgesproken: deze grens meet meer dan ongelijkheid en heeft geen hinder van de welvaartsverschillen, hetgeen bij gebruik van het Nederlands sociaal minimum wel het geval is. Omdat ieder land wordt beoordeeld op de eigen criteria, is dit wellicht de meest bevredigende operationalisatie van armoede – hoewel over de indicatoren die hier gekozen zijn, discussie mogelijk is (onder meer omdat in bepaalde landen niet gewerkt is met normbedragen, maar met empirisch vastgestelde niveaus).

Ten aanzien van de verschillen *binnen* de landenclusters komt de ordening bij de liberale landen goeddeels overeen met de verwachting, wanneer men uitgaat van de nationale beleidsnormen en de OECD-grens. Dit geldt echter niet voor het Verenigd Koninkrijk. Door de hoge mate van ongelijkheid kent dit land veel armoede op basis van de OECD-grens, terwijl het door zijn relatief lage bijstandsniveau op basis van de eigen beleidsnormen juist weinig armen telt.

Bij toepassing van het Nederlandse sociaal minimum spoort de rangordering van de liberale landen echter niet met de verwachting. Door het hoge absolute welvaartsniveau aldaar is het armoedepercentage in de Verenigde Staten en Canada volgens deze grens vrij laag.

In de sociaal-democratische landen ligt het armoedepercentage volgens alle grenzen, zoals verwacht, in Noorwegen iets hoger dan in Denemarken. Zweden komt, anders dan werd verondersteld, hoger uit. Behalve met een typisch kenmerk van het Zweedse bestand (opgebouwd uit 'tax units') heeft dit vermoedelijk te maken met de ongunstige economische situatie en het verhoudingsgewijs sterk oplopend aantal uitkeringsgerechtigden aan het begin van de jaren negentig.

De corporatistische landen ontlopen elkaar conform de verwachting niet veel, wanneer de eigen beleidsnormen of het Nederlands sociaal minimum als armoedegrens worden gebruikt. Bij de OECD-armoedegrens zijn de verschillen zeer groot: België heeft het laagste armoedecijfer van alle landen, Duitsland kent tweemaal zo veel arme huishoudens, Frankrijk bijna driemaal zoveel. Dit stemt overeen met de verschillen tussen deze landen volgens de ongelijkheidsmaatstaven in hoofdstuk 5.

Indien het accent op *Nederland* wordt gelegd, kan worden vastgesteld dat het armoedepercentage naar internationale maatstaven laag tot matig is. Als de grens wordt gelegd op 95% van het sociaal minimum, is het armoedepercentage het laagst van alle onderzochte landen (4%). Wordt de grens verhoogd tot 105% van het sociaal minimum, dan neemt het percentage in Nederland sterk toe door de omvangrijke groep uitkeringsontvangers met een minimum-inkomen. Op basis van deze grens behoort Nederland tot de internationale middenmoot: Nederland telt dan 11% arme huishoudens. Ook wanneer de armoedegrens op de helft van het gemiddelde inkomen wordt gesteld (8%) of wanneer in alle landen wordt uitgegaan van de nationale beleidsnormen, behoort Nederland tot de landen met weinig armoede, hoewel met name Denemarken lager uitkomt.

Tenslotte blijken niet alle hypothesen ten aanzien van *risicogroepen* door het empirisch materiaal te worden bevestigd. Werkende armen komen niet, zoals verwacht, in alle liberale verzorgingsstaten voor. Zij vormen wel een substantiële groep in de Verenigde Staten, waar 15% van de werkenden onder de OECD-grens verkeert. Deze vorm van armoede is echter relatief: afgemeten aan de maatstaven die in Nederland gelden, is het grootste deel van de Amerikaanse 'working poor' niet arm.

Voor inactieven onder de pensioenleeftijd blijkt het risico op armoede, zoals verwacht, het hoogst in de liberale landen en het laagst in de sociaal-democratische verzorgingsstaten. België sluit zich bij deze laatste landengroep aan, Duitsland (en Nederland) heeft de gepostuleerde tussenpositie. Ook conform de verwachting is dat de tegenstellingen tussen de typen verzorgingsstaten bij oudere inactieven minder groot is, omdat veel landen een redelijke inkomensbescherming voor gepensioneerden hebben. Voor eenoudergezinnen is de armoedekans in de sociaal-democratische landen, zoals voorspeld, kleiner dan in de corporatistische en liberale landen. Ook hier sluit België echter aan bij de sociaal-democratische landengroep, mede door het hoge niveau van de *Minimex*-uitkering voor deze groep.

## Noten

- 1 Ook andere aspecten van de verdeling, zoals de scheefheid en de gepiekttheid, spelen hierbij een rol.
- 2 Hierbij moet overigens wel worden bedacht dat er tussen landen verschillen kunnen bestaan in hetgeen uit dit bedrag bekostigd moet worden. Een analyse van het *vrij* besteedbare inkomen zou daardoor tot een ander beeld kunnen leiden, bijvoorbeeld doordat eigen bijdragen, subsidies en kwijtscheldingsregelingen (voorzieningen in de sfeer van het tertiair inkomen) tussen landen uiteenlopen. In de hier gehanteerde meting van het besteedbare inkomen is wél rekening gehouden met de heffingen ten behoeve van de collectief gedekte ziektekostenregelingen.
- 3 Delen van paragrafen 2 tot en met 4 verschenen eerder in de *Armoedemonitor 1998* (SCP/CBS 1998), en in Wildeboer Schut en Vrooman (1998).
- 4 Een punt van aandacht betreft de gevoeligheid van de samenstelling van de armoedepopulatie voor de equivalentieschaal. In de nationale beleidsnormen, waaronder de Nederlandse, is deze schaal institutioneel gegeven. Ten aanzien van de OECD-grens is uit eerder onderzoek gebleken dat de rangschikking van landen in termen van armoede relatief ongevoelig is voor de equivalentieschaal, maar dat de samenstelling van de arme populatie er wel door wordt beïnvloed. De Vos en Zaidi (1997: 332) concluderen dat de hier gebruikte schaal redelijk voldoet: "As a pragmatic choice, the modified OECD-scale appears to be a reasonable compromise."
- 5 Het verschil tussen de hoogste en de laagste waarde is bij jongere inactieven 63 procentpunten volgens de OECD-grens, 37 volgens de nationale beleidsnormen en 62 volgens het Nederlands sociaal minimum. Bij gepensioneerden is dit respectievelijk 38, 40 en 45 procentpunten. De spreiding rond het gemiddelde (standaarddeviatie) is 24,2, 12,0 en 18,6 voor de drie armoedegrenzen bij jongere inactieven, en 12,9, 15,5 en 15,4 bij de gepensioneerden. Volgens de OECD-grens en het Nederlandse sociaal minimum zijn de landentegenstellingen bij gepensioneerden derhalve kleiner dan bij jongere inactieven, op grond van de nationale beleidsnormen zijn ze ongeveer vergelijkbaar.



### 8.1 De traditionele functies van de verzorgingsstaat

De westerse verzorgingsstaten zijn in de jaren tachtig en negentig zwaar onder vuur komen te liggen. Veel van de sociale en economische problemen waarmee de West-Europese landen worstelden, werden mede, en soms zelfs in de eerste plaats, toegeschreven aan de gebrekkig functionerende verzorgingsstaten. Of het nu gaat om de hoge werkloosheid, de lage participatiegraad, de trage economische groei, de hoge collectievelastendruk of de omvangrijke staats-schuld, voor elk van deze problemen werd niet zelden met de beschuldigende vinger naar de verzorgingsstaat gewezen. Terwijl de verzorgingsstaat in de jaren zeventig nogal eens werd bekritiseerd omdat hij onvoldoende in staat was de sociaal onwenselijke gevolgen van de vrije markt te compenseren, werd hem in de jaren tachtig en negentig juist verweten een soepele werking van het marktmechanisme in de weg te staan. Anders gezegd, van oplossing voor de problemen van een moderne kapitalistische maatschappij is de verzorgingsstaat steeds meer zelf tot probleem geworden en wordt van meer marktwerking juist de oplossing verwacht. Door de vele, vaak overigens terechte, kritiek op het functioneren van de verzorgingsstaat, dreigt echter uit het zicht te verdwijnen waarom hij ooit in het leven is geroepen. Met alle gebreken die er aan de hedendaagse verzorgingsstaat kleven, is het immers onloochenbaar dat ook een vrije, ongereguleerde markt tal van feilen kent. Men hoeft zich slechts voor te stellen hoe een moderne samenleving zonder de instituties en arrangementen van de verzorgingsstaat eruit zou zien, om zich te realiseren dat de verzorgingsstaat, als hij niet zou hebben bestaan, alsnog in het leven zou worden geroepen. Een ontwikkelde, moderne samenleving zonder verzorgingsstaat is eenvoudigweg niet denkbaar.

Alle aandacht voor de gebreken ervan heeft de laatste tien jaar de vraag enigszins naar de achtergrond gedrongen in welke mate de verzorgingsstaat zijn traditionele beschermende taken vervult. De constatering dat een groot deel van het nationaal inkomen van een land wordt besteed aan sociale zekerheid of dat de inkomensverdeling, zoals die op de markt tot stand komt, aanzienlijk wordt gecorrigeerd, geldt veeleer als een aanwijzing voor de verstorende werking dan voor het succes van de desbetreffende verzorgingsstaat. In deze studie stonden juist de traditionele doelstellingen centraal: bescherming tegen inkomensderving, bestrijding van armoede en het beperken van sociale ongelijkheid.

Het is al lang bekend dat de mate waarin de verzorgingsstaat deze traditionele functies vervult, tussen de rijke westerse landen sterk uiteenloopt. Dit is voor verschillende onderzoekers aanleiding geweest om de verzorgingsstaten in een aantal typen onder te verdelen. Zo onderscheidde Titmuss in de jaren zeventig drie modellen: het 'residual welfare' model, het 'industrial achievement' model en het 'institutional redistributive' model (Titmuss 1974). In het eerste model omvat de verzorgingsstaat niet meer dan een sociaal vangnet, in het tweede richt hij zich vooral op de bescherming van (ex-)werknemers en in het derde model omvat de beschermende werking de gehele bevolking.

De laatste jaren heeft de driedeling die Esping-Andersen in zijn boek *The three worlds of welfare capitalism* (1990) heeft opgesteld, veel aandacht gekregen. Esping-Andersen baseert zijn onderverdeling minder dan Titmuss op de traditionele, beschermende functies van de verzorgingsstaat en meer op de achterliggende politieke en maatschappelijke verhoudingen en op de relatie met de arbeidsmarkt en het werkgelegenheidsbeleid. Dit neemt niet weg dat zijn indeling in een liberaal, een corporatistisch en een sociaal-democratisch regime grotendeels overeenkomt met de drie verzorgingsstaatmodellen van Titmuss.

## 8.2 Drie werelden van verzorgingsstaatkapitalisme, plus Nederland

Esping-Andersen's onderscheid van drie verzorgingsstaatreghimes is ideaaltypisch van aard en slechts in beperkte mate gebaseerd op een empirische analyse van de verschillen en overeenkomsten tussen de verzorgingsstaten. In deze studie is gepoogd, uitgaande van de criteria die Esping-Andersen hanteert voor zijn driedeling, de feitelijke verschillen tussen verzorgingsstaten in kaart te brengen. Daartoe is van elf verzorgingsstaten op uiteenlopende aspecten de maat genomen.

In hoofdstuk 2 is onderzocht in hoeverre er, uitgaande van de institutionele kenmerken van de verzorgingsstaten, inderdaad sprake is van een clustering van landen in drie typen. Hiermee is gepoogd een betere empirische onderbouwing te geven aan de drie verzorgingsstaattypen van Esping-Andersen. Daartoe is een principaalcomponentenanalyse uitgevoerd op 58 institutionele kenmerken van elf westerse verzorgingsstaten, te weten Australië, België, Canada, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Nederland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zweden. De keuze van deze landen is gebaseerd op de centrale rol van deze landen in Esping-Andersen's typologie, en op de beschikbaarheid van vergelijkbare empirische gegevens over de inkomensverdeling, die benodigd zijn voor de verdere analyses in deze studie. De institutionele kenmerken waarop de landen met elkaar zijn vergeleken, betreffen de financiering van de verzorgingsstaat (o.a. belastingtarieven), de regulering en structuur van de arbeidsmarkt (o.a. minimumloon, dekkingsgraad CAO's, arbeidsparticipatie van vrouwen en aandeel van de dienstensector), en het niveau en de dekking van de socialezekerheidsregelingen voor ouderdom, nabestaanden, kinderen, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en bijstand.

