

Het meten van armoede

*Inkomensgrenzen
en armoede-indices*

Colofon

Samenstelling

Divisie Sociaal-Economische Statistieken,
Sector Sociaal-Economische Persoonsenquêtes
en
Sociaal en Cultureel Planbureau

Informatie

Drs H.J. Dirven
Telefoon: (045) 570 72 20
E-mail: HDRN@cbs.nl

Productie

Vormgeving: CBS – Bureau Vormgeving
Opmaak en druk: CBS – Sector Reproductie en Afwerking

CBS Voorburg

Prinses Beatrixlaan 428
Postbus 4000, 2270 JM Voorburg
Telefoon: (070) 337 38 00
Fax: (070) 387 74 29

CBS Heerlen

Kloosterweg 1
Postbus 4481, 6401 CZ Heerlen
Telefoon: (045) 570 60 00
Fax: (045) 572 74 40

E-mail: infoservice@cbs.nl
Internet: www.cbs.nl

© Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/ Heerlen 1999
Bronvermelding is verplicht. Verveelvoudiging voor eigen gebruik of intern gebruik is toegestaan.

Bestelinformatie

Verkrijgbaar bij het Centraal Bureau voor de Statistiek, Sector Marketing en Verkoop,
Postbus 4481, 6401 CZ Heerlen.
Telefoon: (045) 570 70 70
Fax: (045) 570 62 68
E-mail: verkoop@cbs.nl

Prijzen zijn excl. administratie- en verzendkosten.
Prijs: f 17,50
Kengetal: V-52/1999
ISBN 903572747 9
ISSN 1566-4635

Verklaring der tekens

.	= gegevens ontbreken
*	= voorlopig cijfer
x	= geheim
–	= nihil
–	= (indien voorkomend tussen twee getallen) tot en met
0 (0,0)	= het getal is minder dan de helft van de gekozen eenheid
niets (blank)	= een cijfer kan op logische gronden niet voorkomen
1998–1999	= 1998 tot en met 1999
1998/1999	= het gemiddelde over de jaren 1998 tot en met 1999
1998/'99	= oogstjaar, boekjaar, schooljaar enz., beginnend in 1998 en eindigend in 1999
1988/'89–1998/'99	= boekjaar enz., 1988/'89 tot en met 1998/'99

In geval van afronding kan het voorkomen, dat de totalen niet geheel overeenkomen met de som der opgetelde getallen.

Verbeterde cijfers in staten en tabellen zijn niet als zodanig gekenmerkt.

Voor meer informatie...

Infogroepen van het CBS

Infoservice is het centrale informatiepunt voor algemene voorlichting over het CBS en zijn producten. Infoservice geeft aankoopadviezen en draagt zorg voor de beantwoording van vragen die over verschillende terreinen gaan. Hier kunt u ook vragen stellen over andere onderwerpen dan hieronder vermeld zijn.

Infogroep	Telefoon	Fax	E-mail
Infoservice	(045) 570 70 70	(045) 570 62 68	infoservice@cbs.nl
Arbeid en lonen	(070) 337 58 50	(070) 337 59 94	infosec@cbs.nl
Bedrijven (aantal)	(045) 570 79 37	(045) 570 62 66	infogwm@cbs.nl
Bevolking	(070) 337 58 30	(070) 337 59 87	infosbv@cbs.nl
Bibliotheek	(070) 337 51 51	(070) 337 59 84	bibliotheek@cbs.nl
Bouw	(070) 337 42 41	(070) 337 59 75	infolbn@cbs.nl
Consumentenprijsindex (inflatie)	(070) 337 58 09	(070) 337 59 94	infosec@cbs.nl
Cultuur, toerisme en recreatie	(070) 337 58 67	(070) 337 59 96	infokcr@cbs.nl
Eurostat datashop	(070) 337 49 00	(070) 337 59 84	datashop@cbs.nl
Gezondheid en welzijn	(070) 337 58 64	(070) 337 59 96	infokgw@cbs.nl
Industrie	(045) 570 76 17	(045) 570 62 77	infolin@cbs.nl
Inkomen, vermogen en koopkracht	(045) 570 75 23	(045) 570 62 72	infosiv@cbs.nl
Internationale handel	(045) 570 79 17	(045) 570 66 75	infohnh@cbs.nl
Landbouw	(070) 337 58 03	(070) 337 59 51	infollb@cbs.nl
Milieu	(070) 337 58 96	(070) 337 59 76	infolmi@cbs.nl
Nationale rekeningen	(070) 337 58 76	(070) 337 59 81	infopni@cbs.nl
Onderwijs	(070) 337 53 45	(070) 337 59 78	infosoz@cbs.nl
Overheid	(070) 337 58 99	(070) 337 59 96	infokov@cbs.nl
Rechtsbescherming en veiligheid	(070) 337 58 66	(070) 337 59 96	infokrv@cbs.nl

Statistische informatie op internet

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft een uitgebreide Internet-site met vele rubrieken zoals het *Webmagazine*, *cijfers*, *producten en diensten*. Het *Webmagazine* is het elektronisch tijdschrift van het CBS met artikelen en korte berichten over maatschappelijk relevante onderwerpen. De rubriek *cijfers* bevat onder andere kerncijfers van een groot aantal economische en sociaal-economische onderwerpen. De kerncijfers worden dagelijks geactualiseerd. Onder producten kunt u recent verschenen publicaties van het CBS raadplegen. De rubriek *diensten* bevat de persberichten die dagelijks door het CBS worden uitgegeven maar ook een overzicht van relevante telefoonnummers en een verwijzing naar andere media waar cijfers van het CBS worden gepubliceerd.

De CBS website mag zich verheugen in een sterk toenemende interesse van gebruikers van statistische informatie. De CBS-databank StatLine is **gratis** toegankelijk via het Internet. In StatLine vindt u veel statistische gegevens van het CBS. U kunt deze gegevens bekijken, printen of exporteren. StatLine is voorzien van een moderne zoekmachine die u op toegankelijke wijze naar de gegevens leidt.

Het adres van de CBS website luidt <http://www.cbs.nl>. Er is ook een direct adres om bij de databank StatLine te komen: <http://statline.cbs.nl>. Heeft u vragen en/of opmerkingen over de CBS website dan kunt u contact opnemen met de webmaster, telefoon (070) 337 41 45, e-mail webmaster@cbs.nl. Bij vragen of problemen over StatLine kunt u contact opnemen met de StatLine helpdesk, Tel.: (070) 337 44 00.

Inhoud

1. Inleiding	7
2. Inkomensgrenzen	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Onderzoeksvragen	9
2.3 Gevoeligheidsanalyse	11
2.4 De hoogte van de inkomensgrens en andere indicatoren voor armoede	13
2.5 De duur van inkomensarmoede en andere indicatoren voor armoede	19
2.6 Conclusies en aanbevelingen	23
3. Armoede-indices	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Maatstaven voor armoede	26
3.3 Meten van inkomen	30
3.4 De mate van armoede	33
3.5 Deprivatiecurven	43
3.6 Conclusies	46
Literatuur	49
Bijlagen	51

1. Inleiding

Een belangrijke functie van de Armoedemonitor is de systematisering en verdere ontwikkeling van de informatievoorziening over armoede. In de eerste twee edities van de Armoedemonitor (SCP/CBS 1997, 1998) is aangegeven, dat er over de definitie, operationalisering en meting van armoede geen consensus bestaat. De verschillende opvattingen geven zowel nationaal als internationaal regelmatig aanleiding tot veel discussie.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Sociaal en Cultureel Planbureau werken aan een meerjarig onderzoeksprogramma op het gebied van armoede: het Informatieplan Armoede. In het kader van het Informatieplan zijn de inkomensgrenzen uit de Armoedemonitor – de beleidsmatige grens en de lage-inkomensgrens – onderzocht op robuustheid en de samenhang met aanvullende dimensies voor armoede. Daarbij is tevens een vergelijking gemaakt met de inkomensgrens die wordt gehanteerd door Eurostat, het statistisch bureau van de Europese Unie. Daarnaast is een analyse gemaakt van de ontwikkeling van armoede op basis van armoede-indices. Dergelijke maatstaven combineren het percentage huishoudens onder een bepaalde inkomensgrens met het inkomenstekort en de inkomensongelijkheid onder die groep. Ten slotte is nagegaan of het inkomens-ondersteuningsbeleid in de gebruikelijke maatstaven kan worden geïncorporeerd.

Bovenstaande analyses zijn in de Armoedemonitor 1999 kort samengevat en zijn hier uitvoerig beschreven. Hoofdstuk 2 behandelt de robuustheid van inkomensgrenzen en de relaties met andere indicatoren voor armoede. Hoofdstuk 3 gaat uitvoerig in op de ontwikkeling van armoede volgens een aantal armoede-indices. De gepresenteerde uitkomsten zijn niet alleen van belang voor de concrete invulling van het Informatieplan Armoede, maar hebben ook directe relevantie voor de politieke en maatschappelijke discussie over armoede.

2. Inkomensgrenzen¹⁾

Het sociaal minimum is een minder robuuste afbakening van armoede dan de lage-inkomensgrens en de Eurostat-grens. Dit hangt samen met de institutionele piek in de inkomensverdeling bij 100% van het minimum en met onvolkomenheden in de waarneming en bewerking van inkomensgegevens. De geringere robuustheid van het sociaal minimum kan worden opgevangen door de beleidsmatige grens op 105% van het minimum vast te stellen. Bij deze inkomensgrens is bovendien het contrast tussen huishoudens boven en onder de grens op enkele aanvullende indicatoren van armoede het grootst. Bij mensen die langdurig onder de beleidsmatige grens of onder de lage-inkomensgrens verblijven, is de positie op aanvullende dimensies van armoede duidelijk slechter dan bij mensen die nog maar kort een inkomen onder een van die grenzen hebben.

2.1 Inleiding

In de discussie over armoede gaat het met name om de vragen wat de *wezenlijke kenmerken* van armoede en sociale uitsluiting zijn, hoe deze begrippen vervolgens zouden kunnen worden *gedefinieerd* en hoe de ontwikkelde definities daarna *toegepast* kunnen worden bij statistische meting. Twee aspecten zijn hierbij van bijzonder belang, te weten een overgang van een *statische* naar een *dynamische* analyse van armoede en een overgang van een *enkelvoudig* financieel armoedebegrip – ook wel aangeduid als ‘inkomensarmoede’ – naar een *multi-dimensionaal* concept, ook wel aangeduid met de term ‘sociale uitsluiting’.

Het is onmogelijk om bovenstaande vragen uitsluitend vanuit een theoretische invalshoek te beantwoorden. Pas na ruime, gerichte empirische analyse zal het mogelijk zijn een conceptueel kader vast te stellen, dat als basis kan fungeren voor een in principe volledig en consistent stelsel van armoedestatistieken. Het Informatieplan Armoede zal een meerjarig researchprogramma omvatten waarin de hierboven aangeduide analyses zullen plaatsvinden. Ter voorbereiding zijn inmiddels een aantal methodologische analyses verricht waarvan de uitkomsten in dit hoofdstuk worden gepresenteerd. De analyses betreffen de robuustheid van inkomensgrenzen en de samenhang van inkomensarmoede met aanvullende dimensies voor armoede.

2.2 Onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk komen de volgende drie onderzoeksvragen aan de orde:

- Hoe gevoelig zijn uitkomsten voor (kleine) veranderingen in de afbakening van armoede op basis van inkomen i.c. het niveau van de inkomensgrens?
- Welke relatie bestaat er tussen inkomensarmoede en andere indicatoren voor armoede?

- Wat is de relatie tussen de duur van inkomensarmoede en andere indicatoren van armoede?

Elk van deze vragen wordt voor drie inkomensgrenzen geanalyseerd, te weten de *beleidsmatige grens*, de *lage-inkomensgrens* (dit zijn de grenzen die in de Armoedemonitor centraal staan) en de *Eurostat-grens*.

Korte beschrijving van de drie inkomensgrenzen

De *lage-inkomensgrens* is een zogenaamde ‘absolute’ of ‘waardevaste’ grens die voor alle jaren en voor alle huishoudens een gelijk welvaartsniveau vertegenwoordigt. De hoogte van deze grens is vastgesteld op grond van het bijstandsniveau in de jaren 1977–1996. In die periode was in 1979 de koopkracht van de bijstand het hoogst. Het welvaartsniveau van een eenpersoonshuishouden in 1979 is als uitgangspunt voor de lage-inkomensgrens gekozen. Omdat bijvoorbeeld een tweepersoonshuishouden meer inkomen nodig heeft dan een alleenstaande om op een vergelijkbaar welvaartsniveau te komen, wordt de grens afgestemd op het type huishouden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van door het CBS ontwikkelde correctiefactoren, equivalentiefactoren genoemd, volgens de zogenaamde budgetverdelingsmethode (Schiepers 1993).

De *beleidsmatige grens* is gebaseerd op het sociaal of beleidsmatig minimum. Daarmee is de grens geschikt om de omvang van de doelgroepen van het beleid vast te stellen. Het sociaal minimum is het wettelijk bestaansminimum zoals dat in politieke besluitvorming is vastgelegd. Dit minimum is gebaseerd op de sociale wetgeving, met name de Algemene bijstandswet (ABW) en de Algemene ouderdomswet (AOW). De hoogte van het minimum wordt niet alleen bepaald met het oog op de welvaartssituatie van betrokkenen, maar ook door factoren als het financiële beleid van de overheid. Alhoewel gesproken wordt van ‘het’ beleidsmatig minimum, gaat het hier in feite om diverse bedragen die afhankelijk zijn van de samenstelling van het huishouden. Aan de hand van de regelgeving wordt namelijk vastgesteld welk minimum voor het desbetreffende huishouden van toepassing is. In verband met de robuustheid van de uitkomsten is de beleidsmatige grens in de Armoedemonitor vastgesteld op 105% van het sociaal minimum.

De *Eurostat-grens* is een zogenaamde ‘relatieve’ grens die is gekoppeld aan de ontwikkeling van het welvaartsniveau. Conform de aanbevelingen van de ‘Task Force on Poverty and Social Exclusion’ van het statistisch bureau van de Europese Unie (Eurostat) is de grens gedefinieerd als het inkomen dat overeenkomt met een welvaart (gestandaardiseerd inkomen) van 60% van het mediane welvaartsniveau (Eurostat 1998). Bij de berekening van de inkomensgrens voor een bepaald huishoudenstype wordt gebruik gemaakt van correctiefactoren die internationaal veel gebruikt worden, de zogenaamde ‘aangepaste’ OESO-equivalentiefactoren (SCP/CBS 1998: 55).

2.3 Gevoeligheidsanalyse

De populaties afgebakend op basis van de lage-inkomensgrens, de beleidsmatige grens en de Eurostat-grens overlappen elkaar ten dele (tabel 2.1). Dit betekent dat de keuze van de inkomensgrens niet alleen van belang is voor het aantal huishoudens onder de grens maar ook voor de kenmerken van deze huishoudens. Elk van de drie hier onderzochte inkomensgrenzen is het resultaat van een aantal a-priori overwegingen, en heeft daarmee samenhangend elk zowel voor – als nadelen. Ook de informatiebehoefte van de gebruikers van statistieken bepaalt voor een deel de keuze van de inkomensgrens. Het is om die redenen dat CBS en SCP in de Armoedemonitor de lage-inkomensgrens en de beleidsmatige grens naast elkaar hebben gepresenteerd: de grenzen geven elkaar aanvullende informatie. De Eurostat-grens speelt, hoewel ze niet helemaal ontbroken heeft, een minder vooraanstaande rol in de Armoedemonitor. Dit vanwege het feit dat de monitor vooral gericht is op de nationale informatievoorziening.

Tabel 2.1
Overlap van huishoudens onder drie inkomensgrenzen, 1997*

	Huishoudens	Onder		
		Lage-inkomensgrens	Beleidsmatige-grens	Eurostat-grens
Onder:	<i>x 1 000</i>	<i>% van rijtotaal</i>		
Lage inkomensgrens	983	100	67	49
Beleidsmatige grens	665	99	100	58
Eurostat grens	505	95	76	100

Bron: CBS (IPO'97).

Toch zijn er, naast de informatiebehoefte van gebruikers, nog andere criteria denkbaar die de keuze van de inkomensgrens bepalen, of die op zijn minst gevolgen hebben voor de interpretatie van uitkomsten van een bepaalde inkomensgrens. Een statistisch gezien belangrijk criterium is robuustheid. Dat criterium verwijst naar de gevoeligheid van de uitkomsten van armoedestatistieken voor kleine veranderingen in de inkomensgrens. Een grens is, als andere criteria buiten beschouwing gelaten worden, beter naarmate de uitkomsten volgens die grens robuuster zijn.

Er zijn twee redenen waarom een inkomensgrens als criterium voor de afbakening van armoede robuust moet zijn. In de eerste plaats geeft het inkomen van huishoudens slechts een *indicatie* van hun welvaartpositie. Door een inkomensgrens te hanteren wordt aan de ene kant een deel van de huishoudens onder die grens ten

onrechte tot de groep armen gerekend. Aan de andere kant wordt een deel van de huishoudens boven die grens ten onrechte *niet* bij de armen geteld. Dit probleem van misclassificatie is groter naarmate zich meer huishoudens net boven of net onder de inkomensgrens bevinden. In de tweede plaats kleven er veelal onvolkomenheden aan de waarneming en bewerking van inkomens van huishoudens. Zo kunnen door kleine onnauwkeurigheden de waargenomen inkomens van huishoudens afwijken van hun werkelijke inkomens. Ook kan de inkomensgrens niet altijd precies worden toegepast. Dergelijke problemen doen zich niet alleen voor in enquêtes, maar ook in administratieve gegevensbronnen, zij het meestal in mindere mate.

Een gebrek aan robuustheid heeft nadelige consequenties voor cijfers over armoede. Zo kan een minder robuuste inkomensgrens leiden tot uitkomsten die een beeld geven van armoede dat van jaar op jaar sterk fluctueert, hetgeen het monitoren van armoede in de tijd problematisch maakt. Daarnaast kunnen uitkomsten voor eenzelfde jaar die gebaseerd zijn op verschillende bronnen, betrekking hebben op uiteenlopende populaties, omdat niet in alle bronnen het inkomen even nauwkeurig wordt gemeten. Bovendien zullen, bij een geringe robuustheid van de armoedegrens, de stromen in en uit armoede *overschat* worden aangezien een geringe verandering van het inkomen volstaat om de grens te passeren. Ook zal, vanwege dezelfde reden, de gemiddelde armoededuur onderschat worden.

