

# Inkomensherverdeling door sociale zekerheid, 1977-1985

Het stelsel van sociale zekerheid bewerkstelligt een vrij omvangrijke herverdeling van inkomens van hoog naar laag. Dit strookt ook met de doelstellingen van het stelsel. Over de mate van herverdeling was tot nu toe echter niet veel bekend. In dit artikel wordt cijfermateriaal gepresenteerd dat beoogt een beter inzicht in de herverdelende werking van het sociale-zekerheidsstelsel te geven. Het blijkt dat ondanks de verlaging van het niveau van de sociale uitkeringen de mate van herverdeling tussen 1977 en 1985 aanzienlijk is toegenomen.

IR. F.G. VAN HERWAARDEN\* – PROF. MR. C.A. DE KAM \*\*

## Inleiding

Hoofddoel van het stelsel van sociale zekerheid is huishoudens te beschermen tegen risico's van inkomensderving en de dekking van als buitengewoon aangemerkte lasten. Een belangrijke nevendoelelstelling is het bewerkstelligen van een zekere mate van verticale herverdeling van inkomen, dat wil zeggen inkomensherverdeling tussen huishoudens in verschillende inkomensklassen. Daarnaast zal er in de regel sprake zijn van horizontale herverdeling: er wordt binnen een en dezelfde inkomensklasse inkomen overgeheveld van het ene naar het andere huishouden<sup>1</sup>. Ten slotte kan de invoering en wijziging van regelingen zoals de AOW leiden tot een omvangrijke inkomensherverdeling tussen generaties<sup>2</sup>. In dit artikel staat de verticale inkomensherverdeling door regelingen van sociale zekerheid centraal. Verticale inkomensherverdeling vindt plaats tussen huishoudens die sociale-verzekeringspremies betalen en huishoudens die een uitkering krachtens de sociale zekerheid ontvangen<sup>3</sup>. De resulterende herverdeling kan globaal worden benaderd door een vergelijking van betaalde premies en ontvangen sociale uitkeringen per inkomensklasse, bij voorbeeld per 10%-groep.

Om de financiële lasten en lusten van de sociale zekerheid aan huishoudens te kunnen toerekenen, is het nodig te beschikken over:

- gegevens over het totale bedrag van toe te rekenen premies en uitkeringen;
- gegevens om deze totaalbedragen toe te delen aan (in 10%-groepen gerangschikte) huishoudens.

Gegevens over het totale bedrag wegens toe te rekenen premies en uitkeringen worden geput uit de Nationale Rekeningen. Tabel 1 geeft een overzicht van premies en uitkeringen die zullen worden toegerekend. Uit deze tabel blijkt dat in de periode 1977-1985 het bedrag van de premies met 80% is gestegen, en dat van de uitkeringen met 60%. Bij de volksverzekeringen zijn zowel het werknemersdeel als het werkgeversdeel gestegen, maar het werkge-

versdeel het meest. Opvallend is dat bij de werknemersverzekeringen het werknemersdeel veel sneller dan gemiddeld is toegenomen, terwijl het werkgeversdeel met 30% is gedaald. Bij de uitkeringen is vooral het bedrag dat is gemoed met sociale voorzieningen snel gestegen.

Gegevens benodigd voor de toerekening van deze totaalbedragen aan huishoudens worden ontleend aan het CBS Woningbehoefteonderzoek (WBO)<sup>4</sup>. Het WBO is een steekproef die het CBS om de vier jaar uitvoert. Het laatste WBO is eind 1985, begin 1986 gehouden. Uit het WBO zijn de belangrijkste inkomsten van huishoudens naar bron bekend; daaronder praktisch alle sociale uitkeringen. De door huishoudens betaalde sociale premies (en andere heffingen over het inkomen) zijn niet uit het WBO bekend. Gegeven het huishoudensinkomen en een aantal wel uit het WBO bekende kenmerken van huishoudens zijn de per huishouden verschuldigde inkomstenbelasting en sociale premies berekend. Dat is gedaan met een op het

\*Werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Rijswijk.

\*\*Vakgroep Algemene economie, Rijksuniversiteit Groningen.

1. Het onderscheid tussen verticale en horizontale herverdeling is gradueel. Analyseren is onder andere classificeren, indelen in klassen, in dit geval van huishoudens in 10%-groepen secundair huishoudensinkomen. In het extreme geval dat slechts één inkomensklasse wordt onderscheiden, is iedere herverdeling tussen huishoudens per definitie horizontaal. In het andere extreme geval dat ieder huishouden als een afzonderlijke inkomensklasse wordt beschouwd, is iedere herverdeling tussen huishoudens per definitie verticaal.

2. Zie over de herverdeling tussen generaties bij voorbeeld: Michael J. Boskin, *Too many promises. The uncertain future of social security*, Homewood (Ill.), Dow Jones-Irwin, 1986.

3. Huishoudens worden opgevat conform de SCP-definitie. Het SCP definieert een *huishouden* als een micro-eenheid die wordt gevormd door iedere persoon van 18 jaar en ouder, tenzij deze personen (on)gehuwd samenwonen. In het laatste geval worden zij als één huishouden aangemerkt. Kinderen tot 18 jaar worden gerekend tot het huishouden van hun ouders.

