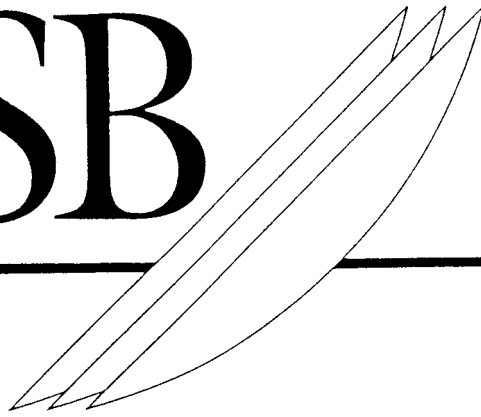


CSB



Hoeveel armen zijn er in België? Resultaten van diverse studies*

Rudi Van Dam
Karel Van den Bosch

oktober 1997

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID
UFSIA - UNIVERSITEIT ANTWERPEN

D/1997/6104/03

Inhoud

1. Inleiding	1
2. Gegevensbronnen en resultaten	1
3. De survey als onderzoeksmethode	3
4. Het beschikbaar huishoudinkomen als welvaartsindicator	5
4.1. Netto- of bruto inkomen ?	5
4.2. De observatieperiode.....	5
4.3. De vraagstelling.....	7
4.4. Bijschatting	7
5. Definities van armoede en bestaansonzekerheid.....	8
5.1. De wettelijke methode.....	9
5.2. De relatieve methode.....	10
5.3. De subjectieve armoede-grenzen	12
6. Conclusie	13
Bibliografie	14

* Dit bericht kwam tot stand in het kader van de Inter-Universitaire Attractiepool “De nieuwe sociale kwestie” (IUAP-IV), gefinancierd door de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden.

1. Inleiding

Hoeveel armen zijn er in België? Op deze vraag worden verschillende antwoorden gegeven. Volgens de sociale indicatoren van het CSB (Cantillon e.a., 1993) was in 1992 6 percent van alle huishoudens arm (zg. EG-norm) en 18 percent bestaansonzeker (CSB-norm). Recent publiceerde EUROSTAT (1997) cijfers volgens welke in 1993 in België 13 percent van de huishoudens arm zou zijn. Het 'Human Development Report 1997' (p. 36) van de Verenigde Naties vermeldt dat 12 percent van alle individuen in België beneden de armoedelijf leeft.

Waar komen deze verschillen vandaan? Voor de werkloosheid is algemeen bekend dat het antwoord op de vraag, hoeveel werklozen zijn er in België, afhangt van de definitie die gebruikt wordt. Ook bij de meting van armoede en bestaansonzekerheid speelt de toegepaste definitie uiteraard een grote rol. Daarnaast wordt het gemeten aantal armen of bestaansonzekereren ook beïnvloed door een aantal keuzen van schijnbaar eerder technische aard, die echter een groot effect op de resultaten kunnen hebben. Wanneer verschillende studies uitkomen op verschillende percentages armen of bestaansonzekereren, kan dit te maken hebben met de volgende drie factoren:

1. De gebruikte definitie, of meer in concreto, de toegepaste armoede- of bestaansonzekerheidsnorm. In België worden vooral de relatieve 'EG' en 'EU' normen gebruikt voor armoedemeting, en de subjectieve CSB-lijn als bestaansonzekerheidsnorm.
2. De meting van het huishoudinkomen. Gegeven dat armoede en bestaansonzekerheid worden bepaald op basis van het inkomen van een gezin of huishouden, stelt zich de vraag welk inkomensbegrip gebruikt wordt, en hoe dit begrip precies gemeten wordt. Zoals hieronder zal geïllustreerd worden, is de bepaling van het totaal inkomen van een huishouden geen eenvoudige zaak.
3. De steekproef die gebruikt wordt. In tegenstelling tot bijvoorbeeld werkloosheid kunnen armoede en bestaansonzekerheid praktisch alleen gemeten worden met behulp van enquêtes bij een steekproef van huishoudens. Verschillende enquêtes kunnen leiden tot verschillende resultaten.

Hieronder gaan wij op ieder van deze factoren dieper in. We houden hierbij de volgorde aan die zich ook, chronologisch, in het praktische onderzoek voordoet. Allereerst gaan we dieper in op de gegevensbronnen en de resultaten. Vervolgens vermelden we enkele implicaties van het gebruik van enquêtes op steekproeven voor het armoedeonderzoek. In paragraaf 4 bespreken we de meting van het huishoudinkomen. De armoede- en bestaansonzekerheidsnormen komen aan de orde in paragraaf 5. Paragraaf 6 het besluit.

2. Gegevensbronnen en resultaten

In tabel 1 worden de voor België beschikbare, meest recente, schattingen inzake het percentage armen en bestaansonzekereren weergegeven.

Deze resultaten zijn gebaseerd op drie surveys: het Sociaal Economisch Panel (SEP), de Panel Study on Belgian Households (PSBH), de Gezinsbudgetenquête van het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS).

De langste tijdreeks wordt geleverd door het SEP. Deze survey wordt uitgevoerd door het Centrum voor Sociaal Beleid (CSB). Het betreft een panel survey, d.w.z. dat dezelfde huishoudens herhaaldelijk worden bevestigd over de tijd. De oorspronkelijke steekproef werd getrokken in 1985. Bevestigingen vonden plaats in 1985, 1988 en 1992 (1). Het opzet van de survey is zodanig dat de steekproef representatief blijft over de tijd (2). In 1992 werd een bijtrekking uitgevoerd, d.w.z. dat een nieuwe steekproef werd getrokken en toegevoegd aan de oorspronkelijke panel-steekproef. In 1992 werden in totaal 3821 huishoudens geënquêteerd. Centraal in de survey staat de bevestiging van inkomens en sociaal-economische kenmerken. De SEP-gegevens zijn ook opgenomen in de LIS-database (Luxemburg Income Study), die inkomensgegevens uit vele landen bijeenbrengt.

Sinds 1985 registreert het SEP een armoedepercentage dat schommelt rond 6%. De bestaansonzekerheid is stabiel tussen 1985 en 1988 maar daalde sterk tussen 1988 en 1992 (Cantillon e.a., 1993).

