

Uitkeringen, armoede en welvaart

Naar een consequente definitie van bestaansonzekerheid

PROF. DR. IR. A. KAPTEYN – DRS. H. VAN DE STADT –
DRS. S.A. VAN DE GEER*

Het beleid ten aanzien van de zogenaamde minima en „echte” minima is volgens de auteurs van dit artikel in hoge mate ad hoc. Als één van de oorzaken daarvan wijzen zij op het ontbreken van overeenstemming over een kwantitatieve definitie van het begrip bestaansonzekerheid. De auteurs introduceren in dit artikel twee relatieve definities van bestaansonzekerheid en laten zien welke beleidsimplicaties hieruit voortvloeien. Het relatieve karakter van bestaansonzekerheid blijkt bij voorbeeld met zich mee te brengen, dat in perioden van sterke economische groei bijstandsuitkeringen relatief wat mogen achterblijven bij de gemiddelde inkomens in de maatschappij. In perioden van stagnatie zou echter het uitkeringsniveau relatief wat dichterbij het gemiddeld inkomen dienen te liggen. Het beleid in het afgelopen decennium heeft evenwel het omgekeerde gedaan: relatief sterke verhogingen in tijden van economische voorspoed en extra verlaging van uitkeringen in tijden van stagnatie.

Inleiding

De heftige discussies over bestaansonzekerheid, minima en „echte” minima hebben nog weinig eenstemmigheid opgeleverd. Dat is niet verbazend. Er zijn ongeveer evenveel definities van een bestaansminimum in omloop als er discussianten zijn. Door zoveel mogelijk hetzelfde woord te gebruiken voor verschillende begrippen is aan een belangrijke voorwaarde voor eeuwigdurende spraakverwarring voldaan.

Afgezien wellicht van de werkgelegenheid die dit oplevert voor nijvere pennen, is dat een treurige situatie. Beleid gebaseerd op onduidelijke concepties is als regel ad hoc en, wat erger is, onrechtvaardig. Het is niet de pretentie (noch de bedoeling) van dit artikel aan de bestaande verwarring in één klap een einde te maken. Wel willen we laten zien welke implicaties de keuze van één (hopelijk voor velen acceptabel) bestaansonzekerheidsconcept heeft voor beleid respectievelijk welke beleidskeuzen daaruit voortvloeien.

Definities van een bestaansminimum

Eén van de oudste en nog steeds populaire methoden voor het vaststellen van een bestaansminimum is de budgetmethode. Hoewel er vele varianten in omloop zijn, komen ze allemaal in essentie neer op het vaststellen van een pakket goederen waarop gezinnen wel of niet recht hebben. Het arbitraire en subjectieve karakter van deze methode is door de meeste onderzoekers op dit gebied nu wel erkend 1). Desondanks gaan in de maatschappelijke discussie telkens weer stemmen op om de hoogte van de bestaansminima via budgetonderzoeken vast te stellen.

Een verwante methode gaat uit van een biologisch verantwoord voedselpakket, berekent daarvan de kosten en stelt vervolgens het bestaansminimum in geld vast via een opslagfactor („food times three”). Op deze methode is de Amerikaanse „po-

verty line” gebaseerd 2). Martin Rein heeft (evenals een aantal anderen) vernietigende kritiek geleverd op deze benadering 3).

Men kan ook de vaststelling van een bestaansminimum overlaten aan het vrije spel der maatschappelijke krachten 4). Een aldus vastgesteld minimum wordt wel eufemistisch aangeduid als een „beleidsmatig minimum”. Hoewel dit tot op zekere hoogte kan worden gezien als een uiting van maatschappelijke consensus, en als zodanig verdedigbaar, suggereert informele observa-

* De auteurs zijn verbonden aan respectievelijk de Katholieke Hogeschool Tilburg, het Centraal Bureau voor de Statistiek (Hoofdafdeling Statistiek van Inkomens en Consumptie) en het Mathematisch Centrum. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. De simulaties werden uitgevoerd door Cees Jan de Wolf op het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Publieke Sector te Leiden. Het artikel is resultaat van een door de Nederlandse Organisatie voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek gesteund onderzoeksproject. De auteurs danken Aldi Hagenaars voor haar kritisch commentaar.

1) P. Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Penguin Books, Harmondsworth; 1979. N. van der Drift, H.A.M. van Nies en C. Röttlander-Meijer, *Inventarisatie van budgetonderzoek*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1984. En niet alleen door onderzoekers uiteraard. In „Afscheid van het paradijs”, in *Intermediair* van 10 oktober 1984, door Flip de Kam en Frans Nijpels, zegt Herman Bode o.a.: „Ik wil niet terug naar de discussie of iemand al aan een nieuwe wollen deken toe is. Ik wil ook niet terug naar de situatie dat juffrouwen van de bijstand controleren of je niet de kroeg induikt” (blz. 9). Ook staatssecretaris De Graaf heeft zich enkele malen in soortgelijke bewoordingen uitgelaten.

2) M. Orshansky, Counting the poor: another look at the poverty profile, *Social Security Bulletin*, jg. 28.

