

# Noodzakelijke bestedingen als armoedegrens

Wanneer kan men in Nederland iemand arm noemen? In veel empirisch onderzoek worden criteria gehanteerd waarvan de inhoudelijke betekenis onduidelijk is. Een nieuwe armoedegrens heeft wel een heldere interpretatie: ze is gebaseerd op uitgaven die huishoudens moeilijk kunnen vermijden en minimaal wenselijk zijn.

**V**an armoede is sprake als mensen door financiële tekorten niet kunnen voorzien in goederen en diensten die in hun samenleving als onontbeerlijk gelden. Of, in de meer operationele definitie van de Armoedemonitor: arme huishoudens hebben onvoldoende geld om een bepaald minimaal consumptieniveau te realiseren (SCP/CBS, 2005). Daarbij is het centrale discussiepunt wat dit minimale consumptiepeil inhoudt; en hoeveel geld er nodig is om dat te kunnen bereiken. Hoewel in de wetenschappelijke literatuur tal van armoedegrenzen worden gesuggereerd (zie het overzicht in Jäntti & Danziger, 2000), gaat men in empirisch onderzoek echter vaak aan deze kernvraag voorbij. Zo meet de Europese Unie armoede in de lidstaten vooral af aan het aandeel mensen met een besteedbaar huishoudeninkomen dat minder is dan 60 procent van de nationale mediaan – een groep die men bij conventie *at risk of poverty* beschouwt. Als men deze relatieve grens hanteert, krijgt men opmerkelijke uitkomsten. Zo heeft Roemenië een armoedepercentage rond het EU-gemiddelde, met verhoudingsgewijs minder armen dan het Verenigd Koninkrijk. Onduidelijk blijft echter of een Roemeens huishouden van het grensbedrag kan rondkomen. Indien het te weinig is om de minimale uitgaven aan voedsel, huisvesting en energie van te bekostigen, wordt de omvang van het armoedeprobleem vermoedelijk onderschat. Daarom is het beter het grensbedrag op één of andere manier te koppelen aan het consumptiepatroon dat in een samenleving op minimaal niveau onvermijdbaar is. Als dat niet het geval is heeft de armoedenorm inhoudelijk weinig zeggingskracht, en kan zij beleidsmatig snel irrelevant worden.

Ook bij twee criteria die in het Nederlands armoedeonderzoek veel worden gebruikt, het beleidsmatig minimum en de lage-inkomensgrens (CBS/SCP, 2006), is het nogal onduidelijk welk consumptiepatroon mensen zich van de normbedragen moeten veroorloven (Vrooman en Snel, 1999). Het beleidsmatig minimum is afgeleid van de normbedragen in de sociale zekerheid, maar die laten in het midden welk consumptiepeil een bijstandsge-rechtigde moet kunnen bereiken. De lage-inkomensgrens is gebaseerd op de bijstandsnorm voor een

alleenstaande in 1979. Dit bedrag wordt jaarlijks gecorrigeerd voor de inflatie, waarbij de normen voor andere huishoudtypen worden bepaald via de equivalentiefactoren van het CBS (2004). De normbedragen worden zo op een consistente en empirische manier bepaald, maar het blijft onduidelijk naar welke levensstandaard ze verwijzen. In dit artikel presenteren wij een nieuwe armoedegrens, die is geënt op minimaal noodzakelijke bestedingen. De armoedepercentages op basis van deze maatstaf worden vergeleken met de uitkomsten van de bestaande grenzen. De leidende vraag is of men via de nieuwe methode een betere indicatie verkrijgt van de omvang van armoede in Nederland.

