

Het meten van armoede

2. Armoedegrenzen gebaseerd op consumptie



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
2000–2001	= 2000 tot en met 2001
2000/2001	= het gemiddelde over de jaren 2000 tot en met 2001
2000/'01	= oogstjaar, boekjaar, schooljaar enz., beginnend in 2000 en eindigend in 2001
1990/'91–2000/'01	= boekjaar enz. 1990/'91 tot en met 2000/'01

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

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

Colofon

Uitgever

Centraal Bureau voor de Statistiek
Drs. R.L. Vellekoop
Prinses Beatrixlaan 428
2273 XZ Voorburg

Druk

Centraal Bureau voor de Statistiek
Facilitair bedrijf

Inlichtingen

Tel.: (045) 570 70 70
Fax: (045) 570 62 68
E-mail: infoservice@cbs.nl

Bestellingen

E-mail: verkoop@cbs.nl

Internet

www.cbs.nl

© Centraal Bureau voor de Statistiek,
Voorburg/Heerlen, 2001.
Bronvermelding is verplicht.
Vereenvoudiging voor eigen gebruik of
intern gebruik is toegestaan.

Prijzen zijn excl. administratie- en
verzendkosten
Prijs: f 19,50 (€ 8,85)
Kengetal: V-52
ISSN 1566-4635
ISBN 9035731840



Centraal Bureau voor de Statistiek

Inhoud

Samenvatting	4
1. Inleiding	5
2. Een armoedegrens gebaseerd op consumptie	6
3. Uitgavenpatronen van basispakketten	8
4. De Amerikaanse methode vertaald	15
5. De Amerikaanse methode toegepast	17
6. Alternatieve pakketten	18
Literatuur	19

De hoofdstukken 1 en 2 zijn een gezamenlijk product.
Hoofdstuk 3 is voor rekening van het SCP.
De hoofdstukken 4 t/m 6 zijn voor rekening van het CBS.

De bijdragen van het SCP zijn geschreven door E.J. Pommer.
De bijdragen van het CBS zijn geschreven door H. Lautenbach.

Samenvatting

In de Verenigde Staten heeft men in 1995 een experimentele methode ontwikkeld om een armoedegrens vast te stellen op basis van feitelijke consumptieve bestedingen van huishoudens. Deze grens wordt toegepast op de inkomensverdeling om het armoedepercentage te bepalen. De Amerikanen hanteren een beperkt en een iets uitgebreider minimumpakket welke leiden tot twee armoedegrenzen, de zogenaamde onder- en bovengrens. Nagegaan is of deze methode bruikbaar is voor Nederland, dat wil zeggen of de hier aanwezige databronnen geschikt zijn om de methode in technische zin uit te voeren en of de uitkomsten enigszins plausibel zijn. Beide vragen kunnen bevestigend worden beantwoord.

De ondergrens leidt tot een armoedepercentage dat lager is dan het percentage huishoudens met een inkomen onder of op het sociaal minimum, de bovengrens ligt tussen de percentages behorend bij het sociaal minimum en de lage-inkomensgrens. Het sociaal minimum en de lage-inkomensgrens zijn in Nederland

twee gebruikelijke grenzen om de ontwikkeling van het aantal arme huishoudens vast te stellen.

Met behulp van een schatting van inkomens-elasticiteiten is de noodzakelijkheid van groepen van goederen en diensten onderzocht. De gedachte daarachter is dat hiermee subjectieve keuzen bij de bepaling van een minimumpakket deels vermeden kunnen worden. Echter, de analyses wijzen uit dat op basis van de geschatte inkomenselasticiteiten geen minimumpakket van goederen en diensten bepaald kan worden.

Naast het minimumpakket zoals vastgesteld door de Amerikanen is een pakket van goederen en diensten samengesteld op grond van de voorbeeldbegroting voor huishoudens met een minimum inkomen zoals opgesteld door het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud). Daaruit resulteert een percentage arme huishoudens dat iets hoger ligt dan het percentage gebaseerd op het sociaal minimum.

1. Inleiding

De Armoedemonitor is een jaarlijkse uitgave van het SCP en het CBS en is gericht op het publiceren van kerncijfers over armoede en het beschrijven van aspecten van armoede. De eerste monitor verscheen in 1997.

Resultaten van methodologisch onderzoek op het terrein van armoede worden afzonderlijk gepubliceerd. In 1999 werd in 'Het meten van armoede' verslag gedaan over de robuustheid van inkomensgrenzen, over de relatie tussen inkomensarmoede en andere indicatoren voor armoede en over armoede-indices. Beide uitgaven maken deel uit van een meerjarig onderzoeksprogramma op het gebied van armoede.

Deze editie van 'Het meten van armoede' gaat over armoedegrenzen. In zowel de Verenigde Staten als Europa vindt onderzoek plaats om een meer solide fundament te geven aan een armoedegrens. In dit rapport wordt verslag gedaan van een verkenning van een in Amerika ontwikkelde methode om de armoedegrens te baseren op feitelijke bestedingen van huishoudens. De hieruit resulterende grens wordt toegepast op de inkomensverdeling om het percentage arme huishoudens te bepalen. Het US Census Bureau publiceert tegenwoordig zowel armoedepercentages gebaseerd op de sinds lang gehanteerde officiële definitie als die op grond van deze nieuw ontwikkelde methode.

In de Armoedemonitor worden de lage-inkomensgrens en het sociaal minimum als armoedegrenzen gebruikt. De lage-inkomensgrens is een vaste grens gebaseerd op het sociaal minimum in 1979 die jaarlijks wordt bijgesteld op basis van de prijsontwikkeling. Het sociaal minimum is het wettelijk bestaansminimum zoals dat in de politieke besluitvorming is vastgelegd. Deze twee in Nederland gehanteerde armoedegrenzen hebben geen directe relatie met de feitelijke bestedingen van huishoudens.

Dit rapport is als volgt ingedeeld. Eerst wordt aangegeven wat de aanleiding is geweest voor het ontwikkelen van een armoedegrens gebaseerd op feitelijke consumptiegegevens en welke methode daartoe is gevolgd (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 wordt nagegaan of middels Engelcurven de noodzakelijkheid van groepen van goederen en diensten kan worden bepaald. Hoofdstuk 4 beschrijft de berekeningswijze en de keuzes die gemaakt zijn bij het bepalen van een nieuwe Amerikaanse armoedegrens. In hoofdstuk 5 worden kort de uitkomsten gepresenteerd die resulteren bij toepassing van deze methode op Nederlandse onderzoeksgegevens. Omdat de hier besproken methode geënt is op de Amerikaanse situatie is in hoofdstuk 6 onderzocht of er Nederlandse alternatieven ontwikkeld kunnen worden en wat bij doorrekenen hiervan de resultaten zijn.

2. Een armoedegrens gebaseerd op consumptie

2.1 Inleiding

Door het US Census Bureau is in 1995 het initiatief genomen een armoedegrens te ontwikkelen welke gebaseerd is op feitelijke consumptieve bestedingen van huishoudens. In dit Amerikaanse onderzoek is armoede gedefinieerd als een tekort aan economische middelen voor de consumptie van noodzakelijk geachte goederen en diensten, waardoor een minimaal bestaan niet gehaald kan worden. Ook in de Nederlandse literatuur vindt men argumenten om niet zozeer het inkomen als wel de consumptieve bestedingen centraal te stellen bij de afbakening van armoede. Vrooman en Snel (1999) bijvoorbeeld hebben in het Jaarboek 1999 voorwaarden opgesomd die aan armoedegrenzen kunnen worden gesteld. Deze voorwaarden zijn dat deze grenzen:

1. de absolute kern van armoede tot uitdrukking moeten brengen;
2. moeten aangeven of het inkomen toereikend voorziet in erkende behoeften;
3. grotendeels gebaseerd moeten zijn op objectieve methoden en;
4. beleidsmatig bruikbaar en wetenschappelijk verantwoord moeten zijn.

Daaruit worden drie aanbevelingen afgeleid: de armoedegrens moet worden geïkht aan behoeften, moet zijn gebaseerd op maatschappelijke consensus en moet indicatief zijn voor andere aspecten van armoede die niet direct in het inkomen tot uitdrukking komen. Globaal sluiten deze aanbevelingen aan bij de criteria die de Amerikanen zich ten doel hebben gesteld bij het ontwikkelen van een nieuwe armoedegrens, dat is: publiek acceptabel, statistisch verdedigbaar en praktisch toepasbaar (Citro & Michael, 1995; Garner *et al.*, 1998).

2.2 Nieuwe armoedegrens voor Amerika

Het Amerikaanse voorstel voor een alternatieve armoedegrens is geboren uit onvrede met de officiële armoedegrens, de zogenaamde armoedemaatstaf van Orshansky, die dateert uit de jaren zestig en sindsdien weinig is veranderd. Deze officiële grens is gebaseerd op de kosten van een minimaal voedselpakket die vervolgens met drie zijn vermenigvuldigd om hiermee de uitgaven voor andere goederen en diensten te dekken. De armoedegrens is sinds de introductie alleen jaarlijks via het prijsindexcijfer aangepast. Vanaf het begin is er kritiek geweest op deze grens, kritiek die in de loop der tijd alleen maar sterker is geworden. De grens wordt te rigide bevonden (vaste verhoudingen tussen inkomen en bestedingen aan voeding), te eenzijdig (alleen gebaseerd op voeding) en te beperkt (er wordt geen rekening gehouden met door de overheid gesubsidieerde consumptie). Andere, met name specifiek voor Amerika geldende punten van kritiek zijn te vinden in het rapport 'Measuring poverty: a new approach' (Citro & Michael, 1995).

Gezien deze kritiek was er dus alle aanleiding om te proberen een nieuwe armoedegrens te definiëren. Bij de nieuwe benadering is – eveneens als bij de oude methode – uitgegaan van het gebruik van een opslagfactor op een bepaald minimumpakket om een restcategorie van noodzakelijke uitgaven te verdisconteren, maar nu wordt deze factor toegepast op een meer uitgewerkt minimumpakket. Terwijl de bestaande grens gebaseerd is op noodzakelijke bestedingen voor voeding, met een opslagfactor van drie voor het totale pakket van noodzakelijke bestedingen, is de nieuwe grens gebaseerd op de noodzakelijke bestedingen voor voeding, kleding en onderdak met eveneens een opslagfactor. De nieuw te ontwikkelen armoedegrens zou een accuraat beeld moeten geven van de ontwikkeling van armoede en van de verschillen in armoede

tussen de uiteenlopende bevolkingsgroepen. De keuzes bij het vaststellen van het minimumpakket zijn gemaakt door een panel van deskundigen.

