

# Armoede in rijke landen

J.L. de Kruijk\*

**H**et leeuwedeel van het huidige onderzoek naar armoede in rijke landen gaat uit van een relatief armoedeconcept dat separaat per land wordt toegepast. Volgens dit concept is een arme Portugese boer niet slechter af dan een universitaire student in Nederland. Dergelijke resultaten van wetenschappelijk onderzoek zijn onvolledig en kunnen misleidend zijn. Begrippen als de duur van de armoede en de ontsnappingsgraad uit armoede moeten ook in ogenschouw worden genomen.

Als enige ontwikkelingseconoom nam ondergetekende deel aan een conferentie die eind vorig jaar in Oslo werd gehouden over armoede in rijke landen<sup>1</sup>. De conferentie was georganiseerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek van Noorwegen. Het Noorse CBS had verschillende motieven voor zijn initiatief. Ten eerste lijkt armoede een steeds belangrijker fenomeen in rijke landen te worden door toenemende problemen met het in stand houden van de welvaartsstaat (met verwijzing naar recente ontwikkelingen in het buurland Zweden). Ten tweede acht Noorwegen het zinvol rekening te houden met de mogelijkheid van een eventuele nulgroei op lange termijn in rijke landen (met verwijzing naar het 'Brundtland-rapport' van de huidige Noorse premier Brundtland) en realiseert zich dat inkomensherverdeling in zo'n situatie moeilijker te verwezenlijken is. Ten derde is de tijd aangebroken om schattingen te maken van de consequenties van toetreding van Noorwegen tot de EG voor de laagste inkomensgroepen in Noorwegen.

Het Noorse CBS wilde daarom een overzicht van de verschillende benaderingen en methoden van armoedeonderzoek verkrijgen om zodoende te bepalen wat voor soort data het bijeen moet brengen en wat daarmee kan worden gedaan. Voor de professie is dit initiatief een goede gelegenheid om zich te bezinnen op de stand van zaken van onderzoek naar armoede in rijke landen.

In de volgende paragrafen worden thans gehanteerde concepten, beschikbare data en enkele resultaten van recent onderzoek naar armoede in rijke landen besproken (door een onderzoeker van armoede in arme landen).

## Wat is armoede?

Hoewel algemeen wordt onderkend dat armoede meer inhoudt dan een laag inkomen alléén en dat ook niet-inkomensaspecten als huisvesting (of het ontbreken daarvan), gezondheid, en onderwijs dimensies van armoede zijn, wordt armoede uiteindelijk wel als éédimensionaal concept beschouwd als het op het meten van armoede aankomt.

## Armoedelijn

Om te onderscheiden of iemand al dan niet arm is wordt het betreffende inkomen vergeleken met een norm, de zogenaamde armoedelijn. De Wereldbank hanteert een absolute armoedelijn die wordt bepaald door de lokale kosten van een minimale hoeveelheid benodigde calorieën per persoon per dag<sup>2</sup>. Volgens deze norm leeft thans ruim één miljard mensen, dat is twintig procent van de wereldbevolking, in armoede. Vrijwel alle armen wonen in ontwikkelingslanden.

Daar er volgens dit absolute armoedeconcept nagenoeg geen armoede in rijke landen bestaat, is het niet verbazend dat het leeuwedeel van het onderzoek naar armoede in rijke landen is gebaseerd op een relatief armoedeconcept<sup>3</sup>. Volgens dit concept is iemand arm als hij te weinig middelen heeft om op een minimaal acceptabele manier te kunnen participeren in het land waarin hij leeft. De armoedelijn wordt dus afhankelijk van het landelijk gemiddelde of modale inkomen, of van de mediaan of iets dergelijks. Bijna alle conferentiepapers gebruiken de zogenaamde 'halve-mediaanlijn', waarbij de armoedelijn wordt gefixeerd op vijftig procent van de mediaan van het beschikbare inkomen in het betreffende land. Deze keuze lijkt eerder een conventie dan iets anders. Maar welke relatieve armoedelijn ook wordt gekozen (dertig, veertig, vijftig of honderd procent van de mediaan of van het gemiddelde, of simpelweg de laagste één of twee decielen) het armoedebegrip vervalt hiermee tot niets anders dan een maatstaf van inkomensongelijkheid, zodat er in alle landen armoede bestaat. Als de levensstandaard stijgt, bij een gelijkblijvende verdeling, stijgt de armoede automatisch mee. Armoede kan dan nooit worden uitgeroeid. Als een verdere afname van inko-

\* De auteur is werkzaam bij het Centrum voor Ontwikkelingsprogrammering, Erasmus Universiteit Rotterdam.

