

De beleidsmatige minima

Waar zit het risico op armoede?

Wim Bos

Bestrijding van armoede vormt een belangrijk onderdeel van het gemeentelijke beleid. De doelgroep voor het armoedebelaid wordt meestal vastgesteld ten opzichte van het sociaal minimum. Maar wat is de omvang en samenstelling van de doelgroep voor verschillende operationalisering van deze beleidsmatige armoedegrens?

Armoede is niet eenduidig en met brede publieke en wetenschappelijke instemming te definiëren. Om praktische redenen wordt armoede doorgaans beperkt tot financiële armoede en daarbij gedefinieerd als onvoldoende geld hebben voor een bepaald minimaal consumptieniveau. Door vast te stellen of het huishoudensinkomen onder een gegeven inkomensgrens ligt, wordt echter voornamelijk bepaald of het huishouden een zeker *risico* op armoede loopt. Het kan immers zijn, dat het huishouden spaargeld achter de hand heeft. Naast het al dan niet beschikken over een financiële reserve is ook de duur een belangrijke indicator van armoede. Het maakt veel uit of er slechts tijdelijk sprake is van een laag inkomen of dat deze weinig rooskleurige inkomenssituatie lange tijd achtereen bestaat.

In dit artikel is gebruik gemaakt van diverse varianten van de beleidsmatige inkomensgrens als armoedegrens.¹ Deze grens is gebaseerd op het beleidsmatig of sociaal minimum: dit is het wettelijk bestaansminimum zoals dat in de politieke besluitvorming is vastgesteld. De norm voor een paar met uitsluitend minderjarige kinderen is bijvoorbeeld gelijk aan de bijstandsuitkering van een paar, aangevuld met de kinderbijslag. De beleidsmatige inkomensgrens is doorgaans boven deze wettelijke bedragen gekozen. Zo gebruiken veel gemeenten voor het bepalen van de doelgroep voor hun

armoedebelaid een beleidsmatige inkomensgrens gelijk aan 110 of 120 procent van het sociaal minimum, maar ook andere percentages komen voor.²

Beleidsmatige minima Van de ruim 6,8 miljoen huishoudens in 2008 hadden er 460 duizend een inkomen tot 101 procent van het sociaal minimum. Wordt de beleidsmatige grens gesteld op successievelijk 110, 120 en 130 procent van het sociaal minimum, dan komen daar telkens zo'n 240 duizend huishoudens bij. Zo had bijna 1,2 miljoen van de huishoudens een inkomen tot 130 procent van het sociaal minimum. Van de 460 duizend huishoudens die in 2008 een inkomen tot 101 procent van het sociaal minimum hadden, moest een kwart al ten minste vier jaar achtereen van een dergelijk laag inkomen rondkomen. Hoe hoger de grens, hoe meer huishoudens hier met hun inkomen langdurig onder blijven. Zo had het lage inkomen van de groep met een inkomen tot 130 procent van het sociaal minimum in ruim de helft van de gevallen een langdurig karakter.

Het percentage huishoudens dat (langdurig³) tot de beleidsmatige minima behoorde, is in de periode tussen 2000 en 2008 gedaald. Dit gaat op voor alle hier onderscheiden varianten van de beleidsmatige inkomensgrens. In deze periode

Hoogte van het sociaal minimum van enkele huishoudenstypen

	Tot 65 jaar (bijstand)						65 jaar en ouder (AOW)	
	Alleenstaande	Paar			Eenoudergezin		Alleenstaande	Paar
		zonder kind	1 kind	2 kinderen	1 kind	2 kinderen		
	netto maandbedrag in euro (lopende prijzen)							
2000	680	960	1 020	1 100	940	1 020	710	1 000
2005	770	1 090	1 230	1 300	1 140	1 220	840	1 170
2007	820	1 170	1 340	1 410	1 220	1 300	900	1 250
2008	830	1 190	1 360	1 430	1 250	1 330	930	1 280

Bron: CBS

was de armoede het hoogst in 2003, als gevolg van de toen ongunstige economische situatie. Tussen 2003 en 2008 is het aandeel huishoudens dat onder de (diverse varianten van) beleidsmatige inkomensgrens verkeerde, gedaald. Dit kwam mede door de bloei van de economie in de jaren 2006-2008, dus voordat de gevolgen van de kredietcrisis zichtbaar zijn geworden.