## Traditionele grenzen voor het minimaal noodzakelijke

Er zijn twee typen armoedegrenzen waarbij expliciet een koppeling wordt gelegd met het minimaal noodzakelijke. De subjectieve benadering gaat uit van het inkomen of consumptiepatroon dat de deelnemers aan een bevolkingsenquête minimaal vinden (zie Van den Bosch, 2001). De uitkomsten hangen doorgaans samen met de gekozen variant en de precieze bewoordingen van de vraagstelling. Vaak blijken de grensbedragen in de loop der tijd instabiel, waardoor de armoedepercentages sterk kunnen fluctueren. Bovendien kunnen ze hoog oplopen: in landen als Frankrijk, Griekenland en de Verenigde Staten ligt het aandeel armen soms boven de 40 procent. In zijn evaluatiestudie concludeert Van den Bosch dat het twijfelachtig is of men via de subjectieve benadering wel een adequate meting van armoede kan verkrijgen. Grenzen gebaseerd op de expert-budgetmethode (Bradshaw et al., 1993) bieden in beginsel een duidelijke invulling van het theoretische armoede-concept. Hierbij stelt de onderzoeker voor verschillende typen huishoudens een gedetailleerde lijst op van alle noodzakelijke goederen en diensten. Door de prijzen van alle items op te tellen construeert hij een totaalbudget dat als armoedegrens dient. Deze benadering is in de onderzoekspraktijk echter zeer bewerkelijk, omdat voor alle mogelijke huishoudentypen een gedetailleerd budget dient te worden opgesteld. Bovendien moeten de vele budgetten regelmatig bijgewerkt worden vanwege veranderingen in prijzen en gebruikspatronen.

## Normbedragen en indexatie van de nieuwe grens

Tegen deze achtergrond heeft het SCP onlangs de eigenschappen onderzocht van een nieuwe budget-

ARJAN SOEDE EN COK VROOMAN

Senior onderzoeker, respectievelijk hoofd van de afdeling Arbeid, Inkomen en Sociale zekerheid van het Sociaal en Cultureel Planbureau

gerelateerde armoedegrens, die is gebaseerd op wat in Nederland naar de huidige maatstaven minimaal noodzakelijk is en in de onderzoekspraktijk eenvoudig en consistent toepasbaar is. (Soede, 2006; zie ook CBS/SCP, 2006) Het initiële niveau van de nieuwe armoedegrens is bepaald met behulp van de minimumbudgetten van het Nederlands Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud). In een eerste variant, de basic needs-grens, is gekeken naar wat men in Nederland als volstrekt minimaal kan beschouwen. Dit zijn de nauwelijks te vermijden kosten voor voedsel, kleding, wonen (o.a. huur, verzekeringen, energie, water, telefoon, inventaris, onderhoud woning en woongerelateerde belastingen) en enkele overige uitgaven (zoals vervoer, extra ziektekosten, persoonlijke verzorging en wasmiddelen). Uitgaande van de minimale bedragen van het Nibud heeft een alleenstaande in 2000 dan in totaal 667 euro per maand nodig. Iemand met een inkomen onder dit bedrag heeft zeer waarschijnlijk te weinig geld om van rond te kunnen komen, en kan om die reden als arm worden aangemerkt. Voor andere typen huishoudens zijn de normbedragen bepaald met behulp van de empirische equivalentiefactoren van het CBS (2004). De basic needs-grens is gebaseerd op de allernoodzakelijkste uitgavenposten, maar biedt geen ruimte voor extra's, zoals de kosten van sociale participatie. In een tweede variant is hier wel enigszins in voorzien. Hierin zijn ook bescheiden uitgaven opgenomen voor recreatie, lidmaatschap van een bibliotheek, een sport- of hobbyvereniging, een abonnement op een krant en tijdschrift, en een huisdier. De geselecteerde posten komen vrijwel overeen met één van de restpakketten van het Nibud (2006). Deze variant wordt in de literatuur doorgaans aangeduid als *modest but adequate*: er zijn uitgaven in verwerkt die het strikt onvermijdelijke te boven gaan, maar er is geen sprake van enige luxe, zoals een auto of buitenlandse vakantie. Voor een alleenstaande ligt het grensbedrag op 758 euro per maand (2000).

De twee varianten lijken goed aan te sluiten bij de perceptie van armoede onder de Nederlandse bevolking. Uit een enquête die in 2006 onder ruim 700 personen werd afgenomen kwam naar voren dat mensen armoede veelal beschouwen in termen als "dagelijks moeten vechten om je boterham" of "niet kunnen kopen" wat noodzakelijk is (zie Vrooman, 2006). Relatieve afbakening (zoals "armoede is achterblijven bij de rest van de bevolking") werden door de respondenten zelden aangedragen, net zo min als definities die het accent leggen op minder basale behoeften of op Sen's *capability-concept* (bijvoorbeeld: "armoede is geen geld hebben voor leuke dingen" of "onvrij zijn in je keuzes").

