

Armoede in de tijd

Geralt Nekkers en Els Vogels

In dit artikel kijken we naar de ontwikkeling van de armoede in Nederland vanaf begin jaren tachtig tot heden. Het blijkt dat de armoede in absolute termen is afgenomen, hoewel er nog steeds sprake is van een aantal risicogroepen. Dat zijn vooral eenoudergezinnen, alleenstaanden en mensen met een uitkering. Juist ook deze groepen zijn in de huidige crisis kwetsbaar. Ook in vergelijking met andere landen kent Nederland relatief weinig armoede. We geven een aantal mogelijke oorzaken voor deze gunstige ontwikkeling. Ten eerste institutionele factoren, zoals het relatief hoge wettelijk minimumloon en de sociale uitkeringen. Vooral deze laatste blijken het armoederisico in Nederland aanzienlijk te beperken. Ten tweede de toegenomen arbeidsparticipatie. Door de hiermee gepaard gaande lagere uitkeringsafhankelijkheid is de armoede afgenomen. Meer in het bijzonder geldt voor de oudere cohorten dat de hogere arbeidsparticipatie gaandeweg heeft geleid tot meer pensioenopbouw in de tweede pijler en daardoor een betere inkomenspositie.

1 Inleiding

2010 is uitgeroepen tot het Europese jaar van armoede en sociale uitsluiting. Daarom staat armoede volop in de belangstelling. Aandacht voor armoede is vanuit verschillende invalshoeken belangrijk. Mensen die in armoede verkeren, moeten dagelijks moeite doen om de eindjes aan elkaar te knopen. Ook bestaat het risico op maatschappelijk isolement en kunnen kinderen uit arme gezinnen vaak niet meedoen aan sociale activiteiten, zoals sport en cultuur. Armoede kan ook leiden tot gezondheidsproblemen en een intergenerationeel karakter hebben. En armoede kan de solidariteit in de maatschappij onder druk zetten (Gier 2006; Gesthuizen 2006).

Bij armoede geldt doorgaans een onderscheid tussen absolute en relatieve armoede (Eurostat 2010). Van absolute armoede is sprake wanneer mensen niet meer in hun dagelijkse behoeften kunnen voorzien. Relatieve

armoede is breder. Het gaat niet alleen om gebrek aan geld om in de dagelijkse behoeften te voorzien, maar ook om een gebrek aan niet-financiële middelen, zoals huisvesting en adequate gezondheidszorg. In dit artikel ligt de nadruk op absolute armoede: de situatie waarin mensen in grote financiële problemen verkeren, zodanig dat zij niet in hun dagelijkse behoeften kunnen voorzien. Om armoede te kunnen meten gaan wij uit van de lage inkomensgrens. Deze vertegenwoordigt een in de tijd vast koopkrachtbedrag.

Centrale vraag in dit artikel is: is de huidige situatie met betrekking tot armoede beter of slechter dan in de jaren tachtig? Voor deze vraag is gekozen omdat de laatste tijd veel negatieve berichten over armoede zijn verschenen. Volgens Van Dam (2009) bijvoorbeeld is de afgelopen 30 jaar de armoede in Nederland gestegen en de solidariteit aangetast. Dit zou komen doordat het economisch denken meer centraal is komen te staan en sommige groepen door de complexe samenleving langs de kant zijn komen te staan.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden kijken we naar de ontwikkeling van armoede in de tijd. Dit gebeurt door de jaren 1981/1982 te vergelijken met de huidige situatie. Gekozen is voor 1981/1982 als startdatum omdat veel wetenschappelijk onderzoek zich op dat jaar richt en dus in die zin een belangrijk referentiepunt biedt. Bovendien was het een jaar dat werd gekenmerkt door een (historisch) hoog wettelijk minimumloon en relatief hoge minimum sociale zekerheidsuitkeringen. Mede hierdoor worden de beginjaren tachtig door onderzoeksbureaus zoals het SCP en CBS vaak gebruikt als referentiekader voor de ontwikkeling van armoede. Het jaar 2008 is het meest recente jaar waarvoor voldoende en ook voldoende betrouwbare gegevens voorhanden zijn. Ook aan de orde komen de oorzaken van armoede en armoede in internationaal perspectief. Alleen door de oorzaken te kennen, is duidelijk hoe armoede kan worden bestreden. Een internationale vergelijking laat zien waar Nederland staat; hebben we veel of weinig armoede in vergelijking met andere Europese landen?

De opbouw van dit artikel is als volgt. In Sectie 2 worden de beleidsontwikkelingen vanaf het begin van de jaren tachtig tot 2009 geschetst. Hierbij staan we ook kort stil bij de gevolgen van de economische crisis met betrekking tot armoede. Vervolgens komen in Sectie 3 de internationale vergelijking en de nationale situatie aan de orde, gevolgd door de oorzaken van armoede (Sectie 4). We sluiten af met enkele conclusies (Sectie 5).

2 Beleidsontwikkeling begin jaren tachtig tot heden

Armoede kan *grosso modo* op twee manieren worden bestreden. Ten eerste door bevordering van de arbeidsdeelname en terugdringing van de uitkeringsafhankelijkheid. Ten tweede door gericht armoedebeleid. Onderstaand gaan we achtereenvolgens kort in op de beleidsontwikkeling op beide terreinen. De nadruk ligt daarbij op bevordering van de arbeidsdeelname, omdat deze de grootste winst oplevert in termen van welvaart. Immers, naast het verminderen van de armoede als zodanig leidt een hogere arbeidsparticipatie tot een hogere werkgelegenheid en productie en daardoor meer belasting- en premie-inkomsten (Van Erp e.a. 2009).

Arbeidsmarktbeleid. In de jaren zeventig steeg de werkloosheid snel waarna deze in de jaren tachtig massale vormen aannam. Alle aandacht ging in die tijd uit naar het in stand houden van werkgelegenheid en het stimuleren van de arbeidsvraag. Loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid moesten zorgen voor voldoende laagbetaalde banen. Deze banen bleven echter uit doordat de productiviteit van laag geschoolden niet opwoog tegen hun loonkosten (productiviteitsval) (Nederlands Economisch Instituut 1999).

In 1980 was het wettelijk minimumloon voor volwassenen het hoogste van de gehele EU, en lagen de uitkeringen op een dusdanig hoog niveau dat de welvaartsstaat onbetaalbaar dreigde te worden en werken niet of nauwelijks financieel lonend was. Bovendien waren in die tijd de uitkeringen weinig gericht op activering, zodat werklozen niet werden aangespoord om een baan te zoeken (SCP 2009). Om die reden is in de jaren tachtig het wettelijk minimum(jeugd)loon verlaagd en gedurende bijna de gehele periode tot 1990 bevroren. Mede door de verlaging en bevroering van het wettelijk minimumloon kon de economie zich in de jaren tachtig herstellen; de welvaart, werkgelegenheid en de arbeidsparticipatie (van vooral vrouwen) namen fors toe (Teulings e.a. 1998). Door het achterblijven van het minimumloon is de werkgelegenheid van volwassenen met een loon op of rond het minimumloon in de jaren 1983-1989 gestegen met 94.000 personen. Ten opzichte van de totale werkgelegenheidsgroei was deze stijging 3 à 3,5 maal zo groot (Inkomensnota 1992).