Behalve van een gewijzigde grondslag voor het bepalen van de noodzakelijke bestedingen gaat het Amerikaanse voorstel voor een nieuwe armoedegrens ook uit van een ander inkomensbegrip. In plaats van het bruto inkomen wordt het besteedbaar inkomen vergeleken met de waarde van het minimumpakket om te bepalen of een huishouden arm is of niet. Het besteedbaar inkomen is een betere indicatie van de bestedingsruimte van huishoudens dan het bruto inkomen. Dit besteedbaar inkomen bestaat uit de geldelijke inkomens van alle huishoudleden tezamen waar overheidssubsidies zoals voedselbonnen omgerekend naar hun geldelijke waarde worden bijgeteld. Op dit bedrag moeten volgens het Amerikaanse voorstel de volgende posten in mindering worden gebracht: de inkomsten- en personeelsbelasting, alimentatie betaald aan kinderen, werkgerelateerde transportkosten, kosten voor kinderopvang voor die huishoudens waarvan beide ouders of de alleenstaande ouder betaald werk verricht(en), en medische kosten die voor rekening van het huishouden zijn. Nieuwe overheidsmaatregelen die op deze terreinen van invloed zijn kunnen dan in het vervolg meegenomen worden om het beeld ten aanzien van de bestedingsruimte accuraat te houden.

2.3 Hoofdpijnen van de Amerikaanse methode

Op grond van de kritiek op de officiële armoedegrens is de nieuwe Amerikaanse methode erop gericht de armoedegrens dusdanig vast te stellen dat deze de noodzakelijke uitgaven omvat rekening houdend met de samenstelling van het huishouden. Deze grens wordt afgezet tegen het besteedbaar inkomen. De drie grootste uitgavenposten van huishoudens (woning, voeding, kleding) zijn hierbij als basis genomen. Deze drie posten worden vrijwel integraal gezien als noodzakelijk.

Het vaststellen van wat wel en niet noodzakelijke goederen en diensten zijn kan op een aantal manieren. Het Amerikaanse Bureau of Labor Statistics is nagegaan of er verbanden tussen inkomsten en bestedingen afgeleid kunnen worden waarmee bestedingen in noodzakelijk en niet noodzakelijk kunnen worden ingedeeld. Volgens de onderzoekscommissie die de nieuwe Amerikaanse armoedegrens heeft ontwikkeld, geeft deze benadering in de praktijk echter geen uitsluitsel over de omvang van minimale bestedingen aan goederen en diensten (Citro & Michael, 1995: 33). Als gevolg daarvan heeft genoemde commissie geen gebruik van deze methode gemaakt om tot een afgrenzing van noodzakelijke en niet-noodzakelijke bestedingen te komen. Subjectieve keuzes blijven daarom onvermijdelijk bij het samenstellen van een pakket van minimaal noodzakelijke goederen en diensten.

De berekeningswijze van de nieuwe armoedegrens komt in het kort op het volgende neer. Uitgegaan is van het meest voorkomende type huishouden. In de Verenigde Staten is dat het huishouden dat uit twee ouders en twee kinderen bestaat. Voor dit type huishouden wordt de verdeling genomen van de bestedingen aan woning, voeding en kleding, het zogenaamde basispakket. Voor de armoedelijn worden de bedragen aan uitgaven aan dit basispakket op het 30^{ste} en 35^{ste} percentiel genomen. Deze twee bedragen worden vervolgens vermenigvuldigd met factoren om andere noodzakelijk geachte uitgaven te verrekenen zoals vervoer, persoonlijke verzorging en opleiding. Deze opslagfactor kent een beperkte en een meer uitgebreide variant. Het 30^{ste} percentiel wordt vermenigvuldigd met de laagste waarde van de opslagfactor. Het 35^{ste} percentiel wordt vermenigvuldigd met de hoogste

waarde van de opslagfactor. Dit resulteert dan in twee armoedegrenzen, een lage en een hoge variant. Via equivalentiefactoren worden deze bedragen vervolgens voor andere typen huishoudens vastgesteld. In hoofdstuk 4 wordt de berekeningswijze van de nieuwe armoedegrenzen in meer detail beschreven.

2.4 Bruikbaarheid Nederlandse data voor Amerikaanse methode

De goederen en diensten waaruit het basispakket bestaat, zijn goed af te leiden uit de consumptiegegevens van het Budgetonderzoek van het CBS. Dit geldt ook voor de groepen van goederen en diensten waarop de opslagfactoren worden gebaseerd. Net zoals in de Verenigde Staten worden in het Nederlandse Budgetonderzoek de vervoerskosten niet onderscheiden in werkgerelateerde en niet aan werk gerelateerde kosten. Om werk en niet aan werk gerelateerde vervoerskosten te verrekenen is door het panel van deskundigen besloten om 50 procent van de vervoerskosten als uitgaven beschouwen en de overige 50 procent in mindering te brengen op de inkomsten. Door het gebruik van het Budgetonderzoek voor de bestedingen en het Inkomenspanel-

onderzoek voor de inkomensgegevens is dit voor Nederland niet mogelijk en zijn alle vervoerskosten als uitgaven aangemerkt.

Het besteedbaar inkomen waaraan de armoedegrens getoetst wordt, wijkt enigszins af van het door de Amerikanen voorgestelde concept. Het gebruik van de meest geschikte inkomensbron, het Inkomenspanelonderzoek, geeft een besteedbaar inkomen dat gebaseerd is op het bruto inkomen verminderd met betaalde overdrachten en belasting op inkomen en vermogen. De betaalde overdrachten bestaan uit de premies sociale verzekeringen, premies ziektekostenverzekering, premies voor lijfrente en overige betaalde overdrachten zoals fiscaal aftrekbare echtscheidingsuitkeringen. De premie voor een particuliere ziektekostenverzekering komt niet exact overeen met de werkelijk betaalde premie maar is een gemiddeld bedrag per leeftijdsklasse, en wordt daarmee als een soort van sociale verzekering gezien. Tot zover komt het begrip overeen met het door de Amerikanen toegepaste inkomensbegrip. De inkomsten uit arbeid worden echter niet verminderd met arbeidskosten zoals in de Amerikaanse werkwijze. Ook kan er geen rekening gehouden worden met de kosten van kinderopvang voor die huishoudens waarin beide ouders of de alleenstaande ouder betaald werk verricht(en). Hierbij kan echter wederom vermeld worden dat ook de Amerikanen er niet in geslaagd zijn aan deze laatstgenoemde voorwaarde te voldoen.

3. Uitgavenpatronen van basispakketten

Het nieuwe voorstel voor de Amerikaanse armoedegrens is gebaseerd op een benadering, waarbij zowel objectieve als subjectieve elementen een rol spelen. Weliswaar wordt uitgegaan van feitelijke bestedingen, maar de armoedegrens wordt betrekkelijk willekeurig getrokken in de verdeling van de bestedingen aan een bepaald goederenpakket door huishoudens. Het gaat hier om noodzakelijk geachte uitgaven voor wonen (inclusief daaraan gerelateerde vaste lasten), voeding en kleding. Deze uitgaven worden vermenigvuldigd met een opslagfactor, om ook nog een deel van andere als noodzakelijk beschouwde goederen in aanmerking te nemen, met name persoonlijke verzorging, persoonlijk vervoer en (facultatief) persoonlijke ontwikkeling. Uitgaven in de recreatieve sfeer blijven geheel buiten beeld. In dit hoofdstuk worden de uitgavenpatronen nader geanalyseerd waarbij op basis van de Wet van Engel wordt nagegaan of een bepaald minimum-niveau kan worden vastgesteld.

Bij de Amerikaanse benadering worden vier budgetgroepen onderscheiden:

1. woning, bestaande uit de vaste lasten en de inrichting van de woning; de vaste lasten bestaan uit de huur(waarde), water, energie, verplichte verzekeringen, retributies en lokale heffingen; tot de inrichting van de woning behoren ook de huishoudelijke apparaten en het onderhoud van de woning.
2. voeding, bestaande uit voedingswaren, koude dranken en warme dranken; alcohol en tabakswaaren zijn hierin niet opgenomen.
3. kleding, waaronder ook schoeisel wordt begrepen.
4. overige noodzakelijke goederen; daarbij zijn twee varianten onderscheiden:
 - a. beperkte variant, waartoe gerekend worden de uitgaven voor persoonlijke verzorging en de helft van de uitgaven voor verkeer en vervoer;
 - b. meer uitgebreide variant, waartoe gerekend worden de uitgaven voor persoonlijke verzorging, opleiding en ontwikkeling en de helft van de uitgaven voor verkeer en vervoer.

Samen vormen deze uitgaven het 'minimumpakket' van noodzakelijke goederen. De uitgaven voor huishoudelijke dienstverlening, ontspanning en vakantie blijven geheel buiten de berekening van de budgettaire armoedegrens. De vertaling van de Amerikaanse methode voor de Nederlandse situatie is in hoofdstuk 4 gegeven.

3.1 Verhouding tussen inkomsten en uitgaven

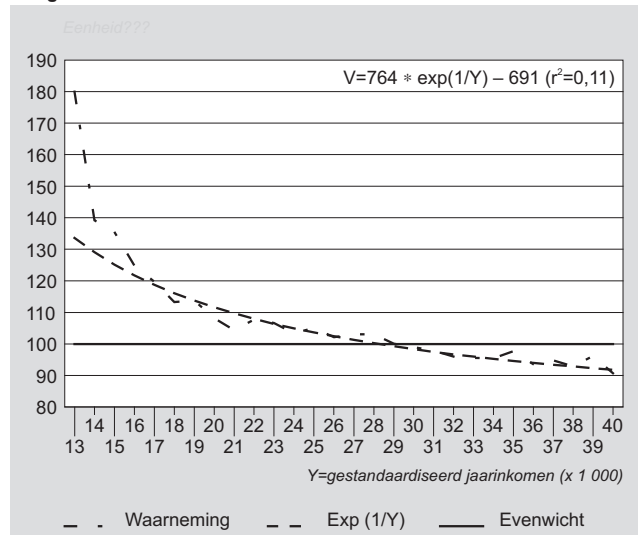
In deze paragraaf wordt eerst een beeld gegeven van de mate waarin het inkomen toereikend is voor de bestedingen. Daarbij wordt de verhouding tussen de omvang van de totale bestedingen en het totaal beschikbare inkomen afgezet tegen het gestandaardiseerde inkomen. Dit laatste is gedaan om de invloed van de omvang en samenstelling van huishoudens op deze verhouding bij voorbaat uit te schakelen.