De gegevens die voor de empirische institutionele analyse zijn gebruikt, hebben betrekking op het begin van de jaren negentig. De reden daarvoor is, dat ook de analyses van de inkomensverdeling en armoede het vervolg van de studie grotendeels op het begin van de jaren negentig betrekking hebben. Overigens vormt een analyse op basis van gegevens uit het begin van de jaren negentig al een actualisering van de oorspronkelijke beperkte analyse van Esping-Andersen (1990), die op het begin van de jaren tachtig betrekking had.

In grote lijnen levert de analyse van deze karakteristieken van de verzorgingsstaat een bevestiging op van de driedeling van Esping-Andersen, zij het dat er enkele niet onbelangrijke verschillen zijn. Zweden, Denemarken en Noorwegen vormen een cluster van sociaal-democratische verzorgingsstaten. Binnen dit cluster blijkt Zweden zijn positie als land dat het ideaaltype het dichtst nadert, te moeten delen met Denemarken. Noorwegen heeft een minder uitgesproken sociaal-democratisch karakter. Duitsland, België en Frankrijk vormen een cluster van corporatistische verzorgingsstaten, waarbinnen geen verdere rangorde naar 'zuiverheid' kan worden aangebracht. De resterende vier landen – het Verenigd Koninkrijk, Canada, Australië en de Verenigde Staten – vormen een liberaal Angelsaksisch cluster. De Verenigde Staten blijkt, zoals verwacht, de liberale verzorgingsstaat bij uitstek te zijn, op korte afstand gevolgd door Australië. Het Verenigd Koninkrijk en Canada staan beduidend verder af van het liberale ideaaltype en hebben ook enkele institutionele kenmerken gemeen met de sociaal-democratische verzorgingsstaten.

Met de indeling van Nederland lijkt Esping-Andersen enigszins te worstelen. Hoewel hij ertoe neigt Nederland bij de corporatistische landen in te delen, onderkent hij dat Nederland ook enkele meer sociaal-democratische kenmerken heeft. De empirische analyse bevestigt dat Nederland als een hybride verzorgingsstaat moet worden beschouwd, die ongeveer halverwege tussen het sociaal-democratische en het corporatistische type in ligt.



Op basis van deze analyse van institutionele kenmerken kan dus inderdaad van drie verzorgingsstaattypen worden gesproken, zij het dat Nederland daarbuiten valt.

### 8.3 Reikwijdte en data

De indeling van de elf onderzochte verzorgingsstaten in drie clusters plus Nederland als hybride verzorgingsstaat is als uitgangspunt genomen voor de empirische analyses in de rest van deze studie. Terwijl de traditionele functies van de verzorgingsstaat ten aanzien van inkomensbescherming en inkomenshervdeling in de analyse van Esping-Andersen een ondergeschikte rol spelen, is in deze studie juist onderzocht in welke mate Esping-Andersen's typologie ook voor deze functies relevant is. In hoofdstuk 3 is daartoe een aantal hypothesen geformuleerd die grosso modo als strekking hebben dat de traditionele functies het 'beste' worden vervuld door de sociaal-democratische verzorgingsstaten en het 'slechtste' door de liberale verzorgingsstaten, terwijl de corporatistische verzorgingsstaten een tussenpositie innemen. De verwachting is dat binnen de clusters de landen die het ideaaltipe het dichtst benaderen, de meest extreme scores laten zien. Dat wil zeggen dat Zweden en Denemarken op basis van de hypothesen het ene uiterste van het spectrum vormen en de Verenigde Staten het andere uiterste. Nederland wordt een plaats tussen de sociaal-democratische en de corporatistische verzorgingsstaten toebedacht.

De hypothesen die worden getoetst, hebben achtereenvolgens betrekking op de inkomenshervdeling via belastingen en sociale zekerheid, de mate van ongelijkheid van de besteedbare huishoudensinkomens, het niveau van de sociale welvaart (als combinatie van inkomensniveau en inkomensgelijkheid) en de omvang van de armoede. De aandacht beperkt zich daarmee tot effecten van de verzorgingsstaat op de hoogte en verdeling van (besteedbare) inkomens. Een andere zeer belangrijke functie van de verzorgingsstaat, de verstrekking van voorzieningen op het gebied van gezondheidszorg, bejaardenzorg, onderwijs, huisvesting, kinderopvang en dergelijke, blijft buiten beschouwing. Deze studie heeft dan ook geenszins de pretentie de effecten van verschillende typen verzorgingsstaat op alle aspecten van het individuele en collectieve welzijn te beschrijven. Het dit jaar verschijnende *Sociaal en Cultureel Rapport 2000* zal uitgebreid aandacht besteden aan een internationale vergelijking van andere collectieve voorzieningen.

Een andere beperking van deze studie is, dat verschillen in uitkomsten ten aanzien van de inkomensverdeling, het inkomensniveau en armoede uitsluitend worden gerelateerd aan het verzorgingsstaattipe. Uiteraard worden deze verschillen ook door vele andere kenmerken beïnvloed, zoals demografische en economische factoren (bv. bevolkingsomvang en -groei, leeftijdsopbouw, economische conjunctuur en sectorstructuur). Gezien het beperkte aantal van elf landen waarvoor de benodigde inkomensgegevens beschikbaar waren, is het echter niet mogelijk een (multivariate) analyse uit te voeren die met meerdere achtergrondkenmerken rekening houdt. Alleen wanneer een directe relatie tussen de uitkomsten van de analyses en een specifiek achtergrondkenmerk erg voor de hand ligt (zoals het effect van het aandeel ouderen in de bevolking op de uitgaven voor de sociale zekerheid), is hieraan expliciet aandacht besteed.

De empirische analyses van de inkomenseffecten van verschillende verzorgingsstaten zijn in deze studie uitgevoerd met gegevens uit de Luxembourg income study (LIS), een in Luxemburg gevestigde databank van microbestanden met inkomensgegevens van een aantal landen. De meeste analyses zijn uitgevoerd op bestanden uit het begin van de jaren negentig. Slechts voor een beperkt aantal landen (Canada, Duitsland, Nederland, Noorwegen, het

Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten) waren ten tijde van deze studie ook bestanden voor het midden van de jaren negentig beschikbaar.

LIS streeft ernaar de bestanden onderling zo goed mogelijk vergelijkbaar te maken. Niettemin hebben de bestanden van enkele landen beperkingen die een goede onderlinge vergelijking bemoeilijken. Dit geldt in het bijzonder voor de bestanden van Frankrijk, Canada en Zweden, waarin gegevens over sociale premies ontbreken, terwijl in het Zweedse bestand tevens een afwijkende huishoudensdefinitie wordt gehanteerd. De uitkomsten voor deze landen dienen daarom met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

Voor Nederland is geen gebruikgemaakt van het bestand dat onderdeel is van LIS (het Sociaal-economisch panel (SEP) van het CBS), maar van het Inkomenspanelonderzoek (IPO, eveneens van het CBS). De reden daarvoor is dat de omvang en betrouwbaarheid van de door de fiscus verstrekte inkomensgegevens in het IPO een grotere nauwkeurigheid garanderen dan het SEP.

In de volgende vier paragrafen worden de belangrijkste resultaten van de empirische toetsing van de verschillende hypothesen samengevat. In paragraaf 8.8 worden de uitkomsten van de afzonderlijke analyses nogmaals tezamen in ogenschouw genomen om op basis daarvan een meer algemeen oordeel te vellen over de bruikbaarheid van Esping-Andersen's driedeling voor de beoordeling van de mate waarin verzorgingsstaten hun traditionele functies vervullen. In de slotparagraaf wordt kort ingegaan op de relevantie van de analyses voor een beoordeling van de huidige verzorgingsstaat.

#### 8.4 Inkomensherverdeling

De inkomensoverdrachten via het stelsel van sociale zekerheid en de belastingheffing gaan in een ontwikkelde verzorgingsstaat gepaard met een omvangrijke herverdeling van inkomens van hogere naar lagere inkomensgroepen. Op voorhand kan men verwachten dat in de sociaal-democratische verzorgingsstaten de mate van inkomensnivellering het grootst is, gevolgd door Nederland en de corporatistische verzorgingsstaten, en het geringst in de liberale verzorgingsstaten.

Deze theoretische verwachtingen worden door de empirische analyse slechts ten dele bevestigd. In tegenstelling tot de verwachtingen voeren niet het sociaal-democratische Zweden of Denemarken, maar het corporatistische België en Duitsland de ranglijst aan. In België wordt de inkomensongelijkheid zoals die op de markt tot stand komt, via de belastingen en de sociale zekerheid met bijna de helft (46%) gereduceerd en in Duitsland met 42%. In het algemeen blijkt er geen systematisch verschil te bestaan tussen de sociaal-democratische en de corporatistische verzorgingsstaten. Hierbij moet worden aangetekend dat de mate van inkomensherverdeling via de belastingen en sociale zekerheid voor Zweden waarschijnlijk wordt onderschat, doordat er geen gegevens over de sociale premies beschikbaar zijn. In overeenstemming met de hypothese worden in de liberale landen de inkomensverschillen door de sociale zekerheid en belastingen het minst gereduceerd, in de Verenigde Staten, bijvoorbeeld, met niet meer dan 28%. Het Verenigd Koninkrijk lijkt in dit opzicht echter meer op een corporatistische of sociaal-democratische dan op een liberale verzorgingsstaat.

Dat het verwachte onderscheid tussen de sociaal-democratische en de corporatistische landen niet blijkt te bestaan, moet worden verklaard uit de grote invloed van de *omvang* van de sociale uitgaven op de mate van inkomensherverdeling. Vanwege het passieve karakter van de corporatistische verzorgingsstaten zijn in deze landen veel huishoudens afhankelijk van een sociale uitkering. Daarnaast is ook de vergrijzing van de bevolking van invloed op de omvang van de

uitgaven voor sociale zekerheid. De mate waarin de sociale uitkeringen vooral aan de huishoudens met de laagste primaire inkomens ten goede komen, loopt tussen de verschillende landen echter niet veel uiteen. De inkomensherverdeling via de belastingen en sociale premies legt veel minder gewicht in de schaal, zodat verschillen tussen de landen ten aanzien van de gemiddelde lastendruk en de progressiviteit van de heffingen er niet veel toe doen.

### 8.5 Inkomensongelijkheid

De hoofdhypothese die in de analyse van de inkomensongelijkheid wordt getoetst, luidt dat sociaal-democratische verzorgingsstaten het minst ongelijk zijn, op vrij korte afstand gevolgd door de corporatistische groep, terwijl de inkomensverschillen in de liberale verzorgingsstaten het grootst zijn. Op basis van de ongestandaardiseerde inkomensverdeling, waarin niet wordt gecorrigeerd voor verschillen in huishoudensgrootte, wordt deze veronderstelling echter niet bevestigd. Nederland en België blijken duidelijk de minste ongelijkheid te hebben, en het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten de meeste. Daartussenin bevindt zich een brede middengroep, waarbij met name de middelmatige relatieve ongelijkheid van de Scandinavische landen in strijd is met de verwachting. Ook de grote ongelijkheid in het Verenigd Koninkrijk spoort niet met de onderstellingen op basis van de empirische landentypologie.

Door te standaardiseren voor verschillen in huishoudensgrootte en de huishoudensinkomens vervolgens toe te rekenen aan alle huishoudensleden, krijgt de hoofdhypothese meer steun. De Scandinavische landen behoren dan tot de minst ongelijke groep, Duitsland en Frankrijk worden in het midden geplaatst, en de Angelsaksische landen zijn het meest ongelijk. Nederland bevindt zich, als hybride verzorgingsstaatype, zoals verwacht tussen het Scandinavische cluster enerzijds en Duitsland en Frankrijk anderzijds. België is de belangrijkste uitzondering op het verwachte beeld. Dit land is het minst ongelijk en past daardoor ook niet in het verwachte corporatistische patroon.

De subhypothesen, die betrekking hebben op rangordening binnen de clusters van landen, vinden ook na standaardisatie en toerekening geen bevestiging. Binnen de groep sociaal-democratische verzorgingsstaten is Noorwegen, anders dan verwacht, niet duidelijk ongelijker dan Zweden en Denemarken, indien men uitgaat van vergelijkbare meetjaren (1991/1992). Binnen de groep corporatistische verzorgingsstaten is de spreiding groot. Eigenlijk bevindt alleen Duitsland zich op de verwachte positie in de rangordening naar ongelijkheid, vrij dicht bij de Scandinavische landen. België valt, zoals gezegd, door de geringe ongelijkheid volledig buiten het verwachte patroon, terwijl de inkomensongelijkheid in Frankrijk zo groot is dat die naar de Angelsaksische kant neigt.