Tot eind jaren negentig is gewerkt met vooral generieke loonkostensubsidies, gesubsidieerde banen en bevroering van het wettelijk minimumloon en – via de netto-netto koppeling – van de minimum uitkeringen. Toen begonnen zich personeelstekorten op de arbeidsmarkt te manifesteren. Hierdoor kwam de geringe financiële prikkel voor uitkeringsgerechtigden voor het aanvaarden van laagbetaald werk (armoedeval) nadrukkelijker op de

beleidsagenda en werden meer beleidsinstrumenten ingezet om de armoedeval te verminderen. Sinds de start van het eerste kabinet-Balkenende is het beleid nadrukkelijker gericht op stimulering van het arbeidsaanbod. Veel geld is geïnvesteerd in een jaarlijkse verhoging van de arbeidskorting ter bestrijding van de armoedeval. De generieke loonkostensubsidies Afdrachtvermindering lage lonen (SPAK) en Afdrachtvermindering langdurig werklozen (VLW) zijn afgeschaft en de gesubsidieerde banen (de Instroom/Doorstroombanen) zijn/worden in etappes afgebouwd. Vanaf 2000 is doorgaans de koppeling toegepast, zodat het wettelijk minimumloon en de minimumuitkeringen zijn verhoogd conform de gemiddelde contractloonontwikkeling.

De nadruk op aanbodstimulering betekent niet dat stimulering van de vraag naar arbeidskrachten niet belangrijk is. Het heersende beeld is echter dat het niet zinvol is met generieke subsidies werkgelegenheid in stand te houden die bedoeld is te verdwijnen of de vraag naar arbeid kunstmatig hoog te houden. Dit is een kostbare vorm van beleid die structureel geen stand houdt. Conjunctuurschommelingen zijn per definitie tijdelijk. Op de lange termijn bepalen de omvang en kwaliteit van het arbeidsaanbod de economische groei. Een krachtig arbeidsaanbod oefent voldoende evenwichtsherstellende druk uit op de lonen, zodat er ruimte blijft voor investeringen (in hoogwaardige productie).

Naast de overgang van generieke vraag- naar generieke aanbodstimulering is het sociale- zekerheidsstelsel aangepast. De Wet werk en bijstand (WWB, ingevoerd op 1-1-2004) is een belangrijke verandering. Door de WWB is een groot draagvlak ontstaan voor het principe 'werk boven inkomen'. Werk is de sleutel voor economische groei, individuele ontplooiing, maatschappelijke participatie en voorkomt sociale uitsluiting. Bovendien stimuleert de (lump sum) financieringssysteem van de WWB gemeenten om het aantal personen met bijstand zoveel mogelijk te beperken. Ook zijn de WW- en Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen aangepast. Door al deze aanpassingen is de instroom in uitkeringen verminderd.

In het huidige re-integratiebeleid staat het uit de weg ruimen van individuele knelpunten om aan de slag te gaan centraal. Dit als alternatief voor generieke subsidies waarvan als bezwaar wordt gezien dat zij ook terechtkomen bij mensen die dat niet nodig hebben (deadweight loss). Door de WWB zijn gemeenten zich meer gaan toeleggen op activering en intensivering van de aanpak van fraude en daarmee op instroompreventie en bevordering van de uitstroom uit de bijstand.

In Tabel 1 staat de ontwikkeling van arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsregelingen voor de jaren 1980 t/m 2008. Ten opzichte van 1990 is de situatie verbeterd, maar ten opzichte van 1980 zijn er thans meer personen met een uitkering. Hierbij geldt wel dat de meeste personen met een

AO-uitkering in deeltijd werken, terwijl zij in het begin van de jaren tachtig volledig inactief waren. In het vervolg van dit artikel komt armoede onder personen met een uitkering nog aan de orde.

Tabel 1 De sociale zekerheid in kerncijfers 1980-2008

	1980	1990	2000	2008
	Volume * 1000 uitkeringsjaren			
AAW/WAO/WIA	608	778	788	705
WW, WWV, ABW (rww), IOAW/Z	357	716	532	416
Totaal volume	965	1494	1320	1121

Bronnen: G.J.M. de Vries e.a. (1980 en 1990), CPB (CEP en MEV).

Inkomens- en armoedebeleid. Armoede en het risico daarop worden naast deelname op de arbeidsmarkt vooral bepaald door het inkomens- en armoedebeleid. Het inkomensbeleid kent in feite een dubbele doelstelling. Ten eerste gaat het om inkomensbescherming: het niveau van sociale uitkeringen wordt – in samenhang met het complex van inkomensafhankelijke toeslagen – zodanig ‘gekozen’ dat daarmee iedereen in principe van een adequaat inkomen kan worden voorzien en armoede zoveel mogelijk wordt voorkomen. Ten tweede is ook het inkomensbeleid steeds meer in het teken komen te staan van activering en deelname op de arbeidsmarkt. Het introduceren van allerlei fiscale maatregelen in het inkomensbeleid getuigt daarvan. Inkomens- en arbeidsmarktbeleid zijn daarmee in de loop der jaren steeds meer in elkaars verlengde komen te liggen.

Het armoedebeleid is wel primair gericht op inkomensbescherming. Een belangrijke ontwikkeling op dit terrein is geweest dat de rol van gemeenten gaandeweg is vergroot en tegelijkertijd de mogelijkheden voor gemeentelijk armoedebeleid zijn uitgebreid (schuldhulpverlening, bijzondere bijstand, kwijtscheldingsregelingen et cetera).

De gevolgen van de kredietcrisis; inkomensachteruitgang

Dit tekstkader analyseert de mogelijke gevolgen van de huidige financieel-economische crisis. Twee vragen staan centraal: (i) hoeveel en welke mensen kunnen in armoede geraken; en (ii) hoeveel gaan mensen er dan op achteruit? Twee groepen zijn daarbij te onderscheiden, namelijk werkenden die hun baan verliezen en personen die al een uitkering hebben.