Huishoudens beneden een zeker inkomen geven meer uit dan ze te besteden hebben. Ze kunnen dit uiteraard alleen door schulden te maken of in te teren op het eigen vermogen. De verhouding tussen bestedingen en beschikbaar inkomen zal steiler oplopen naarmate het inkomen naar nul tendeert. Wanneer we de relatie tussen inkomsten en uitgaven willen vastleggen in een wiskundige vergelijking, dan moeten we met dit verschijnsel rekening houden. Daarom wordt bij de schatting van de genoemde verhouding tussen uitgaven en inkomsten gekozen voor de volgende functionele samenhang tussen deze verhouding (v) en het gestandaardiseerde inkomen (y):

$$v = a * e^{(1/y)} + b$$

met a en b als te schatten parameters en e als het grondtal van de natuurlijke logaritme. Deze vergelijking is geschat voor huishoudens met een gestandaardiseerd inkomen van 40 000 gulden of lager. Figuur 3.1 geeft het resultaat van deze schatting, afgezet tegen de waargenomen verhouding.

3.1 De verhouding tussen uitgaven en inkomen naar oplopend gestandaardiseerd inkomen van huishoudens



Bron: CBS, Budgetonderzoek.

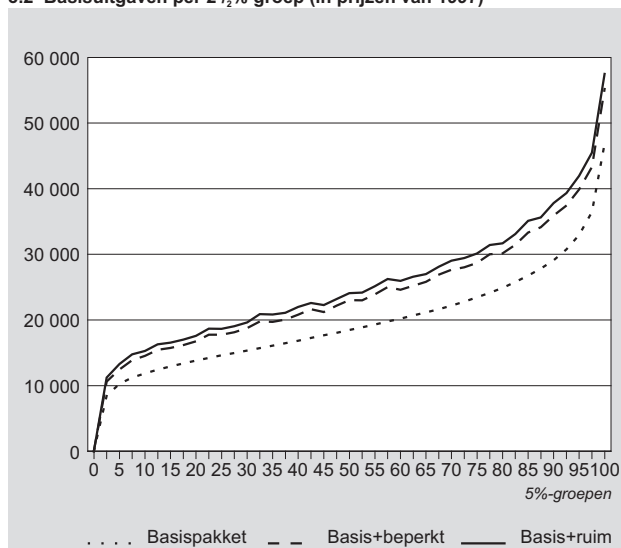
Uit figuur 3.1 blijkt dat het break-even punt van uitgaven en inkomsten (100% lijn) ligt op 29 000 gulden, hetgeen bijna 50 procent is boven de lage inkomensgrens voor 1997. Een tekort van 10 procent komt uit in de buurt van de lage-inkomensgrens, en een tekort van 20 procent ligt nabij het sociale minimum (op het niveau van een alleenstaande)¹⁾. Opmerkelijk in figuur 3.1 is dat voor het beschouwde gebied de geschatte kromme de scherpe toename van de onevenwichtigheid tussen uitgaven en inkomen in het lagere inkomensgebied niet kan bijhouden.

3.2 De hoogte van het basispakket

In deze paragraaf wordt het verloop van het basispakket beschreven naar oplopende bestedingen van huishoudens. Daartoe zijn eerst de uitgaven van huishoudens vergelijkbaar gemaakt door ze te delen door de huishoudensequivalentiefactor. Vervolgens zijn de uitgaven voor wonen, voeding en kleding opgeteld tot wat hier het basispakket wordt genoemd. Figuur 3.2 brengt het verloop van het basispakket in beeld van huishoudens naar oplopende bestedingen voor dit pakket. Huishoudens zijn daarbij ingedeeld in 2½%-groepen. Zo geeft de 10%-groep de gemiddelde bestedingen aan het basispakket voor huishoudens met bestedingen in het interval dat wordt gevormd door 7½ procent tot 10 procent van de huishoudens.

De grafiek bevat 3 lijnen. De onderste lijn geeft het verloop weer van het basispakket. De tweede lijn telt daar de ophoogfactor volgens de beperkte variant bij op (gemiddeld 1,23) en de derde lijn de ophoogfactor volgens de meer uitgebreide variant (gemiddeld 1,29²⁾).

3.2 Basisuitgaven per 2½%-groep (in prijzen van 1997)



Bron: CBS, Budgetonderzoek.

Uit grafiek 3.2 blijkt het bedrag besteed aan het basispakket slechts zeer geleidelijk oploopt. Zo besteden de huishoudens in het 10 procent-segment gemiddeld 11 900 gulden aan het basispakket, huishoudens rond het 50 procent-segment gemiddeld 18 500 gulden en huishoudens rond het 90 procent-segment gemiddeld 29 100 gulden (in prijzen van 1997).

3.3 Noodzakelijke goederen

De legitimatie voor een budget gerelateerde armoedegrens kan worden gevonden in het noodzakelijke karakter van bepaalde uitgaven. De gedachte om op basis van bestedingspatronen na te gaan of er een afgrensbaar gebied is voor armoede is al zeer oud. Deze gedachte is gebaseerd op een generalisatie van de wet van Engel: bij een stijging van het inkomen zullen de uitgaven voor goederen relatief afnemen. Hierbij wordt uitgegaan van de veronderstelling dat sommige goederen meer dan andere voorzien in noodzakelijke behoeften³⁾. Het bestaan van een hiërarchie van behoeften, lopend van noodzakelijk naar overvloedig, wordt onder andere gemotiveerd in het werk van Marshall en Maslow (Hagenaars, 1991: 140). Voor de afbakening van het afgrensbare gebied voor armoede is het nodig om noodzakelijke van niet-noodzakelijke goederen te onderscheiden. Daarbij stelt Townsend dat bij een vermindering van inkomen er op een gegeven moment een punt komt waarbij iemand zich genoodzaakt ziet om af te zien van activiteiten en bestedingen die karakteristiek zijn voor een bepaalde gemeenschap (Hagenaars, 1991: 141). Dit kritieke punt zou af te leiden zijn uit knikpunten die zich voordoen bij het beslag dat deze noodzakelijke goederen leggen op het budget (of inkomen).

De berekening van minimale budgetten op basis van Engelcurven is niet zonder problemen. Weliswaar kunnen meer noodzakelijke van minder noodzakelijke goederen worden onderscheiden, maar ten eerste kunnen ook aan noodzakelijke goederen luxe-aspecten (kwaliteit) worden onderscheiden, en ten tweede is het maar de vraag of er bepaalde knikpunten waarneembaar zijn die aangeven dat er ineens ruimte in het budget ontstaat die een overgang van armoede naar niet-armoede markeert. Bij de hier gevolgde benadering wordt uitgegaan van de vier onderscheiden bestedingsgroepen: uitgaven voor de woning, voeding, kleding en een overige groep van uitgaven, bestaande uit uitgaven voor persoonlijke verzorging, verkeer en vervoer (de helft) en – in de ruime variant – persoonlijke ontwikkeling. Voorts worden nagenoeg alle uitgaven genomen die tot deze categorieën worden gerekend⁴⁾. Dit bete-

kent dat met eventuele 'luxe' aspecten van deze uitgavencategorieën geen rekening wordt gehouden.

Het verloop van deze bestedingsgroepen wordt nu geanalyseerd op basis van Engelcurven. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat deze een L-vormig verloop hebben, waardoor minimum niveaus geïdentificeerd kunnen worden. Een eenvoudige manier om Engelcurven te maken is die, waarbij het budgetaandeel (w) van een bepaalde budgetgroep i als volgt wordt geschreven (zie Deaton & Muellbauer, 1980: 19):

$$w_i = a + b * \ln(x) \quad (1)$$

waarbij x de totale bestedingen zijn, a en b te schatten parameters en \ln de natuurlijke logaritme. Omdat de budgetaandelen bij vergelijking (1) optellen tot 100 procent, voldoet de geschatte vergelijking aan het zogenaamde 'adding up' criterium (Deaton & Muellbauer, 1980: 19). Wanneer parameter b een positieve waarde heeft, dan duidt dit op een meer luxe goed, wanneer deze parameter een negatief teken heeft, duidt dit op een meer noodzakelijk goed.

Nadeel van deze functionele samenhang in vergelijking (1) is dat de coëfficiënten niet als elasticiteiten kunnen worden geïnterpreteerd. Dit is een gebruikelijke manier om relatieve veranderingen aan te duiden (als x met 1% verandert, hoeveel % verandert dan q). Daarom is een alternatieve vergelijking geschat:

$$\ln(q_i) = a + b * \ln(x) \quad (2)$$

waarbij q de bestedingen voor een bepaalde budgetgroep i is en b de elasticiteit voor de relatie met de totale bestedingen. Wanneer parameter b groter is dan 1, dan duidt dit op een meer luxe goed, wanneer deze parameter kleiner is dan 1, duidt dit op een meer noodzakelijk goed.

Deze Engelcurven moeten voor verschillende huishoudenstypen afzonderlijk worden geschat omdat de schaafeffecten verschillend zijn voor de onderscheiden goederengroepen. Een andere mogelijkheid is om het effect van de huishoudensomvang mee te schatten in de vergelijking. Om het noodzakelijk karakter vooral aan de onderkant van de inkomensverdeling in beeld te krijgen, zijn de vergelijkingen geschat voor huishoudens met een beperkte bestedingsruimte. Om rekening te houden met de afgrenzing aan de onderkant van de inkomensverdeling (sociale minimum) en een voldoende aantal waarnemingen is uitgegaan van een minimum aan uitgaven van 15 000 gulden en een maximum van 40 000 gulden gestandaardiseerd inkomen. Deze selectie op gestandaardiseerd inkomen heeft plaatsgevonden om huishoudens met een vergelijkbare bestedingsruimte in de analyse te betrekken.

Tabel 3.1 geeft de schattingsresultaten voor de budgetaandelen van de vier uitgavencategorieën, waarbij een parameter voor het effect van de huishoudensomvang (h) is meegeschat.

