

**Sociale zekerheid en
inkomensverdeling
in België van
1966 naar 1999**

Herman Deleeck

december 2000

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID
UFSIA - UNIVERSITEIT ANTWERPEN

D/2000/6104/05

Inhoudstafel

1. Inleiding	1
2. Enkele begrippen.....	1
3. De macro-economische herverdeling: de sociale zekerheid en het loonaandeel in het nationaal inkomen.....	3
4. De verticale herverdeling	7
5. De spreiding van de uitkeringen over de inkomenscategorieën	16
6. Verticale doeltreffendheid en armoede-reductie	19
7. Sociale en Institutionele determinanten van de gewijzigde verticale inkomensverdeling.....	24
7.1. Sociale veranderingen.....	24
7.2. Institutionele veranderingen aan de zijde van de bijdragen	25
7.3. Institutionele veranderingen aan de zijde van de uitkeringen.....	25
8. Besluit	27
Bibliografie	29

1. Inleiding¹

In ons eerste onderzoek (1966) naar de herverdeling bewerkt door het Belgische sociale zekerheidsstelsel kwamen wij tot de conclusie dat op nationaal vlak de herverdeling hoofdzakelijk geschiedde binnen de groep van de loon- en weddetrekkenden en dat de uitkeringen reëel gefinancierd werden door de werknemers zelf, middels de voortdurende verhoging van de arbeidsproductiviteit. De werkgeversbijdrage was een integraal bestanddeel van de arbeidsvergoeding en het loonaandeel in het nationaal inkomen werd erdoor niet groter. Binnen de groep van de werknemers zelf was er weinig verticale herverdeling (d.i. van hogere inkomens naar lagere) ter oorzaak van twee afremmende factoren, aan de bijdragezijde, de loongrens waardoor de sociale bijdragen op het loon slechts geheven werden over een deel van de loonsom, en aan de uitkeringszijde de sociaal differentiële opname van uitkeringen, waardoor op grond van status, gezinssamenstelling en inkomenshoogte, de uitkeringen niet stelselmatig naar de laagste inkomenscategorieën gingen, maar soms zelfs veeleer naar de hogere; dit laatste gold exemplarisch voor de kinderbijslag.

Maatschappelijke veranderingen en beleidsmaatregelen maken dat dit beeld, met name van de beperkte verticale herverdeling, sedert 1966 grondig gewijzigd is.

Door de vergroting, absoluut en relatief, van het volume is de omvang van de *horizontale* herverdeling veel aanzienlijker geworden (met name ten gunste van werklozen en van gepensioneerden) maar de reële financiering ervan is *intra-salariaal* gebleven, anders gezegd, komt in mindering van (de groei van) het onrechtstreeks loon. De *verticale* herverdeling is ook *omvangrijker* geworden ter oorzaak, veruit belangrijkste, van *de afschaffing van de loongrens*, ook ter oorzaak van *grotere selectiviteit* in het uitkeringsstelsel, met hogere uitkeringsbedragen voor sommige categorieën (vooral van werklozen) en met sociale en vooral fiscale heffingen op sommige uitkeringen (op sommige werkloosheidsuitkeringen en vooral op hogere pensioenen)². Recent (vanaf 1976) is het onderzoek over de doeltreffendheid van de sociale uitkeringen en de armoedereductie, die zeer hoog blijken te zijn, zij het met concentratie van overblijvende armoede bij ééninkomenstrekkers.

2. Enkele begrippen

De primaire inkomensverdeling bestaat uit de vergoedingen die de productiefactoren ontvangen voor hun productieve aanbreng. De secundaire inkomensverdeling komt tot stand via het herverdelend ingrijpen van de overheid door middel van belastingen en bijdragen enerzijds, uitkeringen en subsidies anderzijds. Hier situeert zich dus de sociale zekerheid. Vaak wordt dit aangeduid als verdeling “voor” en “na”. De tertiaire inkomensverdeling omvat

¹ Deze studie wordt gepubliceerd in het *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* alsmede in *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 2000, nr. 4.

² In dit onderzoek worden enkel vervangingsuitkeringen en kinderbijslagen in beschouwing genomen; gebruik van gezondheidszorgen en terugbetalingen van de prijs ervan dus niet.

bovendien het gebruik van collectieve sociale goederen en diensten (bv. onderwijs). *Door de sociale zekerheid wordt eigenlijk veeleer een “andere verdeling” dan een herverdeling bewerkstelligd.* Deze mag niet zozeer gezien worden als een correctie achteraf op een gegeven verdeling, door middel van externe instrumenten zoals belastingen en sociale zekerheidsbijdragen, dan wel als een autonome factor van het verdelingsproces in een hoogontwikkelde maatschappij, waardoor een van in de oorsprong andere verdeling dan vroeger tot stand komt. Primaire en secundaire verdeling zijn dan ook abstracties; er bestaat in werkelijkheid slechts één globaal verdelingsproces, waarbij zowel sociale (politieke instellingen en behoeften) als economische (markt en prestaties) factoren meespelen.

Onze welvaartsstaat is in wezen vrijheid met solidariteit. Dit laatste betekent inkomensherverdeling. Het dubbel doel van de sociale zekerheid, nl. (enigszins) handhaven van de verworven levensstandaard en tenminste een minimuminkomen waarborgen, wordt verwezenlijkt door inkomensoverdrachten. Klassiek is het onderscheid tussen twee richtingen in de solidariteit. De *verticale herverdeling* volgt uit inkomensoverdrachten tussen ongelijke inkomenscategorieën, met andere woorden van hogere inkomensgroepen naar lagere (of soms omgekeerd). Het gevolg van deze overdrachten is een wijziging van de inkomensstructuur van de bevolking of van bepaalde sociale categorieën. De *horizontale herverdeling* volgt uit inkomensoverdrachten van de meest door het lot begunstigden naar subjecten met zware lasten (bv. van gezonden naar zieken). Het gevolg van deze overdrachten is vermindering van de ongelijkheid door het wegwerken van de nadelige gevolgen van bepaalde levensomstandigheden. Of hierdoor de verhoudingen tussen de verschillende inkomenscategorieën gewijzigd worden of niet, komt bij de horizontale herverdeling niet ter sprake. Het criterium van de horizontale herverdeling is het gewicht van de sociale lasten of sociale risico's (gebeurtenissen of voorvallen, *social events*). De intergenerationele herverdeling is een verbijzondering van de horizontale; zij volgt uit inkomensoverdrachten van werkenden (jongeren) naar niet-meer-werkenden (ouderen).

Daar vele bijdragebetalers ook ontvangers zijn van sociale uitkeringen, is de *netto- of uiteindelijke herverdeling* veel beperkter dan de bruto-massa van de overdrachten (of van de bijdragen).

Een ander klassiek onderscheid wordt gemaakt naargelang het ingenomen gezichtspunt. De *personele* verdeling beschouwt de verdeling van de inkomens over personen of huishoudens. De *categoriale* verdeling betreft de verdeling van het inkomen tussen belangrijke sociale categorieën, voornamelijk socio-professionele. De *functionele* inkomensverdeling komt overeen met de verdeling van het (nationaal) inkomen over de productiefactoren kapitaal en arbeid.

Sedert de zestiger jaren is onze empirische kennis van de sociale zekerheid enorm toegenomen o.a. door de beschikbaarheid van gegevens per huishouden via gezinsbudgetenquêtes (België: Centrum voor Sociaal Beleid (CSB), periodiek sedert 1976; Europese landen verzameld in het databestand van LIS, Luxemburg Income Studies). Tezeldertijd is de aandacht, vroeger bijna uitsluitend gericht op de financieringszijde en op

het recht, thans ook gericht op de uitkeringzijde en op en op de doeltreffendheid, met minimuminkomen als norm (CSB voor België vanaf 1976; voor de Europese Unie, *Poverty and Adequacy of Social Security in the EC*, 1992; op basis van het LIS-bestand, D. Mitchell (1991), *Income Transfers in Ten Welfare States*).

Wij onderzoeken hierna de invloed van de sociale zekerheid 1) op het loonaandeel in het nationaal inkomen (macro-vlak), en vervolgens 2) op de personele inkomensverdeling, dus op micro-vlak (huishoudens)³. Voor dit laatste worden volgende stappen gezet: 3) de verticale herverdeling door de spreiding van de bijdragen en uitkeringen over de inkomenscategorieën; 4) in het bijzonder de spreiding van de verscheidene soorten uitkeringen; 5) de verticale herverdeling en haar doeltreffendheid ter voorkoming van de armoede. Tenslotte volgen 6) de verklaringen voor de veranderingen tussen 1966 en 1999.

3. De macro-economische herverdeling: de sociale zekerheid en het loonaandeel in het nationaal inkomen

Het respectieve aandeel (of quote) van arbeidsinkomen en van kapitaalsinkomen in het nationaal inkomen is een macro-economische indicator van de inkomensverdeling. Binnen het arbeidsinkomen kan men nog het aandeel van lonen en wedden (steeds met inbegrip van sociale bijdragen) afzonderen van het aandeel van zelfstandigen en vrije beroepen⁴.

Over een lange periode daalt het loonaandeel van 1948 tot 1956, stijgt het langzaam sedert 1957, zeer sterk sedert 1975, tot het topjaar 1981; sedertdien neemt het even steil weer af, met enige stabilisatie in de negentiger jaren, zij het op een peil nog lichtjes hoger dan in de zestiger jaren. Het aandeel van het inkomen uit vermogen evolueerde in tegenovergestelde zin: op relatief laag peil in de zestiger en zeventiger jaren, met steile stijging in de tachtiger jaren en trage afname sedertdien. Deze schommelingen weerspiegelen de sociaal-economische krachtverhoudingen en, vooral, de economische omgevingsfactoren. De steile

³ Sommige andere aspecten van de herverdeling komen hier niet ter sprake o.a. de overdrachten tussen handarbeiders en bedienden (A. Delis (1997), 'Différences de longévité et effet redistributif du système de retraite belge', *C.E.B.*, (15): 297-317); de gevolgen van de sociaal ongelijke levensduur (J. Nelissen (1998), 'Differentiële sterfte en de herverdelende werking van het sociale zekerheidsstelsel', *Bevolking en gezin*, (1): 1-16); de herverdeling over een ganse levensperiode (voor Nederland: J. Nelissen (1996), 'Inkomensherverdeling door sociale zekerheid, Jaar-versus levensduurbenadering', *Mens en Maatschappij*, (2): 116-130; zelfde in *Journal of Public Economics*, 1998, (2): 223-250); J. Falkingham, e.a. (1993), *William Beveridge versus Robin Hood: Social Security and Redistribution over the Lifecycle*, The Welfare State Programme LSE; J. Creedy (1992), *Income, Inequality and the Life Cycle*, Aldershot: Edward Elgar; D. Leiner (1999), 'Lifetime redistribution under the social security program', *Social Security Bulletin*, 62 (2): 43-51; over een levensperiode beschouwd is de herverdeling veel geringer. Ook inter-gewestelijke herverdeling wordt hier niet behandeld, zie o.a. H. Deleeck, L. De Lathouwer, K. Van den Bosch (1989), 'Regional Differences in the Distribution of Social Security Benefits in Belgium: Facts and Causes', *Cahiers Economiques de Bruxelles*, 3 (23): 265-310.

⁴ De evolutie van het werknemersaandeel moet worden gecorrigeerd door rekening te houden met de evolutie van het aandeel van de werknemers in de beroepsbevolking, volgens de formule werknemersaandeel =

$$\frac{\text{lonen} \times \text{aantal werknemers}}{\text{nat. ink. beroepsbevolking}}$$

Overigens zij opgemerkt dat de categorie van de werknemers zeer heterogeen is, en dienovereenkomstig het werknemersaandeel een zeer abstracte indicator.

toename van het kapitaalsaandeel in de jaren 1982-'88, m.a.w. de stijging van het peil van de vermogensopbrengsten zowel van eigendommen als van ondernemingen (aandelen) en van leningen (obligaties), samen met het beleid van loonmatiging, vormen een keerpunt, maar slechts een correctie op de voortdurende sterke loonstijgingen in de jaren 1970-'81. De te sterke stijging van het loonaandeel in de zeventiger jaren, ten nadele van het kapitaalsaandeel, leidde zowel tot productiviteitsopvoering (rationalisatie-investeringen) en arbeidsbesparing, als tot een daling van het investeringsniveau en aldus tot een vertraging van de groeicapaciteit en een toename van de werkloosheid. Vanuit deze periode stamt de bijna vergeefse roep om verlaging van de arbeidskost (met name van de sociale zekerheidsbijdrage) en om alternatieve financieringswijzen. Deze problemen deden zich voor in alle Westerse landen, maar op een bijzonder afgetekende wijze in België. De relatie tussen het loonaandeel en de werkgelegenheid in de industrielanden is empirisch nagegaan door Sachs en door Steinherr. Beiden kwamen tot de conclusie dat de toename van het loonaandeel een significant negatief effect heeft op de werkgelegenheid.

