

De bestrijding van inkomensarmoede in de Europese Unie

Koen Caminada en Kees Goudswaard

Armoedebestrijding is altijd een belangrijke doelstelling van de EU geweest en die doelstelling is aangescherpt met de Lissabon-agenda in 2000. In dit artikel onderzoeken we de effectiviteit van die armoedebestrijding. We analyseren hoe effectief sociale uitkeringen en belastingen in de EU-lidstaten inkomensarmoede terugdringen in de periode 2001-2018, ook in vergelijking met niet-EU-landen. De armoedebestrijding lijkt weinig succesvol: in het grootste deel van de lidstaten blijkt het risico op armoede sinds 2001 te zijn toegenomen. Analyseren we echter de armoedereductie door inkomensoverdrachten, dan zien we dat EU-lidstaten betere resultaten boeken dan andere OESO-landen. Dit komt omdat de sociale uitgaven in EU-landen zowel hoger zijn, als meer gericht op de onderkant van de inkomensverdeling. Elk procentpunt van de sociale uitgaven vermindert de armoede met 0,83 procentpunt in de EU-landen en met slechts 0,37 procentpunt in niet-EU-landen. De effectiviteit van het beleid verschilt echter sterk tussen de EU-landen. Dat laatste betekent dat landen van elkaar zouden kunnen leren hoe het armoederisico het best kan worden bestreden.

1 Introductie

Sinds het Verdrag van Rome in 1957 is armoedebestrijding een Europese doelstelling. In 2000 heeft de Europese Raad in de Lissabon-agenda vastgelegd dat naast economische groei de sociale cohesie in de Europese Unie moet worden versterkt. Minder armoede werd als cruciaal beschouwd om een grotere sociale cohesie te bereiken. Zo heeft de Lissabon-agenda de belangstelling voor armoedebestrijding in de EU hernieuwd. In 2010 werd de Lissabon-agenda opgevolgd door de strategie Europa 2020. Een belangrijk onderdeel van deze strategie was het bevorderen van sociale inclusie (*social inclusion*), met name via de vermindering van armoede. In 2020 zouden er in de EU minstens 20 miljoen minder mensen moeten zijn die het risico lopen op armoede of sociale uitsluiting.

Op dit moment leeft echter nog steeds een aanzienlijk deel van de EU-bevolking in armoede. Volgens de Europese definitie lopen mensen het risico op inkomensarmoede (*at risk of poverty*) als hun inkomen lager is dan 60 procent van het mediane besteedbare inkomen van huishoudens in hun land, na correctie voor de grootte en samenstelling van huishoudens. Op basis van deze definitie is het aandeel van de bevolking van de EU dat in 2018 het risico op armoede loopt, 17,1 procent (Eurostat, 2020). Dit betekent dat ongeveer 85 miljoen burgers een armoederisico lopen; een vijfde is kind en 16 procent is ouder dan 65 jaar. Deze armoedecijfers variëren overigens sterk per land: van 9,6 procent in Tsjechië tot 23,5 procent in Roemenië.

Het spreekt voor zich dat in de EU, maar ook in veel andere landen, het terugdringen van armoede een belangrijk beleidsdoel is. Omdat armoede een multidimensionaal probleem is (Kakwani en Silber, 2007), kunnen meerdere beleidsstrategieën worden gekozen om armoede te lijf te gaan, waaronder het verbeteren van onderwijs, het verbeteren van kansen op werk en het verkleinen van ongelijkheid in gezondheid. Los daarvan zijn sociale inkomensoverdrachten hoe dan ook een belangrijk instrument, want uitgebreide literatuur laat zien dat in veel landen hoge sociale uitgaven hand in hand gaan met lage armoedecijfers (Behrendt, 2002; Smeeding, 2005; Noland en Marx, 2009). Ook multivariate analyses laten dit verband zien (Kenworthy, 1999; Brady, 2005; Moller et al., 2003 en Caminada et al., 2012). Sommige landen zijn echter effectiever in armoedebestrijding dan andere.

Dit artikel analyseert de effectiviteit van inkomensoverdrachten als beleidsinstrument om de inkomensarmoede te verminderen; zie ook Caminada en Goudswaard (2020). De nadruk in deze analyse ligt op EU-landen, maar ook andere OESO-landen zullen ter vergelijking worden meegenomen. We vergelijken armoedecijfers in termen van marktinkomens met armoedecijfers in termen van besteedbare inkomens, dat wil zeggen vóór en na sociale uitkeringen en inkomensheffingen, om zo het effect van de stelsels van sociale zekerheid en belastingheffing op armoedebestrijding te analyseren. Vervolgens relateren we de armoedereductie aan de hoogte van de sociale uitgaven per land. Aldus kan de effectiviteit van het sociale stelsel in het terugdringen van armoede in kaart worden gebracht. De analyses worden uitgevoerd met gegevens van Eurostat (ECHP / EU-SILC) en de OESO over de periode 2001-2018. Onze analyse kan relevante informatie opleveren voor beleidsmakers. Verschillen in de effectiviteit van armoedereductie kunnen lidstaten helpen om hun prestaties op dit punt te verbeteren via beleidsleren. De Europese Unie kan gemeenschappelijke doelen stellen voor armoedebestrijding, maar het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten om de instrumenten te kiezen om de doelen te bereiken.

Het artikel is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 beschrijven we het beleid gericht op armoedebestrijding in de EU en de feitelijke ontwikkeling van het risico op armoede sinds 2001. Paragraaf 3 geeft een overzicht van onderzoek naar de relatie tussen sociale inkomensoverdrachten en armoede. Vervolgens presenteren we het onderzoekkader in paragraaf 4. Paragraaf 5 bevat de resultaten van onze analyse naar het effect van sociale uitkeringen en inkomensheffingen op de armoede. Tevens laten we de relatie zien tussen de armoedereductie en de hoogte van de sociale uitgaven. Paragraaf 6 bevat de belangrijkste conclusies.

2 Sociaal beleid van de EU

2.1 De Lissabon Agenda

De lidstaten van de EU zijn autonoom als het gaat om de inrichting van hun socialezekerheidsstelsels. Toch hebben de lidstaten een zekere mate van onderlinge

betrokkenheid aanvaard op het gebied van sociale bescherming. Sociale vooruitgang is een gemeenschappelijk doel sinds het begin van het Europese integratieproces in 1957. De grondleggers van de EU geloofden dat economische integratie vooruitgang in sociale bescherming in de deelnemende landen zou bevorderen, zodat convergentie van sociale beschermingsstelsels min of meer spontaan zou volgen. In de jaren negentig verkondigden zowel de Europese Raad als de Europese Commissie de doelstelling van een convergentie van het sociaal beleid van de lidstaten en de ontwikkeling van gemeenschappelijke doelstellingen van het sociaal beleid (Caminada, Goudswaard en Van Vliet, 2010). Een belangrijke stap werd gezet tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad in Lissabon in 2000. Toen werd het strategische doel afgesproken dat de EU vóór 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie met duurzame economische groei en meer sociale cohesie moest worden. De economische en sociale agenda's werden dus expliciet gekoppeld. Om dit doel te bereiken, moest het sociale model worden gemoderniseerd. Om de duurzaamheid van de socialezekerheidsstelsels op de lange termijn te waarborgen in het licht van de vergrijzing moest de arbeidsparticipatie worden verhoogd.

