

Armoede meten was, is en blijft arbitrair, maar zinnig

INLEIDING

De manier waarop armoede wordt gemeten is cruciaal voor kennis over armoede, om de factoren te kunnen begrijpen die bepalend zijn voor die armoede, voor het ontwerpen van interventies die aansluiten bij de oorzaken, en voor beleidsevaluatie. De gekozen wijze van meten heeft niet alleen invloed op de omvang en intensiteit van de armoede, maar ook op de samenstelling van de arme populatie in een samenleving. Armoede is een omstreden, normatief geladen begrip. Armoede verschilt van plaats tot plaats en verandert in de tijd. Als gevolg van verschillende meet- en onderzoeksmethoden kan de armoedegrens niet eenduidig vastgesteld worden. Er bestaat geen beste maatstaf voor armoede, die de arme mensen scheidt van de niet-arme mensen.

Om armoede te kunnen meten dient een aantal – tot op zekere hoogte arbitraire – keuzes gemaakt te worden. Naast de keuze van de methode voor de bepaling van de armoedegrens (objectieve absolute budgetmethode, wettelijke methode, relatieve methode, subjectieve methode), gaat het om de keuze van de armoede-indicator (basisbehoefte, levensverwachting, geletterdheid, inkomen of consumptie), een brede sociale (niet-monetaire, meervoudige) of een enge economische (monetaire, enkelvoudige) definitie,¹ een directe (feitelijke consumptiepakket) of indirecte (inkomen) meetmethode, de vaststelling van de armoedelijn (absoluut of relatief; objectief of subjectief), de eenheid

van analyse (huishouden of personen) en hoe huishoudens van uitlopende grootte en samenstelling vergelijkbaar maken (de equivalentiefactor). De keuze van de armoedegrens wordt behalve door de nationale cultuur, bepaald door de feitelijke situatie, de stand van de wetenschap en de politiek. In deze bijdrage wordt nagegaan hoe armoede door de tijd heen op nationaal en internationaal niveau wordt gemeten, welke de belangrijkste verschillen tussen landen en veranderingen in de tijd zijn en wat de redenen zijn om van de ene meetmethode over te stappen op de andere.

De structuur van de bijdrage is als volgt. Allereerst wordt ingegaan op de keuze tussen consumptie en inkomen en de keuze van de equivalentieschaal. De eerste absolute armoedelijnen gebaseerd op een budgetmethode, ruim een eeuw geleden ontwikkeld in Angelsaksische landen, worden daarna besproken. Vervolgens staat de internationale extreme armoedegrens van de Wereldbank en de Verenigde Naties centraal. Daarna wordt achtereenvolgend ingegaan op het waarom en het hoe van de relatieve armoede in de Europese Unie, op de overgang van relatieve armoede naar sociale uitsluiting (AROPE), de betekenis van subjectieve methodes en de mogelijke overgang van mediaan inkomen naar referentiebudgetten. Vervolgens worden de wettelijke methode en het waarom van het gebruik van verankerde armoedelijnen besproken. Afgesloten wordt met conclusies.

CONSUMPTIE, INKOMEN EN EQUIVALENTIE- SCHALEN

De directe consumptiegerelateerde definitie van armoede legt de nadruk op de feitelijke leefomstandigheden van een individu of huishouden: voeding, gezondheid, huisvesting, arbeid, sociale contacten, enzovoort. De indirecte inkomstengerelateerde definitie van armoede drukt armoede uit in termen van minimum beschikbaar inkomen voor levensonderhoud. Dit minimuminkomen refereert aan

de inkomensarmoedelijk. Hier hoort een veronderstelling bij over consumptiegedrag die mogelijk niet accuraat is.² Bijvoorbeeld inkopen doen tegen zo laag mogelijke kosten. Het verband tussen middelen en armoede is variabel en afhankelijk van de kenmerken van de betrokkenen en hun natuurlijke en sociale milieu. De verhouding tussen voedselinname en voedingswaarden verschilt tussen mensen. Ook handicap, ziekte of leeftijd kan betekenen dat meer middelen nodig zijn om uit de armoede te blijven. De behoefte aan inkomen is eveneens afhankelijk van klimatologische omstandigheden zoals temperatuurschommelingen en overstromingen, van het sociaal klimaat, waaronder gezondheidszorg, onderwijs, criminaliteit, en van gewoontes en vaste gedragspatronen. Daarom heeft de directe meetmethode de voorkeur.³ Het betreft echter ook een ideologische keuze, die samenhangt met de doelstelling van de nationale verzorgingsstaat: gelijke resultaten (direct concept) of gelijke kansen (indirect concept).⁴

Inkomensarmoede meet wat mensen hebben: inkomen, goederen en andere materiële bronnen, i.e. de middelen van bestaan. De capabiliteitenbenadering gaat over het vermogen om combinaties van waardevol geachte functioneringen ('functionings') tot stand te brengen, zoals goed gehuisvest zijn, goed gevoed zijn en zonder schaamte in het openbaar verschijnen. De focus is niet zozeer op materiële consumptie, als wel op wat mensen in staat zijn te doen en wat ze kunnen doen met hun goederen en met de hun ter beschikking staande kenmerken. De feitelijke kansen die mensen hebben om volledig te kunnen participeren in de maatschappij staan centraal. De capabiliteiten ('capabilities') van personen of huishoudens variëren met de context: in de tijd, tussen landen en tussen subpopulaties binnen een land. Inkomen is niet alleen makkelijker meetbaar dan consumptie. Inkomen kan eveneens de voorkeur hebben boven het evalueren van de capabiliteiten van individuen om in hun maatschappij te participeren. Armoede als absolute deprivatie betreft armoede in

de zin van honger en zichtbare ontbering. Relatieve deprivatie betreft arm zijn ten opzichte van de gemiddelde medeburger. Het verschil tussen het biologisch minimum-consumptieniveau en relatieve deprivatie betreft de definitie, niet de wijze van meten. Beide worden op dezelfde manier gemeten: indirect in termen van bronnen, zoals beschikbaar inkomen en de inkomensarmoedelij. ⁵

Armoedestudies hanteren veelal het aangepast beschikbare inkomen, inclusief loon en kapitaalinkomen, netto na aftrek van loon- en inkomstenbelasting en premies, plus netto transfers. Deze enge definitie van besteedbaar inkomen houdt weinig of geen rekening met niet-monetaire inkomsten en inkomensoverdrachten in natura. Bovendien wordt vaak geen rekening gehouden met regionale verschillen in de kosten van levensonderhoud en tussen sociale groepen. ⁶

Tot voor kort konden armoedepercentages enkel worden berekend op basis van een enquête onder een steekproef van de bevolking. Het huishouden is hierbij meestal de analyse-eenheid. De meeste studies hanteren het huishoudinkomen als indicator van de materiële welvaart van de respondent. Enquêtes kunnen op een aantal kenmerken van elkaar afwijken waardoor zij verschillende resultaten kunnen opleveren. Bovendien zijn er onzekerheidsmarges. ⁷ Enquêtes over armoede sluiten mensen uit door non-respons of doordat zij geen onderdeel zijn van een huishouden, zoals daklozen en andere gemarginaliseerde groepen. ⁸ Vooral in een dichtbevolkt verstedelijkt land als Nederland is dat van belang. De bestaande nationale en internationale enquêtes staan niet toe de invloed van de context waarin huishoudens leven op het risico op armoede te onderzoeken. Door technische ontwikkelingen is het nu in Nederland mogelijk de armoedecijfers te baseren op gegevens van de totale bevolking in plaats van op een steekproef. De onzekerheidsmarge is daardoor afwezig. Vermogens- en inkomensgegevens zijn nu grotendeels afkomstig van de Belastingdienst. ⁹