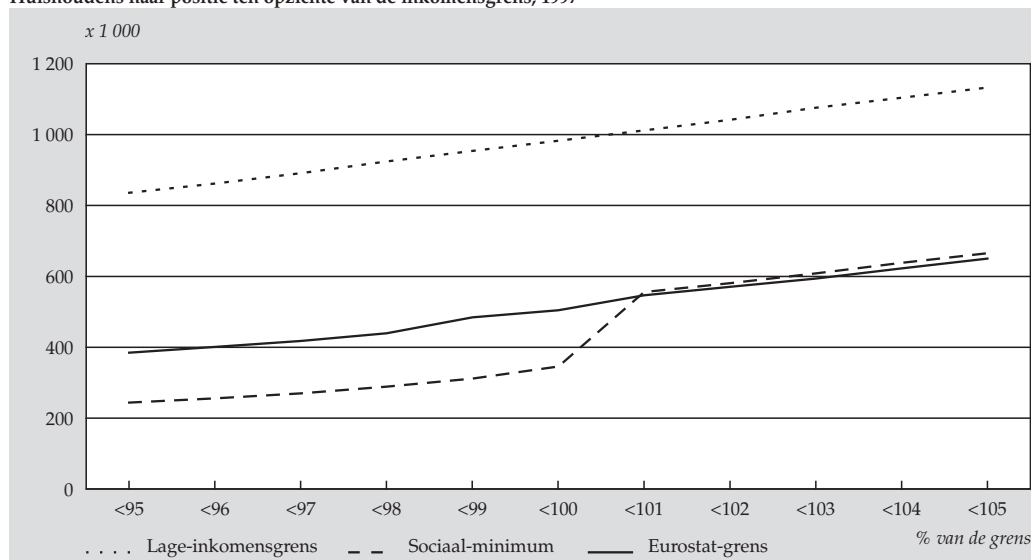
De uitkomsten waarvan de gevoeligheid is onderzocht, zijn het aantal huishoudens en het aantal personen onder de inkomensgrens. In het geval veranderingen in aantallen daartoe aanleiding gaven, is gekeken naar de demografische en sociaal-economische kenmerken van de afgebakende populatie. De gevoeligheid is onderzocht door cijfers te berekenen voor een afbakening van inkomensarmoede die varieert van <95% tot en met <105% van de oorspronkelijke inkomensgrenzen.

Het aantal huishoudens en personen onder de inkomensgrens

Grafiek 2.1 geeft weer hoeveel de aantallen huishoudens onder de inkomensgrenzen veranderen als de grenzen met steeds 1 procent veranderen. Zowel volgens de lage-inkomensgrens als de Eurostat-grens is het verloop vrijwel lineair over het volledige beschouwde interval. Bij het sociale minimum is een duidelijke discontinuïteit.

Bij een verandering van de inkomensgrens van 100% van het sociale minimum naar 101% van het minimum is er sprake van een spectaculaire toename van het aantal huishoudens. In termen van het aantal huishoudens onder het minimum stijgt het aantal met 61% (210 000 huishoudens), in termen van personen met 45% (325 000 personen). Daarmee omvat de groep huishoudens op 100% van het sociale minimum bijna eenderde deel van de huishoudens in Nederland die volgens de gangbare definitie van de beleidsmatige grens (onder 105% van het sociaal minimum) leven onder en rond het minimum. Ruim de helft heeft een inkomen onder 100% van het minimum en een zesde deel een inkomen van 101% tot 105%.

Grafiek 2.1
Huishoudens naar positie ten opzichte van de inkomensgrens, 1997*



Wat betreft samenstelling wijkt de groep huishoudens op 100% van het minimum duidelijk af van de groep onder 100%. Er komen zowel absoluut als relatief veel alleenstaanden in voor. Paren met kinderen en, in mindere mate, eenoudergezinnen zijn daarentegen minder vertegenwoordigd. Verder komen er op het minimum naar verhouding veel huishoudens voor met een pensioen of een andere sociale uitkering als belangrijkste inkomensbron. Huishoudens met winst of loon zijn juist onder 100% van het minimum wat sterker vertegenwoordigd.

De conclusie van deze analyse is dat de uitkomsten bij een afbakening op basis van 100% van het sociaal minimum gevoelig zijn voor kleine veranderingen in de hoogte van de inkomensgrens. Het sociaal minimum is in die zin minder robuust dan de lage-inkomensgrens en de Eurostat-grens²⁾. Dat is niet verrassend, omdat het sociaal minimum een institutioneel criterium is. Als veel huishoudens zijn aangewezen op een minimumuitkering, dan hebben doorgaans ook veel huishoudens een inkomen op 100% van het minimum. De geringere robuustheid van het sociaal minimum kan worden opgevangen door uit te gaan van inkomensgrenzen rond het betreffende normbedrag. De beleidsmatige grens wordt daarom in de Armoedemonitor op 105% van het minimum vastgesteld.

2.4 De hoogte van de inkomensgrens en andere indicatoren voor armoede

De inkomensgrenzen, zoals ze in de Armoedemonitor worden gebruikt, meten financiële armoede, ook wel inkomensarmoede genoemd. Inkomen is een algemeen begrip

aan de hand waarvan armoede eenvoudig kan worden uitgelegd. Naast dit eenvoudige armoedebegrip wordt ook vaak gebruik gemaakt van een meervoudig armoedebegrip, ook wel aangeduid als meervoudige deprivatie of sociale uitsluiting. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de inkomenspositie moet worden verbijzonderd om een adequaat beeld van armoede te verkrijgen. Zo is in de Armoedemonitor aangegeven dat armoede nijpender is indien een gering inkomen langdurig is, gepaard gaat met hoge vaste lasten, een gering of negatief vermogen en een negatieve beleving van de eigen financiële situatie.

Voor het presenteren van gegevens over armoede zou het gemakkelijk zijn wanneer een armoedebegrip gebaseerd op inkomen goed aansluit bij andere aspecten van armoede. Wanneer duidelijk is dat personen met een laag inkomen ook personen zijn met hoge vaste lasten, zonder eigen vermogen en een negatieve beleving van hun eigen financiële situatie, dan hoeven deze begrippen niet allemaal naast elkaar te worden gepresenteerd. Er kan worden volstaan met een armoedebegrip gebaseerd op inkomen.

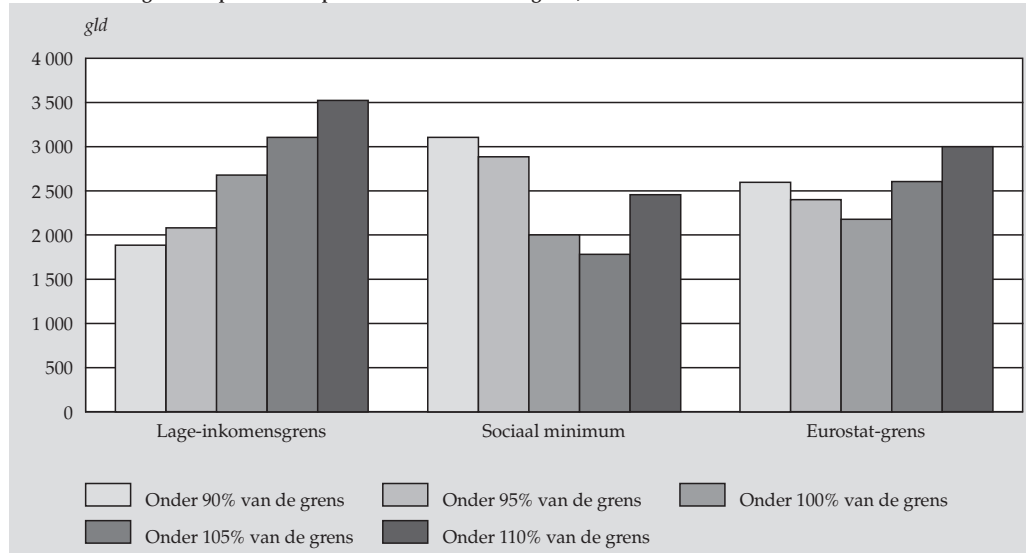
In het onderstaande stuk wordt een antwoord gegeven op de vraag naar de relatie tussen inkomensarmoede en andere indicatoren voor armoede. De drie inkomensgrenzen worden allereerst afgezet tegen het vermogen van het huishouden. Daarnaast wordt ook gekeken naar hoge vaste lasten en of een huishouden moeilijk kan rondkomen van het besteedbare inkomen. Een inkomensgrens is, als andere criteria buiten beschouwing worden gelaten, beter naarmate huishoudens onder de grens een ongunstiger positie innemen op andere aspecten van armoede dan huishoudens boven de grens. In dit verband wordt ook wel gesproken van het onderscheidend vermogen van de inkomensgrens. In het vervolg wordt het onderscheidend vermogen van de lage-inkomensgrens, het sociaal minimum en de Eurostat-grens met elkaar vergeleken. Bovendien wordt nagegaan of op een ander niveau van deze grenzen een duidelijker onderscheid bestaat tussen huishoudens eronder en erboven.

2.4.1 Vermogen

De vermogenspositie van huishoudens onder de inkomensgrens is afhankelijk van de gekozen afbakening. Vergeleken met huishoudens onder de lage-inkomensgrens, is het vermogen van huishoudens onder 100% van het sociaal minimum en van huishoudens onder de Eurostat-grens lager. De twee laatste grenzen zijn dan ook geschikter om huishoudens met een gering vermogen af te bakenen.

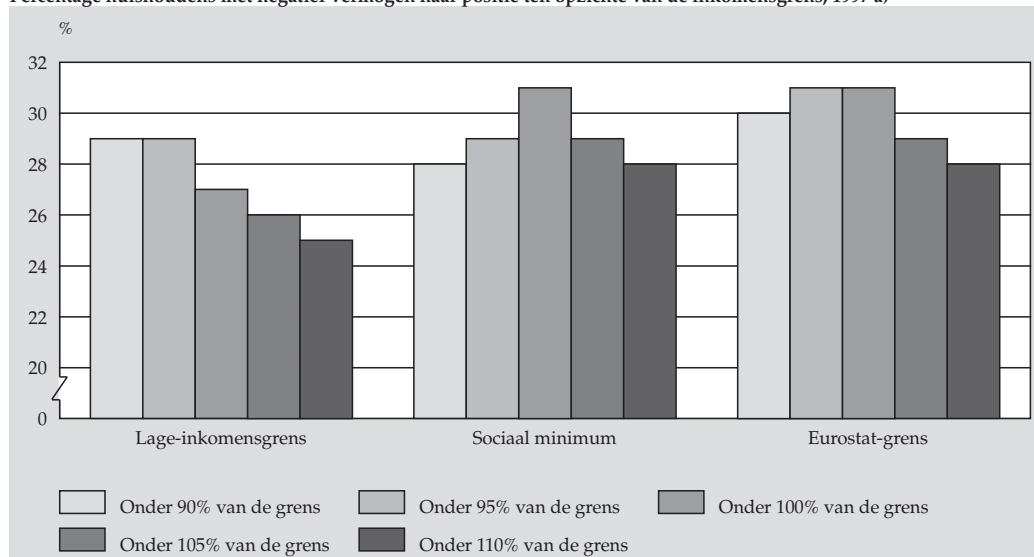
In tegenstelling tot bij de lage-inkomensgrens verbetert de vermogenspositie van huishoudens als de grens onder 100% van het sociaal minimum of onder de Eurostat-grens wordt gelegd. Dat komt door het hogere aandeel zelfstandigen met eigen vermogen. Het onderscheidend vermogen is echter het grootst als de grens op 105% van het sociaal minimum wordt vastgesteld. De helft van de huishoudens onder dat criterium heeft een vermogen van minder dan 1 800 gulden.

Grafiek 2.2
Mediaan vermogen naar positie ten opzichte van de inkomensgrens, 1997 a)



Ook als het gaat om het percentage huishoudens met een negatief vermogen discrimineren het sociaal minimum en de Eurostat-grens beter dan de lage-inkomensgrens. Onder 100% van de twee eerstgenoemde grenzen heeft 31% van de huishoudens per saldo meer schulden dan bezittingen. Bij de lage inkomens is dat 27%. Overigens valt op dat het onderscheidend vermogen bij 105% van het sociale minimum kleiner is dan bij 100%.

Grafiek 2.2
Percentage huishoudens met negatief vermogen naar positie ten opzichte van de inkomensgrens, 1997 a)

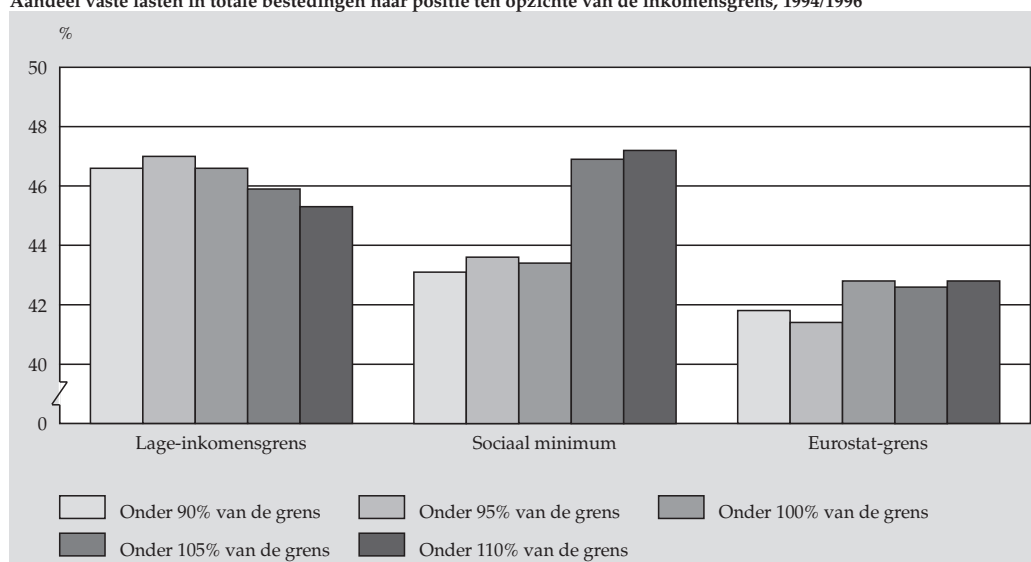


2.4.2 Vaste lasten

Het aandeel van de totale bestedingen dat huishoudens onder de inkomensgrens uitgeven aan vaste lasten, is afhankelijk van de gekozen afbakening. Huishoudens onder 100% van het sociale minimum geven 43% uit aan vaste lasten (grafiek 2.4). Dat geldt ook voor huishoudens onder de Eurostat-grens. Bij de lage-inkomensgrens daarentegen is het 47%. Het sociale minimum en de Eurostat-grens onderscheiden dus minder ten aanzien van het aandeel vaste lasten dan de lage-inkomensgrens.

Gemiddeld over alle huishoudens geldt dat een kleiner deel van de bestedingen aan vaste lasten wordt uitgegeven naarmate het inkomen hoger is. Voor huishoudens met een inkomen binnen 10% van de gehanteerde inkomensgrenzen is dit patroon echter vrijwel afwezig. Het aandeel van de totale bestedingen dat huishoudens aan vaste lasten uitgeven, varieert maar weinig in de buurt van de lage-inkomensgrens en de Eurostat-grens. De verschillen bij de beleidsmatige grens zijn wat groter. Het aandeel vaste lasten is voor huishoudens onder 105% van het minimum bijna vier procentpunten hoger dan voor huishoudens onder 100% van het minimum. Voor een belangrijk deel komt dat doordat zich relatief veel alleenstaanden op 100% van het minimum bevinden. Vanwege geringere schaalvoordelen hebben deze alleenstaanden een groter aandeel vaste lasten. Het onderscheidend vermogen van de beleidsmatige grens is bij 105% van het minimum vergelijkbaar met dat van de lage-inkomensgrens. Bij geen van de benaderingen zijn er aanwijzingen dat het aandeel huishoudens beneden een bepaald inkomensniveau fors toeneemt.

Grafiek 2.4
Aandeel vaste lasten in totale bestedingen naar positie ten opzichte van de inkomensgrens, 1994/1996



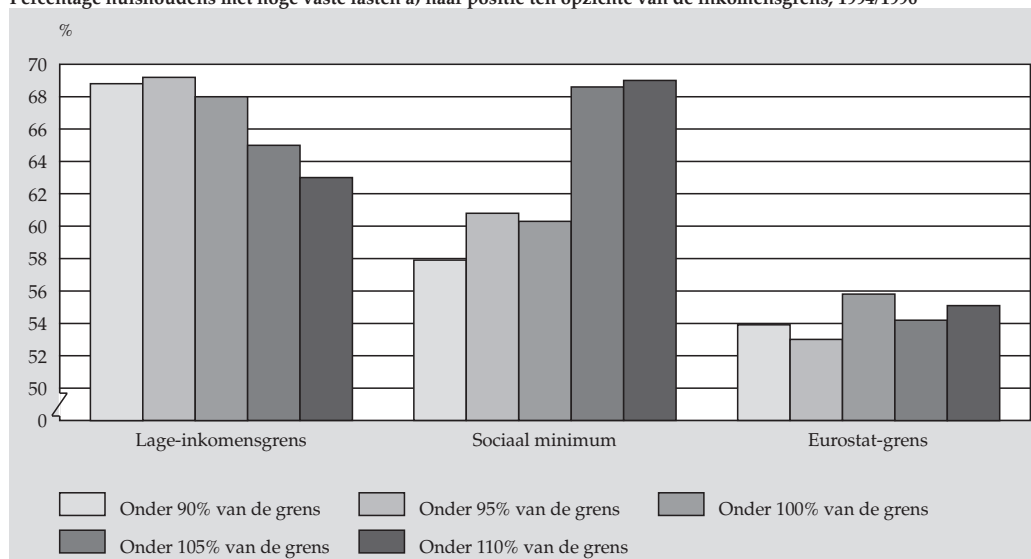
Het aandeel huishoudens die minimaal 40% van hun uitgaven aan vaste lasten besteden, varieert met de definitie en de precieze hoogte van de inkomensgrens (grafiek 2.5). Van alle huishoudens onder de Eurostat-grens heeft 56% hoge vaste lasten. Dat is vier procentpunten lager dan bij het sociale minimum. De lage-inkomensgrens discrimineert het best ten aanzien van het aandeel huishoudens met hoge vaste lasten. Ruim twee derde van de lage inkomens heeft hoge vaste lasten.

