

# **Armoedemaatstaven en -metingen voor Nederland; een beknopte empirische vergelijking en beoordeling**

**Geert Reuten**

*Voor het meten van inkomensarmoede gebruiken de OECD en de EU welvaartsvaste armoedegrenzen, uitgedrukt als percentage van het gestandaardiseerd besteedbaar mediane inkomen in een land. Bij een grens van 60% van het mediane inkomen van huishoudens ligt de in 2020 voor Nederland gemeten armoede op 15% van de huishoudens. Alle in Nederland gehanteerde 'absolute' armoedemaatstaven (CBS en SCP) meten een aanzienlijk lagere armoede (het CBS meet in 2020 7% armoede). Dit artikel vergelijkt de genoemde armoedemaatstaven kwantitatief en beoordeelt ze kwalitatief. Het eindigt met een kort pleidooi voor welvaartsvaste maatstaven met een absolute maatstaf als ondergrens.*

## **1 Inleiding**

Armoedemaatstaven en -metingen, zijn wetenschappelijk en maatschappelijk relevant. Ze zijn ook politiek relevant, omdat armoede en de omvang ervan een spiegel vormt voor de effectiviteit van sociaaleconomische politiek op dit vlak. Niet in het minst zijn armoedemaatstaven en -metingen relevant voor degenen die arm 'zijn' en/of zich arm voelen. Naar gelang zij al dan niet onder de armoedegrens van een specifieke armoedemaatstaf vallen, voelen zij zich al dan niet erkend.

Dit artikel behandelt de in, of voor, Nederland gangbare armoedemaatstaven en -metingen. Daarbij beperk ik mij tot de zogenoemde 'absolute' en 'relatieve' maatstaven die gebaseerd zijn op inkomen (inkomensarmoede).<sup>1</sup> Het artikel vergelijkt de armoedegrenzen van deze maatstaven en de populatie met inkomen beneden deze grenzen, doch zonder in te gaan op de gemiddelde inkomensafstand bij deze grenzen (de 'poverty gap'). 'Subjectieve' armoedemaatstaven blijven eveneens buiten beschouwing.<sup>2</sup> Een laatste beperking is dat dit artikel niet ingaat op armoedeorzaken, of op politiek gericht op armoedereductie.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Zie Decerf (2022 p. 3-6) voor een overzicht van de internationale discussie betreffende absolute versus relatieve armoedemaatstaven. Voor armoedeaspecten anders dan inkomensarmoede, zie o.a. Boarini en Mira d'Ercole (2006: overzicht van maatstaven voor 'materiële deprivatie', met een toepassing op OECD-landen). Voor Nederland zie CBS (2021a), over armoede in breed financieel perspectief (hfst.3), en over de sociale context van armoede (hfst.5) waaronder armoede en sociale uitsluiting (§5.1). Over armoede in breed wereldmaatschappelijk perspectief zie De Schutter (2022 – De Schutter is sinds 2020 de UN 'Special Rapporteur on extreme poverty and human rights').

<sup>2</sup> Zie daarover o.a. Delsen 2019 (p.46-47).

<sup>3</sup> Over armoedeorzaken en/of armoedereductie zie onder andere Caminada en Goudswaard (2020), Caminada et al. (2019), CPB/SCP (2020) en Nekkers en Vogels (2010).

De verdere indeling van het artikel is als volgt. De hoofdparagrafen 2 en 3 behandelen de genoemde absolute en relatieve maatstaven. Deze paragrafen beginnen met het kort bespreken van enkele grafieken die armoede kwantificeren aan de hand van verschillende absolute en relatieve armoedemaatstaven. Aan het einde van ieder van deze paragrafen volgt een beoordeling. Paragraaf 4 laat een kwantitatieve vergelijking van de absolute en relatieve maatstaven zien. Beide soorten maatstaven en hun varianten hebben beperkingen. Paragraaf 5 pleit voor specifieke maatstafcombinaties. Afsluitend volgt een beknopte concluderende samenvatting.

### *Algemene toelichtingen*

1. De volgende vier afkortingen worden gebruikt.
  - \* CBS Lig: 'Lage inkomensgrens' van het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek);
  - \* MI: mediane inkomen (het middelste inkomen van een inkomensverdeling);
  - \* SCP Nvmt: armoedegrens 'niet-veel-maar-toereikend' van het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau);
  - \* OECD: OESO, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.
2. Tenzij anders aangeven, verwijst 'inkomen' in dit artikel naar het 'gestandaardiseerd besteedbaar inkomen' van huishoudens of personen (het besteedbaar inkomen is het netto inkomen na aftrek van directe belastingen en premies).<sup>4</sup> Huishoudinkomens worden door de betreffende instanties (CBS, Eurostat, SCP, OECD.Stat) gestandaardiseerd op basis van 'equivalentiefactoren'. Deze geven een weging aan de leden van een huishouden, naar gelang het aantal volwassenen en kinderen. De equivalentiefactoren verschillen bij het CBS, Eurostat en OECD.Stat. Het SCP gebruikt de equivalentiefactoren van het CBS.<sup>5</sup>
3. Alle CBS-data voor 2020 zijn voorlopig.
4. De grafieken en tabellen in dit artikel zijn doorlopend genummerd.

## **2 Absolutie armoedemaatstaven**

Absolute armoedemaatstaven poneren een absoluut geldbedrag als armoedegrens. Vervolgens wordt berekend welk deel van de bevolking (gemeten naar huishoudens of personen) beneden deze grens valt, aldus resulterend in een armoedepercentage.

Deze paragraaf is ingedeeld in twee sub-paragrafen: §2.1 'Absolutie armoedemaatstaven in Nederland: wettelijk sociaal minimum, CBS en SCP'; §2.2 'Absolute armoedemaatstaven: een beoordeling'.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Voor de specifieke componenten van het besteedbaar inkomen, zie <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84493NED/table?dl=61C8D>

<sup>5</sup> SCP 2018, p.10.

<sup>6</sup> Ik ga niet in op de absolute maatstaven van de World Bank in termen van een aantal dollars per dag (zie o.a. Atkinson en Bourguignon 2001; Benoit 2022; Dean en Prydz, 2017).

## 2.1 Absolutie armoedemaatstaven in Nederland: wettelijk sociaal minimum, CBS en SCP

Nederland kent ten minste drie gangbare absolute armoedegrenzen: (1) de politiek vastgestelde minimum uitkeringsgrens (bijstand en AOW), ook genoemd het '(wettelijk) sociaal minimum';<sup>7</sup> deze grens wordt in de CBS-statistieken omgerekend naar huishoudens (en personen), bijgesteld voor equivalentiefactoren van huishoudens;<sup>8</sup> (2) de 'lage inkomensgrens' van het CBS (gebaseerd op 100% van de voornoemde grens uit 1979 bijgesteld voor equivalentiefactoren en koopkrachtwijziging);<sup>9</sup> (3) de grens van 'niet-veel-maar-toereikend' van het SCP (gebaseerd op bijgestelde budget-begrotingen van het Nibud met jaarlijkse aanpassing aan de gemiddelde stijging van de uitgaven aan voeding, kleding en wonen; qua inkomens bijgesteld voor de CBS equivalentiefactoren).<sup>10|11</sup> In alle gevallen betreffen de geëquivaliseerde inkomens het besteedbaar inkomen.

CBS *Statline* publiceert de grenzen (1) en (2) voor huishoudens<sup>12</sup> en personen.<sup>13</sup> De SCP-grens wordt gemeten in personen.<sup>14</sup>

De CBS-methode staat uiteengezet in (o.a.) CBS 2021, p. 12-15 en CBS 2021b, i.h.b. §4.4 (huishoudens betreffen de particuliere huishoudens – exclusief studenthuishoudens).<sup>15</sup> Een herijking en revisie van de SCP-methode staat in SCP 2018.<sup>16</sup>

De 'lage inkomensgrens' van het CBS bedroeg in 2020 voor een alleenstaande € 13.250 per jaar (€ 1100 per maand).<sup>17</sup> Dit was toen ongeveer gelijk aan het wettelijk sociaal minimum,

<sup>7</sup> 'In de Nederlandse bijstand (sinds 1965) wordt verondersteld dat een alleenstaande (70% van het netto minimumloon) dezelfde welvaartspositie heeft als twee samenwonenden (100% van het netto minimumloon)' – Delsen 2019, p. 34.

<sup>8</sup> Naast de minimum uitkeringsgrenzen van bijstand en AOW is er nog het (niet in de CBS-statistiek opgenomen) minimumloon. Zie bijvoorbeeld Donders en De Kam 2021, tabel 1.

<sup>9</sup> Voor de koopkrachtwijziging gebruikt het CBS de CPI (CBS 2022b). Het CBS publiceert eveneens hogere percentages dan 100%.

<sup>10</sup> Het Nibud stelt geen armoedegrens of armoedegrenzen. Het geeft slechts aan hoe iemand met een laag inkomen zou kunnen budgetteren.

<sup>11</sup> SCP 2018, p.8 en p.11 (zie ook de onderstaande §2.2, sub h). Het SCP publiceert eveneens een grens gebaseerd op een 'basisbehoeftebudget', dat ongeveer 8,5% lager ligt. In termen van het procentueel aantal personen dat onder de armoedegrens valt, is het verschil in de jaren 2011-2016 ongeveer twee procentpunt (SCP 2018, grafiek p.28).

<sup>12</sup> <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83841NED/table?dl=6724B>

<sup>13</sup> <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85066NED/table?dl=6724C>. Het wettelijk sociaal minimum is door het CBS omgerekend naar het geëquivaliseerd besteedbaar inkomen (tabeltoelichting en CBS 2021a p.119)

<sup>14</sup> De meest recente data staan in SCP 2022 (tabel 1).