4. In: H. Berends-Ballast en J.P. de Kleijn, *Inkomensverdeling: gegevens uit enquêtes of uit registraties*, *Supplement bij de sociaal-economische maandstatistiek*, jg. 1985, nr. 5, worden gegevens uit het WBO '81 en de Inkomensstatistiek 1981 vergeleken.

Tabel 1. Toegerekende premies en uitkeringen, 1977-1985, in mrd. gld.<sup>a</sup>

	1977	1981	1985	Verandering 1977-1985 (1977 = 100)
<b>Premies</b>				
volksverzekeringen <sup>b</sup>				
- werknemersdeel	16	22	30	180
- werkgeversdeel	5	9	15	300
werknemersverzekeringen <sup>c</sup>				
- werknemersdeel	4	8	13	280
- werkgeversdeel	10	11	7	70
<b>totaal</b>	<b>35</b>	<b>50</b>	<b>64</b>	<b>180</b>
<b>Uitkeringen</b>				
volksverzekeringen <sup>d</sup>				
- werknemersverzekeringen <sup>e</sup>	19	28	29	150
- sociale voorzieningen <sup>f</sup>	4	8	16	350
<b>totaal</b>	<b>47</b>	<b>65</b>	<b>77</b>	<b>160</b>

a. Wegens premies en uitkeringen wordt een verschillend bedrag toegerekend. De verklaring wordt gegeven bij de bespreking van tabel 5.

b. Omvat AAW, AKW, AOW, AWW en voor 1977 de KWL.

c. Omvat WAO, WW en ZW.

d. Omvat AKW, AOW, AWW en voor 1977 KKZ, KTO en KWL, en het belastingvoordeel door de in 1977 nog geldende kinderattrek in de loon- en inkomstenbelasting: 1.260 mln (bron: WBO'77, SCP-bewerking).

e. Omvat AAW, WAO, WW en ZW, en de vergelijkbare overheidsregelingen DSO en WRO.

f. Omvat ABW (inclusief RWW, exclusief elders verzorgden) en WWV. Bron: Nationale Rekeningen, CBS.

Sociaal en Cultureel Planbureau ontwikkeld micro-model<sup>5</sup>. Voor ieder jaar waarvoor het WBO beschikbaar is (1977, 1981 en 1985) is een afzonderlijk model gemaakt, omdat de in aanmerking genomen regelingen per jaar verschillen, zowel naar inhoud als naar tarieven.

Om de premieverdeling en de verdeling van uitkeringen in perspectief te kunnen plaatsen, geeft tabel 2 een verdeling van het secundair huishoudensinkomen over 10%-groepen en een verdeling van de huishoudens waarvan het hoofd een uitkering ontvangt (aangeduid met de term 'uitkeringsontvanger')<sup>6</sup>. De secundaire inkomensverdeling is horizontaal gepercenteerd. Dat wil zeggen dat voor iedere 10%-groep is te zien welk aandeel in het totale secundair inkomen deze groep heeft. Zo heeft bij voorbeeld de achtste 10%-groep in alle beschouwde jaren de beschikking over 13% van het totale secundaire huishoudensinkomen. De verdeling van de uitkeringsontvangers stamt uit een verticale centering: de opgenomen percentages geven aan welk percentage van de huishoudens in iedere 10%-groep uit uitkeringsontvangers bestaat. Zo bestaat bij voor-

beeld de vierde 10%-groep in 1981 voor 29% uit uitkeringsontvangers.

In eerdere publikaties is de herverdeling door sociale zekerheid voor 1977 en 1981 gepresenteerd<sup>7</sup>. Er zijn drie redenen om desondanks opnieuw cijfers voor beide jaren te presenteren:

- er wordt een andere combinatie van premies en uitkeringen toegerekend. Anders dan in de eerdere publikaties worden de premies voor de Ziektefondswet (ZFW) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) thans niet toegerekend, terwijl de werkgeverspremies nu wél worden toegerekend;
- het verschil tussen toegerekende uitkeringen en toegerekende premies wordt nu - in tegenstelling tot de eerdere publikaties - eveneens aan 10%-groepen toegerekend, waardoor het mogelijk is om in één oogopslag ontwikkelingen in de herverdelende werking van de sociale zekerheid te ontwaren;
- in de publikatie voor 1977 werden huishoudens ingedeeld in 10%-groepen op basis van het bruto inkomen, terwijl in dit artikel de indeling plaatsvindt op basis van het secundair huishoudensinkomen.

Niet alle regelingen van sociale zekerheid worden in de analyse betrokken<sup>8</sup>. Sociale verzekeringen en sociale voorzieningen worden zoveel mogelijk in de analyse betrokken. Van de regelingen voor het overheidspersoneel

5. Zie voor een beschrijving van micromodellen: F.G. van Herwaarden, C.A. de Kam, *Om de poen is het te doen*, Kluwer, Deventer, 1981, blz. 18-30; Sociaal en Cultureel Planbureau, *Berekend beleid*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985, blz. 71-78; F.G. van Herwaarden, *Een ministelsel sociale zekerheid?*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1986, blz. 9-10. C.A. de Kam, C.J. Wiebrens en F.G. van Herwaarden (red.), *Bouwstenen voor inkomensbeleid en sociale zekerheid*, Vuga, Den Haag, 1987.