Uit tabel 3.1 kan worden afgeleid dat de woning sterk het karakter heeft van een noodzakelijk goed (naarmate de bestedingsruimte toeneemt, neemt het aandeel van de woonuitgaven af) en de categorie 'overig' sterk het karakter heeft van een luxe goed (naarmate de bestedingsruimte toeneemt, neemt het aandeel van de overige uitgaven ook toe). Voeding en kleding nemen duidelijk een tussenpositie in, hoewel de coëfficiënten significant zijn. Dit betekent dat voeding tendeeft naar een noodzakelijk goed en kleding naar een luxe goed.

De omvang van het huishouden heeft eveneens invloed op de onderscheiden budgetaandelen. Zo blijkt dat met name de uitgaven voor voeding sterk oplopen met de huishoudensgrootte. Dit komt doordat voeding een individueel goed is, waarvan nauwelijks schaafeffecten uitgaan. Opmerkelijk is dat de uitgaven voor wonen geen samenhang vertonen met de huishoudensgrootte. De uitgaven voor de categorie 'overig' dalen – bij een gelijkblijvend budget – naarmate de huishoudensgrootte toeneemt. Dit komt uiter-

aard door het grotere aandeel dat men dan kwijt is aan kleding en voeding.

Een duidelijker inzicht in het bestedingspatroon ontstaat als afzonderlijke huishoudenstypen in beschouwing worden. Om ook hier rekening te houden met de afgrenzing aan de onderkant van de inkomensverdeling (sociale minimum) en een voldoende aantal waarnemingen is uitgegaan van een minimum uitgaven niveau per huishoudenstype. Bij alleenstaanden is uitgegaan van een minimum van 15 000 gulden (in prijzen van 1997), bij paren zonder kinderen en eenoudergezinnen van een minimum van 20 000 gulden en bij paren met kinderen van een minimale bestedingsruimte van 25 000 gulden. Om een goed beeld te krijgen van het uitgavenpatroon aan de onderkant van de verdeling is het maximum gesteld op het minimum plus 20 000 gulden. Deze selectie levert circa 5 000 huishoudens op in de gebruikte reeks van Budgetonderzoeken, waarvoor Engelcurven zijn geschat.

Tabel 3.2 geeft de schattingsresultaten van vergelijking (1) voor verschillende huishoudenstypen op basis van het analysebestand 1992–1997.

Uit tabel 3.2 blijkt dat de woning als een noodzakelijk goed kan worden gezien en voeding slechts in zeer bescheiden mate. Kleding is neutraal in de dimensie 'noodzakelijk – luxe' en de categorie 'overige goederen' hebben een meer luxe karakter.

De onderstaande figuren zetten voor de onderscheiden huishoudenstypen de waargenomen gemiddelde bestedingen als aandeel van de totale bestedingen af tegen het totaal van bestedingen. Ook de geschatte Engelcurven zijn tegen het totaal van bestedingen afgezet. Uiteraard zijn hierbij de eerder genoemde minima en maxima bij de selectie van huishoudenstype naar de omvang van de totale bestedingen in aanmerking genomen (zie het waardebereik op de x-as).

Tabel 3.1
Vergelijking voor budgetaandelen, inclusief effect gezinsomvang (regressie analyse)

Categorie	Constante (a)	Coëfficiënten		R ² (%)
		Totale budget (b1)	Huishoudensomvang (b2)	
Vergelijking 1 ($w = a + b \cdot \ln(x) + b2 \cdot \ln(h)$)				
Woning (w1)	198,3	-14,6	0,0	29
Voeding (w2)	36,2	-2,1	1,4	4
Kleding (w3)	-9,3	1,4	0,4	6
Overig (w4)	-125,2	15,3	-1,8	23
Totaal	100,0	0,0	0,0	
Vergelijking 1 ($\ln(q) = a + b1 \cdot \ln(x) + b2 \cdot \ln(h)$)				
Woning (w1)	2,7	0,7	0,0	63
Voeding (w2)	-0,8	0,9	0,3	44
Kleding (w3)	-11,1	1,7	0,5	21
Overig (w4)	-8,0	1,7	-0,2	62

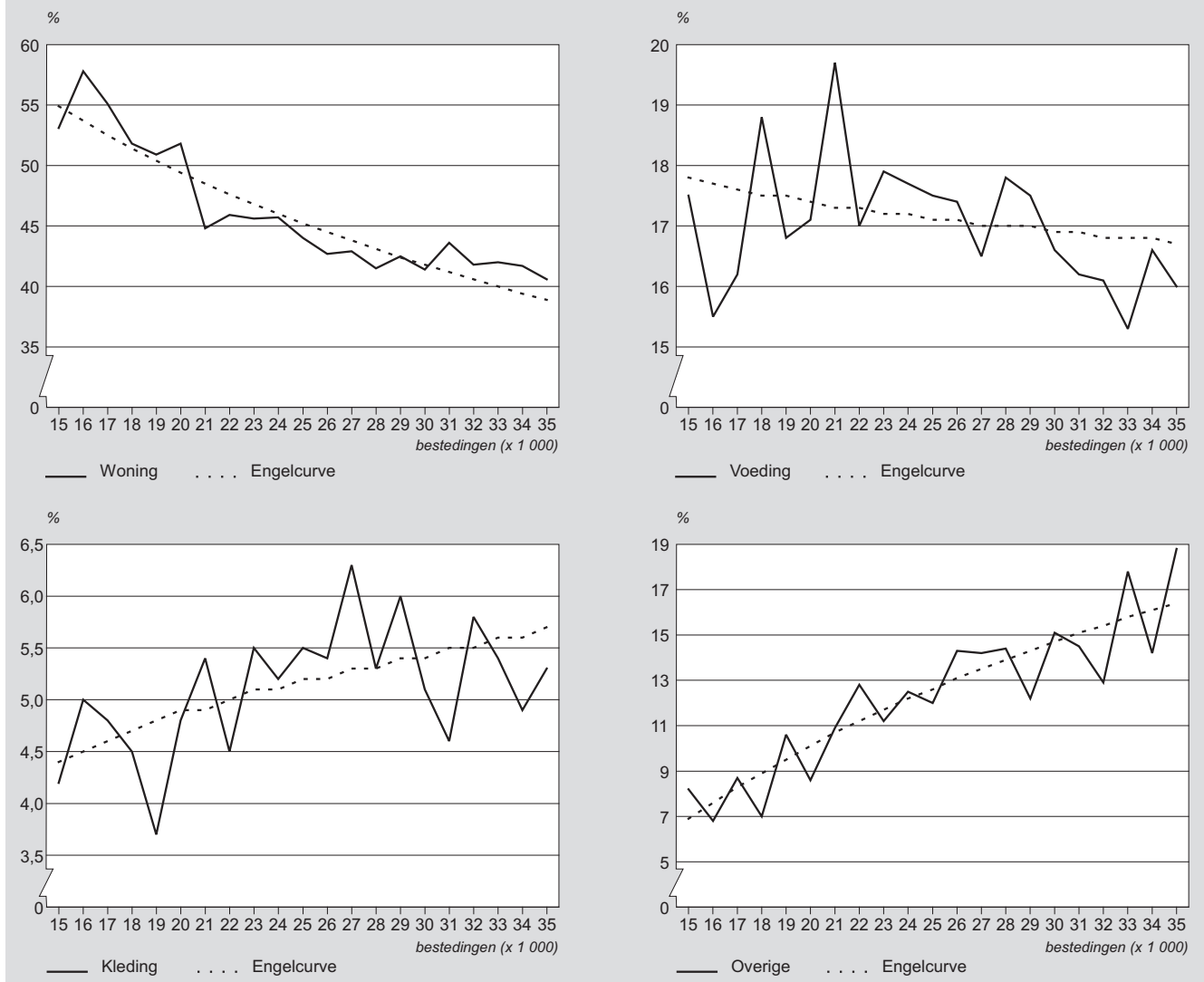
Bron: CBS, Budgetonderzoek 1990–1995; SCP-bewerking.

Tabel 3.2
Schatting Engelcurven naar goederengroep en huishoudenstype (vergelijking 1)

Bestedingsgebied (x 1 000)	Coëfficiënt	Constante	Verklaarde variantie (%)
Alleenstaande (15–35)			
woning	-18,9	236,3	13
voeding	-1,2	29,4	0
kleding	1,4	-9,3	1
opslag	11,3	-101,5	8
Paar zonder kinderen (20–40)			
woning	-13,9	187,4	6
voeding	-3,3	54,5	1
kleding	0,9	-3,7	0
opslag	11,9	-110,7	6
Eenoudergezin (20–40)			
woning	-24,8	297,1	27
voeding	-1,6	36,9	0
kleding	3,3	-27,3	1
opslag	15,3	-145,2	15
Paar met kinderen (25–45)			
woning	-15,0	196,9	7
voeding	1,9	0,8	0
kleding	4,3	-38,3	2
opslag	9,6	-85,7	4

Bron: CBS, Budgetonderzoek.

3.3a Waargenomen en geschatte budgetaandelen bij alleenstaanden



Bron: CBS, Budgetonderzoek.

De figuren bevestigen het beeld dat in de tabellen 3.1 en 3.2 al naar voren kwam: bij de woning zien we een negatieve relatie met de totale bestedingen, bij de 'overige uitgaven' zien we positieve relatie met inkomen. Bij voeding en kleding valt nauwelijks een relatie te ontwaren. Een tweede opvallende conclusie die uit de grafieken getrokken kan worden is dat de meeste patronen betrekkelijk lineair zijn. Er zijn, in het overigens springerige verloop, nauwelijks knikpunten te ontwaren.

Door een bepaald minimum niveau voor een bepaald goed te kiezen, kunnen op basis van de Engelcurven armoedegrenzen worden bepaald. De figuren in grafiek 3.3 laten echter zien dat er nauwelijks mogelijkheden zijn om een minimum niveau te bepalen. In aansluiting op de eerder genoemde benadering van Townsend is het daarvoor nodig om een herkenbaar knikpunt in een verdeling van noodzakelijke uitgaven vast te stellen dat aangeeft, dat iemand bij een vermindering van inkomen op een gegeven moment geen ruimte meer heeft voor activiteiten en bestedingen die karakteristiek zijn voor een bepaalde gemeenschap. Dit moment kan indicatief zijn voor de overgang van een situatie van niet-armoede naar armoede. Voor minder noodzakelijke goederen geldt dan het omgekeerde.

