



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Heeft armoede nieuwe gedaantes? Amsterdamse armoedecijfers afgezet tegen landelijke trends

de Beer, P.T.

Published in:

Armoede in Amsterdam: een stadsbrede aanpak van hardnekkige armoede

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

de Beer, P. (2014). Heeft armoede nieuwe gedaantes? Amsterdamse armoedecijfers afgezet tegen landelijke trends. In L. Michon, & J. Slot (Eds.), *Armoede in Amsterdam: een stadsbrede aanpak van hardnekkige armoede* (pp. 19-26). Amsterdam: Bureau Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam.

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.

Heeft armoede nieuwe gedaantes?

Amsterdamse armoedecijfers afgezet tegen landelijke trends

Paul de Beer

Hoogleraar
Arbeidsverhoudingen,
Universiteit van
Amsterdam

In dit hoofdstuk staan drie vragen centraal: Is de armoede in Amsterdam de afgelopen tien jaar kleiner geworden? In welke opzichten is de armoede van karakter veranderd? En hoe kan de armoede het beste worden aangepakt? Duidelijk zal worden dat het gezicht van de arme minder is veranderd dan vaak wordt gedacht. Toch dienen zich wel degelijk nieuwe groepen aan die door de gemeente onvoldoende worden bereikt, zoals de werkende armen.

Volgens de *Amsterdamse armoedemonitor 2012* vertoont de armoede in Amsterdam de laatste acht jaar een licht dalende trend. In 2004 behoorde 18,5% van de Amsterdamse huishoudens tot de minima, in 2012 was dit nog 16,7%. Die daling deed zich geheel voor tussen 2004 en 2008. Daarna is het percentage minima vrijwel gelijk gebleven. Gezien het feit dat Nederland zich sinds 2009 in een diepe economische crisis bevindt, mag dit niettemin een gunstige uitkomst heten. Gaat het inderdaad relatief goed met de ontwikkeling van de armoede in Amsterdam?

Om die vraag te kunnen beantwoorden moeten we de Amsterdamse cijfers in het juiste perspectief plaatsen. De Amsterdamse gegevens hebben betrekking op het aantal huishoudens met een inkomen tot 10% boven het sociaal minimumniveau. Dit is een zogenaamde beleidsmatige armoedegrens. Of een huishouden arm is, hangt af van de hoogte van het sociaal minimum (de bijstand). Het gebruik van een dergelijke armoedegrens heeft serieuze beperkingen als men de ontwikkeling van de armoede door de tijd heen wil volgen. Wanneer bijvoorbeeld de bijstandsuitkering wordt verhoogd, stijgt ook de armoedegrens. Aan te nemen valt dat daardoor juist méér huishoudens onder die grens belanden,

bijvoorbeeld zzp'ers met een laag inkomen. Een verhoging van de minimumuitkeringen leidt dan dus tot meer armoede en een verlaging van de uitkeringen tot minder armoede!

Naast deze beleidsmatige armoedegrens hanteert het Centraal Bureau voor de Statistiek nog enkele andere armoedegrenzen. Ook die hebben zo hun beperkingen, maar ze zijn over het algemeen geschikter om veranderingen in de armoede door de tijd heen te volgen. Ik begin met een uitleg van deze verschillende definities en zal daarna ingaan op de consequenties die ze hebben.

Vijf armoededefinities

In de jaren negentig, toen minister Melkert van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het politieke taboe op het gebruik van de term armoede ophef, introduceerden het CBS en het Sociaal en Cultureel Planbureau twee armoedegrenzen: *de lage-inkomensgrens* en de *beleidsmatige armoedegrens*. De eerste is gebaseerd op het koopkrachtniveau van een bijstandsuitkering in het jaar 1979, toen de bijstand zijn hoogste reële niveau bereikte. De laatste is gekoppeld aan het sociaal minimumniveau, oftewel de bijstand, in het lopende jaar. Net als andere Nederlandse gemeenten hanteert de gemeente Amsterdam deze beleidsmatige armoedegrens, die momenteel is bepaald op 110% van het sociaal minimum.