1980 of daaromtrent geeft een duidelijke trendbreuk te zien in de Belgische economische politiek. Voordien toenemend loonaandeel, toenemende inflatie, afnemende rentabiliteit van de ondernemingen, toenemende buitenlandse schuld. Daarna: devaluatie, loonmatiging, groter winstaandeel, meer werklozen door verlies van werkgelegenheid met name door desindustrialisatie, meer inkomensongelijkheid, meer liberale opvattingen over marktwerking en concurrentie.

Het is in de economische wetenschap een aanvaarde wetmatigheid dat het loonaandeel op korte termijn anti-cyclisch evolueert, maar dat in een langere periode de schommelingen mekaar compenseren en het loonaandeel per slot van rekening constant is⁵. De Belgische cijfers illustreren dit.

Dit opent enig inzicht in de macro-economische herverdeling al dan niet bewerkt door de sociale zekerheid, op lange termijn bekeken. Binnen het min of meer constant blijvend loonaandeel is, gedurende gans de naoorlogse periode, het aandeel van het onrechtstreeks loon (werkgevers- en werknemersbijdragen) voortdurend toegenomen tegenover dat van het rechtstreeks loon (zakloon). De vergroting van het loonaandeel tussen 1957 en 1968 is zeer overwegend toe te schrijven aan het onrechtstreeks loonaandeel; in de periode 1973-1980 stijgen beide aandelen (steil) parallel. Vanaf 1981 komt de daling van het totaal loonaandeel uitsluitend op rekening van rechtstreeks loonaandeel; het onrechtstreekse neemt in deze periode nog toe (Deleeck, 1981). Aldus is van 1950 tot 1997 het aandeel van het onrechtstreeks loon binnen de totale loonkost gestegen van 24% tot 48% (AVSZ); in overeenstemming hiermee is het volume van de sociale prestaties in het totaal netto gesalarieerd inkomen gestegen van 32% in 1970 tot 48% in 1997 (Savage, 456). De sociale

⁵ Auteurs zoals Kalecki en Kaldor ontwikkelden in de vijftiger jaren de theorie van de constantheid van het loonaandeel. Als het te sterk zou stijgen, zouden investeringen afnemen, werkloosheid volgen en dan weer lonen dalen; bij te laag loonaandeel zou de vraag beneden peil blijven, enz. Deze theorie sluit in dat men sociale zekerheidsbijdragen beschouwt als een onderdeel van de loonmassa, en dus niet als een fiscale heffing.

zekerheid is derhalve een in volume toenemend herverdelingsproces, maar per slot van rekening gefinancierd door de werknemers zelf (Deleeck, 1966; 1981).

De geschiedenis van de laatste decennia illustreerde dit herverdelingsproces op een verhevigde wijze (zie de knappe analyse van Savage, 1997, alsmede Valenduc, 2000). In de jaren zeventig tot en met 1981 is het aandeel van de werknemers in het nationaal inkomen stelselmatig toegenomen, met een dienovereenkomstige daling van het aandeel van de zelfstandigen, van de ondernemingswinsten en van de overheidsinkomsten (begrotings-tekorten). De afgetekende toename van het aandeel onrechtstreeks loon, ter financiering van het toenemend volume overdrachten, met name naar het toenemend aantal werklozen, prepensioneerden en gepensioneerden, werd (deels) gedragen door de zelfstandigen, de ondernemingen en de staat. Een (ook politiek) keerpunt is het jaar 1982. Sedertdien zakt het aandeel van de werknemers terug tot op het peil van het begin van de zeventiger jaren; maar ditmaal vermindert vooral het aandeel van het rechtstreeks loon. De kostenstijging van de zeventiger jaren werd dus afgewenteld op ondernemingen en overheid; deze van de tachtiger jaren gedragen door de werknemersgroep zelf⁶.

Aldus zorgde de sociale zekerheid ervoor dat de inkomensongelijkheid ondanks de crisisperiode globaal niet of niet dramatisch is toegenomen; dat de werkloosheidsuitkering voor velen een bestaanszekerheidsverschaffend inkomen is, gevoegd bij het inkomen van hun partner; dat de ongelijkheid binnen de groep ouderen is toegenomen (meer hogere pensioenen en meer roerend bezit) maar dat de afstand tussen de categorie van actieven en deze van ouderen is afgenomen (CSB-enquêtes). Hoe moeilijk de tijden ook geweest zijn, het blijkt achteraf dat, althans macro-sociaal beschouwd, het crisisbeleid niet geleid heeft tot een inkrimping van de sociale sector, wel tot een vergroting van de lasten te dragen door de categorie van de werknemers zelf. De ware slachtoffers zijn de achterblijvende overheidsinvesteringen in onderwijs, onderzoek, justitie en infrastructuur.

Theoretisch kunnen de lasten van de sociale zekerheid langs vier of vijf wegen gefinancierd worden (Deleeck, 1966): door daling van het rechtstreeks loon (wat wel relatief gebeurde, maar niet in absolute termen); door prijzenstijging (inflatie, wat deels gebeurde in 1960 en 1970); door winstdaling (in de zeventiger jaren); door stijgingen van het overheidstekort en van de staatsschuld (deels in 1970 en 1980); door stijging van de arbeidsproductiviteit, volgend op of leidend tot arbeidskostenstijging (rechtstreeks en/of onrechtstreeks loon). Dit laatste was de weg doorheen schommelingen gevolgd op lange termijn, wat dus neerkomt op een constant loonaandeel. De te hoog geachte sociale lasten werden op termijn onmiskenbaar afgewenteld op de werknemerscategorie onder vorm van een relatief minder sterke groei van het rechtstreeks loon, en onder vorm van grotere werkloosheid. Op lange termijn is de herverdeling voornamelijk een (voortdurend toenemende) solidariteit binnen de groep van de

⁶ Door het matigingsbeleid van begin van de tachtiger jaren werd de voordelenverdeling maar vooral de lastenverdeling ingrijpend gewijzigd. De staatssuskomst (in de werknemersregeling) daalde van 1981 tot 1992 van 6,6% tot 2,7% van het BNP; de bijdragen stagen van 10,9% tot 13,7%. Daardoor werd de herverdeling binnen de categorie van de werknemers opgevoerd en de natiewijde herverdeling via belastingen nog verder verminderd.

werknemers, wat aansluit bij de eigen logica van ons sociale zekerheidssysteem, gebouwd op het beginsel van de sociale verzekering (arbeid-bijdrage-uitkering), en met beperkte staatsubsidie. De herverdeling is wezenlijk *horizontaal* (van jong naar oud, enz.), in principe zonder te letten op inkomensverschillen (vertikaal); de solidariteit blijft *binnen de (ruime) categorie van werknemers, maar met steeds omvangrijker bedragen, gedeerd door de actieven, voor de deling van het arbeidsinkomen met werklozen en voor de intergenerationele overdrachten naar ouderen.*

Vanuit deze beschrijving van de evolutie van het loonaandeel rijzen drie vragen i.v.m. de sociale zekerheid: de rol van deze in de vergroting van het loonaandeel; de gevolgen van de financiering door bijdragen berekend op het loon; en de gevolgen van de inkrimping van de beroepsbevolking.

De bijdragen voor de sociale zekerheid (onrechtstreeks loon) vormen weliswaar een onderdeel van de totale loonkost, maar dan een specifiek onderdeel dat leidt tot andere gedragingen van ondernemers en van vakbonden dan ten aanzien van het rechtstreeks loon. Opgelegd bij wettelijke regeling aan gans het bedrijfsleven vormen deze bijdragen een uniform loonbestanddeel resp. een algemene loonsverhoging die staat tegenover differentiële productiviteitssituaties in de ondernemingen. Hierdoor wordt de band beloning-productiviteit uitgerokken en het proces van arbeidsbesparing aangedreven. Daar de beslissingen over de wettelijke bijdragevoeten van algemene en politieke aard zijn, verliepen de onderhandelingen c.q. de druk hieromtrent langs andere kanalen dan deze te volgen voor het rechtstreeks loon. Het lijkt aannemelijk dat de vakverenigingen langs deze weg, en met de steun van de regeringen en van de parlementaire behandeling, voordelen hebben kunnen bekomen (anders gezegd: het loonaandeel hebben kunnen verhogen), wat niet zou gelukt zijn in onderhandelingen per onderneming of per sector. Dit zou kunnen verklaren de overwegende stijging van het onrechtstreeks aandeel in de zestiger jaren, de sterke stijging van beide in de zeventiger jaren, en het uitblijven van een daling van het onrechtstreeks aandeel in de tachtiger jaren. Alle genoemde factoren samen, de splitsing tussen loonkost en productiviteit, de loonkostverhoging langs wettelijke maatregel en de volgzame houding van de regeringen hebben het onrechtstreeks loon gemaakt tot een inflatiebevorderend element in de zestiger en zeventiger jaren.

De financieringswijze, nl. de berekening van de bijdragen op basis van het loon, drukt eenzijdig verhogend op de arbeidskost wat op de duur geleid heeft tot arbeidsbesparende productiviteitsopvoering en werkloosheid. Bovendien werkte deze financieringswijze specifiek nadelig voor arbeidsintensieve ondernemingen, en vormde ze in feite een verdoken subsidie aan kapitaalintensieve bedrijven en technologie (empirisch aangetoond door Deleek, 1976, en door Frank, 1976). Ter oplossing dienen zich twee wegen aan: binnen de loonmassa, de bijdrage van de laagst productieve arbeiders en van de arbeidsintensieve ondernemingen verminderen; of de loonmassa zelf (dus opnieuw: het loonaandeel) verminderen, door te financieren anders dan door bijdragen berekend op het loon, de zogenaamde alternatieve financieringswijzen (Deleek, 1991).

De eerste weg werd ingeslagen met de zogenaamde operatie Maribel (1981), gevolgd door andere regelingen voor algemene of specifieke (voor laagste lonen) loonkostenvermindering. De tweede weg omvat financiering uit daartoe verhoogde algemene belastingen of uit nieuwsoortige belastingen, zoals verhoogde accijns- en BTW-tarieven, energiebijdrage, aanvullende crisisbijdrage. Deze regelingen werden stapsgewijze ingevoerd, en versterkt vanaf 1995 (voor dat jaar alleen reeds 81,8 mrd. bijkomende fiscale middelen) (Pittevils en Timmermans, 1996; Saintrain en Festjens, 1997).

De daling van het loonaandeel sluit in dat de basis van de bijdrageberekening en vandaar de inkomsten van de sociale zekerheid afnemen ten gevolge van de relatieve vermindering van het aantal werknemers of van het volume reëel loon. Wanneer een toenemend aantal niet-werkenden ten laste moet worden genomen door een afnemend aantal werkenden, dan moet de parafiscale druk steeds meer verhoogd worden. Daardoor kan de werkgelegenheid opnieuw worden bezwaard. Ook dit is een argument om andere financieringswijzen te zoeken dan bijdragen op het loon. Daardoor zou dan wel het verzekeringsbeginsel (deels) opgegeven worden (met name voor kinderbijslag en gezondheidszorgen, eventueel ook voor een basispensioen). Dienovereenkomstig zou het model van de herverdeling (solidariteit) voor genoemde sectoren nationaal worden i.p.v. intrasalariaal.

Vanuit het standpunt van de verticale herverdeling bekeken werken personele belastingen meer herverdelend dan sociale bijdragen; het aandeel van de lagere inkomenscategorieën in de totaliteit van de werknemersbijdragen is veel hoger dan hun aandeel in de personenbelasting (en omgekeerd) (empirische gegevens in Cantillon, Gijssels en Verbist, *De netto-herverdelende werking van de sociale zekerheid*, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, 1998: 103) (later zal er wel op gewezen worden dat bijdragen plus uitkeringen meer herverdelend werken dan belastingen).

Dit verhaal over het loonaandeel roept, naar de toekomst bekeken, veel vragen op, zowel analytisch als beleidsmatig: werknemers vormen steeds minder een homogene groep⁷; hun aantal krimpt in; de “nieuwe economie” steunend op informaticatechnologie laat sterke productiviteitsstijgingen verwachten en tevens een vervaging tussen inkomsten uit kapitaal en inkomsten uit arbeid. En de lasten van de bevolkingsveroudering nemen toe. Een andere financieringswijze van de sociale zekerheid is meer dan ooit een opgave.

4. De verticale herverdeling

De herverdeling wordt bewerkt door de verdeling van de bijdragen enerzijds, van de uitkeringen anderzijds; het saldo van beiden geeft de netto-herverdeling. De lasten van de bijdragen berekend op het loon zijn proportioneel verdeeld over de inkomenscategorieën (van

⁷ Zoals destijds reeds voorgesteld door Marchal en Lecaillon (passim ook door Atkinson) zou de herverdeling moeten gemeten veeleer in hoofde van homogene sociaal-professionele categorieën op grond van hun plaats in het productieproces en van hun gedragingen ten aanzien van het sociaal en politiek besluitvormingsproces omtrent de verdeling, *in casu* bewerkt door de sociale zekerheid. Deze weg is in het onderzoek bijna niet gevolgd.

de werkenden); wanneer (zoals in België tot 1982) een loongrens bij de berekening gehanteerd wordt zijn ze zelfs degressief. De eventuele loongrens beperkt aldus de omvang van de herverdeling aan de bijdragezijde. Wij noemden destijds de loongrens de strategische variabele in het herverdelingsproces.

