

De evolutie van de armoede bij ouderen nader bekeken

Augustus 2013

Karel Van den Bosch, kvdb@plan.be

Greet De Vil, gdv@plan.be

Federaal Planbureau

Het Federaal Planbureau (FPB) is een instelling van openbaar nut.

Het FPB voert beleidsrelevant onderzoek uit op economisch, sociaal-economisch vlak en op het vlak van leefmilieu. Hiertoe verzamelt en analyseert het FPB gegevens, onderzoekt het aanneembare toekomstscenario's, identificeert het alternatieven, beoordeelt het de gevolgen van beleidsbeslissingen en formuleert het voorstellen.

Het stelt zijn wetenschappelijke expertise onder meer ter beschikking van de regering, het Parlement, de sociale gesprekspartners, nationale en internationale instellingen. Het FPB zorgt voor een ruime verspreiding van zijn werkzaamheden. De resultaten van zijn onderzoek worden ter kennis gebracht van de gemeenschap en dragen zo bij tot het democratisch debat.

Het Federaal Planbureau is EMAS en Ecodynamische Onderneming (drie sterren) gecertificeerd voor zijn milieubeheer.

url: <http://www.plan.be>

e-mail: contact@plan.be

Publicaties

Terugkerende publicaties:

Vooruitzichten

De "Short Term Update"

Planning Papers (laatste nummer):

Het doel van de "Planning Papers" is de analyse- en onderzoekswerkzaamheden van het Federaal Planbureau te verspreiden.

113 Langetermijnvisies inzake duurzame ontwikkeling. Begrippen, toepassingen en uitwerking
Task Force Duurzame Ontwikkeling - Maart 2013

Working Papers (laatste nummer):

5-13 Does Offshoring Contribute to Reducing Air Emissions? Evidence from Belgian Manufacturing
Bernhard Michel - Mei 2013

Overname wordt toegestaan, behalve voor handelsdoeleinden, mits bronvermelding.

Verantwoordelijke uitgever: Henri Bogaert

Wettelijk Depot: D/2013/7433/18

Federaal Planbureau

Kunstlaan 47-49, 1000 Brussel

tel.: +32-2-5077311

fax: +32-2-5077373

e-mail: contact@plan.be

<http://www.plan.be>

De evolutie van de armoede bij ouderen nader bekeken

Augustus 2013

Karel Van den Bosch, kvdb@plan.be; Greet De Vil, gdv@plan.be

Abstract – De afgelopen jaren, en in het bijzonder de periode 2005-2009, worden gekenmerkt door reële herwaarderingen van de bijstand voor ouderen (inkomensgarantie voor ouderen, IGO). Tegelijk is in de periode 2003 tot 2010 het percentage ouderen dat in risico van armoede leeft geëvolueerd van 21% in 2003, via een maximum van 23% in 2005, tot 20% in 2010. Per saldo is gedurende de gehele periode 2003-2010 het armoederisico dus nauwelijks gedaald. Wel stellen we bij de ouderen een daling vast van de armoedekloof. Deze working paper behandelt de vraag waarom de substantiële maatregelen ter bestrijding van armoede bij ouderen niet tot een grotere daling van het armoederisico hebben geleid. Slaagt de minimuminkomenbescherming er niet of onvoldoende in om het inkomen van de armste ouderen op te krikken? Of is er iets mis met de gebruikte indicator van armoede bij ouderen, of met de achterliggende gegevens?

Abstract - Ces dernières années, et en particulier durant la période 2005-2009, le montant de la garantie de revenu aux personnes âgées (la GRAPA, l'assistance sociale aux personnes âgées) a été revalorisée en termes réels. Parallèlement, entre 2003 et 2010, le pourcentage de personnes âgées en situation de risque de pauvreté est passé de 21 % à 20,2 %, en passant par un maximum de 23 % en 2005. Dans l'ensemble, le risque de pauvreté n'a donc diminué que très légèrement pendant la période 2003-2010. Nous observons cependant une baisse de l'intensité de la pauvreté des personnes âgées. Ce working paper a pour objectif de comprendre pourquoi les mesures très significatives visant à combattre la pauvreté chez les personnes âgées n'ont pas mené à une baisse plus importante de celle-ci. Le revenu des personnes âgées les plus pauvres est-il insuffisamment soutenu par les minima sociaux? Ou l'indicateur de la pauvreté utilisé et /ou les données sous-jacentes présentent-ils des faiblesses?

Jel Classification - I32, I38

Keywords - Armoede, Sociale bijstand, Ouderen

Acknowledgements - De auteurs danken Gijs Dekkers, Raphael Desmet, Jean-Maurice Frère (FPB) en Rudi Van Dam (FOD Sociale zekerheid) voor nuttige opmerkingen bij een eerdere versie van deze working paper.

Inhoudstafel

1. Inleiding	7
2. Evolutie van het niveau van de IGO en van het aantal en de samenstelling van de ontvangers	9
2.1. Evolutie van het niveau van de IGO-bedragen	9
2.2. Evolutie van het aantal ontvangers van de IGO	11
3. Evolutie van het risico op armoede bij 65+ers	15
3.1. Evolutie van het risico op armoede volgens verschillende maatstaven	15
3.2. Evolutie van de armoedelijn als functie van de inkomens bij de gehele bevolking	16
3.3. Evolutie van het risico op armoede naargelang gezinstype en andere kenmerken	19
4. Evolutie van de inkomens van 65+ers beneden en rond de armoedelijn	23
5. Waarom hebben ouderen in de EU-SILC een inkomen beneden het niveau van de IGO?.....	26
5.1. Inleiding	26
5.2. Samenwonen met personen jonger dan 65 jaar	27
5.3. Verschillen tussen de inkomensconcepten van EU-SILC en IGO	27
5.4. Onnauwkeurige inkomensmeting	32
5.5. Deprivatie	34
6. Conclusies	36

Lijst van tabellen

Tabel 1	Armoederisico onder ouderen (65+) naargelang leeftijd, geslacht en woonstatuut (50% armoedegrens)	22
Tabel 2	Ouderen (65+) naar inkomenscategorie zonder en met het voor de IGO in aanmerking genomen deel van roerend kapitaal	31
Tabel 3	Ouderen (65+) naar inkomenscategorie voor en na aftrek van transfers en teruggave of bijbetaling belastingen	31
Tabel 4	Ouderen (65+) naar inkomenscategorie voor en na bijtelling kadastraal inkomen (volgens de reglementering van de IGO)	31
Tabel 5	Ouderen (65+) naar inkomenscategorie voor en na drie aanpassingen	32
Tabel 6	Vergelijking van pensioen in vorige maand en het maandelijks pensioen tijdens het vorige jaar bij ouderen (65+) naar inkomenscategorie	33
Tabel 7	Mate van afronding van het opgegeven pensioenbedrag (rustpensioen) bij ouderen (65+) naar inkomenscategorie	33

Tabel 8	Percentage in deprivatie bij ouderen naargelang inkomenscategorie	35
Tabel 9	Percentage dat (zeer) moeilijk rondkomt bij ouderen naargelang inkomenscategorie.....	35

Lijst van figuren

Figuur 1	Evolutie van het niveau van de maximale bedragen van de Inkomensgarantie voor Ouderen 2003-2012	9
Figuur 2	Evolutie van de koopkracht van minimumpensioenen na een volledige loopbaan en van IGO ..	10
Figuur 3	Evolutie van de gemiddelde en maximale IGO-bedragen 2003-2012	11
Figuur 4	Evolutie van de aantallen ontvangers van de IGO en het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB), 2002-2012	12
Figuur 5	Samenstelling van de groep ontvangers van de IGO, naargelang leeftijd en naargelang geslacht en ontvangst van het basisbedrag (samenwonend) of het verhoogd basisbedrag (niet samenwonend).....	12
Figuur 6	Aandeel IGO-gerechtigden dat IGO cumuleert met pensioen - naar categorie	13
Figuur 7	Samenstelling van de IGO-ontvangers die cumuleren met een wettelijk pensioen - naar pensioen	13
Figuur 8	Evolutie van risico op armoede bij personen van 65 jaar en ouder, op basis van verschillende armoedegrenzen, 2003-2010.....	16
Figuur 9	Evolutie van het mediane equivalente inkomen, bij de bevolking als geheel, ouderen en personen beneden 65 jaar, 2003-2010	16
Figuur 10	Vergelijking van inkomensevoluties in EU-SILC met externe reeksen	18
Figuur 11	Samenstelling van de groep ouderen naar type huishouden, België 2003-2010	20
Figuur 12	Evolutie van het risico op armoede bij ouderen volgens verschillende maatstaven, naargelang enkele types van huishouden	21
Figuur 13	Verdeling van inkomens bij alleenstaanden van 65 jaar of ouder, 2003-2010	23
Figuur 14	Verdeling van inkomens bij koppels van 65 jaar of ouder, 2003-2010	24
Figuur 15	Verdeling van inkomens als percentage van de armoedelijn bij alleenstaanden van 65 jaar of ouder, 2003-2010	25
Figuur 16	Verdeling van inkomens als percentage van de armoedelijn bij koppels van 65 jaar of ouder, 2003-2010	25
Figuur 17	Ouderen (65+) naargelang inkomenscategorie (verhouding inkomen tot armoedelijn en IGO), per inkomensjaar	29
Figuur 18	Ouderen (65+) naar inkomenscategorie en woonstatuut	29
Figuur 19	De inkomsten uit vermogen per jaar, en het gebruik van financiële beleggingsvormen van ouderen (65+), per inkomenscategorie.....	30

Synthese

In de afgelopen jaren is de minimuminkomenbescherming voor ouderen sterk verbeterd. De inkomensgarantie voor ouderen (bijstand voor ouderen of IGO) is merkkelijk toegenomen over de periode 2000-2012 (met 36% in reële termen of een gemiddelde jaarlijkse groei van 2,6% bovenop de prijzen). In het bijzonder de periode 2005-2009 wordt gekenmerkt door reële herwaarderingen van de IGO met de belangrijkste aanpassing in december 2006 toen de IGO met bijna 14% werd verhoogd. Tegelijk is in de periode 2003 tot 2010 het percentage ouderen dat in risico van armoede leeft geëvolueerd van 21% in 2003, via een maximum van 23% in 2005, tot 20% in 2010. Per saldo is gedurende de gehele periode 2003-2010 het risico van armoede dus nauwelijks gedaald. Wel stellen we bij de ouderen een daling vast van de armoedekloof.

Deze working paper behandelt de vraag waarom de substantiële maatregelen ter bestrijding van armoede bij ouderen niet tot een grotere daling van hun armoederisico hebben geleid. Slaagt de minimuminkomenbescherming er niet of onvoldoende in om het inkomen van de armste ouderen op te krikken? Of is er iets mis met de gebruikte indicator van armoede bij ouderen, of met de achterliggende gegevens? We focussen hierbij op de IGO, omdat deze bedoeld is een algemeen inkomensvangnet voor alle ouderen te zijn, en analyseren de periode 2003-2010, omdat de EU-SILC gegevens alleen voor die periode beschikbaar zijn.

De genoemde verhogingen van de IGO-bedragen hebben ervoor gezorgd dat in de beschouwde periode het niveau van de bijstand voor ouderen aanzienlijk dichterbij de armoedelijijn is komen liggen, al is de kloof nooit volledig gedicht. Vanwege de lagere equivalentiefactor voor koppels in de IGO, vergeleken met de armoededrempel, is de kloof groter voor koppels dan voor alleenstaanden. De sterke verhoging van het niveau van de IGO op 1 december 2006 heeft pas met vertraging tot een toename van het gebruik geleid. Na een periode van stabiliteit van 2002 tot 2006 is tussen 2007 en 2010 het aantal personen dat de IGO geniet geleidelijk toegenomen van 70 400 tot 93 000. We zien echter geen belangrijke verschuiving in het profiel van de ontvangers van de IGO qua leeftijd, geslacht en of het basisbedrag of verhoogde basisbedrag wordt ontvangen.

Een analyse met meerdere armoedemaatstaven laat zien dat de daling van het risico op armoede alleen significant is tussen 2005 en 2010 en bij toepassing van een armoededrempel van 50% van het mediane equivalente inkomen. In het jaar 2005 bereikte het risico op armoede onder ouderen echter een piek. Voor de gehele periode 2003 en 2010, en vooral voor de andere armoedemaatstaven, observeren we geen statistisch significante daling van het risico op armoede. Nadere inspectie van de evolutie van de armoededrempel als functie van de inkomensontwikkelingen bij de gehele populatie, inclusief de bevolking beneden 65 jaar, bracht een aantal problemen aan het licht, die verder onderzoek behoeven. Sommige bewegingen in het risico op armoede van ouderen zijn mogelijk het resultaat van evoluties in EU-SILC gegevens die niet overeenkomen met de realiteit.

Uitsplitsing van het risico op armoede naargelang gezinstype toonde aan dat alleenstaande ouderen in 2010 wel een significant lager risico op armoede liepen dan in 2003. Een grafische analyse bracht aan het licht dat tussen 2007 en 2008 de inkomens van alleenstaande 65+ers beneden de armoedelijijn

duidelijk dicht bij de armoedelijn zijn komen liggen, resulterend in een toenemende concentratie van inkomens rond en juist boven de armoedelijn. Bij koppels tekenen deze verschuivingen zich niet, of veel minder duidelijk af.

Een belangrijke groep ouderen in EU-SILC heeft een gemeten inkomen dat lager ligt dan het niveau van de IGO. Tegelijk met de verhoging van de IGO op het einde van 2006 is deze groep toegenomen van 4-5% van alle ouderen tot 8-9% in de periode 2007-2010. Dit is wellicht één belangrijke reden voor de bevinding dat het risico op armoede bij ouderen niet of nauwelijks is afgenomen.

Globaal zijn er vier mogelijke redenen zijn waarom het totaal beschikbaar inkomen van ouderen lager kan zijn dan het niveau van de IGO. Ten eerste woont een klein aantal ouderen samen met personen jonger dan 65 jaar, die omwille van de leeftijdsvoorwaarde van minstens 65 jaar geen recht hebben op de IGO, hoewel hun gezamenlijk beschikbaar inkomen kleiner is dan de IGO. Deze omstandigheid betreft echter slechts 0,5-1% van alle ouderen. Ten tweede zijn de inkomensconcepten niet volledig dezelfde. Niet alle bestaansmiddelen waarmee rekening wordt gehouden bij de berekening van de IGO zijn opgenomen in het beschikbaar inkomen volgens EU-SILC. Hierbij is vooral het kadastraal inkomen belangrijk. We zien dat binnen de groep ouderen met een EU-SILC inkomen beneden het niveau van de IGO bijna één op vijf een inkomen boven de IGO zou hebben, na bijtelling van het kadastraal inkomen. Er zijn daarnaast indicaties dat een klein aantal (< 10%) van de groep ouderen met een inkomen beneden de IGO een aanzienlijk financieel vermogen heeft. Anderzijds worden in de EU-SILC twee typen afdrachten in rekening gebracht, die geen rol spelen bij de toekenning van de IGO, namelijk transfers tussen huishoudens en bijbetalingen aan belastingen. We vinden dat ongeveer 15% van de ouderen met een inkomen beneden de IGO in die categorie is beland vanwege deze afdrachten. Ten derde is het mogelijk dat respondenten in de EU-SILC vergissingen maken bij het beantwoorden van de inkomensvragen. De beschikbare gegevens duiden erop dat dit een rol kan spelen bij een beperkte minderheid van de ouderen.

Een vierde reden is dat ouderen die wel in aanmerking zouden komen, de IGO niet aanvragen. Het automatische onderzoek van het recht op de IGO dat voor bepaalde categorieën van ouderen geschiedt (mits toestemming van de betrokkene), zou dit probleem moeten verminderen. Daar de andere identificeerbare oorzaken lang niet alle observaties van een oudere met een inkomen beneden de IGO kunnen verklaren, blijft non-take up van de IGO wellicht een belangrijk fenomeen. De ouderen met een inkomen beneden het niveau van de IGO blijken veel vaker dan hun leeftijdsgenoten in deprivatie te leven en moeilijk rond te komen. Het contrast is sterker als het inkomensconcept wordt aangepast aan een ruimere omschrijving conform de bestaansmiddelen in toekenningsregels van de IGO (namelijk, rekening houdend met kadastraal inkomen en financieel vermogen en zonder aftrek van transferten en bijbetaling aan belastingen).

De belangrijkste conclusies van deze working paper zijn de volgende:

- Ondanks de sterke verbetering van de minimuminkomenbescherming voor ouderen gedurende het afgelopen decennium, is er geen duidelijke daling van het risico op armoede bij de populatie van ouderen als geheel gedurende de periode 2003-2010. Alleen voor alleenstaanden is dit risico significant gedaald, een daling die lijkt verband te houden met de sterke verhoging van de IGO.

- Een belangrijke groep ouderen in EU-SILC heeft een gemeten inkomen dat lager ligt dan het niveau van de IGO. Voor een deel kan dit toegeschreven worden aan de verschillende inkomensconcepten van de IGO en EU-SILC. Met name het feit dat het kadastraal inkomen gedeeltelijk wordt meegerekend bij de bestaansmiddelen­toets voor de toekenning van de IGO speelt een rol. Non-take up van de IGO blijft wellicht een belangrijk fenomeen, ondanks het automatische onderzoek van het recht op de IGO dat voor bepaalde categorieën van ouderen geschiedt.

Synthèse

Au cours des dernières années, les instruments légaux de lutte contre la pauvreté des personnes âgées se sont grandement améliorés. La garantie de revenus aux personnes âgées (la GRAPA ou l'assistance sociale aux personnes âgées) a nettement augmenté sur la période 2000-2012 (36 % en termes réels, soit un taux de croissance annuel moyen de 2,6 % au-delà de la croissance des prix). La période 2005-2009 en particulier est caractérisée par une revalorisation réelle de la GRAPA dont le relèvement le plus important est intervenu en décembre 2006 avec une augmentation de près de 14 %. Parallèlement, entre 2003 et 2010, le pourcentage de personnes âgées en situation de risque de pauvreté est passé de 21 % à 20,2 %, en passant par un maximum de 23,2 % en 2005. Dans l'ensemble, le risque de pauvreté n'a donc diminué que très légèrement pendant la période 2003-2010. Nous observons néanmoins une baisse de l'intensité de la pauvreté des personnes âgées.

