

Een absolute armoedelij?

In ESB van 24 maart jl. verwerpt J.L. de Kruijk het relatieve armoedebegrip als basis voor beleid. Maar bij de operationalisering van het door hem voorgestane absolute armoedebegrip komen evenzeer relatieve elementen om de hoek kijken.

Relatieve armoede

In het overigens zeer lezenswaardige artikel "Armoede in rijke landen" van J.L. de Kruijk doet de auteur een aantal uitspraken die om een reactie vragen¹. Het meest provocerend is zijn stelling dat het leeuwedeel van het onderzoek naar armoede in rijke landen gebaseerd is op een relatief armoede-concept omdat er volgens het absolute armoedebegrip nagenoeg geen armoede in rijke landen zou bestaan. Vervolgens citeert hij correct de bij het relatieve armoedeconcept behorende definitie: iemand is arm als hij te weinig middelen heeft om op een minimaal acceptabele manier te kunnen participeren in het land waarin hij leeft.

Operationalisatie

Hoewel de auteur niet aangeeft wat er mis is met deze definitie, wordt in de desbetreffende alinea de meest gebruikte operationalisatie van deze definitie – de halve mediaanlijn – afgekeurd omdat het niets anders is dan een maatstaf voor inkomensongelijkheid, zodat er in alle landen armoede bestaat.

Inderdaad is op deze manier geoperationaliseerde armoede gerelateerd aan de inkomensongelijkheid in een land. Het is mijns inziens echter onjuist om, zoals de auteur doet, te concluderen dat er, gegeven deze definitie, in alle landen armoede bestaat, dat armoede nooit kan worden uitgeroeid, of zelfs dat armoede wenselijk is als een verdere afname van inkomensverschillen niet wenselijk zou worden geacht.

Ook de conclusie dat iemand die crepeert volgens de relatieve definitie niet arm zou zijn omdat zijn buren ook creperen, is in mijn optiek het gevolg van een tamelijk eenzijdig

ge visie op het begrip relatieve armoede, namelijk dat relatieve armoede altijd zou moeten worden geoperationaliseerd door een (constant blijvend) percentage van het mediaan (of gemiddelde) inkomen, of door een constant blijvende percentielgrens. Uiteraard zou in het laatste geval het percentage armen altijd hetzelfde blijven. Bij de grens in termen van een – vast – percentage van het gemiddelde is dit overigens niet het geval, ook als verdere inkomensniveleerling niet wenselijk is. Tegenover een afname van de inkomensongelijkheid beneden het gemiddelde zou immers een toename van de ongelijkheid boven het gemiddelde kunnen staan.

Hiermee is echter niet de kern van mijn bezwaren tegen de diskwalificatie van het relatieve armoedebegrip weergegeven. Die betreft de impliciete veronderstelling dat de meest gebruikte operationalisatie van dit begrip – de halve mediaanlijn of varianten daarvan – ook de enig mogelijke zou zijn. Inderdaad is de halve mediaanlijn een tamelijk willekeurige keuze, waarvan het zeer de vraag is of die op elk moment en op elke plaats de grens weergeeft waaronder iemand te weinig middelen heeft om op een minimaal acceptabele manier te kunnen participeren in het land waarin hij leeft.

Een eerste vereiste lijkt mij dat zo iemand voldoende middelen zou moeten hebben om niet te creperen – dit zou bij 50% van de mediaan het geval kunnen zijn, bij 25%, of bij 250%. Belangrijk is echter ook dat armoede niet overwonnen is als maar voldoende calorieën beschikbaar zouden zijn om niet te creperen. Om armoede op te heffen zijn ook kleding, huisvesting, veiligheid, ont-plooiingskansen enzovoort nodig en

het is een gegeven dat de kosten van een minimaal pakket van deze voorzieningen afhangen van de samenleving waarin men leeft.

Eén Europese armoedelij?

In de bespreking van het Eurostat-onderzoek naar armoede in de EG vermeldt De Kruijk de daarin gebruikte armoedelijnen: 50% van de gemiddelde (equivalente) uitgaven in het betreffende land. Volgens deze lijnen zou armoede in een rijk land groter kunnen zijn dan in een arm land, maar in werkelijkheid treden dergelijke 'curieuze' uitkomsten niet op.