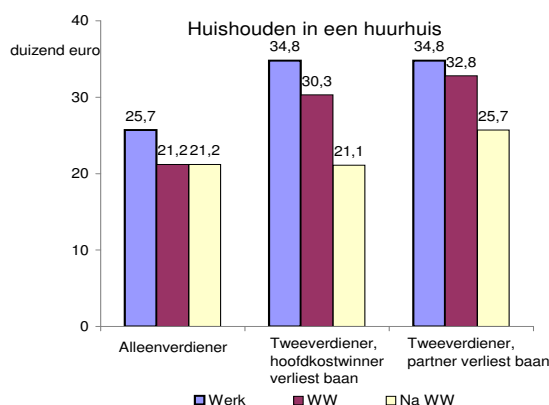
Werkenden die hun baan verliezen Door de crisis zal een grote groep personen er in inkomen op achteruitgaan. Volgens de meest recente ramingen van het CPB (december 2009) stijgt de werkloosheid van 5% in 2009 naar 6,5% in 2010. De hoogste werkloosheid volgt doorgaans een jaar na het dieptepunt van de crisis. Een werkloosheid van 6,5% correspondeert met 510 duizend werklozen; 206 duizend extra werklozen meer dan 2008. Door baanverlies leiden deze werklozen een inkomensverlies. De omvang hiervan hangt af van de uitkering (bijstand of WW) en het type huishouden.

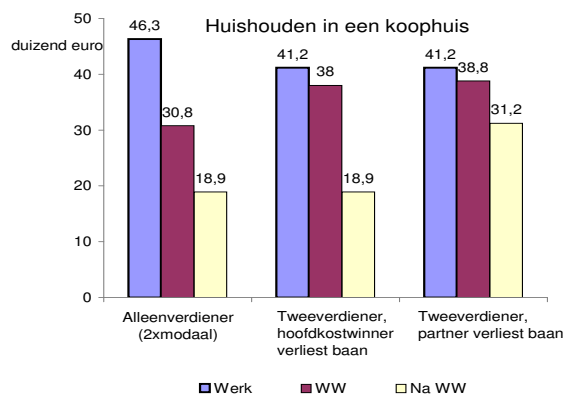
Baanverlies betekent niet automatisch armoede. Doorgaans ontvangen werklozen WW. Een andere factor die de inkomenssterugval kan dempen is tweeverdienschap. Thans heeft 50% een partner die ten minste 12 uur werkt, terwijl dat in 1981 circa 37% was (SCP 2009).

Ook als mensen werkloos worden en geen WW maar bijstand krijgen is nog geen sprake van armoede. Vooral als mensen langdurig uitkeringsafhankelijk zijn bestaat het risico van armoede. Door de inkomenssterugval moeten deze werklozen hun uitgaven aanpassen om schulden en armoede te voorkomen. Ook voor zelfstandigen is in economisch slechte tijden vaak sprake van een inkomenssterugval, met het risico op armoede.

Onderstaande figuur illustreert voor een alleenverdiener en een tweeverdienshuishouden met een modaal inkomen de netto inkomensgevolgen van werkloosheid. Er wordt in de tijd onderscheid gemaakt tussen de inkomenssituatie waarbij huishoudens nog wel recht op een WW-uitkering hebben en de situatie waarbij op bijstand moet worden teruggevallen. Het onderscheid naar type woning (huur- of koophuis) is daarbij ook relevant.

Figuur Financiële gevolgen van werkloosheid huishoudens met huur- dan wel koophuis (*1000 euro)





Bron: eigen berekeningen.

Een tweeverdiener met een huurhuis waarvan de kostwinner zijn/haar baan verliest gaat er in inkomen €4500 op achteruit wanneer een WW-uitkering wordt ontvangen. Nadat de WW-rechten zijn beëindigd gaat dat huishouden er nog eens € 9200 op achteruit. Door het SCP (2009) zijn aan de hand van simulaties de inkomenseffecten berekend bij verlies van de baan. Vooral mensen die meer dan het maximumdagloon, de bovengrens van de WW, verdienen, gaan er bij werkloosheid fors in inkomen op achteruit. Voor een alleenstaande die meer dan €70 duizend verdiende daalt het besteedbaar inkomen in de WW met circa 50%. Een alleenstaande met een bruto loon van minder dan €20 duizend gaat er bij werkloosheid 13% op achteruit.

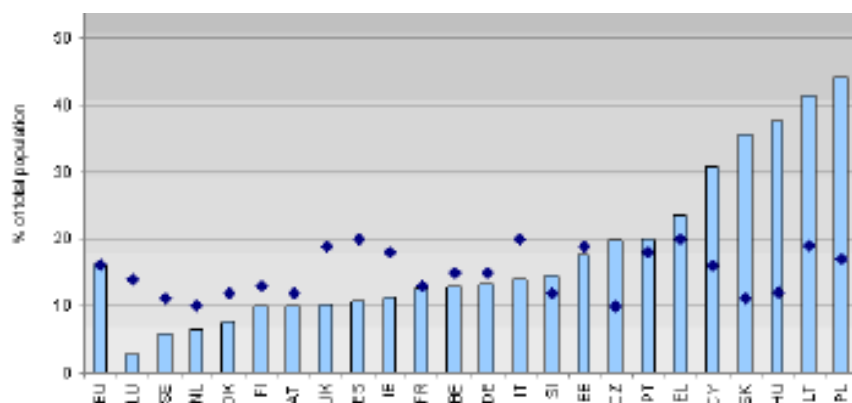
Een andere manier om te kijken naar de mogelijke gevolgen van de huidige crisis is door parallellen te trekken met eerdere crises. Door Scheele e.a. (2008) is bijvoorbeeld onderzocht wat de loopbaan- en inkomensgevolgen zijn geweest voor personen die tijdens de recessie van 2001-2002 hun baan verloren. Het blijkt dat het grootste deel van deze groep na een half jaar weer een baan had. Deze werknemers gingen er ook niet in inkomen op achteruit, jongeren gingen er zelfs vaak op vooruit. Ook personen die tijdens de crisis van beginjaren tachtig door werkloosheid werden getroffen, lijken over het algemeen geen grote loopbaan- of inkomensschade te hebben ondervonden.

Personen met een uitkering. De crisis heeft niet alleen gevolgen voor werkenden. Een ander effect is dat meer uitkeringsgerechtigden in financiële nood kunnen komen. Voor mensen die nu bijstand hebben wordt het namelijk steeds moeilijker een baan te vinden, waardoor hun uitkeringsafhankelijkheid langer duurt. Ook als de WW-uitkering eindigt doordat de maximale duur is bereikt en er door het inkomen van de partner géén recht op bijstand bestaat, ontstaat een inkomensachteruitgang voor het huishouden. Het UWV schat dit aantal op 150.000 personen in 2010.

3 Armoede in cijfers

De prestaties van Nederland in vergelijking met het buitenland. Internationale armoedemaatstaven meten relatieve armoede (een grens die meebeweegt met de inkomensontwikkeling van de totale bevolking). Door de Europese Commissie (EC) is de armoede in Europees perspectief onderzocht met de zogenoemde *at-risk-of-poverty-rate*. Volgens deze maatstaf is sprake van een kans op armoede als het inkomen lager is dan 60% van het mediaan gestandaardiseerde inkomen. Feitelijk geeft deze maatstaf de inkomensongelijkheid (ofwel welvaartsverdeling) in een land weer, maar laat niet zien of mensen in een bepaald land daadwerkelijk arm zijn. Om beter zicht te krijgen op de impact van armoede op het dagelijkse leven, wordt ook de indicator ‘material deprivation’ gebruikt. Deze maatstaf geeft aan welk deel van de bevolking inkomsten ontbeert om belangrijke uitgaven te kunnen doen, zoals de huur, onverwachte tegenvallers, verwarming, vakanties, regelmatig vlees bij de warme maaltijd etc., of niet in staat is een tv, ijskast, auto en telefoon te kopen.