6. Het *secundair inkomen* is gedefinieerd als het primair inkomen vermeerderd met ongebonden overdrachten van de collectieve sector (sociale uitkeringen) en verminderd met ongebonden overdrachten aan de collectieve sector (betaalde sociale premies en directe belastingen).

7. Van Herwaarden en De Kam, op. cit., blz. 91-107; Sociaal en Cultureel Planbureau, op. cit., blz. 149-152; Zie ook R.J.A. Muffels, J.H.M. Nelissen en W.F.I. Nuyens, *De inkomensherverdelende werking van sociale zekerheidsregelingen*, *Sociaal Maandblad Arbeid*, januari 1986, blz. 35-48. De meeste cijfers in het SMA-artikel zijn gebaseerd op de CBS Inkomensstatistiek 1981. Er wordt een analyse gegeven van sociale-zekerheidsregelingen afzonderlijk.

8. Het begrip 'sociale zekerheid' is niet eenduidig. In de oudere, hoofdzakelijk juridische literatuur staan de sociale verzekeringen centraal. Geleidelijk is de reikwijdte van het begrip opgerekt. J.G.F.M. van Kessel (1985) definieert sociale zekerheid als de situatie waarin ieder individu verzekerd is van hulp en middelen om schade aan het menselijk wezen te voorkomen, te herstellen of te compenseren (*Sociale zekerheid en rechtsbeleid*, Kluwer, Deventer, 1985, blz. 15). In dit artikel gaat het in beginsel om de sociale verzekeringen en de sociale voorzieningen, exclusief regelingen in de sfeer van de ziektekosten.

Tabel 2. Secundair inkomen en aantal uitkeringsontvangers, 1977-1985, in procenten

	Totaal		10%-groepen secundair huishoudensinkomen									
	in mrd. gld./ aantal x 1.000	%	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Secundair huishoudensinkomen</b>												
- in 1977	130	100	1	5	6	8	9	10	11	13	15	22
- in 1981	170	100	1	5	6	8	9	10	11	13	16	23
- in 1985	190	100	1	4	6	7	8	10	11	13	16	2
<b>Uitkeringsontvangers<sup>a</sup></b>												
- in 1977	560	9	9	14	15	17	13	8	6	4	3	3
- in 1981	850	13	6	22	17	29	21	12	9	7	5	2
- in 1985	1.230	17	14	24	35	32	27	15	11	7	6	3

a. Huishoudens waarvan het hoofd een uitkering heeft uit hoofde van AAW, ABW, AWW, RWW, WAO, WW en WWV, en jonger is dan 65. Bron: WBO'77, WBO'81 en WBO'85 (SCP-bewerking).

Tabel 3. Verdeling van premies sociale verzekeringen, 1977- 1985, in procenten

	Totaal		10%-groepen secundair huishoudensinkomen									
	in mrd. gld.	%	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Volksverzekeringen<sup>a</sup></b>												
– in 1977	21,1	100	0	3	6	7	9	11	13	15	17	18
– in 1981	30,9	100	0	2	4	7	9	11	13	15	18	22
– in 1985	44,2	100	0	2	4	6	8	10	12	14	18	26
<b>Werknemersverzekeringen<sup>b</sup></b>												
– in 1977	14,3	100	0	2	4	5	8	11	13	15	18	22
– in 1981	18,8	100	0	1	2	4	8	12	14	16	19	24
– in 1985	19,3	100	1	1	2	3	6	10	14	17	20	26
<b>Totaal</b>												
– in 1977	35,3	100	1	3	5	6	9	11	13	15	18	20
– in 1981	49,7	100	0	2	3	6	8	11	13	15	18	23
– in 1985	63,5	100	0	2	3	5	7	10	12	15	19	26

a. Zie noot b van tabel 1.

b. Zie noot c van tabel 1.

Bron: WBO'77, WBO'81 en WBO'85 (SCP-bewerking) en *Nationale Rekeningen 1986* voor de bedragen.

worden er twee meegenomen: de Doorbetaling salaris overheidspersoneel bij ziekte (DSO) en de Wachtgeldregeling Voormalig Overheidspersoneel (WRO). Deze regelingen zijn te vergelijken met de Ziektewet en de Werkloosheidswet waar overheidspersoneel (nog) niet onder valt.

De regelingen in de sfeer van de ziektekosten, AWBZ en ZFW, zijn zowel aan de premiekant als aan de uitkeringskant niet meegenomen. De voornaamste reden is dat de uitkeringen en verstrekkingen in natura plaatsvinden (zogenoemde gebonden overdrachten). Omdat de uitkeringen niet worden toegerekend, ligt toerekening van de bijbehorende premies evenmin voor de hand. De aanvullende particuliere pensioenverzekeringen blijven volledig buiten beschouwing.

