



Het meten van armoede

Auteur(s):

Gradus, R.H.J.M.

Huppertz, N.H.J.M.

De auteurs zijn werkzaam bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De eerste auteur is tevens verbonden aan het OCFEB. Zij danken

D. Mulock Houwer, P.A. van Golen, P.C.M. Hendrix en G.J.M. de Vries voor nuttige opmerkingen bij een eerdere versie.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4222, pagina D4, 30 september 1999

Rubriek:

Dossier Oorzaken van armoede

Trefwoord(en):

inleiding

Er zijn verschillende maatstaven voor armoede. Die geven een verschillend beeld, maar duidelijk is dat specifieke groepen in de samenleving nadere aandacht behoeven. Voor het beleid is het nodig om te weten waar het risico op armoede het grootst is en wat daar aan gedaan kan worden.

Het is niet eenvoudig om het begrip armoede exact te definiëren. Dit is niet zo vreemd als we ons realiseren dat hierover in de samenleving veel opvattingen bestaan. Voor de één is armoede gebrek aan geld, terwijl voor de ander ook andere aspecten een rol kunnen spelen, zoals gezondheidsproblemen of een gevoelstoestand. Voor de één is er in Nederland, gezien het behoorlijke niveau van het sociale minimum, geen echte armoede aanwezig. De ander wijst op de stille armoede doordat er mensen zijn die langdurig van maatschappelijke participatie zijn uitgesloten.

In de loop der tijd is het begrip armoede op vele manieren ingevuld en met vaak aanzienlijke verschillen gekwantificeerd¹. Voor een beleid dat gericht is op het terugdringen van armoede is deze veelsoortigheid van het armoedebegrip niet gemakkelijk. Bij sommige interpretaties van armoede is de overheid amper bij machte om een effectief beleid te voeren om de armoede terug te dringen. Toch zijn de pogingen om armoede te kwantificeren betekenisvol omdat zij leiden tot informatie over kwetsbare groepen en daarmee tot nieuwe initiatieven kunnen leiden om samen met maatschappelijke groeperingen en lokale overheden tot een effectief beleid te komen.

In dit artikel zullen we allereerst de belangrijkste armoedemaatstaven en hun belangrijkste eigenschappen nader uiteenzetten. Vervolgens is een internationale vergelijking van absolute en relatieve armoedemaatstaven opgenomen. Daarna zullen we iets dieper ingaan op de Nederlandse situatie en de armoedemaatstaven gebruiken om een uitsplitsing naar risicogroepen te maken. Tot slot zullen we een aantal beleidsuitgangspunten uiteenzetten.

Armoedebegrippen

Absoluut

De oudste methode voor het meten van armoede is de budgetmethode. Deze methode karakteriseert armoede als een absoluut en objectief verschijnsel, door een noodzakelijk pakket goederen en daar bijbehorend huishoudinkomen te definiëren. Beneden dit huishoudinkomen is er sprake van armoede. Omdat mensen en hun wensen verschillen, is het vaststellen van een dergelijk basispakket al snel arbitrair. Een variant van deze methode is de vaste lastenmethode². Als iemand meer dan een bepaald percentage kwijt is aan vaste lasten, zoals woonlasten en energiekosten, spreekt men over armoede.

Een alternatief kan zijn om niet een pakket goederen (en daarmee corresponderend huishoudinkomen) vast te laten stellen maar aan te sluiten bij een beleidsmatig bepaald sociaal minimum. In Nederland is dat vastgelegd in de Algemene bijstandswet. Voor een echtpaar bedraagt deze uitkering in 1999 f 25.400 per jaar. Het Sociaal Cultureel Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek monitoren jaarlijks hoeveel mensen in Nederland zich onder en rond het sociaal minimum bevinden. Vanwege onnauwkeurigheden in de inkomensmeting wordt een grens gehanteerd tot 105% van het sociaal minimum. Het aantal huishoudens onder dit niveau is al een aantal jaren stabiel rond 650.000 (10% van het totale aantal huishoudens). Kenmerk van deze maatstaf is dat een ophoging van het sociaal minimum (bijvoorbeeld via de koppeling van het sociaal minimum aan de gemiddelde loonontwikkeling) niet leidt tot een geringer aantal armen. Deze maatstaf heeft daarmee ook zekere relatieve kenmerken.