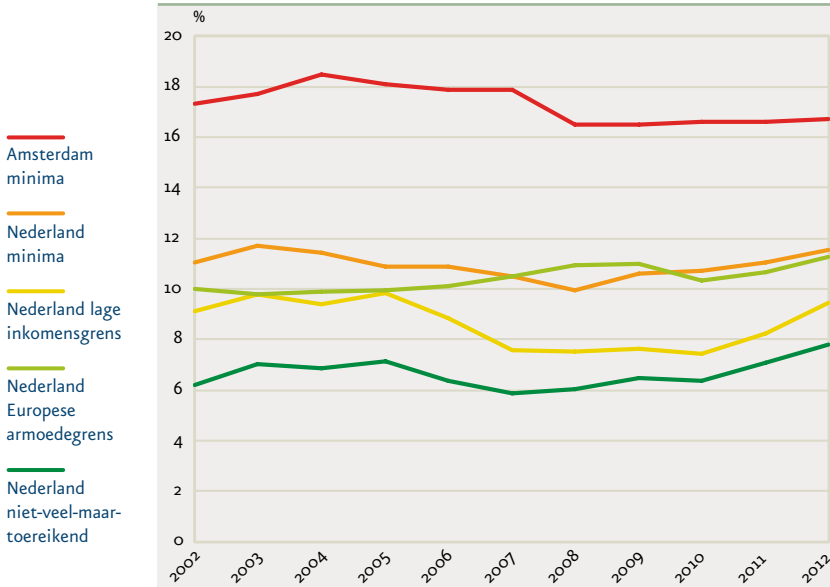
Recent heeft het SCP hier twee alternatieve armoededefinities aan toegevoegd, namelijk het *basisbehoeftecriterium* en het *niet-veel-maar-toereikend-criterium*. Beide zijn gebaseerd op een budgetbenadering, waarbij men de kosten berekent van een noodzakelijk pakket aan goederen en diensten om maatschappelijk 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 iets valt te horen. Deze Europese armoedegrens is een zogenaamde relatieve armoedegrens, gedefinieerd als 60% van het mediane (middelste) huishoudensinkomen. Jaarlijks wordt het niveau hiervan aangepast aan de algehele inkomensontwikkeling.

Daalt de armoede in Amsterdam?

Met deze definities op zak kijken we nu naar het peil van de armoede in Amsterdam, afgezet tegen cijfers voor heel Nederland. In *figuur 1* vergelijken we het percentage arme huishoudens in de hoofdstad met de landelijke cijfers van het CBS volgens enkele verschillende armoededefinities.

Percentage arme huishoudens in Amsterdam en Nederland volgens verschillende definities, 2002-2012



Bron: O+S (voor Amsterdam); CBS (Statline) en SCP/CBS, 2013 (voor Nederland).

Allereerst valt op dat het percentage minimahuishoudens in Amsterdam (volgens de beleidsmatige armoedegrens) ongeveer anderhalf maal zo hoog is als het landelijke cijfer volgens diezelfde definitie. Wel ontwikkelt het Amsterdamse cijfer zich sinds de crisis gunstiger: terwijl het percentage arme huishoudens in Amsterdam na 2008 vrijwel gelijk is gebleven, is het landelijke cijfer gestegen: van 9,9% in 2008 naar 11,5% in 2012.

Figuur 1 brengt ook de gevolgen in beeld van het hanteren van andere armoededefinities. De grafiek laat zien dat het armoedepercentage op basis van de lage-inkomensgrens, die een constant koopkrachtniveau weerspiegelt, lager is maar zich wel ongeveer gelijk ontwikkelt met het percentage minimahuishoudens. De niet-veel-maar-toereikend-grens die het Sociaal en Cultureel Planbureau tegenwoordig gebruikt, geeft echter een wat minder gunstige ontwikkeling – zij het op een lager niveau. Volgens deze definitie was de armoede in Nederland in 2012 bijna twee procentpunten hoger dan in 2002. Dit geldt ook indien men de Europese armoedegrens hanteert, die gekoppeld is aan de ontwikkeling van het mediane huishoudensinkomen. Deze vertoont over de periode 2002-2012 een licht stijgende trend.

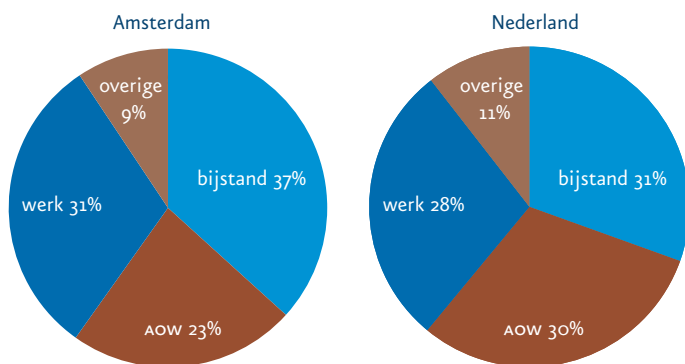
De cijfers in figuur 1 maken duidelijk dat het voor een beoordeling van de ontwikkeling van de armoede over een wat langere periode veel kan uitmaken welke armoededefinitie men hanteert. De keuze van de beste armoededefinitie lijkt een technische kwestie, die men maar het beste aan experts kan overlaten. Feitelijk gaat het echter om een politieke afweging. Ze hangt 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 of als datgene wat de overheid als minimum definieert. En dat is geen wetenschappelijke, maar een politieke vraag. De politiek zou zich daarom expliciet erover moeten uitspreken welke armoededefinitie zij wil hanteren om de effectiviteit van het beleid vast te stellen.