Individuele inkomens- en consumptiedata zijn nauwelijks beschikbaar. Een oplossing is om beschikbare inkomens of consumptie van huishoudens te corrigeren voor verschillen in huishoudgrootte en -samenstelling door gebruik van equivalentieschalen. De keuze van de equivalentieschaal is afhankelijk van de veronderstelde mate van schaalvoordelen wanneer meer mensen samen een huishouden vormen en bronnen delen. Grootte, leeftijd en positie binnen huishouden spelen een rol. Aangenomen wordt dat de leden van een huishouden de middelen zodanig verdelen dat ofwel iedereen ofwel niemand arm is. Macht en inkomen kunnen echter ongelijk verdeeld zijn binnen huishoudens. De keuze van de equivalentieschaal is arbitrair.¹⁰ De keuze van de equivalentieschaal heeft invloed op de omvang van de armoede. In de Nederlandse bijstand (sinds 1965) wordt verondersteld dat een alleenstaande (70% van netto minimumloon) dezelfde welvaartspositie heeft als twee samenwonenden (100% van netto minimumloon). Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hanteert (per definitie) equivalentiefactor 1,0 voor eenpersoonshuishoudens, 0,4 per extra volwassene en 0,15 voor ieder kind. De aangepaste equivalentieschaal van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is de standaard binnen de Europese Unie (EU). In deze equivalentieschaal telt elke eerste volwassene (in dit geval de respondent) 1,0 keer mee, elke daaropvolgende volwassene (veertien jaar of ouder) telt 0,5 keer mee en elk kind jonger dan veertien jaar telt 0,3 keer mee. In de zogenoemde 'Oxford schaal' geldt een factor 1,0 voor het eerste gezinslid, 0,7 per extra volwassene en 0,5 voor elk kind. De OESO-schaal geeft minder gewicht aan grote gezinnen. Hierdoor belanden grote gezinnen minder snel onder de armoedegrens. Een huishouden betreft personen, al dan niet familie van elkaar, die op hetzelfde adres wonen en een gezamenlijke huishouding delen. De Luxemburgse Inkomens Studie (LIS) definieert een gezinseenheid als personen in een

huishouden die bloedverwant zijn, of gehuwd of geadopteerd.

In armoedestudies wordt veelal om praktische redenen en op arbitraire basis gekozen voor een indirecte enge inkomensmaat voor armoede, het besteedbare equivalent huishoudinkomen gebaseerd op enquêtes.

ABSOLUTE ARMOEDE

De eerste empirische maten voor armoede dateren uit het einde van de negentiende eeuw en het begin van de vorige eeuw. Rond die tijd wordt de armoede steeds zichtbaarder in het industriële kapitalisme. In het Verenigd Koninkrijk (VK) ontwikkelt pionier Booth een objectief minimuminkomensniveau op basis van basisbehoeften.¹¹ Op basis van deze objectieve budgetmethode berekent hij voor Londen een armoedepercentage van 30,7%. Rowntree vindt in zijn baanbrekende sociologische studie in York dat 27,84% van de bevolking onder de absolute armoedegrens gebaseerd op basisbehoeften leeft.¹² Zijn armoedestudie was van invloed op het sociaal beleid. Armoede was niet alleen de eigen schuld (onverantwoordelijk gedrag) – de dan heersende mening in Europa.¹³ De lage lonen waren volgens Rowntree de oorzaak van de tweedeling van de arbeiderspopulatie aan de hand van de volgende criteria. Primaire armoede (9,91%) betrof gezinnen waarvan het totale inkomen niet voldoende was om te voorzien in de minimale benodigdheden voor het onderhouden van de fysieke gesteldheid, waaronder een pakket voedsel (bepaald minimale kostendieet), kleding, brandstof en onderdak. Secundaire armoede (17,73%) betrof gezinnen waarvan het totale inkomen in principe voldoende was om te voorzien in dat biologisch minimum, maar het inkomen aan andere zaken werd besteed. Basisbehoeften zijn sociaal bepaald. Secundaire armoede betreft het niet kunnen bevredigen van bepaalde niet-materiële behoeften die in een samenleving als noodzakelijk gelden.¹⁴

In de jaren zestig van de vorige eeuw is Rowntree's armoedelijk in de Verenigde Staten (vs) verder ontwikkeld door Orshansky en werd deze de officiële armoedemaat. In tegenstelling tot de vs werd in naoorlogse armoedestudies in het vк, Finland, Duitsland en Zweden wel een koppeling met uitkeringsprogramma's gemaakt.¹⁵ Absolute armoede is gedefinieerd in termen van biologisch bestaansminimum. Orshansky's armoedelijk (budget) is gelijk aan het inkomen dat nodig is voor de uitgaven aan deze noodzakelijke, door voedingsdeskundigen vastgestelde, voeding. Haar armoedegrens voor een gezinseenheid met twee of meer mensen was in 1963 drie keer het budget voor het basisvoedingspakket. De absolute armoedelijk is een vaste reële waarde; in de tijd gemeten koopkrachtvast. Maar door reële groei waarvan ook de mensen aan de onderkant profiteren vermindert of verdwijnt de absolute armoede volledig.¹⁶ In 1963 was die armoedegrens ongeveer 49% van het mediaan inkomen,¹⁷ en in de vroege jaren 2000 teruggelopen tot minder dan 30% van het mediaan inkomen.¹⁸

Een tekortkoming van deze methode is de tamelijk arbitraire specificatie van het minimalekostendieet. Het aantal calorieën dat iemand nodig heeft om te overleven varieert per persoon. Bovendien kan niet worden verwacht dat mensen het dieet kopen tegen minimale kosten.¹⁹ De armoedelijk is een willekeurig geldbedrag. In de tijd veranderen niet alleen prijzen en inkomens, maar ook het consumptiepatroon. De minimale behoeften zijn tijd- en plaatsgebonden. Bestedingspatronen zijn cultureel bepaald. Armoede is dus altijd relatief. Bepaling van de grenzen op basis van enquêtes leidt tot cirkelredenering en arbitraire resultaten. Absolute armoedecijfers zijn bovendien sterk gecorreleerd met de economische conjunctuur.²⁰ Een absolute armoedelijk is daardoor minder geschikt voor analyse van ontwikkelingen in de tijd en bemoeilijkt vergelijking tussen landen.