1. *Multidisciplinary research conference on poverty and distribution*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo, 16-17 november 1992.

2. *World development report on poverty*, 1990.

3. Het enige conferentiepapier dat gebruik maakt van een absolute armoedelijn is van ondergetekende, *Location of poverty in Pakistan*.

mensverschillen niet wenselijk zou worden geacht vanwege het behouden van voldoende financiële prikkels voor extra inspanning, betekent dit dat armoede wenselijk is. Het op deze wijze gehanteerde armoedebegrip komt niet langer overeen met wat intuïtief onder armoede wordt verstaan. Ook gaat het wat te ver om iemand die crepeert als niet-arm te beschouwen, louter en alleen omdat zijn burens ook creperen. Deze merkwaardige uitkomsten zijn logische uitvloeisels van het relatieve armoedeconcept.

Naast absoluut versus relatief is er een tweede dichotomie in de verzameling van armoedelijnen, namelijk het onderscheid tussen objectief en subjectief. De hier boven besproken armoedelijnen behoren tot de objectieve groep. Subjectieve armoedelijnen, ontworpen door onder andere de 'Leidenaars' Van Praag (uit Amsterdam), Kapteyn (uit Tilburg), en Hagenaars (uit Rotterdam), zijn het resultaat van enquêtes waarin wordt gevraagd welk inkomen de respondent minimaal nodig heeft om de eindjes aan elkaar te knopen. Hoewel dergelijke enquêtes interessante informatie kunnen voortbrengen, lijkt mij de praktische waarde voor beleid gering<sup>4</sup>.

Het grote aantal definities van armoede heeft inmiddels tot een aanzienlijke begripsverwarring geleid waarbij niemand gebaat is. Er is behoefte aan duidelijkheid, niet alleen voor de professie zelf, maar ook voor een betere communicatie met politici. Het lijkt mij het duidelijkst de dingen bij de naam te noemen, dat wil zeggen laten we het begrip armoede reserveren voor absolute armoede, laten we over inkomensongelijkheid praten als we het over inkomensongelijkheid hebben, en laten we in rijke landen spreken over de laagste inkomensgroepen als we de laagste inkomensgroepen bedoelen.

#### *Equivalentieschalen*

Het is duidelijk dat een tweepersoons huishouden met een maandelijks inkomen van tweeduizend gulden armer is dan een eenpersoons huishouden met tweeduizend gulden per maand. Een mogelijke correctiefactor is de gezinsgrootte zelf, maar in dat geval wordt geen rekening gehouden met schaalvoordelen binnen het gezin, met andere woorden een tweepersoons huishouden met een maandelijks inkomen van tweeduizend gulden is rijker dan een alleenstaande met duizend gulden per maand. Deze schaalvoordelen worden ook gereflecteerd in de relatieve hoogte van de uitkeringen in Nederland. De netto bijstands- of AOW-uitkering in Nederland is voor een echtpaar minder dan twee keer zo hoog als die van een alleenstaande (zelfs iets minder dan anderhalf keer). De kachel brandt immers voor twee.

De meeste studies hanteren de OESO-schaal, waar het hoofd van het gezin voor één telt, elke andere volwassene voor 0,7, en een kind voor 0,5. Dit impliceert dat een alleenstaande met duizend gulden wordt verondersteld even rijk te zijn als een tweepersoons huishouden (twee volwassenen) met 1.700 gulden en als een driepersoons huishouden (twee volwassenen en een kind) met 2.200 gulden. Net als bij de keuze van een armoedelijng heeft elke onderzoeker ook nu weer zijn eigen favoriete equivalentieschaal<sup>5</sup>. Op deze manier komen we niet veel verder.

