



## WELVAARTSUITKOMSTEN VAN SOCIALE ZEKERHEIDSSYSTEMEN IN COMPARATIEF PERSPECTIEF\*

Herman Deleeck, Lieve De Lathouwer, Karel Van den Bosch\*\*

*Dit artikel beoogt inzicht te verwerven in de doelmatigheids- en verdelingsresultaten van sociale zekerheidssystemen in Europa. Niet de juridische en institutionele verschillen tussen landen zijn aan de orde, maar wel de empirische impact van sociale zekerheidstransfers op de welvaartsituatie van huishoudens.*

*Bron van data is de comparatieve studie naar armoede, inkomensverdeling en sociale zekerheid (EUROPASS) in zeven landen en regio's van de Europese Gemeenschap.*

*Ondanks omvangrijke sociale middelen slaagt de Sociale Zekerheid er niet in om de bestaansonzekerheid volledig op te heffen. In de 'rijkere' landen, met name de Benelux, zijn sociale zekerheidstransfers weliswaar merkkelijk effectiever en is de bestaansonzekerheid lager dan in de zgn. 'armere' landen (Ierland, Catalonië en Griekenland).*

*Welvaartuitkomsten zijn resultaat van de omvang der ingezette middelen, maar daarnaast spelen de behoeften (omvang van de pre-transfer bestaansonzekerheid), alsook de selectiviteit (mate dat middeleninzet gericht is op bestaansonzekerheid) een belangrijke rol. Het beperkt aantal landen geeft aan deze inzichten een indicatief karakter, die moeten getoetst worden op basis van verder onderzoek.*

## 1. OPZET VAN DE STUDIE

Deze studie is gericht op het *inter-nationale*, niet het *supra-nationale* niveau. Dit betekent dat niet de huidige en toekomstige rol van de Europese Gemeenschap aan de orde is, maar dat het accent wordt gelegd op de onderlinge verschillen tussen de Lidstaten van de Gemeenschap met betrekking tot sociale zekerheid. Streven naar een betere kennis over de werking van nationale systemen sluit aan bij het standpunt van de Commissie. Inzake sociaal beleid stelt de Commissie immers een 'convergentie-strategie' voorop, waarbij zij zich beperkt tot het formuleren van een aantal (minimale) gemeenschappelijke objectieven, eerder dan zelf een sociale zekerheidsbeleid te voeren. Voor een concrete invulling van dit convergentie beleid is kennis over de resultaten van de nationale systemen een belangrijke voorwaarde: "this convergence strategy focusses on the effects of social protection and leaves it to the Member States to decide which are the most appropriate means to achieve the goals ... the different mechanisms existing for observation and exchange of information in the social sphere constitute an important tool for this strategy" (EG-Commissie, 1990).

Comparatief onderzoek naar sociale zekerheid (en sociaal beleid) kan vanuit verschillende (complementaire) onderzoeksbenaderingen vertrekken.

Sociale zekerheidssystemen kunnen worden vergeleken vanuit een *juridische benadering*, waarbij men vertrekt vanuit het recht en men zich concentreert op een juridische beschrijving van systemen.

De *middelenbenadering* neemt de ingezette middelen als eerste vertrekpunt. Aangewende middelen kunnen vanuit macro-perspectief geanalyseerd worden (aandeel van middelen in de nationale rijkdom) of vanuit micro-perspectief (een vergelijking van hoogte en reikwijdte der uitkeringen).

De *historisch institutionele benadering* specialiseert zich in de studie van het ontstaan en de dynamiek der systemen.

De *resultatenbenadering*, tenslotte, bestudeert vooral de effecten van verschillende systemen op de inkomens- en welvaartspositie van huishoudens (1).

Het is bij deze laatste benadering dat de voorliggende studie zich aansluit. Het vertrekpunt in deze bijdrage zijn de *doelmatigheids- en verdelingsresultaten* van sociale zekerheidssystemen in comparatief perspectief. Wat is de *empirische en dus feitelijke (directe) impact* van sociale zekerheidssystemen in Europa op de welvaart- en inkomenssituatie van huishoudens, gegeven de verschillen in stelsels, middeleninzet en noden van de (beschermden) huishoudens ?

Bij de verdelingswerking van sociale zekerheidssystemen gaat in dit artikel onze aandacht uit naar de **minimale inkomenswaarborgingsfunctie** van de sociale zekerheid. De onderscheiden systemen worden geëvalueerd naar de mate waarin ze erin slagen een minimaal inkomen te garanderen.

Opgemerkt moet worden dat dit niet het enige streefdoel van de sociale zekerheid is. Traditioneel onderscheidt men twee grote doelstellingen: behoud van de levensstandaard (tot op zekere hoogte) en minimale inkomensbescherming. Precies omwille van deze tweeledige doelstelling zal de sociale zekerheid niet uitsluitend aan de laagste inkomensgroepen toekomen maar ook aan de middenste en hogere inkomensgroepen.

Voorliggende bijdrage moet beschouwd worden als een onderzoeksnota, waarbij het accent ligt op de empirische bevindingen van de gepresenteerde studie. In deze fase van het onderzoek wordt vooral de 'hoe' vraag (hoe zien de feitelijke resultaten van de onderscheiden systemen eruit) beantwoord eerder dan de 'waarom' vraag.

Het artikel is als volgt opgebouwd.

In een inleidende paragraaf wordt ingegaan op de data en op een aantal conceptuele en methodologische uitgangspunten bij de analyse.

Een tweede paragraaf presenteert de empirische bevindingen inzake resultaten van sociale zekerheidssystemen. Ten eerste worden als algemene situering de globale verdelingsresultaten van sociale zekerheidssystemen weergegeven (waar komen de transfers terecht?). Vervolgens worden de sociale zekerheidssystemen op hun feitelijke minimale inkomensbescherming geëvalueerd.

In beide presentaties wordt aandacht besteed aan de globale sociale zekerheid enerzijds en aan een aantal deelsectoren anderzijds.

De resultaten zijn in hoofdzaak beschrijvend. Daarnaast worden een aantal relevante indicatoren met elkaar in verband gebracht. Omwille van de beperktheid van het aantal landen zijn deze samenhangen veeleer als indicatief te beschouwen, al geven ze aanleiding tot een aantal interessante hypotheses voor verder onderzoek.

Een derde paragraaf brengt een aantal conclusies samen.

## 2. DATA, CONCEPTUELE EN METHODOLOGISCHE UITGANGSPUNTEN

1. *Bron van data* is de comparatieve studie inzake armoede, inkomensverdeling en sociale zekerheid in zeven landen (regio's) van de Europese Gemeenschap (EUROPASS) (2).

In het kader van dit project werden op basis van vergelijkbare vragenlijsten en grootschalige steekproeven gegevens verzameld m.b.t. inkomens, levensstijl en kenmerken van huishoudens in zeven landen (regio's). Voor vijf landen werden voor de eerste maal panelresultaten (volgen van dezelfde huishoudens in de tijd) verzameld, waardoor sommige indicatoren in een dynamisch perspectief kunnen worden bestudeerd (3).

2. Het *gehanteerde inkomensbegrip* is het beschikbare huishoudinkomen d.i. de totale netto som van alle (monetaire) inkomensbestanddelen van alle leden van het huishouden, met inbegrip van sociale zekerheidstransfers en vermogensinkomsten (4).

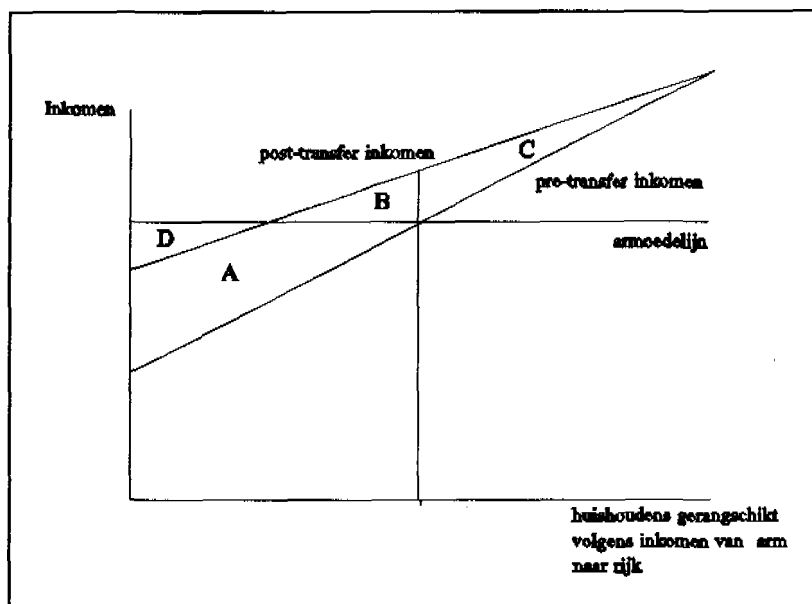
3. Omdat de sociale zekerheidsstelsels geëvalueerd zullen worden op hun minimale inkomenswaarborgingsfunctie hebben we nood aan *minimum normen*, de zogenaamde 'armoedelijnen'. Conceptualisatie van armoede en operationalisatie d.m.v. armoedenormen is problematisch. Onderscheiden uitgangspunten resulteren in onderscheiden methoden.

In deze bijdrage hanteren we bij de presentatie van de onderzoeksresultaten een statistische armoedelijijn (5). Deze wordt gedefinieerd voor een alleenstaande als 50% van het gemiddeld equivalent huishoudinkomen. Voor de andere gezinstypes bedragen de equivalentiefactoren respectievelijk 0,7 en 0,5 voor elke bijkomende volwassene en elk kind. Een (relatieve) statistische armoedelijijn wordt door de EUROPASS-studie naar voren geschoven als zijnde het meest geschikt voor internationaal comparatief onderzoek. Ze heeft als voordeel dat ze doorzichtig is, stabiel en gemakkelijk te berekenen; als nadeel kan het arbitrair karakter worden vermeld en de vaststelling dat ze eerder ongelijkheid (d.i. de afstand tot het gemiddelde) dan armoede (d.i. een onaanvaardbaar tekort) meet. We zullen bij de evaluatie van de minimale inkomensfunctie dan ook eerder over lage inkomensgroepen en bestaansonzekerheid spreken dan over armoede.