Als alternatief werd in de vs voorgesteld armoede te meten door het aandeel van de bevolking onder een be-

paald punt in de inkomensverdeling, bijvoorbeeld een armoedegrens vastgesteld op 50% van het gemiddeld²¹ of het mediaan inkomen. Hiermee worden bovengenoemde nadelen voorkomen. De relatieve armoede houdt rekening met welvaartsniveaus in landen en met veranderingen daarvan in de tijd. Daarmee is deze economische afstandsbenadering geschikt voor vergelijking in de tijd en voor internationaal comparatief onderzoek.²² Aangepast voor inflatie en verandering in de samenstelling van de uitgaven aan voeding, maar ook aan huisvesting en kleding, is Orshansky's methode nog steeds de basis voor de officiële armoedegrens in de vs.

In Nederland hanteert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) sinds 2007 twee budgetten om armoede vast te stellen. De budgetten zijn afgeleid uit gegevens van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud). Onder het basisbehoeftebudget vallen basale zaken als voeding, kleding en onderdak, maar ook moeilijk te vermijden kostenposten zoals verzekeringen en persoonlijke verzorging. Het niet-veel-maar-toereikend budget – de centrale indicator – is iets ruimer, en dekt ook minimale kosten van ontspanning en sociale participatie, zoals een korte vakantie en een lidmaatschap van een sport- of hobbyclub. De armoedegrens wordt periodiek aangepast op basis van de stijging van de gemiddelde uitgaven aan voeding, kleding en wonen. In tegenstelling tot de lage-inkomensgrens²³ van het CBS is de armoedegrens van het SCP inclusief huurtoeslag en kosten kinderopvang en na vermindering van niet-vergoede ziektekosten.

De eerste absolute armoedegrenzen gebaseerd op budgetten voor basisbehoefte dateren van rond 1900 in de vs en het vk. In de naoorlogse periode is in tegenstelling tot in Europa in de vs de absolute armoedelij in termen van biologisch bestaansminimum los van het sociaal beleid ontwikkeld. Absolute armoedegrenzen zijn echter, zoals gesteld, minder geschikt voor vergelijking in de tijd en tussen landen.

EXTREME ARMOEDE

Ondanks de kritiek op Rowntree's aanpak worden absolute armoedenormen nog steeds toegepast in internationaal comparatief onderzoek, waarbij een zekere armoedegrens naar verschillende landen wordt omgerekend aan de hand van koopkrachtpariteiten (*purchasing power parity*, PPP). Dit betekent dat de armoedenorm in ieder land overeenkomt met hetzelfde concrete pakket van goederen en diensten. De één-dollar-per-dag maat van de Wereldbank, ontwikkeld door Ravallion en anderen voor ontwikkelingslanden, is erop gebaseerd.²⁴ Deze absolute armoedelij van één dollar per dag per persoon uit 1985 is gebaseerd op inkomens- en consumptie-enquêtes en consumptieprijstatistieken resulterend in koopkrachtpariteiten. Extreme armoede werd in 1995 gedefinieerd door de Verenigde Naties (VN) als 'een conditie die gekarakteriseerd wordt door ernstige ontbering van de fundamentele menselijke behoeften, met inbegrip van voedsel, veilig drinkwater, sanitaire voorzieningen, gezondheid, onderdak, onderwijs en informatie'. In 2018 verwijst 'extreme armoede' naar het verdienen onder de internationale armoedegrens van \$1,90 per dag (prijspeil 2011, gelijk aan \$2,07 in 2017). Bijna de helft van de extreem arme mensen woont in India en China.

De één-dollar-per-dag-per-persoon armoedelij houdt geen rekening met schaalvoordelen en is niet vastgesteld op basis van een budgetmethode, maar op basis van een statistische methode. Wordt de werkelijke lokale prijs van een pakket goederen gebruikt, dan varieert de echte waarde aanzienlijk tussen landen en in de tijd. Het aandeel van voedsel binnen het pakket daalt in de tijd. Hierdoor ontstaat bij een verschuiving van het PPP-basisjaar een rooskleuriger ontwikkeling van de extreme armoede. Ook variëren het welvaartsniveau en de welvaartsgroei in de tijd en tussen landen en is het basispakket niet altijd eenduidig gedefinieerd en verandert het in de tijd. Boven-

dien, door een nieuwe set van koopkrachtpariteiten daalde het aandeel mensen dat leeft onder \$1,25 per dag van 18,9% naar tussen 8,9% en 11,2%, vooral veroorzaakt door China en India.²⁵ Het doel van de eerste millenniumdoelstelling voor Ontwikkeling (*Millenium Development Goal*, MDG1) van de VN – halvering van de extreme armoede en honger (\$1,25 per dag) in 2015 ten opzichte van 1990 – werd al in 2010 bereikt. De MDG-doelen zijn arbitrair.²⁶ Door 1990 als referentiejaar te kiezen zijn de doelstellingen eenvoudig te realiseren. Bovendien zijn de resultaten ongelijk verdeeld, bijvoorbeeld een sterke afname door de sterke economische groei in China en een toename van extreme armoede in Afrikaanse landen. Vanaf 1 januari 2016 is uitroeping van extreme armoede en honger in 2030 de MDG1. De internationale extreme armoedegrens blijft \$1,90 per dag.²⁷

De armoedelijn vereist aanpassing nu deze dient te worden toegepast op alle landen.²⁸ Een optie is de gemeenschappelijke armoedelijn in dollars te vervangen door een gemeenschappelijk doel.²⁹ De absolute armoedelijn (*bare-bones basket*, BBB), goedkoopste voedingswaardebronnen om te voorzien in de hoeveelheid minimaal benodigde calorieën om te overleven, wordt aangepast voor prijsfluctuaties in lokale valuta, jaarlijks en voor elk land afzonderlijk. De BBB is dus een binnenlandse armoedelijn die de groep mensen identificeert die zich dit net kan veroorloven. Onzekere schattingen van PPP – valutaconversie en prijs- en pakketkeuze – worden voorkomen. Deze methode van armoedeberekening is daardoor betrouwbaarder dan de dollar-per-dag methodologie. Robert Allen pleit evenals Moatsos voor het gebruik van lineaire programmering voor het laagstekostendieet (minimaal benodigde calorieën) in lokale prijzen en voegt daaraan een vergoeding voor uitgaven aan niet-voedselproducten toe.³⁰ Deze methode leidt tot hogere extreme armoedecijfers, vooral in Azië, maar ook in de VS en het VK. Ravallion heeft fundamentele kritiek op de gehanteerde lineaire programmering, de gebruikte lokale prijzen en het minimalekostendieet, de

globale gemeenschappelijke calorie-eis.³¹ Het is naar zijn mening methodologisch een stap achteruit: de armoedelijnen staan los van consumptiegedrag en preferenties van consumenten. Mensen maken hun consumptiekeuzes niet met als doel de kosten voor het bereiken van de voedings-eisen te minimaliseren. Noodzaak verdringt niet het verlangen van arme mensen.

RELATIEVE ARMOEDE IN EUROPESE GEMEENSCHAPPEN EN EUROPESE UNIE

Waarom relatieve armoedegrens?