In beginsel zou ieder jaar kunnen worden uitgegaan van de geactualiseerde normbedragen. Een complicatie is dat de maatschappelijke normen over wat noodzakelijk is in de loop der tijd kunnen veranderen. Het Nibud neemt dan bijvoorbeeld de pc op in het basispakket, waardoor bij de meting van armoede trendbreuken ontstaan. Het is beter de ontwikkeling van de grensbedragen te bepalen door een theoretisch onderbouwde indexering van het startniveau en de inhoud van het pakket bij een revisie (bijvoorbeeld eens in de vijf of tien jaar) te heroverwegen. Voor de indexatie is aangesloten bij een advies van de Amerikaanse National Academy of Sciences (NAS) aan de Amerikaanse regering (Citro en Michael, 1995; zie ook: Short, 2005). Zij suggereerde de hoogte van de armoedegrens te indexeren met de veranderingen in de mediane uitgaven aan de basisposten voedsel, kleding en wonen. Op die manier stijgen de grensbedragen naar verwachting sneller dan de inflatie, maar langzamer dan een volledig relatieve grens; ze is quasi-relatief. Dit komt doordat mensen bij een stijgend inkomen gewoonlijk een afnemend deel ervan besteden aan eten, kleding en huisvesting. De nieuwe grens weerspiegelt daardoor wel de groeiende welvaart, maar niet ten volle.

De NAS adviseerde tevens de indexatie te baseren op het driejaarlijks voortschrijdend gemiddelde (het onderzoeksjaar en de twee daaraan voorafgaande jaren). Dit vond zij wenselijk omdat de sociale perceptie van het minimum met enige vertraging op sociaal-economische veranderingen reageert.

De initiële nieuwe grens is geijkt op de minimumbudgetten van het Nibud uit 2000. Vervolgens zijn de normbedragen berekend voor de periode 1985–2004, op basis van de driejaarsgemiddelden in de mediane uitgaven aan de basisposten. Tabel 1 laat zien dat het bedrag van de *basic needs*-variant van de nieuwe grens lager ligt dan de EU-norm, de lage-inkomensgrens, en het beleidsmatig minimum. De *modest but adequate*-variant ligt, na correctie voor de huursubsidie, ongeveer op het niveau van het beleidsmatig minimum, maar beneden de twee andere grenzen.

tabel 1

Hoogte van armoedegrenzen voor verschillende huishoudentypen in Nederland, 2000 en 2004 (in euro's per maand)

	Netto maandbedragen volgens:				
	Nieuwe grens, basic needs	Nieuwe grens, modest but adequate <sup>a</sup>	EU-norm (60% mediaan)	Lage-inkomensgrens <sup>b</sup>	Beleidsmatig minimum <sup>b</sup>
<b>2000</b>					
Alleenstaande	670	760	820	770	680
Paar zonder kinderen	910	1.040	1.120	1.060	950
Gezin met 2 kinderen	1.250	1.420	1.530	1.450	1.100
<b>2004</b>					
Alleenstaande	750	860	940	860	780
Paar zonder kinderen	1.030	1.170	1.290	1.170	1.100
Gezin met 2 kinderen	1.420	1.610	1.770	1.610	1.310

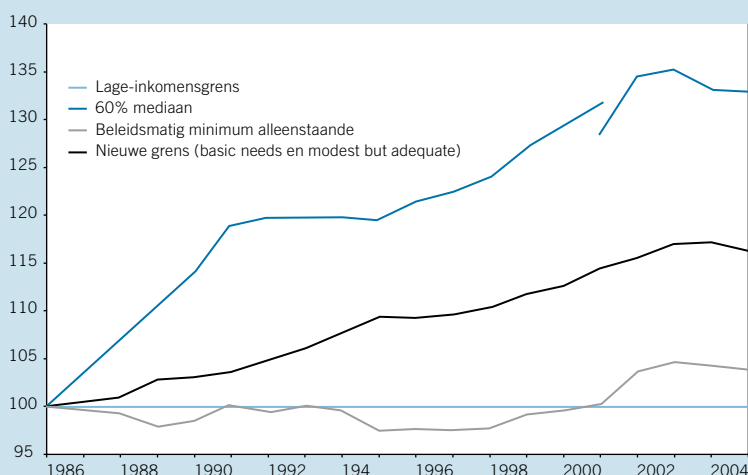
a In 2004 is het normbedrag voor een alleenstaande bij het modest but adequate-criterium toevallig gelijk aan dat van de lage-inkomensgrens. Omdat dezelfde equivalentiefactoren zijn gebruikt, geldt dit ook voor de andere huishoudentypen.

b Bij de lage-inkomensgrens en het beleidsmatig minimum wordt uitgegaan van het huishoudeninkomen exclusief huursubsidie. Bij de nieuwe grenzen en de EU-norm is de huursubsidie bij het inkomen inbegrepen. Om vergelijkbare bedragen te krijgen moeten de lage-inkomensgrens en het beleidsmatig minimum worden verhoogd met circa € 80 (alleenstaande), € 110 (paar) en € 150 (gezin met 2 kinderen).