Figuur 1 ‘Material deprivation’ and ‘risk of poverty’ in de EU



Bron: Eurostat (2009a).

Figuur 1 laat zien dat gemiddeld 16% van de Europese bevolking minder dan 60% van het mediaan gestandaardiseerde inkomen heeft en dus in armoede kan geraken; in Nederland gaat het om 10%.

De figuur maakt twee conclusies duidelijk. Ten eerste is in Nederland de kans op armoede klein (10%). Aandachtspunt hierbij is dat deze maatstaf armoede meet als het aandeel personen met een (voor huishoudsamenstelling gecorrigeerd) huishoudinkomen onder 60% van het mediane inkomen. Het mediane inkomen is het inkomen waarbij 50% van de bevolking meer

en 50% minder verdient. De Europese armoedegrens is dus een relatieve armoedegrens. In Nederland is het mediane inkomen hoog in vergelijking met andere Europese landen. Oftewel: armen (mensen die minder dan 60% van het mediane inkomen verdienen) zijn in Nederland relatief rijk in vergelijking met armen in andere Europese landen. Ten tweede scoort Nederland goed als we kijken naar de levensstandaard, aspecten als deugdelijke huisvesting e.d. (material deprivation). Alleen Luxemburg en Zweden scoren beter, maar de verschillen zijn klein.

Nationale situatie. In de jaarlijkse ‘Armoedemonitor’ van het SCP en het CBS worden doorgaans vier maatstaven voor armoede gebruikt (CBS/SCP, diverse jaargangen):

- De *basisbehoefte variant* is budgetgerelateerd en gebaseerd op de meest noodzakelijke uitgavenposten, zoals voeding, kleding, wonen en persoonlijke verzorging. De hierbij behorende bedragen zijn: voor alleenstaanden € 770,- per maand, voor een paar zonder kind € 1060,- en voor een eenoudergezin met 1 kind € 1030,- (bedragen 2006);
- De *‘niet veel maar toereikend’ variant* bevat bovenop de basisbehoefte variant uitgaven voor sociale participatie en recreatie, een abonnement en een huisdier; alleenstaanden € 880,- per maand, een paar zonder kind € 1200,- en een eenoudergezin met 1 kind € 1160,-;
- De *lage inkomensgrens* is een bedrag dat een vaste koopkracht vertegenwoordigt. Het is een absolute armoedegrens gebaseerd op het bijstandsniveau van 1979, gecorrigeerd voor prijsontwikkeling. Het maandbedrag is € 880,- voor een alleenstaande, € 1210,- voor een paar zonder kind en € 1170,- voor een eenoudergezin met kind (bedragen 2006);
- *Het sociaal minimum* is een netto bijstandsuitkering inclusief zorgtoeslag en eventuele kinderbijslag met aftrek van de nominale premie ZVW.

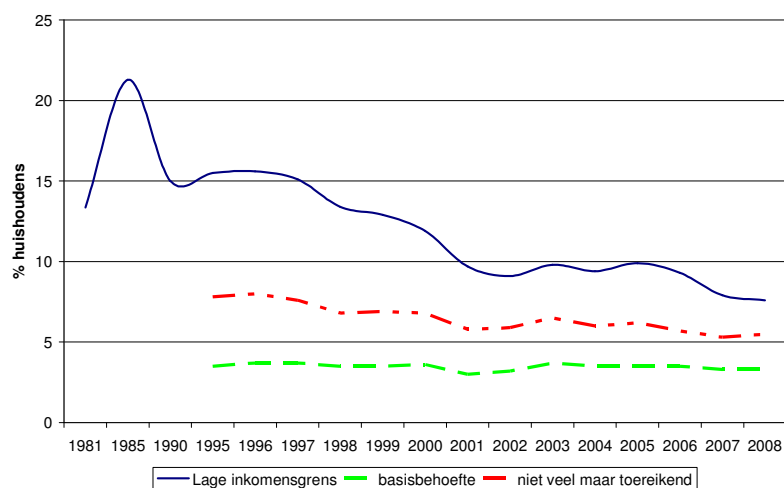
Ontwikkeling armoede. Uit het Armoedebericht van het CBS en het SCP (2008) komt naar voren dat de armoede in Nederland varieert tussen de 3,3% (233.000 huishoudens) en 8% (545.000) van alle huishoudens, afhankelijk van de maatstaf die wordt gehanteerd (2007).¹ De 8% behoort bij de maatstaf ‘laag inkomen’ (zie hierboven). Deze maatstaf gaat terug tot 1980 en wordt daarom door ons in het vervolg van dit artikel het meest gebruikt. Bovendien is dit een grens die voor alle jaren en voor alle huishoudens een gelijkwaardig welvaartsniveau vertegenwoordigt. Maar omdat de

¹ Naast het Armoedebericht is voor dit deel veel gebruik gemaakt van de Armoedemonitor van het SCP en CBS, diverse jaargangen.

lage inkomensgrens het meest ruim is, vallen er relatief veel huishoudens onder ten opzichte van de andere maatstaven.

Figuur 2 toont de ontwikkeling van armoede. Op basis van de 'lage inkomensgrens' is de armoede in Nederland vanaf het begin van de jaren tachtig per saldo fors gedaald. In 1981 moesten 621.000 huishoudens rondkomen met dit inkomen. Door de economische crisis in die tijd liep dit aantal op tot ruim 1,1 miljoen huishoudens in 1985 (22% van alle huishoudens). In 2008 zijn er 545.000 huishoudens (8%) met een inkomen lager dan de lage inkomensgrens. Er zijn ten opzichte van de beginjaren tachtig nu dus minder huishoudens die van een inkomen rond moeten komen dat onder de lage inkomensgrens ligt.

Figuur 2 Aandeel huishoudens met een inkomen onder armoedegrens 1981-2008



Bron: samengesteld op basis van SCP/CBS Armoedemonitor, diverse jaargangen.

Ook volgens de andere twee maatstaven is de armoede gedaald, maar natuurlijk veel minder dan bij de lage inkomensgrens, omdat het inkomensniveau van deze twee maatstaven veel lager is dan de lage inkomensgrens. Bij deze twee maatstaven is de inkomensverdeling van betekenis, zodat niet per definitie de armoede moest dalen, omdat deze ook volgens de lage inkomensgrens is gedaald. Ook is de indexering van de verschillende armoede-inkomensniveaus van invloed op de verschillen in de ontwikkeling van armoede.