Een variant van deze armoedemaatstaf is een maatstaf, die het langdurige verblijf op de beleidsmatige armoedelijjn meet. Hierbij kan worden gedacht aan een periode van vier jaar. Volgens de Armoedemonitor 1998 verkeren 37% van de huishoudens, die zich onder of op het beleidsmatig minimum bevinden, (d.w.z. 240.000) vier jaar of langer in die situatie.

Relatief

Ook is het mogelijk om armoede te meten als een relatief gegeven en te relateren aan het algehele welvaartsniveau in een land. Een voor de hand liggende manier om dit te doen is de 'half-mediaan'. Bij het mediane huishoudinkomen (dat in 1997 in besteedbare termen f 43.200 bedraagt) heeft de helft van de huishoudens minder inkomen en de andere helft meer. Bij de half-mediaanmethode wordt een ieder met een huishoudinkomen kleiner dan de helft van het mediane huishoudinkomen als arm bestempeld. Het grote voordeel van deze methode is dat zij relatief eenvoudig te meten is. Zij wordt dan ook in de meeste internationale vergelijkingen gebruikt. Nadeel van deze methode is dat zij ongevoelig is voor een algehele welvaartsstijging: indien een ieder zijn inkomen met hetzelfde percentage ziet stijgen dan blijft het aantal armen exact gelijk.

Een andere relatieve armoedemaatstaf is de deprivatie-index. Hierbij wordt armoede opgevat als het niet-deelnemen aan consumptieactiviteiten die gewoon zijn in de samenleving waarin men leeft. De Britse econoom Townsend heeft een methode ontwikkeld om deze maatstaf te berekenen. Hij heeft een lijst van indicatoren opgesteld die onder andere voeding, kleding, huisvesting, recreatie en sociale relaties bevat. Iemand is arm naarmate hij daar minder beschikking over heeft. Nadeel van deze methode is dat sommige indicatoren meer met levensstijl dan met armoede te maken hebben. Over het algemeen vindt men percentages die fors hoger liggen dan bij andere armoedemaatstaven. Voor Nederland is deze methode in 1989 toegepast door Berghman, die 38% arme huishoudens meet³. Een dergelijk groot aantal arme huishoudens lijkt weinig geloofwaardig.

Subjectief

De kritiek op de vaak arbitraire keuzen die onderzoekers moeten maken bij absolute en relatieve armoedebegrippen heeft geleid tot de subjectieve armoedebegrippen. Bij deze begrippen staat de belevingswereld van het individu centraal. De meest bekende subjectieve armoedemaatstaf is de Leidse armoedelij, die is ontwikkeld door de economen Van Praag en Kapteyn. Men gaat uit van een inkomenswaardingsvraag, waarbij mensen wordt gevraagd welk inkomen zij als 'zeer slecht', 'slecht', 'onvoldoende', 'voldoende', 'goed' of 'zeer goed' beschouwen. De Leidse armoedegrens wordt gevonden door over de steekproef het gemiddeld inkomen tussen 'zeer slecht' en 'slecht' te nemen. Deze methode is gevoelig voor de groep die men benadert en het moment van onderzoek. Het percentage 'arme' huishoudens loopt in de diverse onderzoeken dan ook uiteen.

Een alternatief voor deze methode is de zogenaamde subjectieve armoedelij. Hierbij vragen onderzoekers alleen naar de minimum-inkomensgrens, waarbij huishoudens in hun eigen beleving nog net kunnen rondkomen. Aan de hand van het gemiddelde over de populatie kan vervolgens bepaald worden, welk percentage daar nog onder valt. Meestal leiden deze subjectieve maatstaven tot hogere armoedepercentages dan objectieve maatstaven (de deprivatie-index daargelaten). Nadeel van de subjectieve methode is dan ook dat zij meer een maatschappelijk gevoel over inkomensongelijkheid dan echte armoede aan de oppervlakte brengt.