In 1992 werd het PSBH opgestart door onderzoeksteams van UIA en ULg. Het betreft eveneens een panel-survey waarvan het opzet grosso modo identiek is aan het SEP (3). Het PSBH heeft evenwel een jaarlijkse bevestiging. Inhoudelijk beslaat het PSBH ook een breder terrein. De PSBH dient naast sociaal-economische gegevens ook data te leveren voor o.a. gezinssociologisch-, mobiliteits-, milieuonderzoek. Voor de eerste twee golven bevatte de vragenlijst een aantal identieke vragen als het SEP, met name inzake inkomen en tewerkstelling. In 1994 werd de inkomensbevestiging grondig gewijzigd ten gevolge van de opname in het European Community Household Panel (cf. infra). Hierdoor diende te worden overgeschakeld van een maandbevestiging naar een jaarbevestiging (cf. infra). Bij de eerste golf werden 4439 huishoudens geënquêteerd.

Op basis van de PSBH-gegevens werd voor 1992 een iets hoger percentage armen gevonden in vergelijking met het SEP (8.4%). Het percentage bestaansonzekere huishoudens ligt op gelijke hoogte met het SEP (Proost, e.a., 1996) (4).

De gezinsbudgetenquête wordt georganiseerd door het NIS. Het betreft eveneens een steekproef van private huishoudens. De belangrijkste onderzoeksdoelstelling is hier het meten van de consumptie van de Belgische bevolking. Naast de uitgaven worden evenwel ook inkomsten bevestigd. Kenmerkend voor de gezinsbudgetenquête is de lage respons. Voor de bevestiging 1995/1996 bedroeg deze 30% (3.422 van de 11.500 gecontacteerde huishoudens). Deze lage respons hangt

-
- (1) Een nieuwe bevestiging vindt momenteel plaats.
 - (2) Voor een meer gedetailleerde toelichting betreffende het opzet van het SEP zij verwezen naar Proost e.a. (1996) en naar de methodologische toelichting te bekomen bij het Centrum voor Sociaal Beleid.
 - (3) Voor een toelichting zij verwezen naar Jacobs e.a. (1993).
 - (4) Volgens een studie van Orban e.a. (1996), op basis van dezelfde PSBH-gegevens, is 5 percent van de gezinnen arm en bevindt zich 37 percent van de gezinnen beneden de CSB-norm. Als armoedenorm gebruiken zij 50 percent van het mediane (in plaats van het gemiddelde) equivalent inkomen, hetgeen het lagere percentage armen verklaart. Hun berekeningen lijken echter grove tekortkomingen te vertonen (cf. Cantillon, 1996). De CSB-norm wordt kennelijk foutief berekend, hetgeen wordt toegegeven (p. 272, voetnoot 6) maar niet wordt gecorrigeerd. Daarnaast meten deze auteurs het inkomen niet op basis van de optelling van alle inkomenscomponenten, maar gaan blijkbaar uit van het antwoord op de eenvoudige vraag naar het totale gezinsinkomen (p. 269). Zoals hieronder uiteengezet, leidt dit in veel gevallen tot een forse onderschatting van het feitelijke inkomen van het huishouden. Bij correcte berekening is het aantal bestaansonzekere huishoudens in het PSBH 1992 bestond 17.7%, hetgeen praktisch gelijk is aan het cijfer op basis van het SEP voor hetzelfde jaar (Cantillon, 1996).

wellicht samen met het zware opzet: aan de huishoudens wordt gevraagd gedurende een jaar hun uitgaven te registreren.

Het percentage armen berekend op basis van de gezinsbudgetenquête van 1987/1988, met de uitgaven als welvaartsindicator, ligt op een vergelijkbaar niveau met het SEP (6.6%). Indien inkomen als indicator wordt gehanteerd wordt 6% bekomen (Hagenaars, e.a., 1994).

In 1994 werd door EUROSTAT het European Community Household Panel (ECHP) opgestart. Het doel hiervan is het verzamelen van internationaal vergelijkbare gegevens met het oog op de opvolging van de leefomstandigheden van de bevolking in de diverse lidstaten en in de EU als geheel. In de meeste landen werd hiervoor door de Nationale Statistische Instituten een nieuwe steekproef getrokken en een nieuwe panel-survey opgestart. Enkel in Nederland en België werden bestaande panels ingeschakeld. Voor België werd door het NIS een beroep gedaan op beide bestaande panels: PSBH en SEP. De Belgische steekproef welke wordt ingezet voor de ECHP bestaat uit de volledige PSBH-steekproef, aangevuld met een deelsteekproef uit het SEP. Deze SEP-deelsteekproef betreft de bijtrekking uit 1992. Het veldwerk wordt uitgevoerd door de verschillende onderzoeksgroepen (PSBH-UIA, PSBH-ULg, CSB) ieder voor zijn deel van de steekproef. Het NIS coördineert de survey. De gerealiseerde steekproefgrootte bedroeg bij de eerste golf (1994) ongeveer 4.200 huishoudens, waarvan ongeveer 3.500 PSBH huishoudens en ongeveer 700 huishoudens van de SEP-deelsteekproef.

Het onlangs door EUROSTAT gepubliceerde armoedepercentage (13%) werd berekend op deze steekproef.

Tabel 1: Armoede- en bestaansonzekerheidspercentages voor België.

		1985	1988	1992	1993
CSB-SEP	EG-norm	6.1	5.7	6.0	
	CSB-norm	21.4	22.4	17.6	
CSB-PSBH	EG-norm			8.4	
	CSB-norm			17.7	
Hagenaars, De Vos, Zaidi	EU-norm (uitgaven)		6.6		
	EU-norm (inkomen)		6.0		
EUROSTAT	EU-norm				13.0
Verenigde Naties	Absolute norm			12.0	

3. De survey als onderzoeksmethode

Armoedepercentages kunnen enkel worden berekend op basis van een enquête bij een steekproef van de bevolking. Verschillende surveys kunnen evenwel op een aantal kenmerken van elkaar afwijken waardoor zij verschillende resultaten kunnen opleveren.

