

Armoedemonitor 2001

Armoedemonitor 2001

Sociaal en Cultureel Planbureau
Centraal Bureau voor de Statistiek

Den Haag, november 2001

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a. wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b. bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c. informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn, die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2001

SCP-publicatie 2001/18

Zet- en binnenwerk en figuren: Mantext, Moerkapelle

Omslagontwerp: Bureau Stijlzug, Utrecht

Omslagillustratie: Peter van Hugten, Amsterdam

Verspreiding in België: Maklu-Distributie

Somersstraat 13-15, B-2018 Antwerpen

ISBN 90-377-0069-1

NUGI 661

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

Postbus 16164

2511 VX Den Haag

Tel. (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: <http://www.scp.nl>

E-mail: info@scp.nl

Centraal Bureau voor de Statistiek

Prinses Beatrixlaan 428

Postbus 4000

2511 VX Den Haag

Tel.: (070) 337 38 00

Fax (070) 387 74 29

Website: <http://www.cbs.nl>

E-mail: infoservice@cbs.nl

Kloosterweg 1

Postbus 4481

6401 CZ Heerlen

Tel.: (045) 570 60 00

Fax (045) 572 74 40

	VOORWOORD	1
1	SAMENVATTING	3
2	ARMOEDE IN HOOFDLIJNEN	9
2.1	Ontwikkeling	9
2.2	Dynamiek	12
2.3	Ontwikkeling koopkracht arme huishoudens	14
2.4	Risicogroepen	15
2.5	Aanvullende dimensies	18
2.6	Raminge lage inkomens in 2001	19
	Noten	24
	Literatuur	25
3	DYNAMIEK VAN ARMOEDE	27
3.1	Inleiding	27
3.2	Achtergronden van de in- en uitstroom	27
3.2.1	Leeftijd	28
3.2.2	Belangrijkste bron van het huishoudensinkomen	31
3.2.3	Samenstelling van het huishouden	35
3.2.4	De relatieve invloed van achtergrondkenmerken op de uitstroom	
3.3	De duur van armoede	39
3.3.1	Verschillen per leeftijdsgroep	40
3.3.2	Verschillen per voornaamste inkomensbron	41
3.3.3	Verschillen naar huishoudenssamenstelling	43
3.4	Conclusies	44
	Noten	47
	Literatuur	49
4	DE RUIMTELIJKE SPREIDING VAN ARMOEDE	51
4.1	Inleiding	51
4.2	Veranderingen in het aandeel lage inkomens	52
4.3	Veranderingen in de ruimtelijke segregatie van lage inkomens	54
4.4	Oorzaken van ruimtelijke veranderingen	58
4.4.1	Het gebruikte model	59
4.4.2	Oorzaken van de veranderingen	60
4.5	Conclusies	64
	Noten	

5	ARMOEDE ONDER NIET-WESTERSE HUISHOUDENS IN NEDERLAND	57
5.1	Inleiding	57
5.2	Lage inkomens bij niet-westerse allochtonen	68
5.2.1	Naar achtergrondkenmerken	68
5.2.2	Logistische regressieanalyse	70
5.3	Ruimtelijke segregatie	72
5.3.1	Ruimtelijke segregatie van niet-westerse huishoudens	73
5.3.2	Samenhang segregatie met arbeidsparticipatie en samenstelling van het huishouden	73
5.4	Armoede onder eerste en tweede generatie	74
5.4.1	Bronnen en grenzen	75
5.4.2	Lage inkomens	77
5.4.3	Subjectieve armoede: rondkomen en zorgen om geld	79
5.4.4	Wat bepaalt de kansen op armoede?	80
5.5	Conclusies	83
	Noten	85
	Literatuur	86
6	ARMOEDE ONDER ZELFSTANDIG ONDERNEMERS	87
6.1	De financiële positie van zelfstandig ondernemers en freelancers	88
6.2	Land- en tuinbouwers	91
6.3	Startende ondernemers	93
6.4	Beëindiging van de eigen onderneming	96
6.5	Het zelfstandig bedrijf: een lucratieve onderneming?	97
	Noten	99
	Literatuur	100
7	TUSSEN INKOMEN EN CONSUMPTIE	101
7.1	Inleiding	101
7.2	Bijzondere bijstand	101
7.3	Kwijtschelding van lokale heffingen	108
7.4	Naar een breder koopkrachtbegrip	113
7.5	Profijt van de overheid	117
7.6	Conclusie	120
	Noten	122
	Literatuur	123
8	DE OMVANG VAN DE ARMOEDEVAL	125
8.1	Inleiding	125
8.2	Hoeveel huishoudens hebben te maken met de armoedeval?	125
8.2.1	Operationalisering	126
8.2.2	Resultaten	128
8.3	Remt de armoedeval de arbeidsdeelname?	130
	Noten	137
	Literatuur	138

9	SOCIALE UITSLUITING	139
9.1	Inleiding	139
9.2	Achtergrond	140
9.3	Armoede en sociale uitsluiting: begripsbepalingen	143
9.4	Indicatoren voor sociale uitsluiting	146
9.4.1	Uitsluiting in het onderwijs	147
9.4.2	Uitsluiting op de arbeidsmarkt	149
9.4.3	Sociale isolatie	154
9.4.4	Ruimtelijke uitsluiting	155
9.4.5	Institutionele uitsluiting	156
9.4.6	Culturele uitsluiting	158
9.5	Slotbeschouwing	159
	Noten	161
10	BETEKENIS VAN ONDERWIJS	163
10.1	Inleiding	163
10.2	Onderwijsniveau en armoede	163
10.2.1	Onderwijs en een laag inkomen	163
10.2.2	Werk en een laag inkomen	165
10.2.3	Langdurige armoede, onderwijs en werk	166
10.3	Entreetoetsen, kerstrapportcijfers en ouderlijk milieu	167
10.3.1	Probleemstelling	167
10.3.2	De gegevens	167
10.3.3	Vier modellen	168
10.3.4	Deeltoets taal	169
10.3.5	Deeltoetsen rekenen en informatieverwerking	170
10.3.6	Rapportcijfers op het kerstrapport in de brugklas: Nederlands, wiskunde en Engels	172
10.3.7	Conclusie	173
	Literatuur	177
11	METING VAN ARMOEDE	179
11.1	Armoede-indices	179
11.2	Een op consumptie gebaseerde armoedegrens: 1990-1999	184
11.2.1	Achtergrond	184
11.2.2	Methoden	184
11.2.3	Resultaten: de ontwikkeling van grensbedragen en armoedepercentages	185
11.2.4	Resultaten: de ontwikkeling van armoedepercentages naar huishoudenstype	187
11.2.5	Discussie	188
11.3	Niet-ingedeelde huishoudens	189
11.3.1	Inleiding	189
11.3.2	Studenten	190
11.3.3	Personen met een inkomen gedurende minder dan 52 weken	191

11.3.4	Schatting van het aantal huishoudens met een laag inkomen inclusief studenten en huishoudens met minder dan 52 weken inkomen	192
11.4	Metten van niet-gebruik van de huursubsidie	194
	Noten	197
	Literatuur	198
12	SLOTBESCHOUWING	199
	Noten	206
	Literatuur	207
	SUMMARY	209
	BEGRIPPENLIJST	215
	BIJLAGE A KARAKTERISTIEK VAN DE DATABRONNEN	219
	PUBLICATIELIJST SCP	227

Met deze vijfde editie van de Armoedemonitor wordt een reeks afgesloten waar het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in 1997 gezamenlijk aan begonnen. Wanneer we de publicaties overzien, kunnen we vaststellen dat het project vrij goed aan zijn belangrijkste doelstellingen – het bieden van een breed, empirisch en kwantitatief beeld van armoede en het verbeteren van de informatievoorziening op dit terrein – heeft voldaan. In de *Armoedemonitor 2001* komen vertrouwde onderdelen terug, zoals het armoedebeeld op hoofdlijnen (hoofdstuk 2), de armoededynamiek (hoofdstuk 3) en de analyse van de verdeling van armoede over gebieden (hoofdstuk 4) en bepaalde sociale groepen (allochtonen in hoofdstuk 5, zelfstandigen in hoofdstuk 6).

Het rapport bevat echter ook een aantal nieuwe elementen. In hoofdstuk 7 wordt het inkomenseffect bepaald van maatregelen die een tegemoetkoming in bepaalde kosten verlenen, zoals de bijzondere bijstand en de kwijtschelding van lokale heffingen. Voor de eerste maal kon dit geschieden met behulp van microgegevens. In hoofdstuk 8 wordt uitgebreid ingegaan op de empirische basis van de armoedeval, een onderwerp waarover tot nu toe vooral tamelijk theoretische analyses van de marginale druk zijn verricht. In hoofdstuk 9 komt het thema 'sociale uitsluiting' aan bod. Het accent ligt op de ontwikkeling van indicatoren, die onder meer te gebruiken zijn voor de evaluatie van het *Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting*, dat het kabinet eerder dit jaar uitbracht. In hoofdstuk 10 wordt de relatie tussen onderwijs en armoede onderzocht en in hoofdstuk 11 komen enkele methodische aspecten van het meten van armoede aan de orde. Hoofdstuk 1 bevat een samenvatting, de slotbeschouwing (hoofdstuk 12) plaatst de bevindingen in een beleidsmatig kader.

Armoede wordt hier afgemeten aan twee inkomensgrenzen: de beleidsmatige grens, die is gebaseerd op de normen van de sociale wetten, met name de Algemene bijstandswet (ABW), de Algemene ouderdomswet (AOW) en de Algemene kinderbijslagwet (AKW); en de lage-inkomensgrens, een welvaartsvast criterium. Daarnaast worden enkele aanvullende indicatoren voor armoede gebruikt, zoals de armoededuur, het oordeel over de eigen financiële situatie, de subjectieve beleving, de vaste lasten en het vermogen. Het accent ligt op het meten van trends. Hoofdstuk 2 bevat een nadere uiteenzetting van de gevolgde methode.

In de Armoedemonitor wordt gebruikgemaakt van landelijke gegevens van CBS en SCP; bijlage A bevat een overzicht, en via de websites (<http://www.scp.nl> en <http://cbs.nl>) is meer gedetailleerd cijfermateriaal beschikbaar.

Het Inkomenspanelonderzoek (IPO), gebaseerd op belastinggegevens en administratieve data, is de belangrijkste gegevensbron, vanwege de omvang van deze steekproef en de verwaarloosbare non-respons.

Een beperking van de gebruikte gegevens is dat zij doorgaans niet verder lopen dan tot en met 1999, waardoor de invloed van zeer recente veranderingen in beleid en samen-

leving per definitie niet kan worden nagegaan. Door de effecten van enkele beleidsmaatregelen te simuleren, wordt in hoofdstuk 2 toch een globaal beeld van de actuele situatie (2001) gepresenteerd.

Aan deze publicatie heeft een groot aantal medewerkers van SCP en CBS meegewerkt. De redactieraad bestond van de kant van het SCP uit drs. J.C. Vrooman en drs. E.J. Pommer, en van de zijde van het CBS uit drs. L. Trimp en drs. H.-J. Dirven. Namens het SCP werden auteursbijdragen geleverd door dr. J.M. Dagevos, mw. dr. S.J.M. Hoff, drs. I.L. Ooms, drs. E.J. Pommer, dr. W.J.G. Uunk, drs. J.C. Vrooman en drs. J.M. Wildeboer Schut. Als auteurs zijn namens het CBS opgetreden mw. drs. P.C.J.M. Ament, mw. dr. A.A.M. Botterweck, mw. drs. A.A.M.W. van Gessel, drs. B.A.E. Huynen, mw. drs. C. Jol, mw. dr. H. Lautenbach, G.J.H. Linden, drs. R.B. Lok, drs. J.G.J. Thijssen en drs. L. Trimp.

De 'ontwikkelfase' van de Armoedemonitor is na vijf publicaties afgerond. Het onderwerp blijft echter actueel, zeker nu de economische vooruitzichten verslechterd zijn en het tegengaan van armoede en sociale uitsluiting een steeds belangrijker onderdeel van het Europese sociale beleid wordt. SCP en CBS hebben daarom het voornemen het project voort te zetten. De publicatie zal in het vervolg echter om het jaar verschijnen, een frequentie die overeenstemt met die van andere SCP-publicaties (zoals het Sociaal en Cultureel Rapport, de Sociale Staat van Nederland en de doelgroepenrapportages). De volgende editie van de Armoedemonitor zal in 2003 worden gepubliceerd.

prof. dr. P. Schnabel
(directeur SCP)

ir. drs. R.B.J.C. van Noort
(directeur-generaal van de statistiek)

1 SAMENVATTING*

Hoe is armoede gemeten?

Evenals in de vorige edities van de Armoedemonitor wordt armoede vastgesteld aan de hand van twee inkomensgrenzen. De *lage-inkomensgrens* vertegenwoordigt voor alle huishoudens hetzelfde welvaartsniveau. De hoogte van de bijstandsuitkering voor een alleenstaande in 1979 is hierbij het vertrekpunt. In dat jaar was de koopkracht van de bijstand het hoogst. Voor andere typen huishoudens is de lage inkomensgrens vastgesteld door een opslagfactor toe te passen, die is gebaseerd op de feitelijke extra kosten van huishoudens met een andere samenstelling. Voor de jaren na 1979 is de lage-inkomensgrens gecorrigeerd voor de prijsinflatie, waardoor zij goed geschikt is voor vergelijkingen in de tijd.

Het tweede criterium is de *beleidsmatige grens*, die is gesteld op 105% van de normen die gelden in de sociale wetgeving (bijstand, kinderbijslag, AOW, enz.). Deze grens is politiek vastgesteld en van belang voor het bepalen van de omvang van de doelgroepen van het overheidsbeleid. Voor vergelijkingen in de tijd is de grens echter minder goed bruikbaar, omdat niet op een consequente manier voor inflatie wordt gecorrigeerd. Naast deze twee grenzen wordt een aantal *aanvullende indicatoren* voor armoede gehanteerd, zoals de verblijfsduur onder de inkomensgrens, de vaste lasten, de subjectieve beleving en waardering van het inkomen.

De gebruikte gegevens lopen in deze editie gewoonlijk tot en met 1999, het laatste jaar waarover fiscale gegevens beschikbaar zijn. De ontwikkeling tot en met 2001 is in beeld gebracht op basis van ramingen.

Dalende armoede bij huishoudens

Afgemeten aan de inkomensgrenzen is de armoede de laatste jaren gedaald. Het percentage huishoudens met een *laag inkomen* was in de jaren negentig lange tijd stabiel (tussen 15% en 16%). In 1998 deed zich echter een sterke daling voor, die werd gevolgd door een beperkte afname in 1999. Daardoor kwam het percentage huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens in dat jaar uit op 13,2. De daling in 1998 kwam voor een belangrijk deel voort uit de verhoging van de fiscale ouderenaftrek, waardoor veel alleenstaande 65-plussers met een klein pensioen boven de lage-inkomensgrens uitkwamen. Voor het jaar 2001 is een raming gemaakt van het aandeel huishoudens met een laag inkomen. De belastingherziening heeft voor 2001 aanzienlijke koopkrachteffecten. Daardoor wordt voorzien dat het percentage lage inkomens verder daalt, van 13,2 in 1999 naar 11 in 2001.

* Gezamenlijk hoofdstuk van SCP en CBS.

Ook wanneer men de *beleidsmatige grens* hanteert, deed zich de laatste jaren een daling voor, maar die was beperkter. Dat komt doordat een verhoging van het sociale minimum niet leidt tot een vermindering van het aantal huishoudens dat daarvan of van nog minder moet rondkomen. In 1999 had 9,7% van alle huishoudens een inkomen onder of rond het sociale minimum.

Het aandeel minderjarige kinderen in huishoudens onder de armoedegrens is de laatste jaren eveneens gedaald. Desondanks is dit aandeel nog steeds hoger dan het aandeel voor alle personen. In 1999 leefde 15% van alle kinderen in een huishouden met een laag inkomen. Een op de negentien kinderen groeide op in een huishouden met een langdurig – gedurende vier of meer achtereenvolgende jaren – laag inkomen.

Aanvullende indicatoren

De *langdurige armoede* is eveneens afgenomen. Het aantal huishoudens met gedurende vier jaar of langer een inkomen onder de lage-inkomensgrens nam tussen 1997 en 1999 af met ongeveer zestigduizend, tot 373.000. Bij de huishoudens met langdurig een inkomen onder of rond het sociale minimum was de daling geringer. Hun aantal lag in 1999 op 235.000, en daarmee behoort bijna één op de 28 huishoudens tot de langdurige minimuminkomens.

Vaste lasten zijn uitgaven die voortvloeien uit contractuele verplichtingen (zoals huur, water, energie, verzekeringen en consumptieve belastingen). Zij leggen een groot beslag op het budget van huishoudens met een laag inkomen, ook nadat, bijvoorbeeld, de huursubsidie hierin is verdisconteerd. Het aandeel van de vaste lasten nam voor deze groep in de eerste helft van de jaren negentig sterk toe, van 36% naar 42%. Daarna was er sprake van een bescheiden afname, tot 40% in 1998/99.

Het percentage huishoudens met een laag inkomen dat aangeeft *moeilijk rond te kunnen komen*, daalde tussen 1996 en 1998 sterk, van 42 naar 29. In 1999 was de afname zeer beperkt (28%).

Koopkrachtontwikkelingen

Huishoudens onder de lage-inkomensgrens en de beleidsmatige grens gingen er in de jaren negentig in koopkracht minder op vooruit dan gemiddeld. Hun inkomen ging tussen 1990 en 1999 met ruim 2% omhoog. Het mediane besteedbare inkomen van alle huishoudens steeg in die periode met ruim 7%.

In deze koopkrachtveranderingen zitten echter niet de effecten van de bijzondere bijstand en de kwijtschelding van lokale heffingen op basis van nieuwe gegevens. In deze editie van de Armoedemonitor wordt daar wel over gerapporteerd.

In 1999 werd aan ruim 180.000 huishoudens met een laag inkomen een bedrag van gemiddeld 600 euro aan *bijzondere bijstand* verstrekt. Als de bijzondere bijstand aan het inkomen wordt toegevoegd, daalt het aantal huishoudens onder de lage-inkomensgrens met ruim 25.000 (-0,4 procentpunt). In 1999 is aan minimaal 440.000 huishoudens gemiddeld voor 325 euro *kwijtschelding* van lokale heffingen verleend.

Voor de periode 1995-1999 is berekend wat het totale koopkrachteffect is van de generieke en specifieke inkomensontwikkelingen. Veranderingen in de hoogte van lonen en uitkeringen veroorzaken de generieke ontwikkelingen, wijzigingen in enkele subsidie-regelingen (vooral huursubsidie), kwijtschelding van lokale heffingen en de bijzondere

bijstand de specifieke. In deze periode is de koopkracht van alle huishoudens met een inkomen onder het beleidsmatige minimum met gemiddeld 5¹/₄% toegenomen. Bij de lage-inkomensgroep bedraagt de gemiddelde koopkrachtverbetering 3¹/₄%. Voor de mensen van wie dit inkomen afkomstig is van een uitkering, is het koopkrachteffect groter: 8¹/₂% voor de groep onder het beleidsmatige minimum, 6¹/₂% voor de lage-inkomensgroep. De koopkrachtverbeteringen zijn daarmee substantieel, maar lager dan de cijfers aangeven in het *Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting*, dat het kabinet eerder dit jaar uitbracht. Dit komt onder meer doordat in die berekeningen de – minder gunstige – koopkrachtontwikkeling van werknemers en zelfstandigen in de lagere inkomensgroepen buiten beschouwing is gelaten. Ook zijn de effecten van het lokale beleid in het Nationaal actieplan volledig toegerekend aan mensen met een minimuminkomen, terwijl in de praktijk ook huishoudens met een iets hoger inkomen hier aanspraak op kunnen maken.

Dynamiek

Jaarlijks bereikt ongeveer een op de drie arme personen een inkomen boven de lage inkomensgrens. Ouderen, uitkeringsgerechtigden (vooral bijstandsontvangers en arbeidsongeschikten), alleenstaanden en eenoudergezinnen hebben verhoudingsgewijs lage kansen om uit te stromen uit armoede.

In de loop van de jaren negentig zijn de uitstroomkansen over de gehele linie wat toegenomen, terwijl de instroomkansen iets zijn gedaald. In het algemeen gaat het niet om grote veranderingen, met uitzondering van de uitstroomkans bij ouderen – die vooral in 1998 sterk toenam – en de instroomkans bij werklozen, die in de loop van de jaren negentig bijna is gehalveerd. Voor WAO'ers is de kans op instroom in armoede toegenomen (van 16% in 1992 naar 23% in 1998), hetgeen tegen de algemene trend in gaat.

Minder armen, meer segregatie

In de vorige editie van de Armoedemonitor werd gewezen op het feit dat het percentage huishoudens met lage inkomens de laatste jaren weliswaar is afgenomen, maar dat die kleinere groep meer gescheiden woont. Uit een nadere analyse blijkt dat hier verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen. De daling van het aandeel lage inkomens hangt vooral samen met inkomensverbeteringen (o.a. bij gepensioneerden) en met de afname van het aandeel werklozen en bijstandsontvangers. De toenemende segregatie houdt verband met (selectieve) migratiebewegingen, maar ook met de daling van het aandeel werklozen en bijstandsontvangers.

Risicogroepen

In overeenstemming met de algemene ontwikkeling is in de laatste jaren het aandeel lage inkomens afgenomen in de groepen met een hoog armoederisico. Dat is ook het geval bij de groep met de hoogste kans op een laag inkomen, de eenoudergezinnen. Het percentage lage inkomens nam af van 61% in 1995 tot 47% in 1999. Het risico is echter nog steeds hoog: bijna de helft van alle eenoudergezinnen heeft een laag inkomen, en de kans daarop is ruim driemaal zo groot als het landelijk gemiddelde. Het percentage lage inkomens ligt bij eenoudergezinnen ook beduidend boven het peil van de eerstvolgende groep met een hoog risico, alleenstaande vrouwen van 65 jaar en ouder. In die groep daalde het aandeel lage inkomens tussen 1995 en 1999 van 35% naar 27%.

Over een langere periode bezien zijn de risicogroepen fundamenteel veranderd, zo maakt een vergelijking tussen 1981 en 1999 duidelijk. In beide jaren is het totale armoedepercentage hetzelfde (ongeveer 13%), maar die stabiliteit vindt men bij deelgroepen niet terug. In de tussenliggende periode van bijna twintig jaar nam het armoederisico sterk toe voor eenoudergezinnen, bijstandontvangers, werklozen en arbeidsongeschikten. Voor paren, werkenden, zelfstandigen en pensioenontvangers is de kans op een laag inkomen juist afgenomen. Bij de gepensioneerden geldt dit overigens niet voor alleenstaanden, voor wie het risico van een laag inkomen in 1999 iets hoger is dan in 1981.

Allochtonen vormen een groep waarin armoede in hoge mate is geconcentreerd. Bijna 40% van de niet-westers allochtone huishoudens heeft een laag inkomen, tegen 12% van de autochtone. Vooral onder de Turkse en Marokkaanse huishoudens komt armoede veelvuldig voor. Ook is er vaak sprake van langdurige armoede: van de niet-westers allochtone huishoudens met een laag inkomen is meer dan de helft al langer dan vier jaar hierop aangewezen.

De hoge armoedepercentages weerspiegelen in grote lijnen de ongunstige arbeidsmarktpositie van allochtonen: relatief hoge werkloosheid, veel arbeidsongeschiktheid (vooral onder oudere Turkse en Marokkaanse mannen), de geringe arbeidsmarktparticipatie van Turkse en Marokkaanse vrouwen, en het hoge aandeel Surinaamse en Antilliaanse bijstandsmoeders. Bovendien zijn de pensioenen van de – relatief beperkte groep – niet-westerse allochtonen gemiddeld laag.

De verwachting zou kunnen bestaan dat onder de tweede generatie, die in Nederland is opgegroeid, het armoedepercentage lager zou zijn dan onder de eerste generatie. De beschikbare cijfers duiden vooralsnog echter niet op afnemende armoede. Onder de tweede generatie is het aandeel met een laag inkomen nog steeds zeer groot en het wijkt meestal niet substantieel af van het armoedepercentage onder de eerste generatie. Daarbij past de kanttekening dat een belangrijk deel van de tweedegeneratieallochtonen nog schoolgaand is en in de analyse buiten beschouwing is gebleven. Indien dit relatief beter opgeleide deel zich op de arbeidsmarkt gaat begeven, kan het beeld voor de totale groep aanzienlijk verbeteren en zal de armoede onder de tweede generatie mogelijk wel lager uitkomen dan onder de eerste.

Het armoederisico van *zelfstandigen en freelancers* ligt iets boven het landelijk gemiddelde: bijna 16% van hen heeft een laag inkomen. Hun armoederisico is daarmee veel lager dan dat van uitkeringsgerechtigden, maar bijna viermaal zo hoog als dat van mensen in loondienst. Typerend voor de zelfstandige bedrijfsuitoefening is de afwisseling van perioden van lage en niet-lage inkomens. Ongeveer de helft van de zelfstandigen met een laag inkomen verkeerde het jaar daarvoor boven de armoedegrens. Eén op de zeven arme zelfstandigen had de laatste vier jaar aaneengesloten een laag inkomen, hetgeen overeenkomt met ruim 2% van alle zelfstandigen.

Voor bepaalde groepen zelfstandigen is de kans op een laag inkomen groter: niet-westerse allochtonen, alleenstaanden en zelfstandigen met minderjarige kinderen. Ook land- en tuinbouwers en startende ondernemers hebben een verhoogd risico van armoede (21 à 22%).

Er zijn geen aanwijzingen dat de (fiscale) maatregelen ter bevordering van het zelfstandig ondernemerschap, reeds veel effect sorteren. Het aandeel uitkeringsontvangers dat de uitkering geheel of gedeeltelijk inwisselt voor winst als belangrijkste inkomensbron, is sinds 1996 slechts 0,3 procentpunten gestegen.

Per jaar beëindigt circa 12% van de zelfstandigen het bedrijf. Bijna de helft van hen blijkt vervolgens loon als voornaamste inkomensbron te hebben, terwijl ruim 10% een uitkering krijgt. De onderzoeksbevindingen duiden erop dat het merendeel van de desbetreffende ondernemingen niet langer levensvatbaar was.

Armoedeval

Met de armoedeval wordt bedoeld dat het voor uitkeringsontvangers financieel weinig aantrekkelijk kan zijn om te gaan werken, indien zij hun aanspraken op huursubsidie, kwijtschelding van lokale heffingen, bijzondere bijstand en dergelijke geheel of gedeeltelijk verliezen. Het aantal huishoudens dat te maken kan krijgen met de armoedeval, is voor 1999 geschat op bijna 270.000. Vooral eenoudergezinnen lopen het risico in de armoedeval te belanden.

De vraag is evenwel in hoeverre geringe financiële prikkels er in de praktijk toe leiden dat mensen afzien van betaald werk. Bij de beslissing om al dan niet te gaan werken spelen immers ook andere factoren een rol, zoals het moeten zorgen voor kinderen, de aard van het werk, de leeftijd, het opleidingsniveau en de verdien capaciteit op de langere termijn. Het relatieve gewicht van de armoedeval en van andere kenmerken is onderzocht voor de belangrijkste inkomensafhankelijke regeling, de huursubsidie. Hieruit komt naar voren dat mensen die door het verlies van huursubsidie inkomen derven indien zij zouden gaan werken, in de praktijk minder vaak werk aanvaarden, ook nadat rekening is gehouden met overige relevante factoren. Dit is met name het geval bij bijstandsonvangers. De analyse duidt erop dat de armoedeval inderdaad consequenties heeft voor het arbeidsmarktgedrag van mensen. Hierbij past echter de kanttekening dat de gebruikte gegevens niet in alle opzichten optimaal zijn. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de arbeidsmarkt voor bepaalde groepen uitkeringsontvangers (zoals volledig arbeidsongeschikten) geen reëel perspectief is, hetgeen het verband tussen huursubsidie en het aanvaarden van betaald werk (gedeeltelijk) kan verklaren.

Effect op onderwijsprestaties

Als de ouders een laag inkomen hebben, zijn de schoolprestaties van hun kinderen aan het begin van het voortgezet onderwijs slechter, in termen van zowel taal en rekenen als informatieverwerking. Dit stemt overeen met eerdere bevindingen ten aanzien van het basisonderwijs. Overigens heeft het opleidingsniveau van de ouders een sterker effect op de schoolprestaties dan het inkomensniveau.

Sociale uitsluiting

Van sociale uitsluiting is sprake indien mensen niet de beschikking hebben over bepaalde sociale 'goederen', en daardoor sterk worden belemmerd in hun maatschappelijk functioneren. Voor de analyse van de effecten van het *Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting* is het belangrijk te beschikken over goede indicatoren. Er zijn zes terreinen onderscheiden: het onderwijs, de arbeidsmarkt, sociale contacten, ruimtelijke uitsluiting, institutionele uitsluiting (geen gebruik kunnen

maken van de voorzieningen van de verzorgingsstaat) en culturele uitsluiting (afgesneden zijn van dominante waarden en gedragspatronen, zoals het arbeidsethos). Voor ieder terrein zijn indicatoren geselecteerd, die oplopen in hun noodzakelijkheid voor volwaardige participatie aan de samenleving. Bijvoorbeeld in het onderwijs: alfabetisme en functionele geletterdheid; beheersing van de Nederlandse taal; het bereiken van een minimum- onderwijskwalificatie. De afzonderlijke indicatoren wijzen op een vrij lage mate van sociale uitsluiting (minder dan 15%).

2.1 Ontwikkeling

De belangrijkste indicator voor armoede is het inkomen dat een huishouden kan besteden. In de Armoedemonitor worden twee inkomensgrenzen gehanteerd om armoede te meten. De lage-inkomensgrens is een waarde vaste grens die voor alle huishoudens eenzelfde welvaartsniveau vertegenwoordigt. Daarmee is deze zeer geschikt voor vergelijkingen in de tijd. De hoogte ervan is gelijk aan het bijstandsniveau van een eenpersoonshuishouden in 1979. De koopkracht van de bijstand lag in dat jaar op het hoogste punt.

De beleidsmatige grens is gebaseerd op het sociale minimum. Het sociale minimum is het wettelijk bestaansminimum dat in de politieke besluitvorming is vastgesteld. Deze grens is vooral van belang voor het bepalen van de omvang van de doelgroepen van het overheidsbeleid (zie kader 2.1).

Omdat de inkomensgegevens gebaseerd zijn op de fiscale administratie, hebben de meest recente gegevens betrekking op het jaar 1999.

Armoede verder gedaald

Het percentage huishoudens met een laag inkomen nam in 1999 verder af tot 13,2 (figuur 2.1 en tabel 2.1). Een dergelijk laag percentage werd voor het laatst waargenomen in het begin van de jaren tachtig. In de jaren negentig was het lange tijd vrijwel stabiel en schommelde tussen 15 en 16%, tot het in 1998 sterk afnam. Er deed zich een daling voor bij vrijwel alle categorieën huishoudens en bovendien kwamen door de verhoging van de fiscale ouderenaftrek in dat jaar veel alleenstaande 65-plussers met een klein pensioen boven de lage-inkomensgrens uit. De daling in 1999 was veel beperkter. Het aantal huishoudens met een laag inkomen lag in dat jaar op 850 duizend. Op basis van de lage-inkomensgrens is de armoede in Nederland in 1999 dus verder gedaald.

Ook daling langdurige armoede

Uit eerder onderzoek bleek dat huishoudens die langdurig een laag inkomen hebben, veel vaker moeite hebben om rond te komen dan huishoudens die een of twee jaar in zo'n situatie verkeren. Voor het volgen van de ontwikkeling van de armoede is de langdurige armoede daarom een goede indicator. In het vorige decennium lag het aandeel huishoudens met gedurende vier jaar of langer een inkomen onder de lage-inkomensgrens lange tijd op bijna 7%. In 1998 deed zich nadrukkelijk een daling voor tot bijna 6% en in 1999 zette deze zich voort tot onder de 6%, ofwel ruim 370 duizend huishoudens. In vergelijking met 1997, toen het aantal huishoudens met langdurig een laag inkomen op zijn top lag, is dat een afname van zestigduizend.

* Dit hoofdstuk is een gezamenlijke bijdrage van het CBS en het SCP. De paragrafen 2.1 tot en met 2.5 zijn geschreven door drs. J.G.J. Thijssen (CBS), paragraaf 2.6 door drs. E.J. Pommer (SCP).

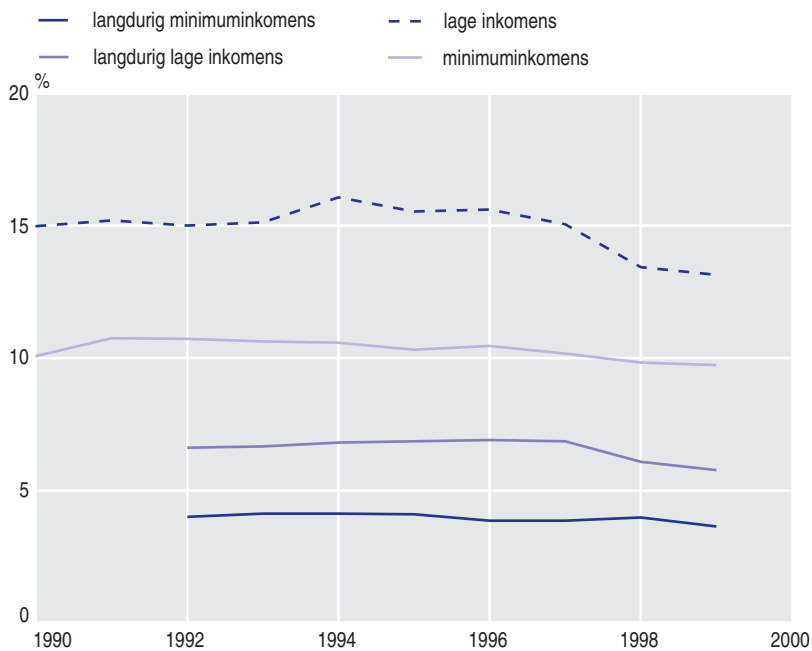
Geringe daling sociale minima

In de jaren 1990 tot en met 1997 ontving steeds 10 à 11% van de huishoudens een minimuminkomen (figuur 2.1 en tabel 2.1). In 1998 daalde dit aandeel onder de tien tot 9,7% in 1999 (630 duizend huishoudens). Deze daling is veel geringer dan die te constateren is met een laag inkomen als grens. Dat komt doordat een verhoging van het sociale minimum niet leidt tot een vermindering van het aantal huishoudens dat hiervan moet rondkomen. De verhoging van de ouderenaftrek in 1998 heeft dus op het aantal sociale minima nauwelijks effect, maar wel degelijk op het aantal huishoudens onder de lage-inkomensgrens, omdat dit een waarde vaste grens is die niet beïnvloed wordt door regelgeving van de overheid.

De langdurige sociale minima laten hetzelfde beeld zien. Ook hier een daling, maar veel minder groot dan de daling die bij hantering van de lage-inkomensgrens wordt gevonden. Het aantal huishoudens dat al vier jaar of langer van het sociale minimum moet rondkomen, lag in 1999 op 235 duizend. Daarmee behoort bijna één op de 28 huishoudens tot de langdurige sociale minima.

Figuur 2.1

Lage inkomens en minimuminkomens



Bron: CBS (IPO'90-'99)

Kader 2.1 Armoedegrenzen

Voor het afbakenen van de categorie arme huishoudens worden twee grenzen gehanteerd. De ene is de lage-inkomensgrens. Deze is vastgesteld op basis van de bijstand in 1979, toen de koopkracht ervan het hoogst was. Het bijstandsniveau voor een alleenstaande in dat jaar is als grens genomen. Voor andere typen huishoudens is eenzelfde welvaartsniveau bepaald met behulp van equivalentiefactoren. Dat zijn factoren waarmee de inkomens van huishoudens onderling vergelijkbaar worden gemaakt door rekening te houden met het aantal volwassenen in een huishouden, het aantal kinderen en de leeftijd van de kinderen. De grenzen voor de verschillende typen huishoudens zijn aangepast aan de prijsontwikkeling. Daardoor ontstaan grenzen die in de loop van de tijd eenzelfde welvaartsniveau vertegenwoordigen. Doordat de koopkracht van de minimumuitkeringen lager is dan in 1979, ligt de lage-inkomensgrens boven het huidige sociale minimum.

De andere grens is gebaseerd op het sociale minimum en wordt ook wel aangeduid als de beleidsmatige grens. Het sociale minimum is het wettelijk bestaansminimum dat in de politieke besluitvorming wordt vastgesteld. In verband met de robuustheid van de uitkomsten is de beleidsmatige grens bepaald op 105% van het sociale minimum. Tot de ontvanger 65 jaar is, is het sociale minimum gelijk aan de bijstand en vanaf 65 jaar aan het AOW-pensioen. De laatste jaren is het AOW-pensioen hoger dan de bijstandsuitkering, onder meer door de ouderenaftrek in de inkomstenbelasting.

Bij de indeling naar inkomensgroep worden de volgende huishoudens en personen buiten beschouwing gelaten: huishoudens die hoofdzakelijk op studiefinanciering zijn aangewezen, nieuw-gevormde huishoudens die niet het gehele jaar inkomen hebben, en personen die verblijven in instellingen, inrichtingen en tehuizen.

Lage-inkomensgrens en besteedbaar inkomen van bijstandsontvangers per type huishouden (in guldens en euro's per jaar), 1999

	alleenstaande	(echt)paar			eenoudergezin	
		zonder kinderen	een kind	twee kinderen	een kind	twee kinderen
guldens						
lage-inkomensgrens	20.320	27.304	33.438	36.603	26.117	30.470
bijstandsniveau ^a	17.774	25.392	27.239	29.367	24.700	26.828
euro's						
lage-inkomensgrens	9.221	12.390	15.173	16.610	11.851	13.827
bijstandsniveau ^a	8.065	11.522	12.361	13.326	11.209	12.174

a Netto-uitkering inclusief vakantietoelag en eventuele kinderbijslag (kind tussen 6 en 12 jaar).

Tabel 2.1 Aantallen huishoudens met een laag en minimuminkomen, 1990-1999 (x 1.000)

	huishoudens met een laag inkomen		huishoudens met een minimuminkomen	
	totaal	w.o. langdurig	totaal	w.o. langdurig
1990	857	.	606	.
1995	953	421	633	251
1996	970	429	649	240
1997	953	435	644	244
1998	861	391	632	243
1999	850	373	630	235

Bron: CBS (IPO'90-'99)

Een op de negentien kinderen in huishouden met langdurig laag inkomen

Huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens tellen gemiddeld minder personen dan alle huishoudens. Dit betekent dat het percentage personen in een huishouden met een laag inkomen lager is dan het percentage huishoudens met een laag inkomen. Voor 1999 komt het percentage personen uit op 11,2 (tabel 2.2). Voor minderjarige kinderen ligt dit echter hoger. Van alle kinderen leefde 15% in een huishouden met een laag inkomen, dus ruim één op de zeven. Eén op de negentien kinderen groeit op in een huishouden met langdurig een laag inkomen. Ook deze aandelen zijn in de laatste jaren gedaald.

Tabel 2.2 Personen in huishoudens met een laag inkomen naar leeftijd, 1999
(in aantallen en x 1.000 en procenten)

	x 1.000	in % van de populatie
jonger dan 18 jaar	507	15,1
18-24 jaar	94	8,6
25-44 jaar	467	9,8
45-64 jaar	343	9,2
65 jaar en ouder	258	12,8
totaal	1.668	11,2

Bron: CBS (IPO'99)

2.2 Dynamiek

Het aantal huishoudens dat op basis van het jaarinkomen onder een bepaald welvaartsniveau verblijft, geeft slechts een beperkte indicatie van de armoede. Juist het langdurige verblijf in een ongunstige inkomenspositie veroorzaakt problemen bij het rondkomen. Dit leidt tot de vraag hoe groot de dynamiek in de armoede is. Voor de beschrijving van deze dynamiek zijn personen de eenheid van analyse, omdat huishoudens in de loop van de tijd veranderen van samenstelling. Het welvaartsniveau van een persoon is bepaald als het gestandaardiseerde inkomen van het huishouden. Gegevens over de dynamiek zijn ook opgenomen in hoofdstuk 3.

Een op de drie armen stroomt jaarlijks uit

Vanaf 1995 komt jaarlijks rond de 33% van de mensen onder de lage-inkomensgrens op een hoger inkomen. Ook in 1999 was dat het geval. In 1998 was deze uitstroom eenmalig groter en kwam uit op 38%. Dat was voornamelijk het gevolg van de eerdergenoemde verhoging van de fiscale ouderenaftrek; de hogere uitstroom vond in dat jaar dus vooral plaats bij mensen van 65 jaar of ouder. Gegeven deze uitstroom zijn ongeveer twee op de drie personen blijvers. Van iedere drie armen zijn er een jaar later nog steeds twee arm. In 1999 was het aantal mensen onder de lage-inkomensgrens 1,67 miljoen; de uitstroom lag op 565 duizend, de instroom op 570 duizend (tabel 2.3).

Dynamiek eind jaren negentig hoger

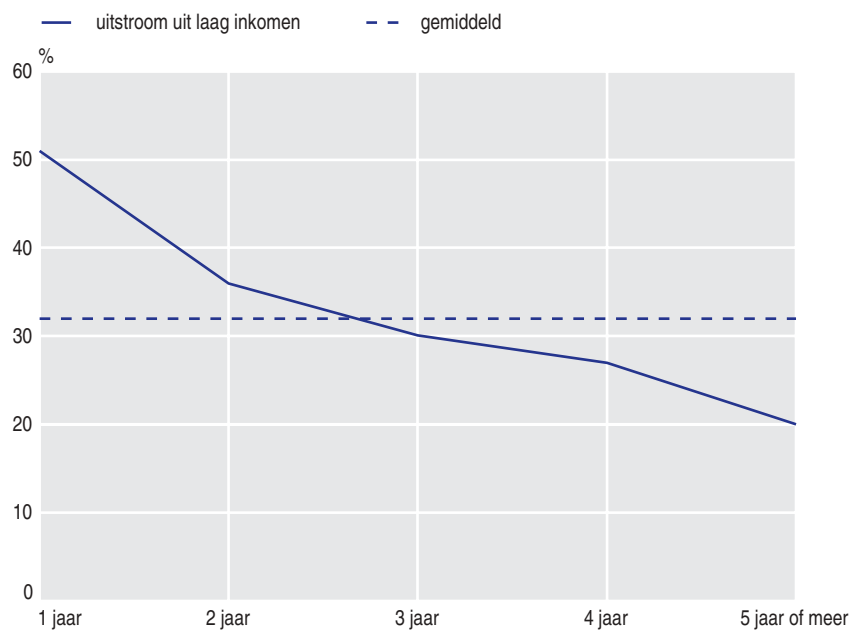
De hoogte van de dynamiek kan goed worden gemeten met de hoogte van de uitstroom. In de eerste helft van de jaren negentig lag deze rond de 31%, in de tweede helft rond de 33% met 1998 als uitschieter naar boven. De armoededynamiek is dus licht toegenomen in de loop van de jaren negentig.

Uitstroom lager bij langere verblijfsduur

Van alle mensen die onder de lage-inkomensgrens geraken, is de helft een jaar later weer uitgestroomd. Van de mensen die twee jaar onder deze grens verblijven, stroomt 36% uit. Het percentage neemt vervolgens verder af naarmate men langer arm is. Van de groep waarvoor dit vijf jaar of langer het geval is, stroomt nog maar een op de vijf jaarlijks uit. Naarmate men langer arm is, is de kans om boven de lage-inkomensgrens uit te komen, dus geringer. (zie figuur 2.2.)

Figuur 2.2

Uitstroom uit armoede naar verblijfsduur, 1995-1999



Bron: CBS (IPO'95-'99)

Tabel 2.3 In- en uitstroom in en uit armoede van personen in huishoudens met een laag inkomen (in aantallen x 1.000 en procenten)

	stand in voorafgaand jaar	uitstroom	blijvers	instroom
	x 1.000	% ^a		
1992	1.758	32	68	31
1993	1.756	31	69	35
1994	1.823	31	69	37
1995	1.930	33	67	29
1996	1.860	32	68	33
1997	1.874	34	66	31
1998	1.817	38	62	30
1999	1.663	34	66	34

a Stand in voorgaand jaar is 100%.

Bron: CBS (IPO'92-'99)

2.3 Ontwikkeling koopkracht arme huishoudens

Voor het beschrijven van de armoede is niet alleen de ontwikkeling van het aantal huishoudens beneden een bepaalde inkomensgrens van belang maar ook de ontwikkeling van de koopkracht van de groep arme huishoudens. Deze koopkrachtontwikkeling wordt dan vergeleken met die van alle huishoudens. Voor het bepalen van de koopkrachtveranderingen is gebruikgemaakt van het mediane inkomen.

Koopkrachtstijging bij armen blijft achter

In de periode 1990-1999 steeg de welvaart van huishoudens in Nederland gemiddeld met bijna 0,8% per jaar. Het mediane besteedbare inkomen van een huishouden was daardoor in 1999 ruim 7% hoger dan in 1990. Huishoudens onder de lage-inkomensgrens gingen er minder op vooruit. Voor deze groep lag de jaarlijkse welvaartsverbetering op een kwart procent. Hetzelfde geldt voor de sociale minima. Het mediane inkomen van de lage inkomens en de sociale minima was daardoor in 1999 slechts 2 à 3% hoger dan in 1990. Deze groepen hebben dus beduidend minder geprofiteerd van de welvaartsstijging (tabel 2.4). De koopkrachteffecten van de bijzondere bijstand en kwijtschelding van lokale lasten zijn hierbij buiten beschouwing gebleven (zie hiervoor hoofdstuk 7).

Welvaartsverschillen worden groter

Door de verschillen in koopkrachtontwikkeling in de jaren negentig, is de welvaartspositie van arme huishoudens in relatieve zin verslechterd. Zo hadden in 1990 huishoudens met een laag inkomen iets minder dan 58% van het mediane inkomen van alle huishoudens. In 1999 was dit gedaald tot 55%. Bij de sociale minima deed zich eenzelfde ontwikkeling voor.

Tabel 2.4 Mediaan gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van huishoudens met een laag en minimuminkomen, 1990-1999 (in guldens en euro's x 1.000, en index 1990=100)

	laag			laag			laag		
	totaal	inkomen	minimum	totaal	inkomen	minimum	totaal	inkomen	minimum
	guldens 1999 (x 1.000)			euro's 1999 (x 1.000)			1990=100		
1990	32,1	18,5	17,9	14,6	8,4	8,1	100,0	100,0	100,0
1995	32,6	18,7	17,7	14,8	8,5	8,0	101,5	101,0	99,0
1996	32,8	18,7	17,7	14,9	8,5	8,0	102,3	100,9	98,8
1997	33,2	18,8	17,9	15,1	8,5	8,1	103,5	101,7	100,2
1998	33,9	19,0	18,4	15,4	8,6	8,3	105,8	102,8	102,7
1999	34,4	18,9	18,3	15,6	8,6	8,3	107,2	102,2	102,5

Bron: CBS (IPO'90-'99)

2.4 Risicogroepen

Welke huishoudens worden nu vooral getroffen door armoede? Hoe groot zijn de verschillen tussen typen huishoudens, wat is de invloed van de inkomensbron, welke zijn de veranderingen in de tijd?

Eenoudergezinnen lopen hoogste risico

Eenoudergezinnen worden het meest getroffen door armoede. In deze groep was in 1999 het percentage huishoudens onder de lage-inkomensgrens met 47% 3,5 maal zo hoog als het gemiddelde. Over een lange periode bezien is hun positie verslechterd. In 1999 was het percentage eenoudergezinnen met een laag inkomen tien procentpunten hoger dan in 1981, terwijl het gemiddelde voor alle huishoudens in deze twee jaren even hoog was. Zie tabel 2.5.

Alleenstaanden volgen op afstand

Op ruime afstand worden de eenoudergezinnen gevolgd door de alleenstaanden. De positie van vrouwen is ongunstiger dan die van mannen. De eerstgenoemden hadden in 1999 ongeveer tweemaal zo vaak een laag inkomen als gemiddeld. Het verschil tussen vrouwen boven en onder de 65 jaar was beperkt. De positie van alleenstaande vrouwen boven de 65 jaar is de laatste twee decennia nauwelijks veranderd in tegenstelling tot die van vrouwen onder de 65 jaar. In 1981 was bij deze laatste groep het percentage met een laag inkomen iets hoger dan het gemiddelde terwijl het nu bijna tweemaal zo hoog is. Ook bij de alleenstaande mannen onder de 65 jaar nam het percentage met een laag inkomen toe tussen 1981 en 1999, echter veel minder dan bij de vrouwen. In de positie van alleenstaande mannen boven de 65 kwam weinig verandering.

Gunstige ontwikkeling voor paren

De paren met of zonder kinderen hebben een laag armoederisico. Het percentage lage inkomens ligt beduidend onder het gemiddelde. Hun positie is in de afgelopen twee decennia veel gunstiger geworden. Voor de 65-plus paren lag in 1981 het aandeel met een laag inkomen een kwart boven het gemiddelde, terwijl dat nu de helft onder het gemiddelde ligt.

Hoog risico voor uitkeringsontvangers

Naar inkomensbron is het armoederisico bijzonder hoog voor huishoudens met een bijstands- of werkloosheidsuitkering (figuur 2.3 en tabel 2.6). Tweederde van hen had in 1999 een laag inkomen. De armoede onder deze groep is daarmee vijfmaal zo hoog als gemiddeld. In vergelijking met 1981 is hun positie sterk verslechterd. Huishoudens met een arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben twee keer zo vaak een laag inkomen als gemiddeld. Ook hun positie is verslechterd in vergelijking met 1981, toen de armoede onder deze groep even hoog was als het gemiddelde. De positie van pensioenontvangers is verbeterd. Het percentage lage inkomens is in 1999 lager dan in 1981 en maar weinig hoger dan het gemiddelde. Huishoudens met inkomen uit arbeid, ten slotte, hebben het laagste armoederisico. Hun positie is ten opzichte van 1981 verbeterd.

Cumulatie bij eenoudergezinnen met uitkering

Uit het voorgaande blijkt dat eenoudergezinnen en huishoudens met een bijstands- of werkloosheidsuitkering een hoog armoederisico hebben. Het ging om percentages van 47% respectievelijk 68%. Eenoudergezinnen met een bijstands-, werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering hadden in 81% van de gevallen een laag inkomen. Daar staat tegenover dat eenoudergezinnen met inkomen uit arbeid slechts in 22% van de gevallen een laag inkomen hadden. Ook alleenstaanden met een bijstands-, werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben een hoog armoederisico. Bij de vrouwen had 76% een laag inkomen, bij de mannen 63%. Zie tabel 2.6.

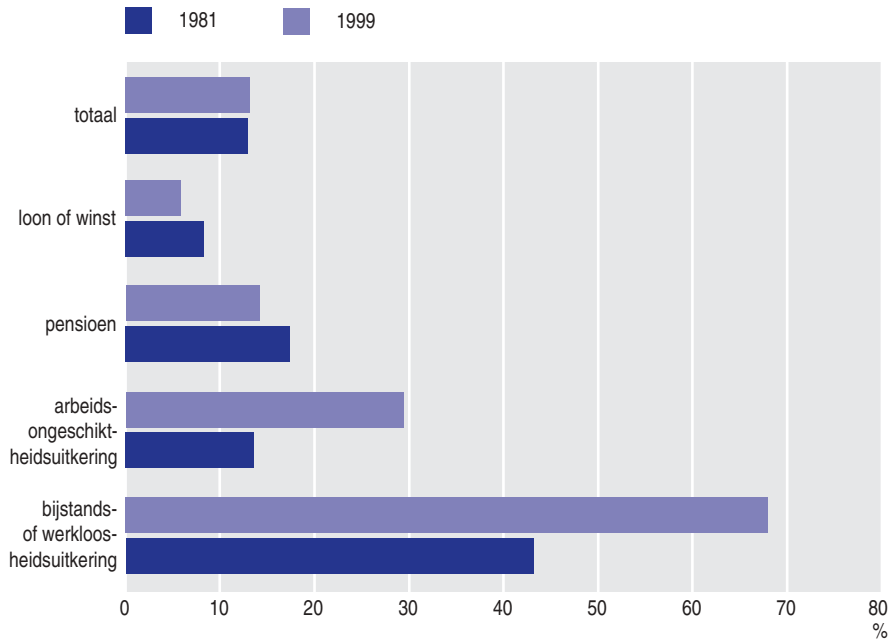
Tabel 2.5 Aandeel huishoudens met een laag inkomen naar samenstelling huishouden, 1981-1999 (in procenten)

	1981	1990	1995	1999
eenoudergezin met minderjarige kinderen	37,5	55,2	61,4	47,2
alleenstaande				
vrouw, 65 jaar en ouder	25,1	33,8	35,1	26,8
vrouw, 64 jaar en jonger	14,7	26,5	27,0	24,6
man, 64 jaar en jonger	13,7	19,8	20,8	18,1
man, 65 jaar en ouder	15,4	25,7	23,3	15,7
(echt)paar				
met minderjarige kinderen	12,5	9,8	9,4	8,6
65 jaar en ouder	16,4	12,4	10,3	6,3
64 jaar en jonger	5,8	5,1	5,2	4,8
totaal	13,0	15,0	15,5	13,2

Bron: CBS (Inkomensstatistiek'81-'99)

Figuur 2.3

Aandeel huishoudens met een laag inkomen naar inkomensbron hoofdkostwinner



Bron: CBS (Inkomensstatistiek'81, IPO'99)

Tabel 2.6 Huishoudens met een laag inkomen naar samenstelling huishouden en inkomensbron hoofdkostwinner, 1999 (in aantallen x 1.000 en procenten)

	totaal ^a	inkomensbron hoofdkostwinner		
		loon of winst	uitkering	pensioen
	x 1.000			
alleenstaande man	163	50	83	27
alleenstaande vrouw	290	36	83	168
eenoudergezin met kinderen jonger dan 18 jaar	125	30	90	3
(echt)paar met kinderen jonger dan 18 jaar	132	81	41	1
(echt)paar	126	39	40	36
overige huishoudens	15	4	7	3
totaal	850	240	345	238
		% laag inkomen van de totale populatie		
alleenstaande man	17,7	8,2	63,8	15,3
alleenstaande vrouw	25,7	9,8	75,1	25,9
eenoudergezin met kinderen jonger dan 18 jaar	47,2	22,1	79,9	21,4
(echt)paar met kinderen jonger dan 18 jaar	8,6	5,7	49,9	x
(echt)paar	5,2	2,7	19,3	4,9
overige huishoudens	7,5	4,9	23,4	3,5
totaal	13,1	5,9	51,6	14,2

a Inclusief inkomensbron onbekend.

Bron: CBS (IPO'99)

2.5 Aanvullende dimensies

In het voorgaande is de armoede beschreven op basis van de feitelijke inkomens. In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar de subjectieve beleving en waardering van het inkomen door huishoudens en naar de vaste lasten.

Stijging minimaal noodzakelijk geachte inkomen gaat uit boven feitelijke stijging

Het inkomen dat huishoudens minimaal nodig denken te hebben om de eindjes aan elkaar te knopen, liet in 1999 geen verdere toename zien. Het niveau van dit inkomen is van beperkte betekenis. Van belang is vooral de ontwikkeling. Voor deze ontwikkeling is uitgegaan van de mediaan van het gestandaardiseerde en voor inflatie gecorrigeerde inkomen. De mediaan van het minimaal noodzakelijk geachte inkomen lag in 1999 bijna 16% hoger dan in 1991 (tabel 2.8). Dit gaat ruimschoots uit boven de feitelijke welvaartsstijging tussen deze twee jaren, die uitkwam op 6,4%. Bij huishoudens met een laag inkomen was de toename van het minimaal benodigde inkomen beduidend lager. De mediaan hiervan lag in 1999 ruim 7% hoger dan in 1991. De feitelijke welvaartsstijging voor deze groep bedroeg echter slechts 2,2%. Huishoudens met een minimuminkomen laten hetzelfde beeld zien. Geconcludeerd kan dus worden dat in de jaren negentig de stijging van het naar eigen inschatting minimaal benodigde inkomen beduidend uitging boven de feitelijke stijging van het inkomen. Dit geldt niet alleen voor huishoudens met een laag of een minimuminkomen maar voor alle huishoudens.