### Verdeling van sociale premies

Van de in aanmerking genomen sociale premies worden zowel het werkgeversdeel als het werknemersdeel toegeerekend<sup>9</sup>. Daarbij is verondersteld dat al deze premies uiteindelijk ten laste van de betrokken gezinshuishoudens komen. Met andere woorden, er is aangenomen dat deze huishoudens er niet in zijn geslaagd om de premies geheel of voor een deel af te wettelen op andere deelnemers aan het economisch verkeer<sup>10</sup>.

Tabel 3 geeft de verdeling van de volgende collectieve heffingen:

- premies voor vier volksverzekeringen. Het gaat om de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW), de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en voor 1977 de KWL (zie ook voetnoot 11);
- premies voor de werknemersverzekeringen. Het gaat om de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Werkloosheidswet (WW), en de Ziektewet (ZW).

Alle ingezetenen zijn in beginsel premieplichtig voor de volksverzekeringen, met uitzondering van bejaarden; deze laatste genieten vrijstelling. Premies WAO, WW en ZW zijn verschuldigd door werknemers, met uitzondering van het overheidspersoneel. Zoals eerder is opgemerkt, wordt het totaalbedrag aan toegerekende premies ontleend aan de Nationale Rekeningen, terwijl de verdeling daarvan over huishoudens wordt gebaseerd op het WBO. De op basis van het WBO berekende premies per huishouden worden dus met een zodanige factor verhoogd dat het totaal aan

premies uitkomt op het bedrag uit de Nationale Rekeningen.

Tabel 3 geeft de verdeling van de bedoelde premiebedragen per 10%-groep. Huishoudens zijn in tabel 3 gerangschikt in 10%-groepen, op basis van het secundair huishoudensinkomen.

Het procentueel aandeel van 10%-groepen in de premies volksverzekeringen loopt in alle drie onderzochte jaren op met de inkomensklasse. Opvallend is het toegenomen aandeel van huishoudens in de tiende 10%-groep. Dit wordt ten eerste verklaard doordat de premiegrens in de periode 1977-1985 met 60% is verhoogd. Deze verhoging van de premiegrens gaat uit boven de stijging van het gemiddeld secundair huishoudensinkomen tussen 1977 en 1985 met ongeveer 25%. Een tweede verklaring is de individualisering van de premieheffing volksverzekeringen in 1985, die vrijwel uitsluitend huishoudens in de tiende 10%-groep heeft geraakt.

Het procentuele aandeel van 10%-groepen in de premies werknemersverzekeringen loopt in alle drie onderzochte jaren eveneens op met de inkomensklasse. Het aandeel van huishoudens in de vier hoogste 10%-groepen nam gedurende de beschouwde periode toe van 68% (in 1977) tot 77% (in 1985). Dit wordt onder andere verklaard doordat het maximum premieloon in de beschouwde periode wat sterker is gestegen (35%) dan het gemiddeld secundair huishoudensinkomen (25%). Een tweede verkla-

9. In de Nationale Rekeningen wordt in dit verband gesproken van respectievelijk premies 'ten laste van werkgevers' en premies 'niet ten laste van werkgevers'. Onder de premies zijn begrepen de zogeheten vereveningsbijdragen (inhoudingen op uitkeringen), die zijn te beschouwen als voorlopers van de premieheffing over uitkeringen, welke met ingang van 1 januari 1987 haar beslag kreeg. De zogeheten inhouding overheidspersoneel is daarentegen buiten beschouwing gelaten, omdat hierbij geen sprake is van een rechtstreekse bijdrage aan de financiering van de sociale zekerheid.

10. R. Goudriaan en C.A. de Kam, De druk van de premies voor volksverzekeringen en werknemersverzekeringen 1973, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1981, blz. 51-61 bespreken een aantal in de literatuur aangetroffen afwentelingsveronderstellingen voor werkgeverspremies. Zij concluderen dat "de resultaten betrekkelijk ongevoelig zijn voor de gebruikte afwentelingsveronderstelling". In een recente Amerikaanse studie naar het neerslagpunt van de federale belastingen ('economic incidence') wordt aangenomen dat zowel het werkgevers- als het werknemersaandeel in de Social security payroll taxes op de betrokken huishoudens drukken (zie: Congressional Budget Office, *The changing distribution of federal taxes: 1975-1990*, CBO, Washington D.C., 1987, blz. 20.) Voor een uitgebreide discussie wordt verwezen naar John A. Brittain, *The payroll tax for social security*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1972, blz. 21-59.

Tabel 4. Verdeling van sociale-zekerheidsuitkeringen, 1977- 1985, in procenten

	Totaal		10%-groepen secundair huishoudensinkomen									
	in mrd. gld.	%	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Volksverzekeringen<sup>a</sup></b>												
- in 1977	23,4	100	2	18	13	15	10	8	8	8	8	9
- in 1981	29,7	100	2	19	17	14	9	8	7	8	8	8
- in 1985	33,0	100	1	17	16	17	10	8	8	8	7	8
<b>Werknemersverzekeringen<sup>b</sup></b>												
- in 1977	19,1	100	1	2	5	10	12	12	12	13	14	20
- in 1981	28,1	100	0	2	4	12	14	14	13	11	13	17
- in 1985	28,7	100	1	3	5	12	12	13	14	11	14	16
<b>Sociale voorzieningen<sup>c</sup></b>												
- in 1977	4,4	100	9	15	18	18	15	8	6	4	4	2
- in 1981	7,6	100	3	17	17	31	12	5	5	4	4	2
- in 1985	15,5	100	2	13	26	21	19	7	3	2	4	1
<b>Totaal</b>												
- in 1977	46,9	100	2	11	10	13	11	10	9	10	10	13
- in 1981	65,3	100	1	12	11	15	12	10	9	9	10	11
- in 1985	77,2	100	1	11	14	16	13	10	9	8	9	10

a. Zie noot d van tabel 1.

b. Zie noot e van tabel 1.

c. Zie noot f van tabel 1.

