



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Het beste medicijn tegen armoede

de Beer, P.T.

Published in:
Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
de Beer, P. (2013). Het beste medicijn tegen armoede. Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken, 106(2), 24-27.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <http://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Niets is wat het lijkt. Wat heet armoede?

Paul de Beer¹

Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken zomer 2013, nr.2, 24-27.

Jaarlijkse armoedemetingen, -cijfers en -rapportages bieden ruimte aan uiteenlopende interpretaties wat betreft de kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkeling van de armoede in Nederland – niets is wat het lijkt. Paul de Beer over definities, visies en anti-armoedebeleid.

In dit artikel beantwoord ik drie vragen. (1) Is de armoede in de laatste decennia groter of juist kleiner geworden? (2) In welke opzichten is de armoede van karakter veranderd? (3) Hoe kan de nieuwe armoede het beste worden aangepakt?

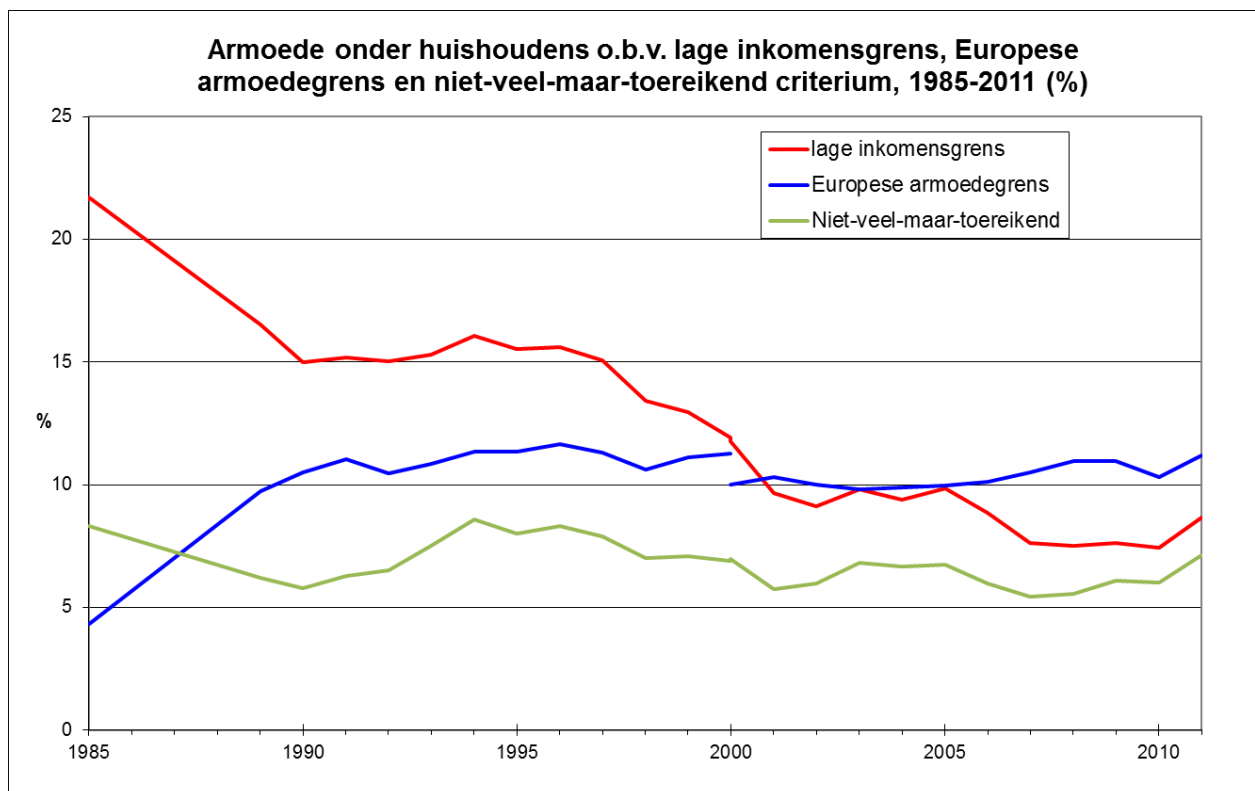
De vraag of de armoede in ons land de afgelopen decennia is toegenomen of afgenomen lijkt op het eerste gezicht eenvoudig te beantwoorden. Het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Sociaal en Cultureel Planbureau rapporteren daarover immers al sinds de jaren negentig in jaarlijkse publicaties. Het probleem is echter dat zij daarbij uiteenlopende definities hanteren. In het kader worden de verschillende definities kort toegelicht.