Anders dan in de vs werd in Europa armoede in de periode na de oorlog opgevat als een relatief begrip, dat verder ging dan de noties van armoede als een gebrek aan fysieke basisbehoefte, maar streefde naar sociale participatienormen of menselijk functioneren. In Amerika domineert het culturele perspectief op armoede; oorzaken van armoede liggen bij de armen zelf. In Europa domineert het structurele perspectief; oorzaken liggen bij de situatie waarin armen verkeren.³² Sociale insluiting in de EU wil alle inwoners laten delen in de voordelen van economische integratie en economische groei. De EU wordt geacht niet succesvol te zijn indien een significante groep mensen achterblijft wanneer de welvaart toeneemt. De Europese Commissie definieert armen als volgt: 'mensen, gezinnen of groepen mensen wier middelen zo beperkt zijn dat zij uitgesloten zijn van de minimaal aanvaardbare levenspatronen in de Lidstaten waarin zij leven'. Onder middelen wordt verstaan: 'goederen, inkomen in geld, en diensten zowel van particuliere herkomst als van overheidswege'.³³ De definitie van armoede is relatief omdat zij gedefinieerd wordt in verhouding tot het algemene welvaartspeil van een land. Dit is niet alleen relevant voor het nationaal sociaal beleid binnen de lidstaten, het sluit ook aan bij het subsidiariteitsbeginsel opgenomen in het EU-verdrag. Bovendien

omvat deze definitie zowel materiële als niet-materiële aspecten.³⁴

Vergeleken met absolute armoedelijnen, zijn relatieve armoedelijnen gemakkelijk te begrijpen, gemakkelijk te berekenen en gemakkelijk te actualiseren. Ingewikkelde periodieke herberekeningen zijn niet nodig. De relatieve EU-norm meet niet de eigenlijke armoede, de groep van mensen die zich in een duidelijke toestand van deprivatie bevinden, maar het armoederisico. Zij reduceert armoede tot inkomensongelijkheid, het aantal mensen in het onderste einde van de inkomensverdeling. Volgens Van Dam en Van den Bosch is de relatieve EU-norm geschikt als armoedenorm.³⁵ De ontwikkeling van de omvang van die onderste staart is een relevante indicator om na te gaan hoe maatschappelijke ontwikkelingen en beleidsingrepen de positie van de meest kwetsbare inkomensgroepen beïnvloeden. Bovendien heeft de EU-norm het voordeel dat haar berekening volstrekt transparant is. Daardoor is haar ontwikkeling in de tijd volledig voorspelbaar en begrijpelijk.³⁶

Binnen de relatieve armoedebenadering betekent bijvoorbeeld een vast percentage van 20% als armoedegrens dat armoede altijd bestaat. Vergelijking tussen landen is dus niet mogelijk. Een percentage van het gemiddeld of mediaan inkomen lost dit op. De drempel van bijvoorbeeld 50% van het mediaan inkomen wordt gebruikt in internationaal vergelijkend onderzoek door de VN, OESO en LIS. De relatieve armoede hangt sterk samen met het gemiddelde niveau en de verdeling van de welvaart in een samenleving.³⁷ In theorie is het mogelijk dat niemand arm is. De relatieve EG- en EU-normen zijn welvaartsvast: een stijging van het gemiddeld of mediaan inkomen leidt direct tot een even grote reële stijging van de armoedenormen. De relatieve armoede verandert niet wanneer de inkomens van alle huishoudens tegelijkertijd (algemene welvaartsgroei) met hetzelfde percentage dalen of stijgen; het risico op armoede blijft gelijk. De koopkracht van de

relatieve armoedestandaard verandert hierdoor wel.³⁸ Ook wanneer het mediaan inkomen minder stijgt dan de inflatie, daalt de koopkracht van de relatieve armoede. Een (on)gelijkere inkomensverdeling vermindert (vergroot) de relatieve armoede. De relatieve armoedegrens stijgt dan sneller dan een absolute armoedegrens.³⁹

De keuze heeft gevolgen voor het te voeren sociaal-economisch beleid. Absolute armoede kan worden verminderd door economische groei, een algemene toename van de welvaart. Een groeiende economie waarin de onderkant relatief minder profiteert – ondanks de toegenomen welvaart aan de onderkant – betekent een toename van de relatieve armoede. De relatieve armoede neemt alleen af wanneer de inkomensongelijkheid afneemt, bijvoorbeeld door herverdeling van inkomen.⁴⁰

Van gemiddeld naar mediaan inkomen

De keuze van het percentage van het gemiddeld of mediaan inkomen is arbitrair.⁴¹ In het verleden is 50% van het netto gemiddeld nationaal besteedbare equivalent huishoudinkomen gebruikt als een armoedegrens in de EU. In opdracht van de EG-Commissie hebben bijvoorbeeld O'Higgins en Jenkins berekeningen gemaakt voor de jaren 1975 (12,8%) en 1985 (13,9%) voor de twaalf landen van de EG, met gebruik van de Oxford-equivalentieschaal.⁴² Ook berekenden zij de armoede voor armoedegrenzen van 40% en 60%. In 2001 koos de Europese Raad tijdens de Europese top van Laken voor de relatieve armoedelijn van netto 60% van het nationaal mediaan equivalent inkomen.⁴³ De mediaan is stabiel; het rekenkundig gemiddelde wordt sterk beïnvloed door uitschieters. Geld geven aan de laagste inkomens heeft geen invloed op de mediaandrempel, maar verhoogt wel de gemiddelde drempel. Ook veelverdieners trekken het gemiddelde sterk naar boven. De mediaan is dus een beter referentiepunt, in het bijzonder in landen die een grote loon- en inkomensongelijkheid hebben.

De keuze tussen mediaan of gemiddelde is echter vooral een politieke keuze. Het gebruik van gemiddeld equivalent inkomen in plaats van mediaan equivalent inkomen resulteert in aanzienlijk hogere armoedecijfers, vooral in landen met grotere inkomensongelijkheid.⁴⁴ De overgang van gemiddeld naar mediaan inkomen betekent dat er minder herverdeling van inkomen noodzakelijk is om te voldoen aan de norm. Hoe groter het verschil tussen het gemiddeld en het mediaan inkomen, hoe schever de inkomensverdeling. De afgelopen twee decennia (1995-2013) is de verhouding tussen mediaan en gemiddeld loon in een groot aantal OESO-landen, waaronder Nederland, gedaald. Dit is een indicatie voor een disproportionele toename van de lonen aan de top.⁴⁵

De keuze van de Europese Raad in 2001 voor de drempel van 60% van het mediaan equivalent gezinsinkomen voor het meten van het risico op armoede, samen met zeventien andere indicatoren voor sociale uitsluiting, was grotendeels willekeurig.⁴⁶ Eurostat, het statistische bureau van de EU, hanteert die drempel sinds 2000. EU-lidstaten hanteren 40%, 50%, 60% en/of 70% van het nationale mediaan inkomen als armoedelijnen.⁴⁷ De 40%-drempel wordt gebruikt om een 'extreem' of 'ernstig' risico op armoede aan te geven. Het verschil tussen de 50% en 70% toont hoeveel mensen zijn geconcentreerd net onder of net boven de EU-indicator van 60%. Verschillende armoedelijnen hebben niet alleen invloed op de omvang, maar ook op de samenstelling van de arme bevolking. In Nederland resulteert een verhoging van de armoedelijijn van 50% naar 60% van het mediaan inkomen bijvoorbeeld in een aanzienlijke toename van arme alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering.⁴⁸