3) M. Rein, Problems in the definition and measurement of poverty, in: P. Townsend (red.), *The concept of poverty*, Heinemann, Londen.

4) Zoals in Nederland min of meer het geval is. Vgl. W. Verwey, Het minimumloon - een welvaartsvaste natte vinger, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1973, blz. 357-362.

tie van het politieke proces dat tot deze consensus moet leiden, een grote mate van arbitrariteit in de uitkomst. Deze arbitrariteit is uiteraard mede het gevolg van de boven gesignaleerde spraakverwarring met betrekking tot het begrip bestaansminimum.

Een meer fundamenteel bezwaar van het beleidsmatig minimum en van de andere genoemde methoden, is dat politici, of experts, gedwongen worden tot een paternalistische rol. Zij moeten voor *anderen*, d.w.z. degenen die op een bestaansminimum zijn aangewezen, vaststellen wat deze nodig hebben. Dit vereist interpersonele nutsvergelijking van een hele moeilijke soort. Voor een evenwichtige beleidsvoering zou men toch op zijn minst gebruik willen maken van informatie over hoe de minima zelf over hun inkomen denken. We komen daar nog op terug.

Relativiteit en subjectiviteit

Bestaansonzekerheid (of armoede) is grotendeels een relatief begrip. Dat wil zeggen dat een bestaansminimum varieert naar tijd en plaats: een inkomen dat nauwelijks voldoende is om de eindjes mee aan elkaar te knopen in Nederland zou in veel ontwikkelingslanden als zeer royaal worden beschouwd. De erkenning van het relatieve karakter van armoede heeft lang op zich laten wachten. De oudere definities gebaseerd op budgetonderzoek en voedingsbehoeften gingen vaak uit van het onveranderlijke karakter van armoede. Het is aardig om te constateren dat bestaansminima die volgens dergelijke definities zijn geconstrueerd toch een nauwe samenhang vertonen met de levensstandaard van de maatschappij waarin de definitie werd opgesteld (5).

Overigens sluit dit niet uit dat, naast de relatieve component, bestaansonzekerheid ook een absolute component heeft. In landen met een zeer laag inkomen, waar veel mensen in de buurt van het biologisch minimum verkeren, is de absolute component waarschijnlijk groot, eenvoudig omdat beneden een zekere grens het menselijk bestaan zelf op het spel komt te staan. Naarmate landen rijker worden zal de relatieve component belangrijker worden. In hoeverre in de Nederlandse situatie bestaansonzekerheid *geheel* relatief is, is een empirische kwestie, waarop we nog terugkomen (6).

Het relatieve karakter van armoede wijst tegelijkertijd op het subjectieve karakter ervan. De mogelijkheid om te overleven is een noodzakelijke, maar zeker geen voldoende voorwaarde voor bestaanszekerheid. Onafhankelijk van wat „experts” mogen zeggen, als iemand niet in staat is de eindjes aan elkaar te knopen, bij voorbeeld omdat hij of zij zich sociaal verplicht voelt tot het doen van bepaalde uitgaven, is zijn inkomen te laag. De hierna gepresenteerde definities van bestaansonzekerheid zijn op deze subjectiviteit gebaseerd.

Twee subjectieve definities

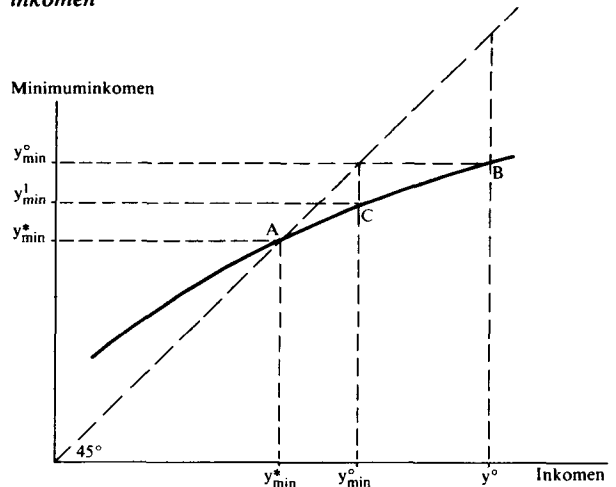
De eerste definitie is gebaseerd op de volgende vraag welke aan respondenten in enquêtes wordt gesteld:

Welk netto gezinsinkomen vindt u in uw omstandigheden belijst minimaal? Dat wil zeggen dat u met minder geen kans zou zien „de eindjes aan elkaar te knopen”.

Deze vraag noemen we de *minimuminkomenvraag*, en het antwoord erop het *minimuminkomen*, aangegeven met y_{\min} van de respondent (voor alle duidelijkheid: dat is wat anders dan een wettelijk minimuminkomen). Dit minimuminkomen verschilt uiteraard tussen respondenten; y_{\min} blijkt o.a. samen te hangen met de grootte van het huishouden, het huidige netto gezinsinkomen, gezinsinkomens in het verleden, inkomens in de referentiegroep enz. In figuur 1 is het verband geïllustreerd dat in verschillende onderzoeken is gevonden tussen y_{\min} en het gezinsinkomen, y , van de respondent. De overige factoren die invloed hebben op y_{\min} zijn daarbij constant gehouden.