Internationale vergelijking

Het verschil tussen het absolute en het relatieve armoedebegrip kan het beste worden geïllustreerd met behulp van een internationale vergelijking. In [tabel 1](#) zijn voor een aantal westerse landen armoedemaatstaven opgenomen. Voor de absolute armoedemaatstaf wordt de armoedegrens van het US-Census Bureau gehanteerd⁴. In de tweede kolom is het percentage bruto-inkomens dat zich onder deze norm bevindt opgenomen, in de derde kolom het percentage netto-inkomens. Hieruit blijkt dat absoluut gezien de armoede zich in de VS en Canada op een laag niveau bevindt en in Frankrijk, vooral bij meting op basis van het bruto inkomen, op een hoog niveau. Bij een relatieve armoedemaatstaf, zoals bijvoorbeeld in de eerste kolom van [tabel 1](#) op basis van het 50% van het mediane inkomen, is een tegengesteld beeld zichtbaar. De VS spant de kroon met een armoedepercentage van 18%, terwijl West-Europese landen zoals Duitsland, Nederland en Zweden een armoedepercentage kennen van 4-6%.

Tabel 1. Het percentage arme huishoudens volgens drie definities

	relatief	absoluut	
	50% van de mediaan	bruto-inkomen	netto-inkomen
VS	18%	25%	21%
Australië	11	34	38
Canada	11	23	14
Italië	11	nb	49
VK	10	45	41
Frankrijk	9	54	37
Duitsland	6	38	34
Zweden	6	43	34
Nederland	6	38	50
Oostenrijk	4	nb	27

De meetpunten liggen tussen 1984 en 1987.

Bron: M. Blackburn, The sensitivity of international poverty comparisons, *Review of Income and Wealth*, 1998, blz. 449-472.

Aan een internationale vergelijking van absolute armoedemaatstaven zitten de nodige haken en ogen. Het grote percentage arme huishoudens voor verschillende landen lijkt niet echt plausibel. Bovendien dient een internationale vergelijking van netto-inkomens met de nodige voorzichtigheid te worden betracht. Volgens deze tabel bevindt de armoede in Nederland op basis van het netto-inkomen zich in vergelijking met de opgenomen landen op een hoog niveau. Het grote verschil tussen bruto-inkomen en netto-inkomen in Nederland leidt echter tot een relatief hoog niveau van collectieve bestedingen, waardoor de overheid bepaalde uitgavencategorieën (zoals zorg en onderwijs) voor haar rekening neemt, terwijl dit in andere landen niet het geval is.

Wie heeft een sociaal minimum?

Zoals hiervoor reeds aan de orde kwam moeten in Nederland ongeveer 650.000 huishoudens van een inkomen rond het sociaal minimum rondkomen. Uit [tabel 2](#) blijkt dat vooral éénoudergezinnen, alleenstaande vrouwen en, misschien enigszins verrassend, alleenstaande mannen jonger dan 65 jaar van een inkomen rond het sociaal minimum moeten rondkomen. Deze groepen kennen een relatief hoog percentage huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum. Interessant is ook de vraag of deze groepen langdurig zijn aangewezen op dit sociaal minimum. Uit [tabel 2](#) blijkt dat een groot deel van de éénoudergezinnen en alleenstaande vrouwen ouder dan 65 jaar langdurig van een inkomen rond het sociaal minimum moet rondkomen.