4. Als uitgangspunt bij de evaluatie van welvaartsuitkomsten van sociale zekerheidssystemen wordt een vergelijking gemaakt tussen de welvaartstoestand vóór (pre-transfer inkomen) en ná (post-transfer inkomen) inzet van sociale zekerheidstransfers. *Effectiviteit* wordt gedefinieerd als de mate waarin de bestaansonzekerheid (pre-transfer inkomenstekort) wordt gereduceerd. Onder *efficiëntie* wordt verstaan de mate waarin de middelen worden aangewend om de bestaansonzekerheid te reduceren.

Grafisch kan men effectiviteit en efficiëntie van transfersystemen, en de indicatoren die tot deze resultaten leiden als volgt weergeven (Beckerman, 1979 : 53-54) :

Grafiek 1.



Het gebied (A+B+C) geeft de middeleninzet weer. Het vlak D is de armoedekloof ná transfers (post-transfer inkomenstekort). De vlakken D en A registreren de armoedekloof voor transfers (pre-transfer inkomenstekort). Het vlak B is het deel van de transfers dat naar bestaansonzekerere huishoudens gaat vóór transfers, die deze uitkeringen niet strikt nodig hebben voor hun bestaanszekerheid. Het vlak C zijn transfers die naar huishoudens stromen die reeds zonder transfers bestaanszeker zijn.

Effectiviteit wordt dan gemeten door  $A/(A+D)$  en efficiëntie door  $A/(A+B+C)$ .

De impact van de sociale zekerheid op de bestaansonzekerheid wordt gemeten aan de hand van drie indicatoren : ten eerste het aantal huishoudens dat zich vóór en nà in bestaansonzekerheid bevindt (head-count ratio), de intensiteit of mate van de armoede (de gemiddelde armoedekloof, d.i. de afstand tussen het inkomen van bestaansonzekere huishoudens en inkomensnorm gemiddeld over de bestaansonzekere populatie), en tenslotte de synthese van beide nl. de totale armoedekloof.

5. Het *post-transfer inkomen*, indicatie voor de welvaartstoestand nà inzet van transfers, wordt gemeten door het totale netto beschikbare huishoudinkomen. Als indicator voor de welvaartstoestand vóór transfers wordt het *pre-transfer inkomen* (inkomen vóór sociale zekerheid) genomen. Dit wordt geoperationaliseerd door het totale beschikbaar inkomen minus de totale sociale zekerheidstransfers te nemen. De pre-transfer armoedekloof is dan dat deel van de pre-transfer inkomens dat zich onder de armoedelijn situeert en kan een indicatie geven van 'behoefte' (6).

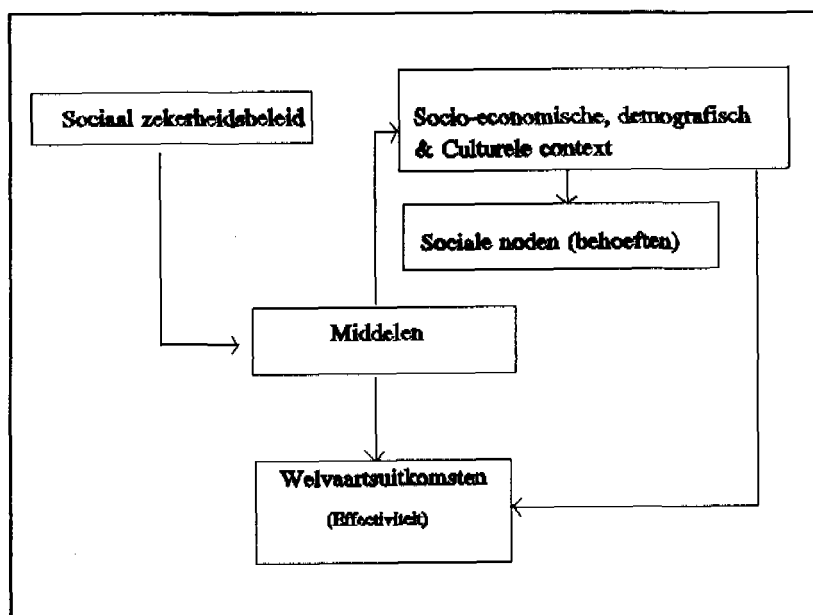
Bij de operationalisatie van het pre-transfer inkomen wordt geen rekening gehouden met betaalde bijdragen, noch met mogelijke gedragseffecten. Dit is onbevredigend, maar een model om gedragseffecten te schatten of te simuleren ontbreekt tot op heden. De gevolgde procedure wordt dan ook gewoonlijk gebruikt in de bestaande literatuur (Danziger, e.a., 1981, 1992; Sawhill, 1991; Mitchell, 1991) (7).

Voor een goede interpretatie van het pre-transfer inkomensconcept zij bovendien opgemerkt dat het pre-transfer inkomen mede-resultaat is van onderscheiden herverdelingsinstrumenten, complementair aan de sociale zekerheid b.v. fiscaal en loonbeleid, maar ook van parallelle circuits zoals informele netwerken (gezinnen), private voorzieningen, tewerkstellingsbeleid, enz.

Verschillen tussen landen in pre-transfer inkomen zijn resultaat van het samenspel tussen deze verschillende netwerken.

6. Vereenvoudigd voorgesteld worden feitelijke verdelingsresultaten van sociale zekerheidssystemen bepaald door twee sleutelfactoren : het sociaal zekerheidsbeleid enerzijds en de sociale noden (behoefte) van de bevolking anderzijds (met een wisselwerking tussen beide).

In navolging van Hill en Bramly (Hill, Bramly, 1986 : 147-148) kunnen we de werking van sociale zekerheidssystemen in volgend schema onderbrengen :



Een input aan middelen (d.m.v. een financieringssysteem), die volgens een bepaald transfersysteem verdeeld worden resulteert in een bepaalde output, zijnde de hoogte en reikwijdte van uitkeringen. De uiteindelijke welvaartsuitkomsten zijn resultaat van het samenspel van transfers zoals ze feitelijk terechtkomen bij huishoudens (d.m.v. een uitvoeringsorganisatie) enerzijds en het socio-economisch profiel (oftewel 'behoeften') van deze laatste anderzijds. Zo hoeven 'zwakkere' sociale zekerheidsprestaties in land A niet noodzakelijk te leiden tot een slechtere welvaartsverdeling vergeleken met land B indien potentiële uitkeringstrekkers uit land A zich in hoofdzaak situeren in huishoudens waar belangrijke andere inkomensbronnen aanwezig zijn.

### 3. WELVAARTSUITKOMSTEN VAN SOCIALE ZEKERHEIDSSYSTEMEN : EMPIRISCHE BEVINDINGEN

In deze paragraaf worden twee te onderscheiden analyses weergegeven. Als algemene situering wordt in een eerste onderdeel een globaal verdelingsbeeld weergegeven van sociale zekerheidstransfers.

Een tweede deel wil de verdelingsresultaten van de sociale zekerheid in de onderscheiden landen evalueren op hun minimale inkomensgarantie (introductie van een norm).

### 3.1. De verdelingseffecten van sociale zekerheidssystemen

Tabel 1 en grafieken 2 en 3 leren dat de *verdeling van de totale massa ingezette sociale zekerheidstransfers* over decielen van economische welvaart (zowel volgens equivalent als niet equivalent inkomen) (8) in alle landen zeer gelijk gespreid is, niettegenstaande de grote verschillen in socio-economische en demografische omstandigheden en in institutionele regelgeving tussen landen.

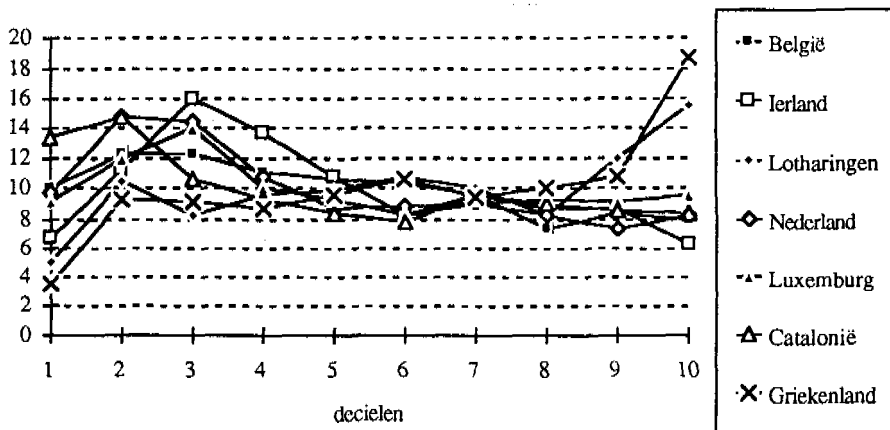
Hieruit mogen we niet besluiten dat de sociale zekerheid niet herverdelend zou werken. Wel betekent dit dat sociale zekerheidstransfers, in hun globaliteit beschouwd, nergens uitsluitend toekomen aan de onderste inkomensgroepen. Deze vaststelling is nauwelijks verrassend, gegeven de onderscheiden doelstellingen van sociale zekerheidssystemen. Sociale Zekerheid is niet uitsluitend bedoeld om financiële bestaansonzekerheid en armoede op te heffen, maar ook om inkomensverlies te compenseren bij het zich voordoen van een welbepaald sociaal risico, veelal op individueel niveau, (d.i. zonder rekening te houden met behoeften van de gezinscontext) of ter compensatie van bepaalde kosten (b.v. kinderbijslagen).