In feite kan zo'n uitkomst ook optreden als we een voor alle landen gelijke armoedelij zouden hanteren. Dit laatste is alleen 'methodologisch correcter' als kan (of moet) worden aangenomen dat de minimale levensstandaard in elk land dezelfde is, met andere woorden als huishoudens met dezelfde koopkracht in verschillende landen even arm (of rijk) zouden zijn. Dit laatste is echter niet aanmerkelijk als we bij voorbeeld Portugal en Nederland vergelijken. De gemeenschappelijke Europese armoedelij corrigeert weliswaar voor prijsverschillen tussen verschillende landen (door te werken met koopkrachtpariteiten), maar zij houdt geen rekening met verschillen in klimaat (waardoor bij voorbeeld de minimale kosten voor kleding, voeding en huisvesting in Nederland waarschijnlijk hoger uit zullen vallen).

Belangrijker is dat niet wordt gecorrigeerd voor het feit dat met de gemiddelde levensstandaard ook de kosten van participatie in de samenleving (transport, communicatie, uitgaan, verenigingsleven) hoger zullen zijn. In een land waarin de meeste families leden en vrienden op loopafstand wonen (namelijk in het eigen dorp) is een telefoon of een auto nu eenmaal minder belangrijk dan in een land waarin de mobiliteit veel hoger is. In een cultuur waarin men elkaar vooral thuis ontvangt is participatie goedkoper dan wanneer je alleen meetelt als je af en toe ook eens een rondje geeft in je favoriete stamkroeg.

In dit verband is het theoretische onderscheid dat Sen maakt tussen ab-

1. J.L. de Kruijk, Armoede in rijke landen, ESB, 24 maart 1993, blz. 264-267.

solute armoede in termen van mogelijkheden ('capabilities') en relatieve armoede in termen van produkten ('commodities') verhelderend². Zijn betoog komt erop neer dat, ook indien de minimale behoeften absoluut zouden zijn (dat wil zeggen gelijk voor iedereen), de middelen (goederen en diensten) om die behoeften te bevredigen sterk kunnen verschillen van individu tot individu, van periode tot periode en van plaats tot plaats.

Een absolute armoedelij

Een tweede punt is dat van de door De Kruijk voorgestane absolute armoedelij met recht ook gezegd kan worden dat zij relatief is. Hoewel De Kruijk zich niet waagt aan een definitie van de term absoluut, is het duidelijk dat de meest voor de hand liggende interpretatie – een armoedelij die constant is over tijd en plaats, in het bijzonder een constant aantal minimaal benodigde calorieën – in de praktijk geen bruikbare, laat staan een eenduidige armoedelij oplevert³.

In de eerste plaats kan niet worden aangenomen dat voor iedereen een gelijk aantal calorieën minimaal noodzakelijk is; klimaat, leeftijd, gewicht en efficiëntie met betrekking tot de verwerking van voedingsstoffen in het lichaam zouden bij de bepaling van die hoeveelheid een belangrijke rol kunnen spelen.

In de tweede plaats leidt zo'n minimaal noodzakelijke hoeveelheid calorieën niet noodzakelijkerwijs tot hetzelfde voedselpakket voor iedereen. Lokale gewoonten, bij voorbeeld met betrekking tot de verbouwde gewassen, zullen daarbij ook in beschouwing moeten worden genomen.

De Kruijk's uitleg van de door de Wereldbank gehanteerde armoedelij – een armoedelij bepaald door de lokale kosten van een minimaal benodigde hoeveelheid calorieën per dag – is overigens ook enigszins onvolledig: in het geciteerde rapport hanteert de Wereldbank voor de vergelijking tussen landen twee armoedelijnen (\$ 275 en \$ 370 per persoon per jaar, in constante koopkrachtpariteitsprijzen van 1985)⁴. Bovendien gebruikt de Wereldbank voor de analyse van armoede binnen landen armoedelijnen per land, die naast de uitgaven benodigd voor een minimaal benodigde hoeveelheid voedsel

ook de kosten van andere basisbehoeften zouden moeten dekken, plus per land verschillende bedragen die de kosten om in de samenleving te participeren weergeven. Ook de Wereldbank, die armoede definieert als het niet kunnen bereiken van een minimale levensstandaard, erkent dat die minimale levensstandaard van land tot land kan verschillen.