L'analyse présentée dans ce working paper s'efforce d'expliquer la modestie de l'impact sur le risque de pauvreté des personnes âgées des mesures pourtant très significatives prises en vue de réduire celui-ci. Le revenu des personnes âgées les plus pauvres est-il insuffisamment soutenu par les minima sociaux? Ou l'indicateur de la pauvreté utilisé et/ou les données sous-jacentes présentent-ils des faiblesses? Etant donné son rôle de filet de sécurité général pour l'ensemble des personnes âgées, nous ciblons notre analyse sur l'évolution de la GRAPA de 2003 à 2010, période pour laquelle les données EU-SILC sont disponibles.

Les augmentations du montant de la GRAPA dans la période sous revue ont conduit à rapprocher fortement le niveau de l'assistance sociale aux personnes âgées du seuil de pauvreté, sans jamais combler entièrement l'écart existant. En raison du facteur d'équivalence pour les couples, qui est plus faible dans la détermination du montant de la GRAPA que dans le calcul du seuil de pauvreté, l'écart est plus élevé pour les couples que pour les isolés. La forte augmentation du niveau de la GRAPA appliquée à partir du 1er décembre 2006 a conduit à une augmentation du nombre de bénéficiaires qui n'est intervenu que tardivement : le nombre de bénéficiaires de la GRAPA a progressivement augmenté de 70 400 à 93 000 entre 2007 et 2010, alors que la période 2002-2006 avait été marquée par la stabilité. De plus, nous ne voyons pas de changement important dans le profil des bénéficiaires de la GRAPA en termes d'âge, de sexe ou en ce qui concerne la répartition entre les bénéficiaires du montant de base et les bénéficiaires du montant de base majoré.

Une analyse portant sur plusieurs indicateurs de la pauvreté montre que la diminution du risque de pauvreté n'est significative que pour la période 2005- 2010 et pour un seuil de pauvreté défini à 50 % du revenu équivalent médian. Toutefois c'est en 2005 que le risque de pauvreté chez les personnes âgées atteint son maximum ; pour l'ensemble de la période 2003-2010, et surtout pour les autres indicateurs de la pauvreté, on n'observe pas de diminution statistiquement significative du risque de pauvreté. Une étude minutieuse de l'évolution du seuil de pauvreté en fonction de l'évolution des revenus de l'ensemble de la population, donc en ce compris la population âgée de moins de 65 ans, a permis de mettre en évidence une série de problèmes qui nécessitent une analyse plus approfondie. Certaines variations du risque de pauvreté des personnes âgées peuvent découler de fluctuations des données de l'UE-SILC qui ne correspondent pas à la réalité.

L'analyse du risque de pauvreté selon le type de ménage a montré que les personnes âgées vivant seules en 2010 ont un risque de pauvreté significativement plus faible qu'en 2003. Une analyse graphique révèle que les revenus des personnes isolées de plus de 65 ans vivant en dessous du seuil de pauvreté se situent, depuis les années 2007-2008, nettement plus près du seuil de pauvreté, entraînant une augmentation de la concentration des revenus autour et juste au-dessus du seuil de pauvreté. Pour les couples, ces changements n'apparaissent pas ou beaucoup moins clairement.

Le revenu d'un groupe important de personnes âgées, d'après les données de l'UE-SILC, serait inférieur au niveau de la GRAPA. Concomitamment au relèvement du montant de la GRAPA intervenu à la fin de l'année 2006, on constate une augmentation de la taille de ce groupe, qui passe de 4-5 % à 8-9 % de l'ensemble de la population âgée de 65 et plus sur la période 2007-2010. Cette évolution explique probablement en grande partie la quasi stagnation du risque de pauvreté des personnes âgées.

Il y a globalement quatre raisons possibles pour lesquelles le revenu disponible total d'une personne âgée peut être inférieur au niveau de la GRAPA. Tout d'abord, un petit nombre de personnes âgées cohabitent avec des personnes de moins de 65 ans qui, en raison de la condition d'âge, ne peuvent prétendre à la GRAPA bien que le revenu disponible du ménage dans son ensemble soit inférieur au montant de la GRAPA. Cette configuration particulière ne concerne cependant que 0,5 à 1 % de l'ensemble des personnes âgées. Deuxièmement, les concepts de revenu ne sont pas tout à fait identiques. Les ressources prises en compte dans le calcul de la GRAPA ne sont pas toutes incluses dans le revenu disponible de l'EU-SILC. C'est notamment le cas pour le revenu cadastral : il apparaît que pour les personnes âgées disposant d'un revenu EU-SILC en dessous du niveau de la GRAPA, près d'un sur cinq aurait un revenu supérieur au montant de la GRAPA si le revenu cadastral était pris en compte. Par ailleurs, il semblerait qu'un petit nombre (<10 %) de personnes âgées dont les revenus sont inférieurs à la GRAPA disposerait d'actifs financiers importants. De plus, deux types de charges financières pris en compte dans l'EU-SILC n'interviennent pas pour l'attribution de la GRAPA, à savoir les transferts entre les ménages et les paiements additionnels d'impôts. Nous constatons qu'environ 15 % des personnes âgées ayant un revenu inférieur à la GRAPA se retrouvent dans cette catégorie en raison de telles charges. Troisièmement, il est possible que les personnes interrogées dans l'EU-SILC oublient de déclarer certains revenus. Les données disponibles suggèrent que cet élément intervient pour une petite minorité de personnes âgées.

Enfin, en quatrième lieu, certaines personnes âgées qui seraient éligibles, n'introduisent pas de demande de GRAPA. L'examen automatique du droit à la GRAPA qui est réalisé pour certaines catégories de personnes âgées (avec le consentement de la personne concernée) devrait permettre de réduire ce problème. Etant donné que les autres causes identifiées ne permettent pas d'expliquer tous les cas de personnes âgées disposant d'un revenu inférieur à la GRAPA, le non recours est probablement un phénomène important. Les personnes âgées disposant d'un revenu inférieur à la GRAPA déclarent plus souvent que leurs pairs avoir des difficultés à joindre les deux bouts et être confrontées à des problèmes de privation matérielle. Le contraste est accru si le périmètre des moyens d'existence pris en compte est élargi (via l'ajout du revenu cadastral et d'actifs mobiliers et la non soustraction de certains transferts et des suppléments d'impôts) en vue de se rapprocher d'un concept conforme aux règles d'attribution de la GRAPA.

Les principales conclusions de ce working paper sont les suivantes :

- Malgré la forte amélioration de la protection offerte par les revenus minimum aux personnes âgées au cours de la dernière décennie, il n'y a au cours de la période 2003-2010 pas de diminution claire du risque de pauvreté pour la population âgée considérée dans son ensemble. Ce n'est que pour le groupe des personnes âgées isolées que ce risque a diminué de manière significative suite, vraisemblablement, à la forte augmentation de la GRAPA.
- Selon l'UE-SILC le revenu d'un groupe important de personnes âgées serait inférieur au niveau de la GRAPA. Ce phénomène pourrait être en partie expliqué par certaines différences entre les revenus enregistrés dans l'EU-SILC et ceux pris en compte dans le calcul des ressources pour l'attribution de la GRAPA. Parmi ceux-ci, le revenu cadastral joue un rôle non négligeable. Le non recours à la GRAPA est également un phénomène important, malgré l'examen automatique du droit à la GRAPA qui est réalisé pour certaines catégories de personnes âgées.

1. Inleiding

In de afgelopen jaren is de minimuminkomenbescherming voor ouderen sterk verbeterd. Globaal is de koopkracht van de minimumpensioenen en IGO over de periode 2000-2012 toegenomen. De stijging van de uitkeringen die zich vooral situeert tussen 2005 en 2009, was tot 2007 het resultaat van punctuele maatregelen (onder meer de verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar met 17% in oktober 2006). Vanaf 2007 werd in het kader van de wet op het Generatiepact een structureel budget voorzien voor welvaartsaanpassingen in de werknemers- en zelfstandigenregeling. De concrete maatregelen die hieruit voortvloeiden hebben tot herwaarderingen van de minimumpensioenen geleid. De sterkste groei wordt opgetekend voor het minimumpensioen in de zelfstandigenregeling (met 44% over de periode 2000-2012 of een gemiddelde jaarlijkse groei bovenop de prijzen van 3%). Ook de bijstand groeit merkkelijk sterker dan de lonen over de periode 2000-2012, met 36% of een gemiddelde jaarlijkse groei in koopkracht van 2,6%. In het bijzonder de periode 2005-2009 wordt gekenmerkt door reële herwaarderingen van de IGO met de belangrijkste aanpassing in december 2006 waarbij de IGO met bijna 14% werd verhoogd¹. Vanaf 2009 gebeurden deze verhogingen in het kader van de wet op het Generatiepact.²

In de periode 2003 tot 2010 is het percentage ouderen dat in risico van armoede leeft geëvolueerd van 21,0% in 2003, via een maximum van 23,2% in 2005, tot 20,2% in 2010³. Dit laatste cijfer is een lichte stijging ten opzichte van 2009, toen dit percentage 19,4% bedroeg. Per saldo is gedurende de gehele periode 2003-2010 het risico van armoede dus nauwelijks gedaald. Tegelijk stellen we bij de ouderen wel een daling vast van de armoedekloof, dat wil zeggen het verschil tussen het inkomen en de armoedelijn. Met andere woorden, de arme ouderen bevinden zich in 2011 minder diep in de armoede dan in 2006.⁵

De vraag kan gesteld worden waarom de substantiële maatregelen ter bestrijding van armoede bij ouderen niet tot een grotere daling geleid hebben. Slaagt de minimuminkomenbescherming er niet of onvoldoende in om het inkomen van de armste ouderen op te krikken? Of is er iets mis met de gebruikte indicator van armoede bij ouderen, of met de achterliggende gegevens? Met andere woorden, de poging tot antwoord op deze vraag vormt een evaluatie van enerzijds het gevoerde beleid, en anderzijds van een belangrijk instrument om de resultaten van het beleid op te volgen. We focussen hierbij op de IGO, omdat deze opgezet is als een algemeen inkomensvangnet voor alle ouderen. We analyseren de periode 2003-2010, omdat de EU-SILC gegevens alleen voor die periode beschikbaar zijn.

¹ Op die manier zou de IGO overeenstemmen met de armoededrempel zoals op dat moment berekend op basis van EU-SILC 2003. Omdat in 2006 de armoededrempel weer in reële termen gestegen was, heeft de IGO in feite het niveau van de armoededrempel nooit bereikt.

² Zie Hoge Raad voor Financiën, Studiecommissie voor de vergrijzing, Jaarlijks verslag 2013, hoofdstuk "Sociale houdbaarheid van de vergrijzing" en voorgaande verslagen.

³ De geciteerde cijfers voor het risico-van-armoede hebben betrekking op het inkomensjaar, dit is één jaar eerder dan het jaar waarin zij gerapporteerd worden. Zie onder voor meer details.

⁴ We komen hieronder terug op de statistische significantie van deze wijzigingen.

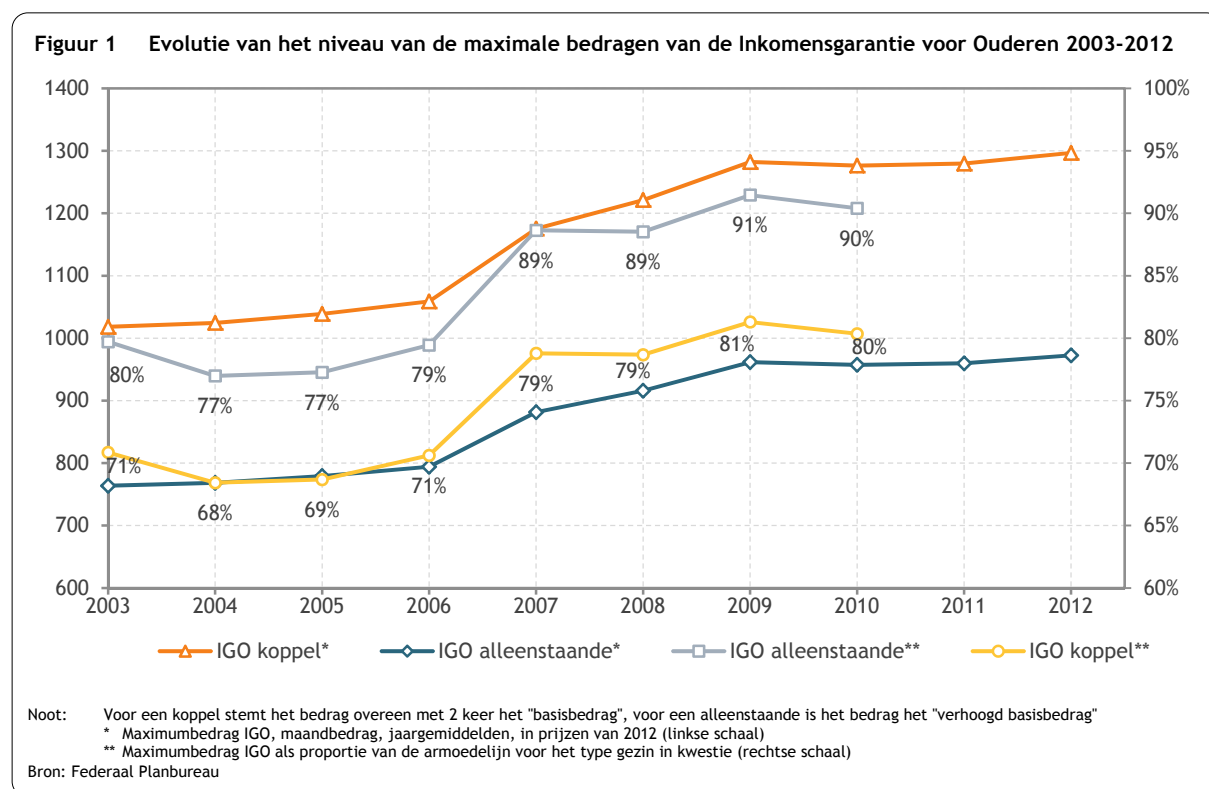
⁵ Zie Hoge Raad voor Financiën, Studiecommissie voor de vergrijzing, Jaarlijks verslag 2013, hoofdstuk "Sociale houdbaarheid van de vergrijzing"

De opzet van de nota is als volgt. In de volgende sectie brengen we de evolutie van het niveau van de IGO en van het aantal en de samenstelling van de ontvangers van de IGO in kaart. Een eventuele verschuiving in aantal of samenstelling van deze groep kan aanwijzingen geven waarom het risico op armoede onder ouderen minder gedaald is dan verwacht had kunnen worden. In sectie 3 werpen we een nadere blik op de evolutie van het risico op armoede bij ouderen, met gebruik van verschillende armoededrempels en -maten. In sectie 4 geven we de evolutie weer van de inkomens van de ouderen onder en in de buurt van de armoededrempel door middel van zogenaamde *Kernel density curves*. Hierdoor krijgen we een beeld van het effect van de verhogingen van de IGO op de inkomens van ouderen in het onderste deel van de inkomensverdeling. In sectie 5 gaan we in op de vraag hoe het komt dat sommige ouderen in de EU-SILC een gemeten inkomen hebben dat beneden het niveau van de IGO ligt. De antwoorden op deze vraag kunnen ook indirect een licht doen schijnen op de centrale probleemstelling van deze nota.

2. Evolutie van het niveau van de IGO en van het aantal en de samenstelling van de ontvangers

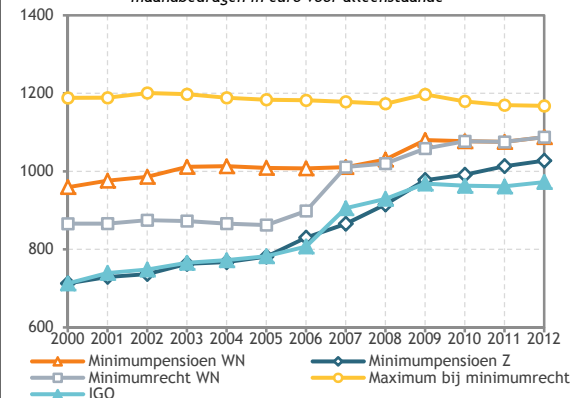
2.1. Evolutie van het niveau van de IGO-bedragen

Zoals figuur 1 weergeeft, zijn de maximale bedragen van de IGO gedurende de bestudeerde periode sterk gestegen in koopkracht, met een opvallende sprong omhoog tussen 2006 en 2007, door de forse verhoging op 1 december 2006 met bijna 14%. De maximale bedragen worden uitbetaald wanneer ouderen zelf geen andere middelen van bestaan hebben, voorzover hiermee rekening wordt gehouden bij de berekening van de IGO. In functie van zijn gezinssituatie, kan de oudere beroep doen op ofwel het «basisbedrag» in het geval hij zijn hoofdverblijfplaats deelt met andere personen, ofwel op het «verhoogd basisbedrag» in het geval hij alleen woont⁶. Ten opzichte van de armoedelij is de verbetering van de IGO tussen 2006 en 2008 minder uitgesproken, omdat ook de armoedelij zelf is gestegen ten gevolge van de algemene toename van de welvaart.



⁶ Verder in dit hoofdstuk zullen we de IGO categorie "basisbedrag" benoemen als samenwonend en de IGO-categorie "verhoogd basisbedrag" als niet samenwonend of alleenstaand.

Figuur 2 Evolutie van de koopkracht van minimumpensioenen na een volledige loopbaan en van IGO
maandbedragen in euro voor alleenstaande



Noot: Minima in prijzen van 2012. "Maximum bij minimumrecht" is het maximumpensioen dat toegekend kan worden na toepassing van het minimumrecht in de pensioenberekening. In dat geval zal een gedeelte van de loopbanen worden gewaardeerd aan het minimumrecht en een gedeelte van de loopbanen aan het verdiende loon (in geval het hoger ligt dan het minimumrecht). "Minimumrecht" is het pensioenbedrag dat bekomen zou worden indien de volledige loopbaan is gewaardeerd aan het minimumrecht.