De uitkeringen kunnen min of meer exclusief gericht worden naar de laagste inkomensdecilen; ofwel (zoals in België) breed gespreid liggen, zij het afnemend naar de hogere toe (juister gezegd, ze gaan niet uitsluitend naar de armen of laagste inkomenscategorieën gaan). Dit laatste is logisch daar de eigenlijke doelstelling van onze sociale zekerheid niet de minimale inkomenswaarborg is (armoedepreventie) dan wel de inkomenswaarborg voor iedereen en proportioneel, zij het met een bovengrens (maximumuitkering).

Een preciezer beeld van de weerslag van de sociale zekerheid op de inkomensongelijkheid kan pas bekomen worden wanneer men de primaire inkomensverdeling kan reconstrueren. Daartoe kan men uitgaan hetzij van de fiscale inkomens (voor 1983 door Valenduc, 1989; alsmede voor 1983 en 1995 door Standaert en Valenduc, 1997; hetzij van enquête-inkomens voor 1992 door Cantillon, Gijssels en Verbist, 1998; alsmede voor 1976-1997 door Cantillon en Verbist, 2000).

In beide gevallen wordt gewerkt met volgende begrippen en cijfergegevens:

- primair inkomen
- plus uitkeringen = bruto-inkomen
- min persoonlijke sociale bijdragen = belastbaar inkomen
- min personenbelasting = beschikbaar inkomen

Zulke moeizame reconstructie laat toe het respectieve gewicht van bijdragen en van uitkeringen op de herverdeling van het primair inkomen te meten, of althans bij benadering te schatten. Opgemerkt zij dat deze studies nog niet toelaten een sluitende balans van de herverdeling te maken (financiering – uitkeringen) o.a. omdat de werkgeversbijdragen en het deel van de algemene belastingsgelden ter subsidiëring van de sociale zekerheid slechts hypothetisch aan de huishoudens zouden kunnen toegerekend worden. Genoemde studies houden ook rekening met recente maatregelen die duidelijk een invloed hebben op het herverdelingsproces, nl. sociale bijdragen en belastingen (of vrijstelling hiervan) geheven op vervangingsuitkeringen, met een sterke weerslag op de netto-hoogte van de uitkeringen en dus ook op het profiel van de verdeling ervan.

Welk beeld leveren deze cijfergegevens; en hoe verschilt dit beeld van de vroegere toestand? Wij verwijzen in hoofdzaak naar gegevens uit Cantillon, c.s., 1998.

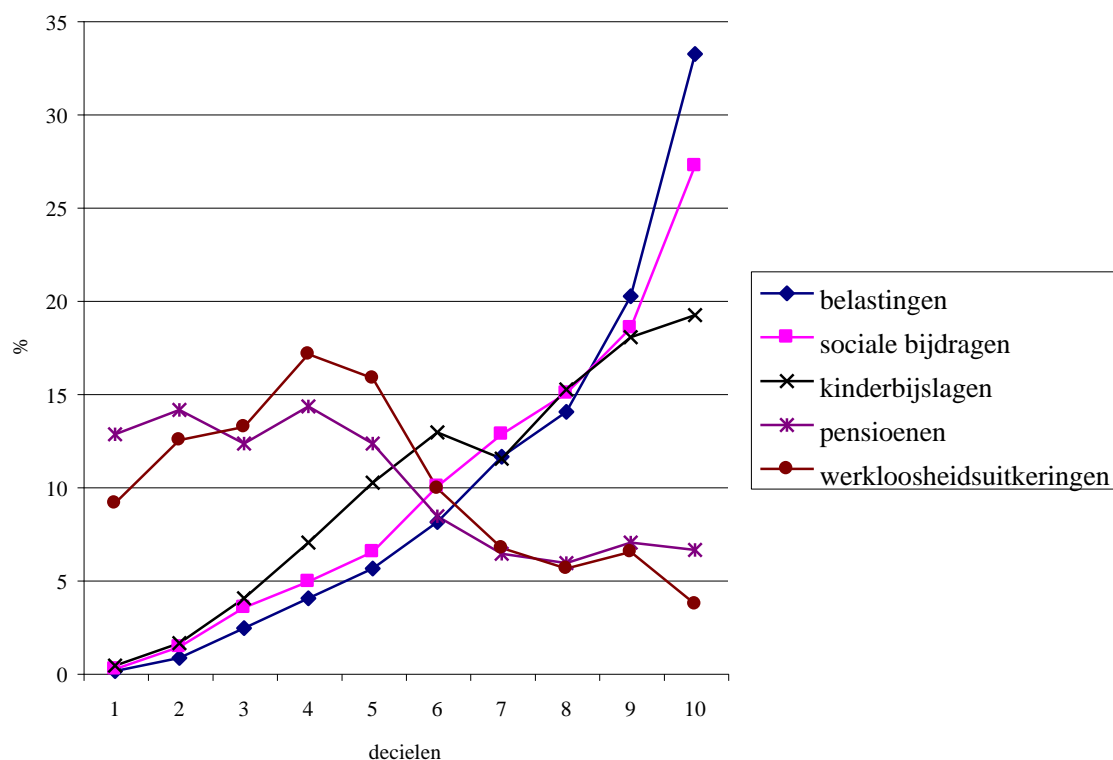
Tabel 1. Decielverdeling primair-bruto-belastbaar-beschikbaar inkomen, België, 1992, gewone decielen.

<i>Deciel</i>	<i>Primair</i>		<i>Bruto</i>		<i>Belastbaar</i>		<i>Beschikbaar</i>	
	<i>Gemidd.</i>	<i>%</i>	<i>Gemidd.</i>	<i>%</i>	<i>Gemidd.</i>	<i>%</i>	<i>Gemidd.</i>	<i>%</i>
1	2.900	0,4	21.500	2,3	21.300	2,5	21.200	3,1
2	11.800	1,6	34.300	3,6	33.100	3,9	31.700	4,6
3	24.900	3,4	47.000	5,0	43.800	5,1	39.800	5,8
4	32.900	4,6	60.000	6,3	55.600	6,5	48.900	7,1
5	44.700	6,2	73.200	7,7	67.400	7,9	58.000	8,4
6	67.700	9,4	90.100	9,5	81.200	9,5	67.700	9,8
7	89.400	12,4	108.200	11,4	96.800	11,3	77.600	11,2
8	106.200	14,6	125.100	13,2	111.700	13,1	88.400	12,8
9	134.200	18,6	155.600	16,5	139.100	16,2	105.500	15,3
10	208.500	28,8	231.600	24,4	207.400	24,1	151.900	21,9
Totaal	72.300	100,0	94.600	100,0	85.700	100,0	69.100	100,0

Tabel 2. Decielverdeling bruto transferten – bijdragen – belastingen, België, 1992, gewone decielen.

<i>Deciel</i>	<i>Transferten</i>			<i>Bijdragen</i>			<i>Belastingen</i>		
	<i>Gemidd.</i>	<i>% verdeling</i>	<i>als % van bruto</i>	<i>Gemidd.</i>	<i>% verdeling</i>	<i>als % van bruto</i>	<i>Gemidd.</i>	<i>% verdeling</i>	<i>als % van bruto</i>
1	18.600	8,3	86,5	200	0,2	0,9	100	0,1	0,5
2	22.500	10,1	65,6	1.200	1,4	3,5	1.300	0,8	3,8
3	22.100	9,9	47,0	3.200	3,5	6,8	4.000	2,4	8,5
4	27.000	12,1	45,0	4.400	4,9	7,3	6.700	4,0	11,2
5	28.500	12,8	38,9	5.800	6,5	7,9	9.400	5,6	12,8
6	22.300	10,0	24,8	8.900	10,0	9,9	13.400	8,1	14,9
7	18.900	8,5	17,5	11.400	12,8	10,5	19.200	11,6	17,7
8	18.900	8,5	15,1	13.300	15,0	10,6	23.400	14,0	18,7
9	21.400	9,6	13,8	16.500	18,5	10,6	33.600	20,2	21,6
10	23.100	10,3	10,0	24.300	27,2	10,5	55.500	33,2	24,0
Totaal	22.300	100,0	23,6	8.900	100,0	9,4	16.700	100,0	17,6

Grafiek 1. Verdeling totale massa bijdragen, belastingen en transfers over gewone decielen.



Tabel 3. Inkomensongelijkheid voor en na belastingen, bijdragen en transferten, gemeten aan de hand van Gini en Theil, België, 1992.

Soort inkomen	Gewone inkomens		Gestandaardiseerde inkomens	
	Gini	Theil	Gini	Theil
Primair	0.527	0.516	0.512	0.491
Bruto	0.360	0.211	0.309	0.160
Belastbaar	0.348	0.198	0.297	0.149
Beschikbaar	0.299	0.146	0.235	0.095

Bron: SEP/MISIM, Centrum voor Sociaal Beleid.

Tabel 4. Herverdelingseffect van uitkeringen en heffingen.

	1983		1995	
	Gini	verschil	Gini	verschil
Primair inkomen	0.554		0.569	
Totaal inkomen (plus uitk.)	0.371	0.183	0.380	0.189
Beschikbaar inkomen (min. bel.)	0.317	0.054	0.315	0.065

Bron: Standaert en Valenduc, p. 13.

Het globaal impact van de sociale zekerheid op de verticale inkomensverdeling is indrukwekkend. De Gini-coëfficiënt gaat (bij Cantillon) in 1992 van 0.527 voor de primaire verdeling (vóór) naar 0.299 voor het beschikbaar inkomen (na); (bij Standaert en Valenduc, 1997) in 1983 van 0.554 vóór naar 0.317 na; in 1995 van 0.569 vóór naar 0.315 na⁸.

Bij de lezing van de tabellen en grafiek moet men voor ogen houden dat deze verdelingen geven van reeksen die niet optelbaar zijn en dus geen volledige balans inhouden. Zo wordt bv. de personele belasting niet integraal besteed aan de financiering van de sociale uitkeringen. Men kan dus niet samentellen, enkel de profielen van de verdeling van lasten en baten vergelijken.

De grootste invloed op de inkomensongelijkheid gaat uit van de uitkeringen. Daarnaast is de invloed van de financieringszijde veel geringer, waarbij dan nog deze van de persoonsbelastingen groter dan deze van de sociale bijdragen. Dit is begrijpelijk omdat de uitkeringen positieve overdrachten inhouden naar huishoudens zonder of met laag primair inkomen⁹.

Het minder of meer progressief verloop van bijdragen en van belastingen verzwakt of vergroot het effect van de financieringszijde op de inkomensongelijkheid. Het duidelijkste voorbeeld is het bestaan van een loongrens voor de bijdrageberekening (afremmend) en de geleidelijke tot volledige afschaffing hiervan in 1983 (vergroterend). Op dezelfde wijze zal ook het effect van de uitkeringszijde groter of geringer zijn al naargelang de uitkeringen geconcentreerd liggen bij de lagere inkomenscategorieën dan wel breed gespreid zijn over alle. Verder wordt uitvoerig aangetoond dat de uitkeringen globaal veeleer breed over alle inkomenscategorieën gespreid liggen, wat dus de herverdelende werking aan de uitkeringszijde afremt.

Voorals pensioenen maken de inkomensverdeling veel gelijk, ook maar minder de werkloosheidsuitkeringen, minst (of zelfs omgekeerd) de kinderbijslagen. Dit beeld van 1997 stemt overeen met dat van 1976 zij het dat sedertdien het belang van de werkloosheidsuitkering is toegenomen¹⁰.

⁸ Voor Nederland 1977 gaf J.G. Odink, *Maandschrift Economie*, 1983, nr. 2 vergelijkbare cijfers en bewegingen, nl. Gini primair 0.508, na uitkeringen 0.320 (min 0.183), na premie en belastingen 0.270 (min 0.54).

⁹ Het gewicht van de uitkeringen is in zekere zin overschat en houdt als het ware enig gezichtsbedrog in. De vertrekbasis van de vergelijking tussen vóór en na uitkering, nl. de primaire inkomensverdeling is een hypothetische constructie. De huishoudens met nul inkomen zouden in een samenleving zonder sociale zekerheidsstelsel ofwel niet meer leven ofwel op een of andere wijze toch enig inkomen hebben. Daarom lijkt het belangrijker de marginale wijzigingen te meten die zich in de bestaande verdeling voordoen ten gevolge van momentane wijzigingen in de regelingen betreffende bijdrageheffing en uitkeringen. Gemeten tegenover een inkomen nul in de primaire inkomensverdeling is het impact van belastingen nul en dat van uitkeringen oneindig groot. Dit sluit in dat elke horizontale herverdeling (naar niet-actieven met inkomen nul) tevens een verticale is.

¹⁰ In 1976 werd dit soort enquêtes voor de eerste maal uitgevoerd, zij het alleen in het Vlaamse gewest.

Tabel 5. Herverdeling door sociale zekerheid gemeten via Gini- en Theilcoëfficiënten, Vlaanderen, 1976.