Gegeven een correct steekproefdesign kunnen resultaten van diverse surveys reeds ten gevolge van steekproeffluctuaties van elkaar verschillen. Omwille van de toevalsfactor bij de selectie weerspiegelt een steekproef niet noodzakelijk exact de populatie waaruit ze getrokken is en kunnen verschillende steekproeven ook verschillende resultaten opleveren. We kunnen op basis van een

steekproef slechts uitspraken doen over een kenmerk van de populatie met een zekere mate van (on)betrouwbaarheid. Uitgaande van de vastgestelde 6% armen in de SEP-steekproef kan berekend worden dat het populatiepercentage met 95% zekerheid zal liggen tussen 5.25% en 6.75% (5). De nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van steekproefschattingen hangt vooral af van de steekproefgrootte en het steekproefdesign.

Bij de uitvoering van de survey treden andere potentiële oorzaken van verschillen op. Factoren als onderzoeksdoelstelling, opzet van het veldwerk, kwaliteit en begeleiding van de enquêteurs, lengte en kwaliteit van de vragenlijst, verwerking van de gegevens etc. kunnen aanleiding geven tot uiteenlopende resultaten via hetzij de kwaliteit van de meting, hetzij de representativiteit van de steekproef.

Belangrijk voor een survey is de mate van non-respons. Een aantal respondenten werkt niet mee aan een enquête, is niet bereikbaar of kan niet opgespoord worden. Dit leidt in eerste instantie tot een daling van het aantal beschikbare gevallen, waardoor steekproefschattingen minder efficiënt worden. In de mate dat non-respons selectiviteit vertoont, d.w.z. meer dan proportioneel optreedt binnen specifieke categorieën, leidt dit bovendien tot vertekende schattingen. Dit probleem stelt zich nadrukkelijker in panel-surveys, zoals SEP en PSBH, waar er bij iedere bevraging ('golf') opnieuw een zekere uitval optreedt. De ervaring leert dat non-respons steeds een zekere selectiviteit vertoont. Om hiervoor te corrigeren worden voor dergelijke surveys weegfactoren uitgewerkt. Deze 'weging' houdt in dat elke respondent een gewicht toegewezen krijgt dat omgekeerd evenredig is met zijn kans om in de steekproef te zitten. In het kader van panel surveys kan deze kans op een redelijke accurate wijze geschat worden aangezien op basis van een vorige golf veel informatie gekend is over zowel de respondenten die meewerken als diegenen die niet meer meewerken in de laatste bevraging. De mate van (selectiviteit in de) uitval evenals de kwaliteit van de weegprocedure kunnen de enquêteresultaten beïnvloeden.

Een uitgebreide vergelijking en validering van de SEP en PSBH, golf '92-bestanden, toont aan dat beide surveys, ondanks een gelijkaardig opzet en een identieke inkomensbevraging, uiteenlopende resultaten opleveren (Proost, e.a., 1996; zie ook tabel 1) (6).

-
- (5) Dit ter indicatie. De berekening gaat uit van een simple random sample en van de veronderstelling dat het om een direct gemeten kenmerk gaat. In feite gaat geen van deze twee veronderstellingen op en zal het betrouwbaarheidsinterval groter zijn.
 - (6) De valideringsstudie komt tot volgende bevindingen:
het gemiddeld inkomen, de inkomensongelijkheid en de armoedecijfers verschillen significant tussen beide surveys; deze verschillen zijn groter voor het Waalse gedeelte van de surveys dan voor het Vlaamse gedeelte; externe validatie, op basis van fiscale statistieken, toont aan dat de PSBH het verschil in inkomensniveau tussen de twee regio's onderschat. Dit lijkt een gevolg te zijn van een relatieve overschatting van het inkomensniveau in Wallonië t.o.v. Vlaanderen; deze verschillen kunnen ten dele verklaard worden door verschillen in steekproef-samenstelling en de inkomensmeting. Een ondubbelzinnige verklaring inzake de oorzaak van de verschillen kon evenwel niet gevonden worden

4. Het beschikbaar huishoudinkomen als welvaartsindicator

De meeste studies hanteren het huishoudinkomen als indicator van de materiële welvaart van de respondent. Inkomen wordt beschouwt als zijnde een goede indicator van de mogelijkheid van een huishouden om te beschikken over (markt-) goederen en diensten, m.a.w. van de mogelijkheid om welvaart te realiseren (7).

Het huishouden wordt meestal als analyse-eenheid gehanteerd. Aangenomen wordt dat de leden van een huishouden de middelen zodanig verdelen dat ofwel iedereen ofwel niemand arm is. Alhoewel er duidelijke aanwijzingen zijn dat macht en inkomen ongelijk verdeeld zijn binnen huishoudens (Jenkins, 1991) is deze intra-huishoudelijke verdeling zeer moeilijk te meten.

EËnmaal gekozen voor het huishoudinkomen als welvaartsindicator dient dit concept verder te worden geoperationaliseerd: gaat het om netto- of bruto inkomen, welke componenten dienen in het concept te worden opgenomen, op welke periode dient het inkomen betrekking te hebben (maand, jaar), hoe dient de concrete vraagstelling te gebeuren. Zoals bij andere aspecten van de armoedemeting zal de keuze dikwijls zowel worden bepaald door hetgeen op theoretische gronden wenselijk is als door hetgeen vanuit survey-technisch oogpunt wenselijk of haalbaar is.

4.1. Netto- of bruto inkomen ?

In de voor België beschikbare studies wordt telkens gewerkt met het beschikbaar inkomen, d.w.z. het inkomen na belasting. Dit inkomen bepaalt de mogelijkheid tot welvaartsverwerving. Het is ook het inkomensbegrip dat door de respondent het best gekend is. Een eerste analyse op de eerste ECHP-golf, waarin zowel netto als bruto arbeidsinkomen werd gevraagd, toont aan dat de vraag naar het bruto-inkomen nauwelijks wordt beantwoord.

4.2. De observatieperiode

Er dient een keuze te worden gemaakt betreffende de observatieperiode van het inkomen. Op welke periode dient het inkomen betrekking te hebben: een maand of een jaar? Hiermee hangt samen de vraag wanneer men iemand als arm beschouwd: is het voldoende dat het inkomen zich in een bepaalde maand onder een armoedegrens bevindt of is het inkomen over een langere periode de aangewezen indicator om te bepalen of iemand arm is of niet?