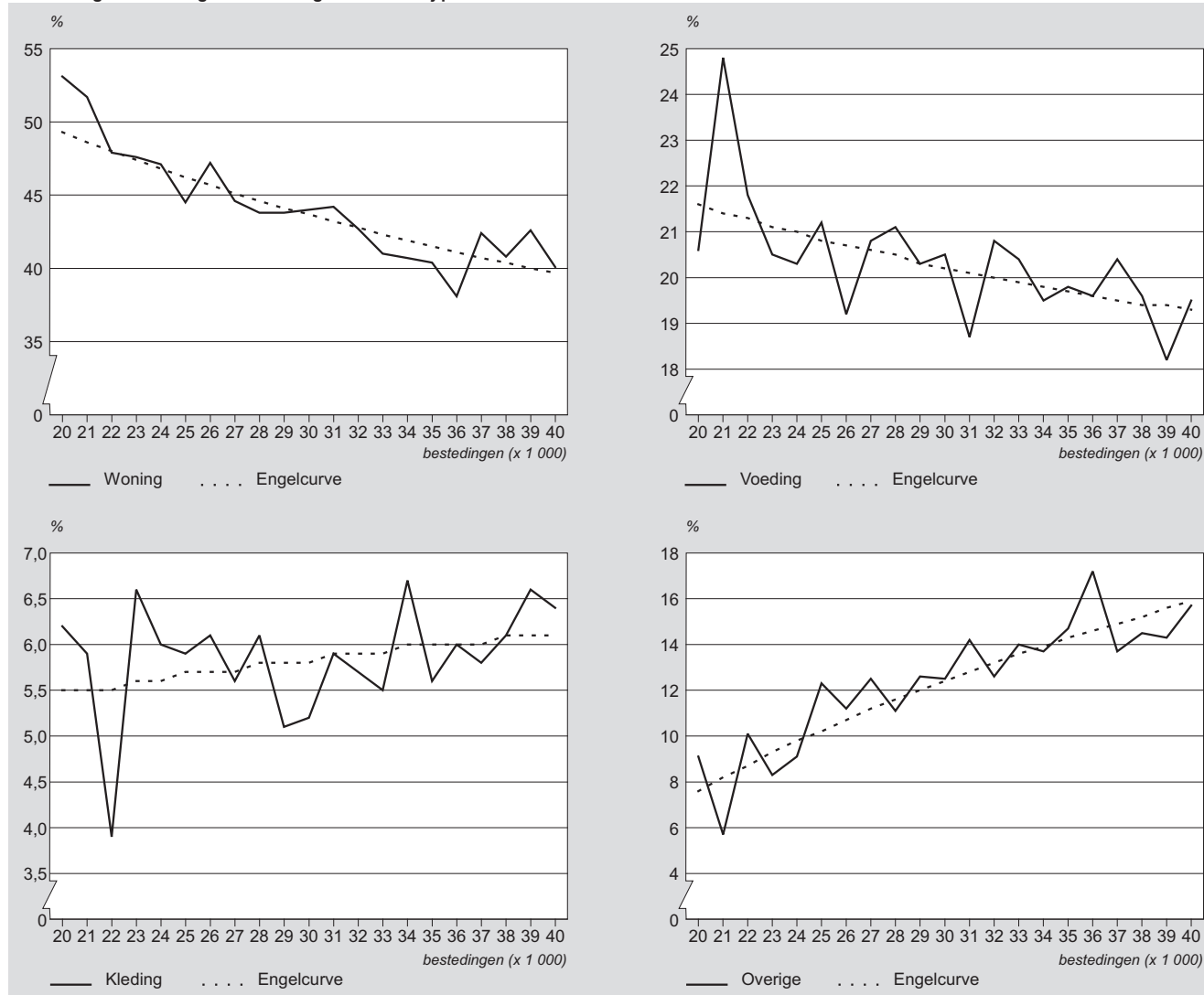
Wanneer men toch een knikpunt poogt vast te stellen, dan zou men bijvoorbeeld de 42,5 procent grens voor woonlasten bij paren met kinderen kunnen aanmerken. Dan kunnen we deze waarde

invullen in vergelijking 1 in tabel 3.2 $((42,5-197)/-16)$. Door daarvan vervolgens de exponent te nemen (de algemene formule is $e^{((\text{grens}-a)/b)}$), resulteert het minimum inkomen dat bij deze Engelcurve voor wonen bij paren met kinderen hoort (29 990 gulden), hetgeen ongeveer 83 procent blijkt te zijn van de in 1997 geldende lage inkomensgrens voor paren met kinderen (26 260 gulden). Zoals gezegd betreft dit uitsluitend een illustratie van deze benadering. De grafieken laten duidelijk zien dat de keuze van een kritieke grens in de hier gepresenteerde uitgavenverdelingen niet op objectieve gronden kan worden gemaakt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het deskundigenpanel dat de nieuwe Amerikaanse armoedegrens heeft ontwikkeld een andere benadering heeft gevolgd. Daarop zal in het volgende hoofdstuk nader worden ingegaan.

Noten in de tekst

- 1) De lage inkomensgrens kwam in 1997 uit op 19 440 gulden en het sociale minimum op 16 310 gulden (beide op het niveau van een alleenstaande).
- 2) Deze waarden van de opslagfactoren zijn enigszins afwijkend van die in hoofdstuk 5 worden gepresenteerd. De reden hiervoor is dat hier de gemiddelde waarde van de ophoogfactor is gegeven, terwijl in hoofdstuk 5 de waarde op slechts één punt van de verdeling is bepaald.

3.3b Waargenomen en geschatte budgetaandelen bij paren zonder kinderen



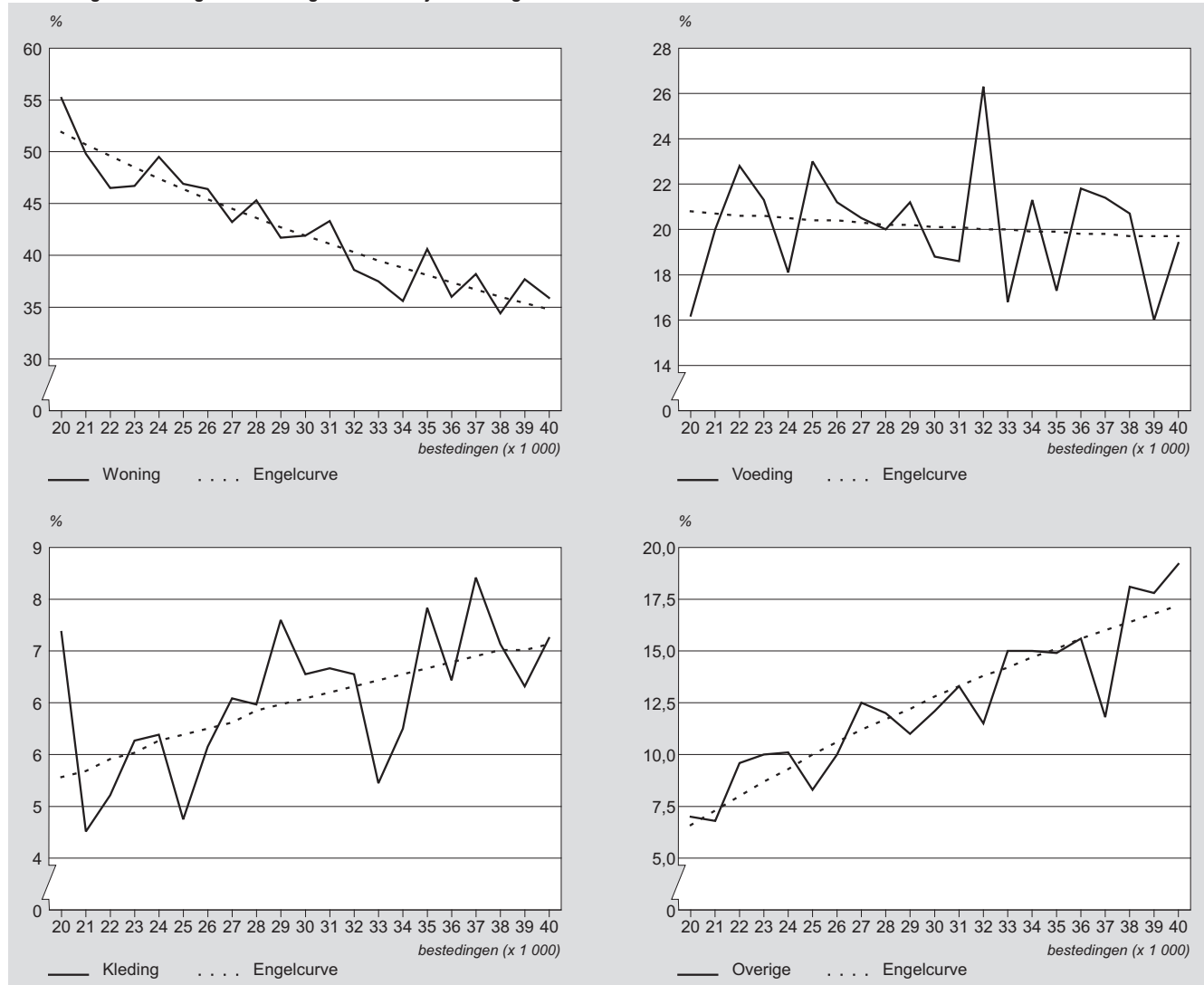
Bron: CBS, Budgetonderzoek.

3) Het Amerikaanse Bureau of Labor Statistics heeft getracht via econometrische technieken de wet van Engel bruikbaar te maken voor het afperken van noodzakelijke uitgaven. Volgens het deskundigenpanel dat de nieuwe Amerikaanse armoedegrens heeft ontwikkeld, geeft deze benadering in de praktijk echter geen uitsluitsel over de begrenzing van noodzakelijke van niet-noodzakelijke uitgaven (Citro & Michael, 1995: 33). Daar-

om maakte de genoemde commissie geen gebruik van een econometrische benadering om op een meer objectieve basis tot een afgrenzing van noodzakelijke en niet-noodzakelijke uitgaven te komen.