Juist het bepalen van equivalentieschalen kan betrekkelijk eenvoudig empirisch worden onderzocht en is uiterst relevant voor praktisch beleid, bij voorbeeld voor het vaststellen van de relatieve hoogte van de uitkeringen voor huishoudens met verschillende omvang en samenstelling.

Deze schalen zullen waarschijnlijk per land verschillen. Verder is het, mijns inziens, ook zeer waarschijnlijk dat de schalen niet alleen zullen verschillen tussen landen, maar ook tussen verschillende inkomensgroepen binnen landen, met andere woorden de schalen zullen afhankelijk blijken te zijn van het beschikbare inkomen zelf. Immers, het consumptiepakket van lagere-inkomensgroepen bestaat voor een groter deel uit basisgoederen dan het consumptiepakket van hogere-inkomensgroepen, en duurzame consumptiegoederen zoals een auto en een ijskast hebben binnen een huishouden nu eenmaal grotere schaalvoordelen dan basisgoederen zoals voedsel en kleding. Voor de laagste inkomensgroepen is alleen de equivalentieschaal van de laagste inkomensgroepen toepasbaar en niet een gemiddelde schaal van de gehele bevolking. Er waren geen conferentiepapers die verschillende schalen voor verschillende landen gebruiken, laat staan voor verschillende inkomensgroepen binnen landen.

#### **Gegevens over armoede**

Voor comparatief onderzoek naar inkomensverdelingen binnen landen heeft de Luxemburg Income Study (LIS) gedurende de afgelopen tien jaar de belangrijkste databank van sociaal-economische gegevens van huishoudens van rijke landen opgebouwd. De Centrale Bureaus voor de Statistiek van een twintigtal rijke landen leveren resultaten van hun 'household surveys'. Het unieke van LIS is de vrijwel gratis toegankelijkheid van hun databank. Onderzoekers kunnen van afstand op de computers 'inloggen en downloaden'<sup>6</sup>.

Voor nationaal onderzoek naar de inkomensverdeling binnen landen is de onderzoeker in eerste instantie aangewezen op gegevens van het betreffende CBS. In vele landen worden volkstellingen gehouden, in andere landen waaronder Nederland zijn de uitkomsten in de vorm van steekproeven beschikbaar. Verder zijn er allerlei administratieve registers, zoals belastingregisters, bevolkingsregisters, registers van instanties die verantwoordelijk zijn voor huursubsidies, enzovoort. Ten slotte zijn er paneldata die longitudinaal onderzoek mogelijk maken.

Echter, daklozen, zwerfers, en illegaal in rijke landen verblijvende buitenlanders zullen wel geen

4. J. Kutyłowski vermeldt in zijn conferentiepapier *On the distribution of subjective income deprivation in Poland 1981-1991* dat de meeste respondenten van een Poolse enquête (ongeacht hun inkomensniveau) de vraag "Wat vindt u een redelijk inkomen?" beantwoordden met een bedrag dat overeenkomt met circa 150% van hun huidige inkomen.

5. Voor een overzicht van equivalentieschalen, zie het conferentiepapier van B.M.S. van Praag en R.J. Flik, *Poverty lines and equivalence scales: a theoretical and empirical evaluation*.

6. Het elektronische adres is EARN BITNET: SSLISBBatLUX-CEP11:EPLISJratLUXCEP11

**Tabel 1. Absoluut aantal en percentage personen beneden vijftig procent van de gemiddelde (equivalente) gezinsuitgaven van het land zelf, en van Europa als totaal, 1980**

	Afzonderlijke armoedelijnen per land			Eén gemeenschappelijke Europese armoedelij		
	aantal armen (x 1000)	% armen per land	locatie van armoede in EG %	aantal armen (x 1000)	% armen per land	locatie van armoede in EG %
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
België	701	7	1	268	3	1
Denemarken	407	8	1	201	4	0
W-Duitsland	6.448	11	13	4.416	7	8
Frankrijk	10.313	19	21	8.997	17	17
Griekenland	2.073	21	4	2.784	29	5
Ierland	625	18	1	729	21	1
Italië	7.941	14	16	8.437	15	16
Nederland	1.363	10	3	517	4	1
Portugal	3.167	32	6	6.701	69	13
Spanje	7.829	21	16	11.512	31	22
VK	8.226	15	17	8.368	15	16
Totaal	49.093	16	100	52.930	17	100