Het Verdrag van Nice van 2001 bracht de sociale agenda verder. Er werd overeengekomen om het sociaal beleid te bevorderen op basis van de open coördinatiemethode. De lidstaten moesten actieplannen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting opstellen. Handhaving moest plaatsvinden met behulp van onderlinge toetsing (*peer review*) en groepsdruk (*peer pressure*), zonder dat sprake was van sancties. In december 2001 heeft de Europese Raad overeenstemming bereikt over een lijst van sociale indicatoren om armoede en sociale uitsluiting te monitoren op basis van de studie van Atkinson et al. (2002), waaronder de indicator armoederisico (*at risk of poverty*), die in dit artikel centraal staat. Hoewel deze Laeken-indicatoren in het algemeen worden beschouwd als een goede set om het sociale beleid te kunnen beoordelen, is er in de wetenschappelijke literatuur in de loop van de tijd ook kritiek gekomen (o.a. Delsen, 2019; Darvas, 2019; en Salverda, 2015). Vaak betreft de kritiek dat armoederisico (*at risk of poverty*) *de facto* een inkomensongelijkheidsmaatstaf is. Verder zegt een relatieve norm voor armoede niets over hoeveel een huishouden kan consumeren, omdat er geen directe relatie is met (basis)behoeften. In een land met een lage (hoge) levensstandaard is 60 procent van het mediane inkomen mogelijk niet genoeg (nogal ruim) om eerste levensbehoeften te bekostigen.¹

2.2 De strategie Europa 2020

In 2010 heeft de Europese Raad de Europa 2020-strategie aangenomen als vervolg van de Lissabon-agenda (Europese Commissie, 2010). Het terugdringen van armoede was wederom een belangrijk element van de strategie. Bovendien werd een specifiek doel gesteld: tegen 2020 zouden er minstens 20 miljoen minder mensen in de EU moeten zijn die

¹ Naast de relatieve armoedegrens zoals de EU (en bijvoorbeeld ook de OESO) die hanteren zijn er ook andere manieren om de armoedegrens te bepalen. In de VS wordt bijvoorbeeld een absolute armoedestandaard gehanteerd, die in de loop van de tijd in reële termen gelijk blijft. In Nederland bepaalt het Sociaal en Cultureel Planbureau de armoedegrens op basis van een budgetbenadering. Het SCP berekent twee armoedegrenzen: het basisbehoeftebudget en het (iets ruimere) niet-veel-maar-toereikend budget (SCP, 2018).

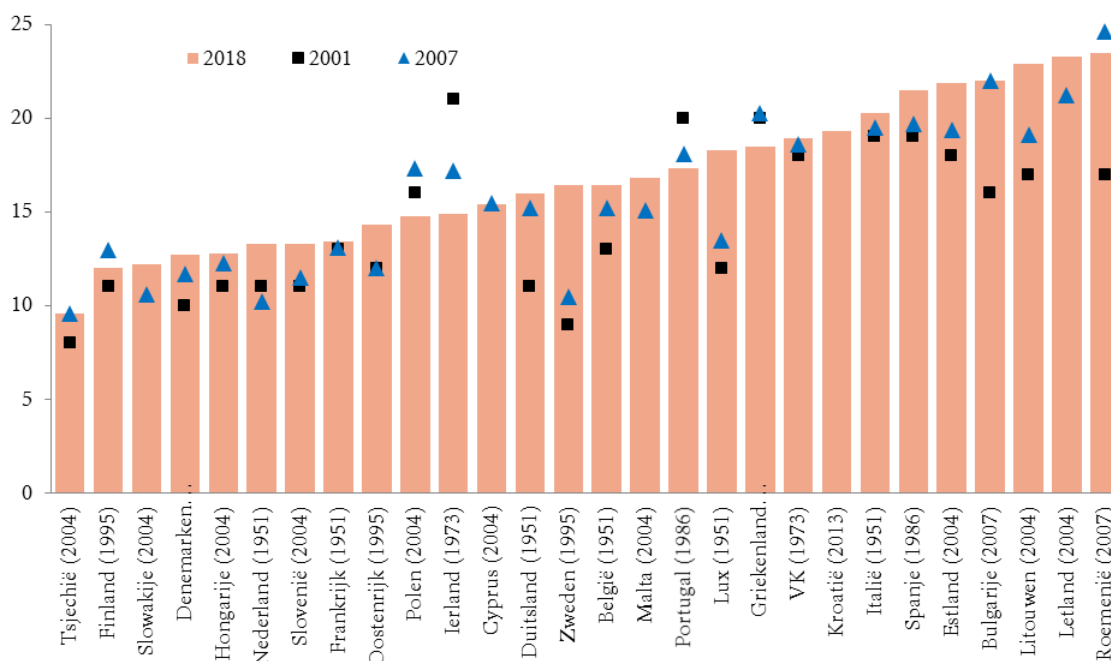
het risico lopen op armoede of sociale uitsluiting. Verder werd een breder armoedeconcept geïntroduceerd: armoederisico en/of sociale uitsluiting (*at risk of poverty and/or social exclusion*). Deze indicator geeft aan hoe groot het aandeel van de bevolking is dat risico loopt op inkomensarmoede en/of ernstige materiële deprivatie kent en/of deel uitmaakt van een huishouden met een zeer lage werkintensiteit. Hiermee werd voor een deel tegemoetgekomen aan de kritiek op de tot dan toe gehanteerde armoededefinitie.

Onderdeel van de Europa 2020-strategie was om de open coördinatiemethode voor sociale uitsluiting en sociale bescherming om te vormen tot een platform voor samenwerking, onderlinge toetsing en uitwisseling van goede praktijken. Ook werd het Europese semester geïntroduceerd, een jaarlijkse cyclus van economische, budgettaire en structurele beleidscoördinatie. Sindsdien maakt sociaal beleid deel uit van de coördinatie van fiscaal en economisch beleid in het kader van het Europees semester. De lidstaten kwamen overeen economische en arbeidsmarkthervormingen door te voeren om inclusieve groei te ondersteunen. Door middel van aanwijzingen stelt de EU de lidstaten in staat gebruik te maken van de ervaringen van andere lidstaten. Dit beleidsleren kan belangrijk zijn op het gebied van bestrijding van inkomensarmoede, omdat sommige landen effectiever zijn in armoedebestrijding dan andere, zoals in de volgende paragrafen zal worden aangetoond.

2.3 Armoedecijfers in de EU

Hoewel de EU sinds de Europa 2020-strategie een breder armoedeconcept hanteert (zoals besproken in de vorige paragraaf), beperken wij ons tot de inkomensarmoede op basis van de eerdere EU-definitie: minder dan 60% van het mediane beschikbare huishoudinkomen (gestandaardiseerd). Deze keuze is noodzakelijk omdat we de terugdringing van armoede willen analyseren vanaf de Lissabon Agenda in 2000 en alleen deze indicator over alle jaren is gemeten. Bovendien is inkomensarmoede ook bij de Europa 2020-strategie de kernmaat gebleven, die een centrale rol speelt in de beoordeling van het gevoerde sociale beleid (Delsen, 2019). Figuur 1 toont de armoedepercentages in de 28 lidstaten voor de jaren 2001, 2007 en 2018. Landen worden gerangschikt in volgorde van hun armoedecijfer van klein naar groot in 2018. Het jaar van toetreding tot de Unie (of voorgangers daarvan) wordt tussen haakjes weergegeven. Sinds 2001 is de armoede in de meeste landen gestegen. We hebben een doorlopende tijdreeks voor 23 landen: in 19 van die 23 lidstaten is de inkomensarmoede in 2018 hoger dan in 2001. Gemiddeld steeg de inkomensarmoede met 2,3%-punt sinds 2001. Slechts vier lidstaten realiseerden sinds 2001 een daling van de inkomensarmoede, namelijk Cyprus, Griekenland, Ierland en Portugal. In de subperiode 2001-2007 steeg de armoede gemiddeld met 1,1%-punt tot 15,8 procent van de bevolking. Voor het volgende decennium 2007-2018 hebben we gegevens voor alle landen behalve Kroatië. De armoede steeg in 20 landen van de Unie, gemiddeld met 1,0%-punt tot 17,1 procent van de bevolking. De stijging van de armoede sinds 2001 is zeker teleurstellend gezien het feit dat armoedebestrijding een expliciete EU-doelstelling was, zowel als onderdeel van de Lissabon-agenda, als van de Europa 2020-strategie.²

² Opgemerkt kan worden dat de Grote Recessie vanaf 2008 deze cijfers mogelijk heeft beïnvloed. De sterke economische neergang heeft de armoede in absolute zin zeker vergroot, maar niet per se het

Figuur 1 Risico op armoede (% van de totale bevolking)

Bron: Eurostat EU-SILC (2020) en eigen berekeningen.