In punt A in figuur 1 is het eigen inkomen van de respondent precies gelijk aan zijn of haar minimuminkomen. We noemen het inkomen dat met punt A correspondeert y_{\min}^* . Deze respondent kan precies de eindjes aan elkaar knopen. Een respondent met een inkomen hoger dan y_{\min}^* kan met zijn of haar inkomen

Figuur 1. Het verband tussen minimuminkomen en werkelijk inkomen



eveneens de eindjes aan elkaar knopen en zelfs nog iets overhouden. Een respondent met een inkomen lager dan y_{\min}^* is echter niet in staat de eindjes aan min elkaar te knopen. Om die reden hebben Goedhart, Halberstadt, Kapteyn en Van Praag voorgesteld y_{\min}^* te gebruiken als een definitie van een „poverty line”, d.w.z. een scheidslijn tussen bestaanszekerheid en bestaansonzekerheid (7). Zij hebben y_{\min}^* de „subjective poverty line” (SPL) genoemd.

Hoewel in eerdere artikelen uitgebreid is ingegaan op de voors en tegens van deze definitie, is het nuttig hier op twee kenmerken van de definitie te wijzen. In de eerste plaats is de definitie volledig gebaseerd op wat respondenten zelf nodig achten, vandaar het adjectief „subjective”. Er komen geen experts aan te pas en interpersonele nutsvergelijking blijft grotendeels achterwege. In de tweede plaats wordt geen veronderstelling gemaakt over het absolute dan wel relatieve karakter van bestaansonzekerheid. In hoeverre de ligging van het verband tussen y_{\min} en y (en daarmee het punt A in figuur 1) in de tijd verschuift en varieert tussen verschillende maatschappijen is, zoals gezegd, een empirische kwestie.

Met betrekking tot deze empirische kwestie is inmiddels heel wat onderzoek gedaan. Hierboven is al vermeld dat het verband tussen y_{\min} en y verschuift met gezinsgrootte van de respondent, inkomens in zijn of haar referentiegroep en inkomens in het verleden. In principe verkrijgt men voor elke waarde van deze overige factoren een nieuw snijpunt A en daarmee een nieuwe SPL y_{\min}^* . Hierop komen we nog terug.

Een tweede subjectieve definitie van bestaanszekerheid is gebaseerd op Van Praags individuele welvaartsfunctie van het inkomen (WFI), die het verband weergeeft tussen gezinsinkomens en de waardering daarvan door een individu op een (0,1)-schaal. Over verschillende toepassingen van WFI's zijn meermalen artikelen in dit blad verschenen (8). Een „poverty line” gebaseerd op

5) Zie R.W. Kilpatrick, The income elasticity of the poverty line, *The Review of Economics and Statistics*, jg. 55, blz. 327-332.

6) Een integratie van verschillende bestaansonzekerheidsdefinities en hun graad van relativiteit wordt gegeven door A.J.M. Hagenaars en B.M.S. van Praag in, A synthesis of poverty line definitions, *The Review of Income and Wealth*, te verschijnen.

7) T. Goedhart, V. Halberstadt, A. Kapteyn en B.M.S. van Praag, Welk inkomen vinden we minimaal?, *ESB*, 30 juni 1976, blz. 620-624; T. Goedhart, V. Halberstadt, A. Kapteyn en B.M.S. van Praag, The poverty line: concept and measurement, *Journal of Human Resources*, jg. 12, 1977, blz. 503-520. Hoewel letterlijke vertaling van de term „poverty line” suggereert dat iedereen met een inkomen dat lager is als „arm” dient te worden aangeduid, hanteren we in dit artikel de (allengs) meer gebruikelijke term „bestaansonzeker” in navolging van H. Deleeck, J. Berghman, P. van Heddegem en L. Vereycken, *De sociale zekerheid tussen droom en daad*, Van Loghum Slaterus, Antwerpen, 1980.

8) Recent o.a. B.M.S. van Praag en H. van Weeren, Inkomensplaatjes en welvaartsplaatjes, *ESB*, 15 december 1982, blz. 1324-1330, en A.J.M. Hagenaars, M.E. Homan en B.M.S. van Praag, Draagkrachtverschillen tussen huishoudens met één respectievelijk twee inkomens, *ESB*, 20 juni 1984, blz. 552-560.

de WFI definieert diegenen als bestaansonzeker wier eigen inkomen zo laag is dat de waardering van het eigen inkomen volgens de WFI beneden een zeker waarderings- of welvaartsniveau ligt 9). Indien we bij voorbeeld dat waarderingsniveau op 0,45 zouden vaststellen, wordt een ieder die zijn of haar eigen inkomen lager waardeert dan 0,45 als arm (bestaansonzeker) aangeduid. Deze definitie van een „poverty line” is evenzeer op de eigen subjectieve beleving van individuen gebaseerd als de SPL; ter onderscheiding van de SPL wordt de definitie meestal aangeduid als „Leyden poverty line” (LPL) 10).