Bron kolommen (1),(2),(4),(5): Eurostat, *Poverty in figures, Europe in the early 1980s*, study carried out by ISSAS for Eurostat, Luxemburg, 1990.

deel uitmaken van de panels en zullen ook wel niet voorkomen in andere bestanden zoals (bevolkings-) registers, steekproeven, en volkstellingen. Bovendien heeft de Bijlmerramp aangetoond dat het koppelen van bestanden geen eenduidig beeld oplevert.

#### Enkele resultaten van eerder onderzoek

Eurostat, het statistische bureau van de EG, is al jaren actief in het verzamelen en vergelijken van inkomensstatistieken van de lidstaten. Tabel 1 presenteert enkele resultaten van inkomensongelijkheid binnen landen en binnen de EG. De linker helft van tabel 1 hanteert individuele armoedelijnen per land. Deze zijn gefixeerd op vijftig procent van de gemiddelde (equivalente) gezinsuitgaven in het betreffende land. Volgens deze relatieve armoedemaatstaf is het theoretisch mogelijk dat de armoede in een rijk land groter is dan in een arm land. De eerste twee kolommen van tabel 1 laten zien dat dergelijke curieuze uitkomsten in feite niet optreden. Het blijkt dat de inkomensongelijkheid groter is in arme dan in rijke EG-landen, met Frankrijk als uitzondering. Het hier gehanteerde relatieve armoedeconcept impliceert dat een arme Nederlander vergelijkbaar is met een arme Portugees, zodat het is toegestaan alle armen in Europa op te tellen en vervolgens hun locatie te bepalen (kolom 3). Zulke calculaties leiden tot vreemde resultaten. Natuurlijk wonen dan de meeste armen in de grote landen (85% van de Europese armen komen dan uit West-Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en het VK). Als er in de toekomst wellicht een supranationale 'welvaartsstaat Europa' zal ontstaan, waar interregionale inkomensoverdrachten denkbaar zijn, dan is het toch nauwelijks voorstelbaar dat overdrachten van Ierland naar Frankrijk de armoede in Europa kunnen verminderen.

Het is methodologisch correcter de locatie van armoede in Europa te baseren op één gemeenschappelijke armoedelij en niet op een combinatie van elf verschillende armoedelijnen. De rechter helft van tabel 1 laat het aantal personen zien dat minder verdient (uitgeeft) dan de helft van het gemiddelde van het Europese (equivalente) gezinsinkomen (-uitgaven). Deze cijfers zijn gebaseerd op koopkrachtpariteiten. Het aantal armen in Nederland is nu meer dan gehalveerd en in Portugal meer dan verdubbeld.

Hoewel een arme Nederlander, op basis van koopkracht, nu beter vergelijkbaar is met een arme Portugees, impliceert dit nog niet dat beiden even slecht af zijn. Om dit te kunnen vaststellen is informatie nodig over de diepte van hun armoede. Het is mogelijk dat de gemiddelde koopkracht van een arme Nederlander nog steeds groter is dan die van een arme Portugees. Beiden bevinden zich weliswaar onder de gemeenschappelijke Europese armoedelij, maar de één kan minder ver onder deze lijn zitten dan de ander. Bovendien is informatie nodig over de mobiliteit en de gemiddelde duur van armoede in beide landen. Een Nederlandse universitaire student heeft immers meer uitzicht uit armoede te ontsnappen dan een Portugese boer die al jaren arm is. Paneldata kunnen hierin inzicht verschaffen.

#### Enkele resultaten van recent onderzoek

De armen vormen geen statische groep. Individuen ontsnappen uit armoede en vervallen tot armoede. Er is sprake van een voortdurend toe- en uittrekkende stroom, en er is een groep die permanent arm is. In ontwikkelingslanden is deze laatste groep dominant, maar hoe zit dit in rijke landen?