Een verlaging van de grens binnen het onderzochte inkomensbereik leidt alleen bij de lage-inkomensgrens tot een toename van het aandeel huishoudens met hoge vaste lasten. De beleidsmatige grens laat juist een daling zien: van 69% voor huishoudens onder 110% van het minimum tot 58% voor huishoudens onder 90% van het minimum. Het onderscheidend vermogen is onder 105% van het beleidsmatige minimum aanzienlijk groter dan onder 100% van het minimum.

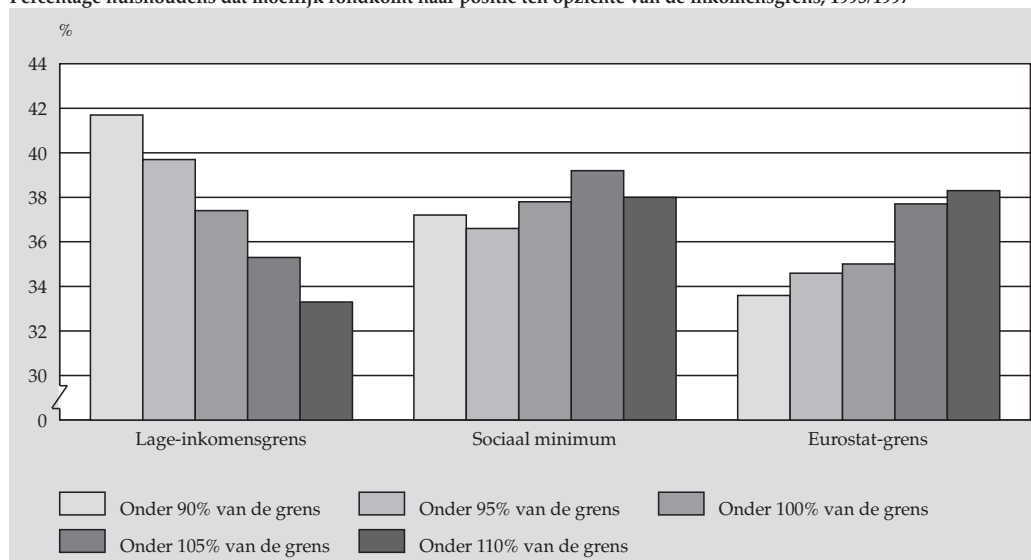
2.4.3 Rondkomen

Het percentage huishoudens dat zegt moeilijk rond te kunnen komen van het huishoudensinkomen, is vrij robuust ten aanzien van de gekozen inkomensgrenzen (grafiek 2.6). Van alle huishoudens onder 100% van het sociale minimum zegt 38% moeilijk rond te kunnen komen. Bij de lage-inkomensgrens gaat het om 37% en bij de Eurostat-grens om 35%. Het sociaal minimum discrimineert dus iets beter ten aanzien van het kunnen rondkomen met het huishoudensinkomen.

Grafiek 2.5
Percentage huishoudens met hoge vaste lasten a) naar positie ten opzichte van de inkomensgrens, 1994/1996

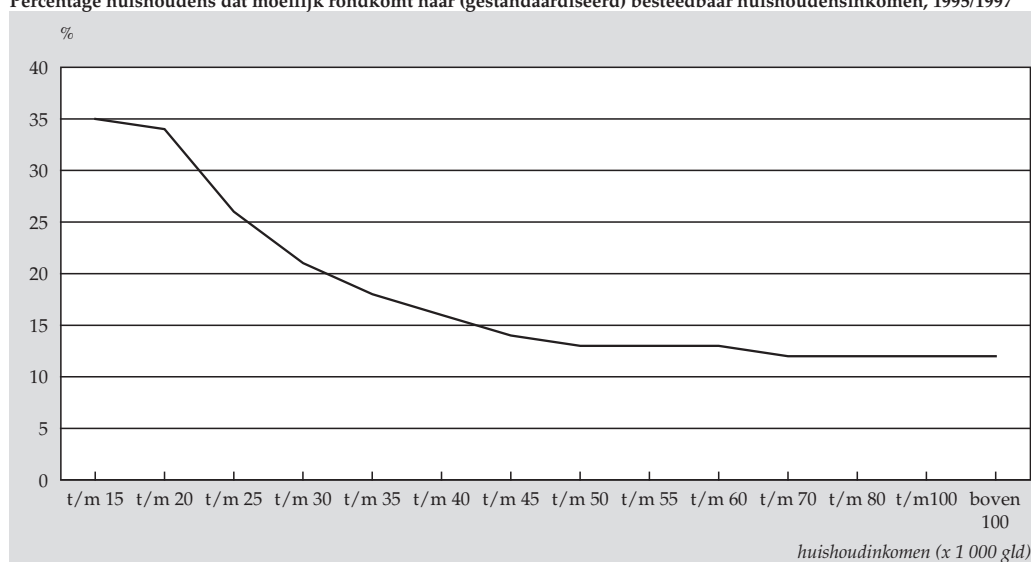


Grafiek 2.6
 Percentage huishoudens dat moeilijk rondkomt naar positie ten opzichte van de inkomensgrens, 1995/1997



Naarmate het inkomen van huishoudens hoger is, geven minder huishoudens aan moeilijk rond te kunnen komen (grafiek 2.7). Ook binnen marges van 10% van de lage-inkomensgrens is dat het geval. Bij het sociaal minimum en de Eurostat-grens is het patroon andersom. Naarmate huishoudens een hoger inkomen hebben, geven ze vaker aan moeilijk rond te komen. Deze laatste twee grenzen discrimineren dus beter, naarmate ze hoger worden gelegd.

Grafiek 2.7
 Percentage huishoudens dat moeilijk rondkomt naar (gestandaardiseerd) besteedbaar huishoudensinkomen, 1995/1997



Wanneer wordt gekeken naar inkomens binnen 10% van de gehanteerde grenzen, zijn de verschillen in moeilijk rondkomen het grootst bij de lage-inkomensgrens en het laagst bij het sociaal minimum. Het percentage huishoudens dat moeilijk rondkomt, is onder 90% van de lage-inkomensgrens 8 procentpunten hoger dan onder 110% van de grens. Bij de Eurostat-grens en het beleidsmatig minimum zijn de verschillen respectievelijk 5 en 1 procentpunten in de tegengestelde richting. Het onderscheidend vermogen van een inkomensgrens van 105% van het sociaal minimum is groter dan dat van een grens van 100% van het minimum.

2.4.4 Conclusie

In deze paragraaf is voor enkele aanvullende indicatoren van armoede onderzocht bij welke inkomensgrens het contrast tussen huishoudens boven en onder de grens het grootst is. Dit is vastgesteld voor het mediane vermogen, het aandeel huishoudens met negatief vermogen, het aandeel van de vaste lasten in de totale bestedingen, het aandeel huishoudens met hoge vaste lasten en de wijze waarop het huishouden kan rondkomen. De resultaten zijn samengevat in tabel 2.2.

Tabel 2.2
Rangorde van inkomensgrenzen naar onderscheidend vermogen

	Mediaan vermogen	Aandeel met negatief vermogen	Aandeel vaste lasten	Aandeel met hoge vaste lasten	Aandeel dat moeilijk rondkomt	Gemiddeld
Lage-inkomensgrens	4	4	2	2	3	3
100% van het sociaal minimum	2	1	3	3	2	2,2
105% van het sociaal minimum	1	3	1	1	1	1,4
Eurostat-grens	3	2	4	4	4	3,4

De rangorde van inkomensgrenzen naar onderscheidend vermogen varieert afhankelijk van de aanvullende indicator voor armoede. Gemiddeld over de indicatoren bleek het onderscheidend vermogen het grootst bij 105% van het sociale minimum, gevolgd door 100% van het minimum, de lage-inkomensgrens en de Eurostat-grens. De beleidsmatige grens (105% van het sociale minimum) bleek op alle indicatoren beter te discrimineren dan de lage-inkomensgrens, hoewel de verschillen bij de vaste lasten klein waren.

2.5 De duur van inkomensarmoede en andere indicatoren voor armoede

Bij de afbakening van armoede wordt doorgaans uitgegaan van het inkomen in een bepaald jaar. Dat uitgangspunt ligt voor de hand, maar houdt niet met alle factoren rekening. Behalve aanvullende dimensies van armoede, zoals de vermogenspositie, de vaste lasten en de eigen inschatting van de financiële situatie, is ook van belang

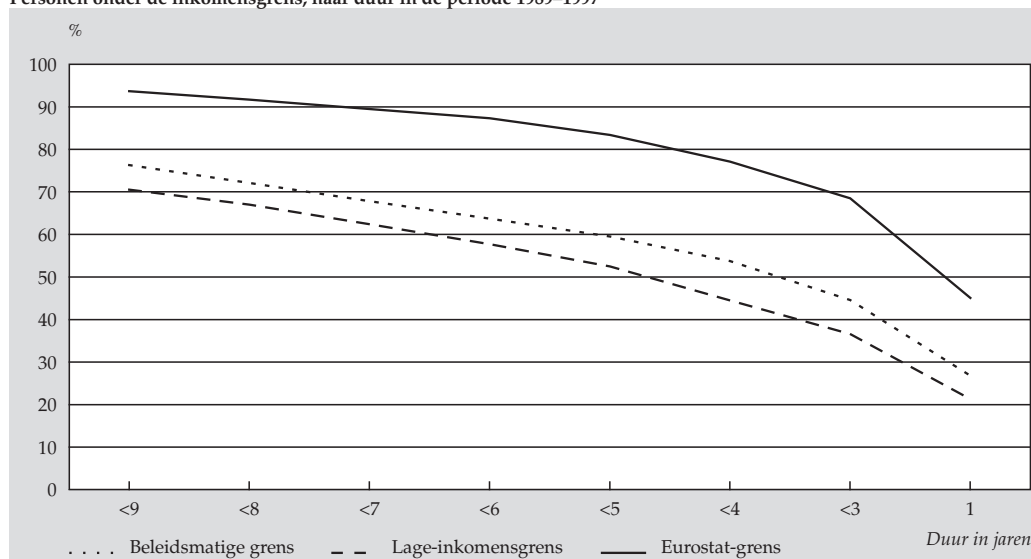
hoelang het inkomen laag blijft. Als het om een periode van meerdere jaren gaat, dan is armoede doorgaans nijpender dan als het gaat om een korte periode.

Hier wordt onderzocht wat de relatie is tussen de duur van inkomensarmoede en andere indicatoren voor armoede. Deze analyse heeft als doel het verkrijgen van inzicht in de 'optimale' duurgrens waarboven iemand 'langdurig arm' kan worden genoemd. Allereerst wordt de vraag beantwoord hoelang mensen al onder de inkomensgrens verblijven. Daartoe wordt voor elk van de drie definities onderzocht hoeveel mensen pas één jaar een inkomen onder de grens hadden, hoeveel mensen twee jaar, hoeveel drie jaar, etc. Vervolgens wordt de duur gerelateerd aan andere aspecten van armoede. Op basis daarvan zal worden nagegaan of er een zinvolle keuze voor een duurcriterium kan worden gemaakt. Bij gebrek aan gegevens over de relatie tussen de duur van inkomensarmoede en de hoogte van de vaste lasten, beperken de aanvullende dimensies van armoede zich tot de vermogenspositie en de wijze waarop het huishouden kan rondkomen.

2.5.1 De duur van inkomensarmoede

Uitkomsten over de duur van inkomensarmoede zijn afhankelijk van de gekozen inkomensgrens. In het algemeen kan worden geconstateerd dat inkomensarmoede korter duurt, naarmate de grens op een lager niveau is vastgesteld. Voor de meeste huishoudens ligt de Eurostat-grens lager dan de beleidsmatige grens³⁾. De laatste ligt op zijn beurt meestal onder de lage-inkomensgrens. Inkomensposities onder de Eurostat-grens zijn het vaakst kortdurend (grafiek 2.8). In 1997 duurde ruim driekwart nog geen vier jaar. Van minder korte duur zijn inkomensposities onder de beleidsmatige grens. Inkomensarmoede volgens de lage-inkomensgrens is het minst vaak kortdurend: 45% duurde minder dan vier jaar.

Grafiek 2.8
Personen onder de inkomensgrens, naar duur in de periode 1989-1997*



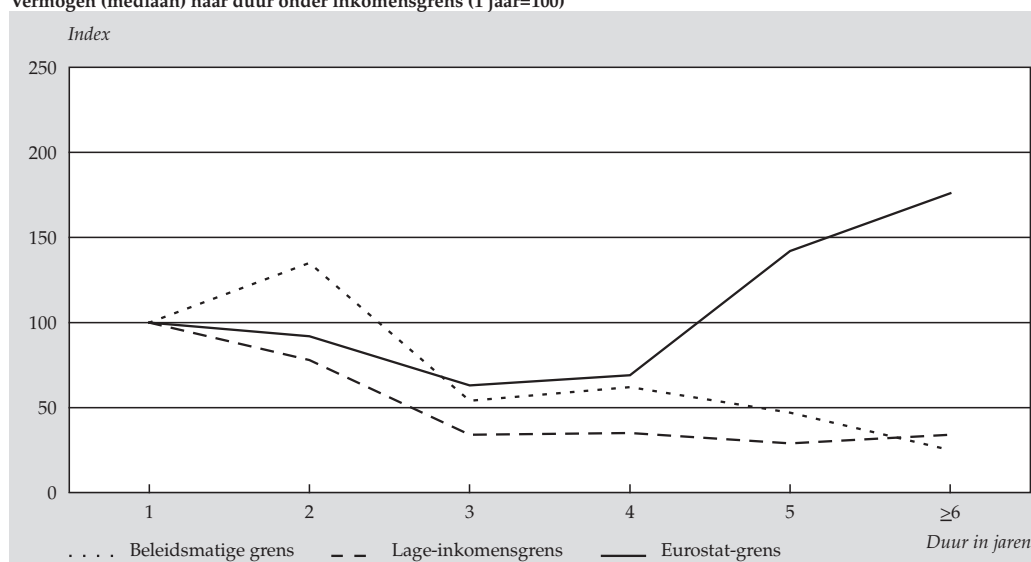
2.5.2 Duur en vermogen

Bij geen van de drie benaderingen van inkomensarmoede is er sprake van geleidelijke daling van het vermogen met een stijging van het aantal jaren onder de inkomensgrens (grafiek 2.9). Het grillige patroon volgens de Eurostat-grens heeft deels te maken met het geringe aantal waarnemingen waarop de uitkomsten zijn gebaseerd. Daardoor hebben 'toevallige' fluctuaties een grotere invloed op de uitkomsten. Doordat de lage-inkomensgrens en het beleidsmatige minimum op een hoger inkomensniveau zijn vastgesteld en er daardoor meer personen onder de inkomensgrens verblijven, zijn de uitkomsten volgens die twee grenzen robuuster. Wel valt op dat bij het beleidsmatige minimum het grootste vermogen wordt aangetroffen bij een duur van twee jaren.

Een opmerkelijke uitkomst is dat zowel volgens de lage-inkomensgrens als volgens het beleidsmatige minimum het vermogen bij een duur van drie jaar of langer nauwelijks meer verandert. In beide gevallen doet zich vooral na een duur van twee jaar een sterke afname van het vermogen voor. Dat is ook het geval bij de Eurostat-grens. Een duurcriterium van drie jaar of langer is dus geschikter om de laagste inkomensgroep met een slechte vermogenspositie te onderscheiden van die met een betere vermogenspositie dan een criterium van twee jaar. Bovendien is het driejaarscriterium bijna even goed als een criterium van vier jaar of langer.

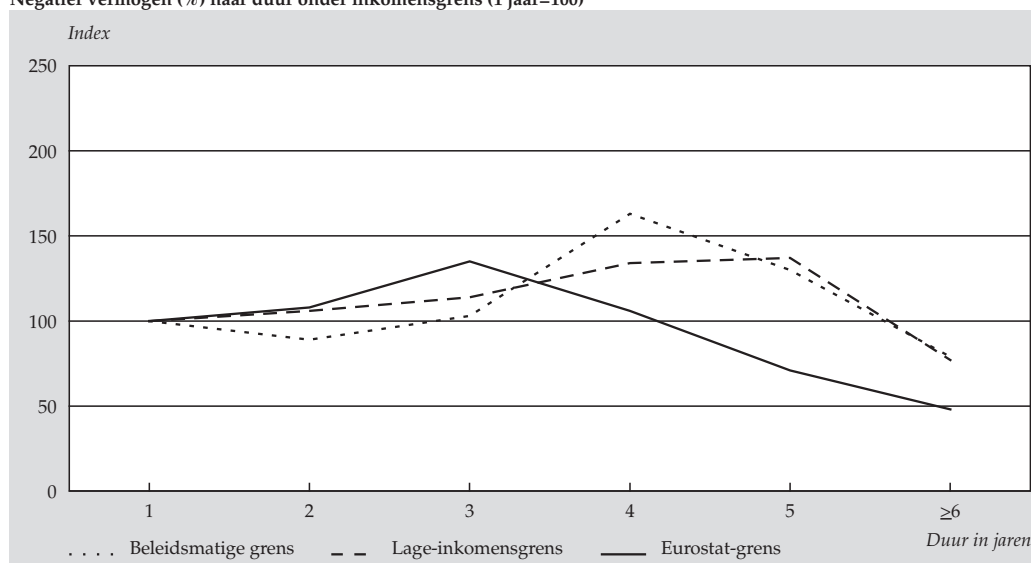
Ook het vóórkomen van negatieve vermogens daalt bij geen van de drie benaderingen geleidelijk met de duur onder de inkomensgrens (grafiek 2.10). Bij korte perioden blijkt er weliswaar sprake van een toename, maar na enkele jaren wordt dat gevolgd

Grafiek 2.9
Vermogen (mediaan) naar duur onder inkomensgrens (1 jaar=100)



door een afname. De samenhang is met andere woorden kromlijinig. Waar de meeste negatieve vermogens worden gevonden, is afhankelijk van de gekozen inkomensgrens. Bij de Eurostatgrens is er al een daling na drie jaar, bij het beleidsmatig minimum na vier jaar en bij de lage-inkomensgrens pas na vijf jaar is. Bij geen van de drie benaderingen zijn er aanwijzingen dat het vóórkomen van negatieve vermogens boven een aantal jaren sterk toeneemt.