Risicogroepen. Vooral eenoudergezinnen, alleenstaanden en uitkeringsgerechtigden zijn risicogroepen. Maar hun positie is wel verbeterd; vooral in de jaren negentig toen de arbeidsdeelname van vrouwen fors steeg en de

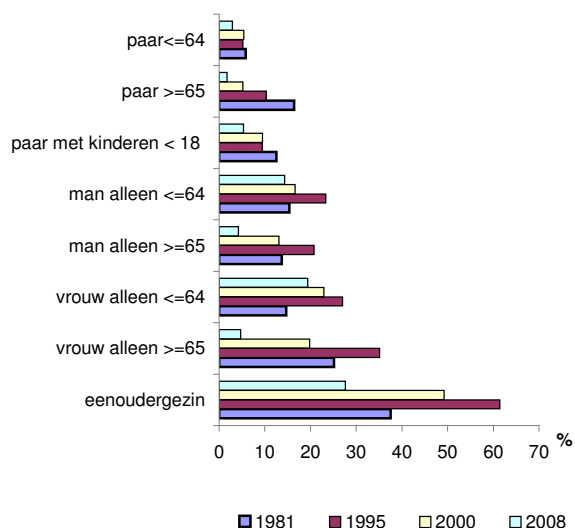
werkloosheid daalde. Ten opzichte van 1980 is alleen voor alleenstaande vrouwen tot 65 jaar de situatie ongunstiger geworden. Hun aandeel in arme huishoudens is gestegen van bijna 15% in 1981 tot bijna 20 % in 2008.

Twee belangrijke redenen voor deze ongunstige ontwikkeling zijn een laag opleidingsniveau en de forse toename van het aantal echtscheidingen. Volgens Souren (2009) was in 2008 eenderde van alle vrouwen van 15 tot 65 jaar laagopgeleid. De arbeidsdeelname onder laagopgeleide vrouwen is laag; in de jaren 2006-2008 nam 57% van alle laagopgeleide vrouwen deel aan het arbeidsproces, tegenover 82% bij hoogopgeleide vrouwen. Omdat dus veel vrouwen in de bijstand niet of weinig gewerkt hebben en zodoende geen vermogen hebben opgebouwd, komen zij in financiële problemen als de uitkeringsafhankelijkheid langdurig is.

Figuur 3 laat een opmerkelijke verbetering zien voor de groep 65-plussers. Er zijn thans nog weinig personen van 65 jaar en ouder die rond moeten komen van een inkomen dat onder de lage inkomensgrens ligt. Dit is toe te schrijven aan o.a. fiscale maatregelen (fiscale ouderenkorting en de AOW tegemoetkoming) en betere aanvullende pensioenen van de nieuwe cohorten

Een andere risicogroep zijn uitkeringontvangers (niet in Figuur 3 opgenomen). In 1981 moest 43% van alle personen met bijstand of WW rondkomen van een 'laag inkomen'. In 1999 is dit aandeel 68%. Thans leeft bijna driekwart van alle huishoudens die voornamelijk bijstand hebben onder de lage inkomensgrens.² Bij WW-ers en huishoudens met een AO-uitkering is dit een kwart. In absolute zin zijn de cijfers minder dramatisch, vooral omdat het totaal aantal personen met bijstand fors is gedaald.

² Dat komt vooral door de afname van het aantal bijstandsontvangers. Het aandeel personen dat al langdurig in de bijstand zit is hierdoor toegenomen. Juist van deze groep heeft een aanzienlijk deel een 'laag inkomen'.

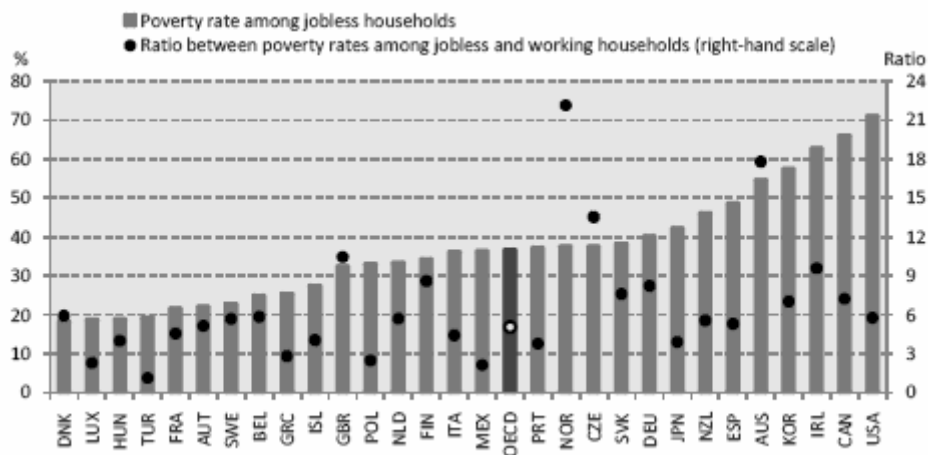
Figuur 3 Huishoudens met een laag inkomen naar samenstelling (in % van het to-

Working poor. Working poor zijn mensen die ondanks een baan een inkomen hebben dat onder de armoedegrens ligt. De omvang van deze groep is beperkt (5%). Working poor bestaan enerzijds uit werkenden (150.000 huishoudens) en anderzijds uit kleine zelfstandigen (83.000 huishoudens). In relatieve termen (gemeten als aandeel van de betreffende groepen) zijn het vooral kleine zelfstandigen met een laag inkomen. Werk biedt geen volledige garantie dat het inkomen boven de armoedegrens ligt, vooral als dit geen voltijdarbeid is. Ook schulden en/of hoge hypotheeklasten kunnen leiden tot armoede onder werkenden. Maar werk op of rond het wettelijk minimumloon vermindert armoede fors; afhankelijk van de samenstelling van het huishouden leidt laagbetaalde arbeid tot een inkomenswinst van 11% tot 15% van het mediaan gestandaardiseerd inkomen in vergelijking met mensen met een minimum uitkering.

Het wettelijk minimumloon is van toepassing op 4% van alle werknemers. Dit betekent dat 96% van alle werknemers op voltijdbasis meer dan het wettelijk minimumloon verdient. Echter, niet iedereen heeft een voltijd baan, zodat er personen zijn die minder verdienen dan het wettelijk minimumloon; dit betreft vooral alleenstaande moeders met kinderen. Zij hebben vaak een kleine deeltijd baan en krijgen hun loon aangevuld tot iets meer dan het bijstandsniveau. Het is in dit opzicht niet terecht te spreken over working poor, want dit suggereert dat het wettelijk minimumloon of de minimum sociale zekerheidsuitkeringen te laag zijn. Het gaat om wer-

kenden die door het in deeltijd werken niet economisch zelfstandig zijn. Een voltijdbaan is de beste garantie tegen armoede. Dit blijkt o.a. uit het feit dat werkloze huishoudens ruim twee keer zo vaak een inkomen onder de armoedegrens hebben dan werkende huishoudens. Dit geldt zowel voor Nederland als het buitenland (Figuur 4). Overigens betekent een voltijdbaan tegen het wettelijk minimumloon niet automatisch dat er geen armoede is. Dit is afhankelijk van de samenstelling van het huishouden.