	<i>Gini</i>	<i>Afwijking t.o.v. secundair inkomen</i>	<i>Theil</i>	<i>Afwijking t.o.v. secundair inkomen</i>
Secundair inkomen	0.302	-	0.147	-
Min pensioen	0.390	+29,1%	0.274	+86,7%
werkloosheidsvergoeding	0.307	+1,8%	0.152	+3,3%
totaal vervangingsinkomen sociale zekerheid	0.411	+36,1%	0.307	+109,4%
kinderbijslag	0.301	-0,3%	0.145	-1,5%
totaal sociale zekerheid	0.421	+39,5%	0.322	+119,6%

Bron: CSB-enquête 1976, Deleeck, e.a., Het Matteüseffect, p. 48.

Tabel 6. Herverdeling door sociale zekerheid: Theilcoëfficiënten van de gestandaardiseerde inkomens vóór en na werkloosheidsuitkeringen, pensioenen en kinderbijslagen, België, 1997.

	<i>Vóór</i>	<i>Na</i>	<i>% verschil</i>
Kinderbijslag	0.106	0.098	-7,6%
Werkloosheid	0.130	0.098	-24,6%
Pensioenen	0.380	0.241	-36,6%
Sociale Zekerheid	0.508	0.241	-52,6%

Bron: SEP/MISIM – Centrum voor Sociaal Beleid.

In de loop van de jaren 1976-1985-1997 bleef de globale gelijkmakende invloed van de uitkeringen nagenoeg gelijk.

De grafieken tonen aan dat de bijdragen proportioneel stijgen met het (arbeids)inkomen. De uitkeringen blijven breed gespreid (uitkeringen voor werkloosheid en voor ZIV dalen vlugger, pensioenen minder, kinderbijslagen stijgen met het inkomen) maar progressieve heffingen van bijdragen en vooral van belastingen pikken hierop in en verminderen de netto-uitkeringen verhoudingsgewijze veel meer in de hogere inkomenscategorieën dan in de lagere. Precies deze recente fiscale en parafiscale heffingen bewerken of versterken de herverdelingswerking aan de uitkeringszijde. Vooral de werkloosheids- en ZIV-uitkeringen verminderen de ongelijkheid. Dit geldt tevens ook voor de pensioenen, niet door de spreiding van de uitkeringen, maar vooral door de ongelijke verdeling van de sociale en fiscale lasten, die thans

op de uitkeringen drukken. De massa van de pensioenen is aanzienlijk toegenomen, en de gemiddelde bedragen opwaarts geschoven. Zonder de recente fiscale en sociale heffingen zou de inkomensongelijkheid door de hogere pensioenen veeleer vergroot worden.

Het totaalbeeld is dus anders dan vroeger. In 1966 besloten wij in ons doctoraal proefschrift *Maatschappelijke Zekerheid en inkomensherverdeling in België* dat “de verticale herverdeling gering is en wordt veroorzaakt door twee factoren die een effect in dezelfde zin veroorzaken; enerzijds nemen de hogere inkomenscategorieën wegens gemiddeld groter aantal personen ten laste en wegens een hogere standaard van verzorging (gemiddeld hogere uitkeringen) proportioneel een groter volume sociale uitkeringen op; anderzijds verbreekt de loongrensregel vanaf een bepaalde loonhoogte de proportionaliteit tussen loon en bijdrage” (Deleecq, 1966: 318). Opgemerkt zij dat de beeldvorming in genoemd onderzoek van het begin van de zestiger jaren in hoge mate bepaald werd door de kinderbijslag en de gezondheidszorg, toen relatief belangrijker dan pensioenen en werkloosheid. Welke factoren sedertdien de veranderingen in de herverdelingswerking hebben bepaald komen verder aan de orde. Eerst nog enkele opmerkingen.

Veranderingen in het patroon van de verticale inkomensherverdeling kunnen duidelijk aangewezen worden in de sector van de kinderbijslagen¹¹. De grootste invloed gaat uit van de afschaffing van de loongrens voor de berekening van de bijdragen; het volume van de bijdragen overgedragen van gezinnen met hogere naar gezinnen met lagere welvaart bedroeg in 1992 40,5%, en zou met behoud van de loongrens 36,6% geweest zijn. Aan de uitkeringszijde gaat een positieve maar beperkte invloed uit van de invoering van enkele selectieve maatregelen, nl. gewaarborgde kinderbijslag en verhoogde kinderbijslag voor langdurig werkloze of gepensioneerde gezinshoofden met beperkte gezinsinkomen; het volume van de overgedragen bijdragen bedraagt 40,5% i.p.v. 39%. Het effect van beide stelselontwikkelingen samen leidt tot een herverdeling van 40,5% in tegenstelling tot 35,1%. De evolutie werd ook nog bewerkt, in positieve zin, door de toename van het aantal vrouwelijke bijdragebetalenden, inz. vrouwen met één rechtgevend kind, maar tegengewerkt door de verminderde arbeidsdeelname van de man. Selectieve maatregelen hebben uiteraard een positieve invloed op de verticale herverdeling, maar het volume van de betrokken middelen moet voldoende groot zijn om een merkbare weerslag te hebben op het profiel van de macro-herverdeling. Zulke radicale ingrepen komen in parlementaire democratieën moeizaam en zelden voor^{12 13}.

Een bijzonder illustratief geval is het crisisbeleid van de Belgische regeringen in de jaren tachtig. Dit omvatte de handhaving van het universeel systeem met daarbinnen een

¹¹ Storms, B. (1996), *De herverdelende werking van de gezinsbijslagen in België*, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen.

¹² Voorstellen omtrent een verdergaande selectiviteit in de kinderbijslagen werden gegeven in Deleecq, H. (1996), ‘Sociale zekerheid en armoede’, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, (3): 480 e.v.

¹³ Na een onderzoek van de stelsels van verscheidene Europese landen besluit Math, A. (1995), ‘Selectiviteit of universaliteit. Het vraagstuk van de inkomensgebonden kinderbijslag’, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, (1): 135-192, dat de invoering van inkomensgebonden kinderbijslagen een reële zij het beperkte impact zou kunnen hebben op de verticale herverdeling, m.n. omdat het volume dezer uitkeringen tegenover de totaliteit van de beschikbare inkomens (zeer) gering is.

versterking van de selectiviteit bij de uitkeringen en van de ongelijke lastenverdeling aan de financieringszijde. Dit experiment is zowel beleidsmatig als wetenschappelijk belangrijk. Het leidde tot (1) een verlaging van het aandeel van het BBP besteed aan sociale zekerheid, (2) een grotere inkomensherverdeling, (3) grotere gelijkheid en (4) vermindering (c.q. niet-toename) van het aantal armen. Daarnaast bleef het probleem van de te zware druk op de arbeidskost.

Het effect van het crisisbeleid, met de hantering van grotere selectiviteit, is empirisch vaststelbaar aan de hand van de CSB-enquêtes (die het gemiddeld maandelijks opgenomen bedrag per deciel geven). Tussen 1976 en 1985 en verder tussen 1985 en 1992 zijn de gemiddelde pensioenbedragen (aan constante prijzen) zeer sterk gestegen, vooral in de hogere decielen. De werkloosheidsuitkeringen daarentegen zijn, ter oorzake van het crisisbeleid, gestegen in de laagste drie decielen maar afgetekend (en in toenemende mate) verminderd in de hogere en hoogste decielen (*Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 4-5, bijlage, 1986: 33-34; *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1993 (2): 535, tabel 28; alsmede CSB-Berichten, oktober 1993, tabel 28).

Valenduc (p. 323) toont aan dat de inkomensoverdrachten een zeer geringe impact hebben op de inkomensongelijkheid binnen de categorie van de actieve werknemers, een groot impact bij de loutere uitkeringstrekkers, en een vrij groot impact bij de gemengde huishoudens m.n. met een werkloosheidsuitkering of met een pensioen. Dit toont aan dat horizontale en verticale herverdeling abstracties zijn die in werkelijkheid vervlochten zijn; bv. is de herverdeling naar gepensioneerden, begripsmatig horizontaal maar met duidelijke verticale gevolgen. De omvang van deze horizontale herverdeling neemt steeds toe, zoals blijkt uit onderstaande gegevens.

Tabel 7. Percentage huishoudens met vervangingsuitkering in België.

	1985	1988	1992	1997
Met uitkering	32,4	36,4	37,9	36,6
Met uitsluitend uitkering	13,1	12,7	12,1	14,7

Bron: CSB-enquêtes.

Horizontale en verticale herverdeling zijn dus de laatste twee decennia geleidelijk en aanzienlijk toegenomen. Evenwel werd door deze volumevergroting de globale inkomensongelijkheid (na belastingen en uitkeringen) slechts in beperkte mate gewijzigd¹⁴. De inkomensongelijkheid wordt door een veelheid van factoren bewerkt, in positieve en negatieve zin (arbeidsmarkt, veroudering, meer eenmanshuishoudens, e.a.). De sociale zekerheid is een zeer actieve factor, maar slechts naast andere.

Een bijzonder geval is de onbedoelde herverdeling bewerkt door de pensioenen ter oorzaak van verschillen in levensduur. Binnen het stelsel van de werknemers vinden op empirische basis aantoonbare overdrachten plaats van mannen naar vrouwen wegens langere levensduur van laatstgenoemden, van zuid naar noord en naar Brussel, van mannen-vrijgezellen naar vrouwen-vrijgezellen en naar koppels met één actieve (A. Dellis). In alle West-Europese landen hebben personen behorende tot de hogere sociale lagen c.q. hoog opgeleiden een hogere levensverwachting (7 jaren in Frankrijk en Engeland, 4,5 jaren in Nederland) (Nelissen, 1998). Daardoor ontvangen zij, over een levensduur beschouwd, een groter volume pensioenen, en is het rendement van de door hen betaalde bijdragen hoger¹⁵. Het zogenaamd pervers effect van het verschil in levensduur werd voor Frankrijk in 1975 berekend aan de hand van het simulatiemodel "Babar" (zie Lagarde, e.a., *Droit Social*, 1982: 473).

¹⁴ In de Europese landen is de inkomensongelijkheid fel verminderd tussen 1950 en 1980, en terug toegenomen sedertdien. De omvang en de tendentie van deze laatste periode is zeer verschillend in de onderscheiden landen. België behoort tot de meest gelijke landen. Sedert begin van de tachtiger jaren is de ongelijkheid lichtjes toegenomen. Gegevens kunnen geput uit de fiscale statistieken of uit enquêtes (vooral CSB-enquêtes). (Voor een Europese vergelijking, zie de studie van Atkinson, e.a. (1995), *Income Distribution in OECD Countries*, Paris, OECD). De fiscale statistiek vergt enig voorbehoud voor de betrouwbaarheid van de gegevens; bovendien werd het inkomensbegrip vanaf 1982 gewijzigd door de opname van sommige vervangingsinkomens, zodat de reeks niet ononderbroken vergelijkbaar is.

Tabel 1. Inkomensongelijkheid vóór en na belasting, Gini-coëfficiënt.

	Vóór belasting	Na belasting	% vermindering
1965	0.410	0.370	9,8
1975	0.408	0.343	15,9
1980	0.396	0.321	19,1
1985	0.344	0.263	22,4
1990	0.362	0.297	17,8
1995	0.365	0.297	18,6
1997	0.373	0.304	18,4

Bron: Fiscale statistiek.

Tabel 2. Inkomensongelijkheid (niet gestandaardiseerd beschikbaar inkomen), Gini-coëfficiënt.

1976	0.302 (alleen Vlaanderen)
1985	0.290
1988	0.294
1992	0.299
1997	0.309

Bron: CSB-enquête.

¹⁵ Dit vaak vergeten herverdelingsproces, waarvan het belang toeneemt, werd empirisch aangetoond. Zie: J. Nelissen (1985), *The Redistribution of Lifetime Income by the general Old Age Pension Act in the Netherlands*, Tilburg, Katholieke Hogeschool Tilburg; D. Kessler, A. Masson (1985), *Effets redistributifs du système de retraite et vieillissement individuel et collectif*, Florence, International Population Conference 5-12 June, p. 461-484. Vroeger reeds: H.J. Aaron (1977), *Demographic Effects on the Equity of Social Security Benefits. The Economics of Public Services*, London, MacMillan.

5. De spreiding van de uitkeringen over de inkomenscategorieën

Van 1950 tot 1980 en versterkt vanaf de zestiger jaren evolueerde de inkomensverdeling in de West-Europese landen sterk in de richting van grotere gelijkheid (door belastingheffing waardoor vooral de hoogste inkomens afgeknot werden, en meer nog door uitkeringen). Volgend op de crisis ging de evolutie in de jaren tachtig veeleer in de richting van grotere ongelijkheid, door toegenomen loonverschillen, groter aantal uitkeringsgerechtigden, m.n. werklozen en gepensioneerden, stijgende kapitaalsinkomsten, fiscale hervormingen met vermindering van de progressiviteit; bemerk wel dat de sociale uitkeringen de beweging naar grotere ongelijkheid afremden. Deze omslag deed zich niet zeer uitgesproken en niet in alle landen voor. Gemeten aan de hand van de Gini-coëfficiënt en de decielenverdeling is *België het meest inkomensgelijke land (na belasting en sociale transferten) van de OESO-landen*, onmiddellijk na de Scandinavische landen (Atkinson, *Income Distribution*, OESO, 1995: 50, tabel 4.4). De ongelijkheid is groter in Frankrijk en Duitsland en in het Verenigd Koninkrijk. Ook in België is de ongelijkheid sedert het begin van de tachtiger jaren toegenomen.