Ook de LPL kan in principe worden onderscheiden naar gezinsgrootte, inkomens in de referentiegroep en inkomensgeschiedenis van individuen, eenvoudig omdat iemands WFI van deze factoren blijkt af te hangen. In tegenstelling tot de SPL, vergt de LPL enige interpersonele nutsvergelijking, daar het minimale welvaartsniveau door beleidsmakers dient te worden vastgesteld. Het lijkt op zich echter redelijker dat beleidsmakers een minimaal welvaartsniveau vaststellen dan dat ze een poging moeten doen direct de inkomens vast te stellen die voldoende zouden zijn om dat redelijke welvaartsniveau te garanderen. Beleidsdoelstellingen zijn immers doorgaans in termen van welvaart geformuleerd (zij het vaak wat impliciet); inkomens dienen slechts als middel om de beleidsdoelstelling te bereiken. Bij de LPL specificeert de beleidsmaker het minimaal noodzakelijke welvaartsniveau en de onderzoeker berekent dan welke inkomens daarmee corresponderen voor verschillende gezinstypen.

Het relatieve karakter van SPL en LPL

Op grond van de voorkeursvormingstheorie die door één van ons is ontwikkeld 11) hebben we met behulp van het zogeheten inkomenswaarderingspanel van het CBS een model geschat ter verklaring van verschillen in y_{\min} en in de ligging van de WFI tussen individuen. Het is hier niet de plaats om het model of de schattingsresultaten uitgebreid te bespreken 12). We geven slechts een korte schets voor zover nodig voor het vervolg.

Het model is geheel relativistisch; iemands minimuminkomen of WFI worden bepaald geacht door de omstandigheden waarin hij of zij leeft. Bij voorbeeld: iemands waardering van een inkomen wordt bepaald geacht door de rangorde van dat inkomen in de inkomensverdeling in de referentiegroep (hoe hoger het inkomen ten opzichte van inkomens in de referentiegroep, hoe hoger de waardering) en door de hoogte van dat inkomen in vergelijking met wat men tot nu toe gewend is geweest (hoe beter het huidige inkomen eraf komt ten opzichte van vroegere inkomens, des te hoger de waardering). Bij de waardering van een inkomen wordt voorts rekening gehouden met het aantal personen dat er van moet leven: hoe groter een gezin, des te lager is, ceteris paribus, de waardering van het gezinsinkomen. Diverse toetsen van het relativistische model hebben tot nu toe niet tot verwerping geleid 13).

Als gevolg van de sociale bepaaldheid van y_{\min} en de WFI zijn ook de SPL en de LPL sociaal bepaald. In het navolgende gaan

9) Op een [0,1]-schaal. We gebruiken „waarderingniveau” en „welvaartsniveau” als synoniemen.

10) Zowel SPL and LPL zijn ontwikkeld in Goedhart, Halberstadt, Kapteyn, Van Praag, op.cit. 1976 en 1977. Ten tijde van het schrijven van hun artikelen waren de vier auteurs allen werkzaam aan de RU Leiden.

11) A. Kapteyn, *A theory of preference formation*, proefschrift, Leiden, 1977. Een overzicht van empirische bevindingen met betrekking tot deze theorie wordt gegeven in A. Kapteyn en T.J. Wansbeek, *Empirical evidence on preference formation*, *Journal of Economic Psychology*, jg. 2, blz. 137-154.

12) Zie H. van de Stadt, A. Kapteyn en S.A. van de Geer, *The relativity of utility: evidence from panel data*, *The Review of Economics and Statistics*, te verschijnen. Eerdere resultaten werden o.a. gegeven in: J. Buyze, A. Kapteyn en T.J. Wansbeek, *Veranderende voorkeuren*, *ESB*, 14 februari 1979, blz. 166-170. Meer informatie over het inkomenswaarderingspanel is opgenomen in H. van de Stadt, *Het inkomenswaarderingspanel 1980-1981*, *Sociale Maandstatistiek*, nr. 30, september 1982, blz. 75-93.

13) Van de Stadt, Kapteyn en Van de Geer, op cit., 1985. Grosso modo wordt y_{\min} door hetzelfde model verklaard.

we op enige consequenties daarvan in 14). Voor de eenvoud van de presentatie abstraheren we daarbij van de rol van gezinssamenstelling, d.w.z. dat bij alle analyses de gezinssamenstelling onveranderd blijft.

