



Drie werelden van armoede?

Auteur(s):

Wildeboer Schut, J.M.
Vrooman, J.C.
Wetenschappelijk medewerker en coördinator arbeid en sociale zekerheid bij het SCP.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4172, pagina 784, 16 oktober 1998

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

inkomensverdeling

Armoede in het 'liberale' kapitalisme is niet altijd groter dan in de verzorgingsstaten van West- en Noord-Europa. Afhankelijk van het criterium behoort Nederland tot de landen met weinig armoede, of tot de middenmoot.

Esping-Andersen heeft beargumenteerd dat de moderne westerse verzorgingsstaten in drie typen uiteenvallen: het liberale, sociaal-democratische en het corporatistische regime ¹. In de onlangs verschenen *Armoedemonitor 1998* onderzocht het Sociaal en Cultureel Planbureau voor elf landen of deze drie clusters worden aangetroffen indien men armoedecijfers internationaal vergelijkt ². Esping-Andersen parafraserend: zijn er empirische aanwijzingen voor het bestaan van 'drie werelden van armoede'?

Drie verzorgingsstaten

Esping-Andersen verdeelt de westerse verzorgingsstaten in drie ideaaltypen, op basis van kenmerken van de arbeidsmarkt en het stelsel van sociale zekerheid. Tot de liberale verzorgingsstaten rekent hij met name de Angelsaksische landen. Hier is de doelgroep van de sociale zekerheid beperkt tot behoeftigen die aantoonbaar niet op andere wijze in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Het niveau van de uitkeringen is karig en moet meer gezien worden als een overlevingsnorm dan als een bedrag waarvan men volwaardig aan de samenleving kan deelnemen. Op de arbeidsmarkt is sprake van geen of een laag minimumloon.

De landen op het Europese continent behoren tot het corporatistische type. De dekking van de collectieve voorzieningen is selectief en hiërarchisch: er zijn aparte programma's voor beroepsgroepen, met voorzieningen die corresponderen met hun maatschappelijke positie. Doordat de kerk vaak medeverantwoordelijk was voor het stelsel bestendigt het régime veelal de traditionele gezinsstructuur: niet werkende vrouwen zijn vaak uitgesloten van sociale verzekeringen, gezinsvoorzieningen stimuleren het voltijds moederschap, terwijl dagopvang en dergelijke onderontwikkeld zijn. Het uitkeringsniveau is hoog en bedraagt doorgaans een percentage van het eerder verdiende loon. Op de arbeidsmarkt is sprake van een hoog minimumloon (wettelijk of per cao vastgesteld).

De Scandinavische landen representeren het sociaal-democratische regime. Hier wordt gestreefd naar een hoog niveau van sociale bescherming voor alle ingezetenen. Ook het minimumloon is hoog.

Van de in dit artikel onderzochte landen deelt Esping-Andersen er drie in bij de liberale verzorgingsstaten, drie bij de corporatistische groep, en vier - waaronder Nederland - bij het sociaal-democratische type. Bij deze indeling kan men overigens vragen stellen: Nederland vertoont ook kenmerken van het corporatistische type.

De werelden van armoede

Het is plausibel dat het residuele karakter van de liberale verzorgingsstaat, de selectief-generieuze opzet van de corporatistische stelsels en de aanwezigheid van ruimhartige en toegankelijke voorzieningen in het sociaal-democratische regime doorwerken in de mate, waarin armoede voorkomt. In dit artikel proberen wij na te gaan of dat inderdaad het geval is: is de armoede het grootst in de liberale landen en het meest beperkt in de sociaal-democratische stelsels, met de corporatistische landen in een tussenpositie?