De absolute aantallen huishoudens met kans op armoede geven een meer divers beeld. Terwijl de 101-procentgrens tussen 2000 en 2008 een lichte stijging van 452 naar 460 duizend huishoudens laat zien, is er bij de andere varianten sprake van een daling. Opmerkelijk is, dat tussen 2000 en 2008 een tegengestelde ontwikkeling plaatsvond met betrekking tot het aantal huishoudens dat *langdurig* onder de beleidsmatige inkomensgrens verbleef. Zo steeg het aantal huishoudens

dat langdurig onder de 130-procentgrens bleef tussen 2000 en 2008 van 634 naar 650 duizend, terwijl het totaal aantal huishoudens dat jaarlijks onder deze grens zat, daalde van 1.256 duizend naar 1.176 duizend. Deze ontwikkelingen wijzen erop dat de samenstelling van de groep beleidsmatige minima in de loop van de tijd wijzigt. Hierbij spelen niet alleen conjuncturele invloeden een rol (die zich bijvoorbeeld uiten in schommelingen in het aantal bijstandsontvangers), maar ook structurele trends, zoals de vergrijzing en de groei van het aantal alleenstaanden.

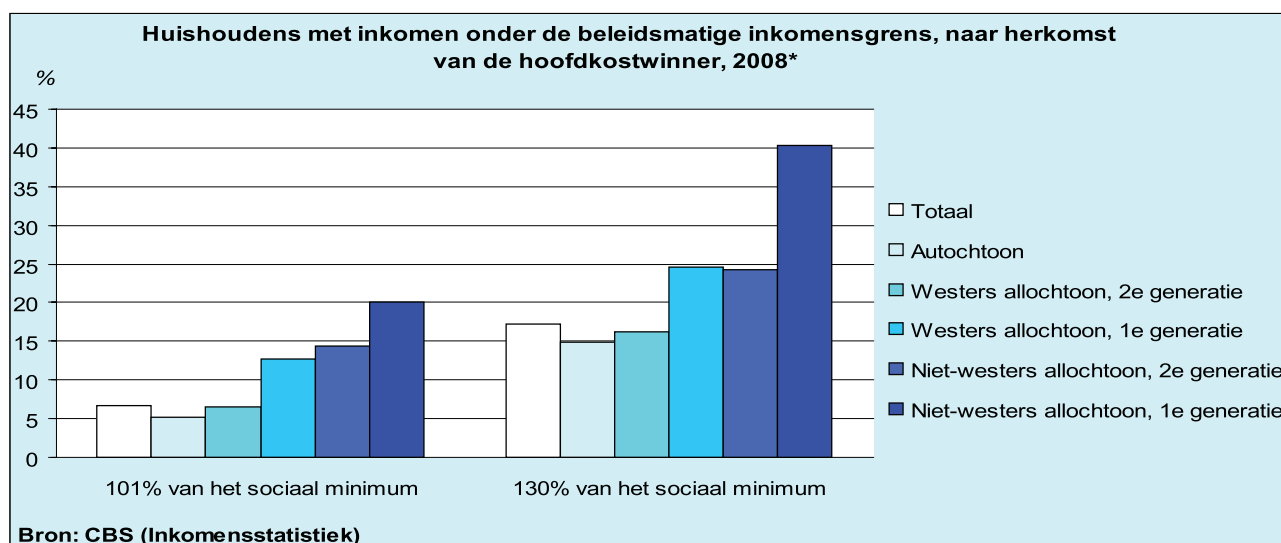
Risicogroepen

Het risico op armoede loopt sterk uiteen voor verschillende groepen van huishoudens. Samenstelling van het huishouden, voornaamste inkomensbron en herkomst spelen een rol. En welke invloed heeft de hoogte

Huishoudens met (langdurig) een inkomen onder de beleidsmatige armoedegrens

	Huis- "houdens," totaal	waaronder met inkomen tot (in % van het sociaal minimum)							
		101 procent		110 procent		120 procent		130 procent	
		totaal	w.o. langdurig	totaal	w.o. langdurig	totaal	w.o. langdurig	totaal	w.o. langdurig
	<i>x 1000</i>								
2000	6 399	452	130	727	303	1 005	479	1 256	634
2005	6 615	427	113	721	318	978	501	1 222	679
2007	6 768	447	111	712	312	956	492	1 186	663
2008	6 821	460	113	706	308	942	485	1 176	650
	%								
2000	100	7.1	2.3	11.4	5.3	15.7	8.4	19.6	11.1
2005	100	6.5	1.9	10.9	5.3	14.8	8.4	18.5	11.4
2007	100	6.6	1.8	10.5	5.1	14.1	8.1	17.5	10.9
2008	100	6.7	1.8	10.4	5.0	13.8	7.9	17.2	10.6

Bron: CBS (Inkomensstatistiek)



van de inkomensgrens op de samenstelling van de groep met kans op armoede?