Ook in de groep liberale verzorgingsstaten is de spreiding groot. Canada is het minst ongelijk, de Verenigde Staten het meest, en Australië heeft een tussenpositie. Hoewel de ongelijkheid in het Verenigd Koninkrijk in de loop van de jaren negentig wat afneemt en dit land na standaardisatie en toerekening ook minder extreem scoort dan in de ongestandaardiseerde verdeling, zijn de inkomensstegenstellingen daar veel groter dan men op grond van de verzorgingsstaatkenmerken zou verwachten. In de jaren tachtig zijn de inkomensverschillen in dit land beduidend sterker toegenomen dan elders. Aan het begin van de jaren tachtig was de inkomensongelijkheid in het Verenigd Koninkrijk, afgezet tegen die van de overige liberale verzorgingsstaten, meer in overeenstemming met de theoretische verwachting.

## 8.6 Sociale welvaart

De 'waardering' van een verzorgingsstaat wordt niet alleen bepaald door de mate waarin deze de maatschappelijke ongelijkheid vermindert, maar ook door de consequenties daarvan voor het materiële welvaartsniveau. In het meest extreme geval zou egalisering van alle inkomensverschillen ertoe kunnen leiden dat iedereen even arm is in plaats van even rijk.

In hoofdstuk 6 zijn allereerst de hypothesen getoetst dat er een negatieve samenhang bestaat tussen de mate van inkomensongelijkheid en het gemiddelde inkomensniveau, en dat zich daarbij een clustering naar type verzorgingsstaat voordoet. Inderdaad lijkt er sprake te zijn van een zekere afruil tussen inkomensongelijkheid en inkomensniveau. De liberale verzorgingsstaten, met een relatief grote mate van inkomensongelijkheid, hebben gemiddeld een wat hoger inkomensniveau dan de meer genivelleerde sociaal-democratische en corporatistische landen. Het Verenigd Koninkrijk en Australië passen echter niet goed in dit beeld: zij paren een grote mate van ongelijkheid aan een inkomensniveau dat niet hoger is dan in de corporatistische landen.

Het verband tussen inkomensnivellering en economische prestaties verdwijnt geheel indien men de aandacht richt op het tempo van economische groei per hoofd van de bevolking. Sociaal-democratische en corporatistische verzorgingsstaten als Denemarken, Noorwegen en Duitsland, en het hybride Nederland blijken het dan zelfs beter te doen dan de liberale landen, al scoort Zweden op dit punt het slechtste.

De waardering van de verschillende combinaties van inkomensongelijkheid en inkomensniveau wordt uiteindelijk bepaald door het (subjectieve) belang dat men aan beide aspecten hecht. Zou men alleen waarde hechten aan het gemiddelde inkomensniveau, ongeacht de mate van inkomensongelijkheid (de 'maximean'-optie), dan staan de liberale verzorgingsstaten relatief hoog op de ranglijst van de sociale welvaart. De Verenigde Staten en Canada staan dan op nummer een en twee. Naarmate men meer belang hecht aan (kleine) inkomensverschillen, dalen de liberale verzorgingsstaten op de ranglijst en klimmen de sociaal-democratische, maar ook Nederland en België, omhoog. Bij een zeer sterke ongelijkheidsaversie neemt eerst Noorwegen en uiteindelijk Nederland de eerste plaats op de ranglijst in. De positie op de ranglijst van typisch corporatistische verzorgingsstaten, als Duitsland en Frankrijk, blijkt weinig te veranderen met de mate van ongelijkheidsaversie. Deze landen worden dus bij geen enkele voorkeur ten aanzien van de afruil tussen inkomensongelijkheid en inkomensniveau als beste aangemerkt, maar overigens ook nooit als slechtste. In Zweden is het gemiddelde inkomensniveau zo laag, dat dit land zich, ondanks de relatief kleine inkomensverschillen, steeds onderaan de ranglijst bevindt. Hetzelfde geldt voor het Verenigd Koninkrijk, maar dan vooral doordat de inkomensongelijkheid zeer groot en het gemiddelde inkomensniveau matig is. Afgezien van het Verenigd Koninkrijk en Zweden wordt de hypothese bevestigd dat de sociale welvaart het grootst is in de liberale verzorgingsstaten als men weinig aversie heeft tegen inkomensongelijkheid, en het grootst is in de sociaal-democratische verzorgingsstaten als men een sterke aversie heeft tegen inkomensverschillen.

Tot slot is de hypothese getoetst dat de verschillen tussen de verzorgingsstaattypen ten aanzien van inkomensongelijkheid en inkomensniveau samenhangen met verschillen in de voorkeuren van de bevolking. Hiertoe is gebruikgemaakt van gegevens uit het International social survey program (ISSP), een internationaal onderzoek van de publieke opinie over uiteenlopende thema's. Tot op zekere hoogte blijkt de veronderstelde samenhang inderdaad te bestaan. In de Europese corporatistische en sociaal-democratische verzorgingsstaten hecht de bevolking relatief veel belang aan vermindering van de inkomensongelijkheid en minder belang aan de economische

functie van inkomensverschillen, in de liberale verzorgingsstaten is dit andersom. De opvattingen van de Britse bevolking blijken echter het meest overeen te komen met die van de continentale Europese verzorgingsstaten.

Zweden en Canada vormen een uitzondering. De opvatting van de Zweedse bevolking duidt erop, dat zij van mening is dat deze verzorgingsstaat te ver is doorgeschooten. De Canadezen lijken daarentegen relatief tevreden met de wijze waarop hun land gematigde inkomensverschillen en een hoog inkomensniveau combineert.

### 8.7 Armoede

Het bestaan van drie werelden van 'welfare capitalism' wordt op basis van de armoedecijfers slechts gedeeltelijk bevestigd. De internationaal veel gehanteerde OECD-grens (de helft van het gemiddelde landelijke inkomen) laat een tweedeling zien tussen de liberale groep enerzijds en de sociaal-democratische en corporatistische landen anderzijds. De resultaten komen sterk overeen met de rangschikking van landen in termen van ongelijkheid, en men kan zich dan ook afvragen of de OECD-grens wel armoede meet. Door zijn volstrekt relatieve karakter wordt immers voorbijgegaan aan de absolute kern van armoede – het overschrijden van een grens die de gangbare behoeften in een samenleving weergeeft.

Als de grenzen van het Nederlandse sociaal minimum worden aangehouden, wordt de driedeling verstoord door de relatief lage armoedepercentages van Canada en, in mindere mate, de Verenigde Staten. Dit is vooral een gevolg van hun hoge welvaartspeil, waardoor de Nederlandse armoedegrens betrekkelijk laag – onder de OECD-norm – ligt wanneer zij op de inkomensverdeling van deze landen wordt geprojecteerd.

Als wordt uitgegaan van de beleidsnormen van de betrokken landen zelf, spoort het beeld redelijk met Esping-Andersen's typologie. Dit is conform de verwachting: deze grens meet meer dan ongelijkheid en heeft geen hinder van de welvaartsverschillen, hetgeen bij gebruik van het Nederlands sociaal minimum wel het geval is.

Ten aanzien van de verschillen binnen de landenclusters komt de ordening van de liberale landen goeddeels overeen met de verwachting, wanneer men uitgaat van de nationale beleidsnormen en de OECD-grens. Dit geldt echter niet voor het Verenigd Koninkrijk. Door de hoge mate van ongelijkheid kent dit land veel armoede op basis van de OECD-grens, terwijl het door het relatief lage bijstandsniveau op basis van de eigen beleidsnormen juist weinig armen telt.

Bij toepassing van het Nederlandse sociaal minimum spoort de rangordering van de liberale landen echter niet met de verwachting. Door het hoge absolute welvaartsniveau is het armoedepercentage in de Verenigde Staten en Canada volgens deze grens vrij laag.

In de sociaal-democratische landen ligt het armoedepercentage volgens alle grenzen, zoals verwacht, in Noorwegen iets hoger dan in Denemarken. Zweden komt, anders dan werd verondersteld, hoger uit. Behalve met een typisch kenmerk van het Zweedse bestand heeft dit vermoedelijk te maken met de ongunstige economische situatie en het verhoudingsgewijs sterk oplopende aantal uitkeringsgerechtigden aan het begin van de jaren negentig.

De corporatistische landen ontlopen elkaar conform de verwachting niet veel, wanneer de eigen beleidsnormen of het Nederlands sociaal minimum als armoedegrens worden gebruikt. Bij de OECD-armoedegrens zijn de verschillen echter zeer groot: België heeft het laagste armoedecijfer van alle landen, Duitsland kent tweemaal zo veel arme huishoudens, Frankrijk bijna driemaal zoveel.

Het armoedepercentage in Nederland is naar internationale maatstaven laag tot matig. Als de

armoedegrens wordt gelegd op 95% van het sociaal minimum, is het armoedepercentage in Nederland het laagst van alle onderzochte landen (4%). Wordt de grens verhoogd tot 105% van het sociaal minimum, dan neemt het armoedepercentage in Nederland sterk toe door de omvangrijke groep uitkeringsontvangers met een minimuminkomen. Op basis van deze grens behoort Nederland met 11% arme huishoudens tot de internationale middenmoot. Ook wanneer de armoedegrens op de helft van het gemiddelde inkomen wordt gesteld (8%) of wanneer in alle landen wordt uitgegaan van de nationale beleidsnormen, behoort Nederland tot de landen met weinig armoede, hoewel met name Denemarken lager uitkomt.

### 8.8 Twee of drie werelden van verzorgingsstaatkapitalisme?

Uit de samenvatting van de afzonderlijke hoofdstukken blijkt, dat de drie onderscheiden typen verzorgingsstaten slechts ten dele ook drie typen van inkomensbescherming en inkomenshervreiding representeren. Het enige land dat op bijna alle criteria aan het verwachte beeld beantwoordt, zijn de Verenigde Staten: van de onderzochte landen is de score van de Verenigde Staten op het terrein van inkomensgelijkheid, inkomensnivellering en armoede steeds een van de laagste. Alleen als ook het gemiddelde inkomensniveau een rol speelt (bij de sociale welvaart en bij armoede in absolute zin), staat de Verenigde Staten niet onderaan. De andere landen blijken echter minder gemakkelijk in te delen te zijn. Veelal blijkt een land op het ene terrein hoog en op een ander terrein lager te scoren. Dit wordt geïllustreerd in tabel 8.1 waarin de belangrijkste uitkomsten van deze studie zijn samengevat.

Tabel 8.1 Rangorde<sup>a</sup> van landen, naar institutionele kenmerken en resultaten van de verzorgingsstaat, circa 1990

rangorde op basis van institutionele kenmerken/land	gelijkheid		hervreiding	sociale welvaart			geringe armoede		
	ongestan-daardi-seerd	gestan-daardi-seerd	% nivel-lering	alge-meen <sup>b</sup>	gemid-deld inkomen	ongelijk-heids-aversie=2	OECD-norm	natio-nale norm	95% soc.mini-mum NL
1/2 Zweden	4	1-3	2/3	11	10	10	6	3-7	10
Denemarken	8	4	4	5	6	5	2	1	2
3 Noorwegen	6	1-3	7	2	4	3	4	2	4
4 Nederland	1/2	5	5	6	9	6	3	3-7	1
5/6/7 Duitsland	3	6	2/3	3/4	3	4	5	8	7
België	1/2	1-3	1	8/9	11	9	1	3-7	5/6
Frankrijk	5	8	.	7	8	7	8	3-7	8
8/9 Canada	7	7	8	1	2	1	7	10	3
Verenigd Koninkrijk	11	11	6	10	7	11	11	3-7	11
10 Australië	9	9	9	8/9	5	8	9	11	9
11 Verenigde Staten	10	10	10	3/4	1	2	10	9/11 <sup>c</sup>	5/6

a 1 is de hoogste en 11 de laagste plaats in de ranglijst.

b Op basis van paarsgewijze vergelijking van gegeneraliseerde Lorenz-curve.

c Het eerste cijfer heeft betrekking op de norm voor Texas, het tweede op de norm voor New York.

Bron: LIS; CBS (IPO'91) SCP-bewerking

In de eerste kolom zijn de elf landen gerangschikt naar type verzorgingsstaat, beginnend met de twee landen die het ideaaltipe van een sociaal-democratische verzorgingsstaat het dichtst naderen, Zweden en Denemarken, en eindigend met het archetype van een liberale verzorgingsstaat, de Verenigde Staten. In de volgende kolommen staat de rangorde van de landen op de besproken terreinen van inkomensbescherming en inkomensherverdeling vermeld. Nummer 1 krijgt het land dat het 'best' presteert, dat wil zeggen de minste ongelijkheid heeft, de primaire inkomensverschillen het sterkst reduceert, de hoogste sociale welvaart heeft of de laagste armoede kent. Nummer 11 is het land dat op het betrokken criterium het 'slechtst' scoort.