Wat de sociale zekerheid betreft blijkt uit empirisch onderzoek dat in België het globaal pakket van de uitkeringen veeleer breed gespreid ligt over de inkomensdecielen, met een licht hoger dan proportioneel aandeel in de drie laagste decielen en een afnemend aandeel in de drie hoogste. De kinderbijslagen nemen toe per deciel¹⁶; de pensioenen waren vroeger overwegend geconcentreerd in de laagste decielen, maar schuiven in de loop van de jaren gestadig opwaarts; de werkloosheidsuitkeringen zijn breed gespreid maar zakken geleidelijk enigszins neerwaarts; (wellicht ten gevolge van selectief beleid); de ziekte-uitkeringen zijn breed gespreid met enige concentratie in de middelste decielen¹⁷.

In de reeds vernoemde studie betreffende de OESO-landen (A. Atkinson, L. Rainwater en T. Smeeding, *Income Distribution in OECD Countries*, Paris, OECD, 1995: 115) wordt onderscheid gemaakt tussen landen waar de uitkeringen in afnemende mate van laag naar hoog gespreid liggen over de inkomenscategorieën, m.a.w. sterker op lagere inkomens als doelgroepen gericht zijn (Australië, Zwitserland, Canada, Noorwegen, Ierland, Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten); en landen met een gelijke spreiding, zelfs veeleer ten gunste van hogere (Nederland, Finland, Zweden, Frankrijk, Italië), tevens landen met comparatief

¹⁶ De plaats van de kinderbijslag in de inkomensverdeling wordt bepaald door twee factoren. Ten eerste liggen de huishoudens met rechtgevend kinderen ongelijk verdeeld over de inkomensverdeling. Zo komen in de laagste decielen relatief veel bejaarde huishoudens en dus weinig kinderen voor. Ten tweede neemt het gemiddeld aantal rechtgevend kinderen eveneens toe met het inkomen, vooral omdat het aantal langer schoolgaande kinderen toeneemt naar de hogere inkomenscategorieën. Aldus nam het aantal gezinnen met kinderbijslag in 1985 systematisch toe van 12% in het laagste deciel tot 62% in de hoogste. Zie hiervoor H. Deleeck, J. Berghman, P. Van Heddegem, L. Vereycken (1980), *De sociale zekerheid tussen droom en daad*, 277 p.; alsmede H. Deleeck, J. Huybrechs, B. Cantillon (1983), *Het Matteüseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België*, 379 p.

¹⁷ Hier rijst de vraag of deze verdelingen moet gemeten worden over gewone dan wel over gestandaardiseerde inkomensdecielen. De tweede geven welvaartsverdelingen waarbij rekening gehouden wordt met de gezinssamenstelling, zij het aan de hand van artificiële constructies (equivalentieschalen). De tweede geven vaak (met name voor de verdeling van de kinderbijslagen) een verschillend profiel. Wij verkiezen, althans in dit verband, de verdeling over de gewone inkomensdecielen omdat zij verwijzen naar de primaire realiteit van de feitelijke inkomenshoogte, bovendien zonder vertekening door toepassing van equivalentieschalen.

een groot volume uitkeringen. België behoort tot de laatste groep. Ook uit het Europassonderzoek (België, Nederland, Luxemburg, Catalonië, Griekenland, Spanje, Ierland) bleek dat, ondanks grote economische, sociale en demografische verschillen, de uitkeringen breed gespreid liggen over alle inkomenscategorieën (Deleek, e.a., *Poverty and Adequacy of Social Security in the EC*, 1992: 121).

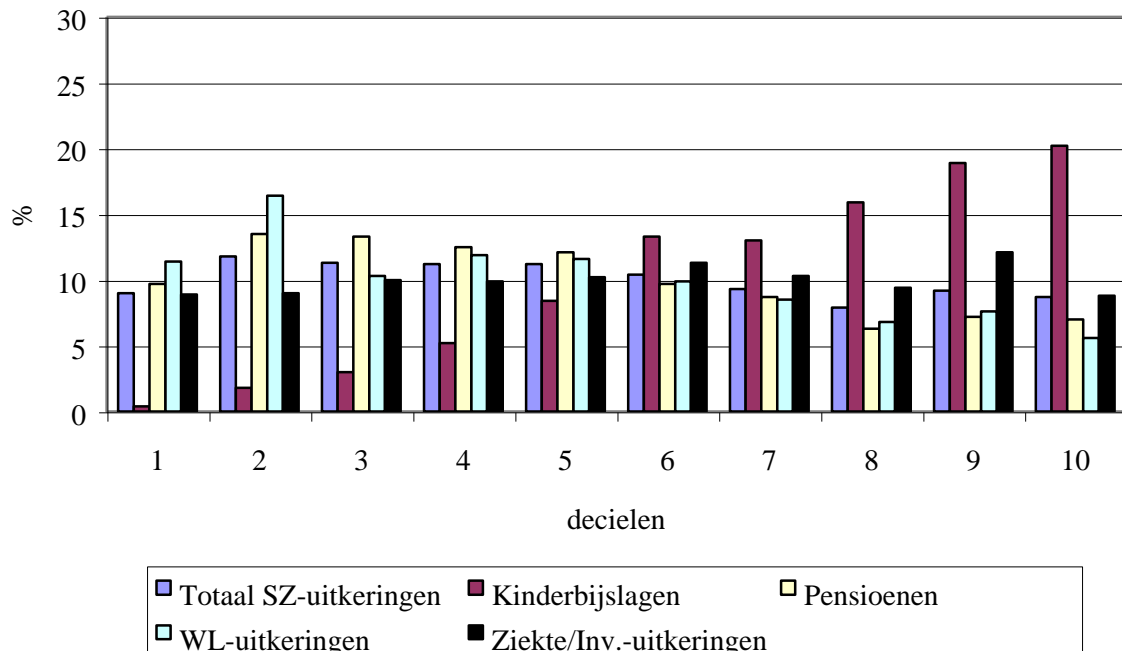
Tabel 8. De verdeling van de globale uitkeringsmassa's over inkomensdecielen, België, 1985-1997.

Deciel	Totaal sociale zekerheidsuitkeringen					Kinderbijslagen					Pensioenen				
	1976	1985	1988	1992	1997	1976	1985	1988	1992	1997	1976	1985	1988	1992	1997
1	10,8	9,8	9,5	9,4	9,0	0,2	0,5	0,6	0,4	0,4	19,2	13,3	13,2	12,7	9,7
2	15,0	12,4	11,9	11,3	11,8	0,5	1,2	1,4	1,2	1,8	24,9	16,7	15,4	14,2	13,5
3	13,7	12,6	11,4	10,7	11,3	3,4	3,3	3,8	3,9	3,0	17,6	15,3	13,5	12,0	13,3
4	9,4	11,8	12,2	12,6	11,2	7,4	6,2	7,5	6,4	5,2	8,8	13,6	12,8	13,7	12,5
5	8,8	10,0	10,1	12,7	11,2	10,3	10,8	10,2	10,0	8,4	6,9	8,8	9,6	12,2	12,1
6	8,7	10,7	9,0	9,8	10,4	13,7	12,5	11,5	12,6	13,3	5,0	9,4	7,7	8,2	9,7
7	9,0	9,6	8,2	7,7	9,3	14,3	14,0	13,6	11,5	13,0	5,5	7,4	6,2	6,7	8,7
8	7,6	7,6	8,2	8,1	7,9	15,4	15,7	14,4	16,2	15,9	3,1	5,1	6,8	6,1	6,3
9	8,1	8,1	10,6	8,7	9,2	15,2	17,2	18,0	17,9	18,9	4,9	5,7	8,1	6,9	7,2
10	9,0	7,4	8,9	9,0	8,7	19,6	18,5	19,1	19,8	20,2	4,0	4,8	6,7	7,2	7,0
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Deciel	Werkloosheidsuitkeringen					Ziekte- en invaliditeitsuitkeringen					OCMW-uitkeringen			
	1976	1985	1988	1992	1997	1976	1985	1988	1992	1997	1985	1988	1992	1997
1	2,4	7,6	5,9	6,1	11,4	3,9	4,3	5,9	5,3	8,9	25,2	21,7	42,2	51,9
2	5,8	10,1	13,0	10,4	16,4	11,4	5,3	7,9	10,7	9,0	23,0	11,5	0,0	11,8
3	14,0	13,2	13,6	13,1	10,3	19,5	11,1	9,9	9,7	10,0	14,1	3,0	19,8	11,0
4	10,0	9,6	12,8	14,8	11,9	16,6	12,6	20,1	13,8	9,9	19,7	3,8	0,2	9,0
5	14,0	15,5	12,1	17,0	11,6	10,3	10,8	12,2	14,5	10,2	5,7	3,0	14,5	0,9
6	14,7	13,6	12,1	11,4	9,9	8,3	13,8	11,3	14,4	11,3	6,2	0,3	0,0	10,1
7	12,2	10,6	10,8	7,6	8,5	10,0	16,0	9,1	6,8	10,3	4,4	0,7	23,3	1,4
8	11,9	7,3	6,7	7,3	6,8	4,8	9,6	6,3	8,7	9,4	0,0	3,5	0,0	1,5
9	7,7	8,3	8,8	7,2	7,6	6,4	7,7	8,9	7,6	12,1	0,0	51,5	0,0	2,5
10	7,1	4,1	4,1	5,1	5,6	9,1	8,8	8,4	8,5	8,8	1,7	0,9	0,0	0,0
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

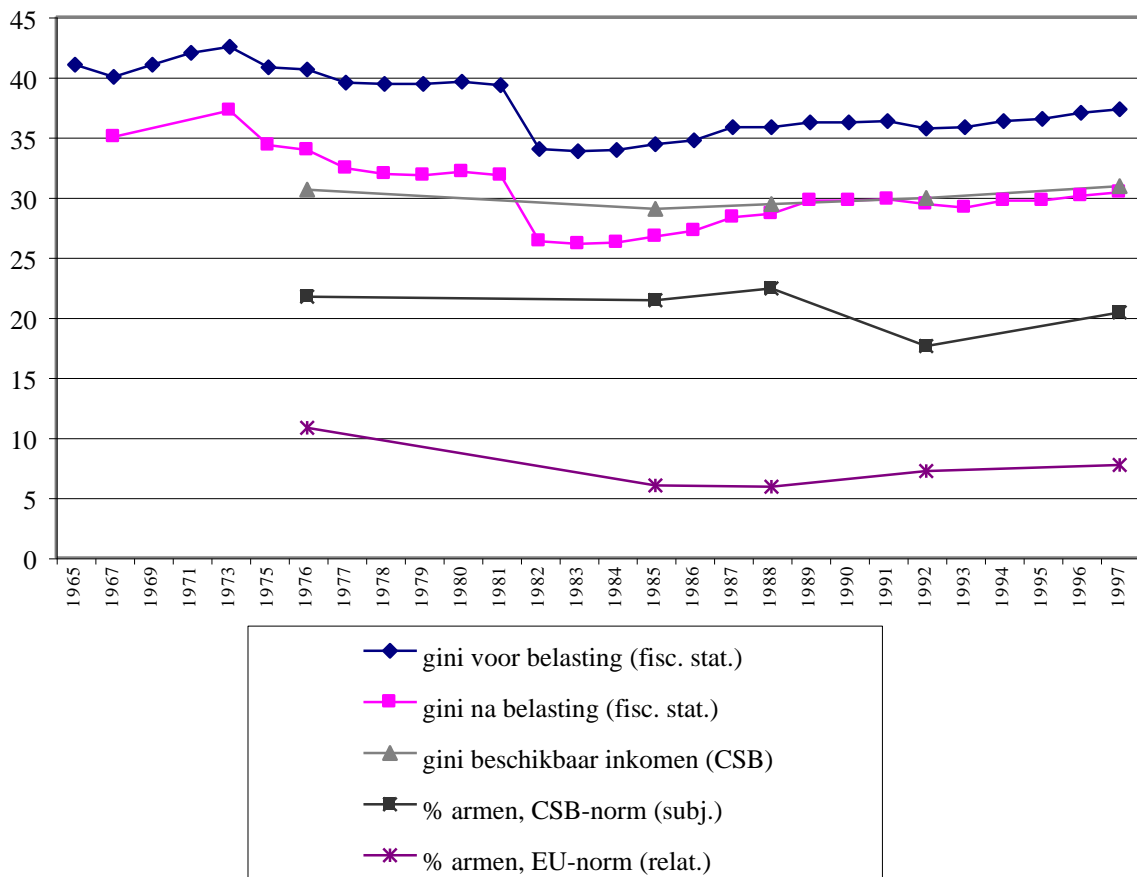
Bron: CSB-enquêtes, 1985-1997.