Van relatieve armoede naar AROPE

De relatieve norm voor armoede zegt weinig of niets over hoeveel een huishouden feitelijk kan consumeren in de di-

verse landen. Er is geen directie relatie met (basis)behoeften van mensen.⁴⁹ In een land met een lage levensstandaard is het bedrag mogelijk niet genoeg om onontbeerlijke voeding, kleding en huisvesting te bekostigen. Door grote welvaartsverschillen kunnen mensen die in het ene land arm zijn, in een ander land tot de niet-armen of zelfs de welgestelden behoren. Van twee landen met dezelfde gemiddelde inkomens is het armoedepercentage het laagst in het land met geringere inkomensongelijkheid. Een huishouden met constant inkomen kan door veranderende inkomensongelijkheid in het ene jaar arm en in het andere jaar niet-arm zijn. Volgens Scheeding is 50% van het mediaan inkomen te laag: het impliceert een armoedelij n onder de helft van het gemiddelde in ongelijke maatschappijen en heeft ook invloed op de rangorden van landen.⁵⁰ Deze rangorden zijn in de EU belangrijk binnen de gebruikte open coördinatiemethode in het kader van het sociaal en werkgelegenheidsbeleid.

De EU-norm, die armoede afmeet aan ongelijkheid, leidt tot vreemde of ongeloofwaardige uitkomsten. Het risico op armoede na 2004 in de rijke oude EU-lidstaten was bijvoorbeeld ongeveer even hoog als in de toegetreden relatief arme lidstaten.⁵¹ De armoede nam in sommige mediterrane landen af tijdens de recente financiële crisis en de daaraan gekoppelde bezuinigingen. Dat kwam doordat het mediaan inkomen sterker daalde dan de inkomens aan de onderkant.⁵² Het is mogelijk dat een laag inkomen slechts tijdelijk is of dat mensen voldoende financieel vermogen achter de hand hebben. Eveneens wordt andere steun, bijvoorbeeld in natura en kwijtschelding van lokale lasten, die de armoede kan verlichten, niet meegenomen. Bovendien is armoede meer dan alleen financiële armoede. Het is een cumulatie van achterstanden op het gebied van inkomen, wonen, kennis, gezondheid, toegang tot overheidsvoorzieningen, en kan daarom beter worden gemeten met méér dan alleen een monetaire indicator en streefcijfer.⁵³ Meer nog dan armoede, is sociale uitsluiting

multidimensioneel, waarachter maatschappelijke en individuele processen en mechanismen schuilgaan. Sociale uitsluiting is een maatschappelijk verschijnsel dat veroorzaakt wordt door een gebrek aan toegang tot gemeenschapsbronnen.⁵⁴ De relatief vage term en het multidimensionele karakter maken het begrip aantrekkelijk in het Europese debat. Regeringen geven niet graag toe dat er armoede in hun land is. Het is breed genoeg om datgene te incorporeren dat de lidstaten wensen mee te nemen. Maar het biedt ook de mogelijkheid geen nieuw beleid te ontwikkelen en bestaand beleid te gebruiken om hun acties te illustreren.⁵⁵ Daarom wordt binnen de EU sinds enige jaren het statische risico op inkomensarmoede aangevuld met twee niet-monetaire factoren, die een aanwijzing zijn voor sociale uitsluiting.

De AROPE-voet, het aandeel van de totale bevolking dat risico op armoede of sociale uitsluiting loopt, is de centrale indicator voor het monitoren van de Europese beleidsdoelstelling, de armoededoelstelling, binnen de EU 2020-strategie.⁵⁶ Het risico op armoede of sociale uitsluiting, afgekort AROPE (*At Risk Of Poverty and/or Social Exclusion*) betreft mensen die te maken krijgen met minstens één van de volgende drie risico's: risico op armoede, ernstige materiële deprivatie of lage werkintensiteit.⁵⁷ Personen worden slechts één keer geteld, zelfs als zij aanwezig zijn in verschillende subindicatoren. De AROPE-voet is enkele procentpunten hoger dan de oude inkomensarmoedevoet. 'Risico op armoede' is een monetaire indicator, een inkomen dat lager is dan 60% van het nationale mediaan gestandaardiseerd beschikbaar inkomen (na sociale overdrachten) (tachtig miljoen mensen in de EU). Deze relatieve inkomensarmoedemaat blijft de kernmaat binnen de 2020-doelstelling en domineert ook de armoedeanalyse op nationaal niveau.⁵⁸ 'Lage werkintensiteit' is een arbeidsmarktindicator, en betreft mensen (0-59 jaar) die in een huishouden leven waarvan de volwassenen (18-59 jaar) 20% of minder van hun werkpotentieel werkzaam

waren in het afgelopen jaar (veertig miljoen mensen in de EU). Mensen met een ‘ernstige materiële deprivatie’ missen in 2020 minstens vier van de negen volgende elementen en zijn niet in staat om: huur of courante (water, elektra) rekeningen te betalen, hun woning degelijk te verwarmen, onverwachte uitgaven te doen, om de twee dagen vlees, vis of een proteïnerijk alternatief te eten, per jaar een week vakantie te nemen buitenshuis, een eigen auto te kopen, een wasmachine te kopen, een kleurentelevisie te kopen, of een telefoon te kopen (veertig miljoen mensen in de EU).

Subjectieve methodes

De objectieve methode, waarbij een externe instantie of waarnemer de armoedegrens bepaalt, doet geen recht aan verschillen in beleving van armoede. Een persoon is arm wanneer hij of zij zich arm voelt. Verondersteld wordt dat individuen zelf het best hun eigen situatie kunnen beoordelen. Subjectieve grenzen zijn geloofwaardig.⁵⁹ Vergeleken met de wettelijke en de relatieve methoden resulteert de subjectieve methode in sociaal realistischer inkomensgrenzen, omdat die grenzen gebaseerd zijn op de oordelen van de bevolking. Dit levert een hogere norm op en dus meer bestaanszekerheid dan de relatieve EU-norm.⁶⁰

In enquêtes geven mensen hun mening over hun inkomenssituatie. De vraagstellingen variëren. Vragen naar ‘voldoende inkomen’, ‘niet voldoende inkomen’ enzovoort voor het huishouden om rond te komen – de armoedegrens van Leiden (*Leyden poverty line*, LPL) – gaan bijvoorbeeld over het minimale netto bedrag dat nodig is voor het huishouden – de subjectieve armoedegrens (*subjective poverty line*, SPL) – of in welke mate (‘met veel moeite’, ‘heel gemakkelijk’) eindjes aan elkaar te knopen zijn – de Centrum voor Sociaal Beleid (CSB) armoedegrens.⁶¹ Een procedure om hieruit een nationale armoedelijjn te definiëren is de SPL-methode.⁶² De jaarlijkse *European Statistics*

on Income and Living Conditions-survey (EU-SILC) georganiseerd door Eurostat is een enquête naar inkomens en andere levensomstandigheden, met als voornaamste doel het opstellen van vergelijkbare indicatoren (ARoPE-voet) binnen de EU. Het gaat hierbij onder meer om het aandeel en aantal personen dat leeft in een huishouden waarvan de referentiepersoon aangeeft dat men moeilijk tot zeer moeilijk rondkomt met het beschikbare inkomen. Sommige EU-landen gebruiken alleen deze enquêtedata, andere ook administratieve data. De betrouwbaarheid van de resultaten is ook om die reden beperkt. Doordat inkomensstevredenheid niet alleen afhangt van de hoogte van het feitelijke inkomen zijn de antwoorden relatief instabiel in de tijd. Verschillen in connotaties van bijvoorbeeld ‘ minimaal ’ en ‘ rondkomen ’ maken comparatief onderzoek moeilijk.⁶³

Van mediaan inkomen naar referentiebudgetten?