Tabel 1. Aandeel van sociale zekerheidstransfers in de laagste quintielen van de gestandaardiseerde en de niet-gestandaardiseerde inkomensverdeling

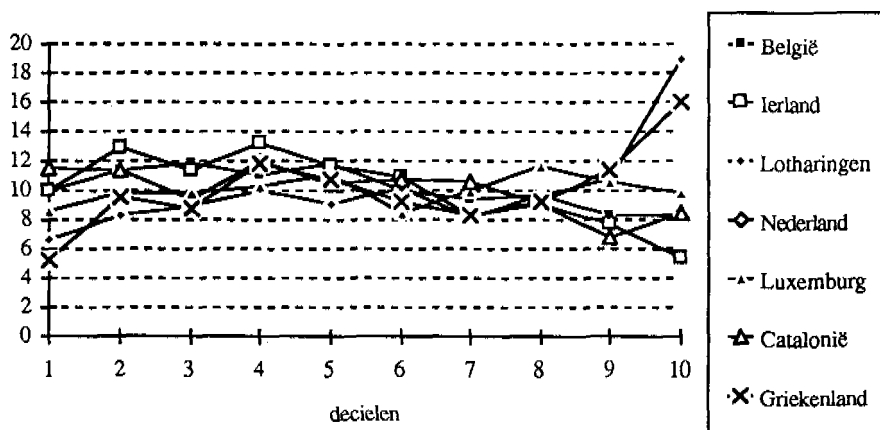
	naar gestandaardiseerd inkomen		naar niet-gestandaardiseerd inkomen	
	onderste quintiel	twee onderste quintielen	onderste quintiel	twee onderste quintielen
Griekenland, 1988	14,7	35,3	12,9	30,8
Ierland, 1987	22,8	47,3	16,3	43,6
Catalonië, 1988	22,8	44,0	28,1	48,0
België, 1985	21,3	44,2	22,5	45,9
Nederland, 1986	N.A.	N.A.	24,4	49,7
Lotharingen, 1986	14,7	33,5	15,6	33,4
Luxemburg, 1986	18,4	38,5	21,2	45,6



Grafiek 2. Verdeling van geaggregeerde sociale zekerheidstransfers naar niet-gestandaardiseerde inkomensdecielen



Grafiek 3. Verdeling van geaggregeerde sociale zekerheidstransfers naar gestandaardiseerde inkomensdecielen



*Naar sector* beschouwd vloeien pensioenen in geen enkel land naar de onderkant van de welvaartsverdeling. Ziekte- en invaliditeitstransfers zijn eerder gelijk verdeeld over inkomensgroepen. Werkloosheidsuitkeringen (inclusief werklozensteun voor betreffende landen) in Ierland, Nederland, België en Catalonië komen iets méér toe aan de inkomensstaart (maar zijn toch nog ruim gespreid) vergeleken met Luxemburg, Lotharingen en Griekenland. Sociale Bijstand is geconcentreerd in het onderste quintiel van de welvaartsverdeling, maar niet uitsluitend. Gezinsbijslagen zijn vrij gelijk gespreid over de welvaartsverdeling in België en Luxemburg; in Ierland en Nederland vloeien deze uitkeringen in grotere mate naar de laagste en in Lotharingen naar de lagere inkomensgroepen.

### 3.2. Sociale Zekerheid en Bestaansonzekerheid

In deze paragraaf worden welvaartsuitkomsten beschouwd in termen van *minimale inkomenswaarborging*. Huishoudens met een inkomen onder een bepaalde minimumnorm worden verondersteld in bestaansonzekerheid te verkeren. Bij het resultatenonderzoek wordt de vraag gesteld naar de feitelijke d.i. empirisch waarneembare impact van de sociale zekerheid op de bestaansonzekerheid.

Voor de meting van welvaartsuitkomsten in termen van *minimale inkomensgarantie* worden twee te onderscheiden indicatoren aangevoerd. Ten eerste wordt gekeken naar het *eindresultaat* d.w.z. in welke mate worden de diverse landen gekenmerkt door bestaansonzekerheid en welke groepen kennen een specifiek bestaansonzekerheidsrisico? Deze indicator heeft eerder een *diagnostische waarde*; ze stelt vast wat de toestand in een gegeven land is t.a.v. bestaansonzekerheid na de werking van sociale zekerheidstransfers (paragraaf 3.2.1).

Een tweede indicator voor welvaartsuitkomsten geeft de *effectiviteit* of de feitelijke impact weer van sociale zekerheidstransfers. Deze indicator wordt berekend door een aantal andere indicatoren met elkaar in verband te brengen. Met name vergelijkt deze indicator het inkomenstekort vóór transfers met dat na transfers en meet ze hierdoor de mate waarin de omvang van het probleem gereduceerd wordt door inzet van middelen. Door de toestand vóór en na te vergelijken evalueert deze indicator op een méér rechtstreekse wijze de impact van transfers (paragraaf 3.2.2).

De evaluatie van de welvaartsuitkomsten wordt gemaakt op basis van een statistische armoedelijn (zie methodologische uitgangspunten).

### 3.2.1. Het eindresultaat: Bestaansonzekerheid nà inzet van sociale zekerheidstransfers

Tabel 2. Post-transfer bestaansonzekere huishoudens in % van de totale bevolking, hun gemiddeld tekort en de totale post-transfer armoedekloof, België 1985, Nederland 1986, Luxemburg 1986, Lotharingen 1986, Ierland 1987, Catalonië 1988, Griekenland 1988

Statische indicatoren	% Bestaansonzekere huishoudens	gemiddeld tekort in % van de norm	totale armoedekloof nà in % van het totale beschikbare inkomen
België	6,1	-17	0,5
Nederland	7,2	-23	0,9
Luxemburg	7,6	-19	0,8
Lotharingen	10,8	-25	1,4
Catalonië	15,1	niet beschikbaar	1,8
Ierland	17,2	-27	2,7
Griekenland	19,9	-35	niet beschikbaar
Longitudinale indicatoren	% langdurig bestaansonzekere huishoudens in twee golven (als % van de totale populatie)	% langdurig bestaansonzekere huishoudens (als % van de groep bestaansonzekere huishoudens in de eerste golf)	
België 85-88	2,4	42,0	
Nederland 85-86	2,6	40,6	
Luxemburg 85-86	4,4	57,1	
Lotharingen 85-86	6,1	56,9	
Ierland 87-89	10,2	63,8	

1. Voor wat betreft bestaansonzekerheid op één moment in de tijd (statische indicatoren) kunnen de landen in twee groepen worden ingedeeld: *de Benelux-landen* (en in mindere mate Lotharingen) met een vrij gering aantal bestaansonzekeren die er relatief ook beter (behoudens Nederland) aan toe zijn enerzijds en de *'armere' landen*, waar het aantal huishoudens onder de bestaansonzekerheidsgrens zich minstens tweemaal zo hoog situeert, en die daarbij dieper in financiële bestaansonzekerheid verkeren (Ierland, Griekenland en Catalonië). De indicator 'totale armoedekloof' registreert hetzelfde beeld: de Benelux-landen met weinig en Catalonië en Ierland met veel armoede. Onze conclusie luidt dat *ondanks de inzet van omvangrijke sociale middelen nergens de bestaansonzekerheid volledig wordt opgeheven*. In de 'rijkere' landen is het fenomeen van bestaansonzekerheid wel aanzienlijk geringer dan in de 'armere' landen.

Bovenstaande rangschikking van de landen op basis van hun feitelijk (d.i. empirisch) eindresultaat wordt bevestigd door andere studies (O'Higgins, Jenkins, 1989 en Eurostat 1990), voor een vergelijkende tabel tussen deze studies, zie bijlage 1).

2. Onderzoekers zijn het er over eens dat inzicht in de dynamiek van de armoede (bestaansonzekerheid) een belangrijke dimensie toevoegt aan het statische beeld van bestaansonzekerheid (Duncan, Morgan, 1981; Bane, Ellwood, 1986). De 'duurzame' armoede kan veel geringer zijn in omvang dan eenvoudige cross-sectionele metingen op één bepaald moment zouden laten vermoeden. De dynamische indicatoren, die verkregen worden met panel bevragingen (d.i. het volgen van dezelfde huishoudens in de tijd) bevestigen dit vermoeden.

Zo is de *langdurigere armoede* in alle landen aanzienlijk lager dan de resultaten van de momentopname. In de Benelux is de langdurigere armoede vrij klein, voor België en Nederland een ruime 2%, Luxemburg scoort slechter met 4,4%; Lotharingen bekleedt een middenpositie (6%); Ierland kent het grootste aantal 'structurele' armen (10%). De panelopzet registreert tevens een aanzienlijke mobiliteit onder de bestaansonzekeren: 40% (in België en Nederland) tot 60% (in Luxemburg, Lotharingen en Ierland) van de bestaansonzekere huishoudens zijn nog steeds bestaansonzeker na een interval van twee à drie jaar. Er moet aan herinnerd worden dat de tijdsintervallen voor de betreffende landen verschillend zijn, waardoor de resultaten niet geheel vergelijkbaar zijn. Zo wordt voor België een aanzienlijke mobiliteit opgetekend over een periode van drie jaar, terwijl in Nederland hetzelfde resultaat bekomen wordt voor een periode van slechts één jaar.

3. Niet enkel de omvang maar tevens de sociale structuur van de bestaansonzekerheid verschilt voor de onderscheiden landen.

Armoede en bestaansonzekerheid liggen duidelijk geconcentreerd bij bepaalde risico groepen in de samenleving.

Over de landen heen vindt men belangrijke constanten terug, maar eveneens belangrijke verschillen.

Zo geldt dat wie (als gezinshoofd) werkloos, ziek of invalide wordt een verhoogde kans op bestaansonzekerheid kent in alle landen. De risico's voor werkloze gezinshoofden zijn in Nederland het laagst. In België liggen ze hoger, maar nog aanzienlijk lager dan deze van de andere landen. Wanneer het gezinshoofd ziek of invalide is ligt het armoederisico lager, maar het is niettemin aanzienlijk.

De risico's voor gepensioneerden in België, Luxemburg en Lotharingen zijn ongeveer gelijk aan het bestaansonzekerheidsrisico van de gemiddelde burger. In Nederland en Ierland liggen de kansen zelfs aanzienlijk lager dan gemiddeld. Omgekeerd kennen gepensioneerden in Catalonië en Griekenland een verhoogd armoederisico, zij het in mindere mate dan werklozen en zieken/invaliden.

Eénoudergezinnen zijn overal een risicogroep. In Nederland wordt dit risico het minst slecht opgevangen.

Kroostrijke gezinnen kennen ook een verhoogd risico, behoudens voor België en Lotharingen waar het hebben van veel kinderen geen groot risico inhoudt. In Ierland, Griekenland, maar ook in Nederland registreren we daarentegen een verhoogde kans dat kroostrijke gezinnen in bestaansonzekerheid terechtkomen.