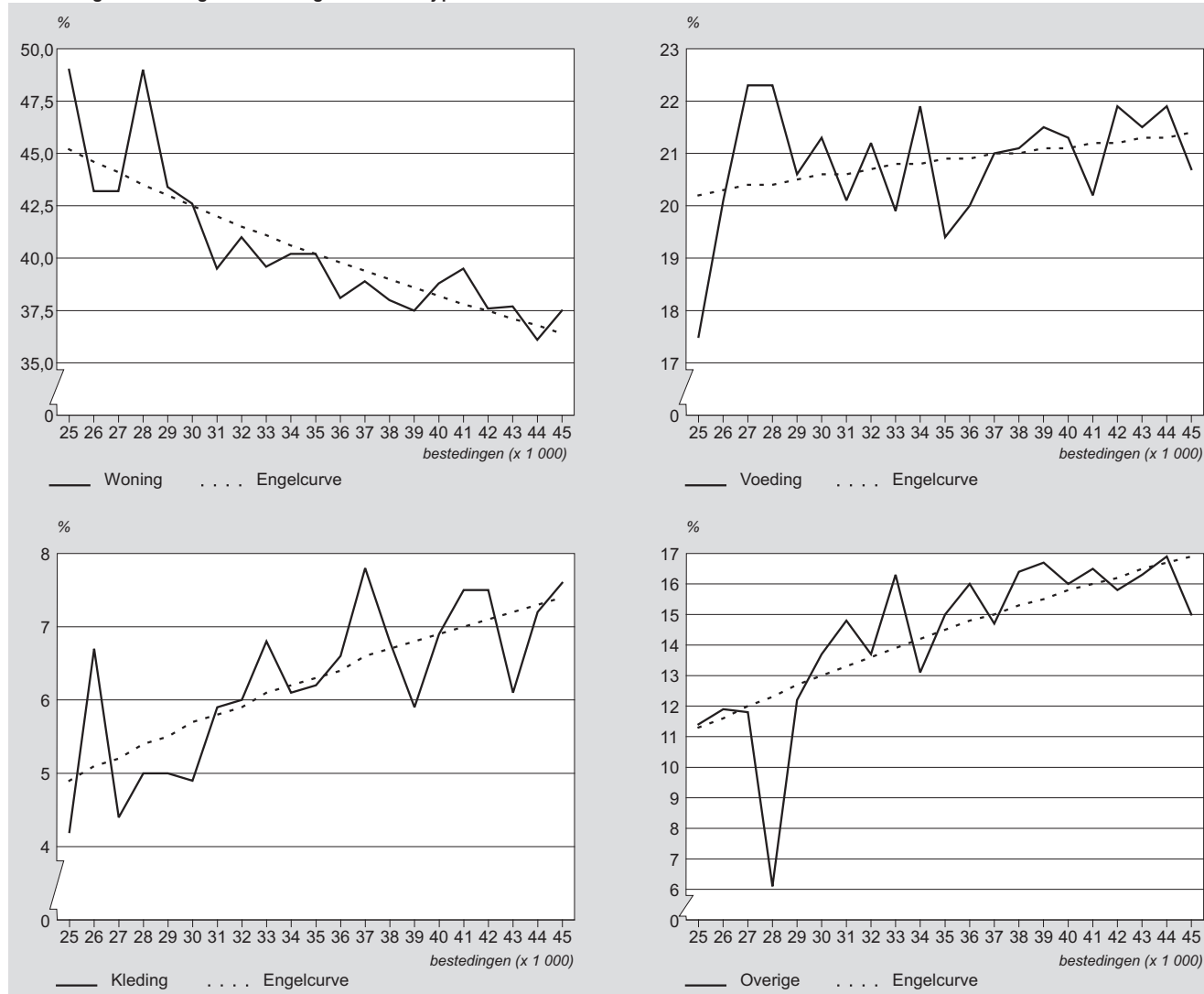
4) Alleen alcoholische dranken worden niet tot de categorie voeding gerekend.

3.3c Waargenomen en geschatte budgetaandelen bij eenoudergezinnen



Bron: CBS, Budgetonderzoek.

3.3d Waargenomen en geschatte budgetaandelen bij paren met kinderen



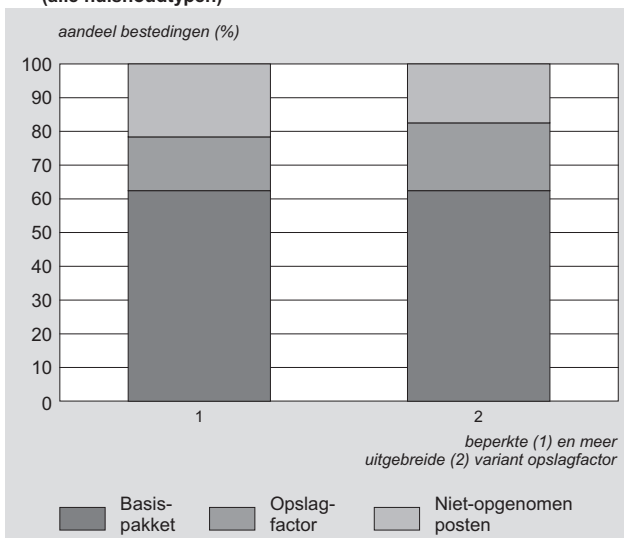
Bron: CBS, Budgetonderzoek.

4. De Amerikaanse methode vertaald

4.1 Inleiding

Het basispakket is door het Amerikaanse panel van deskundigen dusdanig samengesteld dat het in de minimaal geachte noodzakelijke levensbehoeften voorziet. Het bestaat uit de uitgavenposten voeding, woning, en kleding. Buiten dit basispakket zijn door het panel nog andere goederen en diensten aangemerkt als noodzakelijk. Deze goederen en diensten zijn verdisconteerd in de zogenaamde opslagfactor waarmee het basispakket moet worden vermenigvuldigd om de armoedegrens te bepalen. Het aandeel dat deze posten op grond van de consumptiegegevens van het Budgetonderzoek uitmaken van de totale bestedingen, is weer-gegeven in grafiek 4.1.

4.1 Bestedingen volgens de indeling van het Amerikaanse pakket (alle huishoudtypen)



Bron: CBS, Budgetonderzoek.

4.2 De Amerikaanse methode

De voorgestelde armoedegrens is gebaseerd op bestedingen. Op grond van dat idee is een basispakket samengesteld dat elk huishouden zich ten minste zou moeten kunnen veroorloven om een minimale levensstandaard te halen. Vermenigvuldigd met de opslagfactor leveren de uitgaven aan het basispakket de armoedegrens. De bepaling van het door het panel voorgestelde basispakket, de bijbehorende opslagfactoren en de hieruit afgeleide armoedegrens wordt hiernaast in zeven stappen beschreven. Eerst worden deze stappen schematisch weergegeven waarna hun onderlinge verband wordt toegelicht.

Het basispakket (1) bestaat uit *voeding*, exclusief alcoholische dranken daar deze door het deskundigenpanel als luxe goederen worden beschouwd, *woning*, inclusief verlichting, verwarming, water, en telefoon, en *kleding*. Uit de overige bestedingen is door het panel een selectie (2) gemaakt van noodzakelijke goederen en diensten, met een beperkte (vervoer en lichamelijke verzorging) en een meer uitgebreide variant (vervoer, lichamelijke verzorging en ontwikkeling). Het basispakket vormt samen met de beperkte en meer uitgebreide variant van overige noodzakelijke goederen en diensten het minimumpakket (3). Het meest voorkomende type huishouden is als referentiehuishouden genomen (4). Vervolgens zijn voor het referentiehuishouden de mediane beste-

Bepaling onder en bovengrens armoede in zeven stappen

1. Bepalen van basispakket: voeding (exclusief alcohol), woning, kleding.
2. Selecteren van overige noodzakelijk geachte goederen en diensten uit de resterende posten volgens een beperkte en een meer uitgebreide variant.
3. Vaststellen van minimumpakket = basispakket + selectie van overige goederen en diensten (een beperkte en meer uitgebreide variant).
4. Bepalen van het referentiehuishouden: meest voorkomende type huishouden.
5. Bepalen voor het referentiehuishouden:
 - mediane uitgaven aan basispakket;
 - mediane uitgaven aan basispakket inclusief lage en hoge variant selectie overige posten.
6. Berekenen van opslagfactor (lage en een hoge variant) = mediane uitgaven aan minimumpakket/mediane uitgaven aan basispakket.
7. Rangschikken van huishoudens naar uitgaven aan het basispakket (referentiehuishouden):
 - uitgaven op 30 percentiel vermenigvuldigen met de lage variant van de opslagfactor: ondergrens armoede;

dingen aan het basispakket tezamen met die voor deze overige goederen en diensten gedeeld door de mediane uitgaven aan het basispakket (5). Daaruit resulteren twee zogenaamde multipliers (lage en hoge variant; 6), factoren waarmee het basispakket moet worden vermenigvuldigd om de armoedegrens te bepalen. De uitgaven door het referentiehuishouden aan het basispakket zijn vervolgens gerangschikt naar omvang (7). Het Amerikaanse deskundigenpanel heeft de armoedegrens gelegd op het 30^{ste}, respectievelijk 35^{ste} percentiel van die verdeling. Deze onder- en bovengrens zijn door het Amerikaanse panel gekozen op basis van analyse van gegevens over consumentenbestedingen, vergelijking met andere recent vastgestelde grenzen, en het oordeel van het panel zelf. Vermenigvuldiging van de uitgaven bij het 30^{ste} percentiel met de kleinste opslagfactor en de uitgaven bij het 35^{ste} percentiel met de grootste opslagfactor leiden tot een lage en hoge variant van de armoedegrens. Deze lage en hoge armoedegrens voor het referentiehuishouden worden met behulp van equivalentiefactoren omgerekend naar andere huishoudtypes.

Jaarlijks worden de armoedegrenzen opnieuw vastgesteld. Hiervoor wordt in het basisjaar (jaar t) voor het referentiehuishouden bepaald welk aandeel de uitgaven aan het basispakket op het 30^{ste}, respectievelijk 35^{ste} percentiel uitmaken van het mediane bedrag aan uitgaven aan het basispakket. Bij de aanpassing van de armoedegrens in volgende jaren worden deze aandelen toegepast op de nieuw berekende mediane uitgaven aan het basispakket door het referentiehuishouden. Vervolgens worden deze bedragen met respectievelijk de lage en hoge opslagfactor vermenigvuldigd. Dit levert dan de onder- en bovengrens op van de armoede voor het referentiehuishouden in jaar t+x.