Om de tabel enigszins overzichtelijk te houden zijn voor ieder terrein maximaal drie rangordeningen opgenomen. De mate van gelijkheid heeft betrekking op respectievelijk de ongestandaardiseerde besteedbare huishoudensinkomens en de volgens de OECD-methode gestandaardiseerde huishoudensinkomens na toerekening aan personen. De ranglijst voor herverdeling heeft betrekking op het procentuele verschil in ongelijkheid tussen de secundaire (besteedbare) en de primaire inkomens. Voor de rangordening ten aanzien van sociale welvaart zijn in tabel 8.1 drie criteria gehanteerd. Het eerste betreft de paarsgewijze vergelijking van gegeneraliseerde Lorenz-curven, waarbij de aantallen plussen en minnen zijn gesaldeerd; het tweede betreft de hoogte van het gemiddelde besteedbare inkomen, dat een maatstaf is voor de sociale welvaart indien men geen gewicht toekent aan de verdeling van het inkomen (maximean); en het derde criterium betreft de hoogte van het gelijk verdeelde equivalente inkomen bij een ongelijkheidsaversie van twee. (Een oneindige ongelijkheidsaversie, oftewel de hoogte van het minimuminkomen, is niet als criterium opgenomen, omdat dit sterke overeenkomsten vertoont met een absoluut armoedecriterium.) Voor de rangordening naar armoede zijn drie armoedegrenzen gebruikt. De eerste grens is de OECD-norm van 50% van het gemiddelde besteedbare inkomen; de tweede grens is gebaseerd op de nationale criteria die in elk van de beschouwde landen worden gehanteerd; en de derde grens is 95% van het Nederlandse sociaal minimum.

Als de verschillende hypothesen ten aanzien van de drie typen verzorgingsstaten geldig zouden zijn, zou in iedere kolom in tabel 8.1 de nummering oplopen van boven naar beneden, dat wil zeggen dat Zweden en Denemarken steeds de laagste cijfers (d.w.z. de hoogste plaatsen) zouden hebben en de Verenigde Staten steeds een van de hoogste cijfers (d.w.z. een van de laagste plaatsen). Zoals opgemerkt, geldt dit voor de Verenigde Staten over het algemeen wel – met uitzondering van de sociale welvaart –, maar de verwachte toppositie voor Zweden en Denemarken komt uit tabel 8.1 niet naar voren. Ten aanzien van de mate van inkomensgelijkheid en inkomensherverdeling behoort Zweden nog wel tot de kopgroep, maar op het terrein van sociale welvaart bevindt Zweden zich in de onderste helft van de ranglijst. Dit wordt mede verklaard door de diepe economische recessie die Zweden aan het begin van de jaren negentig doormaakte, maar ook door het feit dat thuiswonende kinderen van 18 jaar en ouder in het beschikbare databestand als alleenstaande worden beschouwd. Denemarken behaalt vooral goede prestaties ten aanzien van armoede, maar is op het terrein van ongelijkheid, herverdeling en sociale welvaart op zijn best een subtopper.

Worden de drie typen verzorgingsstaten vergeleken – waarbij het hybride Nederland apart in beschouwing wordt genomen –, dan laat tabel 8.1 geen systematisch verschil in prestaties zien tussen de sociaal-democratische en de corporatistische verzorgingsstaten. Van de sociaal-democratische landen scoort Zweden, zoals gezegd, relatief goed met betrekking tot de gelijkheid en inkomensherverdeling, Denemarken met betrekking tot de armoede en Noorwegen met betrekking tot de sociale welvaart. Binnen de groep van corporatistische landen springt België eruit door de sterk genivelleerde inkomensverdeling en de geringe relatieve armoede. Duitsland behoort op een aantal aspecten tot de subtop, in het bijzonder ten aanzien van de

(ongestandaardiseerde) inkomensgelijkheid, de mate van inkomensnivellering en de sociale welvaart. Frankrijk is een typische middenmoter en beantwoordt daarmee nog het beste aan het van een corporatistisch land verwachte patroon.

Terwijl er dus geen duidelijke grens valt te trekken tussen de sociaal-democratische en de corporatistische verzorgingsstaten, is dit wel het geval bij het onderscheid tussen deze beide typen en de liberale verzorgingsstaten. Met uitzondering van de sociale welvaart en de absolute armoede op basis van het Nederlandse sociaal minimum, bevinden de liberale verzorgingsstaten zich bijna steeds onderaan de ranglijst. Zodra echter ook het absolute inkomensniveau een rol gaat spelen, verandert het beeld. Doordat twee van de vier liberale landen, de Verenigde Staten en Canada, een relatief hoog inkomensniveau hebben, scoren zij ten aanzien van de sociale welvaart en de absolute armoede wel goed. Als men bij het meten van sociale welvaart uitsluitend het gemiddelde inkomensniveau laat meewegen, staan de Verenigde Staten en Canada zelfs bovenaan de ranglijst. Maar ook als men aan de ongelijkheid van de inkomens een behoorlijk gewicht toekent (een ongelijkheidsaversie van 2), staat Canada bovenaan en neemt de Verenigde Staten een middenpositie in. Ook als men 95% van het Nederlandse sociaal minimum als armoedegrens hanteert, bevinden Canada en de Verenigde Staten zich in de bovenste helft van de ranglijst. Het Verenigd Koninkrijk en Australië onderscheiden zich met hun betrekkelijk lage gemiddelde inkomensniveau echter niet van de sociaal-democratische en corporatistische verzorgingsstaten. Daardoor scoren deze landen ook ten aanzien van de sociale welvaart en de absolute armoede laag.

Aangezien uit de analyses geen systematisch verschil tussen de sociaal-democratische en de corporatistische verzorgingsstaten naar voren komt, bevindt Nederland als hybride verzorgingsstaat zich niet zozeer tussen beide typen als wel te midden van de gezamenlijke groep van sociaal-democratische en corporatistische verzorgingsstaten. Met betrekking tot de meeste criteria komt Nederland net onder de top van de ranglijst uit. Alleen wanneer bij het meten van de sociale welvaart aan het gemiddelde inkomen een groot gewicht wordt toegekend, bevindt Nederland zich in de achterhoede. Wordt als armoedegrens 95% van de Nederlandse bijstandsnorm gehanteerd, dan scoort Nederland van alle landen het best. Dit is niet zo verwonderlijk, aangezien de bijstand nu eenmaal is bedoeld om iedereen van een bestaansminimum te voorzien en het aantal huishoudens dat zich daaronder bevindt, tot een minimum te beperken. Wordt de armoedegrens opgetrokken naar 105% van het sociaal minimum, zodat (bijna) alle huishoudens in Nederland die van één minimumuitkering afhankelijk zijn, als arm worden beschouwd, dan zakt Nederland naar een gedeelde derde plaats (zie figuur 7.1 in hoofdstuk 7).

Vergelijkt men in tabel 8.1 de verschillende ranglijsten, dan komt de rangordening naar de armoede op basis van de nationale beleidsnormen nog het best overeen met de volgorde die op grond van de institutionele kenmerken van de verschillende landen werd verwacht. De sociaal-democratische landen staan hier bovenaan en de liberale onderaan (met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk), terwijl de corporatistische landen een middenpositie innemen. Deze conclusie is in zoverre niet verrassend, dat van de gebruikte criteria de nationale armoedenormen het nauwst samenhangen met de institutionele vormgeving van de diverse verzorgingsstaten. Ook de volgorde op basis van de gestandaardiseerde inkomensongelijkheid verschilt weinig van de verwachtingen, met uitzondering van België, dat hier opvallend goed scoort.

De rangordening naar sociale welvaart komt het minst overeen met de volgorde van sociaal-democratisch via corporatistisch naar liberaal type. Dit wordt verklaard door het feit, dat de



hoogte van de sociale welvaart mede wordt bepaald door het (gemiddelde) inkomensniveau van landen. Aangezien bij de indeling van de landen naar verzorgingsstaatype geen rekening is gehouden met verschillen in inkomensniveau, is het niet verwonderlijk dat, naarmate men meer gewicht toekent aan dit inkomensniveau, de rangorde van landen minder samenhang vertoont met het type verzorgingsstaat.

Resumerend levert deze studie een bevestiging op van het bestaan van drie typen verzorgingsstaten, die van elkaar verschillen in zulke institutionele kenmerken als de dekkinggraad van de sociale zekerheid, de hoogte en duur van uitkeringen, de mate van selectiviteit dan wel universaliteit van sociale verzekeringen, het activerende arbeidsmarktbeleid, de regulering van de arbeidsmarkt, en de koppeling van de levensstandaard aan de positie op de arbeidsmarkt (decommodificatie). De indeling in drie verzorgingsstaattypen die Esping-Andersen baseerde op de situatie aan het begin van de jaren tachtig, blijkt ook tien jaar later, aan het begin van de jaren negentig, in empirische zin nog geldingskracht te hebben.

Wanneer de aandacht wordt gericht op de mate waarin de verzorgingsstaat in de verschillende landen de traditionele functies op het terrein van inkomens(her)verdeling en armoedebestrijding vervult, blijkt deze driedeling echter minder te voldoen. Alleen ten aanzien van de omvang van de armoede op basis van de nationale criteria en de (gestandaardiseerde) inkomensongelijkheid scoren de sociaal-democratische landen het beste, de liberale het slechtste en nemen de corporatistische landen een middenpositie in. De andere criteria waarop het functioneren van de verzorgingsstaten is beoordeeld, geven veeleer aanleiding tot een simpele tweedeling in een liberaal Angelsaksisch type en een continentaal Europees type. De Angelsaksische landen worden dan in vergelijking tot de continentale Europese landen gekenmerkt door een beperkte herverdeling via de verzorgingsstaat, een grote mate van inkomensongelijkheid en een hoge relatieve armoede. Ten aanzien van de sociale welvaart scoren twee van de Angelsaksische landen, Canada en de Verenigde Staten, wel relatief hoog.

Deze conclusie is zeker geen reden om de typologie van Esping-Andersen te verwerpen. Zoals eerder opgemerkt, heeft Esping-Andersen zijn typologie immers niet zozeer ontworpen met het oog op de traditionele inkomensbeschermende en -herverdelende functies van de verzorgingsstaat, maar veeleer met het oog op de samenhang tussen de verzorgingsstaat, de maatschappelijke stratificatie en de arbeidsmarkt. Deze studie beoogde nadrukkelijk niet om de relevantie van Esping-Andersen's typologie voor *deze* aspecten van een moderne kapitalistische maatschappij te onderzoeken. Indien men vooral is geïnteresseerd in de mate waarin verzorgingsstaten de traditionele functies van inkomensbescherming, armoedebestrijding en reductie van inkomensverschillen vervullen, kan men echter veeleer spreken van twee in plaats van drie 'werelden van verzorgingsstaatkapitalisme'.

### 8.9 De verzorgingsstaat aan het begin van de 21e eeuw

De empirische analyses in deze studie hebben voor een groot deel betrekking op de situatie aan het begin van de jaren negentig. Dit roept de vraag op in hoeverre de hierboven gepresenteerde uitkomsten tien jaar later, aan het begin van de eenentwintigste eeuw, nog actualiteitswaarde hebben.

Om hierin enig inzicht te verkrijgen is het allereerst goed eraan te herinneren dat in enkele hoofdstukken ook de prestaties van de verzorgingsstaat rond 1995 zijn onderzocht. Doordat niet voor alle landen gegevens voor beide jaren beschikbaar waren, kan echter geen volledig beeld van de ontwikkelingen in de eerste helft van de jaren negentig worden geschetst.

Voorzover dit wel mogelijk is, duiden de analyses op slechts beperkte veranderingen tussen

circa 1990 en 1995. In sommige opzichten zijn de verschillen tussen de onderzochte landen wat kleiner geworden. Zo zijn ten aanzien van de inkomensongelijkheid Noorwegen, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk iets naar het midden opgeschoven; de positie van de Verenigde Staten is echter nog extremer geworden. Ten aanzien van de sociale welvaart is de relatieve positie van Nederland wat verbeterd en van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk wat verslechterd, voornamelijk door verschillen in groeitempo van het gemiddelde inkomen. De beschouwde periode (circa vijf jaar) is echter te kort om op grond hiervan conclusies te kunnen trekken over structurele veranderingen in de relatieve prestaties van de verschillende landen. Zo worden veranderingen in de eerste helft van de jaren negentig mede bepaald door een neergaande conjunctuurbeweging, waarvan zowel de fasering als de geprononceerdheid tussen de landen uiteenloopt. De economische teruggang in de eerste helft van de jaren negentig trof Duitsland en Zweden bijvoorbeeld relatief sterk, in het eerste geval als nasleep van de hereniging met Oost-Duitsland, in het tweede geval als uitvloeisel van de teloorgang van het vermaarde Zweedse model en de toetreding tot de EU. Nederland wist deze recessie daarentegen met verhoudingsgewijs weinig kleerscheuren te doorstaan.

