

Measuring and managing poverty risks

Citation for published version (APA):

Notten, G. A. M. J. (2008). *Measuring and managing poverty risks*. Maastricht University.
<https://doi.org/10.26481/dis.20080606gn>

Document status and date:

Published: 01/01/2008

DOI:

[10.26481/dis.20080606gn](https://doi.org/10.26481/dis.20080606gn)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Samenvatting

Armoede is ellendig: het gebrek aan middelen om in basisbehoeften te kunnen voorzien is een probleem dat moet worden bestreden, en waar mogelijk voorkomen. Vanuit die optiek hebben veel landen een sociaal beleid dat er op gericht is om mensen te assisteren in het hebben en behouden van een acceptabel minimum. Echter, het ontwerpen van een uitvoerbaar, effectief en houdbaar sociaal beleid is moeilijk en vergt veel informatie en analyse. In dit proefschrift worden vier belangrijke stappen in het begrijpen van armoede en het ontwerpen van een goed sociaal beleid aan de orde gesteld: het schatten hoeveel mensen er arm zijn, het identificeren wie die mensen zijn, het begrijpen hoe mensen zelf omgaan met armoede en armoede risico's, en het onderzoeken hoe sociale beleidsprogramma's effectief kunnen bijdragen aan het bijstaan van armen en het voorkomen van armoede. Het doel van de eerste stap is uit te vinden hoeveel armoede er is. Echter, om een schatting te krijgen moeten er veel conceptuele en methodologische beslissingen worden gemaakt die ook weer van invloed zijn op de schatting. In de tweede stap wordt onderzocht wie arm is door middel van het identificeren van karakteristieken die verband houden met een verhoogd armoede risico. De derde stap richt zich op het begrijpen wat mensen doen om van rond te komen, waarom, en hoe deze handelingen bijdragen aan hun welzijn. Het doel van de laatste stap is het bepalen of en hoe sociaal beleid in staat is om armoede te verlichten of te voorkomen.

Uitgaand van wat bekend is uit vorige publicaties; richt dit proefschrift zich op vijf specifieke kwesties die gerelateerd zijn aan de bovengenoemde stappen:

- De effecten van het gebruik van een absolute of een relatieve armoede-indicator op het schatten van het aantal armen;
- De implicaties van het gebruik van een absolute of een relatieve armoede-indicator voor het identificeren van de armen en het evalueren van de mate waarin sociale zekerheidsprogramma's armoede verlichten;
- De kosten en baten van inkomensgeteste versus universele provisie van sociale uitkeringen als beleidsinstrumenten om armoede te verlichten;
- De relatie tussen de armoede risico's van huishoudens en hun vermogen om hun consumptie op peil te houden als ze worden getroffen door een inkomensschok;
- De manieren waarop huishoudens hun consumptie in balans kunnen houden en de rol die sociale zekerheidsbeleid daarin speelt.

Iedere kwestie wordt onderzocht in een apart artikel en draagt bij aan een specifiek academisch debat en een specifieke discussie over beleidsopties. Hieronder worden deze artikelen kort samengevat.

Relatieve en absolute armoede-indicatoren in de VS en de EU: het gevecht om de cijfers

Dit artikel schat de omvang van armoede in de VS en 15 EU lidstaten gebruikmakende van de officiële armoede meetmethoden in de VS (absoluut) en de EU (relatief). De publicatie van deze officiële cijfers krijgt veel aandacht in de media en de cijfers worden vaak gebruikt als argument om beleidsaanpassingen te maken. Deze studie is de eerste die vergelijkbare schattingen heeft gemaakt voor deze twee meetmethoden. Armoede in de Verenigde Staten is veel hoger dan in Europa wanneer de Europese relatieve armoedemaatstaf wordt gebruikt. Echter, met een absolute Amerikaanse maatstaf bevinden de VS zich in de middenmoot. Onze schattingen tonen niet alleen behoorlijk grote verschillen in armoede in een land en tussen landen, maar ook over de tijd. Gebruikmakend van jaarlijkse huishoud budget data van 1994 tot en met 2001, laten we zien op welke manier sommige armoedever verschillen inherent zijn aan de keuze tussen een absolute of een relatieve benadering, terwijl andere verschillen gerelateerd zijn aan gemeenschappelijke aspecten betreffende het meten van armoede maar een verschillend effect hebben wanneer een absolute of relatieve benadering wordt gebruikt. Voor iedere factor berekenen we tevens het individuele effect op de armoedeschattingen. Zo laten we zien dat eenzelfde equivalentieschaal een zeer groot en verschillend effect heeft op absolute en relatieve armoedeschattingen en op het armoede risico van bepaalde bevolkingsgroepen. Verder zijn er in landen met een hogere inkomensongelijkheid vaker grotere verschillen tussen absolute en relatieve armoede. Daarnaast laat onze studie zien dat het verschil tussen ‘niet genoeg inkomen om in basisbehoeften te voorzien’ en ‘veel minder inkomen dan normaal’ niet alleen leidt tot verschillen in absolute en relatieve armoede op een bepaald moment, maar dat deze concepten economische vooruitgang ook anders evalueren. Voor een absolute welvaartsindicator is iedere reële inkomensstijging een verbetering, terwijl een verbetering in relatieve armoede een meer dan proportionele inkomensstijging van lagere inkomens vereist. Onze studie toont empirisch aan dat de ervaringen van landen in bovengenoemde factoren zeer kunnen verschillen. Samen leiden deze resultaten dan ook tot de conclusie dat het zowel voor de VS, als een sterk uitgebreide EU, van belang is om zowel een absolute als relatieve armoedemaatstaven te gebruiken.