De keuze van de Amerikanen voor het gebruik van een basispakket met een opslagfactor is als volgt tot stand gekomen. De grondslag van de actuele officiële armoedegrens is de in de jaren zestig door Orshansky ontwikkelde methode om de uitgaven aan een minimumpakket voor voeding van een gemiddeld gezin te vermenigvuldigen met een factor drie. Deze opslagfactor is bepaald

op basis van de verhouding tussen het inkomen en de uitgaven aan voeding. Deze armoedegrens wordt jaarlijks aangepast aan de prijsontwikkeling. Doordat het inkomensaandeel dat een gemiddeld Amerikaans huishouden aan voeding uitgeeft met de jaren is afgenomen, voldoet de destijds vastgestelde waarde van de opslagfactor niet langer. Zoals gezegd was dit één van de redenen om te zoeken naar een nieuwe armoedegrens.

Omdat het idee van een basispakket met een opslagfactor aantrekkelijk is, in de zin dat het gemakkelijk uit te leggen is aan het publiek, is door het deskundigenpanel vastgehouden aan deze methode. Het panel heeft echter het basispakket uitgebreid van enkel de post voeding naar de posten voeding, woning, en kleding. Ook deze laatste posten kunnen volgens het panel zonder veel discussie gecategoriseerd worden als noodzakelijke bestedingen. Hiermee wordt dan wel meteen een groter aandeel van de totale bestedingen gedekt. Door eenmaal in de vijf jaar de grondslag van de armoedegrenzen opnieuw te berekenen (het aandeel dat de uitgaven aan het basispakket op het 30^{ste}, respectievelijk 35^{ste} percentiel uitmaken van het mediane uitgaven aan het basispakket), worden veranderingen in bestedingen en consumptiepatronen in deze grenzen verdisconteerd.

De reden voor de keuze van een basispakket bestaande uit enkele grote uitgavenposten met daarbij een opslagfactor die uitgaven aan een reeks van kleinere posten verrekenen, is als volgt. Het opstellen van een gedetailleerde lijst van noodzakelijke goederen en diensten zou ongetwijfeld tot veel discussie leiden over wat hier wel en niet in opgenomen zou moeten worden. Het leek het panel daarom een goed compromis om een basispakket van noodzakelijke goederen en diensten samen te stellen dat even eenvoudig te begrijpen zou zijn als enkel 'voeding', en hierop een opslagfactor toe te passen die nog enkele andere noodzakelijke kosten verdisconteert.

4.3 Vereiste gegevens

Uit de voorgaande paragraaf kan worden afgeleid welke gegevens voor de Amerikaanse methode vereist zijn. Het betreft (a) bestedingen van huishoudens aan groepen van goederen en diensten overeenkomstig de Amerikaanse classificatie. Daarnaast moeten gegevens beschikbaar zijn over (b) huishoudens naar samenstelling. Ten slotte moet (c) het besteedbaar inkomen op dezelfde manier kunnen worden samengesteld als in het Amerikaanse voorstel is beschreven.

A. Bestedingen

Zoals gezegd baseert de Amerikaanse methode zich op bestedingen van huishoudens. Het door het CBS uitgevoerde Budgetonderzoek is bij uitstek geschikt om als databron te fungeren omdat in dit onderzoek gegevens worden verzameld over alle bestedingen van huishoudens. Deze bestedingen zijn beschikbaar voor gedetailleerde groepen van goederen en diensten. Op basis hiervan kan het minimumpakket conform het voorstel van het panel, voor de Nederlandse situatie worden ingevuld. Per jaar doen er zo'n 2000 huishoudens mee aan het Budgetonderzoek. Om een voldoende groot bestand te krijgen, d.w.z. voldoende groot om er de voor deze methode benodigde analyses op te kunnen uitvoeren, zijn zes jaarbestanden gekoppeld (1992–1997).

Alle bestedingen zijn vastgelegd in de waarde van het enquêtejaar. Om vergelijkbare bedragen te krijgen, zijn alle prijzen geïndexeerd op het jaar 1997. Prijsindexering is gebeurd met gebruik van het algemene prijsindexcijfer omdat dit als voordeel heeft dat het bestedingspatroon behouden blijft en alle jaren een even groot gewicht krijgen.

B. Referentiehuishouden

De Amerikaanse methode gaat uit van het berekenen van armoedegrenzen voor het huishoudentype dat het meest voorkomt. De grenzen voor andere huishoudentypen worden vervolgens vastgesteld met gebruikmaking van equivalentiefactoren. In Amerika is een echtpaar met twee kinderen het meest voorkomende huishoudentype en dus is dit huishouden als referentiehuishouden aangemerkt. Op basis van hetzelfde principe is voor Nederland het éénpersoonshuishouden als referentiehuishouden gekozen. Van de groep éénpersoonshuishoudens zijn de studenten bij de berekeningen buiten beschouwing gelaten. Daarvoor zijn twee redenen. De eerste reden is dat ook in de Armoedemonitor bij het vaststellen van armoedepercentages studenten buiten beschouwing blijven. De tweede reden is dat de cijfers van het Inkomenspanelonderzoek en het Budgetonderzoek aangeven dat het inkomen van studenten niet voldoende nauwkeurig wordt waargenomen (Siermann, KSO 1998 II).

C. Besteedbaar inkomen

Om het percentage arme huishoudens te bepalen wordt de berekende armoedegrens toegepast op de inkomensverdeling. In Nederland is de beste bron voor inkomensgegevens het Inkomenspanelonderzoek. Het begrip besteedbaar inkomen uit dit onderzoek benadert het door de Amerikanen gehanteerde inkomensbegrip goed.

5. De Amerikaanse methode toegepast

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van de toepassing van de Amerikaanse methode voor het meten van armoede op Nederlands materiaal. De uitkomsten worden naast de armoedepercentages gelegd welke op basis van de in Nederland gebruikelijke armoedegrenzen zijn bepaald: de lage-inkomensgrens en het beleidsmatig minimum.

5.2 Armoedepercentages voor Nederland

De resultaten van de toepassing van de Amerikaanse methode op Nederlands materiaal staan vermeld in tabel 5.1. Tevens toont deze tabel voor het jaar 1997 de armoedepercentages op basis van de lage-inkomensgrens en het beleidsmatig minimum. Daarnaast geeft de tabel informatie over armoedepercentages voor de diverse types huishoudens bij de onderscheiden armoedegrenzen.

Het armoedepercentage volgens de lage variant ligt onder dat van het beleidsmatig minimum. Het armoedepercentage volgens de hoge variant ligt boven dit percentage maar is lager dan het percentage behorend bij de lage-inkomensgrens. Bij het beleidsmatig minimum liggen de verhoudingen tussen de verschillende huishoudentypen duidelijk anders dan bij de lage-inkomensgrens en de Amerikaanse methode. Dit is één van de redenen dat de verhoudingen tussen de armoedepercentages bij dezelfde huishoudentypen uiteenlopen voor de grens gebaseerd op het beleidsmatig minimum en de grens gebaseerd op de Amerikaanse methode.

Voor Amerika ligt in 1997 het armoedepercentage op 15,4 procent (ondergrens). Voor Nederland ligt de ondergrens voor het armoedepercentage volgens de Amerikaanse methode op 8,1 procent. De Amerikaanse methode levert voor Nederland daarmee een veel lager percentage arme huishoudens op dan voor Amerika. Dit resultaat hangt samen met verschillende factoren, waaronder het verschil in inkomensverdeling tussen beide landen.¹⁾

Samenvattend kan worden gesteld dat de Nederlandse consumptiegegevens zonder veel problemen gebruikt kunnen worden voor de Amerikaanse methode voor het bepalen van een armoedegrens gebaseerd op bestedingen. De armoedepercentages op grond van deze Amerikaanse methode vallen voor Nederland veel lager uit dan voor de Verenigde Staten.

Noot in de tekst

- ¹⁾ Er is een duidelijk verschil tussen de gevonden armoedepercentages voor Nederland en Amerika, wat ook de uitkomst is van SCP analyses. Het armoedepercentage volgens de OECD-grens kwam uit op 24 voor Amerika en 8 voor Nederland. De OECD-grens staat gelijk aan 50 procent van het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen. Bron: Wildeboer Schut, J.M., Vrooman, J.C., en De Beer, P.T. (2000), De maat van de verzorgingsstaat; inrichting en werking van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen. Den Haag: SCP, pp. 140–147.

Tabel 5.1
Armoedepercentages van diverse huishoudentypes naar armoedegrens, 1997

	Armoedegrens volgens Amerikaanse methode ¹⁾		Lage-inkomensgrens	Beleidsmatig minimum
	lage variant	hoge variant		
Arme huishoudens (%)	8,1	13,2	15,1	10,2
Armoedegrens voor referentiehuishouden (éénpersoonshuishouden)	18 270	20 060	19 440 ²⁾	17 180 ³⁾
<i>Armen naar type huishouden (%)</i>				
(Echt)paar met minderjarige kinderen	7,3	10,7	9,2	4,7
(Echt)paar zonder minderjarige kinderen; hoofdkostwinner <65 jaar	3,0	5,1	4,9	4,0
(Echt)paar zonder minderjarige kinderen; hoofdkostwinner ≥65 jaar	2,2	7,2	8,2	4,9
Alleenstaande; <65 jaar	15,0	22,2	24,5	17,6
Alleenstaande; ≥65 jaar	9,1	18,3	30,4	17,0
Eenoudergezin met minderjarige kinderen	28,8	48,5	54,8	48,6

¹⁾ Om de armoedepercentages te berekenen zijn bij de Amerikaanse methode de grensbedragen afgezet tegen het besteedbaar inkomen waarin huursubsidie is meegeteld. Bij de bestedingen is in het basispakket immers de volledige huur opgenomen. Bij de lage-inkomensgrens en het beleidsmatig minimum blijft huursubsidie bij het inkomen buiten beschouwing. Terwijl bij de Amerikaanse methode in de hoge variant de armoedegrens hoger is dan de lage inkomensgrens, is het armoedepercentage daarom toch lager. De hier gepresenteerde cijfers over de Amerikaanse methode wijken enigszins af van de voorlopige cijfers die in de Armoedemonitor 2000 zijn opgenomen. Lage variant = bedrag aan uitgaven aan het minimumpakket op het 30ste percentiel maal 1,21; hoge variant = bedrag aan uitgaven op het 35ste percentiel maal 1,28.

²⁾ Dit is het grensbedrag voor alleenstaanden. Dit grensbedrag voor 1997 is berekend op basis van de norm voor 1990 (f 16 000), vermenigvuldigd met de consumenten-prijsindex over de jaren tot en met 1997. In deze periode zijn de prijzen voor éénpersoonshuishoudens sterker gestegen dan die voor meerpersoonshuishoudens. Het relatieve verschil tussen de grenzen van een- en meerpersoonshuishouden is daardoor in 1997 iets kleiner dan in 1990.

