

*Naar een nieuwe armoedegrens?*



# Naar een nieuwe armoedegrens?

Basisbestedingen als maatstaf voor een tekortschietend inkomen

Arjan Soede



Sociaal en Cultureel Planbureau  
Den Haag, augustus 2006

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2006

Werkdocument 126

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle

Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht

ISBN 10 90-377-0241-4

ISBN 13 978-90-377-0241-5

NUR 740

*Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.*

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.repro-recht.nl](http://www.repro-recht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: [www.scp.nl](http://www.scp.nl)

E-mail: [info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

# Inhoud

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| Voorwoord | 7   |    |
| 1         | Inleiding   | 9  |
|           | Noot  | 11 |
| 2         | <i>Armoedegrenzen: een verkenning</i>                   | 12 |
| 2.1       | Absolute grenzen  | 12 |
| 2.2       | Relatieve grenzen                                       | 14 |
| 2.3       | Subjectieve armoedegrenzen                              | 16 |
| 2.4       | Huidige armoedegrenzen                                  | 17 |
| 2.5       | Conclusie   | 20 |
|           | Noten   | 21 |
| 3         | <i>Een alternatief: de NAS-methode</i>                  | 22 |
| 3.1       | Een nieuwe grens  | 22 |
| 3.2       | De indexatie van de grens                               | 23 |
| 3.3       | Hoogte van de grens                                     | 25 |
| 3.4       | Inkomensdefinitie                                       | 25 |
| 3.5       | Verschillen tussen huishoudens                          | 27 |
| 3.6       | Presentatie van armoedepercentages                      | 27 |
| 3.7       | Voor- en nadelen van de nieuwe grens                    | 28 |
| 3.8       | Onderzoeksvragen  | 29 |
|           | Noten   | 31 |
| 4         | <i>De bepaling van armoede</i>                          | 32 |
| 4.1       | Het inkomensbegrip                                      | 32 |
| 4.2       | Equivalentiefactoren                                    | 38 |
| 4.3       | Presentatie van de armoedepercentages                   | 42 |
| 4.4       | Conclusie   | 45 |
|           | Noten   | 46 |
| 5         | <i>Armoedegrenzen in de tijd</i>                        | 47 |
| 5.1       | Het minimaal noodzakelijk geachte inkomen als indicator | 47 |
| 5.2       | Verschil inkomen en uitgaven                            | 49 |
| 5.3       | Nibud-budgetten   | 50 |
| 5.4       | De bestedingen aan het basispakket in de tijd           | 52 |
| 5.5       | Conclusie   | 59 |
|           | Noten   | 60 |

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 6   | <i>De hoogte van de armoedegrens</i>                       | 61 |
| 6.1 | <i>Opslagfactoren</i>                                      | 62 |
| 6.2 | <i>Het initiële niveau van de armoedegrens</i>             | 65 |
| 6.3 | <i>Conclusie</i>   | 71 |
|     | <i>Noten</i>   | 72 |
| 7   | <i>Toepassing van de grens</i>                             | 73 |
| 7.1 | <i>Ontwikkeling van de armoedegrenzen</i>                  | 73 |
| 7.2 | <i>De ontwikkeling van de armoedepercentages</i>           | 75 |
| 7.3 | <i>Verandering van de armoedepopulatie</i>                 | 76 |
| 7.4 | <i>Conclusie</i>   | 78 |
| 8   | <i>Samenvatting en aanbevelingen</i>                       | 79 |
|     | <i>Literatuur</i>  | 85 |
|     | <i>Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau</i> | 87 |

## Voorwoord

Sinds 1997 brengen het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gezamenlijk de Armoedemonitor uit, een publicatie die empirisch inzicht geeft in de omvang, duur, oorzaken en gevolgen van armoede.

Om dit verschijnsel af te bakenen worden twee inkomenscriteria gebruikt: de lage-inkomensgrens en de beleidsmatige grens. Ook wordt gekeken naar andere indicatoren voor armoede zoals de vermogenspositie, de hoogte van de vaste lasten, schulden en het naar eigen zeggen kunnen rondkomen.

Hoewel dit een vrij complete manier is om armoede in kaart te brengen, kan men het als een bezwaar zien dat de twee grenzen niet zijn gekoppeld aan de bestedingen die minimaal noodzakelijk of onontkoombaar zijn, terwijl dit laatste voor veel mensen de kern van het begrip armoede is.

Deze methodische studie wil hieraan tegemoetkomen. Voortbouwend op eerdere studies van de Amerikaanse National Academy of Sciences en de CBS/SCP-reeks 'Het meten van armoede' worden hier de merites bekeken van een nieuwe armoedegrens.

Deze is gebaseerd op de feitelijke bestedingen aan basale goederen (zoals voedsel, kleding, wonen), plus een klein bedrag voor overige noodzakelijke uitgaven.

Hierdoor wordt direct ingezoomd op de kern van het hedendaagse armoedebegrip in Nederland, wat ten opzichte van de bestaande inkomensgrenzen een voordeel is.

De empirische analyse van de nieuwe grens beslaat de periode 1985-2000.

Voor een aantal varianten wordt onderzocht hoe hoog het armoedepercentage is, hoe dit zich ontwikkelt en wat de samenstelling van de armoedegroep is. Ook wordt nagegaan in welke mate de grens tot andere uitkomsten leidt dan de bestaande criteria. Het rapport besluit met enkele aanbevelingen voor toepassing van de grens in het toekomstige armoedeonderzoek van het SCP en CBS.

Een concept-versie van dit rapport is eerder besproken tijdens een seminar met vertegenwoordigers van verschillende instituten. Het SCP wil drs. M. Warnaar (Nibud), drs J. Bloem en drs. P. Hendrix (ministerie van szw) en drs. W. Bos, drs. H-J. Dirven en drs J. Schiepers (CBS) bedanken voor hun inbreng. Het SCP is verantwoordelijk voor de resultaten en aanbevelingen in dit rapport.

Prof. dr. Paul Schnabel  
Directeur SCP





# 1 Inleiding

Om de armoede in Nederland te beschrijven gebruikt de Armoedemonitor van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) standaard twee grenzen. Allereerst is er de lage-inkomensgrens. Deze grens is een bedrag dat jaarlijks alleen aangepast wordt aan de inflatie. Dit betekent dat de grens een constante koopkracht in de tijd weergeeft. De tweede grens is de beleidsmatige armoedegrens. Deze is gebaseerd op het sociaal minimum. Dit minimum is in principe gekoppeld aan de ontwikkeling van lonen, waarbij de loonontwikkeling in het algemeen gezien wordt als een indicator voor de welvaart.<sup>1</sup> Naast deze twee grenzen wordt op Europees niveau meestal 60% van het mediane inkomen als grens gebruikt. Bij alle drie grenzen is de hoogte van de grens relatief willekeurig. De lage-inkomensgrens is gebaseerd op het bijstandsniveau van 1979, omdat in dat jaar de koopkracht van een dergelijke uitkering op zijn hoogst was. De beleidsmatige grens is afhankelijk van de beslissingen in het politieke proces en ook het percentage van 60 van de mediaan is relatief willekeurig gekozen.

In de Verenigde Staten is in 1995 een nieuw concept voor een armoedegrens ontwikkeld. Deze grens wordt bepaald door de bestedingen aan voedsel, kleding en huisvesting. Als in de maatschappij meer besteed wordt aan deze goederen, dan stijgt de armoedegrens mee. Daardoor is deze grens meer gerelateerd aan de ontwikkeling van de behoeften van mensen en niet aan algemene economische trends zoals de inflatie of loonsverhogingen. Dit gegeven biedt een interessant perspectief om de ontwikkeling van de behoeften van mensen te meten. Als we naar de jaren zestig kijken, bijvoorbeeld, zien we dat de bestedingen aanmerkelijk verschillen met de huidige uitgaven. Een gezin met twee kinderen gaf in Nederland in 1960 gemiddeld 40% van het inkomen uit aan voeding (Massizo 1966). In 2000 is dit nog slechts 25%. Hetzelfde geldt voor kleding: gedaald van 13% naar 7%. Het gevolg is dat men meer is gaan besteden aan de woning (van 24% naar 39%) en aan overige zaken zoals ontspanning en persoonlijke ontwikkeling (van 22% naar 37%). Deze laatste post geeft aan dat er met de stijgende welvaart in Nederland een verschuiving te zien is naar de minder noodzakelijke bestedingen. In die zin bieden de ontwikkelingen in de bestedingen aan voedsel, kleding en woning wellicht een beter handvat om de veranderende behoeften in de maatschappij te meten. Een armoedegrens die hierop gebaseerd is, biedt dan een duidelijkere indicatie van de ontwikkeling van de armoede dan op basis van inflatie of van het sociaal minimum.

In dit werkdocument zal gekeken worden in hoeverre dit concept als basis kan dienen voor een herdefiniëring van de armoedegrens. Over dit concept van de NAS (National Academy of Sciences) is in de Armoedemonitor 2000 en 2001 en in de reeks

'Het meten van Armoede' (CBS/SCP 2001) al eerder gerapporteerd. In die analyses is met name aandacht besteed aan de gevolgen van de nieuwe grens voor de armoedepercentages. In dit werkdocument zal meer gekeken worden op welke punten deze grens theoretisch en empirisch verschilt van de andere grenzen en in hoeverre de nieuwe grens een verbetering is ten opzichte van de bestaande grenzen.

## Noot

- <sup>1</sup> In dit hoofdstuk wordt welvaart gezien als 'economische' welvaart c.q. het inkomen in Nederland. Zaken als milieu, vrije tijd, enzovoort worden dus niet meegenomen.

## 2 *Armoedegrenzen: een verkenning*

Om te bepalen of iemand arm is, wordt in het algemeen uitgegaan van het inkomen van het huishouden waartoe hij behoort.<sup>1</sup> Als dit inkomen lager is dan de gehanteerde armoedegrens, dan wordt gesteld dat hij of zij arm is. Een belangrijk punt is op welke manier de armoedegrens bepaald moet worden. Hierover is in de literatuur veel gediscussieerd. Daarbij zijn veel methoden beschreven om een armoedegrens te bepalen. Grofweg kan men de verschillende armoedegrenzen in drie groepen indelen: absolute armoedegrenzen, relatieve grenzen en subjectieve grenzen. In de rest van dit hoofdstuk zal hierop gedetailleerd worden ingegaan.

Bij de verschillende grenzen zijn met name twee aspecten van belang. Allereerst is belangrijk of een armoedegrens gerelateerd is aan een bepaald behoefteniveau van een huishouden. Een belangrijke discussie in de literatuur is of een armoedegrens bepaald moet worden aan de hand van de minimale behoeften van een huishouden of dat een armoedegrens meer iets moet zeggen over de relatieve positie in de maatschappij.

Een tweede belangrijk aspect van een armoedegrens is de ontwikkeling in de tijd. Sommige grenzen corrigeren alleen voor de prijsstijgingen. Andere grenzen houden ook rekening met een stijging van de welvaart in de maatschappij. In de sociologische literatuur over armoede wordt in het algemeen meer nadruk gelegd op de relatie met de behoeftes van een huishouden. De economische literatuur hecht meer belang aan met name de ontwikkeling in de tijd.

Een belangrijke kanttekening is de vraag of armoede alleen aan de hand van het inkomen vastgesteld kan worden. Zo worden in de Armoedemonitor altijd meerdere indicatoren gebruikt, waarvan het inkomen een van de belangrijkste is. De Europese Commissie spreekt ook altijd over 'at-risk-of-poverty'. In dit rapport wordt op deze discussie niet ingegaan omdat de doelstelling is om de nieuwe armoedegrens te analyseren. In dit rapport wordt er van uitgegaan dat alleen het inkomen bepalend is of iemand arm is of niet.

### 2.1 *Absolute grenzen*

De achterliggende gedachte bij een absolute armoedegrens is dat een huishouden een minimaal pakket nodig heeft om in zijn levensbehoeften te voorzien. In theorie wordt dit pakket opgebouwd door nauwkeurig voor elke uitgavenpost (voeding, kleding, woning, vervoer, e.d.) te bepalen hoeveel geld men minimaal nodig heeft. Het totaal van deze kosten geldt dan als armoedegrens. Wanneer in de loop van de tijd de prijs van het pakket duurder wordt, dan wordt de armoedegrens daaraan

aangepast. Aangezien de grootte van het goederenpakket gelijk blijft, verandert de armoedegrens alleen als de prijzen veranderen.

In de praktijk blijkt de toepassing van deze grens vaak op problemen te stuiten. Zo is het vaststellen van het minimale basispakket een lastige zaak. Allereerst is het niet altijd duidelijk wat onder het minimale basispakket gerekend moet worden. Iedereen zal het erover eens zijn dat voedsel ertoe behoort, maar over zaken als telefoon, televisie of een auto zijn de meningen aanmerkelijk meer verdeeld. In het verlengde hiervan blijkt dat ook het vaststellen van de minimale kosten per item aan discussie onderhevig is. De vraag wat de minimale uitgaven aan kleding, voeding en dergelijke zijn, is niet eenvoudig te beantwoorden. In de praktijk blijkt het lastig om normen vast te stellen waarover men het eens is. Een oplossing voor dit probleem wordt vaak gezocht in het definiëren van meerdere budgetten. Zo gebruiken Saunders et al. (1998) bijvoorbeeld een 'low-cost' budget en een 'modest but adequate' budget. Bij het eerste budget gaat men uit van een absoluut minimum. Bij het tweede budget zijn wat meer kostenposten toegevoegd en gaat men minder uit van de bodemprijzen.

Deze discussie wordt nog eens versterkt doordat er veel verschillende typen huishoudens zijn. Een huishouden met veel kinderen heeft een hoger inkomen nodig dan een alleenstaande. Het is mogelijk om voor elk huishoudentype een apart goederenpakket samen te stellen en op basis hiervan een armoedegrens samen te stellen. In de Verenigde Staten is dit gebeurd bij de bepaling van hun armoedegrens. De econome Orshansky heeft in 1963 voor meer dan honderd verschillende typen huishoudens (afhankelijk van grootte van het huishouden, leeftijd en geslacht van het hoofd van het gezin, regio, wonend op boerderij of niet) gekeken naar de verschillen in de bestedingen aan voedsel en op basis daarvan voor elk type een aparte armoedegrens vastgesteld. Deze benadering is echter heel bewerkelijk en daarom wordt meestal uitgegaan van equivalentiefactoren. Deze factoren geven aan hoeveel inkomen een bepaald type huishouden (bv. een gezin met twee kinderen) meer nodig heeft dan het referentiehuishouden (bv. een alleenstaande). Met behulp van deze equivalentiefactoren wordt de armoedegrens omgezet naar verschillende armoedegrenzen voor verschillende huishoudens.

Een extra probleem is dat een eenmaal gekozen goederenpakket vaak niet meer gewijzigd wordt omdat men het niet eens kan worden over eventuele aanpassingen. Zo wordt in de Verenigde Staten nog steeds het voedselpakket uit de jaren zestig als norm voor de armoedegrens gebruikt. Dit geeft ook direct het grootste bezwaar weer van een absolute norm. In de loop van de tijd verandert wat men in de samenleving als een absoluut minimaal goederenpakket beschouwt. Waar vroeger een telefoon als een grote luxe werd beschouwd, ervaart men dit nu steeds meer als een noodzakelijkheid. Dit geeft weer dat het moeilijk is om een minimaal goederenpakket te definiëren dat voor een langere termijn geldig is. Bij een absolute armoedegrens zal de grens op (korte of lange) termijn opnieuw vastgesteld moeten worden, wat behoorlijke consequenties kan hebben.

Vanwege deze discussie komt het vaak voor dat alleen een bepaald bedrag als armoedegrens vastgesteld wordt, zonder daarbij expliciet een onderliggend goederenpakket te definiëren. Het gekozen bedrag zou dan precies moeten voorzien in de noodzakelijke levensbehoeften. Deze norm wordt dan jaarlijks met de inflatie gecorrigeerd. Er is bij een dergelijke grens geen duidelijke relatie met een bepaald goederenpakket en in die zin kan dan niet meer gesproken worden van een absolute grens.

Als naar het indexeringsmechanisme gekeken wordt, dan kan een dergelijke grens wel als absoluut worden aangemerkt omdat er impliciet wordt aangenomen dat er een bepaald ‘minimaal’ consumptiepakket is dat niet verandert en dus een absoluut armoedeniveau aangeeft.

## 2.2 *Relatieve grenzen*

In tegenstelling tot een absolute armoedegrens, wordt bij een relatieve armoedegrens de algemene welvaart in de maatschappij als uitgangspunt genomen. De gedachte achter dit criterium is dat de afstand van een huishouden tot de rest van de maatschappij niet te groot mag zijn. Dit gaat uit van het concept van ‘relatieve deprivatie’. Iemand is relatief gezien arm als hij een laag inkomen heeft in vergelijking met de rest van de maatschappij. Een relatieve armoedegrens zegt dus weinig over in hoeverre de armoede samenhangt met daadwerkelijke minimale behoeften van een huishouden, maar meer over de relatieve (inkomens)positie van een huishouden in de maatschappij.

Er zijn een paar mogelijkheden om een dergelijke grens vast te stellen. Het is mogelijk om een vast percentage van de bevolking als arm te benoemen. Zo kan de 10% huishoudens met de laagste inkomens gedefinieerd worden als arm. Duidelijk zal zijn dat het aandeel armen dan per definitie constant is, waardoor men geen inzicht krijgt in de ontwikkeling van de armoede.

Het is gebruikelijker om de grens te leggen bij 50% à 60% van het mediane inkomen in een land. Deze grens wordt met name in studies van de Europese Unie gebruikt. De armoedegrens is daarmee afhankelijk van de welvaart in een land en biedt daarmee een handvat voor een vergelijking tussen landen. Een ander belangrijk voordeel is dat deze grens relatief eenvoudig te berekenen is omdat de grens simpel afgeleid kan worden uit de inkomensgegevens.

Toch zijn er ook nadelen aan een dergelijke grens. In de eerste plaats is het niet duidelijk wat de gekozen referentiegroep zou moeten zijn. Ook al is het niet noodzakelijk, men gaat uit van het mediane inkomen, waarbij men impliciet kiest voor de middenklasse als referentiepunt. Als die groep zeer ruim kan rondkomen, of juist in de praktijk weinig te besteden heeft, zou men voor een adequate meting van armoede misschien beter een ander ijkpunt kunnen kiezen (bv. het onderste of bovenste kwartiel van de inkomensverdeling).

Bij de op de mediaan gebaseerde methode kan de relatieve armoede per definitie nooit meer dan 50% bedragen – hetgeen zich voordoet als er geen waarnemingen zijn die liggen tussen de grens en het mediane inkomen. Vooral in minder ontwikkelde landen kan zo'n percentage een vertekend beeld geven van de mate waarin de bevolking in haar minimale behoefte kan voorzien. Armoede die zich op zeer grote schaal voordoet kan men met deze grens niet ontdekken.

Ook geeft een relatieve grens geen duidelijk criterium voor de afstand tot de referentiegroep. De grens van 60% van het inkomen van de referentiegroep is relatief arbitrair. Dat blijkt ook uit het gegeven dat in de Europese beleidsnormen ook hogere en lagere limieten (40%, 50%, 70%) als 'secundaire indicatoren' worden gebruikt. Het is niet evident dat het hanteren van een set van dergelijke relatieve grenzen tot meer inzicht in de armoede leidt.

Het grote bezwaar tegen een dergelijke grens is dat zij eigenlijk de inkomensongelijkheid meet in plaats van armoede. Als de inkomensspreiding groter wordt, neemt ceteris paribus de armoede toe. Met name in het Europese debat leidt dit soms tot contra-intuïtieve conclusies. Zo rapporteerde Guio (2005) dat Tsjechië met 8% het laagste percentage armen heeft in de Europese Unie. Dit komt niet omdat het land zo welvarend is, maar omdat het mediane inkomen daar juist relatief laag is, waardoor de armoedegrens voor dat land ook zeer laag is. Het is onwaarschijnlijk om te veronderstellen dat armoede in Tsjechië minder een probleem is dan in de West-Europese landen.

Ook bij vergelijkingen in de tijd kan deze grens tot contra-intuïtieve uitkomsten leiden. Als de welvaart sterk toeneemt, zoals in Ierland in de jaren negentig, kan de relatieve armoede toenemen omdat het mediane inkomen sterker steeg dan het inkomen van de mensen aan de onderkant van de inkomensverdeling. Het mediane inkomen kan door verschillende maatschappelijke ontwikkelingen stijgen en dalen. Allereerst zijn er de (jaarlijkse) loonsverhogingen van werknemers. Hierdoor stijgt het gemiddelde inkomen en dus de welvaart. Een andere reden waardoor de welvaart stijgt is de incidentele loonontwikkeling. In veel Westerse maatschappijen is een trend te zien naar hogere en beter betaalde banen (SCP 2004). Hierdoor stijgt het mediane/gemiddelde inkomen sneller dan wat op basis van de gemiddelde loonsverhogingen verwacht mag worden. Dat meer mensen werken heeft ook zijn effect. Zo is in de jaren negentig de arbeidsparticipatie van vrouwen sterk gestegen waardoor het gemiddelde huishoudeninkomen ook gestegen is. Daartegenover staat de stijging van het aantal ouderen door de vergrijzing. Aangezien zij in het algemeen een lager inkomen hebben dan de werkende bevolking, verlaagt dit het mediane inkomen in de maatschappij, wat weer van invloed is op een relatieve armoedegrens.

Een relatieve grens is dus afhankelijk van allerlei ontwikkelingen bij de referentiegroep. Per saldo is dit dan ook een van de belangrijkste kritiekpunten op een relatieve armoedegrens: hij zegt meer over de inkomensverdeling in een samenleving dan over het aantal mensen dat te weinig geld heeft om rond te komen. Er wordt bij een relatieve armoedegrens geen relatie gelegd met de noodzakelijke behoeften van mensen.

### 2.3 Subjectieve armoedegrenzen

Een alternatief is om de armoedegrens te bepalen aan de hand van wat men in de samenleving als een minimaal inkomen beschouwt. Een dergelijke grens wordt een 'subjectieve' armoedegrens genoemd, omdat uitgegaan wordt van de meningen onder de bevolking.<sup>2</sup> Deze meningen kunnen verzameld worden door in een enquête te vragen wat men als een absoluut minimuminkomen beschouwt voor zijn huishoudensituatie. Een alternatieve mogelijkheid is om te vragen wat men als een 'zeer goed', 'goed', 'voldoende', 'onvoldoende', 'slecht' of 'zeer slecht' inkomen beschouwt. Op basis van deze antwoorden is het dan mogelijk om een grens te berekenen die weergeeft wat men in de samenleving als minimaal bestempelt voor verschillende typen huishoudens.

Een belangrijk voordeel van deze aanpak is dat een subjectieve grens meer aansluit bij de behoeften van mensen. Bij de beantwoording van de vragen zullen de respondenten ook hun specifieke omstandigheden meenemen (ziekte, hoge woonlasten, enz.). Hierdoor geeft deze methode een goed inzicht in welke behoeften mensen hebben en in hoeverre zij een bepaald inkomen als noodzakelijk zien. Dit betekent dat het draagvlak voor een dergelijke grens ook groter zou moeten zijn. Het minimuminkomen is immers een resultante van wat de bevolking als inkomen noodzakelijk acht. Bij de voorgaande methoden geldt dat de grenzen bepaald worden door mensen die niet zelf in armoede leven (wetenschappers, experts, politici, enz.). Bij de subjectieve methode wordt de mening van degenen met een klein inkomen meegewogen.

Een bijkomend voordeel van deze subjectieve grenzen is dat gekeken kan worden naar de verschillen tussen huishoudens. Huishoudens met meer kinderen geven in het algemeen aan dat zij een hoger inkomen als minimaal beschouwen. Door de verschillen te analyseren kan gekeken worden hoeveel meer inkomen deze huishoudens nodig hebben dan het referentiehuishouden.

In de praktijk blijken deze grenzen echter op praktische problemen te stuiten. Allereerst blijkt dat de armoedepercentages op basis van deze methoden soms relatief hoge uitkomsten geven (Vrooman en Snel 1999). Daarnaast zijn deze grenzen in het algemeen relatief instabiel. Afhankelijk van het onderzoeksjaar kunnen de armoedepercentages sterk verschillen, waarbij de verschillen niet verklaard kunnen worden op basis van de economische omstandigheden. Ook is gebleken dat men in het publieke debat meer waarde hecht aan een armoedegrens die gebaseerd is op objectieve ontwikkelingen.

Over de ontwikkeling van de subjectieve grenzen in de tijd is weinig bekend. Doordat de grenzen relatief instabiel zijn moet namelijk over een relatief lange periode gemeten worden voordat hierover een uitspraak gedaan kan worden. Er is ook geen theoretisch model dat aangeeft in hoeverre deze grens zich als 'absoluut' of als 'relatief' zou moeten gedragen. Wel kan uit empirisch onderzoek geconcludeerd worden



dat subjectieve grenzen zich ‘quasi-relatief’ gedragen. De stijging houdt het midden tussen de inflatie en de stijging van de welvaart. Dit is onderzocht aan de hand van het Amerikaanse Gallup-Poll onderzoek (Citro en Michael 1995: 51). Uit dit onderzoek blijkt dat de subjectieve armoedegrens sterker stijgt dan de inflatie, maar weer langzamer dan de gemiddelde inkomensontwikkeling. In die zin vallen de subjectieve grenzen tussen absolute en de relatieve grenzen in.

#### 2.4 Huidige armoedegrenzen

In de Armoedemonitor worden de twee belangrijkste armoedegrenzen in Nederland gebruikt: de lage-inkomensgrens en de beleidsmatige armoedegrens. Naast deze twee grenzen wordt op Europees niveau vaak 60% van het mediane inkomen als grens gebruikt. De eerste grens is gebaseerd op het bijstandsniveau van het jaar 1979. In dat jaar lag de koopkracht van de bijstand op het hoogste punt. Er ligt geen duidelijk basispakket ten grondslag aan deze grens. In zekere zin is het jaar waarop de grens gebaseerd is dan ook arbitrair.

Een belangrijk voordeel van de lage-inkomensgrens is dat zij consistent toegepast wordt. Doordat er jaarlijks geïndexeerd wordt met de inflatie, is de grens goed bruikbaar voor vergelijkingen in de tijd. De gehanteerde systematiek waarborgt dat de grens niet afhankelijk is van beleidsmatige beslissingen.

Aangezien er geen duidelijk criterium is waarop de hoogte van deze grens is gebaseerd, kan op basis hiervan geen uitspraak worden gedaan in hoeverre de grens als ‘absoluut’ of ‘relatief’ gekenschetst moet worden. De koopkracht die bij deze armoedegrens hoort, is constant in de tijd. Door alleen voor de inflatie te corrigeren wordt impliciet aangenomen dat er een bepaald ‘minimaal’ consumptiepakket is dat niet verandert en dus een absoluut armoedeniveau aangeeft. Daarom zou de grens op basis van het indexatieregime gekenschetst kunnen worden als een absolute armoedegrens.

De tweede grens is de beleidsmatige grens.<sup>3</sup> Deze staat op 105% van het sociaal minimum (het bijstandsniveau) en wordt veelvuldig in beleidsdiscussies gebruikt. Het sociaal minimum is het wettelijk bestaansminimum zoals dat in de politieke besluitvorming is vastgelegd. De tekst in de bijstandswet suggereert dat het sociaal minimum een vast bedrag is. De bijstandsuitkering moet namelijk voorzien in de ‘noodzakelijke kosten van het bestaan’. Bij het vaststellen is echter niet uitgegaan van een objectief basispakket op basis van bijvoorbeeld een budgetonderzoek. De argumentatie hiervoor was dat sommige kostenposten wel geobjectiveerd zouden kunnen worden, maar dat tot het pakket ook zeer moeilijk kwantificeerbare, deels immateriële behoeften behoren. Daarom is besloten om dit niet te doen.

Het feit dat er geen duidelijk basispakket ten grondslag aan het sociaal minimum en de beleidsmatige armoedegrens ligt, geeft aan dat op basis van dit criterium ook hier niet duidelijk gesproken kan worden van een absolute of een relatieve grens. Wel is de indexering van deze armoedegrens gerelateerd aan de stijging van de welvaart. Deze grens volgt in principe de stijging van het minimumloon. Het minimumloon

is weer gekoppeld aan de ontwikkeling van de CAO-lonen (reëel ongeveer 6% in de periode 1985-2000), maar de regering kan besluiten om het minimumloon niet te indexeren.<sup>4</sup> In de afgelopen decennia is dan ook regelmatig besloten om niet te koppelen. Doordat er geen duidelijke relatie is met een vast basispakket hoeven er ook geen expliciete beslissingen genomen te worden over de samenstelling van het basispakket, wat de politieke discussie vergemakkelijkt. Wel blijkt dat hierdoor de beleidsmatige grens niet goed bruikbaar is voor vergelijkingen in de tijd, omdat politieke/beleidsmatige beslissingen het armoedepercentage kunnen beïnvloeden. Dit geldt dan met name voor de 40% huishoudens die een inkomen hebben onder de beleidsmatige grens zonder dat zij een bijstands- of AOW-uitkering krijgen.<sup>5</sup> De overige 60% van de huishoudens heeft wel een dergelijke uitkering. Bij het aanpassen van het sociaal minimum gaat hun inkomen dus gelijk op met de beleidsmatige grens. Voor de omvang van deze groep maakt een aanpassing dus weinig uit.

Wanneer wel consequent gekoppeld zou worden, zou deze armoedegrens op basis van het indexatiemechanisme gedeeltelijk als relatief gezien kunnen worden. Doordat met de loonstijging wordt geïndexeerd stijgt de grens met de welvaart en staat dus in relatie tot de gemiddelde welvaart. Maar de stijging van welvaart doordat meer mensen gaan werken of doordat men betere en hoger betaalde banen krijgt, wordt in deze grens niet meegenomen. In die zin is zij dus slechts gedeeltelijk relatief.

De Europese grens van 60% van de mediaan heeft als belangrijk voordeel dat de grens relatief eenvoudig te berekenen is en dat de cijfers vergelijkbaar zijn met andere landen in Europa. Er zijn namelijk alleen inkomensgegevens nodig en in alle Europese landen zijn die jaarlijks beschikbaar. Doordat bij deze grens nadrukkelijk gekoppeld wordt aan het mediane inkomen is zij relatief. Een nadeel is dan wel dat er geen duidelijk behoefteniveau bij de grens is gedefinieerd.