De armoede-omvang wordt vergeleken aan de hand van drie armoedegrenzen:

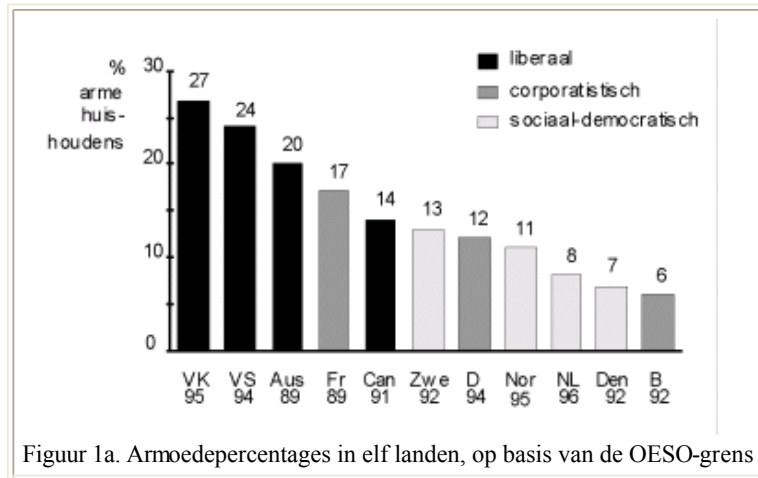
» de OESO-norm, die ook door de Europese Commissie wordt gehanteerd. De armoedegrens wordt volgens deze norm in elk land ter hoogte van de helft van het gemiddeld besteedbaar inkomen getrokken, waardoor armoede als een volledig relatief (afhankelijk van tijd en plaats) verschijnsel wordt gezien;

» de nationale beleidsmatige normen; hierbij is voor Nederland de grens op 95% van het sociaal minimum gesteld. In de meeste overige landen is uitgegaan van de normen in de sociale wetgeving ³;

» het Nederlandse sociaal minimum. Nagegaan is hoeveel huishoudens een besteedbaar inkomen hebben dat volgens de Nederlandse normen op armoede duidt.

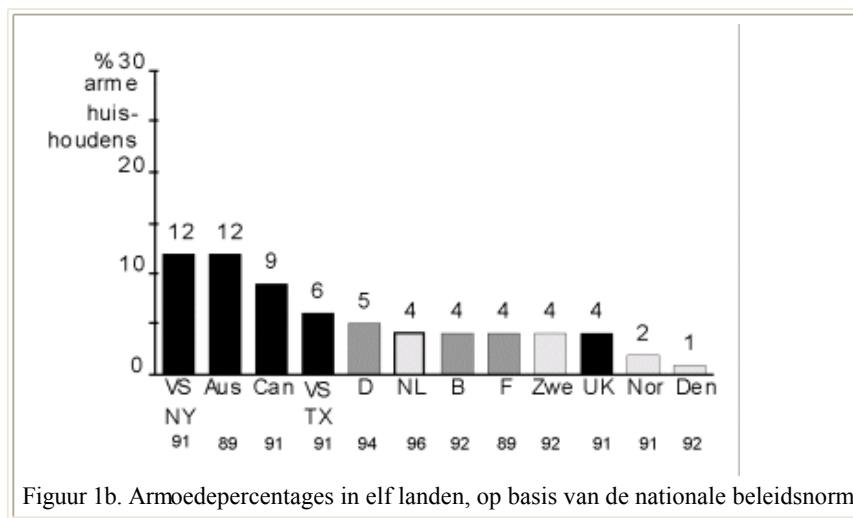
De OESO-grens

[figuur 1a](#) geeft de percentages arme huishoudens onder de drie grenzen. Zoals op basis van de typologie van Esping-Andersen kon worden verwacht, is het aandeel arme huishoudens onder de OESO-grens in de liberale staten het grootst (20% à 27%). Het aandeel arme huishoudens is volgens dit criterium het laagst in Denemarken, Nederland en België. Hantering van deze armoedegrens leidt tot een tweedeling tussen de liberale landen (met - behoudens Canada - de hoogste percentages) en de rest.