Tabel 3. Percentage bestaansonzekere huishoudens binnen een aantal sociale categorieën, België, Nederland, Luxemburg, Lotharingen, Ierland, Catalonië en Griekenland

	België 1985	Nederland 1986	Luxemburg 1986	Lotharingen 1986	Ierland 1987	Catalonië 1988	Griekenland 1988
Alle huishoudens	6,1	7,2	7,6	10,8	17,2	15,1	19,9
<u>Activiteit gezinshoofd</u>							
tewertgesteld	2,9	5,2	5,5	6,8	11,9	9,0	19,1
gepensioneerd	6,6	2,4	7,4	9,3	7,9	22,1	21,7
werkloos	26,2	19,4	40,9	41,0	58,9	43,5	36,4
ziek/invalide	10,7	10,0	19,6	22,9	24,4	40,7	17,0
<u>huishoudcategorie</u>							
alleenstaande							
bejaarde	5,0	1,6	7,1	19,3	3,0	29,3	24,1
twee bejaarden	11,3	3,2	11,5	9,2	8,4	30,2	33,7
alleenstaande							
actie	5,8	8,5	7,0	12,5	20,3	10,1	7,4
alleenstaande							
actie, een kind	7,5	3,3	25,6	9,5	19,3	23,8	30,3
twee actieven,							
drie kinderen	8,5	19,1	17,4	13,1	34,3	17,7	37,6

### 3.2.2. De Reductie van bestaansonzekerheid door sociale zekerheidstransfers : De samenhang tussen pre-transfer inkomenstekort, middeleninzet en resultaten

De mate waarin sociale zekerheidstransfers bestaansonzekerheid vóór (d.i. de inkomenstekorten vóór sociale zekerheid) reduceren noemen wij hier 'effectiviteit'. Effectieve systemen reduceren in sterke mate hun pre-transfer inkomenstekort, ineffectieve systemen hebben weinig impact op de pre-transfer inkomenstekorten van huishoudens.

1. Tabel 4 rangschikt de landen naargelang de effectiviteit van hun *globale sociale zekerheidssysteem* en geeft een aantal indicatoren weer die samenhangen met deze effectiviteitswerking, met name : het pre-transfer inkomenstekort (toestand vóór transfers), de ingezette middelen, de verdeling van de middelen t.a.v. de totale pre-transfer armoedekloof (de mate waarin de middelen de armoedekloof dichten, verder 'efficiëntie' genoemd) en post-transfer armoedekloof (toestand na transfers). Deze analyses hebben betrekking op de totale populatie huishoudens (uitkeringstrekkers en niet uitkeringstrekkers).

In de Benelux landen werkt de sociale zekerheid vanuit minimale inkomenswaarborgingsperspectief het effectiefst : in België wordt 95%, in Nederland en Luxemburg 93% van de totale armoedekloof gereduceerd door inzet van transfers. De impact van sociale zekerheid is enigszins lager in Lotharingen (88%). Ierland bekleedt een tussenpositie (83%). In de zuidelijke landen is de sociale zekerheid merkbaar ineffectiever en blijft een belangrijk deel van de bevolking in financiële bestaansonzekerheid (reductie met 60 à 70% van het totale inkomenstekort). Ondanks een aanzienlijke financiële en administratieve middeleninzet kan worden besloten dat de sociale zekerheid er nergens in slaagt om bestaansonzekerheid volledig uit te bannen, zij het dat in de 'rijkere' landen de systemen veel effectiever zijn in hun feitelijke werking dan in de 'armere'.

Waarom resulteren sommige sociale zekerheidssystemen in betere welvaartsuitkomsten dan andere ?

Tabel 4. Effectiviteit, Pre-transfer inkomestekort, Middelen en Efficiëntie der middelen (alle huishoudens) : België 1985, Nederland 1986, Luxemburg 1986, Lotharingen 1986, Ierland 1987, Catalonië 1988, Griekenland 1988

	Effectiviteit : Reductie pre- transfer bestaans- onzekere huishoudens (1)	Effectiviteit : Reductie pre- transfer armoede- kloof (2)	Pre-transfer Bestaans- onzekere huishoudens (3)	Pre-transfer armoede- kloof (4)	Omvang Middelen (5)	Efficiëntie : Aandeel van de middelen naar armoede- kloof tot aan armoede- grens (6)	Post-transfer armoede- kloof (7)	Post-transfer bestaans- onzekere huishoudens (8)
België	85.1	95.7	41.0	12.6	28.1	43	0.5	6.1
Nederland	82.0	93.0	39.8	10.7	25.6	41	0.9	7.2
Luxemburg	80.1	92.6	38.9	10.8	25.3	37	0.8	7.6
Lotharingen	72.5	88.3	39.4	12.6	26.4	37	1.4	10.8
Ierland	62.8	83.0	46.2	15.7	24.2	53	2.7	17.2
Catalonië	51.0	74.8	30.8	7.0	12.7	41	1.8	15.1
Griekenland	47.8	n.b.	38.1	n.b.	17.0	36	n.b.	19.9

n.b. = niet beschikbaar

- (1) Proportie huishoudens die bestaanszeker worden gemaakt in % van de proportie huishoudens bestaansonzeker vóór transfers.
- (2) Het verschil tussen armoedekloof vóór en ná transfers in % van de armoedekloof vóór transfers.
- (3) Proportie huishoudens bestaansonzeker vóór inzet van sociale transfers in % van het totaal aantal huishoudens.
- (4) Totale Inkomestekort vóór transfers in % van het totale beschikbare inkomen.
- (5) Omvang sociale zekerheidstransfers in % van het totale beschikbare inkomen (steekproefgegevens).
- Ter informatie wordt de relatieve omvang van transfers gegeven op basis van secundaire bronnen, de sociale zekerheidstransfers in % van het beschikbare inkomen van huishoudens bedragen voor de overeenkomstige jaren voor België 28,5%, voor Ierland 23,6%, voor Griekenland 17,6% en voor Nederland 36,7%.  
(Bron voor transfers : Oeso, Historical Statistics 1960-1988, Paris 1990; bron voor beschikbaar inkomen van gezinnen, OECD-economic surveys. Voor Luxemburg is het beschikbaar inkomen niet beschikbaar, voor de regio's zijn geen administratieve gegevens beschikbaar. De afwijking voor Nederland tussen steekproef en secundaire gegevens kan deels verklaard worden door het feit dat administratieve gegevens in Nederland bruto-uitkeringen registreren terwijl Europass netto transfers weergeeft.
- (6) Aandeel van de totale transfers dat naar de pre-transfer armoedekloof vloeit en daarbij behoevenden niet over de armoedelijm dilt, in % van de totale transfers. Deze efficiëntie indicator, ook PRE 'Poverty Reduction efficiency ratio' (Beckerman W., blz. 57, e.v) genoemd, geeft de feitelijke uitkomst weer van de verdeling van middelen, gegeven de bestaande behoeften en de omvang der ingezette middelen (en wordt door deze twee ook beïnvloed). Hij is geen goede (zuivere) indicator voor selectiviteit van systemen, ook al wordt hij hiervoor soms gehanteerd (zie Mitchell D., hoofdstuk 11).
- (7) De (totale armoedekloof ná inzet van transfers en (8) het aantal bestaansonzekere huishoudens ná transfer in % van totale populatie.



Vanuit een *micro-perspectief* kunnen we vooropstellen dat huishoudens in bestaansonzekerheid blijven omdat de uitkeringen té laag zijn in verhouding tot de behoeften en/of omdat bepaalde groepen behoevendenden geen toegang tot het systeem hebben omwille van onbestaande of onvolledige rechten of omwille van non-take up.

Vanuit een *macro-perspectief* kunnen systemen ineffectiever zijn omwille van (a) de omvang van de behoeften (pre-transfer tekort), (b) een té geringe middeleninzet (en vooral de verhouding van b tot a) of (c) een minder gerichte d.i. onselectieve wijze van middeleninzet.

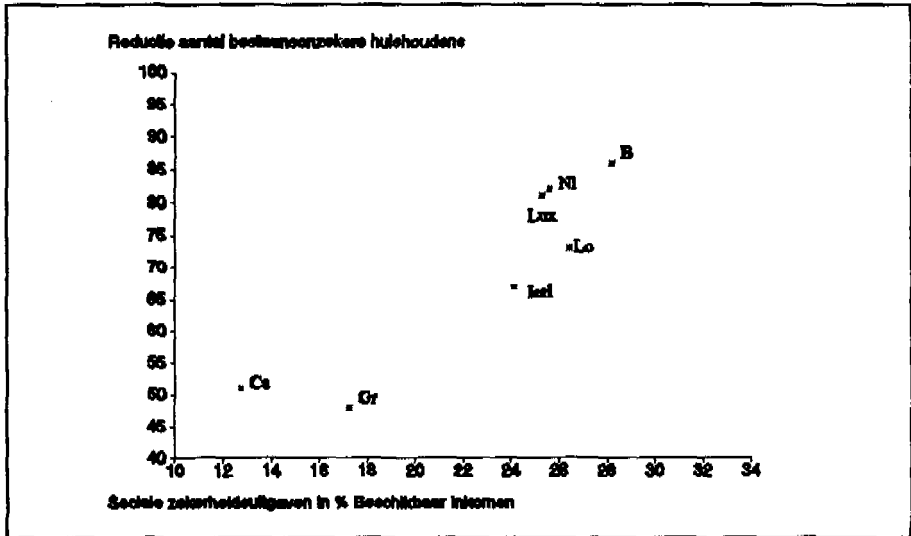
De beschikbaarheid van het huidige onderzoeksmateriaal laat niet toe om al deze vragen te beantwoorden.

Een vraag die we hier wel wensen te beantwoorden is of er een samenhang waar te nemen is tussen het *volume aan middelen en welvaartsuitkomsten* ?