3 Literatuuroverzicht

3.1 Effecten van inkomensoverdrachten op armoede

Meerdere studies analyseren het effect van sociale uitkeringen en inkomstenbelastingen door armoede op basis van marktinkomens te vergelijken met armoede op basis van beschikbare inkomens. Een belangrijk onderzoek van de OESO (2008: 139-141) concludeert dat uitkeringen aan en belastingen op huishoudens de armoede in alle OESO-landen aanzienlijk verminderen.³ Maar er zijn grote verschillen tussen landen. Het procentuele verschil in armoedereductie varieert van 12 procent in Korea tot bijna 80 in Zweden, Tsjechië en Denemarken. Het gemiddelde effect is iets meer dan 60 procent. Landen met hoge armoede op basis van marktinkomens zijn niet noodzakelijkerwijs landen met hoge armoede op basis van beschikbare inkomens. De inkomensarmoede op basis van marktinkomens is vanaf het midden van de jaren tachtig tot het midden van de jaren negentig sterk toegenomen. Deze stijging werd volgens de OESO slechts gedeeltelijk gecompenseerd door een iets hogere

armoederisicoaandeel (*at risk of poverty rate*). Dat is immers een relatieve norm. Als alle inkomens in gelijke mate dalen verandert het armoederisicoaandeel niet.

³Zie ook OESO (2011, 2015 en 2016).

armoedereductie door sociale uitkeringen en belastingen. Vanaf het midden van de jaren negentig tot het midden van het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw was de inkomensarmoede op basis van marktinkomens min of meer stabiel, maar daalde de armoedereductie door de verzorgingsstaat, wat per saldo heeft geleid tot hogere armoede op basis van besteedbare inkomens. Maar ook op dit punt zijn de verschillen tussen landen aanzienlijk.

Caminada et al. (2019) analyseren de armoedereductie door inkomensoverdrachten voor 49 landen, met behulp van microgegevens van *Luxembourg Income Study* (LIS). Rond 2013 bedraagt de armoedereductie door inkomensoverdrachten gemiddeld 56 procent (of 15 procentpunt). Wat specifieke sociale programma's betreft, zijn slechts drie programma's verantwoordelijk voor het grootste deel van de totale armoedebestrijding: pensioenen (81%), programma's voor gezin en kinderen (14%) en de werkloosheidsregelingen (9%). Een tijdreeksanalyse voor een groep van 8 landen laat zien dat in de periode 1985-2016 sprake was van een patroon van toenemende armoede op basis van marktinkomens, maar ook van toenemende armoedereductie door inkomensoverdrachten. Deze conclusie wijkt dus af van die van de OESO: armoedebestrijding door het sociale stelsel is juist toegenomen. Het verschil in conclusie kan voor een deel worden verklaard door de samenstelling van landen die in beide studies worden geanalyseerd en voor een deel door de populatie die in beschouwing wordt genomen. De OESO-studie beperkt zich tot de potentiële beroepsbevolking (18-64 jaar), terwijl in onze studie zowel de potentiële beroepsbevolking als de totale bevolking wordt geanalyseerd.⁴

Marx et al. (2014) laten zien dat in de EU inkomensoverdrachten het armoederisico gemiddeld met 38 procent verminderen, maar dit effect varieert van minder dan 15 procent in Bulgarije tot ongeveer 60 procent in Denemarken, Hongarije en Zweden. Meyer en Wu (2018) onderzochten het effect van sociale overdrachten op armoede in de VS, door administratieve gegevens te koppelen aan surveydata. Alle sociale overdrachten samen verminderen het armoedecijfer volgens de Amerikaanse definitie met ongeveer 50 procent. Causa en Hermansen (2017) laten zien dat in de meeste OESO-landen arme huishoudens (de onderste 20 procent) het meest hebben verloren van veranderingen in herverdeling gedurende de laatste twee decennia. Uitzonderingen zijn Griekenland, Ierland, Spanje en Portugal.

3.2 Gerichte armoedebestrijding

In ander onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen de omvang van programma's en de mate waarin ze door middel van inkomens- en vermogenstoetsen (*means-testing*) worden gericht op groepen met lage inkomens. Instellingen zoals de EU en de Wereldbank hebben het belang van de structuur van socialezekerheidsstelsels benadrukt. Goed ontworpen gerichte programma's zouden effectiever moeten zijn in termen van armoedebestrijding. Verschillende empirische studies hebben echter de beperkingen aangetoond van gerichte programma's voor armoedebestrijding. Korpi en Palme (1998) vonden verrassend genoeg een

⁴Zie voor details van de verschillenanalyse Caminada et al. (2019).

negatieve relatie tussen gerichte programma's en armoedecijfers. Hoe meer overheden voordelen richten op groepen met lage inkomens, hoe kleiner hun herverdelingsbudgetten. De verklaring van de auteurs is dat universeel sociaal beleid meer steun krijgt en daarom de armoede effectiever vermindert dan gericht beleid. Kenworthy (2011) heeft de analyse van Korpi en Palme echter geactualiseerd en vindt dat de negatieve relatie tussen gerichte programma's en armoede na 1995 niet zo duidelijk is. In een recentere studie analyseerden Ferrarini et al. (2015) programmagrootte versus gerichte programma's met behulp van multilevel logistische regressie op basis van LIS-gegevens voor 40 landen. Hun resultaten tonen aan dat de omvang van overdrachtsprogramma's een belangrijker factor is dan de gerichtheid in het verklaren van verschillen in armoede tussen landen. Deze conclusie geldt zowel voor de hele bevolking, als voor de oudere bevolking.

4 Onderzoekkader

4.1 Het meten van armoedereductie

We analyseren de afname van armoede door sociale uitkeringen en inkomensheffingen en de relatie met de omvang van de sociale uitgaven. Gewoonlijk wordt de impact van sociaal beleid op armoede berekend met behulp van een budgetbenadering (*budget incidence* analyse) (Musgrave et al., 1974). Daarbij wordt armoede vóór en na inkomensoverdrachten vergeleken. We volgen deze methode en hanteren daarbij de EU-armoedegrens, waarbij het risico op armoede wordt gedefinieerd als het aandeel van de bevolking met een gestandaardiseerd besteedbaar inkomen onder de 60 procent van het mediane gestandaardiseerde besteedbaar inkomen in elk land. Voor deze indicator zijn gegevens van Eurostat (EHP / EU-SILC) beschikbaar voor de periode 1995-2017, maar niet voor alle lidstaten (Eurostat 2019, 2020). We vergelijken de armoede op basis van marktinkomens met de armoede op basis van besteedbare inkomens; tabel 1 toont om welke inkomensbestanddelen en overdrachten het gaat.

Bij de berekening van de armoedecijfers (zowel voor marktinkomens als voor besteedbare inkomens) worden huishoudens gerangschikt op basis van hun besteedbaar inkomen zodat het effect van *reranking* door inkomensoverdrachten geen rol speelt in de analyse.⁵

⁵ Het steeds opnieuw rangschikken naar inkomenshoogte van huishoudens in de overgang van de ene inkomensverdeling naar de andere maakt het namelijk onmogelijk om Lorenzcurves en daarvan afgeleide ongelijkheidsmaatstaven en armoedepercentages met elkaar te vergelijken.