<sup>15</sup> Naast studenthuishoudens (in 2020 596.000 personen) zijn personen in instellingen niet in de cijfers betrokken (in 2020 betrof dit bijna 259.000 personen), waarmee 95% van de totale bevolking in de CBS onderzoekspopulatie is opgenomen (CBS 2021a, p.16). Ook personen zonder status en daklozen blijven buiten de cijfers – in 2015 hadden naar schatting 31.000 personen geen vaste woon- of verblijfplaats (Delsen 2019, noot 8, p.51-52).

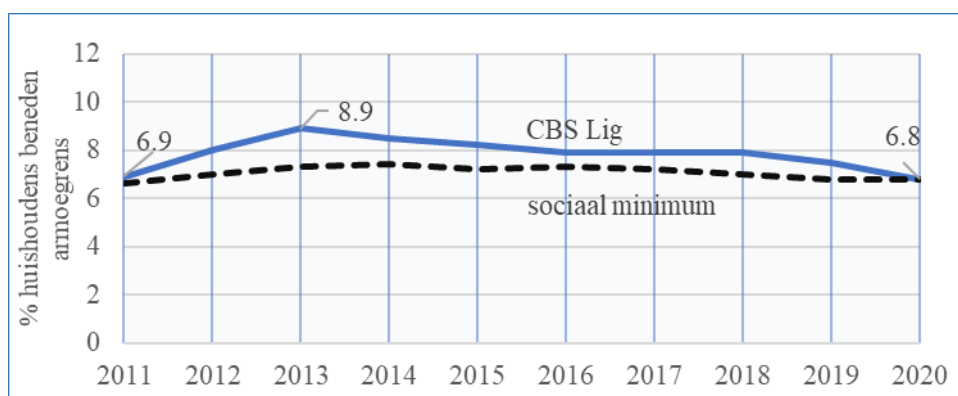
<sup>16</sup> De hoofdlijn staat in hfst.2 (p. 8-12).

<sup>17</sup> CBS 2021a, p.12.

bijgesteld zoals hierboven aangegeven. Voor een alleenstaande bedroeg het SCP 'niet-veel-maar-toereikend-budget' in 2020 € 14.940 per jaar (€ 1245 per maand).<sup>18</sup>

Grafiek 1 vergelijkt het armoedepercentage volgens de CBS lage inkomensgrens (Lig) en het sociaal minimum voor huishoudens – zoals aangegeven is het SCP-armoedepercentage uitsluitend uitgedrukt in personen.

**Grafiek 1** Armoede gemeten door het 'sociaal minimum', en de 'lage inkomensgrens' (Lig) van het CBS: % huishoudens beneden de armoedegrens 2011-2020



Databron: CBS Statline.<sup>19</sup> De reeks 'sociaal minimum' betreft < 101% van het sociaal minimum.

Het armoedepercentage van 6.8% uit 2020 komt ongeveer overeen met wat het CPB (2022, p. 3-8) omschrijft als 'huishoudens met een betaalbaarheidsprobleem' (begin 2021 7% van de huishoudens).<sup>20</sup> Van de huishoudens beneden de CBS-grens gaf in 2020 84% aan

“onvoldoende geld te hebben voor één of meer specifieke uitgaven, uiteenlopend van het om de dag nuttigen van een warme maaltijd met vlees, kip of vis (10 procent) tot het vervangen van versleten meubels (68 procent). Van de huishoudens met een laag inkomen had 55 procent onvoldoende geld om regelmatig nieuwe kleding te kopen en ontbeerde 60 procent de middelen om jaarlijks een week op vakantie te gaan. Om onverwachte, noodzakelijke uitgaven ter waarde van 1.200 euro te kunnen bekostigen, had 70 procent onvoldoende geld.” (CBS 2021, p. 54)

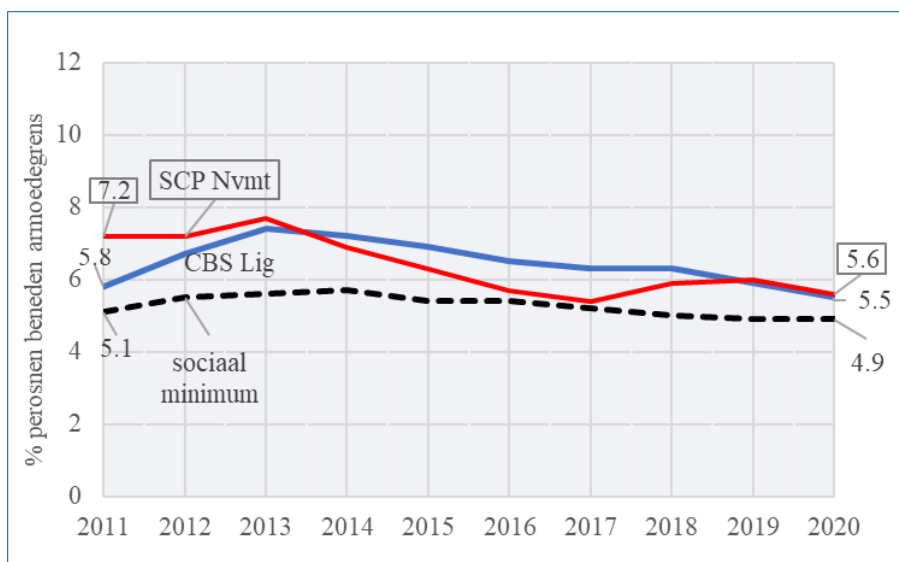
<sup>18</sup> SCP 2022, p. 2.

<sup>19</sup> <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83841NED/table?dl=6724B>

<sup>20</sup> Betreft het basisscenario uit CPB 2022.

Grafiek 2 vergelijkt de aan het begin van §2.1 genoemde drie armoedegrenzen uitgedrukt in het procentueel aantal *personen* dat beneden de grens valt.

**Grafiek 2** Armoede gemeten met het 'sociaal minimum', de CBS 'lage inkomensgrens' (Lig) en de SCP 'niet-veel-maar toereikend'-grens (Nvmt): % personen beneden de armoedegrens, 2011-2020



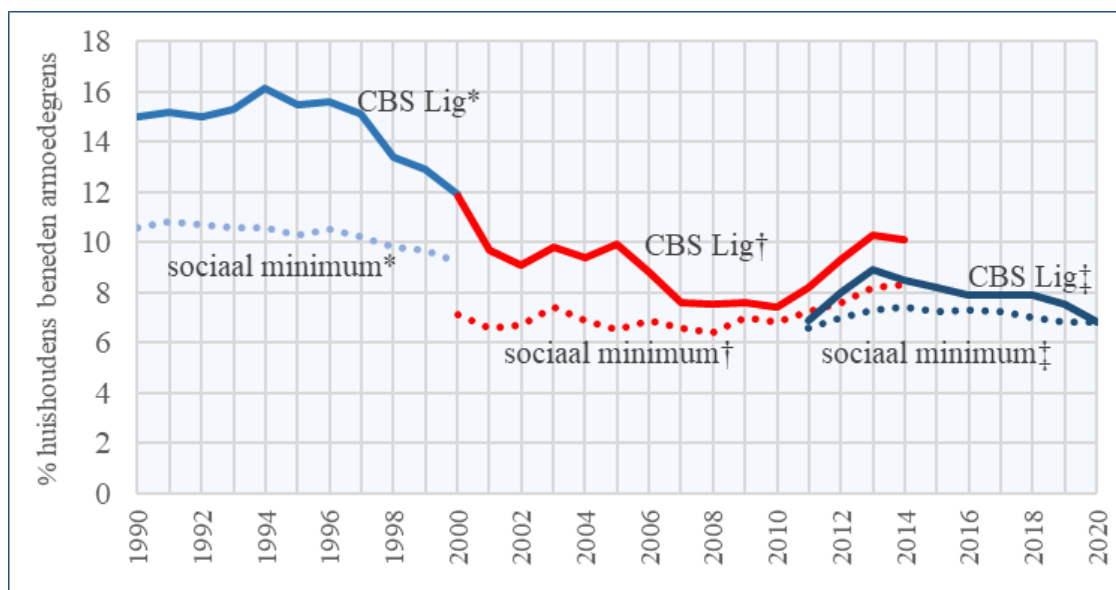
Databronnen. CBS Lig en sociaal minimum: CBS *Statline*.<sup>21</sup> (De reeks 'sociaal minimum' betreft < 101% van het sociaal minimum.) SCP Nvmt: SCP 2022 (tabel 1).

Grafiek 2 toont dat de Nvmt-armoedegrens van het SCP tot 2013 boven die van het CBS ligt, vervolgens eronder, en van 2019-20 er vrijwel gelijk aan is. Van 2011-2020 lag gemiddeld de CBS armoedemeting (6,5%) ietsje hoger dan die van het SCP (6,4%).

<sup>21</sup> <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85066NED/table?dl=67CF8>

Grafiek 3 laat de langetermijnontwikkeling van het sociaal minimum en de CBS lage inkomensgrens zien – met statistische breuken. Voor al deze metingen is de trend duidelijk neerwaarts (maar met een aanzienlijke toename tussen 2010 en 2013).

**Grafiek 3** Armoede gemeten met het ‘sociaal minimum’ en de CBS ‘lage inkomensgrens’ (Lig): % huishoudens beneden de armoedegrens 1990-2020 (met statistische breuken)



Toelichting. De belangrijkste statistische verschillen betreffen enerzijds de inkomensdefinitie (vooral 2011); anderzijds zijn de verschillen te verklaren doordat de CBS-data tot 2009 gebaseerd zijn op inkomenspanelonderzoek, en vanaf 2009 op integrale waarneming. De CBS Lig\* en Lig† data voor 2000 overlappen vrijwel (resp. 11,9% en 11,8%).

Databronnen: CBS Statline in de varianten \*, † en ‡.<sup>22</sup>

## 2.2 De Nederlandse absolute armoedemaatstaven: een beoordeling

In deze paragraaf beperk ik mij tot de armoedemaatstaven van het CBS en het SCP. Het wet-  
telijk sociaal minimum (zonder de CBS standaardisering) stelt een eenvoudige grens zonder  
wetenschappelijke pretenties.