Veel landen hebben in de jaren negentig belangrijke wijzigingen in de arrangementen van de verzorgingsstaat doorgevoerd. Zo zijn in Nederland in de jaren negentig de Ziektewet grotendeels geprivatiseerd, de WAO grondig herzien, de aanspraken op een nabestaandenuitkering sterk beperkt en de bijstand gedecentraliseerd (SCP 1998). In theorie is het denkbaar dat de huidige prestaties van verschillende landen ten aanzien van inkomensongelijkheid, armoede en sociale welvaart, daardoor aanzienlijk verschillen van die van tien jaar geleden. Of als gevolg daarvan de rangordering van de landen belangrijke wijzigingen heeft ondergaan, is echter de vraag. Uit een overzicht van de OECD (1997c) kan worden afgeleid dat de rangorde van een tiental landen (grotendeels samenvallend met de landen in deze studie) ten aanzien van de ongelijkheid van het besteedbare inkomen, de omvang van de armoede volgens de OECD-norm en de omvang van de inkomensoverdrachten naar de laagste inkomensgroepen halverwege de jaren negentig betrekkelijk weinig verschilde van de rangorde rond 1980.<sup>1</sup> Aangezien ook in de jaren tachtig belangrijke systeemwijzigingen hebben plaatsgevonden, suggereert dit dat de positie die een land ten opzichte van andere landen inneemt, betrekkelijk 'beleidsresistent' is. Anders gezegd, ook een opeenvolging van wijzigingen in afzonderlijke arrangementen lijkt de structurele effecten van een bepaald type verzorgingsstaat niet wezenlijk te veranderen. Esping-Andersen kwam in meer recente publicaties tot een vergelijkbare conclusie (Esping-Andersen 1996 en 1999).

Wat betekent dit alles voor de positie van de Nederlandse verzorgingsstaat aan het begin van de eenentwintigste eeuw? Uit de internationale vergelijking rond 1990 en eveneens rond 1995 kwam naar voren dat Nederland, in vergelijking met de tien andere landen, zeker geen uitzonderlijke positie inneemt. De Nederlandse verzorgingsstaat mag, op basis van zijn systeemkenmerken, dan moeilijk bij een van de drie typen van Esping-Andersen zijn in te delen, qua prestaties op het gebied van inkomens(her)verdeling, armoede en sociale welvaart zou Nederland een gemiddelde Europese verzorgingsstaat kunnen worden genoemd. Anders dan weleens wordt gesuggereerd, zijn de (gestandaardiseerde) inkomensverschillen in Nederland niet bijzonder klein en is de mate van inkomensnivellering via belastingen en sociale zekerheid niet erg groot. Het socialewelvaartsniveau is zelfs aan de lage kant en alleen ten aanzien van armoedebestrijding behoort Nederland tot de best presterende landen. Zoals gezegd hebben deze uitkomsten betrekking op de eerste helft van de jaren negentig. Voorzover voor Nederland meer recente cijfers beschikbaar zijn, duiden deze er niet op dat

zich in de tweede helft van de jaren negentig grote veranderingen hebben voorgedaan. Integendeel, de omvang van de armoede en de inkomensongelijkheid lijken in de jaren negentig opvallend stabiel te zijn. Zo bleef het percentage arme huishoudens tussen 1990 en 1997 gelijk, al is het in 1998 en 1999 mogelijk wel enigszins gedaald (SCP/CBS 1999: 11-24). Het inkomensaandeel van de 25% armste huishoudens was in 1998 exact gelijk aan hun aandeel in 1990 (CBS 2000). Gezien de relatief hoge economische groei van Nederland in de tweede helft van de jaren negentig, is het wel aannemelijk dat Nederland op de ranglijst van de sociale welvaart iets is geklommen. Dit maakt het plausibel dat Nederland internationaal gezien ten aanzien van inkomensgelijkheid en -herverdeling, sociale welvaart en armoedebestrijding nog altijd vrij goed, maar zeker niet uitzonderlijk hoog scoort. Door de relatief goede prestaties van Nederland op het gebied van werkgelegenheids groei en overheidsfinanciën in de tweede helft van de jaren negentig, heeft de kritiek op het functioneren van de verzorgingsstaat de laatste jaren echter aanzienlijk aan scherpte verloren. Dit betekent dat Nederland zich thans in een goede uitgangspositie bevindt om ook in de eenentwintigste eeuw een verzorgingsstaat in stand te houden, die internationaal gezien de juiste maat heeft – zowel vanuit financieel-economisch als sociaal gezichtspunt.

## Noot

- 1 De correlatie tussen de rangorde rond 1980 en rond 1995 ten aanzien van de inkomensongelijkheid bedraagt 0,88, ten aanzien van de armoede 0,76 en ten aanzien van de inkomensoverdrachten aan de onderste 30% van de inkomensverdeling 0,66.

### **The traditional functions of the welfare state**

Western welfare states came under heavy fire in the 1980s and 1990s. Many of the social and economic problems with which Western European countries were grappling were attributed partially, or even primarily, to the inadequate functioning of the welfare state. Whether it comes to the high unemployment, low level of labour force participation, sluggish economic growth, higher burden of taxation and social security charges or the sizeable national debt – for each of these problems an accusing finger was frequently pointed at the welfare state. Whereas the welfare state tended to come under criticism in the 1970s for its inability to compensate sufficiently for the socially undesirable consequences of the free market, in the 1980s and 1990s it was accused of interfering with the smooth operation of market forces. Put differently, from being a solution to the problems of a modern capitalist society, the welfare state itself increasingly was considered the problem, to which a strengthening of market forces was the obvious solution.

The widespread and indeed often justified criticism of the functioning of the welfare state means, however, that the very reason why the welfare state came into being in the first place is at risk of being lost to sight. Whatever the shortcomings of the present day welfare state may be, it is also undeniable that a free, unregulated market is subject to all sorts of imperfections. One need only reflect on how a modern society would look without the institutions and arrangements of the welfare state in order to realise that, had the welfare state not existed, it would have had to be invented. A developed modern society without a welfare state is simply inconceivable. Over the past ten years, the emphasis on the inadequacies of the welfare state has deflected attention from the fulfilment of its traditional protective tasks. The observation that a high proportion of a country's national income is devoted to social security, or that the distribution of earned income is substantially adjusted, tends to be taken as an indication of the disruptive effect of the welfare state rather than of its success.

This study has focussed on the traditional objectives of the welfare state: protection against loss of income, combatting poverty and limiting social inequality. It has long been known that the extent to which the welfare state fulfils these traditional functions varies widely among the wealthy Western countries. For some researchers this has provided grounds for discerning a number of 'types' of welfare state. In the 1970s, for example, Titmuss distinguished three welfare state models: the residual welfare model, the industrial achievement model and the institutional redistributive model (Titmuss 1974). In the first model the welfare state amounts to no more than a social security net; in the second the welfare state is primarily concerned with the protection of (former) employees; and in the third the welfare state aims at safeguarding the entire population.

The threefold division made by Esping-Andersen in his book *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990) has attracted considerable attention in recent years. Diverging from Titmuss, Esping-Andersen does not base his classification on the traditional protective functions of the welfare state, but on the underlying socio-political relationships and labour market policy. This does not eliminate the fact that his classification of liberal, corporatist and social-democratic regimes largely corresponds with Titmuss's three welfare state models.

### Three worlds of welfare state capitalism, plus the Netherlands

Esping-Andersen's differentiation of three welfare state regimes is based on 'ideal types', and only to a limited extent on an empirical analysis of the differences and similarities between the various welfare states. This study tries to chart the actual differences between welfare states on the basis of Esping-Andersen's criteria. To this end 11 welfare states have been measured in terms of varying aspects.

Chapter 2 examines the extent to which countries may indeed be clustered into three types on the basis of the institutional features of the welfare state. This seeks to provide empirical support for the three Esping-Andersen welfare state types. To this end a principal components analysis has been conducted on 58 institutional characteristics of 11 western welfare states, namely Australia, Belgium, Canada, Denmark, France, Germany, the Netherlands, Norway, Sweden, the United Kingdom and the United States. The choice of these countries is based on their central position in Esping-Andersen's classification, and on the availability of comparative empirical data on income distribution needed for the further analysis in this study (see below). The institutional characteristics in terms of which the countries have been compared with one another concern the funding of the welfare state (including tax rates), the regulation and structure of the labour market (including the minimum wage, collective agreement coverage rate, labour force participation of women and the share of the service sector in employment), and the level and coverage of the social security provision for old age, surviving dependants, children, disability, unemployment and social assistance.

The data used for the empirical institutional analysis relate to the early 1990s. This is because the analysis of income distribution and poverty in the remainder of the study also largely concerns the 1990s. Moreover, an analysis based on figures from the early 1990s is an update of the original (limited) empirical analysis of Esping-Andersen (1990), which related to the early 1980s.

In broad terms the analysis of these welfare state characteristics confirms Esping-Andersen's threefold classification, although there are a number of not insignificant differences. Sweden, Denmark and Norway form a cluster of social-democratic welfare states. Within this cluster Sweden turns out to share its position as a country which most closely approximates the ideal-type of a social-democratic welfare state with Denmark. Norway has a less pronounced social-democratic system. Germany, Belgium and France form a cluster of corporatist welfare states, which it is not possible to rank in terms of 'purity'. The remaining four countries – the United Kingdom, Canada, Australia and the United States – form a liberal Anglo-Saxon cluster. As expected, the United States turns out to be the predominant liberal welfare state, followed at a short distance by Australia. The UK and Canada are at a significantly greater distance from the liberal ideal-type, and also share certain institutional characteristics with the social-democratic welfare states.

Classifying the Netherlands provided Esping-Andersen with some problems. Although he is inclined to consider the Netherlands one of the corporatist countries, he recognises that it also has some social-democratic features. The empirical analysis confirms that the Netherlands has to be regarded as a 'hybrid' welfare state, roughly half-way between the social-democratic and the corporatist type.

On the basis of this analysis of institutional characteristics, three welfare states types may therefore indeed be identified, although the Netherlands does not fit into that classification.

### Scope and data

The classification of the 11 welfare states into three clusters plus the Netherlands as a hybrid welfare state has been taken as the point of departure for the empirical analysis in the rest of this study. Whereas the traditional welfare state functions of income protection and income redistribution play a subordinate role in Esping-Andersen analysis, this study focuses on the extent to which Esping-Andersen's typology is also relevant for these functions. Chapter 3 formulates a number of hypotheses in this regard, broadly coming down to the fact that the traditional functions of the welfare state are 'best' fulfilled by the social-democratic welfare states and least well by the liberal welfare states, with the corporatist welfare states somewhere in between. The expectation is that within the clusters the countries which approximate the ideal-type the most closely will exhibit the most 'extreme' scores. In other words, Sweden and Denmark will form one end of the spectrum on the basis of the hypothesis and the United States the other. Usually the Netherlands is assigned a place in between the social-democratic and the corporatist welfare states.

The hypotheses tested concern:

- income redistribution by means of taxation and social security,
- the degree of inequality in disposable household income,
- the level of social welfare (as a combination of income level and income equality), and
- the extent of poverty.

Accordingly, the attention is confined to the impact of the welfare state on the level and distribution of (disposable) income. Other highly important functions of the welfare state – the provision of facilities in the field of healthcare, care of the elderly, education, housing, child care and so on – have been left out of account. Hence, this study does not pretend to describe the effects of various types of welfare state on all aspects of individual and collective welfare. Detailed attention will be devoted to an international comparison of other public services in the SCP's *Social and Cultural Report 2000*, to be published this year.

Another limitation of this study is that the differences in outcomes in relation to the distribution of income, income level and poverty are solely related to the welfare state type. Needless to say, these differences are also affected by many other determinants, such as demographic and economic factors (e.g. population size and growth, age structure, state of the economy and sectoral structure). However, given the limited number of 11 countries on which the necessary income data were available, it has not been possible to conduct a (multivariate) analysis taking account of multiple background characteristics. This has been the subject of explicit attention only where a direct relationship between the results of the analysis and the specific background characteristic were reasonably self-evident (such as the effect of the proportion of elderly people in the population on social security spending).