Het nieuwe gezicht van de arme lijkt veel op het oude

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

Richten we ons echter op 110% van het sociaal minimum als armoededefinitie (de huidige beleidsmatige armoedegrens), dan is de samenstelling van de groep minimahuishoudens veel minder veranderd. Het aandeel werkenden is wel sterk toegenomen, van 16 naar 30%, maar het aandeel 65-plussers is in de afgelopen twintig jaar vrijwel gelijk gebleven (circa 30%). Opnieuw blijkt dus het belang van de gebruikte armoededefinitie voor een beoordeling van de ontwikkeling van de armoede.



Bron: cbs (Statline).

Voor Amsterdam zijn geen cijfers beschikbaar om de samenstelling van de arme huishoudens over een langere periode te volgen. Wel kunnen we de samenstelling in 2011 vergelijken met de landelijke cijfers voor dat jaar. *Figuur 2* laat zien dat de minima-huishoudens in Amsterdam voor meer dan een derde uit bijstandsontvangers bestaan, terwijl dit landelijk iets minder dan een derde is. Ook het aandeel werkende armen is in Amsterdam wat groter dan landelijk het geval is. Het gaat hierbij voor bijna de helft om zelfstandigen. Het aandeel AOW'ers is in Amsterdam juist beduidend kleiner dan in de landelijke cijfers.

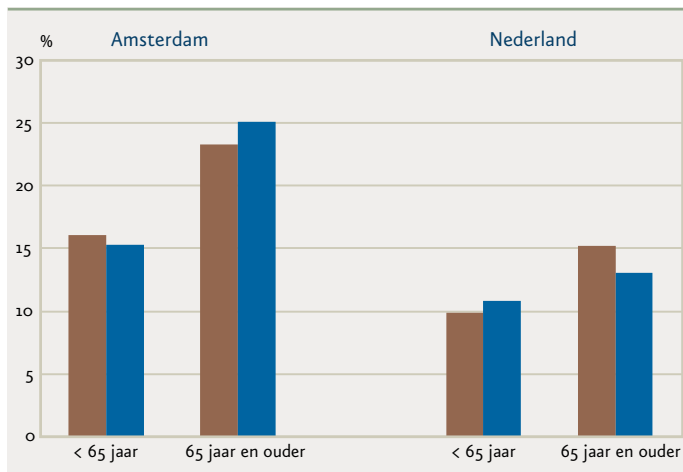
Voor *figuur 2* is ook voor de Amsterdamse cijfers gebruik gemaakt van cijfers van het CBS, omdat de werkende armen in de *Amsterdamse armoedemonitor 2012* sterk ondervertegenwoordigd zijn (zie hierover het rapport Nottelman & Slot, 2010).

Uit het feit dat de samenstelling van de armoedepopulatie verandert, volgt nog niet dat ook de risico's op armoede zijn veranderd. Het aandeel van een groep in de armoedepopulatie kan immers ook groeien doordat de groep zelf groeit. Ouderen en werkenden zijn daarvan voorbeelden. Dat het aandeel van ouderen in de minimahuishoudens in Nederland stabiel is terwijl het aantal ouderen groeit, duidt erop dat het risico op armoede onder ouderen is afgenomen. In 2002 behoorde 15% van de huishoudens met een kostwinner ouder dan 65 jaar tot de minima, in 2011 was dat gedaald naar 13% (zie *figuur 3*).

Opmerkelijk genoeg blijkt uit deze grafiek dat in Amsterdam het armoederisico onder ouderen in deze periode juist is gestegen, van 23 naar 25%. Mogelijk heeft dit te maken met het grote aandeel gepensioneerden die geen volledige AOW-uitkering ontvangen,

Figuur 3

Armoede in Amsterdam en Nederland naar leeftijd, 2002 en 2011 (in procenten)



Bron: O+S (voor Amsterdam); cbs (Statline) (voor Nederland).

doordat zij niet vanaf hun vijftiende jaar onafgebroken in Nederland hebben gewoond. In Amsterdam geldt dit voor één op de vier AOW-ontvangers, landelijk is dit slechts één op de tien.

Van de werkenden in loondienst (inclusief flexwerkers) behoort ongeveer 3% tot de minima en van de zelfstandigen circa 14%. Voor de eerste groep is dit percentage de afgelopen tien jaar niet wezenlijk veranderd. Onder zelfstandigen is het risico op een minimuminkomen wel enigszins toegenomen, maar niet spectaculair. Dat er nu meer werkende armen zijn dan twintig jaar geleden, komt dan ook vooral doordat er nu meer mensen werken.