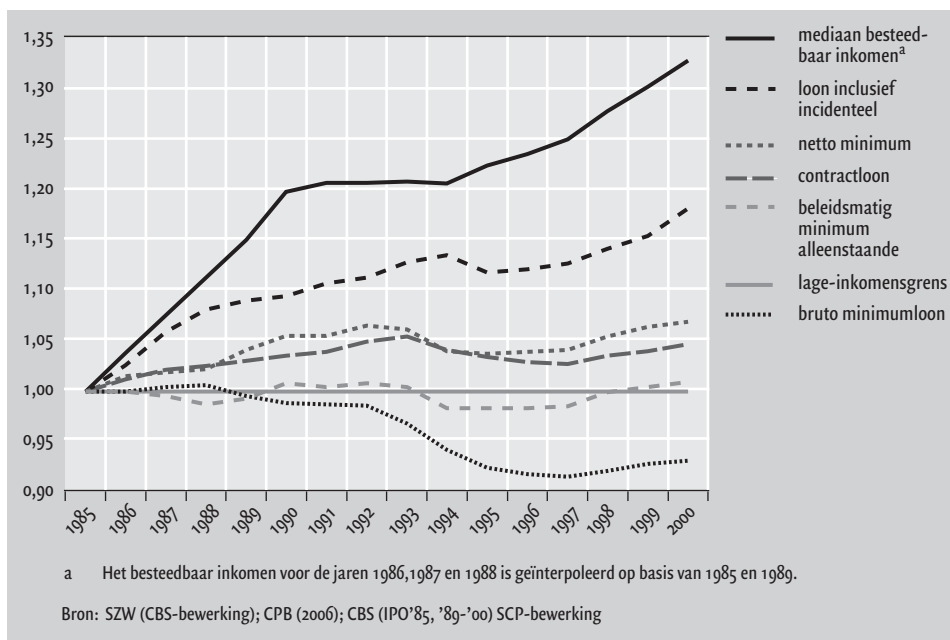
Om enig inzicht te krijgen in de feitelijke ontwikkeling van de grenzen laat figuur 2.1 de reële ontwikkeling van de lage-inkomensgrens, het sociaal minimum, het minimumloon en de lonen (exclusief en inclusief incidenteel) zien. Daarnaast is ook de ontwikkeling van het reële mediane besteedbaar inkomen in de figuur opgenomen. Dit inkomen wordt gebruikt voor de Europese grens.

In figuur 2.1 zijn verschillende lijnen te zien. Een belangrijke lijn is de rechte lijn die exact horizontaal loopt en continu 1,00 is. Deze geeft de lage-inkomensgrens weer. De lijn is recht omdat deze grens een constante koopkracht weergeeft.

Vlak boven en vlak onder de lage-inkomensgrens lopen vier lijnen die allemaal gerelateerd zijn aan de contractloonontwikkeling. De contractloonontwikkeling zelf kent een lichte stijging tot aan 1993 waarna deze reëel weer iets gaat dalen. In 2000 ligt deze reëel 5% hoger dan in 1985. Opvallend is dat het brutominimumloon met 7% gedaald is in deze periode. Een belangrijke oorzaak hiervan zijn de ontkopelingen in de periode 1986-1989 en 1993-1995. Het (bruto-)minimumloon is dus achtergebleven bij de contractloonontwikkeling en zelfs in reële termen gedaald.

Figuur 2.1

Reële ontwikkeling van lonen, besteedbaar inkomen en armoedegrenzen (in indexcijfers, 1985 = 1)



Ondanks dat het minimumloon gedaald is, zijn de gerelateerde uitkeringen niet in waarde gedaald. Met name door de lastenverlichtingen in de genoemde periode is het verschil tussen de bruto-uitkering en het nettobedrag kleiner geworden. Hierdoor is de netto-uitkering reëel met 7% gestegen. Toch is het daaraan gerelateerde besteedbaar inkomen niet zo snel gestegen, slechts met 1%. Het verschil tussen de netto-uitkering en het besteedbaar inkomen op minimumniveau zit in posten als kinderbijslag en negatieve posten zoals nominale bijdragen voor ziektekostenverzekeringen en AWBZ. Met name deze laatste posten hebben ervoor gezorgd dat het besteedbaar inkomen minder snel gestegen is dan het netto-inkomen op het sociaal minimum. De beleidsmatige grens is in de periode 1985-2000 hierdoor qua koopkracht vrijwel gelijkgebleven. Het is de vraag in hoeverre de trend uit deze periode zich in de komende decennia zal blijven voortzetten. Historisch gezien lag aan het eind van de jaren zeventig het sociaal minimum op een relatief hoog niveau. Daarnaast was er in die periode een groot financieringstekort en een hoge staatsschuld. In de periode 1985-2000 is er bewust aan gewerkt om de overheidsfinanciën onder controle te brengen, waarbij het ontkoppelingsinstrument ook regelmatig gebruikt is. Gezien de huidige stand van het financieringstekort en de staatsschuld ligt deze maatregel in de komende jaren veel minder voor de hand.

Figuur 2.1 laat zien dat de lage-inkomensgrens en de beleidsmatige grens de gemiddelde loonontwikkeling dus niet gevolgd hebben. Dit geldt wel voor de 60%-

mediaangrens. De ontwikkeling van dit mediane inkomen is onder meer afhankelijk van de contractloonontwikkeling en de incidentele loonontwikkeling. De contractloonontwikkeling volgt de CAO-loonstijgingen. Als het inkomen conform de CAO's stijgt, dan stijgt ook het gemiddelde looninkomen in Nederland. Daarnaast is er de incidentele loonontwikkeling. In Nederland is er een verschuiving te zien naar beter betaalde banen, waardoor de lonen sterker stijgen dan de gemiddelde CAO-loonstijging. Uit de figuur blijkt dat deze trend zelfs belangrijker is (13%) dan de contractloonstijging (5%). In totaal zijn de (bruto)lonen hierdoor reëel met 18% gestegen.

Het besteedbaar huishoudeninkomen is in die periode (reëel) zelfs nog sneller gestegen: met 32%. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Allereerst zijn in die periode de belasting- en premietarieven verlaagd waardoor men netto meer overhoudt. Daarnaast zijn meer vrouwen gaan werken. Als meer mensen gaan werken (of meer uren per week werken) dan stijgt het gemiddelde huishoudeninkomen ook. Verder is ook de stijging van de welvaart door de hogere vermogens van belang, waardoor men meer rente en dividend ontvangt. Ook het hogere eigenwoningbezit zorgt voor een stijging van het inkomen, doordat de economische huurwaarde meetelt in het besteedbaar inkomen. Daarnaast speelt de huishoudenverdunding een rol. Doordat mensen steeds vaker alleen leven, wordt het inkomen verdeeld over meer huishoudens. Hierdoor daalt de gemiddelde welvaart per huishouden. Per saldo is het gemiddelde (gestandaardiseerde) huishoudeninkomen uiteindelijk sneller gestegen dan de huidige armoedegrenzen.

## 2.5 Conclusie

Dit hoofdstuk laat zien dat er verschillende mogelijke benaderingen zijn om een armoedegrens te definiëren. Bij een absolute benadering wordt uitgegaan van een minimaal goederenpakket dat een huishouden nodig heeft. Een probleem hierbij is dat de definiëring van het goederenpakket vaak moeilijk is en dat de aanpassing in de tijd de nodige problemen geeft. Het voordeel van een relatieve grens is dat deze eenvoudig te berekenen is. Toch blijft het probleem dat de relatie met de minimaal noodzakelijke behoeften niet duidelijk is. Daarnaast meet een relatieve grens in wezen de inkomensongelijkheid en niet het aantal mensen dat een te laag inkomen heeft om het noodzakelijke aan te schaffen.

Bij de huidige drie grenzen, de lage-inkomensgrens, de beleidsmatige grens en de 60%-mediaangrens, mist men de relatie met de minimale behoeften van een huishouden.

## Noten

- 1 Dit is niet altijd het geval. Er zijn enkele methoden waarbij het inkomen niet als uitgangspunt wordt genomen. Een bekende benadering is om aan mensen te vragen in hoeverre zij zich bepaalde dingen niet kunnen veroorloven (Towsend 1979). Hierbij moet gedacht worden aan het niet hebben van een warme maaltijd per dag of het ontbreken van goede verwarming. Als men meerdere dingen mist omdat men te weinig inkomen heeft, dan spreekt men in deze benadering van armoede. Dit is in overeenstemming met de benadering van Slesnick (2001). Hij meet hoeveel mensen consumeren in plaats van hoeveel inkomen ze hebben. Huishoudens die weinig consumeren worden hierbij als arm gezien. Een derde benadering is om rechtstreeks te vragen of iemand zich arm voelt. Wanneer dit zo is, dan spreekt men van armoede.
- 2 Er bestaat nog een andere subjectieve methode om armoede te meten. Hierbij wordt aan de respondenten rechtstreeks gevraagd of men zich arm voelt of niet rond kan komen. De groep die hierop bevestigend antwoordt wordt dan als arm gezien. Op deze methode wordt in dit hoofdstuk niet verder ingegaan.
- 3 Het percentage van 105% is gekozen om er zeker van te zijn dat alle huishoudens met een inkomen op het minimum geselecteerd worden.
- 4 Dit is geregeld in de Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheden.
- 5 Dit cijfer is berekend op basis van het Inkomenspanelonderzoek 2002.

## 3 Een alternatief: de NAS-methode

### 3.1 Een nieuwe grens

De beleidsmatige grens volgt de welvaartsontwikkeling in beperkte mate en de lage-inkomensgrens in het geheel niet. De 60%-mediaangrens is wel gerelateerd aan het inkomen, maar de sterke stijging van dit inkomen doet de vraag rijzen of deze stijging wel overeenkomt met de behoeften van mensen aan de onderkant van de samenleving. Een ander probleem is dat de drie verschillende grenzen geen duidelijke relatie hebben met de noodzakelijke kosten van het bestaan.

In dit kader biedt het concept van de Panel of Poverty and Family Assistance van de National Academy of Sciences (NAS) interessante aanknopingspunten (Citro en Michael 1995). Deze commissie heeft voor de Amerikaanse overheid een methodiek ontwikkeld voor een nieuwe armoedegrens. In het rapport worden 27 aanbevelingen gedaan voor het meten van armoede. Hierbij wordt onder andere ingegaan op de inkomensdefinitie, het vergelijkbaar maken van inkomens van verschillende huishoudentypen en de vraag of er regionale verschillen zijn met betrekking tot armoede. Een van de belangrijkste aanbevelingen is de overgang van het bruto-inkomen naar het besteedbaar inkomen. Doordat in de Verenigde Staten het bruto-inkomen als grondslag geldt voor de armoedegrens worden effecten van belastingmaatregelen, voedselbonnen, ziektekostenverzekeringen, enzovoort niet verwerkt in de armoedegrens. Daarom beveelt de NAS-commissie het besteedbaar inkomen als criterium aan. In Nederland is het al sinds lange tijd gebruikelijk om deze inkomensdefinitie te hanteren, alhoewel bij de toepassing ervan soms verschillende definities gebruikt worden.<sup>1</sup>

De belangrijkste aanbeveling is de introductie van een nieuwe armoedegrens. Zoals eerder genoemd wordt in de Verenigde Staten gebruikgemaakt van een armoedegrens uit 1963. Deze is ontwikkeld door de econome Orshansky en wordt door velen als verouderd gezien. Mede doordat er geïndexeerd wordt met de inflatie, is de grens in de loop van de tijd steeds verder af komen te staan van de gemiddelde welvaart in de Verenigde Staten. Als gevolg hiervan wordt het huidige niveau van de armoedegrens als relatief laag beschouwd. Daarnaast was er duidelijke kritiek op de verschillen tussen de huishoudentypen. Zo worden in enkele gevallen de kosten van een kind hoger ingeschat dan de kosten van een volwassene.

Het advies heeft tot op de dag van vandaag niet geleid tot een herdefiniëring van de armoedegrens. Een verschil met Nederland is dat enkele sociale-zekerheidsregelingen in de Verenigde Staten gebaseerd zijn op de officiële armoedegrens. De invoering van een nieuwe grens zou aanmerkelijke implicaties kunnen hebben. Het rapport gaat dus niet alleen over een herdefiniëring van een armoedegrens voor statistische

doeleinden, maar ook over een herdefiniëring van het Amerikaanse ‘sociaal minimum’. De gevolgen van deze verandering zijn dus aanmerkelijk groter, met name omdat sommige huishoudens erop vooruit en andere erop achteruit zouden kunnen gaan.

Uitgangspunt van de Amerikaanse methode is dat de noodzakelijke uitgaven van een huishouden bestaan uit voedsel, kleding, woning, plus een klein beetje extra (‘food, clothing, and shelter, plus a little more’). Daarom begint deze methode met het vaststellen van het basispakket. In dit pakket zijn de meest noodzakelijke kosten zoals voeding,<sup>2</sup> kleding en woning opgenomen, de zogenaamde basisbestedingen. Daarna wordt er een minimaal basisbudget vastgesteld. Dit doet de NAS door een vast percentage te nemen (rond de 70%-80%) van de mediane bestedingen aan het basispakket van een bepaald referentiehuishouden (in de Verenigde Staten een paar met twee kinderen). Dit is de basisfactor. Ten slotte wordt het basisbudget nog met een klein percentage (ongeveer 15% à 25%) verhoogd om te voorzien in de overige kosten (‘plus a little more’). Dit geeft de armoedegrens voor het referentiehuishouden. Omzetting van de grens naar andere huishoudentypen gebeurt met vaste equivalentiefactoren. Deze equivalentiefactoren verschillen sterk van de ‘oude’ Amerikaanse equivalentiefactoren.

### 3.2 De indexatie van de grens

Deze grens is dus gekoppeld aan de ontwikkeling van de bestedingen aan voedsel, kleding en woning. Een belangrijke eigenschap van deze grens is dat wanneer in de samenleving meer besteed wordt aan deze noodzakelijke uitgaven, de grens automatisch meestijgt. Wanneer in de samenleving juist meer besteed wordt aan luxe zaken zoals vakanties en dergelijke, dan zal de grens niet meestijgen. Dit betekent dat bij een stijging van de welvaart de armoedegrens maar gedeeltelijk meestijgt.<sup>3</sup> Op basis van het indexeringmechanisme karakteriseert de NAS de grens als ‘quasi-relatief’ omdat zij niet volledig meestijgt met de welvaartsontwikkeling. Citro en Michael (1995: 51) hebben berekend dat bij een groei van de welvaart met 1%, de armoedegrens met 0,65% stijgt.<sup>4</sup> De grens geeft daarmee een alternatief voor de keuze tussen een louter absolute of een louter relatieve grens. Een belangrijk argument van de NAS is dat deze stijging ongeveer overeenkomt met de ‘quasi-relatieve’ stijging van de subjectieve armoedegrenzen. Het indexatieregime sluit daarmee aan bij wat de publieke opinie als adequaat ervaart.

De NAS adviseert de indexatie te baseren op de basisbestedingen van één type huishouden. Dit ‘referentiehuishouden’ is in de Verenigde Staten een paar met twee kinderen. Een belangrijke reden om te kiezen voor een referentiehuishouden is dat veranderingen in de bevolkingssamenstelling dan niet de indexatie beïnvloeden. Een voorbeeld zou kunnen zijn de huishoudenverdunning. Alleenstaanden hebben in het algemeen een lager inkomen en besteden daardoor minder aan de basisbeste-

dingen (in absolute bedragen). Wanneer deze groep relatief groeit, zal het gemiddelde bedrag dus dalen. Door een referentiehuishouden te kiezen kan dit effect voorkomen worden.

De NAS beargumenteert dat een dergelijke grens beter voldoet dan een absolute grens of een volledig relatieve grens. Een belangrijk voordeel ten opzichte van de absolute grenzen is dat deze nieuwe methode ervoor zorgt dat de armoedegrens aanmerkelijk minder vaak aangepast hoeft te worden dan een absolute grens.<sup>2</sup> Deze grens neemt daarbij automatisch alle aspecten van een stijging van de welvaart mee. Niet alleen de gemiddelde loonstijging (zoals bij het sociaal minimum) wordt verdisconteerd, maar ook de stijging van de welvaart door een hogere arbeidsparticipatie, de incidentele loonontwikkeling of hogere vermogensinkomsten. Een nadeel is wel dat de grens in theorie ook zal kunnen dalen. Wanneer in een laagconjunctuur de bestedingen aan het basispakket kleiner worden, zal de grens in theorie moeten dalen. Dit is vooral relevant als de sociale uitkeringen gekoppeld zijn aan de armoedegrens, wat in de Verenigde Staten het geval is.

Daarom adviseert de NAS de armoedegrens te baseren op de bestedingen van drie jaren: het onderzoeksjaar en de twee voorafgaande jaren. Een belangrijk voordeel hiervan is dat eventuele jaarlijkse fluctuaties hierdoor niet direct in de armoedegrens doorvertaald worden maar pas op de iets langere termijn (Citro and Michael 1995: 51). Andersom zorgt een driejaargemiddelde er ook voor dat de kans dat de armoedegrens in een jaar naar beneden moet worden aangepast relatief klein is. Tot slot merkt de NAS op dat in het geval van een daling de armoedegrens tijdelijk constant gehouden zou kunnen worden. Aangezien in Nederland de armoedegrens niet gebruikt wordt om uitkeringen of toelagen op te baseren, zal een nominale daling van de grens hier minder een probleem zijn.

Doordat uitgegaan wordt van drie jaren zal een eventuele opleving van de economie pas vertraagd in de armoedegrens doorwerken. Hetzelfde geldt voor beleidsmaatregelen. Als de regering bijvoorbeeld de belastingtarieven wijzigt zodat alle huishoudens meer te besteden hebben, zullen huishoudens (enigszins vertraagd) hun bestedingen aanpassen. Doordat daarnaast uitgegaan wordt van de bestedingen over drie jaren, betekent dit dat een koopkrachtverbetering in het desbetreffende jaar relatief weinig invloed zal hebben op de armoedegrens. Wel zal de koopkrachtverbetering volledig in de inkomens van het jaar verwerkt zijn. Per saldo zal hierdoor in dat jaar het armoedepercentage dalen. In de loop van de jaren daarna zal de grens wel (quasi-relatief) meestijgen, zodat het armoedepercentage hierdoor weer iets zal stijgen.

De NAS-methode is daarnaast duidelijker gekoppeld aan de gemiddelde welvaartsontwikkeling dan het huidige sociaal minimum. Niet alleen de reguliere loonstijgingen, maar ook andere welvaartsverhogende aspecten zoals een hogere arbeidsparticipatie, incidentele loonontwikkeling, vermogensontwikkeling, enzo-



voort verhogen het besteedbaar inkomen en daarmee de basisbestedingen. Wel geldt dat alleen de bestedingen aan het basispakket van belang worden geacht, waardoor de grens in theorie minder snel stijgt dan wanneer zij volledig gekoppeld wordt aan de gemiddelde welvaartsontwikkeling.

### 3.3 Hoogte van de grens

Een andere belangrijke vraag is de (initiële) hoogte van de grens. In het rapport geeft de NAS aan dit aspect in wezen niet het kernpunt van zijn analyse te vinden. Dit ligt meer in het indexatieregime dat gehanteerd zou moeten worden: 'Whatever level is selected for the initial threshold, the key point of our procedure is how that level is updated over time.' (Citro and Michael 1995: 57). De methode van de NAS biedt dan ook geen duidelijk criterium voor het bepalen van een initiële hoogte van de grens.

In zijn studie geeft de NAS wel bepaalde grenzen waartussen de armoedegrens zou moeten liggen. Om deze te bepalen heeft hij gekeken naar diverse andere armoedegrenzen. Zo heeft de NAS de methode van Orshansky toegepast op nieuwe gegevens uit 1993. Ook is er gekeken naar de hoogte van de armoedegrenzen op basis van enkele andere budgetmethoden. Daarnaast zijn ook enkele relatieve en subjectieve armoedegrenzen berekend. Vrijwel al deze grenzen liggen duidelijk hoger dan de officiële grens (tussen de 21% en 57% hoger). Met het analyseren van diverse grenzen maakt de NAS dus geen duidelijke keuze in hoeverre het initiële niveau een absoluut karakter (geijkt op basis van behoeften van een huishouden) of een relatief karakter zou moeten hebben (gerelateerd aan de algemene welvaart in de maatschappij).

Opvallend is dat de NAS toch relatief bescheiden onder- en bovengrenzen voor de nieuwe armoedegrens noemt. In een lage variant zou de armoedegrens slechts 14% hoger zijn dan de huidige officiële grens en in de hoge variant is de armoedegrens 33% hoger. In de lage variant wordt de grens dan bepaald op 78% van de mediane bestedingen aan het basispakket met daarbij een opslag van 15% voor de extra kosten. Deze 78% komt overeen met het 30ste percentiel aan bestedingen van het basispakket. De opslagfactor bevat dan alleen de helft van de kosten voor vervoer en lichamelijke verzorging.<sup>3</sup> In een hoge variant wordt de armoedegrens bepaald op 83% van de mediane bestedingen en met een opslagfactor van 25%. De 83% komt dan overeen met het 35ste percentiel aan bestedingen aan het basispakket en de opslagfactor geeft dan de helft van de kosten van vervoer, lichamelijke verzorging en persoonlijke ontwikkeling weer.

### 3.4 Inkomensdefinitie

Naast de nieuwe indexeringssystematiek geeft de Amerikaanse studie ook een advies over het inkomensbegrip dat gehanteerd zou moeten worden om te bepalen of een huishouden arm is. Een belangrijke aanbeveling is dat het inkomensbegrip gedefini-

eerd zou moeten worden als het *money and near-money disposable income*. Een belangrijk verschil met de oude inkomensdefinitie is dat niet meer het bruto-inkomen (inclusief inkomsten uit vermogen en eigen woning) van belang is, maar het besteedbaar inkomen. Dit betekent dat de effecten van een belastingverhoging of een verandering in de sociale-zekerheidspremies meegenomen worden bij de bepaling van het inkomen. De overgang naar het besteedbaar inkomen is in de wetenschappelijke literatuur gebruikelijk en ook in Nederland wordt het besteedbaar inkomen in het algemeen al gebruikt om de armoedecijfers te bepalen, alhoewel hierbij enkele definitieverschillen bestaan.

In zijn advies voegt de NAS eraan toe dat ook *near-money* inkomenselementen aan het besteedbaar inkomen toegevoegd zouden moeten worden, zoals voedselbonnen, gesubsidieerde huisvesting, schoollunches, of bijdrages voor het betalen van de energienota.<sup>7</sup> Hiermee verbreden zij het inkomensbegrip tot niet alleen het vrij besteedbaar inkomen, maar ook in-natura bijdragen of subsidies die specifiek gedaan worden voor een bepaalde uitgave. Een belangrijke gedachte achter deze argumentatie is dat eigenlijk gemeten zou moeten worden hoeveel een huishouden consumeert in plaats van hoe groot het inkomen is.<sup>8</sup> Dat zou dan een betere indicator voor de welvaart zijn. Impliciet geeft de NAS daarmee aan dat het wenselijk is om zoveel mogelijk gebruik te maken van het 'tertiaire inkomen' in plaats van het 'secundaire' inkomen. Het belangrijkste verschil tussen deze twee is de subsidie voor 'gebonden' uitgaven. Dit zijn subsidies die specifiek gedaan worden voor specifieke uitgaven, zoals in Nederland de bijzondere bijstand, huursubsidie en de tegemoetkoming studiekosten. Deze subsidies verhogen de welvaart van een huishouden, maar niet het vrij besteedbaar inkomen. De NAS adviseert in haar rapport deze elementen mee te nemen bij de bepaling van de armoedegrens.

Daarnaast dienen de kosten van de ziektekostenverzekering en de *out-of-pocket*-bestedingen aan ziektekosten in de visie van de NAS van het besteedbaar inkomen afgetrokken te worden.<sup>9</sup> De argumentatie om beide kostenposten mee te nemen volgt uit het gegeven dat de *out-of-pocket*-uitgaven vaak gerelateerd zijn aan de dekking van de ziektekostenverzekering (Citro and Michael 1995: 225) en dus ook aan de hoogte van de premie en het gekozen eigen risico. Wel erkennen ze daarbij het probleem dat een deel van de *out-of-pocket*-uitgaven niet volledig medisch noodzakelijk zijn, zodat deze eigenlijk niet van het besteedbaar inkomen afgetrokken zouden mogen worden.

Ook de arbeidsgelateerde kosten, zoals de kosten van kinderopvang, vervoer, enzovoort zouden van het besteedbaar inkomen afgetrokken moeten worden. Bij de kinderopvangkosten zou het dan moeten gaan om de werkelijke kosten. De overige kostenposten zouden via een forfait geregeld moeten worden. Zo wordt recht gedaan aan de verschillen in kosten tussen werkenden en niet-werkenden. Tot slot zou ook de betaalde alimentatie afgetrokken moeten worden van het besteedbaar inkomen.

### 3.5 Verschillen tussen huishoudens

Bij het vaststellen van de percentages gaat de NAS uit van een referentiehuishouden. Zoals gezegd is dit in de Verenigde Staten een gezin met twee kinderen. Qua aantal huishoudens is dit niet het meest voorkomende huishoudentype (alleenstaanden en paren zonder kinderen komen vaker voor), maar als gekeken wordt naar het aantal personen dat in een dergelijk huishouden leeft, dan is dit wel de belangrijkste huishoudenvorm. De NAS wijst erop dat het beter is om een huishoudentype te kiezen dat tussen andere huishoudenvormen in ligt. Een alleenstaande of een gezin met veel kinderen voldoet daar niet aan (Citra and Michael 1995: 44).

Extrapolatie naar andere huishoudentypen gebeurt in principe met behulp van equivalentiefactoren. De NAS stelt hierbij een formule voor waarbij de kosten van volwassenen en kinderen verschillen. Een belangrijke eigenschap van de formule is dat een extra persoon in een huishouden relatief steeds minder kosten met zich meebrengt. Voor de Amerikaanse situatie is dit een belangrijke verandering ten opzichte van de oude grens. In de oude grens kon het voorkomen dat een extra kind in een huishouden meer zou kosten dan een extra volwassene. Met de formule van de NAS is die situatie uitgesloten.

De exacte formule is  $E = (V + aK)^b$  waarbij V en K het aantal volwassenen, respectievelijk het aantal kinderen is. De parameters a en b zijn kleiner dan 1. Doordat a kleiner is dan 1 tellen kinderen minder zwaar mee dan volwassenen. Doordat b kleiner is dan 1 telt elk extra persoon minder zwaar mee in de kosten. De NAS adviseert hierbij dat a 0,70 is en b tussen de 0,65 en 0,75 valt.

### 3.6 Presentatie van armoedepercentages

Een minder belangrijk aspect van de armoedegrens, maar toch zeker interessant om te analyseren, is de presentatie van de armoedecijfers. In de huidige statistieken wordt het armoedepercentage uitgedrukt als het percentage huishoudens dat in armoede leeft. Daarmee wordt aangesloten bij de analyse-eenheid in armoedeonderzoek: het huishouden.

Alhoewel dit methodologisch correct is, wijst de NAS erop dat hierdoor armoedepercentages misleidend kunnen zijn omdat in het spraakgebruik vaak gebruikgemaakt wordt van percentages in termen van de bevolking (Citra en Michael 1995: 307). De NAS geeft hiervoor een voorbeeld aan de hand van Ruggles (1990: 123). In de Verenigde Staten is de armoede onder ouderen, gemeten op basis van het hoofd van het huishouden, hoger dan gemiddeld. Als echter gekeken zou worden op basis van personen, dan is de armoede onder ouderen lager dan gemiddeld. Arme ouderen leven namelijk vaker in kleine huishoudens. Bij jongeren zijn het vaak de grotere huishoudens die onder de armoedegrens leven. Het beeld van de armoede kan vertekend zijn doordat gemeten wordt in huishoudens en geassocieerd wordt op basis van het hoofd van het huishouden.

Een tweede punt dat de NAS noemt is dat bij longitudinale analyses noodzakelijkerwijs op persoonsniveau overgegaan moet worden, omdat een 'huishouden' in de loop van de tijd kan veranderen. Door over te gaan op percentages op basis van personen, kan ook beter aangesloten worden bij de officiële statistieken.

### 3.7 Voor- en nadelen van de nieuwe grens

Resumerend liggen de theoretische voordelen van deze armoedegrens met name in de relatie met de bestedingen aan noodzakelijke goederen, terwijl er toch geen gedetailleerd goederenpakket wordt gedefinieerd. Door de relatie met de basisbehoeften houdt de grens qua indexatieregime het midden tussen een absolute grens en een relatieve grens. Dit indexatieregime past daarmee naar verwachting beter bij de ontwikkeling van de behoeften van minima dan de absolute of een relatieve grens. Een belangrijk voordeel is dat hierdoor de grens in principe ook voor langere tijd bruikbaar is. Daarnaast is er sprake van een consistent indexatiemechanisme dat niet beïnvloed wordt door politieke of beleidsbeslissingen.

Een ander voordeel is dat het een aansprekend concept is. De definiëring van het basispakket is relatief eenvoudig uit te leggen (voedsel, kleding en woning) en het feit dat er rekening gehouden wordt met een extra opslagfactor voor overige bestedingen geeft een duidelijk beeld van de opbouw van de grens. De acceptatie van deze grens zal hierdoor relatief groot zijn.

Er zijn ook nadelen. Als belangrijkste minpunt kan gelden dat ook deze methode geen duidelijk criterium biedt om de hoogte van de grens te bepalen. De NAS beargumenteert dat dit ook niet het kernpunt van zijn methode is. Toch kan hier een belangrijke kanttekening bij geplaatst worden. De (initiële) hoogte van een armoedegrens is wel degelijk relevant in de politieke discussie. Een hoge armoedegrens geeft een hoger aantal armen, waardoor armoede in de politieke discussie als een relevanter probleem aangemerkt zal worden. Daarnaast bepaalt de (initiële) hoogte van de grens ook de samenstelling van de groep armen. Bij een relatief hoge grens zal de armoedegroep relatief rijker zijn dan bij een lage grens. Ook de verhouding tussen arme uitkeringsgerechtigden en arme werkenden kan sterk veranderen met de hoogte van de armoedegrens.

De NAS heeft het probleem van de initiële hoogte van de grens pragmatisch opgelost door verschillende grenzen te berekenen. Daarbij is zowel gekeken naar budgetmethodes, relatieve grenzen zoals  $x\%$  van het mediane inkomen en subjectieve grenzen, waarna slechts een onder- en een bovengrens is genoemd. Het is hierdoor niet duidelijk in hoeverre de initiële NAS-grens gekenschetst moet worden als absoluut of relatief.