Vijf armoededefinities

In de jaren negentig, toen minister Melkert van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het politieke taboe op het gebruik van de term armoede ophief, introduceerden het CBS en het SCP twee armoedegrenzen: de lage inkomensgrens en de beleidsmatige armoedegrens. De eerste was gebaseerd op het koopkrachtniveau van een bijstandsuitkering in het jaar 1979 (toen de bijstand zijn hoogste reële niveau bereikte) en de laatste op het sociaal minimumniveau (oftewel de bijstand) in het lopende jaar. Recent heeft het SCP hier twee alternatieve armoededefinities aan toegevoegd, namelijk het basisbehoeftecriterium en het niet-veel-maar-toereikend criterium. Beide zijn gebaseerd op een budgetbenadering, waarbij men de kosten berekent van een noodzakelijk pakket aan goederen en diensten om maatschappelijk te kunnen participeren. Tot slot is er nog de Europese definitie van ‘at-risk-of-poverty’, waaraan de Nederlandse overheid zich in Brussel heeft gecommitteerd, maar waarover in Den Haag zelden of nooit iets valt te horen. Deze Europese armoedegrens is een zogenaamde relatieve armoedegrens, gedefinieerd als 60 procent van het mediane (middelste) huishoudensinkomen, die jaarlijks wordt aangepast aan de algehele inkomensontwikkeling.

¹ Henri Polak hoogleraar voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam, mededirecteur van het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) en directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging De Burcht.

De keuze van een geschikte armoedefinitie lijkt een technische kwestie, die men maar het beste aan experts kan overlaten. Echter, er is geen objectieve methode om te bepalen wat de ‘juiste’ armoedefinitie is, terwijl de keuze van de definitie wel grote gevolgen heeft voor de beoordeling van de effecten van het beleid op langere termijn. Figuur 1 laat zien hoe de armoede in Nederland zich sinds 1985 heeft ontwikkeld op basis van drie verschillende definities. Afhankelijk van de gekozen definitie blijkt het percentage arme huishoudens sinds het midden van de jaren tachtig meer dan gehalveerd te zijn (lage inkomensgrens), ruimschoots te zijn verdubbeld (Europese armoedegrens) of min of meer gelijk te zijn gebleven (niet-veel-maar-toereikendcriterium). De armoedefinitie die men gebruikt bepaalt dus in hoge mate of het armoedebeleid van de afgelopen decennia per saldo zeer effectief, een complete mislukking of niet relevant was. Deze grote verschillen hangen ten nauwste samen met de vraag of men armoede primair beschouwt als een gebrek aan middelen voor een minimaal bestaan of als een achterstand op wat in een samenleving als standaard geldt. En dat is geen wetenschappelijke maar een politieke vraag. De politiek zou zich daarom expliciet moeten uitspreken welke armoedefinitie zij wil hanteren om de effectiviteit van het beleid vast te stellen.



Nieuwe benadert oud

Een veelgehoorde stelling is, dat de armoede steeds meer individualiseert. Daarmee wordt bedoeld dat armoede niet meer het lot is van een bepaalde sociaal-economische klasse, maar iedereen kan overkomen. Niet alleen laagopgeleiden die langdurig van een uitkering afhankelijk zijn, lopen een groot risico op armoede. Dat geldt ook voor het groeiende leger van flexwerkers. En zelfs een

goedverdienende zelfstandige kan in de crisis zonder opdrachten komen te zitten en onder de armoedegrens zakken.

Als we naar de samenstelling van de groep armen kijken (op basis van de lage-inkomensgrens), is deze de afgelopen decennia inderdaad sterk veranderd. Vooral de groei van het aandeel werkende armen is opmerkelijk: in 1990 had slechts 22 procent van de armen betaald werk, in 2010 was dit verdubbeld tot 44 procent. In bijna de helft van de gevallen gaat het daarbij om zelfstandigen. Tegelijkertijd is het aandeel van de ouderen (65-plussers) in de armoedepopulatie gedecimeerd: van 33 procent naar minder dan 10 procent. Het aandeel van de overige categorieën is vrijwel ongewijzigd: ruim een derde van de armen is afhankelijk van een sociale voorziening (vooral bijstand) en bijna een kwart is werkloos of arbeidsongeschikt.