Grafiek 2.10
Negatief vermogen (%) naar duur onder inkomensgrens (1 jaar=100)



2.5.3 Duur en rondkomen

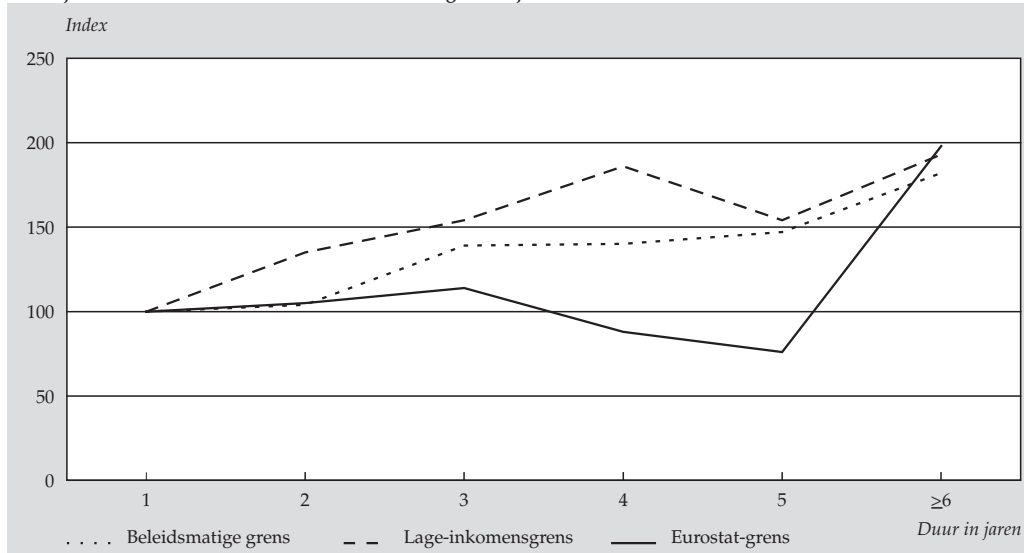
De beleidsmatige grens laat een voortdurende toename zien van moeilijkheden met rondkomen met het aantal jaren onder of rond het sociale minimum (grafiek 2.11). Dat geldt ook voor de lage-inkomensgrens met uitzondering van een lichte daling bij vijf jaar. Het grillige patroon volgens de Eurostat-grens is ook hier te wijten aan het geringe aantal waarnemingen.

Een opmerkelijke toename van moeilijkheden met rondkomen doet zich bij de beleidsmatige grens voor na twee jaar. De verschillen tussen personen die drie, vier en vijf jaar onder de grens blijven, zijn echter gering. Pas na vijf jaar is er een forse toename. Ook de lage-inkomensgrens en de Eurostat-grens laten na vijf jaar een toename zien.

2.5.4 Conclusies

In deze paragraaf is de samenhang tussen de duur van inkomensarmoede en aanvullende dimensies van armoede onderzocht voor de vermogenspositie en de wijze waarop het huishouden met het inkomen kan rondkomen. Over vaste lasten waren

Grafiek 2.11
Moeilijk rondkomen (%) naar duur onder inkomensgrens (1 jaar=100)



geen longitudinale gegevens beschikbaar. Bij de Eurostat-grens en bij lange duren (van 5 jaar of meer) bleken de uitkomsten weinig betrouwbaar in verband met de lage steekproefaantallen. Bij de lage-inkomensgrens en de beleidsmatige grens werd vastgesteld dat de positie op de aanvullende dimensies van armoede bij 4 jaar minimaal even ongunstig was als bij 3 jaar en duidelijk slechter dan bij 1 of 2 jaar.

2.6 Conclusies en aanbevelingen

In deze bijdrage zijn drie afbakeningen van armoede vergeleken: de lage-inkomensgrens, de beleidsmatige grens en de Eurostat-grens. Deze inkomensgrenzen zijn onderzocht op robuustheid en de samenhang met aanvullende dimensies voor armoede. De uitkomsten van de analyses zijn niet alleen van belang voor het Informatieplan Armoede dat door CBS en SCP wordt ontwikkeld, maar hebben ook directe relevantie voor de publieke discussie over armoede.

Ten aanzien van de robuustheid van de uitkomsten is vastgesteld dat het sociaal minimum minder robuust is dan de lage-inkomensgrens en de Eurostat-grens. Deze geringere robuustheid hangt samen met de institutionele piek in de inkomensverdeling bij 100% van het minimum en met onvolkomenheden in de waarneming en bewerking. De geringere robuustheid van het sociaal minimum kan worden opgevangen door de beleidsmatige grens op 105% van het minimum vast te stellen.

Voor enkele aanvullende indicatoren van armoede is onderzocht bij welke inkomensgrens het contrast tussen huishoudens boven en onder de grens het grootst is. Dit is

vastgesteld voor de vermogenspositie, het aandeel van de vaste lasten in de totale bestedingen en de wijze waarop het huishouden kan rondkomen. Gemiddeld over de indicatoren bleek het onderscheidend vermogen het grootst bij 105% van het sociale minimum, gevolgd door 100% van het minimum, de lage-inkomensgrens en de Eurostat-grens.

De samenhang tussen de duur van inkomensarmoede en aanvullende dimensies van armoede is onderzocht voor de vermogenspositie en de wijze waarop het huishouden met het inkomen kan rondkomen. Bij zowel de lage-inkomensgrens als de beleidsmatige grens werd vastgesteld dat de positie op deze aanvullende dimensies van armoede bij 4 jaar minimaal even ongunstig was als bij 3 jaar en duidelijk slechter dan bij 1 of 2 jaar.

De methodologische analyses en uitkomsten in dit hoofdstuk zijn een eerste aanzet tot een omvattender onderzoeksprogramma en kennen daarmee enige beperkingen. Allereerst is de robuustheid en de relatie met de aanvullende dimensies onderzocht binnen een beperkt inkomensgebied rondom een drietal gangbare afbakeningen. Idealiter zou de analyse zich uitstrekken tot de gehele onderkant van de inkomensverdeling. Ten tweede is het aantal aanvullende dimensies van armoede beperkt gebleven tot de vermogenspositie, de vaste lasten en de wijze waarop men kan rondkomen. De analyse zou verder uitgebouwd kunnen worden met andere dimensies, zoals bijvoorbeeld huisvesting, gezondheid en maatschappelijke participatie. Ten derde zijn de mogelijkheden voor de analyse van de samenhang tussen de duur van inkomensarmoede en andere dimensies beperkt. Er is geen longitudinale informatie over vaste lasten beschikbaar en de steekproefomvang van de databronnen is relatief klein.

Het is een begrijpelijke wens van beleidmakers om over eenduidige en eenvoudige beleidsinformatie te beschikken. De analyse die hier is gepresenteerd, laat echter zien dat de werkelijkheid te complex is om in één enkel cijfer te vatten. Het doel van het voorgestelde onderzoeksprogramma is daarom vooral de ontwikkeling van een methodiek om uit diverse indicatoren een zo duidelijk en consistent mogelijk beeld te schetsen. Daarbij is het de kunst om te zoeken naar uitkomsten die volgens verschillende afbakeningen van armoede gelden. Daarbij kunnen dan kanttekeningen worden gemaakt als een verschijnsel specifiek is voor één bepaalde afbakening.

Noten in de tekst

- ¹⁾ Dit is een bijdrage van het CBS, geschreven door mw. drs. I. Beckers, drs. H. J. Dirven, G.J.H. Linden en drs. J.M.P. Schiepers.
- ²⁾ In de toekomst kan het voorkomen dat de lage-inkomensgrens en de Eurostat-grens niet meer voldoen aan de eis van robuustheid, als het sociaal minimum dichterbij die grenzen zou komen te liggen
- ³⁾ In paragraaf 2.5 is steeds uitgegaan van de beleidsmatige grens (105% van het sociaal minimum).

3. Armoede-indices¹⁾

Hoeveel mensen zijn er arm en hoe lang zijn zij arm, zijn belangrijke vragen om de omvang van de armoede vast te stellen. Maar daarmee wordt een betrekkelijk zwart-wit beeld gegeven. Er is natuurlijk ook de vraag hoe arm de armen dan wel niet zijn. Hiermee betreden wij een gebied, dat in de huidige rapportages zoals de Armoedemonitor onderbelicht blijft. Om inzicht in de intensiteit van armoede te krijgen, zijn armoede-indices nodig, waarin naast het percentage armen ten minste ook hun gemiddeld inkomenstekort is opgenomen. Hoewel de vraag naar de mate van armoede eenvoudig gesteld is, is het antwoord hierop minder eenvoudig doordat uitspraken nodig zijn over de mate waarin de samenstellende indicatoren mee zouden moeten wegen in de armoede-index. Daarnaast is ook hier van belang om de armoededuur in de armoede-index te betrekken. Ten slotte wordt aangegeven hoe de invloed van bepaalde inkomens-ondersteunende maatregelen, die de armoede moeten verlichten, kan worden vastgesteld.

3.1 Inleiding

De omvang van de armoede wordt in de Armoedemonitor op betrekkelijk eenvoudige wijze vastgesteld. Het gaat om het percentage huishoudens dat aan een bepaald criterium voldoet: een inkomen gedurende een bepaalde tijd onder een zekere grens, waarbij in dit hoofdstuk overwegend wordt uitgegaan van de lage inkomensgrens. In het vorige hoofdstuk is uitvoerig ingegaan op de keuze van de armoedegrens en de omvang van de armoede die uit deze keuze volgt. Het gaat hierbij niet om de gevolgen voor individuele huishoudens, maar voor de bevolking als geheel of bepaalde groepen daaruit.

Naast het aantal armen is echter ook de ernst van de armoede van belang, hetgeen onder meer tot uitdrukking komt in de inkomenstekorten die armen ondervinden. Over de ernst van de armoede is echter tot nu toe nauwelijks gerapporteerd. Daarvoor wordt nu aandacht gevraagd. De inkomenstekorten worden in een breed perspectief bekeken. Er zal zowel aandacht worden besteed aan theoretische aspecten als aan de praktische aspecten die verband houden met de meting van dit tekort. De theoretische aspecten betreffen met name de mogelijkheden van een samengestelde armoede maatstaf, waarmee in één kerncijfer kan worden aangegeven in welk jaar er meer armoede is dan in een ander jaar. De praktische aspecten betreffen met name de aard van de gegevens en het betrekken in de berekening van inkomensondersteunende maatregelen die buiten de bestaande registraties van inkomens vallen.

In dit hoofdstuk komen daarmee de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

- Welke voorwaarden kunnen worden gesteld aan indices die de ernst van de armoede moeten meten?
- In welke mate voldoen bestaande indices aan deze voorwaarden en welke mate van armoede geven zij aan?

- Hoe kan de invloed van bepaalde inkomensondersteunende maatregelen op de ernst van de armoede worden vastgesteld en hoe groot is deze invloed?
- Kan er een ondubbelzinnige rangordening van jaren naar de mate van armoede worden gemaakt?

3.2 *Maatstaven voor armoede*

Voor het bepalen van de omvang van de armoede op basis van het inkomen zijn de volgende indicatoren beschikbaar:

1. het percentage armen in de bevolking, gegeven de armoedegrens: de armoede-incidentie;
2. het verschil tussen het inkomen en de armoedegrens: het inkomstekort;
3. de inkomensongelijkheid onder de armoedegrens: de armoede-ongelijkheid.

Het probleem met het gebruik van de afzonderlijke indicatoren is dat een partieel inzicht in armoede ontstaat. Wanneer de armoede-incidentie afneemt, kan het heel goed zijn dat degenen die arm blijven, juist armer zijn geworden. Ook kan men zich afvragen of het gemiddeld inkomstekort alleen voldoende zegt over de ernst van de armoede: is het feit dat twee huishoudens een gelijk inkomstekort hebben even erg als het feit dat één huishouden een klein en een ander huishouden een groot inkomstekort heeft? In een samengestelde armoedemaat wordt het relatieve belang van de verschillende indicatoren (incidentie, inkomstekort en armoede-ongelijkheid) vastgelegd. De vraag is dan hoe de afweging tussen het belang van de verschillende indicatoren wordt gemaakt. Daarvoor is het van belang om eerst vast te stellen aan welke voorwaarden een gecombineerde maatstaf moet voldoen. Globaal kunnen vijf inhoudelijke voorwaarden worden onderscheiden (bij alle overige omstandigheden gelijk):

1. de maatstaf moet onafhankelijk zijn van het inkomen van de niet-armen;
2. de maatstaf moet toenemen wanneer er meer armen komen;
3. de maatstaf moet toenemen wanneer het inkomen van een arme daalt;
4. de maatstaf moet toenemen wanneer een arme een deel van zijn inkomen overdraagt aan een minder arme;
5. idem als voorwaarde 4, maar nu ook in het geval dat de minder arme door deze overdracht boven de armoedegrens uitkomt.

Ook deze voorwaarden zijn op inhoudelijke gronden aanvechtbaar, met name de eerste en de laatste twee. De eerste voorwaarde heeft betrekking op het onderscheid tussen relatieve en absolute armoede. Naarmate armoede wordt onderscheiden naar tijd en plaats neemt de relevantie van absolute armoede af en van relatieve armoede toe. Zeker voor een beleidsmatige beoordeling van de armoedeproblematiek is het relevant of de positie van armen verbetert of verslechtert ten opzichte van de algemene welvaartontwikkeling. De laatste twee voorwaarden kunnen gemotiveerd worden op basis van het argument, dat een bepaald bedrag voor een arme veel meer

betekenis heeft dan voor een minder arme (afnemend marginaal nut) of dat er een rangorde is van basisbehoeften, waardoor de noden van de allerarmsten zwaarder wegen dan die van de minder armen (bestaanszekerheid).

Een andere aantrekkelijke eigenschap, die hier haaks op staat, is de inzichtelijkheid of eenvoud van de maatstaf. Wanneer dit criterium zwaar wordt gewogen, kan dit in strijd zijn met meer inhoudelijke voorwaarden die aan een armoedemaatstaf kunnen worden gesteld.

Welke overwegingen spelen een rol bij de weging van de verschillende indicatoren? Een traditionele armoedemaat is de armoede-intensiteit: het product van armoede-incidentie (volume component) en het gemiddeld inkomenstekort (prijscomponent). Afgezien van het feit, dat deze maat niet voldoet aan de meeste voorwaarden die aan een armoedemaatstaf gesteld kunnen worden, komt de vraag op of armoede-incidentie even zwaar moeten meewegen als het inkomen dat armen tekort komen. Hier is duidelijk ruimte voor discussie: zijn er gradaties van armoede of heeft armoede een wel/niet karakter (Atkinson 1987)? Men zou kunnen redeneren dat het erger is om arm te zijn, dan om veel inkomen tekort te komen. Armoede staat immers voor het uitgesloten worden van bepaalde maatschappelijke goederen en diensten die als 'minimaal' worden aangemerkt. Omgekeerd, zou men kunnen zeggen dat het niet zozeer gaat om de vraag of men net wel of niet onder een bepaalde grens uitkomt, maar om hoeveel men tekort komt.

Men zou het nog contrastrijker kunnen illustreren. Neem twee personen onder de armoedegrens die het hoofd nauwelijks boven water kunnen houden. Nu komt er een klein bedrag beschikbaar om de nood te lenigen. Wat is nu beter: ieder de helft van het bedrag (waardoor beiden arm blijven, doch met een kleiner tekort) of de ene het hele bedrag (waardoor hij uit de armoede geraakt) en de andere niets? Over een dergelijke keuze is alleen normatief te beslissen.

Dat geldt ook voor de mate waarin men de ongelijkheid onder armen in de armoede-discussie wil betrekken; anders gezegd, welke betekenis kent men toe aan relatieve deprivatie onder de armen en inkomensherverdeling onder armen? Bij de gebruikelijke maatstaven waarin de armoede-ongelijkheid betrokken is, gaat men ervan uit dat een inkomensoverdracht van een arme aan een minder arme als negatief moet worden gewaardeerd (vergroting inkomensongelijkheid). Hier kan men best vraagtekens bij zetten, al was het maar omdat armoede hier raakt aan inkomensongelijkheid, hetgeen toch een iets andere problematiek is (Atkinson 1987). Daar staat tegenover dat 'de' armoedegrens zelf ook geen hard gegeven is, en dat een graduele benadering – de mate van ernst – meer recht doet aan het geleidelijke en meerdimensionale karakter van armoede²). Hiermee wordt duidelijk dat elke weging – of het achterwege laten daarvan – roept om explicitering van de beweegredenen en daarmee van het normatieve kader.

Schema 3.1 geeft een overzicht van enkele bekende samengestelde armoedemaatstaven en de voorwaarden waaraan zij voldoen.

Schema 3.1
Gebruikte armoedemaatstaven

Naam index	Definitie van de index	Voorwaarden waaraan wordt voldaan
Intensiteit	a. $P = H * I$	1-3
Sen index	b. $P = H [I + (1 - I) G]$	1-4
Kakwani index	c. $P = H [I / (1 - I) + G] * (y / u)$	2-4
Shorrocks index	d. $P = H [I (2 - H) + H (1 - I) G]$	1-5
Foster Index	e. $P = H [I 2 + (1 - I) 2 V 2]$	1-5
Alternatieve intensiteitindex	f. $P = H / y$	1-3

- a. Product van armoede-incidentie en relatief inkomensstekort.
b. Sen 1976;
c. Kakwani 1980;
d. Shorrocks 1998;
e. Foster et al. 1984;
f. Zie kader 'Alternatieve intensiteitindex'.