Tabel 2 geeft enkele resultaten van recent onderzoek, zoals dat op de conferentie werd gepresenteerd. De eerste vier kolommen geven schattingen van het percentage arme gezinnen in het betreffende land, waarbij de armoedelij is getrokken op de helft van de mediaan van het (equivalente) inkomen van het betreffende land. De tabel laat zien dat de inkomensongelijkheid in de VS en Canada groter is dan die in Europa, en dat de ongelijkheid in Italië, het VK, Ierland, en Frankrijk groter is dan die in Nederland, Luxemburg, Zweden en Noorwegen. De laatste twee kolommen van tabel 2 geven een indicatie van de mobiliteit van de armen en laten zien dat de hoogte van het armoedepercentage positief is gecorreleerd met de gemiddelde duur van armoede en (dus) negatief met de ontsnappingsgraad uit armoede. Dit zijn plausibele resultaten. Immers, de gemiddelde afstand van het inkomen van de armen tot de armoedelij is groter in landen met veel armoede dan in landen met weinig armoede, en dus is de ontsnappingskans in de VS kleiner dan in Nederland.

De ontsnappingsgraad is in het algemeen groot. In de VS weet 14% van de armen na één jaar uit armoede te ontsnappen, in Nederland zelfs bijna de helft. Dit zijn landelijke gemiddelden. Sommige bevolkingsgroepen hebben duidelijk minder kans uit armoede te ontsnappen. Zo is de ontsnappingsgraad van negers in de VS duidelijk lager dan de gemiddelde ontsnappingsgraad in de VS.

Uit een landenstudie over Noorwegen blijkt dat de mobiliteit onder de armen ook daar zeer hoog is<sup>7</sup>. Bijna de helft van de armen ontsnapt daar binnen één enkel jaar uit armoede. Slechts een kwart is twee jaar later nog steeds arm, en na vier jaar is minder dan tien procent van de oorspronkelijk armen nog steeds arm. Deze hoge graad van mobiliteit wordt ook gevonden in panelstudies in andere Europese landen, bij voorbeeld in België en Duitsland<sup>8</sup>.

Aangezien het percentage armen in Noorwegen gedurende de jaren 1986-1990 ongeveer constant blijft op een niveau van 8% per jaar, impliceert een grote mate van 'uittreden' dat er elk jaar ook steeds weer 'nieuwe' armen bijkomen. Het is interessant te bezien wie dit zijn. Zijn dit echte nieuwkomers of oude bekenden? Het blijkt dat slechts een klein deel van hen die ontsnapt zijn uit armoede binnen korte tijd weer tot armoede terugvalt. Na een jaar tot de niet-armen te hebben behoort, keert ongeveer tien procent van de oorspronkelijk armen terug naar armoede. Na drie jaar tot de niet-armen te hebben behoort, overkomt dit nog maar één procent van de oorspronkelijk arme huishoudens in het vijfde jaar. De toetreders zijn dus hoofdzakelijk nieuwkomers.

Wie zijn dit? Paneldata maken het mogelijk de inkomenseffecten van bepaalde 'life events' van huishoudens te onderzoeken. Maar liefst 37% van degenen die het ouderlijk huis verlaten om alleen te gaan wonen (waaronder studenten) heeft een beschikbaar inkomen beneden de armoedelijn. Een tweede belangrijke groep bestaat uit gezinnen met kinderen die zich opsplisten van twee- naar eenoudergezinnen. Volgens de Noorse paneldata neemt het armoedepercentage van deze gezinnen toe van iets onder het gemiddelde voor de scheiding tot meer dan drie keer het gemiddelde na de scheiding. In de kleine groep die langdurig arm is (slechts één procent van de bevolking) zijn eenoudergezinnen oververtegenwoordigd. De meeste jonge alleenstaanden behoren slechts voor korte duur tot de armen.