Tabel 1 Kader inkomensarmoede en herverdeling

Inkomensbestanddelen	Inkomensarmoede en herverdeling
Bruto lonen + winst uit onderneming + inkomen uit vermogen + verplichte aanvullende pensioenen + private inkomensoverdrachten + overig primair inkomen = marktinkomen of primair inkomen	Inkomensarmoede vóór sociale uitkeringen en belasting- en premieheffing
+ Sociale uitkeringen	-/- Herverdeling door sociale uitkeringen
= Bruto inkomen	= Inkomensarmoede vóór belasting- en premieheffing
-/- Loonbelasting en sociale premieheffing	-/- Herverdeling door belasting- en premieheffing
-/- Inkomstenbelasting	
= Besteedbaar inkomen	= Inkomensarmoede ná sociale uitkeringen en belasting- en premieheffing

Er moet worden opgemerkt dat op deze wijze berekende effecten van inkomensoverdrachten op armoede behoedzaam moeten worden geïnterpreteerd omdat geen rekening wordt gehouden met mogelijke gedragseffecten van overdrachten, zoals effecten op het arbeidsaanbod (Danziger et al., 1981). Kim (2000) toonde aan dat zowel de generositeit als de gerichtheid van inkomensoverdrachten het niveau van armoede vóór overdrachten kunnen beïnvloeden. De *budget incidence* benadering overschat dus de effectiviteit van armoedereductie door inkomensoverdrachten.

4.2 Hoe om te gaan met pensioenen?

Een belangrijke keuze bij dit soort analyses is hoe de pensioenen worden behandeld. Onder meer in EU-rapporten (2008 en 2009) worden het ouderdomspensioen en het nabestaandenpensioen meestal als marktinkomen meegerekend en niet als sociale uitkering. De reden is dat ouderdoms- en nabestaandenpensioenen niet primair tot doel hebben om inkomens tussen huishoudens te herverdelen, maar meer om inkomens te herverdelen over de levenscyclus van individuen. Wij zijn echter van mening dat het grootste socialezekerheidsprogramma, de pensioenen, niet buiten beschouwing kan blijven in deze analyse. Zo worden publieke pensioenen over het algemeen gezien als een onderdeel van het sociale vangnet dat grote anti-armoede-effecten genereert. Bedrijfspensioenen en aanvullende particuliere pensioenen zijn op zichzelf geen onderdeel van het sociale vangnet, hoewel ze ook een significant effect hebben op armoedereductie onder ouderen (Been et al., 2017). Voor veel landen is het onderscheid tussen publieke en aanvullende particuliere pensioenen echter enigszins kunstmatig en moeilijk te maken. We lossen dit probleem pragmatisch op door de armoedereductie door sociale uitkeringen met en zonder pensioenen te laten zien. Gegevens van Eurostat maken een dergelijke aanpak mogelijk.

4.3 Het meten van sociale uitgaven

Een volgende stap is dat we de armoedereductie door inkomensoverdrachten relateren aan de omvang van de sociale uitgaven, om op die manier een indicator voor de effectiviteit van de armoedebestrijding te ontwikkelen. Veel studies laten zien dat er de afgelopen 25 jaar een sterk negatief verband bestaat tussen relatieve armoede en sociale uitgaven in Europese landen (Cantillon, 2011; Esping-Andersen en Myles, 2009; Behrendt, 2002; Kenworthy, 1999; Caminada et al., 2012). Echter, in de meeste studies wordt een indicator gebruikt – de bruto sociale uitgaven aan sociale uitkeringen – waar verschillende problemen mee zijn. Zo wordt de hoogte van de uitgaven tot op zekere hoogte bepaald door de hoogte van de werkloosheid en de demografische structuur in een land en weerspiegelt dus niet volledig de sociale beschermingsniveaus. Ook zijn de meeste analyses van sociale bescherming alleen gericht op publieke regelingen. Maar sociale inkomensoverdrachten zijn niet beperkt tot het publieke domein; allerlei soorten private arrangementen kunnen substituten zijn van publieke programma's (Caminada en Goudswaard, 2005). Private sociale uitgaven zijn ook relevant voor de analyse, want ze kunnen ook een element van herverdeling bevatten, zij het normaliter minder dan publieke uitgaven. Daarnaast maken verschillen in de fiscale behandeling van sociale uitgaven internationale vergelijkingen van socialezekerheidsstelsels lastig. De OESO heeft onderzoek gedaan naar sociale uitgaven, waarbij rekening wordt gehouden met private sociale uitgaven en de impact van het belastingstelsel op sociale uitgaven (Adema, 2001; Adema et al., 2014). In deze studie zullen we de meest recente gegevens van de OESO over deze netto publieke en private sociale uitgaven gebruiken.

Verder zou kunnen worden gesteld dat sommige categorieën sociale uitgaven geen direct effect hebben op het verschil tussen marktinkomen en besteedbaar inkomen. Dit is met name het geval voor uitgaven aan gezondheidszorg, die een groot deel van de totale sociale uitgaven vormen. Daarom hebben we een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd door de armoedereductie-effecten van sociale uitkeringen en inkomensheffingen ook te relateren aan sociale uitgaven exclusief uitgaven voor gezondheidszorg. Helaas is het niet mogelijk om de hierboven besproken indicator voor de netto totale sociale uitgaven uit te splitsen in specifieke uitgavencategorieën. Om deze reden gebruiken we de bruto uitgaven in deze gevoeligheidsanalyse.

5 Armoedereductie via sociale uitkeringen en inkomensheffingen

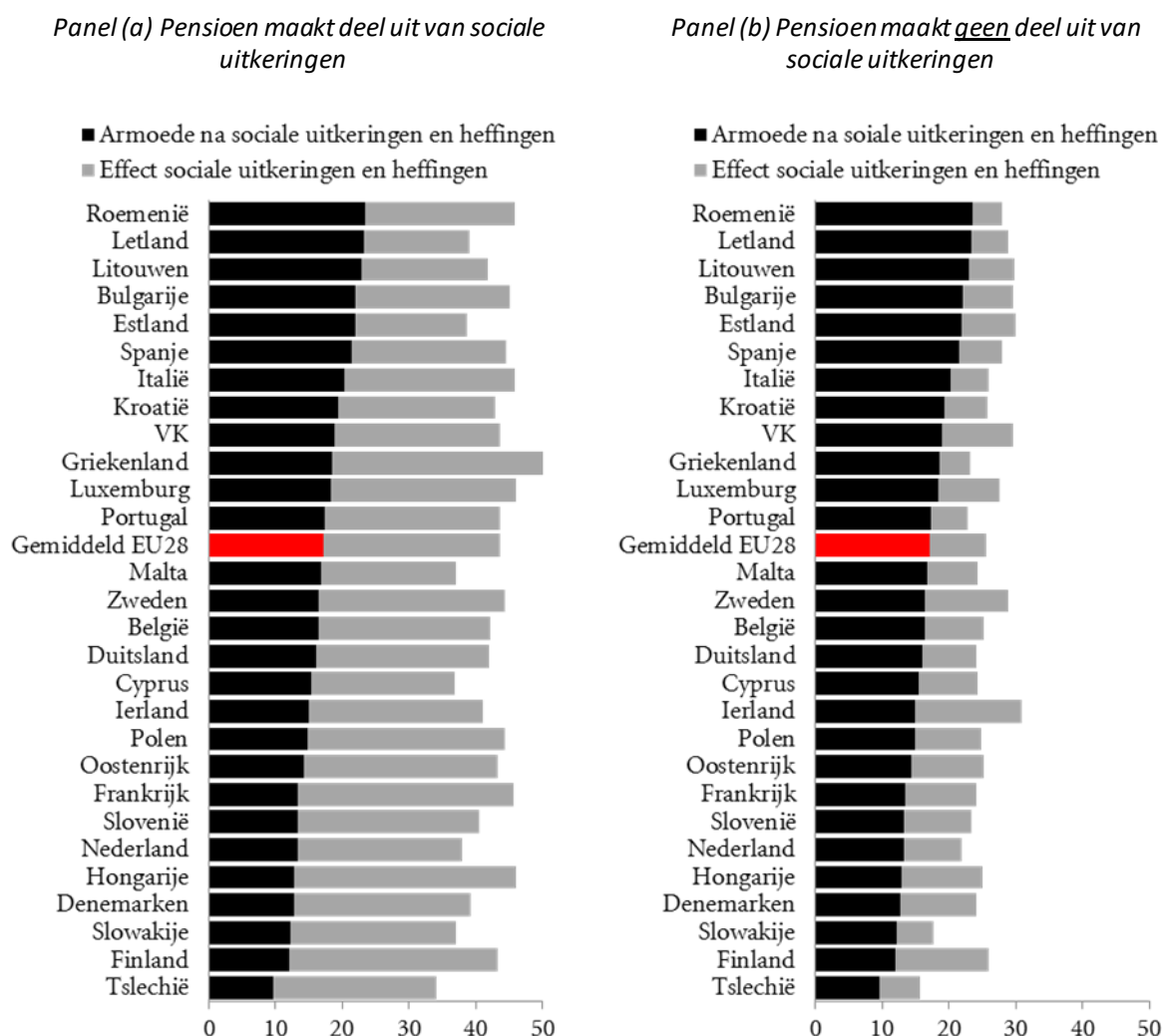
5.1 Armoede voor en na inkomensoverdrachten in de EU28