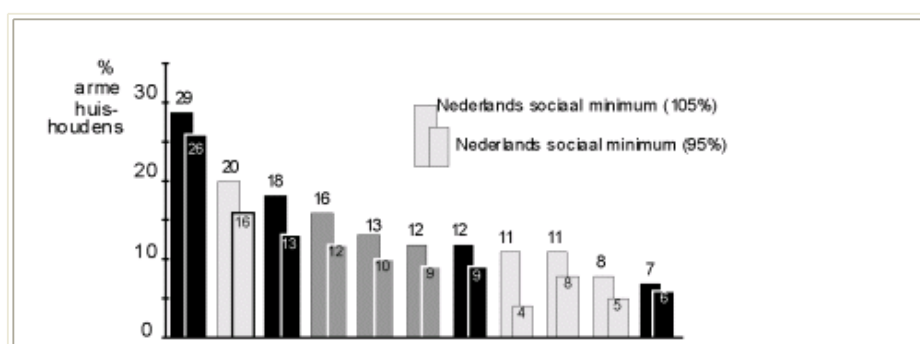
Nationale normen

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% ([figuur 1b](#)). Het Verenigd Koninkrijk is een uitzondering: het armoedepercentage is vergelijkbaar met dat van een aantal andere Europese landen (4%). 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%). Twee sociaal-democratische landen, Denemarken en Noorwegen, kennen op grond van de nationale criteria lage percentages arme huishoudens (resp. 1% en 2%).



De Nederlandse grens

Het relatieve aantal arme huishoudens onder 95% van het Nederlandse minimum is het laagst in Nederland. Veruit de meeste armen zijn volgens dit criterium in het Verenigd Koninkrijk te vinden⁴. Indien niet van 95% van het Nederlandse minimum wordt uitgegaan, maar van 105%, dan verschuift de positie van Nederland overigens flink: het percentage armen komt dan duidelijk boven dat van Denemarken en Canada en is middelmatig (11%). Zie [figuur 1c](#).



Figuur 1c. Armoedepercentages in elf landen, op basis van het Nederlands sociaal minimum

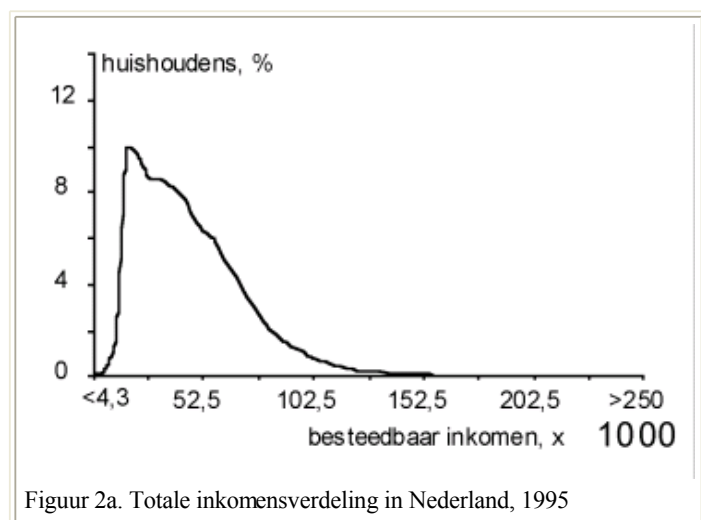
Het verschil tussen armoedegrenzen

De positie van landen in de armoede-rangorde hangt af van de grens die men hanteert. De OESO-grens is een relatieve armoedenorm, die gevoelig is voor de spreiding onder het gemiddelde van de inkomensverdeling: bij een geringere spreiding en een gelijkblijvend gemiddelde is het percentage armen kleiner. Ook uiteenlopende scheefheden 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. De scheefheid van de inkomensverdeling 'onderin' kan ook een grote rol spelen bij de betekenis van nationale normen, zoals de Nederlandse. Daarom is een ruimer inzicht in de inkomensverdeling interessant.

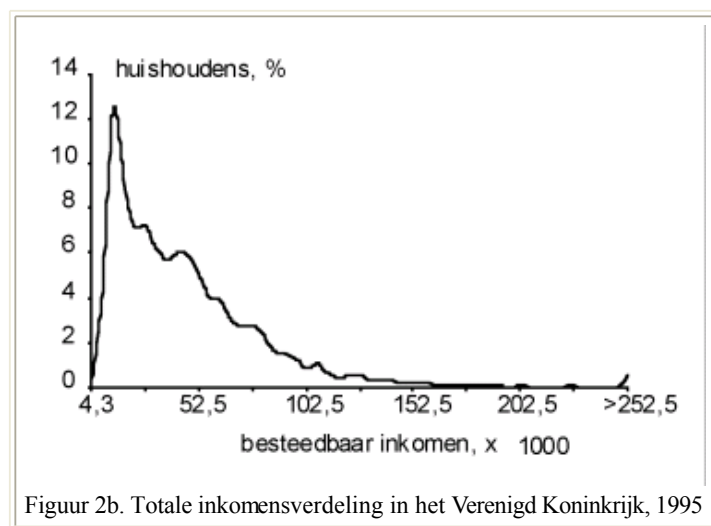
Hierna volgt een illustratie die is toegespitst op drie landen, waarbij de drie armoedegrenzen tot betrekkelijk grote verschillen in de armoedepercentages leiden:

- » Nederland, met een groot verschil tussen het armoedepercentage volgens de grenzen ter hoogte van 95% en 105% van het sociaal minimum;
- » het Verenigd Koninkrijk, waar zich een zeer groot verschil voordoet tussen het armoedepercentage volgens de nationale norm enerzijds en de OESO-grens en de Nederlandse norm anderzijds;
- » de Verenigde Staten, met veel armen volgens de OESO-norm en een gematigder armoedepercentage op basis van de andere criteria.

Figuur 2a t/m 2c schetst voor deze landen allereerst de totale inkomensverdeling. In Nederland is sprake van een grote concentratie van huishoudens aan de onderkant van de verdeling (figuur 2a). 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. (figuur 2b)



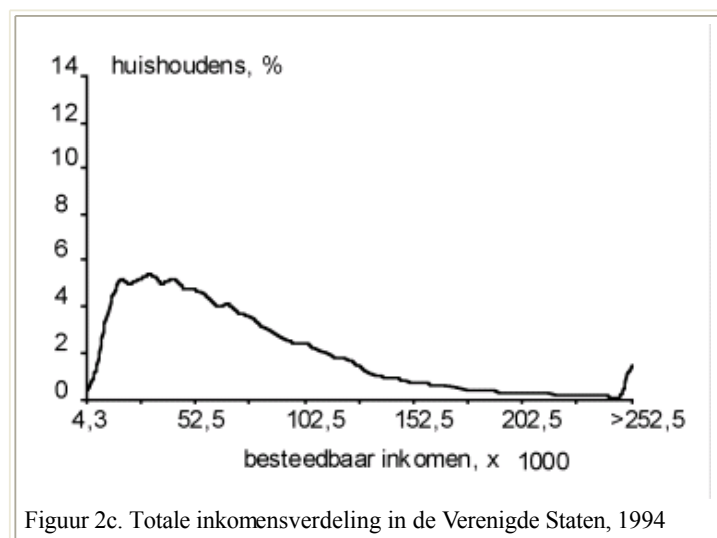
Figuur 2a. Totale inkomensverdeling in Nederland, 1995



Figuur 2b. Totale inkomensverdeling in het Verenigd Koninkrijk, 1995

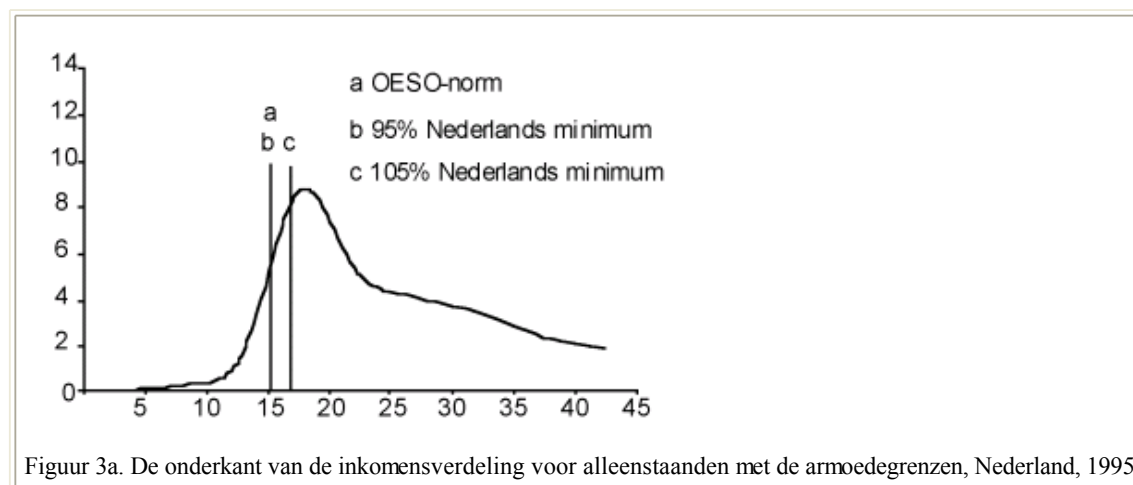
De verdeling van de Verenigde Staten is heel anders. De klassen van 15.000 tot 50.000 gulden kennen ieder ongeveer hetzelfde percentage huishoudens (circa 5%), daarna daalt het relatieve aantal huishoudens tamelijk langzaam naarmate men zich hoger op de