(a) *Geen operationele definitie van armoede.* Het CBS geeft de volgende armoededefinitie: “Een huishouden beschikt over onvoldoende middelen om een bepaald minimaal consumptieniveau te kunnen bereiken.”<sup>23</sup> Het SCP stelt: “Mensen zijn arm wanneer ze gedurende

<sup>22</sup> Variant \*: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/70101ned/table?dl=67E65>.

Variant †: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/70738ned/table?dl=67E7C>. Variant ‡: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85066NED/table?dl=67E88>.

<sup>23</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/armoede>

langere tijd niet de middelen hebben voor de goederen en voorzieningen die in hun samenleving als minimaal noodzakelijk gelden.” (SCP 2019, p. 5) Deze definities geven een algemene duiding, maar het zijn verre van operationele definities.

(b) *Risico c.q. kans op armoede*. CBS 2021a (p. 11-12) stelt: “De inzichten over wat precies onder armoede verstaan moet worden, lopen sterk uiteen. Daarom spreekt het CBS bij hantering van de lage-inkomensgrens niet van arme huishoudens, maar van huishoudens met kans op armoede.”<sup>24</sup> Wetenschap floreert door inzicht- en maatstafverschillen, en uitdagingen daaromtrent. Hoe dan ook, het CBS doet geen uitspraak over de armoedegrens, maar heeft het stelselmatig over ‘*armoederisico*’ of ‘*kans op armoede*’ beneden de ‘*lage inkomensgrens*’. Dat zijn geen operationele termen. CBS 2021b, stelt “Van een kans of risico in de klassieke statistische zin des woords is hier echter geen sprake.” Inderdaad. Maar wat is dan wél bedoeld? Zoiets als wanneer voetbalverslaggevers het over een ‘doelkans’ hebben? Bij ontstentenis van operationele kans-/risicotermen, ware het beter om ferme uitspaken te doen over het aantal huishoudens of personen dat in armoede leeft (wetenschappelijke uitspraken behoren o.a. ‘kwetsbaar’ te zijn). Bovendien roept ‘kans’ op armoede beneden de grens, de vraag op of huishoudens boven de grens dan dus géén ‘kans’ op armoede hebben.<sup>25</sup> Bij het SCP is de armoedegrens niet ‘kans’-gekwalificeerd, doch er worden (on-ferm) twee grenzen onderscheiden (naast die van ‘niet-veel-maar-toereikend’ een ‘basisbehoeftebudget’-grens – zie voetnoot 11 voor het procentueel verschil).

(c) *Andere inzichtverschillen*. Andere inzichtverschillen betreffen bijvoorbeeld de populatie, het inkomensbegrip en de equivalentiefactoren (alle verschillend bij het CBS en Eurostat – CBS 2021a, p. 16).

(d) *Statistische revisies*. De statistische revisies van het CBS hebben het armoedepercentage doorgaans op een lager niveau gebracht (zie grafiek 3 – de belangrijkste zijn die van 2009, 2011 en 2017).

De onder (c) en (d) genoemde inzichtverschillen en revisies zijn politiek relevant en relevant voor de erkenning van armoede door betrokkenen (zie de eerste alinea van de inleiding). Hetzelfde geldt voor het volgende punt.

(e) *Armoedenormen*. De absolute armoedegrenzen van het CBS en het SCP zijn gebaseerd op normen (dit geldt eveneens voor de relatieve armoedegrenzen – zie §3.3). Feiten zijn slechts het aantal huishoudens of personen dat in de loop van de tijd een inkomen beneden een normgrens heeft. Het CBS lijkt zich te onttrekken aan een eigen armoedenorm door het politiek vastgestelde sociaal minimum uit 1979 als uitgangspunt te nemen. Maar dit is schijn: met even weinig argumenten (“toen relatief hoog”) had dit het sociaal minimum uit een ander jaar kunnen zijn, met consequenties voor de omvang van de populatie met inkomen beneden de norm. *Impliciet* stelt het CBS dat het sociaal minimum uit 1979 een aanvaardbare maatstaf voor armoede levert. Gegeven de norm, is de fluctuatie in de loop van de tijd een belangrijk feit – wie kennis neemt van de CBS publicaties kan de norm dan denkbeeldig op een ander niveau stellen. Juist in de fluctuaties verschillen de CBS- en SCP-normen (grafiek 2) – en deze, zo zullen we in §4 zien, met de relatieve armoedenormen. Dat het om een normatief oordeel gaat, is bij het SCP schijnbaar explicieter dan bij het CBS. De SCP-

<sup>24</sup> Hetzelfde (de aanduiding kans of risico op armoede) geldt overigens voor EU/Eurostat- en OECD-publicaties.

<sup>25</sup> Van de huishoudens met inkomen boven de lage-inkomensgrens gaf tussen 2007 en 2020 ongeveer 10% aan moeilijk of zeer moeilijk rond te komen (CBS 2021a, grafiek p.51).

budgetmaatstaf is gebaseerd op een ‘expertoordeel’ dat (althans voor oudere budgetversies) getoetst werd aan ‘opvattingen van gewone burgers’ (Vrooman en Wildeboer Schut 2013, p.32). De SCP-revisie uit 2018 is niet getoetst aan een zogenoemd ‘focusgroepenonderzoek’, waarmee deze slechts gebaseerd is op een ‘expert oordeel’.<sup>26</sup> SCP 2019 stelt: “Het SCP vindt dat armoede het beste objectief kan worden vastgesteld. De term ‘objectief’ betekent hier dat wetenschappers en budgetdeskundigen de hoogte van de armoedegrens vaststellen.” (pdf-versie p. 7.) Dit roept de vraag op of de ‘experts’ zélf geprobeerd hebben om zes maanden rond te komen van een ‘niet-veel-maar-toereikend’ inkomen, dan wel ooit langdurig hebben verkeerd in de nabijheid van iemand met bijvoorbeeld een bijstandsuitkering.

(f) *‘1979 ontmoet 2020’*. Op de graat genomen is de CBS Lig (lage inkomensgrens) slechts een gestandaardiseerd inkomen  $x$  uit 1979 dat jaarlijks bijgesteld wordt voor koopkrachtwijziging. In recente *Statline* tabeltoelichtingen wordt dit inkomen aangeduid als het sociaal minimum uit dat jaar dat toen ‘op een hoog niveau lag’. (Dit is een politiek oordeel. ‘Hoog’ is klaarblijkelijk gerelateerd aan andere jaren; de vraag was en is of mensen er op maatschappelijk niveau van kunnen rondkomen.) Grafiek 3 liet, onder andere, zien dat van 1990-2020 (eerdere jaren staan niet op *Statline*) de CBS Lig, als het ware, steeds verder naar het actuele sociaal minimum kruipt – en er in 2020 gelijk aan is (het procentpunt verschil in 1990 was 4,4 (29%). In 2020 is de Lig dus niet langer ‘hoog’ ten opzichte van het sociaal minimum.

(g) *Absolute armoedecijfers en conjunctuur*. Absolute armoedecijfers zijn sterk gecorreleerd met de economische conjunctuur (Delsen 2009, p. 36; Otten et al. 2021, p. 88).

(h) *Koopkracht-vaste doch geen welvaartsvaste armoedegrenzen*. In het voorwoord bij CBS 2021a stelt de algemeen-directeur van het CBS paradoxaal:

“Armoede staat ... in relatie tot het algemeen welvaartsniveau van de samenleving. Armoede, of beter gezegd inkomensarmoede komt dan neer op het hebben van onvoldoende geld (inkomen) om een bepaald consumptieniveau te realiseren dat in Nederland als minimaal noodzakelijk wordt geacht.”

De eerste zin spoort niet met de tweede. ‘Minimaal noodzakelijk’ interpreteert het CBS als het koopkracht-vaste sociaal minimum uit 1979. Maar mij dunkt dat koopkracht-vast niet gelijk is aan welvaartsniveau gerelateerd: welvaartsvast. En hier ligt mijn belangrijkste bezwaar tegen de armoedemaatstaven van het CBS en SCP. Voor een welvaartsvaste armoedenorm zou, in het geval van het CBS, het sociaal minimum uit 1979 moeten meestijgen met het ‘gemiddeld besteedbaar inkomen’.<sup>27</sup> Zo niet, dan is het sociaal minimum een asociaal minimum, want niet gerelateerd aan het algemeen welvaartsniveau. Bij het SCP stijgt het budget evenmin mee met het ‘gemiddeld besteedbaar inkomen’, maar in de mutatie van het

<sup>26</sup> In een eindnoot merkt SCP 2018 (p.6) op: “Hierbij (herijking en revisie) wordt ook van tijd tot tijd gebruik gemaakt van een focusgroepenonderzoek om ervoor te zorgen dat de SCP-armoedegrens [spoort] met wat burgers zelf als minimaal noodzakelijk beschouwen. Een nieuw focusgroepenonderzoek is voorzien voor de volgende herijking en revisie.” De volgende, dus niet de onderhavige herziening. Zie ook p. 7.

<sup>27</sup> Van 2011-2020 (gedomineerd door een lange recessie) steeg het nominale gemiddeld gestandaardiseerd inkomen van huishoudens met 25,4%, en de nominale lage inkomensgrens (CBS) voor een alleenstaande met 15%. (Databronnen: 1<sup>ste</sup> percentage <https://opendata.cbs.nl/stat-line/#/CBS/nl/dataset/83739NED/table?dl=47779> ; 2<sup>de</sup> percentage Infoservice CBS: Inkomen en bestedingen [#823282], dd. 20 mei 2022.)



budget uit een basisjaar zit naast de prijsmutatie (overeenkomstig het CBS) een volumemutatie-element in zoverre “de armoedegrens jaarlijks wordt aangepast aan de gemiddelde stijging van de uitgaven aan voeding, kleding en wonen” (SCP 2018, p.11).<sup>28</sup> Van 2011-2020 gemiddeld, maakt dit SCP-element de armoedemeting nauwelijks verschillend van die van het CBS: de CBS-meting lag 0,1 procentpunt hoger (§2.1, toelichting bij grafiek 2).