The empirical analysis of the income effects of various states has been carried out in this study with the aid of data from the *Luxembourg Income Study* (LIS), a set of micro-databases with income data on a number of countries. Most of the analyses were conducted on databases from the early 1990s. Databases on the mid-1990s were available for only a limited number of countries at the time of the study (Canada, Germany, the Netherlands, Norway, the UK and the US). The LIS agency seeks to promote the comparability of the databases as far as possible. Nevertheless the data of various countries have limitations that inhibit effective comparison. This applies in particular to the databases of France, Canada and Sweden, which lack data on

social security contributions, while the Swedish database employs a different household definition. The results for these countries need therefore to be interpreted with some caution. In the case of the Netherlands use was not made of the database forming part of the LIS (the Socio-Economic Panel of Statistics Netherlands) but of the Income Panel Survey (IPO, again of Statistics Netherlands). This was done because the scale and reliability of the income data provided by the treasury in the IPO guarantee a higher level of precision than the SEP.

The next four sections summarise the most important results of the empirical testing of the various hypotheses. The results of the separate analyses are once more reviewed as a whole in section 8.8, with the aim to arrive at a more general judgement concerning the usefulness of Esping-Andersen's three-fold classification for assessing the extent to which welfare states fulfil their traditional functions. The final section briefly examines the relevance of the analyses for assessing the present-day welfare state.

### **Income redistribution**

In a developed welfare state, the income transfers via the system of social security and the tax system are coupled with a substantial redistribution of income from higher to lower income groups. A priori one might expect that the social-democratic welfare state would display the greatest income levelling, followed by the Netherlands and the corporatist welfare states, while such levelling would be least pronounced in the liberal welfare states.

These theoretical expectations are confirmed only in part by the empirical analysis. Contrary to expectations the list is headed not by social-democratic Sweden or Denmark but by corporatist Belgium and Germany. In Belgium, earned income inequality is reduced by nearly half (46%) by means of taxation and social security, and in Germany by 42%. In general there turns out to be no systematic difference between the social-democratic and the corporatist welfare states. However, it should be noted that the degree of income redistribution via taxation and social security is probably underestimated in respect of Sweden, as no figures are available for the social security contributions.

In line with the hypothesis, in the liberal welfare states the income differentials are reduced the least by social security and taxation – for example by no more than 28% in the United States. In this regard, however, the United Kingdom bears more resemblance to a corporatist or social-democratic than to a liberal welfare state.

The fact that the anticipated distinction between the social-democratic and corporatist countries does not turn out to exist must primarily be explained in terms of the major influence of the *size* of social security spending on the extent of income redistribution. On account of the passive nature of the corporatist welfare states, many households in these countries are dependent on benefits. In addition, the ageing of the population affects the size of social security spending. The extent to which social security benefits accrue in particular to households with the lowest primary income does not, however, vary substantially between the various countries.

The income redistribution by means of taxation and social security contributions is much less of a factor, so that differences between the countries with respect to the average tax burden and the progressiveness of the levies are of little account.



### **Income inequality**

The principal hypothesis tested in the analysis of income inequality is that social-democratic welfare states are the least unequal, followed at a short distance by the corporatist group, while the income differentials are widest in the liberal welfare states. On the basis of the unstandardized distribution of disposable, in which no adjustments are made for differences in household size, this assumption is not confirmed. The Netherlands and Belgium turn out to display clearly the least inequality, and the United Kingdom and the United States the most. In between there is a broad middle group, in which the moderate relative inequality of the Scandinavian countries is at variance with the expectation. The high inequality in the United Kingdom is also not consistent with the assumptions on the basis of the empirical country typology.

After standardising for differences in household size, and assigning this standardised income to all household members, the principal hypothesis obtains more support. In that case the Scandinavian countries belong to the least unequal group, Germany and France find themselves in the middle and the Anglo-Saxon countries are the most unequal. As a hybrid welfare state, the Netherlands, as expected, finds itself in between the Scandinavian cluster on the one hand and Germany and France on the other. Belgium is the most important exception to the expected picture. Belgium is the least unequal and does not therefore fit into the expected 'corporatist' pattern either.

The sub-hypothesis relating to the ranking within the clusters of countries are not confirmed, even after standardisation and assignment to individuals. Within the group of social-democratic welfare states Norway – contrary to expectations – is no more unequal than Sweden and Denmark when starting from comparable baselines (1991/92). Also, there are wide variations within the corporatist welfare states. In fact only Germany finds itself in the expected position within the ranking in terms of inequality, fairly close to the Scandinavian countries. As noted, the lack of inequality places Belgium totally outside the expected pattern while the income inequality in France is so pronounced as to tend towards that of the Anglo-Saxon countries. There is also a wide spread within the group of liberal welfare states. Canada is the least unequal, the United States the most and Australia is in between. Although inequality declined to some extent in the United Kingdom during the 1990s and the UK scores less extremely after standardisation and assignment than in the unstandardised distribution, the income contrasts are much greater than one would have expected on the basis of the welfare state characteristics. This can partially be explained by trends during the last two decades. In the 1980s the income differentials in this country widened significantly more than elsewhere. In the early 1980s the income inequality in the United Kingdom, when compared with the other liberal welfare states, was more in line with the theoretical expectation.

### **Social welfare**

The 'appreciation' of a welfare state is determined not just by the extent to which it reduces social inequality but also by the consequences it has for the material level of welfare. In the most extreme case, the equalisation of all income differentials could mean that everyone was equally poor instead of equally rich.

Chapter 6 first tests the hypothesis that there is a negative correlation between the extent of income inequality and the average level of income, and that the various types of welfare state may be divided into clusters in this regard. There does indeed appear to be a certain trade-off

between income equality and income level. The liberal welfare states, with a relatively high degree of income inequality, generally have a somewhat higher level of income than the more equalised social-democratic and corporatist welfare states. The United Kingdom and Australia do not, however, fit well into this picture: they combine a high degree of inequality with a level of income that is no higher than that in the corporatist welfare states.

However, the link between income equalisation and economic performance disappears entirely if one focuses on the rate of economic growth per head of population. In this case social-democratic and corporatist welfare states such as Denmark, Norway and Germany and the hybrid Netherlands in fact do better than the liberal countries, although Sweden scores the worst in this respect.

The valuation of the various combinations of income inequality and income level is ultimately determined by the (subjective) importance attached to both aspects. If one is only concerned with the average level of income, irrespective of the degree of income inequality (the 'maximean' option), the liberal welfare states are relatively high up the league table of social welfare, with the United States and Canada in first and second place. The greater the importance attached to small income differentials, the more the liberal welfare states sink in the ranking, and the more that the social-democratic welfare states, as well as the Netherlands and Belgium, move up. Given an extremely pronounced inequality aversion, initially Norway and ultimately the Netherlands occupies first place in the table.

The position in the league table of typical corporatist welfare states such as Germany and France turns out not to be highly correlated with the degree of inequality aversion. These countries are therefore not designated as the 'best' in respect of any single preference concerning the trade-off between income inequality and level of income, but are also never designated as the worst. In Sweden the average level of income is so low that the country remains at the bottom of the list, despite the relatively small income differentials. The same applies to the United Kingdom, but then particularly because the income inequality is extremely large and the average level of income moderate. Apart from the UK and Sweden the hypothesis is confirmed that social welfare is greatest in the liberal welfare states if one has little aversion towards income inequality, and greatest in the social-democratic welfare states if inequality aversion is more pronounced.

Finally the hypothesis was tested that the differences between the welfare state types with respect to income inequality and income level coincide with divergent preferences of the inhabitants. For this purpose use was made of data from the *International Social Survey Program* (ISSP), an international survey of public opinion on various topics.

Up to a certain point the assumed correlation does turn out to exist. In the European corporatist and social-democratic welfare states the population attaches above-average importance to the reduction of income inequality and less importance to the economic function of income differentials, while the situation in the liberal welfare states is the other way around. The attitudes of the British, however, turn out to correspond most closely with those of the Continental European welfare states.

In this regard Sweden and Canada form an exception. The attitude of the Swedish population indicates that they consider the welfare state has gone too far. The Canadians, by contrast, appear relatively satisfied with the way in which their country combines moderate income differentials and a high level of income.

## Poverty

The existence of three worlds of welfare capitalism is confirmed only in part by poverty figures. On the basis of the internationally commonly used OECD threshold (half of average income) there is a division between the liberal group on the one hand, and the social-democratic and corporatist countries on the other. The results correspond closely with the ranking of countries in terms of inequality, and it may therefore be questioned whether the OECD poverty line does in fact measure poverty. The totally relative nature of the definition bypasses the 'absolute core' of poverty – falling below the income level at which the customary needs in society are met.

If the levels of the Dutch social security or statutory minimum are used as poverty line, the three-fold classification is disrupted by the relatively low poverty rates of Canada and, to a lesser extent, the United States. This is due in particular to the high general welfare level, meaning that the Dutch poverty threshold is relatively low – below the OECD norm – when projected against the income distribution of these countries.

If the policy norms of the countries themselves are used as poverty threshold, the picture is reasonably consistent with Esping-Andersen's typology. This is in line with the expectation: this poverty line measures more than inequality and is not biased by the differences in wealth (like the Dutch statutory minimum).

With respect to the differences *within* the country clusters, the ranking of the liberal countries broadly corresponds with the expectation if one uses the national policy norms and the OECD poverty line as a criterion. This does not, however, apply to the United Kingdom. Due to the high level of inequality the UK has a considerable poverty rate on the basis of the OECD poverty line, whereas the relatively low British social assistance level means that, according to this criterion, few people are poor.

If the Dutch statutory minimum is applied, however, the ranking of the liberal countries does not correspond with the expectation. On account of the high absolute welfare level, the poverty rate in the United States and Canada is fairly low according to Dutch standards.

Among the social-democratic countries the poverty rate as measured by all poverty lines is, as expected, somewhat higher in Norway than in Denmark. Against the expectation, Sweden scores higher. Apart from the earlier noted characteristics of the Swedish database this is presumably related to the unfavourable economic situation and the relatively sharp increase in the number of benefit claimants in this country during the early 1990s.

In line with the expectation the corporatist countries do not differ widely when either their own policy norms or the Dutch statutory minimum is used as the poverty line. In the case of the OECD poverty line, however, the differences are very wide: Belgium has the lowest poverty rate for all countries, while Germany has twice as many poor households and France nearly three times as many.

By international standards the poverty rate in the Netherlands is low to moderate. If the poverty line is set at 95% of the statutory minimum, the poverty rate in the Netherlands is the lowest of all the countries investigated (4%). If the poverty line is increased to 105% of the statutory minimum, the poverty rate in the Netherlands increases sharply on account of the sizeable group of benefit claimants on a minimum income. On the basis of this poverty line the Netherlands, with 11% of poor households, is in the international middle group. If the poverty line is set at half average income (8%) or if national policy norms are used in all countries, the Netherlands is among the countries with little poverty, although Denmark in particular has a lower poverty rate.

## Two or three worlds of welfare state capitalism?

From the summary of the individual chapters it will be evident that the three types of welfare state distinguished only partially represent three types of income protection and income distribution. The only country exhibiting the expected picture in almost all respects is the United States: of the countries investigated the US's score in the field of income inequality, income levelling and poverty remains one of the lowest. Only if the average *level* of income also plays a role (in the case of social welfare and poverty in an absolute sense) does the US move off the bottom. The other countries can be less readily classified. Often a country combines a high score in one field with a low score in other respects. This is illustrated in Table 1, which summarises the most important findings from this study.

Table 1 Ranking<sup>a</sup> of the eleven countries based on institutional characteristics and results of the welfare state, circa 1990

ranking on basis of institutional characteristics		equality		redistribution		social welfare		lack of poverty		
		unstandardised	standardised <sup>b</sup>	% egalisation	general <sup>c</sup>	average income	inequality aversion = 2	OECD-threshold	national policy norm	Dutch statutory minimum (95%)
1/2.	Sweden	4	1-3	2/3	11	10	10	6	3-7	10
	Denmark	8	4	4	5	6	5	2	1	2
3.	Norway	6	1-3	7	2	4	3	4	2	4
4.	Netherlands	1/2	5	5	6	9	6	3	3-7	1
5/6/7.	Germany	3	6	2/3	3/4	3	4	5	8	7
	Belgium	1/2	1-3	1	8/9	11	9	1	3-7	5/6
	France	5	8	.	7	8	7	8	3-7	8
8/9.	Canada	7	7	8	1	2	1	7	10	3
	United Kingdom	11	11	6	10	7	11	11	3-7	11
10.	Australia	9	9	9	8/9	5	8	9	11	9
11.	United States	10	10	10	3/4	1	2	10	9/11 <sup>d</sup>	5/6

a 1 is the highest and 11 the lowest place in the list.

b Both the square root of the number of household members and the modified OECD equivalence scale were used to standardise disposable income. The table shows results on the basis of the latter.

c On the basis of pair-wise comparisons of generalised Lorenz curves.

d The first figure relates to norms for Texas, the second to norms for New York.