Bron: SCP

figuur 1

**Geïndexeerde ontwikkeling van verschillende armoedegrenzen en het beleidsmatig minimum in Nederland (1985–2004), in constante prijzen<sup>a</sup>**



<sup>a</sup> In 2000 heeft het CBS het Inkomenspanelonderzoek gereviseerd, waardoor de mediaan van het besteedbaar inkomen daalde.

Bron: CBS (Inkomenspanelonderzoek), SCP-bewerking

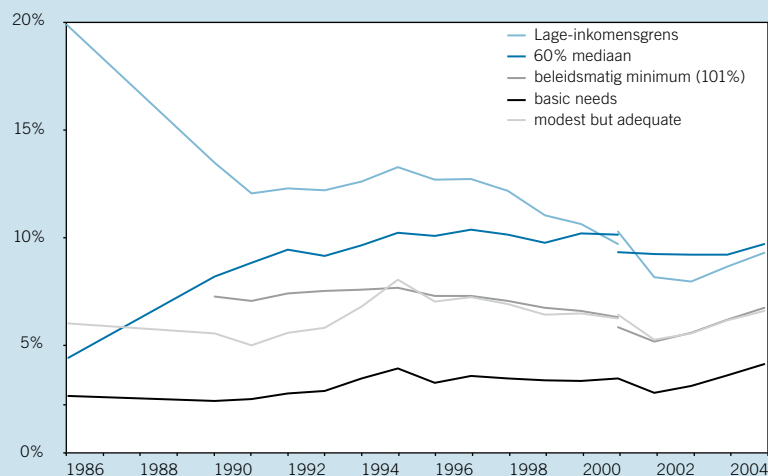
Figuur 1 geeft de ontwikkeling van de grensbedragen in constante prijzen. De lage-inkomensgrens wordt met de inflatie geïndexeerd, en verschijnt dus als een horizontale lijn. Het mediane inkomen, en daardoor ook de relatieve grens, steeg tussen 1985 en 2004 reëel met ongeveer eenderde. De beide varianten van de nieuwe grens stijgen ook mee met de welvaart, maar minder sterk dan het mediane inkomen. De normbedragen van de nieuwe grens maken in de loop der tijd dus de verwachte quasi-relatieve ontwikkeling door. Over de gehele periode komt het bedrag reëel ongeveer een zesde hoger te liggen (+17 procent). De koopkracht van het beleidsmatig minimum steeg licht.

**Armoedepercentages volgens verschillende grenzen**

De armoedepercentages in figuur 2 zijn berekend door de normbedragen af te zetten tegen het netto besteedbaar huishoudeninkomen volgens het

figuur 2

**Percentage personen met een huishoudeninkomen onder de verschillende armoedegrenzen (1985–2004)<sup>a</sup>**



<sup>a</sup> In 2000 heeft een revisie van het Inkomenspanelonderzoek plaatsgevonden

Bron: CBS (Inkomenspanelonderzoek), SCP-bewerking

Inkomenspanelonderzoek (IPO) (zie SCP/CBS, 2005). Bij de lage-inkomensgrens is de trend dalend. In 1985 was 19,9 procent van alle personen arm, in 2004 is dit teruggelopen tot 9,4 procent. Dit komt omdat bij deze grens uitsluitend met de prijsinflatie geïndexeerd wordt, terwijl de welvaart in de onderzochte periode sterker toenam. In 2001 was de daling in het armoedepercentage extra sterk vanwege de belastingherziening in dat jaar en de gunstige conjunctuur.

Afgemeten aan de EU-norm stijgt het armoedepercentage sterk tot het begin van de jaren negentig, waarna het rond de tien procent blijft schommelen. Het stabiele percentage weerspiegelt de gevoeligheid van relatieve armoedemaatstaven voor de inkomensongelijkheid, en die veranderde in Nederland in die periode nauwelijks (Pommer et al., 2003; zie ook het overzicht in Irrgang & Hoeberichts, 2006). Ook de ontwikkelingen in 2001 illustreren dit punt. Het gemiddelde inkomen in Nederland steeg toen reëel met zo'n vijf procent. Echter, omdat alle groepen er ongeveer evenveel op vooruitgingen, bleef de inkomensongelijkheid eveneens stabiel, en daarmee ook het armoedepercentage volgens de EU-norm. De substantiële welvaartsverbetering van de armen in 2001 wordt via deze indicator dus niet waargenomen.