De objectieve armoedemaat gebaseerd op budgetmethoden is niet ontworpen voor vergelijking tussen landen. Eind jaren tachtig concluderen Berghman e.a. dat het begrip armoede in de geschiedenis en in de wetenschappelijke literatuur een evolutie heeft doorgemaakt van een meer absolute en objectieve omschrijving naar een meer relatieve en subjectieve betekenis.⁶⁴ In reactie op de beperkingen van de relatieve en subjectieve methoden zijn de budgetbenaderingen van armoede de laatste jaren weer aan een comeback bezig.⁶⁵ De objectieve budgetmethode houdt geen rekening met hogere behoeften als gevolg van welvaartsstijging. De objectiviteit wordt betwijfeld; maatschappelijke preferenties en voorkeuren van onderzoekers spelen een rol bij de afbakening van noodzakelijke goederen en diensten. Het opstellen van budgetten voor verschillende huishoudentypen is bovendien zeer bewerkelijk.⁶⁶ Onenigheid over de wijze waarop rekening moet worden gehouden met de maatschappelijke verschillen tussen lan-

den bij de meting van de armoede hebben ertoe geleid dat recentelijk de zogenaamde referentiebudgetten de aandacht trokken van de Europese Commissie.⁶⁷ Moderne referentiebudgetten gebruiken een totaal andere methode om een financiële ondergrens te bepalen. Het betreft budgetnormen die gebaseerd zijn op gedetailleerde noodzakelijke uitgavenpakketten (op het gebied van huisvesting, voeding, kleding, enzovoort). De (expert)budgetstandaarden maken plaats voor consensuele preferentiebudgetten.⁶⁸ Het is geen referentiebudget voor alle inwoners, maar het zijn flexibele referentiebudgetten voor sociale participatie die vertrekken vanuit de individuele mogelijkheden. Zij variëren slechts door verschillen in institutionele context, klimaat en geografische verschillen, door de beschikbaarheid, kwaliteit en prijzen van goederen en diensten en wat de levensstandaard of economische ontwikkeling betreft, alleen voor zover deze invloed hebben op minimale bronnen voor sociale participatie. Op dit moment zijn deze internationale comparatieve data nog niet beschikbaar.

DE WETTELIJKE METHODE EN VERANKERDE ARMOEDE

De nationale wettelijke normen zijn absolute minimumbedragen nodig om in gangbare behoeften te voorzien. De vormgeving en uitvoeringspraktijk (voorwaarden en hoogte) van de bijstand verschillen aanzienlijk tussen de OESO-lidstaten.⁶⁹ Het bestaan van een wettelijk sociaal minimuminkomen betekent dat armoede volgens deze norm niet voorkomt in dat land. Maar niet iedereen die recht heeft op bijstand krijgt dit ook. Het aantal armen is groter dan het aantal bijstandsuitkeringen. Het risico op armoede en de langdurige armoede zijn hoog onder mensen met een bijstandsuitkering.

Wettelijke sociale minimumuitkeringen zijn niet rechtstreeks gerelateerd aan behoeften van mensen; de hoog-

tes van de beleidsmatige inkomensgrens zijn niet bepaald op basis van budgetonderzoek. Wordt het bedrag geïndexeerd, dan is er sprake van een verankerde armoedenorm. Daar het bestaansminimum het inkomen is dat gegarandeerd wordt, lijkt dit op het eerste gezicht een goede kandidaat voor een (politiek gevalideerde) armoedenorm.⁷⁰ Dit is echter niet zonder meer vanzelfsprekend. Het niveau van het bestaansminimum is het resultaat van politieke besluitvorming, zonder garantie dat het voldoende is om uit de armoede te blijven. Nederlandse gemeenten hanteren bijvoorbeeld een beleidsmatige inkomensgrens tussen 110% en 130% van het sociaal minimum. Aanpassing van de hoogte betekent ook dat vergelijking tussen jaren weinig zinvol is. Een fundamenteel bezwaar tegen het gebruik van de wettelijke methode is dat de resultaten van armoedestudies vaak bedoeld zijn, of in ieder geval gebruikt worden, om het armoedebeleid te kunnen beoordelen. Het is dan onlogisch om een norm te hanteren die uit het feitelijk gevoerde beleid afgeleid is; een onafhankelijke inkomensnorm is hiervoor nodig.⁷¹

De recente grote economische crisis heeft aangetoond dat wanneer nationale economieën snel krimpen of groeien verankerde armoede een betere maat is dan relatieve armoede. Hierbij worden absolute en relatieve armoede gecombineerd. Bijvoorbeeld, de 60%-armoedegrens (welvaartsvast) wordt verankerd in de tijd: de armoedelijn wordt slechts aan de prijzen aangepast (koopkrachtvast). De wettelijke armoedelijn en de lage-inkomensgrens in Nederland zijn dus verankerde armoedelijnen. De relatieve armoedelijn volgt de inkomensontwikkeling. Het risico op armoede verandert hierdoor weinig bij een verbetering of verslechtering van de economische omstandigheden. Mede hierdoor veranderde in de OESO-landen in de periode voor en na de recente crisis het risico op armoede nauwelijks. De verankerde armoede daarentegen daalde aanzienlijk voor de grote crisis en steeg na de crisis aanzienlijk sneller dan de relatieve armoede.⁷²

CONCLUSIES

Er bestaat geen beste maatstaf voor armoede, omdat het meten van armoede gebaseerd is op een aantal arbitraire keuzes. De keuze van de armoedemaatstaf wordt behalve door de cultuur bepaald door een wisselwerking tussen de feitelijke situatie, de wetenschap en de politiek. Welke de dominante factor is varieert in de tijd. Rond 1900 was dat de zichtbare hoge armoede in Engeland die leidde tot de eerste absolute armoedelijnen gebaseerd op basisbehoeften. Anders dan in de Verenigde Staten, heeft zich in Europa de afgelopen ruime eeuw een ontwikkeling voorgedaan van de budgetmethode, de wettelijke methode, de relatieve methode naar de subjectieve methode voor de bepaling van de armoedegrens en bij de vaststelling van de armoedelij n van absoluut, objectief en materieel, naar relatief, subjectief en immaterieel, mede onder invloed van de groeiende welvaart en de Europese integratie. Recentelijk is er weer een beweging terug naar de budgetmethode en absolute koopkrachtvast e armoedenormen in Europa, dit als gevolg van gebleken tekortkomingen van de relatieve welvaartsvaste normen voor en na de recente economische crisis en mondiaal onder invloed van de MDG's, de Millennium Development Goals.