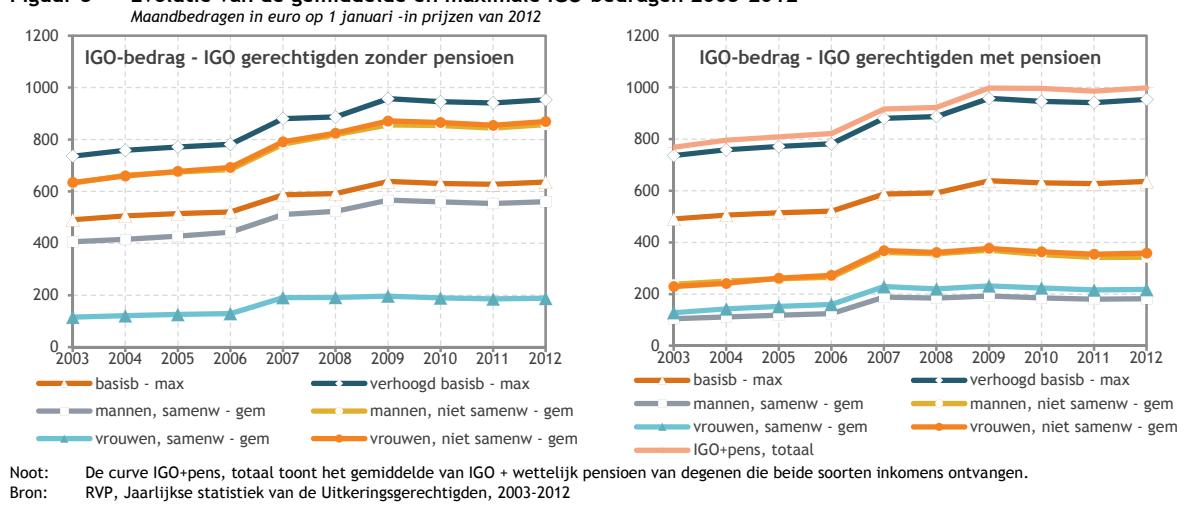
Bron: Federaal Planbureau

Ook de bedragen van diverse minimumpensioenen zijn gestegen gedurende de periode 2003-2012. Figuur 2 toont de evolutie van hun maximale bedragen (dit is na een volledige loopbaan). Het minimumrecht voor werknemers is over deze periode ongeveer even sterk gestegen als de IGO. Het minimumpensioen voor zelfstandigen dat in het verleden dezelfde evolutie kende als de bijstandsuitkering voor ouderen, is vanaf 2010 sterker toegenomen. De recente herwaarderingen van het zelfstandigenminimum kaders in de geplande gelijk-schakeling met het minimum voor werknemers. De afstand tussen IGO en het minimumpensioen voor werknemers is daarentegen kleiner geworden.

De sprong in het forfaitair IGO-bedrag tussen 2006 en 2007 zien we ook terug in de effectief uitbetaalde bedragen, en dit zowel voor personen die uitsluitend de IGO (en geen pensioen) ontvangen, als voor ouderen die naast de IGO ook een wettelijk pensioen genieten (zie figuur 3). Meer dan 80% van ouderen met een IGO behoort tot deze laatste groep. Het gemiddelde bedrag van de IGO tussen 2008 en 2012 is, net zoals het maximumbedrag, nog gestegen voor hen die uitsluitend IGO ontvangen. Voor ouderen die daarnaast ook een wettelijk pensioen genieten, is het gemiddelde IGO-bedrag echter gedaald.

In figuur 3 maken we ook een onderscheid tussen personen die het basisbedrag en zij die het verhoogde bedrag ontvangen. Het gemiddeld uitgekeerde bedrag voor hen die uitsluitend de IGO ontvangen, bedraagt in 2012 ongeveer 90% van het maximale bedrag van deze bijstandregeling, behalve voor vrouwen die samenwonen (basisbedrag) waar de gemiddelde IGO-uitkering 30% van het maximum bedraagt. Het gaat hier vooral om gehuwde vrouwen zonder eigen pensioen, maar van wie de echtgenoot wel een wettelijk pensioen geniet. Het gemiddelde bedrag van deze categorie volgt eerder het niveau en de evolutie van IGO-gerechtigden die ook een eigen pensioen ontvangen.

Figuur 3 Evolutie van de gemiddelde en maximale IGO-bedragen 2003-2012



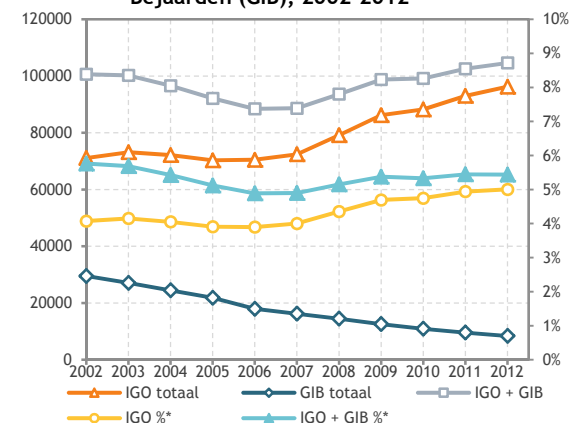
Opvallend is de evolutie van het percentage mensen dat een relatief klein bedrag – minder dan 100 € – ontvangt onder de personen die IGO genieten. In 2002 ontving nog bijna de helft van de IGO gerechtigden minder dan 100€. In de jaren daarna daalt dit langzaam, om in 2007 terug te vallen op 12%. Dit is ongetwijfeld een gevolg van de sterke verhoging van de maximale IGO op 1 december 2006, waardoor de meeste kleine IGO bedragen uitstegen boven 100€. In de jaren daarna neemt het aandeel van IGO ontvangers met kleine bedragen weer toe, naarmate aan pas gepensioneerden de IGO toegekend wordt, en ouderen die al langer gepensioneerd waren het recht op IGO doen gelden dat ontstond toen de maximale IGO uitsteeg boven hun bescheiden bestaansmiddelen. Dit percentage lijkt in de periode 2010-2012 te plafonneren op 25 percent. Het is niet duidelijk waarom dit percentage niet verder stijgt naar het vroegere niveau van ongeveer 45 percent. Mogelijk ligt dit aan de inkomensverdeling onder de ouderen, of veranderingen daarin door de verbeteringen in andere minimumregelingen voor gepensioneerden. Het is ook mogelijk dat een deel van ouderen die na de verhoging van de IGO op het einde van 2006 in principe IGO gerechtigd werd, dit recht niet heeft doen gelden. De Rijksdienst voor Pensioenen zal immers automatisch (en mits goedkeuring van de persoon) een onderzoek naar de bestaansmiddelen voor potentiële IGO-gerechtigden starten wanneer de wettelijke leeftijdsvoorwaarde bereikt wordt (65 jaar). Personen die nadien het recht zouden openen op de IGO (bijvoorbeeld door de verhoging van de IGO bedragen), zullen vooral zelf moeten aankloppen om het recht te laten gelden.

2.2. Evolutie van het aantal ontvangers van de IGO

Na een periode van stabiliteit van 2002 tot 2006 is tussen 2007 en 2010 het aantal personen dat de IGO geniet geleidelijk toegenomen van 70 400 tot 93 000 (figuur 2). De sterke verhoging van het niveau van de IGO op 1 december 2006 heeft kennelijk pas met vertraging tot een toename van het gebruik geleid. Daar vanaf 2001 geen nieuwe gebruikers tot het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB) werden toegelaten, sterft deze groep langzaam uit. Het totale aantal ouderen dat geniet van IGO of GIB is tussen 2002 en 2006 duidelijk afgenomen. Die daling kan verklaard worden door de verbetering van de pensioenen, dankzij de verhoging van de activiteitsgraden in het verleden en de langere loopbanen. Ook de beleidsmaatregelen in die periode speelden een rol, zoals de verbeteringen in het

pensioenstelsel van de zelfstandigen en de selectieve welvaartsaanpassingen voor de oudste gepensioneerden.⁷ De toename in de jaren na 2006 kan wellicht toegeschreven worden aan de verhogingen van de IGO, waardoor een grotere proportie ouderen er een beroep op kon doen, en aan de vergrijzing die het totaal aantal ouderen deed toenemen vanaf 2008. Als percentage van het totaal aantal 65-plussers neemt het aantal mensen dat de IGO geniet nog wel toe na 2009, maar als we kijken naar het totaal aantal voor IGO en GIB gezamenlijk, dan blijft dit percentage constant.

Figuur 4 Evolutie van de aantallen ontvangers van de IGO en het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB), 2002-2012

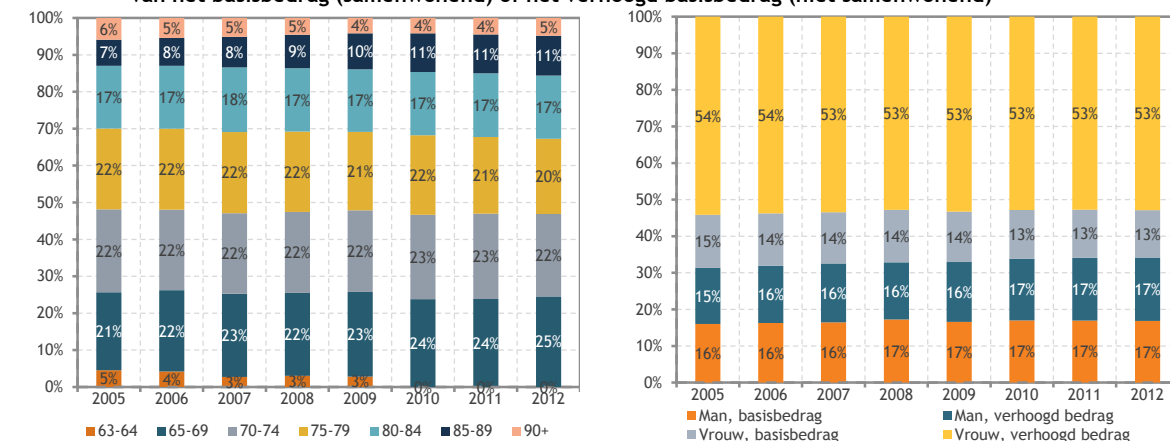


Noot: Aantallen op 1 januari
 * Als percentage van het totaal aantal 65plussers (rechtse schaal)
 Bron: RVP, Jaarlijkse statistiek van de uitkeringsgerechtigden, 2002-2012. <http://www.onprvp.fgov.be/NL/profes/legal/statistics/annual/paginas/default.aspx>

De samenstelling van de groep ontvangers van de IGO is sinds 2005 nauwelijks veranderd (figuur 4). Het aandeel van de mannen is licht gestegen met 2.8 procent-punt, en dat van de vrouwen licht gedaald. De meerderheid van de IGO ontvangers bestaat uit vrouwen die het verhoogde bedrag voor alleenstaanden ontvangen. Het aantal vrouwen met het basisbedrag is licht gedaald. Door de optrekking van de leeftijdsvoorwaarde voor IGO tot 65 jaar, verdwijnen de personen jonger dan die leeftijd uit de groep van IGO ontvangers. Het aandeel van de 65-69 jarigen neemt toe, mogelijk omdat bij pensionering op 65 jaar de RVP nagaat of een persoon al of niet recht heeft op de IGO⁸. Ook

zien we een stijgend percentage 85-89 jarigen.

Figuur 5 Samenstelling van de groep ontvangers van de IGO, naargelang leeftijd en naargelang geslacht en ontvangst van het basisbedrag (samenwonend) of het verhoogd basisbedrag (niet samenwonend)



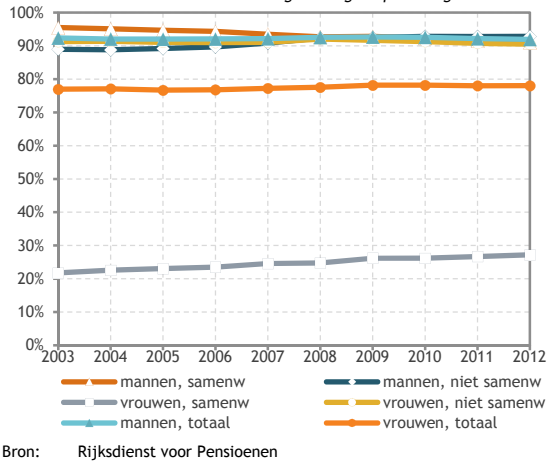
Noot: Aantallen op 1 januari
 Bron: RVP, Jaarlijkse statistiek van de uitkeringsgerechtigden, 2002-2012. <http://www.onprvp.fgov.be/NL/profes/legal/statistics/annual/paginas/default.aspx>

Voor 8 op 10 van de IGO-gerechtigden vormt de IGO een aanvulling op het pensioen en dit aandeel is het voorbije decennium licht gestegen. Bij mannen ligt dit aandeel nog hoger (zie figuur 6).

⁷ Zie het verslag van de Studiecommissie voor de vergrijzing voor 2006, p. 129-130.

⁸ Mits toestemming van de potentiële gerechtigde dat zijn bestaansmiddelen worden onderzocht.

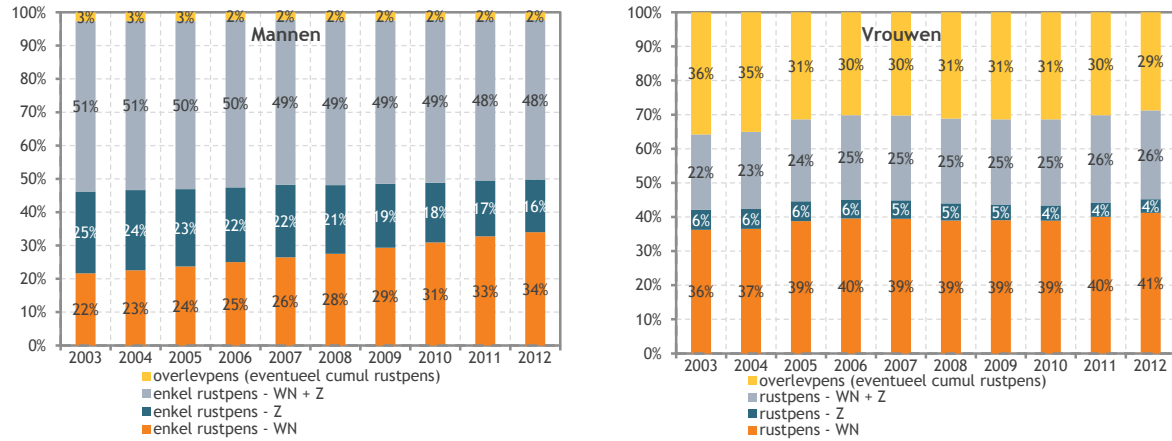
Figuur 6 Aandeel IGO-gerechtigden dat IGO cumuleert met pensioen - naar categorie
In % van totaal aantal gerechtigden per categorie



Het lagere aandeel bij vrouwen is vooral te wijten aan de samenwonende vrouwen waar net geen 3 op 10 een IGO cumuleert met een eigen pensioen. Velen van hen hebben echter wel een echtgenoot die een wettelijk pensioen ontvangt.

Een verdeling van IGO-gerechtigden die cumuleren met een wettelijk pensioen naar pensioenregeling (zie figuur 7), toont dat in 2012 34% van de mannen hun IGO cumuleert met een rustpensioen als werknemer, 16% met een rustpensioen als zelfstandige en 48% met een rustpensioen in de werknemers- en de zelfstandigenregeling. Bij vrouwen is dat respectievelijk 41% met rustpensioen als werknemer, 4% als zelfstandige en 26% met zowel een rustpensioen als werknemer en als zelfstandige. De overige 29% ontvangt een overlevingspensioen (eventueel samen met een rustpensioen) in de werknemers- en/of zelfstandigenregeling. Bij de mannen is gedurende de periode 2003-2012 is het aandeel dat IGO combineert met alleen een zelfstandigenpensioen vrij sterk afgenomen. Dit is een gevolg van de globale daling van het aandeel zelfstandigenpensioenen in de pensioenpopulatie. Tegelijk is het percentage met alleen een werknemerspensioen, naast de IGO, fors gestegen.

Figuur 7 Samenstelling van de IGO-ontvangers die cumuleren met een wettelijk pensioen - naar pensioen
In %



Indien we kijken hoeveel van de werknemers en/of zelfstandigenpensioenen aangevuld worden met een IGO-uitkering dan blijkt dat dat het geval is voor 9% van de gepensioneerden met een werknemers- en zelfstandigenpensioen, 8% van de gepensioneerden met een zelfstandigenpensioen en slechts 3% bij gepensioneerde werknemers.

De conclusie van deze verkenning is dat de verhoging van het niveau van de IGO wel heeft geleid tot een toename van het aantal gebruikers, maar geen belangrijke verschuiving in het profiel van de

ontvangers van de IGO heeft teweeggebracht. Tweederde van de IGO-gerechtigden zijn vrouwen waarvan 80% het “verhoogd basisbedrag” ontvangt wat in hoofdzaak uitgekeerd wordt aan alleenstaanden. Ruim 80% van de IGO-gerechtigden ontvangt de IGO als aanvulling op het pensioen.