Een voor de hand liggende maatstaf is de armoede-intensiteit: een combinatie van armoede-incidentie en inkomensstekort. Deze maatstaf voldoet echter niet aan het transfer criterium, vastgelegd in voorwaarde vier. De klassieke Sen index voldoet aan de eerste vier voorwaarden door het betrekken van de armoede-ongelijkheid in de maatstaf. Daarmee voldoet deze maatstaf, in tegenstelling tot de armoede-intensiteit, wel aan het transfer criterium, behalve als dit ook invloed heeft op de armoede-incidentie. De door Shorrocks (1998) ontwikkelde maatstaf voldoet aan alle vijf de voorwaarden. Bovendien sluit deze maatstaf naadloos aan bij de inmiddels in wetenschappelijke kring populaire Lorenz-dominantie die ordinale welvaartsvergelijkingen mogelijk maakt³⁾. Foster et al. (1984) hebben eveneens een maatstaf ontwikkeld die voldoet aan alle vijf de voorwaarden. Het voordeel van de Foster maatstaf is dat hij additief decomponeerbaar is naar deelgroepen in de (arme) bevolking⁴⁾. Bovendien kan deze maatstaf ook negatieve inkomens verwerken, omdat de mate van inkomensongelijkheid wordt bepaald op basis van de variatiecoëfficiënt⁵⁾. Dit is een eigenschap die van belang is, aangezien een klein deel van de bevolking, overwegend zelfstandigen, een negatief inkomen kan hebben. Een nadeel van deze maat is dat hij relatief gevoelig is voor kleine veranderingen in de armoede-ongelijkheid.

Een aantrekkelijke aanvullende maat op die van Sen is die van Kakwani. Deze verschilt alleen van de Sen maatstaf doordat het gemiddeld inkomensstekort niet gerelateerd is aan de armoedegrens, maar aan het gemiddeld inkomen van de bevolking⁶⁾. Het verschil tussen de Sen maatstaf en de Kakwani maatstaf indiceert daarmee de mate waarin een verandering in armoede kan worden toegeschreven aan een verandering van de algemene welvaart⁷⁾. Daarmee voldoet de Kakwani maatstaf echter logischerwijs niet aan de tweede voorwaarde van onafhankelijkheid van het inkomen van niet-armen.

De alternatieve intensiteitsindex is een variant op de intensiteitsindex, waarbij het inkomenstekort is vervangen door het inkomen zelf. Deze maat is op verzoek van het ministerie van SZW opgenomen, omdat alleen met deze maat de intensiteit van armoede kan worden gemeten op basis van de beleidsmatige armoedegrens (zie kader verderop 'Alternatieve intensiteitsindex').

Een belangrijk aspect voor de beoordeling van samengestelde armoedemaatstaven is de gevoeligheid voor de afzonderlijke indicatoren. Schema 3.2 brengt dit in beeld. Daarbij is de procentuele mutatie berekend van de samengestelde armoedemaat, wanneer één van de samenstellende indicatoren steeds met 1% verandert.

Uit schema 3.2 blijkt dat de Sen index, de Kakwani index en de Shorrocks index relatief ongevoelig zijn voor veranderingen in de armoede-ongelijkheid, en daardoor in de praktijk veelal het verloop zullen hebben van de intensiteitsindex. Wel weegt bij Kakwani het inkomenstekort iets zwaarder mee, terwijl bij Shorrocks de armoede-ongelijkheid nog maar nauwelijks meeweegt. Een duidelijke uitzonderingspositie moet worden gemaakt voor de Foster index, waarbij de armoede-ongelijkheid na-genoeg proportioneel meeweegt. Deze maatstaf is dus relatief gevoelig voor veranderingen in de armoede-ongelijkheid. Het inkomenstekort telt in de Foster index wat minder zwaar mee.

Voor de bepaling van de omvang van de armoede is de duur tot nu toe buiten beschouwing gelaten. Maar de duur van armoede is een belangrijke indicator voor de ernst van armoede. Een korte periode van een (groot) inkomenstekort is wellicht minder erg dan een lange periode van een (klein) inkomenstekort. Bovendien kan er een wisselwerking zijn tussen de duur en de hoogte van het inkomenstekort. Daarom is het van belang de armoedemaatstaven ook toe te passen op een langere periode, waarbij hier gekozen is voor een periode van vier jaar. Zowel de incidentie, het inkomenstekort als de armoede-ongelijkheid worden bepaald op basis van het gemiddeld inkomen in een periode van vier jaar.

Schema 3.2
Gevoeligheid van samengestelde maatstaven (%-mutaties) voor afzonderlijke indicatoren (bij 1%-mutatie)^{a)}

Naam index	Armoede-incidentie	Inkomens tekort	Inkomensongelijkheid
Intensiteit	1,00	1,00	–
Sen index	1,00	0,93	0,06
Kakwani index	1,00	1,18	0,06
Shorrocks index	0,92	0,96	0,03
Foster Index	1,00	0,74	0,99

^{a)} Berekend voor het gebied rond werkelijk waargenomen waarden in Nederland.

Ten slotte kan ook iets gezegd worden over veranderingen in de verdeling van armoede op basis van Lorenz-curven. Een Lorenz-curve ontstaat wanneer de cumulatieve verdeling van inkomen grafisch wordt afgezet tegen de cumulatieve verdeling van het aantal ontvangers. Een voordeel hiervan is dat niet expliciet hoeft te worden gekozen voor een bepaalde armoedegrens. Wel moet een armoedegebied worden vastgesteld, waarbinnen armoedegrenzen kunnen liggen. Voor een reeks van jaren zou nagegaan kunnen worden in welke mate sprake is van Lorenz-dominantie voor zowel de gehele populatie als van de armen onder hen. Lorenz-dominantie betekent dat de ene Lorenz-curve systematisch boven de andere Lorenz-curve ligt. Dit betekent dat de ene situatie ondubbelzinnig gunstiger is dan de andere situatie: elk willekeurig gepositioneerde huishouden (bijvoorbeeld het 10% armste huishouden) is in de ene verdeling altijd beter af dan in de andere verdeling. Bij armoedeonderzoek wordt echter niet uitgegaan van de inkomens zelf maar van de inkomens tekorten. Dit betekent dat Lorenz-dominantie juist een situatie van grotere armoede indiceert. Daarom wordt hier niet gesproken van Lorenz-curven maar van deprivatiecurven.

3.3 *Metten van inkomen*

Bij de vaststelling van de mate van armoede doen zich twee praktische problemen voor. In de eerste plaats zijn er inkomensbestanddelen die niet of moeilijk op het niveau van individuele huishoudens zijn vast te stellen maar wel bijdragen aan armoedebestrijding. Hierbij wordt met name bedoeld op enkele inkomensondersteunende maatregelen als de bijzondere bijstand en de kwijtschelding van lokale heffingen⁸⁾. In de tweede plaats kan een groot aantal armoedemaatstaven geen negatieve inkomens verwerken⁹⁾.

In het inkomen dat de grondslag vormt van de bepaling van armoede ontbreken enkele bestanddelen, die voor de beoordeling van het gevoerde armoedebeleid van belang zijn. Het betreft overwegend inkomensondersteunende maatregelen op lokaal niveau die direct aan huishoudens ten goede komen¹⁰⁾. Deze bestanddelen ontbreken in de gebruikte gegevensbron en kunnen wegens gebrek aan empirische gegevens ook niet aan de ontvangende huishoudens worden toegerekend. Het betreft met name de uitgaven voor bijzondere bijstand en de kwijtschelding van lokale belastingen. Deze uitgaven hebben een sterke bestedingscomponent, zeker nu de bijzondere bijstand categoriaal kan worden toegepast (niet gebaseerd op individuele omstandigheden maar op die van een bepaalde groep). Via een ruwe benaderingswijze kunnen deze inkomensondersteunende maatregelen toch in het inkomen van huishoudens worden opgenomen. De vraag is daarbij wel aan de orde, in welke mate de bedragen zijn toe te rekenen aan de armen, en welke invloed zij hebben op de afzonderlijke indicatoren voor armoede.

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de inkomensondersteunende maatregelen.

Tabel 3.1
Gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen en hun invloed op armoede indicatoren

	Jaarbedrag (mln)		Gevolgen voor afzonderlijke componenten van armoede		
	1995	1997	armoede-incidentie	inkomens-tekort	armoede-ongelijkheid
Direct ondersteunend					
bijzonder bijstand	191	414	nee	ja	ja
kwijschelding lokale heffingen	58	145	nee	ja	ja
Indirect ondersteunend					
tarief kinderopvang					
eenoudergezinnen	4	53	ja	ja	ja
schuldhulpverlening	31	51	ja	ja	ja
activering arbeidsmarkt	136	227	ja	ja	ja
overig armoedebeleid	37	66	.	.	.
Totaal	457	955			

Bron: SZW, Monitor gemeentelijk armoedebeleid.

De direct inkomensondersteunende maatregelen zijn uitsluitend bedoeld om rechtstreeks de inkomenspositie van bepaalde groepen te verbeteren. Het betreft hier met name de bijzondere bijstand en de kwijschelding van lokale heffingen. In 1995 kwam hiervoor een bedrag van 250 mln gulden bij de sociale minima terecht. Dit bedrag is opgelopen tot 560 mln gulden in 1997. Door de mogelijkheid om de bijzondere bijstand categoriaal toe te passen, dus uit te keren aan groepen personen met bepaalde algemene kenmerken, kan de bijzondere bijstand als inkomens- en daarmee als koopkrachtcomponent worden opgevat. Voorheen was de bijzondere bijstand toegesneden op bijzondere individuele omstandigheden, waarbij de kostencomponent sterk op de voorgrond stond.

De indirect inkomensondersteunende maatregelen beogen via andere voorzieningen, met name op het gebied van de arbeidsbemiddeling en de schuldhulpverlening, de financiële positie van de lagere inkomens groepen te verbeteren. Ook de kinderopvang staat grotendeels in het teken van het arbeidsmarktbeleid. Hiervoor kwam in 1995 een bedrag van bijna 210 mln gulden beschikbaar voor huishoudens, hetgeen is opgelopen tot een kleine 400 mln gulden in 1997.

Het toevoegen van de met de in tabel 3.1 gemoeide uitgaven voor directe inkomensondersteuning aan het totaal van het inkomen van armen is mogelijk als kan worden bepaald welk deel van de uitgaven bij armen terecht komt en als kan worden aangenomen dat de maatregel uitsluitend gevolgen heeft voor het inkomensstekort van armen. Wanneer de maatregelen ook gevolgen hebben voor de armoede-incidentie en de inkomensongelijkheid onder armen, geeft een globale benadering een onjuist beeld van het effect op de armoede.

De direct inkomensondersteunende maatregelen laten de armoede-incidentie onverlet. Dit betekent dat de verandering in armoede-incidentie uitsluitend wordt bepaald

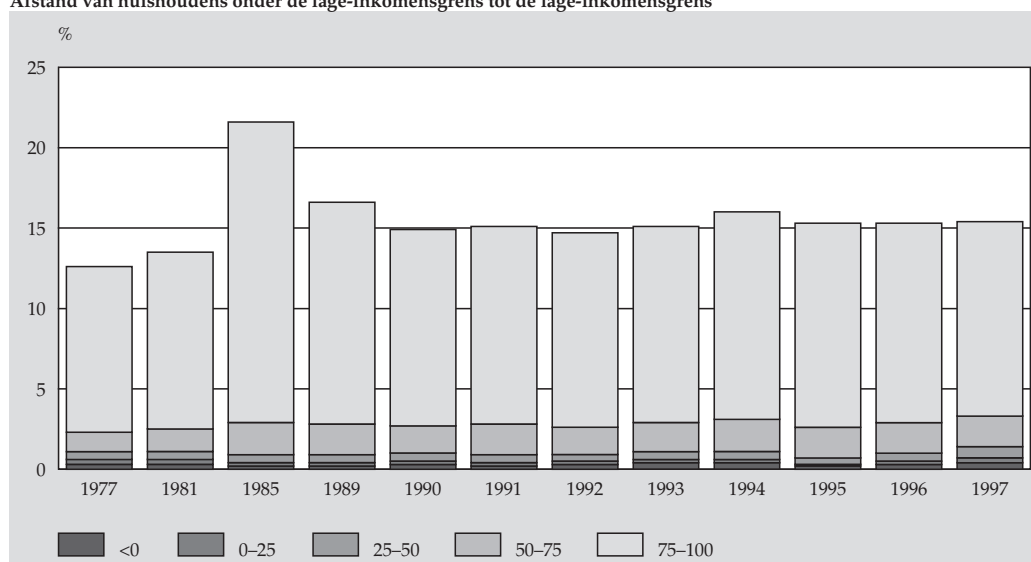
op basis van het besteedbaar inkomen van afzonderlijke huishoudens. Het bedrag voor directe inkomensondersteuning wordt – bij gebrek aan nadere gegevens – geacht evenredig terecht te komen bij alle sociale minima. Nadere differentiaties naar wel/niet gebruik van individuele huishoudens of groepen van huishoudens ontbreken.

Een probleem voor veel armoedemaatstaven is het bestaan van negatieve inkomens. De meeste maatstaven zijn daar niet robuust voor. Alleen de Foster index kan negatieve inkomens aan. Negatieve inkomens kunnen ontstaan door verlies uit eigen bedrijfsvoering of door hoge aftrekposten, zoals de hypotheekrente. Vaak gaat het daarbij om incidentele omstandigheden. In zulke gevallen is het inkomen niet indicatief voor de koopkracht van de betrokken huishoudens. Het weglaten van deze inkomens of het middelen van de inkomsten over meerdere jaren lijkt in deze situatie een realistischer benadering¹¹⁾.

In de praktijk blijkt dat maximaal 0,4% van alle huishoudens en maximaal 3% van alle armen – gebaseerd op de lage inkomensgrens – wel eens een negatief jaarinkomen heeft. Dit percentage blijkt vrij stabiel in de loop van de tijd. Grafiek 3.1 brengt dit in beeld. Uit deze grafiek blijkt ook dat doorgaans ruim 80% van de huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens een inkomen heeft dat 75% of meer bedraagt van de lage-inkomensgrens.

In dit rapport is ervoor gekozen om maatstaven overwegend te berekenen op huishoudens met een positief jaarinkomen (inclusief ‘nulinkomens’). Omdat de

Grafiek 3.1
Afstand van huishoudens onder de lage-inkomensgrens tot de lage-inkomensgrens



Foster index wel negatieve inkomens toelaat, is een aparte analyse gemaakt voor alle huishoudens, inclusief die met negatieve inkomens. Daarbij zijn – als gezegd – geen huishoudens begrepen met onvolledige jaarinkomens en zogenaamde studenten huishoudens. Deze huishoudens blijven in dit hoofdstuk systematisch buiten beeld. Dat geldt ook voor huishoudens die in tehuizen en instellingen verblijven.

3.4 De mate van armoede

Op basis van de afzonderlijke indicatoren voor armoede en samengestelde maatstaven voor armoede kan een genuanceerd beeld worden gegeven van de ontwikkeling van de armoede. Tabel 3.2a geeft een beeld van de ontwikkeling van de armoede op basis van enkele armoedemaatstaven. Bij tabel 3.2a is uitgegaan van huishoudens met een jaarinkomen groter of gelijk aan nul. In deze tabel zijn vier samengestelde armoedemaatstaven opgenomen. Alle maten zijn genormaliseerd, hetgeen waarden in het interval [0,1] oplevert, waarbij 0 geen armoede en 1 maximale armoede weergeeft. Voorts is uitgegaan van gestandaardiseerde besteedbare inkomens, om de invloed van veranderingen in omvang en samenstelling van huishoudens op de koopkracht van het inkomen bij voorbaat te verdisconteren. Ten slotte wordt uitgegaan van de lage-inkomensgrens van het CBS als armoedegrens¹²⁾.

Tabel 3.2a
Armoede nader gemeten, 1977–1997 (positieve jaarinkomens)

	1977	1981	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Aantal huishoudens (x 1000)	4 507	4 741	5 203	5 664	5 752	5 850	5 900	5 975	6 082	6 145	6 254
Indicatoren											
armoede-incidentie (%) a)	12,3	13,2	21,4	14,6	14,9	14,4	14,8	15,6	15,2	15,2	15,1
inkomens-tekort (%) b)	14,0	14,3	13,9	15,7	16,1	15,6	16,2	17,1	16,1	17,3	18,1
armoede-ongelijkheid c)	0,012	0,013	0,016	0,013	0,013	0,012	0,013	0,014	0,012	0,014	0,015
Samengestelde maten (x 100)											
Intensiteit	1,73	1,90	2,99	2,29	2,40	2,25	2,40	2,67	2,46	2,63	2,73
Sen index	1,85	2,04	3,27	2,44	2,56	2,40	2,56	2,84	2,62	2,80	2,92
Kakwani index	1,12	1,24	2,13	1,35	1,43	1,34	1,44	1,60	1,46	1,55	1,61
Shorrocks index	3,26	3,56	5,39	4,26	4,46	4,20	4,46	4,94	4,57	4,88	5,08

a) Op basis van de lage-inkomensgrens.

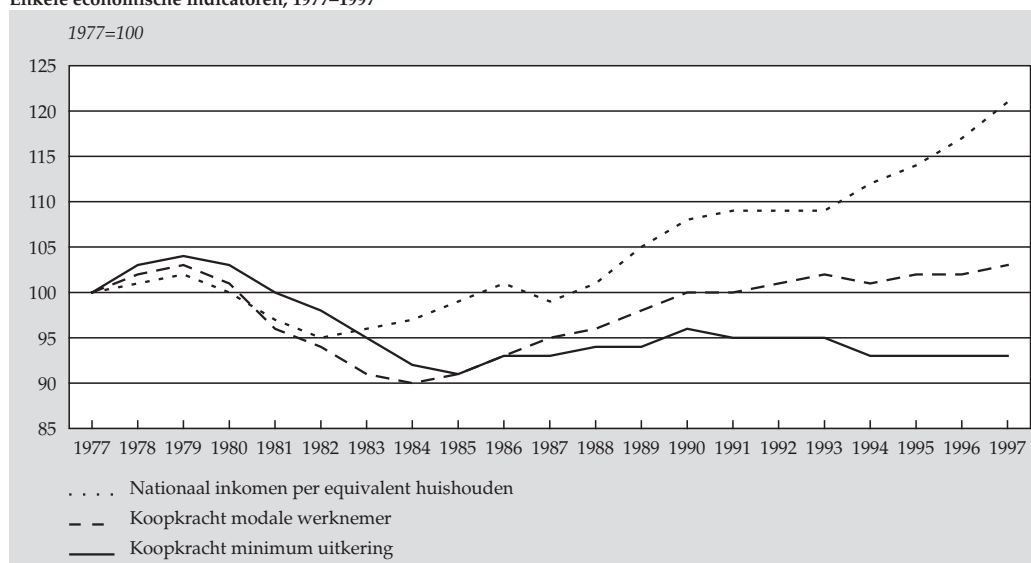
b) Op basis van het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van huishoudens;

c) Gini-coëfficiënt.