Grafiek 2. De verdeling van de globale uitkeringsmassa's over inkomensdecielen, België, 1985-1997.



Dit profiel van de verdeling van de uitkeringen betekent niet dat de sociale zekerheid niet herverdelend zou werken, wel dat de uitkeringen niet eenzinnig gericht zijn op de armen, en dat er dus geen eenzinnige herverdeling naar beneden plaats grijpt. Dit is precies de betekenis het Matteüeffect in de sociale zekerheid. Uiteraard zijn universele systemen (die meestal ook over de meeste middelen beschikken) minder herverdelend dan selectieve. Anders gezegd: met een omvangrijke inzet van middelen kan een universeel systeem de armoede ondervangen zonder in te scherpe mate te moeten herverdelen. Nog anders: binnen een universeel systeem worden armen én rijken (juister: lagere én hogere inkomens) in beginsel op voet van gelijkheid en op stabiele wijze bij de sociale zekerheid betrokken, wat insluit dat de uitkeringen breed gespreid liggen over alle inkomenscategorieën. Een groter aandeel voor de lagere categorieën kan veroorzaakt worden door een grotere concentratie van de (sociaal ongelijke) risico's bij deze categorieën of/en door selectieve maatregelen. De inkomensherverdelende werking kan vergroot worden (althans aan de zijde van de uitkeringen) door grotere selectiviteit (inzonderheid minimum- en maximumuitkeringen, prioriteiten voor bepaalde doelgroepen). Te ver doorgedreven selectiviteit binnen een universeel systeem stuit precies tegen de culturele en politieke macht van de middengroepen, die het systeem uitbouwen in functie van hun eigen behoeften en levenswijze. Dit is dan de verklaring van het Matteüeffect.

Grafiek 3. Evolutie van inkomensongelijkheid (Gini) en armoede in België, 1965-1997.



6. Verticale doeltreffendheid en armoede-reductie

Naast de vraag naar de omvang van de inkomensherverdeling bewerkt door de sociale zekerheid, rijst de vraag: hoe doeltreffend is deze herverdeling in de bestrijding van de armoede (*distributive efficiency*)? Dit is, zeker in een bismarckiaans bovenminimaal, professioneel stelsel, niet de enige, zelfs niet de eerste, maar hoe dan ook wel de ultieme toets van het stelsel¹⁸.

¹⁸ De gegevens zijn ontleend aan de periodieke enquêtes van het Centrum voor Sociaal Beleid, Socio-Economische Panel (zie Cantillon, e.a. (1999), 'Sociale Indicatoren 1976-1997', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, (4): 747-800). De zogenaamde (d.i. niet-officiële) EU-norm is een statistische of relatieve norm die bepaald wordt als 50% van het gemiddeld mediaan equivalent (d.w.z. aan de gezinsgrootte aangepast) gezinsinkomen. Deze norm ligt in de praktijk aan de lage kant, wat tot gevolg heeft dat men bij gebruik ervan komt tot een relatief gering aantal armen. De aanpassing aan de gezinsgrootte geschiedt met een equivalentieschaal van 1 voor de eerste volwassene in het huishouden, 0,5 voor andere volwassenen en 0,3 voor kinderen. In vroegere onderzoeken werd de zogenaamde EG-norm gebruikt, met equivalentieschaal 1,0, 0,7 en 0,5. Zie Cantillon, reeds vermeld, p. 783-785.

De meting van de doeltreffendheid¹⁹ vereist vooreerst de constructie van een minimum-inkomensnorm (in dit verband voor het eerst onderzocht in Deleeck, Berghman en Van Heddegem, *De sociale zekerheid tussen droom en daad*, 1980)²⁰.

Over een wat langere periode blijft het aantal armen in België nagenoeg stabiel (6% in Vlaanderen 1976), 6% in 1985 en in 1992, stijgend tot 7,7% in 1997. De geheimzinnige vaststelling van het niet-stijgend aantal armen met name tijdens de crisisjaren is het gevolg van een dubbele zich kruisende sociale verandering: de toestand van de bejaarden is verbeterd, deze van de actieven is verslechterd, maar op huishoudelijk niveau ondervangen door de veralgemening van de beroepsarbeid van de gehuwde vrouw. Terloops zij opgemerkt dat in alle landen de mobiliteit (komen en gaan) binnen de categorie van de armen zeer groot is; sectioneel onderzoek (telling op een cross-moment) levert een groter aantal armen op dan panel onderzoek (waarbij dezelfde huishoudens gedurende verscheidene jaren gevolgd worden).

Tabel 9. Percentage huishoudens naar bestaanszekerheid vóór en ná sociale zekerheid volgens EU-norm, België, 1985-1997*.

	<i>EU-norm</i>			
	<i>1985</i>	<i>1988</i>	<i>1992</i>	<i>1997</i>
Bestaanszeker vóór sociale zekerheid	57,5	58,7	60,0	57,0
Bestaanszeker ná sociale zekerheid	36,5	35,3	32,8	35,2
Bestaansonzeker ondanks sociale zekerheid	6,0	5,9	7,2	7,7
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: CSB-enquêtes, 1985-1997.

¹⁹ We gaan hier niet in op het onderscheid te maken tussen doeltreffendheid (ontvangen de armen toereikende uitkeringen) en doelmatigheid (worden de middelen zuinig, in dit geval uitsluitend gebruikt ten gunste van de armen of gaat ook een deel naar niet-armen). Naast de *distributive efficiency* kunnen de sociale zekerheidsstelsels onderzocht worden op hun *productive efficiency* (kosten van organisatie en administratie). Zie C. Couyette, P. Pestieau (1999), 'Efficiency of the Welfare State', *Kyklos*, (4): 537-553.

²⁰ De verschillende soorten normen, hun betrekkelijke geldigheid en betrouwbaarheid worden hier niet besproken. Zie R. Van Dam, K. Van den Bosch (1997), *Hoeveel armen zijn er in België?* Berichten/UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen; H. Deleeck, e.a. (1992), *Poverty and Adequacy of Social Security in the EC*; K. Van den Bosch (1999), *Identifying the Poor, using subjective and consensual measures*. (De meting van armoede, op basis van subjectieve en consensuele maatstaven), Antwerpen; doorlopend onderzoek van het Centrum voor Sociaal Beleid, 'Sociale Indicatoren 1976-1997', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 4, 1999. Herinnerd zij aan het meerzinnig (geldelijk-andere elementen) alsmede dubbelzinnig (van infra-marginalen tot nogal armen; tijdelijk-permanent) karakter van het armoedebegrip en derhalve de geldigheidsproblemen van armoedeindicatoren en met name van inkomensnormen. Daarom zijn deze normen per slot van rekening aanvaardbare conventies. Dit geldt met name voor de zogenaamde EU-norm van 50% (soms 60%) van het mediaan beschikbaar huishoudelijk inkomen, en voor de daarbij gebruikte equivalentieschaal 1,0/0,5/0,3.

Tabel 10. Percentage huishoudens naar bestaanszekerheid vóór en ná pensioen- en werkloosheidsuitkering volgens EU-norm, België, 1985-1997*.

	Huishoudens met pensioenuitkering				EU-norm				Ook met andere inkomens			
					Met uitsluitend pensioenuitkering							
	'85	'88	'92	'97	'85	'88	'92	'97	'85	'88	'92	'97
BZ vóór SZ	19,0	18,7	19,5	18,5	0,0	0,0	0,0	0,0	48,9	47,4	44,5	46,3
BZ na SZ	72,8	72,5	70,2	71,4	89,1	87,5	84,1	86,7	47,1	49,5	52,2	48,5
BOZ ondanks SZ	8,1	8,8	10,3	10,1	10,8	12,5	15,8	13,3	4,0	3,1	3,4	5,2
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(63,7)	(60,7)	(56,3)	(60,0)	(36,3)	(39,3)	(43,7)	(40,0)
	[36,3]	[35,3]	[34,6]	[37,6]	[23,1]	[21,4]	[19,5]	[22,6]	[13,2]	[13,9]	[15,1]	[15,0]
	Huishoudens met werkloosheidsuitkering				Met uitsluitend werkloosheidsuitkering				Ook met andere inkomens			
	'85	'88	'92	'97	'85	'88	'92	'97	'85	'88	'92	'97
BZ vóór SZ	58,1	61,3	67,9	55,7	0,0	0,0	0,0	0,0	75,6	76,3	78,1	72,3
BZ ná SZ	33,3	29,0	23,2	29,1	70,0	60,3	54,0	42,1	22,2	21,2	19,2	25,2
BOZ ondanks SZ	8,6	9,7	8,9	15,2	30,0	38,7	46,0	57,9	2,2	2,5	2,7	2,5
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0 ^o	100,0	100,0
	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(23,1)	(19,9)	(14,3)	(22,9)	(67,9)	(80,1)	(85,7)	(77,1)
	[11,3]	[13,9]	[15,6]	[13,0]	[2,6]	[2,8]	[2,2]	[3,0]	[8,7]	[11,1]	[13,4]	[10,0]

Noot: BZ = bestaanszeker; BOZ = bestaansonzeker; SZ = sociale zekerheid

* uitsluitend uitkering = (uitkering + kinderbijslag) = 90% van totaal gezinsinkomen

() aandeel in totaal van huishoudens met uitkering

[] aandeel in totale bevolking

Bron: CSB-enquêtes, 1985-1997.

Welke factoren bepalen de doeltreffendheid of het tekortschieten van de sociale zekerheid? Dit blijkt uit een vergelijking van “voor” en “na” in tabel 9. Bijna de helft van de bevolking zou bestaansonzeker of arm zijn zonder sociale uitkeringen; van hen wordt 80 à 85% opgetild boven de armoedegrens. De globale armoede-reductie is dus zeer groot. Er is een concentratie van armoede bij werklozen en gepensioneerden die uitsluitend van een uitkering moeten leven. Deze werklozen zijn voor een groot deel arm (30% in 1985 oplopend tot 60% in 1997); gelukkig is hun aantal gering, zowel binnen de werklozen als binnen de totale bevolking. Hetzelfde geldt voor huishoudens met uitsluitend één pensioeninkomen (13% arm); hun aantal in de totale categorie van de gepensioneerden (60%) en in de totale bevolking (20%) is nog zeer groot, zij het afnemend. Huishoudens (van één of twee personen) die uitsluitend van één sociale uitkering moeten leven worden, in vele gevallen, precies daardoor bestaansonzeker of uitgesproken arm, omdat de uitkeringen (vaak ook nog de minima) in hun geval ontoereikend laag zijn. *Hier lokaliseert zich de ondoeltreffendheid van de sociale zekerheid.* Dit probleem is niet makkelijk op te lossen omdat de wenselijkheid van gezinsmodalisatie haaks staat op de wens van individualisatie. Omgekeerd blijkt een dubbel inkomen (eventueel een arbeidsinkomen plus een uitkering) een sterke waarborg tegen bestaansonzekerheid. Wee de alleenstaanden (M/V)²¹.

²¹ Ondanks het grote volume ingezette middelen blijven in de sector kinderbijslag de bedragen onvoldoende hoog ook om op minimaal niveau de kosten van kinderen te dekken. Hieraan zou kunnen verholpen worden door de ingezette middelen binnen de sector zelf te herverdelen in meer selectieve zin bijvoorbeeld met hogere gewone bedragen vanaf het derde kind en verhoogde bedragen voor sociale gevallen vanaf het tweede kind (zie resultaten van simulaties in H. Deleek (1996), ‘Sociale zekerheid en armoede’, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 480-484).

De omvang van de armoede is geringer dan de telling op één moment laat uitschijnen. Op de onderzochte populatie waren (binnen de 6% armen) slechts 1,6% arm op elk van de drie onderzoeksmomenten in 1985, 1988 en 1992; m.a.w. ongeveer één op drie van de getelde armen is dit gedurende een langere periode. De geldelijke armoede is dus overwegend een tijdelijke situatie, veelal veroorzaakt door stoornissen in de beroepsloopbaan of in het gezinsleven. Bij deze (beperkte) groep langdurig armen lokaliseert zich een ander aspect van ondoeltreffendheid van de sociale zekerheid.

De determinanten of oorzakelijke factoren van de al dan niet doeltreffendheid van de sociale zekerheid kunnen gezocht worden enerzijds bij de bevolking, anderzijds bij de structuur van het stelsel²².

Een eerste maatschappelijk kenmerk, vandaag bepalend voor de hoogte van het armoederisico ligt bij de tegenstelling, zoals reeds gezegd, tussen één- en meerinkomensgezinnen. Nauw hiermee verbonden is de tegenstelling tussen hoog- en laaggeschoolden. Precies bij laaggeschoolden vindt een concentratie plaats van sociale risico's (werkloosheid, invaliditeit) en van éénverdienerschap, zodat de armoederisico's van hoog- en laaggeschoolden steeds meer uit elkaar lopen. De voortschrijdende marginalisering van de laaggeschoolden vormt vooralsnog de belangrijkste sociale kwestie van het komende decennium²³. Werkloosheid is geen toevallig of voorbijgaand risico meer, maar een structureel kenmerk van een omvangrijke maatschappelijke groep (ca. 20% van de bevolking), die haast niet voor eigen bestaanszekerheid kan zorgen en voor een behoorlijk inkomen duurzaam afhankelijk is van sociale uitkeringen. Het klassieke passieve transfermodel kan geen afdoende oplossing bieden. Het moet vergezeld worden van specifiek op deze categorieën gericht tewerkstellingsbeleid. Dit inzicht lag aan de basis van het Derde Arbeidscircuit (1978) en andere tewerkstellingsprogramma's; het werd algemeen aanvaard einde negentig, vooreerst in Nederland, dan ook in België (onder de benaming "actieve welvaartsstaat")²⁴.