De beleidsrelevantie van absolute en relatieve armoedecijfers: wat zegt een cijfer?

Financiële armoede-indicatoren krijgen niet alleen veel aandacht in de media of politieke debatten maar spelen ook een belangrijke rol in het maken en evalueren van

beleid. Het percentage armen in de bevolking wordt vaak als uitgangspunt gebruikt om te analyseren wie er arm is en in welke mate een bepaald programma zorgt voor armoedeverlichting. Landen zoals de VS en de EU lidstaten gebruiken één of een aantal ‘officiële’ indicatoren op basis waarvan het succes van beleid wordt gecontroleerd maar meestal wordt echter maar één soort armoede-indicator gebruikt. In dit artikel onderzoeken wij of het gebruik van een absolute of relatieve armoede maatstaf leidt tot verschillen in het vaststellen van prioriteitsgroepen en het evalueren van de effectiviteit van sociaal beleid in termen van armoedeverlichting. Naast het de armoedeschattingen van het vorige artikel gebruiken we hier ook schattingen van langdurige armoede omdat chronisch armen kunnen worden beschouwd als een prioriteitsgroep op zich. Onze analyses tonen aan dat in rijke landen, waar absolute armoede lager is dan relatieve armoede, er niet veel overlap is tussen de groepen chronische armen en armen in absolute zin. Langdurige armoedecijfers kunnen dus niet als benadering worden gebruikt voor absolute armoedecijfers. Daarnaast vinden we een reeks significante verschillen tussen absolute en relatieve armoedeprofielen: afhankelijk van de gekozen armoede-indicator, zullen sommige bevolkingsgroepen dus meer of minder aandacht krijgen. Ten slotte laten we zien dat het succes van pensioenen, kinderbijslag en bijstandsuitkeringen in termen van armoedeverlichting afhangt van de armoedemaatstaf die wordt gebruikt: zo zijn pensioenen vaak voldoende om absolute armoede te voorkomen maar zijn ze minder succesvol in het voorkomen van relatieve armoede. Kortom, onze conclusie is dat het gebruik van één armoede concept voor het bepalen en evalueren van nationaal sociaal beleid misleidend kan zijn en dat het raadzaam is om zowel een absolute als relatieve armoede-indicator te gebruiken.

Omvang is ook belangrijk: de kosten en baten van inkomensgeteste en universele kinderbijslag in Rusland

Dit artikel vergelijkt de efficiëntie en effectiviteit van universele en inkomensgeteste kinderbijslag aan de hand van een beleidshervorming in Rusland. We gebruiken panel data van Russische huishoudens over een periode van 2000 tot 2004 om het succes van de hervormingen te evalueren en om de effecten van verschillende inkomensgeteste en universele programma’s te simuleren. Onze analyses richten zich op twee aspecten die slechts zelden tegelijkertijd worden onderzocht: of de juiste groep wordt bereikt (targeting efficiency) en of de ondersteuning wel effectief is in het verlichten van armoede? In theorie zijn inkomensgeteste programma’s effectiever en efficiënter omdat schaarse fondsen alleen maar gaan naar die mensen die het echt nodig hebben. In de praktijk is het echter moeilijk om te identificeren wie wel en wie niet in aanmerking komt en kost het geld om dat te doen. Het is dus niet duidelijk in welke mate de baten

van een inkomenstest teniet worden gedaan door de kosten ervan. Onze analyses laten zien dat sinds de hervormingen in 2000, meer Russische kinderen kinderbijslag krijgen en dat arme kinderen een grotere kans hebben om ondersteuning te krijgen. Echter, veel niet arme kinderen krijgen ook ondersteuning terwijl één derde tot een kwart van de arme kinderen niet wordt geholpen. Bovendien is de mate waarin armoede wordt verlicht slechts marginaal verbeterd. Onze simulaties tonen aan dat universele programma's in staat zijn tot extra armoedeverlichting omdat groepen die eerst werden buitengesloten nu wel in aanmerking komen. Echter, de hoogte van de kinderbijslag is het belangrijkste: de zeer lage kinderbijslag in Rusland maakt de keuze tussen beide systemen haast irrelevant. Alleen als de kinderbijslag wordt verhoogd zal er een substantieelere verlaging in armoede zijn.