Bron: WBO'77, WBO'81 en WBO'85 (SCP-bewerking) en *Nationale Rekeningen 1986* voor de bedragen.

ring vormt de zeer forse verhoging (met ruim 500%) van de premievrije voet ('franchise') in de belangrijkste regeling, de WAO.

Gegeven het vorenstaande is het geen verrassing dat het aandeel van de hoogste 10%-groep in de totale premielast gedurende 1977-1985 tamelijk sterk is gestegen, van 20% tot 26%. Het relatieve aandeel van huishoudens in de tweede tot en met de zevende 10%-groep is in elke 10%-groep met een of twee punten gedaald.

## Verdeling van sociale uitkeringen

De verdeling over huishoudens van uitkeringen uit hoofde van een aantal belangrijke sociale-zekerheidsregelingen, naar 10%-groepen secundair inkomen, is eveneens gebaseerd op (een bewerking van) het WBO.

Tabel 4 geeft de verdeling van de volgende uitkeringen:

- uitkeringen krachtens drie volksverzekeringen (AKW, AOW en AWW)<sup>11</sup>;
- uitkeringen krachtens de werknemersverzekeringen (AAW/WAO, WW en ZW, en de met de WW/ZW vergelijkbare overheidsregelingen WRO/DSO);
- uitkeringen krachtens de sociale voorzieningen. Het gaat om de Algemene Bijstandswet (ABW), de Rijks-groepsregeling Werkloze Werknemers (RWW), en de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV).

De arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (AAW en WAO) zijn samengenomen onder de werknemersverzekeringen, omdat deze moeilijk afzonderlijk in het WBO zijn te onderscheiden. De met WW en ZW vergelijkbare regelingen voor overheids personeel, de WRO en de DSO, - die niet als zodanig in het WBO zijn onderscheiden - worden eveneens onder de werknemersverzekeringen gerangschikt.

De berekening van de ZW/DSO-uitkeringen vergt nog een korte toelichting. Hoewel in de gebruikte bestanden (WBO'77, WBO'81 en WBO'85) wordt gevraagd of de respondent een ZW-uitkering ontvangt, worden deze uitkeringen desondanks nauwelijks gerapporteerd. Om deze uitkeringen toch te kunnen toedelen, is een kunstgreep toegepast. Op het arbeidsinkomen wordt een ziekteverzuimpercentage (ZVP) toegepast en van het resulterende bedrag wordt voor werknemers in de marktsector 80% aangemerkt als ZW-uitkering en voor ambtenaren 100% als

DSO-uitkering<sup>12</sup>. De hoogte van het ZVP is bepaald op basis van gegevens uit het Leefsituatie-onderzoek 1977 (LSS '77). ZVP is geschat met een simpele regressievergelijking waarvan de onafhankelijke variabelen ook in het WBO voorkomen<sup>13</sup>. Vervolgens is deze vergelijking aangepast voor het WBO'77, WBO'81 en WBO'85. Dit is gedaan door de constante term steeds een andere waarde te geven<sup>14</sup>.

Tabel 4 geeft de verdeling van de bedoelde sociale uitkeringen per 10%-groep. Huishoudens zijn opnieuw gerangschikt op basis van het secundair huishoudensinkomen. Het met de beschouwde uitkeringen gemoeide bedrag is toegenomen van 47 miljard (in 1977) tot 77 miljard gulden (in 1985).

De uitkeringen krachtens de volksverzekeringen zijn in 1981 en 1985 voor de helft in de tweede tot en met de vier-

11. In 1977 bestonden naast de AKW, die destijds een beperkter werkingsfeer had, nog drie kinderbijslagwetten: de Kinderbijslagwet Kleine Zelfstandigen (KKZ), de Kindertoelageregeling Overheids personeel (KTO) en de Kinderbijslagwet loontrekkenden (KWL). De eerste twee werden uit de algemene middelen gefinancierd, de laatste via premieheffing. Deze drie wetten zijn in 1980 met de AKW versmolten. Kinderbijslag op grond van deze drie wetten is toegerekend bij de volksverzekeringsuitkeringen. Voorts gold in 1977 nog een kinderaftrekregeling in de loon- en inkomstenbelasting. Ook het hieruit voortvloeiende belastingvoordeel is toegerekend bij de volksverzekeringsuitkeringen.

12. Er wordt 80% genomen omdat dit in 1977, 1981 en gedeeltematig in 1985 (tot 1 mei) het percentage van de wettelijke ZW-uitkering was. Per 1 mei 1985 is het percentage verlaagd tot 75. Met ingang van 1 januari 1986 is dat 70% geworden.