In elk land verminderen sociale uitkeringen van overheden, na aftrek van inkomensheffingen, de relatieve inkomensarmoede. Dit wordt getoond in figuur 2, panel (a), voor de EU28. In elk land worden deze armoedecijfers berekend met dezelfde inkomensdrempel, namelijk de nationaal gedefinieerde drempel van 60 procent van het mediane gestandaardiseerde huishoudinkomen. In 2018 was het gemiddelde armoedepercentage in EU28-landen 44 procent vóór inkomensoverdrachten en 17 procent na alle sociale uitkeringen en inkomensheffingen. Sociale inkomensoverdrachten slaagden er dus in 27 procent van de

mensen met een laaginkomen boven de armoedegrens te tillen. Sociale uitkeringen verminderen het percentage mensen met een armoederisico in alle landen, maar in zeer uiteenlopende mate. De vermindering is het kleinst (minder dan 20 procent) in Estland, Letland en Litouwen. De vermindering is het grootst (30 procent of meer) in Hongarije, Frankrijk, Griekenland en Finland.

Zoals uitgelegd in paragraaf 4.2 worden pensioenen dikwijls geteld als marktinkomen en niet als sociale uitkering. Panel b in figuur 2 toont daarom de resultaten van dezelfde analyse, maar nu exclusief pensioenen als inkomensoverdrachten. Dit maakt een groot verschil: zowel de armoedecijfers vóór inkomensoverdrachten (de grijze balken) als het anti-armoede-effect van sociale uitkeringen (en belastingen) zijn veel lager. Pensioenen zijn uiteraard erg belangrijk om de armoede onder ouderen te verminderen. In ander onderzoek hebben we aangetoond dat het armoedecijfer onder ouderen in EU28-landen daalt van 84 procent naar 18 procent via sociale uitkeringen en inkomensheffingen wanneer pensioenen worden geteld als overdrachten (Caminada et al. 2019: 30).

Figuur 2 Effect armoedereductie via sociale uitkeringen en inkomensheffingen EU28, totale bevolking, 2018



Bron: Eurostat ECHP/EU-SILC (2020); eigen berekeningen.

5.2 Armoedereductie en sociale uitgaven

Tabel 2 geeft het verband weer tussen armoedereductie en sociale uitgavenratio's voor EU-lidstaten. De armoedereductie door inkomensoverdrachten (2018) wordt gedeeld door de netto sociale uitgavenratio's (meest recente datajaar 2015) om te zien welk land h et best scoort per punt van het bruto binnenlands product besteed aan sociale uitgaven. Op deze

manier bieden we een indicator voor de effectiviteit van armoedebestrijding in alle landen rond 2015-2018 (Caminada en Goudswaard, 2009).

Onze analyse wijst op enkele opvallende verschillen tussen landen als het gaat om de armoedebestrijding in 22 landen van de Europese Unie (helaas verliezen we zes landen vanwege de beschikbaarheid van gegevens). Wanneer we landen rangschikken op basis van hun 'effectiviteit' van armoedebestrijding (kolom 7), reduceert elk procentpunt besteed aan netto sociale uitgaven de armoede in Hongarije, Polen en Ierland met 1,6-1,8 procentpunten, terwijl de laagste scores worden gevonden in België en Nederland (<1,0). Over het algemeen tonen de westerse en noordelijke EU-landen een minder dan gemiddelde effectiviteit van armoedebestrijding (met Ierland en Luxemburg als uitzonderingen), terwijl de nieuwe lidstaten effectiever zijn in het verminderen van armoede via sociale uitgaven. In die landen worden de sociale uitgaven dus meer gericht ingezet op armoedebestrijding.

Wanneer pensioenen niet als inkomensoverdrachten worden gerekend, verandert onze rangorde van landen enigszins: *best practices* zijn te vinden in Ierland, terwijl Italië en Griekenland onderaan de lijst staan. De noordelijke landen en het VK vertonen nu een bovengemiddelde effectiviteit. In Frankrijk, Duitsland, België en Nederland ligt de effectiviteit van armoedebestrijding via sociale uitgaven ook onder het gemiddelde indien pensioenen niet als sociale uitkering (en dus als marktinkomen) worden behandeld.

Tabel 2 Effectiviteit van netto sociale uitgaven op armoedereductie EU22, rond 2018

	Relatieve armoede totale bevolking (PL 60) vóór en na sociale uitkeringen en heffingen, 2018			Effect sociale uitkeringen en inkomensheffingen		Netto sociale uitgaven % bbp, 2015 ^c	Effectiviteit	
	Vóór, exclusief pensioen ^a	Vóór, inclusief pensioen ^b	Na	(1) - (3)	(2) - (3)		(4) : (6)	(5) : (6)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Hongarije	46,1	25,0	12,8	33,3	12,2	18,1	1,84	0,67
Polen	44,4	24,8	14,8	29,6	10,0	17,4	1,70	0,57
Ierland	41,0	30,9	14,9	26,1	16,0	16,1	1,63	1,00
Luxemburg	46,0	27,5	18,3	27,7	9,2	18,2	1,52	0,51
Slowakije	37,1	17,7	12,2	24,9	5,5	17,4	1,43	0,32
Griekenland	50,0	23,2	18,5	31,5	4,7	22,4	1,41	0,21
Slovenië	40,5	23,4	13,3	27,2	10,1	20,6	1,32	0,49
Tsjechië	34,0	15,6	9,6	24,4	6,0	18,6	1,31	0,32
Finland	43,2	25,9	12,0	31,2	13,9	25,3	1,23	0,55
Oostenrijk	43,3	25,2	14,3	29,0	10,9	24,3	1,19	0,45
Letland	39,1	28,8	23,3	15,8	5,5	13,7	1,15	0,40
Portugal	43,7	22,7	17,3	26,4	5,4	23,0	1,15	0,23
Zweden	44,3	28,9	16,4	27,9	12,5	24,5	1,14	0,51
Estland	38,7	29,9	21,9	16,8	8,0	14,9	1,12	0,54
Duitsland	42,0	24,0	16,0	26,0	8,0	24,8	1,05	0,32
Denemarken	39,2	24,1	12,7	26,5	11,4	25,4	1,04	0,45
Frankrijk	45,7	24,1	13,4	32,3	10,7	31,7	1,02	0,34
VK	43,7	29,5	18,9	24,8	10,6	24,5	1,01	0,43
Spanje	44,6	27,9	21,5	23,1	6,4	22,9	1,01	0,28
Italië	45,8	25,9	20,3	25,5	5,6	25,4	1,01	0,22
België	42,2	25,1	16,4	25,8	8,7	26,7	0,97	0,33
Nederland	37,9	21,8	13,3	24,6	8,5	26,3	0,93	0,32
EU-22	42,4	25,1	16,0	26,4	9,1	21,9	1,20	0,41

a) Pensioenen zijn *niet* meegenomen in de sociale uitkeringen.

b) Pensioenen zijn meegenomen in de sociale uitkeringen.

c) Netto sociale uitgaven verwijzen naar 2015 met uitzondering van Nederland (2013) en Polen (2013).