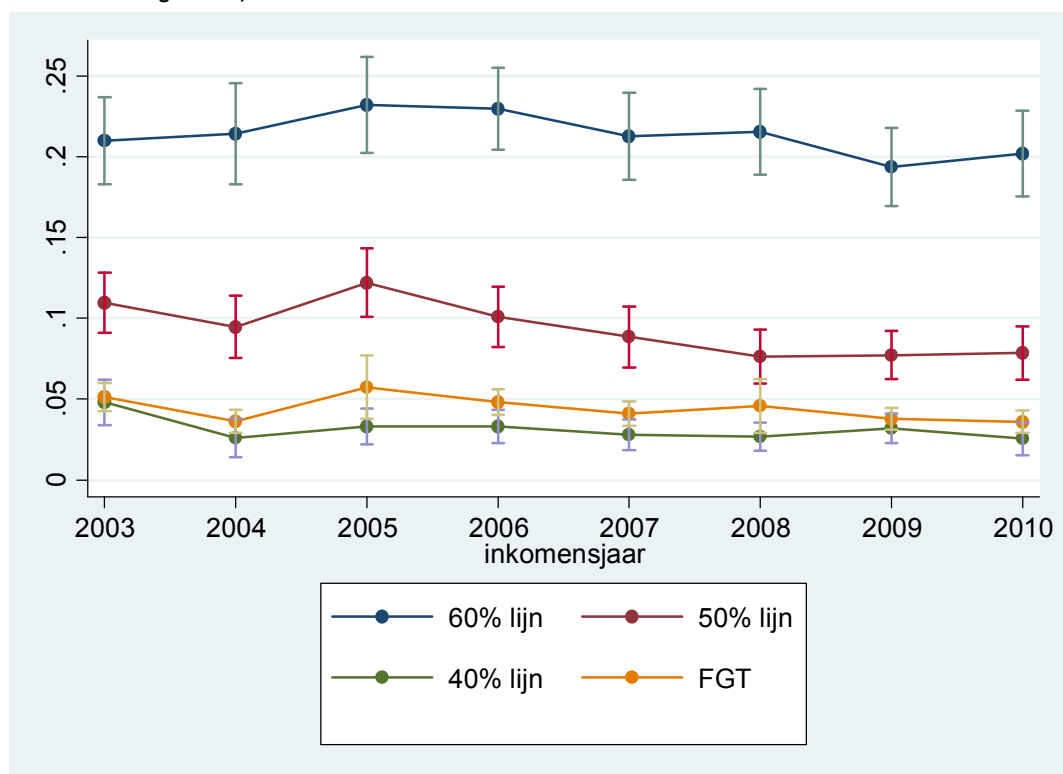
3. Evolutie van het risico op armoede bij 65+ers

3.1. Evolutie van het risico op armoede volgens verschillende maatstaven

De centrale indicator van armoede in het Europees systeem van indicatoren van sociale insluiting is gebaseerd op een armoedelijijn die gelijk is aan 60 percent van het mediane equivalente inkomen. Wanneer we alleen kijken naar het aantal of percentage personen beneden die grens, dan kunnen belangrijke ontwikkelingen die onder die lijn plaatsvinden onderbelicht blijven. In het kader van de huidige onderzoeksvraag is dit een reëel risico, omdat de IGO in alle jaren beneden de 60 percent lijn blijft. Om deze reden gebruiken wij hier ook armoedelijnen op de niveaus 50 percent en 40 percent van het mediane equivalente inkomen. Daarenboven passen we de Foster-Greer-Thorbecke (FGT) index met parameter 1 toe. Deze is gelijk aan de armoedekloof van personen beneden de armoedelijijn (het verschil tussen de armoedelijijn en het feitelijk inkomen), gemiddeld over alle personen, inclusief degenen met een inkomen boven de armoedelijijn (waarvoor de armoedekloof gelijk is aan 0). De FGT(1) index houdt daarmee zowel rekening met de proportie armen, als met de diepte van de armoedekloof voor de armen.

Alle toegepaste maten voor armoede geven voor de periode 2005-2009 een daling van de armoede weer bij 65+ers (figuur 8). De daling is het sterkst voor het percentage ouderen beneden de 50% lijn, en daar de betrouwbaarheidsintervallen voor 2005 en 2010 elkaar niet overlappen, is deze ook statistisch significant (zie bijlage 1 voor de gebruikte methode om de statistische significantie te bepalen). In het jaar 2005 bereikte het percentage armen onder ouderen echter een piek; de kleinere daling tussen 2003 en 2010 is niet statistisch significant. Voor de andere armoedematen zijn de evoluties over de verschillende perioden niet significant. Het is niet toevallig dat we de sterkste daling vaststellen bij gebruik van de 50% lijn. Terwijl de IGO vóór 2007 onder deze lijn lag, ligt zij er vanaf 2007 boven voor alleenstaanden, en voor koppels er vlak onder (verschil varieert tussen 2% en 6%). De 60% lijn is in alle jaren hoger dan de IGO voor alle gezinstypen, terwijl de 40% lijn altijd beneden de IGO gesitueerd is.

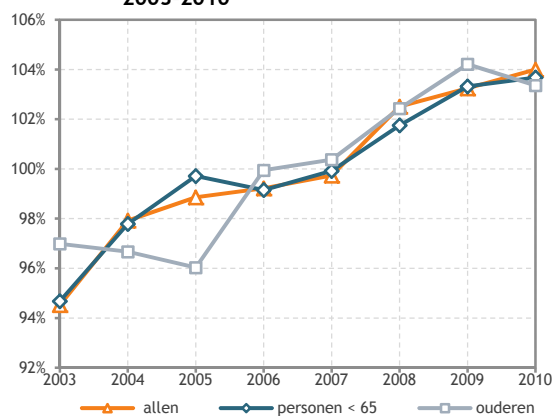
Figuur 8 Evolutie van risico op armoede bij personen van 65 jaar en ouder, op basis van verschillende armoedegrenzen, 2003-2010*



Noot: * Het jaar is het referentiejaar voor de inkomens, welke in het volgende jaar bevestigd worden. Resultaten voor 2003 zijn dus afkomstig uit EU-SILC 2004. De verticale "spikes" geven het 95% betrouwbaarheidsintervallen per puntschatting weer.
Bron: EU-SILC, eigen berekeningen.

3.2. Evolutie van de armoedelijin als functie van de inkomens bij de gehele bevolking

Figuur 9 Evolutie van het mediane equivalente inkomen, bij de bevolking als geheel, ouderen en personen beneden 65 jaar, 2003-2010



Noot: Bedragen uitgedrukt als percentage van het gemiddelde bedrag in de periode 2003-10, en gecorrigeerd voor de consumptieprijsindex.
Bron: EU-SILC, eigen bewerkingen

De armoedelijin is gedefinieerd als 60% van het mediane equivalente inkomen van de bevolking als geheel, en wordt dus vooral bepaald door de evolutie van de inkomens bij personen jonger dan 65 jaar. Figuur 9 toont dat in de jaren 2003-2005 het mediane equivalente inkomen sterk steeg bij de bevolking beneden 65 jaar (gemiddeld met 2,7% per jaar), terwijl dit in reële termen daalde bij de ouderen.⁹ Het mediane equivalente inkomen bij de bevolking als geheel volgt dicht dat van de niet-ouderen. De stijging van het risico op armoede bij ouderen gedurende de periode 2003-2005 is ongetwijfeld gerelateerd aan deze uiteenlopende evolutie van de inkomens bij

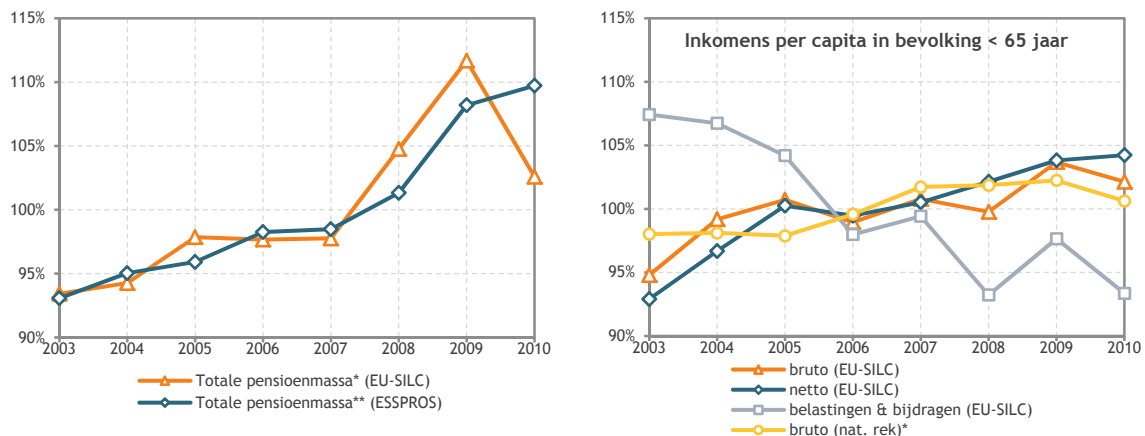
⁹ De bedragen zijn uitgedrukt als percentage van het gemiddeld bedrag over de beschouwde periode, om zo vooral de verschillen in evolutie te tonen. Het gemiddelde bedrag in plaats van het bedrag in het basisjaar wordt als noemer genomen, om te vermijden dat toevallige afwijkingen in het basisjaar de resultaten te sterk zouden beïnvloeden.

ouderen en de bevolking beneden 65 jaar. Een gelijkaardig fenomeen, hoewel op kleinere schaal, stellen we vast voor het jaar 2010 ten opzichte van 2009. De mediaan van de equivalente inkomens stijgt bij de bevolking beneden 65 jaar, en daalt bij de ouderen, en ook in dat jaar observeerden we een stijging van het risico op armoede bij ouderen. Gedurende de tussenliggende periode 2006-2009 evolueerden de mediane equivalente inkomens bij ouderen en niet-ouderen praktisch parallel. Deze evoluties in de equivalente inkomens zijn volledig toe te schrijven aan veranderingen van de beschikbare inkomens. De gemiddelde omvang van de huishoudens in EU-SILC blijft praktisch constant in deze periode, zowel bij ouderen als bij de bevolking beneden 65 jaar.

Het is inherent aan de methode waarmee de armoedelijin wordt berekend dat het risico op armoede stijgt bij een bevolkingsgroep bij wie het inkomen achterblijft bij dat van de bevolking als geheel. Op zich vormen de bevindingen gepresenteerd in figuur 9 dus geen probleem. Ze geven wel aan dat het de moeite loont de inkomensevoluties in EU-SILC te toetsen aan externe, liefst administratieve gegevens. Wegens de uiteenlopende inkomensdefinities in de diverse bronnen zou dit een complexe oefening zijn, die het bestek van deze working paper te buiten gaat. Indicaties voor de mogelijke uitkomsten van zulk een analyse worden gegeven in Figuur 10. In de linkse grafiek vergelijken we de evolutie van de geaggregeerde pensioenmassa's in EU-SILC, met die volgens de ESSPROS (European system of integrated social protection statistics) rekeningen¹⁰. EU-SILC volgt ESSPROS (in principe) bij de definitie van de variabelen die op sociale uitkeringen betrekking hebben. Omdat in EU-SILC overlevingspensioenen van personen ouder dan 65 jaar bij de ouderdomspensioenen worden gerekend, en ESSPROS geen onderscheid naar leeftijd (jonger of ouder dan 65 jaar) maakt, kunnen we alleen de totale massa's van deze pensioenen vergelijken. We zien dat de overeenkomst tussen EU-SILC en ESSPROS in de stijging van de pensioenmassa's erg goed is tot en met 2009. Voor 2010 vertoont EU-SILC echter een abrupte en forse daling, die niet zichtbaar is in de ESSPROS cijfers. Het is onduidelijk waar dit aan toe te schrijven is. Vergelijking van de vragenlijst van EU-SILC 2011 (inkomens 2010) met die van eerdere jaargangen laat zien dat de wijze van vraagstelling licht aangepast is. Nauwkeurige analyse van de antwoorden op de gedetailleerde vragen naar uitkeringen zou nodig zijn om na te gaan of de verandering in opzet verantwoordelijk is voor de sterke daling van de totale inkomensmassa. Op dit moment kunnen we niet uitsluiten dat de geobserveerde stijging van het risico op armoede bij ouderen tussen 2009 en 2010 een artefact is van de wijziging in de vraagstelling.

¹⁰ EU-SILC gegevens zijn geëxtrapoleerd naar de Belgische populatie middels de in de EU-SILC database aanwezige gewichten.
Voor toelichting bij ESSPROS, zie http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:ESSPROS.

Figuur 10 Vergelijking van inkomensevoluties in EU-SILC met externe reeksen



Noten: Pensioenen omvatten rust- en overlevingspensioenen. De totale pensioenmassa volgens ESSPROS heeft betrekking op periodieke cash uitkeringen.
 * bruto (nat. rek.) geeft de evolutie weer van de "middelen" van de sector huishoudens volgens de "Secundaire inkomensverdelingsrekening (II.2)", gedeeld door omvang van de bevolking als geheel. Het heeft dus betrekking tot de bevolking als geheel, en niet alleen op de bevolking tot 65 jaar.
 Bedragen uitgedrukt als percentage van het gemiddelde bedrag in de periode 2003-10, en gecorrigeerd voor de consumptieprijsindex.
 Bron: EU-SILC, eigen bewerking; ESSPROS, Eurostat; Nationale Rekeningen (sector huishoudens)

De grafiek in het rechtse deel van figuur 10 toont de evoluties van het bruto inkomen, het netto inkomen, en de betaalde belastingen en sociale bijdragen per hoofd van de bevolking beneden 65 jaar, volgens EU-SILC. Ter vergelijking is het bruto inkomen van huishoudens per hoofd van de bevolking volgens de nationale rekeningen weergegeven (zie de voetnoot in figuur 10 voor de exacte definitie en bron). Opvallend is de sterke stijging van zowel het bruto- als het nettoinkomen volgens EU-SILC tussen 2003 en 2005, die in het geheel niet wordt weerspiegeld in de nationale rekeningen. Uiteraard zijn er belangrijke verschillen tussen de inkomensdefinitie van EU-SILC en die van de nationale rekeningen; een aantal inkomenscomponenten zijn wel opgenomen in de laatste, maar niet in de eerste.¹¹ De getoonde resultaten geven echter op zijn minst aanleiding tot nadere analyse. Erg in het oog springend is de forse daling van de betaalde belastingen en bijdragen volgens EU-SILC tussen 2003 en 2008. Deze daling is in strijd met de werkelijke evolutie van de sociale bijdragen en de directe belastingen betaald door huishoudens¹². In de EU-SILC worden zowel de bruto- als de netto-bedragen van lonen en uitkeringen gevraagd; belastingen en sociale bijdragen worden berekend als het verschil tussen deze twee¹³. Wanneer een respondent niet antwoordt op één van de twee vragen, wordt het ontbrekende bedrag geschat uit het andere. Onderschatting van (de groei van) de betaalde belastingen en bijdragen kan daarom zowel gepaard gaan met een onderschatting van (de groei van) de bruto inkomens, als met een overschatting van (de groei van) de netto inkomens. Hoewel de verschillen tussen de evoluties van de inkomens volgens de nationale rekeningen en volgens EU-SILC vrij beperkt kunnen lijken, hebben zij toch een belangrijke impact op de armoedecijfers: wanneer de armoedelijn tussen 2003 en 2010 zou gestegen zijn volgens de groeivoet van het bruto inkomen per hoofd volgens de nationale rekeningen, zou het risico op armoede bij ouderen zijn gedaald van 21 procent tot 15 procent.

¹¹ Wanneer, in de mate dat de gegevens van de nationale rekeningen dit toelaten, deze inkomenscomponenten worden weggelaten, vinden we globaal dezelfde evolutie.

¹² Volgens de nationale rekeningen stijgt de som van de belastingen op inkomen, de werkelijke sociale premies ten laste van werknemers en de sociale premies t.l.v. zelfstandigen en niet-werkenden in de sector huishoudens tussen 2003 en 2010 nominaal met 23%. Rekening houdende met de bevolkingsgroei en de prijsstijgingen in deze periode, komt dit ongeveer overeen met een nul-groei van de reële belastingen en bijdragen per capita.

¹³ Na aftrek of bijtelling van de transfers tussen private huishoudens onderling.

3.3. Evolutie van het risico op armoede naargelang gezinstype en andere kenmerken

Daar het risico op armoede van ouderen in belangrijke mate wordt bepaald door het huishouden waarin zij leven, bekijken we allereerst de situatie en de evolutie op dit gebied. We onderscheiden acht typen van huishoudens (alle typen bevatten minstens één oudere):

1. Alleenstaande (éénpersoonshuishouden)
2. Koppel¹⁴, beide personen 65 jaar of ouder
3. Koppel, één van beide personen jonger dan 65 jaar
4. Alleenstaande, samenwonend met één of meer kinderen¹⁵ en eventueel anderen
5. Koppel, beide personen 65 jaar of ouder, samenwonend met één of meer kinderen en eventueel anderen
6. Koppel, één van beide personen jonger dan 65 jaar, samenwonend met één of meer kinderen en eventueel anderen
7. Overige huishoudenssituaties, met alleen personen van 65 jaar en ouder
8. Overige huishoudenssituaties, met ook personen jonger dan 65 jaar

De populatie van de EU-SILC enquête bestaat alleen uit personen levend in private huishoudens, zodat ouderen die wonen in een "collectief huishouden", zoals rust- en verzorgingstehuizen, niet in EU-SILC zijn opgenomen, en deze noodgedwongen buiten de analyse blijven. Deze groep omvatte in 2011 ongeveer 5,3% van alle ouderen. Peeters, Debels en Verpoorten hebben nagegaan wat het effect van de uitsluiting van deze groep is voor inkomens- en armoedecijfers, gebruik makende van gegevens uit het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (deze zijn afkomstig uit de Kruispuntbank Sociale Zekerheid).¹⁶ Gepensioneerden in instellingen hebben een lager equivalent inkomen dan hun leeftijdsgenoten in private huishoudens, al is het verschil bij de 85-plussers (die de meerderheid van de bevolking van instellingen uitmaken) klein. Opvallend is dat een veel groter percentage ouderen in instellingen de IGO of het GIB ontvangt, dan bij de niet-geïstitutionaliseerde ouderen: 15,7% tegen 5,3%. Dit kan wijzen op een groter aandeel van mensen met lage inkomens bij ouderen in instellingen dan daarbuiten, al is het ook mogelijk dat de eersten geholpen worden om hun eventueel recht op de IGO daadwerkelijk uit te oefenen. De uitsluiting van de bevolking in collectieve huishoudens in EU-SILC zou daarom kunnen betekenen dat het risico op armoede onder ouderen licht onderschat is.