Het oordeel over de toe- of afname van de armoede ligt besloten in de meting ervan (overigens maakt een welvaarts vaste absolute armoedegrens een slechts koopkracht-vaste absolute armoedegrens niet overbodig – zie daarover §5.)

(i) *Internationale vergelijking.* Aan de nationale absolute armoedemaatstaven van het CBS en het SCP kleeft ook het bezwaar dat er niet uit af te lezen valt hoe goed of slecht Nederland het qua armoede in internationaal perspectief doet. Dat zou immers vereisen dat de Nederlandse maatstaven dergelijke maatstaven in andere landen tenminste zouden benaderen.<sup>29</sup> (Zie ook Delsen 2009, p.36.)

### 3 Relatieve armoedemaatstaven: armoedegrens als percentage van het mediane inkomen

Deze paragraaf is beperkt tot armoedemeting in relatie tot het mediane (en soms het gemiddelde) inkomen.<sup>30</sup> Noot: het mediane inkomen wordt soms afgekort als MI. De paragraaf is ingedeeld in drie sub-paragrafen: §3.1. ‘De relatieve armoedemaatstaven van de OECD en de EU’; §3.2. ‘Kwantificering van de armoedegrens bij 60% van het mediane inkomen van huishoudens’; §3.3. ‘Relatieve armoedemaatstaven: een beoordeling’.

#### 3.1 De relatieve armoedemaatstaven van de OECD en de EU

De armoedemaatstaf van de EU meet (onder andere) het aandeel *personen* met een inkomen minder dan 60% van het mediaan besteedbare inkomen (voor huishoudsamenstelling gestandaardiseerd via equivalentiefactoren). De OECD meet het aandeel *huishoudens* met een inkomen minder dan 60% – en ook minder dan 50% – van het mediaan besteedbare inkomen (eveneens voor huishoudsamenstelling gestandaardiseerd via equivalentiefactoren, doch de EU en OCED factoren zijn niet gelijk).

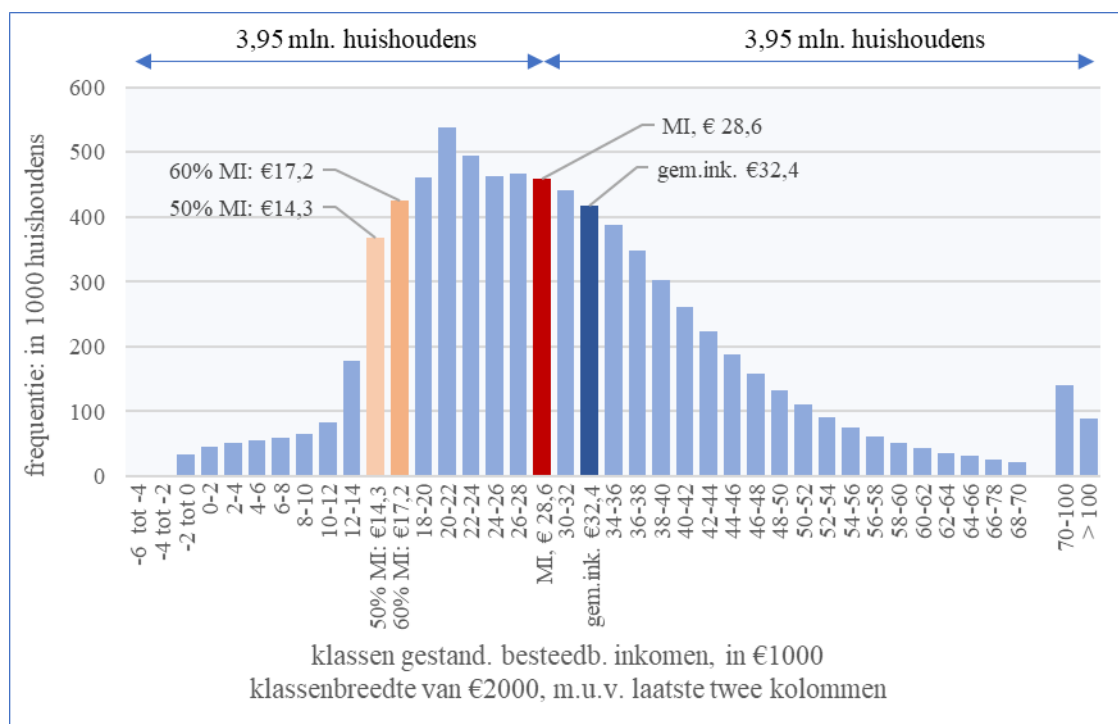
<sup>28</sup> SCP (2018, p.12, voetnoot 4) schrijft daarover: “De indexering betekent doorgaans dat de stijging van de armoedegrens groter is dan de inflatie, maar kleiner dan de stijging van het gemiddelde inkomen.”

<sup>29</sup> Vrooman (2009, p. 399-400) past de *Nederlandse* SCP-budgetnorm uit 2000 toe op 10 andere landen via koopkrachtpariteiten (PPP). Zelf merkt hij op dat een adequate vergelijking zou vergen dat de SCP-methode wordt toegepast in andere landen (waaronder nationale budgetten geënt op nationale consumptiepatronen). Ik zie voornamelijk niet hoe uit dit laatste, dat wil zeggen uit lokale normen, valt op te maken hoe goed of slecht een land het qua armoede doet ten opzichte van andere landen.

<sup>30</sup> De eenvoudigste relatieve maatstaf zou de armoedegrens bij een percentiel van de inkomensverdeling leggen (bijvoorbeeld de grens tussen het tweede en derde deciel). De armoede is dan een constante (20% in het voorbeeld).

Om inzicht te geven in de proporties van het mediane inkomen (en 50% en 60% daarvan) binnen de inkomensverdeling, laat grafiek 4 voor Nederland 2020 de frequentieverdeling van het gestandaardiseerd inkomen van huishoudens zien.

**Grafiek 4** Frequentieverdeling van inkomen huishoudens: gestandaardiseerd besteedbaar inkomen, Nederland 2020



Databronnen. Frequentieverdeling: CBS (2022).<sup>31</sup> Hoogte mediaan en gemiddeld inkomen: CBS Statline.<sup>32</sup>

Grafiek 4 laat onder andere zien dat in 2020 het verschil tussen 60% en 50% MI op € 2.900 uitkomt. In §3.2 en §4.1 zullen we zien dat dit relatief matige verschil een enorm effect heeft op de gemeten armoedepercentages. Uit de grafiek is ook op te maken dat 60% en 50% MI respectievelijk 53% en 44% van het gemiddelde inkomen belopen.

<sup>31</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/inkomensverdeling>

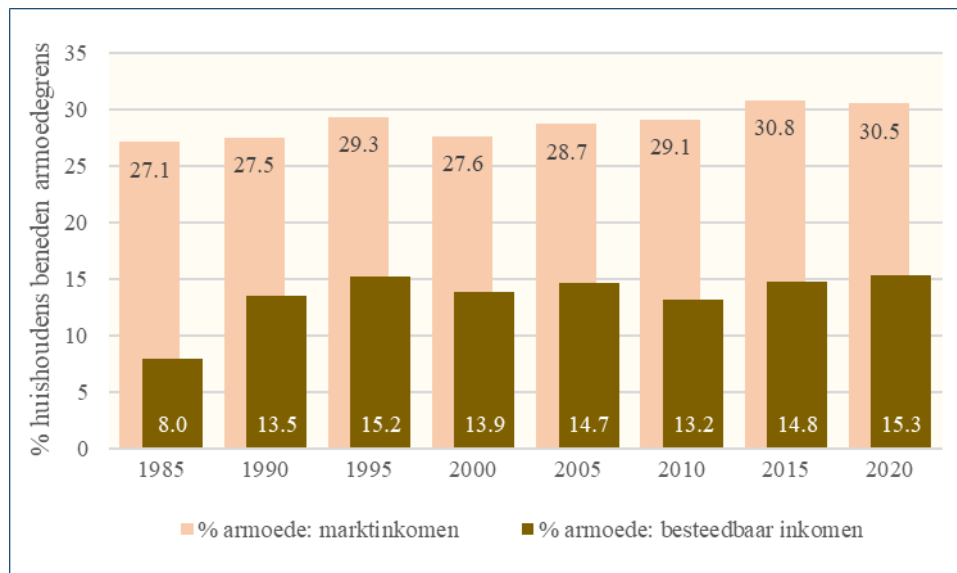
<sup>32</sup> <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84476NED/table?dl=672E3>

### 3.2 Kwantificering van de armoedegrens bij 60% van het mediane inkomen van huishoudens

Voor de kwantificering in deze paragraaf beperk ik mij tot de huishoudens-data van de OECD.<sup>33</sup> De OECD 'Income distribution database' geeft een aantal indicatoren voor de inkomensverdeling en voor armoede van huishoudens, alle gebaseerd op het besteedbare inkomen, gestandaardiseerd via equivalentiefactoren (zie OECD 2013 voor de algemene OECD methode, en Förster en Mira d'Ercole 2012, p.31-33 voor de equivalentiefactoren van de OECD).

Grafiek 5 toont voor Nederland 1985-2020 het armoedepercentage bij een armoedegrens van 60% MI, en wel vóór en ná overdrachten en directe belastingen. De eerste betreft het 'marktinkomen' (primair inkomen plus pensioenen) en de tweede het besteedbare inkomen (Förster en Mira d'Ercole 2012, p.30).