Selectie: huishoudens met een positief inkomen (incl. 'nulinkomens'), excl. huishoudens met onvolledige jaarinkomens en studenten.

Alle maten in tabel 3.2a geven dezelfde rangordening te zien van de mate van armoede. Ook de Kakwani index volgt het algemene beeld, hetgeen betekent dat de verhouding tussen het gemiddeld inkomen van de bevolking en het gemiddeld inkomen van armen geen invloed heeft op de rangordening van jaren naar de mate van armoede. Opmerkelijk is verder dat 1977 volgens alle indexen, die overigens allen zijn gebaseerd op de lage-inkomensgrens, als minst arm moet worden aangemerkt, gevolgd door 1981 en 1992. Het jaar 1985 – het begin van de jaren tachtig vormde een economisch dieptepunt, zie grafiek 3.2, met een zeer sterke groei van de werkloosheid – is volgens alle indexen als meest arm aan te merken, gevolgd door 1997 en 1994. Dit beeld spoort voor de minst arme jaren met de klassieke incidentiemaat, maar voor de armste jaren niet. Dat geldt in het bijzonder voor de meest recente jaren. Terwijl de armoede-incidentie vanaf 1995 licht afneemt, nemen de samengestelde armoedematen juist toe. Uitgaande van de armoede-incidentie scores de jaren 1977 en 1981 als relatief gunstig en de jaren 1985 en 1994 als relatief ongunstig. Volgens de samengestelde maten scoren eveneens de jaren 1977 en 1981 als relatief gunstig maar is naast 1985 juist 1997 als relatief ongunstig aan te merken.

Grafiek 3.2
Enkele economische indicatoren, 1977–1997



Bron: CPB.

Tabel 3.2b geeft vergelijkbare uitkomsten, zij het voor alle huishoudens met positief of negatief inkomen. Evenals in tabel 3.2a zijn studenten, huishoudens met onvolledige jaarinkomens en huishoudens in instellingen conform de gekozen opzet buiten beeld gelaten. In de tabel zijn slechts twee samengestelde maten opgenomen, de intensiteit en de Foster index, omdat alleen deze samengestelde maten negatieve inkomens aankunnen.

Tabel 3.2b
Armoede nader gemeten, 1977–1997 (alle jaarinkomens)

	1977	1981	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Aantal huishoudens (x 1000)	4 520	4 754	5 211	5 679	5 766	5 870	5 924	5 996	6 096	6 166	6 282
Indicatoren											
armoede-incidentie (%) a)	12,6	13,5	21,6	14,8	15,1	14,7	15,1	15,9	15,4	15,5	15,4
inkomens-tekort (%) b)	16,0	16,1	14,6	17,1	17,4	17,6	18,5	18,9	17,4	19,1	20,5
armoede-ongelijkheid c)	0,262	0,259	0,179	0,227	0,223	0,240	0,253	0,241	0,210	0,245	0,272
Samengestelde maten (x 100)											
Intensiteit	2,01	2,17	3,15	2,54	2,62	2,59	2,80	3,01	2,69	2,96	3,17
Foster index	0,93	0,99	0,96	0,96	0,97	1,03	1,16	1,18	0,93	1,18	1,37

a) Op basis van de lage-inkomensgrens.

b) Op basis van het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van huishoudens;

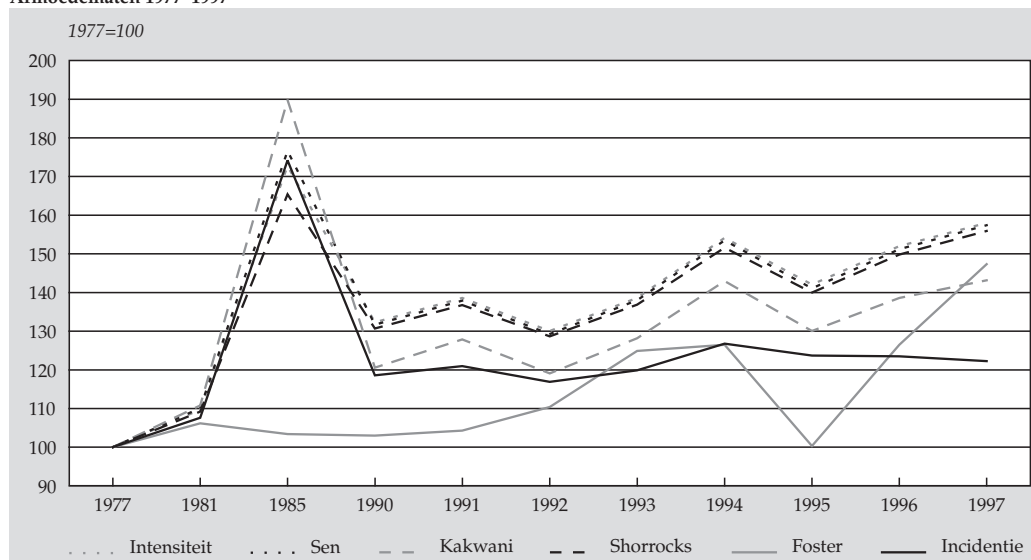
c) Variatie-coëfficiënt.

Selectie: alle huishoudens, excl. huishoudens met onvolledige jaarinkomens en studenten.

Tabel 3.2b geeft naar de intensiteit van de armoede vrijwel hetzelfde beeld als tabel 3.2a. De Foster index geeft door zijn gevoeligheid voor veranderingen in de inkomensongelijkheid echter een afwijkend beeld. Dat betreft met name het jaar 1985, dat volgens alle andere armoedematen duidelijk het hoogst scoort op de armoedeladder, maar volgens de Foster index juist eerder aan de lage kant zit. De relatief hoge incidentie in 1985 wordt blijkbaar meer dan gecompenseerd door de relatief lage ongelijkheid.

Grafiek 3.3 geeft de armoedematen grafisch weer, waarbij de waarde van elke maat in 1977 op 100 is gesteld. Uit grafiek 3.3 blijkt duidelijk dat de samengestelde armoedematen tot 1995 het verloop van de armoede-incidentie globaal volgen, zij het in een wat beweeglijker patroon. In de periode 1985–1990 zijn de samengestelde armoedematen sterker opgelopen door een groeiend inkomensstekort. In de eerste helft van de jaren negentig lopen de samengestelde armoedematen nagenoeg gelijk op met de armoede-incidentie, maar daarna lopen zij uiteen; vanaf 1995 lopen de samengestelde armoedematen op, terwijl de armoede-incidentie juist licht daalt. Het iets afwijkende verloop van de Kakwani index is toe te schrijven aan een veranderde verhouding tussen het gemiddeld inkomen van armen en van de bevolking. Opmerkelijk is ook het sterke dal in 1995, dat bij de samengestelde armoedematen grotendeels is toe te schrijven aan het relatief lage inkomensstekort en de relatief lage armoede-ongelijkheid. Bij de Foster index komt dit nog eens extra tot uitdrukking door het zeer zware gewicht

Grafiek 3.3
Armoedematen 1977-1997



van de armoede-ongelijkheid in de maatstaf. Dit heeft ook gevolgen voor het afwijkende verloop rond 1985 door de in verhouding forse dip in de armoede-ongelijkheid in dat jaar.

Al met al zou volgens de samengestelde armoedematen de armoede tussen 1977 en 1997 zijn opgelopen met bijna 60% (Kakwani index: ruim 40%), terwijl op basis van de armoede-incidentie een toename van ruim 20% wordt waargenomen, een verschil van ongeveer 35%-punten. Wanneer dus de ontwikkeling van het inkomenstekort en de armoede-ongelijkheid in de armoedemaatstaf worden betrokken, dan ontstaat een aanmerkelijk ongunstiger beeld van de armoede.

Het afwijkend verloop van de armoede-incidentie in vergelijking met de samengestelde armoedematen vraagt om een nadere verklaring. Daartoe zijn de indicatoren van de samengestelde maten nader uitgesplitst naar de samenstelling van het huishouden en sociaal-economische categorie. Omdat mogelijk samenstellingseffecten een rol kunnen spelen, is ook gekeken naar het aandeel van deze categorieën in de totale bevolking. De uitsplitsing naar huishoudensamenstelling levert geen bijzonderheden op, die naar sociaal-economische categorie wel. Deze laatste uitsplitsing is weergegeven in tabel 3.3. Vanwege het zeer geringe gewicht van de armoede-ongelijkheid in de samengestelde armoedematen, is deze indicator niet in de tabel opgenomen.

Tabel 3.3

Armoede nader beschreven naar sociaal-economische categorie, 1977-1997 (positieve jaarinkomens)

	1977	1981	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Zelfstandige											
armoede-incidentie (%) a)	13	15	15	8	10	10	11	11	11	11	12
inkomenstekort (%) b)	30	32	31	31	33	35	34	33	32	35	36
bevolkingsaandeel (%)	10	9	8	8	8	8	8	8	8	8	8
Werknemer											
armoede-incidentie (%) a)	7	7	10	5	5	4	4	4	4	5	5
inkomenstekort (%) b)	13	13	12	18	19	18	18	19	17	20	24
bevolkingsaandeel (%)	56	54	51	52	52	52	52	51	52	52	53
Uitkeringsontvanger											
armoede-incidentie (%) a)	22	25	42	38	39	38	39	40	42	42	42
inkomenstekort (%) b)	16	15	16	17	17	16	17	18	17	17	18
bevolkingsaandeel (%)	12	15	19	18	18	18	18	18	18	17	16
Gepensioneerde 65+											
armoede-incidentie (%) a)	20	20	31	22	22	21	21	22	21	21	20
inkomenstekort (%) b)	6	6	9	11	11	10	11	11	11	12	11
bevolkingsaandeel (%)	22	22	22	22	22	22	22	23	23	23	23

a) Op basis van de lage-inkomensgrens.

b) Op basis van het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van huishoudens.

Selectie: alle huishoudens, excl. huishoudens met onvolledige jaarinkomens en studenten.

Het meest opmerkelijke verschil tussen de armoede-incidentie en de samengestelde armoedematen treedt op tussen 1985 en 1990, waar de samengestelde armoedematen 20%-punten uitstijgen boven de ontwikkeling van de armoede-incidentie. Dit effect is toe te schrijven aan een structurele verhoging van het (relatieve) inkomenstekort van ruim 14% in de jaren tachtig naar ruim 16% in de eerste helft van de jaren negentig (zie tabel 3.2a). Blijkens tabel 3.3 heeft deze toename zich voornamelijk bij werknemers voorgedaan, waar het relatieve inkomenstekort rond 1990 structureel is gestegen van ruim 12% naar ruim 18%. Een goede verklaring is hier niet te geven, zij het dat mogelijk een 'selectie-effect' hiervoor verantwoordelijk is. In het algemeen blijkt er immers een negatief verband tussen armoede-incidentie en het gemiddeld inkomenstekort. Daalt de incidentie, dan blijft het gemiddeld inkomenstekort vaak gelijk of neemt toe, en omgekeerd. Met uitzondering van uitkeringsontvangers, zien we bij alle groepen dat de armoede-incidentie tussen 1985 en 1990 fors daalt maar dat het gemiddeld inkomenstekort bij degenen die onder de armoedelijn bleven of gelijk blijft (zelfstandigen), of licht stijgt (uitkeringsontvangers, gepensioneerden) of fors stijgt (werknemers).

Vanaf 1995 lijkt een tweede toename van relatieve inkomenstekorten op te treden, nu niet alleen bij werknemers maar ook bij zelfstandigen. Afgewacht moet echter worden of dit een tijdelijke dan wel structurele verhoging betreft, mede gezien de relatief lage waarden van inkomenstekorten in 1995. Uit tabel 3.3 blijkt verder dat het beeld bij uitkeringsontvangers en gepensioneerden betrekkelijk stabiel is, met name betref-

fende het relatief inkomenstekort. De armoede-incidentie vertoont een iets grilliger verloop. Met name de hoge waarden gedurende het economische dieptepunt in 1985 vallen op, maar dat treft nagenoeg alle bevolkingsgroepen, uitgezonderd zelfstandigen (gezien de voorgaande jaren) en uitkeringontvangers (gezien de daarop volgende jaren). Bij uitkeringsontvangers is de armoede incidentie vanaf medio jaren tachtig op een hoger niveau gekomen, mede vanwege structurele verlaging van de uitkeringsniveau's.

Tabel 3.4 geeft de armoedemaatstaven naar sociaal-economische positie en tabel 3.5 naar samenstelling van het huishouden voor 1996¹³⁾. Daarbij zijn huishoudens met negatieve inkomens buiten beeld gelaten. Uit tabel 3.4 blijkt dat uitkeringsontvangers het ongunstigst scoren op de samengestelde armoedematen, gevolgd door zelfstandigen, gepensioneerden en werknemers. De ongunstige score van uitkeringsontvangers houdt vooral verband met de hoge armoede-incidentie en hoge armoede-ongelijkheid. Zelfstandigen komen er nogal ongunstig uit door hun relatief hoge inkomenstekort. Bij gepensioneerden wordt de armoede getemperd door hun in verhouding geringe inkomenstekort. Doordat zij een bodemvoorziening hebben (AOW) en doorgaans niet de financiële last van kinderen dragen, kunnen zij niet ver onder de lage-inkomensgrens uitkomen. Werknemers scoren op de meeste indicatoren voor de samengestelde armoedematen gunstig, hetgeen met name wordt veroorzaakt door een lage incidentie en een lage ongelijkheid.

Tabel 3.4
Armoede nader gemeten naar sociaal-economische positie, 1996 (positieve jaarinkomens)

	Zelfstandige	Werknemer	Uitkerings- ontvanger	Gepensioneerd 65+	Totaal
Aandeel in de bevolking (%)	8	52	17	23	100
Indicatoren					
armoede-incidentie (%) a)	10,8	4,8	41,5	20,7	15,2
inkomenstekort (%) b)	35,4	20,5	17,4	11,6	17,3
armoede-ongelijkheid c)	0,0251	0,0065	0,0294	0,0109	0,0138
Samengestelde maten (x 100)					
Intensiteit	3,82	0,99	7,21	2,41	2,63
Sen index	4,00	1,01	8,22	2,61	2,80
Kakwani index	1,71	0,52	6,03	1,63	1,55
Shorrocks index	7,26	1,93	11,85	4,37	4,88

a) Op basis van de lage-inkomensgrens.

b) Op basis van het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van huishoudens;

c) Gini-coëfficiënt.

Selectie: huishoudens met een positief inkomen (incl. 'nulinkomens'), excl. huishoudens met onvolledige jaarinkomens en studenten.

Tabel 3.5
Armoede nader gemeten naar huishoudenssamenstelling, 1996 (positieve jaarinkomens)

	Alleenstaande	Paar zonder kinderen	Eenoudergezin
Aandeel in de bevolking (%)	31	38	4
Indicatoren			
armoede-incidentie (%) a)	27,1	5,8	57,9
inkomenstekort (%) b)	17,0	14,3	17,7
armoede-ongelijkheid c)	0,0222	0,0052	0,0480
Samengestelde maten (x100)			
Intensiteit	4,61	0,83	10,23
Sen index	5,11	0,85	12,51
Kakwani index	3,29	0,41	11,21
Shorrocks index	8,10	1,61	15,87

a) Op basis van de lage-inkomensgrens.

b) Op basis van het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van huishoudens;

c) Gini-coëfficiënt.

Selectie: huishoudens met een positief inkomen (incl. 'nulinkomens'), excl. huishoudens met onvolledige jaarinkomens en studenten.

Ook tabel 3.5 geeft een bekend beeld, waarbij eenoudergezinnen er nogal slecht en paren zonder kinderen er nogal goed afkomen. De hoge score op de samengestelde armoedematen wordt bij eenoudergezinnen vooral bepaald door de hoge incidentie en de hoge armoede-ongelijkheid. Juist op deze indicatoren scoren paren zonder kinderen nogal laag. Bovendien hebben paren zonder kinderen gemiddeld een relatief gering inkomenstekort, waardoor hun score op de samengestelde maten in positieve zin wordt beïnvloed.

Tabel 3.6 geeft de armoedematen voor de jaren 1990–1997, maar dan voor huishoudens die gezien hun gemiddeld inkomen in vier achtereenvolgende jaren arm zijn, met hun tekorten en ongelijkheden in de betreffende periode. Daartoe zijn de inkomens van huishoudens voor vier opeenvolgende jaren bij elkaar opgeteld en gedeeld door vier. Hierbij zijn huishoudens met een gemiddeld negatief inkomen gedurende deze vier jaren buiten beschouwing gelaten. In de praktijk blijkt dat het nooit gaat om meer dan 0,3% van alle huishoudens.

Opmerkelijk is dat het in aanmerking nemen van een langere inkomensperiode de armoede nauwelijks doet dalen. Vergeleken met tabel 3.2a neemt de armoede-incidentie slechts met ongeveer 2%-punt af: van ruim 15% op basis van afzonderlijke jaren naar ruim 13% op basis van 4-jaars gemiddelden. Het gemiddeld inkomensstekort blijft door verlenging van de inkomensduur nagenoeg ongewijzigd en de armoede-ongelijkheid neemt iets af: van ruim 0,013 naar ruim 0,011. Al met al dalen de samengestelde armoedematen met ongeveer 20% wanneer in plaats van jaar-

Tabel 3.6
Langdurige armoede nader gemeten, 1990–1997 (positief inkomen gedurende 4 jaar)

	1993	1994	1995	1996	1997
Indicatoren: 4-jaars gemiddelde					
armoede-incidentie (%) a)	12,4	12,8	12,7	12,9	13,5
inkomenstekort (%) b)	15,4	16,0	15,4	16,0	16,6
armoede-ongelijkheid c)	0,0106	0,0112	0,0104	0,0108	0,0120
Samengestelde maten (x 100)					
Intensiteit	1,92	2,04	1,96	2,07	2,23
Sen index	2,03	2,16	2,07	2,19	2,37
Kakwani index	1,14	1,21	1,16	1,22	1,32
Shorrocks index	3,61	3,84	3,68	3,88	4,18

a) Op basis van de lage-inkomensgrens.

b) Op basis van het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van huishoudens;

c) Gini-coëfficiënt.