Daarmee komt De Kruijk's oproep om het begrip armoede in het vervolg te reserveren voor absolute armoede ietwat in het luchtledige te hangen. Welke armoedelij moeten we daarvoor dan hanteren? De \$ 275-lijn, de \$ 370-lijn of de per land verschillende lijnen? Hoe absoluut is die lijn dan wel? En hoe zit het bij voorbeeld in een vergelijking tussen nu en 1900?

De Kruijk's betoog lijkt te zijn ingegeven door een oprechte bezorgdheid dat het lot van crepeergevallen uit het oog verloren wordt als te veel aandacht wordt besteed aan armoede in rijke landen. En het moet worden toegegeven, in de operationalisatie van relatieve armoedefinities in termen van percentages van het gemiddelde inkomen is de relatie met een minimaal acceptabele manier om te participeren in de samenleving niet erg duidelijk. Het gaat mijns inziens echter te ver de notie van relatieve armoede daarom maar weer te laten varen en opnieuw op zoek te gaan naar de absolute armoedegrens. Daar aangekomen zal die grens toch weer relatief blijken te zijn.

Equivalentieschalen

Ten slotte nog enkele opmerkingen over equivalentieschalen, dat wil zeggen de correctiefactoren die gebruikt moeten worden om de inkomens van huishoudens met verschillende grootte, samenstelling en andere relevante kenmerken, vergelijkbaar te maken.

De Kruijk meldt dat "het bepalen van equivalentieschalen betrekkelijk eenvoudig empirisch kan worden onderzocht". Hier onderschat hij in mijn ogen de theoretische en empirische problemen die er aan de bepaling van equivalentieschalen kleven.

Allereerst is het de vraag wie de equivalentieschalen moet vaststellen. Moet de minimaal benodigde hoeveelheid calorieën worden vastgesteld door deskundigen? Met welke

differentiërende factoren moet (mag) rekening worden gehouden (bij voorbeeld: leeftijd, geslacht, klimaat, verbrandingssnelheid, mate waarin lichamelijke arbeid wordt verricht)? Hoe moeten schaalvoordelen worden gemeten (een maaltijd voor zes personen is goedkoper dan zes eenpersoonsmaaltijden)? En als de equivalentieschaal afhankelijk moet zijn van het inkomen, houdt dit in dat naast hoeveelheden calorieën ook andere componenten van consumptie worden meegenomen? Betekent dit dat door budgetonderzoekers equivalentieschalen moeten worden bepaald op basis van waargenomen consumptief gedrag? Het probleem is dan dat verschillende modellen geschat kunnen worden, dat equivalentieschalen slechts geïdentificeerd zijn indien een aantal additionele aannamen wordt gemaakt⁵, en dat alle op gedrag gebaseerde berekeningen van equivalentieschalen uitgaan van de discutabele premisse dat gelijk gedrag gelijke welvaart (nut) impliceert⁶.

Sommige auteurs stellen zelfs de vraag of in landen waar aangenomen kan worden dat men zijn aantal kinderen vrij kan kiezen, überhaupt voor toenemende gezinsgrootte moet worden gecompenseerd⁷. Of moet de equivalentieschaal gekozen worden die impliciet wordt gehanteerd in het vigerende stelsel van sociale zekerheid (kinderbijslag enz.)?

2. A.K. Sen, *Commodities and capabilities*, North-Holland, Amsterdam, 1985. Zie ook K. de Vos, *Micro-economic definitions of poverty*, dissertatie, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1991.

3. Zie ook M. Rein, Problems in the definition and measurement of poverty, in: P. Townsend (red.), *The concept of poverty*, Heinemann, Londen, 1970; A.J.M. Hagenaars, *The perception of poverty*, North-Holland, Amsterdam, 1986.