EU-22: exclusief Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Malta, Litouwen en Roemenië.

Bron: Eurostat: ECHP/EU-SILC (2020), OESO SOCX (2019), en eigen berekeningen.

5.3 Ontwikkelingen sinds 2001

De cijfers over 'effectiviteit' van armoedebestrijding kunnen worden beïnvloed door economische prestaties in specifieke jaren. Om deze reden hebben we ook een

gevoeligheidsanalyse toegepast voor de jaren 2001 en 2007.⁶ Wederom zijn de absolute anti-armoede-effecten gedeeld door sociale uitgavenratio's. Tabel 3 toont de resultaten.

Tabel 3 Effectiviteit van netto sociale uitgaven op armoedereductie, 2001, 2007 en 2018

	Indien pensioenen worden meegerekend in sociale uitkeringen				Indien pensioenen <i>niet</i> worden meegerekend in de sociale uitkeringen			
	2001	2007	2018	Mutatie 2001-2018	2001	2007	2018	Mutatie 2001-2018
Ierland	1,04	1,35	1,63	0,58	0,63	0,94	1,00	0,37
Luxemburg	1,47	1,55	1,52	0,05	0,58	0,60	0,51	-0,07
Tsjechië	1,66	1,73	1,31	-0,34	0,59	0,64	0,32	-0,27
Finland	1,59	1,48	1,23	-0,36	0,99	0,84	0,55	-0,44
Oostenrijk	1,18	1,42	1,19	0,02	0,45	0,57	0,45	0,00
Portugal	0,80	1,02	1,15	0,34	0,19	0,29	0,23	0,05
Zweden	1,08	1,40	1,14	0,05	0,35	0,77	0,51	0,16
Duitsland	1,08	1,17	1,05	-0,03	0,39	0,40	0,32	-0,06
Denemarken	1,25	1,14	1,04	-0,20	0,91	0,70	0,45	-0,46
Frankrijk	1,14	1,15	1,02	-0,12	0,48	0,47	0,34	-0,14
Verenigd Koninkrijk	1,12	1,05	1,01	-0,11	0,47	0,50	0,43	-0,03
Spanje	1,08	1,02	1,01	-0,07	0,24	0,22	0,28	0,04
Italië	1,11	1,07	1,01	-0,10	0,14	0,19	0,22	0,08
België	1,13	1,12	0,97	-0,16	0,45	0,53	0,33	-0,13
Nederland	1,10	1,06	0,93	-0,17	0,50	0,44	0,32	-0,18
EU-15	1,19	1,25	1,15	-0,04	0,49	0,54	0,42	-0,07

Bron: Eurostat ECHP/EU-SILC (2020), OESO SOCX (2019), en eigen berekeningen.

Gemiddeld is de effectiviteit van sociale uitgaven in de periode 2001-2018 gedaald. Er zijn aanzienlijke verschillen per land. De effectiviteit verbeterde in vijf lidstaten en nam af in tien lidstaten. De sociale uitgaven zijn meer generiek verdeeld geraakt in Finland, Tsjechië, Denemarken, België en Nederland, terwijl de sociale uitgaven meer gericht werden op de armen in Ierland en Portugal. Wat betreft de effectiviteit van de sociale uitgaven kan worden opgemerkt dat de landenrangschikking binnen de Europese Unie niet stabiel was over de conjunctuurcyclus. Verder is de landenrangschikking van de mate van effectiviteit van sociale uitgaven om de armoede te verminderen afhankelijk van hoe pensioenen worden behandeld.

⁶ Er is een breuk in de tijdreeks van armoede-indicatoren. Tot 2001 werden gegevens verstrekt door de European Community Household Panel survey (ECHP). Sinds 2005 verstrekken alle EU-landen gegevens uit de nieuwe statistieken van de Europese Unie over inkomens en levensomstandigheden (EU-SILC). Helaas verliezen we nog zeven landen vanwege de beschikbaarheid van gegevens.

5.4 Vergelijking met andere OESO-landen

Om te kijken of het belang dat in de EU wordt toegekend aan armoedebestrijding heeft geleid tot betere prestaties op dit vlak dan elders in de wereld maken we ook een vergelijking met dertien niet-EU-landen. Daartoe gebruiken we de data van OESO IID (2020), die betrekking hebben op 23 EU-lidstaten en 13 niet-EU-landen. Met OESO IID kunnen we ook een armoedegrens van 60 procent hanteren. In alle OESO-landen verminderen sociale uitkeringen en inkomensheffingen de armoede aanzienlijk. Figuur 3 panel (a) illustreert de verschillen tussen landen. Deze verschillen in de mate van herverdeling weerspiegelen gedeeltelijk de verschillen in de omvang en de structuur van sociale uitgaven. OESO-landen herverdelen op verschillende manieren – sommige landen via universele regelingen, andere landen met meer gerichte programma's, sommige landen voornamelijk via sociale uitkeringen, andere landen ook via fiscale faciliteiten voor huishoudens met lage inkomens (bijvoorbeeld de *earned income tax credit* in de Verenigde Staten).

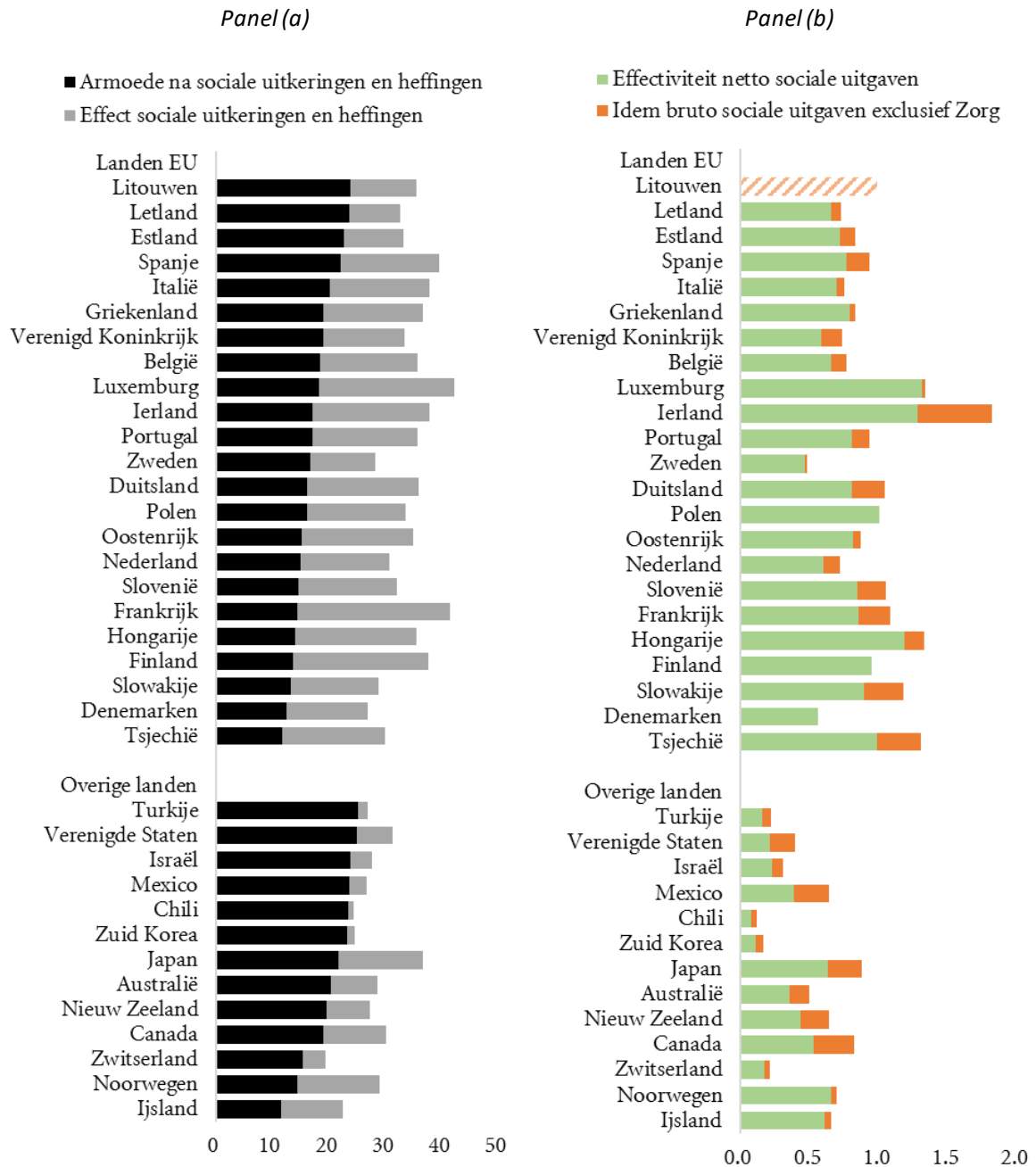
In 2017 was het gemiddelde armoederisicopercentage in EU28-landen 17,2 procent, terwijl dit voor de 13 niet-EU-landen hoger lag met 20,7 procent. Via alle sociale uitkeringen en inkomensheffingen kwam in de EU 18,4 procent van de bevolking boven de armoedegrens. In de 13 landen buiten de EU was dit slechts 6,7 procent van de bevolking. De sociale en fiscale stelsels van Japan, Noorwegen en IJsland scoren op dit punt relatief goed (>10%), maar onder het EU-gemiddelde (= 18,4%).