Als men uitgaat van een normbedrag iets boven het beleidsmatig minimum (101 procent) stijgt de armoede tot en met 1994 licht. Vervolgens zet een daling in, die zich voortzet tot en met 2001. Vanaf 2002 stijgt het percentage armen volgens dit criterium weer, vooral door de oplopende uitkeringsafhankelijkheid.

Bij de nieuwe armoedegrens komt het quasi-relatieve karakter in de periode 1985–1990 duidelijk naar voren. Terwijl in dit tijdvak de armoede op basis van de lage-inkomensgrens afnam, en volgens de EU-norm steeg, bleef ze ongeveer stabiel wanneer men de nieuwe criteria hanteert. Volgens de basic needs-variant was toen ongeveer drie procent van de bevolking arm, volgens de modest but adequate-variant circa zes procent. De koopkracht aan de onderkant van de inkomensverdeling nam in deze periode reëel toe. De inkomensmutatie hield echter gelijke tred met de stijgende uitgaven aan de moeilijk te vermijden posten.

Van 1990 tot 1995 liep de armoede zowel volgens de oude als de nieuwe criteria op, het meest bij de modest but adequate-variant, die een toename aan geeft tot 7,1 procent. In dit tijdvak daalde de koopkracht van de laagste inkomens in reële termen door de (gedeeltelijke) ont koppeling van de uitkeringen. Tegelijkertijd groeiden de doorsnee uitgaven aan de noodzakelijke posten verhoudingsgewijs sterk.

Na 1995 is een lichte daling van de armoedepercentages te zien, tot 3,6 procent in 2000 volgens de basic needs-variant en 6,5 procent op basis van het modest but adequate-criterium. In 2001 steeg de koopkracht bij de laagste inkomens, hetgeen leidde tot een verdere reductie van de armoede, tot respec-

tievelijk 2,9 procent en 5,4 procent. De economische recessie aan het begin van de 21e eeuw leidt vervolgens weer tot een omslag: het armoedepercentage loopt op tot respectievelijk 4,3 procent en 6,7 procent in 2004, dus boven het peil van 2001. Over de gehele periode bezien, vertonen de twee varianten van de nieuwe grens dezelfde ontwikkeling. In de periode 1995–2000 is het armoedepercentage op basis van het basic needs-criterium echter vrijwel stabiel, terwijl volgens de modest-but-adequate-variant sprake was van een daling. Dit duidt erop dat de groep met de allerlaagste inkomens toen minder baat heeft gehad van de aantrekkende economie dan degenen met een iets hoger inkomen.

## Conclusies

Als men armoede in Nederland in kaart wil brengen heeft de nieuwe grens enkele aantrekkelijke eigenschappen. Door de koppeling aan de normbedragen van het Nibud hebben de twee varianten een duidelijke interpretatie. Ze zijn gerelateerd aan de prijs en het volume van goederen en diensten die in de Nederlandse samenleving noodzakelijk zijn (basic needs), dan wel zeer wenselijk om op een bescheiden niveau deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer (modest but adequate). De indexeringsmethode is, anders dan bij de traditionele expert-budgetmethode, eenvoudig en niet heel bewerkelijk. Het quasi-relatieve karakter van de ontwikkeling van de grensbedragen is theoretisch wenselijk en blijkt zich in de praktijk ook voor te doen. Tenslotte lijken de twee varianten die hier besproken zijn ook goed aan te sluiten bij de overheersende perceptie van armoede onder de Nederlandse bevolking.

Het is daarom het overwegen waard de nieuwe grens in empirisch onderzoek te hanteren, al zijn er nog enkele punten die nader bestudeerd moeten worden (zoals de equivalentiefactoren die bij de bepaling van de grensbedragen het best kunnen worden gehanteerd). Aan de hand van dit criterium verkrijgt men een goed inzicht in de omvang en samenstelling van de groep waarvan het inkomen naar de huidige Nederlandse maatstaven vrij zeker ontoereikend is. Dat kan het armoedebeleid transparanter maken, in termen van doelstellingen, mogelijke beleidsinterventies en de evaluatie van het beleid.