Huishoudens komen minder vaak moeilijk rond

Bij de huishoudens met een laag inkomen daalde sinds 1996 het aandeel dat moeilijk rondkomt, tot 28% in 1999 (tabel 2.9). Begin jaren negentig lag dit percentage rond de dertig, medio jaren negentig rond de veertig. Het percentage huishoudens dat aangeeft schulden te moeten maken, schommelt al jarenlang tussen zeven en tien. Een ontwikkeling in een bepaalde richting is niet te onderkennen. Van de huishoudens onder de lage-inkomensgrens geven er steeds minder aan dat het feitelijk inkomen lager is dan het minimaal benodigde inkomen. Voor 1999 kwam dit aandeel uit op 23%, terwijl het medio jaren negentig nog op 28% lag. Deze indicatoren lijken erop te wijzen dat huishoudens met een laag inkomen het de laatste jaren iets gemakkelijker hebben. Dat is enigszins opmerkelijk omdat de stijging van de mediaan van het minimaal benodigde inkomen uitging boven de stijging van het feitelijke inkomen.

Vaste lasten iets afgenomen

Vaste lasten zijn uitgaven die voortvloeien uit contractuele verplichtingen. Het gaat om uitgaven voor huur, water, energie, verzekeringen, en consumptieve belastingen. Zij leggen een groot beslag op het budget van huishoudens met een laag inkomen. De beste indicatie voor de ontwikkeling van de vaste lasten wordt verkregen wanneer deze zijn verminderd met de huursubsidie. In de eerste helft van de jaren negentig deed zich een sterke stijging voor van deze vaste lasten. Voor huishoudens met een laag inkomen namen zij toe van 36% begin jaren negentig tot 42% medio van dit decennium. Daarna is het aandeel van de vaste lasten in de bestedingen iets afgenomen tot 40% in 1998/1999 (tabel 2.7). Hoewel de vaste lasten dus iets zijn gedaald, liggen ze nog steeds ruim boven het niveau van begin jaren negentig.

Tabel 2.7 Vaste lasten van huishoudens onder en boven de lage-inkomensgrens, 1990/1991-1998/1999 (in guldens en euro's x 1.000 en in procenten)

	onder de lage-inkomensgrens					boven de lage-inkomensgrens				
	90/91	95/96	96/97	97/98	98/99	90/91	95/96	96/97	97/98	98/99
totale bestedingen										
(x 1.000 gld)	23	26	28	29	30	42	49	50	51	53
(x 1.000 euro)	10	12	13	13	14	19	22	23	23	24
in % van de totale bestedingen										
vaste lasten	40	47	46	46	45	32	35	35	35	35
brutohuur(waarde)	25	31	30	30	30	21	22	23	23	23
water en energie	8	8	8		8	5	5	6	5	5
verzekeringen										
en retributies	5	5	5	5	4	4	5	5	5	5
consumptieve										
belastingen	2	4	3	3	3	2	2	2	2	2
in % van de totale bestedingen minus huursubsidie										
vaste lasten minus										
huursubsidie	36	42	41	41	40	31	35	35	35	35
huur(waarde) minus										
huursubsidie	21	26	25	24	24	20	22	22	22	22

Bron: CBS (BO'90/91-'98/'99)

Tabel 2.8 Mediaan minimaal benodigd huishoudensinkomen (gestandaardiseerd) 1991-1999 (index 1991=100)

	totaal	laag inkomen	minimum
1991	100,0	100,0	100,0
1995	105,0	104,3	102,5
1996	108,3	102,9	102,9
1997	109,8	104,3	101,6
1998	116,3	108,1	106,0
1999	115,8	107,3	107,3

Bron: CBS (SEP'91-'99)

Tabel 2.9 Huishoudens met een laag inkomen naar rondkomen 1991-1999 (in procenten)

	1991	1995	1996	1997	1998	1999
(zeer) moeilijk rondkomen	31	35	42	35	29	28
schulden maken	8	7	9	10	7	9
feitelijk inkomen lager dan						
minimaal benodigd	.	28	28	27	24	23

Bron: CBS (SEP'91-'99)

2.6 Raming lage inkomens in 2001

Belastingherziening

Door de omvangrijke belastingherziening in 2001 worden gunstige koopkrachtontwikkelingen verwacht voor de periode 2000-2001. In deze belastingherziening zijn ook maatregelen verwerkt die gunstig kunnen uitvallen voor huishoudens met een laag

inkomen. In deze paragraaf worden de koopkrachtberekeningen voor de jaren 2000 en 2001 toegepast op het Inkomenspanelonderzoek 1999. Aldus wordt een indruk verkregen van de te verwachten ontwikkeling van de armoede in de periode 1999-2001. Aangezien dynamische ontwikkelingen zoals veranderingen in inkomensbron en huishoudensbron buiten beeld blijven, heeft deze raming voornamelijk een indicatieve waarde (zie kader 2.2).

Kader 2.2 Ramingen en realisaties

De eerder verschenen ramingen bleken goed te sporen met de gerealiseerde aantallen. Zo werd in de *Armoedemonitor 1998*, op grond van de verwachte koopkrachtontwikkelingen in de jaren 1997 en 1998, geraamd dat het aandeel huishoudens met een laag inkomen zou dalen van 15,6% in 1996 en naar 13,8 in 1998, terwijl mede door de gunstige economische omstandigheden een daling naar 13,4% is gerealiseerd.¹ Ook een jaar later werd een aanzienlijke daling verwacht voor 1999: van 15,4% in 1997 naar 13,3% in 1999. Deze uitkomst spoort goed met de waargenomen daling naar 13,2%, zij het dat dit wel een voorlopig cijfer is.

Weinig verandering van koopkracht in 2000

De voorziene koopkrachteffecten in 2000 zijn zeer bescheiden en lopen van nihil tot nog geen 2% voor de verschillende bevolkingsgroepen. De grootscheepse belastingherziening in 2001 levert een veel gunstiger beeld op en resulteert in grotere gemiddelde koopkrachtverbeteringen, die voor verschillende huishoudentypen variëren van 1% tot 7% van het besteedbare inkomen (CPB 2001: 68-71).

Doordat de herziening ook binnen huishoudentypen zeer uiteenlopende gevolgen heeft, is de spreiding rond gemiddelde koopkrachteffecten voor bepaalde groepen groter dan gebruikelijk. De belangrijkste oorzaak hiervan is de invoering van de forfaitaire vermogensrendementsheffing, die de belasting sterk afhankelijk maakt van de vermogenspositie van huishoudens en niet meer van de vermogensopbrengsten. Daarnaast zijn de aftrekposten beperkt.

Gunstig koopkrachtbeeld in 2001

De belastingherziening 2001 geeft een veel gunstiger beeld volgens de berekeningen van het Centraal Planbureau (CPB).

Bij de lagere inkomensgroepen is het koopkrachtbeeld het gunstigst voor werkenden (+5½%), hetgeen in belangrijke mate is toe te schrijven aan de verhoging van de arbeidskortingen, die de overstap van uitkering naar betaald werk financieel aantrekkelijker moeten maken.² Ouderen met een laag inkomen gaan er ook substantieel op vooruit (+3½%), mede door de verhoging van de ouderenkortingen. Uitkeringsontvangers met een laag inkomen gaan er gemiddeld iets minder op vooruit (+2½%). Deze koopkrachtverbetering valt lager uit dan voor werkenden omdat de overheid de financiële prikkel om deel te nemen aan de arbeidsmarkt wil versterken.

Kader 2.3 Belastingherziening 2001

De belangrijkste koopkrachtelementen van de belastingherziening in 2001 betreffen de vervanging en verhoging van het arbeidskostenforfait en de ouderenaftrek door respectievelijk de arbeidskorting en de ouderenkorting, de introductie van een combinatiekorting voor werkenden met kinderen en een verlaging van het belastingtarief. Daarvan profiteren niet alleen hogere maar ook lagere inkomensgroepen. De spreiding van de koopkrachteffecten is echter groter dan gebruikelijk door enkele maatregelen die individueel geheel uiteenlopend kunnen uitpakken, zoals de invoering van de vermogensrendementsheffing.

De koopkrachtcijfers van het CPB kunnen worden gebruikt om een globaal beeld te krijgen van verschuivingen in het aantal huishoudens dat van een laag inkomen moet rondkomen. De geraamde koopkrachtontwikkelingen voor de jaren 2000 en 2001 kunnen worden toegepast op het laatstgehouden Inkomenspanelonderzoek van het CBS uit 1999, waardoor op het niveau van huishoudens het statische koopkrachtbeeld voor het jaar 2001 wordt verkregen.³ Vervolgens kan worden nagegaan hoeveel huishoudens door de geraamde koopkrachtontwikkeling in 2001 boven de lage-inkomensgrens uitkomen.⁴

Bij de berekening van het koopkrachtbeeld door het CPB zijn wel de veranderingen in de huursubsidie betrokken, maar niet enkele extra uitgaven voor bijzondere groepen en de extra gedeerde inkomsten van lagere overheden als gevolg van de intensivering van de kwijtschelding van lokale heffingen. In het regeerakkoord 1999 wordt structureel 750 miljoen beschikbaar gesteld voor bijzondere groepen, waarvan 325 miljoen in de periode 2000-2001 beschikbaar komt. Het gaat hier om extra uitgaven voor (jong) gehandicapten en chronisch zieken, tegemoetkoming in studiekosten en bijzondere bijstand. Bij de berekening van het koopkrachtbeeld voor 2001 is uitgegaan van een volledige uitbetaling van heffingskortingen aan alle personen die geen loon- of inkomstenbelasting betalen, maar wel voor een heffingskorting in aanmerking komen. Dat zijn met name partners van werkenden en uitkeringsontvangers zonder bron van inkomen. Deze uitbetaling kan echter zowel bij voorheffing door middel van een verzoek tot voorlopige teruggaaf (in 2001) als bij eindheffing door middel van een verzoek tot teruggaaf (in 2002) geregeld worden.⁵

Minder huishoudens met een laag inkomen in 2001

Het resultaat van de statische actualisatie van de inkomensgegevens is in tabel 2.10 samengevat. In deze tabel blijft de koopkrachtontwikkeling van ongeveer een op de zes huishoudens buiten beeld. Het betreft enerzijds huishoudens waarvoor geen koopkrachtramingen beschikbaar zijn: zelfstandigen, freelancers en huishoudens die voornamelijk van vermogensinkomsten afhankelijk zijn; anderzijds huishoudens die om inhoudelijke redenen buiten de berekening van 'lage inkomens' worden gehouden, zoals studenten en huishoudens met onvolledige jaarinkomens (zie hiervoor paragraaf 11.3).

Tabel 2.10 Globale indicatie van verandering van het aantal huishoudens met lage inkomens in 2000 en 2001 (statistische berekening)

bevolkingscategorie	totaal aantal huishoudens ^b in 1999 (x1000)	waarvan met een laag inkomen in 1999 (%)	raming statistische mutatie lage-inkomensgroepen in 2001 (%-punten)
werknemer			
zonder kinderen	2.087	3,3	-0,9
met kinderen	1.296	5,3	-1,9
uitkeringsontvanger			
alleenstaande	333	54,7	-3,6
gezin	603	30,7	-3,2
65-plusser			
alleenstaande	742	24,6	-6,7
met anderen	701	6,2	-2,6
overige huishoudens ^a	705	17,7	. ^c
Totaal	6.466	13,2	-2,2

a Huishoudens met overwegend inkomsten uit winst, vermogen of freelance activiteiten.

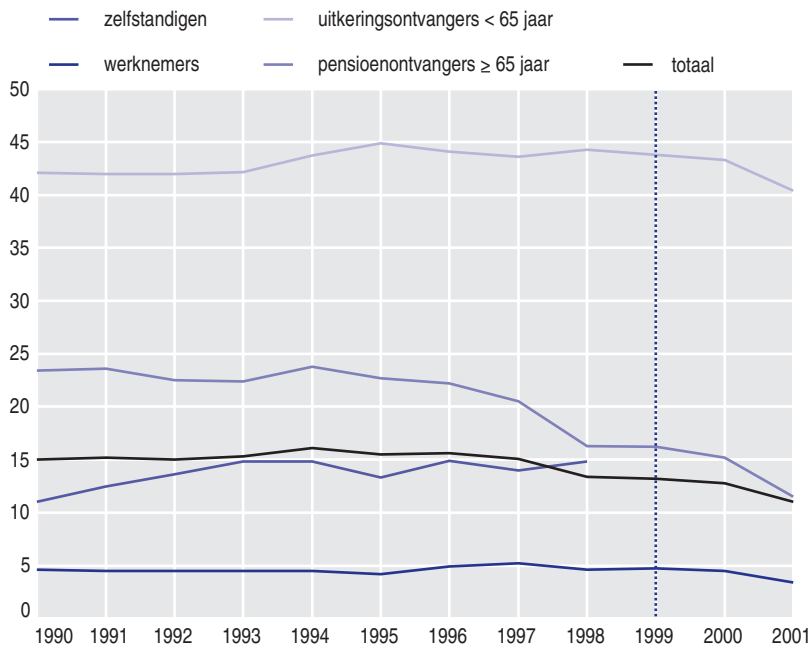
b Exclusief huishoudens met een onvolledig jaarinkomen en studerende(n) (met studiefinanciering).

c Bij de berekening van 'totaal' is impliciet aangenomen dat dit percentage ongewijzigd blijft.

Bron: CPB (statistische koopkrachtmutatie); CBS (huishoudens met een laag inkomen; 1999: voorlopige cijfers), (SCP-bewerking)

Figuur 2.4

Gerealiseerde en geraamde percentages huishoudens met een laag inkomen naar inkomensbron (%)^a



a 1990-1999: realisaties; 2000-2001: ramingen

Bron: CPB (ramingen), CBS (realisaties; 1999: voorlopige cijfers), (SCP-bewerking)

Uit tabel 2.10 blijkt dat het aandeel huishoudens met een laag inkomen op grond van de verwachte koopkrachtontwikkelingen daalt van 13,2% in 1999 naar 11,0% in 2001. De geraamde daling met 2,2 procentpunt zou in 1999 neerkomen op een daling van circa 140.000 huishoudens met een laag inkomen, waarvan de helft (overwegend alleenstaande) ouderen.

Figuur 2.4 maakt duidelijk dat de ontwikkeling van de aandelen lage inkomens naar inkomenscategorie in de periode 1990-2001 verschilt. Bij de 65-plussers schommelt dat aandeel tot 1996 rond 23% en komt via dalingen in 1997 (tot ruim 20%) en 1998 (tot ruim 16%) in 2001 vermoedelijk uit op ruim 11%. Bij de zelfstandigen is het beeld minder gunstig, door een stijging van het aandeel lage inkomens begin jaren negentig van 11% naar 15%, waarbij het tot 1998 is gebleven. Bij de uitkeringsontvangers en werknemers is het percentage lage inkomens in de beschouwde periode zeer stabiel, zij het dat in 2001 een lichte daling te verwachten is.

Noten

- 1 In de *Armoedemonitor 2000* werd uitgegaan van voorlopige cijfers voor 1998 (14,3%) die aanzienlijk bleken af te wijken van de definitieve cijfers (13,4%). Een van de oorzaken van dit verschil is gelegen in het al dan niet meerekenen van studenten met een prestatiebeurs tot de relevante populatie. Met deze afwijking tussen voorlopige en definitieve cijfers is achteraf gebleken dat de raming voor 1998 beter is uitgevallen dan in de *Armoedemonitor 2000* werd vermoed (zie SCP/CBS 2000: 16-17).
- 2 Lagere inkomensgroepen: bij werkenden tot 150% van het wettelijk minimumloon, bij uitkeringsontvangers tot 120% van het wettelijk minimumloon en bij ouderen tot 120% van de AOW-uitkering.
- 3 Hierbij is gebruikgemaakt van de koopkrachtcijfers die zijn gebruikt voor het *CEP 2002*. Vanwege het belang van de onderkant van de inkomensverdeling voor de armoedeproblematiek zijn de bevolkingsgroepen aan de onderkant nog verder onderscheiden naar groepen met een inkomen tot 90%, 120% en 150% van het relevante bruto-inkomen: het wettelijk minimumloon respectievelijk de AOW-uitkering. De CPB-ramingen van de gemiddelde koopkrachtmutaties zijn toegepast op vergelijkbare bevolkingsgroepen in het Inkomenspanelonderzoek van het CBS.
- 4 De definities van besteedbaar inkomen (betrokken componenten) en huishouden van het CPB en het CBS sluiten niet naadloos op elkaar aan. Het grootste verschil is dat het CPB door de gebruikte gegevensbron geen uitkomsten geeft voor inwonende leden van het huishouden (voorzover geen hoofdkostwinner of partner hoofdkostwinner), terwijl hier ook inwonende leden tot het huishouden worden gerekend (zoals kinderen van 18 jaar en ouder met eigen inkomsten).
- 5 Bij het niet-indienen van een verzoek bij recht op uitbetaling van een heffingskorting ontstaat echter een nieuwe vorm van niet-gebruik van fiscale faciliteiten, waarover thans uiteraard nog geen informatie beschikbaar is. Deze vorm van niet-gebruik is vergelijkbaar met de huidige die de overdracht van de basisaftrek betreft van de niet- of minstverdienende partner.

Literatuur

CPB (2001)

Centraal Planbureau. Centraal Economisch Plan 2001. Den Haag: Sdu, 2001.

SCP/CBS (2000)

Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Bureau voor de Statistiek. Armoedemonitor 2000. Den Haag: SCP, 2000.

3 DYNAMIEK VAN ARMOEDE*

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 zijn kerncijfers gepresenteerd met betrekking tot de dynamiek van armoede. Gebleken is dat in de jaren negentig jaarlijks een op de drie armen uit armoede stroomde. Over de gehele periode bezien is de uitstroomkans licht toegenomen; in de eerste helft van het vorige decennium bedroeg het percentage uitstromers rond de 31 en in de tweede helft rond de 33, met een uitschieter in 1998 (38). Analyses in het kader van de *Armoedemonitor 2000* hebben laten zien dat de sterke toename in 1998 met name werd veroorzaakt door de uitstroom uit armoede onder mensen van 65 jaar en ouder, als gevolg van de verhoging van de fiscale ouderenaftrek (SCP/CBS 2000).

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de veranderingen in de in- en de uitstroom in en uit armoede. De jaarlijkse in- en uitstroomkansen worden uitgesplitst naar belangrijke determinanten van de in- en uitstroom, te weten de leeftijd van personen, de voornaamste inkomensbron van het huishouden en de huishoudenssamenstelling. Dit levert niet alleen inzicht op in veranderingen in armoede, maar heeft ook een duidelijke maatschappelijke relevantie. Bestaand beleid ter bestrijding van armoede richt zich namelijk op vermindering van de instroom in en bevordering van de uitstroom uit armoede onder risicogroepen zoals ouderen, uitkeringsgerechtigden en eenoudergezinnen.

De dynamiek van armoede kan niet alleen worden afgemeten aan de jaarlijkse in- en uitstroom, maar ook aan de lengte van de periode waarin mensen onder de lage-inkomensgrens leven. Dit is een belangrijk aspect van de dynamiek omdat juist een langdurig verblijf in een ongunstige inkomenspositie leidt tot problemen bij het rondkomen. Als tweede wordt in dit hoofdstuk daarom ingegaan op de armoededuur. Er wordt aandacht besteed aan ontwikkelingen in de armoededuur in de jaren negentig en aan determinanten van de armoededuur.

3.2 Achtergronden van de in- en uitstroom

Bepaalde groepen mensen hebben een groter risico om in armoede terecht te komen dan wel eraan te ontsnappen, dan andere groepen. In de analyses hieronder worden jaarlijkse in- en uitstroomcijfers gepresenteerd naar de leeftijd van personen, de voornaamste inkomensbron van het huishouden waartoe deze personen behoren, en de samenstelling van de huishoudens. Omdat de voornaamste inkomensbron door wijzigingen in de arbeidsmarktpositie van individuen in het huishouden kan veranderen en deze inkomensveranderingen implicaties kunnen hebben voor de in- en uitstroom in en uit armoede, wordt hieraan tevens aandacht geschonken. Dit geldt ook ten aanzien van veranderingen in de huishoudenssamenstelling, zoals door huwen of samenwonen en scheiding of verweduwing.

* Dit hoofdstuk is een bijdrage van het SCP, geschreven door dr. W.J.G. Uunk.

Kader 3.1 Keuze van onderzoekseenheid en onderzoekspopulatie

In dit hoofdstuk worden gegevens gebruikt uit het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het CBS uit de jaren 1992 tot en met 1998 (zie bijlage A).¹ Net zoals in de analyse van armoededynamiek in hoofdstuk 2 en de *Armoedemonitor 2000* het geval is (SCP/CBS 2000), vormen personen de eenheid van analyse en niet huishoudens. In tegenstelling tot huishoudens zijn personen een vaste entiteit; huishoudens veranderen in de loop van de tijd van samenstelling. Overigens wordt het welvaartsniveau van personen wel ontleend aan het huishouden; en wel aan het voor het aantal leden gestandaardiseerde huishoudensinkomen.

De onderzoekspopulatie wordt gevormd door alle personen die in een van de onderzochte jaren in de steekproef zijn opgenomen (de zogenaamde vliedende populatie) en niet alleen de vaste populatie (personen die de gehele periode in het IPO-panel zijn opgenomen; zie SCP/CBS 1998 en 1999). Daardoor sluiten de uitkomsten beter aan bij de stand- en stroomcijfers in hoofdstuk 2. Opgemerkt zij dat door de keuze voor de vliedende populatie de uitstroomcijfers niet alleen betrekking hebben op personen van wie de inkomenspositie veranderde van laag naar niet-laag of andersom, maar ook op personen die in een bepaald jaar arm waren en in het daaropvolgende jaar niet langer tot de Nederlandse bevolking behoorden (door emigratie of overlijden) of niet langer tot de onderzoekspopulatie werden gerekend (ouderen die in een bejaardentehuis zijn gaan wonen, studerende kinderen die zelfstandig zijn gaan wonen). In de *Armoedemonitor 2000* is berekend dat van de uitstromers in het jaar 1998 22% tot de laatste twee categorieën behoorde. Vice versa kwam 34% van de instromers in armoede uit deze twee groepen.

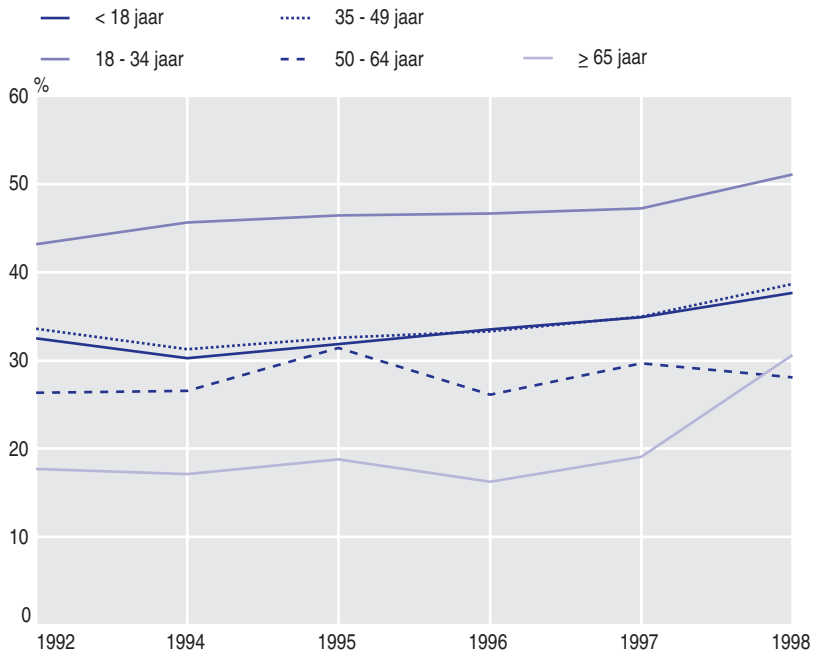
3.2.1 Leeftijd

Figuur 3.1 presenteert de kans op uitstroom voor verschillende leeftijdsgroepen.² Het blijkt dat de kans om uit armoede te raken in sterke mate varieert met de leeftijd. De 18-34-jarigen hebben de grootste kans; jaarlijks verlaat ongeveer 45% van deze groep de lage-inkomenspositie en in 1999 bijna 50%. Jongeren tot 18 jaar en de groep 35-49-jarigen hebben een duidelijk lagere uitstroomkans van ongeveer jaarlijks 33%. Ouderen, met name de 65-plussers hebben de laagste kans (ongeveer 20%). Als zij eenmaal in armoede zitten, blijven ze er langer in. Deze resultaten laten zich verklaren door de arbeidsmarktpositie en de levensfase waarin de verschillende leeftijdsgroepen zich bevinden.

Bezien we de ontwikkelingen in de loop van de tijd, dan blijken de uitstroomkansen van de verschillende leeftijdsgroepen een licht opgaande beweging te vertonen, met als uitschieter het jaar 1998. Deze ontwikkeling is ook in hoofdstuk 2 geconstateerd. De algemene toename van de uitstroomkansen in de jaren negentig lijkt in lijn te zijn met de economische conjunctuur, die zich vanaf 1994 sterk heeft verbeterd. Als gevolg van de economische gunstige condities, verlaten steeds meer arme personen de lage inkomenspositie. De opvallende toename in 1998 blijkt met name op het conto van de 65-plussers te kunnen worden geschreven; terwijl voor deze groep de uitstroomkans in de overige jaren ongeveer 20% bedroeg, was deze in 1998 30%. Zoals eerder gezegd, hangt deze ontwikkeling samen met de verhoging van de fiscale ouderenaftrek.

Figuur 3.1

Kans op uitstroom uit armoede naar leeftijd, 1992-1998 (in procenten)



Bron: CBS (IPO'92-'98) SCP-bewerking

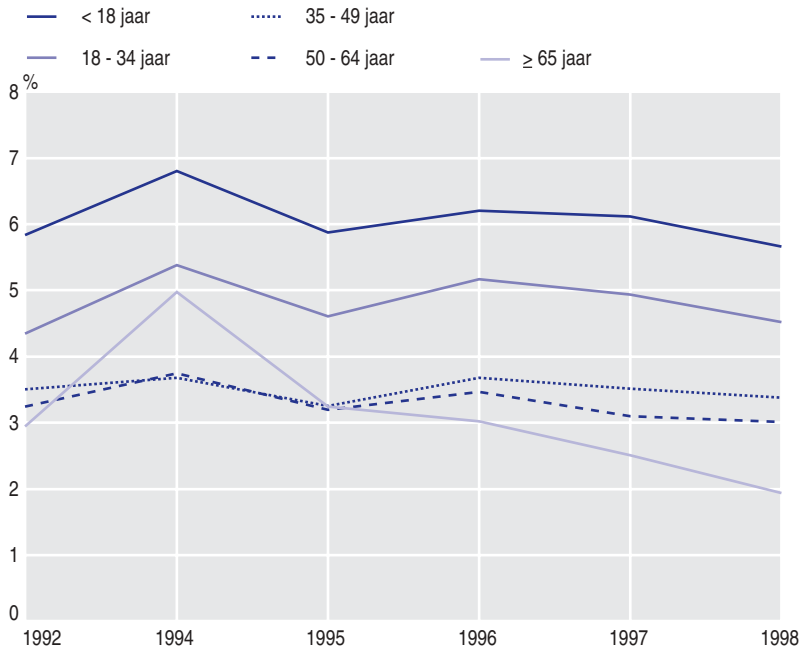
Ook jongere leeftijdsgroepen laten echter een duidelijke toename zien in de uitstroomkansen tussen 1997 en 1998. Dit geldt met name voor de jongvolwassenen (18-34-jarigen), de leeftijdsgroep die in het algemeen het meest geprofiteerd heeft van de gunstige situatie op de arbeidsmarkt.

De uitstroom uit armoede vormt een zijde van de medaille; de keerzijde betreft de instroom in armoede. Figuur 3.2 laat de instroomkansen voor de verschillende leeftijdsgroepen zien. Deze zijn berekend voor de groep personen die in het voorafgaande jaar niet arm was. Omdat de groep niet-arme personen in aantal veel groter is dan de groep arme personen, zijn de instroomkansen veel lager dan de uitstroomkansen. De figuur laat zien dat het leeftijdsspecifieke patroon in de instroomkansen niet geheel hetzelfde is als dat in de uitstroomkansen. Hoewel de 18-34-jarigen ook een relatief hoge instroomkans hebben – er stromen in deze leeftijdsgroep niet alleen veel mensen uit maar ook veel in armoede –, hebben ze niet de hoogste kans; de instroomkans is het hoogst voor de jongste leeftijdsgroep (jonger dan 18 jaar). Jaarlijks komt ongeveer 6% van de 18-34-jarigen die boven de lage-inkomensgrens leefden, in een situatie van armoede terecht. Oudere personen hebben aanmerkelijk lagere instroomkansen. Jaarlijks

stroomt 3% tot 4% van de personen van 35 jaar en ouder met een hoger inkomen naar een inkomen beneden de lage-inkomensgrens. De armoededynamiek is dus – afgemeten aan zowel de in- als de uitstroomkansen – voor oudere lager dan voor jongere personen.

Figuur 3.2

Kans op instroom in armoede naar leeftijd, 1992-1998 (in procenten)



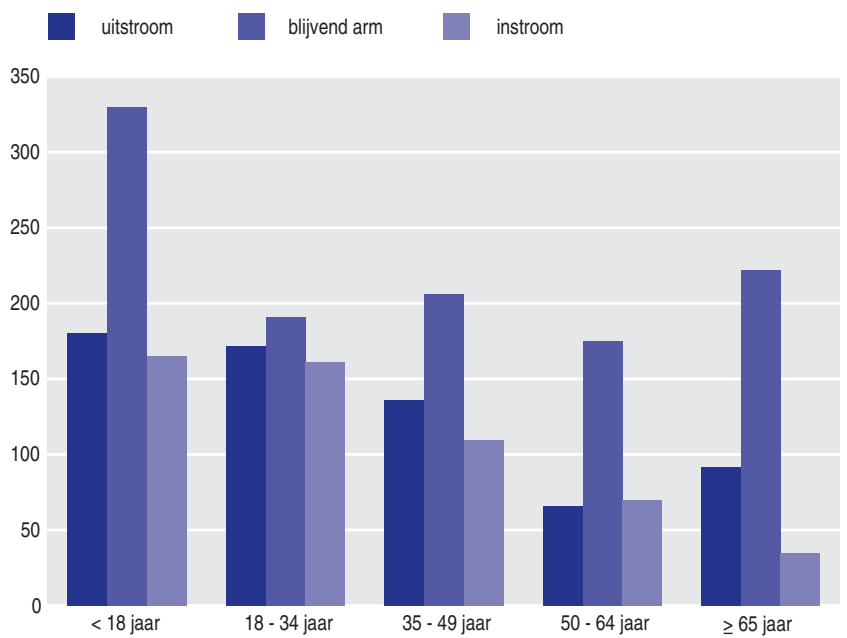
Bron: CBS (IPO'92-'98)

De ontwikkeling in de instroomkansen is nagenoeg het spiegelbeeld van de ontwikkeling in de uitstroomkansen. De instroomkansen daalden in de jaren negentig, met name onder 65-plussers, jongeren en jongvolwassenen. Opvallend aan de ontwikkeling van de instroomkansen is verder de toename tussen 1992 en 1994. Deze toename – die overigens niet gepaard ging met een navenante daling van de uitstroomkansen – is in overeenstemming met de geconstateerde groei van de armoede aan het begin van de jaren negentig, een periode met een ongunstige economische conjunctuur (zie ook hoofdstuk 2).

Figuur 3.3 laat zien dat in het jaar 1998 het volume van de uitstroom uit armoede in elke leeftijdsgroep groter was dan het volume van de instroom in armoede, met uitzondering van de 50-64-jarigen waar de instroom de uitstroom licht overtrof. Per saldo nam de armoede hierdoor af. Te zien is verder dat deze daling in het niveau van de armoede zich vooral voordoet onder 65-plussers.

Figuur 3.3

Volume van de in- en uitstroom in en uit armoede, 1998 (aantallen x 1.000)



Bron: CBS (IPO'98)

3.2.2 Belangrijkste bron van het huishoudensinkomen

In- en uitstroomkansen variëren ook in aanzienlijke mate naar het type bron van inkomen van personen.³ Hier wordt uitgegaan van de belangrijkste bron van het inkomen in het huishouden van personen van 18 jaar en ouder.⁴ Tabel 3.1 geeft de gemiddelde uitstroomkans en instroomkans weer voor het jaar 1998 voor personen van wie de bron in dat jaar onveranderd bleef, en voor personen van wie ze veranderde.⁵

Tabel 3.1 In- en uitstroom in en uit armoede naar inkomensbron, personen van 18 jaar en ouder, 1998 (in aantallen x 1000 en procenten)*

	blijvend niet-arm 1.000*	uitstroom 1.000*	blijvend arm 1.000*	instroom 1.000*	uitstroom %	instroom %
loon/winst ('97)	7.198	199	145	183	58,0	2,5
w.o. onveranderd loon/winst	6.780	165	126	135	56,7	1,9
w.o. loon/winst→ww	29	2	2	4	54,2	12,5
w.o. loon/winst→wao	45	2	4	13	35,6	23,0
w.o. loon/winst→bijstand	8	5	8	14	38,3	61,8
pensioen ('97)	2.021	88	232	36	27,4	1,7
werkloosheidsuitkering	153	14	18	12	44,6	7,4
w.o. onveranderd ww	88	4	7	7	35,0	7,0
w.o. ww→loon/winst	43	8	5	3	61,3	5,8
arbeidsongeschiktheidsuitkering ('97)	378	34	95	24	26,6	6,0
w.o. onveranderd wao	306	23	89	20	20,5	6,2
w.o. wao→loon/winst	44	7	2	1	79,5	2,6
bijstandsuitkering ('97)	85	83	284	48	22,7	36,2
w.o. onveranderd bijstand	46	37	258	41	12,5	46,7
w.o. bijstand→loon/winst	27	35	19	5	63,9	15,8

* Het uitstroompercentage is berekend door van de stand van het aantal armen in het voorafgaande jaar (het totaal van de uitstroom en de aantallen personen die blijvend arm zijn; kolom 2 en 3) na te gaan hoeveel personen in het volgende jaar (1998) niet-arm zijn. Het instroompercentage is gelijk aan het aantal personen dat in armoede stroomt gedeeld door het aantal niet-arme personen in het voorafgaande jaar (het totaal van de personen die blijvend niet-arm zijn en de instroom; kolom 1 en 4).

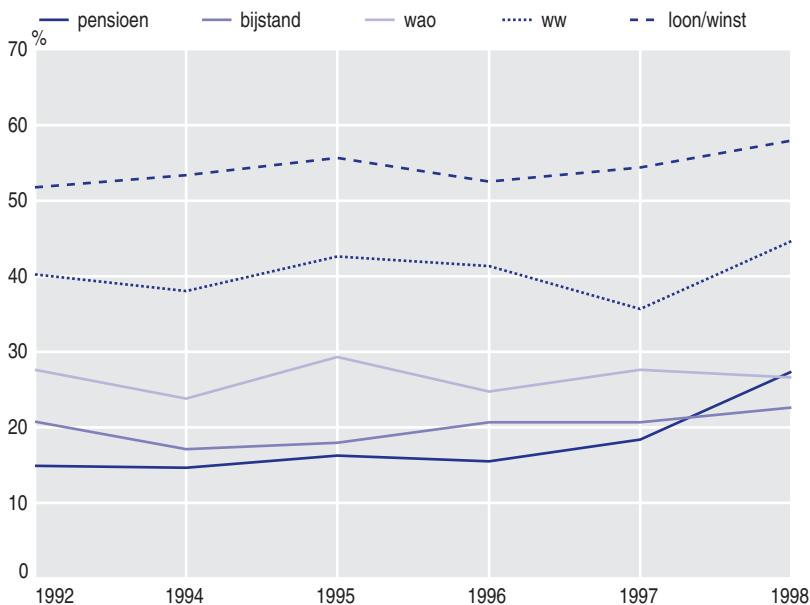
Bron: CBS (IPO'98)

Het blijkt dat uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden een veel kleinere kans hebben om de lage-inkomenspositie te verlaten dan personen die loon of winst als belangrijkste inkomensbron hebben. Terwijl drie op de vijf personen met loon of winst in 1998 de situatie van armoede verlaat, is deze verhouding ongeveer een op vier voor gepensioneerden, arbeidsongeschikten en personen met een bijstandsuitkering. Personen met een werkloosheidsuitkering (WW) komen nog wel relatief vaak uit de armoede (45%). Vooral uitkeringsgerechtigden die blijvend een uitkering hebben als voornaamste inkomensbron, hebben lage uitstroomkansen. 13% van degenen die in 1998 onveranderd een bijstandsuitkering ontvingen, kwam in dat jaar boven de lage-inkomensgrens terecht. Uitkeringsgerechtigden voor wie in 1998 de belangrijkste inkomensbron veranderde naar loon of winst, hebben daarentegen veel grotere uitstroomkansen.⁶ 64% van de bijstandsgerechtigden die in 1998 overgingen naar loon of winst, heeft de lage-inkomenspositie verruild voor een hogere inkomenspositie. Van de arbeidsongeschikten die overgingen naar loon of winst, stroomde zelfs 80% uit armoede.⁷ Omgekeerd gaat een overgang van loon of winst naar uitkering als voornaamste inkomensbron gepaard met lagere uitstroomkansen, alhoewel de verschillen met het onveranderd hebben van loon of winst niet zo groot zijn.

De instroomkansen zijn vrijwel omgekeerd evenredig aan de uitstroombansen (vgl. tabel 3.1). Uitkeringsgerechtigden hadden een meer dan tweemaal zo hoge kans om in armoede te belanden als personen met loon of winst als belangrijkste bron van inkomsten. Daarbij dient echter te worden aangetekend dat de instroom onder personen met loon of winst als belangrijkste bron van inkomsten absoluut gezien veel groter is dan onder uitkeringsgerechtigden. Meer dan de helft van de totale instroom in armoede in 1998 komt zelfs voor rekening van personen met loon of winst. Opvallend hoog is het instroompercentage onder personen met als voornaamste bron van huishoudensinkomen een bijstandsuitkering: meer dan een op de drie mensen met een bijstandsuitkering (36%) stroomt in armoede en van degenen met onveranderd een bijstandsuitkering bijna de helft (47%). Op zich is dit verrassend omdat het merendeel van de personen uit huishoudens met een bijstandsuitkering onder de lage-inkomensgrens leven (zie ook hoofdstuk 2). Nadere analyse laat zien dat het om mensen gaat die in het voorafgaande jaar (1997) tijdelijk hun inkomen door werk wisten te verhogen, maar in 1998 terugvielen onder de lage-inkomensgrens.

Mensen die de voornaamste bron van het huishoudensinkomen zagen veranderen van loon of winst in een uitkering, kwamen relatief vaak onder de lage-inkomensgrens terecht. Met name de overgang van loon of winst naar een bijstandsuitkering gaat gepaard met hoge instroomkansen. 62% van de personen die in 1998 veranderden van loon of winst naar bijstand als voornaamste inkomensbron, belandde in armoede. Onder gepensioneerden is de instroomkans relatief laag (2%). Dit komt overeen met de bevinding voor 65-plussers.

Figuur 3.4 Kans op uitstroom uit armoede naar inkomensbron, personen van 18 jaar en ouder, 1992-1998 (in procenten)

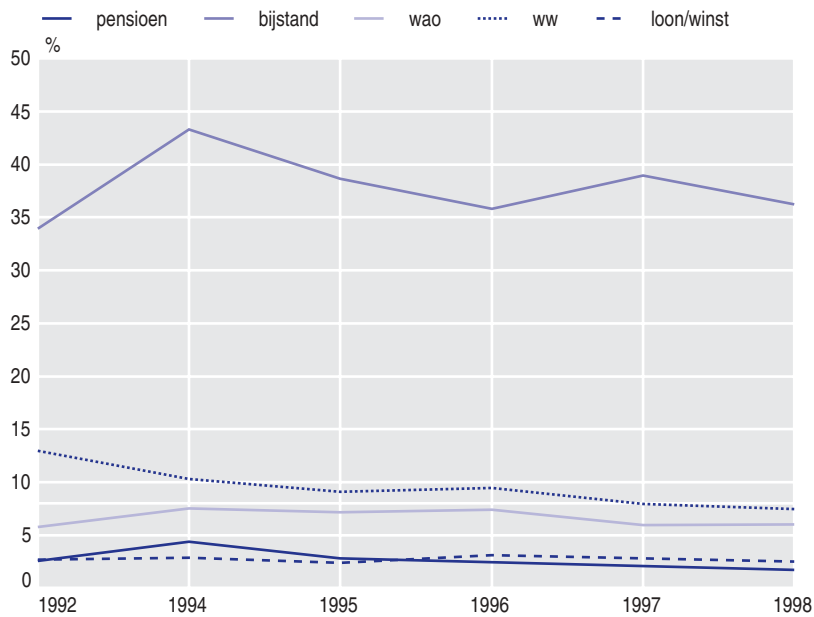


Bron: CBS (IPO'92-'98)

Figuur 3.4 belicht de ontwikkelingen in de uitstroomkansen naar voornaamste inkomensbron. De kansen blijken tamelijk stabiel te zijn gedurende de jaren negentig. Bijstandsgerechtigden, arbeidsongeschikten en gepensioneerden hebben onveranderd de laagste uitstroomkansen. Personen met een werkloosheidsuitkering hebben een hogere kans en personen met loon of winst de hoogste kans op uitstroom. In overeenstemming met de eerder geconstateerde trend voor leeftijdsgroepen, namen tussen 1997 en 1998 de uitstroomkansen van werkenden, gepensioneerden en uitkeringsgerechtigden toe. De toename is met name sterk onder personen met een werkloosheidsuitkering en onder gepensioneerden. Personen met als voornaamste bron van inkomen loon of winst en personen in de bijstand vertonen een geringere stijging, terwijl arbeidsongeschikten praktisch geen verandering laten zien. Deze ontwikkelingen zijn goed te rijmen met ontwikkelingen in de economische conjunctuur, waarvoor vooral werklozen gevoelig zijn. De sterke toename van de uitstroomkansen onder gepensioneerden is eerder in verband gebracht met de verhoging van de fiscale ouderenaftrek.

Figuur 3.5

Kans op instroom in armoede naar inkomensbron, personen van 18 jaar en ouder, 1992-1998 (in procenten)



Bron: CBS (IPO'92-'98)

De instroomkansen vertonen eveneens weinig variatie in de tijd (figuur 3.5), maar de ontwikkelingen lijken wel te duiden op een daling van de kansen. Noemenswaardig is de afname van de instroomkans onder personen met een werkloosheidsuitkering.

Stroomde in 1992 nog 13% van de WW-ers met een niet-laag inkomen in armoede, in 1998 was dat nog maar 7%. Deze ontwikkeling zou wederom geweten kunnen worden aan de economische conjunctuur, te meer daar veranderingen in de duur van de loon-gerelateerde WW juist aanleiding geven tot een versterkte instroom in de armoede.⁸ Ook onder bijstandsgerechtigden – de groep met de hoogste kans – is de instroomkans afgenomen. Deze ontwikkeling zette zich in in 1994; daarvoor (tussen 1992 en 1994) groeide de instroomkans van bijstandsgerechtigden juist sterk. De instroomkansen van personen met loon of winst, gepensioneerden en arbeidsongeschikten bleven nagenoeg gelijk. Wel nam gedurende de jaren negentig de kans op instroom in armoede toe onder personen die een verandering doormaakten van loon of winst als voornaamste inkomensbron naar WAO (zie www.scp.nl). Deze personen kwamen steeds vaker in armoede terecht; was de instroomkans voor deze groep in 1992 nog 16%, in 1998 was deze kans 23%. Deze ontwikkeling is waarschijnlijk het gevolg van ingrijpende wijzigingen in arbeidsongeschiktheidsregelingen die zich – in het kader van de Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA, 1 augustus 1993) – vanaf 1993 hebben voltrokken, zoals een aanscherping van het arbeidsongeschiktheidsbegrip, een beperking van de duur en de hoogte van de uitkeringen op basis van de leeftijd, en een herbeoordelingsoperatie van uitkeringsgerechtigden die bij de inwerktrading van de wet jonger dan 50 jaar waren (vgl. SCP 1998).

3.2.3 Samenstelling van het huishouden

Beschouwd naar de samenstelling van het huishouden waartoe personen behoren, blijken alleenstaanden de geringste kans te hebben om uit armoede te stromen; iets meer dan een op de vier arme alleenstaanden verliet in 1998 de lage-inkomenspositie (tabel 3.2). Het aandeel van de uitstroom onder personen uit eenoudergezinnen bedroeg in die periode 34%, onder personen uit gezinnen bestaande uit echtparen met minderjarige kinderen 42%, onder personen uit gezinnen bestaande uit paren zonder minderjarige kinderen 39%, en onder personen uit de overige huishoudens verliet meer dan de helft van de armen de lage-inkomenspositie (52%).⁹ Verandering in de huishoudenssamenstelling van alleenstaanden door huwen of samenwonen (van 'alleenstaand' naar 'echtpaar met of zonder minderjarige kinderen') gaat daarentegen gepaard met relatief hoge uitstroomkansen; 83% van de alleenstaande armen die tussen 1997 en 1998 huwde of ging samenwonen, kwam uit de armoede. Het betreft wel een, in absolute aantallen, kleine groep.

Opvallend is dat ook een verandering van de huishoudenssamenstelling als gevolg van scheiding, apart gaan wonen of verweduwing (van 'echtpaar met of zonder minderjarige kinderen' naar 'alleenstaand' of 'eenoudergezin'), gepaard gaat met relatief hoge uitstroomkansen: de helft van deze personen verliet de lage-inkomenspositie.¹⁰ Dit lijkt in tegenspraak te zijn met bevindingen omtrent de effecten van echtscheiding op inkomensarmoede (vgl. SCP/CBS 1997: 79-80; SCP/CBS 1999: 101-102; Poortman 2000). Daarbij dient men echter te bedenken dat de instroomkansen voor degenen die scheiden, apart gaan wonen of wier partner overlijdt, relatief gezien hoog zijn. Per saldo overtreft het instroomvolume bovendien in ruime mate het uitstroomvolume, waardoor deze huishoudensverandering wel degelijk gepaard gaat met een groei van de armoede.

Tabel 3.2 In- en uitstroom in en uit armoede naar huishoudenssamenstelling, personen 18 jaar en ouder, 1998 (in aantallen x 1000 en procenten)

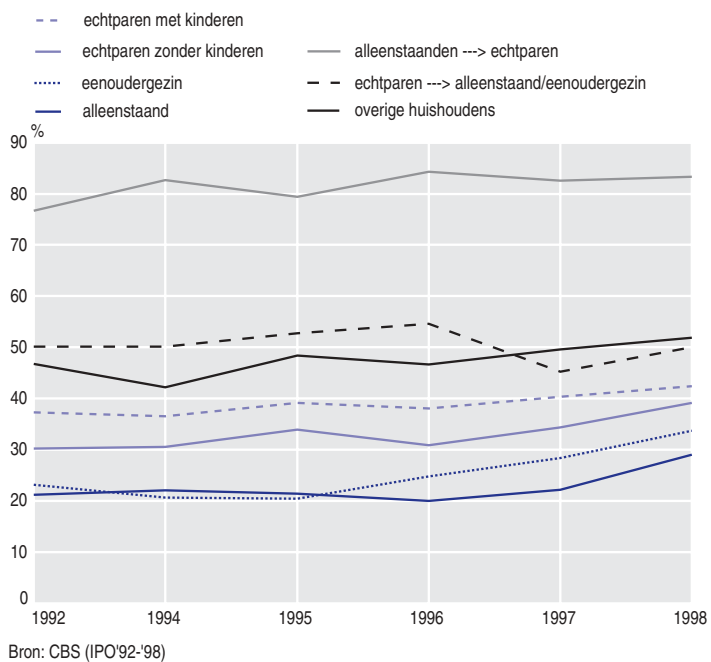
	blijvend niet-arm 1.000*	uitstroom blijvend arm 1.000*	instroom 1.000*	uitstroom %	instroom %
alleenstaand ('97)	1.566	140	343	29,1	4,2
w.o. onveranderd alleenstaand	1.462	117	339	25,6	4,1
w.o. alleenstaand -> echtpaar	81	12	2	83,3	4,6
echtpaar met minderjarige kinderen ('97)	3.103	124	169	42,3	3,4
echtpaar geen minderjarige kinderen ('97)	4.865	106	166	39,1	2,1
w.o. onveranderd echtpaar	7.677	214	320	40,1	2,1
w.o. echtpaar -> alleenstaand/ eenouder	249	14	14	50,0	15,8
eenoudergezin ('97)	155	46	91	33,7	11,2
overig huishouden ('97)	541	15	14	51,8	4,7

* Het uitstroompercentage is berekend door van de stand van het aantal armen in het voorafgaande jaar (het totaal van de uitstroom en de aantallen personen die blijvend arm zijn; kolom 2 en 3) na te gaan hoeveel personen in het volgende jaar (1998) niet-arm zijn. Het instroompercentage is gelijk aan het aantal personen dat in armoede stroomt gedeeld door het aantal niet-arme personen in het voorafgaande jaar (het totaal van de personen die blijvend niet-arm zijn en de instroom; kolom 1 en 4).

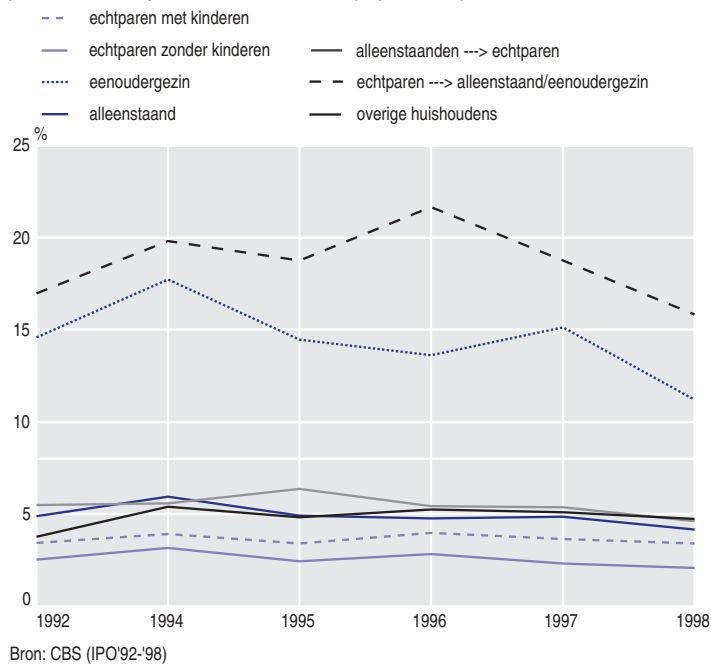
Bron: CBS (IPO'98).

Tussen 1992 en 1998 hebben zich geen grote veranderingen voorgedaan in de in- en uitstroomkansen van de verschillende huishoudenstypen. De uitstroomkansen zijn tot 1996 stabiel gebleven. Pas daarna is een trend naar grotere uitstroomkansen te ontdekken, met uitzondering van degenen die gingen huwen of samenwonen en personen die gingen scheiden of wiens partner overleed (figuur 3.6). De instroomkansen zijn ook vrijwel niet veranderd (figuur 3.7). Alleen onder personen die zijn gescheiden of verweuwd en personen uit eenoudergezinnen hebben zich noemenswaardige veranderingen voorgedaan. De kansen voor deze groepen zijn tussen 1992 en 1994 eerst gestegen en daarna tussen 1994 en 1998 gedaald (met uitzondering van scheiding/verweuwning in 1996). Hoewel dit verloop samenvalt met de economische conjunctuur kan de conjunctuur hiervoor geen goede verklaring vormen, omdat personen uit eenoudergezinnen, gescheidenen en verweuwde personen zich juist vaak buiten de beroepsbevolking bevinden en een geringe kans hebben op reïntegratie.

Figuur 3.6
Kans op uitstroom uit armoede naar huishoudensinkomen, personen van 18 jaar en ouder, 1992-1998 (in procenten)



Figuur 3.7
Kans op instroom in armoede naar huishoudenssamenstelling, personen van 18 jaar en ouder, 1992-1998 (in procenten)



3.2.4 De relatieve invloed van achtergrondkenmerken op de uitstroom

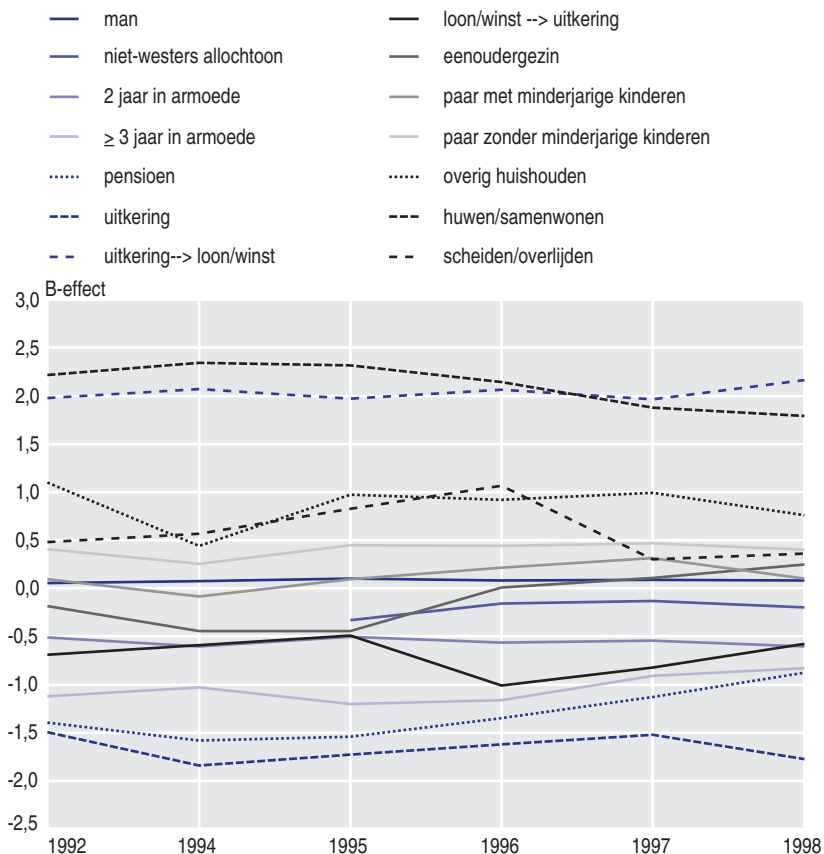
Om te achterhalen welk van de onderscheiden achtergrondkenmerken relatief het meest bijdraagt aan de kans op uitstroom, worden resultaten van multivariate analyse gepresenteerd.¹¹ Dit is een vorm van analyse waarmee de invloed van achtergrondkenmerken op het te verklaren fenomeen (hier: de uitstroomkans) gelijktijdig kan worden geschat. Omdat de kans op uitstroom een dichotoom kenmerk is met waarde 0 voor het in armoede blijven en waarde 1 voor uitstroom, is logistische regressie het meest geschikt. Figuur 3.8 geeft de resultaten weer van de analyses voor verschillende jaren. Vanwege de samenhang van de leeftijd met de duur van armoede en met het type inkomensbron (pensioen), is leeftijd hier niet als achtergrondkenmerk opgenomen. Wel opgenomen zijn de kenmerken geslacht (al of niet man), etniciteit (al of niet niet-westers allochtoon; volgens de standaarddefinitie van het CBS), duur van de armoede (al of niet twee jaar in armoede en al of niet drie jaar of meer in armoede), belangrijkste inkomensbron en huishoudenssamenstelling. Omdat de achtergrondkenmerken alle dezelfde metriek hebben (een waarde 0 of 1), mogen de effecten van de achtergrondkenmerken niet alleen worden vergeleken in de tijd, maar ook onderling. De schattingen van de effecten worden overigens in figuur 3.8 in logaritmische vorm gepresenteerd. Om te bepalen wat het proportionele effect is van een bepaald achtergrondkenmerk op de uitstroomkans, moet de desbetreffende schattingswaarde worden geëxponentieerd.¹²

Het blijkt dat het gaan huwen en samenwonen (ten opzichte van geen verandering in de huishoudenssamenstelling) en de overgang van een uitkering naar loon of winst (eveneens ten opzichte van het niet-veranderen) de uitstroom uit armoede het meest bevorderen. De invloed hiervan is in de loop der tijd weinig veranderd. Leidde de overgang van uitkering naar loon of winst in 1992 tot een verhoging van de uitstroomkans met een factor 7 (exponent van 1,98) in 1998 is deze factor 9 (exponent van 2,16). Er zij echter nogmaals op gewezen dat dit groepen zijn die relatief klein in omvang zijn.