Figuur 4 Armoede onder werkloze huishoudens



Bron: OESO (2009).

Andere oorzaken van armoede onder werkenden zijn negatieve inkomsten uit vermogen en/of hoge hypotheeklasten. Ook komt armoede bij illegale arbeid en betaling onder het wettelijk minimumloon voor. Daarnaast zijn er zelfstandigen zonder personeel die een inkomen verdienen dat onder de lage inkomensgrens ligt. Voor deze groep geldt echter dat zij doorgaans slechts één jaar een inkomen onder de armoedegrens verdienen.

Armoedemobiliteit. Er is een groot verschil of men één jaar van een laag inkomen moet rondkomen of meerdere jaren. In het laatste geval wordt de situatie alleen maar ongunstiger. Mensen die langdurig in armoede leven zien steeds minder perspectief en durven minder te hopen op en te streven naar een betere toekomst. Gelukkig is de 'armoedemobiliteit' groot. Gemeten over de jaren 2001-2008 heeft gemiddeld 42% van alle personen met een laag inkomen het jaar daarna een hoger inkomen. Het aantal huishoudens dat 4 jaar of langer op een inkomen onder de armoedegrens is aange-

wezen, varieert, afhankelijk van de inkomensgrens, tussen de 25.000 (basisbehoefte variant) en 198.000 huishoudens (lage inkomensgrens) (CBS en SCP, diverse jaargangen). Ten opzichte van 2000 is het aandeel personen met langdurig een laag inkomen fors gedaald. Gemeten op basis van de lage inkomensgrens van 5,4% in 2000 naar 2,8% in 2008.

Het zijn vooral mensen met bijstand (bijna 45%) die 4 jaar of langer zijn aangewezen op een laag inkomen. Deze personen mogen echter niet beschouwd worden als onbemiddelbaar, zo leren de ervaringen uit het verleden. Enkele jaren geleden ging men er nog van uit dat 80% van de mensen die langdurig bijstand hadden onbemiddelbaar was. Dit zogenaamde granieten bestand is fors kleiner geworden in de afgelopen jaren (De Gier e.a. 2005).

4 Oorzaken van armoede

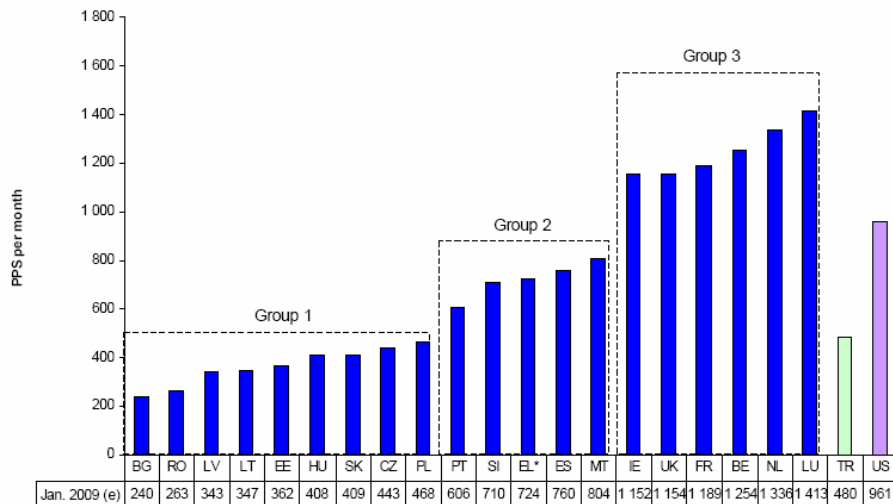
In de vorige paragrafen is geconstateerd dat de omvang van armoede in Nederland klein is in vergelijking met het buitenland en dat de armoede is gedaald, vooral na 1990.

De vraag die voorligt is waarom armoede zich relatief gunstig heeft ontwikkeld. Hiervoor zijn drie groepen verklaringsgronden te onderscheiden die in combinatie met elkaar de armoede hebben verminderd en ertoe hebben geleid dat de schaal waarop in Nederland armoede voorkomt veel kleiner is dan in de meeste andere Europese landen.

1. Instituties (wettelijk minimumloon, sociale zekerheid, cao's)
2. Arbeidsparticipatie (waaronder toenemend tweeverdienerschap) /uitkeringsafhankelijkheid
3. Arbeidsmarkt- en inkomensbeleid

Ad 1 Instituties. Het relatief hoge wettelijk minimumloon voor volwassenen (Figuur 5) biedt werkenden een minimum inkomensgarantie. Het wettelijk minimumloon voor volwassenen is veel hoger dan de lage inkomensgrens en is ook in Europees verband relatief hoog.

Figuur 5 Wettelijk minimumloon voor volwassenen tegen koopkrachtpariteiten, 1 januari 2009

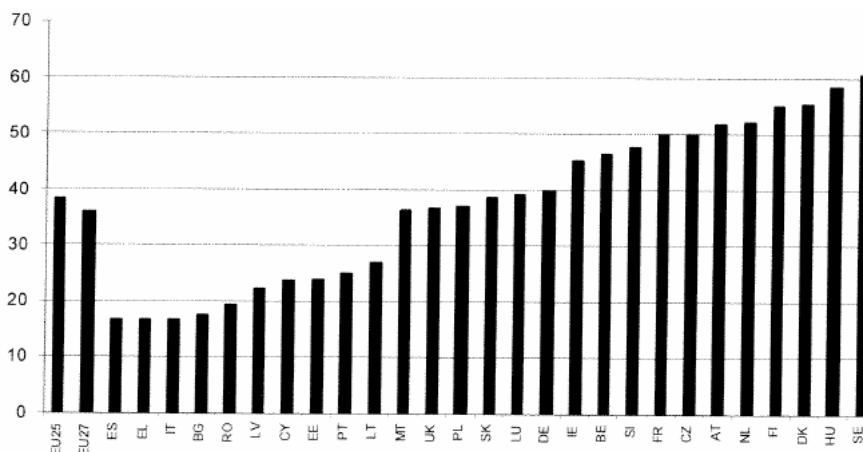


(e): PPP 2008 applied, *EL: July 2008.

Group 1 is for minimum wages below 500 PPS, group 2 for 500 to 850 PPS and group 3 for more than 1 000 PPS. Compared to 2008 the composition of the groups has not changed.