Theoretisch leidt een langere referentieperiode tot een lagere spreiding van de inkomens. Een korte observatieperiode (bv. maandinkomen) kan toevallige schommelingen registreren welke zouden worden uitgevlakt indien een langere observatieperiode zou worden gehanteerd. Bijvoorbeeld: een respondent bevraagd met de maandinkomen -methode tijdens een korte periode van werkloosheid, zal een 'onrealistisch' laag geregistreerd inkomen hebben in vergelijking met zijn effectief

(7) Enkel in de studie van Hagens e.a., welke gebaseerd is op de gezinsbudgetenquête, wordt consumptie gehanteerd als welvaartsindicator. De auteurs motiveren deze keuze vanuit de vaststelling dat in de gezinsbudgetenquête uitgaven beter opgegeven werden dan inkomsten.

jaarinkomen. Op dezelfde wijze zal een korte observatieperiode voor sommige respondenten ‘ongewoon’ hoge inkomens registreren, in vergelijking met hun jaarinkomen.

Welke observatieperiode het meest aangewezen is hangt mede af van de onderzoeksdoelstelling en de veronderstellingen die men maakt betreffende het effect van kortstondige inkomensfluctuaties op de welvaart van personen en huishoudens. Sommige huishoudens kunnen bij kortstondige dalingen van het inkomen hun bestedingen handhaven door een beroep te doen op spaargelden of leningen. Voor huishoudens die zich meer onderaan de inkomensverdeling bevinden is dit wellicht problematischer. Indien het de bedoeling is het aantal armen te bepalen en in de veronderstelling dat het voor lage-inkomensgroepen moeilijk is hun inkomen op jaarbasis op een gelijk niveau te spreiden, in functie van het behoud van een bepaald minimaal bestedingsniveau, kan de observatie van het maandinkomen het meest aangewezen zijn. In de veronderstelling dat het grootste deel van de bevolking in staat is zijn inkomen en welvaart te spreiden om kortstondige dalingen op te vangen kan voor andere doelstellingen, zoals het meten van de inkomensongelijkheid, een langere observatieperiode aangewezen zijn (cf. Atkinson, 1975).

Vanuit de survey praktijk lijkt, zeker in de Belgische context, een maandinkomen-benadering meer voor de hand te liggen. Aangezien de belangrijkste inkomenscomponenten (arbeidsinkomen, sociale transfers) vooral op maandbasis gekend zijn door de respondent lijkt deze benadering het meest aangewezen. Een aantal inkomens welke enkel op jaarbasis gekend zijn (intresten, vakantiegeld, studiebeurzen, etc.) kunnen op jaarbasis bevroegd worden en naar een maandbedrag worden teruggerekend. Zij kunnen in het maandinkomen worden opgenomen in zoverre aangenomen kan worden dat zij door de bevolking in rekening worden gebracht bij de maandelijkse bestedingen. Een maandinkomen-benadering werd tot dusver gebruikt in het Sociaal Economisch Panel en in de Panel Study on Belgian Households tot de tweede golf (1993).

Een jaarinkomen-benadering stelt een aantal belangrijke moeilijkheden inzake bevraging. Het globale jaarbedrag uit diverse bronnen is wellicht door weinig respondenten gekend. De respondent vragen om belastingaangifte of loonfiches te raadplegen lijkt in het kader van een grootschalige survey weinig realistisch.

Een andere benadering zou erin kunnen bestaan om voor een kalenderjaar per maand alle inkomensbronnen te overlopen. Dit zou evenwel de interviewlast sterk verzwaren. Bovendien lijkt dergelijke benadering weinig betrouwbare informatie op te kunnen leveren.

In de ECHP werd ook het jaarinkomen bevroegd. Hier werd nog een andere methode gehanteerd om dit inkomen te bepalen. De EUROSTAT-inkomensbevraging peilt naar het jaarinkomen van het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de enquête plaatsvindt. In de eerste ECHP-golf, welke plaatsvond in 1994, werd het jaarinkomen van 1993 bevroegd. Deze bevraging gebeurde onrechtstreeks: gevraagd werd het normale maandinkomen in 1993 en het aantal maanden dat dit werd ontvangen, dit voor de verschillende inkomensbronnen. Voor zelfstandigen werd rechtstreeks naar het meest recente jaarinkomen gevraagd. Deze methode houdt in dat men er niet naar streeft om het jaarinkomen exact te meten. De methode leidt tot een enigszins onduidelijk inkomensconcept dat wellicht in eerste instantie gericht is op internationale vergelijkbaarheid. De kwaliteit van deze benadering dient in ieder geval te worden onderzocht.

Er zijn alvast empirische aanwijzingen dat de mogelijkheden om te ontsparen, voor personen wiens inkomen in een bepaalde maand onder de armoedegrens ligt, beperkt zijn. Ruggles en Williams stellen voor de Verenigde Staten vast dat "the majority of those with sub-annual spells of poverty are in fact unlikely to be able to maintain their consumption levels, even though their poverty spells may be quite short." (Ruggles, Williams, 1989). Ook voor België kan worden vastgesteld dat arme huishoudens, buiten de eigen woning, over het algemeen weinig vermogen bezitten. Op basis van het SEP '92 blijkt dat 66% van de armen, d.w.z. respondenten wiens maandinkomen op het ogenblik van de bevraging onder de EG-armoedelij n ligt, een roerend vermogen rapporteert van 50.000 BEF of minder, 80% rapporteert 100.000 BEF of minder (Van den Bosch, 1995). De mogelijkheden om in periodes waarin het maandinkomen onder de armoedegrens ligt de consumptie op peil te houden zijn voor veel armen dan ook beperkt. Deze vaststellingen geven aan dat het maandinkomen een relevante indicator voor het meten van armoede is en dat er, naast survey-technische, ook inhoudelijke argumenten zijn voor het gebruik van een bevraging van het maandinkomen in het kader van het armoedeonderzoek.

4.3. De vraagstelling

Naar concrete bevraging toe leren onderzoeksresultaten dat inkomen best zo gedetailleerd mogelijk wordt bevraagd.