4. Wereldbank, *World Development Report*, 1990.

5. Zie bij voorbeeld: A. Deaton en J. Muellbauer, *Economics and consumer behavior*, Cambridge University Press, 1980, en voor resultaten van empirisch onderzoek ook K. de Vos, op cit., 1991.

6. Zie bij voorbeeld R.A. Pollak en T.J. Wales, Welfare comparisons and equivalence scales, *American Economic Review*, jg. 69, blz. 216-221.

7. Zie bij voorbeeld P. Whiteford, *A family's needs: equivalence scales, poverty and social security*, Research Paper, nr. 27, Department of Social Security, Australia, 1985.

In dat geval kan men aannemen (in het geval van een parlementaire democratie) dat de politieke voorkeur van de meerderheid van de bevolking wordt gevolgd.

Anderzijds kan men betogen dat de bestaande situatie in dat geval tevens als norm wordt beschouwd, en dat andere motieven, zoals bevordering (of remmen) van de bevolkingsgroei, de equivalentieschaal mede bepalen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de bepaling van equivalentieschalen onderzoekers nog voor jaren werk zal bezorgen, zonder dat verwacht mag worden dat er ooit een voor iedereen acceptabele schaal zal worden vastgesteld.

Besluit

Hoewel de Kruijk in zijn artikel een aantal behatenswaardige opmerkingen maakt – bij voorbeeld over het ontbreken van relevante groepen (daklozen, illegalen) in de gebruikte gegevensbestanden, en over de terecht aandacht voor de mobiliteit en de duur van armoede, slaat hij mijns inziens met name met zijn oproep één armoedelijn te trekken voor de wereld als geheel de plank mis. Alleen als rekening gehouden wordt met verschillen tussen individuen en tussen samenlevingen – met andere woorden als armoede als relatief wordt beschouwd – wordt recht gedaan aan de problemen die individuen of huishoudens met verschillende kenmerken in verschillende omstandigheden kunnen hebben om hun minimale behoeften te bevredigen. Dit houdt overigens niet in dat bij de bestrijding van armoede geen prioriteit gegeven zou moeten worden aan de allerarmsten, voor wie armoede een levensbedreigende situatie is. Ook daaraan zou het wegdefiniëren van onderlinge verschillen echter geen zinvolle bijdrage leveren.

Klaas de Vos

De auteur is werkzaam bij de vakgroep Economische Sociologie en Psychologie, Faculteit der Economische Wetenschappen, Erasmus Universiteit, Rotterdam.

NI

Absoluut versus relatief

Armoede is niet hetzelfde als ongelijkheid. Als iedereen hetzelfde inkomen heeft is de ongelijkheid nul, terwijl de armoede maximaal kan zijn (iedereen is arm) maar ook nul (niemand is arm). Omgekeerd kan in twee landen met dezelfde ongelijkheid een verschillende mate van armoede bestaan; terwijl in het ene land maar een paar procent van de bevolking arm is, kan 80% van de bevolking van het andere land arm zijn. Het relatieve armoedeconcept, zoals dit thans wordt geoperationaliseerd, is een maatstaf van inkomensongelijkheid en is als zodanig ongeschikt voor het meten van (absolute) armoede.

Meting binnen landen

Het relatieve armoedeconcept kan echter weinig schade aanrichten voor de armsten zolang de toepassing zich beperkt tot analyses van de laagste inkomensgroepen binnen landen. Het kan geen kwaad om ter voorbereiding van sociaal beleid binnen een land het profiel van de laagste inkomensgroepen van dat land, bij voorbeeld de armste 20%, te bestuderen. We kunnen echter ook een stap verder gaan door te proberen een absolute armoedelijn vast te stellen.

Meting tussen landen

Voorts is het relatieve armoedeconcept niet bij voorbaat ongeschikt als indicator voor het vergelijken van armoede tussen landen. In dat geval is echter wel een *universele* armoedelijn nodig. Als het universum, in de statistische betekenis, de wereld is, dan is er één lijn nodig voor de wereld als geheel om de armoede tussen landen te kunnen vergelijken. Als het universum de EG is, dan is er één lijn nodig voor de EG als geheel om de armoede tussen lidstaten te kunnen vergelijken. Als het universum een land is, dan is er één lijn nodig voor het land als geheel om de armoede tussen provincies of tussen urbane en rurale gebieden te kunnen vergelijken, enzovoort.