³⁾ Armoedegrens voor éénpersoonshuishoudens van 23 tot 65 jaar (sociaal minimum vermeerderd met 5 procent).

Bron: CBS, Budgetonderzoek en Inkomenspanelonderzoek.

6. Alternatieve pakketten

6.1 Inleiding

Naast een zo nauwkeurig mogelijke toepassing van de Amerikaanse methode met Nederlandse consumptiegegevens zijn nog twee alternatieve uitgewerkt voor het in deze methode opgenomen minimumpakket. Eén variant is de door het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) opgestelde voorbeeldbegroting voor huishoudens met een minimum inkomen. Het pakket op basis van de Nibud voorbeeldbegroting is uitgewerkt omdat dit pakket specifiek is opgesteld voor huishoudens in Nederland die van een minimuminkomen moeten rondkomen. De tweede variant is gebaseerd op de armoedegrens zoals gehanteerd door Eurostat, het Statistisch Bureau van de Europese Unie. Daarbij wordt uitgegaan van 60 procent van het mediane inkomen. Voor de op consumptie gebaseerde benadering is 60 procent van de mediane uitgaven genomen (CBS/SCP, 1999b). In paragraaf 6.2 wordt de Nibud voorbeeldbegroting uitgewerkt. Paragraaf 6.3 beschrijft de uitkomsten van de berekeningen volgens de eurostat-grens.

6.2 De Nibud voorbeeldbegroting

Het Nibud heeft op basis van richtlijnen van diverse organisaties en eigen inzichten een indeling voor uitgaven aan woning, kleding, en voeding opgesteld ¹⁾. Voor deze posten heeft het Nibud ook richtlijnen voor de bestedingen aangegeven. De opgenomen posten zijn zo goed mogelijk vertaald naar posten zoals ze in het Budgetonderzoek voorkomen. De door het Nibud opgestelde richtlijnen voor de bestedingen zijn hierbij echter vervangen door de werkelijke uitgaven aan deze posten zoals waargenomen in het Budgetonderzoek. Vertaald naar dit onderzoek omvat de indeling van het Nibud de posten voeding, huur en onderhoud huis en tuin, heffingen, inventaris, gas, elektriciteit, kleding en schoeisel, water en was- en schoonmaakmiddelen, persoonlijke verzorging, extra ziektekosten, school- en studiekosten, vervoer ²⁾, telefoon, porti, en verzekeringen. Anders dan bij de Amerikaanse methode wordt hier niet gewerkt met een opslagpercentage maar zijn alle noodzakelijk geachte kostenposten zelfstandig opgenomen.

Overeenkomstig de werkwijze bij de Amerikaanse methode zijn voor het referentiehuishouden de uitgaven aan het Nibud pakket gerangschikt naar omvang. De bijbehorende bedragen op het 30^{ste} en 35^{ste} percentiel zijn genomen om het percentage arme huishoudens te bepalen. Op grond van het Nibud pakket komt dit dan uit op 12,1 procent (ondergrens) en 14,8 procent (bovengrens). Deze percentages hebben betrekking op de cijfers van het Budgetonderzoek van 1992 tot en met 1997. Deze armoedepercentages liggen respectievelijk 4 (ondergrens) en 1,5 procent (bovengrens) boven de armoedepercentages welke op grond van het Amerikaanse voorstel voor het minimumpakket zijn berekend.

6.3 Armoedepercentages op zestig procent van de mediane uitgaven en inkomsten

Het voordeel van een armoedepercentage op basis van de eurostat-grens is de mogelijkheid de uitkomsten van de diverse landen met elkaar te vergelijken. 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 in-

komen dat overeenkomt met een welvaart (gestandaardiseerd inkomen) van 60 procent van het mediane welvaartsniveau. Analoog hieraan, maar dan op grond van de bestedingen, wordt hier gekeken naar de grens op 60 procent van de mediane uitgaven van het referentiehuishouden.

Om de armoedegrens conform de eurostat-grens te berekenen zijn de bestedingen in het Budgetonderzoek en de inkomens in het Inkomenspanelonderzoek geëquivaalend naar eenpersoonshuishoudens. Het bedrag op 60 procent van de mediaan van de geëquivaalende bestedingen is afgezet tegen het geëquivaalende inkomen om het percentage arme huishoudens te bepalen ³⁾. Op grond van de gegevens van het Budgetonderzoek '92-'97 resulteert deze grens in een armoedepercentage van 5,2 procent voor Nederland.

Als experiment kan er ook gekeken worden naar het percentage arme huishoudens als niet 60 procent van de mediane bestedingen maar 60 procent van de mediane inkomsten als grensbedrag voor het bepalen van het armoedepercentage wordt genomen. Dit met de gedachte dat op de lange termijn inkomen en consumptie aan elkaar gelijk zijn. Het grensbedrag op basis van het besteedbaar inkomen ligt boven dat van de bestedingen (f 17 460 tegen f 16 770 in 1997). Het percentage arme huishoudens op basis van de inkomsten ligt derhalve hoger dan het armoedepercentage op grond van de bestedingen.

Het resultaat van het vervangen van het Amerikaanse minimumpakket door een pakket opgesteld door het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting voor huishoudens met een minimuminkomen, is dat het leidt tot een hoger percentage arme huishoudens. Het percentage arme huishoudens volgens het Nibud pakket ligt daarmee ook boven het armoedepercentage welke is vastgesteld op basis van het beleidsmatig minimum.

De door Eurostat gehanteerde grens heeft als voordeel dat het de mogelijkheid biedt armoedepercentages van landen met elkaar te vergelijken. De uitkomst van de berekening conform de eurostat-grens maar dan op grond van bestedingen ligt voor Nederland op 5,2 procent. Vergeleken met de armoedepercentages op basis van het Amerikaanse voorstel, het Nibud pakket, en de gebruikelijke armoedematen in Nederland, levert deze grens daarmee het laagste percentage arme huishoudens op.

Noten in de tekst

- ¹⁾ NSS-Marktonderzoek, Landelijke vereniging voor Thuiszorg, Voorlichtingsbureau voor de Voeding, in: Prijzengids 1999-2000. Utrecht: Nibud.
- ²⁾ Het Nibud gaat bij de post vervoer uit van kosten van openbaar en niet-gemotoriseerd vervoer. De werkelijke uitgaven van huishoudens bevatten ook bestedingen aan eigen gemotoriseerd vervoer. Deze bestedingen zijn eveneens opgenomen. Weglaten van deze kosten zou immers tot vertekening leiden. Door het gebruik van eigen gemotoriseerd vervoer zijn de kosten voor openbaar vervoer en niet gemotoriseerd vervoer lager.
- ³⁾ Hoewel dat hier verder niet uitgewerkt wordt, hanteert de *Eurostat-grens* de internationaal veel gebruikte correctiefactoren, de zogenaamde 'aangepaste' OESO-equivalentiefactoren, voor het omrekenen van het bedrag voor het referentiehuishouden naar de andere huishoudentypen. Deze wijken enigszins af van de door het CBS gehanteerde equivalentiefactoren.

Literatuur

- Bradshaw, J. (1993), Rediscovering budget standards. In: J. Berghman and B. Cantillon (eds.), *The European face of social security*. Avebury: Aldershot.
- Centraal Bureau voor de statistiek (1998), *Jaarboek welvaartsverdeling 1998. Feiten en cijfers over inkomen en consumptie in Nederland*. Voorburg/Heerlen: Kluwer Bedrijfsinformatie/CBS, pp. 11–20.
- Citro, C.F., and Michael, R.T. (eds.) (1995), *Measuring poverty: a new approach*. Washington: National Academy Press.
- Deaton & Muellbauer, J. (1980), *Economics and consumer behavior*. Cambridge: University press.
- Garner, T.I., Short, K., Shipp, S., Nelson, C., Paulin, G. (1998), Experimental poverty measurement for the 1990s. *Monthly Labor Review*, pp. 39–61.
- Hagenaars, A. (1991), The definition and measurement of poverty. In: Lars Osberg, *Economic inequality and poverty*. New York: Sharpe Inc.
- Minkman, M. en Van Praag, M. (1997), Het begrip armoede: is het meetbaar? In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (eds.), *Arm Nederland: de kwetsbaren, tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Amsterdam: University press.
- Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (1997), *Budgethandboek 1997*. Utrecht: NIBUD, pp. 250-253.
- Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (1999), *Prijzengids 1999–2000. Voor de bijzondere bijstand*. Utrecht: NIBUD.
- Schiepers, J.M.P. (1988), Huishoudensequivalentiefactoren volgens de budgetverdelingsmethode. *Family equivalence scales*. Sociaal Economische Maandstatistiek. Supplement bij no. 2: 28–36.
- SCP/CBS (1998), *Armoedemonitor 1998*. Rijswijk/Voorburg/Den Haag: SCP/CBS/VUGA. (Cahier 151).
- SCP/CBS (1999a), *Armoedemonitor 1999*. Rijswijk/Voorburg/Den Haag: SCP/CBS/VUGA. (Cahier 163).
- SCP/CBS (1999b), *Het meten van armoede. Inkomensgrenzen en armoede indices*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Siermann, C.L.J. (1998, II), *Bestedingen van alleenstaande studenten, Kwartaalschrift Onderwijsstatistieken*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- US Census Bureau (1999), *Experimental poverty measures: 1990 to 1997*. Current Population Reports, Consumer Income, P60–205. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- US Census Bureau (1999), *Poverty in the United States*. Current Population Reports, Consumer Income, P60–210. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Van den Bosch, K. (1999), *De meting van armoede, op basis van subjectieve en consensuele maatstaven*. Berichten. Universiteit Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid UFSIA. D/1999/6104/08.
- Vrooman, C., en Snel, E. (1999), *Op zoek naar de echte armen*. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman, E. Snel (eds.), *Armoede en verzorgingsstaat; vierde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 15–49.
- Wallis, K.F. (1973), *Topics in applied econometrics*. Oxford: Basil Blackwell, pp. 13/32.
- Wildeboer Schut, J.M., Vrooman, J.C., De Beer, P.T. (2000), *De maat van de verzorgingsstaat: inrichting en werking van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen*. Den Haag: SCP, pp. 135–147.