13. Het ZVP hangt samen met geslacht, leeftijd en inkomen. Op-leiding en ambtelijke status blijken geen afzonderlijke significante invloed te hebben. De op het LSS'77 geschatte vergelijkingen luiden:

- loontrekkende man:  $ZVP = 4,4.LFT - 3,9.MODAAL + 2,2$ ;  
 - loontrekkende vrouw:  $ZVP = 3,3.LFT + 2,7$ ;

waarin:

LFT = 1 voor 18-34 jaar, 2 voor 35-49 jaar en 3 voor 50-64 jaar; MODAAL = 0 voor inkomens beneden netto modaal en 1 voor inkomens gelijk aan of boven netto modaal.

Als netto modaal inkomen is aangehouden respectievelijk 21.000 (1977), 26.000 (1981) en 28.000 (1985).

14. De constante termen zijn respectievelijk 3,8 en 6,8 (1977), 2,7 en 6,1 (1981) en 0,8 en 3,8 (1985). Deze waarden zijn zodanig vastgesteld dat, bij gegeven gemiddelden voor LFT en MODAAL in de respectievelijke WBO's, het gemiddelde ZVP uitkomt op het landelijk totaal voor het desbetreffende jaar. De gemiddelde landelijke ZVP zijn te vinden in het *Statistisch Zakboek* en belopen voor mannen respectievelijk 9,2 (1977), 8,2 (1981) en 6,6 (1985); voor vrouwen bedragen ze onderscheidenlijk 11,5 (1977), 10,9 (1981) en 8,6 (1985).

Tabel 5. Saldi: uitkeringen minus premies sociale zekerheid, 1977-1985, in mrd. gld.

	Totaal	10%-groepen secundair huishoudensinkomen										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Saldo												
- in 1977	11,6	0,9	4,2	3,1	4,0	2,2	0,6	-0,3	-0,7	-1,5	-1,0	
- in 1981	15,6	0,7	6,7	5,7	6,9	3,5	0,9	-0,5	-1,5	-2,7	-4,1	
- in 1985	13,7	0,8	7,4	8,7	9,2	5,0	0,8	-0,9	-3,3	-5,0	-8,9	

Bron: WBO'77, WBO'81 en WBO'85 (SCP-bewerking).

de 10%-groep geconcentreerd. In deze inkomensklassen komen veel bejaarden (met een AOW-uitkering) voor. Het lage aandeel van de eerste 10%-groep wordt verklaard doordat daarin veel studenten en thuiswonende kinderen van 18 jaar en ouder voorkomen. Dit vloeit voort uit de SCP-huishoudensdefinitie (voetnoot 3). Het opvallend stabiele aandeel van de vijf hoogste 10%-groepen wordt in alle beschouwde jaren verklaard doordat het afnemende belang van de AOW-uitkeringen wordt gecompenseerd door het toenemende belang van de kinderbijslag. Het in vergelijking met 1981 en 1985 wat hogere aandeel van de tiende 10%-groep in 1977 houdt verband met de kinderaf trek. Het belastingvoordeel van de in 1977 nog geldende kinderaf trek sloeg namelijk voor eenderde deel neer in de hoogste 10%-groep.

De uitkeringen krachtens de werknemersverzekeringen liggen wat meer in de hogere 10%-groepen. Het aandeel van de hoogste 10%-groepen is enigermate teruggelopen door de verlaging van de uitkeringspercentages van 80 naar 70. De 30% van de huishoudens met een uitkering op of vlak boven het sociale minimum (die vooral zijn te vinden in de vierde tot en met de zesde 10%-groep) ontvangen ruim een derde van het totale krachtens de werknemersverzekeringen uitgekeerde bedrag.

De uitkeringen uit hoofde van de sociale voorzieningen gingen in 1981 en 1985 voor bijna viervijfde deel naar huishoudens in de tweede tot en met de vijfde 10%-groep. Het aandeel van deze huishoudens nam tussen 1977 en 1985 met 13 punten toe. De verlaging van de bijstandsuitkeringen voor jongeren lijkt hieraan debet te zijn. Opvallend lijkt verder het geringe aandeel van de laagste 10%-groep. Dit wordt verklaard doordat studenten in de regel geen aanspraak op deze sociale voorzieningen kunnen maken.

Het procentuele aandeel van 10%-groepen in alle beschouwde sociale-zekerheidsuitkeringen samen is – behoudens enkele uitschieters – betrekkelijk gelijkmatig verdeeld en schommelt rondom de 10. Het aandeel van de derde tot en met de vijfde 10%-groep is tussen 1977 en 1985 met negen punten gestegen (vermoedelijk vooral onder invloed van het toegenomen aantal langdurig werklozen in bijstandsregelingen), ten koste van het aandeel van huishoudens in de hoogste drie 10%-groepen, die samen zes punten verloren.

## Herverdeling door sociale zekerheid

Bij een vergelijking van de tabellen 3 en 4 valt het op dat de premies tamelijk sterk oplopend over 10%-groepen zijn verdeeld, terwijl de uitkeringen in verhouding gelijkmatiger zijn gespreid. Tabel 5 geeft per 10%-groep een saldering waarbij de verdeling van de totale premielast wordt geconfronteerd met de verdeling van de uitkeringen uit hoofde van de onderzochte sociale-zekerheidsregelingen.

