

Voor effectieve armoedebestrijding moet het CPB anders ramen

Het Centraal Planbureau (CPB) telt hoeveel mensen een inkomen onder de armoedegrens hebben, en raamt vervolgens hoe dit door economie en voorgenomen beleid verandert. Deze armoedecijfers werken echter ondoelmatig beleid in de hand. Het kan beter.

IN HET KORT

- Een goede armoederaming is gebaseerd op hoe arm mensen zijn, en niet op het aantal mensen onder de armoedegrens.
- De door het CPB gehanteerde rekenmethode leidt tot beleid dat zich richt op mensen *nét* onder de armoedegrens.
- Armoede neemt volgens het CPB – paradoxaal genoeg – niet af als de allerarmsten meer verdienen.

TIJN CROON

Promovendus aan de
TU Delft

Armoedebestrijding staat hoog op de politieke agenda. Premier Rutte zei koste wat kost te willen voorkomen dat het aantal mensen in armoede toeneemt (NOS, 2023), terwijl zijn inmiddels demissionaire kabinet in de aanloop naar Prinsjesdag aankondigde om nog twee miljard extra te willen uittrekken voor het verhogen van de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget (BNR, 2023). Ook in de aanstaande verkiezingscampagne zal bestaanszekerheid een cruciaal thema worden, zo lijken de onlangs gepresenteerde grondbeginselen van Pieter Omtzigt's NSC en de eerste toespraken en mediaoptredens van GroenLinks/PvdA-lijsttrekker Frans Timmermans te suggereren.

Deze aandacht voor armoede is terecht. Hulpverleners luiden al jaren de noodklok dat lage inkomensgroepen, waaronder niet alleen uitkeringsgerechtigden maar ook 'werkende armen', veel moeite hebben om rond te komen. Daarop werd minister Schouten twee jaar geleden aangesteld om het Nederlandse armoedebeleid te hervormen, en ging zij voortvarend te werk met het terugbrengen van maatwerk en compassie in het sociale stelsel.

Een grote rol van betekenis is tegenwoordig weggelegd voor de armoedecijfers van het Centraal Planbureau (CPB), die sinds afgelopen jaar in de *Macro Economische Verkenning* worden opgenomen. Toen de armoede volgens de in augustus gepubliceerde raming van het CPB (2023)

bleek op te lopen – er werd een toename van het aantal Nederlanders in armoede van 825.000 naar 990.000 voorspeld – was dit voorpaginanieuws en ontstond direct de eerdergenoemde onrust in het demissionaire kabinet.

De cijfers vormen ook de basis voor discussies over mogelijke oplossingsrichtingen. In juni publiceerde het CPB een analyse van diverse maatregelen, waarbij de impact op armoede werd afgewogen tegen bijbehorende kosten en mogelijke effecten op het arbeidsaanbod (Van Elk et al., 2023). Deze analyse vormde een cruciale bouwsteen voor de in het Catshuis gevoerde discussies. En ook in de doorrekening van verkiezingsprogramma's houdt het CPB dit jaar voor het eerst rekening met de impact van voorgesteld beleid op armoedecijfers, naast de gebruikelijke koopkrachtplaatjes. Het politieke gewicht van de armoedecijfers van het CPB is dus groot.

Helaas werken de armoedecijfers van het CPB ondoelmatig beleid in de hand, zo laat ik zien in dit artikel. De nauwe blik op personen (of huishoudens, of zelfs kinderen) rondom de armoedegrens vertroebelt namelijk het overzicht en kan zelfs tot perverse beleidspraktijken leiden.