Het hebben van een uitkering of pensioen (ten opzichte van het hebben van loon of winst) en het reeds langer leven in armoede (3 jaar of langer ten opzichte van slechts 1 jaar) belemmeren de uitstroom uit armoede het meest. In de invloed van het hebben van een uitkering op de uitstroomkans is weinig veranderd in de periode 1992-1998, maar de invloed van het hebben van een pensioen en het langer leven in armoede is vanaf het midden van de jaren negentig afgezwakt (het negatieve effect is minder negatief geworden). Leidde het hebben van pensioen in 1992 nog tot een verlaging van de uitstroomkans van 75% ten opzichte van degenen die loon of winst hebben, in 1998 is dit cijfer 60%.

Figuur 3.8

Effecten van achtergrondkenmerken op de kans van uitstroom uit armoede, personen van 18 jaar en ouder, 1992-1998 (logaritmisch)^a



a De effecten zijn in logaritmische vorm. Getallen boven de 0 zijn positieve effecten, getallen onder de 0 negatieve effecten. Alle effecten zijn significant op 1% niveau. Om te bepalen wat het proportionele effect is, moet de desbetreffende schattingswaarde worden geëxponentieerd. Het proportionele effect van huwen of samenwonen in 1992, bijvoorbeeld, is het exponent van 2,22 (= 9,21). Dit betekent dat degenen die huwen of samenwonen een meer dan negen keer zo hoge kans hebben op uitstroom uit armoede dan de referentiecategorie (geen verandering in de huishoudenssamenstelling).

Bron: CBS (IPO'92-'98)

3.3 De duur van armoede

Zoals in de inleiding reeds gezegd, kan de dynamiek van armoede niet alleen worden afgemeten aan de jaarlijkse in- en uitstroom, maar ook aan de duur van armoede.

Tabel 3.3 Personen onder de lage-inkomensgrens naar duur van laag inkomen en achtergrondkenmerken, 1992-1998 (in procenten)

	1992			1994			1996			1998		
	4 jaar			4 jaar			4 jaar			4 jaar		
	1 jaar	2-3 jaar	en langer	1 jaar	2-3 jaar	en langer	1 jaar	2-3 jaar	en langer	1 jaar	2-3 jaar	en langer
jonger dan 18 jaar	32,7	32,3	35,0	34,5	31,5	34,0	32,7	28,4	38,9	33,3	29,2	37,5
18-34 jaar	42,1	33,3	24,6	47,3	29,9	22,8	47,0	30,1	22,8	45,7	30,8	23,5
35-49 jaar	35,0	29,4	35,6	34,5	29,9	35,6	35,2	26,1	38,7	34,8	29,2	36,0
50-64 jaar	29,7	28,3	42,0	31,6	25,3	43,1	30,0	26,2	43,7	28,7	25,2	46,1
65 jaar en ouder	14,6	17,9	67,5	23,2	14,7	62,0	15,2	19,7	65,1	13,5	14,0	72,4
loon/winst*	52,2	29,6	18,2	54,0	28,4	17,6	58,6	24,2	17,3	54,4	29,4	16,2
pensioen	15,9	19,0	65,2	24,9	15,5	59,5	16,0	20,1	63,9	15,0	15,1	69,9
werkloosheidsuitkering	61,7	25,7	12,6	54,1	34,8	11,1	59,9	27,3	12,8	56,6	30,4	13,0
arbeidsongeschiktheids- uitkering	31,3	32,5	36,3	31,4	30,4	38,2	28,2	31,4	40,4	29,1	26,8	44,1
bijstandsuitkering	22,9	31,6	45,5	26,7	28,2	45,0	22,0	30,4	47,6	21,4	29,0	49,6
alleenstaand*	26,1	23,8	50,1	30,1	20,8	49,0	26,5	24,0	49,5	25,6	22,9	51,5
eenouder	27,7	33,4	38,9	30,1	31,5	38,4	25,9	29,7	44,4	28,4	30,0	41,6
echtpaar met minderjarige kinderen	38,6	31,3	30,1	40,7	30,9	28,4	41,7	27,6	30,7	40,8	29,0	30,3
echtpaar geen minderjarige kinderen	31,4	25,8	42,8	37,7	22,4	39,9	35,5	24,7	39,8	35,1	24,4	40,4
overig huishouden	31,9	32,9	35,1	41,1	28,1	30,8	45,4	26,1	28,6	44,0	25,0	31,0
totaal	31,5	28,8	39,7	34,9	27,0	38,2	32,7	26,5	40,8	32,5	26,6	40,9

* Wat betreft de inkomensbron en de huishoudenssamenstelling zijn alleen personen van 18 jaar en ouder opgenomen.

Bron: CBS (IPO '92-'98)

Tabel 3.3 presenteert de resultaten van een analyse van de duur van het hebben van een laag inkomen naar verscheidene achtergrondkenmerken in de periode 1992-1998.¹³ Er blijkt jaarlijks een niet te verwaarlozen groep mensen te bestaan die langdurig van een laag inkomen moet rondkomen (vgl. SCP/CBS 2000). Van de personen die onder lage-inkomenspositie verkeren, moet 40% langdurig – dat wil zeggen, vier jaar of langer – van een laag inkomen rondkomen. Dit komt neer op 6% van alle personen in Nederland en 7% van de huishoudens (vgl. hoofdstuk 2). Ongeveer een derde van alle armen leeft een jaar of minder in armoede en iets meer dan een kwart zit twee tot vier jaar in een positie van armoede. Tussen 1992 en 1998 is het aandeel langdurig armen praktisch stabiel gebleven. Ontwikkelingen in de armoededuur lijken niet erg gevoelig te zijn voor de economische conjunctuur.

3.3.1 Verschillen per leeftijdsgroep

Voor personen vanaf 18 jaar bestaat er een duidelijke samenhang tussen de duur van armoede en de leeftijd: met het stijgen van de leeftijd neemt het aandeel met een langdurig laag inkomen toe (figuur 3.9). De verklaring van deze samenhang is gelegen in

het meest voorkomende inkomenspatroon behorend bij de levensloop van volwassenen (vgl. SCP/CBS 2000: 72-73). Onder jongvolwassenen (leeftijdsgroep 18-34 jaar) komt een laag inkomen relatief vaak voor, maar doordat ze vaak van baan wisselen, doorgaans snel promotie maken en ook paarvorming veelvuldig voorkomt, heeft het hebben van een laag inkomen voor hen in de meeste gevallen geen langdurig karakter. De stijging van het inkomen zet zich voort, totdat de middelbare leeftijd wordt bereikt. Betrekkelijk weinig langdurig lage inkomens zijn dan ook te vinden in de leeftijdsgroep 35-49 jaar. Daarna stoppen steeds meer mensen geheel of gedeeltelijk met werken, waardoor hun inkomen daalt. Ook mensen die tot de pensioengerechtigde leeftijd blijven werken, ondervinden een inkomensdaling bij hun pensionering, doordat het ouderdomspensioen doorgaans ten hoogste 70% van het laatstverdiende loon bedraagt. Voor ouderen die dan een laag inkomen hebben, zal dat vaak zo blijven. 72% van de 65-plussers blijkt in 1998 al ten minste vier jaar een laag inkomen te hebben.

Voor jongeren tot achttien jaar gaat de samenhang tussen de duur van armoede en de leeftijd niet op. Onder hen komt het hebben van een langdurig laag inkomen relatief vaak voor, vaker dan onder de leeftijdsgroep 18-34 jaar. Dit komt doordat hun inkomenspositie nog in grote mate bepaald wordt door de positie van hun ouders.

Tussen 1992 en 1998 is het leeftijdsspecifieke patroon in de duur van armoede niet veel veranderd (vgl. tabel 3.3). Onder 65-plussers vonden de grootste veranderingen plaats. Tussen 1992 en 1994 nam het aandeel langdurig armen (vier jaar of langer arm) af ten gunste van het aandeel kortdurend armen, maar daarna is de ontwikkeling omgekeerd; tussen 1994 en 1998 nam het aandeel langdurig armen toe ten koste van het aandeel kortdurend armen. Daarbij moet echter wel worden aangetekend dat het percentage armen onder 65-plussers is afgenomen (vgl. hoofdstuk 2); per saldo is daardoor het aandeel langdurig armen in de totale populatie 65-plussers licht gedaald van 11% in de periode 1992-1996 tot 9% in 1998. De andere leeftijdsgroepen laten weinig verandering zien in het aandeel langdurig armen. Wel nam in de eerste helft van de jaren negentig onder 18-34-jarigen het aandeel personen toe dat een jaar of korter in armoede verkeert. De economische laagconjunctuur heeft vooral onder deze leeftijdsgroep bijgedragen aan een vergroting van de werkloosheid en de (kortdurende) armoede. De opleving van de economie aan het eind van de jaren negentig heeft echter – ten minste tot en met het jaar 1998 – niet geleid tot een afname van de kortdurende armoede onder jongvolwassenen en andere leeftijdscategorieën.

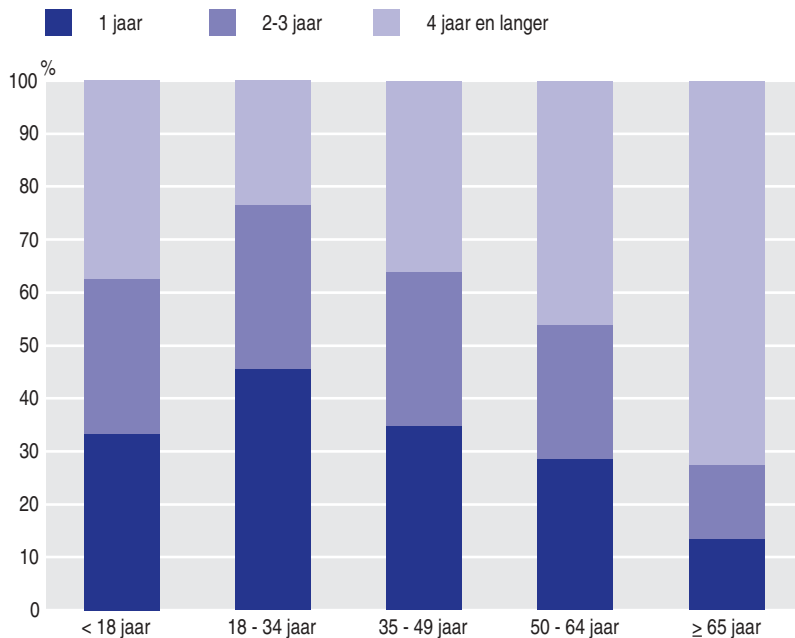
3.3.2 Verschillen naar voornaamste inkomensbron

Zoals op basis van de eerdere resultaten kan worden verwacht, varieert de duur van armoede ook naar de voornaamste bron van inkomsten van het huishouden waartoe een persoon behoort. Bij gepensioneerden en mensen met een uitkering komt een langdurig laag inkomen relatief vaak voor. 70% van de gepensioneerden met een laag inkomen had in 1998 dit inkomen al ten minste vier jaar; bij de bijstandsgerechtigden was dit 50% en bij de arbeidsongeschikten 44% (figuur 3.10). Personen met een werkloosheidsuitkering hebben veel minder lang een inkomen onder de lage-inkomensgrens. 40%. Slechts 13% had vier jaar of langer een laag inkomen (figuur 3.4). Dit heeft te maken met de duurbeperking van de werkloosheidsuitkering (zie noot 8). Degenen die als

belangrijkste inkomensbron loon of winst hebben, zijn minder vaak langdurig arm zijn dan gepensioneerden, bijstandsgerechtigden en arbeidsongeschikten, maar vaker dan personen met een werkloosheidsuitkering. Bijna de helft van alle werknemers en zelfstandigen die onder de lage-inkomensgrens verkeren, leefde al langer dan een jaar onder deze grens, 16% van hen al vier jaar en langer. Een groot deel van deze langdurig lage inkomens komt voor rekening van zelfstandigen met geringe of negatieve inkomsten uit de bedrijfsvoering.

Figuur 3.9

Duur van armoede naar leeftijd, 1998 (in procenten)

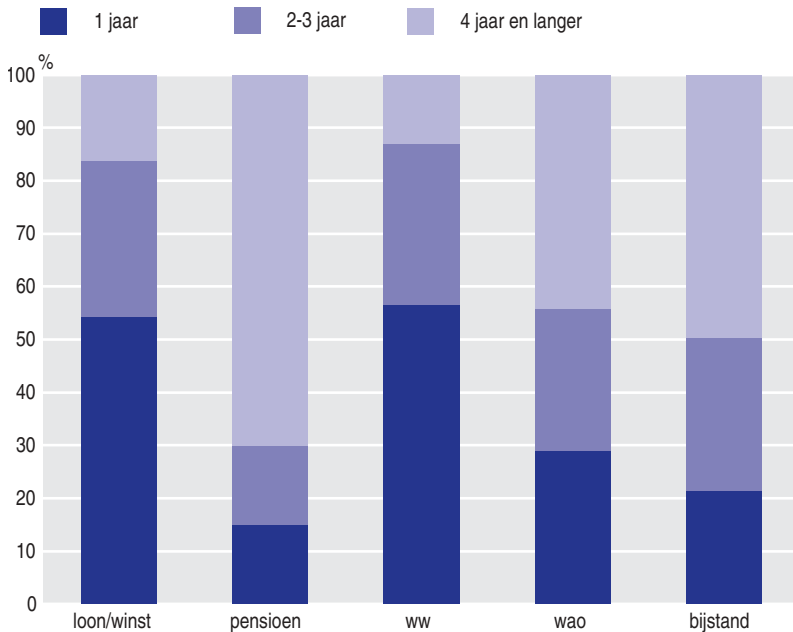


Bron: CBS (IPO'98)

Gedurende de jaren negentig is ook de verdeling van de armoededuur naar het soort inkomensbron tamelijk stabiel gebleven. Onder gepensioneerden is – in overeenstemming met de ontwikkeling onder 65-plussers – een aanvankelijke afname en vanaf het midden van de jaren negentig een toename in het aandeel langdurig armen te constateren. Dit aandeel neemt ook in beperkte mate toe voor personen die als belangrijkste bron van het huishoudensinkomen een bijstands- of arbeidsongeschiktheidsuitkering hadden. Bedroeg het aandeel personen met tenminste vier jaar een langdurig inkomen voor bijstandsgerechtigden in 1992 46%, in 1998 bedroeg dit aandeel 50%; voor arbeidsongeschikten zijn deze percentages respectievelijk 36 en 44.

Figuur 3.10

Duur van armoede naar voornaamste bron van huishoudensinkomen, personen van 18 jaar en ouder, 1998 (in procenten)



Bron: CBS (IPO'98)

3.3.3 Verschillen naar huishoudensamenstelling

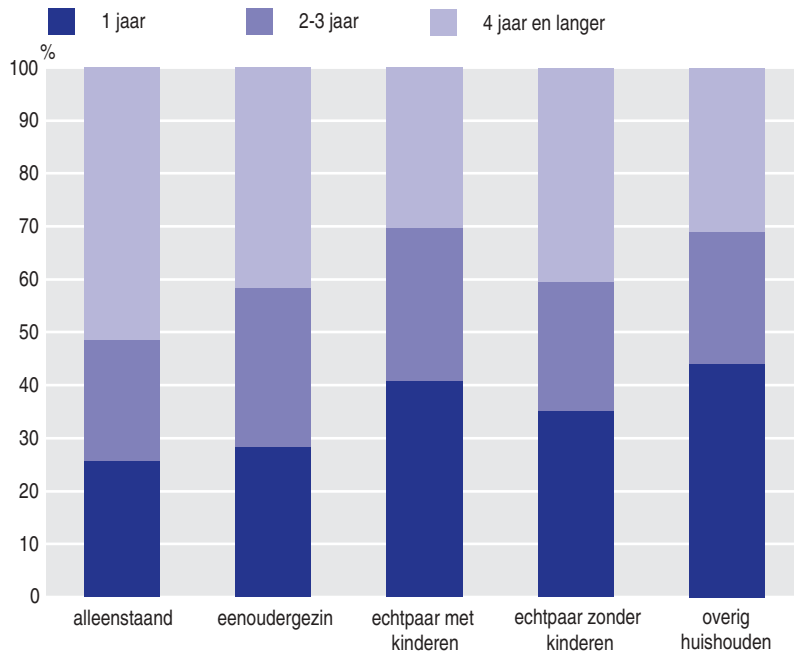
Ten slotte wordt de variatie in de duur van armoede weergegeven naar de samenstelling van het huishouden waartoe personen behoren. Langdurige armoede komt relatief het vaakst voor onder alleenstaanden (figuur 3.11). Ruim de helft leefde reeds vier jaar of langer onder de lage-inkomensgrens. Personen die behoren tot eenoudergezinnen of echtparen zonder minderjarige kinderen, leven ook relatief langdurig in armoede. Vier op de tien personen uit deze groepen heeft al tenminste vier jaar een laag inkomen.¹⁴ Echtparen zonder kinderen zijn echter wel vaker dan eenoudergezinnen kortdurend arm (een jaar of korter). Bij echtparen met minderjarige kinderen en personen uit overige huishoudens komt langdurige armoede het minst vaak voor. Niet meer dan een derde is langdurig arm, terwijl ruim 40% een jaar of korter arm is.

Gedurende de periode 1992-1998 is er voor de de verschillende huishoudenstypes weinig veranderd in de verdeling van kortdurend en langdurig armen. Het aandeel langdurig en kortdurend armen bleef in de onderscheiden groepen tamelijk stabiel. Voor echtparen is dit enigszins verrassend omdat verwacht kon worden dat als gevolg van versterkte arbeidsdeelname van vrouwen arme paren minder langdurig in armoede verkeren. De cijfers omtrent de in- en uitstroom in en uit armoede laten wel verminderde risico's op

armoede zien onder echtparen (vgl. figuur 3.6 en 3.7). Kennelijk verlieten veel echtparen – mede onder invloed van arbeidsdeelname van de partner – de lage-inkomenspositie; de verdeling van kortdurende en langdurige armoede onder de resterende arme echtparen bleef nagenoeg dezelfde.

Figuur 3.11

Duur van armoede naar huishoudenssamenstelling, personen van 18 jaar en ouder, 1998 (in procenten)



Bron: CBS (IPO'98)

3.4 Conclusies

In hoofdstuk 2 van deze Armoedemonitor is gevonden dat jaarlijks ongeveer een op de drie armen uit armoede stroomt. Gedurende de jaren negentig is deze kans op uitstroom uit de armoede licht toegenomen, met als uitschieter het jaar 1998. In dit hoofdstuk is nader ingegaan op de belangrijke determinanten van de in- en uitstroom in en uit armoede, en veranderingen hierin. Ook zijn analyses verricht van de duur van armoede naar achtergrondkenmerken. De in- en uitstroomkansen en de duur van armoede blijken in belangrijke mate te variëren naar de leeftijd van personen, de voornaamste inkomensbron en de samenstelling van het huishouden waartoe personen behoren. Ouderen, uitkeringsgerechtigden (vooral personen met een bijstands- of arbeidsongeschiktheidsuitkering), alleenstaanden en eenoudergezinnen hebben geringere kansen de lage-inkomenspositie te verlaten dan jongeren, personen met loon of winst als belangrijkste inkomensbron en personen die deel uitmaken van (echt-)paren met of zonder kinderen. De armoededuur van deze groepen is ook langer; er komen relatief meer langdurig

armen (vier jaar of langer arm) voor onder deze groepen dan onder andere groepen. Een uitzondering moet gemaakt worden voor uitkeringsgerechtigden die binnen een jaar hun voornaamste inkomensbron zagen veranderen van een uitkering in loon of winst en alleenstaanden die gingen huwen of samenwonen. Zij kwamen relatief vaak uit de armoede; meer dan de helft verruilde de lage-inkomenspositie voor een hogere positie.

Het patroon in de kans om in armoede te stromen is vrijwel gelijk aan het patroon in de uitstroomkans: uitkeringsgerechtigden (vooral bijstandstrekkers), eenoudergezinnen en personen die zijn gescheiden of verweduwd zijn, hebben een relatief hoge instroomkans. Echter, dit geldt niet ten aanzien van de leeftijd. Oudere personen (vooral 65-plussers) hebben aanmerkelijk lagere instroomkansen dan jongere personen. Dit betekent echter geenszins dat ze een meer gunstige positie bekleden dan jongere personen; onder ouderen zijn namelijk relatief meer arme personen te vinden dan onder jongere personen.

Analyses van veranderingen in de uitstroomkansen in de periode 1992-1998 laten over het algemeen voor de onderzochte subgroepen hetzelfde beeld zien als voor de totale populatie: er is voor de meeste subgroepen sprake van een lichte stijging in de uitstroomkansen tussen 1992 en 1998 en een sterkere stijging tussen 1997 en 1998. De toename van de uitstroomkansen is in lijn met de ontwikkeling van de economie in de jaren negentig; met het verbeteren van de economische situatie in het midden van de jaren negentig stijgen ook de kansen van arme personen om uit armoede te raken. De opvallende toename van de uitstroomkansen tussen 1997 en 1998 blijkt met name op het conto te kunnen worden geschreven van de 65-plussers. Terwijl voor deze groep de uitstroomkans voor 1998 ongeveer 20% bedraagt, is deze kans 30% in 1998. Zoals reeds gesteld is, hangt deze ontwikkeling samen met de stijging van het netto-AOW-pensioen, welke vooral het gevolg is van de verhoging van de ouderenaftrek in de inkomstenbelasting; hierdoor zijn 65-plussers met een beperkt aanvullend pensioen boven de lage-inkomensgrens gekomen (vgl. hoofdstuk 2 en SCP/CBS 2000: 8, 69). Ook personen met een werkloosheidsuitkering profiteren bovenmatig sterk; de uitstroomkansen van deze groep nemen in de periode 1997-1998 sterker toe dan van andere groepen. Dit kan eveneens in verband gebracht worden met de economische conjunctuur, waarvoor de werkloosheid gevoelig is.

De ontwikkeling in de instroomkansen vertoont in de periode 1992-1998 nagenoeg het spiegelbeeld van de ontwikkeling in de uitstroomkansen. De instroomkansen daalden – na een aanvankelijke stijging tussen 1992 en 1994 – in de jaren negentig, met name onder 65-plussers, maar ook onder jongeren en jong-volwassenen. Noemenswaardig is verder de afname van de instroomkansen onder personen met een werkloosheids- of bijstandsuitkering. Wel nam gedurende de jaren negentig de kans op instroom in armoede toe onder personen die een verandering doormaakten van loon of winst als voornaamste inkomensbron naar WAO. Deze personen kwamen steeds vaker in armoede terecht; was de instroomkans voor deze groep in 1992 nog 16%, in 1998 was deze kans 23%. Deze ontwikkeling is waarschijnlijk het gevolg van ingrijpende wijzigingen in arbeids-ongeschiktheidsregelingen die zich – in het kader van de Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA, 1 augustus 1993) – vanaf 1993 hebben voltrokken.

Ontwikkelingen in de armoededuur lijken niet erg gevoelig te zijn voor de economische conjunctuur. Het aandeel langdurig armen onder de arme populatie blijft in de periode 1992-1998 vrijwel stabiel op een niveau van 40%. Wel nam in de eerste helft van de jaren negentig onder 18-34-jarigen het aandeel personen toe dat een jaar of korter in armoede verkeert. De economische laagconjunctuur heeft vooral onder deze leeftijdsgroep bijgedragen aan een vergroting van de werkloosheid en de (kortdurende) armoede. De opleving van de economie vanaf het midden van de jaren negentig heeft echter – ten minste tot en met het jaar 1998 – niet geleid tot een afname van de kortdurende armoede onder jongvolwassenen en andere leeftijdscategorieën.

Noten

1. Het jaar 1993 (IPO'93) ontbreekt in de analyses in dit hoofdstuk omdat de gegevens van dat jaar niet konden worden gekoppeld aan de gegevens uit het jaar 1992. In dit hoofdstuk worden evenmin cijfers weergegeven voor het jaar 1999. Dit komt omdat de cijfers uit het IPO'99 voorlopig zijn en wat betreft de inkomensdynamiek specifieke problemen met zich mee brengen. Het grootste probleem is dat voor zelfstandigen het inkomen in 1999 is geïmputeerd op grond van onder andere het inkomen uit het voorafgaand jaar. Dit leidt tot een veel kleinere inkomensdynamiek onder zelfstandigen dan in andere jaren. In de *Armoedemonitor 2000* zijn wel voorlopige cijfers voor het jaar 1998 gerapporteerd (SCP/CBS 2000). De definitieve cijfers die in dit hoofdstuk worden gebruikt kunnen voor wat het jaar 1998 betreft, afwijken van de voorlopige cijfers uit de *Armoedemonitor 2000*.
2. Tabellen met naar achtergrondkenmerken uitgesplitste jaarcijfers over in- en uitstroomkansen, alsmede over het volume van de in-, uit- en doorstroom (blijvend laag inkomen), zijn te vinden op de website www.scp.nl.
3. Voor een algemene beschrijving van de inkomensdynamiek met het accent op verandering van arbeidsmarktpositie zij verwezen naar CBS (2000).
4. De arbeidsmarktpositie van het huishouden is net zoals in de voorgaande *Armoedemonitor* (SCP/CBS 2000) vastgesteld op basis van de grootste bijdrage aan het huishoudensinkomen in een jaar. Veranderingen in de arbeidsmarktpositie die niet leiden tot een verandering van de belangrijkste bron van het jaarinkomen, blijven daardoor buiten beeld. Er is een onderscheid gemaakt naar inkomen uit werk (loon, winst), uitkering en pensioen. Indien meer geld binnenkomt uit loon dan uit uitkeringen of pensioenen, dan is het desbetreffende huishouden gekwalificeerd als een werkend huishouden. Analooq is een uitkering of pensioen de belangrijkste bron als deze de grootste bijdrage aan het huishoudensinkomen levert. De enige uitzondering betreft winst. Indien in een huishouden winst wordt aangetroffen, wordt dat huishouden aangeduid als een huishouden met winst. Indien een uitkering de belangrijkste bron van inkomsten is, wordt vervolgens op basis van de grootste bijdrage een opsplitsing gemaakt naar WW, WAO of overige uitkering (is overwegend bijstand).
5. Omdat informatie gebruikt wordt over de inkomensbron in het voorafgaande jaar, hebben de cijfers omtrent de inkomensbronnen – in tegenstelling tot de cijfers omtrent leeftijd – alleen betrekking op personen die in twee opeenvolgende jaren tot de steekproef van het IPO behoren en een geldig inkomen (laag of niet-laag) hebben. Personen in instellingen en tehuizen, studenten en personen uit huishoudens met een onvolledig jaarinkomen zijn niet in de cijfers opgenomen. Het algemene beeld kan hierdoor enigszins afwijken van het algemene beeld zoals dat naar voren komt uit de analyse naar leeftijd. De nadruk ligt echter op de naar inkomensbron uitgesplitste in- en uitstroomkansen. Deze opmerking geldt ook ten aanzien van (veranderingen in) de huishoudenssamenstelling. Een andere opmerking is dat in de analyse van veranderingen in inkomensbronnen een aantal overgangen niet worden gepresenteerd. Dit zijn weinig voorkomende overgangen die in aantal te klein zijn voor zinvolle analyse. Dit geldt ook voor de overgang van loon of winst naar pensioen; er zijn onder de mensen die deze overgang meemaken, maar weinig personen die een (start)positie innemen onder de lage-inkomensgrens.
6. De overgang van uitkering naar loon of winst hoeft niet per se te betekenen dat er iemand in het huishouden in het betrokken jaar werk heeft gevonden. Een alleenstaande moeder met kind die huwt met een werkende man, maakt deze overgang bijvoorbeeld ook mee, zonder dat in de arbeidsmarktsituatie van een van de personen wat is veranderd. In de *Armoedemonitor 1998*, bijvoorbeeld, is wel ingegaan op het effect van verandering van arbeidsmarktsituatie op de uitstroom uit armoede (hoofd, partner of kind vindt werk) (SCP/CBS 1998: 73-103). Het vinden van werk bevordert de kansen op beëindiging van armoede. Dit komt overeen met effect dat in dit hoofdstuk gevonden wordt; de overgang van uitkering naar loon of winst gaat gepaard met een relatief hoge uitstroomkans. Overigens moet bedacht worden dat het daarbij wel om een majeure verandering gaat, namelijk een overgang van een uitkering als belangrijkste inkomensbron van het huishouden naar loon of winst als belangrijkste bron. Het vinden van werk hoeft niet altijd gepaard te gaan met een dermate grote verandering in inkomen.

7. Bij deze hoge uitstroombansen moet worden aangetekend dat uitkeringsgerechtigden die overgingen naar loon of winst als voornaamste inkomensbron absoluut gezien maar een kleine groep vormen. Verder is hier niet berekend in welke mate personen terugvallen naar een situatie van armoede nadat ze hieruit zijn uitgestroomd. Het effect van werk op het verlaten van de lage-inkomenspositie wordt hierdoor in deze analyses overschat.
8. De Werkloosheidswet is in 1995 herzien. De voornaamste wijziging is dat men om in aanmerking te komen voor een uitkering moet voldoen aan een 'dubbele' arbeidsverledeneis: de 26-uit-39-wekeneis (voor het laatste voor de werkloosheid), en de 4-uit-5-jareneis. In de oude WW golden soortgelijke eisen, maar deze waren lichter en werden afzonderlijk, op uiteenlopende momenten toegepast. Indien men aan beide criteria voldoet, bestaat gedurende een half à vijf jaar recht op een uitkering van 70% van het laatst-verdiende loon, waarbij de duur afhangt van het totale arbeidsverleden. Daarna kan men twee jaar lang aanspraak maken op een vervolguitkering van 70% van het minimumloon (bij ouderen loopt deze tot het vijfenzestigste jaar door). Als men uitsluitend voldoet aan de 26-uit-39-wekeneis, is men aangewezen op een uitkering op minimumniveau, die een half jaar duurt (SCP 1998: 439).
9. De groep overige huishoudens omvat overige particuliere huishoudens. Overige particuliere huishoudens bestaan voor het merendeel uit meerderjarige personen die samen een huishouden vormen, maar niet geregistreerd staan als samenwonend of gehuwd en geen kinderen hebben (bv. studenten, samenwonende broers en zussen, woongroepen e.d.). De hier gehanteerde indeling in huishoudentypes is overigens ook gebruikt in CBS-publicaties (bv. CBS 1999).
10. Door deze definitie heeft scheiding meer betrekking op het apart van elkaar gaan wonen dan op de formele scheidingsdatum.
11. Vanwege het geringe percentage mensen dat jaarlijks onder de lage-inkomsgrens terechtkomt (ca. 2%), is het modelleren van de instroomkans met behulp van een logistische regressie niet goed mogelijk.
12. De reden voor het presenteren van logaritmische effecten in plaats van proportionele effecten is dat de (geëxponentieerde) proportionele effecten grafisch niet goed zijn weer te geven. Het effect van huwen/samenwonen en van de overgang van een uitkering naar loon of winst springt er proportioneel dusdanig uit dat de trendmatige ontwikkeling in de effecten van de overige achtergrondkenmerken niet zijn te onderscheiden. De exacte schattingswaarden, inclusief informatie over de passendheid van modellen, zijn te vinden op de website www.scp.nl.
13. In de kalenderjaarbestanden van het IPO hebben we geen informatie over het exacte aantal maanden dat personen in armoede leven. De armoedesituatie in jaar t wordt slechts vergeleken met de situatie een jaar eerder (jaar $t-1$). Helaas kan hierdoor geen rekening worden gehouden met een tijdelijke verandering (binnen een bepaald jaar) in de armoedesituatie. In het 'vaste' panel van het IPO is berekening van het aantal maanden dat personen met een laag inkomen leven, wel mogelijk maar, zoals eerder aangegeven, kleven aan het gebruik van deze gegevens ook bezwaren (zie kader 3.1). Uitgebreide duuranalyses met gegevens uit het vaste panel zijn verricht in het kader van de *Armoedemonitor 1997* (SCP/CBS 1997). De resultaten van deze analyses komen wat de variatie in de armoededuur naar achtergrondkenmerken (leeftijd, voornaamste inkomensbron en huishoudensamenstelling) betreft goed overeen met de in dit hoofdstuk gepresenteerde resultaten van duuranalyses.
14. Het feit dat de eenoudergezinnen niet sterk afwijken van alleenstaanden en paren zonder minderjarige kinderen komt doordat onder de laatste twee groepen veel ouderen voorkomen. Daarvan is bekend dat ze relatief vaak langdurig in armoede leven (vgl. tabel 3.3).

Literatuur

- CBS (1999).
Sociaal-Economische Maandstatistiek, juni 1999. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2000).
De Nederlandse conjunctuur. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2000.
- Poortman (2000).
A. Poortman. Sex differences in the economic consequences of separation; a panel study for the Netherlands. In: *European Sociological Review* 16 (2000) (367-383).
- SCP (1998).
Sociaal en Cultureel Rapport 1998 – 25 jaar sociale verandering. Den Haag/Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998.
- SCP (2001).
De sociale staat van Nederland 2001. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.
- SCP/CBS (1997).
Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek. Armoedemonitor 1997. Rijswijk/Den Haag: SCP/Vuga, 1997.
- SCP/CBS (1998).
Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek. Armoedemonitor 1998. Den Haag: SCP/Elsevier bedrijfsinformatie, 1998.
- SCP/CBS (1999).
Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek. Armoedemonitor 1999. Den Haag: SCP/Elsevier bedrijfsinformatie, 1999.
- SCP/CBS (2000).
Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek. Armoedemonitor 2000. Den Haag: SCP, 2000.

4 DE RUIMTELIJKE SPREIDING VAN ARMOEDE*

4.1 Inleiding

In de *Armoedemonitor 2000* bleek dat in Nederland tussen 1994 en 1998 het aandeel huishoudens met een laag inkomen met ruim twee procentpunten daalde. Daarentegen nam in dezelfde periode de ruimtelijke segregatie van deze huishoudens aanzienlijk toe (SCP/CBS 2000: hoofdstuk 4).

Aan veranderingen in het aandeel en de ruimtelijke segregatie van lage inkomens kunnen drie ontwikkelingen ten grondslag liggen.¹ Allereerst spelen verhuizingen een rol. Verhuizingen binnen een gebied hebben weliswaar geen invloed op het aandeel lage inkomens in dat gebied, maar wel op de ruimtelijke segregatie. Verhuizingen tussen gebieden kunnen zowel van invloed zijn op het aandeel lage inkomens als op de segregatie in die gebieden. Ten tweede kan de inkomensontwikkeling van huishoudens van invloed zijn. Door een toename van het inkomen kan een huishouden immers boven de lage-inkomensgrens komen. Omgekeerd kan een daling tot gevolg hebben dat een huishouden onder die grens terechtkomt. Tot slot kan ook het natuurlijke verloop van de bevolking van belang zijn. De bevolking verandert door geboorte, sterfte, emigratie en immigratie. Onder de groep mensen die de bevolking verlaat, kan het aandeel en de segregatie van lage inkomens anders zijn dan onder de nieuwkomers in de bevolking.²

In deze bijdrage worden met behulp van gegevens uit het Regionaal inkomensonderzoek (RIO) personen in de loop van de tijd gevolgd. Er wordt vastgesteld of zij verhuizen, of het inkomen van hun huishouden verandert en of zij behoren tot de nieuwkomers in de bevolking dan wel de bevolking verlaten. Hierdoor is het mogelijk de invloed van verhuizingen, inkomensontwikkelingen en het natuurlijke verloop op veranderingen in het aandeel en de ruimtelijke segregatie van lage inkomens vast te stellen. In paragraaf 4.2 staat de vraag centraal of de afname van het percentage lage inkomens tussen 1994 en 1998 moet worden toegeschreven aan de inkomensontwikkeling van huishoudens of dat ook verhuizingen en het natuurlijke verloop van de bevolking een rol hebben gespeeld. In paragraaf 4.3 wordt de vraag beantwoord welke van de bovengenoemde factoren van belang waren bij de toegenomen segregatie van huishoudens met een laag inkomen. Paragraaf 4.4 bevat een gedetailleerde analyse van de factoren die de veranderingen in het modaal lage inkomen en de segregatie-index hebben veroorzaakt. In paragraaf 4.5 worden de belangrijkste resultaten samengevat in een conclusie.

* Gezamenlijke bijdrage van CBS en SCP. De paragrafen 4.2 en 4.3 zijn geschreven door dr. A.A.M. Botterweck en drs. R.B. Lok (CBS). Paragraaf 4.4 is een bijdrage van drs. J.C. Vrooman en drs. J.M. Wildeboer Schut (SCP).

4.2 Veranderingen in het aandeel lage inkomens

In deze paragraaf is gekozen om de veranderingen in het aandeel lage inkomens in de stedelijke agglomeraties te beschrijven omdat in deze gebieden relatief veel mensen met een laag inkomen wonen, en omdat de indeling naar stedelijke agglomeraties een sociaal-economische vervlechting aangeeft tussen de kernsteden en randgemeenten.

Tussen 1994 en 1998 daalde het aandeel van de bevolking in een huishouden met een laag inkomen met ruim twee procentpunten tot 10,7% (tabel 4.1). Deze afname deed zich voor in alle agglomeraties en ook in het geheel van gebieden die niet tot een agglomeratie behoren. De daling was het grootst in de agglomeraties Breda, Maastricht en Tilburg. Ook in de agglomeraties Groningen en Amsterdam, die in 1994 het hoogste aandeel lage inkomens hadden, was de afname meer dan gemiddeld. In de agglomeraties Den Haag, Heerlen/Kerkrade en Velsen/Beverwijk daalde het aandeel lage inkomens het minst.

Om de vraag te beantwoorden in hoeverre de daling van het aandeel lage inkomens kan worden toegeschreven aan de inkomensontwikkeling van huishoudens, verhuizingen en het natuurlijke verloop is de bevolking in drie groepen verdeeld. De eerste groep bestaat uit blijvers. Dat zijn personen die in de periode 1994-1998 in dezelfde agglomeratie zijn blijven wonen. De tweede groep omvat de in- en uitstroom, mensen die – binnen Nederland – zijn verhuisd naar een agglomeratie (instroom) of daaruit zijn vertrokken (uitstroom). De derde groep bestaat uit alle personen die alleen in 1994 of alleen in 1998 tot de Nederlandse bevolking in particuliere huishoudens in een agglomeratie behoorden en toont het natuurlijke verloop. In tabel 4.1 is voor ieder van deze drie groepen het verschil vastgesteld tussen het aantal lage inkomens in 1998 en 1994. Die verschillen zijn vervolgens uitgedrukt als percentage van het verschil voor de totale bevolking per agglomeratie.

Tussen 1994 en 1998 nam het aantal personen in een huishouden met een laag inkomen af met bijna 252.000. Deze afname deed zich grotendeels voor bij de blijvers. In deze groep daalde het aantal lage inkomens met 206.000. Het natuurlijke verloop en verhuizingen speelden een aanzienlijk kleinere rol. Onder de nieuwkomers was het aantal lage inkomens ruim 38.000 lager dan bij de mensen die de bevolking verlieten. Bij de verhuizers bedroeg het verschil tussen het aantal lage inkomens onder de uitstroom en dat onder de instroom bijna 8.000.

In alle agglomeraties is de daling van het aantal lage inkomens grotendeels toe te schrijven aan de inkomensontwikkeling bij de blijvers. De agglomeraties Den Haag, Groningen en Nijmegen hadden onder de blijvers zelfs een grotere afname dan onder hun totale bevolking. Die afname werd deels tenietgedaan door een toename van het aantal lage inkomens ten gevolge van natuurlijk verloop. Het belang van het natuurlijke verloop was het grootst in de agglomeraties Hilversum, Groningen, Breda en Haarlem.

Tabel 4.1 Percentage personen en mutatie aantal personen met een laag inkomen, naar groep, per agglomeratie, 1994-1998
mutatie in aantal personen met laag inkomen tussen 1994 en 1998

	personen met laag inkomen			mutatie			in procenten van het totaal			in procenten van het totaal			in procenten van het totaal				
	in procenten van het totaal			1994-1998			1994			waarvan			in/uit-				
	%	1998	%	%-punt	abs	totaal	bijversch	in/uit-	natuurlijk	bijversch	in/uit-	stroom	%	stroom	%	verloop	%
Amsterdam	18,6	15,6	-3,0	-23.810	-22.150	-1.150	-520	93,0	4,8	2,2							
Arnhem	13,9	11,4	-2,6	-6.240	-5.410	-380	-460	86,7	6,1	7,4							
Breda	13,9	10,3	-3,6	-4.300	-2.600	-380	-1330	60,5	8,8	30,9							
Dordrecht/Zwijndrecht	12,4	10,2	-2,2	-3.210	-2.890	60	-370	90,0	-1,9	11,5							
Eindhoven	12,1	9,7	-2,4	-6.920	-5.890	-20	-1010	85,1	0,3	14,6							
Enschede/Hengelo	17,1	14,2	-2,9	-5.110	-4.610	-60	-440	90,2	1,2	8,6							
Geleen/Sittard	11,4	9,5	-1,9	-2.730	-2.170	-170	-390	79,5	6,2	14,3							
's-Gravenhage	15,0	13,5	-1,5	-8.220	-8.640	-30	460	105,1	0,4	-5,6							
Groningen	19,3	16,6	-2,7	-3.220	-3.400	-1.000	1170	105,6	31,1	-36,3							
Haarlem	11,2	9,2	-2,0	-3.670	-2.430	-130	-1110	66,2	3,5	30,2							
Heerlen/Kerkrade	12,9	11,7	-1,2	-2.890	-2.850	-20	-30	98,6	0,7	1,0							
's-Hertogenbosch	12,4	9,9	-2,6	-3.160	-2.770	-200	-190	87,7	6,3	6,0							
Hilversum	10,6	8,5	-2,1	-1.870	-870	-210	-790	46,5	11,2	42,2							
Leiden	11,5	9,1	-2,4	-3.350	-2.790	-270	-280	83,3	8,1	8,4							
Maastricht	14,7	11,5	-3,2	-4.150	-3.020	-80	-1040	72,8	1,9	25,1							
Nijmegen	15,5	12,7	-2,8	-4.350	-4.460	-40	150	102,5	0,9	-3,4							
Rotterdam	17,4	14,9	-2,4	-19.670	-18.600	-1.430	360	94,6	7,3	-1,8							
Tilburg	14,5	11,3	-3,2	-5.130	-3.760	0	-1370	73,3	0,0	26,7							
Utrecht	12,0	9,6	-2,5	-9.260	-7.970	-1.290	10	86,1	13,9	-0,1							
Velsen/Beverwijk	8,7	7,8	-0,9	-870	-680	-60	-130	78,2	6,9	14,9							
Zaanstreek	10,5	8,8	-1,7	-1.800	-1.180	-120	-510	65,6	6,7	28,3							
niet in agglomeratie	11,5	9,2	-2,3	-128.020	-96.820	-540	-30670	75,6	0,4	24,0							
totaal	13,0	10,7	-2,4	-251.950	-205.960	-7.520	-38490	81,7	3,0	15,3							

Bron: CBS (RIO'94 en RIO'98)

4.3 Veranderingen in de ruimtelijke segregatie van lage inkomens

In de periode 1994-1998 nam de ruimtelijke segregatie van huishoudens met een laag inkomen aanzienlijk toe. De segregatie wordt gemeten met behulp van de segregatie-index (zie kader 4.1). Deze index kan men interpreteren als het percentage huishoudens met een laag inkomen, dat zou moeten verhuizen om een gelijkmatige spreiding van deze huishoudens over het gebied te krijgen. In 1998 bedroeg de segregatie-index voor Nederland als geheel 28,5%. Dat is ruim twee procentpunten hoger dan in 1994. De toename van de segregatie gold niet alleen voor Nederland als geheel, maar ook voor het overgrote deel van de gemeenten en agglomeraties (zie tabel 4.2).

Kader 4.1 De segregatie-index

Voor het bepalen van de segregatie is Nederland verdeeld in vierkanten van 500 bij 500 meter. De segregatie-index S van een gebied (bv. een gemeente, een agglomeratie of Nederland als geheel) wordt nu gegeven door de formule,

$$S = 100 \times \frac{1}{2} \sum_i \left| \frac{l_i}{L} - \frac{o_i}{O} \right|$$

waarin l_i en L het aantal huishoudens met een laag inkomen in vierkant i , respectievelijk het gehele gebied voorstellen en O_i en O het aantal overige huishoudens in vierkant i en het gehele gebied. Als de huishoudens met een laag inkomen en de overige huishoudens op dezelfde manier verdeeld zijn over de vierkanten, is de segregatie-index gelijk aan 0. Zijn alle huishoudens met een laag inkomen geconcentreerd in vierkanten waar geen andere huishoudens voorkomen, dan is de segregatie-index gelijk aan 100. De index kan geïnterpreteerd worden als het percentage huishoudens met een laag inkomen, dat zou moeten verhuizen om een gelijkmatige spreiding van deze huishoudens te krijgen.

Vooral in landelijke gebieden zijn er nogal wat vierkanten, waar geen of weinig huishoudens wonen. Daarom zijn alleen vierkanten met minimaal 100 huishoudens in de analyse betrokken. Om per gebied voldoende vierkanten over te houden, is de analyse beperkt tot gebieden met in 1998 ten minste 20.000 inwoners. Het komt voor dat een gebiedsgrens dwars door een vierkant loopt. In dat geval wordt alleen dat deel van het vierkant gebruikt dat binnen het gebied ligt, mits daar minimaal 100 huishoudens wonen.

In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord in hoeverre inkomensveranderingen, verhuizingen en het natuurlijke verloop van de bevolking ten grondslag lagen aan de toegenomen ruimtelijke segregatie van lage inkomens in de periode 1994-1998. Daartoe is de invloed van deze factoren bepaald door steeds de groep buiten beschouwing te laten waarop de verandering betrekking had, en vervolgens te bepalen in hoeverre de ontwikkeling van de segregatie er dan anders uitzag. Het ging achtereenvolgens om de volgende groepen:

- het natuurlijke verloop van de bevolking;
- personen die veranderden van inkomenspositie, maar niet verhuisden; daarbij werden twee posities onderscheiden: onder de lage-inkomensgrens en erboven;

- personen die verhuisden, maar niet van inkomenspositie veranderden; en
- personen die zowel van inkomenspositie veranderden als verhuisden; deze groep wordt apart behandeld, omdat de invloeden van inkomensveranderingen en verhuizingen niet afzonderlijk kunnen worden onderscheiden.

Tabel 4.2 Ruimtelijke segregatie van huishoudens met een laag inkomen, naar soort gebied, 1994-1998

	aantal gebieden	gemiddelde segregatie-index		
		1994 %	1998 %	mutatie 1994-1998 %-punt
gemeenten met 20.000 of meer inwoners	226	20,8	23,0	2,2
w.v. met 20.000 - 50.000 inwoners	167	20,4	22,5	2,1
50.000 -100.000 inwoners	34	21,4	24,0	2,6
100.000 of meer inwoners	25	23,1	25,1	2,0
agglomeraties	21	24,7	26,7	2,0
Nederland	1	26,2	28,5	2,3

Bron: CBS (RIO'94 en RIO'98)

In tabel 4.3 worden de cijfers gepresenteerd voor Nederland en de agglomeraties, in tabel 4.4 voor de gemeenten. In de eerste twee kolommen staan de segregatie-indices van 1998 en de verandering ten opzichte van 1994. De laatste vier kolommen geven aan hoeveel de verandering in segregatie kleiner zou zijn als de desbetreffende groepen buiten beschouwing worden gelaten. Merk op dat deze invloeden niet zomaar opgeteld kunnen worden tot de totale toename van de segregatie-index sinds 1994.

Voor Nederland als geheel kan de stijging van de segregatie-index tussen 1994 en 1998 voornamelijk worden toegeschreven aan de verhuizingen van huishoudens die niet van inkomenspositie veranderden. Zonder deze groep zou de toename 1,7 procentpunt lager zijn geweest. Het natuurlijke verloop van de bevolking was verantwoordelijk voor een half procentpunt van de stijging. Dat was vrijwel gelijk aan de invloed van huishoudens die van inkomenspositie veranderden, maar niet verhuisden.

De groep personen die zowel een verandering in inkomenspositie als een verhuizing meemaakten, had een dempende invloed op de toename van de segregatie. Zonder deze groep zou de segregatie met 0,9 procentpunt meer zijn toegenomen. De invloed van deze groep was echter niet zo groot dat het de andere invloeden kon opheffen.

Ten opzichte van het beeld voor Nederland als geheel laten individuele agglomeraties een afwijkend patroon zien. Zo had het natuurlijke verloop in Breda, Dordrecht/Zwijndrecht en Hilversum een aanzienlijke bijdrage in de verandering van de segregatie-index tussen 1994 en 1998. In de agglomeraties Haarlem, Geleen/Sittard, Maastricht en de Zaanstreek leverde juist de groep die veranderde van inkomenspositie maar niet verhuisde, een relatief grote bijdrage. Verder valt op dat in een aantal agglomeraties de toename van de segregatie sterk werd verminderd door de groep die zowel van inkomenspositie veranderde als verhuisde.

Tabel 4.3 Verandering in segregatie in Nederland en per agglomeratie, 1994-1998

	verandering segregatie-index tussen 1994 en 1998					
	segregatie index 1998 %	waaronder ten gevolge van				
		totaal %-punt	natuurlijk verloop %-punt	personen die	personen die	personen die
				van inkomens- positie ver- anderen, maar niet verhuisden ^a %-punt	van inkomens- positie veranderen ^a %-punt	zowel van inkomens- positie ver- anderen als verhuisden ^a %-punt
Nederland	28,5	2,3	0,5	0,5	1,7	-0,9
Amsterdam	27,0	0,5	0,0	-0,4	2,4	-0,9
Arnhem	30,2	1,3	0,8	0,7	1,8	-1,5
Breda	25,3	0,7	1,4	-0,3	3,0	-1,8
Dordrecht/Zwijndrecht	29,9	2,5	1,8	-0,1	1,3	0,1
Eindhoven	25,8	2,3	-0,6	0,9	1,2	0,2
Enschede/Hengelo	28,4	3,2	0,8	0,1	2,2	-0,6
Geleen/Sittard	28,1	5,7	0,1	2,2	1,3	0,4
's-Gravenhage	30,8	1,6	0,6	-0,2	1,9	-0,9
Groningen	25,0	0,2	-0,4	-1,3	3,9	-1,6
Haarlem	24,9	3,3	-0,2	1,1	0,2	0,5
Heerlen/Kerkrade	24,5	3,0	0,2	0,0	1,4	0,4
's-Hertogenbosch	28,6	1,8	-0,1	0,2	2,6	-2,3
Hilversum	23,0	0,1	-1,5	-1,3	1,2	-0,6
Leiden	28,4	1,4	-1,0	-1,0	2,6	0,5
Maastricht	26,1	3,3	-0,4	1,7	1,0	0,2
Nijmegen	25,3	2,7	0,3	0,3	1,4	-0,4
Rotterdam	30,2	2,4	0,6	-0,2	2,4	-0,5
Tilburg	26,9	3,6	-0,5	0,6	4,1	-1,8
Utrecht	26,9	1,1	-1,0	0,6	3,0	-1,3
Velsen/Beverwijk	22,4	1,3	-0,4	-1,0	1,1	-0,2
Zaanstreek	24,1	0,1	-0,1	2,5	1,3	-2,6
niet in agglomeratie	26,2	2,4	0,5	0,8	1,0	-0,7

a Bij de inkomensverandering worden twee inkomensposities onderscheiden: onder de lage inkomensgrens en erboven.

Bron: CBS (RIO'94 en RIO'98)

Terwijl in de grote en middelgrote gemeenten vooral de verhuizingen van huishoudens die niet van inkomenspositie veranderden, aan de toename van de segregatie ten grondslag lagen, hadden in de kleine gemeenten de verhuizingen en inkomensveranderingen gemiddeld ongeveer evenveel invloed (tabel 4.4). De segregatieverandering was in die gemeenten 0,7 procentpunt lager als de verhuizers buiten beschouwing worden gelaten. Dat geldt ook als de groep die van inkomenspositie veranderde, wordt uitgesloten.

Tabel 4.4 Verandering in segregatie per gemeente, 1994-1998

	verandering segregatie-index tussen 1994 en 1998						
	segregatie index 1998 %	waaronder ten gevolge van					personen die zowel van inkomens- positie ver- anderden als verhuisden ^a %-punt
		totaal %-punt	natuurlijk verloop %-punt	personen die	personen	personen die	
				van inkomens- positie ver- anderden, maar niet verhuisden ^a %-punt	die verhuisden, maar niet van inkomens- positie veranderden ^a %-punt		
Nederland	28,5	2,3	0,5	0,5	1,7	-0,9	
Amsterdam	18,6	0,3	0,3	-0,7	1,3	-0,2	
's-Gravenhage	28,1	2,4	0,7	0,3	2,7	-1,3	
Rotterdam	24,2	1,2	0,4	0,1	1,1	-0,8	
Utrecht	21,1	2,4	-0,9	0,1	2,3	0,8	
<i>gemiddelde van:</i>							
vier grote steden	23,0	1,6	0,1	-0,1	1,9	-0,4	
gemeenten met 100.000 of meer inwoners	25,1	2,0	0,3	0,2	1,8	-0,9	
gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners	24,0	2,6	0,0	0,3	1,4	-0,5	
gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners	22,5	2,1	-0,1	0,7	0,7	-0,5	

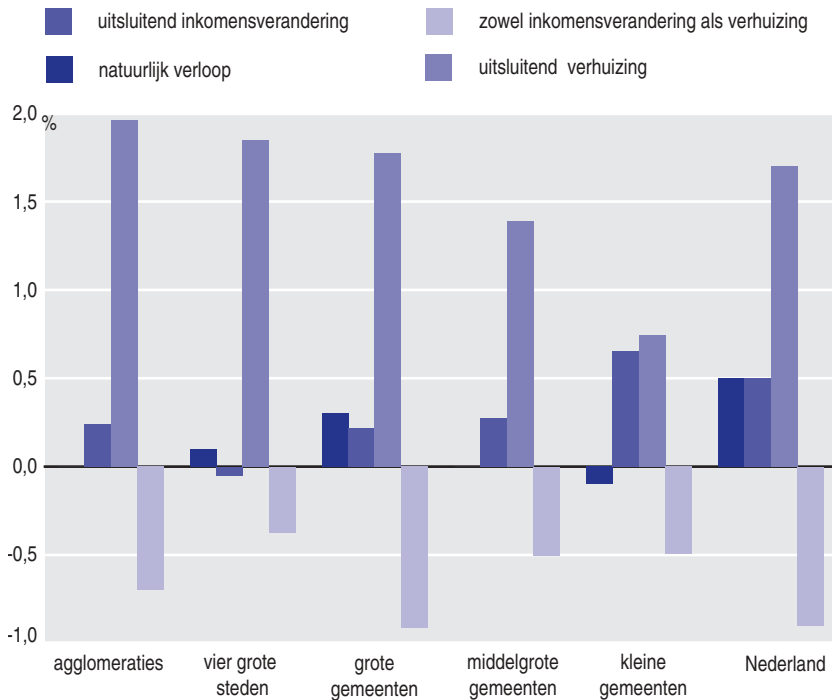
a Bij de inkomensverandering worden twee inkomensposities onderscheiden: onder de lage inkomensgrens en erboven.

Bron: CBS (RIO'94 en RIO'98)

Figuur 4.1 geeft de invloeden van de verschillende factoren weer voor de onderscheiden gebiedssoorten. Verhuizingen blijken de belangrijkste bijdrage te hebben geleverd aan de toegenomen ruimtelijke segregatie tussen 1994 en 1998. Inkomensveranderingen hadden in de meeste gebiedssoorten slechts een beperkte invloed. Kleine gemeenten laten een afwijkend beeld zien door de relatief grote invloed van inkomensveranderingen.