**Grafiek 5** Armoede bij armoedegrens 60% MI, naar gestandaardiseerd marktinkomen en besteedbaar inkomen: huishoudens Nederland 1985-2020



Databron: *OECD Statistics*, Income distribution database (herziening van 27 okt 2022).<sup>34</sup>

Grafiek 5 laat voor Nederland het aanzienlijke verschil zien tussen het naar 60% MI gemeenten armoedepercentage op basis het gestandaardiseerd marktinkomen (lichte kolommen) en het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen (donkere kolommen). De directe belastingen en overdrachten corrigeerden de armoede op basis van het marktinkomen fors, doch in de loop van de tijd verminderde de mate van de correctie. In de periode 1985-2020 steeg

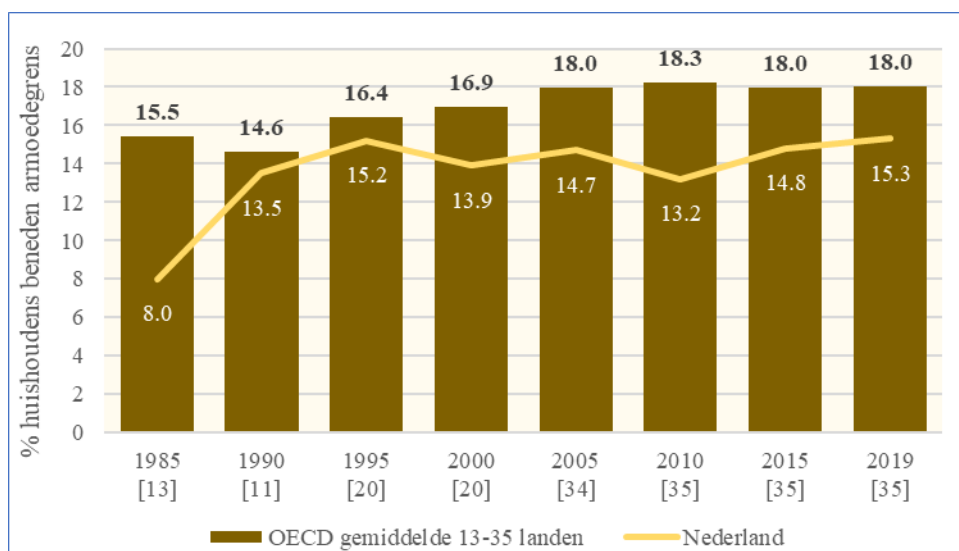
<sup>33</sup> Zie Otten et al. 2021, §6.6, voor EU-data op persoonsniveau.

<sup>34</sup> <https://stats.oecd.org/> OECD.Stat | Social protection and well-being | Income distribution and poverty | Income distribution database | by measure.

de marktinkomens-armoede met 12,5% en de armoede op basis van het besteedbaar inkomen met 91,3%. Bij 1990 als basisjaar zijn deze percentages respectievelijk 10,9% en 13,3%.<sup>35</sup> (De gewijzigde inkomensdefinitie vanaf 2011 resulteert voor Nederland in een gering verschil: voor marktinkomens is er in het schakeljaar géén verschil, en voor het besteedbaar inkomen ligt de armoede in het schakeljaar 0,2%-punt (1.4%) lager bij de nieuwe inkomensdefinitie.)

Grafiek 6 toont, voor het gemiddelde van OECD-landen, het armoedepercentage bij een armoedegrens van 60% MI van het besteedbaar inkomen van 1985-2019.

**Grafiek 6** Armoede bij armoedegrens 60% MI, naar gestandaardiseerd besteedbaar inkomen: huishoudens, gemiddelde van 13-35 OECD-landen 1985-2019



Toelichting. (1) Onder het jaartal staat tussen haakjes het aantal landen waarvoor er data zijn. (2) De data betreffen meestal het aangegeven jaar, doch voor sommige landen en voor sommige jaren het dichtstbij liggend jaar.

Databron: OECD.Stat, Income distribution database (herziening van 9 dec 2021).<sup>36</sup>

Van de OECD-landen uit grafiek 6 had IJsland in 2019 de laagst gemeten armoede (11,1%) en Nederland stond toen met 15,3% op de 12<sup>e</sup> plaats. Costa Rica had in 2019 met 27,0% de hoogst gemeten armoede.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Een overeenkomstige grafiek voor het gemiddelde van OECD-landen 1985-2015 staat in Reuten 2019 p. 421. Over armoede op basis van marktinkomen versus besteedbaar inkomen zie ook OECD 2008, p. 143 en Caminada en Goudswaard 2020, p. 29

<sup>36</sup> <https://stats.oecd.org/> OECD.Stat | Social protection and well-being | Income distribution and poverty | Income distribution database | by measure.

<sup>37</sup> De USA is niet opgenomen in grafiek 6 omdat het slechts sporadisch data verstrekke (het laatste cijfer is uit 2012: 24,6%).

Een probleem van de data uit grafiek 6 is dat (onder andere) de OECD vanaf 2011 een gewijzigde inkomensdefinitie gebruikt. Sommige landen hebben de nieuwe inkomensdefinitie teruggelegd naar 1985. Voor de overige landen ligt de armoede in het schakeljaar gemiddeld 0,6% lager bij de nieuwe inkomensdefinitie. Een ander probleem is dat een aantal landen later dan 1985 instapten (als OECD-lid, of met het verstrekken van data). Tabel 7 geeft daarom een aantal landenvarianten.

**Tabel 7** Armoedepercentages bij armoedegrens 60% MI, na overdrachten en directe belastingen: huishoudens, gemiddelde van 13-35 OECD-landen 1985-2019, en landen met volledige data 1985-2019 of 1995-2019

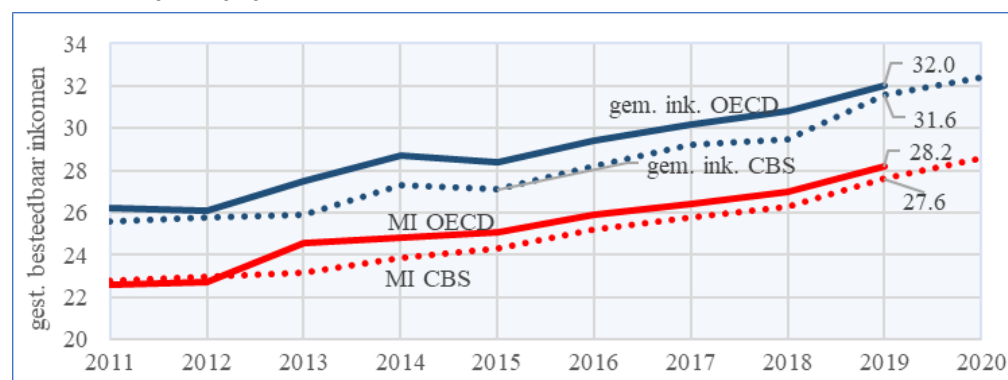
	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019	mutatie*
OECD gemiddelde 13-35 landen	15,5	14,6	16,4	16,9	18,0	18,3	18,0	18,0	16,6%
aantal landen	13	11	20	20	34	35	35	35	
OECD gemiddelde 13 landen uit 1985	15,5	16,4	16,4	17,1	18,4	18,4	18,5	17,8	15,3%
OECD gemiddelde 20 landen uit 1995			16,4	16,9	17,7	18,2	17,0	17,7	7,4%

\* 'Mutatie' betreft de mutatie 1985-2019, respectievelijk 1995-2019.

Databron: OECD.Stat, Income distribution database (zie grafiek 6).

Grafiek 8 laat zien dat, en in welke mate, de metingen van het mediane (en het gemiddelde) inkomen verschillen tussen OECD.Stat en het CBS; waarschijnlijk komt dit voornamelijk door het verschil in equivalentiefactoren (en mogelijk ook de populatie). Overigens worden de Nederlandse OECD-data aangeleverd door het CBS.

**Grafiek 8** Mediaan en gemiddeld inkomen; metingsverschillen tussen OECD.Stat en CBS: gestandaardiseerd besteedbaar inkomen huishoudens (in lopende prijzen), Nederland 2011-2020



Databronnen. OECD.Stat, Income distribution database (zie Grafiek 5). CBS Statline.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84476NED/table?dl=672E3>

### 3.3 Relatieve armoedemaatstaven: een beoordeling

(a) *MI-relatieve armoede-maatstaf: maat voor scheefheid inkomensverdeling?* Een veel voorkomende kritiek op mediaan inkomen gerelateerde armoedemaatstaven is dat de “uitkomst vooral bepaald wordt door de scheefheid van de inkomensverdeling”, en/of dat deze “veel-er een maat van de inkomensongelijkheid is dan een geschikt armoedecriterium”.<sup>39</sup> Maar het mediane inkomen is geen eenduidige maatstaf voor de inkomensverdeling; als inkomensverdelingsmaatstaf zou het gecombineerd moeten worden met andere maten, zoals een spreidingsmaatstaf (de eenvoudigste is de verhouding tussen het mediane en het gemiddelde inkomen). Hoe dan ook is de inkomensverdeling relevant voor het ervaren welbevinden van mensen, inclusief de arme: mensen beoordelen hun eigen omstandigheden in vergelijking met die van anderen (Förster en Mira d'Ercole 2012, p.33; Decerf 2022, p.5). Voor mij is dit laatste het belangrijkste argument vóór een MI-relatieve (of een gemiddeld inkomen-relatieve) armoedemaatstaf.<sup>40</sup> In beperkte mate onderkennen de meeste voorstanders van een absolute maatstaf dit, voor zover zij geen maatstaf van puur fysieke overleving voorstaan (het CBS, noch het SCP doet dit).