Op de structurele voor- en nadelen van een stelsel van sociale verzekeringen (met band met arbeid) en van een stelsel van minimale uitkeringen voor iedereen kan hier niet verder ingegaan worden.

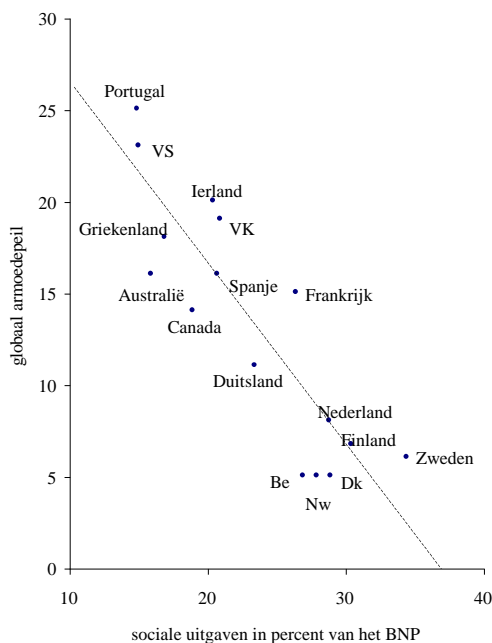
²² Uitvoerig in H. Deleeck (1996), 'Sociale zekerheid en armoede', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, (3): 451-497.

²³ Dit sluit aan bij hetgeen F.X. Kaufmann destijds noemde *Selbstsicherheit* (sociaal voldoende sterk staan om zichzelf te handhaven) en *Systemsicherheit* (afhankelijk zijn van de sociale wetgeving en instellingen).

²⁴ Wanneer we de bepalende factoren van de armoede (na sociale zekerheid) in een verklarend model onderbrengen, dan blijken bepalend: het aantal werkende personen in het huishouden, de professionele status, de sociale afkomst, het onderwijsniveau en de leeftijd. Wanneer men ongunstig scoort op deze factoren, én wanneer er cumulatie is van ongunstige factoren, dan heeft men een groter risico op bestaansonzekerheid, en dit ondanks het bestaande sociale zekerheidssysteem. De bestaansonzekerheid is blijkbaar verbonden met sociale stratificatie, en deze structurele ongelijkheid wordt achteraf niet ongedaan gemaakt door de sociale zekerheid (Deleeck, e.a., 1980; Gijssels, 1996). Daarmee is de sociale zekerheid niet afgekeurd, wel op haar juiste sociale plaats gesitueerd.

In de verhouding tussen welvaart, sociale uitgaven en armoede gelden twee wetmatigheden, d.w.z. regelmatig empirisch vaststelbare verbanden. Ten eerste, bij stijgende welvaart neemt het aandeel van het nationaal inkomen besteed aan sociale zekerheid toe, althans tot een bepaald peil; ten tweede, bij stijgend aandeel van de sociale zekerheid neemt het aantal armen af.

Grafiek 4. Percentage armen en sociale uitgaven in % van het BNP.



Bron: OESO en CSB, 1996.

In de Europese Unie is België een koploper wat betreft het geringst aantal armen na overdrachten en dus wat betreft de doeltreffendheid van de sociale zekerheid; ook wat betreft de doelmatigheid, d.i. de aanwending van een zo groot mogelijk deel van de middelen om de bestaansonzekereren vóór transfert bestaanszeker te maken (Deleeck, Van den Bosch en De Lathouwer, 1992; Mitchell, 1991; Hausman, 1993; Atkinson, Rainwater en Smeeding, 1995; European Community Household Panel (ECHP), *Social Protection in Europe*, 1997, European Commission, 1998: 85). Het internationaal vergelijkend onderzoek van de OESO toont bovendien aan dat in tegenstelling tot de meeste Angelsaksische landen de armoede in landen als in België, Finland, Duitsland, Nederland, Noorwegen, Zweden en Denemarken niet gestegen is gedurende de voorbije twee decennia van economische en sociale veranderingen.

Los van de verschillende methoden en technieken die kunnen aangewend worden om de armoede te meten (zie Van Dam en Van den Bosch, 1997) is het aantal armen overblijvend na sociale uitkeringen een goede (ook politieke) norm om het sociale prestatievermogen van een natie te beoordelen. De statistische norm aangewend voor alle landen van de EU door Eurostat is een armoedelijijn van 50% (recent veranderd in 60%) van het gemiddeld huishoudelijk inkomen met een equivalentieschaal van 1 voor de eerste, 0,5 voor andere

volwassenen en 0,3 voor ieder kind. Zulke norm zou de sociale tegenwaarde kunnen zijn van de destijds bekende en aanvaarde norm van Beveridge (1943): er is een bevredigende situatie van full employment wanneer er niet méér dan 3% werklozen zijn.

7. Sociale en Institutionele determinanten van de gewijzigde verticale inkomensverdeling

Het aandeel van de sociale zekerheidsuitgaven nam toe van 9% van het BNP in 1948 tot 23% in 1994. Dienovereenkomstig is de herverdeling omvangrijker en zelfs massaal geworden. De richting van het herverdelingsproces werd gestuurd door een aantal institutionele en sociale veranderingen; men moet, uiteraard, zowel de financieringszijde als de uitkeringszijde in beschouwing nemen.

7.1. Sociale veranderingen

Sommige veranderingen hebben zowel de horizontale als de verticale herverdeling beïnvloed (Cantillon, 1999). Het destijds modale gezinstype van de eenverdiener maakt plaats voor een overwicht van tweeverdieners met daarnaast ook een toenemend aantal alleenstaanden c.q. gescheidenen. Het aantal bijdragenden en uitkeringstrekkers behorend tot een huishouden met dubbel inkomen neemt toe. Het aantal kinderen per gezin is dramatisch verminderd. Het hebben van drie of meer (of zelfs van twee) kinderen lijkt het voorrecht geworden van hogere inkomens- of sociale categorieën. De inkomenssituatie van de ouderen is globaal aanzienlijk verbeterd, vooral deze van de jongbejaarden, maar ook deze van de 75-plussers. Als oorzakelijke factoren hiervan dienen vernoemd: de maturiteit van de pensioenen, d.w.z. dat de nieuwe pensioenen stelselmatig op werkelijke hogere lonen i.p.v. forfaitaire berekend werden; de veralgemening van twee pensioenen in de huishoudens t.g.v. de langere loopbanen door buitenshuis werkende vrouwen gepresteerd; meer pensioenen van bedienden en van ambtenaren, met gemiddeld hogere bedragen; ook meer extra-legale pensioenen; het bezit van de eigen woning; roerend bezit, met name obligaties, d.w.z. de tegenwaarde van de torenhoge schaatsschuld.

De verticale herverdeling wordt ook versterkt door sociale veranderingen die de samenstelling van het (verhoogde) volume sociale zekerheidsuitgaven bepalen. Deze veranderingen hebben vooral betrekking op de veralgemening van het tweeverdienerschap (d.w.z. dubbele bijdragebetaling en eventueel bijkomende uitkering), op de grote structurele onevenwichten op de arbeidsmarkt (d.w.z. toegenomen afhankelijkheid van vervangingsinkomens bij de bevolking op beroepsactieve leeftijd), op de veroudering (meer ouderen en langere levensduur, d.w.z. groter volume pensioenen, overigens meer opschuivend naar hogere decielen), en op de dalende nataliteit (d.w.z. minder kinderen per gezin). In 1965 bestond meer dan de helft van de uitgaven uit pensioenen en kinderbijslagen, waarvoor ook vandaag nog een zwakkere verticaal herverdelende werking wordt vastgesteld. Thans vertegenwoordigen deze takken nog maar 39% van de totale uitgaven. Daartegenover staat het

sterk toegenomen aandeel van de werkloosheidsuitkeringen (van 4,5% van de totale uitgaven in 1965 naar zo'n 15% in 1998) waarvan in het CSB-onderzoek werd aangetoond dat ze in de jongste periode een sterker verticaal herverdelende werking hebben.

7.2. Institutionele veranderingen aan de zijde van de bijdragen

Aan de zijde van de bijdragen werd de verticale herverdeling maatschappelijk haast ongezien aanzienlijk bevorderd door de afschaffing van de loongrens in 1982 (overigens samengaand met ontlastingen voor de laagstbetaalden (de zgn. Maribel). *Dit betekent een structurele wijziging van ons stelsel van herverdeling.* De loongrens heb ik destijds (toen de totale afschaffing ervan nog nauwelijks denkbaar was) genoemd: “de strategische factor waardoor de overheid de verticale inkomensoverdrachten kan verbreden of vernauwen” (Deleeck, 1966: 318). De draagwijdte van deze afschaffing was des te ingrijpender daar de loongrens voor de berekening van de uitkeringen behouden bleef.

Daarnaast moet opgemerkt dat door de vermindering van het aandeel van de staatstoelage (gefinancierd uit algemene belastingsgelden) in de totale inkomsten van de sociale zekerheid de nationale (verticale) herverdeling ingekort werd en het intra-salariaal karakter van de herverdeling versterkt werd, dus ten koste van het rechtstreeks loon.

7.3. Institutionele veranderingen aan de zijde van de uitkeringen

De verticale herverdeling werd op de eerste plaats versterkt door de *hogere selectiviteit, wat dus ook neerkomt op een quasi-structurele* verandering van het systeem, tot stand gekomen in het raam van het crisisbeleid van de tachtiger jaren²⁵. Het omvatte o.a. het invoeren van minimum- en maximumuitkeringen, versterkte gezinsmodalisatie (ten gunste van eeninkomestrekkers), differentiëring van de kinderbijslagen ten gunste van hogere rang en van sociale gevallen. Aldus verminderden de gemiddelde bedragen van de werkloosheidsuitkeringen (slechts) vanaf de vierde deciel, en verder in toenemende mate.

Het crisisbeleid omvatte de handhaving van het universeel systeem met daarbinnen een versterking van de selectiviteit bij de uitkeringen en van de ongelijke lastenverdeling aan de financieringszijde. Dit experiment is zowel beleidsmatig als wetenschappelijk belangrijk. Het leidde tot (1) een verlaging van het aandeel van het BBP besteed aan sociale zekerheid, (2) een grotere inkomensherverdeling (3), grotere gelijkheid en (4) vermindering (c.q. niet-toename) van het aantal armen. Daarnaast bleef het probleem van de te zware druk op de arbeidskost.

Het effect van het crisisbeleid, met de hantering van grotere selectiviteit, is empirisch vaststelbaar aan de hand van de CSB-enquêtes (die het gemiddeld maandelijks opgenomen

²⁵ Andries, M. en Lathouwer, L. (1996), *De politieke houdbaarheid van een selectief sociaal beleid: lessen uit de jaren tachtig*, Berichten/UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen.

bedrag per deciel geven). Tussen 1976 en 1985 en verder tussen 1985 en 1992 zijn de gemiddelde pensioenbedragen (aan constante prijzen) zeer sterk gestegen, vooral in de hogere decielen. De werkloosheidsuitkeringen daarentegen zijn, ter oorzaak van het crisisbeleid, gestegen in de laagste drie decielen maar afgetekend (en in toenemende mate) verminderd in de hogere en hoogste decielen (*Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1986, nr. 4-5, bijlage, (4-5): 33-34; *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1993, (2): 535, tabel 28; alsmede *CSB-Berichten*, oktober 1993, tabel 28).

De verticale herverdeling werd ook sterk bevorderd door ingrepen van buiten het sociale zekerheidsstelsel, nl. de heffing van sociale bijdragen op en de belastbaarmaking van de inkomensvervangende uitkeringen, bovendien gemodificeerd naar aard en inkomenshoogte. Hierdoor moesten hogere inkomenshuishoudens en vooral pensioenen vaak een aanzienlijk deel van hun uitkeringen “teruggeven”. Deze maatregel werd vroeger vaak voorgesteld o.a. om een perverse of omgekeerde herverdeling gedeeltelijk ongedaan te maken. De totale fiscale en parafiscale druk op de vervangingsinkomens bedraagt 14,8% voor de pensioenen, 14,6% voor de ZIV-uitkeringstrekkers en 17,2% voor de werkloosheidsuitkeringen (1992). Over het algemeen valt een grote progressiviteit te onderkennen: de gemiddelde druk in het eerste deciel is gering en loopt op tot ruim 30% in het tiende deel. Opvallend is wel dat werkloosheidsuitkeringen in de lagere welvaartsdecielen reeds relatief zwaar belast worden in vergelijking met de pensioenen en ZIV-uitkeringen. Door de progressiviteit van de fiscale en parafiscale heffingen op de vervangingsinkomens vermindert de ongelijkheid onder de groep uitkeringstrekkers met globaal 14,6%. Bij gepensioneerden wordt de belangrijkste nivellering gerealiseerd. Ook in netto-termen blijft de ongelijkheid onder gepensioneerden echter veel groter dan onder werklozen en ZIV-uitkeringstrekkers.