Het is niet zo dat via deze methode het armoedeprobleem wordt weg-gedefinieerd. Volgens de laagste variant, het basic needs-criterium, waren 650.000 personen in 2004 arm. Dat is dus één op de vijftientig Nederlanders, en ruim dertig maal zoveel als, bijvoorbeeld, het cliëntenbestand van de Voedselbanken (circa 8.000 huishoudens in februari 2006). Op basis van de modest but adequate-variant behoorde zelfs één op zestien inwoners tot de arme groep.

De twee criteria geven gezamenlijk een plausibele bandbreedte voor het armoedepercentage aan. Het is in theorie mogelijk uit te gaan van een grensbedrag waarin ook uitgaven voor hogere behoeften (bijvoorbeeld: meer sociale participatie, ontspanning

of luxe ten opzichte van het modest but adequate-criterium) worden verdisconteerd. Soede (2006) geeft daarvan een voorbeeld. Er zijn echter redenen om hier terughoudend in te zijn. Een politiek beladen begrip als armoede dient men niet lichtvaardig te gebruiken, en ook in de eerder genoemde bevolkingsenquête gaf een ruime meerderheid blijk van een vrij strikte visie op armoede. De budgetposten in de hier gepresenteerde varianten van de nieuwe armoedegrens verwijzen naar uitgaven die in de huidige Nederlandse samenleving vrijwel onvermijdbaar of hoogst wenselijk zijn. De noodzakelijkheid van bestedingen aan zaken als roken, regelmatig uitgaan of de nieuwste elektronische gadgets is veel minder evident. Dat wil overigens niet zeggen dat de groep met een inkomen iets boven de nieuwe armoedegrens niet kan worden geconfronteerd met financiële of andersoortige problemen. Die kunnen echter – zoals gebruikelijk in de Armoedemonitor – ook afzonderlijk in kaart worden gebracht, bijvoorbeeld onder de noemer van sociale uitsluiting (Jehoel-Gijsbers, 2004).

Tenslotte: de nieuwe grens is niet prescriptief bedoeld. Het is niet noodzakelijk de bijstandsnormen op de korte of lange termijn gelijk te stellen aan de grensbedragen die in het wetenschappelijk onderzoek naar armoede worden gehanteerd. Dat is in het verleden ook nooit gebeurd; en het is vermoedelijk ook niet wenselijk, omdat de sociale wetgeving immers meer doelstellingen nastreeft dan het tegengaan van een ontoereikend inkomen (arbeidsmarktactivering, bevordering sociale integratie). Als men de uitkeringsnormen in de toekomst wil heroverwegen is dat een politieke keuze, die zeker niet linea recta uit de hier gepresenteerde methode volgt. Wel maakt deze aanpak het mogelijk de aandacht in het armoedebeleid te richten op de meest kwetsbare groep, die met de nieuwe armoedegrens goed kan worden geïdentificeerd.

## LITERATUUR

- Bosch, K. van den (2001) *Identifying the poor, using subjective and consensual measures*. Aldershot: Ashgate.
- Bradshaw, J. (red.) (1993) *Budget standards for the United Kingdom*. Aldershot: Avebury.
- CBS (2004) *Equivalentiefactoren 1995–2000*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS/SCP (2006) *Armoedebericht 2006*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Citro, C.F. en R.T. Michael (red.) (1995) *Measuring Poverty: A New Approach*. Washington: National Academy Press.
- Irrgang, E. en M. Hoerberichts (2006) *Inkomensongelijkheid in de eenentwintigste eeuw*. ESB, 91 (4483), 152–153.
- Jäntti, M. en S. Danziger (2000) *Income poverty in advanced countries*. In: A.B. Atkinson en F. Bourguignon (eds.), *Handbook of income distribution (vol. 1)*. Amsterdam: Elsevier.
- Jehoel-Gijsbers, G. (2004) *Sociale Uitsluiting in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Nibud (2006) *Minima effectrapportage gemeente X*. Utrecht: Nibud.
- Pommer, E., J. van Leeuwen en M. Ras (2003) *Inkomen verdeeld – trends in ongelijkheid, herverdeling en dynamiek*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP/CBS (2005) *Armoedemonitor 2005*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Short, K.S. (2005) *Material and financial hardship and income-based poverty measures in the USA*. *Journal of Social Policy* 34 (1), 21–38.
- Soede, A. (2006) *Naar een nieuwe armoedegrens?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, 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*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vrooman, C. (2006) *Subjectieve definities van armoede*. In: *Armoedebericht 2006*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.