Dit laatste is mede het gevolg van het feit dat er aan deze grens geen duidelijke theoretische fundering ten grondslag ligt. De hele methode oogt gedegen en de gemaakte keuzes worden adequaat beargumenteerd, maar er is geen theoretische fundering aanwezig, noch een afleiding dat deze grens op een bepaalde wijze

‘optimaal’ is. Zo wordt het concept van ‘quasi-relativiteit’ beargumenteerd vanuit de gedachte dat de subjectieve armoedemaatstaven zich ‘quasi-relatief’ in de tijd gedragen. Hetzelfde geldt voor de koppeling aan de basisbestedingen. Empirisch blijkt dat beide ongeveer dezelfde mate van ‘quasi-relativiteit’ hebben. Maar er wordt geen enkele afleiding gegeven waaruit dit theoretisch te verwachten valt en of dat ook in de toekomst zo zal zijn. De NAS heeft dus op pragmatische wijze een nieuwe methode voorgesteld, met daarbij een gedegen verhandeling over de afwegingen die gemaakt moeten worden. Uiteindelijk blijft de methode redelijk arbitrair en voor discussie vatbaar.

Zo lijkt de keuze van de omvang van het basispakket op het eerste gezicht redelijk adequaat. Toch kunnen ook hier kanttekeningen bij geplaatst worden. De bestedingen aan voedsel, kleding en woning hebben niet altijd een noodzakelijk karakter. In de post woning zitten de kosten voor energie en woonverzekeringen, maar ook de kosten van luxe zaken als magnetron en wasdroger. Er zou gediscussieerd kunnen worden over in hoeverre al deze dingen volledig noodzakelijk zijn. Daartegenover staat dat de post verzekeringen (bv. een WA-verzekering) niet onder een van de ‘basisbestedingen’ valt.

Een ander kritiekpunt kan zijn dat de indexatie gekoppeld is aan de mediane bestedingen aan het basispakket, doordat telkens een vast percentage van de mediane bestedingen genomen wordt om de armoedegrens te bepalen. De NAS beargumenteert deze keuze vanuit het quasi-relatieve aspect van de grens. Daarentegen hoeft de ontwikkeling van deze bestedingen op zich niets te zeggen over de ontwikkeling van de behoeften. Wanneer bijvoorbeeld de middenklasse door middel van belastingverlagingen meer kan besteden, zullen ook de mediane bestedingen aan het basispakket stijgen, wat weer de armoedegrens beïnvloedt. Dit kan gebeuren zonder dat de daadwerkelijke behoeften van de laagste inkomensgroep gestegen zijn.

Een derde nadeel is de keuze van een bepaald referentiehuishouden. Het is goed mogelijk dat de welvaartsontwikkeling van het referentiehuishouden sterk afwijkt van de andere huishoudentypen. Een voorbeeld is de paren ten opzichte van de alleenstaanden. In Nederland is bijvoorbeeld bij de paren de arbeidsparticipatie van vrouwen in de afgelopen jaren sterk gestegen, waardoor het gemiddelde huishoudeninkomen sterker gestegen is dan dat van alleenstaanden. Daarnaast hebben samenwonenden ook vaker een eigen woning. Hierdoor hebben zij kunnen profiteren van de stijgende huizenprijzen, terwijl de (gemiddelde) alleenstaande dit voordeel aan zich voorbij heeft moeten laten gaan. Hierdoor kan de keuze van een referentiehuishouden de ontwikkeling van de grens sterk beïnvloeden. Daarnaast kan de vraag gesteld worden of elk huishoudentype wel dezelfde ontwikkeling doormaakt.

### 3.8 Onderzoeksvragen

In het voorgaande hoofdstuk is aangegeven welke theoretische voor- en nadelen de NAS-methodiek heeft. In de rest van dit hoofdstuk zal gekeken worden naar de praktijk van de nieuwe methode, door de methode toe te passen op de periode 1985

tot 2000. Dit zijn de jaren waarover het budgetonderzoek beschikbaar is, zodat de methode toegepast kan worden.

Allereerst zal ingegaan moeten worden op de inkomensdefinitie. In de huidige situatie gelden voor zowel de lage-inkomensgrens als de beleidsmatige grens andere inkomensdefinities. Gekeken zal moeten worden in hoeverre deze definities overeenkomen met het NAS-advies en in hoeverre wijzigingen wenselijk zijn. Daarnaast adviseert de NAS de grenzen voor de overige huishoudentypen via equivalentiefactoren te bepalen. De vraag is welke equivalentiefactoren dit zouden moeten zijn. Ook zal ingegaan moeten worden op het advies om de armoedecijfers in personen te presenteren in plaats van huishoudens.

Een volgende belangrijke vraag is de wenselijkheid van een quasi-relatieve indexatie. Hierbij kan bijvoorbeeld gekeken worden naar subjectieve armoedemaatstaven in Nederland of naar de budgetplaatjes van het Nibud. Als deze ook een duidelijk (quasi-)relatieve ontwikkeling laten zien, dan geeft dit aan dat een dergelijke grens wenselijk is. Daarnaast moet bekeken worden of de nieuwe methode inderdaad quasi-relatief is. Als dit zo is, dan kan gesteld worden dat het indexatieregime aansluit bij de ontwikkeling van de behoeften van huishoudens.

Een andere vraag is de hoogte van de nieuwe armoedegrens. Zoals gezegd volgt uit de methode van de NAS niet exact de hoogte van de armoedegrens. Toch is de (initiële) hoogte van de grens een belangrijke onderzoeksvraag omdat dit de omvang van de armoedegroep en daarmee de maatschappelijke relevantie van armoede zal bepalen. Daarom zal gekeken moeten worden wat een adequate (initiële) hoogte van de nieuwe grens is.

Tot slot zal ook worden gekeken naar de resulterende armoedepercentages.

## Noten

- 1 Het rapport *Inkomen verdeeld* (Pommer et al. 2003: 26-28) behandelt de theoretische achtergrond van het begrip ‘besteedbaar inkomen’ en geeft een overzicht van de defini-tieverschillen tussen het CBS, CPB, en SCP.
- 2 De auteurs merken daarbij op dat alcoholische dranken niet tot de categorie voeding behoren.
- 3 Dit komt omdat in het basispakket met name ‘inferieure’ goederen zitten. Wanneer de welvaart stijgt, dan worden juist deze goederen *relatief* minder geconsumeerd.
- 4 Dit is berekend voor de periode 1960-1991.
- 5 Overigens adviseert de NAS dat de armoedegrens elke tien jaar opnieuw zou moeten worden bezien op alle aspecten van de grens: inkomensdefinitie, indexatie, hoogte, equivalentiefactoren, verschillen tussen groepen, te gebruiken gegevens, enzovoort.
- 6 In het Amerikaanse budgetonderzoek kan geen onderscheid gemaakt worden tussen de kosten van woon-werkverkeer en vervoer voor ontspanning, enzovoort. Daarom heeft de NAS arbitrair gekozen om de helft van de transportkosten in het overig budget op te nemen (Citro and Michael 1995: 151). De NAS ziet de eerste kosten als beroepskosten en deze zouden in hun visie ook afgetrokken moeten worden van het inkomen. De andere helft zou dan in de multiplier opgenomen moeten worden. Ook in het Budgetonderzoek van het CBS worden de kosten van woon-werkverkeer niet apart bijgehouden. Daarom is ook hier de helft van de vervoerskosten toegevoegd.
- 7 Dit heeft betrekking op het Low Income Home Energy Assistance Program. Dit is een regeling waarbij huishoudens met een laag inkomen een bijdrage krijgen voor hun energiekosten.
- 8 Dit ligt ook meer op een lijn met de gedachte dat consumptie een betere indicator is voor het ‘permanente inkomen’ dan het inkomen (zie Friedman 1957; Jorgenson en Slesnick 1987; Slesnick 2001). Huishoudens zullen namelijk meer op basis van dit per-manente inkomen hun bestedingen doen. Wel past hierbij de kanttekening dat dit met name zal gelden voor huishoudens die kunnen sparen of lenen. Huishoudens rond de armoedegrens kunnen vaak beperkt lenen of sparen waardoor hun consumptie in een jaar vrijwel geheel bepaald wordt door het inkomen.
- 9 De NAS neemt hiermee afstand van de methodiek om het ‘profijt’ van de gezondheidszorg mee te nemen in de inkomensdefinitie. Dit zou leiden tot de situatie dat mensen die veel medische voorzieningen nodig hebben (ouderen, arbeidsongeschikten) als ‘rijk’ worden betiteld omdat zij veel ontvangen aan gezondheidszorg.



## 4 De bepaling van armoede

Iemand is arm als zijn inkomen lager is dan de armoedegrens. Dit lijkt een duidelijke uitspraak, maar wanneer de details ingevuld moeten worden, dan blijkt dat deze uitspraak nog redelijk complex is. Uit hoofdstuk 2 is al gebleken dat verschillende inkomensdefinities gebruikt worden bij de lage-inkomensgrens en de beleidsmatige grens. Voordat een armoedegrens bepaald kan worden, zal daarom eerst bepaald moeten worden welk inkomensbegrip het beste is om armoede te bepalen. Naast het inkomensbegrip is het ook belangrijk om te bepalen hoe omgegaan moet worden met verschillen in de grootte van een huishouden. Een paar met meerdere kinderen zal moeilijker rond kunnen komen met een bepaald bedrag dan een alleenstaande. Ook hierover zal nagedacht moeten worden voordat een armoedegrens vastgesteld kan worden. Dit hoofdstuk gaat daarom in op het te hanteren inkomensbegrip en de equivalentiefactoren, alsmede de wijze van presentatie.

### 4.1 Het inkomensbegrip

Zoals in hoofdstuk 3 werd aangegeven, wordt in de Verenigde Staten het bruto-inkomen gebruikt om de armoedegrenzen te bepalen. De NAS adviseert om over te gaan naar het besteedbaar inkomen (*money and near-money disposable income*). Dit zorgt ervoor dat de groep armen een aanzienlijke wijziging ondergaat. In de Amerikaanse literatuur is hierover dan ook relatief veel geschreven. Zo gaan Nord en Cook (1995) in op de effecten voor het platteland. Short (2005) behandelt veel meer karakteristieken zoals verschillen in armoedepercentages qua leeftijd, geslacht, ras en gezondheid.

In Nederland wordt bij het bepalen van de armoedegrenzen al uitgegaan van het besteedbaar inkomen, wat ook wel het 'secundaire' inkomen genoemd wordt.<sup>1</sup> Met name dit inkomensbegrip is belangrijk in politieke discussies, aangezien het refereert aan het inkomen dat een huishouden vrij kan besteden (Hicks 1969) en daarmee de koopkracht van een huishouden weergeeft. Dit inkomen wordt echter niet altijd hetzelfde gedefinieerd. Zo wordt bij de beleidsmatige grens uitgegaan van het 'sociaal minimum'. Dit begrip gaat uit van een inkomen exclusief kinderbijslag, huursubsidie en overige gebonden uitkeringen zoals de tegemoetkoming in studiekosten en de premie eigen woning/koopsubsidie.<sup>2</sup> Bij de lage-inkomensgrens worden de meeste van deze componenten wel meegenomen in de definitie van het inkomen; alleen de huursubsidie wordt niet meegerekend.

In het verleden zijn pogingen gedaan om de inkomensbegrippen van de verschillende instellingen in Nederland (CBS, CPB, SCP, ministerie van SZW) meer op elkaar af te stemmen. Dit heeft geleid tot een nadere afstemming van de begrippen 'primaire' en 'secundaire' inkomen (Bruinooie en Van de Donk 1993). Zo wordt bij de behandeling van de eigen woning uitgegaan van de huurwaarde. Daarnaast worden



de reis- en beroepskosten niet meer in mindering gebracht op het inkomen omdat deze gegevens niet betrouwbaar gemeten of bijgeschat kunnen worden. Toch is hiermee de discussie niet volledig voorbij. In Pommer et al. (2003) worden de verschillen tussen het CPB, SCP en het CBS beschreven. De verschillende behandeling hangt vaak samen met de beoordeling of een inkomenspost een 'gebonden inkomensbron' is of niet. Vooral bij de inkomensafhankelijke gebonden uitkeringen is dit een belangrijk punt van discussie. Een tweede punt van discussie is de behandeling van bepaalde kostenposten zoals ziekte- en kinderopvangkosten. Vaak is een extra complicerende factor de beschikbaarheid van de gegevens. Een voorbeeld hiervan zijn de vergoedingen door de werkgever. In veel gevallen is niet bekend hoeveel een werknemer vergoed krijgt voor bepaalde kostenposten, terwijl sommige van deze vergoedingen wel tot het inkomensbegrip gerekend zouden kunnen worden. Een uitgebreidere behandeling van de achterliggende inkomensbegrippen staat in naar Bruinooge en Van de Donk (1993) en SCP (2003).

Een eerste belangrijk punt bij het bepalen van het inkomensbegrip voor een armoedegrens is de vraag of het 'secundaire' inkomen wel een correcte maatstaf is voor de analyse van armoede. Zoals in paragraaf 3.3 is opgemerkt, adviseert de NAS om in het inkomensbegrip ook zaken als de waarde van voedselbonnen, gesubsidieerde huisvesting, schoollunches, of bijdragen voor het betalen van de energienota mee te nemen (*money and near-money disposable income*). Dit geeft aan dat het 'secundaire' inkomen in de ogen van de NAS eigenlijk opgerekt zou moeten worden richting het 'tertiaire' inkomen, waarin ook de voordelen van allerlei gebonden subsidies verdisconteerd zijn. Vergoedingen voor bepaalde kosten zoals huursubsidie en bijzondere bijstand verhogen de welvaart en de consumptie van een huishouden en zouden volgens de NAS mee moeten tellen.

In deze paragraaf zal ingegaan worden op enkele aspecten van het inkomensbegrip. Het gaat hierbij om inkomenscomponenten waarmee in het algemeen verschillend wordt omgegaan en die van belang zijn voor het meten van armoede. Allereerst is dit de behandeling van de kinderbijslag, een belangrijk verschil tussen het inkomensbegrip voor de lage inkomensgrens en het sociaal minimum. Daarnaast zal ook ingegaan worden op de gebonden toeslagen, zoals huursubsidie en studiekosten. Ten derde zal gekeken worden naar de behandeling van de ziektekosten en de toeslagen hiervoor. Tot slot zal gekeken worden naar de kinderopvangkosten.

### *Kinderbijslag*

Bij de kinderbijslag geldt dat deze inkomenscomponent niet tot het sociaal minimum wordt gerekend. Dit hangt samen met het feit dat het sociaal minimum niet afhankelijk is van het aantal kinderen in een huishouden. Er wordt alleen onderscheid gemaakt tussen alleenstaanden, alleenstaande ouders en (echt)paren. Als gevolg hiervan maakt het bij de beleidsmatige grens dan ook niet uit hoeveel kinderen tot het huishouden behoren. Wetenschappelijk gezien betekent dit dat het welvaartsverhogende effect van de kinderbijslag alsmede het welvaartsverlagende

effect van de hogere kosten van kinderen niet op de juiste manier gemeten wordt. Allereerst is de kinderbijslag een vrij besteedbare inkomstenbron die niet specifiek voor een bepaald doel uitgegeven hoeft te worden. Om de 'welvaart' te meten zou dit bedrag bij het besteedbaar inkomen gevoegd moeten worden. Daarnaast worden de kosten van kinderen niet meegenomen bij de bepaling van het sociaal minimum. Hiermee wordt impliciet ervan uitgegaan dat de kinderbijslag voldoende is om de extra kosten te dragen, wat duidelijk niet het geval is. Per saldo is het daarom te adviseren om de kinderbijslag wel mee te nemen in het inkomensbegrip en de kosten van kinderen te verdisconteren via equivalentiefactoren. In de volgende paragraaf over equivalentiefactoren zal hier ook op ingegaan worden.

#### *Huursubsidie en premie eigen woning/koopsubsidie*

Een tweede belangrijk punt is de behandeling van subsidies zoals huursubsidie, de premie eigen woning/koopsubsidie en de tegemoetkoming in studiekosten. Bij de bepaling van het besteedbaar inkomen wordt meestal uitgegaan van het onderscheid tussen het 'ongebonden' inkomen, het inkomen dat een huishouden volledig vrij mag besteden en de 'gebonden' inkomensoverdrachten (SCP 2003). Een belangrijk aspect van de gebonden uitgaven is dat deze een substitutie-effect hebben. Mensen maken meer gebruik van een bepaalde voorziening doordat de subsidie de kostprijs hiervan verlaagt. Met andere woorden: mensen verschuiven hun bestedingen door de inkomensoverdracht. In economische analyses wordt meestal uitgegaan van het besteedbaar inkomen exclusief de gebonden overdrachten. Voor macro-economische projecties is het van belang om het vrij beschikbaar inkomen te weten omdat juist dit inkomen de consumptieve bestedingen beïnvloedt. Toch heeft het CPB in zijn definitie van koopkracht de huursubsidie wel meegenomen omdat deze subsidie een belangrijk onderdeel van het inkomensbeleid uitmaakt.

Alhoewel de huursubsidie het vrij besteedbare inkomen niet vergroot, verhoogt het wel de welvaart. Een huishouden kan in een duurder huis wonen dan dat het oorspronkelijke budget zou toelaten. Dit betekent dat de huursubsidie ook in het inkomen meegeteld zou moeten worden, in lijn met het Amerikaanse advies. Een ander aspect van deze benadering is dat in longitudinale analyses het compenserende effect van huursubsidie meegenomen wordt. Het inkomensverlies bij werkloosheid wordt ten dele gecompenseerd doordat huursubsidie aangevraagd kan worden. Ook komen zowel de hypotheekrenteaftrek als de huursubsidie hiermee op dezelfde manier in het inkomen tot uitdrukking. Beide inkomensregelingen vormen een subsidiëring van de woning.

Een discrepantie is dat de inflatie, waarmee de lage-inkomensgrens jaarlijks wordt geïndexeerd, de brutohuren wel meeneemt in de berekeningen. Het duurder worden van de brutohuur wordt dus meegerekend, maar de compenserende werking van de huursubsidie wordt niet verdisconteerd in de armoedegrens. Daarnaast geldt dat de premie eigen woning/koopsubsidie en de toelage studiekosten wel tot het inkomensbegrip worden gerekend. Beide subsidies verhogen de welvaart en zouden daarom meegenomen moeten worden in het inkomensbegrip voor de armoedemaat-

staf. Daarnaast is de huursubsidie, door de stijgende huren, een steeds belangrijker component geworden. In de huursubsidieperiode 1990/1991 was het totale bedrag 808 miljoen euro. In 2000/2001 was dit gestegen naar 1,55 miljard euro. Een stijging met 91% nominaal en met 51% reëel. Het inkomenseffect van deze regeling is dus steeds belangrijker geworden.

Dit punt is met name belangrijk omdat in de loop van de jaren de huursubsidie in toenemende mate terechtkomt bij de minima. Tabel 4.1 laat zien hoeveel huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum jaarlijks gemiddeld aan huursubsidie ontvangt.

Tabel 4.1

Gemiddelde huursubsidiebedragen per huishouden rond het sociaal minimum per jaar (equivalent, euro's in prijzen van 2000)<sup>a</sup>

|                          | 1990 | 1995 | 2000 | reële stijging 1990-2000 (in %) |
|--------------------------|------|------|------|---------------------------------|
| totale bevolking         | 510  | 670  | 1000 | 96                              |
| wv. alleenstaanden       | 510  | 700  | 1050 | 106                             |
| wv. paren                | 460  | 600  | 800  | 74                              |
| wv. paren met 2 kinderen | 360  | 500  | 590  | 64                              |

a Gemiddelde bedragen inclusief huishoudens zonder huursubsidie.

Bron: CBS (IPO '90, '95, '00) SCP-bewerking

Gemiddeld ontvingen de sociale minima 510 euro in 1990. In 2000 is het bedrag gestegen naar 1000 euro per jaar, wat een reële stijging van 96% vertegenwoordigt. Deze stijging is groter dan de algemene stijging omdat huursubsidie in de loop van de jaren steeds gericht bij de sociale minima terecht is gekomen. Dit effect is ook te zien bij verschillende huishoudentypen. De alleenstaanden ontvangen in de loop van de tijd relatief meer huursubsidie omdat hun inkomenspositie in de loop van de jaren is achtergebleven bij die van paren. Per saldo is de stijging van de huursubsidie bij de minima dus duidelijk sterker geweest dan de stijging van het inkomen van minima. Het wordt daarom steeds belangrijker om hiermee rekening te houden bij de analyse van armoede.

### Ziektekosten en zorgtoeslag

Ook over de behandeling van de ziektekosten en ziektekostenpremies kan gediscussieerd worden. Een belangrijke vraag is of de ziektekosten(premies) gezien moeten worden als een consumptieve besteding of als een inkomensoverdracht. Als deze premies als consumptie gezien worden, dan zouden ze uit het besteedbaar inkomen betaald moeten worden. In het algemeen wordt erkend dat de ziekenfondspremies duidelijk als inkomensoverdracht gezien moesten worden, met name omdat er ook sterke herverdelingsaspecten in meespelen. Om de situatie tussen de ziekenfonds-verzekerden en de particulier verzekerden vergelijkbaar te maken, werd voor de

particulier verzekerden de kosten van een vergelijkbaar basispakket in mindering gebracht op het inkomen (zie ook Bruinooge en Van de Donk 1993).<sup>3</sup> Het lijkt wenselijk om deze benadering ook te hanteren in het kader van de verandering in het zorgstelsel 2006. Dit betekent dat de kosten van de nieuwe basisverzekering in mindering worden gebracht op het inkomen, terwijl de zorgtoeslag juist toegevoegd wordt aan het inkomen. Een belangrijk voordeel is dat hierdoor de inkomens- en welvaarts-effecten van de zorgtoeslag duidelijk in het inkomensbegrip naar voren komen.

Een belangrijk punt zijn de extra ziektekosten die mensen hebben en die niet vergoed worden. Deze kosten kunnen behoorlijk op het huishoudenbudget drukken en kunnen langdurig zijn. Met name chronisch zieken, ouderen en gehandicapten hebben hiermee te maken. In zijn rapport geeft de NAS aan dat over de behandeling van deze kosten in het inkomen weinig literatuur beschikbaar is en hoe hiermee omgegaan zou moeten worden. Wel geeft de NAS het advies om ook deze kosten van het inkomen af te trekken. De NAS beargumenteert dat zijn armoedegrens gerelateerd is aan de kosten die een huishouden noodzakelijk maakt voor voedsel, kleding, wonen en overige reguliere kosten van levensonderhoud (Citro and Michael 1995: 225). De medische kosten kunnen dan het budget voor de reguliere huishouden-uitgaven sterk uithollen, zodat deze groep toch ook als arm gezien moet worden.

Dit advies komt niet overeen met het advies van de Canberra-groep. Deze (internationale) groep van statistici is bij elkaar gekomen om de inkomensstatistieken zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. In hun zienswijze behoren medische kosten tot de bestedingen van een huishouden omdat dit overeenkomt met de macro-economische benadering van medische kosten (The Canberra Group 2001: 149).

Een belangrijke vraag in deze discussie is welke medische kosten (die niet vergoed worden) van belang zijn. Bij kosten voor een bril of contactlenzen, zelfzorgmedicijnen, of een reguliere controle bij de tandarts kan beargumenteerd worden dat deze kosten behoren tot de standaardkosten die een huishouden normaliter heeft. Het Nibud heeft bijvoorbeeld in zijn budgetten altijd een bedrag ingecalculeerd voor extra ziektekosten. Anders gezegd: reguliere ziektekosten zouden niet van het inkomen afgetrokken moeten worden.

Bij mensen met hoge ziektekosten, zoals bij chronisch zieken en gehandicapten, is deze discussie complexer. Veel van de kosten zijn namelijk moeilijk te onderscheiden van de reguliere kosten. Chronisch zieken hebben vaak extra kosten voor zelfzorgmedicijnen, fysiotherapie, aparte voeding/diëten, of noodzakelijke aanpassingen in het huis. Hierdoor is het vaak moeilijk om specifiek aan te geven wat extra ziektekosten zijn en wat als regulier beschouwd zou kunnen worden. Daartegenover staat dat zij tegemoetkomingen kunnen ontvangen uit diverse regelingen, zoals het Persoongebonden Budget, de Wet Voorzieningen Gehandicapten of een Tegemoetkoming buitengewone uitgaven. Ook de fiscale aftrekpost 'buitengewone ziektekosten' is een mogelijkheid. Per saldo becijferde het NIVEL dat in 2001 chronisch zieken gemiddeld bijna 1200 euro aan ziektegerelateerde uitgaven deden die niet vergoed worden (Rijken et al. 2002). Een belangrijk probleem is ook dat een groot gedeelte van deze groep geen gebruikmaakt van de verschillende regelingen. Zo geven NIVEL en SEO

aan dat 56% van de chronisch zieken uitgaven hadden boven de drempel voor de buitengewone lastenaftrek (Rijken en Können 2003). Slechts 11% maakte hiervan daadwerkelijk gebruik.

Een mogelijkheid zou zijn om bij bepaalde groepen andere equivalentiefactoren toe te passen. Het inkomen van chronisch zieken of ouderen zou dan met een hogere equivalentiefactor verdisconteerd moeten worden. Op basis van gegevens van bijvoorbeeld het Nationaal Panel Chronisch Zieken en Gehandicapten zou dan een equivalentiefactor geschat kunnen worden. Een probleem blijft wel dat de extra kosten als gevolg van de ziekte sterk kunnen variëren. Het toepassen van een equivalentiefactor kan hierdoor een te grove benadering zijn. Daarnaast blijft het de vraag hoe de juiste groep huishoudens in de inkomensstatistieken afgebakend zou moeten worden.

Een praktisch probleem is dus dat de feitelijke ziektekosten niet beschikbaar zijn in de reguliere bestanden voor het armoedeonderzoek. Het aftrekken van de feitelijke ziektekosten van het inkomen is daarmee niet mogelijk. Zelfs het identificeren van deze groep in het Inkomenspanelonderzoek zal lastig zijn. Vooralsnog zal er daarom voor gekozen moeten worden om de ziektekosten die niet vergoed worden te beschouwen als een onderdeel van de reguliere consumptie. Wel is het te adviseren om in een vervolgonderzoek te kijken hoe met de ziektekosten omgegaan zal moeten worden.

#### *De kosten van kinderopvang*

In de afgelopen jaren is de arbeidsparticipatie van vrouwen sterk toegenomen. Als gevolg hiervan is ook het gebruik van (arbeidsgerelateerde) kinderopvang gestegen. Een belangrijke vraag is of de kosten van kinderopvang gezien moeten worden als reguliere consumptie van een huishouden of als onvermijdbare werkgerelateerde kosten. In het eerste geval wordt de kinderopvang beschouwd als reguliere bestedingen van een huishouden, vergelijkbaar met de kosten van een oppas wanneer de ouders een avondje uit willen. De kosten komen dan niet in mindering op het inkomen. In het tweede geval zijn de kosten onvermijdelijk en noodzakelijk voor het verwerven van inkomen. Daarmee zouden ze op het inkomen in mindering moeten komen. In de literatuur komen beide benaderingen voor. De Canberra-groep adviseert om de eerste methode aan te houden, alhoewel in het rapport aangegeven wordt dat de tweede benadering ook mogelijk is. Dit laatste kan met name van belang zijn als het inkomen van werkenden met niet-werkenden vergeleken wordt (The Canberra Group 2001: 22). De NAS kiest expliciet voor de tweede benadering en adviseert om de kosten af te trekken (Citra and Michael 1995: 209).

Met ingang van 2005 is de regeling voor de vergoeding van kinderopvang sterk gewijzigd. In plaats van een belastingaftrek ontvangt men nu een tegemoetkoming. Deze vergoedingen zijn veelal hoger dan de belastingaftrek die men in de jaren daarvoor ontving, waardoor het inkomen sterk kan stijgen. Als de kosten van de kinderopvang niet afgetrokken worden, geeft dit een ongewenst effect. Ouders die hun kinderen naar een officiële kinderopvang brengen, hebben dan door de vergoeding schijnbaar een hoger besteedbaar inkomen dan ouders die hun kinderen naar 'opa en oma'

brenge. Toch hebben de laatste ouders minder kosten en kunnen daardoor meer te besteden hebben. Vooral bij degenen met een relatief laag inkomen kunnen de vergoedingen een groot deel van het inkomen uit gaan maken. Het is zelfs mogelijk dat de vergoedingen aan kinderopvang hoger zijn dan de lage inkomensgrens of het sociaal minimum.<sup>4</sup> Beter is het om ook de kosten van de kinderopvang te verdisconteren in het besteedbaar inkomen.

De kosten van de kinderopvang zouden in principe op twee manieren verdisconteerd kunnen worden. Allereerst is het mogelijk door bij de equivalentiefactoren onderscheid te maken naar werkenden en niet-werkenden. Werkenden met (jonge) kinderen zullen namelijk hogere kosten hebben voor kinderopvang, waardoor zij eigenlijk een hogere equivalentiefactor nodig zouden hebben om zo tot een goede welvaartsvergelijking te komen. Een probleem is dat deze kosten zeer sterk kunnen verschillen per huishouden, omdat het aantal dagen dat gebruikgemaakt wordt van kinderopvang en naschoolse opvang sterk kan variëren. Bij een equivalentiefactor wordt gebruikgemaakt van een relatief ruwe kostenbenadering per groep huishoudens. Deze zou daarom te onnauwkeurig zijn.

De tweede mogelijkheid is te prefereren. De kosten van (arbeidsgerelateerde) kinderopvang zouden aangemerkt moeten worden als verwervingskosten, waardoor deze in mindering gebracht moeten worden op het inkomen. Dit is ook in overeenstemming met de aanbeveling van de NAS. Met name sinds 2005 geldt dat de kosten van de kinderopvang volledig door de ouders betaald moeten worden, waarbij zij een vergoeding van de belastingdienst en/of de werkgever ontvangen. Hierdoor zijn deze gegevens volledig bekend bij de belastingdienst en het CBS.<sup>5</sup> Met het verdisconteren van deze kosten zal ook een beter inzicht gekregen worden in de *working poor*.

#### 4.2 Equivalentiefactoren

Nadat in de NAS-methode voor een referentiehuishouden een armoedegrens berekend is, moeten ook de grenzen voor de andere huishoudentypen berekend worden. Dit gebeurt via equivalentiefactoren. Deze equivalentiefactoren zijn er om de verschillen in de kosten te meten. Een huishouden met veel personen heeft meer kosten dan een klein huishouden. De equivalentiefactoren geven aan hoeveel een bepaald type huishouden (bv. een gezin met twee kinderen) aan extra kosten heeft ten opzichte van een alleenstaande. Deze equivalentiefactoren worden dan ook gebruikt om de armoedegrens van het referentiehuishouden om te zetten naar grenzen voor de andere huishoudentypen.

Een eerste punt in deze discussie is in welke huishoudentypen ingedeeld moet worden. Een belangrijk erkend indelingscriterium is het aantal personen dat tot het huishouden behoort. De gedachte hierachter is dat elk persoon extra in een huishouden voor extra kosten zorgt. Aangezien een kind in het algemeen minder kosten met zich meebrengt wordt bij veel equivalentiefactoren ook onderscheid gemaakt tussen het aantal volwassen en het aantal kinderen.