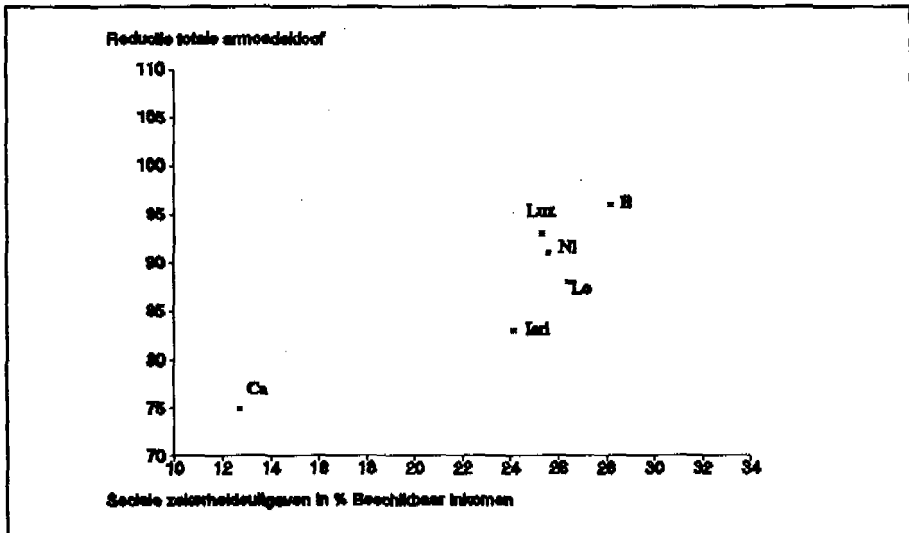
Grafieken 4 en 5 geven de samenhang weer tussen *effectiviteit* (reductie van de pre-transfer armoede) en *middeleninzet* (tabel 4, kolommen (1), (2) en (5)). Deze grafische voorstellingen wijzen op een *sterke positieve relatie tussen middeleninzet en reductie van de bestaansonzekerheid*. Een grote mate van effectiviteit gaat samen met een grote omvang van middelen. De rijkere (noordelijke) landen zetten veel middelen in en scoren het hoogst in armoedereductie. Omgekeerd registreren de 'armere' landen een lagere effectiviteit, waartegenover een lagere middeleninzet staat. Grafieken 6 en 7 relateren de *ingezette middelen aan het eindresultaat* (bestaanszekerheid na transfers) (tabel 4, kolommen (7), (8) en (5)).

De samenhang tussen *eindresultaat en middeleninzet* is veel zwakker (9). De richting van de samenhang is zoals verwacht negatief: tegenover veel middelen staat een lagere bestaansonzekerheid. Het verband tussen middelen en eindresultaat is minder eenduidig omwille van de positie van Ierland en Catalonië. Ierland kent, gegeven een redelijk niveau van middeleninzet, niettemin een zeer omvangrijke bestaansonzekerheid na transfers. Voor Ierland is het zwak verband tussen middelen en eindresultaat terug te voeren tot het feit dat de inkomstenstekorten die moeten gereduceerd worden aanzienlijk groter zijn dan in andere landen. Bij gegeven efficiëntie, die in Ierland comparatief groot is, voldoen de middelen niet om de omvang van het probleem sterk te reduceren. Omgekeerd resulteert de zeer lage middeleninzet in Catalonië toch nog in een relatief gunstig eindresultaat. Dit heeft te maken met de relatief lage tekorten vóór inzet van middelen.

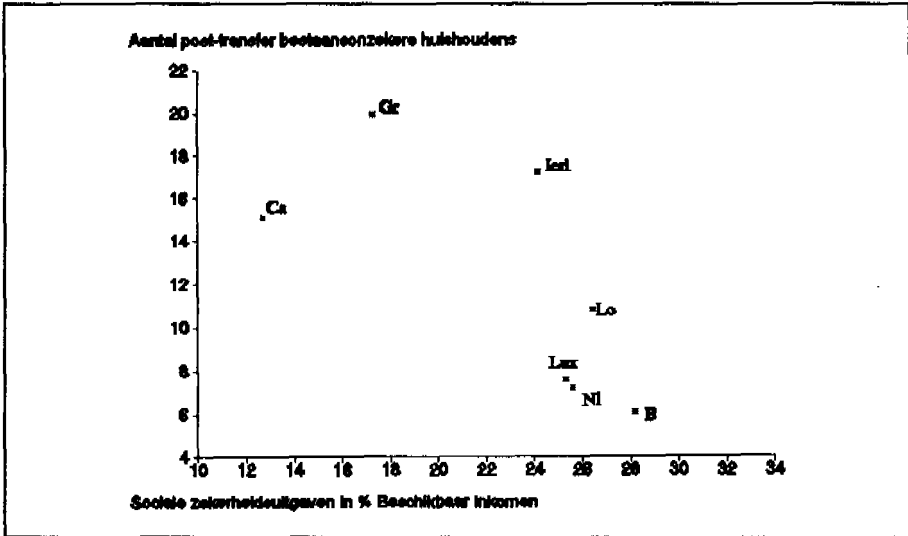
Grafiek 4. De samenhang tussen reductie van het aantal bestaansonzekere huishoudens en sociale zekerheidsuitgaven



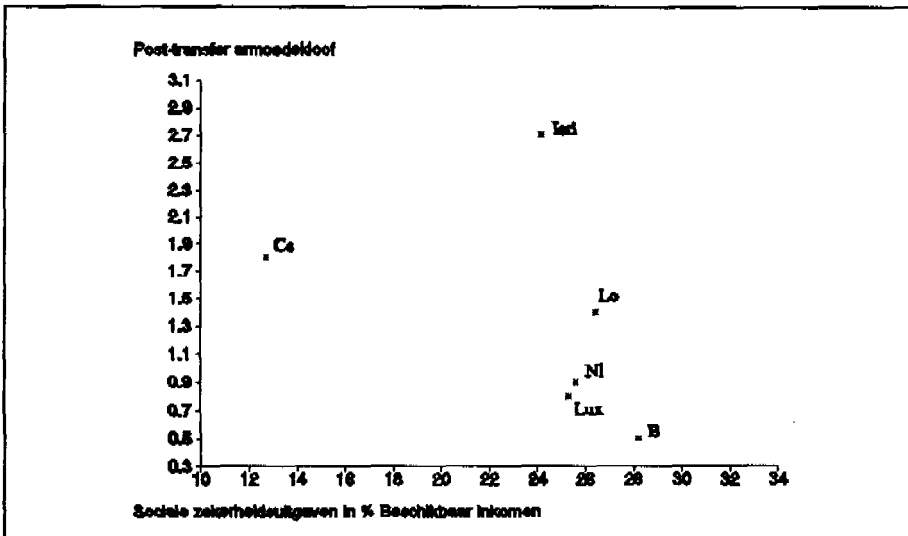
Grafiek 5. De samenhang tussen reductie van de totale armoedekloof en sociale zekerheidsuitgaven



Grafiek 6. De samenhang tussen het aantal post-transfer bestaansonzekere huishoudens en sociale zekerheidsuitgaven



Grafiek 7. De samenhang tussen de post-transfer armoedekloof en sociale zekerheidsuitgaven



De overige landen vertonen weinig verschillen in pre-transfer tekorten en rangschikken zich tussen Ierland (zeer hoog pre-transfer tekort) en Catalonië (zeer laag pre-transfer tekort).

De efficiëntie waarmee de middelen worden aangevoerd in functie van minimale inkomenswaarborging is eerder laag te noemen in de meeste landen (behoudens in Ierland stroomt in feite minder dan 50% van de middelen naar minimale inkomenswaarborging).

Samengevat kunnen we besluiten dat de beschrijvende analyse voor de (beperkte groep) landen in onze analyse een positief verband weergeeft tussen omvang van middelen en effectiviteitswerking van sociale zekerheidssystemen (reductie van de pre-transfer bestaansonzekerheid door inzet transfers). De mate waarin de financiële tekorten (pre-transfer armoede) worden gereduceerd door systemen hangt in belangrijke mate af van het volume van middelen dat een samenleving voor sociale zekerheid ter beschikking stelt.

Middelen en eindresultaten, gemeten aan de hand van de post-transfer armoede correleren negatief d.w.z. hoe meer middelen, hoe lager de armoede, maar het verband is zeer zwak (omwille van Ierland en Catalonië, waar pre-transfer tekorten een rol blijken te spelen). Omwille van het beperkt staal van landen moeten deze samenhangen als indicatief en beschrijvend worden beschouwd en kan er geen oorzakelijk verband worden vastgesteld. Verder onderzoek op basis van een grotere steekproef van landen is nodig om de hier gevonden samenhangen tussen middelen, pre-transfer tekorten en resultaten verder te onderzoeken.

Ter afronding en bij wijze van onderzoekshypothesen kunnen we uit het gepresenteerde onderzoeksmateriaal voor de globale sociale zekerheid volgende landentypologie naar voren schuiven :

1. De Benelux landen (en in mindere mate Lotharingen) kennen een vrij hoge effectiviteit van hun transfersysteem, ondanks een middelmatige (en voor Lotharingen zelfs lage) efficiëntie (d.i. deel van de middelen dat feitelijk naar de pre-transfer armoedekloof vloeit). De hoge effectiviteit in deze landen is terug te voeren tot gematigde behoeften enerzijds en omvangrijke middelen anderzijds, die de behoeften ruim overstijgen.
2. Ierland situeert zich in een tussenpositie wat effectiviteit van hun transfersysteem betreft. Door de inzet van middelen die relatief aan de hoge kant zijn en die daarbij efficiënt worden ingezet scoort dit land, ondanks een aanzienlijke pre-transfer tekort, niet op de slechtste positie inzake bestaansonzekerheids-

reductie. Voor het eindresultaat positioneert Ierland zich onderaan omwille van de grote omvang van het te dekken probleem.

3. De zuidelijke landen, Griekenland en Catalonië kennen een lage effectiviteitswerking van hun systemen. Zij kenmerken zich door een geringe middeleninzet. Voor Catalonië liggen de 'behoeften' op een lager peil dan in de andere landen, waardoor het uiteindelijke eindresultaat nog niet zo ongunstig is.

### 3.2.3. De impact van transfers naar deelsector

De *impact van transfers* op de bestaansonzekerheid kan *gedisaggregeerd* worden naar sociale zekerheidssector. In tabel 5 worden 4 belangrijke sectoren onderscheiden: pensioenen, ziekte en invaliditeit, werkloosheid en kinderbijlagen (10). De gehanteerde methode is dezelfde als voor de globale sociale zekerheid. Pre- en post-transfer inkomen worden met elkaar vergeleken. Er zijn weliswaar twee belangrijke verschillen, die ingrijpende implicaties hebben voor de interpretatie van de resultaten.