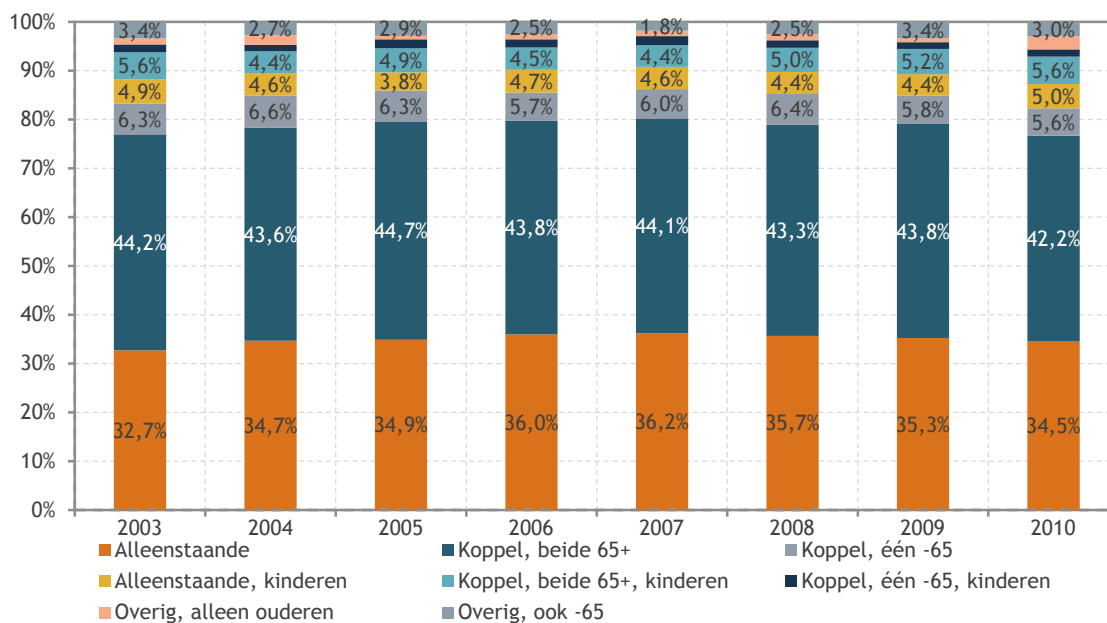
Figuur 11 toont dat ruim één-derde van alle ouderen (in private huishoudens) leeft als alleenstaande, en ongeveer 44 percent als lid van een koppel waarin ook de partner ouder is dan 65 jaar. Het percentage ouderen dat samenwoont met een partner jonger dan 65 jaar schommelt rond 6 percent. Ongeveer 11 percent van alle ouderen woont in één huishouden samen met hun kinderen. In totaal is bij ongeveer 20 percent van alle ouderen een persoon jonger dan 65 jaar aanwezig in het huishouden. Over de jaren heen is er nauwelijks beweging in deze percentages.

¹⁴ Dat wil zeggen, samenwonend met een partner. De burgerlijke staat speelt geen rol.

¹⁵ De term "kinderen" heeft hier betrekking op de gezinsrelatie (biologisch, stief- of geadopteerd kind), en staat los van de leeftijd of de socio-economische status van de betrokken personen.

¹⁶ Peeters, H., Debels, A. and Verpoorten, R. (2011), "Excluding Institutionalized Elderly from Surveys: Consequences for Income and Poverty Statistics", *Social Indicators Research*.

Figuur 11 Samenstelling van de groep ouderen naar type huishouden, België 2003-2010

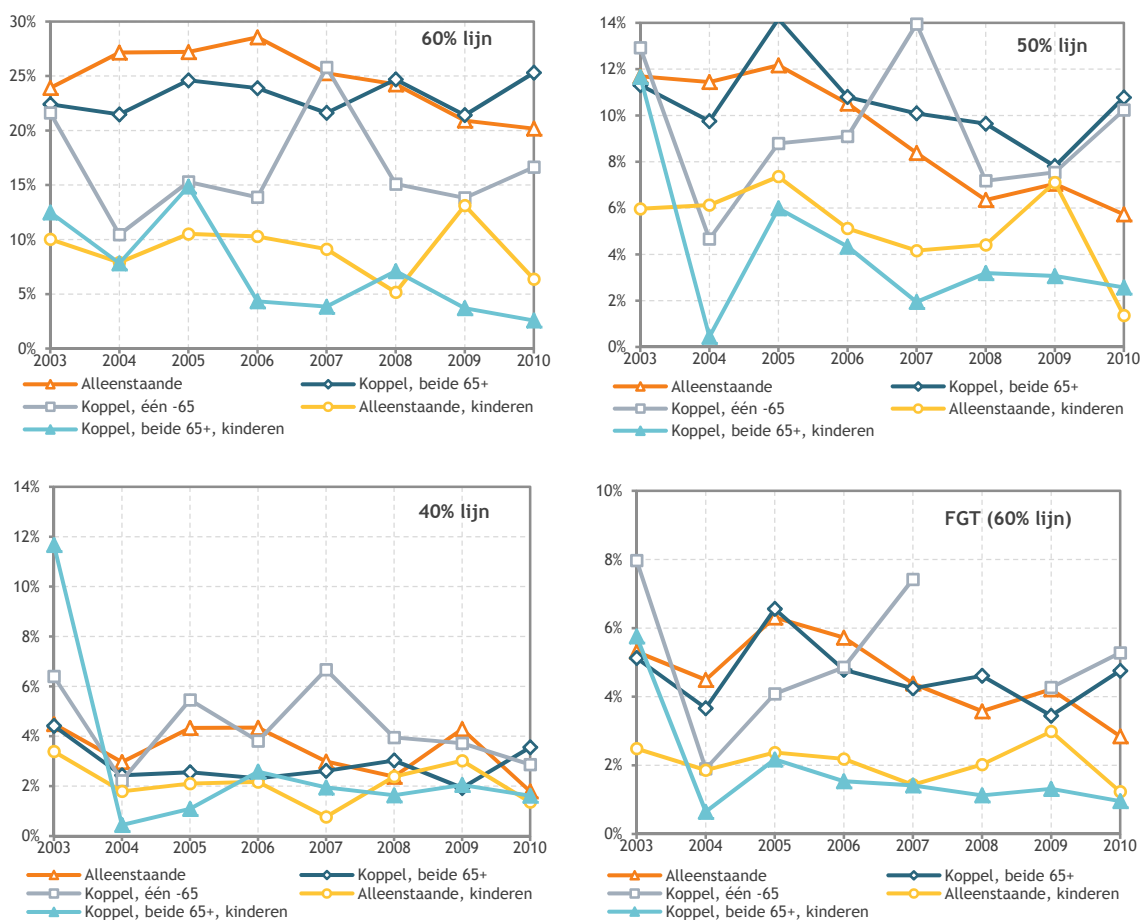


Noot: Alleen de evolutie voor de vijf meest voorkomende types van huishouden zijn weergegeven
 Bron: EU-SILC, eigen bewerking

Bij uitsplitsing van de evolutie van het risico op armoede naargelang de meest voorkomende typen van huishouden¹⁷ in figuur 12 blijkt dat de bevindingen enigszins variëren naargelang het niveau van de armoedelijjn en de gebruikte maatstaf. De sterkste daling observeren we volgens de 50% grens bij alleenstaanden; deze is ook statistisch significant. De daling is kleiner volgens de drempels op 60% en 40% van het mediane equivalent inkomen. Voor koppels zien we nergens een duidelijke trend in het risico op armoede. Een daling lijkt zich ook voor te doen bij oudere koppels met kinderen, maar de verschillen tussen de jaren zijn niet statistisch significant. De resultaten voor de samenvattende FGT index bevestigen deze observaties: het risico op armoede vermindert over de periode 2003-2010 bij alleenstaanden, maar niet duidelijk voor koppels. Het verschil in de evolutie van het risico op armoede tussen alleenstaanden en koppels is tot op zekere hoogte te verklaren door het feit dat sinds 2007 de IGO voor alleenstaanden boven de gebruikte 50%-armoedegrens ligt, terwijl dat voor koppels niet het geval was. Het is uiteraard zo dat de verhouding (equivalentiefactor) tussen de IGO voor alleenstaanden en die voor koppels gelijk bleef.

¹⁷ De evolutie van het risico op armoede bij de typen huishouden 6, 7 en 8 was te onstabiel vanwege de kleine aantallen om zinvol weer te geven.

Figuur 12 Evolutie van het risico op armoede bij ouderen volgens verschillende maatstaven, naargelang enkele types van huishouden



Noot: Alleen de evoluties voor de vijf meest voorkomende types van huishouden zijn weergegeven
Bron: EU-SILC, eigen bewerking

In tabel 1 is het armoederisico naargelang enkele demografische en sociale kenmerken van de oudere persoon weergegeven. Hier is gebruik gemaakt van de 50% armoedegrens, omdat voor deze grens de sterkste daling werd opgemerkt, zodat de kans op observatie van verschuivingen in het armoederisico voor deze grens het grootst is. In feite zien we echter nauwelijks of geen verschillen (dit geldt overigens eveneens voor andere armoedematen). De daling doet zich voor in alle leeftijdscategorieën en zowel voor mannen als voor vrouwen. Naargelang het woonstatuut is er wel sprake van een verschillende evolutie: het risico op armoede daalt voor eigenaars en huurders in de sociale sector, maar niet voor huurders in de private sector. Merk op dat het EU-SILC inkomen waarop deze armoedecijfers zijn gebaseerd, geen rekening houdt met geïmputeerde huur voor eigenaars van de woning. Een alternatief inkomensconcept waarbij er wel rekening wordt gehouden met woningbezit, genereert veranderingen in het armoederisico. In het bijzonder voor ouderen vermindert het armoederisico in dat geval sterk¹⁸.

¹⁸ Gemeten op basis van de 60% armoededrempel. Zie Jaarlijks verslag van de SCvV voor 2013, p. 47-48.

Tabel 1 Armoederisico onder ouderen (65+) naargelang leeftijd, geslacht en woonstatuut (50% armoedegrens)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Leeftijd								
65-69	11,7%	8,6%	10,3%	8,0%	8,0%	6,6%	7,4%	7,1%
70-74	11,7%	7,6%	10,6%	9,6%	7,8%	7,6%	7,5%	9,0%
75-79	10,4%	11,7%	14,3%	10,9%	9,4%	7,9%	8,5%	7,8%
80-84	9,3%	11,4%	15,9%	10,1%	9,4%	7,4%	8,4%	8,4%
85-89	9,5%	9,7%	10,2%	17,6%	12,1%	10,6%	6,1%	6,4%
Geslacht								
Man	11,4%	10,1%	11,7%	10,3%	9,4%	7,9%	8,1%	9,0%
Vrouw	10,8%	9,1%	12,6%	9,9%	8,4%	7,4%	7,5%	7,0%
Woonstatuut								
Eigenaar	11,4%	9,2%	11,7%	10,4%	8,4%	7,1%	7,5%	7,4%
Huurder, volle huur	7,9%	8,0%	14,1%	8,7%	9,8%	8,1%	6,9%	9,7%
Huurder, verlaagde huur	13,3%	12,8%	13,6%	9,7%	11,0%	10,6%	10,9%	9,1%

Noot: * Het jaar is het referentiejaar voor de inkomens, welke in het volgende jaar bevroegd worden. Resultaten voor 2003 zijn dus afkomstig uit EU-SILC 2004.

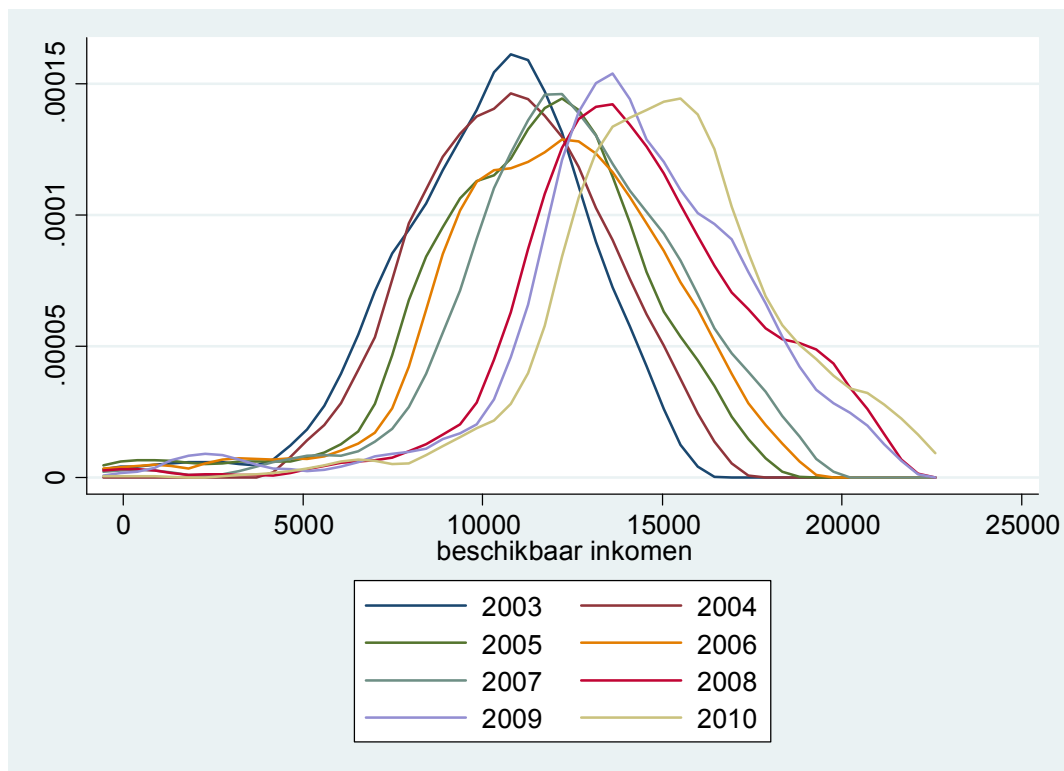
Bron: EU-SILC, eigen berekeningen

4. Evolutie van de inkomens van 65+ers beneden en rond de armoedelij

In deze sectie bekijken we meer in detail hoe de inkomens van ouderen zijn geëvolueerd tussen 2003 en 2010 volgens de EU-SILC. We concentreren ons op inkomens beneden of in de buurt van de 60% armoedelij, en maken gebruik van zogenaamde 'Kernel density curves'. Deze curven tonen de verdeling van een variabele weer, waarbij scherpe pieken, dalen en sprongen gladgestreken worden ('smoothing') door voor een bepaalde waarde van de variabele te kijken naar de frequentie in een interval rond dat punt, in plaats van de frequentie van die bepaalde waarde op zichzelf. Een 'Kernel density curve' verhoudt zich tot het traditionele histogram min of meer zoals een voortschrijdend gemiddelde tot een observatie voor één moment. De inkomens worden op twee manieren weergegeven: in reële termen en als percentage van de armoedelij.

In figuren 13 en 14 zien we dat de inkomensverdeling van ouderen voortdurend naar rechts is opgeschoven, hetgeen een algemene reële stijging van de inkomens impliceert. Een relatief grote sprong is zichtbaar tussen 2007 en 2008. Bij koppels, maar niet bij alleenstaanden, zien we ook dat de curve in de loop der tijd vlakker werd, wat op een grotere spreiding van de inkomens zou kunnen wijzen.

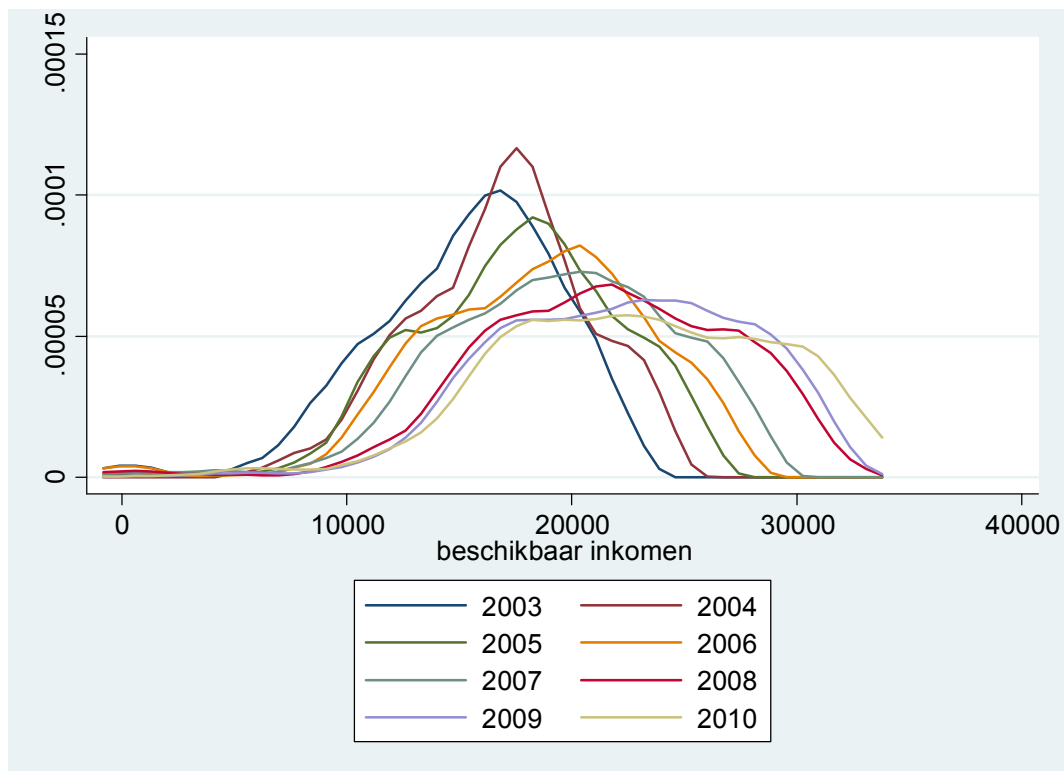
Figuur 13 Verdeling van inkomens bij alleenstaanden van 65 jaar of ouder, 2003-2010*



Noten: * Het jaar is het referentiejaar voor de inkomens, welke in het volgende jaar bevroegd worden. Resultaten voor 2003 zijn dus afkomstig uit EU-SILC 2004. Inkomens in prijzen van 2005. Inkomens beperkt tot inkomens rond de armoedelij (max. 167% van de armoedelij per gezinstype)