Kijkt men naar specifieke kenmerken die het risico op armoede beïnvloeden, dan zijn het voornamelijk de al lang bekende factoren die de doorslag geven. De kans dat men van een inkomen tot 110% van het sociaal minimum moet leven is – voor heel Nederland – het grootst onder huishoudens die van een bijstandsuitkering afhankelijk zijn (88% armen onder hen in 2011) of van een andere uitkering uitgezonderd de AOW (30% armen), eenoudergezinnen (29%), niet-westerse allochtonen (29%), huishoudens met één inkomen (21%) en alleenstaanden (20%). De minste kans op een minimuminkomen hebben werknemers in loondienst (3% armen), paren zonder minderjarige kinderen (4%) en autochtonen (9%).

De rangorde van deze kenmerken verschilt weinig van die van twintig jaar geleden. Op grond hiervan kunnen we dan ook con-

cluderen dat het gezicht van de Nederlandse arme van vandaag maar weinig verschilt van dat van de arme van enkele decennia geleden.

Vier suggesties voor effectief armoedebeleid

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

1 *Verhoging minimumuitkeringen*

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. Echter, als men uitgaat van een armoedefinitie op basis van het sociaal minimum (zoals in Amsterdam en andere gemeenten), dan zal het effect van een dergelijke maatregel *niet* in de cijfers te zien zijn! Sterker nog, de geregistreerde armoede zal juist toenemen, doordat sommige werkenden dan onder de armoedegrens zakken. Omdat gemeenten niet zelf over de hoogte van de uitkering kunnen beslissen, ga ik in dit verband niet verder op deze optie in.

2 *Beleid voor werkende armen*

Vanwege het groeiende aantal werkende armen dient meer inkomensbescherming te worden geboden aan arme zelfstandigen en werknemers met een kleine baan. Dat in de cijfers die O+S zelf voor Amsterdam registreert relatief weinig werkenden voorkomen (in vergelijking met CBS-cijfers), komt waarschijnlijk doordat een flink deel van de Amsterdamse werkende armen niet wordt bereikt door het Amsterdamse armoedebeleid. Hier is mogelijk sprake van een omvangrijke groep ‘verborgen armen’.

De gemeente Amsterdam zou dan ook meer inspanningen moeten doen om de werkende armen – waaronder veel zzp'ers – te bereiken met een op hen toegesneden beleid. Deels weet deze groep waarschijnlijk niet dat zij recht (kunnen) hebben op bepaalde voorzieningen, deels zijn het wellicht schaamte en trots die hen ervan weerhouden bij de Dienst Werk en Inkomen aan te kloppen.

3 *Armoede onder kinderen*

Armoede onder kinderen is een van de meest zorgelijke fenomenen, doordat zij de basis kan leggen voor armoede later in het

leven. Om kinderen in arme gezinnen zoveel mogelijk kansen te bieden, zou een gebrek aan inkomen nooit een belemmering mogen zijn voor het gebruik van (semi)publieke voorzieningen als onderwijs, gezondheidszorg, sport, recreatie en cultuur. Al deze voorzieningen zouden bij voorkeur gratis toegankelijk moeten zijn voor kinderen uit gezinnen met een minimuminkomen. Liefst dient dit zo weinig mogelijk 'zichtbaar' te zijn, om stigmatisering van de kinderen te voorkomen. Een stadspas heeft mogelijk wel dit effect, doordat deze is voorbehouden aan arme inwoners (althans als zij jonger zijn dan 65 jaar). Het feit dat bijna een kwart van de rechthebbenden in Amsterdam geen stadspas heeft, roept dan ook vragen op over de effectiviteit van dit instrument.

4 Intervenieren achter de voordeur

Financiële armoede (laag inkomen, schulden) gaat vaak samen met tal van andere problemen – op het gebied van werk, gezondheid, huisvesting, opvoeding, et cetera. Armoedebelid moet dan ook veel meer omvatten dan alleen inkomensondersteuning. Het lastige is dat een deel van de oorzaken in de persoonlijke levenssfeer ligt: ongezonde leefstijl, tekortschietende opvoeding, verslaving, relatieproblemen. Er valt echter veel voor te zeggen dat een ongezonde opvoeding van kinderen net zo erg is als kindermishandeling. Om werkelijk de oorzaken van achterstand en sociale uitsluiting aan te pakken – en niet alleen de symptomen – zal de gemeente daarom minder schroomvallig moeten zijn om te intervenieren achter de voordeur.

Literatuur

- | | | |
|---|--|--|
| Nottelman, N. en J. Slot (2010), <i>Werkende minima in Amsterdam</i> . Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek. | O+S (2012), <i>Amsterdamse armoede-monitor 2012</i> . Amsterdam: Bureau Onderzoek en Statistiek. | SCP/CBS (2013), <i>Armoede-signalement 2013</i> . Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Bureau voor de Statistiek. |
|---|--|--|