inkomensladder bevindt. 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. (figuur 2c)

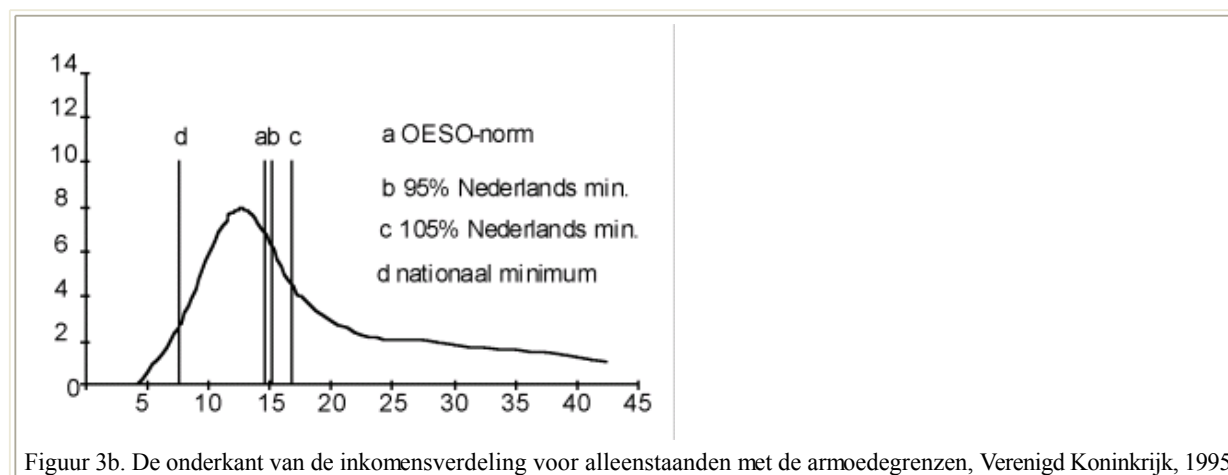


Figuur 3a t/m 3c toont ook de armoedegrenzen in het onderste gedeelte van de inkomensverdeling voor alleenstaanden. Dit is een partieel beeld: voor andere huishoudenstypen gelden andere grenzen en wijkt ook de verdeling af. Het biedt echter een illustratie van de werking van de drie armoedegrenzen.