Traditioneel wordt in inkomenssurveys aan het gezinshoofd gevraagd het totaal beschikbaar huishoudinkomen op te geven, nadat alle inkomenscomponenten in herinnering werden gebracht. Daarnaast worden voor elk lid afzonderlijk de verschillende persoonlijke inkomenscomponenten bevraagd. Het totaal beschikbaar gezinsinkomen kan dan ook worden berekend als de som van alle afzonderlijke inkomens van alle gezinsleden, aangevuld met de inkomens die niet aan een bepaald gezinslid kunnen toegewezen worden. Een vergelijking van beide werkwijzen leert dat de globale vraag in veel gevallen leidt tot een onderschatting van het inkomen. Omwille van kennis- en geheugeneffecten blijkt het gezinshoofd niet alle componenten in rekening te brengen of sommige componenten te onderschatten. De onderschatting neemt bovendien toe met de gezinsgrootte (8). Dit kan wijzen op een onvoldoende kennis in hoofde van het gezinshoofd van de inkomens van bv. inwonende werkende kinderen, of op een foute berekening ten gevolge van een toenemende complexiteit bij een toename van het aantal in rekening te brengen inkomens.

Dergelijke fouten in de meting van het gezinsinkomen ten gevolge van puur survey-technische factoren kunnen vanzelfsprekend ook tot vertekeningen in de resultaten inzake armoede en inkomensverdeling leiden. Dit lijkt met name het geval te zijn in de studie van Orban e.a.

4.4. Bijschatting

-
- (8) Op basis van het SEP '92 blijkt dat in 55% van de gevallen de som van de individuele inkomenscomponenten groter is dan de het antwoord op de globale vraag. Bij alleenstaanden is dit in 19% van de gevallen zo, bij huishoudens bestaande uit twee personen in 44% en voor huishoudens bestaande uit drie of meer personen stijgt dit tot boven 70%. Bovendien neemt ook de omvang van de onderschatting in absolute termen toe met de gezinsgrootte. Voor alleenstaanden bedraagt de gemiddelde onderschatting 11.000 BEF, voor een huishouden met twee personen 17.000 BEF, voor grotere huishoudens ligt de gemiddelde onderschatting boven 20.000 BEF.

In surveys wordt men steeds geconfronteerd met respondenten die meewerken aan de enquête maar bepaalde vragen niet beantwoorden. De situatie waar de respondent niet kan of wil antwoorden op een specifieke, voor hem toepasselijke, vraag wordt item non-respons genoemd. Vragen die door de respondent als gevoelig worden ervaren of vragen die moeilijk te beantwoorden zijn vertonen doorgaans een hogere item non-respons. Zo vertonen ook inkomensvragen meestal een hogere item non-respons.

Item non-respons heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van de gegevens. Op de eerste plaats omdat hierdoor het aantal gevallen vermindert dat in de analyse kan betrokken worden. Indien de item non-respons bovendien selectief is kan dit de resultaten vertekenen. Indien specifieke categorieën (bv. grote huishoudens, bejaarden, personen met een hoog inkomen, etc.) systematisch een hogere item non-respons vertonen kan dit resulteren in een vertekening in inkomens- en armoedecijfers.

Het is daarom in inkomenssurveys gebruikelijk dat via zg. imputatieprocedures gecorrigeerd wordt voor item non-respons op inkomensvariabelen. Via een imputatieprocedure wordt aan een respondent met item non-respons op een inkomensvariabele een waarde toegekend op basis van (gelijkaardige) respondenten die wel een inkomen hebben opgegeven. Er bestaan uiteenlopende imputatieprocedures, met uiteenlopende kwaliteiten. Naarmate de item non-respons groter is, neemt het belang van de kwaliteit waarmee de imputatie werd uitgevoerd toe. Voor het SEP 1992 werd voor 7.4% van alle respondenten met een persoonlijk inkomen een inkomenscomponent geïmputeerd, voor het PSBH 1992-bestand voor 10.4%. Voor het PSBH-1994 (en ECHP-) bestand lijkt de item non-respons hoger te liggen. Voor 20.1% van alle personen met een persoonlijk inkomen ontbreekt een component van de inkomensmeting.

5. Definities van armoede en bestaansonzekerheid

Armoede in de brede zin van het woord is een multi-dimensioneel begrip, dat vele domeinen van het leven bestrijkt (cf. UNDP, 1997). Hier beperken we ons echter tot de financiële dimensie. Deze keuze wordt ingegeven door zowel praktische als inhoudelijke motieven. Veel van de andere dimensies van armoede die men zou kunnen samenvatten onder de noemer 'sociale uitsluiting' zijn zeer moeilijk te operationaliseren. Inhoudelijk wordt deze keuze verantwoord door het feit dat in een sterk gemonetariseerde markteconomie de beschikking over voldoende inkomen een belangrijke voorwaarde is voor het bereiken van een zekere mate van welzijn en van sociale participatie.

Gegeven de keuze dat armoede en bestaansonzekerheid worden gemeten op basis van inkomen (of eventueel uitgaven), moet een bepaalde grens of norm worden gehanteerd waarbeneden gezinnen of huishoudens als arm of bestaansonzeker worden beschouwd. In de literatuur worden een groot aantal methoden voor de bepaling van inkomensgrenzen voorgesteld. Globaal kunnen deze methoden in vier typen worden verdeeld: de wettelijke methode, de relatieve methode, de subjectieve methoden en de budget methode. In België worden vooral de relatieve en de subjectieve methoden gebruikt; in het verleden werd de wettelijke methode ook wel toegepast. Een aanzet tot de ontwikkeling van budgetnormen wordt in een ander CSB-bericht gegeven. Hieronder worden de wettelijke, de relatieve en de subjectieve grenzen nader besproken.

In internationaal comparatief onderzoek worden vooral relatieve normen gebruikt, met name 50 percent van het gemiddelde of het mediaan inkomen per land (cf. infra). Daarnaast worden ook wel 'absolute' normen toegepast, waarbij een zekere armoedegrens naar verschillende landen wordt omgerekend aan de hand van koopkrachtpariteiten. Dit betekent dat de armoedenorm in ieder land overeenkomt met hetzelfde concrete pakket van goederen en diensten. Deze methode is toegepast in het Human Development Report 1997, waarbij een norm van 14.40 \$ per persoon, per dag werd gebruikt. Dit bedrag komt overeen met de Amerikaanse officiële armoedenorm. Voor België levert deze methode een armoedecijfer voor individuen van 12 percent op. Gebruik werd gemaakt van de LIS-dataset (Luxemburg Income Study), die van origine SEP-gegevens zijn. De studie vermeldt niet hoe hoog de gebruikte norm in BEF voor 1992 is, maar berekeningen leren dat dit ongeveer 26.000 BEF per maand voor een alleenstaande moet zijn. Daarmee ligt deze absolute norm iets beneden de subjectieve CSB-norm. Voor een internationale vergelijking kan zo'n absolute armoedelijkheden verhelderend zijn. Het grootste nadeel van de absolute methode is dat op geen enkele manier rekening wordt gehouden met de omstandigheden en het gemiddeld welvaartspeil in een land. In een nationale context lijkt deze norm daarom weinig relevant.