Source: LIS, Statistics Netherlands (IPO'91)

In the first column the 11 countries have been ranked by type of welfare state, starting with the two countries that most closely approximate the ideal-type of social-democratic welfare state, namely Sweden and Denmark, and ending with the 'archetype' of a liberal welfare state, the United States. The next columns show the ranking of the countries in the fields of income protection and income redistribution. Number one is the country that performs 'best', i.e. which has the least inequality, reduces the primary income disparities the most, has the highest social welfare, or the lowest poverty. Number 11 is the country which scores the 'worst' in terms of these criteria.

In order to keep the table reasonably comprehensible, no more than three rankings have been included in each field. The degree of inequality relates respectively to the unstandardised disposable household income and the standardised household income, assigned to individuals. The redistribution column relates to the percentage difference in inequality between the secondary (disposable) and primary incomes. With respect to social welfare three criteria have been used in Table 1. The first concerns a pair-wise comparison of generalised Lorenz curves, where the net result of pluses and minuses has been counted; the second concerns the level of average disposable income, which is a measure of social welfare if no weight is assigned to the distribution of income (maximean); and the third criterion concerns the level of the 'equally distributed equivalent income' given an inequality aversion of two. For the ranking in terms of poverty all three criteria are shown. The first poverty line is the OECD norm of 50% of average disposable income; the second poverty line is based on the national criteria employed in each of the 11 countries examined; and the third poverty line is 95% of the Dutch statutory minimum.

If the various hypotheses with respect to the three types of welfare state were valid, the numbering in each column in the table would rise from top to bottom, i.e. Sweden and Denmark would consistently have the lowest figures (i.e. the highest places) and the US one of the highest figures (i.e. one of the lowest places). As noted this does generally apply to the US in the four areas investigated – with the exception of social welfare – but Sweden and Denmark do not occupy the expected top position in Table 1 as expected. With respect to the degree of income inequality and income distribution Sweden is in the leading group, but in the field of social welfare it is in the bottom half of the list. This is explained in part by the severe recession in Sweden in the early 1990s, but also by the fact that children aged 18 and over living at home are regarded as single households in the available database. Denmark scores particularly well in relation to poverty, but is at best below the top group in the field of inequality, redistribution and social welfare.

If the three types of welfare state are compared – with the 'hybrid' Netherlands being considered separately – Table 1 does not provide evidence of any systematic difference in performance between the social-democratic and corporatist welfare states. Of the social-democratic welfare states Sweden, as noted, scores relatively well in relation to equality and income distribution, Denmark in relation to poverty and Norway in relation to social welfare. Within the group of corporatist countries Belgium stands out for the highly levelled income distribution and low relative poverty. In terms of various criteria Germany is in the second rank, especially as regards the (unstandardised) income equality, the degree of income egalisation and social welfare. France is often in the middle of the pack and most closely resembles the pattern anticipated of a corporatist country.

Although no clear line can be drawn between the social-democratic and corporatist welfare states in terms of their performance, there is a clear line between these two types and the liberal welfare states. With the exception of social welfare and 'absolute' poverty on the basis of the Dutch statutory minimum, the liberal welfare states are nearly always at the bottom of the table. As soon as the absolute level of income is taken into account, however, the picture changes. The fact that two of the four of the liberal countries – the United States and Canada – have a relatively high level of income means that they score well with respect to social welfare and 'absolute' poverty. If social welfare is measured solely in terms of the average level of income, the US and Canada in fact head the list. But as soon as one assigns a reasonable weight to the inequality of incomes (an equality aversion of two) Canada is at the

top and the US occupies a middle position. Canada and the US are also in the top half of the league table if one takes 95% of the Dutch statutory minimum as the poverty line. With their relatively low average level of income the United Kingdom and Canada do not, however, differ from the social-democratic and corporatist welfare states. These countries consequently also score poorly with respect to social welfare and absolute poverty.

Since no systematic differences between the social-democratic and corporatist welfare states emerge from the analysis, the Netherlands as a 'hybrid' welfare state is not so much in between these two types as in the midst of a joint group of social-democratic and corporatist welfare states. In relation to most of the criteria the Netherlands is just below the top of the table. Only if a high weight is assigned to average income in measuring social welfare is the Netherlands at the back of the pack. If 95% of the Dutch statutory minimum is taken as the poverty line the Netherlands scores the best of all countries. This is not very surprising since national assistance is intended to provide everyone with a minimum standard of living and to minimise the number of households below that minimum. If the poverty line is increased to 105% of the statutory minimum so that (nearly) all households in the Netherlands dependent on a minimum benefit are regarded as poor, the Netherlands sinks to a shared third place (see Figure 7.1 in Chapter 7).

If one compares the various rank orders in Table 1, the ranking of poverty on the basis of the national policy norms corresponds the best with the ranking anticipated on the basis of the institutional characteristics of the various countries. The social-democratic countries head the list while the liberals bring up the rear (with the exception of the United Kingdom), with the corporatist countries in between. This conclusion is unsurprising to the extent that of the criteria used, the national poverty norms are most closely correlated with the institutional characteristics of the various welfare states. Similarly the ranking on the basis of the standardised income inequality differs little from the expectations, excluding Belgium, which scores notably well in this regard. The ranking in terms of social welfare corresponds the least with the sequence from social-democratic via corporatist to liberal types. This is explained by the fact that the level of social welfare is determined in part by the (average) level of income in the various countries. Since no account has been taken of differences in income level in the classification of the countries by welfare state type it is not surprising that, the more weight is assigned to the level of income, the less the correlation between the ranking of countries and the type of welfare state.

To sum up, this study provides confirmation of the existence of three types of welfare state, differing from one another in terms of such institutional characteristics as the degree of coverage provided by social security, the level and duration of benefits, the degree of selectivity or universality of social security, active labour market policies, the regulation of the labour market and the linking of living standards and labour market position (de-commodification). Thus, the classification into three welfare state types which Esping-Andersen based on the situation in the early 1980s, has been empirically validated for the early 1990s.

If the attention is focussed on the extent to which the welfare state fulfils the traditional functions in the field of income (re)distribution and combatting poverty in the various countries, this three-fold classification is, however, less satisfactory. Only in respect of the scale of poverty on the basis of the national criteria and the (standardised) income inequality do the social-democratic countries score the best and the liberal countries the worst, with the

corporatist countries somewhere in between. The other criteria in terms of which the functioning of the welfare state has been assessed provide far more ground for a simple division into a liberal Anglo-Saxon type and a continental 'European' type. In comparison with the latter countries, the Anglo-Saxon countries are then characterised by limited redistribution via the welfare state, a high level of income inequality and high relative poverty. However, with respect to social welfare two of the Anglo-Saxon countries, Canada and the US, have a relatively high score.

This conclusion is certainly no reason for rejecting Esping-Andersen's typology. As noted earlier Esping-Andersen did not draw up his typology so much with a view to the traditional income-protection and redistributive functions of the welfare state as to the correlation between the welfare state, social stratification and the labour market. This study, it should be stressed, was not designed to investigate the relevance of Esping-Andersen's typology for *these* aspects of a modern capitalist society. If one is particularly interested in the extent to which welfare states fulfil the traditional functions of income protection, combating poverty and reducing income disparities, however, it would be more accurate to speak of two instead of three 'worlds of welfare state capitalism'.

#### **The welfare state at the start of the 21st century**

The empirical analysis in this study largely relates to the situation in the 1990s. This raises the question as to what extent the results presented above are still valid ten years later, at the start of the 21<sup>st</sup> century.

In order to obtain some insight into this aspect, it is as well to bear in mind at the start that the performances of the welfare state around 1995 were also investigated in a number of the chapters. However, the fact that data were not available for both years for all countries means that it is not possible to provide a complete picture of the developments in the first half of the 1990s. Where this comparison is possible, the analyses point to only limited shifts between around 1990 and 1995. In certain respects the differences between the countries investigated have become smaller. Norway, Germany and the UK have for example moved more towards the middle with regard to income inequality, although the position of the US has become even more extreme. With respect to social welfare the relative position of the Netherlands has improved somewhat while that of Germany and the United Kingdom has deteriorated, primarily on account of differences in the rate of growth of average income. The period under consideration (around five years) is, however, too short to draw conclusions on this basis concerning structural changes and the relative performance of the various countries. Changes in the first half of the 1990s are partly determined by the downturn in the economy, both the phasing and the severity of which varies from one country to another. The recession in the first half of the 1990s affected Germany and Sweden particularly badly, the former in the aftermath of the reunification with East Germany, and the latter as a result of the loss of the celebrated Swedish model and the accession to the EU. By contrast, the Netherlands managed to come through the recession comparatively unscathed.

Important changes in welfare state arrangements were made in many countries in the 1990s. In the Netherlands, for example, the Sickness Insurance Act was largely privatised, the Disability Insurance Act (WAO) was radically revised, entitlements to surviving dependants' benefits were strictly limited and social assistance was decentralised (SCP 1998). Considerable shifts similarly took place to a greater or lesser extent in other countries. In theory it is conceivable

that the performances of various countries with respect to income inequality, poverty and social welfare consequently differ substantially from those of ten years ago.

It is however to be doubted whether the ranking of the countries will have undergone significant changes as a result. From a survey by the OECD (1997c) it may be deduced that the rank order of ten countries (largely corresponding with those studied here) with respect to the inequality of disposable income, the poverty rate according to the OECD norm and the size of income transfers to the lowest income group in the mid 1990s differed little from that around 1980.<sup>1</sup> Since important institutional changes took place in the 1980s as well, this suggests that the position a country occupies in relation to other countries is comparatively 'policy resistant'. In other words, a succession of changes to specific arrangements does not appear substantially to alter the structural effects of a particular type of welfare state. Esping-Andersen reached a similar conclusion in more recent publications (Esping-Andersen 1996 and 1999).

What does all this mean for the position of the Dutch welfare state at the start of the 21<sup>st</sup> century? The international comparison around 1990 and again around 1995 indicated that the output of the Dutch welfare state is not exceptional. On the basis of system characteristics the Dutch welfare state may be difficult to classify into one of the three Esping-Andersen types; in terms of performance in the field of income (re)distribution, poverty and social welfare the Netherlands could be termed an 'average' European welfare state. Other than sometimes suggested, the (standardised) income differentials in the Netherlands are not particularly small, and the degree of income levelling by means of taxation and social security is not particularly great. The level of social welfare is even on the low side, and only with respect to combatting poverty is the Netherlands among the best performing countries.

As noted, these findings relate to the first half of the 1990s. In so far as more recent figures are available for the Netherlands these do not indicate that any major changes took place in the second half of the 1990s. On the contrary, both the poverty rate and the degree of inequality appear to have remained notably stable in the 1990s. The percentage of 'poor' households remained unchanged between 1990 and 1997, although it may have fallen to some extent in 1998 and 1999 (SCP/CBS 1999: 11-24). The income share of the 25% 'poorest' households was exactly the same in 1998 as it was in 1990 (CBS 2000). Given the relatively high rate of economic growth in the Netherlands in the second half of the 1990s it is reasonable to assume that the Netherlands will have risen slightly in the social welfare table. This makes it plausible that by international standards the Netherlands still scores fairly well – but not exceptionally high – with respect to income inequality, redistribution, social welfare and combatting poverty. On account of the relatively good performance of the Netherlands in the field of employment growth and public finances in the second half of the 1990s, the criticism concerning the functioning of the welfare state in recent years has lost much of its force. This means that the Netherlands finds itself in a good starting position to maintain in the 21<sup>st</sup> century a welfare state that stands up to international comparison, in both economic and social terms.



## Note

- 1 The correlation between the ranking around 1980 and 1990 with respect to income inequality amounts to 0.88, for poverty to 0.76 and for income transfers to the bottom 30% of the income distribution to 0.66.