Consequenties van relativiteit

Als iemands subjectief gevoelde behoeften mede afhangen van inkomens in de referentiegroep, moeten dan mensen met een rijke referentiegroep een hogere uitkering ontvangen dan mensen met een arme referentiegroep? Moet de voormalig directeur van een failliete BV een hogere uitkering krijgen dan zijn vroegere personeel, uitsluitend omdat de directeur gewend was geraakt aan een hoger inkomen dan zijn minder verdienende personeelsleden? Velen zullen in eerste instantie geneigd zijn deze vragen ontkennend te beantwoorden. Als we het eerste voorbeeld in de context plaatsen van het wonen in rijke of arme landen, dan worden de antwoorden echter mogelijk wat anders. Met betrekking tot het tweede voorbeeld behoeft slechts te worden opgemerkt dat uitkeringen bij werkloosheid in Nederland gedurende de eerste twee en een half jaar in het algemeen gebaseerd zijn op het tot dan toe verdiende loon. Deze afhankelijkheid van vroegere inkomens kan weliswaar worden gemotiveerd op grond van het verzekeringskarakter van o.a. de WW, maar is ook een erkenning van verschillen in consumptieve behoeften tussen verschillende gezinnen.

In het navolgende willen we vragen als de twee hier gestelde bezienswijzen aan de hand van de SPL en LPL, gebruikmakend van het relativistische model ter verklaring van y_{\min} en WFI. De beschouwingen zijn gebaseerd op kwantitatieve analyses in ons eerdere Engelstalige artikel (15). We bezien eerst enige comparatief statische conclusies en daarna volgen een aantal dynamische. We geven niet de modelmatige onderbouwing van de conclusies, doch een intuïtieve interpretatie van de resultaten. Voor de modelmatige onderbouwing zij men verwezen naar het artikel genoemd in voetnoot 14.

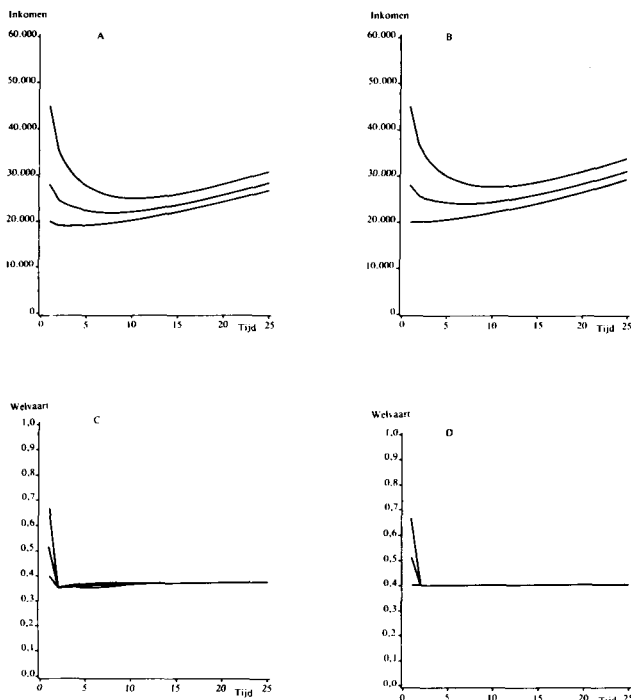
Comparatieve statica

1. Vergelijk twee landen. In één land is er een geringe spreiding in gezinsinkomens, terwijl in het tweede land de inkomensongelijkheid aanzienlijk is. In het eerste land zal de LPL voor diverse gezinstypen vrij dicht bij het gemiddelde gezinsinkomen in de maatschappij liggen, terwijl in het tweede land de LPL verder van het gemiddelde afligt. De reden daarvoor ligt in het relatieve karakter van de LPL. Een inkomen wordt gewaardeerd door vergelijking met de inkomens van anderen en met eigen inkomens in het verleden. Bij de vergelijking met anderen voelt men zich tevredener naarmate het eigen inkomen daar gunstiger bij afsteekt. Bij een zeer ongelijke verdeling van inkomens kan men ook met een inkomen ver beneden het gemiddelde nog een redelijk aantal andere inkomens vinden waarbij het eigen inkomen gunstig afsteekt. Indien er weinig inkomensongelijkheid is, zodat de meeste inkomens in de buurt van het gemiddelde liggen, dan zal het eigen inkomen ook niet te ver beneden het gemiddelde moeten liggen omdat het anders maar bij heel weinig inkomens gunstig afsteekt.

Het relatieve karakter van een poverty line wordt in de literatuur wel geoperationaliseerd door een bestaansminimum te definiëren als een bepaald percentage van het gemiddeld gezinsinkomen in de maatschappij. De analyses met betrekking tot LPL maken duidelijk dat dit percentage van land tot land kan verschillen (16). In de VS, waar een vrij grote inkomensongelijkheid bestaat, kan de poverty line daarom relatief lager zijn dan in Nederland. Op zich is dit slechts het resultaat van het wellicht weinig verrassende feit dat de omvang van bestaansonzekerheid in een maatschappij niet zozeer een functie is van het niveau van het nationaal inkomen per hoofd, doch meer van de verdeling van dat inkomen.