Source: Eurostat ([earn_minw_cur](#))

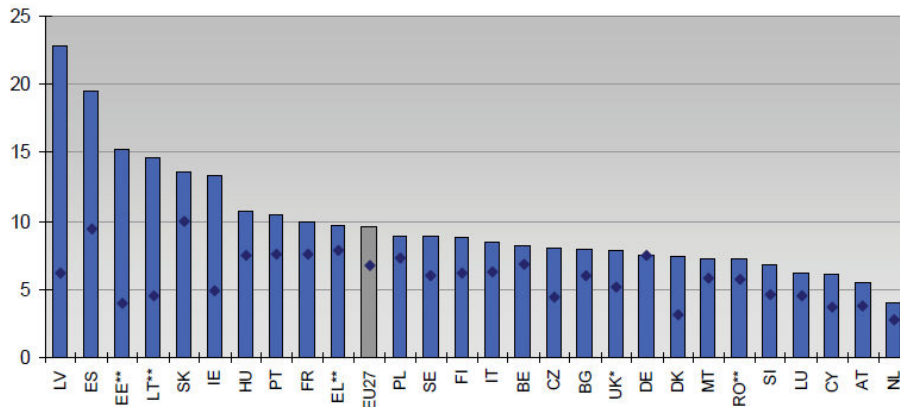
Voorts zijn de hoge sociale uitkeringen (gemeten met de netto ‘replacement rate’ na 5 jaar werkloosheid) en het sociale zekerheidsstelsel verklaringen voor de relatief geringe armoede. De uitgaven aan sociale zekerheid in Nederland dragen in vergelijking met het buitenland bovengemiddeld bij aan vermindering van het armoederisico (Figuur 6). Dit betekent dus dat de uitgaven voor sociale zekerheid heel gericht worden ingezet — gericht dan in de meeste andere Europese landen. Door de sociale zekerheidsoverdrachten wordt het risico op armoede in Nederland gehalveerd. De Scandinavische landen bereiken het grootste effect, maar de verschillen met Nederland zijn klein.

Figuur 6 Invloed van sociale overdrachten op het armoederisico van de totale bevolking (procentuele vermindering), 2007

Bron: Europese Commissie (2008).

In Nederland wordt de loonontwikkeling voor circa acht op de tien werknemers bepaald door collectieve onderhandelingen. Door dit systeem zijn de verschillen in generieke loonsverhogingen beperkt en daarmee ook de inkomensverschillen. Dit laatste geldt zeker ten opzichte van het buitenland (Straathof, Groot en Möhlman 2010). Dat de inkomensverschillen beperkt zijn is te zien aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de inkomensverdeling; namelijk weinig lage inkomens. Weliswaar zijn er in één jaar verschillen in loonontwikkeling tussen sectoren, maar over een langere periode bezien loopt de sectorale loonontwikkeling vrij gelijkmatig. Volgens de Hay Group (2009) zijn daarnaast sociale cohesie, het politieke klimaat, en in het verlengde hiervan het ‘poldermodel’ en het feit dat in Nederland talent minder schaars is, belangrijke verklaringsgronden. Minder schaars talent voorkomt excessieve lonen aan de bovenkant van de inkomensverdeling. Daar waar afspraken worden gemaakt tussen overheid, werkgevers, vakbonden en werknemers over arbeidsvoorwaarden en beloningen, zoals in Nederland en de Scandinavische landen, komen volgens Hay Group extremen minder vaak voor.

Ad 2 Arbeidsparticipatie/uitkeringsafhankelijkheid. Nederland heeft de laagste werkloosheid van de EU-27 landen (Figuur 7). Minder werklozen betekent doorgaans een lagere uitkeringsafhankelijkheid.

Figuur 7 Werkloosheid in de EU, december 2009 vergeleken met maart 2008 (♦)

Bron: Europese Commissie (2010).

Naast de werkloosheid is ook de arbeidsparticipatiegraad bepalend voor de mate van armoede. De bruto arbeidsparticipatiegraad is toegenomen van 55% in 1981 naar circa 76% in 2008. Hiermee behoort Nederland tot de top 5 van de Europese landen. Vooral de arbeidsdeelname van vrouwen en ouderen is fors gestegen; vooral als gevolg van een toename van het gemiddelde opleidingsniveau, cohorteffecten en beleid (Bosch, Deelen en Euwals 2010). Door de toegenomen arbeidsparticipatie is de uitkeringsafhankelijkheid gedaald. Weliswaar is thans het aantal personen met een uitkering hoger dan in 1981, maar fors verbeterd ten opzichte van 1990. Dat geldt vooral voor personen met een bijstands- of WW-uitkering.

Hoe belangrijk arbeidsparticipatie voor het tegengaan van armoede is, blijkt bij vergelijking van armoede naar etnische afkomst. Doordat de werkloosheid onder niet-westerse allochtonen veel hoger is dan onder autochtonen en hun participatiegraad veel lager, zijn niet-westerse allochtonen oververtegenwoordigd in armoede. In 2008 had een kwart van de huishoudens met een niet-westerse hoofdkostwinner een laag inkomen. Dat is ruim drie maal zo veel als gemiddeld (CBS 2009).

Ad 3 Arbeidsmarkt- en inkomensbeleid. Zowel ten aanzien van de arbeidsparticipatie als inkomens (en armoede) speelt het beleid een rol. In het voorgaande is een omslag in het denken, en dientengevolge in het beleid, geconstateerd, namelijk van vraag- naar aanbodstimulering respectievelijk van inkomensbescherming naar activering (cf. Sectie 2).

Het beleidsterrein dat met arbeidsparticipatie wordt aangeduid is ruim en bevat veel maatregelen die bovendien zeer divers van karakter zijn. Om een indruk te geven: het gaat om algemene (fiscale) maatregelen waarmee wordt beoogd het aanvaarden van werk aantrekkelijker te maken (arbeidskorting) en om maatregelen specifiek gericht op bepaalde groepen, fiscaal (ouderenkorting en inkomensafhankelijke combinatiekorting) en anderszins (bijvoorbeeld regels ten aanzien van het aannemen en ontslaan van personeel). Toegespitst op re-integratie gaat het om instrumenten als loonkostensubsidies en work first.

Kijkend naar alle ‘arbeidsmarktmaatregelen’ zijn er verschillende doelstellingen te onderscheiden in het beleid die nu spelen en ook in de afgelopen jaren van betekenis waren, namelijk 1) werken moet financieel lonen; 2) mensen moeten breed inzetbaar zijn en 3) iedereen is nodig.

Naast het wettelijk minimumloon, sociale zekerheidsoverdrachten en het stelsel van toeslagen wordt armoede op directe wijze bestreden via gericht armoedebeleid en schuldhulpverlening en op indirecte wijze via het bevorderen van de arbeidsparticipatie en het terugdringen van de uitkeringsafhankelijkheid. De schuldhulpverlening is gedecentraliseerd naar gemeenten, omdat op gemeentelijk niveau het meeste inzicht bestaat in welke huishoudens in financiële problemen verkeren. In welke mate het gemeentelijk armoedebeleid effectief is, is (nog) niet vast te stellen. Wel is het zo dat in de afgelopen jaren het aantal huishoudens met een inkomen onder de armoedegrens is gedaald.