Opnieuw berekenen we het effect van netto sociale uitgaven op de mate van armoedereductie. Elk procentpunt aan de netto sociale uitgaven vermindert de armoede in de EU gemiddeld met 0,83 procentpunt, terwijl dit cijfer veel lager is voor de 13 niet-EU-landen (0,37). Sociale uitgaven in Europese welvaartsstaten zijn beter gericht op de lagere inkomens in vergelijking met de niet-EU-landen. Buiten de EU vermindert elk procentpunt van de totale sociale uitgaven de armoede met 0,6 procentpunt in Noorwegen, Japan en IJsland, terwijl de laagste scores worden gevonden in Zuid-Korea en Chili (0,1). Ook de doelgerichtheid van de Verenigde Staten is relatief laag (0,21).

5.5 Gevoeligheidsanalyse met en zonder zorguitgaven

Het is plausibel dat de vergelijking tussen landen nogal gevoelig is voor de sociale uitgaven aan gezondheidszorgprogramma's (zie paragraaf 4.3), vooral wanneer EU-landen en niet-EU-landen als de Verenigde Staten worden vergeleken. In Figuur 3 panel (b) hebben we daarom de effectiviteit van de netto totale sociale uitgaven vergeleken met de effectiviteit van de bruto totale uitgaven exclusief uitgaven voor de gezondheidszorg. Het buiten beschouwing laten van de uitgaven aan gezondheidszorg verbetert de effectiviteit van de (resterende) sociale uitgaven voor armoedebestrijding, maar de landenvergelijkende rangschikking van de effectiviteitscores in figuur 3 blijft vrijwel ongewijzigd. De laagste scores worden nog steeds gevonden voor Zuid-Korea en Chili; de hoogste in Ierland, Luxemburg, Hongarije en Tsjechië. In de Verenigde Staten neemt de effectiviteit van sociale uitgaven aanzienlijk toe indien de sociale uitgaven aan de gezondheidszorg niet worden meegerekend (van 0,21 tot 0,39).

Figuur 3 Effect armoedereductie via sociale uitkeringen en inkomensheffingen en de effectiviteit van netto sociale uitgaven op armoedereductie in 36 landen, 2017



- Armoede-indicatoren verwijzen naar 2017 voor nagenoeg alle landen met uitzondering van Australië (2018), Denemarken (2016), IJsland (2015), Japan (2015), Mexico (2016), Nederland (2016), Nieuw-Zeeland (2014), Slowakije (2016), Turkije (2014) en Zwitserland (2014).

- Armoede vóór sociale uitkeringen en belastingheffing voor nagenoeg alle landen, maar na belastingheffing voor Turkije en Mexico.
- Netto sociale uitgaven verwijzen naar 2015 met uitzondering van Nederland (2013) en Polen (2013). Data voor Litouwen ontbreken.

Bron: OESO IDD (2020), OESO SOCX (2019), en eigen berekeningen.

6 Conclusie en discussie

Armoedereductie is een belangrijke doelstelling van de EU, zeker sinds de Lissabon-agenda van 2000. Er is een grote verscheidenheid aan armoedecijfers in Europa, maar het is opmerkelijk dat het gemiddelde armoederisicopercentage – de officiële EU-indicator voor sociale cohesie – is gestegen sinds 2001. Dit suggereert dat EU-initiatieven met betrekking tot armoedebestrijding niet effectief zijn. Dit kan te maken hebben met het niet-bindende karakter van de afspraken, waarbij de methode van open coördinatie wordt gevolgd. Mede hierdoor hanteren diverse lidstaten hun eigen armoedefinitie en/of -grens, en sturen zij niet of niet direct op de in Europees verband overeengekomen inkomensarmoede-indicator (Salverda, 2015). Dat is tot op zekere hoogte ook in Nederland het geval: beleidsmakers kijken vooral naar de armoede-indicatoren van het SCP.

Uiteraard kunnen verschillende beleidsstrategieën worden gekozen om armoede te bestrijden. Dit artikel analyseert de verlaging van armoedecijfers door middel van sociale uitkeringen en inkomstenbelastingen (het verschil tussen armoedecijfers berekend voor marktinkomens en armoedecijfers berekend voor besteedbaar inkomen). Het blijkt dat de armoedecijfers vóór sociale uitkeringen en belastingen meer zijn gestegen dan de armoedecijfers na sociale uitkeringen en inkomstenbelastingen, wat aangeeft dat het aandeel mensen dat via sociale uitkeringen uit de armoede is geraakt, is gestegen in de periode 2001-2018. Vervolgens hebben we de mate van armoedereductie door inkomensoverdrachten gerelateerd aan de hoogte van de sociale uitgaven om de 'effectiviteit' van de sociale uitgaven in termen van armoedereductie te berekenen. In de meeste landen zijn de sociale uitgaven als aandeel van het bruto binnenlands product sinds 2001 gestegen, met uitzondering van Duitsland en Luxemburg. Maar gemiddeld genomen is de effectiviteit van de sociale uitgaven in termen van armoedereductie afgenomen. De uitgaven zijn dus gemiddeld genomen minder specifiek gericht op de laagste inkomens. Sommige landen zijn effectiever in armoedebestrijding dan andere landen. Het leren van elkaars beleid zou landen dus kunnen helpen om het armoederisico te verminderen.

Een vergelijking tussen EU-lidstaten en 13 niet-EU-landen leert dat het risico op armoede in de 13 niet-EU-landen gemiddeld genomen aanzienlijk hoger is en het aandeel mensen dat via inkomensoverdracht uit de armoede is gehaald in de 13 niet-EU-landen gemiddeld veel lager is (6,7 procent) dan in de EU (18,4 procent). De sociale uitgaven in de 13 niet-EU-landen zijn zowel lager, als veel minder gericht op de armen dan gemiddeld binnen de Unie. Elk procentpunt aan netto sociale uitgaven vermindert de armoede met 0,83 procentpunten in de EU-lidstaten en met slechts 0,37 procentpunten in de 13 niet-EU-landen. In de EU-

lidstaten worden dus wel duidelijk meer inspanningen verricht om door middel van inkomensoverdrachten de armoede te verminderen dan in de 13 niet-EU-landen.