## LITERATUUR

- Adema (1999)  
W. Adema. Net social expenditure. Paris: OECD, 1999 (Labour market and social policy, Occasional papers, no. 39).
- Aghion et al. (1999)  
Ph. Aghion, E. Caroli, en C. García-Peñalosa. Inequality and economic growth: the perspective of the new growth theories. In: *Journal of Economic Literature* 37 (1999) (1615-1660).
- Arents et al. (1999)  
M. Arents, M.M. Cluitmans en M.A. van der Ende. Benefit dependency ratios - an analysis of nine European countries, Japan and the US. Rotterdam: NEI, 1999.
- Arts en Gelissen (1999)  
W. Arts en A. Gelissen. Verzorgingsstaten in soorten - op zoek naar ideaal- en reële typen. In: *Mens en maatschappij* 74 (1999) 2 (143-165).
- Atkinson (1970)  
A.B. Atkinson. On the measurement of inequality. In: *Journal of economic theory* 2 (1970) (244-263).
- Atkinson (1995)  
A.B. Atkinson. The welfare state and economic performance. In: *National tax journal* 48 (1995) 2 (171-198).
- Atkinson (1999)  
A.B. Atkinson. The economic consequences of rolling back the welfare state. (Munich lectures in economics) Cambridge/London: The MIT Press, 1999.
- Atkinson en Micklewright (1991)  
A.B. Atkinson en J. Micklewright. Unemployment compensation and labor market transitions: a critical review. In: *Journal of economic literature* 29 (1991) december (1679- 1727).
- Atkinson et al. (1995)  
A.B. Atkinson, L. Rainwater en T.M. Smeeding. Income distribution in OECD countries - evidence from the Luxembourg Income Study. Paris: OECD, 1995 (Social policy studies no. 18).
- Barr (1992)  
N. Barr. Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation. In: *Journal of economic literature* 30 (1992) juni (741-803).
- Beach en Davidson (1983)  
C.M. Beach en R. Davidson. Unrestricted statistical inference with Lorenz curves and income shares. In: *The review of economic studies* 50 (1983) oktober (723-735).
- Beveridge (1942)  
W. Beveridge. Social insurance and allied services. London: H.M. Stationary Office, 1942.
- Bradshaw et al. (1993)  
J. Bradshaw, J. Ditch, H. Holmes en P. Whiteford. Support for children: a comparison of arrangements in fifteen countries. London, HMSO, 1993.
- Buhmann et al. (1988)  
P. Buhmann, L. Rainwater, G. Schmaus en T. Smeeding. Equivalence scales, well-being, and poverty: sensitivity estimates across ten countries using the LIS database. In: *Review of income and wealth* 34 (1988) 2.
- Castles (1996)  
F.G. Castles. Needs-based strategies of social protection in Australia and New Zealand. In: G. Esping-Andersen (red.). *Welfare states in transition: national adaptations in global economics*. London: Sage Publications, 1996.
- CBS (2000)  
Centraal Bureau voor de Statistiek. Koopkracht sterk gestegen. In: *Sociaal-economische maandstatistiek* 17 (2000) 1 (7-8).
- Champernowne (1974)  
D.G. Champernowne. A comparison of measures of inequality of income distribution. In: *Economic journal* 84 (1974) (787-816).
- Coulter (1989)  
P.B. Coulter. *Measuring inequality - a methodological handbook*. Boulder (Col.): Westview Press, 1989.
- Danziger et al. (1981)  
S. Danziger, R. Haveman en R. Plotnick. How income transfer programs affect work, savings, and the income distribution: a critical review. In: *Journal of economic literature* 19 (1981) september (975-1028).

- Eardley et al. (1996)  
T. Eardley, J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough en P. Whiteford. Social assistance in OECD countries: country reports. London: HMSO, 1996 (OECD/Department of social security reports 46).
- EC (1990)  
Comparative tables of the social security schemes in the member states of the European communities. Brussels/Luxembourg: Commission of the European communities, 1990.
- EC (1998)  
European Communities. Social portrait of Europe. Luxembourg: Office for official publications of the European communities, 1998.
- EC (2000)  
European Communities. The social situation in the European Union 2000; income distribution and intergenerational issues. Luxembourg: Office for official publications of the European communities, 2000.
- Engbersen et al. (1996)  
G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). Arm Nederland - het eerste jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Den Haag: VUGA, 1996.
- Engbersen et al. (1997)  
G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). De kwetsbaren - tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997.
- Engbersen et al. (1998)  
G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). Effecten van armoede - derde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1998.
- Engbersen et al. (1999)  
G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). Armoede en verzorgingsstaat - vierde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1999.
- Esping-Andersen (1990)  
G. Esping-Andersen. The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Polity Press, 1990.
- Esping-Andersen (1996)  
G. Esping-Andersen (red.). Welfare states in transition: national adaptations in global economics. London: Sage, 1996.
- Esping-Andersen (1999)  
G. Esping-Andersen. Social foundations of postindustrial economics. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Eurostat (1998)  
Eurostat. Social portrait of Europe. Luxembourg: Office for official publications of the European communities, 1998.
- Eurostat (1999)  
Eurostat. European community household panel (ECHP): selected indicators from the 1995 wave. Luxembourg: Office for official publications of the European communities, 1999.
- Flora (1986)  
P. Flora (red.). Growth to limits; the Western European welfare states since World War II (5 volumes). Berlin/New York: Walter de Gruyter, 1986.
- Gifi (1990)  
A. Gifi. Nonlinear multivariate analysis. Wiley & Sons, Chichester, 1990.
- Goodin et al. (1999)  
R.E. Goodin, B. Headey, R. Muffels en H.-J. Dirven. The real worlds of welfare capitalism. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Gottschalk and Smeeding (1998)  
P. Gottschalk en T.M. Smeeding. Empirical evidence on income inequality in industrialized countries. Luxembourg: LIS Working Paper no. 154).
- Hagenaars en et al. (1987)  
A.J.M. Hagenaars, K. de Vos en B.M.S. van Praag. Arm en arm is twee - een empirische vergelijking van armoededefinities. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1987.
- Hagenaars en De Vos (1988)  
A. Hagenaars en K. de Vos. The definition and measurement of poverty. In: Journal of human resources 23 (1988) 2 (211-221).
- Heiser (1981)  
W.J. Heiser. Unfolding analysis of proximity data. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden, 1981.
- Van der Hoek (1996)  
M.P. van der Hoek. Inkomensverdeling en economische orde. Arnhem: Gouda Quint, 1996.

- ILO (1992)  
The cost of social security. Geneva: International Labour Office, 1992.
- Jakobsson (1976)  
U. Jakobsson. On the measurement of the degree of progression. In: Journal of public economics 5 (1976) (161-168).
- Jehoel-Gijsbers et al. (1995)  
G. Jehoel-Gijsbers, H. Scholten en A. Vissers, m.m.v. K. van den Heuvel. Sociale zekerheid en arbeidsparticipatie. Inventarisatie en evaluatie van Nederlands empirisch onderzoek. Den Haag: Organisatie voor strategisch arbeidsmarktonderzoek, 1995 (OSA- werkdocument W126).
- Jenkins (1991)  
S. Jenkins. The measurement of income inequality. In: L. Osberg (red.). Economic inequality and poverty. Armonk: M.E. Sharpe, 1991 (3-38).
- De Kemp (1992)  
A.A.M. de Kemp. Ouderen tussen pensioen en bijstand. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1992.
- De Kleijn (1999)  
J.P. de Kleijn. Inkomensverdeling 1997. In: Sociaal-economische maandstatistiek (1999) 3 (23-27).
- Küchler (1990)  
M. Küchler. The utility of surveys for cross-national research. In: J.W. Becker, J.A. Davis, P. Ester en P.P. Mohler (red.). Attitudes to inequality and the role of government. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom, 1990.
- Lambert (1993)  
P.J. Lambert. The distribution and redistribution of income. A mathematical analysis (Second edition). Manchester/New York: Manchester University Press, 1993.
- LIS (diverse jaren)  
Working papers LIS op: <http://lis.ceps.lu/wpapers.htm>
- Moffitt (1992)  
R. Moffitt. Incentive effects of the U.S. welfare system: a review. In: Journal of economic literature 30 (1992) maart (1-61).
- Musgrave en Musgrave (1989)  
R.A. Musgrave en P.B. Musgrave. Public finance in theory and practice (5e druk). New York: McGraw-Hill, 1989.
- OECD (1988)  
Reforming public pensions. Parijs: Organisation for economic co-operation and development, 1988.
- OECD (1992)  
Private pensions and public policy. Parijs: Organisation for economic co-operation and development, 1992.
- OECD (1993)  
Employment outlook 1993. Parijs: Organisation for economic co-operation and development, 1993.
- OECD (1994a)  
The OECD Jobs Study - evidence and explanations, part I: Labour market trends and underlying forces of change. Parijs: Organisation for economic co-operation and development, 1994.
- OECD (1994b)  
The OECD Jobs Study - evidence and explanations, part II: The adjustment potential of the labour market. Parijs: Organisation for economic co-operation and development, 1994.
- OECD (1995a)  
The tax/benefit position of production workers. Parijs: Organisation for economic co-operation and development, 1995.
- OECD (1995b)  
Labour Force Statistics 1973-1993. Parijs: Organisation for economic co-operation and development, 1995.
- OECD (1995c)  
Employment outlook 1995. Parijs: Organisation for economic co-operation and development, 1995.
- OECD (1997a)  
Employment outlook 1997. Parijs: Organisation for economic co-operation and development, 1997.
- OECD (1997b)  
Making work pay: taxation, benefits, employment and unemployment. Parijs: Organisation for economic co-operation and development, 1997.
- OECD (1997c)  
Economic outlook 62, December 1997. Parijs: Organisation for economic co-operation and development, 1997.

- Okun (1975)  
A.M. Okun. Equality and efficiency: the big tradeoff. Washington: The Brookings Institution, 1975.
- Perotti (1996)  
R. Perotti. Growth, income distribution, and democracy: what the data say. In: Journal of economic growth 1 (1996) juni (149-187).
- Pommer en Ruitenberg (1994)  
E. Pommer en L. Ruitenberg. Profijt van de overheid III - de verdeling van gebonden inkomensoverdrachten in 1991. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1994.
- Rawls (1971)  
J. Rawls. A theory of justice. Oxford: Oxford University Press, 1971.
- Sawyer (1976)  
M. Sawyer. Income distribution in OECD Countries. In: OECD Economic outlook, 1976.
- Siaroff (1994)  
A. Siaroff. Work, welfare and gender equality: a new typology. In: D. Sainsbury (red.). Gendering welfare states. London: Sage Publications, 1994.
- SCP (1992)  
Sociaal en Cultureel Rapport 1992. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1992.
- SCP (1998)  
Sociaal en Cultureel Rapport 1998 - 25 jaar sociale verandering. Rijswijk/Den Haag: SCP, 1998.
- SCP/CBS (1997)  
Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Bureau voor de Statistiek. Armoedemonitor 1997. Den Haag: SCP/VUGA, 1997.
- SCP/CBS (1998)  
Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Bureau voor de Statistiek. Armoedemonitor 1998. Den Haag: SCP, 1998.
- SCP/CBS (1999)  
Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Bureau voor de Statistiek. Armoedemonitor 1999. Den Haag: SCP, 1999.
- Sen (1983)  
A. Sen. Poor - relatively speaking. In: Oxford economic papers 35 (1983) (153-169).
- Smeeding et al. (1990)  
T. Smeeding, M. O'Higgins en L. Rainwater. Poverty, inequality, and the distribution of income in a comparative perspective the Luxembourg Income Study (LIS). New York: Harvester Wheatsheaf, 1990.
- Smeeding en Coder (1993)  
T. Smeeding en J. Coder. Income inequality in rich countries during the 1980s. Luxembourg: LIS, 1993 (LIS Working Paper no. 88).
- De Swaan (1989)  
A. de Swaan. Zorg en de staat; welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd. Amsterdam: Bert Bakker, 1989.
- Titmuss (1974)  
R. Titmuss. Social policy: an introduction. London: Allen & Unwin, 1974.
- Trimp (1996)  
L. Trimp. Inkomens 1959-1994. In: Sociaal-economische maandstatistiek 13 (1996) december (31-35).
- US Dpt. Health & Human Services (1991)  
US Department of Health & Human Services (Social security administration). Social security programs throughout the world. Washington, 1991.
- De Vos en Zaidi (1997)  
K. de Vos en M.A. Zaidi. Equivalence scale sensitivity of poverty statistics for the member states of the European Community. In: The review of income and wealth 43 (1997) 3 (319-334).
- Vrooman en Snel (1999)  
J.C. Vrooman en E. Snel. Op zoek naar de 'echte armen'. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). Armoede en verzorgingsstaat - vierde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1999 (15-47).
- Wildeboer Schut en Vrooman (1998)  
J.M. Wildeboer Schut en J.C. Vrooman. Drie werelden van armoede? In: Economisch statistische berichten 83 (1998) 4172 (784-786).