In sommige gevallen worden ook andere criteria gebruikt om de bevolking in te delen. Uit veel studies blijkt dat ouderen in het algemeen een andere behoeftepatroon hebben dan jongeren (Van den Bosch 2001). Zo is in de Verenigde Staten de Orshansky-armoedegrens voor ouderen ongeveer 9% lager. Dit is het gevolg van het feit dat ouderen minder besteden aan voedsel en Orshansky juist de bestedingen aan voedsel als maatstaf heeft genomen. In de nieuwe NAS-systematiek wordt het onderscheid naar leeftijd niet gemaakt. Een duidelijke redenering hiervoor wordt echter niet gegeven. Dit komt overeen met de systematiek van de lage-inkomensgrens. Ook bij deze grens is de leeftijd van het hoofd van het huishouden niet relevant. Er wordt alleen gekeken naar de omvang van het huishouden qua aantal volwassenen en kinderen. Bij de beleidsmatige armoedegrens is het onderscheid naar leeftijd weer wel van belang. In 1995 is de ouderenaftrek geïntroduceerd waardoor ouderen die op het sociaal minimum zitten een hoger besteedbaar inkomen hebben dan jongeren.

Naast deze twee criteria (samenstelling huishouden en leeftijd) zijn er diverse andere mogelijkheden om de huishoudens in te delen. Zo kan ook de leeftijd van de kinderen meegenomen worden bij het bepalen van de equivalentiefactoren. Oudere kinderen zijn namelijk duurder dan jongere kinderen. Daarnaast is vaak ook de regio van belang. Dit onderscheid wordt door de NAS wel relevant geacht. In sommige gebieden van de Verenigde Staten zijn de woonkosten lager dan in andere delen van het land. Een ander criterium zou kunnen zijn of een persoon werkt of niet. In het algemeen hebben werkenden hogere kosten (vanwege vervoer, kinderopvang, enz.) dan niet-werkenden. Via equivalentiefactoren zou hiervoor gecorrigeerd kunnen worden. Zoals in de voorgaande paragraaf beargumenteerd is, kan dit laatste onderscheid beter ondervangen worden door de beroepsgerelateerde kosten van het inkomen af te trekken. Aangezien het te ver voert om andere verschillen in kosten (leeftijd kinderen, regio) te analyseren, zullen deze aspecten niet meegenomen worden in dit onderzoek.

Om de verschillen in de huishoudensamenstelling te compenseren stelt de NAS een formule voor waarbij de kosten van volwassenen en kinderen verschillen. De exacte formule is  $E = (V + aK)^b$  waarbij V en K het aantal volwassenen en het aantal kinderen is. De NAS adviseert hierbij dat a ongeveer 0,70 is en b tussen de 0,65 en 0,75 valt. Opvallend is dat deze formule sterk lijkt op de benaderingsformule die het CBS gebruikt voor haar equivalentiefactoren:  $E = (V + 0,8K)^{0,5}$  (Siermann et al. 2004).<sup>6</sup> In die zin voldoet de structuur van de equivalentiefactoren van de lage-inkomensgrens aan het Amerikaanse advies. Allereerst zorgt elk persoon extra in een huishouden voor hogere kosten, maar de extra kosten nemen af voor elk volgend persoon. Daarnaast zijn de kosten van kinderen lager dan de kosten van volwassenen.

Deze equivalentiefactoren kunnen vergeleken worden met de 'impliciete' equivalentiefactoren van de beleidsmatige grens. Dit kan door te kijken hoeveel hoger de bijstandsuitkering is voor een paar ten opzichte van een alleenstaande. Dit kan ook



gedaan worden voor een paar met kinderen ten opzichte van een paar zonder kinderen. Bij deze vergelijking is met name de kinderbijslag van belang.

De verschillende 'equivalentiefactoren' kunnen ook vergeleken worden met de verschillen in de bestedingen aan het basispakket. Dit kan door de verhoudingen te nemen tussen medianen van de verschillende groepen. Als de mediane basisbestedingen van een huishouden met twee kinderen twee keer zo hoog zijn als de mediane basisbestedingen van een alleenstaande, dan zou dit gezien kunnen worden als een equivalentiefactor van twee. Wel moet hierbij opgemerkt worden dat deze factoren in de tijd kunnen veranderen omdat de welvaartsontwikkeling van de verschillende groepen uiteen kan lopen.

Tabel 4.2 geeft inzicht in de 'equivalentiefactoren' voor 1985 en 2000. De eerste twee kolommen geven de equivalentiefactoren van de NAS en de lage-inkomensgrens.<sup>7</sup> De 'equivalentiefactoren' van de beleidsmatige grens worden gebaseerd op het inkomen dat een gezin met een bijstandsuitkering (= het sociaal minimum) ontvangt.

Tabel 4.2  
Equivalentiefactoren

|                                  | NAS<br>(a = b = 0,7) | CBS  | beleidsmatig minimum |                   | basisbestedingen |      |
|----------------------------------|----------------------|------|----------------------|-------------------|------------------|------|
|                                  |                      |      | 1995                 | 2000              | 1985             | 2000 |
| alleenstaande                    | 1,00                 | 1,00 | 1,00                 | 1,02 <sup>a</sup> | 0,97             | 1,02 |
| < 65 jaar (referentiehuishouden) | 1,00                 | 1,00 | 1,00                 | 1,00              | 1,00             | 1,00 |
| ≥ 65 jaar                        | 1,00                 | 1,00 | 1,00                 | 1,05              | 0,91             | 1,05 |
| paar zonder kinderen             | 1,62                 | 1,38 | 1,42                 | 1,43 <sup>a</sup> | 1,45             | 1,72 |
| < 65 jaar                        | 1,62                 | 1,38 | 1,42                 | 1,42              | 1,55             | 1,80 |
| ≥ 65 jaar                        | 1,62                 | 1,38 | 1,42                 | 1,47              | 1,34             | 1,53 |
| paar met 2 kinderen              | 2,36                 | 1,88 | 1,67                 | 1,63              | 1,79             | 2,05 |

a Gewogen op basis van de bevolkingsaantallen.

Bron: Citro en Michael (1995); CBS (BO '83-'85, '98-'00) SCP-bewerking

De equivalentiefactoren van het CBS geven aan dat een paar zonder kinderen een 38% hoger inkomen zou moeten hebben dan een alleenstaande, om een vergelijkbare welvaart te hebben. Ook kinderen zijn van belang voor de armoedegrens. Een paar met twee kinderen zou 88% meer inkomen nodig hebben. Dit is 50 procentpunten meer dan een paar zonder kinderen. Duidelijk is dat de kosten van een extra volwassene of kind volgens deze equivalentiefactoren aanmerkelijk lager ingeschat worden dan volgens de Amerikaanse equivalentiefactoren.



Tegenover de CBS-equivalentiefactoren staan de 'equivalentiefactoren' op basis van het beleidsmatig minimum. Wanneer deze normen als criterium gebruikt zouden worden, heeft een paar onder de 65 jaar 42% meer inkomen nodig dan een alleenstaande om hetzelfde welvaartsniveau te hebben. Dit percentage is in de loop van de jaren opmerkelijk stabiel gebleven. De hoogte van de uitkeringen en de belastingtarieven zijn dusdanig gebleven dat de verhouding tussen paren en alleenstaanden over de gehele periode relatief constant is gebleven. Opvallend is dat bij ouderen het percentage in de loop van de jaren zelfs gestegen is. In 2000 zou een oudere alleenstaande 5 procentpunten meer nodig hebben dan een jongere alleenstaande en een ouder paar 5 procentpunten meer nodig hebben dan een jonger paar. Deze verandering is met name het gevolg van de introductie van de ouderenkorting in 1995 en de verruiming hiervan in 1998. Hierdoor steeg het sociaal minimum voor ouderen. Een gevolg hiervan is dat bij het gebruik van de beleidsmatige armoedegrens ouderen sneller als arm worden beschouwd dan jongeren in vergelijkbare omstandigheden, dan als gebruik wordt gemaakt van de CBS-equivalentieschalen.

Ook is opvallend dat de kosten van kinderen bij het beleidsmatig minimum aanmerkelijk lager worden ingeschat dan bij de lage-inkomensgrens. In 1985 was het verschil met een paar met twee kinderen 25 procentpunt (42% versus 67%). Dit is in 2000 zelfs gedaald tot 21 procentpunt. Een belangrijke reden hiervoor is dat er bij de bijstandsuitkering geen rekening gehouden wordt met het aantal kinderen in een huishouden. De bijstandsuitkering voor een gezin met bijvoorbeeld vier kinderen is hetzelfde als voor een paar zonder kinderen.<sup>8</sup> Het enige verschil bij het sociaal minimum is de kinderbijslag. De hoogte van de kinderbijslag is echter dusdanig laag dat de equivalentiefactor voor paren met kinderen duidelijk lager uitvalt dan de equivalentiefactor van het CBS. Het gevolg is dat paren met kinderen relatief minder snel als arm worden beschouwd dan paren zonder kinderen.

Het toepassen van de beleidsmatige 'equivalentiefactoren' heeft twee nadelen. Allereerst hebben de ouderen boven de 65 jaar een hogere armoedegrens, wat vanuit de wetenschappelijke literatuur niet plausibel is. Uit veel onderzoek blijkt dat ouderen in het algemeen minder inkomen nodig hebben om rond te kunnen komen (Van den Bosch 2001). Daarnaast is de equivalentiefactor voor paren met kinderen weer relatief laag omdat bij de bijstandsnormen geen rekening gehouden wordt met kinderen. Tot slot heeft deze equivalentiefactor als nadeel dat eventuele wijzigingen in het belasting- of sociale zekerheidstelsel ertoe kunnen leiden dat de verhoudingen tussen de huishoudentypen wijzigen zonder dat er een duidelijke relatie met de behoeften van huishoudens is. Deze equivalentiefactoren zijn dus niet te prefereren om de verschillen tussen huishoudens te verdisconteren.

De 'equivalentiefactoren' op basis van de basisbestedingen geven een ander beeld dan de andere equivalentiefactoren. Deze factoren laten zien dat in 1985 een jong paar zonder kinderen gemiddeld 55% meer besteedde dan een alleenstaande. Deze equivalentiefactor is hoger dan de factoren van de lage-inkomensgrens en het beleidsmatig minimum. Gemiddeld genomen hebben paren daardoor een lager

risico op armoede dan alleenstaanden. In 2000 is het percentage gestegen naar 88, waardoor de 'kloof' tussen alleenstaanden en paren vergroot is.

Oudere paren besteedden in 1985 slechts 34% meer aan de basisbestedingen dan een (jonge) alleenstaande. In de loop van de tijd is dit percentage gestegen naar 53. In vergelijking met de alleenstaanden hebben oudere paren het dus beter gekregen. Daarnaast hebben alleenstaande ouderen in 2000 een vergelijkbare positie gekregen ten opzichte van alleenstaande jongeren. Hun equivalentiefactoren zijn in de loop van de tijd sterk gestegen als gevolg van de verbeterende positie. Een oudere alleenstaande besteedt in 2000 zelfs 5% meer dan een jonge alleenstaande.

Bij de paren zonder kinderen onder de 65 jaar is dezelfde trend te zien. In 1985 was de 'equivalentiefactor' 1,55. Dit is in 2000 gestegen naar 1,80. In dat jaar besteedde een paar dus 80% meer aan de basisbestedingen dan een alleenstaande. Deze 'equivalentiefactoren' lijken dus geen plausible resultaten te geven. Met name het verschil tussen alleenstaanden en paren is zeer groot, wat voor een 'equivalentiefactor' niet goed te verklaren is. Ook het feit dat de verhoudingen in de loop van de tijd sterk gewijzigd zijn, is een indicatie dat deze 'equivalentiefactoren' meer iets zeggen over de relatieve welvaartsposities dan over de verschillen in kosten van huishoudens.

Van de verschillende mogelijke equivalentiefactoren lijken de CBS-factoren daarom het meest plausibel. Deze zijn gebaseerd op een daadwerkelijke meting van de extra kosten van een persoon in een huishouden. Daarnaast voldoen deze ook aan de criteria van de NAS. Een persoon extra in een huishouden zorgt voor hogere kosten, maar de extra kosten nemen af voor elke volgende persoon. Daarnaast zijn de kosten van kinderen lager dan de kosten van volwassenen.

#### 4.3 *Presentatie van de armoedepercentages*

Een ander advies van de NAS betreft de presentatie van de armoedepercentages. De NAS adviseert om de gegevens te presenteren in het percentage personen dat onder de armoedegrens leeft. Dit cijfer wijkt af van het armoedepercentage op basis van het aantal huishoudens. Bij dit laatste percentage telt elk huishouden even zwaar mee in de telling. Hoeveel personen in een huishouden leven is dan niet relevant. Het gaat dus om de weging van een huishouden in het geheel. Een voordeel van een presentatie in personen is dat daarmee wordt aangesloten bij het algemene spraakgebruik. Bij uitspraken over de Nederlandse bevolking wordt in eerste instantie gedacht aan het aantal personen.

Het rapporteren in personen sluit daarnaast beter aan bij de statistieken van de Europese Unie. Eurostat rapporteert namelijk de armoedepercentages standaard in personen. Zo wordt in de *Statistics in Focus* van augustus 2005 (Guio 2005) gerapporteerd dat 72 miljoen EU-burgers onder de armoedegrens vallen, wat 16% van de bevolking van de Europese Unie is. Hierbij wordt geen leeftijdsgrens gehanteerd; ook kinderen tellen in deze statistiek mee. In overeenstemming hiermee zijn de Laken-

indicatoren ter bestrijding van Armoede en Sociale Uitsluiting ook gedefinieerd in personen.

Een ander voordeel van de indeling naar personen is dat een analyse van de verdeling van armoede over de bevolking op een consistentere wijze kan plaatsvinden. Als in huishoudens gemeten wordt, dan worden huishoudens vaak ingedeeld op basis van kenmerken van het hoofd van het huishouden. Aangezien het hoofd van het huishouden meestal vastgesteld wordt op basis van het persoonlijk inkomen, is dit vaak de oudste persoon van het huishouden. Het gevolg hiervan is dat in de armoedestatistiek ouderen oververtegenwoordigd zijn. Deze vertekening is niet aanwezig bij een indeling in personen. Een ander gevolg is dat ook gemakkelijker de situatie van vrouwen en van kinderen in de statistiek geanalyseerd kan worden. Wanneer op basis van huishoudens gekeken wordt, dan vallen deze groepen uit de analyse omdat kinderen in het geheel niet en vrouwen relatief minder vaak hoofd van een huishouden zijn. Bij analyses van deze groepen moet daarom sowieso overgestapt worden naar een analyse op basis van personen.

Een laatste voordeel is dat bij longitudinale analyses meestal gekozen moet worden voor de persoon als analyse-eenheid omdat een huishouden in de loop van de jaren kan veranderen. Door de officiële statistiek ook te baseren op personen kunnen de analyses hier beter op aansluiten.

De NAS benoemt wel een nadeel. Door het armoedecijfer in personen weer te geven zou gedacht kunnen worden dat armoede afhankelijk is van het persoonlijke inkomen en dat binnen een huishouden sommigen arm zouden kunnen zijn en sommigen niet. De NAS waarschuwt dan ook dat bij de presentatie van de cijfers duidelijk aangegeven moet worden dat armoede bepaald wordt op basis van het gestandaardiseerde huishoudeninkomen.

In tabel 4.3 is doorgerekend wat de gevolgen zijn voor de armoedepercentages als in personen gerekend wordt. In plaats van 6,5 miljoen huishoudens is gerekend met 15,1 miljoen inwoners van Nederland.<sup>9</sup> Omdat de gemiddelde huishoudengrootte in Nederland 2,3 personen is, wordt het belang van de alleenstaanden en de paren zonder kinderen in het armoedepercentage lager. Met name het lagere belang van de alleenstaanden is relevant. Zij hebben relatief vaak een laag inkomen. Met name doordat hun aandeel in de bevolking in huishoudens als 31,3% is gemeten, maar in personen slechts 13,4%, daalt het armoedepercentage in personen. Binnen de groep die onder de armoedegrens valt, is de alleenstaande minder zwaar vertegenwoordigd. In huishoudens gemeten is 53% van de armoedepopulatie alleenstaand; in personen is dit slechts 26%.

De andere groepen tellen zwaarder mee in de armoedepercentages. Eenoudergezinnen, paren met een of twee kinderen, overige huishoudens en paren met drie of meer kinderen hebben een gemiddelde huishoudengrootte van 2,8 respectievelijk 3,6, 3,8 en 5,3. De paren met een of twee kinderen en hebben gemiddeld genomen minder vaak een laag inkomen, waardoor het armoedepercentage in personen iets daalt. Daartegenover staat dat de eenoudergezinnen en de huishoudens met drie of

meer kinderen vaker arm zijn, waardoor het percentage in personen weer wat hoger wordt.

Tabel 4.3

Armoedepercentages naar huishoudens en naar personen

|  | in huishoudens              |                             |                              | in personen                 |                             |                              |
|--|-----------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|------------------------------|
|  | aandeel in totale bevolking | percentage met laag inkomen | aandeel in armoede-populatie | aandeel in totale bevolking | percentage met laag inkomen | aandeel in armoede-populatie |
| <b>totaal</b>                                      | 100                         | 8,8                         | 100                          | 100                         | 7,7                         | 100                          |
| <b>type huishoudens</b>                            |                             |                             |                              |                             |                             |                              |
| alleenstaande                                      | 31                          | 14,9                        | 53                           | 13                          | 14,9                        | 26                           |
| paar   | 30                          | 3,7                         | 13                           | 26                          | 3,7                         | 12                           |
| eenouder   | 6                           | 20,8                        | 14                           | 7                           | 23,3                        | 20                           |
| paar met 1 of 2 kinderen                           | 24                          | 4,4                         | 12                           | 36                          | 4,4                         | 21                           |
| overig   | 3                           | 7,4                         | 3                            | 5                           | 7,3                         | 5                            |
| paar met 3 of meer kinderen                        | 6                           | 9,5                         | 6                            | 13                          | 9,8                         | 17                           |
| <b>leeftijd van hoofd huishouden/huishoudenlid</b> |                             |                             |                              |                             |                             |                              |
| < 15 jaar  | 0                           | –                           | 0                            | 19                          | 12,0                        | 29                           |
| 15-34 jaar   | 20                          | 11,4                        | 25                           | 25                          | 6,9                         | 23                           |
| 35-54 jaar   | 42                          | 8,0                         | 38                           | 31                          | 6,4                         | 26                           |
| 55-64 jaar   | 16                          | 9,8                         | 18                           | 11                          | 8,1                         | 12                           |
| ≥ 65 jaar  | 22                          | 7,3                         | 19                           | 14                          | 5,8                         | 10                           |
| <b>geslacht van hoofd huishouden/huishoudenlid</b> |                             |                             |                              |                             |                             |                              |
| man  | 68                          | 6,2                         | 48                           | 50                          | 7,0                         | 45                           |
| vrouw  | 32                          | 14,6                        | 52                           | 50                          | 8,4                         | 55                           |

Bron: WSA (IPO'02) SCP-bewerking

Ook bij de indeling naar leeftijd is een duidelijke verschuiving te zien. Met name de kinderen onder de 15 jaar hebben een grote invloed op het armoedepercentage in personen. Een huishouden met veel kinderen heeft een grote kans om onder de lage-inkomensgrens te vallen. Kinderen zorgen voor extra kosten terwijl het inkomen in veel gevallen niet navenant meegroeit. Een tweede factor is dat bij een meting in personen elk kind ook meetelt in de bepaling van het armoedecijfer. Een gezin met meerdere kinderen telt daardoor aanmerkelijk zwaarder mee in de bepaling van het aantal kinderen dat leeft onder de armoedegrens.

Ook wanneer alleen gekeken zou worden naar de bevolking boven de 15 jaar, dan valt op dat er een verschuiving is naar de jongere leeftijdsklassen. Zo stijgt het gewicht van de jongeren tussen 15 en 34 jaar in de totale bevolking van 20% naar 25% terwijl dat van ouderen boven de 65 met ruim eenderde daalt van 22% naar 14%. Ook bij de aandelen in de armoedepopulatie is dezelfde verschuiving te zien. In huishoudens gemeten is het aandeel jongeren ongeveer gelijk aan het aandeel gemeten in personen (25% vs. 23%). Het aandeel ouderen boven de 65 jaar daalt echter met bijna de helft van 19% naar 10%. Dit komt omdat nu ook jongeren die thuis wonen expliciet in de analyse meegenomen worden. Door in te delen op basis van het 'hoofd van het huishouden' komt deze groep niet in beeld. Dit verklaart dat het armoedepercentage van deze groep nu lager dan gemiddeld is. Bij een analyse op basis van het hoofd van het huishouden wordt alleen gekeken naar jongeren die zelfstandig een huishouden voeren. Deze groep is relatief vaker arm dan de jongeren die thuis wonen.

Eenzelfde redenering geldt ook voor de armoedepercentages naar geslacht. Uit de indeling op basis van het hoofd van het huishouden blijkt dat het aandeel vrouwen een duidelijke onderschatting geeft ten opzichte van de totale bevolking. In slechts 32% van de huishoudens heeft een vrouw het hoogste inkomen. In veel gevallen gaat het hier om een alleenstaande vrouw of een eenoudergezin. Deze groepen hebben een hogere kans op armoede. Een analyse op basis van personen laat een genuanceerder beeld zien voor vrouwen.

#### 4.4 Conclusie

Uit dit hoofdstuk blijkt dat bij de bepaling van armoede van een persoon of huishouden het beste uitgegaan kan worden van het besteedbaar inkomen van het huishouden, waarin de huursubsidie meegeteld is. Daartegenover staat dat ziektekosten en kosten van de kinderopvang beter van het inkomen afgetrokken kunnen worden. Daarnaast lijkt toepassing van de CBS-factoren de meest aangewezen weg om de armoedegrenzen voor verschillende huishoudentypen vergelijkbaar te maken. In de rest van dit hoofdstuk zal daarom zoveel mogelijk van dit inkomensbegrip en deze equivalentiefactoren uitgegaan worden.

Daarnaast is het te adviseren om de armoedepercentages te presenteren als het aandeel personen dat onder de armoedegrens leeft. Dit sluit beter aan bij het dagelijks taalgebruik en de statistieken van de Europese Unie. Daarnaast geeft dit een zuiverder beeld van de armoede omdat alle personen in het onderzoek hetzelfde gewicht krijgen. Ook komen bepaalde groepen (kinderen en vrouwen) beter in beeld omdat niet vastgehouden hoeft te worden aan indelingen op basis van kenmerken van het hoofd van het huishouden.

## Noten

- 1 Het primair inkomensbegrip duidt op de beloning voor de productiefactoren arbeid en kapitaal (loon, inkomen uit onderneming, rente, dividend, economische huurwaarde van de woning). Het verschil tussen het primaire en het secundaire inkomen bestaat uit het saldo van de positieve en negatieve overdrachten zoals uitkeringen, kinderbijslag, studiefinanciering, belasting- en premieheffing.
- 2 Om het aantal armen te bepalen wordt technisch een iets andere procedure gebruikt. Het CBS bepaalt voor elk huishouden apart een sociaal minimum door het bijstandsniveau te verhogen met de kinderbijslag, de huursubsidie en de overige gebonden subsidies. Het besteedbaar inkomen (wat ook deze inkomenselementen bevat) wordt dan vergeleken met dit (individuele) sociaal minimum. Wanneer 100% van het sociaal minimum als armoedegrens aangehouden wordt, dan maakt dit geen verschil. Als 105% van dit sociaal minimum wordt aangehouden, dan is het armoedepercentage iets hoger dan wanneer 105% van het sociaal minimum exclusief de overige inkomenscomponenten als berekeningsgrondslag genomen wordt.
- 3 Hierbij speelde mee dat 'om operationele redenen' de premies van de particuliere ziektekostenverzekeringen niet in het inflatiecijfer van de gezinsconsumptie werd meegenomen. Mede hierom is besloten om deze kosten mee te nemen en in het besteedbaar inkomen te verdisconteren (Bruinooge en Van de Donk 1993).
- 4 De volgende situatie kan als voorbeeld dienen. Een alleenstaande moeder werkt vier dagen en heeft twee kinderen van 2 en 6 jaar. Als het jongste kind vier dagen opgevangen wordt, kost dit ongeveer 250 euro per dag per maand. Dit is in totaal 12.000 euro per jaar. Voor het oudste kind zal vier dagen naschoolse opvang ongeveer 5000 euro per jaar kosten (à 104 euro per dag per maand). Als de werkgever dan niet bijdraagt en zij ongeveer het minimumloon ontvangt, dan is de overheidsvergoeding ongeveer 16.300 euro. Deze vergoeding is hoger dan het sociaal minimum.
- 5 Een consequentie is wel dat de kosten van kinderopvang uit de bestedingen en het inflatiebegrip gehaald moeten worden.
- 6 Voor de vaak voorkomende huishoudentypen worden de equivalentiefactoren apart geschat. Deze komen echter vrijwel overeen met deze benaderingsformule. De afwijking is maximaal 3% bij paren met kinderen en 6% bij eenoudergezinnen.
- 7 Het CBS berekent deze factoren elke vijf jaar door te meten hoeveel de verschillende huishoudens extra uitgeven aan kosten voor een extra persoon. Het aanpassen van de equivalentiefactoren is geen essentieel onderdeel van de systematiek van de lage-inkomensgrens, maar moet meer gezien worden als een revisie. Daarom wordt in dit onderzoek uitgegaan van een constante equivalentiefactor.
- 8 Afgezien van de bijzondere bijstandsuitkeringen.
- 9 Dit is niet de gehele bevolking van Nederland. Bij een deel van de bevolking is het huishoudeninkomen onbekend. Deze personen zijn uit de analyse weggelaten. Hetzelfde geldt voor studenten en mensen in instellingen en tehuizen. Deze zijn weggelaten omdat het besteedbaar inkomen weinig tot niets zegt over hun welvaartspositie. Mensen in instellingen en tehuizen moeten vaak een bijdrage betalen aan het tehuis. Studenten kunnen vaak lenen om rond te komen.

## 5 Armoedegrenzen in de tijd

Naast het bepalen van de inkomensdefinitie, equivalentiefactoren en de presentatie van de armoedecijfers, zijn er twee andere belangrijke aspecten van een armoedegrens: de (initiële) hoogte van de grens en het indexatieregime. De (initiële) hoogte bepaalt het aantal armen. Vooral voor de maatschappelijke discussie is dit relevant. Hoe meer armen, hoe meer men armoede als een belangrijk probleem zal ervaren. Het indexatieregime bepaalt de ontwikkeling van de armoede in de tijd. Afhankelijk van de gekozen methodiek kunnen de armoedepercentages in de tijd sterker stijgen of dalen.

In de komende twee hoofdstukken zal op beide aspecten ingegaan worden. Aangezien de NAS de indexatie als kernpunt van zijn analyse beschouwt, zal eerst in dit hoofdstuk de indexatie geanalyseerd worden, waarna in hoofdstuk 6 gekeken zal worden naar een adequate initiële grens.

De NAS adviseert om de indexatie van de armoedegrens ‘quasi-relatief’ te maken. Anders gezegd: de armoedegrens groeit gedeeltelijk met de welvaart mee. De NAS beargumenteert deze keuze vanuit de gedachte dat een armoedegrens gedeeltelijk moet meestijgen met de welvaart. Hij beargumenteert dit vanuit de analyse dat subjectieve armoedegrenzen ook ‘quasi-relatief’ stijgen in de tijd. De behoeften van huishoudens stijgen in de tijd. Een absolute grens is dus niet wenselijk. Aan de andere kant is volledige indexatie met de algemene welvaartsontwikkeling te ruim. De methodiek van de NAS geeft daarbij een alternatief aan. Om te analyseren in hoeverre deze argumentatie voor Nederland ook geldig is, zal worden gekeken naar de ontwikkeling van de behoeften van huishoudens door subjectieve indicatoren en budgetgegevens te analyseren. Daarna zal gekeken worden in hoeverre de NAS-methodiek daarbij aansluit. Een probleem is wel dat de verschillende inkomensreeksen in Nederland nog niet zo lang lopen als het Amerikaanse Gallup-Poll-onderzoek. Hierdoor is het moeilijker om de ‘quasi-relativiteit’ van armoedegrenzen goed vast te stellen. Van belang is namelijk dat de quasi-relativiteit in de onderzoeksgegevens vaak pas op de langere termijn naar voren komt. In een kortere periode kunnen conjuncturele aspecten, maar ook statistische invloeden, een duidelijke rol van betekenis spelen waardoor de gevonden ontwikkelingen niet altijd met elkaar op een lijn liggen.

### 5.1 *Het minimaal noodzakelijk geachte inkomen als indicator*

Een eerste indicator die iets kan zeggen over de ontwikkeling van de behoeften van huishoudens en daarom over de noodzaak van een (quasi-)relatieve armoedegrens is het bedrag dat mensen zeggen minimaal nodig te hebben om rond te komen. Sinds 1985 wordt in het Sociaal-Economisch Panel (SEP) aan de respondenten gevraagd

welk inkomen zij minimaal nodig hebben om rond te kunnen komen. Een indicator voor de quasi-relativiteit is om te kijken hoe deze bedragen zich in de loop van de tijd hebben ontwikkeld.<sup>1</sup> Wel doet zich hierbij het probleem voor dat het onduidelijk is welk inkomen een respondent voor ogen heeft. Omdat bij een enquête de vraagstelling beperkt moet blijven is niet altijd duidelijk in hoeverre de respondent ook inkomenselementen als rente, kinderbijslag, vakantiegeld meetelt bij zijn uitspraak over het minimale inkomen. De gegevens moeten dus met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden.

Allereerst kan gekeken worden naar het gemiddelde inkomen wat men als minimaal ervaart. Tabel 5.1 geeft aan hoe dit inkomen zich in de onderzoeksperiode ontwikkeld heeft. In 1985 zei men dat gemiddeld 9500 euro nodig zou zijn om rond te kunnen komen (in prijzen van 2000). Dit bedrag is in de loop van de tijd duidelijk gestegen: met 21% naar 11.500. Op basis van de aangegeven minimale inkomens blijkt dus dat ook in Nederland er een quasi-relatieve grens te prefereren valt omdat de gemiddelde loonstijging volgens het IPO 26% bedroeg in die periode.<sup>2</sup>

Tabel 5.1

Benodigd (gestandaardiseerd) minimaal noodzakelijk geachte inkomen naar huishoudentype (x 1000 euro, in prijzen van 2000)

|                            | 1985 | 1991 | 1995 | 2000 | stijging 1985-2000 (%) |
|----------------------------|------|------|------|------|------------------------|
| gemiddeld minimaal inkomen | 9,5  | 10,1 | 10,4 | 11,5 | 21                     |

Bron: CBS (SEP'85-'00) SCP-bewerking

Een nadeel van het gemiddelde minimale inkomen is dat het bedrag afhankelijk is van zowel de antwoorden van rijke huishoudens als van arme huishouden. Het is bekend dat rijkere huishoudens in het algemeen op de minimale inkomensvraag een relatief hoog inkomen als noodzakelijk opgeven. Deze groep is gewend aan een bepaald uitgavenpatroon en zal zich daardoor minder gemakkelijk een goede voorstelling kunnen maken van leven op een daadwerkelijk minimumniveau. Daartegenover staan de huishoudens die duidelijk minder verdienen dan het minimum. Zij zullen aangeven dat zij tekortkomen en daarom zal deze groep in het algemeen een bedrag noemen dat hoger is dan hun eigen inkomen.