Er is derhalve geen enkel bezwaar tegen onderzoek naar het profiel van de armste 20 procent van de bevolking van de EG, maar wel tegen onderzoek dat bij voorbaat de armste 20 procent van de EG definieert als

de optelsom van de armste 20 procent van iedere afzonderlijke lidstaat, en ook tegen onderzoek waarbij de armsten van de EG worden gedefinieerd als de optelsom van iedereen die minder verdient dan een constant percentage van het mediane of gemiddelde inkomen van iedere afzonderlijke lidstaat. Deze laatste indicator wordt thans gebruikt bij het leeuwedeel van onderzoek naar armoede in rijke landen, en vloeit voort uit de definitie van armoede zoals geformuleerd door de EG.

Bezwaar EG-definitie

In december 1984 is voor het Tweede Armoede Programma van de Europese Commissie de volgende definitie van armoede geformuleerd:

"Iemand is arm als hij te weinig middelen heeft om op een minimaal acceptabele manier te kunnen participeren in *de lidstaat* waarin hij leeft"¹.

Geconstateerd moet worden dat deze door politici vastgestelde definitie uitgaat van een *relatief* armoedeconcept op *lidstaatsniveau*. Het lidstaatsniveau maakt het mogelijk om met land-specifieke armoedelijnen te werken. De combinatie van het relatieve armoedeconcept en land-specifieke armoedelijnen levert echter wel gevaren op. Het gaat mis als voor elke lidstaat een aparte relatieve armoedelijn wordt vastgesteld, die gerelateerd is aan de dominante levensstijl in die lidstaat, en als vervolgens de armen in de EG worden bepaald door de optelsom van de aldus gedefinieerde armen van elke lidstaat.

Zelfs voor voorstanders van het relatieve armoedeconcept lijkt het mij moeilijk verdedigbaar dat er voor Nederland, België, en Luxemburg afzonderlijke relatieve armoedelijnen worden vastgesteld, terwijl Zuid-Italië dezelfde lijn heeft als Noord-Italië, en Oost-Duitsland dezelfde lijn als West-Duitsland. Zeker in het huidige Europa met zijn vervagende grenzen tussen de lidstaten zou de definitie beter vervangen kunnen worden door: "Iemand is arm in Europa als hij te weinig middelen heeft om op een minimaal acceptabele manier in Europa te kunnen participeren."

1. EEC, *On specific Community action to combat poverty*, 85/8/EEC, Official Journal of the EC, No. 2/24, 1985. Referentie uit Eurostat-rapport, *Poverty in figures, Europe in the early 1980s*, Luxemburg, 1990.

Besluit

Ik ben blij met de waardevolle reactie van De Vos. We zijn het eens over de omissies in de gebruikte gegevensbestanden. We zijn het er over eens dat de bestrijding van absolute armoede voorrang verdient. We zijn het er over eens dat de huidige operationaliseringen van het relatieve armoedeconcept in termen van percentielgrenzen of van percentages van het gemiddelde inkomen (of varianten daarvan) niet veel zeggen over de minimaal acceptabele manier om te participeren in de samenleving. En we zijn het er over eens dat de mobiliteit en de duur van armoede bij de analyse moet worden betrokken.

Onze inschatting over de mogelijkheid van het vaststellen van werkbare operationaliseringen van diverse concepten verschilt. Ik ben optimistischer over de mogelijkheid van het vaststellen van werkbare equivalentieschalen. De Vos is optimistischer over de mogelijkheid van het vaststellen van een werkbare operationalisering van het relatieve armoedeconcept.

Als test voor een nieuwe operationalisering van het relatieve armoedeconcept zal ik in eerste instantie het criterium hanteren of een Nederlandse student die even niet genoeg geld heeft om een rondje te kunnen geven in zijn favoriete stamkroeg, in dezelfde categorie zit als een arme Portugese boer. Als dat het geval is, dan deugt de indicator niet.

Hans de Kruijk

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