5.1. De wettelijke methode

De wettelijke methode legt de armoedelijkheden vast aan de hand van de uitkeringen waarop iedere inwoner van België krachtens de wet recht heeft, wanneer alle andere inkomensbronnen tekortschieten, namelijk het bestaansminimum of het Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden plus eventueel de Gewaarborgde Kinderbijslag. Daar het bestaansminimum het inkomen is dat gegarandeerd wordt aan iedere Belg, lijkt dit op het eerste gezicht een goede kandidaat voor een (politiek gevalideerde) armoedenorm. Dit is echter niet zonder meer vanzelfsprekend. Het niveau van het bestaansminimum is het resultaat van incrementele politieke besluitvorming, zonder garantie dat het voldoende is om uit de armoede te blijven. Internationaal gezien ligt het inkomensniveau in de Belgische bijstand laag, ook al omdat een huursubsidiestelsel ontbreekt (Andries, 1996). Daarenboven is het bestaansminimum in de loop der tijd meerdere malen aangepast, en is bijvoorbeeld het bedrag voor éénoudergezinnen tussen 1987 en 1992 geleidelijk verhoogd van het tarief 'alleenstaande' tot dat voor gezinshoofden, waardoor de vergelijkbaarheid tussen verschillende jaren twijfelachtig is. Meer fundamenteel is het belangrijkste bezwaar tegen het gebruik van de wettelijke methode dat de resultaten van armoedestudies vaak bedoeld zijn, of in ieder geval gebruikt worden, om het sociale zekerheids- en 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.

Tabel 2: Armoede- en bestaansonzekerheidsnormen, België, 1992.

Gezinstype	Relatieve (EG) norm	Relatieve (EU) norm	Wettelijke norm	Subjectieve (CSB) norm
Alleenstaande bejaarde	17.800	18.700	18.700	26.700
Alleenstaande aktieve	17.800	18.700	18.700	28.400
Eénouder, 1 kind	26.600	29.300	25.000	37.400
Eénouder, 2 kinderen	35.500	34.800	25.000	42.800
Bejaard echtpaar	30.200	25.000	25.000	35.800
Aktief echtpaar	30.200	25.000	29.300	39.300
Echtpaar, 1 kind	39.100	29.300	34.800	48.600
Echtpaar, 2 kinderen	47.900	34.800	41.800	54.000
Echtpaar, 3 kinderen	56.800	41.800	29.400	57.900

5.2. De relatieve methode

De relatieve methode legt de armoedelij n vast op een bepaald percentage van het gemiddeld of mediaan gezinsinkomen. Voor de EG-lijn wordt het percentage van 50 gebruikt, hoewel ook 40 en 60 percent wel worden toegepast. Omdat een groot gezin meer inkomen nodig heeft om rond te komen dan een klein gezin, worden de inkomens eerst op gelijke voet gebracht door deze te delen door een equivalentiefactor. De equivalentiefactor wordt berekend door aan ieder gezinslid een gewicht toe te kennen, en deze gewichten op te tellen. De gewichten voor de EG-lijn zijn als volgt: 1 voor de eerste volwassene in een gezin, 0,7 voor iedere volgende volwassene en 0,5 voor ieder kind. (In formule: Equivalent inkomen = (Feitelijk inkomen) / [1 + 0,7* (aantal volwassenen - 1) + 0,5* (aantal kinderen)].) Vervolgens wordt van deze gecorrigeerde inkomens het gemiddelde berekend; de armoedelij n is gelijk aan 50 percent van dit gemiddelde.

De bedragen die resulteren worden weergegeven in tabel 2. Voor alleenstaanden en éénoudergezinnen liggen deze beneden de wettelijke norm, voor koppels met veel kinderen er ver boven. Veel onderzoekers hebben de vraag gesteld of de verhoudingen tussen de bedragen van EG-lijn voor verschillende gezinstypes wel juist zijn, d.w.z. of de equivalentieschaal niet te stijl is. In verschillende recente internationale armoedestudies (Hagenaars, e.a., 1994; Cantillon, e.a., 1996) wordt daarom een andere equivalentieschaal gebruikt, met de volgende gewichten: 1 voor de eerste volwassene in een gezin, 0,5 voor iedere volgende volwassene en 0,3 voor ieder kind. Ter onderscheid met de EG-norm, en in aansluiting aan politieke evoluties, wordt deze aangepaste relatieve norm door ons de EU-lijn genoemd. Tabel 2 toont dat deze EU-lijn voor alle gezinstypen boven de wettelijke norm ligt.

De evolutie van de armoede in België tussen 1985 en 1992 gemeten volgens de EG-lijn en volgens de EU-lijn is als volgt:

		1985	1988	1992
EG-lijn	% arme huishoudens	6.1	5.7	6.0
	% arme individuen	6.7	6.1	6.7
EU-lijn	% arme huishoudens	5.9	6.0	7.1
	% arme individuen	4.9	5.0	5.6

Bron: Sociaal-Economisch Panel.

De totale percentages volgens beide relatieve normen liggen nogal dicht bij elkaar. De verandering van equivalentieschaal leidt overigens wel tot sterke verschuivingen bij bepaalde gezinstypen: terwijl volgens de EG-lijn het percentage armen bij alleenstaande bejaarden 6 percent bedraagt is dat volgens de EU-norm 18 percent. De corresponderende percentages voor koppels met drie kinderen zijn 5 en 1 percent. (Bij de andere gezinstypes zijn de wijzigingen veel kleiner.) Ook zien we dat volgens de EG-norm de armoede in België in de beschouwde periode stabiel is, terwijl er volgens de EU-norm een lichte stijging is opgetreden.