Het is daarom beter om te analyseren bij welk inkomen het daadwerkelijke inkomen overeenkomt met het inkomen dat men als minimaal ervaart. De huishoudens die in deze positie verkeren kunnen net met hun inkomen rondkomen. Met behulp van regressie-analyse is voor elk jaar te berekenen bij welk inkomen dit het geval is.



Tabel 5.2

Benodigd (gestandaardiseerd) minimaal inkomen naar huishoudentype (x 1000 euro, in prijzen van 2000)

|  | 1985 | 1991 | 1995 | 2000 | stijging<br>1985-2000 (%) |
|--|------|------|------|------|---------------------------|
| inkomen waarbij besteedbaar inkomen = minimaal inkomen | 6,7  | 7,0  | 8,0  | 9,0  | 34                        |

Bron: CBS (SEP'85-'00) SCP-bewerking

Het blijkt dat men in 1985 bij een (gestandaardiseerd) besteedbaar inkomen van ongeveer 6700 euro het genoemde minimuminkomen overeenkomt met het daadwerkelijk ontvangen inkomen. In 2000 is dit bedrag sterk gestegen met reëel 34% naar 9000 euro. Het inkomen waarbij men zegt niet meer rond te kunnen komen is dus aanmerkelijk sterker gestegen dan de inflatie en de gemiddelde welvaarts groei. Alhoewel de korte duur van de periode in combinatie met de statistische onzekerheden mede van invloed kunnen zijn op dit percentage, geeft een dergelijke stijging van het minimale inkomen wel een indicatie dat de behoeften van huishoudens rond het minimum in de loop van de tijd in reële termen stijgen. Een armoedegrens zou qua indexatie dus meer 'relatief' moeten zijn dan 'absoluut'.

## 5.2 Verschil inkomen en uitgaven

Een dergelijke analyse kan ook gedaan worden met reële bestedingscijfers. In het budgetonderzoek wordt jaarlijks gemeten waaraan mensen hun geld uitgeven. Uit dit onderzoek blijkt dat mensen met een laag inkomen in het algemeen meer uitgeven dan dat zij ontvangen (Nibud 2000). Daartegenover staat dat mensen met een hoger inkomen meestal minder uitgeven dan dat zij ontvangen. Ook hier kan dus bepaald worden bij welk inkomen men ongeveer rondkomt en hoe dit inkomensniveau zich in de loop van de tijd ontwikkelt. Het is echter wel belangrijk dat het totaal aan uitgaven dat gedaan wordt in overeenstemming is met de gehanteerde inkomensdefinitie, zodat niet een bepaalde inkomenscomponent of een bepaalde besteding als 'overschot' of 'tekort' wordt aangemerkt. Omdat bij de bestedingen uitgegaan wordt van de brutohuurwaarde van een woning, betekent dit dat alleen het besteedbaar inkomen (inclusief economische huurwaarde en huursubsidie) gebruikt kan worden om de vergelijking te maken. Dit bedrag is alleen beschikbaar in de budgetonderzoeken vanaf 1993. Hierdoor is het pas vanaf 1995 mogelijk om deze vergelijking te maken. Uit deze analyse blijkt dat in 1995 bij een gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van 10.000 euro (prijsspeil 2000) het inkomen gelijk is aan de bestedingen.<sup>4</sup> In 2000 was dit bedrag met 12% gestegen tot 11.200 euro. Ook deze stijging is iets hoger dan de gemiddelde stijging van het besteedbaar inkomen. Dit is volgens het Budgetonderzoek met 6% gestegen van 16.400 euro in 1995 naar 17.300 euro in 2000. Ook op basis van deze analyse lijkt een 'relatieve' grens meer de voorkeur te hebben.

### 5.3 Nibud-budgetten

Op dezelfde manier kan ook gekeken worden naar de budgetten van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud). Het Nibud bepaalt jaarlijks per type besteding wat als minimaal beschouwd kan worden. Voor elk onderdeel (kleding, ontspanning, voedsel, vervoer, enz.) wordt een minimaal bedrag bepaald. Het totaal zou gezien kunnen worden als een minimaal budget.<sup>5</sup> In dit budget wordt uitgegaan van de brutohuur, zodat dit bedrag in principe vergelijkbaar is met het besteedbaar inkomen inclusief huursubsidie.

Deze bedragen van het Nibud kunnen duidelijk gezien worden als het minimum-budget waarvan een huishouden net zou moeten kunnen rondkomen. Er zit in dit budget weinig franje. Daarom werkt het Nibud bij diverse analyses met restpakketten. Deze pakketten moeten voorzien in de kosten van minder noodzakelijke kosten zoals abonnementen, recreatie/vakantie, sportclubs. Het Nibud heeft zelf geen vaststaande definitie van een mogelijk restpakket, maar stelt deze vast afhankelijk van het type onderzoek en in samenspraak met vertegenwoordigers van de doelgroep of de opdrachtgever van het rapport (Nibud 2003). Wel komen de onderdelen van het restpakket vaak overeen. Het is niet mogelijk gebleken om de bedragen van deze restpakketten tot 1985 terug te rekenen. Daarom worden ze in dit hoofdstuk niet gebruikt. In hoofdstuk 6 zal daarom verder op de restpakketten worden ingegaan.

Tabel 5.3 geeft een overzicht van de basisbedragen zoals die door het Nibud gepresenteerd worden bij de voorbeeldbegrotingen. Deze geven voor elke post inzicht in het bedrag dat minimaal noodzakelijk is. Omdat in het Budgethandboek van het 1985 nog geen basisbedragen voor alle posten zijn opgenomen, is ervoor gekozen om de periode 1990-2000 te analyseren. Bij de interpretatie van de resultaten is het belangrijk om te weten dat het Nibud deze bedragen afleidt door bij elk van de bestedingsposten zoveel mogelijk uit te gaan van een bepaald consumptiepakket. Bij voedsel wordt bijvoorbeeld gebruikgemaakt van de diëten van het Voorlichtingsbureau voor de Voeding en bij kleding van het NtexB-onderzoek waarbij gekeken wordt naar de gemiddelde kledingaankopen. Voor verzekeringen wordt uitgegaan van een ziektekostenverzekering, een brand- en inboedelverzekering en een begrafenisverzekering. Daarnaast bestaat het minimale bedrag van vervoer uit de kosten van een strippenkaart per maand en de onderhouds- en afschrijvingskosten van een fiets.

Voor de ontwikkeling in de tijd is het belangrijk om te weten dat het pakket elke vijf jaar opnieuw wordt gezien. Een probleem is dat bij een dergelijke 'revisie' ook de opnamecriteria en de systematiek kunnen wijzigen, waardoor de ontwikkeling van de budgetten in de tijd niet via een vaste systematiek is verlopen. Meestal waren er geen grote veranderingen, zodat het pakket in de tijd qua indexatiemechanisme een absoluut karakter heeft. Een voorbeeld is dat in 2000 ervoor gekozen is om de telefoon als noodzakelijk te zien. Een uitzondering in de berekeningswijze is de huur. Het Nibud berekent bij de post woning geen basisbedrag, maar neemt het gemiddelde

aan huur(waarde) in een gegeven woonsituatie. Bij de berekening is hierbij uitgegaan van de goedkoopste woonsituatie. In 1990 was dit voor een alleenstaande en een paar zonder kinderen een gehuurde driekamerflat en paren met kinderen een vierkamer-tussenwoning. In deze bestedingspost is een trend te zien naar groter wonen. In het jaar 2000 wordt uitgegaan van de vierkamer-tussenwoning voor een paar zonder kinderen en een vijfkamer-tussenwoning voor een paar met twee kinderen.

Tabel 5.3

Minimale bedragen per maand per bestedingscategorie conform Nibud (in euro's van 2000)<sup>a, b</sup>

| bestedingscategorie                | alleenstaande |             | paar zonder kinderen |              | paar met twee kinderen |             |
|------------------------------------|---------------|-------------|----------------------|--------------|------------------------|-------------|
|                                    | 1990          | 2000        | 1990                 | 2000         | 1990                   | 2000        |
| voedsel                            | 128           | 142 (11%)   | 227                  | 239 (5%)     | 332                    | 312 (-6%)   |
| voeding en versnaperingen          | 128           | 142         | 227                  | 239          | 332                    | 312         |
| kleding                            | 23            | 32 (37%)    | 46                   | 64 (37%)     | 110                    | 123 (12%)   |
| kleding en schoeisel               | 23            | 32          | 46                   | 64           | 110                    | 123         |
| huur                               | 177           | 216 (22%)   | 219                  | 290 (32%)    | 239                    | 301 (26%)   |
| huur                               | 177           | 216         | 219                  | 290          | 239                    | 301         |
| overige kosten huis                | 216           | 200 (-7%)   | 243                  | 250 (3%)     | 279                    | 301 (8%)    |
| gas/brandstoffen                   | 31            | 30          | 31                   | 31           | 31                     | 34          |
| elektriciteit                      | 18            | 22          | 25                   | 33           | 34                     | 47          |
| water                              | 6             | 7           | 9                    | 12           | 13                     | 20          |
| heffingen                          | 20            | 24          | 20                   | 31           | 20                     | 31          |
| telefoon                           | 17            | 21          | 17                   | 21           | 17                     | 21          |
| verzekeringen (excl. ziektekosten) | 25            | 23          | 40                   | 40           | 50                     | 50          |
| inventaris, onderhoud huis, tuin   | 87            | 69          | 88                   | 77           | 102                    | 93          |
| totaal overig                      | 62            | 77 (24%)    | 103                  | 112 (8%)     | 139                    | 144 (4%)    |
| school- en studiekosten            | 0             | 0           | 0                    | 0            | 12                     | 22          |
| vervoer (strippenkaart + fiets)    | 6             | 9           | 12                   | 20           | 26                     | 32          |
| extra ziektekosten                 | 8             | 11          | 8                    | 11           | 14                     | 11          |
| overige huishoudelijke uitgaven    | 49            | 57          | 84                   | 80           | 87                     | 79          |
| totaal                             | 606           | 667 (10%)   | 838                  | 954 (14%)    | 1.099                  | 1.182 (8%)  |
| totaal op jaarbasis                | 7.280         | 8.000 (10%) | 10.060               | 11.450 (14%) | 13.190                 | 14.180 (8%) |

a De omrekening naar euro's van het jaar 2000 is gedaan aan de hand van het algemene inflatiecijfer.  
b Tussen haakjes staat de (reële) stijging ten opzichte van 1990.

Bron: Nibud (1990, 2000) SCP-bewerking

Uit tabel 5.3 blijkt dat het minimale budget voor de verschillende huishoudentypen in de periode 1990-2000 gestegen is. Voor de paren zonder kinderen is de stijging (reëel) het grootst: 14%. Bij alle drie huishoudens is de (bruto)huur relatief sterker gestegen dan het totale budget: tussen de 22% (alleenstaande) en 32% (paar zonder kinderen). Omdat de huur een groot deel van het budget beslaat, is deze stijging de

belangrijkste oorzaak van de toename van het algemene budget. Als de huren (reëel) niet gestegen zouden zijn, dan zou een alleenstaande 3% meer nodig hebben gehad, terwijl een paar zonder kinderen en een paar met kinderen respectievelijk 5% en 2% meer nodig gehad zouden hebben.

### *Conclusie*

Aan de hand van verschillende indicatoren is gekeken of de behoeften van minima in de tijd zich 'quasi-relatief' ontwikkelen. Hieruit blijkt dat het wenselijk is om een armoedegrens te hebben die rekening houdt met de welvaartsontwikkeling in de maatschappij. De subjectieve armoedegrenzen laten een duidelijke stijging zien in de tijd, net als het inkomen waarbij men exact rondkomt. De Nibud-budgetten laten ook een stijging zien, maar dit is met name het gevolg van de stijgende huren. Per saldo lijkt het wenselijk om een quasi-relatief indexatiemechanisme te hanteren. Door de relatief korte periode waarover gemeten is, is het niet mogelijk om een uitspraak te doen over de mate van 'quasi-relativiteit'.

### 5.4 *De bestedingen aan het basispakket in de tijd*

Om te analyseren of ook een grens conform de NAS-aanbevelingen quasi-relatief is in Nederland, is op basis van het Budget Onderzoek (BO) gekeken naar de ontwikkeling van de bestedingen over de periode 1985-2000. Conform het advies van de NAS zijn telkens drie jaargangen van het BO gecombineerd. De bestedingen van 1985 weerspiegelen dus eigenlijk de situatie in 1983, 1984 en 1985. Het jaar 2000 is gebaseerd op 1998, 1999 en 2000. Hierbij heeft elke jaargang hetzelfde gewicht gekregen. Een jaargang met veel waarnemingen heeft dus geen groter gewicht in het combinatiebestand. Daarnaast is elke jaargang gecorrigeerd voor de inflatie.

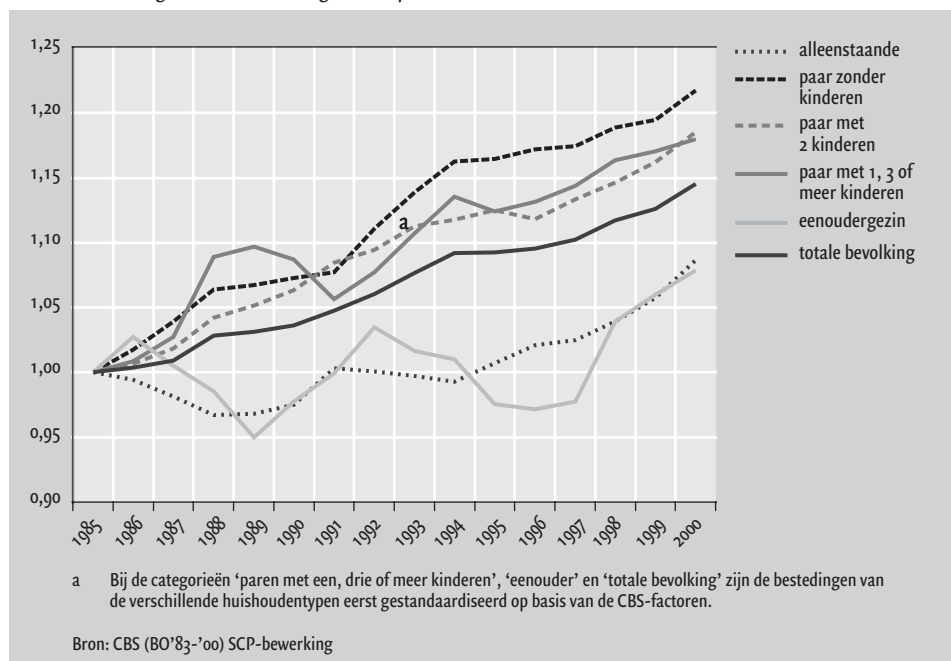
Bij het bepalen van het basispakket is zoveel mogelijk de definiëring van het basispakket conform de NAS aangehouden. Volgens de NAS bestaat het basispakket uit voeding (exclusief alcohol), kleding en woning. De kosten van de woning voor een huurder bestaan uit de huur en de bijkomende kosten zoals gas, water, en licht alsmede de verzekeringen voor de woning. Een belangrijk punt is de berekening van de bestedingen aan de woning bij een huiseigenaar. Het NAS geeft aan dat idealiter de brutohuurwaarde (het bedrag dat de eigenaar zou ontvangen wanneer hij zijn huis zou verhuren) gezien moet worden als de bestedingen. Hierdoor zijn de 'bestedingen' van een eigenaar vergelijkbaar met die van een huurder. In de Verenigde Staten was ten tijde van het onderzoek de huurwaarde niet beschikbaar, waardoor men de betaalde hypotheekrente en de bestedingen aan onderhoud en dergelijke als kosten van de woning heeft genomen (Citro en Michael 1995: 71). In Nederland is de huurwaarde wel beschikbaar in het budgetonderzoek. Daarom is deze meegenomen in dit onderzoek. Voor een goed begrip is het van belang om te weten dat de huurwaarde jaarlijks wordt geïndexeerd aan de huurprijsontwikkeling en niet de huizenprijsontwikkeling. Alhoewel de huurprijzen sterker gestegen zijn dan de algemene inflatie in

de periode 1985-2000, is de stijging toch kleiner dan de (zeer sterke) stijging van de huizenprijzen.

Een belangrijk punt is de keuze van het referentiehuishouden. De NAS geeft aan dat het belangrijk is om een huishoudentype te kiezen dat representatief is voor de gehele bevolking. Er zijn daarom verschillende mogelijkheden. Allereerst is dit de alleenstaande (33% van de huishoudens). Daarnaast kan gekozen worden voor de paren zonder kinderen (30%) of paren met twee kinderen (13%) of paren met een kind (11%). Het eenoudergezin komt aanmerkelijk minder vaak voor (6%). Deze opbouw verschilt niet heel wezenlijk van de Amerikaanse situatie. Ook daar is, in huishoudens gemeten, het paar met twee kinderen niet de meest voorkomende. Toch kiest de NAS voor het paar met twee kinderen als referentiehuishouden omdat dit, qua personen, wel de meest voorkomende huishoudensituatie in de Verenigde Staten is en omdat dit huishoudentype zich niet aan de extremen bevindt (alleenstaand of een gezin met veel kinderen). In Nederland zou op basis van het aantal personen voor de paren zonder kinderen gekozen moeten worden. In aantal personen is dit in Nederland het meest voorkomende huishoudentype.

In figuur 5.1 is voor de verschillende typen huishoudens de ontwikkeling van de basisbestedingen getekend. Daarbij is de ontwikkeling van de gehele bevolking toegevoegd.

Figuur 5.1  
Reële ontwikkeling mediane bestedingen basispakket<sup>a</sup>



De bestedingen laten een verschillend beeld zien. Alle groepen besteedden in 2000 meer aan het basispakket dan in 1985. Met name bij de paren zonder kinderen was de reële stijging in de basisbestedingen het grootst: 22%. De paren met twee kinderen en de paren met een, drie of meer kinderen laten een iets meer gematigde groei zien: 19% en 18%. Als een van deze groepen dus als referentiehuishouden wordt gekozen, dan stijgt de armoedegrens met dit percentage in de periode 1985-2000. Bij de paren is de stijging onder andere het gevolg van de gestegen arbeidsparticipatie van vrouwen. Als gevolg hiervan is het gezinsbudget groter geworden en zijn de bestedingen aan het basispakket ook gegroeid.

Tegenover de paren staat de positie van de alleenstaande. Deze groep heeft in de loop van de jaren niet of nauwelijks geprofiteerd van de stijgende welvaart. De stijging aan de basisbestedingen is reëel slechts 8% in de onderzochte vijftien jaar. Deze groep heeft aanmerkelijk minder kunnen profiteren van de stijgende arbeidsparticipatie. Hetzelfde geldt voor het eenoudergezin. De bestedingen van deze groep is ook met 8% gestegen. Opvallend bij deze groep zijn de sterke fluctuaties in de tijd. Waarschijnlijk is dit mede het gevolg van het relatief kleine aantal waarnemingen in het budgetonderzoek naar deze groep.<sup>6</sup>

De verschillende trends geven direct aan hoe belangrijk de keuze van het referentiehuishouden is. Wanneer een alleenstaande als referentiehuishouden gekozen zou worden, dan zou sinds 1985 de armoedegrens in koopkracht slechts beperkt gestegen zijn. Als een paar met of zonder kinderen als referentiehuishouden gekozen zou zijn, dan was de koopkracht in de loop van de jaren met 18% tot 22% gestegen. De beslissing welk referentiehuishouden gekozen wordt, kan de ontwikkeling van de armoedegrens sterk bepalen. Ook voor de toekomstige ontwikkeling blijft dit verschil van belang. Aangezien de arbeidsparticipatie van vrouwen in de komende decennia naar verwachting zal blijven stijgen (zowel in aantal als in gewerkte uren), zal dit verschil ook in de komende jaren relevant blijven.

Bij de interpretatie van deze verschillen is het ook belangrijk om onderscheid te maken naar de leeftijd van het hoofd van het huishouden. Omdat in de komende jaren de Nederlandse bevolking sterk vergrijst, wordt in dit onderzoek ook onderscheid gemaakt tussen huishoudens boven de 65 jaar en onder de 65 jaar. Tabel 5.4 geeft hierin enig inzicht.

Tabel 5.4 geeft een nog scherper contrast aan. Bij de jongere alleenstaanden is de groei van het basispakket slechts 3% over de onderzochte vijftien jaar. Bij de oudere alleenstaanden is deze aanmerkelijk hoger: 19%. De ouderen hebben in de loop van de tijd kunnen profiteren van de introductie van de ouderenkorting en de betere pensioenregelingen, waardoor zij in de loop van de tijd meer te besteden hebben gekregen.

Tabel 5.4

Reële stijging van de mediane basisbestedingen per huishoudentype (in procenten)

| huishoudentype                               | < 65 jaar | ≥ 65 jaar | totaal |
|--|-----------|-----------|--------|
| eenpersoonshuishouden                        | 3         | 19        | 8      |
| paren zonder kinderen                        | 19        | 18        | 22     |
| paren met 2 kinderen                         | 18        | –         | 18     |
| paren met 1, 3 of meer kinderen <sup>a</sup> | 19        | –         | 19     |
| eenoudergezinnen <sup>a</sup>                | 8         | –         | 8      |
| overige <sup>a</sup>                         | 12        | 8         | 14     |
| totaal                                       | 14        | 17        | 15     |

a Bij deze categorieën zijn de verschillen in huishoudengroote met behulp van de equivalent gemaakt met de CBS-equivalentiefactoren.

Bron: CBS (BO'83-'00) SCP-bewerking

Bij de paren is het leeftijdsverschil aanmerkelijk minder relevant. Zowel de jongere paren als de oudere paren laten een duidelijke stijging zien in de bestedingen aan het basispakket. Bij de ouderen geldt dat de pensioenregelingen in de loop van de tijd beter zijn geworden. Daarnaast profiteren zij ook van de ouderenkorting. Bij de paren geldt dat de hogere arbeidsparticipatie van de vrouw het gezinsbudget verhoogd heeft. Opvallend is dat bij paren zonder kinderen de mediane bestedingen van de totale groep (22%) sneller stijgen dan de beide medianen van de jongeren (19%) en de ouderen (18%). Hier spelen samenstellingseffecten een rol. De (groeierende) groep ouderen besteedt namelijk relatief meer aan het basispakket dan jongeren.

De analyses geven aan dat de ontwikkeling van de basisbestedingen sterk kan verschillen per huishoudentype. Niet alleen de samenstelling van het huishouden, maar ook de leeftijd is belangrijk. De keuze van het referentiehuishouden is dus relevant. Een probleem is dat de keuze van een referentiehuishouden ook relatief willekeurig is. Het is onduidelijk in hoeverre de grootste groep wel de ontwikkeling van de gehele bevolking weergeeft. Een alternatief is om de gehele bevolking als 'referentiehuishouden' te nemen. De verschillende ontwikkelingen van de verschillende bevolkingsgroepen worden dan 'uitgemiddeld'. Zoals in figuur 5.1 te zien is, zorgt dit ervoor dat de ontwikkeling van de armoedegrens in de tijd ook stabiel is. Bij verschillende huishoudentypen is er in enig jaar een relatief sterke stijging of daling van de basisbestedingen aanwezig. Bij de stijging op basis van de gehele bevolking in dit aanmerkelijk minder het geval. Dit komt ook door het grotere aantal waarnemingen waarop de trend gebaseerd is. Een ander argument is dat de trend de armoedegrenzen ook voor de gehele bevolking bepaalt. Daardoor ligt het ook meer in overeenstemming om de ontwikkeling van de armoedegrens op basis van de gehele bevolking vast te stellen.

Wel is een nadeel van het gebruik van de totale bevolking dat samenstellingseffecten van belang zouden kunnen zijn. Er is daarom gekeken wat de gevolgen zouden

zijn voor figuur 5.1 wanneer er geen vergrijzing zou plaatsvinden en wanneer de samenstelling van de groepen volledig constant is (geen huishoudenverdunding), waarbij is aangenomen dat de bevolkingssamenstelling van 2000 al in 1985 aanwezig was. Per saldo stijgt de grens bij een stabiele bevolking met 14,6% in plaats van de huidige 14,5%. Het samenstellingseffect is dus relatief gering. Dit pleit ervoor de ontwikkeling bij de gehele bevolking als basis te nemen voor de indexatie.

De analyse van deze ontwikkelingen geeft echter nog geen antwoord op de hoofdvraag van dit hoofdstuk. Is de voorgestelde grens daadwerkelijk quasi-relatief of niet? Om deze vraag te beantwoorden is gekeken naar de ontwikkeling van de totale bestedingen en de inkomens van de huishoudens. Hierbij is ervoor gekozen om te kijken naar groepen die als referentiehuishouden (alleenstaanden, paren zonder kinderen, paren met twee kinderen) zouden kunnen fungeren. Zij vertegenwoordigen ongeveer twee derde van alle huishoudens in Nederland. Aangezien de totale bevolking ook een alternatief is om de ontwikkeling van de armoedegrens op te baseren, is deze ook aan de tabel toegevoegd.

Tabel 5.5  
Stijging van de mediane bestedingen en het inkomen, 1985-2000

|                      | basispakket | totale      |               | verhouding stijging basispakket t.o.v. |               |
|----------------------|-------------|-------------|---------------|--|---------------|
|                      |             | bestedingen | netto-inkomen | totale besteding                       | netto-inkomen |
| alleenstaande        | 8           | 7           | 6             | 1,3                                    | 1,5           |
| < 65 jaar            | 3           | -4          | -6            | -0,8                                   | -0,5          |
| ≥ 65 jaar            | 19          | 15          | 6             | 1,3                                    | 3,2           |
| paar zonder kinderen | 22          | 19          | 19            | 1,2                                    | 1,2           |
| < 65 jaar            | 19          | 23          | 27            | 0,8                                    | 0,7           |
| ≥ 65 jaar            | 18          | 19          | 18            | 0,9                                    | 1,0           |
| paar met 2 kinderen  | 19          | 25          | 38            | 0,7                                    | 0,5           |
| totaal bevolking     | 15          | 13          | 19            | 1,2                                    | 0,8           |

a Het besteedbaar inkomen is niet beschikbaar in het BO van 1985. Daarom is het netto-inkomen gehanteerd.

Bron: CBS (BO'83-'00) SCP-bewerking

Uit tabel 5.5 is af te leiden dat het basispakket zich inderdaad quasi-relatief gedraagt voor de paren met twee kinderen. Voor deze groep is het basispakket met 19% gestegen, terwijl de totale bestedingen met 25% gestegen zijn. Ook het netto-inkomen is



sneller gestegen met 38%. Voor deze groep gedraagt de NAS-methode zich inderdaad quasi-relatief.

Dezelfde conclusie kan getrokken worden voor de paren zonder kinderen, mits er een onderscheid gemaakt wordt naar leeftijd. Bij de paren zonder kinderen onder de 65 jaar stijgt het basispakket duidelijk langzamer dan de bestedingen. Bij de oudere paren zonder kinderen is de groei van de basisbestedingen vrijwel helemaal overeenkomstig met de groei van de totale bestedingen en het netto-inkomen. Bij deze groep liggen de basisbestedingen dus meer in de lijn van de normale bestedingen. Zoals eerder gezegd: wanneer beide groepen samengenomen worden, dan gaan de samenstellingseffecten een rol spelen, waardoor de mediaan sneller groeit dan in de beide onderliggende groepen.

Bij de alleenstaanden is het basispakket niet 'quasi-relatief'. Zowel bij de jongere als de oudere alleenstaande is men juist meer gaan besteden aan het basispakket en minder aan de andere bestedingen. Dit is in tegenspraak met de verwachting volgens de NAS. Hetzelfde geldt voor de gehele bevolking. De bestedingen aan het basispakket zijn met 15% gestegen, terwijl de totale bestedingen maar met 13% gestegen zijn. Daartegenover staat wel dat het beschikbare netto-inkomen met 19% gestegen is. Op basis hiervan kan dus niet gezegd worden dat het basispakket quasi-relatief is. Het basispakket heeft sterk de neiging om zich 'relatief te gedragen'. Als de ontwikkeling afgezet wordt tegen de algemene stijging van het besteedbaar inkomen conform het IPO (26% stijging), dan lijken de basisbestedingen quasi-relatiever te zijn. Het is echter niet mogelijk om een exacte uitspraak te doen over de mate van quasi-relativiteit.

Concluderend kan gezegd worden dat het basispakket zich bij sommige groepen 'quasi-relatief' gedraagt, maar bij een ander deel van de bevolking is geen sprake van 'quasi-relativiteit'. Wel blijkt dat bij de totale bevolking de bestedingen gerelateerd zijn aan de ontwikkeling van de welvaart. Deze ambigue conclusie roept de vraag op wat de oorzaak hiervan is. Om hierin enig inzicht te krijgen geeft tabel 5.6 aan welke bestedingscategorieën in de loop van de tijd gestegen zijn. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de verschillende groepen.

Uit tabel 5.6 blijkt dat de verhouding tussen de vier bestedingscategorieën bij alle groepen ongeveer hetzelfde is. De huur(waarde) is bij alle categorieën de belangrijkste bestedingspost in 1985 en beslaat ongeveer 30%-40% van de basisbestedingen. De overige kosten van de woning besloegen tussen de 25% en 30%. Kleding is de kleinste bestedingspost met 10% à 12%.