Figuur 4.1

Invloeden op toenemende segregatie



Bron: CBS (RIO'94 en '98)

4.4 Oorzaken van ruimtelijke veranderingen

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen van het percentage lage inkomens en de segregatie-index nader geanalyseerd. Centraal staat de vraag in hoeverre de beschreven trends kunnen worden toegeschreven aan veranderingen in de bevolkingsamenstelling, de inkomensontwikkeling, verhuizingen en het natuurlijke verloop. Hierbij wordt er voortgeborduurd op de causale analyse van de oorzaken van veranderingen in het percentage lage inkomens tussen 1994 en 1998, die in de *Armoedemonitor 2000* is gepresenteerd (SCP/CBS 2000: 41-45). Er is echter een aantal belangrijke verschillen. Allereerst kan thans worden beschikt over enkele verklarende kenmerken die in de vorige editie van de *Armoedemonitor* nog niet voorhanden waren. Dit zijn met name de veranderingen in het gemiddelde inkomen van enkele sociaal-economische groepen en de migratiepatronen. De verwachting is dat de verklaringskracht van het model, die in de eerdere analyse zeer bescheiden was, door deze uitgebreidere specificatie zal toenemen. Daarnaast is een tweede afhankelijke in de analyse betrokken. Het causale model wordt niet alleen gebruikt om de veranderingen die tussen 1994 en 1998 plaatsvonden in het percentage lage inkomens per gebiedseenheid te toetsen, maar ook om te pogen de veranderingen in de segregatie-index te verklaren.

Omdat het weinig zinvol is de veranderingen in de segregatie-index op het niveau van postcodes te analyseren³, zijn in de huidige modellen de gemeenten het object van analyse – een derde verschil met de analyse in de Armoedemonitor van vorig jaar. Er is niet gekozen voor de agglomeraties, die in de vorige paragrafen centraal stonden, omdat daarmee het aantal waarnemingen te beperkt zou zijn voor dit type modelmatige analyse. Overigens zijn de trends in de ontwikkeling van het aantal lage inkomens en de segregatie-index in de agglomeraties en gemeenten dezelfde.

In paragraaf 4.4.1 zal het causale model kort worden toegelicht, alvorens de resultaten in paragraaf 4.4.2 aan bod komen.

4.4.1 *Het gebruikte model*

De analyse die in de vorige paragrafen werd verricht richtte zich met name op de invloed van enkele demografische kenmerken. De daling in het aandeel lage inkomens en de toenemende segregatie tussen 1994 en 1998, werden in verband gebracht met verhuisbewegingen, natuurlijk verloop, en de overgangen van lage naar hogere inkomens, en vice versa. In theorie zijn echter meer verklaringen denkbaar, en in deze paragraaf wordt getracht het relatief gewicht van enkele daarvan nader te onderzoeken. In het bijzonder zal daarbij worden ingegaan op de vraag in hoeverre de dalende armoede en stijgende segregatie kunnen worden toegeschreven aan:

- veranderingen in het aandeel van *sociaal-demografische groepen met een hoog armoederisico*: eenoudergezinnen, niet-westerse allochtonen⁴, alleenstaanden jonger dan 25 jaar, en gezinnen met drie of meer kinderen;
- veranderingen in het aandeel van *sociaal-economische groepen met een hoog armoederisico*. Dit betreft de mutatie in het percentage ontvangers van een arbeidsongeschiktheidskering; ontvangers van een werkloosheids- of bijstandsuitkering; ontvangers van een pensioenuitkering; en zelfstandigen;
- veranderingen in het *gemiddeld inkomen van die sociaal-economische groepen*;
- *het natuurlijk verloop* ('groep 3' in §4.2) en het aandeel huishoudens dat tussen 1994 en 1998 is *verhuisd*, zonder te zijn overgegaan van de inkomenscategorie 'arm' naar 'niet-arm', of omgekeerd ('groep 2' in §4.2).

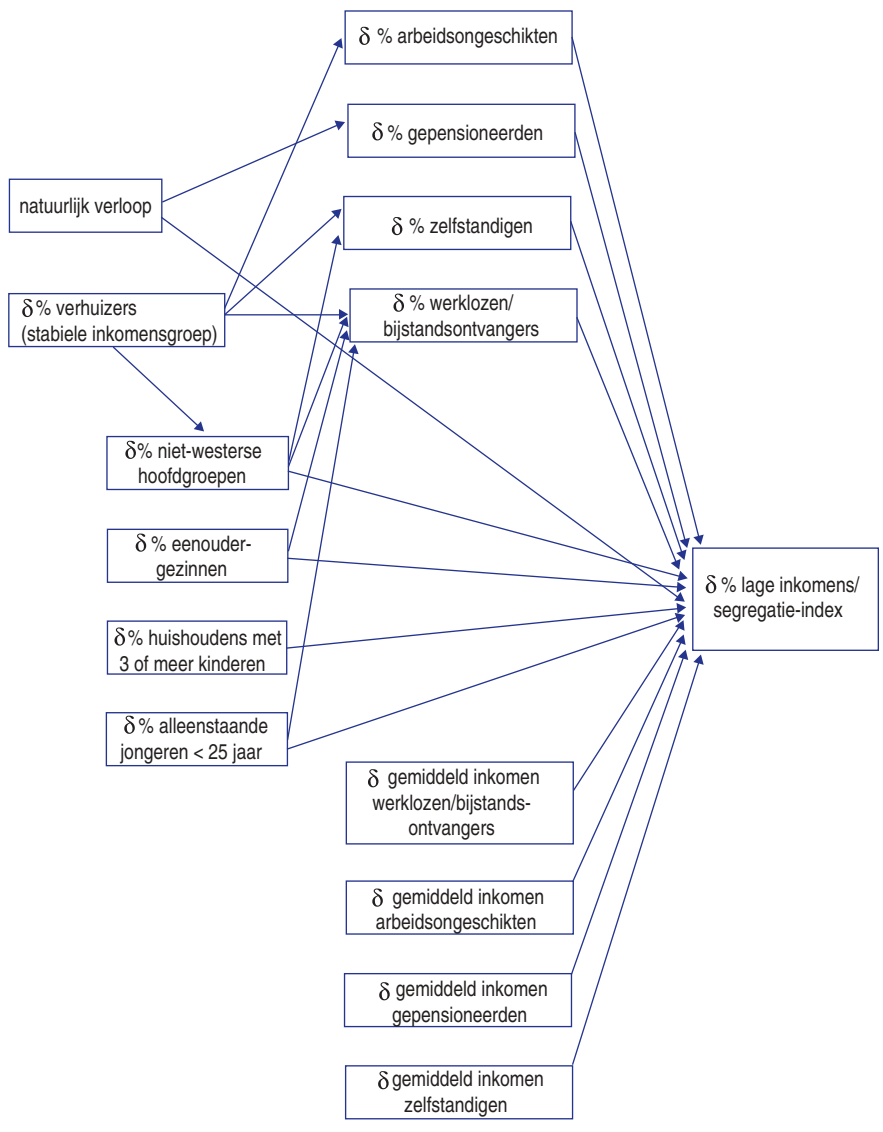
Het relatief gewicht van deze factoren is van belang, omdat bepaalde kenmerken – zoals het inkomen van uitkeringsontvangers – gemakkelijker door het beleid kunnen worden beïnvloed dan andere (migratiepatronen, vergrijzing).

In het causaal model (zie figuur 4.2) is aangenomen dat de effecten van de sociaal-economische risico-groepen en van hun inkomensmutaties rechtstreeks doorwerken in de verandering in het armoedepercentage en de segregatie-index.

Voor de overige variabelen zijn in het model zowel rechtstreekse als indirecte effecten via de risicogroepen gespecificeerd. Zo loopt het theoretisch effect van het aandeel allochtone groepen deels via de risicogroepen (een toename van het aandeel allochtonen wordt weerspiegeld in een hoger aandeel bijstandsontvangers, en leidt zo tot een toename in het aandeel lage inkomens), maar kan er ook een zeker rechtstreeks effect bestaan (gecorrigeerd voor het effect via toenemende uitkeringsafhankelijkheid bestaat er ook nog een verband tussen een toenemend aandeel allochtonen en het aandeel lage inkomens).

Figuur 4.2

Determinanten van veranderingen in het aandeel lage inkomens en de segregatie-index per gemeente (1994-1998).



Hoewel een uitbreiding ten opzichte van de analyse in de vorige paragrafen, bevat het model nog niet alle mogelijk relevante factoren. Voor een deel zijn deze bewust weggelaten. Veranderingen in de woningmarkt, bijvoorbeeld veranderingen in de (relatieve) prijs en kwaliteit van het woningaanbod, kunnen ertoe leiden dat een gebied een meer

of minder aantrekkelijke vestigingsplaats wordt voor arme huishoudens. In een eerdere analyse bleek dit in deze betrekkelijk korte tijdsspanne van vier jaar nauwelijks invloed uit te oefenen. Dat gold ook voor het aandeel lager opgeleiden: na correctie voor de overige modelvariabelen was er geen sprake meer van een zelfstandig effect. Voor een aantal andere factoren bestaat echter onvoldoende gedetailleerde informatie, en die moesten daarom buiten beschouwing blijven. Dit betreft onder meer veranderingen in de vraag en het aanbod op de regionale arbeidsmarkt, het type werkgelegenheid, de omvang van de informele arbeidsmarkt, de opvattingen van mensen met een laag inkomen (gebieden met een 'armoedecultuur') en het lokaal armoedebeleid (actieve gemeenten kunnen wellicht een sterkere daling in het armoedepercentage bewerkstelligen dan gemeenten, die zich meer terughoudend opstellen).

Het model is getoetst op gegevens over gemeenten, die zijn ontleend aan het Regionaal inkomensonderzoek (RIO). Voor de verklaring van de ontwikkeling van het percentage lage inkomens zijn de gegevens over 539 gemeenten met meer dan 2.000 inwoners gebruikt. Met betrekking tot de segregatie-index is het aantal waarnemingen geringer, omdat deze uitsluitend zijn uitgerekend voor gemeenten met meer dan 20.000 inwoners (zie § 4.3). Bovendien is de analyse hier beperkt tot gemeenten waarin de segregatie-index tussen 1994 en 1998 is toegenomen, hetgeen resulteert in 172 waarnemingen. Het structurele model blijkt bij beide afhankelijkken goed bij de data te passen.⁵

4.4.2 Oorzaken van de veranderingen

Tabel 4.5 bevat de uitkomsten van de causale analyse. De effecten zijn gestandaardiseerd, waardoor verschillen in meeteenheid geen rol meer spelen en een rechtstreeks beeld kan worden gegeven van het relatieve belang van de variabelen. Als afzonderlijke waarnemingen de causale verbanden sterk beïnvloeden, doordat ze erg afwijken van de overige, zijn deze uitbijters voor de desbetreffende variabele buiten beschouwing gelaten.

Het eerste dat opvalt, is dat de coëfficiënten bij beide afhankelijkken niet heel hoog zijn. Het model voorspelt de ontwikkeling van het aandeel lage inkomens echter wat beter dan de verandering in de segregatie-index. Dit blijkt ook uit de verklaarde variantie, die respectievelijk 21% en 10% bedraagt.

Op de verandering in het aandeel lage inkomens hebben drie factoren een redelijk effect (circa 0,20): het aandeel verhuizers dat tussen 1994 en 1998 niet van inkomenscategorie is veranderd, en de verandering in het aandeel van twee risicogroepen, de gepensioneerden en de ontvangers van een werkloosheids- of bijstandsuitkering (zie kader 4.2 voor een illustratie van de betekenis van de coëfficiënten). De effecten van de inkomensontwikkeling van die twee groepen en van de verandering in het aandeel arbeidsongeschikten komen iets lager uit (-0,13 à 0,16).

Daarnaast zijn er enkele variabelen met een beperkt effect: het percentage natuurlijk verloop, de inkomensmutaties bij zelfstandigen en arbeidsongeschikten, en de veranderingen in het aandeel niet-westerse allochtonen en eenoudergezinnen. Het effect van de wijzigingen in het aandeel zelfstandigen en grote gezinnen is verwaar-

Tabel 4.5 Determinanten van veranderingen in het percentage lage inkomens en de segregatie-index per gemeente, 1994-1998 (gestandaardiseerde effecten)

	verandering % lage inkomens		verandering segregatie-index	
	direct effect	totaal effect	direct effect	totaal effect
<i>migratie</i>				
δ % verhuisd zonder overgang arm/niet-arm	0,18	0,22	0,14	0,14
δ % natuurlijk verloop	-0,09	-0,10	0,04	0,02
<i>verandering aandeel sociaal-economische risicogroepen</i>				
<i>risicogroepen</i>				
δ % gepensioneerden	0,21	0,21	0,09	0,09
δ % werklozen en bijstandsonvangers	0,20	0,20	0,18	0,18
δ % arbeidsongeschikten	0,16	0,16	0,05	0,05
δ % zelfstandigen	0,03	0,03	-0,10	-0,10
<i>verandering gemiddeld inkomen risicogroepen</i>				
δ gemiddeld inkomen gepensioneerden (in %)	-0,13	-0,13	-0,03	-0,03
δ gemiddeld inkomen werklozen/ bijstandsonvangers (in %)	-0,14	-0,14	-0,01	-0,01
δ gemiddeld inkomen arbeidsongeschikten (in %)	-0,08	-0,08	0,08	0,08
δ gemiddeld inkomen zelfstandigen (in %)	-0,10	-0,10	0,10	0,10
<i>verandering aandeel demografische risicogroepen</i>				
δ % niet-westerse allochtonen	0,13	0,10	-0,03	-0,07
δ % eenoudergezinnen	0,06	0,07	0,01	0,03
δ % huishoudens met 3 of meer kinderen	-0,01	-0,01	0,05	0,05
δ % jongeren tot 25 jaar	-0,10	-0,07	-0,01	0,04

Bron: CBS (RIO'94-'98) SCP-bewerking

loosbaar, terwijl dat van het aandeel jonge alleenstaanden tegen de verwachte richting ingaat, zodat zij op dit niveau van analyse (veranderingen per gemeente) geen risicogroep vormen.

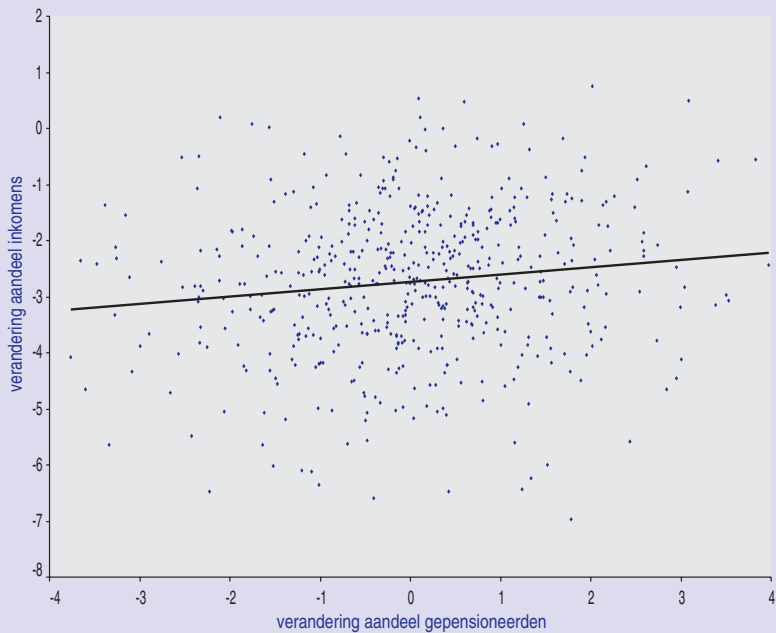
Op de verandering in de segregatie-index zijn de effecten van de verandering in het aandeel werklozen en bijstandsonvangers en van het aandeel verhuizers het meest uitgesproken (0,18 en 0,14). Omdat het aandeel van de genoemde risicogroep in nagenoeg alle gemeenten tussen 1994 en 1998 is gedaald, moet het effect zo worden geïnterpreteerd dat de segregatie-index het sterkst is toegenomen in gemeenten waar het aandeel werklozen en bijstandsonvangers een relatief geringe daling heeft doorgeemaakt.

De overige variabelen hebben veel bescheidener effecten, waarbij die van veranderingen in het aandeel gepensioneerden en zelfstandigen, van de inkomensontwikkeling van arbeidsongeschikten en zelfstandigen, en van verandering in het aandeel niet-westerse allochtonen nog het sterkst zijn. Bij het laatste kenmerk is het opmerkelijk dat de effecten voor de twee afhankelijken tegengesteld zijn, hetgeen erop duidt dat in gemeenten waar het aandeel allochtonen tussen 1994 en 1998 relatief sterk is toegenomen (o.a. de vier grote steden), het aandeel lage inkomens minder sterk is gedaald, en de segregatie-index minder is toegenomen dan elders. Het laatste is consistent met de bevindingen in tabellen 4.3 en 4.4, waaruit naar voren kwam dat de verandering in de segregatie-index in de vier grote steden minder groot was dan in de landelijke index.

Kader 4.2 Interpretatie van de coëfficiënten in het model

De onderstaande figuur illustreert de wijze waarop coëfficiënten moeten worden geïnterpreteerd aan de hand van het bivariate verband tussen de veranderingen in het aandeel lage inkomens en in het aandeel gepensioneerden per gemeente. De positieve coëfficiënt in tabel 4.5 duidt erop, dat het aandeel lage inkomens vrij sterk daalt als het aandeel gepensioneerden sterk afneemt, maar minder daalt als het aandeel pensioontvangers stabiel is of toeneemt. De waarde van de gestandaardiseerde coëfficiënt ligt tussen -1 en $+1$.

De relatie tussen de verandering in het aandeel lage inkomens en in het aandeel pensioontvangers, 1994-1998 (bivariaat)



De resultaten die hier gevonden zijn, ondersteunen de analyse uit de vorige paragrafen grotendeels, maar werpen toch ook een wat ander licht op de ontwikkeling. Ten aanzien van de verandering in het aandeel lage inkomens werd geconstateerd dat de inkomensontwikkeling van de blijvers een dominant effect zou hebben en migratie minder van belang is. Op grond van deze analyse kan worden geconcludeerd dat de inkomensontwikkeling zeker een rol speelt, maar dat daarnaast de compositie van de bevolking van invloed is, met name de veranderingen in het aandeel gepensioneerden, werklozen en bijstandsonvangers, arbeidsongeschikten en niet-westerse allochtonen.

Bovendien wordt hier wel een effect van het aandeel verhuizers in dezelfde inkomens-categorie (arm/niet-arm) gevonden, zij het dat dit niet opweegt tegen het gezamenlijk effect van de overige factoren.

Uit de analyse van de verandering in de segregatie-index per gemeente komt het aandeel verhuizers als een vrij belangrijke factor naar voren. Omdat de overige modelvariabelen meestal niet zo veel invloed uitoefenen, is dit evenals in de analyse in de vorige paragraaf een van de voornaamste verklarende factoren. Echter, het effect is niet zo sterk dat het alle variatie in de veranderingen op de segregatie-index verklaart. Bovendien weegt het effect van de mate waarin het aandeel werklozen en bijstandsonvangers tussen 1994 en 1998 is afgenomen, ongeveer even zwaar.

4.5 Conclusies

Uit de uitsplitsing van het relatieve belang van inkomensontwikkelingen, verhuizingen en natuurlijk verloop is gebleken dat bij de daling van het aandeel lage inkomens tussen 1994 en 1998 vooral de veranderingen in het inkomen van huishoudens van belang zijn geweest. Ook het natuurlijke verloop had enige invloed, terwijl verhuizingen geen rol van betekenis speelden. Tussen agglomeraties bestonden echter aanzienlijke verschillen in het relatieve gewicht van deze factoren.

De toegenomen ruimtelijke segregatie van huishoudens met een laag inkomen was blijkens deze analyse voornamelijk het gevolg van verhuizingen. De inkomensontwikkeling van huishoudens had slechts een beperkt aandeel in de toename van de segregatie-index. Alleen in de kleinere gemeenten (20.000 tot 50.000 inwoners) was het inkomens-effect bijna even groot als het effect van de verhuizingen.

De causale analyse over gemeenten, waarin meer verklarende kenmerken zijn opgenomen, bevestigt dit beeld, maar maakt ook duidelijk dat daarnaast veranderingen in de bevolkingssamenstelling van invloed zijn geweest. De daling van het aandeel lage inkomens wordt niet alleen door inkomensveranderingen bepaald, maar ook door mutaties in het aandeel gepensioneerden, werklozen en bijstandsonvangers, arbeidsongeschikten en niet-westerse allochtonen. Bij de toenemende segregatie speelt, naast de verhuisfactor, ook het afnemende aandeel werklozen en bijstandsonvangers een rol.

Noten

- 1 In deze bijdrage is gebruikgemaakt van een constante gebiedsindeling. Gemeentelijke herindelingen hebben daardoor geen invloed op uitkomsten. Uitgegaan is van de gebiedsindeling van 1998.
- 2 Tot het natuurlijke verloop worden ook personen gerekend die op enig moment behoorden tot de bevolking in instellingen, inrichtingen en tehuizen of die niet naar hoogte van het inkomen konden worden ingedeeld. De laatste zijn personen in studentenhuishoudens en personen in huishoudens die niet het gehele jaar inkomen ontvangen. Deze groep maakt ongeveer 10% uit van het natuurlijke verloop.
- 3 Immers, de segregatie-index is gebaseerd op een analyse van het aandeel (niet-)lage inkomens per kwadrant van 500 bij 500 meter (zie kader 41). Een analyse waarbij men de segregatie per postcodegebied zou willen berekenen, stuit op het probleem dat het aantal 'onderliggende' kwadranten per postcodegebied veelal te klein is om de index op een zinvolle manier te berekenen. Met name in niet-landelijke gebieden is de gemiddelde omvang van postcodegebieden kleiner of niet veel groter dan een kwadrant.
- 4 Anders dan in de analyse in de *Armoedemonitor 2000* zijn de vier belangrijkste herkomstgroepen (Surinamers, Antillianen, Turken en Marokkanen) hier samengenomen. De meer verfijnde indeling levert, door de vrij geringe spreiding, minder eenduidige resultaten op. De overige niet-westerse allochtonen – vergelijk hoofdstuk 5 – blijven hier buiten beschouwing.
- 3 Voor het model met de verandering in het percentage lage inkomens als afhankelijke geldt $\chi^2=181,7$, $df=60$; Normed Fit Index=98. Met de verandering in de segregatie-index als afhankelijke: $\chi^2=116,9$, $df=60$; NFI=.96. Overigens zijn in het model een aantal covariaten gespecificeerd, die niet in figuur 4.2 zijn weergegeven. Dit betreft onder meer de voor de hand liggende verbanden tussen het aandeel van de sociaal-economische risicogroepen en hun respectievelijke inkomensmutaties.

5 ARMOEDE ONDER NIET-WESTERSE HUISHOUDENS IN NEDERLAND*

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan de omvang en ontwikkeling van armoede onder in Nederland verblijvende niet-westerse allochtonen.¹ Gedeeltelijk bouwt het hoofdstuk voort op de analyse in de editie-1999, waar in het kader van de Armoedemonitor voor het eerst aandacht is geschonken aan armoede onder allochtonen. Thans worden de meest actuele gegevens gepresenteerd, die niet alleen inzicht bieden in welk aandeel van de allochtone huishoudens te maken heeft met armoede, maar ook duidelijkheid scheppen over de mate waarin zij langdurig – dat wil zeggen langer dan vier jaar – een laag inkomen hebben (§ 5.2.1). Het nader onderscheiden van huishoudens met een laag inkomen naar onder meer sociaal-economische achtergrondkenmerken en samenstelling van het huishouden vormt de opmaat voor een meer verklarende analyse die inzichtelijk maakt welke factoren bepalend zijn voor de kans op armoede. Een belangrijke vraag is hier of, ook wanneer we rekening houden met diverse achtergrondkenmerken, niet-westers allochtone huishoudens vaker een laag inkomen hebben dan autochtone huishoudens (§ 5.2.2).

Kader 5.1 Allochtoon

De CBS-definitie is: allochtoon is een in Nederland wonend persoon van wie ten minste één ouder in het buitenland geboren is. De allochtonen worden onderscheiden naar herkomstgroep, met als hoofdindeling westerse en niet-westerse allochtonen. Allochtonen afkomstig uit Turkije, Afrika, Azië of Latijns-Amerika, met uitzondering van personen uit Japan of Indonesië, worden ingedeeld bij de niet-westerse. De overige worden gerekend tot de westerse allochtonen. Verder maakt men onderscheid tussen allochtonen van de eerste en de tweede generatie, naargelang de persoon zelf in het buitenland dan wel in Nederland is geboren.

Een *huishouden* wordt als allochtoon aangemerkt als de hoofdkostwinner van het huishouden allochtoon is.

In de *Armoedemonitor 2000* is de ruimtelijke spreiding beschreven van huishoudens met een laag inkomen. Geconcludeerd werd dat de ruimtelijke segregatie naar inkomen in de periode 1994-1998 aanzienlijk was toegenomen. Huishoudens met een laag inkomen woonden in 1998 vaker bij elkaar in de buurt dan in 1994. Dit kan een zichzelf versterkend effect hebben. Rijkere huishoudens willen zich niet meer in zo'n buurt vestigen of trekken weg, zodat het aandeel huishoudens met een laag inkomen verder toeneemt. In paragraaf 5.3 wordt nagegaan hoe het staat met de ruimtelijke segregatie

* Gezamenlijke bijdrage van het CBS en het SCP. Paragraaf 5.2 en 5.3 vallen onder de verantwoordelijkheid van het CBS en zijn geschreven door drs. P.C.J.M. Ament. Paragraaf 5.4 is verzorgd door het SCP (dr. J. Dagevos).

van niet-westerse huishoudens, in het bijzonder de segregatie van niet-westerse huishoudens met een laag inkomen.

Het hoofdstuk eindigt met een vergelijking van de armoede onder eerste- en tweedegeneratieallochtonen. Zij moet duidelijk maken in hoeverre in Nederland geboren en getogen allochtonen zich qua armoede onderscheiden van degenen die zich hier als (jong)volwassene hebben gevestigd. De achterliggende veronderstelling is dat armoede onder de tweede generatie is afgenomen (§ 5.4).

In de paragrafen 5.2 en 5.3 is gebruikgemaakt van gegevens uit het Regionaal inkomensonderzoek 1998 (RIO). Informatie over de herkomstgroepering is afkomstig uit de Gemeentelijke basisadministratie. De vergelijking van de positie van de eerste en tweede generatie in paragraaf 5.4 is gebaseerd op informatie uit de survey Sociale positie en voorzieningengebruik allochtonen (SPVA) van 1998.

5.2 Lage inkomens bij niet-westerse allochtonen

5.2.1 Naar achtergrondkenmerken

In 1998 waren er in Nederland 6,3 miljoen huishoudens met inkomen gedurende het hele jaar. Hiervan hadden er ongeveer 950 duizend een allochtone hoofdkostwinner. Bijna de helft van deze huishoudens had een niet-westerse hoofdkostwinner. Bijna 12% van de autochtone huishoudens had een laag inkomen. Onder de allochtone huishoudens was dit percentage ruim tweemaal zo groot. Binnen deze groep zijn er grote verschillen tussen de allochtonen uit westerse en uit niet-westerse landen. Van de westers allochtone huishoudens had ongeveer 16% een laag inkomen, van de niet-westerse bijna 40%. Ook in het aandeel met een langdurig laag inkomen lijken westers allochtone huishoudens (8,0%) op de autochtone (6,1%). Dit in tegenstelling tot de niet-westerse, waarvan ruim een vijfde een langdurig laag inkomen had. Niet-westers allochtone huishoudens nemen dus een erg afwijkende positie in.

Maar ook de groep niet-westerse huishoudens is niet homogeen. Zo maakt het verschil uit welk land men afkomstig is. Bij de Surinaamse, Antilliaanse en Arubaanse huishoudens komen er relatief iets minder met een laag inkomen voor dan bij de hele groep. Bij de Marokkaanse huishoudens komen lage inkomens juist iets meer voor. Voor de Turkse huishoudens komen de percentages ongeveer overeen met die van de niet-westerse huishoudens in totaal. Zie figuur 5.1.

Nog belangrijker is het onderscheid naar sociaal-economische categorie van de kostwinner. Driekwart van de niet-actieve niet-westerse huishoudens heeft een laag inkomen. Van de actieve is dat één op de zes. Zowel bij de actieve als bij de niet-actieve hebben de niet-westerse huishoudens een veel grotere kans op een laag inkomen dan de autochtone huishoudens. Dat geldt in nog sterkere mate voor de kans op een langdurig laag inkomen.

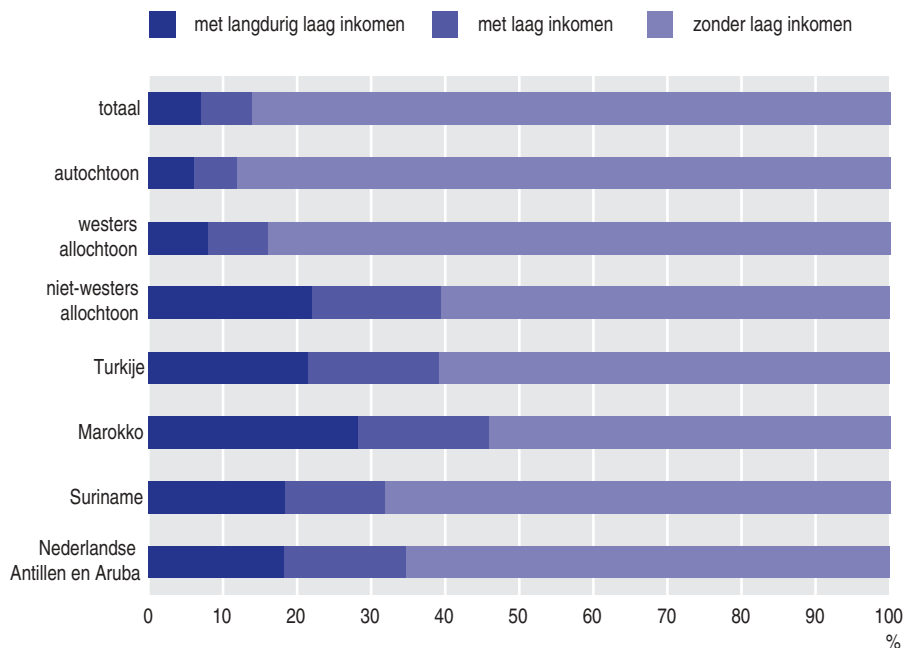
De samenstelling van het huishouden speelt bij de niet-westerse huishoudens een andere rol dan bij de autochtone. Bij de niet-westerse hebben huishoudens met kinderen vaak een laag inkomen, bij de autochtone komen lage inkomens juist erg veel voor bij alleenstaanden. Toch geldt voor ieder huishoudentype dat de kans op een laag inkomen

voor niet-westerse huishoudens veel groter is dan voor autochtone.

Lage inkomens komen bij de niet-westerse huishoudens relatief veel voor bij de weinige waarvan de hoofdkostwinner 65 jaar of ouder is.

Figuur 5.1

Huishoudens met een (langdurig^a) laag inkomen naar herkomstgroepering, 1998 (in procenten)



a Huishoudens met een laag inkomen in 1995-1998, in procenten van het aantal huishoudens dat in 1995-1998 naar inkomen is ingedeeld.

Bron: CBS (RIO'98)

Eén belangrijk onderscheid komt in tabel 5.1 niet aan de orde, en wel het onderscheid naar opleidingsniveau. Het opleidingsniveau heeft een sterke relatie met de kans op armoede. Zie hiervoor ook hoofdstuk 11 in deze monitor en paragraaf 5.4 van dit hoofdstuk. Deze variabele is echter niet beschikbaar in het Regionaal inkomensonderzoek.

Tabel 5.1 Huishoudens met een (langdurig) laag inkomen naar herkomstgroepering, samenstelling, sociaal-economische categorie en leeftijd van de hoofdkostwinner, 1998 (in procenten)

	autochtoon		niet-westers allochtoon	
	laag inkomen	langdurig laag inkomen ^a	laag inkomen	langdurig laag inkomen ^a
alle huishoudens	11,9	6,1	39,5	22,0
sociaal-economische categorie van de hoofdkostwinner				
actief	5,5	1,3	17,2	6,5
niet-actief	23,5	14,7	74,4	48,2
pensioenontvanger	14,9	10,4	50,9	33,5
uitkeringsontvanger	46,6	27,4	77,7	50,8
samenstelling huishouden				
eenpersoonshuishouden	22,1	13,6	41,9	21,9
meerpersoonshuishouden				
zonder kinderen	4,6	1,9	22,1	10,4
met kinderen	12,2	4,9	45,5	27,2
leeftijd van de hoofdkostwinner				
tot 45 jaar	11,7	4,2	38,5	20,0
45 tot 65 jaar	9,7	4,9	39,1	23,7
65 jaar en ouder	15,5	11,2	62,0	42,7

a Huishoudens met een laag inkomen in 1995-1998, in procenten van het aantal huishoudens dat in 1995-1998 naar inkomen is ingedeeld.

Bron: CBS (RIO'98)

5.2.2 Logistische regressieanalyse

In de vorige paragraaf is steeds de relatie weergegeven tussen het hebben van een (langdurig) laag inkomen en een of twee andere variabelen. Het probleem bij deze methode is dat de bijdrage van elke afzonderlijke verklarende factor aan het al dan niet hebben van een (langdurig) laag inkomen, moeilijk te bepalen is. Met behulp van logistische regressie kan meer worden gezegd over de invloed van elke individuele factor. In deze analyse zijn de betrokken variabelen: de herkomst van het huishouden, de samenstelling van het huishouden, de sociaal-economische categorie van de hoofdkostwinner en de leeftijd van de hoofdkostwinner. Verder zijn interacties opgenomen tussen de herkomst en de overige verklarende variabelen. De interacties tussen de herkomstgroeperingen en de andere variabelen zijn opgenomen omdat de invloed van de sociaal-economische categorie, samenstelling huishouden en leeftijd verschilt tussen niet-westerse en westerse huishoudens. In het kader van deze bijdrage zijn juist deze verschillen van belang. Als referentiecategorie zijn de autochtone en westers allochtone (echt)paren met kinderen (zonder anderen) genomen met een hoofdkostwinner die actief is en tussen 45 en 65 jaar oud.

Van alle opgenomen variabelen is bekend dat ze van invloed zijn op het armoederisico. Zie hiervoor ook paragraaf 5.2.1. Het zijn echter niet de enige variabelen die een rol kunnen spelen. Zo ontbreekt, net als in de vorige paragraaf, de variabele opleidingsniveau omdat deze niet in het Regionaal inkomensonderzoek beschikbaar is.

Tabel 5.2 geeft een overzicht van de effecten van de verschillende verklarende variabelen. De te verklaren variabele is het quotiënt van de kans op een laag inkomen en de kans op een niet-laag inkomen (de 'odds ratio'). De coëfficiënten uit de regressieanalyse geven de factor aan, waarmee deze kansverhouding verschilt van die van de referentie-categorie.

De belangrijkste oorzaak van een laag inkomen is het niet-actief zijn van de hoofdkostwinner. Op de tweede plaats komt de herkomst van de hoofdkostwinner. Voor beide factoren geldt dat het effect op de kans op een langdurig laag inkomen nog sterker is dan het effect op de kans op een laag inkomen. De samenstelling van het huishouden en de leeftijd van de hoofdkostwinner zijn minder bepalend voor deze kansen.

Tabel 5.2 Kansverhouding voor het hebben van een (langdurig) laag inkomen van huishoudens ten opzichte van de referentiecategorie, 1998 (odds ratio's)

variabele	kansverhouding voor	
	laag inkomen	langdurig laag inkomen
referentiegroep		
autochtoon of westers allochtoon echtpaar met kinderen, actief, 45-64 jaar		
herkomstgroepering		
autochtoon of westers allochtoon (ref.)	1,00	1,00
niet-westers allochtoon	5,12	8,40
samenstelling huishouden		
eenpersoonshuishouden	2,42	2,46
(echt)paar zonder kinderen	0,53	0,51
(echt)paar met kinderen (ref.)	1,00	1,00
eenoudergezin	2,21	1,64
overig huishouden	0,55	0,32
niet-westers, eenpersoonshuishouden	0,40	0,27
niet-westers, (echt)paar zonder kinderen	1,33	1,22 ^a
niet-westers, eenoudergezin	0,48	0,53
niet-westers, overig huishouden	0,52	0,41
 sociaal-economische categorie van de hoofdkostwinner		
actief (ref.)	1,00	1,00
niet-actief	12,86	18,96
niet-westers, niet-actief	1,22	0,50
leeftijd hoofdkostwinner		
jonger dan 45 jaar	3,06	2,07
45 tot 65 jaar (ref.)	1,00	1,00
65 jaar en ouder	0,42	0,66
niet-westers, jonger dan 45 jaar	0,77	0,61
niet-westers, 65 jaar en ouder	2,92	3,10
R ² van Nagelkerke	0,29	
aantal vrijheidsgraden	15	
a Niet significant.		
Bron: CBS (RIO'98)		

Er is een sterk onafhankelijk effect van de herkomstgroepering op de kans op een laag inkomen. Ook gecorrigeerd voor verschillen in sociaal-economische categorie, samenstelling huishouden en leeftijd hebben niet-westerse huishoudens een veel grotere kans op een laag inkomen dan westerse. De kansverhouding laag inkomen/geen laag inkomen is voor de niet-westerse vijfmaal zo groot als voor westerse huishoudens.

Het effect van de herkomstgroepering is in feite een verzameling van effecten, en wel van alle verschillen tussen westerse en niet-westerse huishoudens behalve van die verschillen die samenhangen met de variabelen die in het model zijn opgenomen. Het gaat dus bijvoorbeeld om verschillen in opleidingsniveau, kennis van de Nederlandse taal, werkervaring, cultuur, maar ook de gevolgen van discriminatie zitten in de kansverhouding.

Het effect van de sociaal-economische categorie van de hoofdkostwinner verschilt tussen westerse en niet-westerse huishoudens. Voor westerse huishoudens is de kansverhouding laag inkomen/geen laag inkomen bij de niet-actieven dertien keer zo groot als bij de actieven. Voor niet-westerse huishoudens is dat zestien keer. Voor de kansverhouding wel of niet een langdurig laag inkomen is de situatie omgekeerd. Het effect van de sociaal-economische categorie hierop is bij niet-westerse huishoudens slechts de helft van dat bij westerse huishoudens.

Bij de variabele samenstelling van het huishouden zien we een soortgelijk verschijnsel. Westerse eenpersoonshuishoudens hebben een kansverhouding wel of geen laag inkomen die 2,4 keer groter is dan westerse echtparen met kinderen; voor niet-westerse eenpersoonshuishoudens is de kans op een laag inkomen gelijk aan die voor een echtpaar met kinderen. Ook bij eenoudergezinnen zien we een dergelijk verschil in kansverhoudingen: 2,2 voor westerse en 1,1 voor niet-westerse. Waar de samenstelling van het huishouden bij westerse huishoudens dus vrij veel invloed heeft op de kans op een laag inkomen, is die invloed bij niet-westerse huishoudens gering.

Ook de invloed van de leeftijd verschilt. Jonge huishoudens hebben een grotere kans op een (langdurig) laag inkomen dan die van middelbare leeftijd, maar het verschil is bij niet-westerse huishoudens aanzienlijk geringer dan bij westerse. Oudere westerse huishoudens hebben een veel kleinere kans op een laag inkomen dan huishoudens van middelbare leeftijd. Daarbij moet bedacht worden dat het hier alleen om het directe effect van leeftijd gaat. Gepensioneerde 65-plussers worden hier dus vergeleken met eveneens niet-actieve 45-64-jarigen. Voor niet-westerse 65-plussers is de kans op een laag inkomen iets groter dan die van huishoudens van middelbare leeftijd.

5.3 Ruimtelijke segregatie

Deze paragraaf geeft een beeld van de ruimtelijke spreiding van niet-westerse huishoudens met een laag of langdurig laag inkomen over Nederland. Gekeken wordt of het hebben van een laag inkomen of het niet-westers zijn een belangrijke rol spelen bij de segregatie. Ook komen mogelijk verklarende variabelen aan bod.

Om te berekenen in welke mate er sprake is van clustering van bepaalde huishoudens

binnen Nederland, zijn er segregatie-indices berekend. Deze index kan geïnterpreteerd worden als het percentage huishoudens (bijvoorbeeld niet-westerse) dat zou moeten verhuizen om een spreiding over Nederland te krijgen, die gelijk is aan de spreiding van de rest van de bevolking.

5.3.1 Ruimtelijke segregatie van niet-westerse huishoudens

Huishoudens met een niet-westerse hoofdkostwinner wonen heel erg geconcentreerd. Om een spreiding over het land te krijgen die vergelijkbaar is met de spreiding van de rest van de bevolking, zou ongeveer de helft van de niet-westerse huishoudens moeten verhuizen. Westers allochtone huishoudens wonen meer gespreid, iets minder dan een kwart zou moeten verhuizen. Maar ook de autochtonen zijn ongelijk gespreid: ongeveer eenderde zou moeten verhuizen om een uniforme spreiding tot stand te brengen. Niet-westerse huishoudens wonen dus geconcentreerd, ook als zij niet een laag inkomen hebben. Voor de huishoudens met een (langdurig) laag inkomen geldt dit nog in sterkere mate. Zie tabel 5.3.

Tabel 5.3 Ruimtelijke segregatie van huishoudens met of zonder (langdurig) laag inkomen naar herkomstgroepering, 1998 (segregatie-indices in procenten)

	totaal	autochtoon	allochtoon	
			westers	niet-westers
totaal		32,0	23,9	50,7
met laag inkomen	28,9	24,7	44,2	56,9
niet met laag inkomen	28,9	27,5	23,8	47,5
met langdurig laag inkomen	33,2	31,6	57,9	62,7

Bron: CBS (RIO'98)

De segregatie van huishoudens met een (langdurig) laag inkomen wordt slechts voor een klein gedeelte veroorzaakt door de segregatie van allochtone huishoudens. De segregatie-index van alle huishoudens met een laag inkomen (28,9) is slechts vier procentpunten hoger dan die van autochtone huishoudens met een laag inkomen (24,7). Deze hogere segregatie wordt veroorzaakt door de westers én niet-westers allochtone huishoudens met een laag inkomen. Niet-westerse huishoudens wonen altijd geconcentreerd, of ze nu een laag inkomen hebben of niet. Westerse allochtonen wonen alleen sterk geconcentreerd als ze een laag inkomen hebben.

5.3.2 Samenhang van segregatie met arbeidsparticipatie en samenstelling van het huishouden

De mate van segregatie kan in verband gebracht worden met de sociaal-economische categorie van de hoofdkostwinner (tabel 5.4). Zowel voor de autochtone als voor de allochtone huishoudens geldt dat de segregatie-indices voor huishoudens waarvan de hoofdkostwinner pensioenontvanger is, hoger is dan de indices voor de huishoudens met een hoofdkostwinner die actief is of een uitkering ontvangt.

De segregatie-index voor huishoudens met een autochtone gepensioneerde hoofdkostwinner is kleiner dan die voor alle autochtone huishoudens tezamen. Zij wonen dus meer gespreid dan de autochtone huishoudens in het algemeen. Bij beide groepen allochtone huishoudens zien we juist dat de pensioenontvangende huishoudens veel meer geconcentreerd wonen dan de totale groepen.

Tabel 5.4 Ruimtelijke segregatie van huishoudens naar herkomstgroepering, sociaal-economische categorie van de hoofdkostwinner en samenstelling van het huishouden, 1998 (segregatie-indices in procenten)

	autochtoon		allochtoon			
	autochtoon	waarvan met laag inkomen	westers	waarvan met laag inkomen	niet-westers	waarvan met laag inkomen
totaal	32,0	24,7	23,9	44,2	50,7	56,9
sociaal-economische categorie van de hoofdkostwinner						
actief	24,9	29,4	24,9	61,0	47,6	60,4
pensioenontvanger	27,9	36,6	40,9	71,6	71,3	81,7
uitkeringsontvanger	23,1	35,5	43,4	56,1	58,1	60,1
samenstelling huishouden						
eenpersoonshuishouden	25,4	32,6	38,3	57,2	57,9	66,4
meerpersoonshuishouden						
zonder kinderen	17,9	33,3	27,0	67,9	50,6	69,4
met kinderen	27,5	32,9	31,1	59,9	51,4	59,6

Bron: CBS (RIO'98)

De mate van segregatie van huishoudens varieert sterk al naar gelang de samenstelling van het huishouden. Zowel voor de westers en de niet-westers allochtone huishoudens met een laag inkomen als voor de autochtone met een laag inkomen geldt dat zij meer geconcentreerd wonen dan de onderscheiden groepen in hun totaliteit. De hoogste segregatie-index zien we bij niet-westerse meerpersoonshuishoudens zonder kinderen met een laag inkomen.

Geconcludeerd kan worden dat er geen duidelijke samenhang is tussen de sociaal-economische categorie van de hoofdkostwinner en de samenstelling van het huishouden met het meer of minder gesegregeerd wonen. Wel blijkt uit tabel 5.4 voor alle onderscheiden categorieën datgene op te gaan wat ook al uit tabel 5.3 bleek. Niet-westerse huishoudens wonen geconcentreerd, of ze nu een laag inkomen hebben of niet. Westerse allochtonen wonen alleen sterk geconcentreerd als ze een laag inkomen hebben. Uitgesplitst naar de verschillende categorieën blijken toch zowel de autochtone als de westers en de niet-westers allochtone huishoudens met een laag inkomen meer geconcentreerd te wonen dan de desbetreffende totale groep.

5.4 Armoede onder de eerste en tweede generatie

Aan veel van het denken over de integratie van allochtonen ligt de veronderstelling ten grondslag dat integratie uiteindelijk toch vooral een kwestie van tijd is. Met het aantreden van tweede en latere generaties verdwijnt de aanvankelijke sociaal-economische achterstand, de sociale contacten met leden van de ontvangende samenleving nemen toe en ook in cultureel opzicht verschillen 'migranten'groepen steeds minder van de hoofdstroom. Dit perspectief is nadrukkelijk aanwezig in de klassieke assimilatie-theorieën, waarvan de oervormen stammen uit de eerste helft van de vorige eeuw

(Park 1928; Stonequist 1937; Child 1943). Dergelijke theorieën benadrukken het fasekarakter van de integratie van migranten. Eerstegeneratiemigranten onderscheiden zich door een overwegend lage sociaal-economische positie en een sterke oriëntatie op de eigen groep. De culturele en sociale bindingen met de eigen groep verliezen hun betekenis voor nakomelingen van de eerste generatie en de toegenomen gerichtheid op de ontvangende samenleving gaat hand in hand met opwaartse sociale mobiliteit. In dit perspectief wordt assimilatie, waarbij opwaartse mobiliteit en positieverbetering van latere generaties samengaat met afnemende sociale en culturele afstand, als enige en min of meer vanzelfsprekende uitkomst beschouwd van migratie van groepen. Op de lange duur zijn de nazaten van primaire groepen nauwelijks nog herkenbaar als leden van migrantengroepen; zij gaan op in de ontvangende samenleving.

Dit perspectief is in de afgelopen decennia heftig gekritiseerd. De idee van integratie als een lineaire ontwikkeling die meerdere generaties omvat en uiteindelijk resulteert in een volledige opname in de ontvangende samenleving, lijkt vooral het integratietraject te beschrijven van West-Europese groepen die voor de Tweede Wereldoorlog naar de VS zijn gekomen. Leden van migrantengroepen die zich in de jaren zestig in de VS vestigden, laten een meer gedifferentieerd integratiepatroon zien. Bij hen is de positieverbetering van latere generaties niet altijd zichtbaar. Evenmin is er altijd sprake van een afnemende gerichtheid op de eigen groep en cultuur bij leden van de tweede en derde generatie (bv. Light 1972; Portes en Zhou 1992).

Ook in Nederland is de discussie over en de beoordeling van de wijze van integratie van migrantengroepen nog lang niet ten einde. Behalve dat er vraagtekens worden geplaatst bij de veronderstelling dat de vermindering van de sociale en culturele afstand een voorwaarde is voor de verbetering van de sociaal-economische positie (bv. Vermeulen en Penninx 1994), laten empirische onderzoeken zien dat de verbetering van de sociaal-economische positie van de tweede generatie – zeker bij bepaalde groepen – vooralsnog bescheiden is (Veenman 1996; Tesser et al. 1999; Dagevos 2001a).

Ondanks deze bedenkingen wordt in het navolgende nagegaan of er onder de tweede generatie minder armoede voorkomt dan onder de eerste. Wanneer we de assimilatie-theorieën mogen geloven, moet dit inderdaad het geval zijn. Leden van de tweede generatie zijn, zo stelt de theorie, beter toegerust voor de eisen die de ontvangende samenleving stelt, hetgeen zich vertaalt in een gunstigere sociaal-economische positie en bijgevolg minder armoede.

5.4.1 Bronnen en grenzen

De verschillen in armoede tussen eerste- en tweedegeneratieallochtonen worden geanalyseerd aan de hand van gegevens uit de survey Sociale positie en voorzieningen-gebruik allochtonen (SPVA) van 1998. Dit onderzoek richt zich op de vier grootste minderheidsgroepen in Nederland, te weten de Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen.

Aantrekkelijk aan deze bron is dat ze gegevens bevat die specifiek voor allochtonen relevant zijn, zoals de beheersing van de Nederlandse taal, de verblijfsduur en de reden van migratie; onderwerpen die in generieke bronnen niet voorhanden zijn. Dit maakt de SPVA bij uitstek geschikt om een nauwkeurige vergelijking te maken tussen

de eerste en tweede generatie, die rekening houdt met de betekenis van verschillen in allerlei achtergrondkenmerken. Een belangrijk nadeel is dat vanwege de beschikbaarheid van gegevens de afbakening van armoede op een andere wijze geschiedt dan in het Regionaal inkomensonderzoek (RIO), met als gevolg dat de gegevens uit de SPVA en het RIO niet zonder meer vergelijkbaar zijn.²

Armoede is vastgesteld aan de hand van de lage-inkomensgrens. Daarnaast is er gebruikgemaakt van een tweetal meer subjectieve maten: zonder nu direct van armoede te willen spreken, wordt nagegaan welk deel van de eerste en tweede generatie (a) vindt dat er te weinig inkomen is om van te leven en (b) geldzorgen heeft.

Een laatste opmerking vooraf betreft een nader onderscheid de eerste generatie. Vanwege de grote differentiatie wordt gebruikgemaakt van een aan Tesser et al. (1999) ontleende typologie van migranten, die de volgende subcategorieën onderscheidt:

- personen behorend tot de eerste generatie, die voor of in 1980 naar Nederland zijn gekomen;
- personen behorend tot de eerste generatie, die na 1980 naar Nederland zijn gekomen;
- personen behorend tot de eerste generatie, die in het kader van gezinsvormende migratie naar Nederland zijn gekomen ('gezinsvormers');
- de tussengeneratie die bestaat uit personen die tussen hun zesde en achttiende jaar naar Nederland zijn gekomen;
- de tweede generatie die bestaat uit personen die in Nederland zijn geboren of voor hun zesde levensjaar naar Nederland zijn gekomen.

Deze opsomming maakt duidelijk hoe heterogeen de eerste generatie is. De vier eerstgenoemde categorieën behoren hier alle toe, maar verschillen sterk qua periode en reden van komst naar Nederland. De tussengeneratie bestaat uit personen die vanwege gezinshereniging en op jonge leeftijd naar Nederland zijn gekomen. De zogenoemde gezinsvormers kwamen naar Nederland voor het sluiten van een huwelijk. Hun leeftijd bij komst naar Nederland varieert, maar doorgaans zijn ze jongvolwassenen. Arbeid is bij de Turken en Marokkanen die voor 1980 naar Nederland kwamen, het belangrijkste migratiemotief; zij behoren tot wat in die tijd gastarbeiders werden genoemd. De redenen van de komst van Surinamers en Antillianen die voor 1980 in Nederland arriveerden, lopen meer uiteen. Onder hen bevinden zich nogal wat personen die vanwege het volgen van een studie naar Nederland kwamen. Ook komt een flink aantal Surinamers vanwege politieke en economische onzekerheid in het herkomstland naar Nederland. Van degenen die voor 1980 in Nederland arriveerden, zijn de meesten inmiddels op leeftijd; met name van de Surinamers en Antillianen is een behoorlijk aandeel gepensioneerd of in de VUT. De migratiemotieven van personen die na 1980 naar Nederland kwamen, lopen mogelijk nog meer uiteen. Het gaat om een gemêleerde categorie voor wie werk en studie in Nederland belangrijke pull- en de politieke of economische omstandigheden in het land van herkomst belangrijke pushfactoren waren. De Antillianen in dit migratietype zijn overigens wel behoorlijk homogeen; het zijn overwegend lager opgeleiden die veelal – zo zal dadelijk blijken – een problematische positie innemen.

5.4.2 Lage inkomens

Tabel 5.5 toont het aandeel huishoudens met een laag inkomen, onderscheiden naar de vijf migratietypen.³ De Turkse en de Marokkaanse tweede generatie verschilt vooral van de eerste generatie die voor 1980 als arbeidsmigranten naar Nederland is gekomen. Bij zowel de Turken als de Marokkanen komt armoede in de laatstgenoemde huishoudens het vaakst voor. Dit is ook wel te begrijpen. Velen van hen werken al geruime tijd niet meer en hun uitkeringsafhankelijkheid is groot. De herstructurering van de economie in de jaren zeventig en tachtig heeft hen zwaar getroffen. Een groot deel is toen in de WAO terechtgekomen, anderen zijn werkloos geraakt en velen van hen hebben nadien nooit meer gewerkt (Dagevos 2001b). Langzaamaan telt deze categorie steeds meer 65-plussers, die doorgaans geen volledige AOW-uitkering hebben; aan de voorwaarde vijftig jaar in Nederland te hebben gewoond voldoet bijna niemand (Tesser et al. 1998). Ook is er bij weinigen sprake van aanvullende pensioenvoorzieningen. In vergelijking met de eerste generatie gastarbeiders is er derhalve sprake van iets minder armoede onder de Turken en Marokkanen van de tweede generatie, maar dit is gegeven de zeer ongunstige positie van de eerste generatie gastarbeiders nauwelijks als een positieve ontwikkeling te kenschetsen. Bovendien kunnen verschillen in achtergrondkenmerken als leeftijd en huishoudensomvang van invloed zijn op de mate waarin de eerste en tweede generatie te maken hebben met armoede. Verderop in dit hoofdstuk wordt hieraan door middel van een multivariate analyse aandacht besteed.

In vergelijking met de andere migratietypen is er onder de tweede generatie eveneens nauwelijks minder vaak sprake van lage inkomens. Turkse en Marokkaanse hoofden van huishoudens die vanwege gezinshereniging of gezinsvorming naar Nederland zijn gekomen, onderscheiden zich niet van de Turken en Marokkanen die in Nederland zijn geboren en/of zijn opgegroeid. (Voor de goede orde: deze resultaten worden niet beïnvloed door oververtegenwoordiging van schoolgaanden/studerenden; zij blijven buiten beschouwing.)

Het hoge aandeel tweede generatie huishoudens met een laag inkomen alsmede het geringe verschil met andere migratietypen geen voeding te geven aan de idee van integratie als een lineaire ontwikkeling; van een duidelijke positieverbetering van de Turkse en Marokkaanse tweede generatie is geen sprake. Nu moet hieraan direct worden toegevoegd dat het aantal Turken en Marokkanen van de tweede generatie, dat aan het hoofd van een huishouden staat en het voltijd-onderwijs heeft verlaten, betrekkelijk gering is. Bovendien gaat het dan vaak om personen met een korte onderwijsloopbaan, niet zelden afgesloten zonder diploma. Velen van hen zijn werkloos of werkzaam aan de onderkant van de beroepenstructuur. De 'betere' lichte van de tweede generatie moet nog op de arbeids- en inkomensmarkt verschijnen.

Tabel 5.5 Huishoudens met een laag inkomen naar etnische groep en migratietype, 1998 (in procenten)

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen
2e generatie	40	46	35	26
tussengeneratie	39	40	31	35
gezinsvormers	39	45	19	34
1e generatie na 1980	46	48	36	54
1e generatie voor 1980	54	52	39	30

Bron: ISEO/SCP (SPVA'98)

Bij de Surinaamse huishoudens valt vooral het geringe verschil tussen de migratietypen op, met uitzondering van de hoofden van huishoudens die vanwege gezinsvorming naar Nederland zijn gekomen. Bij de andere migratietypen ontlopen de aandelen huishoudens met een laag inkomen elkaar niet veel. Een grote stap voorwaarts maakt de Surinaamse tweede generatie dan ook niet.