Tabel 2. Aantal huishoudens met lage inkomens, naar samenstelling huishouden

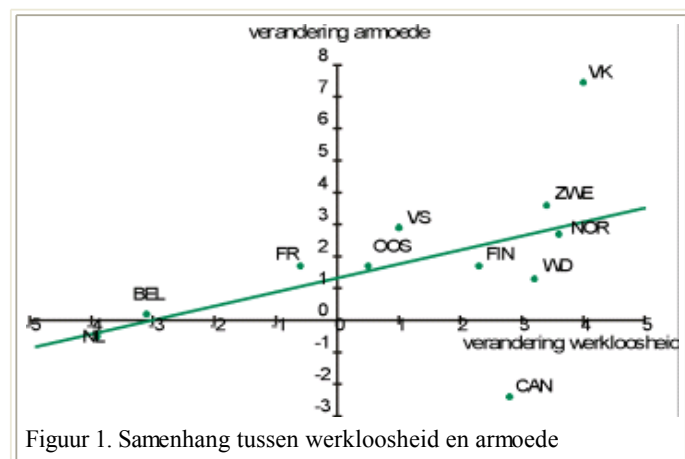
	Omvang groep x 1.000	Proc. aandeel <105% wml	Proc. aandeel langdurig <105% wml
alleenstaande man <65	681	17	4
alleenstaande vrouw <65	497	20	8
alleenstaande man >= 65	151	11	6
alleenstaande vrouw >=65	561	19	12
eenoudergezin mk <18	230	50	18
echtpaar mk <18	1.530	5	1
echtpaar zk <18, hoofd <65	1.736	4	1
echtpaar zk <18, hoofd >65	622	6	3
overige huishoudens	202	7	2
totaal	6.209	10	4

Bron: CBS, Inkomenspanel 1996. Wml = wettelijk minimumloon, mk = met kinderen, zk = zonder kinderen.

De cijfers in deze tabel zijn gebaseerd op definitieve uitkomsten van het Inkomenspanel 1996 en kunnen daardoor iets afwijken van de cijfers in de Armoedemonitor 1998, die gebaseerd zijn op voorlopige uitkomsten van het Inkomenspanel 1996.

De groep éénoudergezinnen bestaat voor het overgrote deel uit vrouwen met een bijstands- of een werkloosheidsuitkering (bijna 80%). Ook voor alleenstaande mannen en vrouwen jonger dan 65 jaar geldt dat meer dan de helft een bijstands- of werkloosheidsuitkering ontvangt (57%). Wel is er een verschil in leeftijd. Bij alleenstaande mannen loopt de leeftijds-categorie 25-35 jaar het grootste risico om van een inkomen rond het sociaal minimum te moeten rondkomen, terwijl dit bij de vrouwen de leeftijdscategorie 45-65 jaar is.

Het is misschien niet verrassend dat huishoudens die moeten rondkomen van een inkomen rond het minimum vaak een bijstands- of werkloosheidsuitkering als belangrijkste inkomensbron hebben. De keerzijde daarvan is dat een inkomen uit arbeid blijkbaar nog steeds de beste garantie is om een hoger (bestedbaar) inkomen te verwerven. Cijfers laten zien dat niet-werkenden zich financieel behoorlijk kunnen verbeteren als zij gaan werken en daarmee de armoede kunnen ontstijgen [5](#). Het belang van arbeidsparticipatie wordt ook geïllustreerd in [figuur 1](#). Hierin is voor een aantal landen de mutatie van de werkgelegenheid en de armoede weergegeven [6](#). Op basis van de beschikbare data blijkt er een duidelijke correlatie te zijn tussen de daling van de werkloosheid en de daling van het aantal armen tussen het begin en het einde van de jaren tachtig.



Bij het armoedebeleid dient dan ook terdege met de effecten op arbeidsparticipatie rekening te worden gehouden. Van belang hierbij is de verhouding tussen het niveau van het sociaal minimum en het niveau van het wettelijk minimumloon. Het verhogen van het sociaal minimum bij een gelijkblijvend minimumloon verkleint het financiële verschil tussen werken en niet-werken en heeft daardoor een negatieve invloed op het arbeidsaanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Een gelijktijdige verhoging van het sociaal minimum en het minimumloon leidt tot een stijging van de loonkosten aan de onderkant van de arbeidsmarkt en heeft een negatieve invloed op de vraag naar arbeid.