Rekenmethode is simplistisch en achterhaald

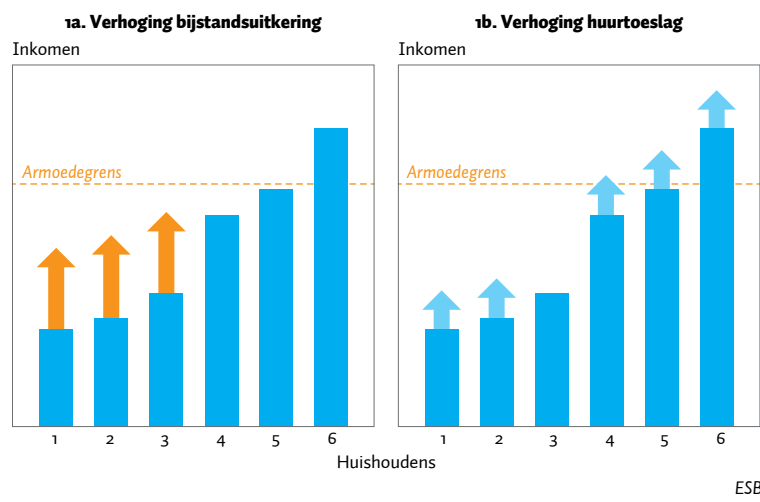
Het CPB beschouwt iemand als arm wanneer het netto besteedbaar inkomen (inclusief eventuele uitkeringen en toeslagen, en na aftrek van belastingen en premies) onder de armoedegrens uitkomt (Deinum en Griffioen, 2022). De armoedegrens ligt voor 2024 op 1.573 euro per maand voor een eenpersoonshuishouden. Vervolgens definieert het CPB op landelijk niveau armoede als de ratio tussen het aantal personen in huishoudens met een inkomen onder de armoedegrens en het totale aantal personen. Kinderarmoede is dan simpelweg het aantal kinderen (jonger dan achttien jaar) in arme huishoudens gedeeld door het totale aantal kinderen.

Deze door het CPB gehanteerde methode staat bekend als de *'headcount approach'* ofwel 'hoofdelijke telling', en wordt al een halve eeuw bekritiseerd in de literatuur. In 1976 redeneerde de latere Nobelprijswinnaar Amartya Sen al dat deze methode geen inzicht biedt in de verdeling van inkomens onder de armoedegrens. Zo maakt deze methode geen onderscheid tussen een huishouden dat jaarlijks een paar tientjes tekort komt voor een 'toereikend' budget, en een huishouden dat vanwege grote financiële zorgen niet fatsoenlijk kan rondkomen.



Theoretisch effect op armoede van maatregel

FIGUUR 1



Mogelijke perverse prikkels

Zo'n hoofdelijke telling kan leiden tot perverse prikkels in de beleidsvorming. Zeker als verschillende maatregelen naast elkaar op tafel liggen, is de neiging groot om eerst naar cijfermatige uitkomsten te kijken. Maar dan moet de afname in armoede, zoals geraamd door het CPB, wel een goede weergave zijn van de daadwerkelijke afname in armoede.

Het voorbeeld in figuur 1 illustreert dat de methode van hoofdelijke telling die het CPB hanteert, geen goede weergave geeft, en dat dit gevolgen heeft voor het armoedebeleid. In de figuur wordt de impact van een verhoogde bijstandsuitkering op het inkomen en dus de armoede van zes denkbeeldige huishoudens (figuur 1a) vergeleken met die

van een verhoogde huurtoeslag (figuur 1b). De drie armste huishoudens profiteren van de verhoging van de bijstandsuitkering, maar omdat hun inkomen na de beleidsingreep niet boven de armoedegrens uitkomt, neemt de armoede volgens de hoofdelijke telling niet af door de bijstandsuitkering te verhogen. Sterker nog: een dergelijke welvaarts-overdracht zou in een evaluatie op basis van deze methode als een verspilling van overheidsmiddelen kunnen worden bestempeld. En dit terwijl die armste huishoudens van Nederland minder arm zijn geworden. Toch lijkt het verhogen van de huurtoeslag effectiever: omdat hierdoor het inkomen van twee huishoudens boven de armoedegrens uitkomt, neemt de armoede volgens de hoofdelijke telling door het verhogen van de huurtoeslag wel af. Het geld is in feite echter minder effectief besteed: ook het huishouden dat al boven de armoedegrens uitkwam, profiteert immers van de hogere huurtoeslag.