Wegens premies is aan huishoudens voor 1985 f 63,5 mrd. toegeedeeld. Wegens uitkeringen is aanzienlijk meer, te weten f 77,2 mrd., toegeedeeld. Het verschil van f 13,7 mrd. wordt – afgezien van administratiekosten, overschot-

ten/tekorten op de exploitatierekening van de sociale zekerheid en rijksbijdragen – verklaard door niet toegerekende rijksbijdragen in de financiering van de sociale zekerheid en doordat enkele regelingen (ABW, RWW, WWV, DSO en WRO) zijn meegenomen die uit de algemene middelen worden gefinancierd. Een zelfde verklaring geldt voor 1977 en 1981.

Blijkens tabel 5 profiteren huishoudens in de tweede tot en met de vijfde 10%-groep het meest van de herverdeling door de hier beschouwde premies en uitkeringen. In de periode 1977-1985 is de herverdelende werking van de sociale zekerheid – zoals hier gedefinieerd – bovendien aanzienlijk toegenomen. Enerzijds zijn de premielasten voor huishoudens in de hoogste 10%-groepen in verhouding verzwaaard, anderzijds kwamen de uitkeringen in 1985 in verhouding meer ten goede aan huishoudens in de lagere 10%-groepen. Het aandeel van de negende 10%-groep in de totale premielast is van 1977 op 1985 met één punt toegenomen (tot 19%, zie tabel 3), het aandeel van de tiende 10%-groep is tamelijk sterk gestegen (van 20% tot 26%, zie tabel 3). Het relatieve aandeel in de totale premielast van huishoudens in de tweede tot en met de zevende 10%-groep is in elke 10%-groep met een of twee punten gedaald. In de tweede paragraaf is een verklaring voor deze verschuivingen gegeven.

Tussen 1977 en 1985 is het aandeel in de toegerekende sociale-zekerheidsuitkeringen van huishoudens in de derde tot en met de vijfde 10%-groep toegenomen met negen punten, vooral ten koste van het aandeel van huishoudens uit de hoogste drie 10%-groepen, die samen zes punten verloren (zie tabel 4). In de derde paragraaf is de verklaring vooral gezocht in de groei van het aantal langdurig werklozen in bijstandsregelingen. Daarnaast is van belang dat het aantal uitkeringsontvangers in de beschouwde periode toenam van 9% tot 17% van alle huishoudens (tabel 2). Deze huishoudens worden, mede door de 'bevrozing' en verlaging van de uitkeringsniveaus gedurende de jaren 1980-1985, hoofdzakelijk aan de onderkant van de inkomenspiramide aangetroffen.

Voor ieder jaar overtreffen de toegerekende uitkeringen de toegerekende premies. Om de vergelijkbaarheid tussen de jaren te vergroten, kan het saldo tussen uitkeringen en premies voor elk van de betrokken jaren worden teruggebracht tot nul. Dit saldo wordt gefinancierd uit de algeme-

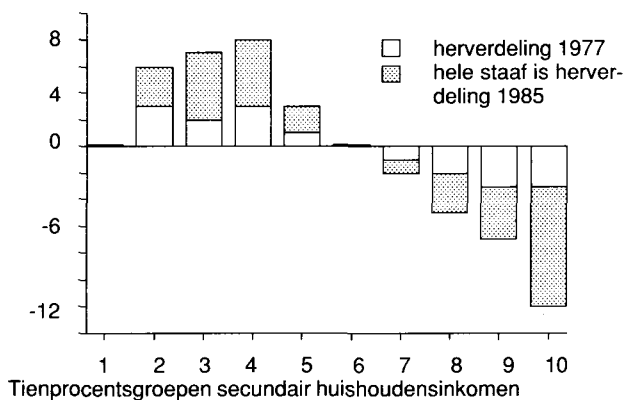
15. De ontvangsten van de overheid kunnen ruwweg in vier categorieën worden onderscheiden: kostprijsverhogende belastingen; belastingen op inkomen en vermogen; niet-belastingmiddelen en tekortfinanciering. Omdat het bij tekortfinanciering om een vermogensmutatie gaat, wordt deze categorie buiten beschouwing gelaten. De lastenverdeling uit hoofde van de drie resterende categorieën kan worden gekenschetst als respectievelijk licht degressief tot proportioneel, tamelijk progressief en min of meer inkomensonafhankelijk. Hoewel de relatieve bijdrage aan de totale overheidsontvangsten van elk van deze categorieën tussen 1977 en 1985 nogal is veranderd, lijkt een met het inkomen proportionele toedeling van het tussen uitkeringen en premies overblijvende saldo aanvaardbaar. De inkomensaandelen secundair huishoudensinkomen van de 10%-groepen zijn in 1977, 1981 en 1985 nagenoeg gelijk (zie tabel 2). De saldi zijn volgens deze procentuele verdeling over de 10%-groepen verdeeld.

Tabel 6. Herverdeling door sociale zekerheid, 1977-1985, in mrd. gld.