Een mogelijk wat verrassender effect is de schaarbeweging die ontstaat wanneer uitkeringen vastgesteld worden volgens de LPL, of volgens enig ander relativistisch bestaansonzekerheidsconcept. Het uitkeringsniveau legt een bodem in de inkomens-

Figuur 2. Tijdpaden van inkomens en welvaartsniveaus voor drie gezinnen die uitkeringen ontvangen volgens respectievelijk SPL en LPL



verdeling en vermindert daarmee de inkomensongelijkheid, zeker als de uitkeringen worden gefinancierd uit progressieve heffingen. Het gevolg van de verminderde inkomensongelijkheid is vervolgens dat de poverty line en daarmee het uitkeringsniveau wat dichter naar het gemiddelde inkomen toeschuift, met als gevolg meer inkomensoverdrachten en een geringere inkomensongelijkheid enz. Mede om deze reden kan in een maatschappij met een relatief gelijke inkomensverdeling en een vrij hoge poverty line (relatief ten opzichte van het gemiddelde inkomen) de gevoelde bestaansonzekerheid minstens zo nijpend zijn als in een maatschappij met een ongelijke inkomensverdeling en een lage poverty line.

2. Vergelijk nu twee maatschappijen met dezelfde inkomensongelijkheid, maar een verschillende economische groei. In de eerste maatschappij groeien alle gezinsinkomens met een behoorlijk percentage, zeg 4%. In de tweede maatschappij stagneren de inkomens. Volgens zowel de SPL als de LPL kan de poverty line in de eerste maatschappij duidelijk lager zijn (relatief ten opzichte van het gemiddelde inkomen) dan in de tweede maatschappij. De intuïtieve verklaring hiervoor is dat subjectieve behoeften mede worden beïnvloed door consumptie (en dus door inkomens) uit het verleden. In een maatschappij met betrekkelijk snel groeiende inkomens hebben de meeste mensen een inkomen dat gunstig afsteekt tegen de inkomens die men in het verleden had en tegen inkomens die anderen in het verleden hadden. Zelfs mensen met een vrij lage uitkering kunnen daarom vrij goed rondkomen, omdat het in vergelijking met het consumptiepatroon waaraan men in het verleden gewend was geraakt, nog zo slecht niet is.

In de maatschappij met stagnerende, of dalende, inkomens valt de vergelijking met het verleden echter helemaal niet zo

14) De analyse is gebaseerd op A. Kapteyn, S.A. van de Geer en H. van de Stadt, The impact of changes in income and family composition on subjective measures of well-being, in: M. David and T. Smeeding (red.), *Horizontal equity, uncertainty, and economic well-being*, University of Chicago Press, te verschijnen.

15) Kapteyn, Van de Geer en Van de Stadt, op cit., 1985.

16) Voor de SPL geldt iets verwants, maar om een andere reden; y_{\min} is een functie van het meetkundig gemiddelde van inkomens in de referentiegroep. Bij een gelijk rekenkundig gemiddelde is het meetkundig gemiddelde lager naarmate de spreiding van inkomens groter is.

gunstig uit. Voor iemand met een relatief hoge uitkering (ten opzichte van het gemiddeld gezinsinkomen) geldt nog steeds dat hij of zij minder te besteden heeft dan vroeger, terwijl het inkomen ook al niet gunstig uitvalt ten opzichte van de inkomens die anderen in de referentiegroep vroeger plachten te hebben. In deze situatie is het moeilijk de eindjes aan elkaar te knopen. Volgens onze modelberekeningen komt de poverty line steeds dichterbij het gemiddelde gezinsinkomen te liggen naarmate inkomens sneller dalen. Wanneer inkomens snel genoeg dalen, is zelfs het mediane gezinsinkomen in de maatschappij niet meer voldoende om de eindjes aan elkaar te knopen. Volgens onze modelberekeningen gebeurt dat wanneer inkomens met meer dan 8% per jaar dalen.

Uiteraard zijn ook deze bevindingen het directe gevolg van het relativistische karakter van het gebruikte model. Ze maken duidelijk dat het voor een beoordeling van de situatie van gezinnen met lage inkomens niet zo erg relevant is om op te merken dat deze zelfde inkomens in de jaren vijftig boven het gemiddelde zouden hebben gelegen. De gezinnen die de meeste moeite zullen hebben om de eindjes aan elkaar te knopen, zijn de gezinnen wier inkomen de afgelopen jaren gedaald is en dan vooral die gezinnen wier inkomen ook *relatief* is gedaald ten opzichte van dat van andere in de referentiegroep.

Het paradoxale is dat in situaties van voorspoed, met stijgende inkomens, de politieke tendens bestaat om lage inkomens extra te laten profiteren en uitkeringsniveaus sterker te laten stijgen dan het gemiddeld gezinsinkomen. Bij economische stagnatie wordt vervolgens gepoogd de uitkeringen relatief sterk te verlagen. Volgens ons model zullen echter in tijden van stevige economische groei relatief lage (maar stijgende) uitkeringen voldoende zijn voor iedereen om de eindjes mee aan elkaar te knopen, terwijl in tijden van stagnatie de uitkeringsstrekken juist het meest ontzien zouden moeten worden. Dit ontzien betekent niet noodzakelijkerwijs dat uitkeringen niet mogen dalen, maar wel dat ze dan langzamer moeten dalen dan het gemiddeld inkomen in de maatschappij.