Onderscheiden naar samenstelling van het huishouden, komt een inkomen tot net boven het sociaal minimum relatief het meest voor bij eenoudergezinnen. Terwijl eenoudergezinnen ruim 6 procent van alle huishoudens uitmaken, is deze groep met 18 procent sterk vertegenwoordigd onder de huishoudens met een inkomen tot 101 procent van het sociaal minimum. Er is ook sprake van een oververtegenwoordiging van alleenstaanden, zowel onder als boven de 65 jaar. Alleenstaanden vormen met bijna 60 procent een duidelijke meerderheid onder de groep met een inkomen tot net boven het sociaal minimum. Daarentegen lopen huishoudens bestaande uit een paar, al dan niet met kinderen, relatief weinig kans op armoede.

Als de beleidsmatige inkomensgrens hoger wordt gesteld, verandert de samenstelling van de groep met kans op armoede. Zo neemt het aandeel van 65-plussers toe van 23 procent (101-procentsgrens) naar 38 procent (130-procentsgrens). Dit komt, doordat veel 65-plussers slechts geringe aanvullende inkomsten boven hun AOW hebben, zodat zij verhoudingsgewijs vaak een inkomen hebben tussen 101 en 130 procent van het sociaal minimum.

Als huishoudens onderscheiden worden naar de herkomst van de hoofdkostwinner van het huishouden, dan valt op, dat niet-westerse huishoudens een duidelijk hoger risico op armoede lopen dan gemiddeld. Zo had een op de vijf niet-westerse huishoudens van de eerste generatie een inkomen tot 101 procent van het sociaal minimum. Dat is ruim drie maal zoveel als gemiddeld. Onder de nog kleine, maar sterk groeiende groep van de tweede generatie niet-westerse

huishoudens (dat wil zeggen, dat de hoofdkostwinner zelf in Nederland geboren is, terwijl ten minste één van beide ouders in het buitenland geboren is), komt een dergelijk gering inkomen nog maar twee keer zo vaak voor als gemiddeld. Een vergelijkbaar beeld doet zich ook voor bij huishoudens van westers allochtone herkomst. Ook bij hen loopt de tweede generatie minder kans op armoede dan de eerste generatie.

Niet-westerse huishoudens zijn relatief sterk vertegenwoordigd in de groep met een inkomen tot net boven het minimum. Terwijl niet-westerse huishoudens iets meer dan 8 procent uitmaken van alle huishoudens, vormen zij bijna een kwart van de huishoudens met een inkomen tot 101 procent van het sociaal minimum. Bij de 130-procentsgrens is dit relatieve aandeel met 18 procent een stuk kleiner. Zoals gezegd zijn er relatief veel 65-plussers met een inkomen tussen deze grenzen en gaat het hierbij voornamelijk om autochtone huishoudens.

Tot slot komt als invalshoek de voornaamste inkomensbron van het huishouden aan de orde. Een inkomen onder de beleidsmatige inkomensgrens komt relatief het meest voor bij huishoudens die vooral van een uitkering of pensioen moeten rondkomen. Dit geldt uiteraard het sterkst als het om een bijstandsuitkering gaat, waarvan de hoogte per definitie gelijk staat aan het sociaal minimum.⁴ Ofschoon huishoudens die vooral zijn aangewezen op een bijstandsuitkering, onder alle huishoudens nog geen 4 procent uitmaken, is dit onder de huishoudens met een inkomen tot 101 procent van het sociaal minimum 30 procent. Voor bijstandsontvangers heeft het lage inkomen vaak een langdurig

karakter. Van de 113 duizend huishoudens die al ten minste vier jaar achtereen van een inkomen tot net boven het sociaal minimum moesten rondkomen, vormden bijstandshuishoudens 44 procent.