Selectie: huishoudens met een positief inkomen (incl. 'nulinkomens'), excl. huishoudens met onvolledige jaarinkomens en studenten.

inkomens wordt uitgegaan van het inkomen dat gedurende de afgelopen vier jaar is genoten. Deze daling is aanzienlijk geringer dan wanneer wordt uitgegaan van de armoede-incidentie als criterium voor armoede en daarmee ook voor armoededuur. In dat geval wordt gezien of een huishouden de afgelopen vier jaar steeds onder de armoedegrens is gebleven. Dan blijkt dat ruim 40% van de arme huishoudens ten minste vier jaar lang onder de armoedegrens uitkomt, hetgeen betekent dat de armoede bijna 60% lager is wanneer niet van het gemiddelde inkomen gedurende vier jaar maar van de armoede-incidentie in deze vier jaren wordt uitgegaan (wel/niet arm in alle vier jaren) als criterium voor armoede.

Tabel 3.7 geeft een beeld van de invloed van het inkomensondersteuningsbeleid op de omvang van de armoede. Uitgegaan is van de 560 mln gulden die in 1997 structureel bij huishoudens terecht is gekomen in de vorm van bijzondere bijstand en kwijtschelding van locale heffingen. Aangenomen is ook dat uitsluitend sociale minima van deze uitgaven profiteren en dat elk huishouden op of onder het sociale minimum – bij gebrek aan nadere gegevens – een gelijk bedrag heeft ontvangen. Dit bedrag is vervolgens gestandaardiseerd en bij het gestandaardiseerde besteedbare inkomen van het huishouden opgeteld.

Uit tabel 3.7 blijkt dat de twee maatregelen in het kader van het inkomensondersteuningsbeleid de armoede-intensiteit met ongeveer 15% reduceren. De alternatieve intensiteitsindex daalt minder sterk, met ongeveer 5%, omdat de invloed van beide maatregelen op het relatieve inkomenstekort in verhouding groter is dan op het inkomen zelf. Aangezien bijna de helft van het totale bedrag aan direct inkomensondersteunende maatregelen in de periode 1995–1997 beschikbaar is gekomen, mag

Tabel 3.7
Effecten algemene en specifieke koopkrachtondersteuning, 1997

		1997		Inclusief effecten kwijtschelding en bijzondere bijstand d)
		niveau	niveau	
Op basis van het beleidsmatige armoedegrens	a) armoede-incidentie (%)	10,9	10,9	–
	b) gemiddeld inkomen (x 1 000)	14,2	14,9	
	beleidsmatige intensiteitindex (x 100 000)	0,764	0,729	–5
Op basis van de lage inkomensgrens	c) armoede-incidentie (%)	15,4	15,4	–
	b) inkomenstekort (%)	20,5	17,5	
	intensiteit (x 100)	3,17	2,71	–15

a) Alle inkomens lager dan 105% van het sociale minimum.

b) Op basis van het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van huishoudens.

c) Alle jaarinkomens.

d) Eigen berekening (partieel effect), inclusief bijzondere bijstand en kwijtschelding lokale heffingen (gestandaardiseerd).
 Selectie: alle huishoudens, excl. huishoudens met onvolledige jaarinkomens en studenten.

worden aangenomen dat ongeveer de helft van de in tabel 3.7 gerapporteerd daling van de armoede aan de periode 1995–1997 kan worden toegerekend. Dit betekent dat de genoemde maatregelen ongeveer de helft van de toename van de armoede-intensiteit met 15% in de periode 1995–1997 compenseren (zie ook tabel 3.2b).

Alternatieve intensiteitindex

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) hecht sterk aan het sociale minimum als inkomensgrens bij het bepalen van armoede. Dit levert problemen op bij de hier gebruikte samengestelde armoedemaatstaven. In de eerste plaats schuift de armoedegrens mee met de ontwikkeling van het sociale minimum en in de tweede plaats verliest het 'inkomenstekort' aan betekenis omdat loontrekkenden en uitkeringsontvangers – afgezien van niet-gebruik van de Algemene bijstandswet, specifieke kortingen op uitkeringen en het gebruik van bepaalde fiscale aftrekposten – niet onder deze grens kunnen uitkomen.

Doordat de armoedegrens met het sociale minimum mee schuift, werken veranderingen in de hoogte van minimum uitkeringen niet door in de armoede-incidentie maar wel in de koopkrachtcomponent van armoede. Omdat het inkomenstekort als koopkrachtcomponent bij de hier gekozen armoedegrens problematisch is, kan in plaats van het inkomenstekort (I) ook worden uitgegaan van het inkomen van armen zelf (y). Als maatstaf voor de intensiteit van armoede kan dan worden genomen H/y , waarbij H de armoede-incidentie is op basis van de beleidsmatige armoedegrens (105% van het relevante sociale minimum) en y het gemiddeld gestandaardiseerd

besteedbaar inkomen van huishoudens onder de armoedegrens. Het inkomen y is uiteraard gecorrigeerd voor de algemene prijsontwikkeling (SZW 1999: bijlage 2).

Deze maatstaf voldoet niet aan het transfer criterium. Bovendien kan deze maatstaf niet worden genormaliseerd; dat wil zeggen dat deze maat niet afgegrensd kan worden door de waarden 0 (geen armoede) en 1 (maximale armoede). Om toch inzicht te geven in de ontwikkeling van deze maat wordt deze alternatieve intensiteitindex geïndexeerd op een bepaald basisjaar, in dit geval 1997.

Tabellen 3.8a en 3.8b geven enkele uitkomsten die zijn gerelateerd aan deze intensiteitsindex.

Tabel 3.8a
Armoede volgens de alternatieve intensiteitindex, 1990–1997 (jaarinkomens)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Indicatoren									
armoed- incidentie (%)	a)	11,0	11,1	11,5	11,0	11,0	10,8	10,9	10,9
gemiddeld inkomen minima (x 1 000)	b)	15,3	15,8	16,2	14,8	15,0	15,6	14,7	14,2
Maatstaf									
beleidsmatige intensiteitindex (x 100 000)		0,718	0,704	0,710	0,744	0,733	0,687	0,741	0,764
idem, 1997=100		94	92	93	97	96	90	97	100

a) Uitgegaan wordt van de beleidsmatige armoedegrens (inkomens lager dan 105% van het sociale minimum).

b) Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen, in prijzen van 1997.

Selectie: excl. huishoudens met onvolledige jaarinkomens en studenten.

Het beeld in tabel 3.8a komt globaal overeen met dat van de overige samengestelde maatstaven, hoewel de rangordeningen niet hetzelfde zijn. Duidelijk afwijkend gerangschikt zijn de jaren 1990 (hier ongunstiger) en 1995 (hier gunstiger). Tabel 3.8b geeft dezelfde informatie, maar dan zonder de categorie zelfstandigen.

Tabel 3.8b
Armoede volgens de alternatieve intensiteitindex, 1990–1997 (positieve jaarinkomens, excl. zelfstandigen)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Indicatoren									
armoed- incidentie (%)	a)	11,0	11,1	11,0	10,7	10,7	10,7	10,7	10,5
gemiddeld inkomen minima (x 1 000)	b)	16,9	17,0	17,5	17,0	16,7	17,0	16,9	16,6
Maatstaf									
beleidsmatige intensiteitindex (x 100 000)		0,651	0,653	0,627	0,628	0,641	0,631	0,634	0,636
idem, 1997=100		102	103	99	99	101	99	100	100

a) Uitgegaan wordt van de beleidsmatige armoedegrens (inkomens lager dan 105% van het sociale minimum).

b) Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen, in prijzen van 1997.

Selectie: excl. huishoudens met onvolledige jaarinkomens en studenten.

Wanneer de zelfstandigen buiten beeld worden gelaten, ontstaat een vrij vlak beeld van de mate van armoede in de jaren negentig volgens de alternatieve intensiteitindex. Het beeld is ook iets anders omdat de hoogste armoede-intensiteit nu is verschoven van het eind van de jaren negentig naar het begin van de jaren negentig. Zowel de armoede-incidentie als het gemiddeld inkomensstekort ligt bij zelfstandigen in het begin van de jaren negentig aanzienlijk lager dan aan het eind van de jaren negentig (zie ook tabel 3.3).

3.5 *Deprivatiecurven*

Een alternatief voor samengestelde armoedematen vormen deprivatiecurven. Deprivatiecurven ontstaan door de cumulatieve inkomensstekorten bij armen aflopend te rangschikken: de grootste inkomensstekorten eerst en de kleinste achteraan. Op basis van deze curven kunnen de jaren naar armoede worden gerangschikt.

De deprivatiecurve heeft dezelfde aantrekkelijke eigenschappen als de Lorenz-curve, hetgeen rangordening van welvaartsverdelingen – en dit geval – van armoede-verdelingen mogelijk maakt (Jenkins and Lambert, 1997). Zo kan worden aangetoond dat de armoede in enig jaar groter is dan in een ander jaar, wanneer de deprivatiecurve in dat ene jaar systematisch ligt boven die in dat andere jaar. Voorwaarde is wel, dat men een armoedemaatstaf accepteert die voldoet aan alle eerder gestelde voorwaarden (zoals de Shorrocks index en de Foster index). Er is ook een directe relatie tussen deze maatstaven en de deprivatiecurven. Zo is de Shorrocks index gelijk aan de twee keer de oppervlakte onder de deprivatiecurve.

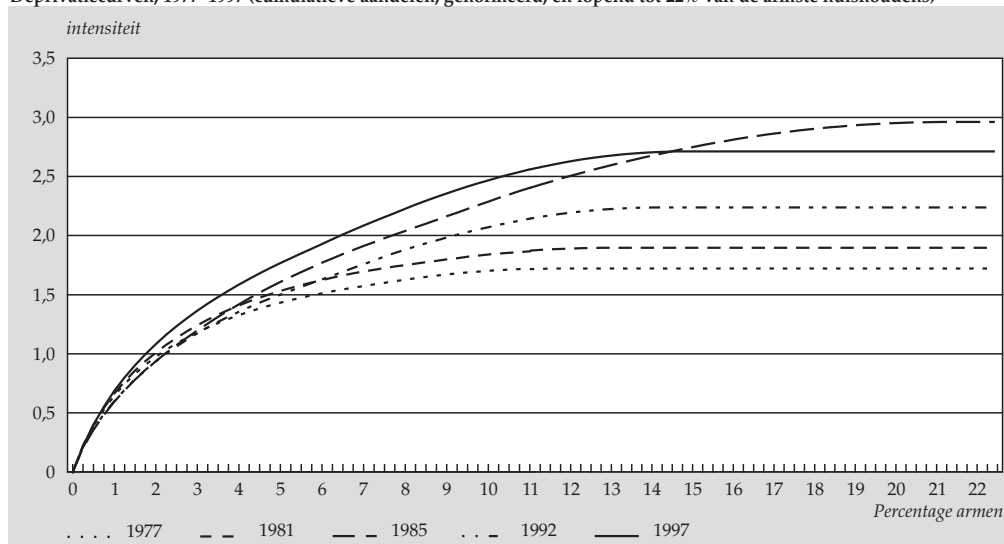
Terwijl de deprivatiecurve als groot voordeel heeft dat niet expliciet voor een bepaalde samengestelde armoedemaatstaf hoeft te worden gekozen, heeft de curve als nadeel dat bij kruisende lijnen geen ondubbelzinnige uitspraak mogelijk is over de rangordening van jaren naar mate van armoede¹⁴). In de praktijk blijkt dat nogal eens voor te komen.

Voor de constructie van deprivatiecurven kan zowel worden uitgegaan van nominale tekorten ($z - y_i$) als van relatieve tekorten ($(z - y_i)/z$), waarbij z de armoedegrens en y_i het inkomen is van huishouden i . Conform de eerdere presentatie voor samengestelde armoedematen, zal hier eveneens worden uitgegaan van relatieve inkomensstekorten. Aangezien het inkomensstekort van huishoudens boven de armoedegrens op nul uitkomt, geeft de deprivatiecurve voor de totale bevolking het product weer van inkomensstekort en de armoede-incidentie: de armoede-intensiteit. Deze curve loopt horizontaal, zodra huishoudens op de X -as de armoedegrens hebben bereikt. Het inkomensstekort van armen wordt weergegeven door de hellingshoek van de lijn die vanuit de oorsprong gaat naar snijpunt van de armoede-incidentie met de deprivatiecurve. De kromming van de deprivatiecurve geeft de mate van armoede-

ongelijkheid weer, die geïnterpreteerd kan worden in termen van de Gini-coëfficiënt. Daarmee heeft de deprivatiecurve alle ingrediënten die van belang zijn voor een samengestelde armoedemaat: de incidentie, het inkomenstekort en de armoede ongelijkheid.

Grafiek 3.4 geeft de deprivatiecurven voor enkele kenmerkende jaren in de periode 1977–1997. De meeste jaren in de periode 1990–1997 zijn buiten beeld gelaten omdat zij dicht bij elkaar liggen en daardoor moeilijk grafisch zijn te onderscheiden. Daarom zijn het beste (1992) en slechtste jaar (1997) in de laatstgenoemde periode in de grafiek opgenomen. De onderlinge rangschikking van de jaren in de periode 1990–1997 komt hierna aan de orde. Huishoudens met negatieve jaarinkomens zijn buiten beeld gelaten.

Grafiek 3.4
Deprivatiecurven, 1977–1997 (cumulatieve aandelen, genormeerd, en lopend tot 22% van de armste huishoudens)

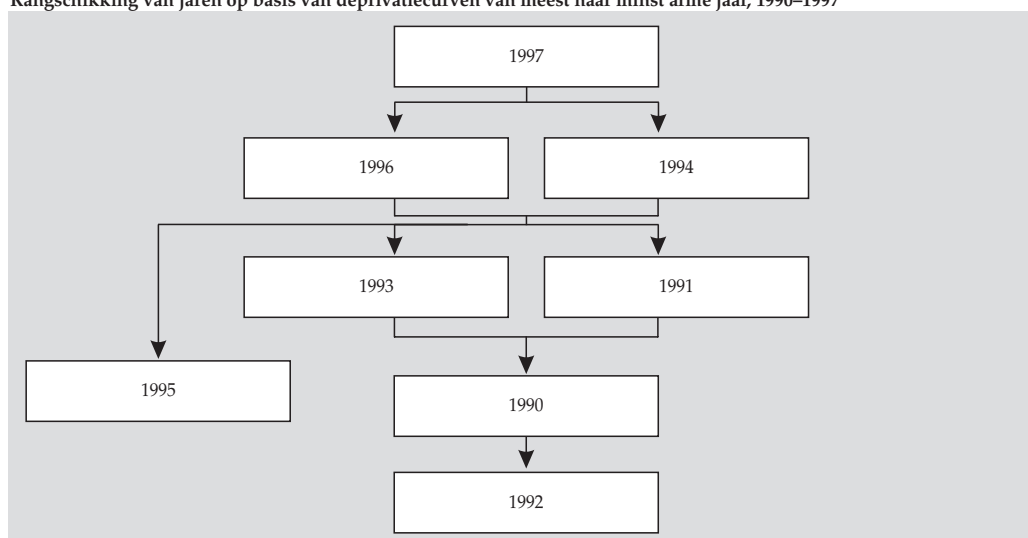


Uit grafiek 3.4 blijkt dat niet alle weergegeven jaren op basis van deprivatiecurven naar de mate van armoede gerangschikt kunnen worden. Er zijn lijnen die elkaar snijden. Vooral het verloop van de curve voor 1985 is opmerkelijk. Hoewel dit volgens alle samengestelde armoedematen het slechtste jaar is, doen slechts weinig jaren het systematisch beter dan 1985. Dit komt omdat met name de allerarmsten er in 1985 in verhouding gunstig afkomen. Dit jaar is dus op basis van deprivatiecurven nauwelijks naar de mate van armoede te rangschikken, tenzij nadere veronderstellingen worden gemaakt over de waardering van dit soort verschijnselen. Het jaar 1977 lijkt er uit armoede oogpunt gunstig uit te springen, maar dit blijkt niet altijd het

geval. Ook hier betreft het de positie van de allerarmsten, die in enkele andere jaren in verhouding gunstiger is. Pas wanneer we niet uitgaan van een 100% maar van een 85% overstijging van de curve blijkt 1977 het minst arme jaar te zijn, maar daarbij doen we het criterium van ondubbelzinnigheid geweld aan. Ondubbelzinnige rangordening naar de mate van armoede in grafiek 3.4 doet zich voor bij de jaren 1997 en 1977, 1981, 1992 (1997 is steeds armer) en bij 1981 en 1977 (1981 is armer).

De ordening van jaren naar armoededominantie in de periode 1990–1997 is weergegeven in schema 3.3, met de armste jaren bovenaan en de minst arme jaren onderaan.

Schema 3.3
Rangschikking van jaren op basis van deprivatiecurven van meest naar minst arme jaar, 1990–1997



Uit schema 3.3 blijkt dat het jaar 1997 systematisch boven alle andere jaren uitkomt, en dus ondubbelzinnig als meest arme jaar aangemerkt kan worden in de jaren negentig. De jaren 1996 en 1994 scoren ook relatief slecht op de armoedeladder, maar kunnen niet ten opzichte van elkaar worden gerangschikt: sommige armen zijn in het ene jaar beter af dan in het andere jaar. Wel zijn beide jaren slechter dan de jaren 1990–1993 en 1995. Wat deze laatste jaren betreft kunnen alleen 1990 en 1992 gerangschikt worden onder 1991 en 1993, maar niet onder 1995. Het jaar 1992 blijkt vervolgens systematische beter af te zijn op de armoedeladder dan het jaar 1990.