Dynamiek

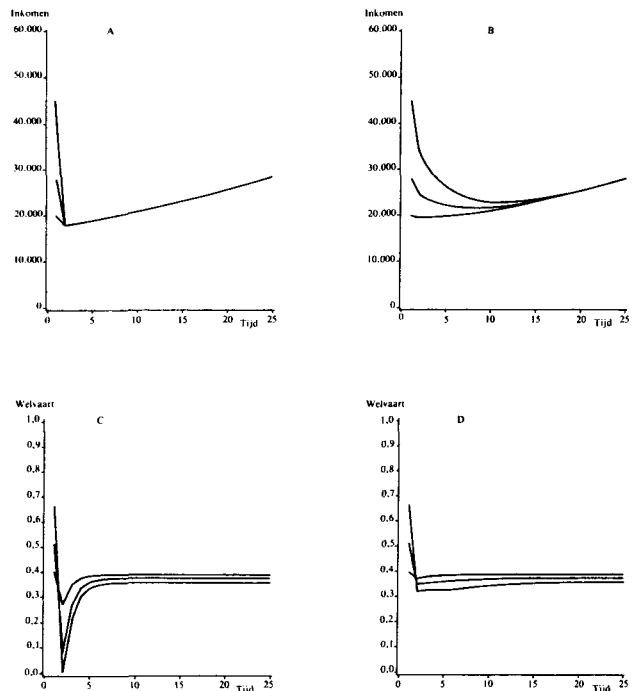
Omdat de behoeften van vandaag mede worden beïnvloed door de consumptiemogelijkheden van gisteren, gaat het bij het vaststellen van minimaal noodzakelijke inkomens niet alleen om de hoogte, maar ook om het *tijdpad* van inkomens. Om te illustreren wat daarmee wordt bedoeld, zullen we drie gezinnen bezien die tot voor kort alle drie één arbeidsinkomen hadden. Het eerste gezin had een hoog netto arbeidsinkomen, het tweede gezin een gemiddeld arbeidsinkomen en het derde gezin een laag arbeidsinkomen. We veronderstellen vervolgens dat de drie hoofdkostwinners op dezelfde dag hun baan verliezen en vanaf dat moment op een uitkering zijn aangewezen. We nemen bovendien aan dat de gezinnen leven in een maatschappij waar de inkomens jaarlijks met 2% groeien. Hoe hoog moeten de uitkeringen aan deze gezinnen zijn opdat ze telkenjare precies de eindjes aan elkaar kunnen knopen?

Het antwoord op deze vraag wordt gegeven door figuur 2a, waar de tijdspaden van de inkomens van de drie gezinnen worden gesimuleerd. In periode 1 hebben ze nog hun arbeidsinkomens. Dan verliezen ze dat inkomen en krijgen een uitkering volgens de SPL. We zien dat voor alle drie de gezinnen de uitkeringen gerealiseerd zijn aan het voormalige arbeidsinkomen en dat ze allengs convergeren naar een stationair pad. Op dit stationaire pad stijgen de uitkeringen met 2% per jaar, evenals alle andere inkomens in de maatschappij.

Het valt daarbij op dat op het stationaire pad de uitkeringen van de drie gezinnen niet gelijk zijn. De reden hiervoor ligt in een nog niet vermelde veronderstelling, nl. dat het voorheen rijkste gezin ook de rijkste referentiegroep heeft (17) en het voorheen armste gezin de armste referentiegroep. Indien we de referentiegroepen van de drie gezinnen identiek zouden nemen, zouden ook de inkomenspaden op den duur samenvallen.

In figuur 2b zijn geen inkomenspaden doch welvaartsniveaus getekend. Deze geven de tijdspaden van de waardering van het eigen gezinsinkomen (volgens de WFI) van de drie gezinnen wier inkomenspaden in figuur 2a zijn getekend. Men ziet dat voor elk

Figuur 3. Tijdspaden van inkomens en welvaartsniveaus voor drie gezinnen die dezelfde uitkering krijgen, respectievelijk uitkeringen die naar hetzelfde tijdspad convergeren



van de drie gezinnen het verlies van het arbeidsinkomen leidt tot (soms aanzienlijk) welvaartsverlies in de eerste periode na het werkloos worden. Daarna blijft de waardering van het eigen inkomen ongeveer constant op een niveau net onder 0,4.

Figuur 2c is analoog aan figuur 2a, maar nu zijn de uitkeringspaden berekend volgens de LPL, met een door beleidsmakers vastgesteld welvaartsniveau gelijk aan 0,4. Figuur 2d geeft weer de bijbehorende welvaartsniveaus. Deze welvaartsniveaus zijn na de eerste periode constant op het niveau 0,4, hetgeen uiteraard direct volgt uit de definitie van de LPL. De inkomenspaden in figuur 2c lijken sterk op die in figuur 2a, doch liggen op een iets hoger niveau, eenvoudig omdat 0,4 iets hoger is dan de waardering van het eigen inkomen dat correspondeert met de SPL.