*Ten eerste* wordt de analyse beperkt tot *uitsluitend de uitkeringsgerechtigde huishoudens*. Hierdoor wordt geen rekening gehouden met ineffectiviteit ten gevolge van beperkte reikwijdte (omwille van afwezigheid van rechten, opgebruikte rechten of non-take up).

Het buiten beschouwing laten van reikwijdte in het effectiviteitsonderzoek kan een verschillende impact hebben voor verschillende landen, in de mate dat zich verschillen in reikwijdte aftekenen (b.v. voor de werkloosheid). Het is evenwel niet evident om conceptueel vergelijkbare groepen te definiëren voor de onderscheiden deelsectoren.

*Ten tweede* wordt het pre-transfer inkomen gedefinieerd als het beschikbare inkomen minus de specifieke transfer. Dit betekent dat de impact van een bepaalde sector wordt gemeten gegeven de reeds aanwezige andere transfers (en natuurlijk ook de andere inkomens). In deze zin wordt eigenlijk een beeld bekomen van de *'marginale' impact* van transfers. De resultaten per sector zijn niet te beschouwen als een decompositie van de globale impact van sociale zekerheidstransfers.

Wat leren de deelanalyses naar sector nu bij, vergeleken met de typologie van landen voor de globale sociale zekerheid? Zijn landen die (in)effectief zijn voor één sector dat ook voor de andere sectoren?

Tabel 5 presenteert indicatoren van resultaten, middelen en pre-transfer tekorten.

Voor Ierland en Griekenland zijn geen gegevens naar deelsector beschikbaar. Een typologie aanbrengen onder het nog beperkter staal van landen wordt hierdoor moeilijker.

Bij vergelijking naar sector komt uit tabel 5 naar voren dat pensioenen in alle landen het effectiefst zijn t.a.v. bestaansonzekerheidsreductie, gevolgd door (en in deze volgorde), ziekte en invaliditeitstransfers, werkloosheidsuitkeringen en tenslotte gezinsbijslagen.

Vergelijking tussen landen leert dat landen zich verschillend positioneren naargelang de sociale zekerheidssector.

### *1. Effectiviteitswerking van pensioenen versus vervangingsuitkeringen voor de actieve generatie*

Met betrekking tot de effectiviteit van pensioenen rangschikken de landen zich in dezelfde volgorde als voor de globale sociale zekerheid. De verschillen tussen de landen worden wél kleiner. Als kopgroep zijn de Benelux landen te registreren, alsook in iets mindere mate Lotharingen, waar pensioenen zeer effectief blijken te zijn. De pre-transfer armoedekloof voor gepensioneerde huishoudens wordt praktisch volledig gereduceerd door inzet van pensioenen. Daartegenover staat Catalonië met een lagere impact van pensioentransfers. Na transfers is het bestaansonzekerheidsrisico voor gepensioneerden in Catalonië aanzienlijk hoger dan in de overige landen. Er lijkt geen verband te bestaan tussen effectiviteitswerking van pensioenen en de inzet aan pensioenmiddelen. In alle landen overstijgen de middelen ruimschoots de behoeften. De pre-transfer armoedekloof voor gepensioneerden vertoont aanzienlijke verschillen tussen de landen. In België, Luxemburg en Lotharingen is de omvang van het te reduceren probleem comparatief groot; in Nederland en Catalonië is dit veel geringer. Voor Nederland is dit het gevolg van een kleinere groep gepensioneerden in de totale populatie; voor Catalonië, waar het aandeel van gepensioneerden vergelijkbaar is met b.v. België, is dit het resultaat van lagere behoeften bij gepensioneerden.

De impact van vervangingsuitkeringen voor de actieve generatie, met name werkloosheids-, ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, laten een breuk zien tussen de kopgroep landen :

- \* *België en Nederland* genereren, vergeleken met de andere landen, *betere resultaten* voor hun werkloosheids- en ziekte en invaliditeitssysteem: een grotere reductie van de bestaansonzekerheid en een lager aantal bestaansonzekere gerechtigde huishoudens na transfer. Er is geen samenhang tussen resultaten en middeleninzet. Voor werkloosheid bereikt België eenzelfde resultaat als Nederland met een grotere middeleninzet; voor ziekte en invaliditeit geldt het omgekeerde. De middelen dekken ruimschoots de behoeften. In Nederland vloeien voor deze sectoren iets méér middelen naar behoevende huishoudens dan in België. Opvallend is dat er in Nederland eveneens veel meer pre-transfer behoevende huishoudens worden geregistreerd vergeleken met België.

De grotere omvang van middelen in België voor werkloosheid en in Nederland voor ziekte en invaliditeit gaat samen met een comparatief grote omvang van de gerechtigde groep huishoudens. Opmerkelijk hierbij is dat België, vergeleken met Nederland, veel gerechtigde huishoudens kent die gemiddeld lagere uitkeringen ontvangen. Voor ziekte en invaliditeit is de totale middeleninzet hoog in Nederland omwille van de grote omvang van de beschermde groep, die bovendien hoge uitkeringen ontvangt (zie bijlage 2).

- \* *Luxemburg* noteert daarentegen een *lagere effectiviteit* voor uitkeringen die naar de actieve generatie stromen, inzonderheid voor werkloosheidstransfers. De reductie van de bestaansonzekerheid voor werkloze huishoudens is laag en het bestaansonzekerheidsrisico ondanks transfer zeer hoog. De middelen zijn klein maar ruim voldoende, gegeven de lage behoeften. Het uiteindelijk probleem voor de Luxemburgse samenleving is gering omdat het aantal werkloos gerechtigde huishoudens zeer klein is. De lage effectiviteit voor werkloosheid is voor Luxemburg vergelijkbaar met *Catalonië*. Het probleem vóór en na is in deze regio groter in omvang, omdat er enerzijds méér gerechtigde werkloze huishoudens zijn en anderzijds deze huishoudens in grotere mate de werkloosheidsuitkering nodig hebben voor hun bestaanszekerheid.
- \* *Lotharingen*, registreert een *aanzienlijk lagere impact* voor ziekte-, invaliditeits- en in het bijzonder voor werkloosheidstransfers. Voor ziekte en invaliditeitsuitkeringen registreert Lotharingen een vergelijkbare lage effectiviteit met *Catalonië*. Voor deze laatste ligt het bestaansonzekerheidsrisico voor rechthebbenden na transfers evenwel aanzienlijk hoger dan in Lotharingen, vooral omwille van het groot aantal pre-transfer bestaansonzekere huishoudens.

Opvallend voor Lotharingen is de comparatief inefficiënte middeleninzet voor vervangingsuitkeringen aan actieven.

## 2. Effectiviteitswerking van vervangingsuitkeringen versus kinderbijslagen

De rangorde van de landen inzake effectiviteitswerking van kinderbijslagen is niet dezelfde als deze inzake vervangingsuitkeringen.

- \* Voor de impact van kinderbijslagen blijft *België* bij de *koplopers*, maar krijgt het gezelschap van *Lotharingen*. De middelen zijn hoog in beide landen. Voor België overstijgt de middeleninzet in zeer grote mate de behoeften, terwijl dit in Lotharingen veel minder het geval is. De pre-transfer tekorten zijn hoog in Lotharingen omdat rechthebbende huishoudens in grotere mate de uitkeringen nodig hebben voor hun bestaanszekerheid. Dit verklaart evenzeer waarom er ondanks een grote reductie van de bestaansonzekerheid niettemin een comparatief hoog deel van de gerechtigde huishoudens bestaansonzeker blijft na uitkering. De comparatief grote efficiëntie van gezinsbijslagen in Lotharingen is opmerkelijk.
- \* *Luxemburg en Nederland*, laten een duidelijk *lagere impact* van kinderbijslagen zien. De middeleninzet is lager, maar zo ook de pre-transfer tekorten. De efficiëntie is vergelijkbaar met deze van de overige landen, behoudens met Lotharingen.
- \* In *Catalonië* kennen kinderbijslagen, vergeleken met de andere landen, de *geringste impact* ten aanzien van bestaansonzekerheid. De middelen zijn zeer laag en overstijgen nauwelijks de behoeften. De pre-transfer tekorten zijn nochtans laag, omwille van de kleine groep die een gezinsbijslag ontvangt. Het bestaansonzekerheidsrisico na transfers is hoog.

**Conclusie :** De vraag of landen, indien ze goed scoren in welvaartsuitkomsten voor één sector, tevens goed scoren op alle sectoren, moet in het algemeen negatief beantwoord worden, uitgezonderd voor België.

- \* België behoort tot de koplanden voor alle deelsectoren.
- \* Nederland scoort gunstig voor alle vervangingsuitkeringen, terwijl daarentegen kinderbijslagen een comparatief lagere impact registreren.



- \* Luxemburg is effectief voor pensioenen, maar positioneert zich lager voor uitkeringen die naar actieve leeftijdsgroepen vloeien (zowel vervangingsuitkeringen als kinderbijlagen).
- \* Lotharingen registreert evenzeer een hoge effectiviteit voor pensioenen maar een comparatief zwakke impact voor vervangingsuitkeringen aan actieven. Hiertegenover staat een hoge impact van kinderbijlagen.
- \* Catalonië registreert comparatief de zwakste resultaten voor alle uitkeringen, behoudens voor werkloosheid, waar Catalonië zich in de rangschikking van landen niet helemaal onderaan situeert.