Bron: EU-SILC, eigen berekeningen

Figuur 14 Verdeling van inkomens bij koppels van 65 jaar of ouder, 2003-2010*

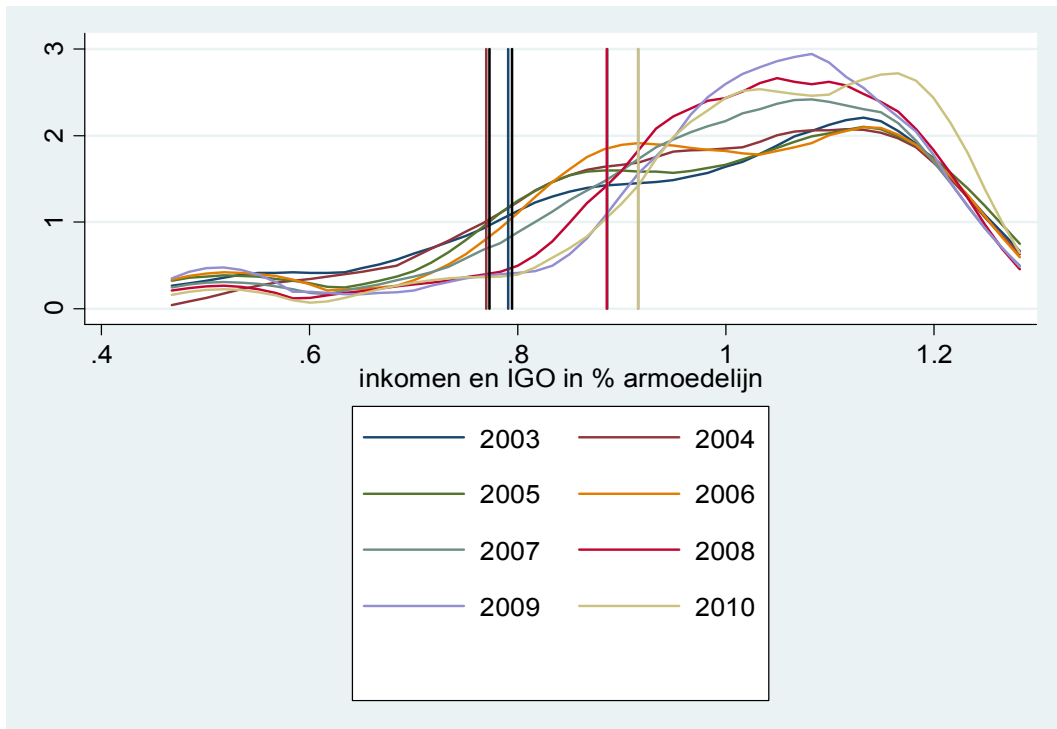


Noten: * Het jaar is het referentiejaar voor de inkomens, welke in het volgende jaar bevroegd worden. Resultaten voor 2003 zijn dus afkomstig uit EU-SILC 2004. Inkomens in prijzen van 2005. Inkomens beperkt tot inkomens rond de armoedelij (max. 167% van de armoedelij per gezinstype)
Bron: EU-SILC, eigen berekeningen

Figuren 15 en 16 met de inkomens uitgedrukt als percentage van de 60%-armoedelij voor het betreffende jaar laten zien dat tussen 2007 en 2008 de inkomens van alleenstaanden beneden de armoedelij duidelijk dichterbij de armoedelij zijn komen liggen. Tegelijk zien we een toenemende concentratie van inkomens rond en juist boven de armoedelij. Bij koppels tekenen deze verschuivingen zich niet, of veel minder duidelijk af.

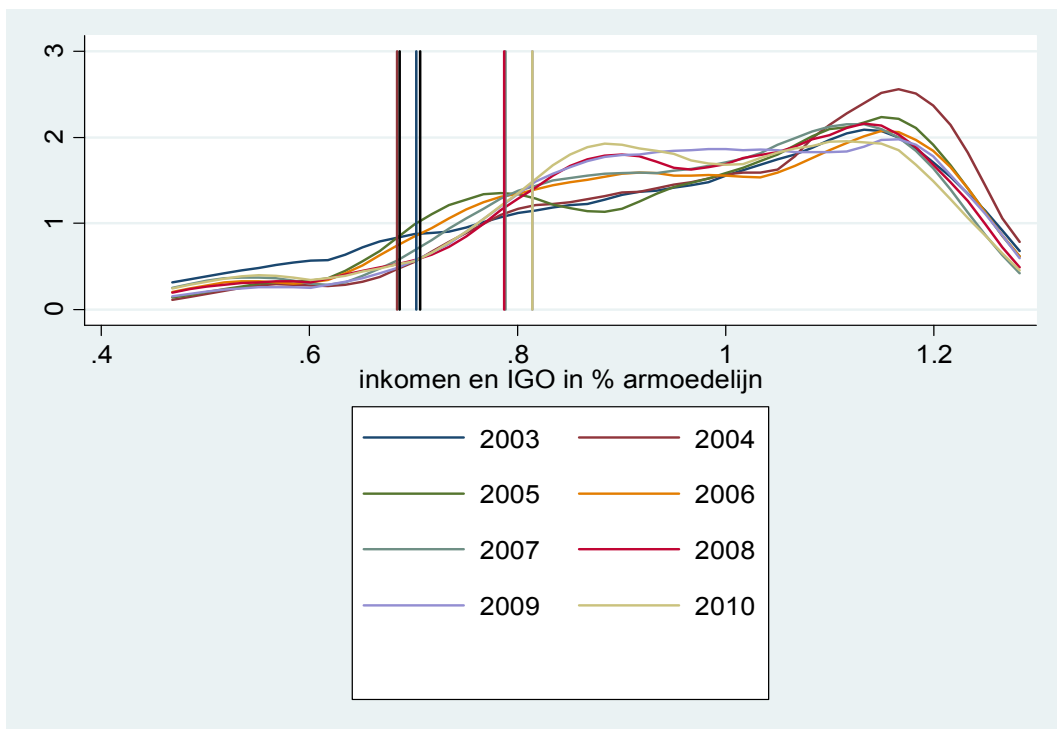
Bij alleenstaanden lijkt het erop dat de verhoging van de IGO de inkomensverdeling van onderuit heeft samengedrukt. Opmerkelijk is echter dat de IGO vooral tussen 2006 en 2007 omhoog is gegaan. De verschuiving in de inkomensverdeling tussen 2007 en 2008 valt wel samen met de periode van de sterkste toename van het aantal ontvangers van de IGO.

Figuur 15 Verdeling van inkomens als percentage van de armoedelijjn bij alleenstaanden van 65 jaar of ouder, 2003-2010*



Noten: * Het jaar is het referentiejaar voor de inkomens, welke in het volgende jaar bevroagd worden. Resultaten voor 2003 zijn dus afkomstig uit EU-SILC 2004. Inkomens in prijzen van 2005. Inkomens beperkt tot inkomens rond de armoedelijjn (max. 167% van de armoedelijjn per gezinstype)
De verticale strepen geven het niveau van de IGO in de diverse jaren aan
Bron: EU-SILC, eigen berekeningen

Figuur 16 Verdeling van inkomens als percentage van de armoedelijjn bij koppels van 65 jaar of ouder, 2003-2010*



Noten: * Het jaar is het referentiejaar voor de inkomens, welke in het volgende jaar bevroagd worden. Resultaten voor 2003 zijn dus afkomstig uit EU-SILC 2004. Inkomens in prijzen van 2005. Inkomens beperkt tot inkomens rond de armoedelijjn (max. 167% van de armoedelijjn per gezinstype)
De verticale strepen geven het niveau van de IGO in de diverse jaren aan
Bron: EU-SILC, eigen berekeningen

5. Waarom hebben ouderen in de EU-SILC een inkomen beneden het niveau van de IGO?

5.1. Inleiding

De voorlopige conclusies uit het voorgaande zijn dat de verhoging van de IGO wel degelijk zijn effect heeft gehad op de inkomens van de ouderen, met name bij de alleenstaande ouderen. Algemeen gesproken zijn er twee redenen dat de daling van de armoede onder ouderen kleiner is dan ex-ante misschien verwacht kon worden. Ten eerste heeft de IGO nooit het niveau van de armoedelijjn bereikt. Hierbij speelt een rol dat de impliciete equivalentieschaal in de IGO vlakker is dan die in de EU-SILC armoedegrens. Die laatste ligt voor koppels 50% hoger dan voor alleenstaanden, terwijl datzelfde percentage in de IGO slechts 33% is, hetgeen inhoudt dat het verschil tussen de IGO en de armoedelijjn groter is voor koppels dan voor alleenstaanden. Ten tweede blijft er een groep ouderen bestaan wier inkomen, zoals gemeten in de EU-SILC, beneden het niveau van de IGO ligt. In deze sectie focussen we op die laatste groep, om in de mate dat de gegevens dit toelaten de vraag te beantwoorden hoe het komt dat sommige ouderen schijnbaar een inkomen hebben dat lager is dan de inkomensgarantie.

Globaal zijn er vier mogelijke redenen zijn waarom het totaal beschikbaar inkomen van ouderen lager kan zijn dan het niveau van de IGO. Ten eerste leven sommige ouderen samen met personen jonger dan 65 jaar, en hebben om die reden geen recht op de IGO, hoewel hun gezamenlijk beschikbaar inkomen kleiner is dan de IGO (en ook lager dan de armoedelijjn). Ten tweede zijn de inkomenconcepten niet volledig dezelfde. Niet alle bestaansmiddelen waarmee rekening wordt gehouden bij de berekening van de IGO zijn opgenomen in het beschikbaar inkomen in de EU-SILC, terwijl anderzijds in de EU-SILC twee typen inkomsten wel in rekening worden gebracht, die geen rol spelen bij de toekenning van de IGO. Ten derde is het mogelijk dat respondenten in de EU-SILC vergissingen maken bij het beantwoorden van de inkomensvragen. Een vierde reden is dat ouderen die wel in aanmerking zouden komen, de IGO niet aanvragen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn voor personen wier pensioen niet ver onder de IGO ligt, en dit pas na de recente verhogingen van de IGO. Bouckaert en Schokkaert¹⁹ schatten de zogenaamde non-take up voor het leefloon op 57% tot 76%. De procedure voor de aanvraag van het leefloon verschilt sterk van die van de IGO, en ook hangt aan de laatste wellicht veel minder een sociaal stigma dan aan het leefloon. Het automatische onderzoek van het recht op de IGO dat voor bepaalde categorieën van ouderen geschiedt, zou dit probleem moeten verminderen. Hieronder kijken we naar empirische indicaties voor het belang van de eerste drie genoemde oorzaken. Non-take up kunnen we als zodanig niet met zekerheid vaststellen, maar blijft over als mogelijke reden, als geen van de andere van toepassing blijkt te zijn.

¹⁹ Bouckaert, N. en E. Schokkaert, "A first computation of non-take-up behaviour in the 'Leefloon'", Flemsi Discussion Paper 6, Jan. 2011, <http://www.flemsi.be/uploads/86/FLEMOSEI%20DP6%20Bouckaert%20and%20Schokkaert%202011%20Leefloon.pdf>

5.2. Samenwonen met personen jonger dan 65 jaar

In sectie 3.3 zagen we dat ongeveer één op vijf van alle ouderen samenwoont met een of meer personen beneden 65 jaar. In de meerderheid van de gevallen gaat het om kinderen; zes procent van alle ouderen heeft een partner onder de 65 jaar. Het risico op armoede in deze groep is kleiner dan bij de ouderen als geheel: over alle jaren heen is het 16 percent bij de ouderen met een niet-oudere partner, en 9 percent bij de ouderen die samenwonen met één of meer kinderen. In sommige gevallen is het inkomen van de ouderen in het huishouden op zichzelf voldoende is om henzelf buiten het risico van armoede te houden, maar hebben de niet-oudere leden geen of te weinig inkomen, zodat het huishouden als geheel in risico van armoede leeft. Bij de huishoudens met een oudere persoon en een partner beneden de 65 jaar met een gezamenlijk inkomen beneden de armoedelijjn, zou in 57 percent van de gevallen het pensioen en het eventuele arbeidsinkomen van de oudere op zichzelf voldoende zijn om boven de armoedelijjn voor een alleenstaande uit te komen. Voor de ouderen die met hun kinderen samenwonen geldt dit slechts in 34 percent van de gevallen.

Het omgekeerde effect is echter veel belangrijker: het komt frequent voor dat het inkomen van de niet-oudere partner of het kind het huishouden van ouderen boven de armoedelijjn uittilt. Ongeveer één of vijf van de ouderen met een niet-oudere partner met een huishoudinkomen boven de armoedelijjn, zou in risico van armoede leven als zij moesten terugvallen op alleen hun pensioen en eventuele arbeidsinkomen. Bij de ouderen die samenwonen met hun kinderen zou zelfs één op drie onder die hypothese in risico van armoede terecht komen. Globaal gezien is dus het voeren van een gemeenschappelijke huishouding met personen beneden 65 jaar – hetzij een partner, hetzij kinderen – zeker geen belangrijke oorzaak van het risico op armoede bij ouderen. Het is eerder zo dat dit het risico op armoede vermindert.

Samenwonen met personen jonger dan 65 jaar is ook geen belangrijke reden voor een inkomen beneden het niveau van de IGO. Ongeveer 7 percent (over alle jaren heen) van alle ouderen die samenwonen met een niet-oudere partner heeft een gezamenlijk inkomen dat lager is dan de IGO voor koppels. Bij de ouderen die met kinderen samenwonen varieert het corresponderende percentage tussen de één en twee percent.

5.3. Verschillen tussen de inkomensconcepten van EU-SILC en IGO

De inkomensconcepten van EU-SILC en de IGO zijn niet volledig dezelfde. Zo kan iemand met een EU-SILC inkomen dat lager ligt dan de IGO, toch de bestaansmiddelentoets van de IGO niet doorstaan en dit omwille van twee redenen.

Eenzijds zijn niet alle bestaansmiddelen waarmee rekening wordt gehouden bij de berekening van de IGO opgenomen in het beschikbaar inkomen in de EU-SILC, namelijk:

- een percentage van de kapitalen dat stijgt met de omvang van het kapitaal (0% voor de schijf tot €6 200, 4% voor de schijf tussen €6 200 en €18 600 en 10% voor de schijf boven €18 600).
- het kadastraal inkomen, na aftrek van €743,68 en €123,95 voor elk kind waarvoor kinderbijslag wordt ontvangen, en vermenigvuldigd met 3 (na de aftrek).

- de afstanden van onroerende goederen.

Anderzijds worden in de EU-SILC twee typen negatieve inkomsten wel in rekening gebracht, terwijl deze geen rol spelen bij de toekenning van de IGO.

- regelmatige transfers tussen huishoudens onderling.²⁰
- bijbetalingen aan de belastingen. Boekhoudkundig en economisch gezien zouden deze moeten worden afgetrokken van de inkomsten van het jaar waarop de afrekening betrekking heeft, maar om technische redenen worden deze in de EU-SILC toegerekend aan het inkomen van het jaar waarin de afrekening daadwerkelijk plaatsvindt.

Daarnaast zijn er een hele reeks mogelijke inkomsten van huishouden die worden genegeerd bij de bepaling van het recht op de IGO, en wel deel uitmaken van het EU-SILC inkomensbegrip. Deze zullen leiden tot een verhoging van het EU-SILC inkomen en kunnen dus onmogelijk een verklaring vormen waarom het EU-SILC inkomen lager dan het niveau van de IGO zou zijn, en blijven daarom hier buiten beschouwing.

Om de effecten van de verschillende inkomenscomponenten in kaart te brengen, delen we de inkomens van de ouderen in in vier groepen:

1. het inkomen is gelijk aan of ligt boven de armoedelijijn ($y \geq l$);
2. het inkomen ligt onder de armoedelijijn en is gelijk aan of ligt boven de IGO ($igo \leq y < l$);
3. het inkomen ligt onder het niveau van de IGO, maar ligt niet onder de helft van de armoedelijijn ($igo > y \geq 0.5 \cdot l$);
4. het inkomen is lager dan de helft van de armoedelijijn ($y < 0.5 \cdot l$), dat wil zeggen dat het kleiner is dan 30% van het mediane inkomen.

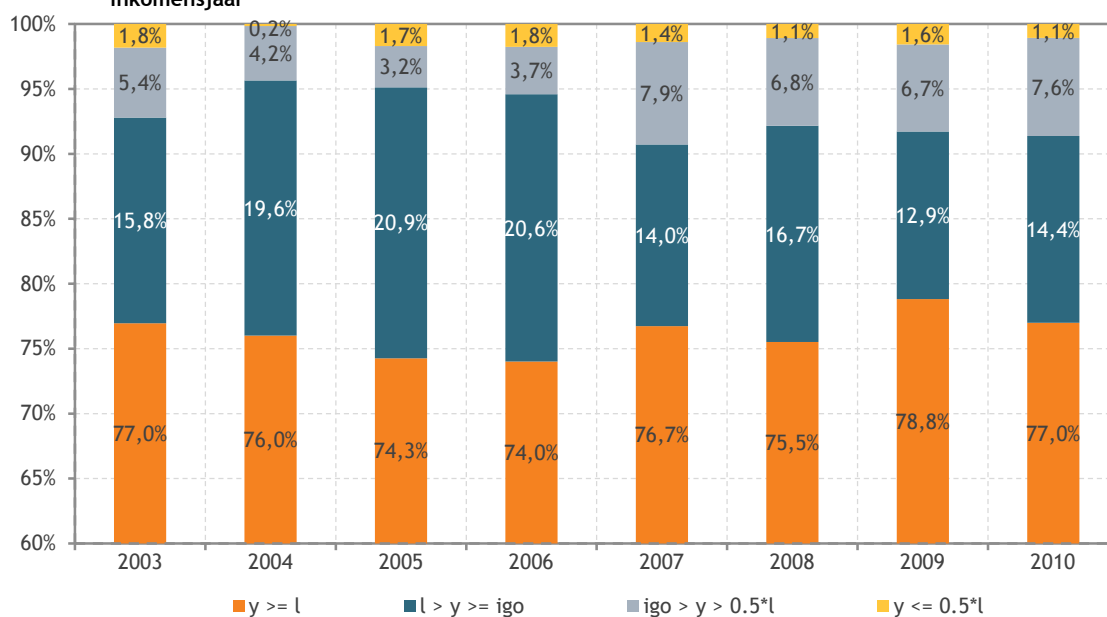
De laatste groep is onderscheiden van de rest, omdat zeer lage gemeten inkomens in enquêtes het resultaat kunnen zijn van slordigheden en fouten en in dat geval geen goede indicatie vormen van het werkelijke inkomen van de betrokken respondenten. Deze analyse is beperkt tot alleenstaanden en koppels waarin beide personen 65 jaar of ouder zijn, omdat voor andere gezinstypen het niveau van de IGO niet samenvalt met de minimuminkomenbescherming. Figuur 17 geeft de verdeling per jaar. De lichte verschuivingen in deze verdeling over de beschouwde periode weerspiegelen de hierboven besproken evoluties in de armoede onder ouderen, en de verhogingen van de IGO. Het optrekken van de IGO op het einde van 2006 heeft kennelijk mede tot gevolg dat het aantal ouderen met een inkomen beneden het niveau van de IGO vanaf 2007 duidelijk hoger ligt dan daarvoor. Vanwege de lage aantallen in de categorieën 3 en 4 geven we hieronder de resultaten voor alle jaren gezamenlijk.