In de studie van EUROSTAT (1997) wordt ook de armoedelyn gebruikt die wij de EU-lijn hebben genoemd. Het is ons niet duidelijk hoe EUROSTAT met deze norm en op basis van de ECHP-data tot een armoedepercentage van 13 percent komt. Wij hebben dezelfde methode toegepast op gegevens uit dezelfde enquête, en vinden een percentage van 10.3 percent arme huishoudens. Het enige verschil is dat de inkomensgegevens door ons bewerkt zijn, in plaats van door EUROSTAT. Merkwaardig genoeg ligt het niveau van de door ons berekende EU-lijn ruim 6 percent *hoger* dan het niveau dat EUROSTAT (1997: 3) vermeld. Bij toepassing van het laatste, vinden wij een armoedepercentage van slechts 8.3 percent. Ook voor veel andere EU-landen zijn de armoedepercentages die EUROSTAT rapporteert aanzienlijk hoger dan de cijfers uit vroegere studies.

Welke kenmerken heeft de relatieve methode? Uit de definitie volgt dat de EG- en EU-normen 'welvaartsvast' zijn, dat wil zeggen een stijging van het gemiddeld inkomen (gecorrigeerd voor veranderingen in de gezinsgrootte) leidt direct tot een even grote stijging van de armoedenormen. Bij een algemene toename van de welvaart, waarbij de inkomens van alle huishoudens met hetzelfde percentage stijgen, zal de armoede zoals gemeten met de relatieve normen altijd op hetzelfde niveau blijven. Men zou daarom kunnen zeggen dat de relatieve normen niet zozeer armoede meten, als wel een bepaald aspect van de inkomensongelijkheid, namelijk hoeveel mensen er zitten in de 'onderste staart' van de inkomensverdeling. Ook al omdat het niveau (50 percent van het gemiddelde i.p.v. bijvoorbeeld 40 of 60) en de equivalentieschaal in grote mate willekeurig zijn, kan de groep armen volgens de EG- of EU-norm inderdaad moeilijk gelijk gesteld worden aan de groep van mensen die zich in een duidelijke toestand van deprivatie bevinden. Dit neemt niet weg dat de evolutie van de omvang van die 'onderste staart' ons inziens een relevante indicator is om na te gaan hoe maatschappelijke ontwikkelingen en beleidsingrepen de positie van de meest kwetsbare inkomensgroepen hebben beïnvloed. Met andere woorden, het percentage armen volgens de EG- of EU-norm op zichzelf is van minder belang dan de evolutie van dit percentage over de tijd heen, en (de veranderingen in) de samenstelling van deze groep.

5.3. De subjectieve armoede-grenzen

De subjectieve armoede-grenzen zijn gebaseerd op de meningen van de bevolking over welk inkomen minimaal noodzakelijk is. In concreto werkt zij als volgt. Aan respondenten in een steekproef wordt de vraag gesteld: "Hoe groot moet volgens U, voor uw huishouden het netto maandelijks inkomen, alles inbegrepen, minstens zijn om juist (net) rond te komen (de eindjes aan elkaar te knopen)?"

De antwoorden op deze vraag (het 'noodzakelijk inkomen') blijken sterk te stijgen naargelang het feitelijk inkomen van gezinnen hoger ligt. Om overdreven hoge antwoorden van welgestelde huishoudens uit te schakelen, wordt alleen gekeken naar de bedragen genoemd door mensen in een 'budgettaire balanssituatie', d.w.z. op de rand van de bestaansonzekerheid. Om deze groep te identificeren selecteert de CSB-methode de mensen die op de vraag 'Hoe kunt u met het inkomen van uw huishouden rondkomen?' antwoorden dat zij 'eerder moeilijk' rondkomen. Binnen deze groep berekent men per gezinstype het gemiddelde van het noodzakelijk inkomen, of het feitelijk inkomen indien het laatste lager is.

De bedragen zijn weergegeven in tabel 2; zij liggen aanzienlijk hoger dan de wettelijke en relatieve grenzen. Het verschil is echter veel groter bij de alleenstaanden dan bij de gezinnen met drie kinderen, hetgeen wijst op de (vergeleken met de relatieve normen) tamelijk 'platte' equivalentieschaal van de CSB-grens. Vanwege de hoogte van de CSB-grens kan men de toestand van huishoudens met inkomens beneden deze norm moeilijk beschrijven als armoede; om deze reden is de term bestaansonzekerheid geïntroduceerd.

Tabel 1 toont dat, in tegenstelling tot het aantal armen volgens de EG- en EU-normen, het aantal bestaansonzekereren in deze periode vrij sterk is gedaald. Dit komt doordat de CSB-norm over deze periode als geheel slechts ongeveer 'koopkrachtvast' is, en de reële stijging van de inkomens niet heeft bijgehouden.

Om de 'echte armen' te identificeren werd tot 1986 ook wel een norm gehanteerd die gesteld was op 75 percent van de CSB-norm. In 1985 waren volgens deze 75 percent CSB-norm 6.3 percent van alle Belgische huishoudens arm. Dit percentage is praktisch gelijk aan het aantal armen volgens de EG-norm (6.1) voor dat jaar, maar deze overeenkomst is grotendeels toevallig. De bedragen van de normen verschillen vrij sterk van elkaar, en er is slechts een gedeeltelijke overlapping in de groepen van huishoudens die als arm worden aangemerkt. In 1992 is het aantal huishoudens beneden de 75 percent CSB-norm gedaald tot 5 percent.

Vergeleken met de wettelijke en de relatieve methoden resulteert de subjectieve methode in sociaal realistischer inkomensgrenzen, omdat de laatste gebaseerd zijn op de oordelen van de bevolking. Men zou kunnen stellen dat de subjectieve grenzen geworteld zijn in de dagdagelijkse ervaringen van gezinnen bij het beheren van hun budget. Van de andere kant is het een nadeel dat het niet duidelijk is welke levensstandaard respondenten als minimaal zien, en welke omstandigheden en budgetposten zij in aanmerking nemen bij het beantwoorden van de vraag naar het 'noodzakelijk inkomen'. In de praktijk blijken subjectieve inkomensgrenzen eerder hoog uit te vallen. Ook kunnen zij van het ene jaar op het andere vrij sterk verschuiven. Er zijn aanwijzingen dat kleine veranderingen in de formulering van vraag naar het 'noodzakelijk inkomen' tamelijk grote effecten kunnen hebben op het niveau van de resulterende inkomensgrens. Hoewel de CSB-grens tussen

1985 en 1992 over het geheel genomen tamelijk stabiel is gebleven, geldt dit niet voor alle gezinstypes.