Interessant zijn de bevindingen bij de Antillianen, die vrij nauwkeurig de migratie-geschiedenis van de Antilliaanse groep weerspiegelen. Onder de eerste generatie die voor 1980 naar Nederland is gekomen, is het aandeel huishoudens met een laag inkomen betrekkelijk gering. Het gaat hier om een bijzondere categorie, waarin nogal wat personen zitten die voor het volgen van een studie naar Nederland kwamen. Velen van hen waren afkomstig uit de midden- en hogere klassen van de Antillen. Hoewel dat aanvankelijk wel de bedoeling was, keerden vele van deze studiemigranten niet terug naar de Antillen, maar bleven in Nederland waar ze een voorspoedige carrière opbouwden. Dat het ze redelijk voor de wind is gegaan, blijkt uit het aandeel lage inkomens. Hun nakomelingen maken een aanzienlijk deel uit van de tweede generatie. Gesteund door een gunstig thuisfront – middenklasse, sterke oriëntatie op het onderwijs – hebben Antillianen van de tweede generatie zich een overwegend goede sociaal-economische positie verworven. Hun opleidingsniveau is gemiddeld gesproken hoog, de werkloosheid laag en hun arbeidsposities gunstig. Lage inkomens komen bij hen weinig voor.

In schril contrast hiermee staat de situatie van de Antillianen die na 1980 naar Nederland zijn gekomen; kenmerkend is het zeer hoge aandeel huishoudens met een laag inkomen, dat op hetzelfde niveau ligt als dat van de Turkse en Marokkaanse gastarbeiders van de eerste generatie. Het betreft hier vaak Antillianen die op de Antillen al een probleem-categorie vormden; ze zijn laag opgeleid, hebben weinig arbeidservaring en spreken niet of nauwelijks Nederlands. Zij bepalen in toenemende mate het groepsbeeld. Antillianen die tot de tussengeneratie en de gezinsvormers worden gerekend, vormen qua samenstelling een bonte categorie van personen met uiteenlopende sociaal-economische kenmerken. Dit is ook zichtbaar in het aandeel huishoudens met een laag inkomen; dit ligt tussen dat van Antillianen met gunstige (vroege eerste generatie en tweede generatie) en Antillianen met ongunstige (recente eerste generatie) kenmerken.

De bevindingen laten zien dat er in zijn algemeenheid geen sprake is van een forse verbetering van de positie van de tweede generatie – afgemeten aan het aandeel huishoudens met een laag inkomen. Zeker bij de Turken en Marokkanen is het aandeel tweedegeneratiehuishoudens met een laag inkomen zeer groot en verschilt, behalve van de vroege arbeidsmigranten, weinig van andere Turken en Marokkanen van de eerste generatie. Dat in de tweede generatie lage inkomens minder voorkomen dan bij de vroege generatie Turkse en Marokkaanse arbeidsmigranten, is nauwelijks in positieve termen te vatten; hiervoor is de armoede onder deze arbeidsmigranten te groot. Om in dit geval een wezenlijke verbetering van de positie van de tweede generatie te spreken, gaat te ver. Dit laatste geldt ook voor de Surinamers waar de tweede generatie zich nauwelijks onderscheidt van andere migratietypen. Antillianen van de tweede generatie verschillen eigenlijk alleen met de eerste generatie die na 1980 naar Nederland is gekomen.

5.4.3 Subjectieve armoede: rondkomen en zorgen om geld

Over de afbakening van armoede en over de merites van een meer subjectieve afbakening van het armoedebegrip is in de afgelopen jaren veel gezegd en geschreven (Vrooman en Snel 1999; Snel et al. 2000). De voor- en nadelen van diverse conceptualisering, worden hier niet in extenso herhaald. Op deze plaats volstaat de opmerking dat bij meting van armoede via een subjectieve grens vooral de validiteit in het geding is; bedoelt eenieder wel hetzelfde wanneer men zegt niet van het inkomen te kunnen rondkomen. Ook blijkt dat deze vaststelling van armoede tot grote aantallen 'armen' leidt, waardoor de geloofwaardigheid van het armoede-onderzoek in het geding is (Snel et al. 2000). Voordelen zijn er ook: bij een subjectieve maat staat de perceptie van de persoon zelf en niet van een of andere deskundige centraal, en hoewel die perceptie niet zonder meer hoeft te stroken met de 'objectieve' werkelijkheid, heeft ze wel – zoals we sinds het Thomas-theorema weten – (gedrags)-consequenties voor het individu. Voor het onderhavige vraagstuk is het gebruik van subjectieve maatstaven dan ook een relevante aanvulling op meer objectieve armoedegrenzen zoals die in het vorenstaande zijn gebruikt. In de SPVA is gevraagd in hoeverre het huishoudensinkomen volstaat om van te leven. Voorts is nagegaan hoe vaak men zich in de afgelopen drie maanden zorgen heeft gemaakt om geld. Deze gegevens worden voor de verschillende migratietypen gepresenteerd, zonder dat huishoudens boven en onder de lage-inkomensgrens worden onderscheiden (het gaat hier immers niet om de vaststelling van de consequenties van verschillende afbakeningen van armoede).

Rondkomen⁴

Opvallend is dat de subjectieve afbakening van armoede tot uitkomsten leidt, die wat meer overeenkomen met noties van assimilatietheorieën dan wanneer armoede – zoals hiervoor – wordt vastgesteld op grond van de lage-inkomensgrens. Het fasekarakter van integratie waarbij de tweede generatie een stap voorwaarts maakt ten opzichte van de eerste, komt tot uiting in het lagere aandeel tweedegeneratiehuishoudens dat aangeeft dat het huishoudensinkomen (veel) te weinig is om van te leven (tabel 5.6). Dit patroon is zichtbaar bij alle groepen. Het verschil is met name groot bij de Marokkanen. Een opmerkelijke bevinding, omdat het verschil in het aandeel lage inkomens tussen deze huishoudens betrekkelijk gering is. Minder pregnant, maar toch ook duidelijker zichtbaar dan bij toepassing van een objectieve armoedegrens, is het verschil tussen generaties bij de Turken. Terwijl circa driekwart van de primaire migranten niet van het inkomen kan rondkomen, geldt dit voor een kleine 60% van de Turkse huishoudens van de tweede generatie. In de Surinaamse groep ligt het verschil vooral tussen de primaire migranten enerzijds en de tweede generatie, tussengeneratie en personen die vanwege een huwelijk naar zijn gekomen, anderzijds. De Antilliaanse tweede generatie kan duidelijk vaker rondkomen met het huishoudensinkomen dan de eerste, het verschil is het grootst met de eerste generatie die na 1980 naar Nederland is gekomen. De achtergrond hiervan is in het voorgaande al geschetst.

Bij de bevindingen over het rondkomen met het inkomen moet overigens nadrukkelijk worden aangetekend dat ze vatbaar zijn voor verschillen in leeftijd en huishoudens-omvang en -samenstelling van de eerste en tweede generatie. De verderop in dit hoofdstuk uitgevoerde multivariate analyse houdt hier rekening mee.

Tabel 5.6 Hoofden van huishoudens die aangeven dat het huishoudensinkomen (veel) te weinig is om van te leven naar etnische groep en migratietype, 1998 (in procenten)

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen
2e generatie	57	43	44	32
tussengeneratie	62	61	52	43
gezinsvormers	77	74	46	34
1e generatie na 1980	72	68	65	69
1e generatie voor 1980	76	76	62	48
gehele groep	69	70	57	55

Bron: ISEO/SCP (SPVA'98)

*Geldzorgen*⁵

De tweede generatie heeft minder vaak geldzorgen dan de eerste. In tabel 5.7, die het aandeel huishoudens vermeldt dat in de afgelopen maanden bijna voortdurend of heel vaak geldzorgen heeft gehad, komt wederom bij de Marokkaanse groep het grote verschil tussen de generaties naar voren. Dit wordt deels veroorzaakt doordat een zeer groot aandeel van de eerste generatie geldzorgen heeft, deels doordat opvallend weinig Marokkanen van de tweede generatie aangeeft geldzorgen te hebben; in vergelijking met andere groepen en migratietypen hebben zij – naar eigen zeggen – het minst vaak geldzorgen. Turken en Surinamers komen – bijna tot op de procentpunt gelijk – opvallend overeen in de mate waarin zij zich zorgen maken om geld. Ook bij deze groepen is duidelijk te zien dat de tweede generatie zich in positieve zin onderscheidt van de eerste generatie. Vooral veel primaire migranten (eerste generatie van voor of na 1980) hebben zorgen om geld. Bij de Antillianen ligt de cesuur tussen de tweede generatie, tussengeneratie en gezinsvormers aan de ene kant en de twee andere categorieën van de eerste generatie aan de andere kant. Opnieuw blijkt de zorgelijke situatie van de Antilliaanse eerste generatie die na 1980 naar Nederland is gekomen.

Tabel 5.7 Huishoudens die in de afgelopen drie maanden bijna voortdurend/heel vaak geldzorgen hebben gehad naar etnische groep en migratietype, 1998 (in procenten)

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen
2e generatie	29	23	29	24
tussengeneratie	36	40	37	25
gezinsvormers	37	48	37	24
1e generatie na 1980	46	53	47	50
1e generatie voor 1980	47	55	47	37
gehele groep	42	49	42	39

Bron: ISEO/SCP (SPVA'98)

5.4.4 Wat bepaalt de kansen op armoede?

De beschrijving van de verschillen in armoede tussen generaties zegt nog weinig over de oorzaken ervan. Om duidelijkheid te krijgen over de vraag welke kenmerken bepalend zijn voor de kans op armoede is een logistische regressieanalyse uitgevoerd.

Daarin zijn als verklarende variabelen opgenomen: het migratietype, het opleidingsniveau, het geslacht, de leeftijd, de sociaal-economische categorie, de omvang van het huishouden en de beheersing van de Nederlandse taal. Een dergelijke analyse maakt tevens duidelijk of, nadat met genoemde variabelen rekening is gehouden, de verschillen tussen generaties er werkelijk toe doen of dat andere factoren – vooral – van betekenis zijn.

Alvorens de resultaten te bespreken, eerst kort een toelichting op enkele van de opgenomen variabelen. Aan de basis van de variabele 'sociaal-economische categorie' ligt in eerste instantie het onderscheid tussen inactieven en actieven, elk nader uitgesplitst. Inactieven zijn gepensioneerd/vutters, huisvrouwen (en een enkele huisman) en werklozen die respectievelijk lang- en kortdurend zonder werk zijn. Werkenden zijn nader onderscheiden naar het beroepsniveau, lopend van elementair tot en met hoger en wetenschappelijk niveau. De beheersing van de Nederlandse taal is een geconstrueerde variabele opgebouwd uit vragen naar de aanwezigheid van problemen met het Nederlands in woord en geschrift en naar de mate waarin in de thuissituatie met partner en/of kinderen Nederlands wordt gesproken. De vragen zijn door middel van Homals geanalyseerd en blijken in voldoende mate met elkaar samen te hangen om als schaal te worden beschouwd; de schaalesscores zijn in de analyse opgenomen.⁶ De overige variabelen spreken voor zich en behoeven geen nadere toelichting.

Er zijn verschillende analyses uitgevoerd. Aanvankelijk was naast de omvang ook het type huishouden in de analyse betrokken. Deze variabelen zaten vanwege een hoge onderlinge samenhang elkaar in de weg (multicollineariteit) waardoor de effecten van beide variabelen niet goed werden geschat. Om die reden is besloten om uitsluitend de omvang van het huishouden op te nemen. Voor zowel de lage-inkomensgrens als voor de twee subjectieve armoedematen zijn regressieanalyses uitgevoerd. Teneinde te voorkomen dat de nu al kloeke tabel volledig onleesbaar zou worden, zijn de uitkomsten van de lage-inkomensgrens en van 'rondkomen' gepresenteerd. De belangrijkste uitkomsten van de analyse die duidelijk maakt wie geldzorgen heeft, worden in de tekst besproken.

De uitkomsten van de analyse zijn ondubbelzinnig (tabel 5.8). Armoede is de resultante van het bereikte opleidingsniveau en, in het verlengde daarvan, van de sociaal-economische positie. De scheidslijn ligt in het bijzonder tussen economisch inactieven en werkenden. Deze uitkomsten komen overeen met die in tabel 5.2 zijn gepresenteerd. Bepalend voor de kans op armoede is of het hoofd van het huishouden betaald werk heeft. En naarmate het beroepsniveau van werkenden hoger is, is de kans op armoede kleiner. Economisch inactieven, of men nu gepensioneerd, arbeidsongeschikt, werkzaam in het huishouden of werkloos is, hebben duidelijk vaker een inkomen dat onder de armoedegrens ligt. De analyse bevestigt voorts het eerder beschreven beeld dat generaties weinig verschillen in de mate waarin zij een laag inkomen hebben⁷; de kans op armoede onder de tweede generatie is niet kleiner dan onder de eerste, wanneer wordt gecontroleerd voor de in het model opgenomen kenmerken. Voorzover er verschillen in armoede bestaan, zijn deze vooral toe te schrijven aan verschillen in opleidingsniveau en sociaal-economische positie, en bij Turken en Surinamers aan verschillen in leeftijd en huishoudensomvang. Het is derhalve niet zo dat leden van de tweede generatie met bepaalde sociaal-economische en demografische kenmerken minder vaak arm zijn

dan leden van de eerste generatie met die kenmerken. Wel is het zo dat de gronden van de inkomensongelijkheid bij de tweede generatie andersoortig zijn dan bij de eerste. Armoede onder de tweede generatie hangt met name samen met werkloosheid en lage arbeidsinkomens, terwijl bij de diverse categorieën van de eerste generatie arbeidsongeschiktheid en lage pensioeninkomens er vaker aan ten grondslag liggen. Verschillen die te maken hebben met de andere levensfasen van de tweede en eerste generatie.

Tabel 5.8 Determinanten van armoede (lage-inkomensgrens en perceptie dat inkomen onvoldoende is om van rond te komen), naar etnische groep, 1998 (logistische regressieanalyse; ongestandaardiseerde coëfficiënten)

	lage inkomens				inkomen is onvoldoende			
	Turken	Marokkanen	Suri-namers	Antil-lianen	Turken	Marokkanen	Suri-namers	Antil-lianen
migratietype								
(t.o.v. 2e generatie):								
tussengeneratie	-.13	-.28	-.32	-.22	-.23	.51	.37	.12
gezinsvormers	-.16	-.11	-.68	.20	-.21	.92	.18	-.30
1e generatie na 1980	.14	.04	-.23	-.25	.12	.69	.88	.76
1e generatie voor 1980	.07	-.35	-.33	-.60	-.27	.66	.69	.38
opleidingsniveau								
(t.o.v. geen/bao):								
lbo/mavo	-.56	.23	-.55	-.50	-.52	-.16	.03	-.20
mbo/havo/vwo	-.73	.18	-.58	-.69	-.47	-.14	-.09	-.47
hbo/wo	-.59	-.43	-1.05	-1.17	-.08	-.29	-.70	-.66
mannen (t.o.v. vrouwen)	.00	-.12	-.49	-.19	-.16	-.05	-.17	-.20
leeftijd (ln)	-1.01	-.18	-.64	-.46	-.12	-.27	-.57	-.47
sociaal-economische categorie								
(t.o.v. pensioen/VUT):								
huisvrouw/-man	-.19	-.32	.70	.40	-.85	-.65	.19	.31
arbeidsongeschikt	-.22	-.13	.14	.28	-.04	-.01	.45	1.31
langer dan 2 jaar werkloos	.38	.30	1.07	.54	.61	.63	1.01	.38
korter dan 2 jaar werkloos	.55	.09	.24	.40	1.03	.75	.68	2.31
elementair beroepsniveau	-1.71	-1.67	-1.63	-1.50	-1.45	-.93	-.55	-.30
laag beroepsniveau	-2.11	-2.09	-2.00	-1.51	-1.29	-1.15	-1.06	-.81
middelbaar beroepsniveau	-2.40	-1.80	-2.21	-2.79	-1.43	-1.53	-1.23	-1.01
hoog/wetens. beroepsniveau	-3.10	-1.98	-2.49	-2.68	-2.52	-1.93	-1.39	-1.42
omvang huishouden (ln)	-.28	.02	-.29	-.03	.28	.30	-.11	.21
beheersing Nederlandse taal	.10	.04	.02	-.22	-.12	.05	-.26	-.08
constante	4.82	1.70	3.83	3.96	2.43	1.44	3.79	2.3
vet = significant (p<.05), cursief = niet-significant								
Bron: ISEO/SCP (SPVA'98)								

De conclusies met betrekking tot de betekenis van sociaal-economische variabelen blijven in hoofdlijnen overeind wanneer naar de subjectieve armoedegrens wordt gekeken. Wel tekent zich voorzichtig een gunstige ontwikkeling af ten faveure van de tweede generatie, een ontwikkeling die bij de Turken evenwel volledig afwezig is, en bij de Surinamers en Antillianen slechts bepaalde migratietypen betreft. De leden van de Marokkaanse tweede generatie zeggen vaker dan die van de eerste dat ze van hun inkomen kunnen rondkomen. Bij de Surinamers geven met name de primaire migranten vaker dan de tweede generatie aan dat hun inkomen onvoldoende is om van te leven. Antillianen die na 1980 naar Nederland zijn gekomen, stellen van de onderscheiden migratietypen binnen deze groep het vaakst dat ze niet kunnen rondkomen.

Ditzelfde beeld rijst naar aanleiding van de analyse van huishoudens met geldzorgen (niet in de tabel); genoemde verschillen tussen migratietypen doen zich hier eveneens voor. Verder valt op dat geldzorgen veelvuldig voorkomen bij huishoudens waarvan het hoofd langdurig zonder werk is. Kennelijk betekent een lange periode van uitkeringsafhankelijkheid dat geldzorgen steeds meer de kop opsteken. Ook Surinaamse en Antilliaanse arbeidsongeschikten en huishoudens met een (huis)vrouw aan het hoofd kennen veel geldzorgen. De laatstgenoemde huishoudens zijn doorgaans eenoudergezinnen waarvan het vrouwelijke hoofd afhankelijk is van een bijstandsuitkering.

5.5 Conclusies

In allochtone huishoudens is armoede een veelvoorkomend verschijnsel. Op zichzelf genomen is dit geen verrassende constatering. Armoede weerspiegelt in grote lijnen de arbeidsmarktpositie en deze is bij niet-westerse allochtonen beduidend ongunstiger dan bij autochtonen. Zij kenmerkt zich door een hoge mate van inactiviteit, die niet alleen samenhangt met de naar verhouding hoge werkloosheid, maar ook met de geringe arbeidsmarktparticipatie (Turkse en Marokkaanse vrouwen), de hoge aandelen arbeidsongeschikten (oudere Turkse en Marokkaanse mannen) en het veelvuldig voorkomen van eenoudergezinnen waarvan de hoofdkostwinner afhankelijk is van een bijstandsuitkering (Surinaamse en Antilliaanse vrouwen). Voegen we hier nog aan toe dat de pensioenen van niet-westerse allochtonen gemiddeld gesproken laag zijn, dan komen de in dit hoofdstuk geconstateerde bevindingen niet als donderslag bij heldere hemel. Dit maakt de uitkomsten natuurlijk niet minder zorgelijk.

Bijna 40% van de niet-westerse allochtone huishoudens heeft een laag inkomen, tegen 12% van de autochtone. Vooral onder de Turkse en Marokkaanse huishoudens komt armoede veelvuldig voor. Van de niet-westers allochtone huishoudens met een laag inkomen is meer dan de helft al langer dan vier jaar hierop aangewezen. De scheiding tussen huishoudens boven en onder de lage-inkomensgrens correspondeert voor een aanmerkelijk deel met de relatief hoge werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en non-participatie op de arbeidsmarkt van niet-westerse allochtonen. Ook de lagere inkomens uit pensioen spelen een rol.

Zorgelijk is voorts dat er – afgemeten aan de inkomenspositie van de tweede generatie – van een positieve ontwikkeling in de richting van afname van armoede nauwelijks sprake is. Onder de tweede generatie is het aandeel met een laag inkomen nog steeds zeer groot en wijkt niet substantieel af van dat aandeel onder eerste generatie. Deze uitkomst druipt in tegen de verwachting dat met de toegenomen getalsmatige betekenis van de tweede generatie de integratie van minderheidsgroepen een belangrijke impuls zou krijgen.

Om dit hoofdstuk niet volledig in mineur te eindigen, nog twee toevoegingen die het sombere beeld nuanceren. Ten eerste hebben de in dit hoofdstuk gebruikte gegevens betrekking op 1998. In de jaren daarna is de werkloosheid onder de eerste én de tweede generatie niet-westerse allochtonen spectaculair gedaald en de arbeidsmarktparticipatie fors toegenomen (Dagevos 2001c). Naar alle waarschijnlijkheid betekent dit dat in de afgelopen jaren de armoede onder deze groepen is afgenomen.

Voorts is het voor een adequate vergelijking van de inkomenspositie van de eerste en de tweede generatie eigenlijk nog te vroeg. Met name bij de Turken en Marokkanen participeert het leeuwendeel van de tweede generatie in het onderwijs. Onder degenen die geen onderwijs meer volgen, zijn flink wat personen met een laag opleidingsniveau, onder andere vanwege het naar verhouding hoge aandeel leden van de tweede generatie dat het voortgezet onderwijs voortijdig heeft verlaten. Het gaat, anders gezegd, vaak om jongeren met niet al te veel, voor de arbeidsmarkt relevant 'human capital'. Wanneer de tweede generatie die thans nog in het onderwijs participeert, erin slaagt haar onderwijspositie te verbeteren en met de verworven kwalificaties succesvol toegang vindt tot aantrekkelijke delen van de arbeidsmarkt, is er aanleiding om te veronderstellen dat in de komende jaren de armoede bij de tweede generatie vrij snel zal afnemen. Pas dan kan adequaat worden gezien in hoeverre noties uit assimilatietheorieën van betekenis zijn voor de wijze van integratie van minderheidsgroepen in Nederland.

Noten

- 1 Uit eerdere analyses (CBS 2000a; CBS 2000b) blijkt dat westerse allochtonen qua inkomen vergelijkbaar zijn met Nederlanders; het percentage westers allochtone huishoudens met een laag inkomen verschilt niet wezenlijk van dat bij autochtonen. Om die reden ligt in dit hoofdstuk het accent op armoede onder niet-westerse huishoudens.
- 2 In de SPVA is het nettomaandinkomen bekend van alle leden van het huishouden met een inkomen uit arbeid of uitkering. Er is geen informatie verzameld over het vakantiegeld en over de kinderbijslag. Afhankelijk van het aantal en de leeftijd van de kinderen, is voor elk huishouden de kinderbijslag berekend en aan het huishoudensinkomen toegevoegd. Het vakantiegeld is in het huishoudensinkomen verdisconteerd door middel van een verhoging met 8%. Uit de SPVA valt niet op te maken of personen gedurende het hele jaar een inkomen hebben. Bij de vaststelling van armoede op basis van het RIO worden alleen huishoudens met volledige jaarinkomens in de analyse betrokken.
- 3 In de tabel ontbreken gegevens voor de totale groep. Deze zijn op grond van RIO-gegevens al eerder in dit hoofdstuk gepresenteerd. De SPVA leidt overigens tot een hoger aandeel allochtone huishoudens met een laag inkomen dan het RIO. Wel komt de onderlinge verhouding tussen de allochtone groepen overeen. In beide bronnen telt de Marokkaanse groep het hoogste aandeel armen, gevolgd door de Turken, Antillianen en Surinamers. Wat nu precies de redenen zijn voor de hogere aandelen arme huishoudens in de SPVA is niet zonder meer duidelijk. Waarschijnlijk heeft het te maken met verschillen in de wijze waarop in respectievelijk de SPVA en het IPO de lage-inkomensgrens is vastgesteld. Ook is het denkbaar dat het urbane karakter van de SPVA-steekproef – in de grote steden veel minderheden met een lage sociaal-economische positie – van invloed is. Aan de SPVA-gegevens moet dan ook een beperkte beschrijvende waarde worden toegekend. Daar is het ons overigens niet zozeer om te doen. De interesse gaat hier immers uit naar de verschillen tussen eerste- en tweedegeratieallochtonen.
- 4 De precieze vraagstelling luidt: 'Wat vindt u van het inkomen van uzelf/uw gezin (vraagstelling afhankelijk of het een een- of meerpersoonshuishouden betreft): is dat genoeg, te weinig of meer dan genoeg om van te leven?' De antwoordcategorieën zijn: meer dan genoeg, genoeg, te weinig, veel te weinig.
- 5 De volgende vraag is voorgelegd: 'Hoe vaak heeft u zich in de afgelopen drie maanden zorgen gemaakt om geld?' Antwoordcategorieën: bijna voortdurend, heel vaak, een enkele keer, nooit.
- 6 Zie Dagevos (2001a) voor een uitgebreide toelichting op de constructie van deze variabele.
- 7 De vraag rijst in hoeverre deze bevindingen strijdig zijn met analyse-uitkomsten die in hoofdstuk 7 van de vorige Armoedemonitor zijn gepresenteerd (Cörvers 2000). Daarin wordt het effect berekend van het herkomstmilieu, afgemeten aan het huishoudensinkomen, op armoede van de nakomelingen. Cörvers stelt vast dat de kans van niet-westerse allochtonen die afkomstig zijn uit een huishouden met een laag inkomen, om zelf een laag inkomen te hebben, kleiner is dan bij autochtonen die in qua inkomenspositie vergelijkbare huishoudens zijn opgegroeid. De door Cörvers en de in dit hoofdstuk uitgevoerde analyse laten zich niet goed vergelijken. Cörvers analyseert geen verschillen tussen de eerste en tweede generatie, maar vergelijkt de positie van ouders en hun kinderen, van wie de kinderen tot zowel de eerste als tweede generatie zullen behoren. Een ander verschil is dat Cörvers' analyse op twee tijdstippen betrekking heeft, namelijk de positie van de ouders in 1981 en die van de kinderen in 1998. Een belangrijk voordeel hiervan is dat de leeftijdsverschillen van de 'generaties' meer in evenwicht zijn. Analyses op één tijdstip, zoals die in dit hoofdstuk zijn uitgevoerd, hebben als nadeel dat de vergelijking tussen generaties vooral een vergelijking is tussen ouderen en jongeren, van wie laatstgenoemden aan het begin van hun loopbaan staan, met aansluitingsproblemen tussen school en werk kampen en, voorzover ze werk hebben, te maken hebben met – lage – aanvangssalarissen. Nemen we ook nog in beschouwing dat Cörvers een andere armoedegrens hanteert dan wij, dan moeten we tot de conclusie komen dat uitspraken over bij wie het gelijk ligt, niet mogelijk zijn. Het gaat simpelweg om een ander vraagstuk met een onvergelijkbaar andere aanpak.

Literatuur

- CBS (2000a)
Inkomens van allochtone huishoudens, 1998. In: Jaarboek welvaartsverdeling 2000. Heerlen/Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2000.
- CBS (2000b)
Inkomenspositie van allochtone huishoudens. In: Allochtonen in Nederland 2000. Heerlen/Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2000.
- Child (1943)
I.L. Child. Italian or American? The second generation in conflict. New Haven: Yale University Press, 1943.
- Cörvers (2000)
F. Cörvers. Inkomensmobiliteit tussen huishoudens met lage inkomens van generatie op generatie. In: SCP/CBS. Armoedemonitor 2000. Den Haag: SCP, 2000.
- Dagevos (2001a)
J. Dagevos. Perspectief op integratie. Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland. Den Haag: WRR, 2001.
- Dagevos (2001b)
J. Dagevos. De leefsituatie van allochtone ouderen in Nederland: stand van zaken, ontwikkelingen en informatielacunes (te verschijnen)
- Dagevos (2001c)
J. Dagevos. Rapportage minderheden 2001. Deel II: Meer werk. Den Haag: SCP, 2001.
- Light (1972)
I. Light. Ethnic enterprise in America. Business welfare among Chinese, Japanese and Blacks. Berkeley: University of California Press, 1972.
- Martens (1999)
E.P. Martens. Minderheden in beeld. SPVA-98. Rotterdam: ISEO, 1999.
- Park (1928)
R.E. Park. Human migration and the marginal man. In: American Journal of Sociology 33 (1928) (81-117).
- Portes en Zhou (1992)
A. Portes en M. Zhou. Gaining the upper hand. Economic mobility among immigrant and domestic minorities. In: Ethnic and racial studies 15 (1992) (491-522)
- Snel et al. (2000)
E. Snel, G. Engbersen en C. Vrooman. Arm Nederland: verandering en bestendiging van armoede. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). Balans van het armoedebeleid. Vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000.
- Stonequist (1937)
E.V. Stonequist. The marginal man. New York: Charles Scribner's Sons, 1937.
- Tesser et al. (1998)
P.T.M. Tesser, F.A. van Dugteren en J.G.F. Merens. Rapportage minderheden 1998. De eerste generatie in de derde levensfase. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier, 1998.
- Tesser et al. (1999)
P.T.M. Tesser, J.G.F. Merens, C.S. van Praag (m.m.v. J. Iedema). Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Den Haag: SCP/Elsevier, 1999
- Veenman (1996)
J. Veenman. Keren de kansen? De tweede-generatie allochtonen in Nederland. Assen: Van Gorcum, 1996.
- Vermeulen en Penninx (1994)
H. Vermeulen en R. Penninx. Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid. Amsterdam: Het Spinhuis, 1994.
- Vrooman en Snel (1999)
C. Vrooman en E. Snel. Op zoek naar de 'echte armen'. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). Armoede en verzorgingsstaat. Vierde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1999.

Inleiding

Afgezien van een enkele verwijzing naar zelfstandig ondernemers als subcategorie van de actieven met een inkomen onder de armoedegrens (de lage-inkomensgrens dan wel het beleidsmatig minimum), is er in de voorgaande edities van de Armoedemonitor weinig aandacht besteed aan de inkomenspositie van deze groep. Die eerdere gegevens duiden er echter op dat zelfstandigen relatief vaak in een armoedesituatie verkeren. Dit hoofdstuk gaat nader in op hun financiële positie.

Zelfstandigen zijn personen die inkomen uit eigen onderneming verkrijgen. Tot deze groep behoren ook de freelancers die door de belastingdienst als zelfstandigen worden erkend. Of een freelancer als zelfstandige wordt beschouwd, hangt onder meer af van de omvang van de werkzaamheden, de tijd die men aan de onderneming besteedt, en het aantal opdrachtgevers. Freelancers die niet aan de criteria voor ondernemerschap voldoen, kunnen ook geen gebruik maken van de fiscale voordelen die daaraan zijn verbonden, zoals de zelfstandigenaftrek. De situatie van deze freelancers zal afzonderlijk worden gezien. In beide groepen wordt de incidentie van armoede nagegaan en vergeleken met die van werknemers en uitkeringsgerechtigden. Bovendien wordt onderzocht of de kans op een laag inkomen samenhangt met bepaalde persoonskenmerken.

Na het algemene overzicht van de welvaartspositie van zelfstandigen en freelancers, zal worden ingegaan op de situatie van enkele specifieke groepen zelfstandigen: de landbouwers en de startende ondernemers. Ook voor hen wordt – onder meer – gezien welke subgroepen een verhoogd risico op armoede hebben. Tot slot komen de tegenhangers van de starters, degenen die stoppen met hun bedrijf, aan bod en wordt onderzocht wie dit zijn en naar welke inkomensbron zij overgaan.

De gebruikte gegevens zijn ontleend aan het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het CBS. Het IPO is een administratief bestand, gebaseerd op belastinggegevens van circa 75.000 'kernpersonen' en de leden van hun huishoudens. Door herweging naar geslacht, leeftijdsklasse, regio, omvang van het huishouden en leeftijdsklasse van het hoofd van het huishouden, ontstaat een representatief beeld van de Nederlandse bevolking.

Bij het presenteren van gegevens over de inkomenspositie van zelfstandigen en freelancers moet altijd rekening worden gehouden met een zekere onbetrouwbaarheidsmarge. Door fluctuaties in de winst kunnen huishoudens die het ene jaar nog een inkomen boven de armoedegrens hebben, het daaropvolgende jaar onder die grens komen (en vice versa). Tevens dient men in gedachte te houden dat iemand als zelfstandig ondernemer wordt beschouwd zodra hij of zij ook maar één gulden aan inkomen uit eigen onderneming heeft ontvangen. Zowel de betrokkene zelf als de

* Dit hoofdstuk is een bijdrage van het SCP, geschreven door mw. dr. S.J.M. Hoff.

eventuele partner kan daarnaast andere inkomstenbronnen hebben. In die gevallen wordt de welvaartspositie van het huishouden mede of vooral bepaald door dit aanvullende inkomen. Ten slotte moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat niet alle inkomsten aan de belastingdienst zijn opgegeven, of dat de bedrijfsomzet laag is terwijl men tegelijkertijd een aanzienlijk vermogen heeft.

6.1 De financiële positie van zelfstandig ondernemers en freelancers

In het afgelopen decennium is het aantal huishoudens in Nederland waarvan het hoofd zelfstandig ondernemer is, gegroeid van bijna 440.000 in 1990 tot ruim 510.000 in 1998. De zelfstandigen maken daarmee iets meer dan 7% van de Nederlandse huishoudens uit. Het eigen bedrijf vormt echter lang niet altijd de enige of de belangrijkste bron van inkomsten. Slechts voor 60 à 70% van de huishoudens die inkomen uit onderneming betrekken, is winst de voornaamste inkomensbron. Opmerkelijk genoeg is dit aandeel niet veel groter (rond 75%) wanneer uitsluitend de zelfstandigen die zelfstandigenaftrek hebben ontvangen, worden gezien. Om voor deze aftrek in aanmerking te komen, dient een ondernemer onder meer jaarlijks een minimumaantal uren in het bedrijf te werken.¹ Gezien die tijdsinvestering had voor deze groep zelfstandigen een hoger percentage met winst als belangrijkste inkomensbron, in de verwachting gelegen. Blijkbaar heeft echter een aanzienlijk deel van hen nog andere bronnen van inkomsten, die meer bijdragen aan het huishoudensinkomen.

Vooraf vanwege de hoeveelheid tijd die zij minimaal in hun bedrijf investeren, zullen in het vervolg van dit hoofdstuk – tenzij anders vermeld – alleen de zelfstandigen met aftrek in de analyses worden betrokken. Mede hierdoor blijven ondernemers van 65 jaar en ouder buiten beschouwing. Bij de freelancers wordt deze leeftijdsgrens eveneens gehanteerd. Daarnaast is bij hen een selectie gemaakt op het al dan niet hebben van neveninkomsten. Alleen degenen die uitsluitend inkomen uit freelance-activiteiten hebben verworven, zijn in de berekeningen opgenomen.

In tabel 6.1 staat het aantal zelfstandigen (met aftrek) en freelancers vermeld, evenals het percentage lage inkomens binnen beide groepen. Opvallend is dat in 1995 het aantal zelfstandigen, maar vooral het aantal freelancers veel hoger lag dan in 1994. Nadere analyse leert dat deze toename grotendeels – in het geval van freelancers voor 80% – voor rekening komt van gehuwde vrouwen. Een verklaring lijkt te moeten worden gezocht in het feit dat in 1995 de grens voor belastingteruggave is verlaagd², als gevolg waarvan het aantal aangiften is gestegen. Gehuwde vrouwen met een klein inkomen uit eigen onderneming of freelance-activiteiten, die dit voorheen niet opgaven omdat zij onder de teruggavegrens bleven, hebben met hetzelfde inkomen nu immers wél recht op belastingteruggave. De periode 1995-1998 geeft derhalve een vollediger beeld van het aantal zelfstandigen en freelancers dan de eerdere jaren.

Tabel 6.1 Zelfstandigen (met aftrek) en freelancers van 18-64 jaar, totaal en met inkomen onder de armoedegrens, 1990-1998 (in aantallen x 1.000 en procenten)

	zelfstandigen met aftrek					freelancers				
	aantal x 1.000	% ^a	waarvan			aantal x 1.000	% ^a	waarvan		
laag inkomen			in voor- gaande	laag geduren- de ten minste	laag inkomen			in voor- gaande	laag geduren- de ten minste	
1990	335,9	6,9	11,4	. ^b	. ^b	7,8	0,2	26,6	. ^b	. ^b
1991	341,4	6,9	13,4	. ^b	. ^b	7,8	0,2	26,9	. ^b	. ^b
1992	360,5	7,2	15,1	46,9	14,1	8,7	0,2	28,2	66,5	52,3
1993	351,9	7,0	16,8	49,0	13,6	7,6	0,2	26,9	67,5	51,5
1994	337,4	6,6	15,9	54,6	17,5	8,4	0,2	28,4	77,7	35,4
1995	387,3	7,5	12,8	55,4	22,0	20,9	0,4	18,2	65,9	37,1
1996	378,0	7,3	16,4	40,3	17,1	29,1	0,6	20,3	54,9	28,1
1997	383,7	7,3	15,1	48,8	13,9	29,1	0,6	18,1	64,1	25,6
1998	385,2	7,2	15,6	47,9	14,6	26,5	0,5	15,7	58,5	31,4

a Percentage ten opzichte van alle huishoudens met een hoofd van 18-64 jaar.
b Geen gegevens beschikbaar over het inkomen in eerdere jaren.

Bron: CBS (IPO'90 -'98) SCP-bewerking

Ondanks de stijging van het aantal belastingaangiften is het aantal zelfstandigen in relatieve zin vrij stabiel gebleven. In de eerste helft van de jaren negentig maakten de zelfstandig ondernemers in het algemeen iets minder dan 7% van alle Nederlandse huishoudens uit, vanaf 1995 gaat het om iets meer dan 7%. Ook het aandeel arme huishoudens binnen deze categorie fluctueert, met zo'n 15 à 16%, weinig. Het gegeven dat zich na 1995 geen daling in dit armoedepercentage heeft ingezet, duidt erop dat de arme zelfstandigen weinig hebben geprofiteerd van de economische hoogconjunctuur. Zoals in hoofdstuk 2 reeds is aangegeven, is het totale aandeel arme huishoudens (inclusief die met een hoofd van 65 jaar of ouder) in Nederland immers afgenomen van 15,5% in 1995 tot 13,4% in 1998 (en 13,2% in 1999).

Hoewel het aandeel armen onder de huishoudens met inkomen uit onderneming iets boven het Nederlandse gemiddelde ligt, blijkt een relatief gering deel van hen ook in het voorgaande jaar een inkomen onder de armoedegrens te hebben gehad. Terwijl van alle arme huishoudens met een hoofd van 18-64 jaar circa 75% ook in het voorgaande jaar een laag inkomen had, geldt dit voor slechts ongeveer de helft van de arme zelfstandigen. Deze bevinding is in overeenstemming met het beeld van jaarlijks (sterk) wisselende inkomsten. Ook het aandeel dat reeds vier jaar of langer in armoede verkeert, ligt onder de zelfstandig ondernemers lager (15 à 20%) dan onder het totaal aan arme Nederlandse huishoudens met een hoofd tot 65 jaar (rond 45%).

De freelancers laten een wat ander beeld zien. De inkomenspositie van deze groep blijft duidelijk achter bij die van het gemiddelde Nederlandse huishouden. Wel is het aandeel freelancers met een laag inkomen verminderd, van ruim een kwart tot minder

dan 20%. Het aandeel dat al vier jaar of langer in een armoedesituatie verkeert, is eveneens gedaald. Waar in de eerste helft van de jaren negentig meer dan de helft van de freelancers met een laag inkomen langdurig arm was, ging het in 1998 nog om minder dan een derde.

In tabel 6.2 wordt het aandeel armen onder de zelfstandigen en de freelancers afgezet tegen dat onder werknemers en uitkeringsgerechtigden. Gesteld kan worden dat zowel ondernemers als freelancers aanmerkelijk vaker tot de lage-inkomensgroep behoren dan personen in loondienst, maar duidelijk beter af zijn dan uitkeringsontvangers. Nadere analyse leert dat bijstandsgerechtigden in dit opzicht de kroon spannen; zij lopen een ruim vijf keer zo groot risico op armoede dan zelfstandigen.

Tabel 6.2 Armoede onder zelfstandig ondernemers, freelancers, werknemers en uitkeringsontvangers van 18-64 jaar, 1990-1998 (in procenten)

	zelfstandig ondernemers	freelancers	werknemers	uitkeringsontvangers
1990	11,4	26,5	4,5	51,3
1991	13,4	26,9	4,4	50,9
1992	15,1	28,2	4,3	49,9
1993	16,8	26,8	4,1	49,9
1994	15,9	28,4	4,2	51,3
1995	12,8	18,2	4,0	53,4
1996	16,4	20,3	4,6	52,6
1997	15,1	18,1	4,8	52,5
1998	15,6	15,7	4,1	52,1

Bron: CBS (IPO'90-98) SCP-bewerking

Tabel 6.3 geeft voor 1998 weer welke categorieën een verhoogd risico lopen tot de zelfstandigen respectievelijk freelancers met een laag inkomen te behoren. Aangezien het IPO over slechts een beperkt aantal persoonskenmerken informatie bevat, is alleen de invloed van het geslacht, de leeftijd, de aanwezigheid van een partner en van minderjarige kinderen, en de etnische herkomst nagegaan.

Uit tabel 6.3 blijkt dat voor zowel zelfstandigen als freelancers het risico van armoede gerelateerd is aan alle onderzochte persoonskenmerken. In beide categorieën lopen vrouwen, personen jonger dan 50 jaar, personen zonder partner, personen met minderjarige kinderen, en (met name niet-westerse) allochtonen relatief de grootste kans op een inkomen onder de armoedegrens. Ook wanneer er rekening wordt gehouden met het feit dat de verschillende subgroepen elkaar ten dele overlappen, zijn er verschillen te constateren. Opvallend is dat in dat geval juist de mannelijke zelfstandigen en freelancers een relatief grote armoedekans blijken te hebben. Deze bevinding kan worden verklaard uit het gegeven dat zij vaker dan vrouwelijke ondernemers 50 jaar of ouder zijn, een partner hebben en van autochtone herkomst zijn. Wanneer voor deze gunstige kenmerken wordt gecorrigeerd, neemt hun armoederisico derhalve toe. Behalve mannen zijn het nog steeds vooral degenen zonder partner en de (niet-westerse) allochtonen die dit risico lopen.

Tabel 6.3 Aandeel lage inkomens onder zelfstandigen en freelancers van 18-64 jaar, naar achtergrondkenmerken, 1998 (in procenten)

	zelfstandigen		freelancers	
	ongecorrigeerd	gecorrigeerd ^a	ongecorrigeerd	gecorrigeerd ^a
algemeen	15,6	15,6	15,7	15,7
geslacht	*	*	*	*
man	15,3	15,7	14,6	17,5
vrouw	18,7	14,1	22,4	6,0
leeftijd	*	*	*	*
18-34 jaar	17,3	15,6	17,4	17,2
35-49 jaar	16,8	16,1	20,3	15,5
50-64 jaar	12,7	14,7	8,7	15,2
partner	*	*	*	*
nee	22,7	24,0	38,0	44,5
ja	13,8	13,5	9,0	7,0
minderjarige kinderen	*	*	*	*
nee	14,6	13,8	13,8	10,8
ja	16,7	17,6	18,9	24,0
herkomstgroep	*	*	*	*
autochtoon	14,7	14,8	14,9	14,8
niet-westers allochtoon ^b	36,7	34,8	17,0 ^c	17,2 ^c
westers allochtoon ^b	14,9	14,7		

a Effecten gecorrigeerd voor de invloed van de overige variabelen.

b Ten minste een van beide ouders in het buitenland geboren.

c In verband met de geringe aantallen zijn niet-westerse en westerse allochtonen hier samengenomen.

* Significant verschil tussen subgroepen ($p < 0,05$).

Bron: CBS (IPO'98) SCP-bewerking

6.2 Land- en tuinbouwers

In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar de inkomenspositie van land- en tuinbouwers. Op grond van eerder onderzoek kan gesteld worden dat armoede onder de zelfstandigen zich in belangrijke mate concentreert binnen de agrarische sector (zie De Hoog 2000). Tegelijkertijd hebben land- en tuinbouwers vaak een aanzienlijk vermogen in de vorm van onroerende goederen. Omdat recente gegevens over de vermogenspositie van land- en tuinbouwers ontbreken, zal hier echter alleen het jaarinkomen onder de loep worden genomen.

Tabel 6.4 Aandeel lage inkomens onder land- en tuinbouwers van 18-64 jaar (zelfstandigen met aftrek), 1990-1998 (in aantallen x 1.000 en procenten)

	aantal x 1.000	laag inkomen (%)	waarvan laag inkomen gedurende ten minste 4 jaar (%)
1990	83,4	12,1	. ^a
1991	81,0	14,6	. ^a
1992	80,3	18,7	9,5
1993	63,3	23,6	7,5
1994	57,2	18,8	12,3
1995	53,5	14,2	24,3
1996	50,4	19,0	17,7
1997	48,4	19,5	17,4
1998	39,9	20,7	13,0

a Geen gegevens beschikbaar over het inkomen in eerdere jaren.

Bron: CBS (IPO'90 -'98) SCP-bewerking

Uit tabel 6.4 blijkt dat gedurende de jaren negentig de categorie land- en tuinbouwers met zelfstandigenaftrek sterk in omvang is afgenomen. Bovendien is er sprake van een aanzienlijk percentage lage inkomens, circa een op de vijf huishoudens komt onder de armoedegrens uit. Voor de gehele groep zelfstandig ondernemers ligt het percentage lage inkomens zo'n vier procentpunten lager (zie tabel 6.1), hetgeen bevestigt dat agrariërs inderdaad een verhoogd risico op armoede hebben. Tegelijkertijd blijkt het aandeel dat reeds lange tijd een laag inkomen heeft, relatief laag te zijn. In de eerste helft van de jaren negentig nam dit aandeel wel sterk toe, van 10% tot bijna 25%, maar na 1995 is het weer gedaald tot 13%.

Net als voor de gehele categorie zelfstandigen met aftrek, is voor de land- en tuinbouwers nagegaan welke kenmerken samenhangen met armoede. Omdat vrijwel al deze huishoudens een mannelijk hoofd hebben, is de variabele 'geslacht' bij deze berekeningen buiten beschouwing gelaten. Tabel 6.5 toont de analysesresultaten.

De bevindingen vertonen sterke overeenkomst met die voor de categorie zelfstandig ondernemers als geheel. Opnieuw zijn het vooral degenen zonder partner, maar ook degenen met minderjarige kinderen, die een relatief grote kans hebben op een inkomen onder de armoedegrens. Blijkbaar is het zowel voor de totale groep zelfstandigen als voor de land- en tuinbouwers moeilijk bolwerken zonder de aanvullende inkomsten van een partner, terwijl anderzijds het hebben van kinderen een financiële belasting vormt. Eveneens overeenkomend met de gegevens voor de gehele categorie zelfstandigen, is de bevinding dat onder allochtonen een hoger aandeel lage inkomens voorkomt dan onder autochtonen.

Tabel 6.5 Aandeel lage inkomens onder land- en tuinbouwers van 18-64 jaar, naar achtergrondkenmerken, 1998 (in procenten)

	ongecorrigeerd	gecorrigeerd ^a
algemeen	20,7	20,7
leeftijd		
18-34 jaar	25,2	23,1
35-49 jaar	21,2	19,6
50-64 jaar	17,8	20,3
partner		
nee	38,8	42,2
ja	18,3	17,9
minderjarige kinderen		
nee	19,4	16,7
ja	22,3	25,4
herkomstgroep		
autochtoon	20,2	20,2
allochtoon ^b	37,5	37,4

a Effecten gecorrigeerd voor de invloed van de overige variabelen.
b Ten minste een van beide ouders in het buitenland geboren (niet-westerse en westerse allochtonen samengenomen).
* Significant verschil tussen subgroepen (p < 0,05).

Bron: CBS (IPO'98) SCP-bewerking

6.3 Startende ondernemers

Het zelfstandig ondernemerschap wordt van overheidswege sterk gestimuleerd, onder meer door middel van fiscale maatregelen zoals de zelfstandigen- en de startersaftrek. Deze ondersteuning komt voort uit de gedachte dat het zelfstandig ondernemerschap niet alleen een uitweg uit de uitkeringsregelingen, maar ook een potentiële bron van nieuwe werkgelegenheid vormt. Het bevorderen van het zelfstandig ondernemerschap is bovendien een van de richtlijnen die de Europese Unie heeft opgesteld in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie.

In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre de eerstgenoemde doelstelling wordt gerealiseerd: hoeveel procent van degenen die aanvankelijk een uitkering ontvangen, heeft het daaropvolgende jaar (tevens) winst als bron van inkomsten? Eerst wordt echter nagegaan welk percentage zelfstandigen van 18-64 jaar als startende ondernemer kan worden aangemerkt en hoe zij er financieel voorstaan. Daarbij gaat speciale aandacht uit naar de vrouwen, jongeren en allochtonen onder hen.

Tabel 6.6 laat zien dat in de totale categorie zelfstandigen het aandeel beginnende ondernemers de laatste paar jaar wat hoger ligt, op ruim 12%, dan in het begin van de jaren negentig. Het hoogtepunt lag in 1995, toen van alle zelfstandigen bijna 15% startende ondernemer was. Van de starters ontvangt rond 60% zelfstandigenaftrek. Verondersteld mag worden dat degenen zonder aftrek veelal te laat in het jaar met het bedrijf zijn begonnen om aan het urencriterium te kunnen voldoen.

Tabel 6.6 Aandeel lage inkomens onder startende ondernemers van 18-64 jaar, totaal en met zelfstandigenaftrek, 1991-1998 (in procenten)

	startende ondernemers, totaal		startende ondernemers, zelfstandigen met aftrek	
	aandeel binnen de totale groep zelfstandigen ^a (%)	laag inkomen (%)	aandeel binnen de totale groep startende ondernemers (%)	laag inkomen (%)
1991	9,8	14,8	55,6	13,8
1992	9,1	18,1	57,7	19,0
1993	10,4	19,0	54,5	19,1
1994	11,8	20,0	51,2	20,4
1995	14,4	18,3	64,6	13,6
1996	10,5	18,2	61,0	18,9
1997	12,6	16,2	58,2	17,5
1998	12,4	22,4	59,6	21,2

a Met én zonder zelfstandigenaftrek.

Bron: CBS (IPO'90 -'98) SCP-bewerking

Een op de vijf à zes beginnende ondernemers heeft te maken met een inkomen onder de armoedegrens, waarbij het weinig uitmaakt of men zelfstandigenaftrek ontvangt of (nog) niet. Vergelijking met het percentage lage inkomens binnen de gehele groep zelfstandigen (zie tabel 6.1) maakt echter duidelijk dat de starters een relatief groot risico op armoede lopen. Voor nadere uitsplitsingen binnen de categorie startende ondernemers met een laag inkomen, zou een te gering aantal personen bij de analyse worden betrokken. Daarom is het bijvoorbeeld niet goed mogelijk antwoord te geven op de vraag of het beginnen van het eigen bedrijf op zichzelf de oorzaak is van het lage inkomen. Ook indien men al in een armoedesituatie verkeerde toen men nog geen winst als inkomstenbron had, zullen de aanloopkosten die met het opstarten van een eigen onderneming samengaan, echter hebben bijgedragen aan de ongunstige financiële omstandigheden van deze groep.

Binnen de groep zelfstandigen behoren vrouwen, jongeren tot 35 jaar, personen zonder partner en niet-westerse allochtonen relatief vaak tot de starters. Verwacht kan daarom worden dat zij naar verhouding vaak met financiële problemen te maken krijgen. Tabel 6.7 geeft voor 1998 nadere informatie over de kans op een inkomen onder de armoedegrens voor de verschillende subgroepen.

Beginnende ondernemers zonder partner lopen inderdaad een groter risico op een inkomen onder de armoedegrens dan die met een partner. Hetzelfde geldt voor niet-westerse allochtonen. Er blijkt echter geen sprake te zijn van een verband met het geslacht of de leeftijd; de kans op een laag inkomen is voor mannen en jongeren die een onderneming beginnen, ongeveer even groot als voor vrouwelijke, respectievelijk oudere starters. Evenmin, ten slotte, maakt het verschil of er minderjarige kinderen in het huishouden aanwezig zijn.

Tabel 6.7 Aandeel lage inkomens onder startende ondernemers^a, naar achtergrondkenmerken, 1998 (in procenten)

	ongecorrigeerd	gecorrigeerd ^b
algemeen gemiddelde	22,4	22,4
geslacht	n.s.	n.s.
man	22,2	22,6
vrouw	23,7	21,4
leeftijd	n.s.	*
18-34 jaar	23,7	21,2
35-49 jaar	19,5	19,6
50-64 jaar	27,1	30,5
partner	*	*
nee	37,4	39,1
ja	19,6	19,2
minderjarige kinderen	n.s.	n.s.
nee	23,4	19,1
ja	21,7	24,9
herkomstgroep	*	*
autochtoon	20,9	21,0
niet-westers allochtoon ^c	40,3	38,6
westers allochtoon ^c	20,0	20,8

a Met én zonder zelfstandigenaftrek.
b Effecten gecorrigeerd voor de invloed van de overige variabelen.
c Ten minste een van beide ouders in het buitenland geboren.
* Significant verschil tussen subgroepen ($p < 0,05$).

Bron: CBS (IPO'98) SCP-bewerking

Zoals eerder is aangegeven, zijn er de laatste jaren verschillende (fiscale) maatregelen genomen om het zelfstandig ondernemerschap te stimuleren. Een van de achterliggende doelstellingen is het bevorderen van de uitstroom uit de uitkeringsregelingen. Tabel 6.8 geeft weer in hoeverre uitkeringsgerechtigden inderdaad geheel of gedeeltelijk zijn overgegaan naar winst als inkomensbron. Daarbinnen wordt onderscheid gemaakt tussen drie typen overgangen: van 'alleen uitkering' naar 'alleen winst', van 'alleen uitkering' naar 'winst plus uitkering', en van 'uitkering plus winst' naar 'alleen winst'. Overigens dient te worden bedacht dat de categorie 'uitkering plus winst' niet alleen betrekking heeft op degenen die deze inkomensbronnen gelijktijdig ontvangen, maar ook op degenen die in een bepaald jaar eerst een uitkering en vervolgens winst hebben verworven. Binnen de groep uitgestroomde uitkeringsontvangers zal daarom het aandeel dat *volledig* naar winst is overgegaan, feitelijk hoger liggen dan in tabel 6.8 staat aangegeven.

Tabel 6.8 Van uitkering naar zelfstandig ondernemerschap, 1991-1998 (in procenten)

	totaal	waarvan		
		van alleen uitkering naar alleen winst	van alleen uitkering naar winst + uitkering	van uitkering + winst naar alleen winst
1991	2,7	12,7	16,0	71,4
1992	2,4	16,2	21,4	62,3
1993	2,4	11,4	29,4	59,2
1994	2,5	13,5	24,1	62,4
1995	3,1	13,0	30,3	56,7
1996	2,6	16,2	24,3	59,6
1997	2,8	13,1	27,9	59,0
1998	2,9	14,8	22,2	62,9

Bron: CBS (IPO'90-'98) SCP-bewerking

Het percentage uitkeringsgerechtigden dat jaarlijks geheel of gedeeltelijk uitstroomt naar inkomsten uit eigen onderneming, schommelt tussen 2,4% en 3,1%. Hoewel deze uitstroom sinds 1996 licht is toegenomen, is het te vroeg om te concluderen dat de stimulerende beleidsmaatregelen hieraan hebben bijgedragen. Vooralsnog lijkt er geen sprake van te zijn dat uitkeringsgerechtigden in grote getale van de nieuwe maatregelen gebruikmaken teneinde de uitkering te ontvluchten.

6.4 Beëindiging van de eigen onderneming

Tot slot van dit hoofdstuk komen de zelfstandigen aan bod die een jaar later zijn gestopt met hun onderneming. In tabel 6.9 staat aangegeven hoe groot deze groep is, en naar welke inkomensbron de betrokkenen vervolgens zijn overgegaan.

Tabel 6.9 Aandeel zelfstandigen^a 18-64 jaar, dat een jaar later is gestopt met het bedrijf, totaal en naar nieuwe inkomensbron, 1990-1997 (in procenten)

	een jaar later gestopt als zelfstandige	nieuwe inkomensbron				
		uitkering	loon	pensioen	overig	onbekend
1990	10,4	15,2	52,2	8,0	20,7	3,8
1991	10,2	13,3	46,0	6,6	18,2	15,9
1992	12,8	12,8	44,2	4,8	11,5	26,7
1993	12,3	13,8	43,5	3,6	18,1	21,0
1994	10,3	12,6	49,0	4,9	12,4	21,2
1995	13,7	11,1	42,8	4,3	16,4	25,3
1996	11,7	11,1	48,4	5,2	10,7	24,6
1997	11,5	9,0	50,7	5,4	10,6	24,3

a Met én zonder zelfstandigenaftrek.