Armoede en het effenen van consumptie in Rusland

Om te kunnen begrijpen hoe mensen met armoede en armoede risico's omgaan moeten we een dynamisch perspectief nemen: zelfs als een huishouden niet arm is, loopt het wel een risico om arm te worden. In dit artikel onderzoeken we in welke mate Russische huishoudens in staat zijn om hun consumptie te beschermen tegen inkomensschokken en hoe deze capaciteiten om consumptie te effenen zijn gerelateerd aan armoederisico's. We schatten deze capaciteiten door middel van een dynamische panel analyse en we onderzoeken of huishoudens met lagere effeningscapaciteiten ook een verhoogd armoede risico hebben. Een innovatief aspect van onze benadering is dat wij het consumptiegedrag van huishoudens modelleren met een error correctie proces; de intuïtie van dit model is dat mensen voor een tijdje in staat zijn om meer uit te geven dan er binnen komt, maar op lange termijn moeten hun uitgaven en inkomsten in evenwicht zijn. Tot zover hebben andere studies alleen naar de korte termijn effecten gekeken. We passen het model toe op panel data van de turbulente transitieperiode in Rusland (1994-2004). Onze resultaten wijzen erop dat huishoudens gedeeltelijk in staat zijn om hun consumptie beschermen tegen inkomensschokken en dat uitgaven aan eten beter beschermd zijn dan andere uitgaven. De partiële analyses voor groepen met een verschillende levensstandaard tonen aan dat effeningscapaciteiten toenemen met de levensstandaard. Hoewel chronisch arme huishoudens gedeeltelijk in staat zijn om hun consumptie te beschermen, reageren ze op schokken door hun al lage uitgaven nog verder te verlagen. Toch hoeven lage effeningscapaciteiten niet altijd te worden geassocieerd met een verhoogd armoederisico: armoede is aanzienlijk hoger in rurale gebieden maar rurale huishoudens zijn juist zeer goed in staat om hun voedingsconsumptie op peil te houden. Deze resultaten geven aan dat de overheid, naast een beleid van armoedeverlichting, mensen ook kan assisteren om beter met risico's om te gaan.

Risico management: wat doen Russische huishoudens om hun consumptie op peil te houden?

Mensen worden blootgesteld aan veel en verschillende soorten risico's zoals werkeloosheid, ziekte, een mislukte oogst of het verlies van eigendommen. Ze kunnen zich beschermen tegen de mogelijke effecten van zulke risico's door te sparen, lenen, meer te werken of door hun eigendommen te verkopen. Daarnaast kunnen mensen zich verzekeren door middel van formele en informele verzekeringsregelingen. Sociale zekerheidsvoorzieningen zijn dus niet de enige regelingen die mensen gebruiken om een acceptabele levensstandaard te hebben en behouden. De relatie tussen de verschillende regelingen en de instituties die daarmee gemoeid zijn is complex en zeer specifiek voor een samenleving of bepaalde groepen daarin. Om te begrijpen hoe mensen ervoor zorgen dat ze zich kunnen beschermen tegen risico's of de effecten daarvan, is het belangrijk om na te gaan hoe mensen dat eigenlijk doen. Dit artikel ontwikkelt een generiek raamwerk dat het mogelijk maakt om zulke consumptie-effeningsstrategieën te bestuderen in verschillende contexten. In de literatuur worden vooral modellen gebruikt om de stabiliteit van consumptie te meten of om juist een zeer specifieke effeningsstrategie te onderzoeken. Echter, huishoudens gebruiken verschillende regelingen vaak tegelijkertijd en het succes van de ene regeling kan afhangen van de beschikbaarheid en het functioneren van de andere regeling. We passen ons raamwerk toe op Rusland en bestuderen een zeer uitgebreide database om erachter te komen wat Russische huishoudens doen en hoe deze handelingen kunnen bijdragen aan een stabiele consumptie. We kijken hierbij ook naar de rol van sociale voorzieningen in Rusland. Onze analyses tonen dat Russische huishoudens sparen en geld lenen, maar dat ze daarvoor weinig gebruik maken van financiële markten. In plaats daarvan verlenen huishoudens zelf krediet aan anderen, krijgen ze een lening van hun werkgever of nemen ze een 'consumptief krediet' door hun energierekeningen niet of laat te betalen. Verder lijkt het verbouwen van voedsel meer een integraal onderdeel te zijn van de (in natura) inkomensgenererende activiteiten dan een reactie op een specifieke schok. Daarnaast geven de resultaten aanleiding tot de hypothese dat het relatief genereuze pensioensysteem leidt tot een herverdeling van pensioenen waarbij ouderen, door middel van het geven van giften, naar hun jongere familieleden ondersteunen. Hoewel deze studie niet bewijst dat zulke handelingen ook daadwerkelijk consumptie-effeningsstrategieën zijn, resulteert de analyse wel in het formuleren van specifieke hypothesen die het uitgangspunt kunnen zijn van een vervolgonderzoek.