Tabel 5.6

Opbouw van het basispakket en de groei in de periode 1985-2000

|                      | aandeel in basispakket (1985) |         |                          |                             | gemiddelde (reëel) groei (1985-2000) |         |        |                             |
|----------------------|-------------------------------|---------|--------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|---------|--------|-----------------------------|
|                      | voedsel                       | kleding | huur/<br>huur-<br>waarde | overige<br>kosten<br>woning | voedsel                              | kleding | woning | overige<br>kosten<br>woning |
| alleenstaande        | 25                            | 10      | 36                       | 29                          | 4                                    | -8      | 28     | -8                          |
| < 65 jaar            | 26                            | 11      | 35                       | 29                          | 2                                    | -11     | 25     | -11                         |
| ≥ 65 jaar            | 23                            | 10      | 39                       | 29                          | 8                                    | -3      | 33     | -1                          |
| paar zonder kinderen | 29                            | 12      | 31                       | 28                          | 11                                   | 19      | 32     | 16                          |
| < 65 jaar            | 29                            | 12      | 30                       | 29                          | 12                                   | 16      | 31     | 14                          |
| ≥ 65 jaar            | 30                            | 10      | 33                       | 27                          | 3                                    | 10      | 34     | 12                          |
| paar met 2 kinderen  | 32                            | 13      | 30                       | 25                          | 5                                    | 22      | 25     | 23                          |
| totaal bevolking     | 30                            | 12      | 31                       | 27                          | 1                                    | 6       | 33     | 9                           |

Bron: CBS (BO'83-'00) SCP-bewerking

Uit deze tabel blijkt dat juist de huur/huurwaarde sterk van invloed is geweest op de hoogte van de basisbestedingen. De bestedingen hieraan zijn bij de gehele bevolking met 33% gestegen. Doordat de huur/huurwaarde meer dan 31% van het basispakket uitmaakt, is deze factor de belangrijkste oorzaak voor de stijging van het basispakket. Deze stijging is niet expliciet het gevolg van een vrije keuze van de huishoudens om meer te gaan besteden. De gemiddelde huurprijsstijging van de woning heeft in de periode 1985-2000 de inflatie namelijk sterk overtroffen. Waar de inflatie over deze periode in totaal 37% was, is de huurprijs (en daarmee de huurwaarde van de koopwoningen) gemiddeld met 84% gestegen. Hierdoor is de prijs van een woning (gecorrigeerd voor de algemene inflatie) 34% duurder geworden. Daarmee heeft deze stijging een stevig beslag gelegd op het budget van veel huishoudens. Bij veel huishoudens (met name alleenstaanden) werd dit echter niet gecompenseerd door een naventante stijging van het inkomen. Het gevolg hiervan is dat per saldo de andere bestedingscategorieën aanmerkelijk minder hard gestegen zijn. Wanneer de huur(waarde) uit de basisgoederen gehaald zou worden, dan zou voor de totale bevolking de stijging slechts 4% zijn in plaats van 15%.

Uit deze analyse blijkt dat de indexatie conform NAS-methode duidelijk beïnvloed wordt door prijsstijgingen in de basisbestedingen. Deze methode houdt dus rekening met verschillen in inflatie. Als de prijzen van voedsel, wonen of kleding sterker stijgen dan de algemene prijsstijging, dan zullen huishoudens automatisch meer aan deze goederen moeten uitgeven. Hierdoor zal de NAS-grens sterker stijgen dan de algemene inflatie. Dit weerspiegelt ook de extra kosten waarmee mensen met een

laag inkomen geconfronteerd worden. Zij geven relatief meer uit aan de woning en een sterkere kostenstijging van huur of energie zorgt ervoor dat hun kosten dan sterker stijgen dan de algemene inflatie. Deze methode verdisconteert de prijsstijgingen van voedsel, kleding en wonen dus automatisch.

De stijging van de huurprijs geeft een belangrijke verklaring voor het feit dat bij enkele groepen de basisbestedingen zich niet quasi-relatief gedragen. Met name de groepen waarbij de totale inkomsten niet in pas liepen met de stijging van de huur(waardes), hebben relatief meer aan het basispakket moeten besteden dan op basis van een vrije keuze verwacht had mogen worden. De 'quasi-relativiteit' gaat namelijk uit van de gedachte dat een huishouden vrijwillig zijn bestedingen kan bepalen. Door de sterke stijging van de huurprijzen is dit niet het geval geweest.

## 5.5 Conclusie

Aan de hand van verschillende indicatoren is gekeken of de behoeften van minima in de tijd zich 'quasi-relatief' ontwikkelen. Hieruit blijkt dat het wenselijk is om een armoedegrens te hebben die in zekere mate rekening houdt met de welvaartsontwikkeling in de maatschappij. De subjectieve grenzen laten een duidelijke stijging zien en ook het inkomen waarbij de uitgaven en inkomsten in verhouding tot elkaar staan, stijgt jaarlijks. De Nibud-budgetten laten een kleinere stijging zien. De mate van relativiteit is echter moeilijk vast te stellen door de relatief korte onderzoeksperiode.

Wanneer gekeken wordt naar de ontwikkeling van de basisbestedingen, conform de NAS-systematiek, dan laat deze grens voor de gehele bevolking een duidelijke stijging zien, die gerelateerd is aan de algemene welvaartsontwikkeling. Het valt op dat er tussen de verschillende bevolkingsgroepen relatief veel variatie is. Bij paren met kinderen is de stijging 19%, terwijl alleenstaanden onder de 65 jaar gemiddeld maar 3% extra aan het basispakket besteden. Het is daarom te adviseren om de indexatie vast te stellen op basis van de gehele bevolking. De fluctuaties bij de verschillende bevolkingsgroepen worden hierdoor gedempt. De stijging op basis van de gehele bevolking kenmerkt zich daarnaast door een relatief stabiel verloop. Dit komt ook doordat het aantal waarnemingen waarop de trend gebaseerd is groter is dan wanneer een enkel huishoudentype als referentiehuishouden genomen zou worden. Een ander argument is dat de trend de armoedegrenzen voor de gehele bevolking bepaalt. Daardoor ligt het meer voor de hand om de ontwikkeling van de armoedegrens op basis van de gehele bevolking vast te stellen. Ook is gebleken dat samenstellingseffecten weinig invloed hebben.

Per saldo lijkt het indexatiemechanisme op basis van de basisbestedingen te prefereren boven een volledig absolute grens zoals de lage-inkomensgrens, omdat de behoeften van de minima in de loop van de tijd stijgen.

## Noten

- 1 In het SEP wordt gevraagd naar het minimale bedrag per maand. Dit bedrag is omgezet naar jaarbedragen door de maandbedragen met twaalf te vermenigvuldigen en 5% vakantietoeslag erbij op te tellen.
- 2 Overigens is de vergelijking niet helemaal correct omdat verschillende bestanden gebruikt zijn. Wanneer de (reële) stijging in het gestandaardiseerde inkomen op basis van het SEP gemeten wordt dan is de stijging 23%. Ook hieruit blijkt dat het minimum inkomen zich 'quasi-relatief' gedraagt, alhoewel het verschil met volledig 'relatief' kleiner is.
- 3 Dit gebeurt door de (gestandaardiseerde) minimale bedragen te regresseren op de (gestandaardiseerde) werkelijke inkomen. Daarna is het punt op de regressielijn berekend, waarbij het minimale inkomen gelijk is aan het daadwerkelijke inkomen. Voor een verdere uitleg zie Wansbeek en Kapteyn (1983) en Van den Bosch (2001). In de regressie is gerekend met logaritmische (gestandaardiseerde) inkomens zonder verdere achtergrondkenmerken.
- 4 Hiervoor is een regressie uitgevoerd van de logaritme van de gestandaardiseerde uitgaven op de logaritme van het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen.
- 5 Het Nibud bepaalt in totaal drie typen budgetten. Bij alle budgetten wordt onderscheid gemaakt naar de huishoudensituatie. Allereerst zijn er budgetten die precies overeenstemmen met het sociaal minimum. In deze budgetten zijn voor enkele posten (o.a. voedsel, kleding, persoonlijke verzorging) minimale bedragen ingevuld. Deze bedragen komen ongeveer overeen met de basisbedragen. Voor de minder noodzakelijke posten (o.a. vrijetijdsuitgaven, abonnementen) is een totaalbedrag opgenomen dat bepaald wordt door het beschikbare 'restant' ten opzichte van het sociaal minimum. Daarnaast presenteert het Nibud voorbeeldbegrotingen. Deze voorbeeldbegrotingen gaan uit van minimale uitgaven op de noodzakelijkste posten. Als het inkomen hoger is dan het totaal aan minimumuitgaven, dan wordt in de voorbeeldbegrotingen aangenomen dat men relatief iets meer besteedt aan de minder noodzakelijke uitgaven. Bij de kosten van de woning worden de gemiddelde kosten genomen. Tot slot presenteert het Nibud nog referentiebudgetten waarbij per inkomensgroep de gemiddelde bedragen per bestedingscategorie gepresenteerd worden.
- 6 In de periode 1983-1985 waren dit er 198 en in 1998-2000 waren dit er 1102.

## 6 De hoogte van de armoedegrens

Naast de indexatie van de grens is ook het vaststellen van de (initiële) hoogte van de armoedegrens van belang. Deze is belangrijk omdat de hoogte de omvang van de armoedegroep bepaalt. Een hoge initiële grens zorgt ervoor dat meer mensen als arm worden aangemerkt. Ook de samenstelling wordt door de hoogte van de grens bepaald. De verhouding tussen ouderen en jongeren, maar ook tussen werkenden, zelfstandigen, en uitkeringsgerechtigden varieert met de hoogte van de armoedegrens. Daarom kan de hoogte van de armoedegrens van belang zijn bij het bepalen op welke groepen het armoedebeleid zich richt. Hoewel de NAS de (initiële) hoogte van de armoedegrens niet als kernpunt van zijn analyse ziet, is dit dus wel degelijk relevant.

De methodiek van de Amerikaanse armoedegrens leidt niet tot een duidelijke vaststelling van de (initiële) hoogte van armoedegrens. De NAS geeft alleen een boven- en ondergrens aan, waarbij hij zich heeft gebaseerd op diverse andere armoedegrenzen. Onduidelijk is of de bijbehorende parameters van de boven- en ondergrens die de NAS adviseert wel van toepassing zijn op Nederland. Daarom is het belangrijk om ook voor de Nederlandse situatie te analyseren welk inkomen iemand minimaal moet hebben om rond te kunnen komen.

In dit hoofdstuk zal daarom gekeken worden wat een adequaat niveau zou kunnen zijn voor een nieuwe armoedegrens. Hierbij zullen verschillende mogelijke opties besproken worden. Idealiter zou de initiële grens gebaseerd moeten worden op gegevens uit het jaar 1985, zodat op basis van het initiële niveau in dat jaar de ontwikkeling van de nieuwe grens in de latere jaren doorgerekend kan worden. Omdat echter voor dat jaar diverse armoedegrenzen ontbreken (bv. de Nibud-budgetten) is alleen gekeken naar de grenzen in het jaar 2000. Daarna is teruggerekend wat het niveau in 1985 geweest zou moeten zijn om op de desbetreffende grens in 2000 uit te komen.

De hoogte van de armoedegrens is een onderwerp dat in het algemeen voor veel discussie zorgt. Sommige mensen vinden dat alleen de allernoodzakelijkste kosten de behoeften van een huishouden zouden moeten bepalen. Anderen kiezen voor een iets ruimer budget. Een mogelijkheid zou het werken met een hoge en een lage armoedegrens kunnen zijn. De lage grens zou dan gebaseerd kunnen worden op een minimaal budget, een zogenaamd *low cost*-budget. Een budget met daarbij enkele extra uitgaven voor bijvoorbeeld recreatie of studie kan dan gezien worden als een *modest but adequate*-pakket. Deze benadering wordt ook vaak gebruikt in internationaal onderzoek (bv. Saunders et al. 1998). Door met verschillende budgetten c.q. grenzen te werken, kan een beter beeld van de verschillende gradaties van armoede gegeven worden.

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven wordt de hoogte van de NAS-armoedegrens berekend door een bepaald percentage te nemen van de mediane basisbestedingen (de basisfactor) in combinatie met een opslagfactor voor extra kosten (de opslagfactor). Het gaat hierbij om de combinatie. Een hoge opslagfactor kan volledig gecompenseerd worden door een lagere basisfactor te kiezen. Het is bijvoorbeeld niet relevant of men een opslagfactor van 20% neemt in combinatie met 75% van de mediane bestedingen of dat men een opslagfactor van 16% neemt in combinatie met 78% van deze mediaan. De uiteindelijke armoedegrens is in beide gevallen hetzelfde (90% van de mediane basisbestedingen). In wezen is de hoogte van de opslagfactor niet relevant. Het gaat om de combinatie en technisch gezien zou de grens ook vastgesteld kunnen worden door een vast percentage van de mediane basisbestedingen te nemen (bv. 90%). Het is met name voor de acceptatie van de grens van belang om toch het onderscheid te maken. Daarom zal, voordat een initiële hoogte van de armoedegrens bepaald wordt, eerst gekeken worden wat een adequate opslagfactor is.

### 6.1 Opslagfactoren

De opslagfactor bepaalt binnen de NAS-grens welk deel in principe bestemd is voor het deel 'voedsel, kleding en woning,' en welk deel voor 'overige bestedingen'. Het is niet mogelijk om op de huidige lage-inkomensgrens of het beleidsmatige minimum een adequate opslagfactor te baseren. Ook de subjectieve armoedegrenzen bieden hiervoor geen oplossing. Deze grenzen zijn niet gebaseerd op een bepaald basispakket, zodat geen expliciet verschil gemaakt kan worden tussen het basispakket en de overige bestedingen. Er zijn echter twee methoden om een opslagfactor te bepalen. Allereerst kan gekeken worden wat de opslagfactor zou zijn wanneer de NAS-methode gehanteerd zou worden. Een tweede alternatief is te analyseren wat de opslagfactor zou zijn als uitgegaan zou worden van de Nibud-budgetten. Hierbij kan ook gekeken worden naar de verschillende restpakketten.

De NAS geeft twee mogelijkheden voor een opslagfactor. De lage opslagfactor refereert aan een 'beperkt' pakket voor de overige bestedingen. Het gaat hierbij slechts om de kosten van vervoer en persoonlijke verzorging. De hoge opslagfactor wordt gebaseerd op een iets ruimer pakket: vervoer, persoonlijke verzorging en persoonlijke ontwikkeling. Bij het bepalen van de opslagfactor gaat de NAS uit van de feitelijke bestedingen aan deze goederen.

Tabel 6.1 geeft aan hoe de NAS-opbouw van het budget is. Deze opbouw wordt bepaald door de basisbestedingen van de huishoudens rondom de mediaan.<sup>1</sup> Ter toetsing van de opslagfactor is daarnaast ook gekeken naar de feitelijke bestedingen van de huishoudens met een inkomen tussen het vijfde en vijftiende percentiel.

Tabel 6.1

NAS-opbouw van bestedingen in 2000<sup>a</sup>

|                                    | alleenstaande |          |           | paar zonder kinderen |          |           | paar met 2 kinderen |          |           |
|------------------------------------|---------------|----------|-----------|----------------------|----------|-----------|---------------------|----------|-----------|
|                                    | NAS beperkt   | NAS ruim | feitelijk | NAS beperkt          | NAS ruim | feitelijk | NAS beperkt         | NAS ruim | feitelijk |
| voedsel                            | 22            | 21       | 15        | 23                   | 22       | 15        | 26                  | 24       | 16        |
| kleding                            | 7             | 7        | 5         | 10                   | 9        | 5         | 11                  | 10       | 5         |
| huur                               | 39            | 37       | 24        | 30                   | 28       | 23        | 26                  | 24       | 21        |
| overige kosten woning              | 19            | 18       | 13        | 22                   | 21       | 14        | 21                  | 19       | 14        |
| totaal basispakket                 | 87            | 82       | 57        | 85                   | 80       | 56        | 83                  | 77       | 55        |
| overig <sup>a</sup>                | 13            | 18       | 43        | 15                   | 20       | 44        | 17                  | 23       | 45        |
| totaal                             | 100           | 100      | 100       | 100                  | 100      | 100       | 100                 | 100      | 100       |
| bijbehorende opslagfactor 'overig' | 15            | 21       | 75        | 18                   | 25       | 78        | 20                  | 29       | 80        |

a Het beperkte en het ruime budget is gebaseerd op de specificatie van de NAS. Bij het beperkt pakket gaat het bij de overige bestedingen om bestedingen aan vervoer en persoonlijke verzorging. Bij het ruime pakket gaat het om vervoer, persoonlijke verzorging en persoonlijke ontwikkeling. Bij de feitelijke bestedingen is gekeken naar het bestedingspatroon van degenen met bestedingen tussen het 5e en 15e percentiel. De overige bestedingen zijn de bestedingen aan alle niet-basispakket goederen.

Bron: CBS (BO'85-'00) SCP-bewerking

Een opvallende conclusie is dat de huishoudens met de laagste bestedingen in het algemeen relatief minder aan het basispakket besteden dan de NAS voorstaat. Ook degenen met de laagste inkomens geven nog een relatief substantieel deel van hun inkomen uit aan overige kosten. Bij een alleenstaande is dat 43% van zijn bestedingen. Een nadere analyse laat zien dat hiervan twee derde niet valt onder kosten zoals die door het NAS genoemd zijn. Ook mensen in de laagste bestedingsgroep besteden dus nog een behoorlijk deel van hun inkomen aan hobby's, vakanties en huisdieren. In die zin is de NAS-methode dus beperkend. Op basis van de ruime definitie van de NAS zou slechts 18% aan overige zaken besteed mogen worden bij een alleenstaande. Hetzelfde geldt voor de andere twee huishoudentypen. Feitelijk besteden degenen met de laagste inkomens meer aan de 'overige bestedingen' (43-45%).

Een alternatieve mogelijkheid is om de opslagfactor ook te baseren op de Nibud-budgetten. Bij het vaststellen van de bijzondere bijstand baseren veel gemeenten zich op deze budgetten om zo te bekijken of een huishouden in aanmerking komt voor extra bijstand. Het Nibud stelt echter geen expliciete armoedegrenzen. In de systematiek van het Nibud wordt voor elk huishoudentype gekeken wat de absoluut noodzakelijke minimale kosten zijn. Dit zijn de kosten voor onder andere woning, kleding, voedsel, persoonlijke verzorging, verzekeringen, school- en studiekosten voor kinderen, enzovoort. Deze bedragen staan in tabel 5.3 genoteerd. In dit bedrag is geen ruimte ingebouwd voor extra uitgaven aan iets minder noodzakelijke dingen

zoals abonnementen, lidmaatschap van een club, recreatie of een huisdier. In die zin moet het bedrag uit tabel 5.3 als een absoluut minimumbedrag gezien worden.

Om toch enige variatie in de budgetten te creëren, werkt het Nibud met restpakketten. Deze pakketten moeten voorzien in de minder noodzakelijke kosten zoals abonnementen, recreatie/vakantie, sportclubs. Zoals in hoofdstuk 5 gesteld is, heeft het Nibud zelf geen vaststaande definitie van een mogelijk restpakket, maar stelt deze vast aan de hand van de doelgroep. Wel bevatten de pakketten bepaalde standaardelementen zoals een abonnement op een krant, lidmaatschap van een sportclub en het hebben van een huisdier. Voor dit onderzoek zijn drie restpakketten gedefinieerd aan de hand van een standaard Minima-Effectrapportage van het Nibud. In het eerste restpakket A zijn de bedragen opgenomen voor recreatie, lidmaatschap van een bibliotheek en een sport- of hobbyvereniging en een abonnement op een krant. In het tweede pakket B zijn daarnaast ook de kosten van een huisdier en een tijdschrift opgenomen. Het derde pakket C is het ruimst. Daarin zijn de kosten van een extra set kleding voor de volwassenen en de kosten van een roker meegenomen.

Tabel 6.2

Opbouw Nibud-budgetten met verschillende restpakketten (in euro's van 2000)

|                             | kleding/voedsel<br>wonen | noodzakelijke<br>overige kosten | rest-<br>pakket | totaal<br>budget | overige<br>bestedingen (%) | opslagfactor |
|-----------------------------|--------------------------|---------------------------------|-----------------|------------------|----------------------------|--------------|
| <b>alleenstaande</b>        |                          |                                 |                 |                  |                            |              |
| met minimaal pakket         | 590                      | 77                              | 0               | 667              | 12                         | 13           |
| restpakket A                | 590                      | 77                              | 64              | 731              | 19                         | 24           |
| restpakket B                | 590                      | 77                              | 91              | 758              | 22                         | 28           |
| restpakket C                | 590                      | 77                              | 170             | 837              | 30                         | 42           |
| <b>paar zonder kinderen</b> |                          |                                 |                 |                  |                            |              |
| met minimaal pakket         | 842                      | 112                             | 0               | 954              | 12                         | 13           |
| restpakket A                | 842                      | 112                             | 90              | 1044             | 19                         | 24           |
| restpakket B                | 842                      | 112                             | 117             | 1071             | 21                         | 27           |
| restpakket C                | 842                      | 112                             | 220             | 1174             | 28                         | 39           |
| <b>paar met kinderen</b>    |                          |                                 |                 |                  |                            |              |
| met minimaal pakket         | 1037                     | 144                             | 0               | 1182             | 12                         | 14           |
| restpakket A                | 1037                     | 144                             | 121             | 1302             | 20                         | 26           |
| restpakket B                | 1037                     | 144                             | 147             | 1329             | 22                         | 28           |
| restpakket C                | 1037                     | 144                             | 250             | 1432             | 28                         | 38           |

Bron: Nibud (2000) SCP-bewerking



Tabel 6.2 geeft een overzicht van de bedragen die hierbij horen. Het is niet mogelijk gebleken om de bedragen van deze restpakketten tot 1985 terug te rekenen. Daarom worden alleen de bedragen uit 2000 in dit hoofdstuk gebruikt. De berekening van bedrag van het restpakket zijn gebaseerd op de bedragen uit het Budgethandboek 2000.

Tabel 6.2 laat zien dat in de minimale variant, zonder restpakket, een alleenstaande ongeveer 12% (77 van de 667 euro) van zijn budget aan overige zaken zou moeten besteden (zie ook tabel 5.3). Deze 12% komt overeen met een opslagfactor van 13% ( $0,12/0,88 = 1,13$ ). Als de overige bestedingen echter uitgebreid worden met het restpakket A (kosten 64 euro per maand), dan wordt het aandeel in het totale groter: 19%. Toepassing van dit budget zou een opslagfactor van 24% betekenen. Met het groter worden van het restpakket stijgt ook het aantal in het budget en de opslagfactor. In de variant met het grootste restpakket gaat 30% van het budget naar de overige bestedingen. Dit komt overeen met een opslagfactor van 42%. Opvallend is dat dit percentage redelijk dicht bij de feitelijke bestedingen ligt van alleenstaanden met een laag inkomen. In die zin weerspiegelt dit pakket waarschijnlijk meer de situatie waarin mensen met een laag komen te zitten, dan de formele budgetten van het Nibud. Dezelfde trend is te zien bij paren zonder kinderen en de paren met kinderen. Ook daar stijgt de opslagfactor duidelijk met de grootte van het restpakket.

Uit de verschillende analyses blijkt dat de opslagfactor sterk afhankelijk is van het onderliggende budget dat hierbij gedefinieerd is. In een minimale variant op basis van de Nibud-budgetten kan de opslagfactor 13% zijn, terwijl in een ruimere variant deze kan stijgen naar 42%-45%. Wanneer de NAS-definitie van de opslagfactor aangehouden zou worden, dan is de opslagfactor in de beperkte definitie 15%-20% en in de ruime definitie 20%-25%. De exacte percentages verschillen per huishoudentype.

## 6.2 Het initiële niveau van de armoedegrens

Een belangrijke vraag is welk percentage van de basisbestedingen genomen moet worden om de armoedegrens te bepalen. In wezen gaat het hier om de vraag welk initieel niveau van de armoedegrens gekozen moet worden. Als dit gedaan is, dan worden de armoedegrenzen voor de andere jaren bepaald door de indexatie. In tabel 6.3 staan enkele indicatoren voor de nieuwe armoedegrens. Bij alle indicatoren is ervoor gezorgd dat de inkomensgrens zoveel mogelijk aangepast is aan de voorgestelde inkomensdefinitie: het besteedbaar inkomen inclusief huursubsidie, maar met aftrek van de ziektekostenpremies. Aangezien bij sommige huishoudentypen de grenzen verschillend zijn, worden de cijfers voor de verschillende huishoudentypen gepresenteerd na standaardisatie met de CBS-equivalentiefactoren.

Idealiter zou de initiële grens gebaseerd moeten worden op gegevens uit het jaar 1985, zodat op basis van het initiële niveau in dat jaar de ontwikkeling van de nieuwe grens in de latere jaren doorgerekend kan worden. Omdat echter voor dat jaar diverse armoedegrenzen ontbreken (bv. de Nibud-budgetten) is alleen gekeken naar de

grenzen in het jaar 2000. Op basis daarvan en de opslagfactor kan een basisfactor uitgerekend worden, zodat ook de initiële grens voor 1985 berekend kan worden.

Bij de Nibud-budgetten en de nieuwe grenzen zijn de opslagfactoren gehanteerd zoals die in paragraaf 6.1 berekend zijn.

Opvallend is dat de lage-inkomensgrens per huishoudentype verschilt in de tabel. Dit is het gevolg van de bijtelling van de huursubsidie bij de lage-inkomensgrens. Op basis van het Inkomenspanelonderzoek (IPO) is gekeken hoeveel huursubsidie huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum ontvangen.<sup>2</sup> De alleenstaanden rond het sociaal minimum ontvingen in 2000 gemiddeld 87 euro per maand (1050 euro op jaarbasis). Dit bedrag is toegevoegd aan de lage-inkomensgrens en aan de beleidsmatige grens. Hierdoor is de gecorrigeerde lage-inkomensgrens gestegen in 2000 tot 10.300 euro in plaats van 9250 euro, het oorspronkelijke bedrag exclusief huursubsidie. Zoals tabel 4.1 heeft laten zien is dit bedrag in de loop van de tijd sterk gestegen, met name bij de sociale minima. Als gevolg hiervan zijn de 'gecorrigeerde' lage-inkomensgrenzen voor alle huishoudentypen in 2000 hoger dan in 1985.

Bij de NAS-grenzen is zowel gekeken naar de grenzen op basis van de totale bevolking als naar de grenzen op basis van het Amerikaans standaardhuishouden: het gezin met twee kinderen. In beide situaties is gekeken, conform de indicatie die de NAS gegeven heeft, naar het 30ste en het 35ste percentiel van de basisbestedingen. Daarnaast is telkens de opslagfactor bepaald voor het kleine en het ruime pakket zoals beschreven in hoofdstuk 3.

Ook zijn de Nibud-grenzen aan de tabel toegevoegd. Een voordeel van dit pakket is dat hier duidelijk een relatie gelegd wordt met de behoeften van mensen. Bij het minimale pakket zijn telkens de verschillende basisbedragen voor de verschillende posten bij elkaar opgeteld (zie ook tabel 5.3). Dit geeft een budget weer waarbij voor elke bestedingspost een minimaal bedrag is ingecalculeerd, met daarbij zeer miniem enkele posten voor de 'overige bestedingen'. Het Nibud rekent bij de post woning geen basisbedrag uit, maar neemt het gemiddelde aan huur(waarde) in een gegeven woonsituatie. Bij de berekening is uitgegaan van de goedkoopste beschreven woonsituatie: voor een alleenstaande en een paar zonder kinderen een gehuurde driekamerflat in 1990 en paren met kinderen een vierkamer-tussenwoning. In het jaar 2000 is er een trend te zien naar groter worden. In dat jaar wordt uitgegaan van een vierkamer-tussenwoning voor een paar zonder kinderen en een vijfkamer-tussenwoning voor een paar met twee kinderen.

Naast de minimale budgetten zijn ook de budgetten meegenomen waarbij de restpakketten zijn opgeteld (zie ook tabel 6.3). In het eerste restpakket A zijn de bedragen opgenomen voor recreatie, lidmaatschap van een bibliotheek en een sport- of hobbyvereniging en een abonnement op een krant. In het tweede pakket B zijn daarnaast ook de kosten van een huisdier en een tijdschrift opgenomen. Het derde pakket is het meest ruime. Daarin zijn de kosten van een extra set kleding voor de volwassenen en de kosten van een roker meegenomen. Gezien de samenstelling van de pakketten zou het restpakket B het meest voldoen aan de eigenschap *modest but*

adequate. Allereerst is in dit pakket de mogelijkheid van een huisdier en een extra tijdschrift opgenomen. De kosten van roken worden in dit pakket niet verdisconteerd. Velen zullen die ook niet als noodzakelijk zien.

Tabel 6.3

Hoogte van diverse armoedegrenzen (equivalente bedragen, in euro's van 2000)

|                                       | 2000   | basisfactor | opslagfactor | initieel niveau<br>1985 |
|---------------------------------------|--------|-------------|--------------|-------------------------|
| <b>lage-inkomensgrens<sup>a</sup></b> |        |             |              |                         |
| alleenstaande                         | 10.300 | 90          | 25           | 8.990                   |
| paar zonder kinderen                  | 10.050 | 88          | 25           | 8.780                   |
| paar met twee kinderen                | 9.840  | 86          | 25           | 8.590                   |
| gehele bevolking <sup>b</sup>         | 10.240 | 90          | 25           | 8.940                   |
| <b>105% beleidsmatig minimum</b>      |        |             |              |                         |
| alleenstaande                         | 9.740  | 86          | 25           | 8.500                   |
| paar zonder kinderen                  | 9.670  | 85          | 25           | 8.440                   |
| paar met twee kinderen                | 7.990  | 70          | 25           | 6.980                   |
| gehele bevolking <sup>b</sup>         | 9.270  | 81          | 25           | 8.090                   |
| <b>relatieve inkomen</b>              |        |             |              |                         |
| 60% mediaan                           | 10.150 | 89          | 25           | 8.860                   |
| <b>Nibud</b>                          |        |             |              |                         |
| alleenstaande (basispakket)           | 8.010  | 78          | 13           | 6.990                   |
| alleenstaande met restpakket A        | 8.780  | 78          | 24           | 7.660                   |
| alleenstaande met restpakket B        | 9.090  | 78          | 28           | 7.940                   |
| alleenstaande met restpakket C        | 10.040 | 78          | 42           | 8.770                   |
| paar zonder kinderen (basispakket)    | 8.300  | 80          | 13           | 7.240                   |
| paar zonder kinderen met restpakket A | 9.080  | 80          | 24           | 7.930                   |
| paar zonder kinderen met restpakket B | 9.310  | 80          | 27           | 8.130                   |
| paar zonder kinderen met restpakket C | 10.210 | 80          | 39           | 8.910                   |
| paar met kinderen (basispakket)       | 7.540  | 73          | 14           | 6.590                   |
| paar met kinderen met restpakket A    | 8.310  | 73          | 26           | 7.260                   |
| paar met kinderen met restpakket B    | 8.480  | 73          | 28           | 7.410                   |
| paar met kinderen met restpakket C    | 9.140  | 73          | 38           | 7.980                   |

Tabel 6.3 (vervolg)

|   | 2000   | basisfactor | opslagfactor | initieel niveau<br>1985 |
|---|--------|-------------|--------------|-------------------------|
| <b>grenzen conform NAS (basis 2 personen en 2 kinderen)</b> |        |             |              |                         |
| lage grens (30ste percentiel en beperkt pakket)             | 9.190  | 84          | 20           | 8.020                   |
| hoge grens (35ste percentiel en ruim pakket)                | 10.320 | 88          | 29           | 9.010                   |
| <b>grenzen conform NAS (totale bevolking<sup>b</sup>)</b>   |        |             |              |                         |
| lage grens (30ste percentiel en beperkt pakket)             | 8.970  | 84          | 17           | 7.830                   |
| hoge grens (35ste percentiel en ruim pakket)                | 10.010 | 88          | 25           | 8.740                   |
| <b>subjectieve grenzen</b>                                  |        |             |              |                         |
| gemiddelde minimaal inkomen                                 | 11.500 | 101         | 25           | 10.040                  |
| besteedbaar inkomen = minimaal inkomen                      | 9.000  | 79          | 25           | 7.860                   |
| <b>inkomen vs. uitgaven</b>                                 |        |             |              |                         |
| inkomsten = uitgaven  | 11.200 | 98          | 25           | 9.780                   |

a Gecorrigeerd voor huursubsidie.  
b Gewogen gemiddelde over de bevolking.