Bron: CBS (IPO'90-'98) SCP-bewerking

Het aandeel ondernemers dat een jaar later is gestopt met het bedrijf, bedraagt in het algemeen circa 12%. Aangezien het aandeel startende ondernemers eveneens rond 12% ligt (zie tabel 6.6), blijft het totale aantal zelfstandigen, zoals in het begin van dit

hoofdstuk geconstateerd, per saldo ongeveer gelijk. Ruim 10% van de ondernemers die ermee zijn opgehouden, ontvangt daarna een uitkering. Het aantal personen dat bij de berekeningen is betrokken, is te gering voor een verdere uitsplitsing naar het type uitkeringsregeling, maar verondersteld mag worden dat het hier veelal om faillissementen gaat. Het gegeven dat ruim 45% van de voormalig ondernemers is overgegaan naar loon als inkomstenbron, suggereert dat het zelfstandig ondernemerschap voor hen eveneens tot een teleurstelling heeft geleid. Dit is echter niet altijd het geval. Zelfstandigen die het bedrijf in een BV omzetten en hier zelf directeur van worden, zijn vanaf dat moment in loondienst bij hun eigen onderneming. Een dergelijke situatie, waarin feitelijk geen sprake is van beëindiging van het bedrijf, blijkt van toepassing op 6 tot 13% van de ex-ondernemers die vervolgens loon ontvangen. In de overige gevallen gaat het om 'echte' werknemers, dat wil zeggen om personen die bij een ander in dienst zijn getreden.

Ten slotte blijkt rond 5% na de beëindiging van het eigen bedrijf te zijn overgegaan naar een pensioen als voornaamste bron van inkomsten. Dit relatief lage percentage hangt samen met het feit dat bij de berekeningen alleen die zelfstandigen zijn betrokken, die in het voorafgaande jaar nog geen 65 jaar oud waren.

Voor 1998 is nagegaan of het beëindigen van het bedrijf gerelateerd is aan bepaalde kenmerken van de betrokkenen. Het blijkt dat vrouwen, jongeren tot 35 jaar, personen zonder partner en niet-westerse allochtonen relatief vaak tot de gestopte zelfstandigen behoren. Binnen deze subgroepen varieert het aandeel gestopten tussen 16% en 28%, terwijl van de mannen, de 35-64-jarigen, de leden van paren, en de autochtonen en westerse allochtonen slechts 7 à 12% de onderneming beëindigt. Bovendien maakt het uit of men in het voorgaande jaar, 1997, een laag inkomen had. Het aandeel ondernemers dat met het bedrijf is opgehouden, ligt in de lage-inkomensgroep ruim 1,5 keer zo hoog (17%) als in de groep met een inkomen boven de armoedegrens (11%).

6.5 Het zelfstandig bedrijf: een lucratieve onderneming?

Van alle hoofden van huishoudens in Nederland in de leeftijd van 18-64 jaar is rond 7% zelfstandig ondernemer (met zelfstandigenaftrek), en nog eens 0,5% freelancer. De financiële situatie van deze twee groepen is, vergeleken met die van werkenden in loondienst, vrij precair; de kans dat zij een inkomen onder de armoedegrens hebben, ligt ongeveer viermaal zo hoog. Anderzijds zijn zij aanmerkelijk beter af dan uitkeringsontvangers, van wie circa de helft tot de lage-inkomenscategorie behoort. In vergelijking met het totaal aan arme huishoudens in Nederland, hebben zelfstandigen en freelancers bovendien minder vaak te maken met langdurige armoede. Juist de (sterk) wisselende jaarinkomens, waardoor men het ene jaar onder en het volgende jaar weer boven de lage-inkomensgrens uitkomt, maken echter dat een aanzienlijk deel van de ondernemers in een instabiele financiële positie verkeert.

Zowel onder de zelfstandigen als onder de freelancers hebben vrouwen, personen jonger dan 50 jaar, personen zonder partner, personen met minderjarige kinderen en (vooral niet-westerse) allochtonen de grootste kans op een inkomen onder de armoede-

grens. Aan het grotere armoederisico van vrouwelijke zelfstandigen lijkt een combinatie van factoren ten grondslag te liggen. Zo speelt een rol dat zij relatief vaak alleenstaand, jonger dan 50 jaar, en/of van allochtone herkomst zijn, hetgeen op zichzelf eveneens de kans op een laag inkomen vergroot. Daarnaast is uit eerder onderzoek gebleken dat vrouwen, veelal vanwege zorgtaken, minder tijd investeren in hun onderneming dan mannen. Bovendien hebben zij vaker een klein bedrijf met weinig groeipotentieel, speelt een geringere werkervaring hen parten, en blijken zij minder zelfvertrouwen en zelfwaardering te hebben dan mannelijke ondernemers (Verheul en Thurik 2000). Deze en andere factoren dragen ertoe bij dat vrouwelijke ondernemers een kleinere bedrijfsomzet realiseren. Ten aanzien van de alleenstaande zelfstandigen is eerder al gesuggereerd dat het verhoogde armoederisico van deze groep voortkomt uit het feit dat zij het zonder de aanvullende inkomsten van een partner moeten doen. Daarnaast is van belang dat hun de mogelijkheid ontbreekt om gezinsleden in te schakelen als goedkope arbeidskrachten. In het geval van de allochtone ondernemers, ten slotte, zal een rol spelen dat zij veelal in de grote steden opereren en dat er bovendien sprake is van een sterke concentratie binnen bepaalde bedrijfsbranches, zoals de horeca en de detailhandel. Als gevolg hiervan ondervinden zij niet alleen concurrentie van de autochtone bedrijven, maar vooral ook van elkaar. Een tweede factor zou de relatief slechte voorbereiding op het zelfstandig ondernemerschap kunnen zijn, onder meer blijkend uit het hoge percentage allochtone bedrijven dat het eerste jaar na de start niet overleeft (Van den Tillaart 2001).

In dit hoofdstuk zijn twee categorieën zelfstandigen, land- en tuinbouwers en startende ondernemers, nader onder de loep genomen. Beide groepen blijken een verhoogd risico op armoede te hebben; een op de vijf heeft een laag inkomen. Ook bij hen zijn het vooral de alleenstaanden en de allochtonen die moeite hebben het hoofd boven water te houden.

Er zijn geen aanwijzingen dat de (fiscale) maatregelen ter bevordering van het zelfstandig ondernemerschap reeds veel effect sorteren. Het aandeel uitkeringsontvangers dat geheel of gedeeltelijk uitstroomt naar winst als inkomensbron, is sinds 1996 slechts 0,3 procentpunten gestegen.

Per jaar beëindigt circa 12% van de zelfstandigen het bedrijf. Bijna de helft van hen blijkt vervolgens loon als voornaamste inkomensbron te hebben, terwijl ruim 10% een uitkering krijgt. Deze bevinding duidt erop dat het merendeel van de desbetreffende ondernemingen niet langer levensvatbaar was. Ook het feit dat vooral degenen die in het voorgaande jaar een inkomen onder de armoedegrens hadden, besluiten tot stopzetting van het bedrijf, wijst op het belang van het inkomen in dit verband.

Noten

- 1 De ondernemer dient aan het volgende urencriterium te voldoen: 875 uur indien er sprake is van een partner die ten minste 525 uur meewerkt, 1.225 uur indien hier geen sprake van is.
- 2 De teruggavegrens is verlaagd van 150 gulden naar 26 gulden.

Literatuur

De Hoog (2000)

K. de Hoog. Arme boeren en welgestelde buitenlui. Armoede in agrarische gezinsbedrijven bedreigt het platteland. In: *Agora* (2000) (31-33).

Van den Tillaart (2001)

H. van den Tillaart. Monitor etnisch ondernemerschap 2000. Nijmegen: ITS, 2001.

Verheul en Thurik (2000)

I. Verheul en R. Thurik. Start-up capital: differences between male and female entrepreneurs. Zoetermeer: EIM, 2000 (research report 9910/E).

7 COMPENSATIES VAN KOSTEN

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enige maatregelen ter compensatie van noodzakelijke kosten voor de lagere inkomensgroepen. Op lokaal niveau zijn er de bijzondere bijstand en de kwijtschelding voor lokale heffingen. Op rijksniveau zijn er onder meer de huursubsidie en de tegemoetkoming in de studiekosten. Deze financiële ondersteuningen worden normaal gesproken in de armoedemonitor niet tot het inkomen gerekend maar ook niet tot de bestedingen.¹ Ze vallen dus tussen inkomen en consumptie. Door deze maatregelen consumeren de lagere inkomensgroepen meer dan de bestedingen of het inkomen doen vermoeden. In dit hoofdstuk wordt de extra koopkracht berekend die arme huishoudens uit deze regelingen putten en wordt ingegaan op veranderingen hierin over de eind jaren negentig.

Door het combineren van administratieve gegevens is het nu voor het eerst mogelijk om de bijzondere bijstand en de kwijtschelding van lokale heffingen aan het inkomen van individuele huishoudens toe te voegen (paragrafen 7.2 respectievelijk 7.3). Deze maatregelen passen in een van de pijlers van het armoedebeleid, de beperking van de vaste lasten, en zijn eind jaren negentig verruimd. De bedragen die met deze compensaties zijn gemoeid, worden hier opgevat als inkomen.

Vaste lasten worden ook verlicht door regelingen die de woonlasten en studiekosten beperken. Het gaat hierbij met name om de huursubsidie en de tegemoetkoming in de studiekosten. Deze kunnen datatechnisch vrij eenvoudig aan het inkomen van de gebruikers worden toegevoegd (paragraaf 7.4).

Tenslotte worden de overheidsvoorzieningen die in meer algemene zin rechtstreeks aan burgers ten goede komen, in het bredere perspectief van het 'profijt van de overheid' geplaatst. Daarbij worden alle subsidies en overdrachten van de overheid wegens het gebruik van voorzieningen aan individuele huishoudens toegerekend (paragraaf 7.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies uit deze koopkrachtberekeningen (paragraaf 7.6).

7.2 Bijzondere bijstand

Inleiding

De bijzondere bijstand wordt naast andere inkomensondersteunende regelingen en lastenbeperkende maatregelen ingezet bij de bestrijding van de armoede. Hiermee geven de gemeenten een tegemoetkoming aan personen die in bijzondere omstandigheden verkeren en die de kosten daarvan niet zelf kunnen opbrengen. Het kan gaan om een bijdrage aan verhuiskosten of aan de inrichting van een nieuwe woning, maar ook om hulp bij het delgen van schulden. Bijstand bij medische kosten omvat, bijvoorbeeld,

* Dit hoofdstuk is een gezamenlijke bijdrage van het SCP en het CBS. Paragraaf 7.2 is geschreven door drs. B.A.E. Huynen (CBS). De paragrafen 7.3 t/m 7.6 zijn geschreven door drs. E.J. Pommer (SCP).

een tegemoetkoming in de kosten van een bril of in die van de tandarts. Verder kunnen bijdragen in de kosten van studie en omscholing, die dienen om een persoon kansen op de arbeidsmarkt te geven, onder de bijzondere bijstand vallen.

In de bestaande inkomensstatistieken en koopkrachtcijfers zijn de gevolgen van de bijzondere bijstand en de kwijtschelding van lokale heffingen niet opgenomen. De aanzienlijke toename van de bijzondere bijstand in de tweede helft van de jaren negentig werkt dan ook niet door in de cijfers over huishoudens met een laag inkomen. Om inzicht te krijgen in het effect van deze bijstand op de inkomens- en armoedecijfers zijn de bedragen bijzondere bijstand uit de Bijstandskennmerkenstatistiek (BKS) voor de jaren 1997, 1998 en 1999 gekoppeld aan het Inkomenspanelonderzoek (IPO). Deze koppeling is ingaande het jaar 1997 mogelijk, voorheen waren data op individueel niveau niet beschikbaar.

De Bijstandskennmerkenstatistiek registreert per maand de uitgaven van gemeenten aan bijzondere bijstand naar kostensoort. Eenmalige bijzondere verstrekkingen en beëindigingen, informatie over elders verzorgden en bijzondere bijstand naast Iaow en Ioaz zijn hierbij inbegrepen. Categoriale bijzondere bijstand wordt geregistreerd voorzover deze betrekking heeft op de huishoudens met een bijstandsuitkering (de Abw-populatie), waarbij de gemeente voor de verstrekking gebruikmaakt van de uitkeringsadministratie.² Deze bijstand wordt ook buiten de uitkeringsadministratie om verstrekt en valt dan buiten de waarneming van de BKS. Categoriale bijzondere bijstand wordt echter voor een groot deel wel waargenomen door de Financiële Jaarstatistiek, bijzondere bijstand (FSBB). Voor de jaren 1997 en 1998 blijkt dat van het totaal uitgekeerde bedrag circa 10 % niet door de BKS is geregistreerd. In 1999 was dat ruim 20%. De verwachting is, dat door een toename van het aandeel minimabeleid, dit percentage in 2000 nog hoger zal zijn.

Het totale aantal huishoudens met bijzondere bijstand lag in 1999 op 267.000. Gemiddeld ontvingen deze huishoudens circa 650 euro (1.430 gulden). In totaal werd er dus 174 miljoen euro aan bijzondere bijstand ontvangen. Bijstandsverstrekkingen voor bedrijfskapitaal aan zelfstandigen zijn hierbij niet inbegrepen. In 1997 en 1998 werd met 201 respectievelijk 214 miljoen euro meer uitgekeerd dan in 1999 (zie tabel 7.1). Dit werd veroorzaakt door een daling van het gemiddelde bedrag per huishouden in 1999.

Tabel 7.1 Huishoudens met bijzondere bijstand^a, 1997-1999 (in aantallen x 1.000, procenten en geldbedragen)

	aantal huishoudens x 1.000	huishoudens met bijzondere bijstand			
		aantal x 1.000	gemiddeld bedrag		totaal bedrag
			%	euro (gld)	x mln. euro
1997	6.704	270	4,0	740 (1.640)	201
1998	6.783	269	4,0	800 (1.750)	214
1999	6.868	267	3,9	650 (1.430)	174

a Excl. bedrijfskapitaal. De populatie wordt gevormd door particuliere huishoudens met inkomen.

Bron: CBS (IPO'97-'99 en BKS)

Bijzondere bijstand kan eenmalig worden verstrekt maar kan ook een periodiek karakter hebben in de vorm van een uitkering in termijnen. In 1999 werd 45% van het totale bedrag in de vorm van periodieke bijstand verleend. Bijdragen in woonlasten en directe levensbehoeften waren in 1999 goed voor ruim de helft van de uitgaven aan bijzondere bijstand (tabel 7.2). Medische dienstverlening en financiële transacties vormen ieder ongeveer 10%, en ongeveer 7% moet de uitstroom van betrokkenen naar de arbeidsmarkt bevorderen.

Tabel 7.2 Bijzondere bijstand^a naar kostensoorten, 1999 (in geldbedragen en procenten)

	periodieke bijstand	incidentele bijstand	totaal
totaal bedrag			
(x mln. euro)	79	95	174
(x mln. gld)	173	210	383
waarvan uitgegeven voor:	%	%	%
voorzieningen voor wonen	19	42	32
directe levensbehoeften	36	10	21
medische dienstverlening	6	15	11
financiële transacties	13	7	10
overige kostensoorten	4	12	8
uitstroombevordering	9	6	7
maatschappelijke zorg	4	4	4
voorzieningen voor het huishouden	3	2	3
voorzieningen voor opvang	3	1	2
onbekend	2	2	2
totaal	100	100	100
a Exclusief bedrijfskapitaal.			
Bron: CBS (IPO'99 en BKS)			

Huishoudens met bijzondere bijstand

Bijzondere bijstand werd verhoudingsgewijs veel verleend aan eenoudergezinnen met minderjarige kinderen. Ruim een kwart van deze huishoudens ontving in 1999 bijzondere bijstand (tabel 7.3). Dit ligt voor de hand omdat deze groep ook vaak een bijstands-uitkering heeft. Paren met of zonder kinderen komen er in zeer geringe mate voor in aanmerking. Het gemiddelde bedrag verschilt weinig per huishoudenstype; alleenstaande ouderen ontvangen gemiddeld wat minder, gezinnen met kinderen gemiddeld iets meer.

Tabel 7.3 Bijzondere bijstand^a naar huishoudenssamenstelling^b, 1999 (in aantallen x 1.000 en procenten, en in geldbedragen x 1.000)

	totaal aantal huishoudens x 1.000	met bijzondere bijstand		
		x 1.000	%	gemiddeld bedrag x 1.000 euro (gld)
alleenstaande tot 65 jaar	1.614	75	5	0,6 (1,3)
alleenstaande 65 jaar en ouder	748	26	3	0,5 (1,2)
eenoudergezin met minderjarige kinderen	286	80	28	0,7 (1,5)
paar met minderjarige kinderen	1.558	38	2	0,7 (1,6)
paar zonder minderjarige kinderen	2.445	32	1	0,7 (1,5)
overige huishoudens	216	16	8	0,6 (1,4)
totaal	6.868	267	4	0,7 (1,4)

a Exclusief bedrijfskapitaal.
b IPO-indeling.

Bron: CBS (IPO'99 en BKS)

Bijzondere bijstand werd vooral uitgekeerd aan niet-actieve huishoudens (tabel 7.4); in 1999 aan 9% van hen. Binnen deze groep kwam hij voornamelijk terecht bij huishoudens met een bijstands- of werkloosheidsuitkering. In 1999 ontving 39% van de huishoudens met een dergelijke uitkering bijzondere bijstand. In 1997 en 1998 was dit percentage nog 32 respectievelijk 35.

Circa 100.000 huishoudens met bijzondere bijstand in 1999 hadden een andere inkomensbron dan een bijstands- of werkloosheidsuitkering.

Tabel 7.4 Bijzondere bijstand^a naar sociaal-economische categorie van het hoofd van het huishouden, 1999 (in aantallen x 1.000 en procenten, en in geldbedragen x 1.000)

	totaal aantal huishoudens x 1.000	met bijzondere bijstand		
		x 1.000	%	gemiddeld bedrag x 1.000 euro (gld)
actief	4.337	41	1	0,7 (1,5)
niet-actief	2.499	226	9	0,6 (1,4)
- ontvanger werkloosheids- of bijstandsuitkering	428	167	39	0,7 (1,5)
- arbeidsongeschikte	288	17	6	0,6 (1,4)
- pensioenontvanger	1.690	38	2	0,5 (1,2)
totaal	6.868	267	4	0,7 (1,4)

a Exclusief bedrijfskapitaal.

Bron: CBS (IPO'99 en BKS)

Effecten van bijzondere bijstand op inkomens- en armoedecijfers

De belangrijkste indicator voor armoede is het inkomen dat een huishouden kan besteden. Om de categorie armen af te bakenen, wordt het besteedbare inkomen vergeleken met een inkomensgrens. In 1999 kwam 118 miljoen euro aan bijzondere bijstand terecht bij huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens. Dat was twee derde van de totale uitgaven aan bijzondere bijstand. Huishoudens met een zeer laag besteedbaar inkomen (tot 75% van de lage-inkomensgrens) ontvingen relatief een hoog bedrag, gemiddeld 1.025 euro (2.250 gulden).

Om het effect van de bijzondere bijstand op de armoedecijfers te meten, zijn de bijzonderebijstandsbedragen opgeteld bij het besteedbare inkomen en vervolgens is het besteedbare inkomen gestandaardiseerd (tabel 7.5). Het effect van de toevoeging van de bijzondere bijstand aan het inkomen is dat het aantal huishoudens beneden de lage-inkomensgrens in 1999 daalt met ruim 25.000 tot 823.000.

Tabel 7.5 Huishoudens met bijzondere bijstand naar hoogte van het inkomen, 1999 (in aantallen x 1.000 en geldbedragen)

	totaal aantal huishoudens	met een laag inkomen			
		tot 75%	75%-100% van de lage-inkomensgrens	totaal	waaronder langdurig ^a
inkomen, excl. bijzondere bijstand					
- totaal aantal (x 1.000)	6.868	192	658	850	373
- met bijzondere bijstand (x 1.000)	267	26	156	182	95
- gemiddeld bedrag (x 1.000 euro)	0,7	1,0	0,6	0,6	0,5
(x 1.000 gld)	1,4	2,3	1,3	1,4	1,1
- totaal bedrag bijzondere bijstand					
(x mln. euro)	174	26	92	118	49
(x mln. gld)	383	58	202	260	108
inkomen incl. bijzondere bijstand					
- totaal aantal (x 1.000)	6.868	184	639	823	–

a Huishoudens met ook in de drie voorafgaande jaren een laag inkomen.

Bron: CBS (IPO'99 en BKS)

Circa 55% van de bijzondere bijstand aan huishoudens met een laag inkomen wordt verstrekt in de vorm van een incidentele uitkering (tabel 7.6). Bijna de helft hiervan bestaat uit voorzieningen voor wonen. Periodieke bijzondere bijstand is vooral bestemd voor directe levensbehoeften, voorzieningen voor wonen en financiële transacties.

Tabel 7.6 Bijzondere bijstand^a aan huishoudens met een laag inkomen naar kostensoorten, 1999

	periodieke bijstand	incidentele bijstand	totaal
totaal bedrag			
(mln. euro)	53	65	118
(mln gld)	116	144	260
waaraan uitgegeven voor:	%	%	%
voorzieningen voor wonen	21	44	34
directe levensbehoeften	30	5	16
medische diensverlening	8	15	12
financiële transacties	16	5	10
uitstroom-bevordering	10	7	8
niet naar cluster indeelbare kosten	4	11	8
kosten uit maatschappelijke zorg	3	4	3
voorzieningen voor het huishouden	1	5	3
voorzieningen voor opvang	4	3	3
onbekend	4	2	3
totaal	100	100	100

a Exclusief bedrijfskapitaal.

Bron: CBS (IPO '99 en BKS)

Bijna een kwart van de huishoudens met een inkomen onder of rond het sociale minimum ontving in 1999 een bijzondere bijstandsuitkering (tabel 7.7). In totaal kwam zo ruim 90 miljoen euro bij deze huishoudens terecht. Drie van de tien huishoudens met langdurig een inkomen onder of rond het sociale minimum ontving in 1999 bijzondere bijstand. Hier is sprake van een stijging ten opzichte van de voorgaande jaren.

Tabel 7.7 Bijzondere bijstand^a aan huishoudens met een minimum inkomen^b, 1997-1999 (in aantallen en x 1.000 en procenten, en in geldbedragen)

	met bijzondere bijstand			langdurig een minimuminkomen ^c					
	aantal huishoudens			gemiddeld bedrag x 1.000 euro (gld)	met bijzondere bijstand				
					aantal huishoudens		gemiddeld bedrag x 1.000 euro (gld)	%	
x 1.000	x 1.000	%	x 1.000	x 1.000	x 1.000	%		euro (gld)	
1997	644	148	23	0,6 (1,4)	244	58	24	0,5 (1,2)	
1998	631	147	23	0,7 (1,5)	243	67	28	0,5 (1,1)	
1999	630	152	24	0,6 (1,3)	235	70	30	0,5 (1,0)	

a Exclusief bedrijfskapitaal.

b Inkomen tot maximaal 105% van het minimum.

c Huishoudens met ook in de drie voorafgaande jaren een inkomen onder het beleidsmatige minimum.

Bron: CBS (IPO'97-'99 en BKS)

Wanneer de uitkeringen in 1997 en 1998 meegeteld worden, heeft 36% van de huishoudens met een inkomen onder of rond het sociale minimum minimaal in een van de drie jaren bijzondere bijstand ontvangen (tabel 7.8). Voor de huishoudens met langdurig een minimuminkomen is dat 44%.

Tabel 7.8 Bijzondere bijstand^a aan huishoudens met een minimum inkomen^b, 1997-1999
(in aantallen x 1.000 en procenten, en in geldbedragen)

	met bijzondere bijstand			langdurig een minimuminkomen ^c				
	aantal huishoudens x 1.000	x 1.000	%	gemiddeld bedrag ^d x 1.000			gemiddeld bedrag x 1.000	
				euro (gld)	x 1.000	x 1.000	%	euro (gld)
in een der jaren 1997-1999	630	225	36	1,2 (2,6)	235	104	44	0,9 (2,0)
in alle jaren 1997-1999	630	51	8	2,4 (5,2)	235	25	11	1,7 (3,9)

a Exclusief bedrijfskapitaal.

b Inkomen tot maximaal 105% van het sociale minimum.

c Huishoudens met ook in de drie voorafgaande jaren een inkomen op en onder het beleidsmatig minimum.

d Bijzondere bijstandsuitkeringen zijn in lopende prijzen bij elkaar opgeteld.

Bron: CBS (IPO'97-'99 en BKS)

Tabel 7.9 laat het effect zien van de toevoeging van de bijzondere bijstand aan het besteedbare inkomen op de koopkracht van huishoudens. Het gestandaardiseerde inkomen van huishoudens neemt als gevolg van de bijzondere bijstand gemiddeld met circa 450 euro (1.000 gulden) toe, dat komt overeen met een toename van 7%. In 1999 is de gemiddelde stijging van het inkomen ongeveer 90 euro (200 gulden) minder dan in 1998.

Tabel 7.9 Koopkrachtmutatie als gevolg van bijzondere bijstand^a aan huishoudens, 1997-1999
(in aantallen x 1.000 en geldbedragen x 1.000)

	1997	1998	1999
aantal huishoudens met bijzondere bijstand (x 1.000)	270	269	267
x 1.000 euro			
inkomen ^b exclusief bijzondere bijstand	6,7	6,9	6,8
inkomen inclusief bijzondere bijstand	7,2	7,4	7,2
mutatie inkomen	0,5	0,5	0,4
x 1.000 gld			
inkomen exclusief bijzondere bijstand	14,7	15,2	15,1
inkomen inclusief bijzondere bijstand	15,8	16,2	15,9
mutatie inkomen	1,0	1,1	0,9

a Exclusief bedrijfskapitaal.

b Het inkomen is uitgedrukt in koopkracht van een alleenstaande in prijzen van 1990.

Bron: CBS (IPO'97-'99 en BKS)

7.3 Kwijtschelding van lokale heffingen

Het effect van de kwijtschelding van lokale heffingen is tot nog toe buiten beeld gebleven in de Armoedemonitor.

De berekening van lokale heffingen in het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het CBS behoort nu tot de mogelijkheden, mede omdat de individuele WOZ-grondslagen, gemeentelijke tarieven en waterschapstarieven inclusief kwijtscheldingsnormen beschikbaar zijn. Een belangrijke bijdrage aan de beschikbaarheid van deze informatie levert het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) van de rijksuniversiteit Groningen, waarvan uitvoerig gebruik is gemaakt. De kwijtschelding zelf kan echter uitsluitend op basis van een rechtensimulatie worden berekend. Het CBS heeft de WOZ-tarieven 1999 aan het IPO'99 gekoppeld. Van het COELO is voor 1999 het tarievenbestand verkregen. Dit bestand bevat de tarieven voor de onroerende zaken (ozb), afvalverwijdering (reinigingsheffing, afvalstoffenheffing) en waterafvoer (rioolrecht). Het CBS levert de tarieven voor waterbeheer (ingezetenenheffing) en waterreiniging (verontreinigingsheffing). Voorts is in het COELO-bestand informatie opgenomen over de zogeheten zalmsnip, die tot en met 1999 de heffingsplichtige 45 euro (100 gulden) compensatie bood en vanaf 2000 de gemeentelijke heffingen nominaal met minimaal 35 euro (75 gulden) verlicht (en waarvoor de gemeenten 45 euro per heffingsplichtige van het rijk blijven ontvangen), hetgeen ook door tariefverlaging mag worden gerealiseerd.³

Kader 7.1 Kwijtscheldingsregeling

De kwijtschelding van lokale heffingen is geregeld in de uitvoeringsregeling van de Invorderingswet 1990. Daarin is bepaald dat kwijtschelding alleen mogelijk is indien geen vermogen en geen betalingscapaciteit aanwezig zijn. Voor 'geen vermogen' moet eigenlijk 'weinig vermogen' worden gelezen, omdat in de vermogenstoets een klein vermogen buiten beschouwing gelaten wordt.

Bij de bepaling van het vermogen wordt de waarde van de inboedel en de auto buiten beschouwing gelaten voorzover de waarde van elk afzonderlijk niet meer bedraagt dan 1.360 euro (3.000 gulden) (vanaf 2000: 2.270 euro ofwel 5.000 gulden). De waarde in het economische verkeer is hiervoor het uitgangspunt. Bovendien wordt bij ouderen 2.270 euro (5.000 gulden) aan financiële middelen per 65-plusser buiten de vermogens-toets gehouden.

De betalingscapaciteit is bepaald op het besteedbare inkomen van het huishouden, waarop 90% van de nettobijstandsnorm als noodzakelijke kosten van bestaan in mindering wordt gebracht, alsmede de extra woonlasten. Deze extra woonlasten zijn gelijk aan de betaalde huur minus de huursubsidie, met daarop in mindering gebracht de mini-male wooncomponent (1.873 euro ofwel 4.128 gulden in 1999). De extra woonlasten worden alleen in aanmerking genomen, wanneer het voorgaande resultaat positief is.

De gemeenten en overige publiekrechtelijke lichamen (water- en zuiveringschappen) zijn vanaf 1997 vrij om de 90%-norm van de bijstand als indicatie voor de noodzakelijke kosten van bestaan te verhogen naar 100%. Bovendien zijn zij vrij om te bepalen voor welke heffingen kwijtschelding kan worden verleend. Wanneer er geen betalings-capaciteit aanwezig is, kan de gehele belasting-schuld worden kwijtgescholden. Bij een positieve betalingscapaciteit wordt 80% ervan in aanmerking genomen voor belastingbetaling. Wanneer de 80% betalingscapaciteit minder bedraagt dan de belasting-schuld, is de kwijtschelding gelijk aan de verschuldigde belasting minus 80% van de betalings-capaciteit. In enkele gemeenten maakt het kwijtscheldingbeleid deel uit van het lokale armoedebeleid, waardoor dit afwijkend kan zijn van de gedetailleerde en beperkende rijksvoor-schriften (COELO 1999: 77).

Met de grondslagen, tarieven en kwijtscheldingsnormen per gemeente kan de kwijtschelding op het IPO'99 worden gesimuleerd. Daarbij doen zich twee problemen voor. In de eerste plaats is het niet-gebruik onbekend. Dit niet-gebruik kan benaderd worden met het model voor niet-gebruik van huursubsidie, dat is opgenomen in de *Armoedemonitor 1997* (SCP/CBS 1997: 153). Hieruit blijkt dat het niet-gebruik oploopt van 10% bij bijstandsontvangers tot 45% bij werknemers. Gepensioneerden, werklozen en arbeidsongeschikten nemen een middenpositie in. De betrokken percentages zijn door het toepassen van een willekeurige trekking uit een uniforme verdeling met bovengenoemde kansen in de simulatie betrokken.⁴

In de tweede plaats is over de waarde van het vermogen (waaronder de inboedel en de eventuele auto) helaas geen informatie voorhanden. Daarom is gebruikgemaakt van informatie van het COELO (1997). Daaruit blijkt dat het percentage huishoudens op minimumniveau dat vermogen bezit boven de kwijtscheldingsnorm, oploopt van 17% voor bijstandsontvangers tot 50% voor werknemers. Gepensioneerden, werklozen en arbeidsongeschikten nemen ook hier een middenpositie in.⁵ Op deze wijze ontstaan drie kwijtscheldingsvarianten:

1. maximumvariant, waarin geen rekening is gehouden met de vermogenstoets en het niet-gebruik;
2. middenvariant, waarin wel rekening is gehouden met de vermogenstoets maar niet met het niet-gebruik;
3. minimumvariant, waarin zowel rekening is gehouden met de vermogenstoets als met het niet-gebruik.

In 1999 werden de huishoudens in Nederland voor 3,7 miljard euro aangeslagen voor lokale heffingen, voor 2,8 miljard door gemeenten en 0,9 miljard door water- en/of zuiveringschappen (zie kader 7.2). Op dit bedrag aan heffingen zijn de zogenoemde zalmsnip en de kwijtschelding reeds in mindering gebracht.

		euro	gulden
onroerendezaakbelasting	gemeente	1.250	2.750 ^a
afvalstoffenheffing	gemeente	1.035	2.280 ^a
rioolrecht	gemeente	470	1.040 ^a
ingezetenenheffing ^b	waterschap	285	625
verontreinigingsheffing	zuiveringschap	640	1.405
totaal		3.680	8.105

a Na aftrek van de zalmsnip en kwijtschelding.
b Inclusief omslagheffing.

Bron: TK (2000/2001b)

In 1999 woonden er ongeveer 6,9 miljoen zelfstandige huishoudens in Nederland (zie tabel 7.3). Deze zijn nagenoeg allen heffingsplichtig. In deze analyse blijven echter huishoudens buiten beeld, waarvoor geen adequate gegevens over de WOZ-waarde van de woning beschikbaar waren. Deze WOZ-waarde is van belang omdat deze de heffings-

grondslag vormt voor de onroerendezaakbelasting. Het gaat om ongeveer 13% van de huishoudens, die in deze kwijtscheldingsanalyse buiten beeld blijven. Deze groep bleek qua huishoudenssamenstelling en sociaal-economische categorie nauwelijks af te wijken van de bijna 6 miljoen huishoudens waarvoor wel tariefinformatie beschikbaar was. Van het totale kwijtscheldingsbedrag komt ruim 80% voor rekening van gemeenten en een kleine 20% voor rekening van water- en zuiveringschappen.

Wanneer de uitkomsten worden vergeleken met die van de *Monitor gemeentelijk armoedebeleid* met gegevens voor de jaren 1995-1997, dan lijkt de hier gepresenteerde minimumvariant daar goed op aan te sluiten (SZW 1999: 104). In 1995 is de 90%-norm voor kwijtschelding verhoogd naar 95%; in 1997 volgde de verhoging naar 100%. In 1995 werd volgens de *Monitor lokaal armoedebeleid* ruim 30 miljoen euro aan lokale heffingen kwijtgescholden en in 1997 ongeveer 80 miljoen euro (incl. water- en zuiveringschappen). Wanneer het in tabel 7.10 gerapporteerde bedrag van 125 miljoen euro volgens de minimumvariant wordt opgehoogd naar alle huishoudens in Nederland, resulteert een bedrag van ruim 140 miljoen euro voor 1999.

Tabel 7.10 Lokale heffingen^a van gebruikers naar variant in 1999 (in euro x miljoen)

	algemeen	minimumvariant	middenvariant	maximumvariant
+ onroerendezaakbelasting ^b	1.140			
+ afvalstoffenheffing	1.090			
+ rioolrecht	460			
totaal bruto gemeentelijk gebruikers	2.695			
zalmsnip	270	270	270	270
kwijtschelding		100	145	220
totaal netto gemeentelijk		2.320	2.280	2.200
+ ingezetenenheffing	150			
+ omslagheffing	100			
+ verontreinigingsheffing	560			
totaal bruto water-/zuiveringschap	810			
kwijtschelding		25	35	50
totaal netto water-/zuiveringschap		785	775	760
totaal bruto lokale heffingen	3.510			
zalmsnip	270	270	270	270
kwijtschelding		125	175	270
totaal netto lokale heffingen		3.110	3.060	2.960
totaal opgehoogd naar alle huishoudens ^c		3.575	3.515	3.410
Idem, in gld x miljoen		7.880	7.750	7.505
huishoudens met tariefinformatie (x 1.000)	5.980			
- waarvan met kwijtschelding (x 1.000)		385	535	810
- idem (in %)		6	9	14

a Exclusief directe uitbetaling aan onzelfstandige huishoudens (studenten op kamers en bewoners van tehuizen).

b Totaalbedrag, exclusief eigenaarsdeel voor rekening van verhuurders.

c Naar alle 6,9 miljoen huishoudens in Nederland.

Bron: CBS/COELO (IPO'99) SCP-bewerking

Van de bijna 6 miljoen huishoudens in het analysebestand krijgen in de maximumvariant bijna 14% kwijtschelding van lokale heffingen en in de minimumvariant ruim 6%. Wanneer alleen wordt uitgegaan van de vermogenstoets, geldt dit voor 9% van de huishoudens. Dit betekent dat door de vermogenstoets eenderde deel van de potentiële groep in de maximumvariant niet voor kwijtschelding in aanmerking komt, en door het niet-gebruik nog eens een vijfde de kwijtschelding aan zich voorbij laat gaan. Kwijtschelding is voor de sociale minima pas werkelijk van belang wanneer de gemeente of het water- of zuiveringschap de 100%-norm hanteert voor de noodzakelijke kosten van bestaan. Bij een lagere norm hebben minima een positieve betalingscapaciteit en in is het kwijtscheldingsbedrag klein. Uit tabel 7.11 blijkt dat dit in 1999 voor de onroerendezaakbelasting bij 88% van de huishoudens en voor de afvalstoffenheffing bij 91% het geval was. Bij het rioolrecht is voor 48% van de huishoudens de 100%-norm relevant, hetgeen in belangrijke mate samenhangt met het feit dat het vaak een eigenaarsheffing is en gebruikers in het geheel geen rioolrecht verschuldigd zijn. Bij de ingezetenenheffing en de verontreinigingsheffing heeft in 1999 slechts 43% van de huishoudens te maken met een 100%-norm voor kwijtschelding. Hier speelt het feit dat veel water- en zuiveringschappen een lagere norm dan 100% hanteren.

Tabel 7.11 Aandeel huishoudens^a dat te maken heeft met een 100%-kwijtscheldingsnorm voor noodzakelijke bestaanskosten, 1999 (in procenten)

	onder het beleidsmatig minimum	onder de lage- inkomensgrens	alle huishoudens
onroerendezaakbelasting	88	88	88
afvalstoffenheffing	92	92	91
rioolrecht	43	44	48
ingezetenenheffing	44	43	43
verontreinigingsheffing	39	39	43

a Inclusief niet van toepassing (niet heffingsplichtig).

Bron: COELO/CBS (IPO'99) SCP-bewerking

De gemiddelde koopkrachteffecten lopen op van 1,2% voor huishoudens onder de lage-inkomensgrens in de minimumvariant tot 2,6% voor huishoudens met een inkomen onder de beleidsmatige grens in de maximumvariant (zie tabel 7.12). Het koopkrachteffect bij de minimumvariant is voor huishoudens onder de beleidsmatige inkomensgrens slechts fractioneel hoger (1,4%) dan voor huishoudens onder de lage-inkomensgrens (1,2%).

Niet alle huishoudens met een inkomen onder de gebruikte grenzen krijgen de lokale lasten in 1999 kwijtgescholden. Wanneer wordt uitgegaan van de middenvariant, dan blijkt 46% (lage inkomens) tot 51% (beleidsmatige minima) voor kwijtschelding in aanmerking te komen; zij zouden een gemiddeld koopkrachteffect van 3,5% onder vinden. Vergelijkbare koopkrachteffecten treden op, wanneer de minimumvariant wordt gehanteerd. Het gaat daarbij om een gemiddeld bedrag van 315 euro per gebruiker.

Tabel 7.12 Effect van kwijtschelding van lokale heffingen op armoede, 1999 (in procenten en geldbedragen)

	algemeen	minimumvariant	middenvariant	maximumvariant
onder het beleidsmatig minimum				
- aantal huishoudens (%)	9,7			
- waarvan met kwijtschelding (%)		39	51	71
- inkomen (euro) ^a	8.960			
- gemiddeld heffingsbedrag (euro) ^b	430			
- gemiddeld kwijtscheldingsbedrag (euro) ^c		125	165	230
- koopkrachteffect kwijtschelding (%) ^c		1,4	1,8	2,6
Onder de lage-inkomensgrens				
- aantal huishoudens (%)	13,2			
- waarvan met kwijtschelding (%)		35	46	64
- inkomen (euro) ^a	9.365			
- gemiddeld heffingsbedrag (euro) ^b	430			
- gemiddeld kwijtscheldingsbedrag (euro) ^c		110	145	205
- koopkrachteffect kwijtschelding (%) ^c		1,2	1,6	2,2
a Besteedbaar inkomen, exclusief huursubsidie en dergelijke.				
b OZB gebruikers, afvalstoffenheffing (incl. reinigingsrecht), rioolrecht gebruikers, ingezetenenheffing en verontreinigingsheffing.				
c Inclusief huishoudens zonder kwijtschelding, exclusief huishoudens met een negatief inkomen.				
Bron: COELO/CBS (IPO'99) SCP-bewerking				

De koopkrachteffecten van kwijtschelding verschillen per sociaal-economische categorie (zie tabel 7.13). Uitkeringsontvangers onder de beide inkomensgrenzen hebben in verhouding de meeste baat bij kwijtschelding van lokale heffingen, mede omdat zij over weinig vermogen beschikken en het niet-gebruik relatief laag zal zijn.

Tabel 7.13 Koopkrachteffect van kwijtschelding naar inkomensbron van het huishouden, 1999 (in procenten)^a

	onder het beleidsmatig minimum			onder de lage-inkomensgrens		
	minimum-variant	midden-variant	maximum-variant	minimum-variant	midden-variant	maximum-variant
Zelfstandige	1,0	1,8	4,1	0,8	1,4	3,2
Werknemer	1,0	1,6	3,3	0,6	1,0	1,9
Uitkeringsontvanger	1,9	2,3	2,9	1,7	2,1	2,6
65-plusser	0,7	1,0	1,5	0,6	1,0	1,4
Totaal ^b	1,4	1,8	2,6	1,2	1,6	2,2
a Inclusief huishoudens zonder kwijtschelding, exclusief huishoudens met een negatief inkomen.						
b Inclusief overige huishoudens.						
Bron: CBS (IPO'99) SCP-bewerking						

De kwijtschelding van lokale heffingen heeft weinig invloed op het aantal huishoudens met een laag inkomen. In de minimumvariant zou het percentage in 1999 dalen met 1% (9.000 huishoudens), wanneer het bedrag van de kwijtschelding als vrij besteedbaar inkomen bij het huishoudensinkomen zou worden opgeteld. Dit aantal is zo laag,

omdat vooral de allerlaagste inkomens kwijtschelding ontvangen, en zij daardoor niet of nauwelijks boven de lage-inkomensgrens worden getild. Het inkomensgedeelte boven het sociaal minimum wordt immers als betalingscapaciteit afgetrokken van het potentiële kwijtscheldingsbedrag.

7.4 Naar een breder koopkrachtbegrip

Cumulatie van bijzondere bijstand en kwijtschelding

Het effect van bijzondere bijstand en kwijtschelding van lokale heffingen kan worden samengevoegd tot één koopkrachteffect. Bij de presentatie van dit totale effect in tabel 7.14 is uitgegaan van de minimumvariant voor kwijtschelding, omdat dit de meest realistische is.

Tabel 7.14 Effect van lokaal beleid op armoede, 1999 (in procenten en geldbedragen)

	bijzondere bijstand	kwijtschelding ^a	tenminste een van beide
onder het beleidsmatig minimum			
profiterende huishoudens (%)	24	39	50
koopkrachteffect ^b (euro)	145	125	270
koopkrachteffect ^b (%)	1,6	1,4	3,0
onder de lage-inkomensgrens			
profiterende huishoudens (%)	21	35	44
koopkrachteffect ^b (euro)	145	110	250
koopkrachteffect ^b (%)	1,5	1,2	2,7

a Minimumvariant voor lokale heffingen.
b Voor alle huishoudens onder de desbetreffende armoedegrens.

Bron: CBS (IPO'99) SCP-bewerking

Er blijkt een sterke relatie te bestaan tussen het ontvangen van bijzondere bijstand en kwijtschelding van lokale heffingen, zowel bij huishoudens met een inkomen onder het beleidsmatige minimum als onder de lage-inkomensgrens. Wanneer er geen relatie was tussen beide inkomenscomponenten, dan zou ruim 9% (onder het beleidsmatige minimum) respectievelijk 7% (onder de lage-inkomensgrens) van de huishoudens zowel bijzondere bijstand als kwijtschelding ontvangen, terwijl in de praktijk 13% respectievelijk 12% van de huishoudens beide inkomenscomponenten ontvangen. Het gemiddelde koopkrachteffect voor huishoudens met bijzondere bijstand en/of kwijtschelding is aanzienlijk: ongeveer 6% voor zowel de huishoudens onder het beleidsmatige minimum als voor de huishoudens onder de lage-inkomensgrens. Voor de totale groep onder de genoemde grenzen valt het effect duidelijk lager uit: 3,0% voor huishoudens onder het beleidsmatige minimum en 2,7% voor huishoudens onder de lage-inkomensgrens.

Woonlasten en studiekosten

Een van de pijlers van het armoedebeleid is de beperking van de vaste lasten voor huishoudens met weinig inkomen. Bij de berekening van de koopkracht van het inkomen wordt soms wel en soms niet rekening gehouden met inkomensoverdrachten die vaste lasten compenseren. Dit zijn met name de huursubsidie en de tegemoetkoming studiekosten – beide inkomensafhankelijk –, die respectievelijk de woonlasten en de studiekosten doen verminderen. Deze inkomensbestanddelen zijn, samen met de premie voor koopwoningen, opgenomen in het zogenoemde gecoördineerde inkomensbegrip van het CBS, dat indicatief is voor het vrij besteedbare inkomen van huishoudens. In de definitie van lage inkomens wordt de huursubsidie buiten beeld gelaten, evenals bij de bepaling van de hoogte van het inkomen van huishoudens met een laag inkomen. Hierdoor passen de inkomens en de resulterende bestedingen beter bij elkaar en zijn betere vergelijkingen tussen de verschillende huishoudens te maken.

Bij de beleidsmatige armoedegrens is de huursubsidie wel inbegrepen in het inkomen, hetgeen tot een zekere incongruentie leidt. Dit kan gevolgen hebben, wanneer de inkomenseffecten van de huursubsidie in de loop van de tijd veranderen. Tabel 7.15 geeft een beeld van de ontwikkeling van het effect van de subsidies op de koopkracht van het inkomen voor de periode 1995-1999.

Tabel 7.15 Effect van enkele overheidssubsidies op armoede, 1995 en 1999^a (in procenten en geldbedragen)

	1995	1999
onder het beleidsmatig minimum		
aantal huishoudens (%)	10,5	9,6
waarvan met huursubsidie (%)	58	62
waarvan met tegemoetkoming studiekosten (%)	8	7
bedrag subsidies (euro)	790	1.040
(gld)	1.740	2.290
koopkrachteffect subsidies (%) ^b	8,4	11,0
onder de lage-inkomensgrens		
aantal huishoudens (%)	15,2	12,5
waarvan met huursubsidie (%)	56	58
waarvan met tegemoetkoming studiekosten (%)	7	6
bedrag subsidies (euro)	730	945
(gld)	1.600	2.090
koopkrachteffect subsidies (%) ^b	7,6	9,9

a In euro's van 1999; positieve jaarinkomens.
b Als aandeel van besteedbaar inkomen exclusief subsidies.

Bron: CBS (IPO'95-'99) SCP-bewerking

Het subsidiebedrag in tabel 7.15 bestaat voor bijna 95% uit huursubsidie en ruim 5% uit tegemoetkoming studiekosten; de premie voor eigenwoningbezit is nagenoeg nihil. De stijging in de periode 1995-1999 is grotendeels toe te schrijven aan de toename van het gemiddelde subsidiebedrag per ontvanger. Zo is de koopkracht van de gemiddelde huursubsidie per ontvanger met een laag inkomen in de genoemde periode met bijna 24% toegenomen, terwijl het aandeel ontvangers met 4% is toegenomen (bron: IPO).

Dit alles levert in de periode 1995-1999 een koopkrachtwinst op voor huishoudens onder de armoedegrens van ongeveer 2,5%.

Dit percentage is lager dan de koopkrachtwinst van 4% die in het *Nationaal actieplan* wordt gerapporteerd voor uitkeringsontvangers, maar iets hoger dan de 2% die wordt gerapporteerd voor pensioenontvangers als gevolg van specifiek inkomensbeleid in de periode 1995-1999 (TK 2000/2001a: 7). Om de hier genoemde cijfers vergelijkbaar te maken met die in het *Nationaal actieplan* geeft tabel 7.16 de koopkrachteffecten van subsidies naar inkomensbron van het huishouden. Bovendien wordt de generieke inkomensontwikkeling weergegeven voor de betrokken groepen. De generieke inkomensontwikkeling weerspiegelt algemene ontwikkelingen in brutolonen en bruto-uitkeringen en de daarop ingehouden premies en belastingen. De specifieke inkomensontwikkeling geeft afwijkingen hiervan voor bepaalde groepen, bijvoorbeeld door het bijtellen van bijzondere inkomensbestanddelen (zoals de huursubsidie).

Tabel 7.16 Verandering koopkracht van huishoudens en aantal huishoudens naar inkomensbron en samenstelling huishouden, 1995-1999 (in procenten)^a

	onder het beleidsmatige minimum					onder de lage-inkomensgrens				
	koopkracht			huishoudens		koopkracht			huishoudens	
	inkomen	sub-	totaal	aantal	aandeel in 1999	inkomen	sub-	totaal	aantal	aandeel in 1999
		sidiess ^c					sidiess ^c			
zelfstandige	-5,8	0,0	-5,8	17	8	-6,2	0,0	-6,2	12	8
werknemer	1,4	0,8	2,2	33	10	-2,1	1,1	-1,0	10	17
uitkeringsontvanger	0,8	4,4	5,2	-17	49	0,5	3,7	4,1	-19	45
65-plusser	5,0	2,1	7,0	2	29	2,1	2,7	4,8	-25	27
alleenstaande	2,9	2,6	5,4	0	54	0,5	2,2	2,8	-11	55
paar zonder kinderen	-2,7	1,3	-1,5	-2	17	-5,4	1,1	-4,3	-25	14
eenoudergezin	0,7	4,0	4,7	-9	19	0,0	3,5	3,5	-11	16
paar met kinderen	-7,8	2,1	-5,7	-19	9	-3,3	1,4	-1,9	-16	15
totaal ^b	0,6	2,5	3,2	-5	100	-0,9	2,2	1,3	-14	100

a Positieve jaarinkomens.

b Inclusief overige huishoudens.

c Huursubsidie, premies voor eigenwoningbezit en tegemoetkoming studiekosten.

Bron: CBS (IPO'95-'99) SCP-bewerking

De cijfers in tabel 7.16 (onder beleidsmatige minimum) blijken nu redelijk te sporen met de cijfers in het *Nationaal actieplan*. Het enige verschil is dat het generieke koopkrachtbeeld in het actieplan wat gunstiger uitvalt, hetgeen resulteert in een totaal koopkrachteffect van generiek en specifiek inkomensbeleid van 6% voor uitkeringsontvangers in het *Nationaal actieplan* (hier: 5%) en 9% voor 65-plussers (hier: 7%).

De koopkrachtcijfers naar huishoudenssamenstelling in tabel 7.16 zijn opmerkelijk waar deze paren (met kinderen) betreffen. Waarschijnlijk gaat het hier (mede) om een effect van een veranderde samenstelling van de desbetreffende categorie in de genoemde periode. Voor een juiste interpretatie zij erop gewezen dat de cijfers niet op precies dezelfde

huishoudens hoeven te slaan, hoewel ze afkomstig zijn uit panelonderzoek. Het gaat hier om een selectie van huishoudens in 1995 en 1999 die aan specifieke criteria voldoen: een bepaald inkomen en een bepaalde huishoudenssamenstelling.

De in tabel 7.17 gepresenteerde berekeningen betreffende subsidies, kwijtschelding en bijzondere bijstand hebben betrekking op de totale koopkracht.

Het effect van kwijtschelding op de koopkracht van huishoudens in de periode 1995-1999 kan worden bepaald door uit te gaan van de toename van het uitgavenbedrag in de genoemde periode: ongeveer 80% van de kwijtschelding is gerealiseerd in de genoemde periode. Een vergelijkbare berekening voor bijzondere bijstand komt uit op 60%.⁶ Daarmee wordt het mogelijk het totale koopkrachtbeeld voor de periode 1995-1999 te schetsen (zie tabel 7.17).

Tabel 7.17 De ontwikkeling van de totale koopkracht van huishoudens, 1995-1999 (in procenten, afgerond op kwarten)

	onder het beleidsmatig minimum			onder de lage-inkomensgrens		
	actief	niet-actief	totaal	actief	niet-actief	totaal
inkomens	-1	2 ³ / ₄	³ / ₄	-3 ¹ / ₄	1	-1
subsidies ^a	¹ / ₂	3 ¹ / ₂	2 ¹ / ₂	³ / ₄	3 ¹ / ₄	2 ¹ / ₄
kwijtschelding ^b	³ / ₄	1 ¹ / ₄	1	¹ / ₂	1	1
bijzondere bijstand ^c	¹ / ₂	1 ¹ / ₄	1	¹ / ₂	1 ¹ / ₄ _v	1
totaal	³/₄	8¹/₂	5¹/₄	-1³/₄	6¹/₂	3¹/₄
aantal huishoudens	26	-11	-5	11	-21	-14

a Huursubsidies, premies voor eigenwoningbezit en tegemoetkoming studiekosten.

b 80% van het totale effect in 1999 conform de minimumvariant; ten opzichte van inkomen excl. subsidies.

c 60% van het totale effect in 1999, inclusief het effect van minimabeleid, ten opzichte van inkomen excl. subsidies

Bron: SCP/CBS

In de periode 1995-1999 zijn huishoudens met een inkomen onder het beleidsmatige minimum er 5¹/₄% in koopkracht op vooruitgegaan en huishoudens onder de lage-inkomensgrens 3¹/₄%, wanneer rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van het inkomen zelf, met enkele subsidies (met name huursubsidie), met kwijtschelding van lokale heffingen en met bijzondere bijstand. Tegelijkertijd zijn deze groepen in de genoemde periode in omvang afgenomen. Wanneer actieve en niet-actieve huishoudens worden onderscheiden, blijkt het effect aanzienlijk te verschillen. Zo gaan actieven met een inkomen onder het beleidsmatige minimum er slechts ³/₄% in koopkracht op vooruit, terwijl de koopkrachtwinst bij niet-actieven uitkomt op 8¹/₂%. Toepassing van de middenvariant in plaats van de minimumvariant voor kwijtschelding van lokale heffingen zou dit beeld nauwelijks veranderen: het gemiddelde koopkrachteffect voor niet-actieven met een inkomen onder het beleidsmatige minimum zou dan slechts met een ¹/₄ procentpunt extra toenemen (zie tabel 7.13).

Deze koopkrachtcijfers blijven achter bij de cijfers die zijn gerapporteerd in het *Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting* (TK 2000/2001a: 7).

Daarin wordt voor uitkering ontvangende sociale minima (tot 65 jaar) een koopkrachtverbetering van 12% gerapporteerd en voor pensioen ontvangende sociale minima (vanaf 65 jaar) een verbetering van 15% in de periode 1995-1999. In tabel 7.17 wordt voor alle huishoudens met een inkomen onder het beleidsmatige minimum slechts een koopkrachtverbetering van 51/4% waargenomen. Belangrijke oorzaken van dit verschil zijn het feit dat de actieven (werknemers en zelfstandigen) in de berekeningen in het *Nationaal actieplan* buiten beeld zijn gelaten (zij zijn er blijkens tabel 7.17 in verhouding slecht afgekomen), en een overschatting van het effect van het lokale beleid op de koopkracht van huishoudens met een inkomen op minimumniveau, dat hier voor niet-actieven onder het beleidsmatig minimum (met een inkomen tot 105% van het sociale minimum) geraamd wordt op ongeveer 21/2% in de periode 1995-1999 en in het *Nationaal actieplan* op voor sociale minima ongeveer 5%.⁷ Deze overschatting vloeit voort uit het feit dat het totale bedrag van het lokale beleid in het *Nationaal actieplan* in zijn geheel wordt toegerekend aan de sociale minima, terwijl er ook huishoudens zijn met een inkomen iets boven het sociale minimum die van dit beleid profiteren. Daarnaast is het hier gepresenteerde cijfer iets lager omdat de betrokken groep ruimer is gedefinieerd dan in het *Nationaal actieplan*, en het daardoor meer huishoudens bevat die niet profiteren van het lokale beleid. Deze drukken het gemiddelde koopkrachteffect.

7.5 Profijt van de overheid

De huursubsidie en de tegemoetkoming studiekosten vormen een onderdeel van een aanzienlijk groter pakket van inkomensoverdrachten aan burgers via het gebruik van voorzieningen.⁸ De beperking tot huursubsidie en tegemoetkoming studiekosten geeft een onvolledig en daardoor mogelijk vertekend beeld van de consumptiemogelijkheden van huishoudens, omdat de overheid een groot aantal voorzieningen gratis of ver beneden de kostprijs aan burgers beschikbaar stelt. Veel van deze voorzieningen worden door individuele burgers gebruikt en dragen daardoor bij aan het individuele welzijn van deze burgers. Voorbeelden zijn de overheidsuitgaven voor thuiszorg, kinderopvang, musea en lokaal openbaar vervoer. Wanneer de overheid deze uitgaven beperkt of uitbreidt, merkt de burger dit vaak direct door een verhoging of verlaging van eigen bijdragen of een uitbreiding of beperking van de toegang tot deze voorzieningen.