Wie op basis van de methode van hoofdelijke telling beleid maakt, prefereert dus het verhogen van de huurtoeslag boven het verhogen van de bijstand. Dit voorbeeld is niet toevallig gekozen. Het door het inmiddels demissionaire kabinet aangekondigde plan om armoede te bestrijden, zet in op het verhogen van de huurtoeslag, niet van de bijstand (BNR, 2023). Dat is in lijn met de analyse van het CPB, die concludeerde dat het verhogen van de huurtoeslag de meest kosteneffectieve maatregel was om het aantal personen in armoede te verminderen (Van Elk et al., 2023). Een overheidsinvestering van ongeveer anderhalf miljard zou dat aantal met 1 procent doen afnemen, terwijl de afname in armoede slechts 0,7 procent zou zijn wanneer het geld zou worden aangewend voor verhoging van de bijstandsuitkering. Zeker in combinatie met de berekende

effecten op het arbeidsaanbod, kan dit verschil doorslaggevend zijn geweest voor politici, terwijl het verhogen van de bijstandsuitkering dus mogelijk effectiever was geweest.

Gebruik de armoedekloof

Door te kiezen voor een hoofdelijke telling ontstaat er dus een impliciete voorkeur voor beleidsmaatregelen die inkomens net onder de armoedegrens verhogen in plaats van maatregelen die de diepgewortelde oorzaken van armoede aan de onderkant van de inkomensladder aanpakken.

Deze bias richting inkomens net onder de armoedegrens kan voorkomen worden door het CPB-armoedecijfer te baseren op een berekening van de armoedekloof. De armoedekloof geeft aan hoeveel geld huishoudens in Nederland tekortkomen ten opzichte van de armoedegrens. Het is het bedrag dat nodig is om alle Nederlandse huishoudens in een bepaald jaar uit de armoede te tillen. De armoedekloof voor een enkel huishouden onder de armoedegrens is:

$$\text{Armoedekloof}_i = \text{armoedegrens}_i - \text{inkomen}_i$$

En de Nederlandse armoedekloof is simpelweg de som van de armoedekloven van alle huishoudens in Nederland.

Door de armoedekloof te gebruiken als sturingscijfer worden inkomensverbeteringen van de allerarmsten meegenomen, ook als zij wel profijt hebben van de maatregel, maar nog onder de armoedegrens blijven. In het voorbeeld van figuur 1 verkleint iedere euro verhoging van de bijstand de armoedekloof, terwijl er bij zo'n verhoging van de huurtoeslag ook geld terechtkomt bij niet-arme huishoudens.

Mogelijke uitbreidingen

Desgewenst kan de armoedekloof ook anders worden gedefinieerd. Zo is het mogelijk om binnen de armoedekloof meer gewicht te geven aan extreme armoede. Foster et al. (1984) ontwikkelden hiervoor een overkoepelende index:

$$\text{Armoede} = \frac{1}{\text{aantal huishoudens}} \sum_i \left(\frac{\text{armoedekloof}_i}{\text{armoedegrens}_i} \right)^\alpha$$

waarbij α een parameter is die een impliciete sociale welvaartsfunctie van de gestandaardiseerde armoedekloof definieert. Bij $\alpha = 1$ worden alle armoedekloven evenredig meegewogen, maar een hogere waarde dicht meer gewicht toe aan de grootste armoedekloven. Hoe hoger deze waarde, hoe meer de statistiek zich vanuit het rawlsiaanse maximin-principe uitsluitend baseert op de 'armste arme' huishoudens.