²⁰ De letterlijke vragen in de huishoudenvragenlijst luiden:

"Vele mensen geven regelmatig geld aan iemand uit een ander huishouden, zoals een ouder familielid, kinderen die bij iemand anders wonen enz. Deed u of iemand anders uit uw huishouden in 2009 regelmatig dergelijke betalingen?" (H80)
Deze vraag komt na een expliciete vraag naar betaalde alimentatie voor ex-partner of kinderen.

"Sommige huishoudens ontvangen regelmatig financiële steun van verwanten of van een ander persoon uit een ander huishouden. Ontving u of iemand uit uw huishouden in 2009 regelmatig financiële steun van iemand uit een ander huishouden?" (H87)

Figuur 17 Ouderen (65+) naargelang inkomenscategorïe (verhouding inkomen tot armoedelij en IGO), per inkomensjaar



Noten: y: inkomen; l: armoedelij; igo: IGO
 Verticale schaal begint bij 60%

Bron: EU-SILC, eigen berekeningen

Figuur 18 Ouderen (65+) naar inkomenscategorïe en woonstatuut



Noten: y: inkomen; l: armoedelij; igo: IGO
 Verticale schaal begint bij 50%

Bron: EU-SILC, eigen berekeningen

We kijken allereerst naar het woonstatuut (figuur 18). Ongeveer 70% van de ouderen met een inkomen beneden de armoedelij zijn eigenaars, en dit is slechts ongeveer 5%-punt minder dan onder de niet-armen. Ook wat betreft de verhouding tussen private en sociale huurders is er weinig verschil tussen de inkomenscategorïen²¹.

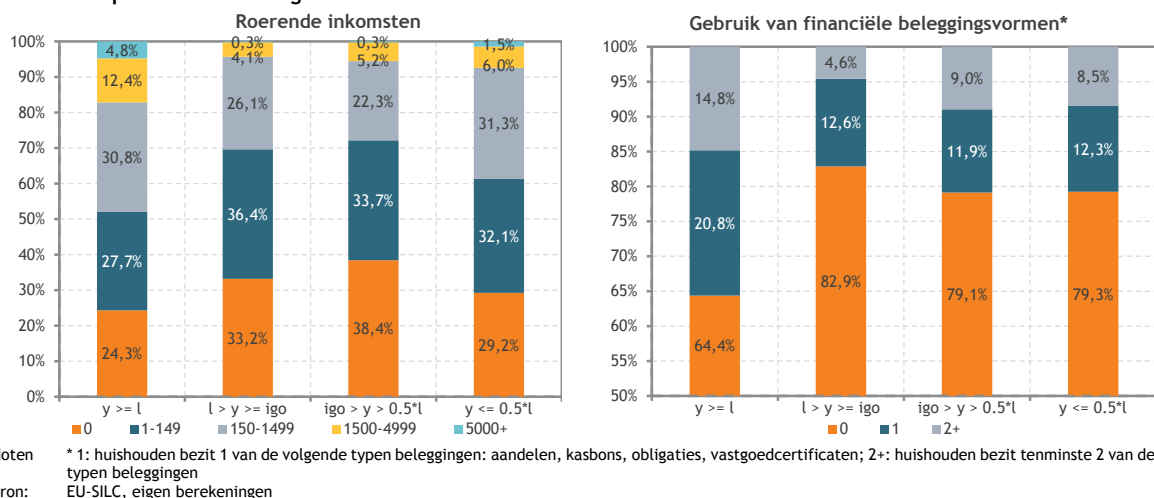
Indicaties voor een significant kapitaalbezit in de EU-SILC zijn omvangrijke roerende inkomsten en het al of niet bezit van bepaalde typen van beleggingsvormen van roerend kapitaal, met name aandelen, kasbons, obligaties en vastgoed-

certificaten, die vooral worden gebruikt door personen met een relatief groot financieel vermogen. Figuur 19 toont de verdeling van de roerende inkomsten. Zoals te verwachten was, zijn er onder de personen beneden de armoedelij weinigen met belangrijke inkomsten uit roerend vermogen. Voor een klein aantal zou een omvangrijk kapitaal de reden kunnen zijn dat hun inkomen lager ligt dan het niveau van de IGO. Opvallend is dat de groep ouderen met een extreem laag inkomen een aantal

²¹ Opmerkelijk is dat in de loop der tijd het percentage sociale huurders onder de ouderen beneden de armoedelij is gestegen van 8% in de periode 2003-05 tot 12% in de jaren 2008-09, terwijl tegelijkertijd het percentage eigenaars is gedaald (niet getoond in tabel). Deze stijging doet zich niet voor onder de ouderen met een inkomen boven de armoedelij. Ze is echter statistisch niet significant.

personen omvat met vrij aanzienlijke roerende inkomsten. Dit zouden renteniers kunnen zijn. De verdeling van het gebruik van bepaalde financiële beleggingen leidt tot dezelfde conclusies.

Figuur 19 De inkomsten uit vermogen per jaar, en het gebruik van financiële beleggingsvormen van ouderen (65+), per inkomenscategorie



Een indicatieve berekening van de mogelijke impact van het roerend kapitaal is gegeven in tabel 2. Vanuit de roerende inkomsten is de omvang van het roerend kapitaal geschat door uit te gaan van een rentevoet van 3,5 percent.²² Hieruit is het deel berekend dat volgens de regels van de IGO (zie boven) in aanmerking wordt genomen bij de berekening van de bestaansmiddelen, en dit is bij het inkomen volgens de EU-SILC definitie opgeteld.²³ Tegelijk is het inkomen uit roerend vermogen (interessen, dividenden) van het inkomen afgetrokken, daar dit niet vermeld wordt bij de bestaansmiddelen waarmee rekening wordt gehouden bij de berekening van de IGO. Mede hierdoor is de impact van het roerend kapitaal beperkt: voor ongeveer 5 percent van de personen met een EU-SILC inkomen beneden het niveau van de IGO (maar niet heel diep onder de IGO) zou het bezit van roerend kapitaal de reden kunnen zijn voor deze inkomenssituatie. Benadrukt moet worden dat dit slechts een benaderende indicatie is van het mogelijke belang van het roerend kapitaal ter verklaring van situaties waarbij ouderen in de EU-SILC kennelijk een inkomen beneden het niveau van de IGO hebben. Ten eerste willen of kunnen vele ouderen geen nauwkeurig antwoord geven op de vraag naar de roerende inkomsten, en zijn er veel imputaties van deze variabele; ten tweede is de schatting van de omvang van het roerend vermogen uit de roerende inkomsten erg ruw.

²² Volgens gegevens van de Nationale Bank bedroeg de gemiddelde interest over de periode 1/2003 tot 5/2013 voor huishoudens 3,05 percent voor spaardeposito's met een termijn tot 2 jaar, en 3,98 percent voor spaardeposito's over een langere periode.

²³ Bij het berekenen van de resultaten getoond in tabellen 2 t/m 5 is de armoedelijk *niet* herberekend na aanpassing van het EU-SILC inkomensbegrip aan de definitie van de bestaansmiddelen volgens de IGO reglementering. De voornaamste reden voor deze keuze is dat een herberekening van de armoedelijk de resultaten moeilijker interpreteerbaar zou maken. Daarnaast ontstaat er een wat bizarre situatie bij het kadastraal inkomen, omdat hiervan een deel vrijgesteld is in de IGO reglementering. Hierdoor zouden ouderen na aanpassing onder de armoedelijk terecht kunnen komen, ook al is hun kadastraal inkomen groter dan de stijging van de armoedelijk.

Tabel 2 Ouderen (65+) naar inkomenscategorie zonder en met het voor de IGO in aanmerking genomen deel van roerend kapitaal

Inkomenscategorie volgens EU-SILC inkomen	Inkomen met bijtelling van voor de IGO in aanmerking genomen deel van roerend kapitaal				Totaal
	$y \geq l$	$igo \leq y < l$	$igo > y \geq 0.5 * l$	$y < 0.5 * l$	
$igo \leq y < l$	4,6%	92,7%	2,7%	0,0%	100,0%
$igo > y \geq 0.5 * l$	2,0%	3,3%	94,7%	0,0%	100,0%
$y < 0.5 * l$	3,0%	0,0%	1,4%	95,7%	100,0%
Totaal	3,7%	59,4%	31,6%	5,3%	100,0%

Noten: y: inkomen; l: armoedelij; igo: IGO

Bron: EU-SILC, eigen berekeningen

Tabel 3 toont de impact van de transfers tussen huishoudens en de bijbetalingen en de teruggaven van de belastingen. We zien dat binnen de groep ouderen met een EU-SILC inkomen beneden het niveau van de IGO, maar niet extreem laag (rij $igo > y \geq 0.5 * l$), ongeveer 15% (som van de percentages in vet) in die categorie is beland vanwege de aftrek van transfer of bijbetaling aan de belasting. Opmerkelijk genoeg is het effect nog groter in de kleine groep ouderen met een extreem laag beschikbaar inkomen (lager dan een armoedelij op 30 percent van het mediane equivalente inkomen. In totaal zou 7% van de ouderen met een inkomen beneden de armoedelij een inkomen boven de armoedelij hebben, als deze aftrekken zouden worden ongedaan gemaakt.

Tabel 3 Ouderen (65+) naar inkomenscategorie voor en na aftrek van transfers en teruggave of bijbetaling belastingen

Inkomenscategorie volgens EU-SILC inkomen	Inkomen zonder rekening te houden met transfers tussen huishoudens en bijbetaling of teruggave belastingen				Totaal
	$y \geq l$	$igo \leq y < l$	$igo > y \geq 0.5 * l$	$y < 0.5 * l$	
$igo \leq y < l$	5,9%	93,3%	0,9%	0,0%	100,0%
$igo > y \geq 0.5 * l$	7,9%	7,1%	84,7%	0,3%	100,0%
$y < 0.5 * l$	12,1%	5,0%	8,9%	74,0%	100,0%
Totaal	6,7%	67,8%	21,4%	4,2%	100,0%

Noten: y: inkomen; l: armoedelij; igo: IGO

Bron: EU-SILC, eigen berekeningen

Tabel 4 toont de impact van het kadastraal inkomen. Het kadastraal inkomen is bij het EU-SILC inkomen geteld volgens de regels die worden gebruikt bij de berekening van de bestaansmiddelen in de IGO reglementering. We zien dat binnen de groep ouderen met een EU-SILC inkomen beneden het niveau van de IGO (rij $igo > y \geq 0.5 * l$), 19% (som van de percentages in vet) een inkomen boven de IGO zou hebben, na bijtelling van kadastraal inkomen. In totaal zou bijna 8% van de ouderen met een inkomen beneden de armoedelij een inkomen boven de armoedelij hebben, als deze bijtelling algemeen zou worden toegepast.

Tabel 4 Ouderen (65+) naar inkomenscategorie voor en na bijtelling kadastraal inkomen (volgens de reglementering van de IGO)*

Inkomenscategorie volgens EU-SILC inkomen	Inkomen inclusief kadastraal inkomen*				Totaal
	$y \geq l$	$igo \leq y < l$	$igo > y \geq 0.5 * l$	$y < 0.5 * l$	
$igo \leq y < l$	10,7%	89,3%	0,0%	0,0%	100,0%
$igo > y \geq 0.5 * l$	4,4%	14,7%	80,9%	0,0%	100,0%
$y < 0.5 * l$	0,0%	0,0%	3,7%	96,3%	100,0%
Totaal	8,1%	60,9%	25,7%	5,4%	100,0%

Noten: y: inkomen; l: armoedelij; igo: IGO

* Dat wil zeggen, na vermindering met € 744 en vermenigvuldiging van de rest met 3.

Analyse beperkt tot de inkomensjaren 2007-2010, daar het kadastraal inkomen niet beschikbaar is voor de eerdere jaargangen van de EU-SILC

Bron: EU-SILC, eigen berekeningen

Wat is, ten slotte, het gezamenlijke effect van de hierboven geanalyseerde verschillen tussen het EU-SILC inkomensconcept en de bestaansmiddelen die in aanmerking worden genomen bij de bepaling van het recht op de IGO? In tabel 5 zien we dat binnen de groep van ouderen met een EU-SILC inkomen beneden de IGO (maar geen heel laag inkomen), door de drie aanpassingen gezamenlijk, de voor de IGO in aanmerking aangenomen bestaansmiddelen het niveau van de IGO overstijgen voor drie op tien personen. Of nog, 30% van de ouderen met een armoederisico die potentieel recht hebben op de IGO, doorstaat de bestaansmiddelentoets voor de IGO niet. Ongeveer één op zes komt zelfs boven de armoedelijjn uit op basis van het inkomensconcept waarop de bestaansmiddelentoets is gebaseerd. Opnieuw benadrukken we dat het hier om indicatieve resultaten gaat, vanwege de onzekerheden hierboven genoemd.

Tabel 5 Ouderen (65+) naar inkomenscategorie voor en na drie aanpassingen*

Inkomenscategorie volgens EU-SILC inkomen	Inkomen na drie aanpassingen*				Totaal
	y >= l	igo <= y < l	igo > y >= 0.5*l	y < 0.5*l	
igo <= y < l	17,8%	79,4%	2,8%	0,0%	100,0%
igo > y >= 0.5*l	14,9%	15,1%	69,9%	0,2%	100,0%
y < 0.5*l	13,5%	8,3%	13,5%	64,7%	100,0%
Totaal	16,6%	55,2%	24,5%	3,7%	100,0%

Noten: * y: inkomen; l: armoedelijjn; igo: IGO

* bijtelling van voor de IGO in aanmerking genomen deel van roerend kapitaal; zonder aftrek van transfers en teruggave of bijbetaling belastingen; bijtelling kadastraal inkomen (volgens de reglementering van de IGO).

Analyse beperkt tot de inkomensjaren 2007-2010, daar het kadastraal inkomen niet beschikbaar is voor de eerdere jaargangen van de EU-SILC

Bron: EU-SILC, eigen berekeningen

Bij de berekening van de bestaansmiddelen volgens de IGO reglementering wordt ook rekening gehouden met de afstanden van onroerende goederen middels verkoop of schenking gedurende de afgelopen 10 jaar. Helaas is er in de EU-SILC hierover geen informatie. Ook onder degenen die zich na aanpassing van het EU-SILC inkomen aan de IGO definitie van de bestaansmiddelen onder het niveau van de IGO bevinden is de meerderheid eigenaar van zijn woning, en bewonen zij die meestal al tientallen jaren. In de EU-SILC vragenlijst omvat de categorie van 'eigenaar' echter ook expliciet 'vruchtgebruiker', zodat het niet uit te sluiten is dat sommigen van deze ouderen wel degelijk afstand hebben gedaan van hun woning, maar met behoud van vruchtgebruik.

5.4. Onnauwkeurige inkomensmeting

Het is mogelijk dat ouderen zich vergissen bij het beantwoorden van de inkomensvragen in de EU-SILC enquête, en daardoor schijnbaar een inkomen beneden de armoedegrens hebben. De meest valide manier om dit te toetsen zou een vergelijking met administratieve gegevens zijn, hetgeen op dit moment echter niet mogelijk is. We beschikken over twee indicaties van mogelijke slordigheden bij het beantwoorden van de inkomensvragen.

1. Naast vragen naar het inkomen gedurende het vorige kalenderjaar, bevat EU-SILC ook een vraag naar het pensioen gedurende de vorige maand. Hoewel het mogelijk is dat het pensioen van het ene op het andere jaar sterk wijzigt, nemen we aan dat een groot verschil tussen het pensioen in de vorige maand en het pensioen per maand gedurende het vorige jaar in de meeste gevallen op slordigheid wijst. Helaas is bij de vraag naar het pensioen in de vorige maand niet aangegeven of

het over het bruto of het netto pensioen gaat. Concreet nemen we aan dat er indicatie is van onnauwkeurigheid als het pensioen in de vorige maand kleiner is dan 95% van het netto maandelijks pensioen gedurende het vorige jaar, of groter dan 110% van het bruto maandelijks pensioen gedurende het vorige jaar.²⁴

- De mate waarin de bedragen zijn afgerond op ronde getallen is ook een indicatie van onnauwkeurigheid. Als een persoon antwoordt dat zijn pensioen 900 Euro bedraagt, kunnen we vermoeden dat de persoon niet precies weet hoe hoog zijn pensioen is, en dat het wellicht ergens tussen 850 en 950 Euro ligt. Een antwoord van 872 Euro duidt erop dat de respondent exact weet hoeveel pensioen zij ontvangt. Concreet kijken we of het pensioen eindigt in een veelvoud van 100, 50, 10 of een kleiner getal, waarbij een lager veelvoud duidt op grotere nauwkeurigheid.

Tabel 6 toont dat bij de ouderen met een inkomen beneden het niveau van de IGO een niet onaanzienlijk percentage een pensioenbedrag voor de vorige maand opgeeft dat hoger is dan het maandbedrag gedurende het vorige jaar; dit percentage ligt duidelijk hoger dan bij de ouderen met een jaarinkomen boven de IGO. Dit kan wijzen op onnauwkeurigheid bij het beantwoorden van de inkomensvragen, maar het kan ook betekenen dat het pensioen daadwerkelijk is gestegen van het ene jaar op het andere. Kijken we naar de mate van afronding (tabel 7), dan zien we dat een aantal ouderen een maandelijks rustpensioen (gedurende het vorige jaar) opgeeft dat eindigt op ...50 of ...00, hetgeen een vrij grote mate van onnauwkeurigheid suggereert. Onder de groep met een inkomen beneden het niveau van de IGO is het percentage personen met kennelijk onnauwkeurige opgave kleiner dan bij de personen met een gemeten inkomen boven de IGO.