Bron: SZW (CBS-bewerking), Nibud (2000), CBS (BO'98-'00), CBS (SEP'00), CBS (IPO'00) SCP-bewerking

Uit tabel 6.3 blijkt dat het niveau van de verschillende armoedegrenzen sterk wisselt. De grenzen volgens de Amerikaanse NAS-normen en de basispakketten van het Nibud zijn in het algemeen het laagst. Dit is mede het gevolg van het feit dat het basispakket relatief beperkt vastgesteld is. Bij deze budgetten horen alleen de noodzakelijke kosten van woning, kleding en voedsel. Ook het pakket voor de overige zaken is relatief klein. Bij de NAS zijn dit alleen de kosten voor persoonlijke verzorging, vervoer en persoonlijke ontwikkeling. Daarbij wordt geen rekening gehouden met kosten zoals vrijetijdsuitgaven, extra ziektekosten, huisdieren of vakantie. Dit geldt ook voor het basispakket van het Nibud. Ook hier zitten alleen de allernoodzakelijkste kosten zoals ziektekosten en overige huishoudelijke kosten (o.a. persoonlijke verzorging) in het pakket.

Opvallend is dat de basispakketten van het Nibud tot lagere budgetten uitkomen dan de beleidsmatige grens. Dit kan verklaard worden door het feit dat het Nibud voor elke post uitgaat van de absoluut minimale bedragen. Dit betekent dat iemand die extra kosten heeft vanwege ziekte, een relatief dure woning, of hoge kosten van vervoer al snel nauwelijks meer rond kan komen. In die zin is het Nibud-budget een zeer minimaal pakket, waarvan men in het algemeen met moeite van zal kunnen rondkomen.

Wel blijkt dat het (gestandaardiseerde) budget voor de verschillende typen huishoudens verschilt. Met name het verschil tussen de alleenstaande en het paar

met twee kinderen is duidelijk aanwezig. Dit komt omdat het Nibud de kosten van extra kinderen relatief laag inschat. Een belangrijk aspect hierin is de huur van de woning. Het basisbedrag aan huur voor een alleenstaande was 216 euro in 2000 (zie ook tabel 5.1). Hierbij werd aangenomen dat deze persoon in een driekamerwoning woont. Voor een paar zonder kinderen was het bedrag 290 euro. Een extra kamer kost dus 34% meer. Bij een paar met twee kinderen wordt verondersteld dat men een vijfkamerwoning huurt. Het basisbedrag hiervoor is 310 euro. Een stijging van slechts 7% ten opzichte van het paar zonder kinderen. Vooral hierdoor zijn de extra kosten van kinderen relatief laag.

De Nibud-grenzen inclusief de restpakketten zijn logischerwijs hoger dan de grenzen van het basispakket. Restpakket A zorgt bij alle huishoudentypen voor een stijging van het equivalente inkomen met ongeveer 780 euro. Dit bedrag is voor alle huishoudens gelijk omdat de kosten van het pakket (met name lidmaatschap van een club) ook sterk afhankelijk is van het aantal huishoudenleden. Elk extra persoon zorgt voor een stijging van het minimale budget. In equivalente termen blijft het bedrag ongeveer gelijk. Bij restpakket B en C is dit minder het geval. Met name de kosten van een huisdier of een tijdschrift binnen een huishouden zijn onafhankelijk van het aantal huishoudenleden. Hierbij zijn de equivalente bedragen bij het vierpersoonshuishouden lager dan bij de alleenstaande. Bij een alleenstaande is het verschil tussen de restpakket A en B 310 euro en het verschil tussen B en C 950 euro. Bij het gezin met twee kinderen zijn deze bedragen 170 euro respectievelijk 660 euro.

Wanneer gekeken wordt naar de subjectieve grenzen dan valt op dat er een groot verschil is tussen het gemiddelde bedrag dat wordt genoemd als minimaal inkomen en het bedrag waarbij het genoemde minimale inkomen overeenkomt met het daadwerkelijke inkomen. Zoals in paragraaf 5.1 is uitgelegd komt dit doordat een groot deel van de bevolking een inkomen heeft ruim boven de minimale grens. Zij zijn dus geneigd om een relatief hoog bedrag te noemen aangezien zij gewend zijn aan hun inkomensituatie. Het bedrag waarbij men een minimaal inkomen noemt dat overeenkomt met het ontvangen inkomen is aanmerkelijk lager. In 1985 is dit bedrag zelfs het laagste van alle genoemde grenzen. In 2000 is het bedrag meer vergelijkbaar met de andere grenzen.

Als naar het verschil tussen de bestedingen en de inkomsten op basis van het budgetonderzoek gekeken wordt, dan valt op dat het bedrag waarbij in 2000 gemiddeld wordt ontspaard, relatief hoog is. Dit komt overeen met de conclusie in het budgethandboek van het Nibud bij hun referentiebegrotingen (waarbij de gemiddelde bestedingen geanalyseerd worden) dat veel mensen met een relatief laag inkomen in het algemeen ontsparen (Nibud 2000). Uit hun tabellen blijkt dat in een eenpersoonshuishouden dit bedrag tussen de 10.890 en de 13.610 euro per jaar ligt (oorspronkelijk tussen de 2000 en 2500 gulden per maand). Bij een tweepersoonshuishouden ligt het kantelpunt tussen de 14.000 en de 16.000 euro per jaar (gestandaardiseerd bedrag). Per saldo is het inkomen waarbij men dus ontspaart relatief

hoog. Een belangrijke vraag is wel in hoeverre deze ontsparing te maken heeft met het niet meer kunnen rondkomen of dat men er bewust voor kiest meer uit te geven dan het inkomen toelaat. Een deel van de huishoudens zal het lage inkomen als een tijdelijke situatie zien en ervoor kiezen om het bestedingspatroon niet aan te passen. Een ander deel kan daadwerkelijk niet rondkomen en moet schulden maken.

Per saldo zijn er diverse initiële armoedegrenzen te hanteren. De verschillende grenzen voor het jaar 1985 liggen in de range van 6.590 en 10.040. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, is een armoedegrens bij voorkeur gerelateerd aan de behoeften van een huishouden. Alleen de Nibud-budgetten, de subjectieve grenzen en de grenzen waarbij men ontspaart kunnen gezien worden als grenzen waarbij de behoeften van de huishoudens in verdisconteerd zijn. Bij de Nibud-budgetten is per huishoudentype doorgerekend wat een huishouden minimaal nodig heeft. Bij de subjectieve grenzen is aan de huishoudens gevraagd wat zij als minimaal noodzakelijk ervaren. Ook het bedrag waarbij een gemiddeld huishouden op het kantelpunt van sparen/ontsparen zit, kan gezien worden als een behoeftegerelateerd bedrag. Bij dit bedrag besluit een gemiddeld huishouden dat het inkomen te laag is om in de behoeften te voorzien.

De overige grenzen hebben geen duidelijke relatie met de behoeften van huishoudens. De NAS-grenzen zijn bepaald op basis van parameters die behoren tot de Amerikaanse situatie. De Nederlandse situatie kan sterk verschillen. Daarnaast is de lage-inkomensgrens en de beleidsmatige grens nooit vastgesteld op basis van een duidelijke methode, waarin expliciet de behoeften van een huishouden zijn gemeten.

Van de verschillende grenzen kunnen de Nibud-budgetten daarom als het meest adequaat gezien worden. Bij het basispakket is voor elke kostenpost een minimaal bedrag vastgesteld, dat gebaseerd is op een bepaald pakket aan meest noodzakelijke goederen. Het totaalbedrag is dus gerelateerd aan de minimale behoefte van een huishouden. Ook geldt (zie § 5.3) dat dit budget daadwerkelijk minimaal is. Zodra een huishouden geconfronteerd wordt met extra kosten (ziektekosten, hoge huur, hogere energiekosten), dan zal men in deze systematiek moeilijk rond kunnen komen. Er is in dit budget geen reserve ingebouwd, zodat iemand met hogere kosten voor bijvoorbeeld huur of ziekte moeilijk rond kan komen.

Een voordeel van een Nibud-budget met de restpakketten is dat er variatie in de hoogte van de armoedegrens is. Het Nibud-basispakket zou dan gezien kunnen als een *low cost*-budget, terwijl de budgetten met de verschillende restpakketten meer als *modest but adequate* gezien kunnen worden. Deze benadering wordt ook vaak gebruikt in internationaal onderzoek (bv. Saunders et al. 1998). Door met verschillende budgetten en grenzen te werken wordt aangegeven dat een vaste armoedegrens niet altijd het volledige beeld weergeeft.

Uit tabel 6.3 blijkt dat er drie verschillende huishoudentypen zijn waarop men de initiële grens zich zou kunnen baseren. Dit komt omdat de kosten van een extra persoon in een huishouden door het Nibud anders ingeschat wordt dan door het CBS. In de paragraaf over de equivalentiefactoren (§ 4.2) is hierop ingegaan. De conclusie was dat het wenselijk was om toch de CBS-equivalentiefactoren te gebruiken voor het bepalen van de armoedegrenzen voor de verschillende huishoudentypen. Dit betekent dat een van de verschillende huishoudentypen gekozen zal moeten worden als ijkpunt.

Als de verschillende budgetten vergeleken worden met elkaar, dan valt op dat de paren met kinderen leiden tot de laagste equivalente bedragen, terwijl de paren zonder kinderen de hoogste equivalente bedragen hebben. De alleenstaanden hebben een middenpositie. Per saldo lijkt het daarom het beste om het equivalentieinkomen van de alleenstaande als initiële grens te nemen. Hierdoor is de afwijking ten opzichte van de andere huishoudens relatief kleiner. Dit betekent dat de standaard basisfactor 78% zal moeten zijn. De opslagfactor hangt dan af van het gekozen pakket en varieert tussen de 13% en de 42%.

### 6.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is gekeken wat een adequaat (initieel) niveau zou zijn voor de armoedegrenzen. Er zijn diverse armoedegrenzen geanalyseerd en berekend. Uitgangspunt voor de keuze van een (initieel) niveau is de gedachte dat een armoedegrens moet aansluiten bij de minimale behoeften van een huishouden. Vanuit deze gedachte kan het beste gebruikgemaakt worden van de Nibud-budgetten. Voor elke bestedingspost is gekeken naar wat minimaal noodzakelijk is voor een huishouden. Het totaal kan gezien worden als een minimaal budget. Hierbij geldt dat een huishouden op alle posten een minimaal bedrag zou moeten uitgeven. Zodra men op een kostenpost extra kosten (ziekttekosten, hoge huur, hogere energiekosten) heeft, dan zal men in deze systematiek niet meer rond kunnen komen. Er is in dit budget geen reserve ingebouwd. Dit budget kan gezien worden als een 'basic needs-pakket'. Bij dit pakket is de basisfactor 78% en de opslagfactor voor *a little more* 13%.

Een dergelijk pakket is echter zeer minimaal. Het is daarom wellicht beter om als extra pakket een *modest but adequate*-pakket te definiëren. In dit hoofdstuk zijn drie mogelijke restpakketten gedefinieerd die hiervoor geschikt zouden kunnen zijn. In het eerste restpakket A zijn de bedragen voor recreatie, lidmaatschap van een bibliotheek en een sport- of hobbyvereniging en een abonnement op een krant opgenomen. In het tweede pakket B zijn daarnaast ook de kosten van een huisdier en een tijdschrift opgenomen. Het derde pakket C is het meest ruime. Daarin zijn de kosten van een extra set kleding voor de volwassenen en de kosten van een roker meegegenomen. Gezien de samenstelling van de pakketten zou het restpakket B het meest voldoen aan de eigenschap van *modest but adequate*. Afhankelijk van het gekozen restpakket zijn de opslagfactoren 24%, 28% en 42%.

## Noten

- 1 Exacter: de huishoudens met basisbestedingen tussen het 45ste en 55ste percentiel.
- 2 Hierbij is gekeken naar de huishoudens met een inkomen tussen de 95% en 105% van het sociaal minimum.



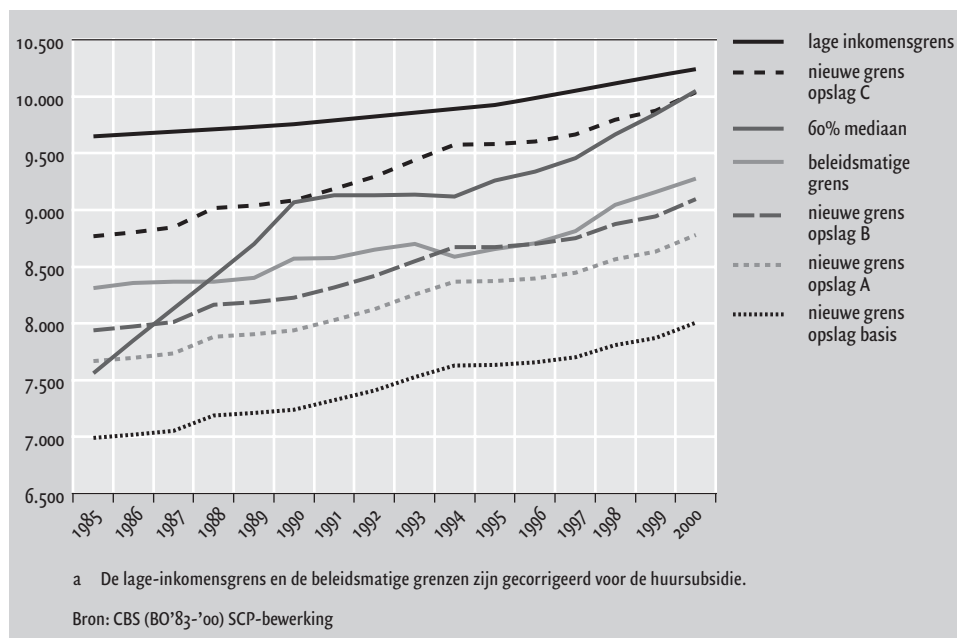
## 7 Toepassing van de grens

In dit hoofdstuk zal gekeken worden welk effect de nieuwe NAS-methodiek heeft op de armoedepercentages. Hierbij zullen de vier varianten vergeleken worden met de twee huidige grenzen en de grens op basis van 60% van de mediaan. Daarna zal gekeken worden naar de ontwikkeling van het algemene armoedepercentage. In het armoedebeleid is dit een belangrijk cijfer.

### 7.1 Ontwikkeling van de armoedegrenzen

In figuur 7.1 staan de grenzen van het beleidsmatig minimum, de lage-inkomensgrens en de 60%-mediaan alsmede de nieuwe grenzen zoals die gedefinieerd zijn in hoofdstuk 6. Hierbij is telkens gecorrigeerd voor de inflatie en zijn de grenzen vergelijkbaar gemaakt naar een eenpersoonshuishouden door de CBS-equivalentiefactoren toe te passen zodat de armoedegrens voor een alleenstaande weergegeven wordt. Daarnaast is bij de lage-inkomensgrens gecorrigeerd voor de huursubsidie. Bij de nieuwe grenzen conform de NAS is uitgegaan van de basis- en opslagfactoren zoals die gedefinieerd zijn in hoofdstuk 6. De beleidsmatige grens heeft echter verschillende niveaus voor de verschillende huishoudentypen. Daarom is in de figuur de gemiddelde beleidsmatige grens voor de totale bevolking ingetekend.

Figuur 7.1  
Ontwikkeling van armoedegrenzen,<sup>a</sup> 1985-2000 (in prijzen van 2000)



Figuur 7.1 geeft inzicht in de ontwikkeling van de grenzen. Net zoals in hoofdstuk 6 laat ook hier de lage-inkomensgrens en de gemiddelde (gestandaardiseerde) beleidsmatige grens een duidelijke stijging zien met respectievelijk 7% en 11%. Dit komt omdat bij beide grenzen nu de gemiddelde huursubsidie van mensen rond het minimum is opgeteld. Het verschil met de lage-inkomensgrens is bij de gemiddelde beleidsmatige grens 14% in 1985 en 10% in 2000. Dit kleinere verschil komt omdat de gemiddelde beleidsmatige grens in koopkracht met 4% gestegen is (zie ook figuur 2.1). De stijging van deze grens is het gevolg van twee ontwikkelingen. Allereerst is de samenstelling van de bevolking veranderd. Er zijn meer alleenstaanden en paren zonder kinderen. Aangezien bij deze groepen de gestandaardiseerde beleidsmatige grens hoger is dan bij paren met kinderen, stijgt de gemiddelde gestandaardiseerde grens in de loop van de tijd. Hierdoor is de gemiddelde grens met 3% gestegen. Daarnaast is het beleidsmatig minimum voor ouderen gestegen door de ouderenkorting, waardoor het gemiddelde met 1% is gestegen. De derde referentiegrens is de grens waarbij 60% van de mediaan wordt genomen. Deze grens heeft een relatief grillig verloop. In de periode 1985-1989 stijgt de grens sterk. In de periode 1990-1994 blijft deze grens reëel ongeveer even hoog, waarna deze vanaf 1994 weer sterk gaat stijgen.

De nieuwe grenzen conform de NAS-methodiek zijn over de gehele periode duidelijk lager dan de lage-inkomensgrens. In de laagste variant, waarbij de opslagfactor wordt gehanteerd die overeenkomt met het minimale budget van het Nibud, is het verschil met de lage-inkomensgrens zeer groot. Doordat deze grens echter iets sterker stijgt dan de lage-inkomensgrens, wordt het verschil in de loop van de periode kleiner.

Uit de grafiek blijkt ook dat met name in 1994, toen de economie er relatief slecht voor stond, de armoede volgens de nieuwe grenzen het hoogst was. Dit komt omdat de grens mede gebaseerd is op de bestedingen van de drie voorgaande jaren. De grens volgt dus niet direct de ontwikkeling van de conjunctuur. Er zit een lichte vertraging in. Aangezien de inkomens duidelijker de conjunctuur volgen, lopen de armoedegrenzen en de inkomens niet volledig synchroon (zoals bij de 60%-mediaangrens). Hierdoor stijgen de armoedepercentages in een periode van laagconjunctuur sterker dan bij de 60%-mediaangrens. In een periode van hoogconjunctuur zullen armoedepercentages bij de nieuwe grenzen weer dalen. Dit hoeft niet per se het geval te zijn bij de 60%-mediaangrens.

Gezien de figuur lijkt het dat de 'gemiddelde' beleidsmatige grens zich ongeveer hetzelfde ontwikkelt als de nieuwe grens, zowel qua hoogte van de grens als qua indexatie. Een dergelijke vergelijking met de 'gemiddelde' beleidsmatige grens is echter niet volledig adequaat. Er mag namelijk niet geconcludeerd worden dat ook de armoedepercentages ongeveer zullen overeenkomen. De beleidsmatige grens verschilt namelijk per huishoudentype en armoedepercentages per huishoudentype kunnen sterk verschillen. De figuur laat zien dat de beleidsmatige grens voor een alleenstaande (gestandaardiseerd) aanmerkelijk hoger is dan de beleidsmatige grens voor een paar met twee kinderen. Aangezien het armoedepercentage van alleen-

staanden aanmerkelijk hoger is dan het percentage van paren met kinderen is de hogere armoedegrens voor alleenstaanden aanmerkelijk relevanter voor het armoedepercentage gemeten in huishoudens.

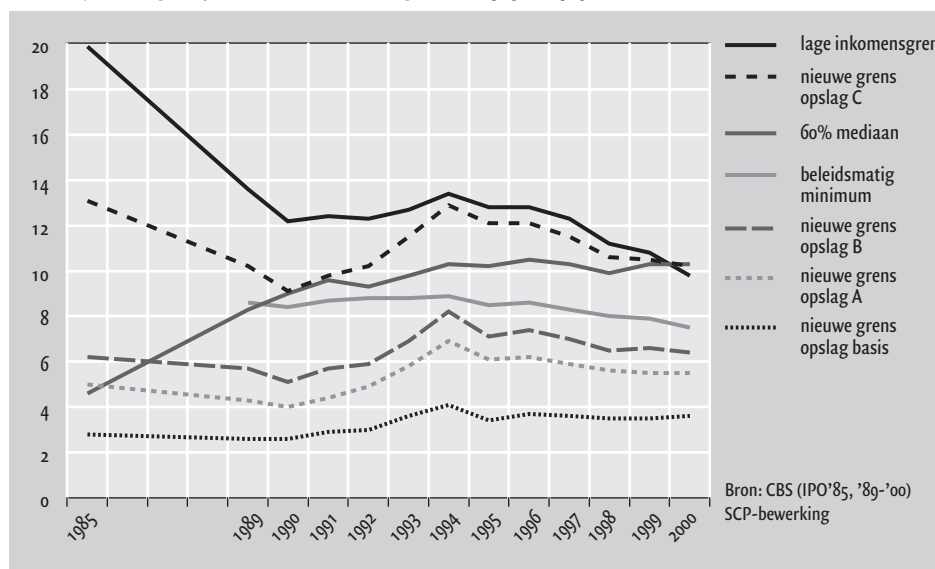
## 7.2 De ontwikkeling van de armoedepercentages

Een belangrijke vraag is wat de armoedepercentages zijn met de nieuwe armoedegrens. Zoals aangegeven in paragraaf 4.3 is het wenselijk om de cijfers in termen van personen te presenteren. De beide representatievormen laten meestal dezelfde trend zien. In de bijlage zijn de beide tabellen opgenomen. Figuur 7.1 geeft de ontwikkeling van het algemene armoedepercentage op basis van de verschillende grenzen in personen.

Per saldo komt het armoedepercentage in personen volgens de lage-inkomensgrens in 2000 uit op 9,8, terwijl de beleidsmatige grens 7,5 aangeeft. Het criterium van 60% leidt tot een hoger armoedepercentage in 2000: 10,7. Bij de nieuwe grenzen varieert het armoedepercentage tussen de 3,6 (basisopslagfactor) en de 10,2 (opslagfactor C). De armoedepercentages bij de opslagfactoren A en B zijn 5,5 respectievelijk 6,4.

Figuur 7.2

Armoedepercentages bij verschillende armoedegrenzen, 1985 en 1989-2000



Volgens de lage-inkomensgrens is het percentage arme personen in de loop van de jaren duidelijk gedaald. Met name in de periode 1985-1990 en 1994-2000 is dit het geval geweest. Zoals uit hoofdstuk 2 bleek, is in die periodes het reële gemiddelde inkomen in Nederland sterk gestegen. Aangezien deze armoedegrens alleen voor

inflatie corrigeert, zijn de armoedepercentages duidelijk gedaald. Tussen 1990 en 1994 steeg het armoedepercentage licht met 1,2 procentpunt. Dit ligt in de lijn van de stagnering van het besteedbaar inkomen in die periode. Als gevolg van de economische recessie in die periode was de stijging in het gemiddelde besteedbaar inkomen reëel slechts 1,1%. In de periode 1994-2000 daalde het armoedepercentage met 3,6 procentpunt.

In de periode 1990-1994 laat de beleidsmatige grens in personen slechts een kleine stijging zien van 0,5 procentpunt. De beleidsmatige grens geeft de economische conjunctuur dus minder duidelijk weer. Dit is ook in overeenstemming met de constatering uit paragraaf 2.4 dat de beleidsmatige grens voor een belangrijk deel een volume-indicator is, waardoor de schommelingen in het armoedecijfer minder groot zijn. In de periode 1994-2000 is het percentage op basis van de beleidsmatige grens met 1,4 procentpunt gedaald, wat kleiner is dan de daling bij de lage-inkomensgrens. In deze periode is de beleidsmatige grens reëel gestegen, terwijl de lage-inkomensgrens constant bleef.

De armoede op basis van 60% van het mediane inkomen kenmerkt zich door een sterke stijging van de armoede in de periode 1985-1989, waarna de stijging zich langzaam doorzet. Hierna blijft het armoedepercentage een licht stijgende trend houden tot 2000. In tegenstelling tot de andere grenzen blijft het armoedepercentage volgens dit criterium tussen 1994 en 2000 vrijwel gelijk. De andere grenzen laten een duidelijke daling zien.

De grenzen conform de NAS-systematiek hebben in grote lijnen allemaal dezelfde ontwikkeling. In de periode 1985-1990 is er een daling van de armoede. Met name bij de variant waar een hoge opslagfactor gehanteerd wordt, is deze daling het sterkst. Na deze periode is er een scherpe stijging van de armoedepercentages te zien, die onafhankelijk van de hoogte van de grens is. Deze stijging is ook te zien bij de lage-inkomensgrens en de beleidsmatige grens, maar in veel mindere mate. Hier is duidelijk het effect te zien van de verschillende grenzen. In de periode 1990-1994 stegen de nieuwe grenzen relatief sterker dan de lage-inkomensgrens of de beleidsmatige grens.

Na 1994 laten de nieuwe grenzen een langzame daling zien die ongeveer vergelijkbaar is met het tempo waarin de armoede op basis van de beleidsmatige grens daalt. Figuur 7.2 laat zien dat de armoedepercentages op basis van lage-inkomensgrens sneller dalen dan die van de grens met de hoge opslagfactor C. Per saldo is in 2000 het percentage personen op basis van de lage-inkomensgrens hierdoor iets lager dan deze grens (10,2%).

### 7.3 *Verandering van de armoedepopulatie*

Naast de vraag wat de ontwikkeling van de nieuwe grens in de tijd is, blijft ook de vraag in hoeverre de armoedepopulatie verandert doordat een nieuwe grens gebruikt wordt. Tabel 7.2 laat zien in hoeverre de percentages verschillen naar huishoudtype en naar gebruik van de huursubsidie. De tabel presenteert de cijfers

naar personen. Bij de huishoudens waarbij het aantal huishoudenleden constant is (alleenstaande, paren, paren met twee kinderen) verschillen de percentages niet met armoedepercentages gemeten in huishoudens. Bij de overige huishoudens zijn er slechts kleine verschillen.

Er zijn twee belangrijke factoren waardoor de samenstelling van de groep onder de armoedegrenzen kan veranderen. Allereerst is bij de verschillende grenzen de inkomensdefinitie niet altijd hetzelfde.

Tabel 7.2

Aandeel in de bevolking en in de armoedepopulatie van verschillende groepen, 2000 (in procenten)

|                                    | aandeel<br>in bevol-<br>king | lage-<br>inkomens-<br>grens | beleids-<br>matige<br>grens | 60%<br>mediaan | opslag-<br>factor C | nieuwe grenzen      |                     |                         |
|------------------------------------|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|
|                                    |                              |                             |                             |                |                     | opslag-<br>factor B | opslag-<br>factor A | opslag-<br>factor basis |
| zonder huursubsidie                | 93                           | 69                          | 68                          | 80             | 80                  | 85                  | 87                  | 90                      |
| met huursubsidie                   | 7                            | 31                          | 32                          | 20             | 20                  | 15                  | 13                  | 10                      |
| alleenstaande                      | 14                           | 29                          | 28                          | 23             | 23                  | 22                  | 22                  | 19                      |
| paren                              | 28                           | 15                          | 17                          | 16             | 16                  | 13                  | 13                  | 13                      |
| paren met 1, 3 of<br>meer kinderen | 18                           | 17                          | 14                          | 21             | 21                  | 23                  | 23                  | 25                      |
| paren met 2 kinderen               | 17                           | 12                          | 9                           | 15             | 15                  | 16                  | 16                  | 17                      |
| eenoudergezinnen                   | 4                            | 20                          | 24                          | 18             | 18                  | 18                  | 17                  | 16                      |
| overig                             | 18                           | 6                           | 8                           | 7              | 7                   | 8                   | 9                   | 11                      |

Bron: CBS (IPO'00) SCP-bewerking

Uit tabel 7.2 blijkt dat de samenstelling van de groep onder de verschillende armoedegrenzen aanmerkelijk kan verschillen. Bij de lage-inkomsgrens ontvangt 31% van personen onder deze armoedegrens huursubsidie. Dit percentage is ongeveer hetzelfde bij de beleidsmatige grens. Dit komt doordat voor beide grenzen een inkomensdefinitie gebruikt wordt waarin de huursubsidie niet verdisconteerd is. Bij de andere grenzen geldt dat huursubsidie wel bij het inkomen opgeteld is, zodat degenen die een huursubsidie ontvangen minder snel als arm gezien worden. Dit geldt ook voor de nieuwe grens met de basisopslagfactor. Het percentage met huursubsidie is daar het laagst.

In vergelijking met de lage-inkomsgrens zullen bij toepassing van de grens met opslagfactor C minder alleenstaanden en eenoudergezinnen in de armoedegroep aanwezig zijn, maar meer paren met kinderen. Ook dit heeft onder andere te maken met de huursubsidie. Met name alleenstaanden en eenoudergezinnen ontvangen huursubsidie waardoor zij relatief minder vaak als arm gezien worden. Bij deze groepen geldt ook dat bij een lagere opslagfactor hun aandeel in de armoede-

populatie daalt. Daartegenover staan de paren met kinderen. Zij komen vaker voor in de armoedepopulatie bij toepassing van de nieuwe grens.