Uit de veranderde samenstelling van de armoedepopulatie kan men echter nog niet concluderen dat ook de risico's op armoede sterk zijn veranderd. Eigenlijk geldt dit slechts voor één groep: de ouderen. Was in 1990 nog een op de vijf personen van 65 jaar en ouder arm, momenteel is dat nog slechts een op de 35. Dit komt doordat de koopkracht van de AOW-uitkering in deze periode is gestegen tot boven het bijstandsniveau van 1979, waardoor ouderen die van alleen de AOW moeten rondkomen zich nu niet meer onder de lage-inkomensgrens bevinden.

Anders dan het groeiende aandeel werkende armen zou doen vermoeden, is het risico van werkenden op armoede de afgelopen twee decennia *niet* gestegen. Van de werkenden in loondienst (inclusief flexwerkers) is 3 à 4 procent arm en van de zelfstandigen ca. 13 procent, en deze percentages zijn sinds 1990 niet wezenlijk veranderd. Dat er nu meer werkende armen zijn dan twintig jaar geleden komt alleen doordat er nu meer mensen werken. Zo is in de periode 1990-2010 zowel het aantal huishoudens met zelfstandig ondernemerschap als voornaamste inkomensbron ruwweg verdubbeld als het aantal armen in deze groep.

Hierbij past wel de kanttekening dat ook hier de gehanteerde armoedefinitie van belang is. Gebruikt men de Europese armoedegrens, dan is de armoede onder werkenden, en vooral onder zelfstandigen, de afgelopen decennia wel iets gestegen, terwijl de armoede onder ouderen veel minder spectaculair is gedaald.

Kijkt men naar specifieke kenmerken die het risico op armoede beïnvloeden, dan zijn het toch voornamelijk de al lang bekende factoren die de doorslag geven. Het armoederisico is het grootst onder huishoudens die van een bijstandsuitkering afhankelijk zijn (78% bevindt zich onder de lage-inkomensgrens), huishoudens die huursubsidie ontvangen (30%), eenoudergezinnen met alleen kinderen onder 18 jaar (29%), niet-westerse allochtonen (25%) en huishoudens die afhankelijk zijn van een arbeidsongeschiktheidsuitkering (23%) of een werkloosheidsuitkering (21%). Het minste risico op armoede lopen ambtenaren (0,5%), gepensioneerde paren (2%), paren onder 65 jaar zonder thuiswonende kinderen (3%), werknemers in loondienst (4%) en bezitters van een eigen woning (4%). De rangorde van deze kenmerken verschilt weinig van die van twintig jaar geleden. Op grond hiervan

kunnen we dan ook concluderen dat het gezicht van de arme van vandaag maar weinig verschilt van dat van de arme van enkele decennia geleden.

Schuivende visies

Er is meer veranderd in de manier waarop beleidsmakers tegen armoede aankijken. Daarin zie ik drie, onderling samenhangende, veranderingen.

In de eerste plaats wordt armoede steeds minder alleen in termen van gebrek aan inkomen geïnterpreteerd, en steeds meer als een probleem van onvoldoende maatschappelijke participatie of sociale uitsluiting. Het gaat dan bijvoorbeeld om een beperkt sociaal netwerk, gebrekkige toegang tot publieke voorzieningen, weinig participatie in de politiek, het vrijwilligerswerk, de sport, cultuur en dergelijke, en een ongezonde leefstijl. Deze verbreding van het probleem van armoede naar sociale uitsluiting, roept twee (complementaire) vragen op:

- (i) Is sociale uitsluiting een gevolg van een gebrek aan inkomen?
- (ii) Kan meer sociale participatie een gebrek aan inkomen compenseren?

Over het antwoord op deze vragen zijn de deskundigen het nog niet eens, maar ik neig er naar om beide met een geclausuleerd 'ja, ten dele' te beantwoorden. Een laag inkomen maakt het moeilijker om aan bepaalde maatschappelijke activiteiten deel te nemen. Sport en cultuur kosten nu eenmaal geld, of je ze nu passief of actief beoefent. Als je je kinderen geen cadeautje kunt meegeven als ze naar een verjaardag gaan, dan blijven ze misschien liever thuis. Omgekeerd kun je een gebrek aan inkomen in ieder geval ten dele compenseren door armen gratis toegang te bieden tot semipublieke voorzieningen zoals onderwijs, sport, cultuur en gezondheidszorg.