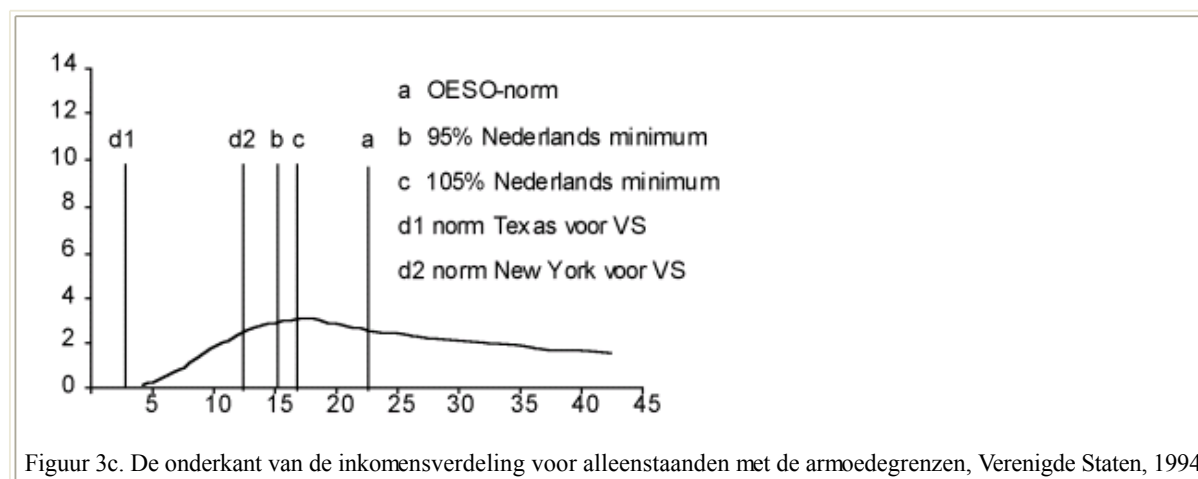
In Nederland liggen de drie grenzen vrij dicht bij elkaar. Er bestaat uitsluitend enig onderscheid ten opzichte van de 'extra' grens van 105% in plaats van 95%. De verklaring voor het aanzienlijke verschil tussen het armoedepercentage volgens de 95%- en de 105%-grens moet worden gezocht in het steile verloop in dit deel van de inkomensverdeling, waardoor een betrekkelijk geringe verschuiving van de grens tot de selectie van veel armen leidt. Dit betreft in het bijzonder uitkeringsgerechtigden met een inkomen rond het sociaal minimum (figuur 3a)



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 OESO-norm en de Nederlandse beleidsminima, ontstaat een zeer groot verschil in het armoedepercentage volgens de verschillende grenzen. Ook in het Verenigd Koninkrijk ligt de OESO-norm voor alleenstaanden vlak bij de grens van 95% van het Nederlands sociaal minimum. (figuur 3b)



Door de hoge gemiddelde welvaart in de Verenigde Staten ligt de OESO-grens daar veel hoger dan in de andere landen, en ook veel hoger dan 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. Overigens ligt de norm van New York voor paren met kinderen juist hoger dan het Nederlandse beleidsminimum (figuur 3c)



Figuur 3c. De onderkant van de inkomensverdeling voor alleenstaanden met de armoedegrenzen, Verenigde Staten, 1994

Conclusie

Het bestaan van drie werelden van 'welfare capitalism' wordt op basis van de armoedecijfers slechts gedeeltelijk bevestigd. Als wordt uitgegaan van de beleidsnormen in de betrokken landen, spoort het beeld redelijk met Esping-Andersen's typologie. Bij de OESO-grens is echter sprake van een tweedeling tussen de liberale groep enerzijds, en de sociaal-democratische en corporatistische landen anderzijds. Als de grenzen van het Nederlands sociaal minimum worden aangehouden, wordt de driedeling vooral verstoord door de relatief lage armoedepercentages van Canada, en, in mindere mate, de Verenigde Staten. Dit is vooral een gevolg van het hoge welvaartspeil, waardoor de Nederlandse armoedegrens betrekkelijk laag is, wanneer zij op de inkomensverdeling van deze landen wordt geprojecteerd.

Het armoedepercentage van 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 tot de internationale middenmoot: Nederland telt dan 11% arme huishoudens. Ook wanneer de armoedegrens op de helft van het gemiddeld inkomen wordt gesteld of in alle landen wordt uitgegaan van de nationale beleidsnormen, behoort Nederland tot de landen met weinig armoede

1 G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Oxford: Polity Press, 1990.

2 SCP/CBS, *Armoedemonitor 1998*, Den Haag, SCP/Elsevier bedrijfsinformatie, 1998. De analyse is gebaseerd op de gegevens van de Luxembourg Income Study. Voor Nederland is gebruik gemaakt van het Inkomenspanelonderzoek van het CBS (voorlopige gegevens over 1996). De buitenlandse valuta zijn omgerekend naar Nederlandse guldens met behulp van koopkrachtpariteiten.

3 T. Eardley, J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough en P. Whiteford, *Social assistance in OECD countries*, Londen, HMSO, 1996 (synthesis report and country reports); OECD/Department of social security reports 46.

4 De positie van Zweden heeft te maken met een afwijkende definitie van huishoudens, waarbij inwonenden (kinderen ouder dan 18 jaar, bejaarden) als afzonderlijk huishouden worden beschouwd.