Op armoede is ook het koopkrachtbeleid van invloed. Een evenwichtige inkomensverdeling en – voor zover mogelijk - een gelijkwaardige welvaartsstijging zijn doelstelling van beleid. In de afgelopen 10 jaar bijvoorbeeld, is de koopkrachtontwikkeling van een gezin op bijstandsniveau meer gestegen dan de koopkracht van een gezin met een modaal of twee maal modaal inkomen, zo toont onderstaande tabel.

Tabel 2 Inkomensontwikkeling, prijsontwikkeling en koopkrachtontwikkeling, 1999-2009, 4 typen huishoudens

	Inkomen	Prijs	Koopkracht
		%	
Paar met 2 kinderen, bijstandsniveau	39,9	24,0	12,9
Alleenverdiener met 2 kinderen, 120% WML	45,5	24,0	17,4
Alleenverdiener met 2 kinderen, modaal	36,4	24,0	10,0
Alleenverdiener met 2 kinderen, 2 x modaal	37,0	24,0	10,6

Bron: CPB (2009), eigen bewerking.

5 Slotbeschouwing

Als we de cijfers laten spreken, dan mag worden geconcludeerd dat het aantal huishoudens met een inkomen onder de armoedegrens lager is dan in het begin van de jaren tachtig. Vooral in de jaren negentig, maar ook in de jaren vanaf 2000 is de ontwikkeling op armoedegebied gunstig te noemen. Veel uitkeringsgerechtigden hebben toen een baan gevonden, en daarmee meestal een inkomen boven de lage-inkomensgrens. Door de instroom in het arbeidsproces is de participatiegraad ten opzichte van 1981 fors gestegen. Dit heeft ertoe geleid dat thans veel minder mensen van een inkomen moeten rondkomen dat onder de lage inkomensgrens ligt.³

De 'armoedesituatie' is ten opzichte van 1981 dus verbeterd. Niettemin zijn er groepen die het financieel moeilijk hebben. Het gaat vooral om alleenstaanden en eenoudergezinnen met minderjarige kinderen (vaak vrouwen).

Een forse verbetering is opgetreden voor de groep alleenstaanden van 65 jaar en ouder. Maar ook voor andere groepen ouderen is de situatie verbeterd. Volgens het CBS heeft in 2008 3,4% van de 65-plus-huishoudens een inkomen onder de lage inkomensgrens. Andere armoedegrenzen leveren een vergelijkbaar beeld op. De verbetering van het inkomen van ouderen komt voor een deel door de gemiddeld betere pensioenen van nieuwe generaties ouderen. Een andere verklaring is het beleid (o.a. introductie speciale fiscale ouderenkortingen, AOW-tegemoetkoming, aanvullende uitkering door de Sociale Verzekerings Bank).

Hoe welvarend een land ook is, armoede is nooit volledig uit te bannen. Er zullen altijd huishoudens zijn die door pech in het leven of verkeerde keuzes in financiële nood geraken. Maar het gaat er om dit zoveel mogelijk te beperken. In vergelijking met het buitenland slagen we hier goed in. Maar dit is geen reden voor genoegzaamheid. Armoede is financiële en sociale ellende en moet verder worden verminderd. De huidige crisissituatie vereist daarbij extra aandacht.

Auteurs

Geralt Nekkers (GNekkers@minszw.nl) en Els Vogels (EVogels@minszw.nl) zijn werkzaam bij de directie Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

³ Hierbij dient te worden opgemerkt dat de uitkering geen volledig beeld geeft. In de cijfers zitten niet de aanvullende maatregelen op gemeentelijk niveau, zoals bijzondere bijstand en kwijtschelding lokale lasten.

Literatuur

- Bosch, N., A. Deelen en R. Euwals, 2010, Is Part-time Employment Here to Stay?, Working Hours of Dutch Women over Successive Generations, *Labour*, vol. 24(1): 35-54.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2009, *Lage Inkomens, Kans op Armoede en Uitsluiting*, Voorburg.
- Centraal Bureau voor de Statistiek en Sociaal en Cultureel Planbureau, 2008, *Armoedebericht 2008*, Voorburg.
- Centraal Bureau voor de Statistiek en Sociaal en Cultureel Planbureau (diverse jaargangen), *Armoedemonitor*, Den Haag.
- Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 2009*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Dam, M. van, 2009, *Niemandland, Biografie van een Ideaal*, De Bezige Bij, Amsterdam.
- Erp F. van, R. Euwals, E. Jongen en D. van Vuuren, 2009, Naar een toekomst met een hogere arbeidsparticipatie?, *TPedigitaal*, vol.3(2):6-20.
- Europese Commissie, 2008, Social protection and Inclusion 2008: EU indicators. Commission Staff Working Document, Brussel.
- Eurostat, 2009, Minimum Wages in January 2009, Data in Focus 29/2009, Luxemburg.
- Eurostat, 2009a, Statistics in Focus 46/2009, Luxemburg.
- Eurostat, 2010, *Combating Poverty and Social Exclusion. A Statistical Portrait of the European Union 2010*, Luxemburg.
- Gier, E. de, 2006, Sociale Ongelijkheid en Kenniseconomie, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol 22(3): 283-289.
- Gier E. de, S. Grevel, F. Miedema en G. Vrieze, *Onder Druk Wordt alles Vloeibaar. Onderzoek naar Activering van de Granieten Kern in de Bijstand op de Stedelijke Arbeidsmarkt*, NICIS Instituut, Den Haag.
- Gesthuizen, M., 2006, Determinanten van Armoede: Macro-Economische Omstandigheden, Huishoudenskenmerken, Gemeente en de Buurt, *Mens & Maatschappij 2006*, vol. 82(4).
- Hay Group, 2009, *Global Management Pay Report 2009. The Impact on Pay when Talent is Scarce*.
- Inkomensnota 1992, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22305, nrs. 1-2: 954-96.
- Nederlands Economisch Instituut (NEI), 1999, *Werkgelegenheidseffecten van de SPAK en de VLW*, Rotterdam.
- OESO, 2009, *Employment Outlook 2009*, Parijs.
- Scheele, D., R. van Gaalen en J. van Rooijen, 2008, *Werk en Inkomsten na Masaontslag. De Zekerheid is niet van de Baan*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, 2009, *Werkloos in Crisistijd. Baanverliezers, Inkomensveranderingen en Sociale Gevolgen; een Verkenning*, Den Haag.

- Souren, M. en J. de Vries, Arbeidsparticipatie van Vrouwen: een Vergelijking naar Opleidingsniveau, Leeftijd en Herkomst, CBS, *Sociaal economische trends*, 4^e kwartaal 2009.
- Straathof, B., S. Groot en J. Möhlmann, Hoge Bomen in de Polder. Globalisering en Topbeloningen in Nederland, CBP Document 199.
- Teulings, C.N., E.H.W.M. Vogels en L. G. M. van Dielen, 1998, *Minimumloon, Arbeidsmarkt & Inkomensverdeling*, SDU Uitgevers, Den Haag.
- Vries, G. J. M. de, 2004 , *Inkomen en overheid*, Wolters-Noordhoff, Groningen.