6. Conclusie

Hoeveel armen zijn er in België? Na lezing van het bovenstaande zal het duidelijk zijn dat er op deze vraag geen eenduidig antwoord is, en ook niet gegeven *kan* worden. Het antwoord hangt niet alleen af van de gekozen definitie, maar ook van het inkomensconcept (bijv. maand- of jaarinkomens), en van het gebruikte gegevensbestand. Vanwege de twee laatste factoren kunnen twee studies die dezelfde armoededefinitie gebruiken toch resulteren in verschillende armoedepercentages.

Het feit dat er niet één cijfer bestaat dat ondubbelzinnig het aantal armen aangeeft, betekent niet dat alle antwoorden even goed of even betrouwbaar zijn. Sommige gegevensbestanden of inkomensconcepten zijn minder geschikt voor armoedestudies dan andere. De budgetenquête, bijvoorbeeld, stelt zeer hoge eisen aan de respondenten, zodat de uitval groot is, en wellicht selectief. Vanuit theoretisch oogpunt hebben maand- en jaarinkomens allebei hun voor- en nadelen (zie bv. Ruggles, 1990: 89-119). Vanuit praktisch oogpunt stelt de bevraging van jaarinkomens in België een aantal problemen, die kennelijk leiden tot meer non-respons en mogelijk ook tot onnauwkeuriger antwoorden. Dit laatste hypothekeert mogelijk de recente EUROSTAT cijfers.

Het gebruik van enquêtes heeft ook tot gevolg dat de gegevens te wensen over kunnen laten, doordat mensen weigeren aan het onderzoek mee te werken, of niet antwoorden op de inkomensvragen, of onnauwkeurige antwoorden geven. Om voor deze onvolkomenheden te corrigeren moeten de gegevens herwogen worden, en moeten inkomens worden gecontroleerd en eventueel bijgeschat. Wanneer dit voorbereidende werk niet gedaan wordt, of niet zorgvuldig genoeg wordt uitgevoerd, dan kunnen de resultaten vertekend zijn.

Armoedecijfers en evoluties in de armoede spelen een belangrijke rol in de evaluatie van het sociaal beleid en in het publiek debat in België. Het is daarom belangrijk dat deze cijfers met de grootst mogelijke mate van zorgvuldigheid worden berekend. Ook moet opgelet worden voor wat H. Deleeck ooit de 'inflatie van de armoede' heeft genoemd. Er bestaat een zekere neiging om de aandacht in het maatschappelijk debat te trekken door steeds hogere armoedepercentages te citeren. Het gevaar van deze inflatie is dat de cijfers op den duur ongeloofwaardig worden, en ook dat de groep van mensen wier situatie werkelijk problematisch is, in de grote massa van quasi-armen uit het zicht verdwijnt.

Tenslotte, in bepaalde opzichten is het precieze percentage armen minder belangrijk dan de vraag of het stijgt of daalt, en of het in de loop der tijd steeds om dezelfde soort mensen gaat, of dat nieuwe risicogroepen ontstaan. Om deze evolutie goed te kunnen meten is consistentie in gegevensverzameling, gegevensverwerking, het inkomensconcept en de natuurlijk ook de armoedenorm noodzakelijk. Op dit ogenblik is het SEP de langstlopende consistente bron van gegevens.

Als armoedenorm lijkt de relatieve EU-norm het meest geschikt. Hoewel deze, veeleer dan de eigenlijke armoede, het onderste einde van de welvaartsverdeling identificeert, heeft de EU-norm

het voordeel dat haar berekening volstrekt transparant is. Daardoor is haar evolutie over de tijd heen volledig voorspelbaar en begrijpelijk. De subjectieve CSB-norm is in principe meer valide omdat zij is gebaseerd op de oordelen van de bevolking, maar heeft het nadeel dat zij beïnvloed wordt door moeilijk grijpbare factoren. Deze onzekerheid, die soms resulteert in onverklaarbare fluctuaties van het ene op het andere jaar in de CSB-norm voor bepaalde gezinstypen, maakt de CSB-norm minder bruikbaar voor de meting van trends in armoede.

Bibliografie

- ATKINSON, A., (1975), *The Economics of Inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- CANTILLON, B., I. MARX, D. PROOST, R. VAN DAM (1994), Sociale Indicatoren 1985-1992, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jrg.36 (2).
- CANTILLON, B., I. MARX, K. VAN DEN BOSCH (1996), *The Challenge of Poverty and Social Exclusion*, Report for the Conference 'Beyond 2000: The New Social Policy Agenda' (OESO) Paris, 12-13 November.
- CANTILLON, B. (1995), Naar aanleiding van het artikel 'Levensomstandigheden van de Belgische Gezinnen in 1992', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jrg. 38 (4).
- EUROSTAT (1997), *Répartition du Revenu et pauvreté dans l'Europe des douze*. Statistiques en Bref, Population et conditions sociales.
- HAGENAARS, A.J.M., K. DE VOS, M. ASGHAR ZAIDI (1994), *Patterns of Poverty in Europe*. Paper presented at the 23rd General Conference of the IARIW, Canada, August 21-27.
- JACOBS, T., R. MARYNISSEN (1992), *Methodebericht*, golf 1.
- ORBAN, V., B. BAWIN-LEGROS, K.M. KALOMBO (1996), Levensomstandigheden van de Belgische gezinnen in 1992, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jrg. 38 (2).
- PROOST, D., R. VAN DAM, K. VAN DEN BOSCH (1996), *Valideringsstudie van twee Belgische inkomenssurveys*. Berichten/UFSIA, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.
- RUGGLES, P., R. WILLIAMS (1989), Longitudinal Measures of Poverty: Accounting for Income and Assets over Time, *Review of Income and Wealth*, Series 35, No. 3.
- RUGGLES, P. (1990), *Drawing the Line. Alternative Poverty Measures and Their Implications for Public Policy*. Washington D.C.: The Urban Institute Press.
- United Nations Development Report 1997*. Oxford: Oxford University Press.
- VAN DEN BOSCH, K. (1995), *Poverty and assets in Belgium*. Paper for the conference 'The economics of poverty and social exclusion', Leuven, december.