De analyse naar achtergrondkenmerken laat een aantal andere relevante aspecten onderbelicht. Een voorbeeld hiervan is etniciteit. Voor autochtone huishoudens is de kans om van een inkomen rond het sociaal minimum te moeten rond komen 18%. Voor de vier grootste etnische minderheidsgroepen in ons land (Surinamers, Turken, Marokkanen en Antillianen) varieert deze kans van 40% voor Turken tot 54% voor Marokkanen [7](#). Een ander voorbeeld is de mate van lichamelijke beperkingen. Het blijkt dat 7% van de mensen in de leeftijd van 18-59 jaar die geen lichamelijke beperkingen hebben van een inkomen rond het sociaal minimum moeten rondkomen. Voor mensen in dezelfde leeftijdscategorie met ernstige lichamelijke beperkingen bedraagt dit percentage 35%. Voor mensen in de leeftijd vanaf zestig jaar bedragen deze percentages 18% (zonder lichamelijke beperkingen) resp. 36% (met ernstige lichamelijke beperkingen) [8](#).

Armoede en beleid

In hoeverre sluit het gevoerde beleid aan bij de gesignaleerde subgroepen? De meest effectieve manier van inkomensverbetering is de bevordering van de arbeidsparticipatie. Met het oog daarop wil het kabinet met ingang van 2001 een arbeidskorting in voeren. Dit is een korting op de af te dragen loonbelasting voor werkenden. Deze arbeidskorting vergroot dus het financiële verschil tussen werken en niet-werken.

De bevordering van de arbeidsdeelname van specifieke groepen als langdurig werklozen en vrouwen in de bijstand vraagt echter nadere aandacht. Het vinden van werk voor deze groepen hoeft niet meteen tot een inkomensverbetering te leiden, die voldoende is om boven de armoedegrens uit te komen. Naast deze financiële aspecten spelen bij bepaalde risicogroepen zoals alleenstaande moeders ook praktische problemen met het combineren van arbeid en zorg. De beleidsreactie van het kabinet bestaat dan ook uit een integraal pakket aan maatregelen zoals het verbeteren van faciliteiten om zorg en werk te combineren, scholing en de uitbreiding van additioneel werk⁹. Zo is de aanwezigheid van voldoende, kwalitatief goede en betaalbare kinderopvang essentieel. Gelet op het lage opleidingsniveau van allochtonen verdient bij de vergroting van hun participatie het scholingsaspect aandacht. In deze regeerperiode zijn daarom extra middelen beschikbaar gekomen voor taal en arbeidstoeleidsprogramma's. Verder kan gewezen worden op de uitbreiding van de Regeling Extra Werkgelegenheid Langdurig Werklozen met de zogeheten Instroom- en Doorstroombanen.

Overigens blijven er substantiële groepen, die geen arbeidsmarktperspectief (meer) hebben. Zo bestaat ruim 25% van de huishoudens die langdurig van een inkomen rond het sociaal minimum moeten rondkomen uit alleenstaande vrouwen ouder dan 65 jaar. Ook voor bepaalde groepen zoals chronisch zieken en andere groepen met sociale en medische belemmeringen lijkt het arbeidsmarktperspectief zeer beperkt. Om ook deze groepen van een relatief gunstige welvaartsontwikkeling te kunnen laten profiteren blijft aanvullende inkomensondersteuning dus noodzakelijk. In het Regeerakkoord is 750 miljoen gulden extra uitgetrokken voor gerichte inkomensondersteuning aan financieel kwetsbare groepen. Er is afgesproken dat in het voorjaar van 2001 de balans wordt opgemaakt van het gevoerde beleid en duidelijk zal worden of een verdere intensivering gericht op bepaalde groepen noodzakelijk is.