Verskillende benaderingen geven verschillende armoedepercentages. De verschillende definities en meetmethoden vullen elkaar aan. Absolute armoede legt de nadruk op de levensstandaard van arme mensen; relatieve armoede maakt de politieke en sociale aspecten zichtbaar en subjectieve armoede benadrukt de verschillen in individuele beleving van armoede. Het meervoudig armoedebegrip biedt mogelijkheden om de dynamiek van armoede te bestuderen. Het is aan te bevelen deze verschillende maten naast elkaar te gebruiken en te publiceren. Armoede is een cumulatie van achterstanden, die niet met een getal of streefcijfer te meten zijn, wel met een 'dashboard' aan samenhangende armoede-indicatoren. Ondanks de verbre-

ding richting onvolwaardig burgerschap blijft inkomensarmoede op huishoudniveau de dominante factor voor het meten van armoede in onderzoek en binnen beleid.

NOTEN

- 1 Bovendien wordt in de literatuur een zwakke of een sterke definitie gebruik (B. Zheng, Aggregate poverty measures, *Journal of Economic Surveys* 11.2, (1997), 123-162). In de zwakke definitie bestaat de groep armen uit alle personen met een inkomen strikt minder dan de armoedegrens. In de sterke definitie wordt deze groep uitgebreid met iedereen met een inkomen gelijk aan de armoedegrens.
- 2 A. Sen, Issues in the measurement of poverty, *Scandinavian Journal of Economics* 81.2 (1979), 285-307; S. Ringen, Direct and indirect measures of poverty, *Journal of Social Policy* 17.3 (1988), 351-365; D. Fouarge, *Poverty and subsidiarity in Europe. Minimum Protection from an Economic Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar 2004, 112-113.
- 3 Sen, Issues in the measurement of poverty; A. Sen, *Het idee van rechtvaardigheid*. Rotterdam: Lemniscaat 2013, 254-256 en 274-276; A. Sen, *Welzijn, vrijheid en maatschappelijke keuze*. Amsterdam: Van Genneep, 1995, 187-188.
- 4 Ringen, Direct and indirect measures of poverty.
- 5 Sen, *Het idee van rechtvaardigheid*, 274; A. Sen, *Welzijn, vrijheid en maatschappelijke keuze*, 174-175; Sen, Issues in the measurement of poverty; Ringen, Direct and indirect measures of poverty.
- 6 T.M. Smeeding, Poverty measurement, in: D. Brady en L. M. Burton (red.) *The Oxford handbook of the social science of poverty*. Oxford: Oxford University Press 2016, 21-46.
- 7 R. van Dam en K. Van den Bosch, *Hoeveel armen zijn er in België? Resultaten van diverse studies*. Berichten/UFSIA, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid 1997.
- 8 Het Centraal Bureau voor de Statistiek neemt burgers zonder status en daklozen niet mee in de berekening van

- zijn armoedecijfers. In 2015 hadden naar schatting 31.000 mensen geen vaste woon- of verblijfplaats.
- 9 CBS, *Armoede en sociale uitsluiting 2015*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek 2015, 159.
 - 10 Van Dam en Van den Bosch, *Hoeveel armen zijn er in België?*; B. Huynen, Het nieuwe criterium voor armoede en sociale uitsluiting in de Europese Unie, *Sociaaleconomische trends*. 4e kwartaal (2011), 30-35; B. Storms, *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie*. PhD thesis. Antwerpen: University of Antwerp 2012, 401.
 - 11 C. Booth (red.), *Life and labour of the people in London*. Londen: Macmillan 1889/1903.
 - 12 B.S. Rowntree, *Poverty: A study of town life*. Londen: Macmillan 1901.
 - 13 W.J.H. van Oorschot, De culturele analyse van sociaal beleid: Schets van een studieterrein, *Sociale Wetenschappen* 46.3 (2003), 2-31.
 - 14 Als een persoon wel de middelen heeft, maar ervoor kiest het geld aan andere zaken te besteden, is er volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau geen sprake van armoede (S. Hoff, *Armoede in kaart 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2016, 5).
 - 15 M. Orshansky, Counting the poor: Another look at the poverty profile, *Social Security Bulletin* 28.1 (1965), 3-29; A.B. Atkinson, *Incomes and the welfare state. Essays on Britain and Europe*. Cambridge: Cambridge University Press 1995, 86.
 - 16 R.J. Flik en B.M.S. van Praag, Subjective poverty line definitions, *De Economist* 139.3 (1999), 311-330; P.T. de Beer, *Over werken in de postindustriële samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2001, 270; L. Delsen e.a. (red.) *Solidariteit in de polder? Armoede en sociale uitsluiting in Nederland gezien vanuit de economie en de theologie*. Assen: Van Gorcum 2006, 16; Fouarge, *Poverty and subsidiarity in Europe*, 115.
 - 17 Het mediaan inkomen is het niveau van het inkomen dat de inkomensontvangers in twee gelijke groepen verdeelt: 50%

- van de inkomensontvangers verdient minder en 50% van de inkomensontvangers verdient meer.
- 18 R. Haveman e.a., The war on poverty: 50 years later, *Journal of Policy Analysis and Management* 34.3 (2015), 593-638.
 - 19 Sen, Issues in the measurement of poverty; Sen, *Het idee van rechtvaardigheid*, 274-275.
 - 20 P. Townsend, *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living*. Harmondsworth: Penguin Books 1979; Ringen, Direct and indirect measures of poverty; P. Ruggles, *Drawing the line. Alternative poverty measures and their implications for public policy*. Washington D.C.: The Urban Institute Press 1990; M.F. Förster, *Measurement of Low Incomes and Poverty in a Perspective of International Comparisons*. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Paper, nr.14, Paris 1994. <http://www.oecd.org/dataoecd/45/58/1895548.pdf>; Storms, *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie*; Haveman e.a., The war on poverty.
 - 21 Het rekenkundig gemiddeld inkomen is de som van alle inkomens gedeeld door het aantal inkomens.
 - 22 Townsend, *Poverty in the United Kingdom*; Ruggles, *Drawing the line*; Haveman e.a., The war on poverty; Förster, *Measurement of Low Incomes and Poverty*; Delsen e.a., *Solidariteit in de polder?*, 16.
 - 23 De lage-inkomensgrens is een vast koopkrachtbedrag. Die absolute armoedegrens is afgeleid van het bijstandsniveau voor een alleenstaande, het beleidsmatig minimum in 1979, toen de bijstand uitgedrukt in koopkracht het hoogst was. Voor een alleenstaande lag deze grens in de afgelopen jaren op ongeveer 110% van het bijstandsniveau.
 - 24 M. Ravallion, G. Datt en D. van de Walle, Quantifying Absolute Poverty in the Developing World, *Review of Income and Wealth* 37.4 (1991), 345-361.
 - 25 Smeeding, Poverty measurement.
 - 26 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt*. Amsterdam: Amsterdam University Press 2010, 122.