De beleidsverantwoordelijken hebben, zoals zo vaak door sommige theoretici gevraagd, *de verticale herverdeling door structurele ingrepen kunnen vergroten*. Maar dit heeft ook een schaduwzijde: het verzekeringskarakter van de sociale zekerheid werd stelselmatig verzwakt, niet principieel, wel in feite. Er ontstond een steeds groeiende wanverhouding tussen groeiende bijdragen en geblokkeerde uitkeringen. Daardoor benadert de sociale zekerheid meer en meer de fiscaliteit, waar deze verhoudingen ook niet spelen. Deze wanverhouding is nog sterker wanneer in een huishouden twee personen bijdragen. De hogere inkomensstrekkers hebben niet meer de zekerheid dat zij op een voor hen voldoende hoog vervangingsinkomen zullen mogen rekenen. Vandaar gaan zij (c.q. hun werkgevers) op zoek naar andere wegen om een efficiënt vervangingsinkomen te waarborgen (sociaal statuut van zelfstandige; vooral: buitenwettelijk aanvullende voordelen, onafwendbare bloei van de tweede en van de derde pijler). Dit is geen stellingname tegen verticale herverdeling, wel een waarschuwing tegen onverwachte gevolgen van goedbedoelde intenties en tevens een pleidooi voor de versterking van het wederkerigheidsprincipe tussen bijdragen en rechten, zodat sociale bijdragen niet langer als belastingen ervaren worden (Spinnewijn, in: *Fiscaliteit 2000*, 1991: 109). Het handhaven van minimale bescherming samen met toereikende proportionele dekking blijft een zeer moeilijk politiek evenwicht.

De reeds bestaande en in de toekomst wellicht uit te breiden alternatieve financiering (uit algemene of uit specifieke belastingen) is blijkbaar een weg die de verticale herverdeling kan bevorderen zonder het nadelig effect van de verzwakking van de band tussen bijdragen en uitkeringen. Door het (gedeeltelijk) verlaten van de bijdragen als financieringsbron en de vervanging ervan door een financiering uit fiscale middelen (inz. in de sectoren kinderbijslagen en gezondheidszorg) zou een enigszins ander herverdelingsmechanisme kunnen ontstaan (nationale solidariteit met sterkere progressiviteit van de lastenverdeling). Daarnaast zou dan in de vervangingsuitkeringen de proportionaliteit (d.i. het verzekeringskarakter of de intra-salariale solidariteit) opnieuw kunnen versterkt worden of aan de bijdragezijde terug een loongrens ingevoerd worden.

8. Besluit

1. De voornaamste verandering, bepalend voor het herverdelingsproces, is dat tussen 1966 en 1999 zowel *het bruto-volume* van de (nominale) herverdeling (in orde van grootte van 10% tot 25% van het BBP) als *het aantal betrokken personen en huishoudens* in de bevolking enorm zijn toegenomen. Dienovereenkomstig is het herverdelingsproces nog breder en allesomvattender geworden. Nog meer dan vroeger moet men spreken veeleer van een “andere verdelingswijze” dan van “herverdeling” (Deleeck, 1966: 23). De meeste betalers zijn ook, nu of later, ontvangers. Daarom beantwoordt aan het bruto volume van de herverdeling (nominaal) niet in dezelfde mate een netto of reële herverdeling. De weerslag op de inkomensongelijkheid is minder groot dan de voortdurend toenemende omvang dan het stelsel zou doen vermoeden.

2. Volgens de klassieke en abstracte terminologie is de *horizontale herverdeling aanzienlijk toegenomen*. Deze herverdeling blijft evenwel *intra-salariaal*; een toenemend deel van de (overigens ook toenemende) arbeidsopbrengst van de actieve werknemers wordt overgedragen hoofdzakelijk naar werklozen en ouderen. Dit blijft de eigen logica van een stelsel van sociale verzekeringen gefinancierd door bijdragen berekend op het loon. Doorheen schommelingen blijft in een lange periode het loonaandeel met inbegrip van het onrechtstreeks loon in het nationaal inkomen constant. Binnen dit globaal aandeel is het deel onrechtstreeks loon voortdurend en aanzienlijk toegenomen, en het rechtstreeks loon derhalve relatief minder gegroeid. Sociale zekerheid bewerkt aldus *een steeds omvangrijker horizontale herverdeling, maar per slot van rekening gefinancierd door de werknemers zelf*.

3. *De verticale herverdeling is aanzienlijk toegenomen* eerst en meest door *het afschaffen van de loongrensregel* vanaf 1983, waardoor de bijdragen volledig proportioneel met de loonhoogte stijgen, en dus voor de hogere inkomens aanzienlijk verzwaard werden. De uitkeringen bleven daarentegen beperkt tot een percentage van de loongrens. Daarnaast is zij ook toegenomen aan de zijde van de uitkeringen door een *grotere selectiviteit* in de bedragen van de uitkeringen ten gunste van lagere categorieën, en vooral door *sociale en fiscale heffingen van progressieve aard op de vervangingsuitkeringen* (op werkloosheids- en op ZIV-uitkeringen, maar zwaarder op pensioenen). Daardoor werd meer teruggenomen van de

hogere dan van de lagere inkomenscategorieën. De verticale effectiviteit is zeer groot: het aantal overblijvende armen is (comparatief) gering. Uit de brede spreiding van de uitkeringen blijkt evenwel dat, alhoewel toegenomen, de verticale herverdeling aan de uitkeringszijde globaal bekeken veeleer beperkt blijft.

4. *Veralgemend* stelt men vast dat de herverdeling hoofdzakelijk intra-salariaal blijft en de toename van het volume onrechtstreeks loon op de duur de toename van het rechtstreeks loon afremt; dat de verticale herverdeling vooral bewerkt wordt door sociale bijdragen berekend op het volledige d.i. onbegrensde loon; dat de uitkeringen ruim over de inkomenscategorieën gespreid liggen (pensioenen breed, werkloosheidsuitkeringen afnemend, kinderbijslagen veeleer toenemend); dat de verticale herverdeling vergroot wordt door selectieve maatregelen zoals hogere bedragen voor zwaardere risicogeveallen (vooral werkloosheid en arbeidsongeschiktheid) of, meer nog, door sociale en fiscale heffingen op uitkeringen (werkloosheid en vooral pensioenen)²⁶. Wie de verticale herverdeling wil inperken moet de omgekeerde wegen bewandelen.

5. *Veralgemend* naar het beleid toe kan men besluiten dat veranderingen in de herverdeling vooral bewerkt kunnen worden aan de financieringszijde; meer door belastingen dan door bijdragen; dat een loongrens deze herverdeling kan afremmen; dat de herverdeling minder kan bewerkt worden door de uitkeringszijde; dat universele systemen aldus uiteraard weinig herverdelend werken; dat selectiviteit (m.a.w. doelgroepgerichtheid) deze herverdeling kan versterken althans indien deze selectiviteit samen kan gaan met de handhaving van een universeel systeem; dat selectiviteit ook een preventieve maatregel is tegen tendenties tot omgekeerde herverdeling langs de uitkeringszijde.

6. Uit vele indicatoren blijkt dat, mits omvangrijke sociale input, welvarende samenlevingen gelijk zijn, en gelijkere samenlevingen welvarender. Dit betreft dan niet enkel de materiële welvaart maar evenzeer de ordelijkheid, de vrijheid, de sociale integratie, de burgerzin. Hier stoten we op de zo vaak miskende en mis-gewaardeerde ziel van de welvaartsstaat: de vrijheid van de markteconomie samen met de georganiseerde solidariteit, ten bate van iedereen en met name van hen die door zwaardere risico's getroffen werden, gewaarborgd door de wet, uitgevoerd middels vrije sociale organisaties. Het doel *en* het product van deze welvaartsstaat is grotere gelijkheid en een hoge graad van sociale bescherming. Herverdeling is de instrumentele uitdrukking van solidariteit. De beschrijving van het herverdelingsproces is wetenschappelijke analyse, de handhaving ervan een ethisch en politieke opgave. In een Nederlands document werd het zo mooi gezegd: "de verstilde neerslag van normen en waarden zoals deze in geldstromen en inkomensverdeling tot uiting komt"^{27 28}.

²⁶ Hieronder valt ook ons (destijds aanstootgevend) voorstel om de kinderbijslagen belastbaar te maken, wat voor pensioenen en werkloosheidsuitkeringen sedertdien gebeurd is; dit voorstel behoudt zijn theoretische geldigheid, maar wordt, gelet op de praktische weerstand, thans enkel nog in voetnoot vermeld.

²⁷ von Eije, J.H. (1982), *Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat*, Wetenschappelijke Raad Regeringsbeleid, 105.

²⁸ De analyse van België kan ook buitengaats belangrijk zijn niet zozeer om de belangrijkheid van ons koninkrijk dan wel omdat dit land een microkosmos is waarvan het wedervaren typisch en experimenteel geldig is voor landen met een continentaal sociale zekerheidsstelsel.

Bibliografie

- Andries, M., De Lathouwer, L. (1996), *De politieke houdbaarheid van een selectief sociaal beleid: lessen uit de jaren tachtig*. Berichten/UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, februari, 20 p.
- Atkinson, A., e.a. (1995), *Income Distribution in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Cantillon, B. (1993), 'De beperkingen van de sociale zekerheid', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, (1): 3-44.
- Cantillon, B., Gijssels, C., Verbist, G. (1998), *De netto-herverdelende werking van de sociale zekerheid*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.
- Cantillon, B. (1999), *De welvaartsstaat in de kering*. Kapellen: Pelckmans, 317 p.
- Cantillon, B., De Lathouwer, L., Marx, I., Van Dam R., Van den Bosch, K. (1999), 'Sociale Indicatoren 1976-1997', *Belgisch Tijdschrift Sociale Zekerheid*, 41 (4): 747-800.
- Cantillon, B., Storms, B., Verbist, G., Van den Bosch K. (1998), *L'effet des allocations familiales sur la pauvreté et les inégalités*. Treizième Congrès des Economistes Belges de Langue Française, Novembre 1998. Travail, Charleroi, p. 300-329.
- Cantillon, B., Verbist, G. (2000), 'De sociale en fiscale herverdeling in België', *Documentatieblad*, Ministerie van Financiën, Studie- en Documentatiedienst, 60 (2): 49-71.
- Cantillon, B., Verbist, G. (2000), 'De sociale zekerheid van bruto naar netto', *Documentatieblad*, Ministerie van Financiën, Studie- en Documentatiedienst, 60 (2): 73-103.
- Danziger, S., Haveman, R., Plotnick, R. (1981), How Income Transfer Programs affect Work, Savings and Income Distribution: A Critical Review, *Journal of Economic Literature*, p. 975-1028.
- Deleeck, H., Cantillon, B., De Lathouwer, L., Van den Bosch, K., Wyns, M. (1986), 'Indicatoren van sociale zekerheid 1976-1985 (globale resultaten)', *Belgisch Tijdschrift voor sociale Zekerheid*, bijlage bij nummer 4-5, 81.
- Deleeck, H., Huybrechts, J., Cantillon, B. (1983), *Het Matteüseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België*. Antwerpen: Kluwer, 379 p.
- Deleeck, H., e.a. (1992), *Poverty and Adequacy of Social Security in the EC*. Aldershot: Avebury.
- Deleeck, H. (1996), 'Sociale zekerheid en armoede', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, (3): 451-497.
- Mitchell, D. (1991), *Income transfers in ten welfare states*. Aldershot: Avebury.
- Pestieau, P., e.a. (2000), *De toekomst van onze pensioenen*. Leuven: Garant, 179 p.
- Piketty, Th. (1997), *L'économie des inégalités*. Paris.
- Savage, R. (1997), 'Repartition primaire des revenus et (politiques de) redistribution macro-economique: Le cas Belge 1960-1997', *Documentatieblad*, Ministerie van Financiën, nr. 6.
- Standaert I., Valenduc, C. (1997), 'La distribution des revenus des ménages. Comparaison 1983-1995', *Documentatieblad*, Ministerie van Financiën.
- Standaert I., Valenduc, C. (1999), 'L'évolution de la distribution des revenus imposables au cours de la période 1990-1995', *Bulletin de documentation du Ministère des Finances*, (4): 105-210.
- Valenduc, C. (1989), 'Estimation de la distribution des revenus primaires et de l'incidence distributive des transferts et des cotisations sociales', *Documentatieblad*, Ministerie van Financiën, (5): 291-337.
- Valenduc, C. (2000), 'La répartition des revenus', *Reflets et Perspectives de la vie économique*, 39 (1): 59-75.
- Vantheemsche, G. (1994), *De beginjaren van de sociale zekerheid in België 1944-1963*. Brussel.