Bij het beleid moet de armoedeval zoveel mogelijk worden vermeden. Dit is niet altijd eenvoudig. Naast de reeds bestaande rijksregelingen zijn de afgelopen jaren vele lokale initiatieven genomen tot inkomensondersteuning. Het kabinet heeft dit met een vergroting van de beleids- en de financiële ruimte voor gemeenten ondersteund. In een aantal gevallen heeft dat de armoedeval vergroot. Hierdoor is de inkomensvoortgang bij het aanvaarden van werk marginaal en in sommige gevallen zelfs negatief¹⁰. Recent heeft het kabinet een interdepartementale werkgroep geïnstalleerd die moet komen met een integrale aanpak van deze problematiek op alle niveaus (rijk, gemeente).

Slot

In dit artikel hebben we de belangrijkste armoedemaatstaven uiteen gezet. Er blijken grote verschillen te bestaan tussen de gehanteerde maatstaven. De bijdrage van deze maatstaven moet dan ook vooral gezocht worden in het genereren van informatie over kwetsbare groepen en het in samenspraak met alle betrokkenen ontwikkelen van een effectief beleid.

Zie ook:

J.L. de Kruijk, [Reactie: Hoe arm zijn de armen?](#)

ESB-Dossier: Oorzaken van armoede

Ten geleide

A. Doelman-Pel, [Armoede in het debat](#)

Inleiding

R.H.J.M. Gradus en N.H.J.M. Huppertz, Het meten van armoede

J.L. de Kruijk, [Hoe arm zijn de armen?](#)

Handel

J.H. Garretsen en J. Peeters, [Globalisering en armoede](#)

R. Went, [Globalisering doet meer dan je denkt](#)

Technologie

L.L.G. Soete en B. ter Weel, [Technologie vraagt om meer persoonlijke vaardigheden](#)

B. Cantillon, [Armoede en ondergewaardeerde vormen van werk](#)

Beleid

B.M.S. van Praag, [Ouderen en alleenstaanden: pas op voor de armoedeval!](#)

W. Derksen, [Mensen zijn arm omdat andere mensen dat vinden](#)

Maatschappij

B. Goudzwaard, [Armoede vanuit maatschappelijk perspectief](#)

R. Janssen, [De achterzijde van de verrijking](#)

Epiloog

H.A. Keuzenkamp, [Oorzaken van armoede](#)

1 Zie onder andere J.C. Vrooman, Armoede geteld, in: G. Engbersen, J. Vrooman en E. Snel (red.), *Het eerste jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, VUGA, Den Haag, 1996, blz. 31. Hierin wordt een overzicht gegeven, waaruit blijkt dat de armoedepercentages variëren van 6 tot 38%.

2 Zie A.J.M. Hagenaars e.a., *Arm en arm is twee*, COSZ, Den Haag, 1987.

3 J. Berghman, R. Muffels, A. de Vries en M. Vriens, *Armoede, bestaansonzekerheid en relatieve deprivatie*, KUB, 1989.

4 Voor het bruto-inkomen bedraagt deze norm 5.479 dollar voor éénpersoons-huishoudens. Met behulp van koopkrachtpariteiten wordt deze maatstaf gerelateerd aan andere landen.

5 Zie P. de Beer, Werk: uitkomst voor armoede?, in: G. Engbersen e.a., op.cit..

6 Als armoedemaatstaf wordt de halve mediaan gehanteerd. Het betreft hier de mutatie tussen het einde van jaren tachtig en het begin van de jaren tachtig (zie K. McFate e.a., *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy: Western States in the New World Order*, Russell Sage Foundation, New York, 1995, blz. 35).

7 J. Veenman, Armoede onder allochtonen, in: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel, *Arm Nederland. De kwetsbaren*, Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1997.

8 J. Timmermans, J. ten Dam en E. Snel, Dubbel gehandicapt?, in: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel, *Arm Nederland. De kwetsbaren*, Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1997.

9 Zie Brief van Min. SZW aan TK, *De andere kant van Nederland: Voortgangsrapportage 1999*, mei 1999.

10 Zie M.A. Allers en A. Veenkamp, *In de val: gemeentelijk minimabeleid, armoedeval en de koopkrachtontwikkeling van Groningse minima*, COELO, Groningen (in opdracht van de gemeente Groningen), 1999.