#### 7.4 Conclusie

De grenzen waarbij geïndexeerd wordt met de basisbestedingen geven de conjuncturele beweging goed weer. In tijden van economische groei (1985-1990 en 1994-2000) laten deze grenzen een daling van het armoedepercentage zien. In economisch mindere tijden (1990-1994) is er een stijging te zien. Bij een conjuncturele neergang geven de grenzen een sterkere stijging van de armoede aan. In een periode van economische groei dalen ze langzaam. Over de gehele periode vertoont de nieuwe grens geen sterke daling (zoals de lage-inkomensgrens), maar een relatief bescheiden daling. Daarmee zijn de armoedepercentages over de gehele periode stabiel dan die van de lage-inkomensgrens. Het armoedepercentage volgens deze laatste grens is in de periode 1985-1990 vrijwel gehalveerd. De beleidsmatige grens is over de onderzoeksperiode relatief stabiel, maar geeft de economische conjunctuur minder duidelijk weer, mede als gevolg van beleidsmatige beslissingen. In vergelijking met de 60% van de mediaan-grens geeft de nieuwe grens een duidelijker beeld van de conjunctuur. Dit komt omdat de grens mede gebaseerd is op de bestedingen van de drie achterliggende jaren. De grens volgt dus niet direct de ontwikkeling van de conjunctuur. Er zit een lichte vertraging in. Aangezien de inkomens wel duidelijker de conjunctuur volgen, lopen de armoedegrens en de inkomens niet volledig synchroon. Hierdoor stijgen de armoedepercentages in een periode van laagconjunctuur en dalen ze in een periode van hoogconjunctuur.

Bij de nieuwe grenzen conform de NAS-methodiek varieert het armoedepercentage voor het jaar 2000 tussen de 3,6 (basisopslagfactor) en de 10,2 (opslagfactor C). De armoedepercentages bij de opslagfactoren A en B zijn 5,5 respectievelijk 6,4.

## 8 Samenvatting en aanbevelingen

In Nederland zijn op dit moment twee armoedegrenzen gangbaar: de lage-inkomensgrens en de beleidsmatige grens. Deze laatste grens is afgeleid van het sociaal minimum. Naast deze twee grenzen is het op Europees niveau gebruikelijk om 60% van het mediane inkomen als grens te gebruiken. Deze verschillende grenzen hebben voor- en nadelen. De beleidsmatige grens is sterk afhankelijk van politieke beslissingen (koppeling met lonen, verandering in belastingheffing en bijdragen ziektekosten). Zo heeft het minimumloon de contractloonstijging duidelijk niet gevolgd tussen 1985 en 2000 en is zelfs reëel in waarde gedaald. Door de lagere belastingheffing is het sociaal minimum qua koopkracht echter wel ongeveer op peil gebleven. Bij de lage-inkomensgrens is dit een expliciete eigenschap: deze grens geeft een constante koopkracht weer. De Europese 60%-mediaangrens is gekoppeld aan de welvaartsontwikkeling in de tijd en heeft dus duidelijk een relatieve benadering. Bij alle drie de grenzen is het de vraag of de indexatiemechanismen van de grenzen wel overstemmen met de ontwikkeling van het minimaal noodzakelijke inkomen.

Een ander belangrijk probleem bij de drie verschillende grenzen is dat de niveaus van de drie grenzen betrekkelijk willekeurig zijn gekozen. Bij de lage-inkomensgrens is het bijstandsniveau van 1979 als leidraad genomen, terwijl het percentage van 60 van het mediane inkomen ook relatief willekeurig is. Bij de beleidsmatige grens zou gesteld kunnen worden dat het niveau van het sociaal minimum de resultante is van het democratisch proces. Toch geldt ook hier dat er geen duidelijke relatie is met een inkomen dat daadwerkelijk minimaal noodzakelijk is.

In het kader hiervan heeft het SCP onderzoek gedaan op welke manier het beste de armoedegrens gedefinieerd kan worden. Hierbij is vooral aandacht besteed aan twee zaken. Een eerste onderzoeksvraag betreft het indexatiemechanisme. De tweede vraag is het (initiële) niveau waarop de grens vastgesteld moet worden. Daarnaast is ook gekeken naar enkele overige aspecten bij het meten van armoede, zoals de inkomensdefinitie, equivalentiefactoren en de meting in personen of huishoudens. Uiteindelijk heeft het onderzoek geleid tot vijf aanbevelingen. Deze worden in deze samenvatting benoemd.

De analyses in dit rapport hebben niet als doel om het sociaal minimum te herdefiniëren, maar een mogelijke nieuwe armoedegrens te verkennen. Deze grens baseert zich op het inkomen van een huishouden. Het blijft belangrijk om bij de analyses ook andere, aanvullende indicatoren in ogenschouw te nemen, zoals schulden, subjectief rondkomen, duur van armoede. In de komende Armoedemonitoren zal hierover ook gerapporteerd blijven worden.

Een belangrijke leidraad voor het onderzoek is het advies dat de National Academy of Sciences (NAS) in 1995 heeft uitgebracht aan de Amerikaanse overheid over het meten van armoede. In de Verenigde Staten heeft men sinds 1963 een armoedegrens die niet in koopkracht is veranderd en deze wordt naar moderne maatstaven als te laag beschouwd. Een belangrijk verschil met Nederland is dat deze grens ook doorwerkt in het sociaal minimum in de Verenigde Staten. Een verandering van de grens zou dus ook inkomenspolitieke gevolgen kunnen hebben. Toch heeft de Amerikaanse overheid aan de NAS gevraagd om een advies te geven over een nieuwe officiële armoedegrens. Het gegeven advies biedt een aansprekend concept voor het definiëren van een armoedegrens. De NAS adviseert namelijk om de armoedegrens te relateren aan de bestedingen aan voedsel, kleding en huisvesting in de samenleving. Deze goederen heeft elk huishouden nodig en de ontwikkeling van de bestedingen aan deze basisgoederen kan gezien worden als een indicator voor de ontwikkeling van het minimaal noodzakelijk inkomen c.q. de armoedegrens. Aanbeveling 1 gaat hierop in.

Naast de ontwikkeling van de armoedegrens is ook de initiële hoogte van de grens een belangrijk punt. De NAS biedt geen duidelijke richtlijn om een dergelijk startniveau vast te stellen. Daarom is aansluiting gezocht bij de Nibud-budgetten. Deze budgetten geven inzicht in wat in Nederland minimaal noodzakelijk is om rond te kunnen komen en bieden daarom een beter handvat om een armoedegrens op te ijken dan een algemene Europese norm zoals 60% van de mediaan. In aanbeveling 2 is dit verder uitgewerkt.

De indexatie en de initiële hoogte van de armoedegrens kunnen gezien worden als het kernpunt van de analyse. Toch zijn er ook enkele andere aspecten waarop in dit rapport ingegaan wordt. In overeenstemming met de adviezen van de NAS is het wenselijk om de inkomensvoelers mee te tellen in het inkomen en de ziekte- en kinderopvangkosten van het inkomen af te trekken. Ook is te adviseren om armoede in personen weer te geven in plaats van in huishoudens. Aanbeveling 3, 4, en 5 zijn hierop gericht.

Wanneer gekeken wordt naar het rapport van de NAS kan geconstateerd worden dat de huidige lage-inkomensgrens op een paar belangrijke punten goed overeenkomt met de adviezen van de NAS. De inkomensdefinitie en de equivalentiefactoren stemmen, behalve op het punt van de huursubsidie, duidelijk overeen met de aanbevelingen. Ook hier is een belangrijk punt de indexatie. De huidige lage-inkomensgrens is een absolute grens en wordt dus niet meegeïndexeerd met de welvaart. Op de korte termijn is dit niet problematisch. Op de langere termijn zal deze grens echter steeds verder afstaan van het gemiddelde welvaartsniveau en zullen de armoedepercentages een dalende trend vertonen.



## Aanbeveling 1: Indexeer een nieuwe armoedegrens op basis van de ontwikkeling van de basisbestedingen

De NAS adviseert om de indexatie van de armoedegrens te relateren aan de bestedingen aan voedsel, kleding en huisvesting. Als in de maatschappij meer besteed wordt aan deze goederen, dan stijgt de grens mee. Als daarentegen meer besteed wordt aan vakanties, dan stijgt de grens niet mee. Daardoor is de grens meer gerelateerd aan de ontwikkeling van de behoeften van mensen dan aan algemene economische trends zoals de inflatie of loonsverhogingen, wat wel het geval is bij de huidige armoedegrenzen. Daarnaast is de grens niet afhankelijk van politieke/beleidsmatige beslissingen, zoals bij de beleidsmatige grens.

De NAS beargumenteert dat behoeften van mensen op het minimumniveau niet gelijk blijven. Indexatie met alleen de inflatie is daarom niet adequaat. De behoeften stijgen mee met de welvaart, maar niet in hetzelfde tempo. Dit leidt de NAS af uit de ontwikkeling van de subjectieve armoedegrenzen. Het is gebleken dat deze zich 'quasi-relatief' gedragen. Doordat ook het nieuwe indexatieregime zich (op lange termijn) quasi-relatief gedraagt, sluit deze grens goed aan bij de ontwikkeling van de behoeften van de bevolking. Het voordeel is dat het veel minder vaak nodig is om de grens opnieuw te 'ijken' en dat de gegevens uit objectieve bronnen komen. De jaarlijkse indexatie hangt dus niet af van de jaar-op-jaarontwikkeling van de subjectieve grenzen. Deze kunnen namelijk relatief grillig verlopen.

De verschillende analyses geven indicaties dat ook in Nederland de armoedegrens tot op zekere hoogte gerelateerd zou moeten zijn aan de welvaart. De subjectieve armoedegrenzen laten een duidelijk stijging zien van het minimale bedrag waarvan men rond zou moeten kunnen komen. Ook de cijfers van het Nibud geven aan dat een absolute grens te restrictief, maar een volledig relatieve indexatie weer te riant is. De analyses laten zien dat de NAS-methode zich bij bepaalde groepen (bv. gezinnen met kinderen) quasi-relatief gedraagt. Voor andere groepen (alleenstaanden) is het minder duidelijk. Een probleem is dat in de onderzoeksperiode de huren zeer sterk stegen. Wanneer de inkomens niet tegelijkertijd meegroeien, is het belang van de huur en dus ook het basispakket automatisch toegenomen. Het gevolg hiervan is dat bij de alleenstaanden de grens sneller steeg dan de overige bestedingen. Wanneer dit niet zo zou zijn geweest, is het zeer waarschijnlijk dat ook bij deze groepen de grens zich quasi-relatief zou hebben gedragen.

De NAS adviseert om de indexatie te laten plaatsvinden aan de hand van de bestedingen van één type referentiehuishouden. Wanneer één type huishouden als referentiehuishouden wordt aangehouden, worden samenstellingseffecten (ten dele) vermeden. Het nadeel is echter dat de ontwikkeling in de basisbestedingen van de verschillende huishoudentypen sterk kunnen verschillen. Bij de paren met twee kinderen besloeg de stijging over vijftien jaar 22%. Bij de alleenstaanden was dit 8%. Een andere keuze kan dus jaarlijks bijna een procentpunt schelen en de armoedepercentages sterk beïnvloeden. Dit probleem kan opgelost worden door de gehele bevolking als 'referentiehuishouden' aan te merken. Hierdoor wordt de gemiddelde

ontwikkeling zichtbaar. Uit de analyses blijkt dat de samenstellingseffecten zeer beperkt zijn. Ook zijn de armoedepercentages op langere termijn relatief stabiel, maar is wel de economische conjunctuur goed te herkennen in de armoedecijfers. Het volledig apart indexeren van de verschillende huishoudens is niet te adviseren. De verhoudingen tussen de groepen kunnen dan te scheef worden.

Per saldo is indexatie conform de NAS-grens te adviseren, waarbij de ontwikkeling van de basisbestedingen van de gehele bevolking het beste voldoet. In economisch slechte tijden geeft de grens een stijging van het armoedepercentage. In economische betere tijden daalt het percentage. Daarnaast is deze grens gerelateerd aan de welvaart en ook aan de behoeften van de huishoudens.

*Aanbeveling 2: Definieer de initiële hoogte van een nieuwe armoedegrens aan de hand van de minimale Nibud-budgetten en de restpakketten.*

De NAS-methode doet geen uitspraak over de hoogte van de (initiële) grens. Er zal dus een ijkpunt gezocht moeten worden waar de nieuwe grens op kan worden vastgeprikt. Daarom is gekeken naar diverse armoedegrenzen. Een belangrijk criterium om het initiële niveau vast te stellen is dat de (initiële) nieuwe grens moet aansluiten bij het minimaal noodzakelijke inkomensniveau van een huishouden. Daarom is het te adviseren om uit te gaan van de gegevens van het Nibud. De basisbedragen van het Nibud geven voor elke kostenpost aan wat een minimaal noodzakelijk bedrag is. Dit budget kan daarom gekenschetst worden als een budget dat voorziet in de minimale behoeften van een huishouden: een *low cost*-budget. Het bevat alleen de meest noodzakelijke kosten van wonen, kleding, voedsel, verzekeringen, overige huishoudelijke kosten, alsmede een klein bedrag voor vervoer. Met dit budget als armoedegrens is het armoedepercentage in 2000 3,6.

Een dergelijk pakket is echter zeer minimaal. Daarom werkt het Nibud ook met restpakketten. Deze pakketten moeten voorzien in de kosten van iets minder noodzakelijke kosten zoals abonnementen, recreatie/vakantie en sportclubs. Het is daarom te adviseren om naast dit pakket een tweede, hogere armoedegrens te hanteren: een *modest but adequate*-budget. Dit kan door een andere opslagfactor te hanteren. In dit rapport zijn drie mogelijke restpakketten gedefinieerd die hiervoor geschikt zouden kunnen zijn. In het eerste restpakket A zijn bedragen verwerkt voor recreatie, lidmaatschap van een bibliotheek, een sport- of hobbyvereniging en een abonnement op een krant. In het tweede pakket B zijn daarnaast ook de kosten van een huisdier en een tijdschrift opgenomen. Het derde pakket C is het meest ruime. Daarin zijn de kosten van een extra set kleding voor de volwassenen en de kosten van één roker meegenomen. Afhankelijk van het gekozen restpakket variëren de opslagfactoren en zijn de armoedepercentages 5,5, 6,4 en 10,2.

Het voordeel van een 'lage' armoedegrens (gebaseerd op *low cost*) en een 'hogere' armoedegrens (gebaseerd op *modest but adequate*) is dat hiermee aangegeven kan worden dat bij de definiëring van armoede er een keuze gemaakt moet worden in hoeverre armoede gezien moet worden als een absoluut minimum of als een budget

met enkele extra's. Van de verschillende mogelijke restpakketten lijkt restpakket B de meest voor de hand liggende om aan te merken als *modest but adequate*. Dit bevat naast het basispakket ook posten voor enige recreatie, abonnementen en een huisdier, maar niet de kosten van roken – een kostenpost die velen vermoedelijk als niet noodzakelijk zien, mede vanwege de negatieve gezondheidseffecten.

Alhoewel de Nibud-budgetten als initiële grens gebruikt kunnen worden, is het niet raadzaam om het Nibud-budget elk jaar bepalend te laten zijn als armoedegrens. Het Nibud past namelijk regelmatig het minimale pakket aan, waardoor een vergelijking in de tijd niet meer goed mogelijk is. Daarom is het beter om de indexatie van de armoedegrens vast te stellen aan de hand van de NAS-methodiek conform aanbeveling 1.

### *Aanbeveling 3: Gebruik een inkomensdefinitie inclusief toeslagen*

Een belangrijk advies van de NAS is om in de inkomensdefinitie zoveel mogelijk inkomenselementen op te nemen. In de Verenigde Staten gaat het om zaken zoals voedselbonnen, schoollunches, alsmede de bijdragen voor mensen met hoge energiekosten. Een belangrijke reden om deze inkomenselementen mee te nemen is dat een armoedegrens zou moeten meten hoeveel mensen te weinig inkomen hebben om een bepaald totaalpakket goederen te kunnen consumeren. Ook de bijdragen voor extra specifieke doelen tellen hierbij mee.

In de huidige Nederlandse armoedegrens worden de huursubsidie of premie eigen woning niet in het inkomensbegrip opgenomen. Conform het Amerikaanse advies is het te adviseren om deze inkomenselementen wel mee te nemen bij de bepaling van armoede. Huursubsidie en de premie eigen woning/koopsubsidie vergroten de welvaart van een huishouden. Mensen met huursubsidie of een premie eigen woning/koopsubsidie kunnen in een betere/grotere woning wonen door de extra inkomensondersteuning.

### *Aanbeveling 4: Verdisconteer de zorgkosten en de kinderopvangkosten in het inkomen*

Sinds 1985 is de arbeidsparticipatie van vrouwen sterk gestegen. Als gevolg hiervan zijn ook de kosten van de kinderopvang gestegen. Deze kosten zijn werk-gerelateerd en sinds enkele jaren zijn de gegevens ook beschikbaar bij de belastingdienst. Het verdisconteren van deze kosten in het inkomen geeft een zuiverder beeld van de inkomenspositie van een huishouden. Wel moeten deze kosten natuurlijk gesaldeerd worden met de vergoedingen van de Belastingdienst en de werkgever.

De kosten van de ziektekostenpremies zouden, in overeenstemming met de huidige systematiek, afgetrokken moeten worden aangezien hier inkomensherverdelingsaspecten bij spelen. Wel is het te adviseren om een aanvullende studie te doen naar in hoeverre de ziektekosten die niet vergoed worden van bijvoorbeeld chronisch

zieken betrokken dienen te worden bij de berekening van het inkomen en op welke wijze dat dan zou moeten gebeuren.

#### *Aanbeveling 5: Presenteer de armoedepercentages op basis van personen*

Daarnaast is het te adviseren om de armoedepercentages te presenteren als het aandeel personen dat onder de armoedegrens leeft. Dit sluit beter aan bij het dagelijks taalgebruik en de statistieken van de Europese Unie. In de huidige Nederlandse statistieken wordt het percentage huishoudens gepresenteerd dat een inkomen heeft onder de armoedegrens. Hierbij tellen een eenpersoonshuishouden en een meerpersoonshuishouden even zwaar mee. Het is zuiverder om het aantal personen te tellen dat onder de armoedegrens leeft. Dit betekent niet dat het criterium voor armoede aangepast wordt. Het gaat om het percentage personen dat in een huishouden leeft waarbij het huishouden een lager inkomen heeft dan de armoedegrens.

Een tweede voordeel is dat de analyse van de verdeling van de armoede over de bevolkingsgroepen op een consistentere wijze kan plaatsvinden. Er hoeft namelijk niet ingedeeld te worden op basis van kenmerken van het hoofd van het huishouden. Bij een telling in personen kan op basis van kenmerken van het gezinslid ingedeeld worden. Het hoofd van het huishouden is vaak de oudste persoon van het huishouden. Het gevolg hiervan is dat in de armoedestatistieken ouderen oververtegenwoordigd zijn. Een ander gevolg is dat ook gemakkelijker de situatie van vrouwen en van kinderen in de statistieken geanalyseerd kan worden. Wanneer op basis van huishoudens gekeken wordt, dan vallen deze groepen buiten de analyse omdat kinderen in het geheel niet en vrouwen relatief minder vaak hoofd van een huishouden zijn.

## Literatuur

- Bosch, K. van den (2001). *Identifying the Poor Using Subjective and Consensual Measures*. Hampshire: Ashgate.
- Bruinooge, G. en P.L.J. van de Donk (1993). 'Inkomen per definitie'. In: *Sociaal-economische maandstatistiek* (10) 5, supplement, p. 41-49.
- CBS/SCP (2001). 'Een armoedegrens gebaseerd op consumptie'. In: *Het meten van armoede. Deel 2. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek*.
- Citro, C.F. and R.T. Michael (red.) (1995). *Measuring Poverty: A New Approach*. Washington, DC: National Academy Press.
- CPB (2006). *Bijlagen van het Centraal Economisch Plan 2006*. Den Haag: Centraal Planbureau. Geraadpleegd juni 2006 via [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl).
- Friedman, M. (1957). *A Theory of the Consumption Function*. Princeton: Princeton University Press.
- Guio, A.-M. (2005). 'Income Poverty and Social Exclusion in the EU 25'. In: *Statistics in Focus* 13/2000. Luxemburg: Eurostat.
- Hicks, J. (1969). 'Income'. Herdrukt in: R.H. Parker en G.C. Hartcour (red.) (1986), *Reading in the Concept of Measurement of Income*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jorgeson, D.W. en D.T. Slesnick (1987), 'Aggregate Consumer Behavior and Household Equivalence Scales', In: *Journal of Business and Economic Statistics* 5, p. 219-232.
- Massizo, A.I.V. (1966). 'Waarin manifesteert zich de welvaartsvergroting in de gezinsuitgaven?'. In: *Sociaal Maandblad Arbeid* (21) 4, p. 231-237.
- Nibud (1985). *Budgethandboek*. Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.
- Nibud (1990). *Budgethandboek*. Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.
- Nibud (1995). *Budgethandboek*. Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.
- Nibud (2000). *Budgethandboek*. Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.
- Nibud (2003). *Inkomsten en uitgaven van zorgbehoevende ouderen*. Utrecht: Nibud.
- Nord, M. and P. Cook (1995). *Measuring Poverty: Do the Proposed Revisions of the Poverty Measure Matter for Rural America?* Washington, DC: U.S. Department of Agriculture, Rural Economy Division, Economic Research Service (Staff Paper No. AGES 9514).
- Pommer, E., J. van Leeuwen en M. Ras (2003). *Inkomen verdeeld*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2003/3).
- Rijken, P.M. et al. (2002). *Financiële positie van chronisch zieken. Gebruik en mogelijkheden van de regeling voor buitengewone uitgaven binnen de Wet inkomstenbelasting 2001*. Patiëntenpanel Chronisch Ziekten. Utrecht/Amsterdam: NIVEL/SEO.
- Rijken, P.M. en T.D. Können (2003). *Mogelijkheden van bestaande indicaties ter identificatie van chronisch zieken en gehandicapten met hoge ziektegerelateerde uitgaven*. Utrecht: NIVEL.
- Ruggles, P. (1990). *Drawing the Line – Alternative Poverty Measures and Their Implications for Public Policy*. Washington, DC: The Urban Institute Press.
- Saunders, P.G. et al. (1998). *Development of Indicative Budget Standards for Australia*. Canberra: University of New South Wales, Social Policy Centre (Research Paper no. 74).
- SCP (2004). *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Short, K. (2001). *Experimental Poverty Measures: 1999*. Washington, DC: US Government Printing Office (U.S. Census Bureau Current Population Reports, P60-216).
- Short, K.S. (2005). 'Material and Financial Hardship and Income-Based Poverty Measures in the USA'. In: *Journal of Social Policy* (23) 1, 21-38. Cambridge: Cambridge University Press.

- Siermann, C.L.J., P.J.J. van Teeffelen en L.J.M. Urlings (2004). *Equivalentiefactoren 1995-2000*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Slesnick, D.T. (2001). *Consumption and Social Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The Canberra Group (2001). *Expert Group on Household Income Statistics. Final Report and Recommendations*. Geraadpleegd in mei 2006 via [www.lisproject.org/links/canberra/finalreport.pdf](http://www.lisproject.org/links/canberra/finalreport.pdf).
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin.
- Vrooman, J.C. en E. Snel (1999). 'Op zoek naar de "echte armen"'. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.), *Armoede en verzorgingsstaat. Vierde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting* (p. 15-47). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wansbeek, T.J. en A. Kapteyn (1983). 'Tackling Hard Questions by Means of Soft Methods: The Use of Individual Welfare Functions in Socio-economic Policy'. In: *Kyklos* 36, p. 249-269.

# Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

## Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2006-2007) is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl). Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. ISBN 90-377-0267-8

## SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel. Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

## Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2

Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector. ISBN 90-377-0106-x

In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004. ISBN 90-377-0159-0

The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000. ISBN 90-377-0062-4 (English edition 2001)

Social and Cultural Report 2002. The Quality of the Public Sector (Summary). ISBN 90-377-0118-3

## Nederlandse populaire versie van het SCR 1998

Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport. Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8

## Engelse populaire versie van het SCR 1998

25 Years of Social Change in the Netherlands; Key Data from the Social and Cultural Report 1998.

Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x

## Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4

## SCP-publicaties 2005

2005/1 Landelijk verenigd. Civil society en vrijwilligerswerk IV (2005). ISBN 90-377-0126-4

2005/2 Aandacht voor welzijn. Inhoud, omvang en betekenis van de welzijnssector (2005). ISBN 90-377-0204-x

2005/3 De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie, 1970-2002 (2005). ISBN 90-377-0157-4

2005/4 Kinderen in Nederland (2005). ISBN 90-377-0209-0

2005/5 Vermaatschappelijking in de zorg (2005). ISBN 90-377-0214-7

2005/6 Culture-lovers and Culture-leavers. Trends in interest in the arts and cultural heritage in the Netherlands (2005). ISBN 90-377-0217-1

2005/7 Cultuurminnaars en cultuurmijders. Trends in de belangstelling voor kunsten en cultureel erfgoed. Het culturele draagvlak 6 (2005). ISBN 90-377-0228-7

- 2005/8 *The Hunt for the Last Respondent* (2005). ISBN 90-377-0215-5
- 2005/9 *Zorg voor verstandelijk gehandicapten. Ontwikkelingen in de vraag* (2005). ISBN 90-377-0235-x
- 2005/10 *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid* (2005). ISBN 90-377-0210-4
- 2005/11 *Maten voor gemeenten 2005* (2005). ISBN 90-377-0224-4
- 2005/12 *Arbeidsmobiliteit in goede banen* (2005). ISBN 90-377-0203-1
- 2005/13 *Uit elkaars buurt. De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming* (2005). ISBN 90-377-0225-2
- 2005/14 *De sociale staat van Nederland 2005* (2005). ISBN 90-377-0202-3
- 2005/15 *Kijk op informele zorg* (2005). ISBN 90-377-0201-5
- 2005/16 *Armoedemonitor 2005* (2005). ISBN 90-377-0206-6

### SCP-publicaties 2006

- 2006/1 *Thuis op het platteland* (2006). ISBN 90-377-0229-5
- 2006/2 *Een eigen huis... Ervaringen van mensen met verstandelijke beperkingen of psychiatrische problemen met zelfstandig wonen en deelname aan de samenleving* (2006). ISBN 90-377-0246-5
- 2006/3 *Uitgerekend wonen* (2006). ISBN 90-377-0250-3
- 2006/4 *Jeugd met beperkingen. Rapportage gehandicapten 2006* (2006). ISBN 90-377-0200-7
- 2006/5 *Hoe het werkt met kinderen* (2006). ISBN 90-377-0238-4
- 2006/6a *Sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden* (2006). ISBN 90-377-0269-4
- 2006/6b *De balans opgemaakt. De slotbeschouwing van de sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden* (2006). ISBN 90-377-0251-1
- 2006/7 *Slachtoffers van criminaliteit in Nederland* (2006). ISBN 90-377-0232-5
- 2006/8 *Voorzieningen voor slachtoffers van misdrijven: gebruik, bereik en draagvlak* (2006). ISBN 90-377-0270-8
- 2006/9 *Op weg in de vrije tijd* (2006). ISBN 90-377-0273-2
- 2006/10 *Rapportage sport 2006* (2006). ISBN 90-377-0252-x
- 2006/11 *Ondersteuning gewenst. Mensen met lichamelijke beperkingen en hun voorzieningen op het terrein van wonen, zorg, vervoer en welzijn* (2006). ISBN 90-377-0260-0
- 2006/12 *Rapportage ouderen 2006. Veranderingen in de leefsituatie en levensloop* (2006). ISBN 90-377-0256-2
- 2006/13 *Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs* (2006). ISBN 90-377-0208-2

### SCP-essays

- 1 *Voorbeelden en nabeelden* (2005). ISBN 90-377-0248-1
- 2 *De stem des volks* (2006). ISBN 90-377-0265-1
- 3 *De tekentafel neemt de wijk* (2006). ISBN 90-377-0261-9
- 4 *Leven zonder drukte* (2006). ISBN 90-377-0262-7

### Werkdocumenten

- 110 *Verklaringsmodel verpleging en verzorging. Onderzoeksverantwoording* (2005). ISBN 90-377-0199-x
- 111 *Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school* (2005). ISBN 90-377-0213-9
- 112 *Wijkkwaliteiten* (2005). ISBN 90-377-0216-3
- 113 *Ouderen van nu en van de toekomst* (2005). ISBN 90-377-0219-8
- 114 *Verzonken technologie. ICT en de arbeidsmarkt* (2005). ISBN 90-377-0205-8



- 115 Cijfermatige ontwikkelingen in de verstandelijk-gehandicaptenzorg. Een vraagmodel (2005). ISBN 90-377-0221-x
- 116 Vrijwilligersorganisaties onderzocht. Over het tekort aan vrijwilligers en de wijze van werving en ondersteuning (2005). ISBN 90-377-0233-3
- 117 Het Actieplan Cultuurbereik en cultuurdeelname, 1999-2003. Een empirische evaluatie op landelijk niveau (2005). ISBN 90-377-0236-8
- 118 Advocaat met korting (2005). ISBN 90-377-0240-6
- 119 Regionale verschillen in de wachtlijsten verpleging en verzorging (2005). ISBN 90-377-0242-2
- 120 De mantelval (2005). ISBN 90-377-0245-7
- 121 SCP-maat voor lichamelijke beperkingen op basis van AVO 2003 (2006). ISBN 90-377-0268-6
- 122 Gezond en wel met een beperking (2006). ISBN 90-377-0254-6
- 123 De onbereikte minima (2006). ISBN 90-377-0275-9
- 124 Snuffelen en graven. Over doelgroepen van digitaal toegankelijke archieven (2006). ISBN 90-377-0276-7
- 125 Liever thuis dan uit. De indicatiestelling in de AWBZ voor zorg op afroep en verblijf (2006). ISBN 90-377-0278-3
- 126 Naar een nieuwe armoedegrens? (2006). ISBN 90-377-0241-4

### Overige publicaties

- Hier en daar opklaringen. Nieuwjaarsuitgave 2005 (2005). ISBN 90-377-0212-0
- De jacht op de laatste respondent. Samenvatting (2005). ISBN 90-377-0223-6
- De grens als spiegel. Een vergelijking van het cultuurbestel in Nederland en Vlaanderen (2005). ISBN 90-377-0222-8
- Jaarrapport Integratie 2005 (2005). ISBN 90-377-0237-6
- Bestuur aan banden. Samenvatting (2005). ISBN 90-377-0239-2
- De goede burger (2005). ISBN 90-377-0244-9
- Ouderen in instellingen (2005). ISBN 90-377-0247-3
- ? Altijd een antwoord. Nieuwjaarsuitgave 2006 (2006). ISBN 90-377-0263-5
- Hoge (jeugd)werkloosheid onder etnische minderheden (2006) ISBN 90-377-0266-x
- Niet-westerse allochtonen met een stabiele arbeidsmarktpositie: aantallen en ontwikkelingen (2006). ISBN 90-377-0249-x
- Werken op de grens van wetenschap en beleid (2006). ISBN 90-377-0272-4
- Tijd voor de basisschool. Factsheet ten behoeve van de invitational conference "Tijd voor school 2006" op 31 mei 2006, Museon, Den Haag (2006). ISBN 90-377-0277-5