(b) *(Semi-)welvaartsvaste armoedemaatstaven.* Eerder (§2.2, onder *h*) citeerde ik de Directeur-Generaal van het CBS “Armoede staat ... in relatie tot het algemeen welvaartsniveau van de samenleving.”<sup>41</sup> Juist een mediaan-relatieve armoedemaatstaf legt deze relatie. Meer specifiek is het een semi-welvaartsvaste maatstaf; een welvaartsvaste maatstaf zou de armoedegrens relateren aan het gemiddelde inkomen – zoals Eurostat dit tot 2000 deed (50% van het gemiddelde). (Gemiddeld over 2011-2020 lag in Nederland het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen 13% hoger dan het mediane).<sup>42</sup>

(c) *Keuze van de MI-armoedegrens.* De specifieke MI-grens behelst een norm, en de hoogte ervan (60% voor de EU) is de dominant-bepalende factor voor de meting van de armoede – net zoals de hoogte van absolute grenzen de dominant-bepalende factor voor de armoedemeting is. (De belangrijkste andere factoren zijn de inkomensdefinitie, de populatie en de equivalentiefactoren.)<sup>43</sup>

(d) *Niveau van 60% MI.* Een juiste constatering in veel van de literatuur is dat – afhankelijk van de inkomensverdeling in een land – 60% van het mediane inkomen niet garandeert dat een huishouden (of persoon) ervan kan rondkomen.<sup>44</sup> Daarom maakt een MI-relatieve armoedegrens een absolute grens niet overbodig (zie §5).

<sup>39</sup> De geciteerde formulering staat in CBS 2021a, p.16. Voor dergelijke kritiek zie Nekkers en Vogels 2010, p. 94; Vrooman 2009, p. 371-72; Vrooman en Wildeboer 2013, p.29. Andere auteurs (bijvoorbeeld Caminada en Goudswaard 2020, p.26) noemen de kritiek zonder deze zelf expliciet te onderschrijven.

<sup>40</sup> Delsen (2019, p. 42) stelt dat het mediane inkomen stabiel is dan het gemiddelde, omdat de laatste sterk beïnvloed wordt door uitschieters. Zie ook Decerf (2022, p. 6).

<sup>41</sup> CBS 2021a, p.3, gevolgd door een uitspraak die hiermee strijdig is.

<sup>42</sup> Databron CBS Statline: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84476NED/table?dl=672E3>

<sup>43</sup> Delsen (2019, p.43) stelt dat verschillende armoedegrenzen (zoals 50% of 60% MI) niet alleen de omvang, maar ook de samenstelling van de armoede beïnvloeden; in Nederland resulteert 60% MI in vergelijking met 50% MI in een aanzienlijke toename van arme alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering.

<sup>44</sup> Zie, onder andere, Caminada en Goudswaard 2020, p.26; CBS 2021a, p.16 en p.112; Delsen 2019, p.44; Nekkers en Vogels 2010, p.94; SCP 2019 (pdf-versie, p.8, noot 2); Vrooman 2009, p.372; Vrooman en Wildeboer 2013, p.29.

(e) *Keuze van de MI-armoedegrens kan de verandering van de gemeten armoede beïnvloeden.* Naarmate het inkomen van een relatief groot deel van de bevolking in een land geclusterd zou zijn rond de specifieke MI-grens (bijvoorbeeld 50% of 60% MI), kunnen relatief kleine veranderingen van hun inkomen, resulteren in relatief grote veranderingen van de gemeten armoede (Förster en Mira d'Ercole 2005, p.21). Voor Nederland in 2020 liet grafiek 4, en laat tabel 11 uit de bijlage, de mate van clustering zien van inkomens rond 50% en 60% van het MI (de meeste inkomens liggen geclusterd vanaf net boven 60% MI t/m net boven 100% MI – binnen deze breedte ligt ook het modale inkomen).

(f) *Internationale vergelijking.* Relatieve MI-maatstaven zijn geschikt voor internationale vergelijking, doch met name voor trends: data voor specifieke jaren worden beïnvloed door de specifieke cyclische positie van een land, doch doorgaans zijn de afwijkingen van de trend gering (Förster en Mira d'Ercole 2005, p.9).

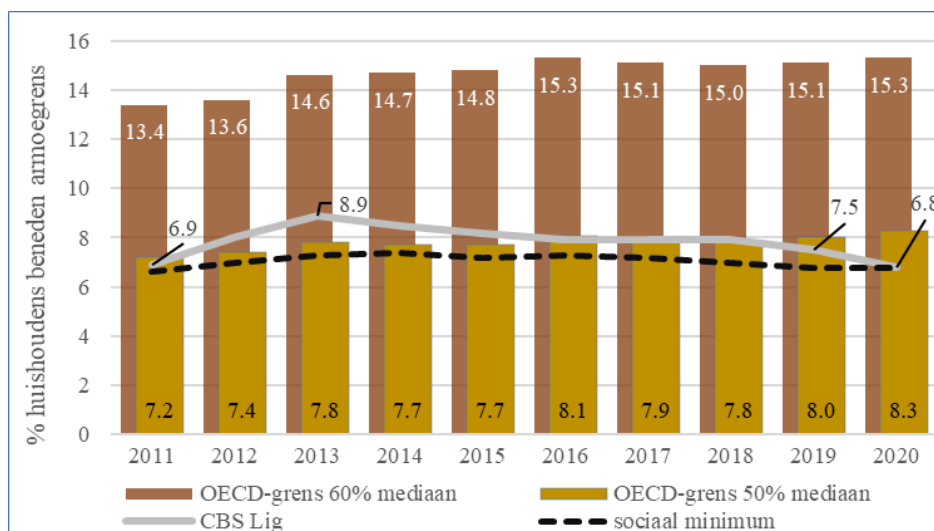
#### 4 Kwantitatieve vergelijking van armoedemaatstaven voor Nederland

Deze paragraaf geeft een kwantitatieve vergelijking van de absolute en de relatieve armoedemaatstaven uit de paragrafen 2 en 3 (§4.1), en vergelijkt armoedemaatstaven voor kinderen jonger dan 18 jaar (§4.2).

##### 4.1 Vergelijking van absolute en relatieve armoedemaatstaven: huishoudens totaal

Grafiek 9 laat zien dat de CBS-Lig en het sociaal minimum ver afwijken van de OECD 60% MI-grens (hetzelfde geldt voor de SCP-grenzen). De Nederlandse absolute maatstaven benaderen een armoedegrens van 50% van het mediane inkomen. Dit betekent echter niet dat de Nederlandse maatstaven grond zouden geven voor een relatieve armoedegrens van 50% mediane inkomen. Het omgekeerde – namelijk de Nederlandse maatstaven onderschatten de armoede – is evenzeer te beargumenteren. Dit is vooral een slechte boodschap voor de Nederlandse politieke armoedegrens (sociaal minimum).<sup>45</sup>

<sup>45</sup> De in het regeerakkoord 2022, en later in 2022, aangekondigde verhoging van het wettelijk minimumloon en de minimumuitkeringen (bijstand en AOW) brengen het aantal huishoudens beneden de armoedegrens omlaag, maar waarschijnlijk tot hoogstens op of net boven 50% MI. (Vergelijk de berekeningen uit CPB 2022, p. 16-17.) Niettemin is iedere vermindering van de armoede een zegen voor de betrokkenen.

**Grafiek 9** Vergelijking van absolute en relatieve armoedemaatstaven: % huishoudens beneden de armoedegrens, Nederland 2011-2020

Databronnen. OECD Statistics, Income distribution database (herziening van 27 okt 2022).<sup>46</sup>  
 CBS-Lig en sociaal minimum: CBS *Statline*.<sup>47</sup>

Naast het niveauverschil, zijn de variaties nogal verschillend: terwijl vanaf 2013/14 de CBS-Lig (en in mindere mate het sociaal minimum) een armoededaling laat zien, meten de MI-grenzen gemiddeld genomen een armoedestijging.

#### 4.2 Vergelijking van armoedemaatstaven: kinderen

Armoede onder kinderen vergt specifieke aandacht, onder meer omdat die een negatieve invloed – in vergelijking met leeftijdgenoten – heeft op hun gezondheid, hun potentiële mate van sociale uitsluiting, en hun schoolloopbaan (CBS 2021a, p.107-108; Ministerie SZW/Schouten 2022, p.6; Nederlands Jeugdinstituut 2018, p. 5-6, 9-11; OECD 2018, p.1).

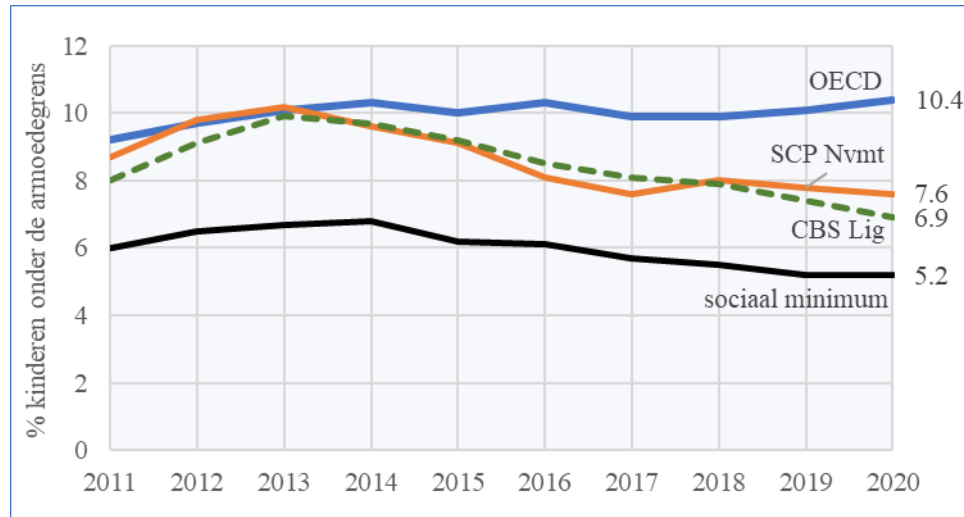
Grafiek 10 toont voor diverse maatstaven de gemeten armoede onder kinderen. In tegenstelling tot eerder getoonde OECD-armoedemetingen (huishoudens) is de meting uit grafiek 10 niet gerelateerd aan het mediane inkomen. Deze grafiek toont aanzienlijke niveauverschillen tussen de vier varianten. Opmerkelijk is dat de OECD over de gehele periode met geringe fluctuaties een vrijwel continue armoedestijging meet (van 9,2% in 2011 tot 10,4% in 2020), terwijl de SCP- en CBS-metingen vanaf 2013 een daling meten (de kinderarmoede gemeten met het sociaal minimum daalt vanaf 2014).