	Totaal	10%-groepen secundair huishoudensinkomen											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
Herverdeling													
- in 1977	0,0	0,8	3,6	2,4	3,1	1,2	-0,6	-1,6	-2,2	-3,3	-3,5		
- in 1981	0,0	0,6	6,0	4,7	5,7	2,2	-0,6	-2,2	-3,5	-5,1	-7,7		
- in 1985	0,0	0,7	6,8	7,9	8,2	3,8	-0,5	-2,4	-5,1	-7,2	-12,1		

Bron: WBO'77, WBO'81 en WBO'85 (SCP-bewerking).

Figuur. Herverdeling door sociale zekerheid, 1977-1985, in mrd. gld.



ne middelen. Een probleem is dan hoe het saldo moet worden verdeeld over 10%-groepen. Gekozen is voor een verdeling van het saldo evenredig met het inkomensaandeel van iedere 10%-groep<sup>15</sup>. Tabel 6 geeft het resulterende beeld van de door sociale zekerheid teweeggebrachte herverdeling. De figuur visualiseert dit voor 1977 en 1985.

De aanzienlijke herverdeling door de beschouwde sociale-zekerheidsregelingen zoals tabel 6 die laat zien, is in de periode 1977-1985 nog sterk toegenomen (zoals tabel 5 al suggereerde). Door óók het saldo toe te rekenen, verandert het beeld niet wezenlijk. Wel worden de lasten nu duidelijk nog wat meer door de hogere 10%-groepen opgebracht.

## Slot

De vraag rijst hoe de gepresenteerde resultaten kunnen worden geïnterpreteerd. Het blijkt dat de sociale zekerheid – overeenkomstig een van de doelstellingen van het stelsel – een vrij omvangrijke verticale herverdeling van inkomens bewerkstelligt, van hoog naar laag. Deze herverdeling, die in dit artikel centraal staat, vloeit voort uit de solidariteitsgedachte die het stelsel in belangrijke mate kenmerkt. Tussen 1977 en 1985 is de herverdeling van hoog naar laag aanzienlijk toegenomen. Wij hebben daarvoor een aantal verklaringen genoemd. Het is interessant om na te gaan in hoeverre de gewijzigde aandelen van 10%-groepen in uitkeringen en financiering van het stelsel stroken met expliciete doelstellingen van beleidmakers. Daarbij kan worden gedacht aan een welbewuste accentuering van de solidariteitsgedachte, ten koste van de verzekeringsgedachte.

Voor afzonderlijke regelingen is zo'n beleidsevaluatie in de regel wel uitvoerbaar. Zo is het solidariteitselement versterkt door de eenmalige verhoging van de premiegrens voor de volksverzekeringen (in 1982). Een overeenkomstige toetsing van de herverdeling door de hier beschouwde onderdelen van het stelsel van sociale zekerheid samen is

echter ondoenlijk. Het parlementaire drukwerk biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. Politici hebben nimmer klip en klaar uitgesproken welke herverdeling door het stelsel in zijn geheel per saldo zou moeten worden teweeg gebracht. Die terughoudendheid kan mede worden verklaard doordat beleidsmakers tot nu toe nauwelijks inzicht hebben in de mate waarin het bestaande stelsel de inkomens herverdeelt. Het was juist een hoofddoel van ons onderzoek om beleidsmakers een beter beeld van die herverdelende werking te geven. Daartoe is in het voorafgaande veel niet eerder in deze vorm gepubliceerd cijfermateriaal gepresenteerd.

Een beter inzicht in de ontwikkeling van de herverdeling door sociale zekerheid maakt het mogelijk om te komen tot een betere beoordeling van bestaande regelingen in hun onderlinge samenhang. De beoordeling van de aandelen van 10%-groepen in uitkeringen en financiering van de sociale zekerheid, en van de veranderingen die tussen 1977 en 1985 in die aandelen zijn opgetreden, is uiteraard een bij uitstek normatieve aangelegenheid. Feitelijk kan worden vastgesteld dat de primaire inkomens gedurende de tweede helft van de beschouwde periode sterker zijn gestegen dan de uitkeringsniveaus. De economisch actieven, die in de hogere 10%-groepen worden aangetroffen, zijn terzelfder tijd een groter deel van de financieringslasten van de sociale zekerheid gaan dragen. Met het oog op de sterke groei van het aantal uitkeringsontvangers, die vooral in de lagere 10%-groepen worden aangetroffen, hebben beleidsmakers besloten om het niveau van de uitkeringen in verhouding te laten achterblijven (ontkoppeling). Door het fors gegroeide volume van de sociale zekerheid is iedereen er in zekere zin op achteruit gegaan. De actieven zijn in verhouding meer gaan betalen; de niet-actieven ontvangen in verhouding minder.

Tot slot wordt benadrukt dat op grond van onze partiële analyse (die immers alleen op sociale zekerheid betrekking heeft) geen conclusies mogen worden getrokken over de ontwikkeling van de inkomensongelijkheid in ons land gedurende de periode 1977-1985. Daarvoor is het noodzakelijk ook de verdeling van de primaire inkomens in de beschouwing te betrekken.

Floor Gerard van Herwaarden  
Flip de Kam