Muffels presenteert soortgelijke bevindingen voor Nederland met paneldata van 1985 tot en met 1988<sup>9</sup>. Afhankelijk van de gekozen armoedelijn, is 8 à 10% van de Nederlandse bevolking arm in 1985, maar 60 tot 80% van de armen van 1985 is niet langer arm in 1988. De arbeidssituatie van het hoofd van het gezin (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid) en veranderingen in de samenstelling van het gezin (scheiding, overlijden van de partner) blijken in Nederland de belangrijkste determinanten om, meestal tijdelijk, tot armoede te geraken.

## Evaluatie

Een dergelijke conferentie is nuttig om de stand van onderzoek naar armoede in rijke landen te bezien. Een zwak punt blijft het ontbreken van consensus over concepten als armoedelijnen en equivalentieschalen. Verder is de omvang en de kwaliteit van de gehanteerde gegevensbestanden weliswaar verbeterd, maar het probleem hoe daklozen, zwervers, en illegaal in rijke landen verblijvende buitenlanders deel te laten uitmaken van deze bestanden blijft vooralsnog onopgelost. Een sterke kant is de toene-

**Tabel 2. Percentage arme gezinnen met kinderen<sup>a</sup> en hun ontsnaptingsgraad uit armoede<sup>b</sup>, per land, midden jaren tachtig**

	Jaarlijks arm volgens:				Drie opeenvolgende jaren arm (Duncan)	Ontsnappingsgraad na één jaar armoede (Duncan)
	Bradshaw	Smeeding	Rainwater	Duncan		
	c	d	e	f		
VS	20	23	18	20	14	14
Canada	12	14	13	17	12	12
W-Duitsland	7	6	4	8	2	26
Nederland	6	6	5	3	1	44
Frankrijk	10	8	7	..	..	..
Zweden	5	3	4	3	..	37
VK	9	11	10	..	..	..
Finland	..	..	..	3	..	43
Ierland	..	..	15	11	..	25
Luxemburg	6	..	5	4	1	26
Noorwegen	..	..	4	..	..	..
Italië	12	..	11	..	..	..
VS negers	..	..	..	49	42	8

a. Percentage van gezinnen met kinderen met een beschikbaar (equivalent) inkomen dat lager is dan de helft van de mediaan van (equivalente) beschikbare inkomens van gezinnen met kinderen, per land.

b. Gedefinieerd als het percentage huishoudens met een lager inkomen dan de helft van de mediaan in jaar t en met een hoger inkomen dan 60% van de mediaan in jaar t+1.

c. J. Bradshaw, *Why and how do we study poverty and distribution in industrialized Western countries?*, conferentiepapier.

d. In het conferentiepapier van G.J. Duncan, *No pain, no gain? Inequalities and economic mobility in the United States, Canada and Europe*, bedankt hij in een voetnoot T. Smeeding van de Luxembourg Income Study (LIS) voor het beschikbaar stellen van deze cijfers.

e. L. Rainwater, *The poor in comparative perspective*, conferentiepapier.

f. Duncan, op. cit.

mende nadruk op onderzoek naar de mobiliteit en de duur van armoede, zowel binnen als tussen landen. Comparatief onderzoek naar de mobiliteit en de duur van armoede laat zien dat pas gescheiden eenoudergezinnen in Noorwegen en universitaire studenten in Nederland zich in een andere positie bevinden dan bewoners van zwarte ghetto's in de VS of arme boeren in Portugal. Deze verschillen zullen nog duidelijker aan het licht komen wanneer er niet langer voor elk land een aparte armoedelijn wordt gehanteerd, maar wanneer er letterlijk één (armoede-)lijn wordt getrokken, bij voorkeur voor de wereld als geheel.

## Hans de Kruijk

7. J. Epland en L. Korbøl, *Duration of poverty in Norway in the 1980s. Some longitudinal results from the Norwegian socio-economic panel (NSP)*.

8. Epland en Korbøl refereren aan H. Deleeck, B. Cantillon en K. van den Bosch, *Some longitudinal results of the Belgian socio-economic panel*, Centre of Social Policy, University of Antwerp, 1991, en aan G.G. Wagner en U. Rendtel, *The socio-economic panel for Germany - utilization of data and results of longitudinal analysis*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 1991.

9. R. Muffels, *The evolution of poverty according to objective and subjective standards*, conferentiepapier.