Daarnaast is er de optie om aan armoedekloven van bepaalde subgroepen een hogere waarde toe te kennen dan aan die van anderen. Bijvoorbeeld omdat de literatuur aantoonde dat deze kwetsbaarder zijn, of omdat de politiek zich heeft gecommitteerd aan een urgente afname van armoede onder een specifieke groep. In het huidige coalitieakkoord staat bijvoorbeeld dat kinderarmoede moet zijn gehalveerd in 2025. Om recht te doen aan die ambitie, kan een hogere α voor kinderen een afname van armoede onder deze groep

zwaarder laten wegen in het ontwerpen en evalueren van beleid.

Nader onderzoek zou gebruik kunnen maken van de armoedekloof om armoedepatronen te analyseren en op zoek te gaan naar verklarende variabelen, zoals al jarenlang goed gebruik is binnen de ontwikkelingseconomie (Foster et al., 2010).

Coalitieakkoord te letterlijk genomen

De huidige berekeningsmethode in de *Macro Economische Verkenningen* is een letterlijke interpretatie van het coalitieakkoord. In het coalitieakkoord hebben de partijen specifieke armoededoelstellingen opgenomen: het aantal kinderen in armoede per 2025 halveren (ten opzichte van 2015), en het aantal mensen in armoede per 2030 halveren (ten opzichte van 2015).

Toch zou het CPB er verstandig aan doen de focus in doorrekeningen te verleggen naar de armoedekloof. De armoedekloof biedt een completer beeld van armoede en inzicht in de effecten van beleid op de allerarmste huishoudens. Het CPB stelt in zijn methodedocument dat armoede-intensiteit (lees: de armoedekloof) in sommige gevallen een zinvolle aanvulling bij de doorrekeningen zou kunnen vormen. Mijn artikel onderbouwt echter dat de armoedekloof geen *nice-to-have* maar een *must-have* is om gerichte maatregelen vorm te geven en de afruil tussen minima- en arbeidsmarktbeleid in kaart te brengen. Ook het SCP (2022) hamerde al in 2022 op het belang van armoede-intensiteit. Natuurlijk zijn voor deze statistiek goede microdata nodig, maar die zijn ruimschoots voorhanden bij het Centraal Bureau voor de Statistiek.

De armoedekloof als sturingscijfer gebruiken zou ook aansluiten bij de adviezen uit het rapport *Een zeker bestaan* van de Commissie sociaal minimum (2023). De in het rapport genoemde inkomstekorten voor verschillende huishoudens, van 483 euro per maand voor een gezin met drie kinderen in de bijstand tot 94 euro voor een alleenstaande, kunnen in feite gezien worden als armoedekloven ten opzichte van een verhoogd sociaal minimum. Een verbeterde methodiek van het CPB kan waardevolle inzichten voor het volgende kabinet opleveren over welke maatregelen het meest effectief en doelmatig zijn om deze armoedekloven weg te werken.

Literatuur

- BNR (2023) *Kabinet trekt 2 miljard uit voor armoede*. BNR Nieuwsbericht, 30 augustus.
- Commissie sociaal minimum (2023) *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*. Rapport I, 30 juni.
- CPB (2023) *Concept Macro Economische Verkenning 2024*. CPB Raming, augustus.
- Deinum, I. en E. Griffioen (2022) *Ramingsmethodiek armoederaming*. CPB Publicatie, december.
- Elk, R. van, E. Griffioen, M. Verberk en F. Weyzig (2023) *Doorrekening beleidsopties voor terugdringen armoede*. CPB Publicatie, juni.
- Foster, J., J. Greer en E. Thorbecke (1984) A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, 52(3), 761–766.
- Foster, J., J. Greer en E. Thorbecke (2010) The Foster–Greer–Thorbecke (FGT) poverty measures: 25 years later. *The Journal of Economic Inequality*, 8, 491–524.
- NOS (2023) *Rutte: voorkomen dat aantal mensen in armoede toeneemt*. NOS Nieuws, 18 augustus.
- SCP (2022) *Armoede ramingen september 2022*. SCP Kennisnotitie, 20 september.
- Sen, A. (1976) Poverty: An ordinal approach to measurement. *Econometrica*, 44(2), 219–231.