Tabel 5. Effectiviteit, Pre-transfer inkomenstekort, Middelen en efficiëntie naar sociale zekerheidssector, België 1985, Nederland 1986, Luxemburg 1986, Lotharingen 1986, Catalonië 1988 (uitsluitend uitkeringsgerechtigde huishoudens)

	PENSIOENEN						
	Resultaten			Pre-transfer armoede		Middelen	Efficiëntie
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
België	98	6	0,12	7,7	81	16,6	46
Nederland	100	1	0,01	4,7	81	12,8	38
Luxemburg	98	7	0,19	7,6	73	18,6	40
Lotharingen	96	9	0,24	6,9	77	17,8	38
Catalonië	87	19	0,52	4,0	59	9,0	39

	WERKLOOSHEID						
	Resultaten			Pre-transfer armoede		Middelen	Efficiëntie
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
België	92	12	0,12	1,60	45	3,7	39
Nederland	90	12	0,11	1,20	59	2,5	44
Luxemburg	77	20	0,03	0,14	38	0,3	40
Lotharingen	66	17	0,24	0,69	32	1,8	25
Catalonië	76	22	0,16	0,68	54	1,4	37

	ZIEKTE EN INVALIDITEIT						
	Resultaten			Pre-transfer armoede		Middelen	Efficiëntie
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
België	94	7	0,05	0,79	39	2,4	31
Nederland	96	9	0,07	1,80	63	4,4	40
Luxemburg	91	14	0,12	1,29	50	3,0	39
Lotharingen	73	14	0,23	0,81	31	2,0	29
Catalonië	75	26	0,28	1,12	53	2,0	43

	GEZINSBIJSLAGEN						
	Resultaten			Pre-transfer armoede		Middelen	Efficiëntie
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
België	75	7	0,33	1,29	17	5,4	18
Nederland	50	10	0,57	1,16	19	3,1	19
Luxemburg	52	9	0,53	1,11	15	3,2	18
Lotharingen	71	13	0,66	2,30	29	4,8	34
Catalonië	16	17	0,15	0,18	19	0,2	17

- (1) Effectiviteit : het verschil tussen de armoedekloof vóór en na transfer als % van de armoedekloof vóór transfer
- (2) Aantal post-transfer bestaansonzekere huishoudens met uitkering als % van de totale groep uitkeringsgerechtigde huishoudens
- (3) Totale post-transfer armoedekloof in % van het totale beschikbare inkomen in de steekproef
- (4) Pre-transfer armoedekloof in % van het beschikbare huishoudinkomen in de steekproef.
- (5) Aantal bestaansonzekere huishoudens vóór transfer als % van de totale groep uitkeringstrekkers.
- (6) Uitkeringsmassa in % van het totale beschikbare inkomen in de steekproef.
- (7) Aandeel transfers naar pre-transfer huishoudens mét uitkering tot aan armoedelij als % van betreffende transfers.

#### 4. SAMENVATTING EN CONCLUSIE

Een beschrijvende analyse van de werking van sociale zekerheidssystemen vanuit een 'resultatenbenadering' en vanuit 'een minimaal beschermingsperspectief' leert dat voor zeven Lidstaten (regio's) van de Europese Gemeenschap de Sociale Zekerheid er nergens in slaagt om de bestaansonzekerheid volledig op te heffen en dit ondanks omvangrijke sociale middelen.

De effectiviteitswerking van de sociale zekerheid d.i. de mate waarin transfers de bestaansonzekerheid reduceren vertoont evenwel substantiële verschillen tussen de landen onderling. In de 'rijkere' landen, met name de Benelux (en in mindere mate Lotharingen) zijn transfersystemen merkelijk effectiever en de bestaansonzekerheid beduidend lager dan in de zgn. 'armere landen', Ierland, Catalonië en Griekenland.

Onze beschrijvende analyse, waarbij we welvaartsuitkomsten in verband hebben gebracht met middeleninzet enerzijds en de omvang van de pre-transfer tekorten (indicatie van 'behoeften') anderzijds, leert dat er een positief verband is tussen omvang van **middeleninzet en effectiviteit** van sociale zekerheidssystemen. **Omvangrijke middelen** gaan samen met een sterke reductie van het bestaansonzekerheidsprobleem. **Middelen en eindresultaten**, gemeten aan de hand van de post-transfer armoede correleren negatief. Veel middelen gaan samen met weinig bestaansonzekerheid. Het verband is evenwel zwak op basis van het gegeven staal landen. Met name in Ierland en Catalonië leiden de transfersystemen niet tot een eindresultaat dat men zou verwachten op basis van de ingezette middelen. Voor Ierland gaat een redelijke middeleninzet samen met een aanzienlijke bestaansonzekerheid na transfers, terwijl Catalonië een niet zo ongunstig eindresultaat genereert gegeven de zeer lage middeleninzet. Voor deze twee landen (waarvan één een regio) blijkt de *omvang van de pre-transfer tekorten* een rol te spelen. Welvaartsuitkomsten lijken dus niet voor alle landen voorspelbaar te zijn louter en alleen op grond van middeleninzet. Andere factoren zoals ondermeer de omvang van de noden alsook de selectiviteit van systemen kunnen naast middeleninzet de resultaten van een systeem beïnvloeden.

De beperktheid van het tot nu toe beschikbare onderzoeksmateriaal laat niet toe om uitspraken te doen omtrent de diverse oorzaken van de verschillen in doelmatigheid tussen de onderscheiden systemen in de landen van de Europese Gemeenschap.

Wel leert onze beschrijvende analyse dat comparatief onderzoek naar de resultaten van systemen zeer complex is en aan verschillende factoren aandacht moet besteden. Comparatief doelmatigheidsonderzoek vraagt naar de studie omtrent de verschillen tussen regelingen/instituties enerzijds en de specificiteit van socio-economische, demografische en culturele context waarbinnen deze systemen opereren anderzijds.

De zeer controversiële vraag naar de wenselijkheid (en de vorm) van een méér actieve rol van het Europese niveau inzake sociaal (zekerheids)beleid zal pas zinvol kunnen beantwoord worden wanneer we met kennis van zaken ook een antwoord kunnen geven op de vraag of de beste waarborg voor een doelmatige (én betaalbare) sociale bescherming al dan niet gelegen is in de eigen stelsels van de nationale staten.

## BIJLAGEN

## Bijlage 1. Het aantal bestaansonzekere huishoudens volgens drie studies.

Tabel b1. Percentage huishoudens en personen onder de armoedelijijn in de lidstaten van de EG, op basis van 3 studies

	Eurostat (1985)		O'Higgins (1985)		Europass (1986)
	(1)		(2)		(3)
	% individuen	% huis- houdens	% individuen	% huis- houdens	% huis- houdens
België	7,1	6,3	7,2	6,3	6,1
Nederland	9,6	6,9	5,3	7,4	7,2
Luxemburg	-	-	7,9	7,6	7,6
Denemarken	7,9	8,0	14,7	14,7	-
Duitsland	10,5	10,3	8,5	7,4	-
Verenigd Koninkrijk	14,6	14,1	11,7	11,7	-
Frankrijk	19,1	18,0	17,5	14,5	-
Ierland	18,4	18,5	22,0	20,0	Lothar. 10,8 17,2 (1987)
Spanje	20,9	20,3	20,0	20,0	- Catalon. 15,1 (1988)
Griekenland	21,5	20,5	24,0	24,0	19,9 (1988)
Portugal	32,4	31,4	28,0	28,0	-
Totaal E.G.	14,7	14,0	13,9	12,1	-

(1) Eurostat, *La pauvreté en chiffres, l'Europe au début des années '80*. Brussel, 1990, blz. 31.

De armoedelijijn bedraagt 50% van de nationale, gemiddelde, equivalente huishouduitgaven van alleenstaanden.

Equivalentiefactoren: eerste volwassene 1,00, andere volwassene 0,7, kinderen 0,5 (minder dan 14 jaar).

- (2) O'Higgins, M., S. Jenkins, *Poverty in Europe, Estimates for 1975, 1980, 1985*, Seminar Poverty Statistics in the European community, 24 - 26 October 1989.  
De Armoedlijn bedraagt 50% van het nationale, gemiddelde, equivalente, beschikbare huishoudinkomen.  
Equivalentiefactoren : 1,00 - 0,7 - 0,5.
- (3) Armoedlijn : 50% van het nationale, gemiddelde, equivalente, beschikbare huishoudinkomen.  
Equivalentiefactoren : 1,00 - 0,7 - 0,5.

Niettegenstaande de drie studies niet volledig consistent zijn (10), noteren we voor de Benelux landen een lage bestaansonzekerheid terwijl hoge aantallen worden geregistreerd voor de zuidelijke landen en voor Ierland.

## BIJLAGE 2

Tabel b2. Aantal gerechtigde huishoudens en hun gemiddeld opgenomen uitkeringsbedrag als % van het mediaan huishoudinkomen in de steekproef, naar sociale zekerheidssector, België 1985, Nederland 1986, Luxemburg 1986, Lotharingen 1986, Catalonië 1988, Ierland 1987, Griekenland 1988

	Vervan- gings- inkomen	Pensioe- nen	Werkloos- heid	Ziekte en invali- diteit	Gezins- bijslagen
<b>% huishoudens met uitkering</b>					
België	46,4	32,1	12,1	7,3	46,5
Nederland	39,7	21,5	6,8	9,5	41,7
Luxemburg	45,4	36,5	1,5	10,2	41,8
Lotharingen	42,8	29,4	9,0	10,9	35,2
Catalonië	40,3	30,1	4,7	8,0	6,8
Ierland	58,9	34,0	21,6	12,3	45,0
Griekenland	44,8	42,0	2,2	1,7	3,0
<b>Gemiddelde uitkering</b>					
België	53	57	33	36	13
Nederland	60	68	42	53	8
Luxemburg	54	57	22	32	9
Lotharingen	57	68	23	22	15
Catalonië	38	36	35	30	3
Ierland	50	46	41	42	7
Griekenland	49	51	11	8	3

---

**VOETNOTEN**

- \* Datum van aanvaarding : 31/8/1992.
- \*\* Met dank aan Koen Vleminckx voor de ondersteuning.
- (1) Voor een juridisch (beschrijvende) inventarisatie verwijzen we o.m. naar de comparatieve inspanning van de EG-Commissie, *Comparative Tables of Social Security Systems in the EC-memberstates* (1990); D. Pieters, J. Schell, (1990); A. Weber, V. Leienbach (1989); voor de middelenbenadering zijn als voorbeelden te geven Eurostat, (macro-middelindicatoren) (1990); Meulders e.a. (micro-middelindicatoren)(1992); Voorbeelden van auteurs die historisch institutionele analyses hebben gepubliceerd zijn J.J. Dupeyroux (1966); Heidenheimer en Flora (1981); Heidenheimer, Hecllo, e.a. (1990); Flora (1986); Wilensky e.a. (1985); Esping-Andersen (1990). Voor empirische analyses vanuit een 'resultatenbenadering' zij verwezen naar H. Deleeck, K. Van den Bosch, L. De Lathouwer (1991); D. Mitchell (1991); Smeeding, O'Higgins, Rainwater (1990).
  - (2) EUROPASS is de afkorting van 'European Research On Poverty And Social Security'. Dit onderzoek resulteerde in volgende eindpublicatie : H. Deleeck, K. Van den Bosch, L. De Lathouwer, *Indicators of Poverty and Adequacy of Social Security, Methodological considerations and comparative results for seven countries*, Centre for Social Policy, Antwerp, 1991 (te verschijnen bij Avebury, UK, 1992 onder naam Poverty and Adequacy of Social Security in the EC).
  - (3) Het project werd in 1985 opgestart door onderzoeksgroepen uit vier landen (nl. I.V.A., Tilburg, Nederland; C.E.P.S, Walferdange, Luxemburg; A.D.E.P.S, Nancy, Frankrijk; Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, België). Later sloten drie andere onderzoeksgroepen zich hierbij aan (nl. E.S.R.I., Dublin, Ierland; C.E.S., Barcelona, Spanje (Catalonië) en N.C.S.R., Athene, Griekenland.