- 27 Voor de lage midden-inkomenslanden is deze armoedegrens vastgesteld op \$3,20 per dag; voor de bovenste midden-inkomenslanden op \$5,50 per dag en voor de hoge inkomenslanden op \$21,90.
- 28 M. Moatsos, Global absolute poverty: Behind the veil of dollars, *The Journal of Globalization and Development* 7.2 (2016); R.C. Allen, *Absolute poverty: when necessity displaces desire*. LIS Working Papers Series 706, Luxemburg: Luxembourg Income Study 2017.
- 29 Moatsos, Global absolute poverty.
- 30 Allen, Absolute poverty; Moatsos, Global absolute poverty.
- 31 M. Ravallion, *An interesting step backwards in measuring global poverty*. Department of Economics. Washington DC: Georgetown University 2017 (niet gepubliceerd).
- 32 J. Bradshaw en E. Mayhew, *The measurement of extreme poverty in the European Union*. Brussel: European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion 2011; Van Oorschot, *De culturele analyse van sociaal beleid*.
- 33 Raad van de Europese Gemeenschappen, *Besluit van de raad van 22 juli 1975 betreffende het programma voor modelprojecten en modelstudies ter bestrijding van de armoede*, (75/459/EEG), Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, nr. L 199, jaargang 18, 30 juli 2011, 34.
- 34 Fouarge, *Poverty and subsidiarity in Europe*, 117.
- 35 Van Dam en Van den Bosch, *Hoeveel armen zijn er in België?*.
- 36 Storms, *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie*, 402.
- 37 B.M.S. van Praag, A.J.M. Hagenaars en H. van Weeren, Poverty in Europe, *Review of Income and Wealth* 28.3 (1982), 345-359.
- 38 Flik en Van Praag, Subjective poverty line definitions.
- 39 Delsen e.a., *Solidariteit in de polder?*, 16; De Beer, *Over werken in de postindustriële samenleving*, 270-271; C. Vrooman en J.M. Wildeboer Schut, Het karige bestaan: een kwart eeuw armoede in Nederland, *TPEdigitaal* 7.1 (2013), 27-50.

- 40 A.J.M Hagenaars en B. M. S. van Praag, A synthesis of poverty line definitions, *Review of Income and Wealth* 31.2 (1985), 139-154; Van Dam en Van den Bosch, *Hoeveel armen zijn er in België?*; De Beer, *Over werken in de postindustriële samenleving*, 271.
- 41 Van Dam en Van den Bosch, *Hoeveel armen zijn er in België?*; Huynen, Het nieuwe criterium voor armoede en sociale uitsluiting; Storms, *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie*, 401.
- 42 M. O'Higgins en S. Jenkins, Poverty in the European Community: 1975, 1980, 1985, in: R. Teekens en B. van Praag (red.), *Analysing Poverty in the European Community*. Eurostat News Special Edition, Luxemburg: European Communities 1990.
- 43 De armoedevoet uitgedrukt in procenten van het mediaan inkomen varieert tussen 0% (geen armoede) en 100% (de helft van de bevolking is arm).
- 44 Van Dam en Van den Bosch, *Hoeveel armen zijn er in België?*.
- 45 C. Schweltnus, A. Kappeler en P.-A. Pionnier, *The decoupling of median wages from productivity in OECD countries*, Economics Department Working Papers No. 1373, Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2017.
- 46 Gebaseerd op aanbevelingen van A.B. Atkinson e.a., *Social indicators: The EU and social inclusion*. Oxford: Oxford University Press 2002.
- 47 Atkinson e.a., *Social indicators*, 95.
- 48 Fouarge, *Poverty and subsidiarity in Europe*, 126.
- 49 Van Praag, Hagenaars en Van Weeren, Poverty in Europe; Atkinson, *Incomes and the welfare state*; Van Dam en Van den Bosch, *Hoeveel armen zijn er in België?*; Huynen, Het nieuwe criterium voor armoede en sociale uitsluiting; Vrooman en Wildeboer Schut, Het karige bestaan.
- 50 Smeeding, Poverty measurement.
- 51 Atkinson, *Incomes and the welfare state*; Huynen, Het nieuwe criterium voor armoede en sociale uitsluiting.

- 52 Vrooman en Wildeboer Schut, Het karige bestaan; World Bank, *Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU*. Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank 2018.
- 53 Atkinson, *Incomes and the welfare state*; Huynen, Het nieuwe criterium voor armoede en sociale uitsluiting; Sen, *Het idee van rechtvaardigheid*, 274.
- 54 Delsen, *Solidariteit in de polder?*; Zheng, Aggregate poverty measures.
- 55 Fouarge, *Poverty and subsidiarity in Europe*, 114-115; Van Oorschot, De culturele analyse van sociaal beleid.
- 56 De Europa 2020-strategie bevordert sociale insluiting, in het bijzonder via de vermindering van de armoede, door te streven ten minste twintig miljoen mensen uit het risico op armoede en sociale uitsluiting te halen.
- 57 Lidstaten zijn vrij in de keuze op basis van welke indicator zij het armoederisico tot 2020 terugdringen.
- 58 Bradshaw en Mayhew, *The measurement of extreme poverty in the European Union*. In de armoedecijfers van het CBS (lage-inkomensgrens) worden studentenhuishoudens en bewoners van instellingen, inrichtingen en tehuizen buiten beschouwing gelaten. In de Eurostatcijfers worden deze huishoudens wel meegenomen.
- 59 Van Praag, Hagenaars en Van Weeren, Poverty in Europe; Flik en Van Praag, Subjective poverty line definitions.
- 60 Vrooman en Wildeboer Schut, Het karige bestaan.
- 61 Flik en Van Praag, Subjective poverty line definitions.
- 62 T. Goedhart e.a., The poverty line: Concept and measurement, *The Journal of Human Resources*, 12.4 (1977), 503-520; Flik en Van Praag, Subjective poverty line definitions.
- 63 B. Cantillon, H. Deleeck en K. van den Bosch, Naar een Europese armoedenorm: aanbevelingen, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 43.2 (2001), 261-281; Vrooman en Wildeboer Schut, Het karige bestaan.
- 64 J. Berghman, R. Muffels en A. de Vries, Armoede en armoedeonderzoek in de EG, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 4.2 (1988), 15-26.

- 65 Bradshaw en Mayhew, *The measurement of extreme poverty in the European Union*; Vrooman en Wildeboer Schut, Het karige bestaan.
- 66 Vrooman en Wildeboer Schut, Het karige bestaan; De Beer, *Over werken in de postindustriële samenleving*, 269.
- 67 Storms, *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie*; T. Goedemé e.a. (red.), *The development of a methodology for comparable reference budgets in Europe – Final report of the pilot project*. Brussels: European Commission 2015.
- 68 Storms, *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie*.
- 69 T. Eardley e.a., *Social assistance in OECD countries*. Londen: HMSO, 1996; J. Vranken e.a. (red.), *Arm Europa: over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*. Leuven: Acco 2009.
- 70 Cantillon, Deleeck en Van den Bosch, Naar een Europese armoedenorm.
- 71 Van Dam en Van den Bosch, *Hoeveel armen zijn er in België?*; Cantillon, Deleeck en Van den Bosch, Naar een Europese armoedenorm; De Beer, *Over werken in de postindustriële samenleving*, 269.
- 72 Smeeding, Poverty measurement.