Tabel 6 Vergelijking van pensioen in vorige maand en het maandelijks pensioen tijdens het vorige jaar bij ouderen (65+) naar inkomenscategorie

Inkomenscategorie volgens EU-SILC inkomen	Verhouding tussen de pensioenen*			Totaal
	(1)	(3)	(2)	
y > l	5,3%	92,2%	2,5%	100,0%
igo <= y < l	2,9%	93,1%	4,0%	100,0%
igo > y >= 0.5*l	2,9%	87,0%	10,1%	100,0%
y < 0.5*l	6,6%	76,3%	17,1%	100,0%
Totaal	4,9%	92,0%	3,2%	100,0%

Noten: * (1) pensioen vorige maand < 0,95*netto pensioen per maand vorig jaar
 (2) pensioen vorige maand > 1,10*bruto pensioen per maand vorig jaar
 (3) pensioen vorige maand ligt tussen deze grenzen

Bron: EU-SILC, eigen berekeningen

Tabel 7 Mate van afronding van het opgegeven pensioenbedrag (rustpensioen) bij ouderen (65+) naar inkomenscategorie

Inkomenscategorie volgens EU-SILC inkomen	Mate van afronding van pensioenbedrag				Totaal
	<10	10	50	100	
y > l	67,1%	10,0%	5,4%	17,5%	100,0%
igo <= y < l	71,1%	9,7%	6,2%	13,0%	100,0%
igo > y >= 0.5*l	72,0%	9,5%	7,6%	10,9%	100,0%
y < 0.5*l	81,5%	7,1%	3,3%	8,2%	100,0%
Totaal	68,2%	9,9%	5,6%	16,4%	100,0%

Bron: EU-SILC, eigen berekeningen

²⁴ De bovengrens is ruimer gelegd dan de ondergrens, omdat normaal gesproken het pensioen van het ene op het andere jaar zal stijgen door de indexsprongen en welvaartsaanpassingen. Weglating van de gegevens voor het jaar 2007 (toen de IGO juist sterk was verhoogd) maakte geen verschil in resultaten.

5.5. Deprivatie

Uit het bovenstaande blijkt dat voor ongeveer één op drie van de ouderen in EU-SILC met een inkomen dat beneden het niveau van de IGO ligt, een verklaring voor deze situatie kan worden gevonden in het verschil tussen de EU-SILC definitie van het inkomen en de omschrijving van de in aanmerking genomen bestaansmiddelen volgens de reglementering van de IGO. Voor een klein ander deel zouden fouten in de inkomensmeting door onnauwkeurige beantwoording van de relevante vragen in de EU-SILC enquête verantwoordelijk kunnen zijn. Voor de rest is niet onmiddellijk een verklaring voorhanden. Niet voor alle bestaansmiddelen die bij de bepaling van de IGO in aanmerking worden genomen bevat EU-SILC indicatoren, onder meer niet voor vermogen waarvan in het recente verleden afstand is gedaan. Het is echter plausibel dat niet-gebruik van het recht op IGO ook een belangrijke factor is.

In ieder geval is de vraag belangrijk of het bij de ouderen waarvan het inkomen zich kennelijk beneden het niveau van de IGO bevindt, het werkelijk om problematische situaties gaat, vanuit het perspectief van armoede, dan wel dat deze ouderen om wat voor reden dan ook geen tekort ervaren. We kijken daarom naar twee indicatoren van armoede die qua meting los staan van het inkomen zelf, namelijk deprivatie en moeilijk kunnen rondkomen. Deprivatie wordt gemeten aan de hand van de EU indicator, waarbij sprake is van deprivatie als huishoudens drie goederen, diensten of situaties ontberen omdat ze zich die niet kunnen veroorloven, uit een lijst van negen items²⁵. Moeilijk kunnen rondkomen betekent dat de referentie persoon zegt dat het huishouden met het beschikbare inkomen “moeilijk” dan wel “zeer moeilijk” kan rondkomen²⁶.

Tabel 8, kolom 2 laat zien dat deprivatie meer voorkomt bij personen met een inkomen volgens de EU-SILC definitie dat beneden het niveau van de IGO ligt, dan bij de rest van de ouderen. Het contrast verscherpt nog als het inkomen wordt aangepast aan de ruimere omschrijving van de bestaansmiddelen volgens de IGO reglementering (kolom 3). In kolom 4 wordt datzelfde aangepaste inkomensbegrip gebruikt, maar met selectie van alleen de ouderen met een EU-SILC inkomen beneden het niveau van de IGO (maar boven 50% van de armoedelijn). Het is duidelijk dat de personen met een laag EU-SILC inkomen waarvan de bestaansmiddelen de IGO grens overstijgen een absoluut en relatief laag risico lopen op deprivatie²⁷. Maar indien hun inkomen ook volgens het inkomensconcept van de bestaansmiddelentoets de IGO grens niet haalt, zijn zij duidelijk vaker materiaal gedeprimeerd dan de rest van de ouderen. De indicator “moeilijk kunnen rondkomen” (tabel 9) levert zeer gelijkaardige bevindingen op. Als het EU-SILC inkomen zich situeert beneden het niveau van de IGO, dan komt 38 percent moeilijk of zeer moeilijk rond, tegen slechts 16 percent van de ouderen met een inkomen boven de armoedelijn. Na aanpassing van het inkomen aan de IGO regels voor de bepaling van de bestaansmiddelen stijgt dit percentage tot 43 percent. Deze resultaten kunnen beschouwd worden als een validering van de IGO reglementering. De personen met een laag beschikbaar inkomen die geen recht hebben op de IGO omdat ook het kadastraal inkomen en het vermogen in aanmerking wordt genomen bij de berekening van de bestaansmiddelen, blijken zich minder vaak in een problematische situatie te bevinden, volgens de niet-monetaire indicatoren van armoede.

²⁵ Zie Hoge Raad voor Financiën, Studiecommissie voor de vergrijzing, Jaarlijks verslag 2013, hoofdstuk “Sociale houdbaarheid van de vergrijzing” voor meer details.

²⁶ De andere mogelijke antwoorden zijn “eerder moeilijk”, “eerder gemakkelijk”, “gemakkelijk” en “zeer gemakkelijke”.

²⁷ Analyse van deprivatie met een andere grens (4 en 5 items) levert zeer gelijkaardige resultaten op.

Tabel 8 Percentage in deprivatie* bij ouderen naargelang inkomenscategorie

Inkomenscategorie	Inkomensdefinitie		
	volgens EU-SILC	Totale populatie volgens IGO reglementering**	Geselecteerde populatie*** volgens IGO reglementering**
y > l	4,2%	4,0%	1,9%
igo <= y < l	9,1%	10,1%	2,6%
igo > y >= 0.5*l	11,6%	14,9%	15,7%
y < 0.5*l	14,3%	18,4%	-
Totaal	5,6%	5,6%	11,6%

Noten: * niet-bezit omdat men zich het niet kan veroorloven van 3 items uit een lijst van 9

** zie tabel 5 voor de details.

*** alleen personen voor wie igo > y >= 0.5*l volgens EU-SILC inkomensdefinitie

Analyse beperkt tot de inkomensjaren 2007-2010, daar het kadastraal inkomen niet beschikbaar is voor de eerdere jaargangen van de EU-SILC

Bron: EU-SILC, eigen berekeningen

Tabel 9 Percentage dat (zeer) moeilijk rondkomt bij ouderen naargelang inkomenscategorie

Inkomenscategorie	Inkomensdefinitie		
	volgens EU-SILC	Totale populatie volgens IGO reglementering**	Geselecteerde populatie*** volgens IGO reglementering**
y > l	15,5%	15,8%	22,5%
igo <= y < l	31,4%	32,2%	28,6%
igo > y >= 0.5*l	38,4%	42,6%	44,0%
y < 0.5*l	27,3%	28,2%	-
Totaal	19,6%	19,6%	38,4%

Noten: ** zie tabel 5 voor de details.

*** alleen personen voor wie igo > y >= 0.5*l volgens EU-SILC inkomensdefinitie

Analyse beperkt tot de inkomensjaren 2007-2010, daar het kadastraal inkomen niet beschikbaar is voor de eerdere jaargangen van de EU-SILC

Bron: EU-SILC, eigen berekeningen

6. Conclusies

In deze working paper hebben we geprobeerd de vraag te beantwoorden waarom de substantiële maatregelen die gedurende de afgelopen 10 jaar zijn genomen ter bestrijding van armoede bij ouderen niet tot een grotere daling van hun armoederisico hebben geleid. Gedurende de periode 2003-2010 is immers het percentage ouderen dat in risico van armoede leeft per saldo nauwelijks gedaald van 21% tot 20%, ondanks de sterke verhoging van de Inkomensgarantie voor ouderen (IGO). Slaagde deze minimuminkomenbescherming er niet of onvoldoende in om het inkomen van de armste ouderen op te krikken? Of zijn er onvolkomenheden in de gebruikte indicator van armoede bij ouderen, of problemen in de achterliggende gegevens van het EU-SILC onderzoek?

Het antwoord op deze vragen is genuanceerd, en helaas ook onvolledig. Om met de laatste vraag te beginnen: al vaker is opgemerkt dat een indicator van armoede die alleen kijkt naar het aantal (of percentage) personen met inkomens beneden een bepaalde armoedelijjn niet gevoelig is voor alle ontwikkelingen die zich onder die armoedelijjn afspeelen. Voor de huidige probleemstelling is dat bijzonder relevant, omdat de IGO ook na de verhogingen steeds beneden het niveau van de EU-SILC armoedelijjn is gebleven, die is gedefinieerd als 60 percent van het mediaan equivalent inkomen van de Belgische bevolking als geheel. Echter, ook bij gebruik van armoedelijnen op lager niveau, en van armoedematen die ook de inkomenskloof tussen beschikbaar inkomen en de armoedelijjn in rekening brengen stellen we soms wel een iets sterkere daling van het armoederisico tussen 2003 en 2010 vast, maar voor de populatie van ouderen als geheel is deze nooit statistisch significant. Wel observeren we bij toepassing van een armoedelijjn op 50 percent van het mediaan equivalent inkomen een daling van het risico op armoede bij alleenstaande ouderen. Grafische inspectie van de evolutie van de inkomensverdeling bij ouderen beneden of in de buurt van de armoedelijjn laat een duidelijke opwaartse verschuiving van de laagste inkomens bij alleenstaanden zien, vooral tussen 2007 en 2008, een toenemende concentratie van inkomens rond en juist boven de armoedelijjn. Bij koppels tekenen deze verschuivingen zich niet of veel minder duidelijk af. Hierbij speelt een rol dat de impliciete equivalentieschaal in de IGO vlakker is dan die in de EU-SILC armoedegrens. Die laatste ligt voor koppels 50% hoger dan voor alleenstaanden, terwijl datzelfde percentage in de IGO 33% is. Het verschil tussen IGO en de armoededrempel is daardoor groter voor koppels dan voor alleenstaanden.

Een beperkte vergelijking van de EU-SILC gegevens met externe gegevens bracht verder aan het licht dat globaal de overeenstemming tussen de evoluties van enkele inkomensaggregaten goed is, maar ook dat er mogelijke problemen zijn. Tussen 2009 en 2010 vertoont de totale pensioenmassa in EU-SILC een plotse daling, die niet in administratieve data terug te vinden is. Het netto-inkomen per capita is sterker gestegen dan het bruto-inkomen bij de bevolking beneden 65 jaar in EU-SILC, met als implicatie een forse daling van de belastingen en bijdragen per hoofd van de bevolking, welke evenmin overeenstemt met externe gegevens. Een overschatting van de groei van het netto-inkomen van de bevolking beneden 65 jaar heeft zijn weerslag op de armoedelijjn, en via deze op de schattingen van het risico op armoede bij ouderen. Het is mogelijk dat stijging van de armoedelijjn is overschat, en dus de daling van het percentage ouderen met een inkomen beneden de armoedelijjn is onderschat.

Bereikt de minimuminkomensbescherming voor ouderen mogelijk niet volledig zijn doel? Bij het beantwoorden van deze vraag hebben we ons geconcentreerd op de IGO, omdat deze is opgezet als sociaal vangnet voor alle ouderen, los van hun socio-professioneel statuut of andere kenmerken. Een belangrijke groep ouderen in EU-SILC heeft een gemeten inkomen dat lager ligt dan het niveau van de IGO. Tegelijk met de verhoging van de IGO op het einde van 2006 is deze groep toegenomen van 4-5% van alle ouderen tot 8-9% in de periode 2007-2010. Dit is wellicht één belangrijke reden voor de bevinding dat het risico op armoede bij ouderen niet of nauwelijks is afgenomen. Diverse redenen die deze situaties zouden kunnen verklaren zijn onderzocht. Een belangrijke reden is dat niet alle bestaansmiddelen waarmee rekening wordt gehouden bij de berekening van de IGO zijn opgenomen in het beschikbaar inkomen volgens EU-SILC. Voor ongeveer één op drie van de ouderen in EU-SILC met een inkomen beneden het niveau van de IGO, is dit de verklaring voor deze situatie. Hierbij is vooral het kadastraal inkomen belangrijk. Daarnaast zijn er indicaties dat een klein aantal (< 10%) van de groep ouderen met een inkomen beneden de IGO een aanzienlijk financieel vermogen heeft. Ook worden in de EU-SILC twee soorten afdrachten van het inkomen afgetrokken, terwijl die geen rol spelen bij de toekenning van de IGO, namelijk transfers naar andere huishoudens en bijbetalingen aan belastingen. Een andere mogelijke verklaring wordt gevormd door fouten in de inkomensmeting door onnauwkeurige beantwoording van de relevante vragen in de EU-SILC enquête, maar deze verklaring lijkt slechts in weinig gevallen op te gaan.

Voor een groot deel van de situaties waar het EU-SILC inkomen beneden het niveau van de IGO ligt is niet onmiddellijk een verklaring voorhanden. Niet voor alle bestaansmiddelen die bij de bepaling van de IGO in aanmerking worden genomen bevat EU-SILC indicatoren, onder meer niet voor vermogen waarvan in het recente verleden afstand is gedaan. Het is echter plausibel dat niet-gebruik van het recht op IGO ook een belangrijke factor is, ondanks het automatische onderzoek van het recht op de IGO dat voor bepaalde categorieën van ouderen geschiedt. Mogelijks laat een deel van ouderen die pas na verhogingen van de IGO bijstandsgerechtigd worden, dit recht niet gelden. Deze groep wordt niet noodzakelijk bereikt door het automatisch onderzoek door de RVP naar het recht op de IGO, dat vooral geschiedt bij personen die pensioengerechtigd worden, bij de leeftijd van 65 jaar. Niet-monetaire indicatoren van armoede laten zien dat deze groep veel vaker in deprivatie leeft, en veel moeilijker rondkomt dan andere ouderen.

Bijlage: Berekening van standaardfouten en statistische significantie

Het feit dat de EU-SILC gegevens verzameld zijn bij een steekproef van huishoudens betekent dat de resultaten onderhevig zijn aan een foutenmarge. Gewoonlijk wordt deze foutenmarge uitgedrukt in termen van het 95% betrouwbaarheidsinterval. Bij de berekening van deze betrouwbaarheidsintervallen is in de mate dat de beschikbare gegevens dit toelieten rekening gehouden met de opzet van de steekproef, die zowel gestratificeerd (volgens provincie) als geclusterd (volgens "letter", dat wil zeggen gemeente of deelgemeente) is. Er is ook rekening gehouden met het feit dat de armoederempel zelf berekend wordt op basis van dezelfde steekproefgegevens. Dit laatste is een verbetering ten opzichte van de methodologie die op dit moment door Eurostat gebruikt wordt, die wij voor het overige volgen.¹ De door ons berekende betrouwbaarheidsintervallen zijn daarom iets groter dan degene die Eurostat rapporteert. We maken hierbij gebruik van de zogenaamde DASP (Distributive Analysis Stata Package) module, ontworpen door Araar Abdelkrim and Jean-Yves Duclos². Dit pakket laat toe diverse armoede- en ongelijkheidsmaten te berekenen, evenals hun betrouwbaarheidsintervallen rekening houdende met de steekproefopzet.

Wanneer we zouden willen nagaan of verschillen in het armoederisico tussen opeenvolgende jaren al dan niet significant zijn, moeten we rekening houden met de omstandigheid dat de EU-SILC opgezet is als een roterend panel, waarbij personen vier jaar lang meedoen met de enquête, en er ieder jaar een kwart van de steekproef vervangen wordt. Dit probleem is tot op heden niet bevredigend opgelost. Initiële berekeningen door Eurostat van de significantie van veranderingen in het armoederisico tussen opeenvolgende jaren voor België produceerden een onwaarschijnlijk smal betrouwbaarheidsinterval. Om deze reden heeft de FOD Sociale Zekerheid opdracht gegeven aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck om deze kwestie verder uit te zoeken op basis van additionele gegevens die werden aangeleverd door ADSEI.³ Ondertussen is het wel mogelijk om de significantie te bepalen van veranderingen tussen jaren die vier jaar of meer uit elkaar liggen. De rotatieperiode van vier jaar impliceert dat bijvoorbeeld de EU-SILC van 2005 en die van EU-SILC 2009 betrekking hebben op steekproeven die onafhankelijk zijn van elkaar. Een voorbehoud hierbij is wel dat in de Belgische EU-SILC de vervangingen steeds binnen dezelfde clusters worden geselecteerd. Hierdoor zijn de opeenvolgende steekproeven nooit totaal onafhankelijk van elkaar, en zijn de schattingen van significantie iets te conservatief.

¹ Zie Eurostat (2012), Accuracy Measures of SILC Based Indicators, SPC/ISG/2012/06/4. Zie ook Goedemé, T. *Essays on poverty and minimum income protection for Europe's elderly*, Dissertation at the University of Antwerp, 2012, Chapter 2 en Chapter 7, section 1

² Araar Abdelkrim and Jean-Yves Duclos (2007), *DASP: Distributive Analysis Stata Package*, PEP, World Bank, UNDP and Université Laval, <http://dasp.ecn.ulaval.ca/>

³ Mededeling door Rudi Van Dam, FOD Sociale Zekerheid