<sup>46</sup> <https://stats.oecd.org/> OECD.Stat | Social protection and well-being | Income distribution and poverty | Income distribution database | by measure.

<sup>47</sup> <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83841NED/table?dl=6724B>



**Grafiek 10** Vergelijking van armoedemaatstaven: armoede kinderen <18 jaar, in % van het aantal kinderen <18 jaar; Nederland 2011-2020



Databronnen: OECD Statistics, Income distribution database (zie grafiek 9); SCP 2022, Figuur 2; CBS-Lig en sociaal minimum kinderen: CBS Statline.<sup>48</sup>

De procentuele armoede onder kinderen ligt aanzienlijk hoger dan die onder het totaal aantal personen. Gemiddeld over de periode 2011-2020 is het verschil:

- bij het SCP Nvmt: 2,3 procentpunt;
- bij de CBS Lig: 2,0 procentpunt;
- bij het sociaal minimum: 0,7 procentpunt.

(Berekend op basis van de databronnen uit grafiek 2 en grafiek 10.)

## 5 Maatstafcombinaties: pleidooi voor een welvaartvaste armoedemaatstaf – twee varianten

Deze paragraaf is beperkt tot slechts maatstafcombinaties. Het gaat hier *niet* om een maatstaf die absolute en relatieve maatstaven combineert in één maatstaf – in de literatuur ook aangeduid als ‘hybride armoedegrens’ (zie daarover o.a. Decerf 2022, p.7-13). Onderstaand wordt het mediane inkomen afgekort als MI, en de ‘lage inkomensgrens’ van het CBS als CBS-Lig.

### 5.1 Gecombineerde maatstaf, startend bij een relatieve armoedemaatstaf

Een relatieve armoedemaatstaf erkent dat de ervaring van armoede gerelateerd is aan het welvaartsniveau van een maatschappij. Net zoals de EU bepleit, zou een armoedegrens van

<sup>48</sup> <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85066NED/table?dl=67FF3>

60% MI de algemene norm moeten zijn; zoals grafiek 9 liet zien, ligt de voor Nederland gemeten armoede in 2020 dan ruim tweemaal hoger ( $2\frac{1}{4}$ ) dan bij de CBS-Lig en bij het sociaal minimum.

Het belangrijkste bezwaar tegen een relatieve armoedemaatstaf is dat deze (afhankelijk van het welvaartsniveau en de inkomensverdeling in een land) niet garandeert dat een huishouden van 60% MI kan rondkomen (§3.2). Daarom zou deze gecombineerd moeten worden met een nationale absolute maatstaf als *ondergrens* (zoals de CBS-Lig).<sup>49</sup> Voor Nederland is deze ondergrens vooralsnog niet relevant omdat deze thans ver beneden 60% MI ligt (zie grafiek 9).

Een alternatief voor zo'n ondergrens zou een verdere operationalisering zijn van de EU/Eurostat-indicatoren voor materiële ontbering ('material deprivation' – zie Eurostat n.d.).

## 5.2 Gecombineerde maatstaf, startend bij een absolute armoedemaatstaf

De CBS-Lig is een koopkrachtvast maatstaf verankerd aan het sociaal minimum uit 1979. De SCP-Nvmt is koopkrachtvast en vervat tevens een volumemutatie-element, maar dit element maakt de armoedemeting ten opzichte van die van het CBS nauwelijks verschillend – althans van 2011-2020 (§2.2 onder *h*). De belangrijkste bezwaren tegen deze maatstaven zijn dat deze niet, of slechts deels, gerelateerd zijn aan het welvaartsniveau (§2.2 onder *h*). Dit bezwaar is te ondervangen door de maatstaf welvaartsvast te maken (gerelateerd aan de mutatie van het gemiddelde inkomen), met koopkrachtvastheid als ondergrens (dit laatste is relevant voor recessiejaren).

## 5.3 Het Nederlandse sociaaleconomisch politieke 'wettelijk sociaal minimum'

Armoede vormt een aanklacht tegen de maatschappij (OECD 2013, p.1, noemt armoede een 'well-being failure'). Armoedevermindering is een kwestie van sociaaleconomische politiek.<sup>50</sup> Armoedemetingen vormen een spiegel voor de effectiviteit van die politiek.

Om het Nederlandse armoedepercentage drastisch omlaag te brengen zou het sociaal minimum (Bijstand en AOW) aanzienlijk verhoogd moeten worden, en wel méér dan de voornemens uit 2022 (zie voetnoot 47). Daarnaast ware prioriteit te geven aan het onderwijs aan kinderen uit kwetsbare groepen. Het sociaal minimum zou, vanaf een basisjaar, welvaartsvast moeten zijn.

---

<sup>49</sup> Dit is een variant van een dergelijk voorstel door Atkinson and Bourguignon (2001) – zie ook Jolliffe en Prydz 2017, figuur 1.

<sup>50</sup> Artikel 19 van de Nederlandse Grondwet stelt slechts: "(1) De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid. (2) De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid. (3) Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege." Uit enerzijds het bestaan van armoede en de omvang ervan, en anderzijds het 1<sup>e</sup> lid van dit artikel is slechts af te leiden hoe een regering invulling geeft aan zijn zorgplicht.

Een en ander zou, onder meer, gefinancierd kunnen worden uit: (1) afschaffing van de aftopping van de AOW-premie; (2) een extra toptariefschijf inkomstenbelasting.

## 6 Concluderende samenvatting

Er zijn voor Nederland vier gangbare armoedemaatstaven: drie 'absolute' en één 'relatieve' – alle betreffende het geëquivaliseerd besteedbare inkomen van huishoudens dan wel personen. Deze maatstaven stellen een inkomensgrens beneden welke er armoede vigeert, uitgedrukt in percentage van het totaal aantal huishoudens of personen.

De absolute maatstaven zijn: de 'lage inkomensgrens' van het CBS, de 'niet veel maar toereikend' budgetgrens van het SCP, en het 'wettelijk sociaal minimum' (2§1.)

De relatieve maatstaf is gebaseerd op 60% van het mediane inkomen [MI] (3§1).

Uit een kwantitatieve vergelijking van de maatstaven blijkt dat de genoemde absolute maatstaven dicht bij 50% van het mediane inkomen van huishoudens liggen en dat deze – vanuit het standpunt van de armoedegrens van 60% van het mediane inkomen – de armoede zeer aanzienlijk onderschatten (4§1, grafiek 9). In 2020 beliep het verschil tussen 50% en 60% MI 'slechts' € 2.900 per jaar (§3.1, grafiek 4), maar dit verschil meet een 7 procentpunt hogere armoede (in 2020 – grafiek 9; respectievelijk 8,3% en 15,3%). In 2020 lag de armoedemeting met de 60% MI maatstaf van de OECD 8,5 procentpunt hoger in vergelijking met de toen vrijwel gelijke CBS-maatstaf en het wettelijk sociaal minimum (betreft huishoudens). Omdat in 2020 de CBS- en SCP-metingen voor personen vrijwel gelijk zijn (§2.1, grafiek 2) is af te leiden dat er een ongeveer overeenkomstig verschil tussen de OECD- en SCP-meting is.

De relatieve maatstaf is gerelateerd aan het welvaartsniveau in een land. De absolute maatstaven, daarentegen, zijn slechts koopkracht-vast (CBS) of ongeveer koopkracht-vast (SCP). Beide combinerend, zouden de Nederlandse absolute maatstaven omgevormd moeten worden tot welvaartsvaste maatstaven: gerelateerd aan de mutatie van het gemiddelde inkomen (§5).

Nadeel van de relatieve maatstaf is dat deze – afhankelijk van het welvaartsniveau en de inkomensverdeling in een land – niet garandeert dat een huishouden van 60% MI kan rondkomen. In de huidige Nederlandse inkomensverhoudingen ligt de 60% MI-armoedegrens echter ver boven de CBS- en SCP-armoedegrenzen (grafiek 9 en §5).

### Bijlage. Frequentie van huishoudinkomens rond de 50% en 60% van het mediane inkomen (Nederland 2020)

Toelichting bij §3.2, punt 'Keuze van de MI armoedegrens kan de verandering van de gemeten armoede beïnvloeden'.

**Tabel 11** Frequentie van huishoudinkomens rond de 50% en 60% van het mediane inkomen (gestandaardiseerde besteedbare inkomens): Nederland 2020

<b>hoogte van mediaan inkomen</b>			
mediaan inkomen van huishoudens totaal		€ 28.600	
50% mediaan		€ 14.300	
60% mediaan		€ 17.160	
<b>inkomensklassen</b>	<b>aantal HH</b>	<b>klassen in % totaal</b>	<b>intervalsom in % totaal</b>
<b>50% MI met €6.000 interval</b>			
€10.000 – €12.000	84.000	1.1%	
€12.000 – €14.000	179.000	2.3%	
€14.000 – €16.000	368.000	4.7%	8.1%
<b>60% MI met €6.000 interval</b>			
€14.000 – €16.000	368.000	4.7%	
€16.000 – €18.000	425.000	5.4%	
€18.000 – €20.000	462.000	5.9%	16.0%

Databronnen: Eerste blok, regel 1: CBS *Statline*.<sup>51</sup> Tweede blok: CBS (2022).<sup>52</sup>

#### Auteur

Geert Reuten (reuten@uva.nl) doceerde van 1977-2011 economie aan de economische faculteit van de Universiteit van Amsterdam, waar hij nu een onbezoldigde aanstelling heeft als gastonderzoeker. Zijn publicaties zijn beschikbaar via <http://reuten.eu>. De auteur dankt Bastiaan van Apeldoorn, Lei Delsen, Herman van Gunsteren en twee anonieme TPE-referenten voor hun commentaar.