Men kan zich voorstellen dat politici wel het principe van de SPL of LPL accepteren, doch een verschillend uitkeringsniveau gebaseerd op verschillen in referentiegroep en op verschillen in vroeger inkomen niet acceptabel achten en daarom iedereen hetzelfde uitkeringsniveau willen geven. Men kan dit binnen het model simuleren door iedereen dezelfde referentiegroep toe te wijzen, bij voorbeeld een referentiegroep met een inkomen gelijk aan het mediane inkomen in de maatschappij.

Figuur 3a en 3b illustreren wat zo'n beleid voor gevolgen zou hebben voor de drie eerder ten tonele gevoerde gezinnen als we de uitkeringen baseren op de SPL. Na het verlies van het arbeidsinkomen krijgen de drie gezinnen elk dezelfde uitkering en deze uitkering groeit mee met de overige inkomens in de maatschappij. Uit figuur 3b kan men opmaken wat de gevolgen zijn van dit uitkeringsstelsel voor het welvaartsniveau van de gezinnen. Alle drie gezinnen ondervinden een sterk verlies in welvaart als gevolg van de inkomensachteruitgang. Het voorheen rijkste gezin lijdt het grootste inkomensverlies en zakt als gevolg daarvan tot een zeer laag welvaartsniveau. De drie gezinnen wennen allengs aan de nieuwe situatie zodat hun welvaartsniveau weer stijgt tot een uiteindelijk constant niveau. Het voorheen rijkste gezin blijft echter op het laagste welvaartsniveau, omdat het nog steeds de rijkste referentiegroep heeft.

Omdat de initiële terugval in welvaartsniveau voor sommige

17) We nemen voor de eenvoud aan dat de referentiegroepen van de drie gezinnen niet veranderen als de hoofdkostwinners hun baan verliezen.

gezinnen wel heel dramatisch is, zouden politici kunnen overwegen wèl rekening te houden met iemands vroegere inkomen, maar niet met verschillen in referentiegroep, min of meer in overeenstemming met de huidige praktijk. Indien men zich voor het overige baseert op de SPL ontstaat de situatie die in figuren 3c en 3d wordt weergegeven. De drie gezinnen hebben dezelfde referentiegroep toegewezen gekregen, zodat de uitkeringsniveaus weliswaar aanvankelijk verschillen, maar convergeren naar hetzelfde stationaire pad. Figuur 3d laat zien dat de welvaartsniveaus van de drie gezinnen onmiddellijk dalen naar hun stationaire waarden, waarbij het gezin met de rijkste referentiegroep het laagste welvaartsniveau beleeft.

Conclusies

Deze voorbeelden van dynamische analyses 18) illustreren een aantal punten.

1. Gegeven een kwantitatieve definitie van een poverty line en een model dat beschrijft hoe de poverty line voor elk gezin afhangt van de bijzondere kenmerken van dat gezin (zoals gezinsamenstelling, referentiegroep, vroegere inkomens e.d.), kunnen uitkeringsniveaus worden vastgesteld die op de gekozen definitie zijn gebaseerd. Deze vaststelling is geenszins automatisch, daar beleidsmakers moeten beslissen welke verschillen in gezinskenmerken wel en welke niet worden gehonoreerd met differentiaties in het uitkeringsniveau. De eenduidigheid van de definitie maakt de keuzes welke de beleidsmakers moeten maken zo expliciet mogelijk. Bij voorbeeld: of men geeft gezinnen met een verschillende inkomenshistorie een verschillende uitkering, en accepteert dus ongelijkheid in financiële behandeling van overigens identieke gezinnen, of men geeft deze gezinnen identieke uitkeringen, en accepteert ongelijkheid in de subjectief beleefde welvaart van deze gezinnen.

2. De gemelde dilemma's zijn grotendeels het gevolg van het relatieve karakter van bestaansonzekerheid. Omdat dit relatieve karakter sommige onverwachte consequenties heeft (bij voorbeeld: bij een gelijkere inkomensverdeling moet de poverty line dichter bij het gemiddeld inkomen liggen; bij een snellere economische groei kan de poverty line relatief wat achterblijven), is het bestaande beleid niet consistent met dit relatieve karakter. De eenduidigheid van de definitie in samenhang met het kwantitatieve model maken duidelijk wat de inconsistenties zijn.

3. Het model levert een expliciet verband tussen het verloop van het inkomen en de welvaart. Inzicht in dit verband maakt het in principe mogelijk overheidsmiddelen zo efficiënt mogelijk te besteden, bij voorbeeld door uitkeringen bij werkloosheid in een zodanig tempo te laten dalen dat de bestaanszekerheid nooit beneden een bepaald minimum komt, of door uitkeringen aan verschillen typen huishoudens zodanig te differentiëren dat de welvaart voor alle typen steeds gelijk is. Zonder inzicht in dit verband tussen uitkering en welvaart is over de adequaatheid van de verschillende typen uitkeringen weinig zinnigs te zeggen.

Arie Kapteyn
Huib van de Stadt
Sara van de Geer

18) Analoog aan figuur 3 kunnen tijdspaden voor de LPL worden getekend. Deze lijken zoveel op de tijdspaden van de SPL dat we ze omwille van de ruimte achterwege hebben gelaten.