Tabel. Steekproefomvang en jaar van uitvoering van de enquêtes in de betrokken landen en regio's

	Steekproefgrootte eerste golf	Steekproefgrootte tweede golf	Jaar	
			eerste golf	tweede golf
België	6.471	3.779	1985	1988
Nederland	3.419	4.480	1985	1986
Luxemburg	3.013	1.793	1985	1986
Lotharingen	716	2.092	1985	1986
Ierland	3.308	947	1987	1989
Catalonië	2.976	niet beschikbaar	1988	
Griekenland	2.958	niet beschikbaar	1988	

- (4) In het algemeen werd geen rekening gehouden met inkomen uit natura, behoudens voor Ierland, waar het beschikbaar inkomen van landbouwers (een aanzienlijk deel van de populatie) werd geschat op basis van bijkomende vragen over output en bedrijfskosten. Voor Lotharingen werd het beschikbaar inkomen gemeten vóór belastingen.
- (5) De hier gehanteerde armoedelijn is een verdere uitwerking door O'Higgins en Jenkins van de armoedelijn welke in het eerste EG-programma tegen armoede gehanteerd werd (M. O'Higgins, S. Jenkins, 1990 : 187-211).
- (6) De literatuur over conceptualisatie van armoede en welvaart (en operationalisatie ervan) wordt geconfronteerd met het probleem van de 'behoefte'. Voor een overzicht van een aantal problemen m.b.t. de conceptualisatie en operationalisatie van deze fenomenen (zie B. Cantillon, 1990); voor een interessante bundeling rond de problematiek van welvaart en behoeften (zie A. Ware, R.E. Goodin, 1990).
- (7) Dat behoeften er wellicht anders zullen uitzien bij afwezigheid van transfers wordt goed samengevat door Danziger : "a basic conceptual and empirical problem in measuring redistributive effects concerns the definition of the counterfactual - what would the distribution of income be in the absence of existing transfer programs ? A fully accurate definition of the counterfactual would recognize the full set of general equilibrium changes in relative prices and income that would occur if transfer programs were removed. Labour supply and savings responses and changes in marital status and living arrangements are among the obvious behavioural responses that should be modeled. However this ideal has not been implemented. Most studies measure redistribution as the simple difference

between households final or post-transfer income and its income excluding transfers (pre-transfer income)" (Danziger, e.a., 1981 : 1006-1007).

- (8) Bij standaardisatie van inkomen wordt vergelijkbaarheid geschapen tussen diverse gezinsvormen door rekening te houden met differentiële lasten en baten (schaalvoordelen) van gezinnen van verschillende omvang en samenstelling.
- (9) Dit komt omdat bij de 'eindresultaat'-indicator de verschillen tussen de landen in pre-transfer tekorten een rol spelen, terwijl de 'reductie'-indicator vertrekt bij gegeven pre-transfer tekorten.
- (10) Deze indeling is niet gebaseerd op wettelijke categorieën; zo kunnen onder elke sector verschillende programma's ressorteren, afhankelijk van het betreffende land :
  - pensioenen : rust- en overlevingspensioenen en vervroegde pensioenen.
  - gezinsbijslagen : kinderbijslagen, allerhande gezinstoeslagen b.v. voor alleenstaande moeders, gehandicapte en wezenkinderen, enz.
  - werkloosheid : werkloosheidsverzekering en werklozensteun.
- (11) De discrepantie tussen de resultaten van O'Higgins en Jenkins en de 'Europass'-resultaten zijn te verklaren door 1) het gebruik van verschillende gegevensbronnen (Nederland, Griekenland), 2) het hanteren van een wat andere definitie van kinderen (personen tussen 16 en 25 jaar die voltijds studeren worden in de 'Europass' studie als kinderen beschouwd, maar niet in de O'Higgins en Jenkins-studie) en 3) het feit dat in sommige gevallen, vooral in Ierland, de O'Higgins studie op voorlopige gegevens is gebaseerd, wat niet geldt voor de Europass-studie.

## BIBLIOGRAFIE

- Bane, M.J., D.J. Ellwood (1986) 'Slipping into and out poverty : the dynamics of spells', *The Journal of Human Resources*, 21 (1) : 1-23.
- Beckerman, W. (1979) *Poverty and the Impact of Income Maintenance Programmes*. Genève : ILO.
- Cantillon, B. (1990) *Nieuwe behoeften naar zekerheid*. Leuven/Amersfoort : Acco.
- Commission of the European Communities, Social Protection in the Member States of the Community, Mutual Information System on Social Protection (MISSOC).
- Commission of the European Communities, *Comparative Tables on Social Protection in the Member States of the Community* (tweejaarlijkse bijwerking).

- Commission of the European Communities (1991) *Proposal for a Council Recommendation on the convergence of Social Protection objectives and policies*.
- Deleeck, H., K. Van den Bosch, L. De Lathouwer (1991) *Indicators of Poverty and Adequacy of Social Security, Methodological considerations and comparative results for seven countries*. Antwerpen : Centre for Social Policy (te verschijnen bij Avebury, UK 1992, onder de naam Poverty and Adequacy of Social Security in the EC).
- Desai, M., A. Shah A. (1985) *An economic approach to the measurement of poverty. Welfare state program*. Suntory Toyota International Centre for Economics and Related Discipline.
- Dispersyn, M. e.a. (1992) 'De constructie van een Europese sociale slang', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, vol. XXXIV, april-mei-juni, speciaal nummer : 333-674.
- Duncan, G.J., N. Morgan (1981) *Five thousand American Families, Patterns of Economic Progress*. University of Michigan : Institute for Social Research, Volume IX.
- Dupeyroux, J.J. (1966) *Ontwikkelingen en Tendenties van de stelsels van Sociale Zekerheid der Lidstaten van de Europese Gemeenschappen en Groot-Britannië*.
- Esping-Andersen (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge/Oxford : Polity Press.
- Eurostat (1990) *Social Protection expenditures and receipts 1985-1988*. Luxemburg.
- Flora (1986) *Growth to Limits, The Western European Welfare States since World War II*. European University Institute, de Gruyter.
- Gilbert, Moon (1988) 'Analyzing Welfare effort : An appraisal of comparative methods', *Journal of Policy Analysis and Management*, 7 (2) : 326-340.
- Gustafsson, B., M. Lindblom (1990), *Poverty on Inefficiency of the Welfare State. A Cross Country Comparison*. Working Paper form the Luxembourg Income Study.
- Hagenaars, A.J.M. (1986) *The Perception of Poverty*. Amsterdam : North Holland.
- Heidenheimer en Flora (1981) *The development of Welfare States in Europe and America*. New Jersey : New Brunswick.
- Heidenheimer, Hecló, e.a. (1990) *Comparative Public Policy*. London/Basingstoke : Macmillan Press.

- Hill, M., G. Bramly (1986) *Analysing Social Policy*. Oxford : Basil Blackwell.
- Jäntti, M., S. Danziger (1992) *Does the Welfare State work ? Evidence on Anti-poverty effects from the Luxembourg Income Study*. Working Paper from the Luxembourg Income Study.
- Mack, J., S. Lansley (1985) *Poor Britain*. London : Allen and Unwin.
- Mitchell, D. (1991) *Income Transfers in ten welfare states*. U.K. : Avebury.
- O'Higgins, M., S. Jenkins (1990) 'Poverty in the EC 1975, 1980, 1985', pp. 187-211 in R. Teekens, B.M.S. Van Praag (eds.), *Analysing Poverty in The European Community*. Policy Issues, research options and data sources, Eurostat News Special Edition, Luxemburg.
- Pieters, D., J. Schell (1990) *Het Sociale Zekerheidsrecht in de landen van de EG*. Den Haag.
- Sawhill, I.V. (1988), 'Poverty in the U.S. : Why is it so persistent ?' *Journal of Economic Literature*, vol. XXVI : 1073-1189.
- Smeeding, T., M. O'Higgins, L. Rainwater (1990) *Poverty, Inequality and Income Distribution in comparative perspective*. Harvester Wheatsheaf : The Luxemburg Income Study.
- Smeeding, T. (1991), *U.S. Poverty and Income Security Policy in a Cross National Perspective*. Working Paper from the Luxembourg Income Study.
- Teekens, R., B.M.S. Van Praag (1990) *Analyzing Poverty in The European Community*. Policy Issues, research options and data sources, Eurostat News Special Edition, Luxembourg.
- Townsend, P. (1979) *Poverty in the UK*. London : Penguin Books.
- Van den Bosch, K., B. Meulemans (1988) *Armoede een meetbaar begrip ? : een vergelijking van verschillende armoedematen*. Antwerpen : Paper voor het Vlaams-Nederlandse studiedagen voor Sociologen en Antropologen.
- Ware, A., R.E. Goodin (1990) *Needs and Welfare*. London : Sage Publications.
- Weber, A., V. Leienbach (1989) *Sociale Sicherung in Europa, Die Sozialversicherung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*. Baden Baden : GVG, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Wilensky, e.a. (1985) *Comparative Social Policy*. University of California : Institute of International Studies.