<sup>51</sup> <https://opendata.cbs.nl/statline/-/CBS/nl/dataset/83932NED/table?dl=67B9F>

<sup>52</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/inkomensverdeling>

## Referenties

- Atkinson, Anthony and Francois Bourguignon, 2001, Poverty and inclusion from a World perspective, in: Joseph Stiglitz and Pierre-Alain Muet (eds) *Governance, equity, and global markets*, 151-164, Oxford: Oxford University Press. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.203.2131&rep=rep1&type=pdf>
- Boarini, Romina and Marco Mira d'Ercole, 2006, Measures of material deprivation in OECD countries, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, no.37. [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/measures-of-material-deprivation-in-oecd-countries\\_866767270205](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/measures-of-material-deprivation-in-oecd-countries_866767270205)
- Caminada, Koen en Kees Goudswaard, 2020, De bestrijding van inkomensarmoede in de Europese Unie, *TPE digitaal*, vol. 14(3): 24-43. <https://www.tpedigitaal.nl/node/1498>
- Caminada, Koen, Jinxian Wang, Kees Goudswaard, Chen Wang, 2019, Relative income poverty rates and poverty alleviation via tax/benefit systems in 49 LIS-countries, 1967-2016', *LIS Working Paper Series* #761. <http://www.lisdatacenter.org/wps/liswps/761.pdf>
- CBS, 2021a, *Armoede en sociale uitsluiting 2021*. . <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2021/49/armoede-en-sociale-uitsluiting-2021>
- CBS, 2021b, Aanvullende onderzoeksbeschrijving inkomensstatistiek, §4.1 Inkomen van huishoudens; §4.4 Inkomen onder lage-inkomensgrens. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/diversen/2021/aanvullende-onderzoeksbeschrijving-inkomensstatistiek/4-inkomensbegrippen>
- CBS, 2022, Verdeling van gestandaardiseerd inkomen, 2020. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/inkomensverdeling>
- CBS, 2022b, CBS infoservice #8233282 (5 mei 2022).
- CBS *Statline*, diverse statistieken zoals aangegeven in de hoofdtekst.
- CPB, 2022, Stresstest kosten van levensonderhoud (juni 2022, auteurs René Schulenberg en Marrente Vlekke). <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Publicatie-Stresstest-kosten-van-levensonderhoud.pdf>
- CPB/SCP, 2020, *Kansrijk armoedebeleid*. <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/06/18/kansrijk-armoedebeleid>
- Decerf, Benoit, 2022, Absolute and relative poverty measurement: A survey, *World Bank Policy Research Working Paper* 1008. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37325/IDU00220e87405568049f40b4e405d19302f1978.pdf?sequence=1>
- Delsen, Lei, 2019, Armoede meten was, is en blijft arbitrair, maar zinvol, in: Ronald Tinnevelt (red.), *De verschillende gezichten van armoede*, 30-57, Nijmegen: Valkhof Pers. <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/204474/204474.pdf>
- De Schutter, Olivier, 2022, A human rights-based approach to measuring poverty, *CRIDHO Working Paper* 2022-2 (University of Louvain). [https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/WorkingPapers/CRIDHO-WP-2022-2\\_0.De%20Schutter\\_Measuring%20poverty.pdf](https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/WorkingPapers/CRIDHO-WP-2022-2_0.De%20Schutter_Measuring%20poverty.pdf)
- Donders, Jan en Flip de Kam, 2021, Complexe fiscale en sociale regels leiden tot drie sociale minima, *ESB*, vol. 107(4813): 404-407. <https://esb.nu/esb/20069394/complex-fiscale-en-sociale-regels-leiden-tot-drie-sociale-minima>
- Eurostat (n.d.), Glossary: Material deprivation. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Material\\_deprivation](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Material_deprivation)
- Förster, Michael and Marco Mira d'Ercole, 2005, Income distribution and poverty in OECD Countries in the second half of the 1990s, *OECD Social Employment and Migration Working Papers* 22, OECD Publishing. [https://www.uib.cat/depart/deaweb/webpersonal/amedeospadaro/workingpapers/bibliosecpub/Forster\\_MiradErcole\\_2005\\_OECD.pdf](https://www.uib.cat/depart/deaweb/webpersonal/amedeospadaro/workingpapers/bibliosecpub/Forster_MiradErcole_2005_OECD.pdf)

- Förster, Michael and Marco Mira d'Ercole, 2012, The OECD approach to measuring income distribution and poverty, in: Douglas J. Besharov and Kenneth A. Couch (eds), *Counting the poor: new thinking about European poverty measures and lessons for the United States*, York: Oxford University Press. [similar conference paper: [http://umdcipe.org/conferences/oecdumd/conf\\_papers/Papers/The\\_OECD\\_Approach\\_to\\_Measuring\\_Income\\_Distribution\\_and\\_Poverty.pdf](http://umdcipe.org/conferences/oecdumd/conf_papers/Papers/The_OECD_Approach_to_Measuring_Income_Distribution_and_Poverty.pdf)]
- Jolliffe, Dean and Espen Beer Prydz, 2017, Societal poverty; A relative and relevant measure, *World Bank Policy Research Working Paper* 8073. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26845/WPS8073.pdf?sequence=1>
- Ministerie SZW/C.J. Schouten 2022, Aanpak geldzorgen armoede en schulden, Kamerbrief 12-07-22. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/12/kamerbrief-aanpak-geldzorgen-armoede-en-schulden>
- Nederlands Jeugdinstituut, 2018, Opgroeien en opvoeden in armoede. [https://alliantiekinderarmoede.nl/media/uploads/file/Opgroeien-en-opvoeden-in-armoede%20\(1\).pdf](https://alliantiekinderarmoede.nl/media/uploads/file/Opgroeien-en-opvoeden-in-armoede%20(1).pdf)
- Nekkers, Geralt en Els Vogels, 2010, Armoede in de tijd, *TPE digitaal*, vol. 4(1): 87-107. [http://www.tpedigitaal.nl/sites/default/files/bestand/armoede\\_in\\_de\\_tijd.pdf](http://www.tpedigitaal.nl/sites/default/files/bestand/armoede_in_de_tijd.pdf)
- OECD.Stat, Income distribution database [Social protection and well-being | Social protection | Income distribution and poverty | Income distribution database | by measure.] <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>
- OECD, 2008, *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*, Paris: OECD. <https://www.oecd.org/els/soc/growingunequalincomedistributionandpovertyinoecdcountries.htm>
- OECD, 2009, Poverty rates and poverty gaps. [https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook-2009/poverty-rates-and-poverty-gaps\\_factbook-2009-100-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook-2009/poverty-rates-and-poverty-gaps_factbook-2009-100-en#page1)
- OECD, 2013, The OECD approach to measure and monitor income poverty across countries, paper for United Nations conference of European statisticians (auteurs Michael Förster, Horacio Levy, Marco Mira d'Ercole and Nicolas Ruiz). [https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.15/2013/WP\\_17\\_OECD\\_D\\_En.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.15/2013/WP_17_OECD_D_En.pdf)
- OECD, 2018, Poor children in rich countries: why we need policy action, *Policy brief on child well-being*. <https://www.oecd.org/social/family/Poor-children-in-rich-countries-Policy-brief-2018.pdf>
- Otten, Ferdy, Koos Arts, Koen Caminada en Kees Goudswaard, 2021, Lage inkomens en de kans op armoede, in: Koen Caminada, Egbert Jongen, Wim Bos, Marion van den Brakel en Ferdy Otten (red.), 2021, *Inkomen verdeeld, trends 1977-2019*, 83-107, Universiteit Leiden en CBS. [https://www.cbs.nl/-/media/pdf/2021/41/uvl\\_inkomens-verdeeld--def.pdf](https://www.cbs.nl/-/media/pdf/2021/41/uvl_inkomens-verdeeld--def.pdf)
- Reuten, Geert, 2019, *The unity of the capitalist economy and state*, Leiden/Boston: Brill. Open access via: <https://brill.com/view/title/38778>
- SCP, 2018, *De SCP-methode voor het meten van armoede; Herijking en revisie* (auteurs: Benedikt Gorderis, Bart van Hulst, Jean Marie Wildeboer Schut, Michiel Ras). <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2018/11/23/de-scp-methode-voor-het-meten-van-armoede>
- SCP, 2019, *Armoede in kaart 2019*. <https://www.scp.nl/publicaties/monitors/2019/09/03/armoede-in-kaart-2019>
- SCP, 2020, *De sociale staat van Nederland 2020*. <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/09/10/de-sociale-staat-van-nederland-2020>
- SCP, 2022, *Kennisnotitie Armoederamingen september 2022* (auteurs Jean Marie Wildeboer Schut en Stella Hoff). <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/09/20/kennisnotitie-armoederamingen-september-2022>
- Vrooman, Cok, 2009, *Rules of relief: Institutions of social security, and their impact*, Den Haag: SCP. [https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1111095/Proefschrift\\_JC\\_Vrooman\\_040909.pdf](https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1111095/Proefschrift_JC_Vrooman_040909.pdf)

Vrooman, Cok en Jean Marie Wildeboer Schut, 2013, Het karige bestaan: een kwart eeuw armoede in Nederland', *TPEdigitaal*, vol.7(1): 27-50. [http://www.tpedigitaal.nl/sites/default/files/bestand/het\\_karige\\_bestaan\\_een\\_kwart\\_eeuw\\_armoede\\_in\\_nederland.pdf](http://www.tpedigitaal.nl/sites/default/files/bestand/het_karige_bestaan_een_kwart_eeuw_armoede_in_nederland.pdf)