De waarde van dit gebruik kan worden uitgedrukt in de overheidsuitgaven die hiermee zijn gemoeid. Het op overheidsgeld gewaardeerde gebruik wordt gezien als 'profijt van de overheid'. Deze waardering hoeft niet gelijk te zijn aan een gulden vrij besteedbaar inkomen. De betrokken overheidsuitgave, zoals huursubsidie, kan men immers ook zien als een kostencompensatie voor relatief hoge woonlasten.

De overheid bekostigt de uitgaven voor de betrokken voorzieningen uit belastingen en premies. Deze komen niet alleen in de vorm van uitkeringen maar ook in de vorm van investeringen (gebouwen en infrastructuur), zuiver collectieve voorzieningen (politie en justitie, defensie, openbaar bestuur) en voorzieningen voor individuele burgers weer aan de bevolking ten goede. De laatstgenoemde hebben betrekking op de sectoren volkshuisvesting, onderwijs, openbaar vervoer, cultuur, recreatie, dienstverlening en zorg.

De financiële bemoeienis van de overheid met de zorg speelt zich vooral af in de verzekerings sfeer in de vorm van wettelijke bijdrageregelingen en de verplichte ziekenfondsverzekering. Door dit overheidsoptreden wijkt de door de ziekenfondsverzekerde betaalde premie af van een marktconforme verzekeringspremie, en het verschil tussen deze twee premies wordt als 'profijt van de overheid' aangemerkt.⁹

Een andere bijzondere 'voorziening' is het huurwaardevoordeel, dat ontstaat door een gunstige fiscale behandeling van de eigenaar van een woning. Doordat de overheid niet uitgaat van de economische huurwaarde van de woning maar van een lagere, ontstaat er een belastingvoordeel, waarmee in 1999 een bedrag van ruim 3,6 miljard euro was gemoeid.

Ten slotte is het bedrag voor onderhoud en beheer van de railinfrastructuur, dat voorheen als subsidie aan de Spoorwegen is verstrekt, als 'profijt van de overheid' aangemerkt, hoewel het sinds 1995 in het kader van de verzelfstandiging van de NS boekhoudkundig verschoven is van de post subsidies naar de post investeringen (infrastructuurfonds). Tabel 7.18 geeft het gemiddelde profijt dat huishoudens onder en boven de lage-inkomensgrens in 1999 hebben van het gebruik van (mede) door de overheid gesubsidieerde voorzieningen.

Tabel 7.18 Profijt van de overheid naar inkomensgroep, 1999 (in euro's)^a

	totaal	bedrag per huishouden	
		onder de lage-inkomensgrens	boven de lage-inkomensgrens
volkshuisvesting ^b	760	810	730
onderwijs jeugd ^c	1.350	1.090	1.390
onderwijs volwassenen ^d	800	500	850
openbaar vervoer ^e	180	180	180
cultuur en recreatie ^f	290	190	310
dienstverlening ^g	430	1.010	330
zorg ^h	460	950	380
totaal			
(euro)	4.270	4.730	4.170
(gld)	9.400	10.400	9.200

a Exclusief thuiswonende kinderen van 18 jaar en ouder, studerende en inwonende huishoudens.

b Huursubsidie en huurwaardevoordeel.

c Studiefinanciering en exploitatiesubsidie.

d Kinderbijslag tot 18 jaar, tegemoetkoming studiekosten en exploitatiesubsidie.

e Subsidies voor lokaal, interlokaal en spoorwegvervoer.

f Subsidies voor musea, uitvoerende kunst, kunstzinnige vorming, bibliotheken, openlucht recreatie, sportaccommodaties en sociaal-cultureel werk

g Subsidies voor rechtshulp, maatschappelijk werk, kinderopvang, gehandicapten (WVG) en thuiszorg.

h Wettelijke bijdragen, premies ziekenfonds en subsidies ambulante geestelijke gezondheidszorg.

Bron: SCP

Uit tabel 7.18 blijkt dat de gemiddelde burger in 1999 ongeveer 4.270 euro (9.400 gulden) van de overheid ontving door gebruik te maken van gesubsidieerde

voorzieningen. Het meeste geld ging naar het onderwijs voor 0-17-jarigen en het minste naar het openbaar vervoer. Opmerkelijk is dat de huishoudens onder de lage-inkomensgrens gemiddeld een groter bedrag ontvingen dan de huishoudens erboven. Dit is toe te schrijven aan het relatief grote profijt dat zij hebben van de dienstverlening (vooral thuiszorg en voorzieningen voor gehandicapten in het kader van de WVG) en de zorg (met name door de relatief lage premies voor het ziekenfonds). Ook de overheidsuitgaven voor de volkshuisvesting vallen bij de lage inkomens relatief gunstig uit door de sterke concentratie van huursubsidie aan de onderkant van de inkomensverdeling en de iets grotere spreiding van het huurwaardevoordeel over huishoudens boven de lage-inkomensgrens. Het relatieve voordeel dat de lage-inkomensgroepen hebben van de dienstverlening en zorg overtreft het relatieve nadeel dat zij ondervinden in de sectoren onderwijs (doordat zij minder schoolgaande kinderen hebben), cultuur en recreatie. Alles bijeengenomen ontvingen huishoudens met een laag inkomen in 1999 ongeveer 4.730 euro (10.400 gulden) aan inkomensoverdrachten van de overheid en huishoudens boven de lage-inkomensgrens ongeveer 4.170 euro (9.200 gulden).

Tabel 7.19 Profijt van de overheid van lage-inkomensgroepen ten opzichte van het gemiddelde profijt, 1991 en 1999 (gemiddeld = 100)

	1991	1999
volkshuisvesting	111	106
onderwijs jeugd	93	78
onderwijs volwassenen	49	62
openbaar vervoer	89	83
cultuur en recreatie	64	64
dienstverlening	226	242
zorg	310	216
totaal	112	110

Bron: SCP

Een vergelijking van het profijt van de overheid in 1991 en 1999 laat zien dat het gemiddelde profijt voor lage-inkomensgroepen per saldo weinig is veranderd (tabel 7.19).¹⁰ Terwijl een huishouden met een laag inkomen in 1991 gemiddeld 12% meer ontving dan een huishouden met een hoger inkomen, was dit voordeel in 1999 iets teruggebracht naar gemiddeld 10%. Tussen de onderscheiden sectoren zijn er wel grote verschillen, vooral betreffende de uitgaven voor onderwijs, dienstverlening en zorg. De verschuiving bij het onderwijs voor jongeren (t/m 17 jaar) hebben een demografische achtergrond en is vrijwel geheel toe te schrijven aan de daling van het aandeel gezinnen met kinderen in de laagste inkomensgroep. De toename van het profijt van de dienstverlening heeft mede te maken met het betrekken van een voorziening in de uitgavenverdeling (Wet voorzieningen gehandicapten) die in 1991 nog niet als zodanig bestond. De meest opmerkelijke verschuiving heeft zich in de zorg voorgedaan. Deze verschuiving is mede toe te schrijven aan een afnemend solidariteitseffect van de ziekenfondsverzekering (bv. door de verhoging van de nominale premies) en het feit dat het kruiswerk is opgenomen in de thuiszorg en daarmee is verschoven van de sector zorg naar de sector dienstverlening.

7.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is berekend hoeveel extra koopkracht huishoudens met een laag inkomen ontlenen aan bijzondere bijstand, kwijtschelding lokale heffingen, huursubsidie en tegemoetkoming in de studiekosten. De bedragen die met deze compensaties voor noodzakelijke kosten zijn gemoeid, worden in de koopkrachtberekeningen opgevat als inkomen. Hiermee wordt echter voorbij gegaan aan het feit dat de betreffende huishoudens zich in bijzondere omstandigheden bevinden die extra kosten met zich meebrengen. Juist met extra financiële ondersteuning wordt beoogd de vrije bestedingsruimte van deze huishoudens op hetzelfde peil te houden als dat van huishoudens zonder deze specifieke uitgaven. De veronderstelling dat het opgevat kan worden als vrij besteedbaar inkomen is dus betrekkelijk rigide.

De bijzondere bijstand is in dit onderzoek alleen bekend voor huishoudens die (een deel van het jaar) een bijstandsuitkering hebben. 24% (30%) van de huishoudens met (langdurig) een inkomen onder het beleidsmatig minimum in 1999 ontvangt in dat jaar bijzondere bijstand. Dit aandeel is in 1999 hoger dan in de twee voorgaande jaren, maar het gemiddelde bedrag dat huishouden ontvangen aan bijzondere bijstand is in 1999 lager. Voor alle huishoudens met een inkomen onder het beleidsmatig minimum (onder de lage-inkomensgrens) in 1999 leverde de bijzondere bijstand gemiddeld een koopkrachtverruiming van 1,6% (1,5%). Wanneer de bijzondere bijstand als vrij besteedbaar inkomen wordt opgevat, vermindert dit in 1999 het aantal huishoudens onder de lage-inkomensgrens met 27.000 (3%).

De koopkrachtruimte ontstaan uit kwijtschelding van lokale heffingen is via een rechtensimulatie berekend. Hierbij moesten keuzen worden gemaakt. De variant waarbij rekening is gehouden met de vermogenstoets en het niet-gebruik lijkt het meest passend. Gemiddeld over alle huishoudens met een inkomen onder het beleidsmatig minimum (onder de lage-inkomensgrens) in 1999 komt de gesimuleerde kwijtschelding van lokale heffingen uit op een koopkrachtverruiming van 1,4% (1,2%). Wanneer de kwijtschelding van lokale heffingen als vrij besteedbaar inkomen wordt opgevat, vermindert dit in 1999 het aantal huishoudens onder de lage-inkomensgrens met 9.000 (1%).

De huursubsidie en tegemoetkoming studiekosten zijn bekend op individueel niveau. Van de huishoudens onder het beleidsmatig minimum (onder de lage-inkomensgrens) ontvangen 62% (58%) huursubsidie en 7% (6%) een tegemoetkoming in de studiekosten. Voor alle huishoudens met een inkomen onder het beleidsmatig minimum (onder de lage-inkomensgrens) leveren deze regelingen tezamen gemiddeld een koopkrachtruimte van 11,0% (9,9%).

In de tweede helft van de jaren negentig zijn er belangrijke veranderingen gekomen in deze financiële ondersteuning, met als gevolg meer gebruikers, hogere gemiddelde subsidies/kwijtscheldingen en, in het verlengde daarvan, stijging van de koopkracht. In dit hoofdstuk is berekend dat de totale koopkracht (inclusief inkomensveranderingen) van huishoudens onder het beleidsmatig minimum (onder de lage inkomensgrens) in 1999 5 $\frac{1}{4}$ % (3 $\frac{1}{4}$ %) hoger was dan in 1995.

Deze koopkrachtstijging is lager dan hetgeen gerapporteerd is in het Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (SZW 2001:7). Belangrijke oorzaken van dit verschil zijn het feit dat actieven (zelfstandigen en werknemers) bij de berekeningen in het Nationaal actieplan buiten beeld zijn gelaten en een overschatting van het effect van het lokale beleid op de koopkracht van huishoudens met een inkomen op minimumniveau. Daarnaast is het hier gepresenteerde cijfer iets lager omdat het ook huishoudens bevat met een inkomen dat iets hoger is dan het sociale minimum (de beleidsmatige grens bedraagt 105% van het relevante sociale minimum).

De huursubsidie en tegemoetkoming studiekosten vormen een onderdeel van een aanzienlijk groter pakket van inkomensoverdrachten aan burgers via het gebruik van voorzieningen. Voorbeelden zijn de overheidsuitgaven voor onderwijs, thuiszorg, kinderopvang, musea en lokaal openbaar vervoer. De waarde van het gebruik van deze voorzieningen kan worden uitgedrukt in de overheidsuitgaven die met het gebruik zijn gemoeid, het zogenaamde 'profijt van de overheid'. In dit hoofdstuk bleek dat huishoudens onder de lage inkomensgrens 10% meer dan gemiddeld profijt hebben van de overheid. Dit is met name toe te schrijven aan een groter gebruik van dienstverlening (thuiszorg en gehandicaptenzorg) en zorg (door de relatief lage premies voor het ziekenfonds) en van huursubsidie, die tezamen een minder dan gemiddeld gebruik aan onderwijs (door het lagere aandeel kinderen) in ruime mate compenseren.

Noten

- 1 Deze regelingen komen door het inkomensafhankelijke karakter niet tot uitdrukking in de consumenten prijsindex.
- 2 Van categoriale verstrekkingen is sprake als:
 - de gemeente een groep burgers aangewezen heeft die door voor de gehele groep geldende bijzondere omstandigheden hogere noodzakelijke bestaanskosten hebben, die zij naar de mening van de gemeente niet uit eigen middelen kunnen voldoen; en
 - de desbetreffende kosten voor alle leden van de groep op eenzelfde bedrag zijn vastgesteld; en
 - de desbetreffende kosten worden vergoed zonder dat hoeft te worden nagegaan of die kosten voor de aanvrager ook daadwerkelijk noodzakelijk of gemaakt zijn.
- 3 De resterende 11 euro (25 gulden) mag worden ingezet voor minimabeleid.
- 4 Er ontbreken enkele grootheden in het IPO, die betrekking hebben op huur en vermogen. De huur is niet bekend, maar kan uit het bedrag aan huursubsidie en belastbaar inkomen worden afgeleid. Een complicatie hierbij is dat niet goed rekening kan worden gehouden met de kwaliteitskorting, met name in het gebied waar deze 100% bedraagt. In de praktijk blijkt dat de huur bij huursubsidieontvangers, gegeven het belastbare inkomen en de huursubsidie, in ruim 97% van de gevallen nagenoeg exact kan worden gereconstrueerd (simulatie op basis van het AVO'99 van het SCP; de huur van de resterende 3% is niet goed te ramen omdat de huur boven de 100% aftoppingsgrens uitkomt). Voor degenen die geen huursubsidie ontvangen, kan gebruik worden gemaakt van de relatie tussen huur en WOZ-waarde bij huursubsidieontvangers. Verwacht wordt echter dat veel sociale minima in een huurwoning huursubsidie ontvangen.
- 5 De betrokken percentages zijn wederom door het toepassen van een willekeurige trekking uit een uniforme kansverdeling in de simulatie betrokken.
- 6 In 1995 werd ruim 87 miljoen euro aan bijzondere bijstand verstrekt en in 1999 ongeveer 212 miljoen euro. Dit is inclusief het bedrag voor lokaal minimabeleid.
- 7 Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) presenteerde in de brief van 4 december 2000 aan de voorzitter van de vaste commissie voor SZW der Staten-Generaal, cijfers, waarin de sociale minima een positief koopkrachteffect kregen toegeschreven van 7,5% in de periode 1995-2001. Dit koopkrachteffect zou voortvloeien uit de extra bijzondere bijstand en verruiming van de kwietschelding van lokale heffingen. Huishoudens dienen zelf het initiatief te nemen om deze extra koopkracht te verwerven. SZW becijferde het extra koopkrachteffect van de bijzondere bijstand en de kwietschelding van lokale heffingen op basis van informatie van de gemeenten over deze extra (belasting)uitgaven. Deze informatie had geen betrekking op individuele huishoudens maar op de administratieve gegevens van de gemeenten over de betrokken uitgaven.
- 8 Voor een nadere uitleg en resultaten voor 1999 zie SCP (2001).
- 9 Om dit verschil te bepalen wordt een marktconforme premie gesimuleerd (met het huidige particuliere verzekeringsstelsel als uitgangspunt) en met de feitelijke premie vergeleken.
- 10 Bij de hier gekozen huishoudensdefinitie, waarbij – afwijkend van gebruikelijk in de rapporten over profijt van de overheid – thuis- en uitwonende kinderen van 18 jaar en ouder buiten beeld zijn gelaten.

Literatuur

- COELO (1997)
COELO. Kengetallen gemeentelijk armoedebeleid. Den Haag: VNG-uitgeverij, 1997.
- COELO (1999)
COELO. Atlas van de lokale lasten. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, 1999.
- SCP (2001)
Sociaal en Cultureel Planbureau. De sociale staat van Nederland 2001. Den Haag: SCP, 2001 (hoofdstuk 10).
- SCP/CBS (1997)
Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Bureau voor de Statistiek. Armoedemonitor 1997. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997.
- SZW (1999)
Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid. Sociale nota 2000. Den Haag: SDU, 1999.
- TK (2000/2001a)
Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting 2001. Raad voor werkgelegenheid en sociaal beleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 21501, nr. 147.
- TK (2000/2001b)
Lokale heffingen 2000. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27413.

8.1 Inleiding

Twee belangrijke pijlers van het huidige armoedebeleid zijn de bevordering van de arbeidsdeelname van uitkeringsontvangers en de inkomensondersteuning van huishoudens met een laag inkomen. Deze twee doelstellingen, activering en ondersteuning, staan bij inkomensafhankelijke regelingen op gespannen voet met elkaar. Inkomensondersteuning kan de arbeidsdeelname ontmoedigen wanneer het gebruik van inkomensafhankelijke regelingen, als de huursubsidie en kwijtschelding van lokale heffingen, hierdoor geheel of gedeeltelijk komt te vervallen. Zodoende kan een inkomensverbetering als gevolg van deelname aan de arbeidsmarkt geheel of gedeeltelijk teniet worden gedaan, waardoor betaald werk financieel een onaantrekkelijk perspectief wordt. Om deze reden wordt er veel aandacht besteed aan de val die wordt opgeworpen door inkomensafhankelijke regelingen: de zogenoemde armoedeval (HIR 1997; WHIR 2000; SZW 1991).

De belangrijkste regelingen die een armoedeval kunnen veroorzaken, zijn allereerst natuurlijk de sociale uitkeringen zelf, met name die op grond van de Algemene bijstandswet, die bij het aanvaarden van betaalde arbeid geheel of gedeeltelijk komen te vervallen. Deze blijven vanwege het inkomensvervangende karakter hier echter buiten beeld. De discussie over de armoedeval spitst zich voornamelijk toe op inkomensafhankelijke regelingen, waarvan die voor huursubsidie, bijzondere bijstand en kwijtschelding van lokale heffingen de belangrijkste zijn. Deze staan in de discussie centraal omdat de armoedeval immers van meer maatschappelijk belang wordt naarmate het om meer mensen gaat, het om grotere bedragen gaat, en het om een groter koopkrachtverlies gaat bij het aanvaarden van betaald werk, hetgeen bij deze regelingen het geval is. Opmerkelijk is dat er relatief veel theoretisch onderzoek is gedaan naar de effecten van de armoedeval op arbeidsmarktparticipatie, maar dat empirisch onderzoek naar de mate waarin de armoedeval in de praktijk werkt betrekkelijk schaars is. De armoedeval is alleen relevant voor huishoudens die arm zijn, die behoren tot de potentiële beroepsbevolking en die te maken hebben met inkomensafhankelijke regelingen. In deze bijdrage wordt daarom een antwoord gezocht op de volgende twee vragen: voor wie is de armoedeval mogelijk relevant en heeft de armoedeval inderdaad een remmende werking op de arbeidsdeelname?

8.2 Hoeveel huishoudens hebben te maken met de armoedeval?

Over de manier waarop de combinatie van uitkeringen en inkomensafhankelijke regelingen een armoedeval veroorzaken voor verschillende typen huishoudens, is vrij veel geschreven (zie bv. Allers en Den Heeten 2000; SZW 2000). Over het aantal huishoudens waarvoor deze problematiek geldt, zijn veel minder uitspraken gedaan.

* Dit hoofdstuk is een gezamenlijke bijdrage van SCP en CBS. Paragraaf 8.2 is geschreven door drs. L. Trimp (CBS) en paragraaf 8.3 is een bijdrage van drs. E.J. Pommer en drs. I.L. Ooms (SCP).

Dat is ook wel te begrijpen, omdat bij het bepalen van het aantal enige min of meer willekeurige beslissingen moeten worden genomen. Verder waren tot voor kort de relevante statistische gegevens nogal schaars. Toch is een kwantificering van belang. Daarom zal in deze bijdrage een raming worden gemaakt van het aantal huishoudens dat zich in een armoedeval bevindt.

8.2.1 Operationalisering

In deze bijdrage wordt gesproken van een armoedeval als het door uitkeringen en inkomensafhankelijke regelingen voor mensen in een huishouden met een laag inkomen financieel niet aantrekkelijk is om werk te aanvaarden. Met behulp van het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het CBS zal een raming worden gemaakt van het aantal huishoudens waarop deze situatie betrekking heeft. Om dat mogelijk te maken, moet precies worden omschreven – geoperationaliseerd – welke omstandigheden leiden tot een situatie waarin er sprake kan zijn van een armoedeval. Hier is gekozen voor de volgende operationalisering.

Een huishouden bevindt zich in een armoedevalsituatie indien:

- het inkomen van het huishouden onder de lage-inkomensgrens ligt; en
- de belangrijkste inkomensbron van de hoofdkostwinner en eventuele partner een bijstands-, werkloosheids-, of arbeidsongeschiktheidsuitkering is.

Voor een eenpersoonshuishouden geldt als additionele voorwaarde dat:

- het huishouden gebruik maakt van huursubsidie,

en voor een eenoudergezin dat:

- het huishouden gebruikmaakt van huursubsidie, bijzondere bijstand of kwijtschelding van lokale lasten.

Niet in alle gevallen waarin mensen met een uitkering niet werken, bestaat er een armoedevalsituatie. Als een bijstandsontvanger een deeltijdbaan accepteert met een loon lager dan de uitkering, dan levert dat over het algemeen geen financieel voordeel op. Het inkomen wordt immers geheel gekort op de uitkering. In deze bijdrage wordt alleen gesproken van een armoedeval als het accepteren van een baan met ten minste het voltijdse minimumloon niet leidt tot verbetering van de financiële situatie.

Het woord armoedeval geeft al aan dat het gaat om huishoudens met een laag inkomen, die hun financiële situatie niet kunnen verbeteren door het aanvaarden van betaalde arbeid. De operationalisering hiervan is in deze bijdrage de beperking tot huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens.

Bij de armoedeval gaat het om personen zonder betaald werk. Deze groep kan worden onderscheiden in bijstandsontvangers, mensen met een werkloosheidsuitkering, arbeidsongeschikten, gepensioneerden en personen zonder inkomen. Gepensioneerden hebben meestal andere dan financiële redenen om niet te werken. Voor hen is een armoedeval hoe dan ook nauwelijks aan de orde, omdat het pensioen meestal niet gekort wordt als er andere inkomsten zijn. Mensen met een bijstands- of een werkloosheidsuitkering zijn duidelijk wel vatbaar voor problemen met de armoedeval. Bij arbeidsongeschikten

ligt de situatie wat genuanceerd. Een deel zal door gezondheidsproblemen niet kunnen werken. Een ander deel zou door middel van reïntegratie weer aan het werk kunnen komen. Bij de laatste groep kan zich dan een armoedeval voordoen. Daarom worden arbeidsongeschikten hier gerekend tot de huishoudens waarin er sprake kan zijn van een armoedevalsituatie.

Drie inkomensafhankelijke regelingen worden in de beschouwing betrokken: individuele huursubsidie, bijzondere bijstand en kwijtschelding van lokale lasten. Gegevens over huursubsidie zijn in het IPO beschikbaar. Sinds kort is er ook informatie over de bijzondere bijstand aan het IPO gekoppeld.¹ Individuele gegevens over de kwijtschelding van lokale lasten zijn niet beschikbaar. Wel bestaan er gegevens over tarieven van gemeenten en van water- en zuiveringschappen, evenals gegevens over het kwijtscheldingsbeleid van deze instanties. Op basis hiervan is voor alle huishoudens in het IPO het kwijtscheldingsbedrag gesimuleerd.² In deze bijdrage is de minimumvariant gebruikt, waarin de bepaling van de kwijtschelding niet alleen gebaseerd wordt op het inkomen, maar ook rekening wordt gehouden met de vermogenstoets en met niet-gebruik van de regeling.

Over een aantal relevante inkomensafhankelijke regelingen zijn er geen individuele gegevens beschikbaar; de belangrijkste is het gemeentelijke armoedebeleid. Deze worden noodgedwongen buiten beschouwing gelaten. Hierdoor zou de armoedevalproblematiek enigszins onderschat kunnen worden.

Of er sprake is van een armoedevalsituatie hangt samen met de samenstelling van het huishouden. Voor eenpersoonshuishoudens is het risico relatief klein. Een bijstandsuitkering ligt voor deze groep 30% onder het nettominimumloon. Alleen bij een groot verlies aan voordelen uit inkomensafhankelijke regelingen gaat men er bij het accepteren van een voltijdbaan niet op vooruit. In ieder geval is daarvoor nodig dat gebruikgemaakt wordt van huursubsidie. Daarom zijn slechts alleenstaanden die gebruikmaken van huursubsidie, gerekend tot de huishoudens in een armoedevalsituatie.

Voor eenoudergezinnen ligt de bijstandsuitkering slechts 10% onder het minimumloon. Hier leiden de inkomensafhankelijke regelingen al snel tot het risico van de armoedeval. Eenoudergezinnen waarvan de hoofdkostwinner een uitkering heeft, worden gerekend tot de huishoudens in een armoedevalsituatie als zij gebruikmaken van ten minste een van de beschouwde regelingen.

Bij echtparen is de bijstand ongeveer gelijk aan het nettominimumloon. Ook als men geen gebruikmaakt van inkomensafhankelijke regelingen, levert een baan met het minimumloon weinig financiële voordelen op. De inkomensafhankelijke regelingen maken de armoedeval alleen maar groter. Alle echtparen waarvan de hoofdkostwinner en de partner een uitkering of geen inkomen hebben, worden daarom tot de huishoudens in een armoedevalsituatie gerekend.

Niet alle huishoudens die aan bovenstaande voorwaarden voldoen, verkeren in een armoedevalsituatie waar ze niet uit kunnen komen. Een deel van de werklozen zou een baan kunnen vinden met een inkomen aanzienlijk boven het minimumloon. De welvaart van het huishouden kan in zo'n geval stijgen, ook als het gebruikmaakte van inkomensafhankelijke regelingen. Gegevens over het inkomen dat werklozen zouden kunnen verdienen – de verdien capaciteit – zijn echter niet beschikbaar.

8.2.2 Resultaten

Van de bijna zeven miljoen huishoudens in 1999 hadden er 850 duizend een laag inkomen. Bij ruim een half miljoen van deze huishoudens bestond het inkomen voornamelijk uit loon of pensioen. In deze gevallen wordt niet gesproken van een armoede-valsituatie. In 326 duizend huishoudens had de hoofdkostwinner of de partner een bijstands-, werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Bij deze huishoudens kon zich de armoedeval dus voordoen. Zie tabel 8.1.

Tabel 8.1 Huishoudens naar samenstelling, inkomenssituatie en gebruik van inkomensafhankelijke regelingen, 1999^a (in aantallen x 1.000)

	totaal	w.o. huishoudens met een laag inkomen						
		totaal	w.o. met een uitkering ^c					
			totaal	met inkomensafhankelijke regeling				armoede-valsituatie
				huur- subsidie	bijzondere bijstand	kwijt- schelding	armoede-valsituatie	
totaal	6.868	850	326	286	238	127	176	267
eenpersoonshuishouden	2.362	453	166	141	110	54	94	110
eenoudergezin ^b jongste kind < 6 jaar	91	52	40	38	34	20	23	38
eenoudergezin ^b jongste kind > 6 jaar	167	69	48	46	43	26	25	46
echtpaar zonder kinderen	1.998	112	35	28	23	9	17	35
echtpaar ^b jongste kind < 6 jaar	720	73	18	17	14	10	10	18
echtpaar ^b jongste kind > 6 jaar	591	47	13	11	10	6	5	13
overig huishouden	939	45	6	5	4	2	1	6

a Voorlopige cijfers.
b Uitsluitend minderjarige kinderen.
c Hoofdkostwinner (en partner) hebben een uitkering als belangrijkste inkomensbron of geen inkomen.

Bron: CBS (IPO'99)

Het overgrote deel van de huishoudens met een laag inkomen uit een uitkering maakt gebruik van inkomensafhankelijke regelingen. Huursubsidie komt het meest voor: in 1999 ontvingen zeven van de tien huishoudens huursubsidie. Aan de helft werden lokale heffingen kwijtgescholden en ruim vier van de tien kregen bijzondere bijstand. Bij 286 duizend van de 326 duizend huishoudens kwam ten minste een van de drie regelingen voor.

Van de 166 duizend eenpersoonshuishoudens met een uitkering maakten er 110 duizend gebruik van huursubsidie. Alleen deze groep is tot de huishoudens met een armoede-valsituatie gerekend. Van de 88 duizend eenoudergezinnen maakten er 84 duizend gebruik van ten minste een van de drie beschouwde inkomensafhankelijke regelingen. Deze worden geacht zich te bevinden in een situatie waarin de armoedeval kan optreden. Datzelfde geldt voor alle andere huishoudens met een uitkering ongeacht hun gebruik van inkomensafhankelijke regelingen.

In totaal leidt de gekozen operationalisering tot 26 duizend huishoudens in een armoedevalsituatie. In driekwart van de gevallen ging het om huishoudens met een bijstandsuitkering. Huishoudens met een werkloosheidsuitkering kwamen weinig voor, ongeveer 5%. Bij een op de vijf huishoudens in een armoedevalsituatie was de voornaamste inkomensbron een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Voor een onbekend deel hiervan is werkaanvaarding echter geen optie. In die gevallen is het twijfelachtig of er van een armoedeval kan worden gesproken. Als deze huishoudens buiten de telling worden gehouden, blijven er 213 duizend huishoudens in een armoedevalsituatie over. Zie tabel 8.2.

Tabel 8.2 Huishoudens met risico van armoedeval naar samenstelling en soort uitkering, 1999^a
(aantallen x 1.000)

	totaal	bijstands- uitkering	werkloosheids- uitkering	arbeidsongeschikt- heidsuitkering
totaal	267	199	14	54
eenpersoonshuishouden	110	83	4	24
eenoudergezin ^b jongste kind < 6 jaar	38	35	1	2
eenoudergezin ^b jongste kind ≥ 6 jaar	46	42	1	2
echtpaar zonder kinderen	35	14	5	16
echtpaar ^b jongste kind < 6 jaar	18	15	1	2
echtpaar ^b jongste kind ≥ 6 jaar	13	7	1	5
overig huishouden	6	3	1	3

a Voorlopige cijfers.
b Uitsluitend minderjarige kinderen.

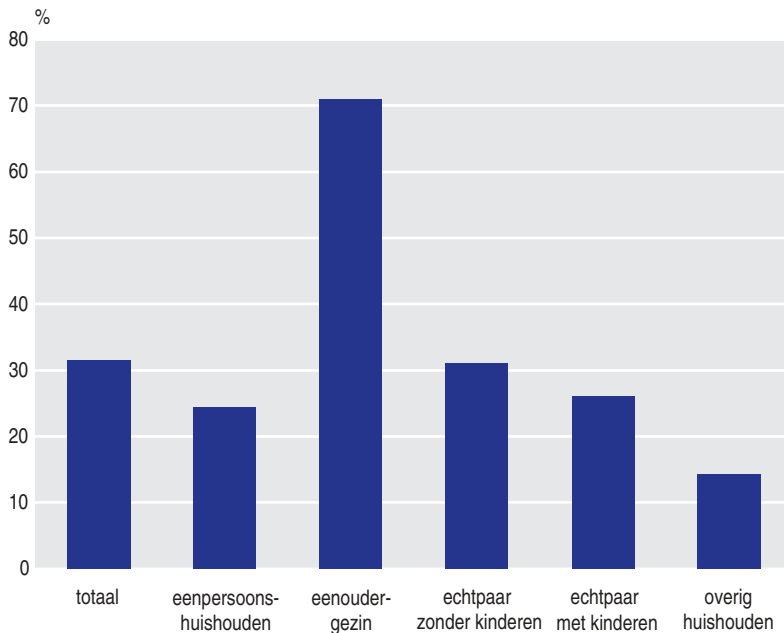
Bron: CBS (IPO'99)

Vooraf eenoudergezinnen lopen het risico in de armoedeval terecht te komen. Van hen bevonden er zich 86 duizend in zo'n situatie. Dat waren bijna uitsluitend bijstandsontvangers. De eenpersoonshuishoudens waren grotendeels bijstandsontvangers, maar ook een flink aantal arbeidsongeschikten. Bij de andere huishoudens komt een armoedevalsituatie veel minder voor. Van de echtparen zonder kinderen ging het om 35 duizend en van de echtparen met kinderen om 31 duizend huishoudens. Zie figuur 8.1.

De voornaamste conclusie is dat de armoedevalproblematiek kwantitatief een belangrijk fenomeen is. In 1999 had bijna een derde van de huishoudens met een laag inkomen weinig of geen financiële prikkels om werk te zoeken. Of ze dit inderdaad niet of nauwelijks doen, komt in de volgende paragraaf aan de orde.

Figuur 8.1

Deel huishoudens met laag inkomen in armoedevalsituatie



Bron: CBS (IPO'99)

8.3 Remt de armoedeval de arbeidsdeelname?

In het algemeen is het wel of niet aanvaarden van beroepsarbeid afhankelijk van de verdien capaciteit (zoals de hoogte van de opleiding), restricties binnen het huishouden (zoals de aanwezigheid van jonge kinderen) en preferenties betreffende arbeid, vrije tijd en inkomen. Een belangrijk punt voor het beleid is of ook de armoedeval van invloed is op de beslissing om wel of niet betaald te gaan werken. Vermindering van subsidie als gevolg van het hogere inkomen dat betaalde arbeid oplevert, veroorzaakt de armoedeval. Daardoor kan het voorkomen dat men het inkomen niet of nauwelijks verbeterd ziet als men werk aanvaardt. Het gaat hierbij uiteraard om dat deel van de bevolking waarvoor zowel beroepsarbeid (18-64-jarigen) als inkomensafhankelijke subsidie (in dit geval de huursubsidie) relevant is.

Nu hoeven mensen zich door de armoedeval niet te laten afschrikken om daadwerkelijk de uitkering te verwisselen voor een looninkomen. Naast materiële overwegingen gericht op de korte termijn kunnen er allerlei overwegingen zijn gericht op de lange termijn, die de beslissing beïnvloeden om de stap naar betaalde arbeid al dan niet te zetten. Het is daarom interessant de invloed van de armoedeval hierop na te gaan. De analyse is daarom beperkt tot personen met een arbeidsmarktgeoriënteerde uitkering (zie paragraaf 8.2).

De armoedeval is sterker naarmate het om grotere bedragen gaat (bedrag), naarmate de koopkracht van het extra inkomen tenietgaat (marginaal tarief), naarmate het om een groter inkomenstraject gaat (bereik), naarmate het zich over een langere periode uitstrekt (duur) en naarmate er meer gebruikers bij zijn betrokken (omvang). Dit betekent dat de huursubsidie en, in iets mindere mate, de kwijtschelding van lokale heffingen en de bijzondere bijstand de belangrijkste regelingen zijn die een armoedeval kunnen veroorzaken.³

Er is veel onderzoek gedaan naar de mogelijke financiële effecten van de armoedeval, maar empirisch onderzoek naar de effecten op het arbeidsmarktgedrag is betrekkelijk schaars. Waarschijnlijk spelen arbeidsmarktqualificaties, arbeidsmotivaties en persoonlijke omstandigheden een grote rol, maar iemand met een uitkering, die een laagbetaalde baan aanvaardt, zal er ook wel op vooruit willen gaan. Het is belangrijk om op basis van empirisch onderzoek de kracht van deze factoren te bepalen, aangezien de overheid er veel geld voor over heeft om de armoedeval te breken of zelfs te slechten (TK 1999/2000).

De analyse in deze paragraaf is gericht op de mate waarin de huursubsidie van invloed is op de beslissing om wel of niet betaald te gaan werken. Hiervoor is een databestand nodig waarmee de tijdsdimensie duidelijk in beeld kan worden gebracht, hetgeen alleen door panelonderzoek kan. Verder zijn uiteraard relevante arbeidsmarktkenmerken nodig. Bovendien moet het bestand voldoende relevante respondenten bevatten. Helaas zijn er geen databestanden die aan al deze criteria voldoen.

Eerst worden in deze paragraaf de overgangen geanalyseerd van niet-werken naar werken in relatie tot het gebruik van huursubsidie op basis van het Sociaal-economisch panelonderzoek (SEP), een panelbestand dat echter met zo'n 5000 huishoudens niet erg groot is. Daaruit is af te leiden of deze overgangen door het wel of niet ontvangen van huursubsidie worden beïnvloed. Daarnaast wordt er een model geschat op basis van het Woningbehoefteonderzoek (WBO) waaruit het remmende effect van de huursubsidie tot op zekere hoogte kan worden bepaald. Het WBO is een veel groter bestand, ruim 50.000 respondenten, maar geen panel.

Naast de huursubsidie zijn vooral de kwijtschelding van lokale lasten en de bijzondere bijstand van belang. De gebruikte gegevensbronnen bevatten echter geen informatie over de mate waarin kwijtschelding en bijzondere bijstand worden ontvangen. Uit de vorige paragraaf is evenwel gebleken dat van de circa 267.000 huishoudens waarvoor de armoedeval relevant is, er ruim 83% huursubsidie ontvangen. Slechts 17% van de relevante huishoudens krijgt bijzondere bijstand en/of kwijtschelding maar geen huursubsidie.

Huursubsidie en de kans op overgang naar werken

De jaargangen van het SEP 1995-1999 geven de mogelijkheid de overgangen van uitkering naar betaald werk te analyseren. Er wordt uitgegaan van de hoofden van huishoudens die in een zeker jaar een werkloosheids- of bijstandsuitkering ontvangen en van wie de huishoudenssamenstelling in het daaropvolgende jaar niet is gewijzigd.⁴

De wel of niet optredende overgang van uitkering naar betaald werk kan worden gekarakteriseerd naar het wel of niet ontvangen van huursubsidie en andere kenmerken die mogelijk relevant zijn voor het betreden van de arbeidsmarkt. Op de korte termijn spelen van de kant van de aanbieder van arbeid preferenties – in zowel intrinsieke als extrinsieke zin – een belangrijke rol, evenals de arbeidsmarktkwalificaties, de arbeidsmarktkansen en de restricties vanuit de huishoudelijke omgeving. Voor deze factoren zijn indicatoren gezocht:

arbeidsmotivatie: het actief zoeken naar werk
 arbeidskwalificaties: opleidingsniveau
 arbeidskansen: leeftijd en de zelfgeschatte kans om binnen een jaar aan het werk te zijn
 restricties: het verzorgen van kinderen in het gezin.

Deze kenmerken zijn in tabel 8.3 zowel in verband gebracht met het al dan niet gaan werken als met het al dan niet ontvangen van huursubsidie.

Tabel 8.3 Aantal werklozen en bijstandsonvangers die een jaar later betaald werken^a, naar diverse persoonskenmerken en al dan niet ontvangen van huursubsidie, 1995-1999 (in procenten)

	aandeel	met betaalde arbeid in het volgende jaar		totaal
		zonder huursubsidie	met huursubsidie	
leeftijd				
16-29 jaar	14	69	26	54
30-44 jaar	37	56	17	31
45-64 jaar	49	17	9	13
huishoudenstype				
alleenstaande	41	38	12	23
paar met kinderen	16	49	30	43
eenoudergezin	23	25	12	14
overig	20	31	18	29
opleidingsniveau				
laag	43	45	31	37
midden	36	50	38	47
hoog	21	49	40	47
actief werkzoekend geweest				
nee	11	31	9	16
ja	89	37	15	27
zelfgeschatte kans op werk				
laag	90	31	12	21
hoog	10	75	44	65
totaal	100	37	14	25

a Hoofden van huishoudens, 18-64 jaar (n = 958).

Bron: CBS (SEP'95-'99) SCP-bewerking

Er zijn aanzienlijk meer werklozen en bijstandsonvangers zonder huursubsidie een jaar later aan het werk in een betaalde baan (37%) dan van hun lotgenoten met huursubsidie (14%). Deze uitkomst suggereert dat de huursubsidie hen in een armoedeval houdt. Maar andere arbeidsmarktgeoriënteerde factoren zouden hiervoor (mede-)verantwoordelijk kunnen zijn. Zo blijkt uit de tabel dat de arbeidsmarktkansen relatief slecht zijn naarmate men ouder is en lager is opgeleid. Wanneer dit ook grotendeels huursubsidieontvangers zouden zijn, kan dit de relatie tussen huursubsidie en werken vertekenen. Ook de arbeidsmarktkansen van eenoudergezinnen zijn relatief slecht, hetgeen vermoedelijk samenhangt met een sterke oriëntatie op het gezin. Verder blijkt dat het leeuwendeel van de werklozen en bijstandsonvangers naar eigen zeggen actief werkzoekend is (89%), hetgeen een positief verband heeft met het vinden van werk, maar ook dat zij hun kansen hierop meestal laag inschatten (90%). Schatten zij hun kansen hoog, dan blijkt dat een zeer goede voorspeller voor hun werkelijke kans op betaald werk (65% gaat werken tegenover 21% bij lage schatting).

Opmerkelijk is dat het verband tussen het al dan niet ontvangen van huursubsidie en het al dan niet gaan werken binnen alle andere kenmerken behouden blijft. Alleen bij het kenmerk opleiding is het wat minder sterk, hetgeen zou betekenen dat het verband tussen huursubsidie en werken deels via het opleidingsniveau verloopt. Om zo goed mogelijk de directe relatie tussen huursubsidie en werken in beeld te krijgen, moeten de effecten van gemeenschappelijke verklarende factoren worden uitgeschakeld. Daarom is een multivariate analyse uitgevoerd, waarbij alle genoemde arbeidsmarktkenmerken zijn betrokken (zie tabel 8.4). De analyses zijn ook apart uitgevoerd voor werklozen en bijstandsonvangers. De weergegeven coëfficiënten zijn zogeheten 'odds ratio's', die de afwijking van een gemiddelde kans van één weergeven. Een ratio van 0,40 voor huursubsidieontvangers wil dus zeggen dat de relatieve kans op het een jaar later hebben van betaald werk 60% $((0,40-1,0) \times 100\%)$ lager is dan voor niet-huursubsidieontvangers. Omgekeerd is de relatieve kans op werk bij middelbaar of hoger opgeleiden 95% hoger dan bij lager opgeleiden $((1,95-1,0) \times 100\%)$.

Uit tabel 8.4 blijkt dat het huursubsidie-effect, en daarmee de armoedeval, blijft bestaan bij introductie van de andere arbeidsmarktkenmerken van betrokkenen, zij het dat dit alleen geldt voor de bijstandsonvangers (en de totale groep). Mogelijk speelt hier de arbeidsmarkt oriëntatie een rol, die bij werklozen vermoedelijk groter is dan bij bijstandsonvangers omdat zij tot voor kort participant waren. Een aanwijzing hiervoor vormt het feit dat het huursubsidie-effect wel significant is wanneer werklozen wier hoofdactiviteit betaald werk is, buiten beschouwing worden gelaten. Dit is weliswaar een kleine categorie, maar wel een categorie die invloed heeft op de uitkomsten van de analyse.

Bij de bijstandsonvangers is het huursubsidie-effect aanzienlijk, ook als rekening wordt gehouden met andere arbeidsmarktkenmerken. Hun kans om een jaar later aan de slag te zijn, is 76% lager als zij wel huursubsidie ontvangen dan voor hun lotgenoten zonder huursubsidie.

Tabel 8.4 Determinanten die de kans van werklozen en bijstandsontvangers op betaald werk verklaren, 1995-1999 (in odds ratio's, Logitmodel)^a

	kenmerk betrokkene	referentie categorie	werklozen	bijstands ontvangers	totaal
huursubsidie	ontvanger	niet-ontvanger	–	0,24	0,40
leeftijd	30-44 jaar	18-29	0,32	–	–
	45-64 jaar	18-29	0,09	0,35	0,16
type huishouden	alleenstaande	paar met kinderen	0,45	–	0,46
	eenoudergezin	paar met kinderen	–	0,35	0,36
	overig	paar met kinderen	–	–	0,51
kinderen 0-5 jaar	aanwezig	afwezig	–	0,37	–
opleidingsniveau	middelbaar	lager	–	–	–
	hoger	lager	1,95	–	–
overig inkomen	afwezig	aanwezig	–	0,52	–
werkzoekend	actief	niet-actief	–	–	–
kans op werk	optimistisch	pessimistisch	3,56	5,13	3,68
hoofdactiviteit	werkzaam	niet-werkzaam	2,40	2,72	2,62
werkloos afgelopen 5 jaar	meer dan 12 mnd.	minder dan 12 mnd.	0,59	–	0,60
R ² -ML			0,24	0,34	0,28
n			398	560	958

a Statistisch gecorrigeerd voor het dubbel voorkomen van de relevante populatie in het panel.
– : niet significant (5%-niveau).

Bron: CBS (SEP'95-'99), SCP-bewerking

Deze uitkomst is een aanwijzing voor de werking van de armoedeval voor bijstandsontvangers en is in overeenstemming met een eerdere analyse, waaruit is gebleken dat de huursubsidie een significante invloed heeft op de werkloosheidsduur en daarmee op de (her)intreding van uitkeringsontvangers (Groot en Jehoel-Gijsbers 1989). Deze kans bleek niet alleen afhankelijk van het al dan niet ontvangen van huursubsidie, maar ook van de hoogte van de huursubsidie.

De vraag blijft natuurlijk of de armoedeval ook (in deze mate) bestaat. Het feit dat hier voor werklozen geen en voor bijstandontvangers wel een armoedeval wordt gevonden, geeft voeding aan deze onzekerheid. Zo kan het goed zijn dat de arbeidsmarkt voor een aantal bijstandsontvangers om andere dan hier gemodelleerde redenen geen reëel of aantrekkelijk perspectief is, zodat het hier gevonden verband tussen huursubsidie en werken toch een indirect karakter heeft.

Huursubsidie en de participatiebeslissing

Een andere wijze om inzicht te krijgen in het verband tussen huursubsidie en werken is het expliciet modelleren van de participatiebeslissing inclusief ook het effect van huursubsidie, op basis van een omvangrijk databestand. In deze paragraaf wordt volstaan met een poging om een eenvoudig participatiemodel te schatten op basis van het Woning-behoefteonderzoek (WBO) uit 1998.

De relevante populatie voor het bepalen van het effect van huursubsidie (HS) op de beslissing om te gaan werken, bestaat uit niet-werkenden (met of zonder huursubsidie) in de leeftijd van 18-64 jaar. De impliciete veronderstelling is bij de hier gevolgde benadering dat de niet-werkenden in niet-waargenomen kenmerken niet verschillen van de werkenden. Voor een zuivere schatting van het huursubsidie-effect moet dus worden uitgesloten dat een niet in het model opgenomen factor verantwoordelijk is voor het feit dat sommige mensen wel werken en andere niet, en dat die ook verantwoordelijk is voor het feit dat sommige mensen wel huursubsidie ontvangen en andere niet. Een dergelijk verschijnsel van endogeniteit is echter niet eenvoudig uit te sluiten. Daarom is een model geschat dat daar rekening mee houdt.

De beste manier om het probleem van endogeniteit van huursubsidie in de beslissing te (gaan) werken, te omzeilen is het instrumenteren van de huursubsidie. Dat kan door eerst een herleide vormvergelijking voor het al dan niet ontvangen van huursubsidie te schatten, met zoveel mogelijk relevante kenmerken, en daarna de participatiebeslissing te schatten.⁵ In grote lijnen gaat dat als volgt.

Met behulp van een schattingstechniek kan voor iedere hoofdkostwinner uit de relevante populatie bepaald worden hoe hoog de huursubsidie zou zijn als betrokkene werkt en hoe hoog de huursubsidie zou zijn als betrokkene niet werkt. Het verschil tussen deze twee situaties, het zogenaamde "huursubsidieverschil", speelt vervolgens een rol in de vergelijking ter verklaring van de participatiebeslissing.⁶

Voor de schatting van dit model zijn een aantal stappen nodig die resulteren in een probit-schatting voor de participatiebeslissing.⁷ Het verband tussen huursubsidie en participatie is niet eenduidig. De causaliteit werkt in twee richtingen. Een eenvoudig model zoals hier beschreven dekt deze wederzijdse causaliteit niet voldoende af, maar kan wel een indicatie geven voor de relaties die bestaan en een richting geven voor verder onderzoek.⁸

Voor het schatten van het model is gebruikgemaakt van het WBO'98. Er is geselecteerd op huurders van woningen die zelfstandig wonen. Daarnaast zijn alleen huishoudens meegenomen waarvan de hoofdkostwinner jonger is dan 65 jaar, en bovendien hoofd van het huishouden is of eventueel partner van het hoofd van het huishouden.

Tabel 8.5 toont de resultaten van de analyse. Alleen de vergelijking voor het al dan niet werken (de participatiebeslissing) wordt weergegeven. Dit betekent ook dat sommige variabelen die bij het schatten van de subsidievergelijkingen zijn gebruikt, hier niet in terugkomen. Dat zijn de huur en het al dan niet hebben van een uitkering. Deze zijn naast de wel in de tabel voorkomende variabelen gebruikt om de vergelijkingen voor de huursubsidie te schatten. De coëfficiënten in tabel 8.5 geven het marginale effect van een variabele in afwijking van nul; een negatieve waarde geeft een kleinere kans, een positieve waarde een grotere kans op werken.

De tabel heeft betrekking op het al dan niet werken van de hoofdkostwinner van een huishouden. De coëfficiënt van het huursubsidieverschil⁹ bij werken en niet werken geeft het effect van de armoedeval weer. Dit effect is negatief en geeft dit aan dat een toename van het verschil in huursubsidie bij werken en niet-werken een negatieve

invloed heeft op de participatiekans. Hoogopgeleiden werken vaker dan laagopgeleiden, jongeren (tot 50 jaar) vaker dan ouderen. Eenoudergezinnen hebben een kleinere kans op betaald werk dan alleenstaanden en paren. Huishoudens die in een (zeer) sterk stedelijk gebied wonen, blijken een kleinere kans te hebben op een werkende hoofdkostwinner dan huishoudens die in de andere gebieden wonen. Het hebben van een niet-arbeidsmarktgerelateerd inkomen heeft een kleine negatieve invloed op de participatiekans (gemiddeld bedraagt dit inkomen 77 euro (170 gulden)). Het negatieve effect van het huursubsidieverschil lijkt er op te duiden dat de armoedeval ten gevolge van de huursubsidieregeling inderdaad terug te vinden is in het gedrag van mensen. Een meer diepgaande analyse zou moeten volgen om hierover definitieve uitspraken te kunnen doen. Het blijft immers mogelijk dat dit effect door het bestaan van een gemeenschappelijke factor wordt verklaard. Uitsluitel hierover is alleen mogelijk wanneer een groot panel beschikbaar is, waarin veel kenmerken van aanbieders van arbeid zijn opgenomen. Een dergelijk panel is (nog) niet beschikbaar.

Tabel 8.5 Resultaten probitanalyse participatiebeslissing, 1998

variabele	kenmerk betrokkene	referentiecategorie	parameterwaarde	t-waarde
type huishouden	alleenstaande	eenoudergezin	0,28	4,4
	paar met of zonder kinderen	eenoudergezin	0,42	8,4
opleidingsniveau	midden of hoog	laag	0,20	5,8
leeftijd	18-29 jaar	50-64	0,06	1,1
	30-49 jaar	50-64	0,37	7,7
stedelijkheid	sterk tot zeer sterk	niet sterk	-0,36	-9,8
huursubsidieverschil (x 10 gld.)			-0,12	-32,2
niet-arbeidsinkomen (x 1.000 gld.)			-0,05	-3,8
R ² -ML ^a			0,53	
N	13.610			

a Inclusief enkele andere variabelen die betrekking hebben op de woning, die niet in deze tabel zijn opgenomen.

Bron: CBS (WBO'98) SCP-bewerking.

Noten

- 1 Zie voor de beperkingen van deze gegevens paragraaf 7.2 van deze monitor.
- 2 Zie hiervoor paragraaf 7.3 van deze monitor.
- 3 Ook de (inkomensafhankelijke) eigen bijdragen voor kinderopvang kunnen een rol spelen, maar deze blijven hier buiten beschouwing.
- 4 Alleen van de huishoudens met ongewijzigde samenstelling betekent een niet werkend hoofd in het ene jaar en een wel werkend hoofd in het daaropvolgende jaar, dat het hoofd van het huishouden werk heeft aanvaard. In andere gevallen, bijvoorbeeld wanneer een eenoudergezin in het ene jaar een paar met kinderen is in het volgende jaar, kan het zijn dat het werkende hoofd nieuw is in het huishouden maar wel ook het voorgaande jaar reeds werkzaam is.
- 5 Dit type model komt uit de hoek van de loonverschillen voor 'union'- en 'non-union'leden. Zie bijvoorbeeld Lee's binary choice model, blz. 356 van Maddala (1983).
- 6 Dit type model komt uit de hoek van de loonverschillen voor union en non-union leden. Zie bijvoorbeeld Lee's binary choice model, blz. 356 van Maddala.
- 7 Het betreft de volgende stappen:
 1. Schat de herleide vorm van de participatievergelijking (zie punt 5) met alleen maar exogenen erin, en wel zo veel mogelijk, met behulp van een probit schatting.
 2. Schat de vergelijking: het huursubsidiebedrag = $(\gamma * X$, voor de werkenden, met Heckman-correctie voor de selectieve steekproef van werkers; dit geeft consistente schattingen van de γ 's.
 3. Schat de vergelijking: het huursubsidiebedrag = $\delta * X$, voor de niet-werkenden, met Heckman-correctie voor de selectieve steekproef van niet-werkers; dit geeft consistente schattingen van de δ 's.
 4. Bereken het gesimuleerde huursubsidieverschil door de geschatte parameters in te vullen.
 5. Vul het huursubsidieverschil in in de vergelijking ter verklaring van de participatiebeslissing: Participatie = $\beta * Z + \eta * \text{huursubsidieverschil}$, en schat die met een probit methode; dit geeft een consistente schatter van η .
- 8 Hoe gevoelig dit model voor endogeniteit is blijkt bijvoorbeeld aan het opnemen van de variabele niet-arbeidsinkomen; wanneer werkenden meer hebben gespaard dan niet-werkenden heeft niet-arbeidsinkomen een endogeen karakter.
- 9 Het gemiddelde huursubsidieverschil bedraagt ongeveer 35 euro (77 gulden) per maand

Literatuur

Allers en Van Heeten (2000)

M.A. Allers en J. van Heeten. Armoedeval: is ontsnappen mogelijk? Groningen: COELO/SGBO, 2000 (in opdracht van de gemeente Leeuwarden).

SZW (2000).

De armoedeval, analyse en oplossingen. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2000 (Werkdocument 152).

Groot en Jehoel-Gijsbers (1989)

W. Groot en G. Jehoel-Gijsbers. De invloed van loon en uitkering op arbeidsmarktgedrag. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1989 (COSZ-reeks nr. 20).

HIR (1997)

Interdepartementale commissie Harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen. Armoede en armoedeval. Den Haag: VUGA, 1997.

Maddala (1983)

G.S. Maddala. Limited-dependent and qualitative variables in econometrics. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

TK (1999/2000)

Begroting ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26800, nr. 72.

TK (2000/2001)

Sociale nota 2001. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27402.

WHIR (2000)

Werkgroep Harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen. De armoedeval, analyse en oplossingen. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2000 (Werkdocument 152).

9.1 Inleiding

Armoede heeft doorgaans betrekking op financiële belemmeringen die personen en huishoudens ondervinden bij het voorzien in hun centrale behoeften. Daarbij kan het zowel om materiële als om immateriële achterstelling gaan. Materiële dimensies van armoede zijn in de Armoedemonitor uitvoerig belicht, en ook aan de immateriële dimensies is aandacht besteed, tenminste voorzover deze mogelijkwerijs een gevolg zijn van financiële tekorten. Dit betrof onder meer de relatie van inkomensarmoede met het verkrijgen of verliezen van werk, de gezondheidssituatie, de huisvestingspositie, bepaalde opvattingen, sociale contacten, tijdsbesteding, de beschikbaarheid van duurzame goederen en de tevredenheid met het bestaan (bv. SCP/CBS 1998: 121-133; SCP/CBS 1999: 111-137; SCP/CBS 2000: 105-117).