Een beleidsmatige grens tot 130 procent van het sociaal minimum leidt tot een groter aandeel van de groep huishoudens die vooral op pensioen is aangewezen. Terwijl pensioenuishoudens in 2008 een kwart van alle huishoudens vormden, is hun aandeel onder huishoudens met een inkomen tot 130 procent van het sociaal minimum 40 procent. Onder de groep die langdurig een dergelijk laag inkomen had, maakten pensioenontvangers zelfs iets meer dan de helft uit.

Grote verschillen

Het percentage huishoudens met een inkomen tot 105 procent van het sociaal minimum varieert sterk tussen Nederlandse gemeenten. In 2006⁵ was dit percentage het laagst (3,1 procent) in de gemeenten Graafrstroom, Meijel en Rozendaal, terwijl dit in Amsterdam en Rotterdam met 16,2 procent het hoogste was.

Relatief veel huishoudens met een inkomen tot 105 procent van het sociaal minimum zijn te vinden in grote gemeenten. Dit kent verscheidene oorzaken. Zo zijn er in de grote steden relatief veel mensen met een bijstands- of werkloosheidsuitkering. Verder hebben arbeidsongeschikten en pensioenontvangers er, meer dan elders in het land, een laag inkomen. Daarbij komt nog, dat niet-westerse allochtonen, die relatief vaak een lager inkomen hebben, oververtegenwoordigd zijn in de grote steden. Maar ook in de noordelijke provincies zijn er veel gemeenten met betrekkelijk veel huishoudens met een inkomen tot 105 procent van het sociaal minimum. In deze gemeenten gaat het voor een deel ook om zelfstandigen van wie het inkomen door een gering of zelfs negatief bedrijfsresultaat onder het sociaal minimum ligt.

Pensioenuishoudens

De omvang en samenstelling van de groep met kans op armoede is sterk afhankelijk van de gekozen operationalisering. Zo leidt een ruimere variant van de beleidsmatige inkomensgrens (130 procent van het sociaal minimum) tot een duidelijk groter aandeel van 65-plussers. Bij een aanscherping van deze afbakening met een langdurigheids criterium vormen pensioenuishoudens zelfs nipt de meerderheid. Deze conclusies gelden voor Nederland als geheel. Op gemeentelijk niveau zullen de uitkomsten afhankelijk van de samenstelling van de bevolking afwijken van het landelijke patroon.

Wim Bos is statistisch onderzoeker bij het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Noten:

1. Het Centraal Bureau voor de Statistiek gebruikt naast de beleidsmatige inkomensgrens in zijn publicaties ook de zogenaamde lage-inkomensgrens. Deze grens wordt jaarlijks alleen aangepast voor de prijsontwikkeling en vertegenwoordigt dus in tegenstelling tot de beleidsmatige inkomensgrens een vast koopkrachtbedrag. Daardoor is de lage-inkomensgrens beter geschikt voor vergelijkingen in de tijd.
2. Staat 1 (pag.1) toont voor enkele huishoudentypen de hoogte van het sociaal minimum. Het betreft hier de netto bijstand dan wel AOW, inclusief vakantiegeld en eventuele kinderbijslag voor kinderen van 6-11 jaar en (vanaf 2008) kindgebonden budget. Premies ziektekostenverzekering (waaronder de nominale premie) zijn in mindering gebracht. De hier besproken varianten van de beleidsmatige inkomensgrens zijn vastgesteld als een percentage (101, 110, 120 of 130 procent) van deze bedragen.
3. Ten minste vier jaar achtereen. Het percentage huishoudens dat langdurig onder een bepaalde grens verbleef, is gerelateerd aan het totaal van de huishoudens dat ten minste vier jaar achtereen tot de doelpopulatie behoorde.
4. Doordat de voornaamste inkomensbron als zwaartepunt is bepaald op basis van diverse inkomensbestanddelen, geldt dit natuurlijk alleen voor de groep die het hele jaar door uitsluitend bijstand ontving. Indien een deel van het jaar loon ontvangen is, of van geringe aanvullende inkomsten sprake is, zal het inkomen boven het sociaal minimum liggen, ook al vormt bijstand de voornaamste inkomensbron.
5. Deze cijfers zijn gebaseerd op de Regionale inkomensstatistiek. Bij het samenstellen van dit artikel vormden voorlopige cijfers van 2006 de meest recente gegevens. Wel is de gemeentelijke indeling per 1 januari 2009 gebruikt.

Literatuur

Lage inkomens, kans op armoede en uitsluiting 2009, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag / Heerlen, 2009.