Een tweede verandering in de visie op armoede is, dat de oorzaak steeds meer wordt gezocht in individuele tekortkomingen en steeds minder in maatschappelijke omstandigheden. Zwart wit gesteld: tot de jaren '80 werden mensen met een achterstand (niet alleen armen, maar ook werklozen, verslaafden en zelfs criminelen) veelal beschouwd als slachtoffers van een onrechtvaardig systeem, nu worden zij zelf in hoge mate verantwoordelijk gehouden voor hun lot. Ten dele was dit een onvermijdelijke correctie, omdat de eigen verantwoordelijkheid in het verleden al te zeer werd veronachtzaamd. De laatste jaren lijken we echter naar het andere uiterste door te slaan en nog alleen de eigen verantwoordelijkheid te zien. Maatschappelijke achterstand is bijna altijd een combinatie van maatschappelijke en individuele factoren. Het belang van maatschappelijke factoren blijkt uit de concentratie van armoede onder laagopgeleiden, allochtonen en eenoudergezinnen. Het belang van individuele oorzaken blijkt uit het feit dat er ook binnen sociaaleconomische en sociaal-demografische categorieën grote verschillen bestaan. Een effectieve bestrijding van armoede zal zowel bij die maatschappelijke factoren als bij individuele factoren moeten aangrijpen.

Een derde verandering betreft de vraag of armoede primair een sociaaleconomisch dan wel een cultureel probleem is. Parallel aan de verschuiving van de aandacht van maatschappelijke naar individuele factoren, is ook de aandacht voor de culturele achtergrond van armoede toegenomen. Dat

begon in de jaren tachtig met het onderzoek waarin Kees Schuyt, Godfried Engbersen en anderen uitkeringsontvangers trachten te categoriseren in verschillende typen. Recenter vormen de publicaties van de Engelse psycholoog Theodore Dalrymple hier een voorbeeld van.

Neem ter illustratie het grote verschil in gezondheid en levensverwachting tussen armen en rijken. Wordt dit verschil veroorzaakt door een gebrek aan inkomen of door een ongezonde leefstijl? Gebrek aan inkomen kan samengaan met slechte woon- en werkomstandigheden die de gezondheid schaden. Maar het is aannemelijk dat een ongezonde leefstijl, die overigens meer met opleidingsniveau dan met inkomen te maken heeft, belangrijker is. Een aanwijzing hiervoor vormt (Duits) onderzoek waaruit blijkt dat kinderen uit de laagste sociaaleconomische klasse niet alleen vaker te dik zijn en een slecht gebit hebben dan kinderen uit de hoogste klasse, maar ook vaker een tv op hun eigen kamer hebben. Het gebrekkige vermogen om behoeftebevrediging uit te stellen lijkt hier een grotere rol te spelen dan een gebrek aan inkomen.

Anti-armoedebeleid: uitgangspunten

De ruimte schiet hier tekort om uitgebreid stil te staan bij de verschillende opties voor een anti-armoedebeleid. In lijn met het voorgaande volsta ik hier met vier constatering.

1. Aangezien het armoederisico nog altijd verreweg het grootst is onder uitkeringsgerechtigden onder 65 jaar, is de meest effectieve (maar wel kostbare) aanpak een verhoging van de minimumuitkeringen tot aan de armoedegrens. Uiteraard is de (politieke) keuze van de armoedegrens dan van groot belang. Maar is die grens eenmaal vastgesteld, dan dient de sociale zekerheid de garantie te bieden dat mensen niet buiten hun schuld onder deze grens terecht kunnen komen.
2. Vanwege het groeiende aantal werkende armen dient ook inkomensbescherming te worden geboden aan zelfstandigen en werknemers met een kleine baan. Een inkomenssubsidie die gekoppeld is aan het zelf verdiende inkomen, naar het voorbeeld van de Amerikaanse Earned Income Tax Credit (EITC), kan werkenden met een laag inkomen boven de armoedegrens uittillen, zonder werken te ontmoedigen.
3. Omdat sociale uitsluiting meer is dan een gebrek aan inkomen, dienen in ieder geval de kinderen uit arme gezinnen gratis toegang te hebben tot semipublieke voorzieningen als onderwijs, gezondheidszorg, sport en cultuur.
4. Omdat de oorzaak van achterstand mede is gelegen in een tekortschietende opvoeding, moet gestimuleerd worden dat alle kinderen vanaf één jaar naar de crèche gaan. Daarnaast dient er minder schroom te zijn om te interveniëren als er aanwijzingen zijn dat door de opvoeding achterstanden van ouders op kinderen worden overgedragen.