Het beleid ten aanzien van sociale uitgaven biedt slechts een gedeeltelijke verklaring voor verschillen in armoedecijfers tussen landen en voor de toename van armoedecijfers in de meeste EU-landen sinds 2001. Uiteraard moeten meer factoren in overweging worden genomen (OESO, 2008 en 2015). Zo worden internationale verschillen in armoederisico ook bepaald door verschillen in economische, demografische en sociale structuren. En naast inkomensoverdrachten kunnen verschillende andere beleidsinstrumenten worden gebruikt om de armoede te verlichten. Verschillende landen leggen bijvoorbeeld relatief veel nadruk op het verbeteren van kansen op werk en het stimuleren van de arbeidsparticipatie van lagere inkomensgroepen of het verbeteren van onderwijskansen en -resultaten. Armoede blijft een multidimensionaal probleem.

Auteurs

Koen Caminada (e-mail: c.l.j.caminada@law.leidenuniv.nl) en Kees Goudswaard (e-mail: k.p.goudswaard@law.leidenuniv.nl) zijn hoogleraar empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, Universiteit Leiden respectievelijk hoogleraar Toegepaste Economie en bijzonder hoogleraar Sociale zekerheid, Universiteit Leiden. Met dank aan de referenten voor commentaar en suggesties.

Referenties

- Adema W., 2001, Net social expenditure: 2nd edition, *Labour Market and Social Policy - Occasional Papers* no. 52, Paris: OECD.
- Adema W, P. Fron en M. Ladaique, 2014, How much do OECD countries spend on social protection and how redistributive are their tax/benefit systems?, *International Social Security Review* vol.67(1): 1-25.
- Atkinson T, B. Cantillon, E. Marlier en B. Nolan, 2002, *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford: University Press.
- Been J, K. Caminada K. Goudswaard en O. van Vliet, 2017, Public/private pension mix, income inequality, and poverty among the elderly in Europe: an empirical analysis using new and revised OECD data, *Social Policy and Administration*, vol. 51(7): 1079- 1100.
- Behrendt Ch., 2002, Holes in the safety net? Social security and the alleviation of poverty in a comparative perspective, in: R. Sigg en Chr. Behrendt (eds), *Social Security in the Global Village*, International Social Security Series, vol. 8, New Brunswick / London: Transaction Publishers: 333-358.
- Brady D., 2005, The welfare state and relative poverty in rich western democracies, 1967-1997, *Social Forces*, vol. 83(4): 1329-1364.
- Caminada K. en K.P. Goudswaard, 2005, Are public and private social expenditures complementary?, *International Advances in Economic Research*, vol. 11(2): 175-189.
- Caminada K. en K.P. Goudswaard, 2009, Effectiveness of poverty reduction in the EU15. A descriptive analysis, *Poverty & Public Policy*, vol. 1(2): 1-51.

- Caminada K., K.P. Goudswaard en O.P. van Vliet 2010, Patterns of welfare state indicators in the EU: Is there convergence?, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48(3): 529-556.
- Caminada K., K. Goudswaard en F. Koster, 2012, Social income transfers and poverty: A cross-country analysis for OECD countries, *International Journal of Social Welfare*, vol 21(2): 115-126.
- Caminada K, J. Wang, K. Goudswaard en C. Wang, 2019, Relative income poverty rates and poverty alleviation via tax/benefit systems in 49 LIS-countries, 1967-2016, LIS Working Paper Series #761.
- Caminada K. en K. Goudswaard, 2020, Combating poverty in the European Union, in: Afshin Ellian en Raisa Blommestijn (eds), *Reflections on democracy in the European Union*, Eleven International Publishing: 3-26.
- Cantillon, B., 2011, The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon, *Journal of European Social Policy*, vol. 21(5): 432-449.
- Causa O. en M. Hermansen, 2017, Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries, *OECD Economics Department Working Paper*, no. 1453, OECD Publishing.
- Danziger S., R. Haveman en R. Plotnick, 1981, How income transfer programs affect work, savings and income distribution: A critical assessment', *Journal of Economic Literature*, vol. 19 (September): 975-1028.
- Darvas Z., 2019, Why is it so hard to reach the EU's 'poverty' target, *Social Indicators Research*, vol. 141: 1081-1105 (<https://doi.org/10.1007/s11205-018-1872-9>).
- Delsen L., 2019, Armoede meten was, is en blijft arbitrair, maar zinvol, in: R. Tinnevelt (red.) *De verschillende gezichten van armoede*, Valkhof Pers, Nijmegen: 30-57.
- Esping-Andersen G. en J. Myles, 2009, Economic Inequality and the Welfare State, in: W Salverda, B Nolan en T.M. Smeeding (eds), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, New York: Oxford University Press: 639-664.
- European Commission, 2008, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008. Social Inclusion, Pensions, Healthcare and Long Term Care*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission., 2009, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009*, Brussels: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- European Commission., 2010, *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Communication*, Brussels: European Commission.
- Eurostat, 2019, *People at risk of poverty or social exclusion*, Statistics Explained, (<http://ec.europa.eu>)
- Eurostat., 2020, Data on At-risk-of-poverty rate before and after social transfers, via <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (accessed February 2020, for 28 Member States).
- Ferrarini T., K. Nelson en J. Palme, 2015, Levels and Targeting of Social Benefits in Global Perspective: Combatting Poverty through Social Policy, *LIS Working Papers Series #647*.
- Kakwani N. en J. Silber (eds), 2007, *The Many Dimensions of Poverty*, New York: Palgrave Macmillan.
- Kenworthy L., 1999, Do social welfare policies reduce poverty? A cross-national assessment, *Social Forces*, vol. 77(3): 1119-1139.
- Kenworthy L., 2011, Targeting May Not Be So Bad, in: *Progress for the Poor*, New York: Oxford University Press.
- Kim H., 2000, Anti-Poverty Effectiveness of Taxes and Income Transfers in Welfare States, *International Social Security Review*, vol. 53(4): 105-129.
- Korpi W. en J. Palme, 1998, The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries, *American Sociological Review*, vol 63: 661-687.

- LIS Cross-National Data Center in Luxembourg (2019), *Luxembourg Income Study (LIS) Database*, <http://www.lisdatacenter.org>, (accessed July 2019, through the secured remote-execution system from the LIS database, for 49 countries). Luxembourg: LIS.
- Marx I, B. Nolan en J. Oliveira., 2014, The Welfare State and Anti-Poverty Policy in Rich Countries, IZA Discussion Paper, no. 8154, Bonn.
- Meyer B.D., D. Wu, 2018, The Poverty Reduction of Social Security and Means-Tested Transfers, NBER Working Paper 24567, Cambridge MA.
- Moller S., D. Bradley, E. Huber, F. Nielsen en J. Stephens, 2003, Determinants of Relative Poverty in Advanced Capitalist Democracies, *American Sociological Review*, vol. 68(1): 22-51.
- Musgrave R.A., K.E. Case en H.B. Leonard HB., 1974, The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits, *Public Finance Quarterly*, vol. 2(3): 259-311.
- Nolan B. en I. Marx, 2009), Economic Inequality, Poverty, and Social Exclusion in: W. Salverda, B. Nolan en T.M. Smeeding (eds), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, New York: Oxford University Press: 315-341.
- OESO, 2008, *Growing unequal? Income distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD.
- OESO, 2011, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris: OECD.
- OESO, 2015, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, Paris: OECD.
- OESO, 2016, *Income Inequality remains high in the fact of weak recovery*, Paris: OECD.
- OESO IDD, 2020, Income Distribution Database (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>), accessed March 2020, for 36 countries.
- OESO SOCX, 2019, *Social Expenditure Database* (www.oecd.org/els/social/expenditure), accessed July 2019, for 36 countries.
- SCP, 2018, De SCP-methode voor het meten van armoede. Herijking en revisie, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Salverda, W., 2015, EU policy making and growing inequalities, *European Economy Discussion Papers* No 8, Directorate General for Economic and Financial Affairs, European Commission (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp008_en.pdf).
- Smeeding, T.M., 2005, Public Policy, Economic Inequality, and Poverty: The United States in Comparative Perspective, *Social Science Quarterly*, vol. 86 (supplement): 955-983.