Het algemene beeld in schema 3.3 spoort met dat in tabel 3.2a en grafiek 3.1: in het begin van de jaren negentig (1990–1992) is de ernst van de armoede gemiddeld lager dan in de tweede helft van de jaren negentig (1996–1997). Alleen 1995 is moeilijk naar ernst van armoede te rangschikken, maar scoort wel relatief gunstig.

3.6 *Conclusies*

Wanneer de mate van armoede niet alleen wordt afgemeten naar de mate waarin huishoudens onder een bepaalde armoedelijn terecht komen, maar ook aan het inkomenstekort dat ze ondervinden, blijkt de ontwikkeling van de armoede eerder ongunstiger dan gunstiger te zijn. Het inkomenstekort is relatief groot bij zelfstandigen en gezinnen met kinderen onder de armoedelijn en relatief laag bij gepensioneerden en paren zonder kinderen onder de armoedelijn. Wanneer overgegaan wordt van jaarinkomens naar inkomens die gemiddeld over vier jaar worden genoten, verandert het beeld slechts weinig. Weliswaar neemt het aantal huishoudens dat onder de armoedelijn uitkomt iets af, maar het gemiddeld inkomenstekort blijft nagenoeg ongewijzigd. Per saldo daalt de ernst van de armoede bij het beschouwen van een vierjaarsperiode met ongeveer 20%. Door het betrekken van het inkomenstekort in de armoedemaatstaf is het ook mogelijk om de gevolgen van bepaalde inkomensondersteunende maatregelen te berekenen, die voornamelijk of uitsluitend de sociale minima ten goede komen, zonder dat ze daardoor boven de armoedelijn uitkomen. Dat betreft met name de bijzondere bijstand en de kwijtschelding van lokale heffingen. Deze blijken de ernst van de armoede met ongeveer 15% te verminderen. De ernst van de armoede blijkt goed te kunnen worden geïndiceerd met de intensiteitindex, die het product is van de armoede-incidentie (aandeel armen in de bevolking) en het relatief inkomenstekort (ten opzichte van de armoedelijn). Theoretisch aantrekkelijker maar tevens ingewikkelder maten geven nauwelijks een ander beeld.

Noten in de tekst

- ¹⁾ Dit is een bijdrage van het SCP, geschreven door drs. E.J. Pommer.
- ²⁾ Stel: twee huishoudens hebben een inkomen van 600 respectievelijk 800 gulden onder de armoedegrens van 1000 gulden; wanneer men de overdracht van 100 gulden van het arme huishouden (gaat van 600 naar 500 gulden) naar het minder arme huishouden (gaat van 800 naar 900 gulden) als neutraal waardeert in termen van armoede, dan hecht men blijkbaar geen waarde aan de inkomensongelijkheid onder armen en het transfer criterium voor een armoedemaatstaf (verwoord in de voorwaarden 4 en 5).
- ³⁾ De Lorenz-dominantie sluit aan bij het idee van stochastische dominantie in de 'risico analyse'. Eerste orde stochastische dominantie treedt op wanneer de cumulatieve kansverdeling van de ene verdeling systematisch ligt onder die van de andere verdeling, wanneer het verdelingen betreft waarvoor een hogere uitkomst altijd wordt geprefereerd boven een lagere uitkomst (inkomen bijvoorbeeld). Tweede orde stochastische dominantie treedt op wanneer deze curven elkaar kruisen, maar het verschil tussen de cumulatieve verdelingen niet van teken wisselt. Om de ene verdeling ondubbelzinnig boven de andere te prefereren is wel een aanvullende veronderstelling nodig over risico mijndend gedrag (of bij inkomen: een aversie tegen inkomensongelijkheid).

- 4) De maatstaf van Foster et al. kan als volgt worden gegeneraliseerd: $P = (1/n) * (g^i / z)^a$, waarbij n = totale populatie, g = inkomenstekort, z = armoedegrens, i = willekeurig arm huishouden, a = armoede aversie parameter. Bij $a=0$ gaat P over in de armoede-incidentie, bij $a=1$ in de armoede-intensiteit en bij $a=2$ in de eerder weergegeven Foster maatstaf. Bij $a > 2$ voldoet P aan de gevoeligheidsvoorwaarde van Kakwani, die stelt dat naarmate een bepaalde overdracht van een arm huishouden aan een minder arm huishouden plaatsvindt in de lagere regionen van de inkomensverdeling, de armoedemaatstaf meer moet toenemen.
- 5) Bij de andere samengestelde armoedematen wordt gebruik gemaakt van de Gini-coëfficiënt, die geen negatieve inkomens aankan.
- 6) De maatstaf van Sen is gelijk aan die van Kakwani wanneer de noemer u vervangen wordt door de armoedegrens z , waarbij $z = y / (1 - I)$.
- 7) Een opmerkelijke eigenschap van de Kakwani maatstaf is dat de armoede afneemt wanneer - ceteris paribus - het inkomen van de niet armen toeneemt.
- 8) Vanzelfsprekend spelen ook enkele problemen, die meer van algemene aard zijn zoals het ontbreken van enkele grijze elementen (deze worden niet geregistreerd door de belastingdienst omdat geen belasting verschuldigd is; het betreft met name inkomsten die niet in dienstbetrekking zijn genoten en (ruim) onder de invorderingsvrijstelling vallen) en uiteraard het ontbreken van zwarte inkomsten (ten onrechte verzwegen belastbare inkomsten).
- 9) Inkomensbestanddelen die in de tertiaire inkomenssfeer liggen, en waarvan de verwerving dus afhankelijk is van het gebruik van overheidsvoorzieningen, zijn buiten beschouwing gelaten. Daaronder valt ook de individuele huursubsidie.
- 10) Daarnaast zijn er enkele landelijke inkomensondersteunende maatregelen die niet in het algemene koopkrachtbeeld zijn opgenomen, waaronder de buitengewone lastenaftrek voor chronisch zieken (40 mln gulden); zie SCP/CBS, Armoedemonitor 1998: p.186).
- 11) Middeling van inkomens is alleen mogelijk bij paneldata. Dit betekent dat dit alleen mogelijk is voor de jaren vanaf 1987.
- 12) Bij de bepaling van de jaarlijkse lage-inkomensgrens is gebruik gemaakt van een naar inkomensgroep (wel/niet laag inkomen) en naar huishoudentype (wel/niet alleenstaand) gedifferentieerde consumenten prijsindex. Deze index is ook toegepast op het inkomen zelf, voor zover dat onder de lage-inkomensgrens uitkomt.
- 13) Voor 1997 zijn alleen voorlopige gegevens beschikbaar; het voorlopige karakter betreft met name de gegevens voor zelfstandigen.
- 14) Wanneer de lijnen elkaar slechts één keer kruisen (de mutaties in de cumulatieve verdelingen wisselen niet van teken), dan kan onder de veronderstelling van risicomijdend gedrag (hier gelijk aan ongelijkheidsaversie) toch een ondubbelzinnige rangordening aanbrenge. Het idee is dan dat men het vermijden van een laag inkomen hoger waardeert dan het treffen van een hoog inkomen.

Literatuur

Atkinson (1989)

A.B. Atkinson. On the measurement of poverty. In: *Econometrica*, vol 55 (1987), nr. 4 (July), p. 749–764.

Eurostat (1998)

Recommendations from the Task Force, Working Group 'Statistics on Social Exclusion and Poverty', 12–13 October 1998, DOC E2/SEP/5/98

Foster et al (1984)

J.E. Foster, J. Greer, E. Thorbecke. A class of decomposable poverty measures. In: *Econometrica*, vol 52 (1984), nr. 4 (July), p.761–766.

Jenkins and Lambert (1997)

Stephen Jenkins en Peter Lambert. Three I's of poverty curves, with an analysis of UK poverty trends. In: *Oxford economic papers*, vol 49 (1997), nr. 2 (July), p. 317–327.

Kakwani (1980)

Nanak Kakwani. *Income inequality and poverty*. Oxford University Press, 1980.

Schiepers (1993)

J.M.P. Schiepers. Equivalentiefactoren volgens budgetverdelingsmethode, 1986–1990. In: *Supplement bij Sociaal-economische maandstatistiek* (1993) 5 (32–40).

SCP/CBS (1997)

Armoedemonitor 1997. Rijswijk/Voorburg/Den Haag: SCP/CBS/VUGA, 1997 (Cahier 140)

SCP/CBS (1998)

Armoedemonitor 1998. Rijswijk/Voorburg/Den Haag: SCP/CBS/VUGA, 1998 (Cahier 151)

Sen (1976)

Amartya Sen. Poverty: an ordinal approach to measurement. In: *Econometrica*, vol 44 (1976), nr. 2 (March), p. 219–231.

Shorrocks (1998)

Deprivation profiles and deprivation indices. In: Jenkins et al, *The distribution of welfare and household production*; Cambridge University Press, 1998.

SZW (1999)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *De andere kant van Nederland: voortgangsrapportage 1999*.

Bijlagen

Tabel 1
Huishoudens naar positie ten opzichte van de inkomensgrens, 1997*

	Lage-inkomensgrens		Sociaal minimum		Eurostat-grens	
	aantal	aandeel	aantal	aandeel	aantal	aandeel
	x 1 000	%	x 1 000	%	x 1 000	%
Relatieve positie						
< 75	220	3,4	130	2,1	175	2,8
< 80	285	4,4	146	2,3	207	3,3
< 85	464	7,2	167	2,6	254	4,0
< 86	546	7,6	175	2,8	265	4,2
< 87	569	8,8	181	2,9	276	4,4
< 88	592	9,2	188	3,0	287	4,5
< 89	636	9,7	195	3,1	299	4,7
< 90	663	10,3	203	3,2	310	4,9
< 91	700	10,9	210	3,3	322	5,1
< 92	736	11,4	217	3,4	335	5,3
< 93	772	11,9	225	3,6	351	5,5
< 94	802	12,5	235	3,7	366	5,8
< 95	836	13,0	244	3,9	385	6,1
< 96	862	13,4	256	4,0	401	6,3
< 97	891	13,9	270	4,3	418	6,6
< 98	924	14,4	289	4,6	440	7,0
< 99	954	14,8	312	4,9	485	7,7
< 100	983	15,3	346	5,5	505	8,0
< 101	1 012	15,8	556	8,8	547	8,6
< 102	1 042	16,2	581	9,2	571	9,0
< 103	1 076	16,8	609	9,6	594	9,4
< 104	1 104	17,3	638	10,1	623	9,9
< 105	1 133	17,7	665	10,5	650	10,3
< 106	1 164	18,2	692	10,9	675	10,7
< 107	1 200	18,7	720	11,4	704	11,1
< 108	1 228	19,3	746	11,8	732	11,6
< 109	1 260	19,7	775	12,3	768	12,1
< 110	1 290	20,2	803	12,7	801	12,7
< 111	1 317	20,7	829	13,1	833	13,2
< 112	1 347	21,1	856	13,5	865	13,7
< 113	1 376	21,6	882	13,9	898	14,2
< 114	1 405	22,0	907	14,3	935	14,8
< 115	1 434	22,5	935	14,8	971	15,3
< 120	1 586	24,8	1 062	16,8	1 162	18,4
< 125	1 752	27,5	1 191	18,8	1 365	21,6

Bron: CBS (IPO '97).

Tabel 2
 Personen naar positie ten opzichte van de inkomensgrens, 1997*

	Lage-inkomensgrens		Sociaal minimum		Eurostat-grens	
	aantal	aandeel	aantal	aandeel	aantal	aandeel
	x 1 000	%	x 1 000	%	x 1 000	%
Relatieve positie						
< 75	495	3,3	286	1,9	464	3,1
< 80	668	4,4	321	2,2	569	3,9
< 85	964	6,4	364	2,5	705	4,8
< 86	1 074	6,7	379	2,6	737	5,0
< 87	1 124	7,5	391	2,7	768	5,2
< 88	1 168	7,8	403	2,7	800	5,4
< 89	1 246	8,1	421	2,9	835	5,7
< 90	1 297	8,7	440	3,0	870	5,9
< 91	1 367	9,1	454	3,1	905	6,1
< 92	1 432	9,5	471	3,2	940	6,4
< 93	1 496	9,9	490	3,3	985	6,7
< 94	1 550	10,3	511	3,5	1 026	7,0
< 95	1 611	10,7	530	3,6	1 077	7,3
< 96	1 661	11,1	555	3,8	1 121	7,6
< 97	1 715	11,5	583	4,0	1 166	7,9
< 98	1 774	11,9	620	4,2	1 222	8,3
< 99	1 831	12,2	662	4,5	1 295	8,8
< 100	1 887	12,6	729	4,9	1 345	9,1
< 101	1 943	13,0	1 054	7,1	1 418	9,6
< 102	2 003	13,4	1 108	7,5	1 481	10,0
< 103	2 064	13,8	1 166	7,9	1 541	10,4
< 104	2 123	14,2	1 216	8,2	1 609	10,9
< 105	2 182	14,6	1 266	8,6	1 672	11,3
< 106	2 245	15,0	1 313	8,9	1 732	11,7
< 107	2 314	15,5	1 361	9,2	1 798	12,2
< 108	2 371	15,9	1 411	9,6	1 865	12,6
< 109	2 439	16,3	1 461	9,9	1 944	13,2
< 110	2 500	16,8	1 511	10,2	2 018	13,7
< 111	2 562	17,2	1 555	10,5	2 085	14,1
< 112	2 627	17,6	1 600	10,8	2 161	14,6
< 113	2 692	18,0	1 648	11,2	2 237	15,2
< 114	2 757	18,5	1 693	11,5	2 312	15,7
< 115	2 820	18,9	1 743	11,8	2 391	16,2
< 120	3 169	21,2	1 968	13,3	2 824	19,1
< 125	3 552	23,8	2 215	15,0	3 282	22,2

Bron: CBS (IPO '97).

Tabel 3
Mediane vermogen naar positie ten opzichte van de inkomensgrens, 1997^{a)}

	Lage- inkomensgrens	Sociaal minimum	Eurostat- grens
	<i>x 1 000 gld</i>		
Relatieve positie			
< 90	1,9	3,1	2,6
< 95	2,1	2,9	2,4
< 100	2,7	2,0	2,2
< 105	3,1	1,8	2,6
< 110	3,5	2,5	3,0

^{a)} De vermogens betreffen de situatie op 1 januari.

Bron: CBS (Vermogensstatistiek '97).

Tabel 4
Percentage huishoudens met negatief vermogen naar positie ten opzichte van de inkomensgrens, 1997^{a)}

	Lage- inkomensgrens	Sociaal minimum	Eurostat- grens
Relatieve positie			
< 90	29	28	30
< 95	29	29	31
< 100	27	31	31
< 105	26	29	29
< 110	25	28	28

^{a)} De vermogens betreffen de situatie op 1 januari.

Bron: CBS (Vermogensstatistiek '97).

Tabel 5
Aandeel vaste lasten in procenten van de totale bestedingen naar positie ten opzichte van de inkomensgrens, 1994/1996

	Lage- inkomensgrens	Sociaal minimum	Eurostat- grens
Relatieve positie			
< 90	47	43	42
< 95	47	44	41
< 100	47	43	43
< 105	46	47	43
< 110	45	47	43

Bron: CBS (BO '94-'96).

Tabel 6
Percentage huishoudens met hoge vaste lasten ^{a)} naar positie ten opzichte van de inkomensgrens, 1994/1996

	Lage- inkomensgrens	Sociaal minimum	Eurostat- grens
Relatieve positie			
< 90	69	58	54
< 95	69	61	53
< 100	68	60	56
< 105	65	69	54
< 110	63	69	55

^{a)} Een bestedingsaandeel van 40% of meer.

Bron: CBS (BO '94-'96).

Tabel 7
Percentage huishoudens dat moeilijk rondkomt naar positie ten opzichte van de inkomensgrens, 1995/1997

	Lage- inkomensgrens	Sociaal minimum	Eurostat- grens
Relatieve positie			
< 90	42	37	34
< 95	40	37	35
< 100	37	38	35
< 105	35	39	38
< 110	33	38	38

Bron: CBS (SEP '95-'97).

Tabel 8
Percentage huishoudens dat moeilijk rondkomt naar gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen 1995/1997

	Inkomen
	<i>x 1 000 gld</i>
t/m 15	35
t/m 20	34
t/m 25	26
t/m 30	21
t/m 35	18
t/m 40	16
t/m 45	14
t/m 50	13
t/m 55	13
t/m 60	13
t/m 70	12
t/m 80	12
t/m100	12
boven 100	12

Bron: CBS (SEP '95-'97).

Tabel 9
Personen onder de inkomensgrens naar duur in de periode, 1989-1997*

	Lage- inkomensgrens	Sociaal minimum	Eurostat- grens
	<i>%-cum.</i>		
Duur:			
< 2 jaar	21	27	45
< 3 jaar	37	45	69
< 4 jaar	45	54	77
< 5 jaar	53	60	83
< 6 jaar	58	64	87
< 7 jaar	62	68	90
< 8 jaar	67	72	92
< 9 jaar	71	76	94

Bron: CBS (IPO '89-'97).

Tabel 10
Index van het mediane vermogen naar duur onder de inkomensgrens

	Lage- inkomensgrens	Sociaal minimum	Eurostat- grens
Duur:			
1 jaar	100	100	100
2 jaar	78	135	92
3 jaar	34	54	63
4 jaar	35	62	69
5 jaar	29	47	142
6 jaar of langer	34	25	176

Bron: CBS (SEP '90-'97).

Tabel 11
Index van het aandeel personen met negatief vermogen naar duur onder de inkomensgrens

	Lage- inkomensgrens	Sociaal minimum	Eurostat- grens
Duur:			
1 jaar	100	100	100
2 jaar	106	89	108
3 jaar	114	103	135
4 jaar	134	163	106
5 jaar	137	130	71
6 jaar of langer	77	79	48

Bron: CBS (SEP '90-'97).

Tabel 12
Index van het aandeel personen dat moeilijk rondkomt naar duur onder de inkomensgrens

	Lage- inkomensgrens	Sociaal minimum	Eurostat- grens
Duur:			
1 jaar	100	100	100
2 jaar	135	104	105
3 jaar	154	139	114
4 jaar	186	140	88
5 jaar	154	147	76
6 jaar of langer	193	182	198

Bron: CBS (SEP '90-'97).