Niet alle achterstelling hoeft echter financieel bepaald te zijn. Mensen kunnen ook een achtergestelde positie innemen door niet-financiële oorzaken, bijvoorbeeld als gevolg van hun etnische herkomst, leeftijd, gezondheidssituatie en dergelijke. Deze niet-financiële vorm van achterstelling staat ook wel bekend als sociale uitsluiting. In dit hoofdstuk wordt gepoogd verschillende aspecten van sociale uitsluiting te systematiseren en op hun eigen merites te beoordelen. De relatie met armoede wordt hierbij wel onderzocht, maar is niet het voornaamste oogmerk van de analyse. De hoofd-doelstelling is een beeld te schetsen van sociale uitsluiting in Nederland aan de hand van een reeks indicatoren. Sociale uitsluiting heeft daarbij onder meer betrekking op een marginale positie ten aanzien van het bereikte onderwijsniveau en op de arbeidsmarkt, op sociale en ruimtelijke isolatie, op geen toegang hebben tot bepaalde kern-instituties van de samenleving, en op het in culturele zin afwijken van de 'mainstream'.

De directe aanleiding voor dit hoofdstuk is gelegen in de groeiende aandacht voor sociale uitsluiting in de nationale en Europese beleidsdiscussie. Nederland heeft zich, evenals de andere lidstaten van de Europese Unie (EU), verplicht een Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (NAP) op te stellen, waarvan de eerste editie in juni 2001 is uitgebracht (TK 2000/2001). In dit verband speelt ook een rol dat in het Nederlandse traject Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB) is afgesproken dat voor alle beleidsonderdelen van de nationale begroting de effecten van het beleid beter zichtbaar dienen te worden gemaakt. In het NAP heeft dit geleid tot het opstellen van een groot aantal min of meer kwantitatieve streefdoelen.

* Bijdrage van het SCP geschreven door dr. W.J.G. Uunk en drs. J.C. Vrooman.

Dit hoofdstuk geeft een eerste invulling van hetgeen in het NAP is opgemerkt omtrent de toekomstige informatievoorziening op dit terrein: "Gelet op het belang van een zorgvuldige wetenschappelijke en statistische onderbouwing van indicatoren zullen instanties met een duidelijke expertise op dit terrein (zoals het SCP) intensief worden betrokken bij het uitwerken van een set van indicatoren voor het volgende NAP (2003)."

De analyse in dit hoofdstuk is op te vatten als een poging om het begrip sociale uitsluiting te verduidelijken en te komen tot een reeks indicatoren voor sociale uitsluiting. Aan de hand van deze indicatoren wordt geschetst in hoeverre en op welke gebieden er in Nederland sprake is van sociale uitsluiting. Omdat beleid ter bestrijding van armoede en uitsluiting niet nieuw is – sinds 1995 is het beleid ter zake sterk geïntensiveerd – staat tevens de vraag centraal in hoeverre de sociale uitsluiting in de periode 1995-2001 is veranderd.

Eerst komt de maatschappelijke achtergrond van de belangstelling voor sociale uitsluiting aan de orde (§ 9.2). Vervolgens wordt ingaan op de begrippen armoede en sociale uitsluiting (§ 9.3). Paragraaf 9.4 bespreekt indicatoren voor sociale uitsluiting. In deze paragraaf wordt per gebied ook een 'nulmeting' van sociale uitsluiting gepresenteerd en wordt een indruk gegeven van recente ontwikkelingen. Paragraaf 9.5 sluit het hoofdstuk af met een stand van zaken betreffende sociale uitsluiting.

9.2 Achtergrond

Het nationale en internationale beleid ten aanzien van sociale uitsluiting en armoede vormt de maatschappelijke achtergrond van dit hoofdstuk. Tijdens de Europese Top van Lissabon in het voorjaar van 2000 heeft de Europese Raad besloten dat de bevordering van sociale integratie een hoofdlijn vormt van beleid. Het doel is Europa te laten uitgroeien tot "de meeste concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld, die in staat is duurzame economische groei te combineren met meer en betere werkgelegenheid en hechtere sociale cohesie". In de daaropvolgende Europese Top in Nice van december 2000 zijn een aantal doelstellingen geformuleerd ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Op basis van deze doelstellingen diende elke lidstaat voor 1 juni 2001 een nationaal actieplan (NAP) ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting te vervaardigen.

In het Nederlandse NAP zijn indicatoren van sociale uitsluiting opgesteld voor een groot aantal gebieden: maatschappelijke participatie, inkomen, huisvesting, onderwijs, zorg, ICT, openbaar vervoer, rechtsbijstand, inburgering, dakloosheid en tekortschietende solidariteit binnen het gezin. Voor elk van deze gebieden is de huidige situatie beschreven, alsmede de ontwikkelingen in de periode 1995-2000, met bijzondere aandacht voor de risico's van armoede en sociale uitsluiting voor kwetsbare groepen. Op basis van de trends en situatieschetsen zijn voor elk van de gebieden – waar mogelijk gekwantificeerde – streefdoelen geformuleerd die beogen de risico's van armoede en sociale uitsluiting te verminderen (zie kader 9.1). Bij de indiening van de nationale begroting voor 2003 (in september 2002) zal tussentijds worden aangegeven in hoeverre Nederland de genoemde streefdoelen heeft gehaald. In het eerstvolgende NAP van 2003 zal meer uitgebreid verslag worden gedaan van de realisering van de streefdoelen en van de ervaringen van betrokkenen hiermee.

Kader 9.1 Streefdoelen in het NAP

Enkele van de geformuleerde streefdoelen zijn:

- onderwijs: - de leerachterstanden van kinderen met grote leerachterstanden van 2 naar 1,5 jaar terugbrengen in 2006
- het aantal voortijdige schoolverlaters halveren in 2010
- arbeid: - het vergroten van de arbeidsdeelname van vrouwen tot 65% in 2010
- het halveren van het werkloosheidsverschil tussen etnische minderheden en autochtonen in 2002
- voorzieningen: - het terugdringen van het aantal ongezonde levensjaren van mensen met een lage sociaal-economische status met 25% in 2020
- het aantal onvrijwillige dak- en thuislozen terugdringen, in het bijzonder van zwerfjongeren
- grote steden: - verbeteren van het zelfherstellend vermogen van kwetsbare wijken
- versterken van de sociale infrastructuur (maatschappelijke participatie en beleid kwetsbare groepen) in aangewezen wijken

De formulering van gekwantificeerde streefdoelen voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is een nieuw fenomeen in Nederland. De in het NAP opgenomen streefdoelen kunnen een voortrekkersrol vervullen in het proces om voor alle beleidsonderdelen van de nationale begroting beleidseffecten zichtbaar te maken (beleidstraject VBTB). Echter, de keuze en invulling van indicatoren en streefdoelen voor sociale uitsluiting en armoede is nog niet heel erg onderbouwd. De selectie van indicatoren en streefdoelen is tamelijk willekeurig. Er ontbreekt een onderbouwing van het begrip sociale uitsluiting. Ook het verband tussen indicatoren blijft onduidelijk. De geformuleerde streefdoelen zijn bovendien niet geclausuleerd. Hoewel onderkend wordt dat de evaluatie van behaalde resultaten complex is en naast beleid ook exogene factoren een rol spelen – in het bijzonder de economische conjunctuur –, wordt daarmee in de streefdoelen geen rekening gehouden.

In dit hoofdstuk wordt, anders dan in het Nederlandse NAP, sociale uitsluiting a priori beperkt tot een aantal kerngebieden, namelijk uitsluiting in het onderwijs, uitsluiting op de arbeidsmarkt, sociale isolatie, ruimtelijke isolatie, institutionele uitsluiting en culturele uitsluiting (zie voor een verantwoording van deze keuze ook de volgende paragraaf). Dit is een gangbaar onderscheid in de wetenschappelijke literatuur, dat de voornaamste vormen van niet-participatie aan de samenleving redelijk dekkend behandelt. Daarmee wordt een wat beperktere definitie gehanteerd dan in het NAP, waar allerlei maatschappelijke misstanden als indicatief voor sociale uitsluiting worden beschouwd.

Het criterium voor sociale uitsluiting dat hier wordt gehanteerd, is of het ontberen van bepaalde sociale 'goederen' sterk belemmerend werkt op het maatschappelijk functioneren op de korte of langere termijn en of het doorwerkt op andere dimensies. Bijvoorbeeld: een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal maakt functioneren in het onderwijs en op de arbeidsmarkt problematisch en is zo sterk bepalend voor de maatschappelijke positie die men kan bereiken. Daarentegen is (ruimtelijke) mobiliteit, bijvoorbeeld, geen zelfstandige dimensie van sociale uitsluiting.

Mobiliteit is weliswaar belangrijk voor de mogelijkheden van individuen om zich te verplaatsen (en daarmee fysiek deel te nemen aan de samenleving), maar het is de vraag of dit in de Nederlandse context zo'n dominant aspect van sociale uitsluiting is. Nederland is een klein land, met een groot aantal alternatieve mogelijkheden om zich te verplaatsen, waaronder een dicht openbaarvervoersnet met vrij modern materieel. Mobiliteit is wel een maatschappelijk probleem (vanwege hoge bevolkingsdichtheid, vertragingen, congestieproblematiek, e.d.), maar dat maakt haar nog geen zelfstandige dimensie van sociale uitsluiting, in die zin dat grote groepen mensen door de tekortschietende mobiliteitsinfrastructuur worden uitgesloten van volwaardige deelname aan de samenleving. Problemen in de sfeer van mobiliteit kan voor specifieke groepen wel een onderdeel uitmaken van hetgeen hier 'institutionele uitsluiting' wordt genoemd; bijvoorbeeld zieken die behoefte hebben aan aangepast vervoer, of bijstandsontvangers die hoge reiskosten maken (bv. voor bezoek aan zieke familie of voor de school waarop hun kinderen zijn aangewezen).

Een ander voorbeeld van een maatschappelijk probleem dat geen zelfstandige dimensie van sociale uitsluiting is, betreft de 'solidariteit in het gezin'. De indicatoren daarvan zijn veelal onder te brengen bij andere dimensies, zoals de institutionele sociale uitsluiting. 'Huiselijk geweld', dat in het NAP als indicator wordt gepresenteerd, is voor de betrokkenen problematisch en kan hun levens in tal van opzichten ontwrichten. Maar vanuit het gezichtspunt van sociale uitsluiting is vooral van belang op welke wijze de maatschappelijke instituties (opvangvoorzieningen, signalering, politieoptreden, rechtshulp) op huiselijk geweld inspelen.¹

Daarenboven worden op de gebieden die hier en in het NAP voorkomen – de arbeidsmarkt, het onderwijs, institutionele voorzieningen als huisvesting en zorg – , in dit hoofdstuk vaak iets andere accenten gelegd. Bij de hier gebruikte indicatoren is gezocht naar een zekere theoretische fundering, waarbij ook kan worden verwacht dat er in empirische zin sprake zal zijn van een zekere mate van uitsluiting. Daarbij is gestreefd naar indicatoren die voor de Nederlandse situatie een bepaald minimumniveau van participatie op de desbetreffende dimensie aangeven. Daarmee is echter niet gezegd dat de hier gemaakte keuze van indicatoren geheel deductief tot stand is gekomen. Zij wordt mede ingegeven door de beschikbaarheid van gegevens, en heeft daardoor soms ook een pragmatisch karakter. Dit is ook het geval in het uitgebreide rapport van Atkinson, Cantillon en Nolan (2001) over indicatoren van armoede en uitsluiting. Voor de auteurs van dit rapport is de beschikbaarheid van gegevens een nog grotere beperking, omdat zij zich vooral richten op het formuleren van internationaal-vergelijkbare (voor landen van de EU) indicatoren. (zie ook kader 9.2) Dit hoofdstuk heeft die beperking niet: er is gezocht naar indicatoren voor sociale uitsluiting die betrekking hebben op de Nederlandse situatie.

Kader 9.2 Indicatoren voor sociale uitsluiting in bestaand onderzoek

Ook in ander onderzoek zijn indicatoren voor sociale uitsluiting te vinden. We geven hier een aantal indicatoren weer die worden gehanteerd in het rapport van Atkinson, Cantillon en Nolan (2001), dat is verschenen naar aanleiding van de Europese Top in Nice. De keuze van de indicatoren in dit rapport is gebaseerd op (a) de idee dat indicatoren vergelijkbaar moeten zijn tussen de verschillende lidstaten van de EU, (b) een aantal methodische principes (robuustheid, validiteit) en (c) de beschikbaarheid van gegevens. Als indicatoren voor sociale uitsluiting worden onder andere onderscheiden:

Opleiding

- percentage analfabeten (zowel wat betreffende vaardigheden met betrekking tot tot de arbeidsmarkt als sociale vaardigheden);
- percentage 18-59-jarigen die alleen lager voortgezet onderwijs hebben ;
- percentage 18-24-jarigen die alleen lager voortgezet onderwijs hebben en die niet een vervolopleiding/training volgen om een hogere kwalificatie te behalen;
- ongelijke toegang tot onderwijs met specifieke aandacht voor de onderwijspositie van de ouders en de kosten van onderwijs;

Arbeidsmarktpositie

- percentage werklozen (ilo-definitie);
- percentage langdurig werklozen (ilo-definitie);
- percentage niet-werkenden op de totale bevolking 18-59 jaar, behalve degenen in een fulltime opleiding;
- aandeel personen in baanloze huishoudens;

Instituties

- percentage mensen dat geen medische zorg krijgt vanwege financiële redenen;
- percentage mensen dat geen medische zorg krijgt vanwege wachtlijsten gedurende de afgelopen 12 maanden;
- percentage mensen dat in huishoudens leeft dat geen gebruik maakt van bepaalde voorzieningen;
- percentage mensen dat leeft in overbevolkte huisvesting;
- percentage mensen dat leeft in huisvesting met lage kwaliteit van de omgeving;
- percentage mensen dat in huishoudens leeft met huur- of hypotheekachterstand;
- percentage dak- en thuislozen;

Sociale contacten/participatie

- percentage mensen met toegang en gebruik van het internet.

9.3 Armoede en sociale uitsluiting: begripsbepalingen

In de Armoedemonitor wordt *armoede* opgevat als een tekort aan financiële middelen om in een aantal min of meer noodzakelijke behoeften te kunnen voorzien.² Deze behoeften kunnen zowel van materiële aard zijn (geld of goederen), als van immateriële aard (bv. sociale contacten en zelfontplooiing). In de literatuur bestaan er ook bredere definities van armoede. Zo refereert de definitie van de Europese Unie aan "onvoldoende materiële, culturele en sociale middelen" (Raad van de Europese Gemeenschappen

1985), de definitie van Alcock aan "tekortkomen op materieel, sociaal en emotioneel gebied" (Alcock 1991) en de definitie van Engbersen en Snel aan "materiële en/of immateriële bestaanscondities die volwaardig burgerschap mogelijk maken" (Engbersen en Snel 1997: 16). Armoede is in deze zin niet uitsluitend een kwestie van gering inkomen of van weinig geld, maar een tekortkoming op vrijwel alle gebieden van het leven. De oorzaak van deze tekorten ligt echter wel op financieel gebied. Het gaat bij armoede dus om het niet kunnen vervullen van bepaalde behoeften als gevolg van te weinig inkomen.

Het onderscheidende kenmerk van *sociale uitsluiting* ten opzichte van armoede, is dat sociale uitsluiting niet noodzakelijkerwijs hoeft voort te komen uit financiële tekorten. Zij kan ook het gevolg zijn van andere dan financiële oorzaken, zoals ziekte, psychische nood, ouderdom, discriminatie en veel andere factoren. Er is dan ook geen perfecte overlap tussen de groep armen en de groep sociaal uitgesloten. Sommige mensen kunnen financieel arm zijn, maar slagen er desondanks in te functioneren als volwaardig burger in de samenleving. Andere mensen zijn sociaal uitgesloten maar niet per se arm. Een voorbeeld van deze laatste groep zijn eenzame personen.

Dat armoede meer betrekking heeft op de materiële dimensies van sociale achterstand en sociale uitsluiting op de immateriële dimensies, lijkt een algemeen geaccepteerd verschil in de literatuur. Wat verder onder sociale uitsluiting moet worden verstaan, is minder duidelijk. De term 'sociale uitsluiting' vindt zijn oorsprong in de Franse sociaal-wetenschappelijke literatuur over marginale groepen als dak- en thuislozen, geestelijk gehandicapten, mishandelde kinderen, delinquenten, eenoudergezinnen en probleemhuishoudens. De term komt sinds eind jaren tachtig ook geregeld voor in het politieke vocabulaire van de organen van de Europese Unie (zie § 9.2). De afgelopen jaren is er in Europese beleidskringen en onder onderzoekers heftig gedebatteerd over de vraag wat precies onder sociale uitsluiting moet er verstaan worden en hoe dit verschijnsel zich verhoudt tot (materiële) armoede. De Belgische onderzoekers Vranken, Geldof en Van Menxel (1997) spreken enigszins geïrriteerd van de "proliferatie van betekenissen" die in discussies over sociale uitsluiting is ontstaan (vgl. Berghman 1995; Kronauer 1997; Paugam 1997; Room 1995 en 1997; Walker 1995).

Vrooman en Snel (1999) hebben de literatuur omtrent de begrippen armoede en sociale uitsluiting onderzocht en noemen – naast het genoemde verschil van materiële en immateriële dimensies – nog drie in de literatuur veronderstelde verschillen. Ten eerste zou volgens sommige auteurs armoede betrekking hebben op een bepaalde toestand (het feit dat een persoon of huishouden een inkomen heeft onder de armoedegrens), en sociale uitsluiting op een proces (vgl. Berghman 1995). Ten tweede is ook gesteld dat armoede een individueel verschijnsel zou zijn (het gaat om individuele personen of huishoudens onder de armoedegrens) en sociale uitsluiting een collectief fenomeen. En ten derde is betoogd dat het bij armoede vooral gaat om individuele oorzaken en bij sociale uitsluiting om maatschappelijke of structurele oorzaken. Vrooman en Snel stellen echter dat aan deze veronderstelde verschillen niet te zwaar moet worden getild. Bij het eerste punt kan worden opgemerkt dat de laatste jaren veel onderzoek is gedaan

naar de dynamiek van armoede gedaan, waarin de procesmatige kant (de in- en uitstroom in en uit armoede, en de factoren die daarop van invloed zijn) centraal staat (zie hoofdstuk 3 van deze monitor en SCP/CBS 1997: 69-106; SCP/CBS 1998: 73-104; Muffels et al. 1998).

Bij het tweede en derde punt kan worden opgemerkt dat in onderzoek ook is geweest op maatschappelijke en structurele oorzaken van armoede, zoals het proces van economische herstructurering, de dominante individualiseringstendens en het proces van herstructurering van de verzorgingsstaat (vgl. Engbersen en Snel 1997). Sociale uitsluiting hoeft bovendien niet alleen gezien te worden als een collectief verschijnsel met maatschappelijke en structurele oorzaken. Individuen of huishoudens kunnen ook op grond van individuele oorzaken sociaal zijn uitgesloten (b.v. ziekte) of zelf voor een uitgesloten positie hebben gekozen ('zelfuitsluiting'), mede in samenhang met gegeven omstandigheden. Sociale uitsluiting heeft met andere woorden niet alleen betrekking op actieve uitsluiting door maatschappelijke instituties of groepen mensen.³

Duidelijk is wel dat sociale uitsluiting – althans in de ogen van degenen die dit een relevant begrip vinden om hedendaagse vormen van sociale ongelijkheid te duiden – een meeromvattende notie is dan armoede. Bij sociale uitsluiting gaat het niet zozeer om een gering inkomen en de directe gevolgen hiervan, maar om allerlei vormen van niet kunnen participeren aan de dominante samenleving. In de meest algemene zin gaat het bij sociale uitsluiting om het niet kunnen verwezenlijken van bepaalde geaccepteerde sociale rechten (vgl. Room 1997). Vanuit dit algemene uitgangspunt worden vaak diverse dimensies van sociale uitsluiting onderscheiden. Kronauer (1997) noemt naast financiële armoede (economische uitsluiting) de volgende:

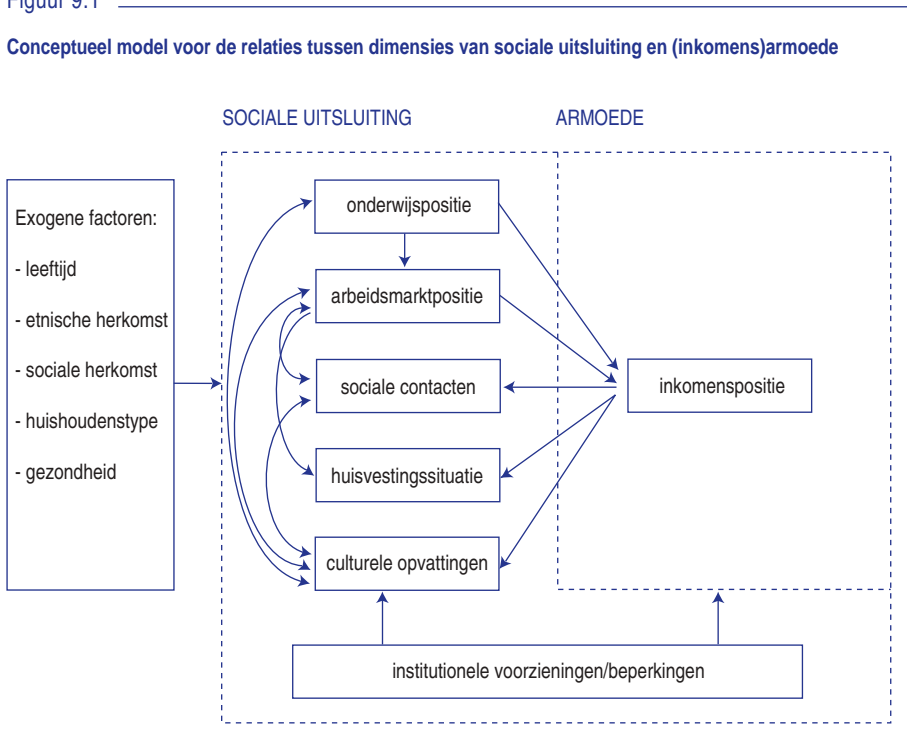
1. uitsluiting van de arbeidsmarkt,
2. uitsluiting door sociaal isolement,
3. ruimtelijke uitsluiting (het wonen in bepaalde, vaak gestigmatiseerde stadsbuurten),
4. institutionele uitsluiting (het niet meer in aanraking komen met en gebruiken van de voorzieningen van de verzorgingsstaat),
5. en culturele uitsluiting (het afgesneden zijn van de dominante patronen van gedrag, levensoriëntaties en waarden in een samenleving).

Aan deze vijf dimensies van uitsluiting wordt in dit hoofdstuk een zesde toegevoegd, namelijk uitsluiting in het onderwijs.⁴ Dit is een belangrijke vorm van uitsluiting in onze hedendaagse samenleving. Het niet-volgen van een goede opleiding betekent niet alleen dat leerplichtige jongeren zijn uitgesloten van een volwaardige deelname aan de samenleving, maar betekent ook voor volwassenen dat ze op een aantal levensterreinen zijn uitgesloten. Degenen met een gering niveau van onderwijs doen het slechter op de arbeidsmarkt en zijn vaker werkloos. Daarnaast hangt uitsluiting in het onderwijs samen met culturele uitsluiting; een lage opleiding gaat bijvoorbeeld vaak samen met opvattingen die afwijken van de 'mainstream' van de samenleving. Uitsluiting in het onderwijs vormt aldus een belangrijke bron van verdere sociale uitsluiting en cumulatie van sociale problemen.

De zes dimensies van sociale uitsluiting vertegenwoordigen centrale aspecten van volwaardige deelname van personen aan de maatschappij. Ze overlappen weliswaar, maar oefenen waarschijnlijk ook onafhankelijk van elkaar invloed uit op de sociale, economische en culturele positie van personen. Figuur 9.1 schetst de onderlinge relaties tussen de zes dimensies. Tevens is aangegeven hoe ze samenhangen met inkomensarmoede, alsmede wat de invloed is van achtergrondfactoren op de verschillende dimensies. Bij de bespreking van de specifieke dimensies van sociale uitsluiting, wordt regelmatig op dit theoretisch model teruggegrepen. Het is echter niet de bedoeling van dit hoofdstuk de houdbaarheid van het model te toetsen.

Figuur 9.1

Conceptueel model voor de relaties tussen dimensies van sociale uitsluiting en (inkomens)armoede



9.4 Indicatoren voor sociale uitsluiting

Er worden in dit hoofdstuk zes gebieden onderscheiden waarop personen sociaal uitgesloten kunnen zijn. De volgorde zoals ze hieronder worden behandeld, is: (1) uitsluiting in het onderwijs, (2) uitsluiting op de arbeidsmarkt, (3) sociale isolatie, (4) ruimtelijke uitsluiting, (5) institutionele uitsluiting en (6) culturele uitsluiting.

Gepoogd wordt om voor elk gebied aan te geven wat sociale uitsluiting inhoudt. Vervolgens wordt gezocht naar indicatoren die een bepaald minimumniveau van deelname op het desbetreffende gebied vertegenwoordigen. Ook wordt aangegeven in hoeverre sprake is van een grotere mate van sociale uitsluiting als ruimere indicatoren worden gebruikt.

9.4.1 Uitsluiting in het onderwijs

Het onderwijs vormt, zoals gezegd, een belangrijke dimensie van sociale uitsluiting vanwege de centrale rol die het in onze huidige samenleving inneemt. De vraag is hier wie er uitgesloten zijn van deelname aan de samenleving op grond van hun onderwijspositie. In het algemeen komen daar degenen met een laag onderwijsniveau voor in aanmerking. Laagopgeleiden hebben een lagere startpositie op de arbeidsmarkt, verdienen minder, zijn vaker werkloos en hebben ook vaker opvattingen die hen cultureel afsluit van de rest. Welke indicatoren voor uitsluiting in het onderwijs kunnen worden geformuleerd?

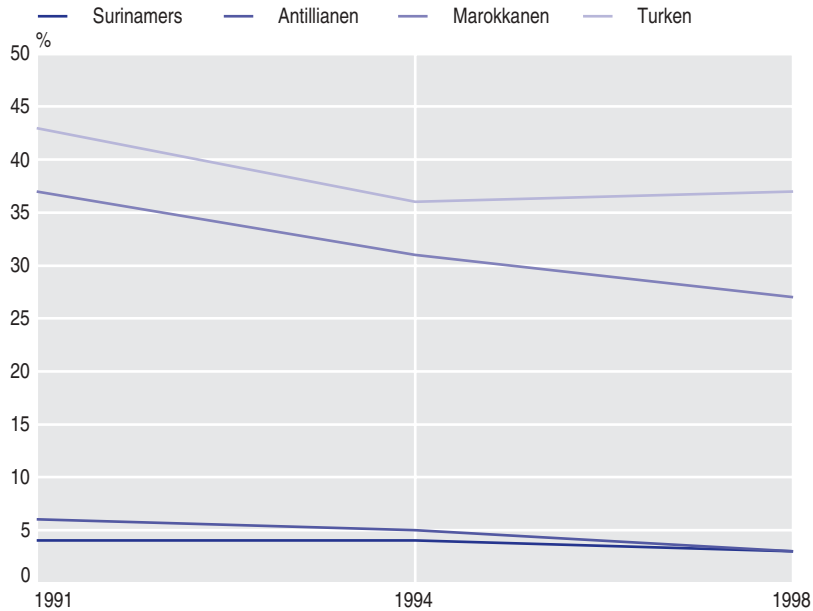
Wanneer uitgegaan wordt van het meest basale minimumniveau van kwalificatie, dan ligt *analfabetisme* in eerste instantie het meest voor de hand (vgl. Atkinson et al. 2001). Uit internationaal-vergelijkend onderzoek naar functionele geletterdheid ('literacy') blijkt dat zo'n 10% van de Nederlandse beroepsbevolking tussen 16 en 65 jaar een zodanig niveau van functionele geletterdheid heeft dat dit grote problemen oplevert ten aanzien van het begrijpen van en omgaan met teksten en rekentaken uit het leven van alledag (Houtkoop 1999).⁵ Naast het in de jeugd genoten onderwijs, spelen andere factoren zoals leeftijd, werkervaring en aard van het werk, een belangrijke rol bij de vorming en instandhouding van functionele geletterdheid (Houtkoop 1999: 11).

Als tweede indicator voor uitsluiting in het onderwijs wordt hier de *beheersing van de Nederlandse taal* onderscheiden. Zoals reeds gezegd, maakt een gebrekkige beheersing het functioneren in het onderwijs en op de arbeidsmarkt problematisch en is ze daarmee sterk bepalend voor de maatschappelijke positie die men kan bereiken. Een gebrekkige beheersing van het Nederlands belemmert ook de sociale en culturele integratie van bepaalde etnische minderheidsgroeperingen, vooral doordat hun leden minder met Nederlanders omgaan (vgl. Dagevos 2001).

Figuur 9.2 presenteert cijfers omtrent de beheersing van de Nederlandse taal onder de vier grootste etnische minderheidsgroeperingen in Nederland. De gegevens komen uit de survey Sociale positie en voorzieningengebruik allochtonen (SPVA) van het ISEO, waarvan de laatste versie in 1998 is uitgevoerd in samenwerking met het SCP (Martens 1999). Bijna één op de vijf personen (18%) uit deze minderheidsgroepen blijkt in 1998 volgens eigen zeggen vaak tot altijd moeite te hebben met het voeren van een gesprek in het Nederlands. Met name Turken en Marokkanen hebben er vaak problemen mee (resp. 37% en 27% in 1998); Antillianen en Surinamers in veel mindere mate (beide 3%). Wel is de beheersing van de Nederlandse taal in de loop der jaren verbeterd, vooral onder de tweede generatie en de jongeren (Martens 1999; Dagevos 2001). Het is duidelijk dat deze ontwikkeling niet alleen gedreven wordt door verminderde uitsluiting in het onderwijs, maar ook door demografische ontwikkelingen zoals immigratie en fertiliteit.

Figuur 9.2

Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse hoofden van huishoudens die zeggen vaak moeite te hebben met de Nederlandse taal in een gesprek, 1991-1998 (in procenten)



Bron: ISEO (SPVA'91-94); ISEO (SPVA'98); ontleend aan Dagevos (2001)

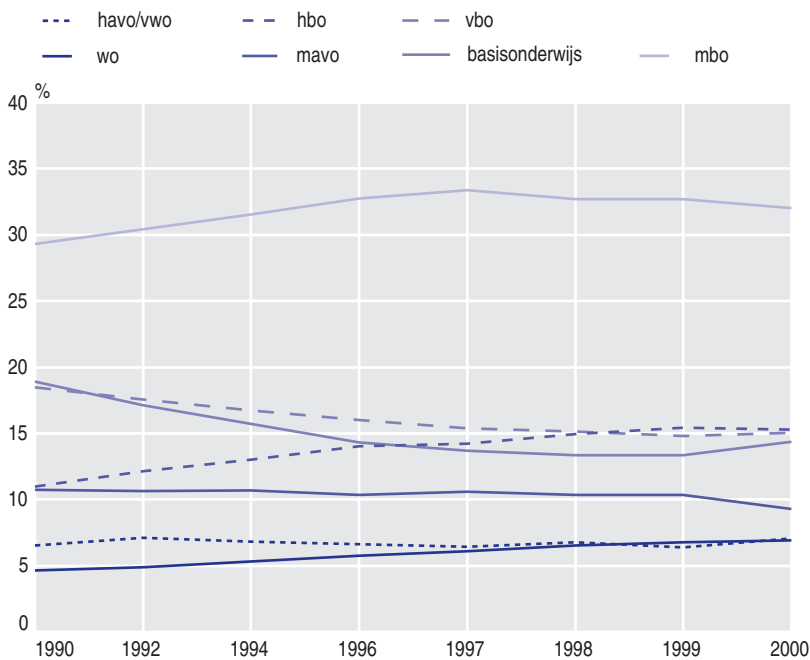
Van den Tillaart et al. (2000) hebben de taalvaardigheid van een beperkt aantal vluchtelingen en statushouders uit nieuwe migrantenlanden (Afghanen, Ethiopiërs, Eritreeërs, Iraniërs, Somaliërs en Vietnamezen) vastgesteld. Bijna een vijfde van de vluchtelingen vindt zichzelf slecht tot zeer slecht Nederlands spreken. Tussen de groepen bestaan op dit punt niet zo'n grote verschillen (Van den Tillaart et al. 2000: 262). Als uitgegaan wordt van bovenstaande percentages per groep, dan resulteert dat in naar schatting zo'n 300.000 mensen die de Nederlandse taal gebrekkig beheersen, een aandeel van zo'n 2% van de in totaal in Nederland verblijvende bevolking.⁶

Een derde en minder strenge indicator voor een minimumniveau van onderwijskwalificatie is *het al of niet hebben van lager onderwijs*, oftewel het al of niet ongeschoold zijn. Volgens de Enquête beroepsbevolking (EBB) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) had in 2000 14% van de bevolking van 15-64 jaar een hoogste opleiding van niet meer dan basisonderwijs; voor de bevolking van 25-64 jaar bedroeg dit percentage 13%. In 1990 had 19% van de 15-64-jarigen ten hoogstens basisonderwijs gevolgd. Daarmee is het percentage ongeschoolden afgenomen (zie figuur 9.3). Wel zijn de onderwijskansen nog altijd scheef verdeeld. Met name allochtonen hebben veel vaker dan autochtonen alleen lager onderwijs als hoogste schooldiploma (Martens 1999). Zorgwekkend is dat er van de jongeren nog steeds een niet onaanzienlijk deel het

voortgezet onderwijs zonder diploma verlaat. Uit schoolloopbaanonderzoek onder leerlingen die in schooljaar 1993/'94 in het voortgezet onderwijs zijn begonnen, is gebleken dat gemiddeld iets meer dan 10% het onderwijs verlaat zonder diploma op het niveau van voortgezet onderwijs. Onder sommige groepen (met name allochtone kinderen) bedraagt deze uitval bijna het dubbele. Bij de uitvalcijfers moet echter worden aangetekend dat een deel van de uitvallende leerlingen (40%) doorstroomt naar een opleiding in het leerlingwezen of naar een baan die een bedrijfsopleiding biedt (SCP 2001).

Figuur 9.3

Personen naar hoogte onderwijsniveau, Nederlandse bevolking van 15-64 jaar, 1990-2000 (in procenten)



Bron: CBS (EBB'99); Statline

9.4.2 Uitsluiting op de arbeidsmarkt

Als het gaat over sociale uitsluiting, wordt uitsluiting van de arbeidsmarkt vaak als eerste genoemd. Kronauer deed dit ook toen hij de dimensies van sociale uitsluiting onderscheidde (Kronauer 1997). Dit is niet voor niets. Arbeid speelt immers in onze samenleving een centrale rol en is niet alleen belangrijk voor de vergaring van inkomsten (en hangt daardoor samen met armoede), maar ook staat betaalde arbeid in de hedendaagse arbeidssamenleving garant voor een geaccepteerde maatschappelijke positie.

Wie actief deelneemt aan de arbeidsmarkt, loopt niet alleen minder kans op armoede, maar heeft ook meer sociale contacten en leeft ruimtelijk gezien minder geïsoleerd.

Wat is uitsluiting van deelname aan de arbeidsmarkt? Uitsluiting zijn degenen die geen toegang hebben tot betaalde arbeid, maar het wel zouden willen, en degenen die wel werk hebben, maar geen 'volwaardige' arbeidspositie bekleden. De redenen voor het niet-hebben van toegang tot een volwaardige positie op de arbeidsmarkt kunnen divers van aard zijn. Voorzover ze gelegen zijn in onvoldoende (start)kwalificaties, zou de uitsluiting in zekere zin 'terecht' kunnen zijn. Uitsluiting op andere gronden is minder 'terecht' en zou kunnen duiden op oneigenlijke uitsluitingsgronden, in extremis discriminatie.

Voor de toegang tot betaalde arbeid is het officiële *werkloosheidscijfer* de meest voor de hand liggende indicator van uitsluiting op de arbeidsmarkt. Volgens het officiële criterium van het CBS voor de werkloze beroepsbevolking, worden personen als werkloos beschouwd als ze ten minste twaalf uur per week willen werken, daarvoor beschikbaar zijn en actief zoeken naar werk voor ten minste twaalf uur per week (definitie Centrale commissie statistiek 1991). De discrepantie tussen de feitelijke situatie (niet werken) en de gewenste situatie (willen werken) drukt uit dat het om sociale uitsluiting gaat. Het aandeel van de beroepsbevolking in de leeftijd van 15-64 jaar dat volgens de officiële CBS-definitie werkloos is, was in 1999 4,1%. In het begin van de jaren negentig is de werkloosheid licht gestegen, maar na 1994 is ze gestaag afgenomen (zie figuur 9.4). Ook onder risicogroepen, zoals vrouwen, jongeren, laagopgeleiden en niet-westerse allochtonen is het werkloosheidscijfer nu aanmerkelijk lager dan voorheen.

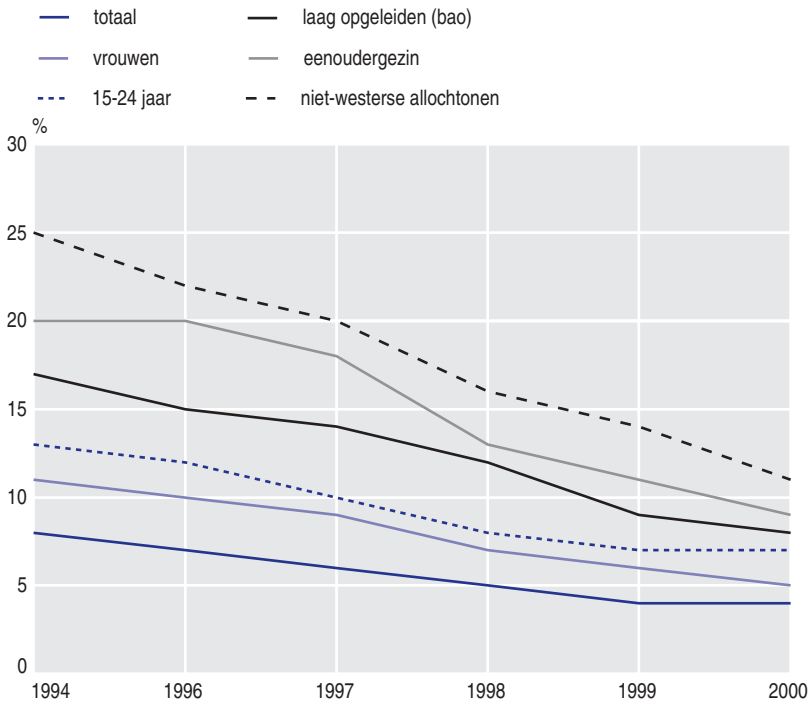
Het is met name te verwachten dat *langdurig werklozen* een sociaal uitgesloten groep vormen. Omdat ze langduriger zonder werk leven, zijn hun hulpbronnen geringer en veroudert hun 'human capital', waardoor hun toekomstige kansen op arbeid verder verslechteren. Voor langdurige werkloosheid is een periode van ten minste een jaar ingeschreven staan bij een arbeidsbureau een gangbaar criterium. Het aandeel van de (werkzame en niet-werkzame) beroepsbevolking dat langdurig werkloos is, was in 2000 net iets meer dan 1%. De ontwikkeling in de langdurige werkloosheid vanaf 1990 volgde de ontwikkeling in de totale werkloosheid: deze is tussen 1990 en 1995 toegenomen en vanaf 1995 afgenomen. Van alle geregistreerde werklozen bedroeg het aandeel langdurig werklozen overigens 43% in 2000. Daarmee is het aandeel langdurig werklozen ten opzichte van de jaren negentig (dat aandeel bedroeg toen tussen de 50% en 55%) beduidend geringer.

Ook onder andere groepen uitkeringsgerechtigden, zoals (niet-werkloze) bijstandsontvangers en arbeidsongeschikten zijn er personen die uitgesloten te noemen zijn, namelijk de *reïntegreerbare uitkeringsgerechtigden*. Dit zijn personen met een werkloosheids-, bijstands- of arbeidsongeschiktheidsuitkering, die geen toegang hebben tot betaalde arbeid, hoewel ze dat wel zouden willen en (gedeeltelijk) ook zouden kunnen.⁷ De studie van Jehoel-Gijsbers en Hoff (2001) schat het aandeel reïntegreerbare uitkeringsgerechtigden volgens drie criteria: wettelijke, subjectieve en uitvoeringscriteria

Volgens de wettelijke criteria worden diegenen als reïntegreerbaar beschouwd die volgens de wet- en regelgeving in staat worden geacht te werken, blijkens het feit dat hun vanuit de desbetreffende uitkeringsregelingen een arbeidsplicht is opgelegd. Voor volledig arbeidsongeschikten bestaat er overigens geen arbeidsplicht en gedeeltelijk arbeidsongeschikten (die niet werkzaam zijn) zijn slechts gedeeltelijk reïntegreerbaar; ontvangers van een werkloosheids-of bijstandsuitkering zijn in principe altijd arbeidsplichtig (alleen bepaalde nader omschreven groepen worden van deze plicht ontheven).

Figuur 9.4

Werkloosheid onder Nederlandse beroepsbevolking van 15-64 jaar, 1994-2000 (in procenten)



Bron: CBS (EBB'99; Statline)

Volgens subjectieve criteria zijn uitkeringsontvangers reïntegreerbaar als ze zelf aangeven weer te kunnen of te willen deelnemen aan betaalde arbeid. Volgens uitvoeringscriteria zijn degenen die een arbeidsplicht hebben en ingeschreven staan bij een arbeidsbureau, reïntegreerbaar, behalve degenen die ingedeeld worden in 'fase 4' (mensen met zware persoonlijke belemmeringen die aangewezen zijn op sociale activering, zorg of hulpverlening).

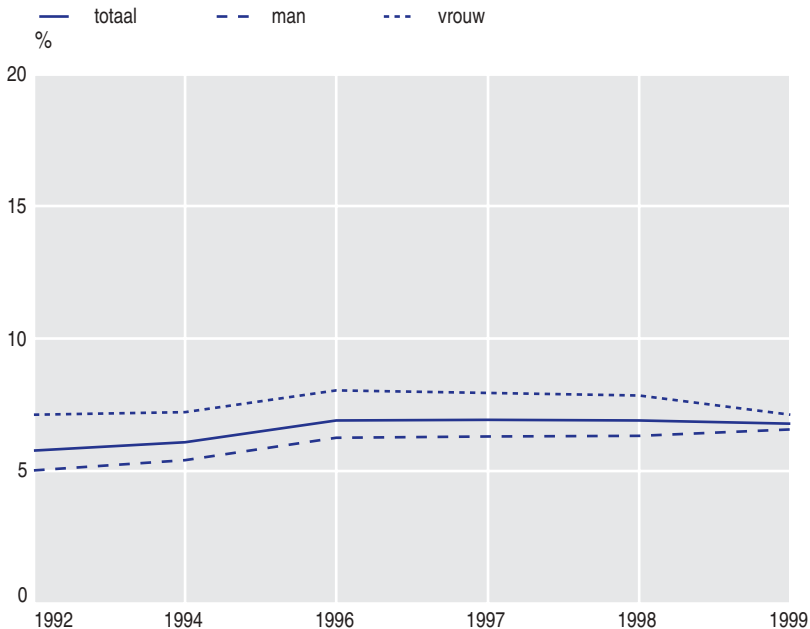
Exacte berekening van cijfermatige ontwikkelingen in het aantal reïntegreerbaren is vrijwel onmogelijk vanwege het feit dat de definitie van reïntegreerbaarheid niet constant

is in de loop van de tijd. De verschillende indelingscriteria zijn immers onderhevig aan maatschappelijke en politieke invloeden (Jehoel-Gijsbers en Hoff 2001: 43). Een schatting voor eind 1998 laat zien dat er volgens wettelijke criteria 533.000 uitkeringsgerechtigden reïntegreerbaar waren, volgens subjectieve criteria maximaal 257.000 en volgens uitvoeringscriteria 439.000. Dit komt neer op respectievelijk 5%, 2% en 4% van de totale bevolking tussen 15 jaar en 64 jaar. Hierbij zij opgemerkt dat de cijfers ook (uitkeringsgerechtigde) werklozen kunnen omvatten.

Ten slotte zijn er ook onder de werkenden personen die een sociaal uitgesloten categorie vormen. Er zijn werkenden die kwalitatief 'slechte' banen hebben en die op grond van hun beroep een marginale positie in de samenleving innemen. Deze categorie werkenden heeft ook een grotere kans op werkloosheid. Bij een afnemende vraag op de arbeidsmarkt zijn het vooral de slechtere banen die verdwijnen. Problematisch is wat we onder kwalitatief slechte banen moeten verstaan. Er zijn verschillende aspecten aan de kwaliteit van arbeid, zoals de arbeidsinhoud, -voorwaarden, -omstandigheden en -verhoudingen (vgl. De Beer 1996). Omdat arbeidsomstandigheden en -verhoudingen empirisch moeilijk zijn vast te stellen, heeft de meting van de kwaliteit van de arbeid hier betrekking op aspecten waarover wel gegevens beschikbaar zijn; het kwalificatieniveau van banen, de beloning van werk en het feit of het flexibele of vaste banen betreft.⁸

Figuur 9.5

Aandeel werknemers met een elementair beroep in de werkzame beroepsbevolking (inclusief zelfstandigen) van 15-64 jaar, 1992-1999 (in procenten)



Bron: CBS (EBB'99)

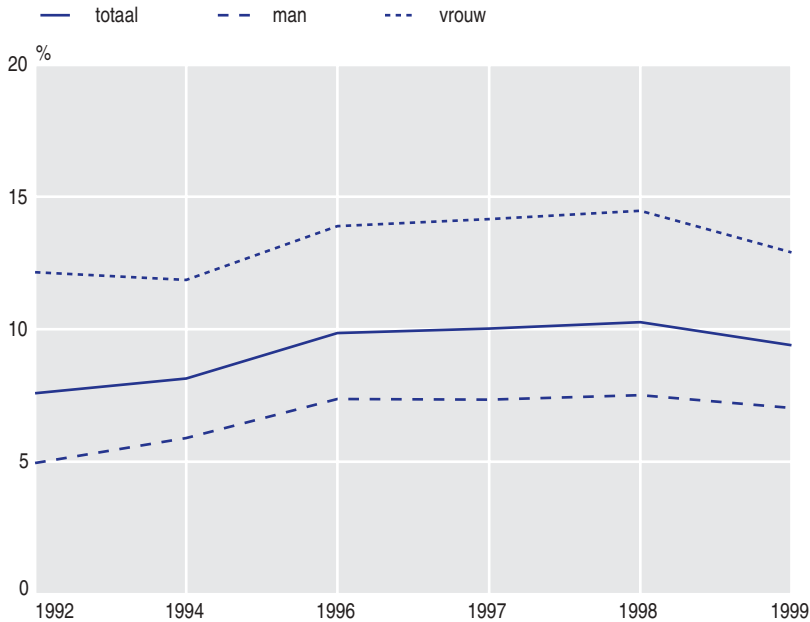
Laaggekwalificeerd werk wordt gemeten aan de hand van de Standaard beroepen-classificatie van het CBS uit 1992 (CBS 1993). Deze classificatie is gebaseerd op de beroepsomschrijving, de voornaamste werkzaamheden, leidinggevende werkzaamheden, het gevolgde onderwijs en de positie in de werkkring. De zogenoemde elementaire beroepen zijn als laaggekwalificeerd te beschouwen. 7% van de werkzame beroepsbevolking van 15-64 jaar had in 1999 een elementair beroep, hetgeen neerkomt op 4% van de totale bevolking in die leeftijdsgroep. Het percentage elementaire beroepen is vooral hoog onder jongeren van 15 tot 24 jaar (13% in 1999) en personen met alleen basisonderwijs (25%). Tussen 1992 en 1998 is het aandeel werkzame personen met een elementair beroep licht gestegen van 5,8% naar 6,9%; in 1999 is het niet verder gestegen en uitgekomen op 6,8% (zie figuur 9.5).

Laagbetaald werk wordt vastgesteld aan de hand van het arbeidsloon. Wanneer het minimumloon als uitgangspunt dient, dan was in 1999 20% van alle werknemers van 15-64 jaar op grond van dit criterium sociaal uitgesloten te noemen.⁹ Echter, dit percentage wordt vertekend door een grote groep jongeren met deeltijd- en flexibele banen. Van de voltijdwerknemers in 1999 bedroeg het aandeel minimumloners slechts 2%, onder de vrouwen 3%. Omdat het minimumloon in de tijd gezien niet in de pas loopt met de loonontwikkeling, zeggen ontwikkelingen in het aandeel minimumloners niet erg veel; tussen 1976 en 1993 is door het achterblijven van het minimumloon bij de overige lonen, het aandeel minimumloners 'automatisch' afgenomen (De Beer 1996: 40). Beter lijkt het – naar analogie van de lage-inkomensgrens – de lonen te ijkken en vervolgens jaarlijks aan te passen aan de algehele loonontwikkeling. De Beer (1996) schat op grond van deze procedure (uitgaande van het jaar 1977, het eerste jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn) dat in 1994 10% van degenen met een voltijd baan tot de groep laagstbetaalden behoorden.

Een *flexibel dienstverband* is eveneens niet eenvoudig vast te stellen. Het is een verzamelterm voor uiteenlopende contractvormen zoals tijdelijk werk, uitzendwerk, oproepwerk, seizoenarbeid en thuiswerk. Volgens de Enquête beroepsbevolking van het CBS was het percentage werknemers met een flexibele arbeidsrelatie (d.w.z. met een arbeidscontract van korter dan een jaar zonder toezegging van aanstelling in vaste dienst en/of niet voor een vast aantal uren in dienst) in 1999 vooral hoog onder vrouwen (13%), jongeren van 15-24 jaar (27%) en personen met ten hoogste havo/vwo als hoogst-behaalde onderwijsniveau (15%). Na een gestage toename van circa 7% in 1991 tot ruim 10% in 1998, is het aandeel werknemers met een flexibele arbeidsrelatie in 1999 licht afgenomen tot 9,5% (zie figuur 9.6). Op de totale bevolking bedroeg het aandeel werknemers met een flexibele arbeidsrelatie in 1999 5% en het aandeel werknemers met zowel een flexibele arbeidsrelatie als een elementair beroep 1%.

Figuur 9.6

Aandeel werknemers met een flexibele arbeidsrelatie in de werkzame beroepsbevolking (exclusief zelfstandigen) van 15-64 jaar, 1992-1999 (in procenten)



Bron: CBS (EBB'99)

9.4.3 Sociale isolatie

Personen kunnen niet alleen uitgesloten zijn in het onderwijs of op de arbeidsmarkt, maar ook sociaal geïsoleerd leven. Ook hier is weer de vraag wat uitsluiting is van sociale contacten en welke indicatoren kunnen worden genoemd.

De meest elementaire vorm van sociale isolatie is het hebben van een *gering aantal sociale contacten*. Degenen die vrijwel geen contacten hebben met anderen, participeren naar verwachting veel minder aan de samenleving en het ontbreekt hen eveneens aan (in sommige situaties functioneel) sociaal kapitaal. Het vaststellen van deze vorm van sociale isolatie is niet gemakkelijk. Ten eerste zijn er verschillende soorten sociale contacten en speelt ook de contactfrequentie een rol. Zo betekent het feit dat iemand een beperkt aantal sterke bindingen heeft, niet per se dat deze persoon sociaal geïsoleerd leeft, zeker niet wanneer de contacten veelvuldig plaatshebben. Sterke bindingen bieden immers vaak emotionele steun. Zwakke bindingen, contacten met collega's bijvoorbeeld, bieden daarentegen vooral praktische steun. Ook deze steun kan belangrijk zijn. Zwakke contacten zijn, bijvoorbeeld, functioneel als het gaat om het vinden van een baan. Ten tweede zijn personen die sociaal geïsoleerd leven, waarschijnlijk ondervertegenwoordigd in survey-onderzoek, waardoor het moeilijk is een betrouwbaar beeld te geven van de grootte van deze groep.

Onderzoek naar sociale contacten heeft uitgewezen dat 'slechts' 1% van de personen van zestien jaar en ouder zeer zelden of nooit contacten heeft met familie, vrienden of bekenden. 4% ontmoet familie, vrienden of bekenden minder dan een keer per maand. Bij personen die onder de lage-inkomensgrens leven, is dit percentage 5% en bij niet-arme personen 3%. Ook hebben de armen minder vaak contacten met burens. 16% van de armen ontmoet zijn burens zelden tot nooit, terwijl dit 11% is voor niet-armen (SCP/CBS 1998: 125-126). In het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland is gevraagd naar gevoelens van eenzaamheid onder de bevolking van zestien jaar en ouder. In 1996 gaf 20% te kennen zich soms eenzaam te voelen. In 1991 was dit percentage vrijwel hetzelfde (21%). Dit betreft echter zeker niet alleen maar sociaal uitgesloten personen. Gevoelens van eenzaamheid komen vaak voor; bijna iedereen voelt zich immers wel eens eenzaam. Naar schatting is in het algemeen slechts 3% uiterst eenzaam en/of zeer teleurgesteld in zijn of haar relaties met anderen; dit betreft met name ouderen (De Jong-Gierveld 1984). Uit ander onderzoek blijkt dat arme mensen in hun contacten geïsoleerder zijn dan niet-arme personen (Engbersen en Van der Veen 1987; Van Tilburg 1994). Hoff (1998) heeft echter laten zien dat de verschillen in de omvang van het netwerk en de gevoelens van eenzaamheid niet zozeer geweten kunnen worden aan de situatie van inkomensarmoede, maar aan andere kenmerken van de populaties armen en niet-armen, met name aan werkloosheid.

Een andere indicator voor sociale isolatie is de *deelname aan maatschappelijke organisaties en instituties*, ook wel maatschappelijke participatie genoemd. Zoals in het Nederlandse NAP wordt gesteld, vervult de deelname hieraan een "essentiële functie voor de sociale cohesie van de samenleving". Deelname aan vrijwilligerswerk, bijvoorbeeld, kan voor langdurig werklozen sociaal isolement voorkomen en kan dienen als eerste stap tot (her)intrede in de arbeidsmarkt. Naar schatting was in 1998 21% van de bevolking van vijftien jaar en ouder lid van geen enkele organisatie of vereniging; 32% van een vereniging of organisatie en 47% van twee of meer (SCP 2000). Daarbij nemen vooral sportclubs en organisaties ter bescherming van de natuur, dieren en het milieu een belangrijke plaats in. Uit een eerdere analyse in de Armoedemonitor is gebleken dat arme personen minder deelnemen aan georganiseerde sociale verbanden dan niet-arme personen. 30% van de armen is lid van een hobby- of sportvereniging, terwijl dit aandeel 44% is voor niet-armen. Bij de mensen die langdurig met een laag inkomen te maken hebben, is dit nog minder: van hen neemt nog geen kwart deel aan het verenigingsleven (SCP/CBS 1998: 128).

9.4.4 Ruimtelijke uitsluiting

Ook de huisvestings situatie van personen kan een bron vormen van sociale uitsluiting. Bij ruimtelijke uitsluiting kan men denken aan personen die in achterstandswijken leven, en aan personen die kwalitatief slecht zijn gehuisvest of problemen ondervinden van de woonomgeving.

Het *aandeel personen dat in een achterstandswijk leeft*, wordt in de literatuur als een belangrijke indicator van ruimtelijke uitsluiting gezien (vgl. Wilson 1987). Het leven in achterstandswijken zou samenhangen met het vóórkomen van maatschappelijke

problemen als langdurige werkloosheid, sociale en culturele desintegratie en gevoelens van onveiligheid. De vaststelling van het aandeel personen dat in een achterstandswijk woont, is niet eenvoudig en afhankelijk van de gekozen kenmerken van achterstand, de gehanteerde grenzen voor achterstand en het schaalniveau.¹⁰ Als achterstandswijken worden gedefinieerd naar het aandeel personen in een wijk dat op een combinatie van verschillende indicatoren voor de sociaal-economische positie (werk, inkomen en opleiding) slecht scoort, dan woont 12% van de Nederlandse bevolking in wijken waar de populatie tot de 10% slechtst scorende groep behoort (Knol 1998). In de *Armoedemonitor 1999* worden achterstandswijken getypeerd naar het aandeel langdurig arme huishoudens (ten minste drie jaar onder de lage-inkomensgrens). In de grote steden woont van de langdurig arme huishoudens 50% tot 60% in wijken waar het aandeel langdurig armen meer dan 15% bedraagt (SCP/CBS 1999: 73). Worden achterstandswijken getypeerd naar het aandeel allochtonen onder de bewoners, dan woonde in 1998 een vijfde van de autochtone bevolking in wijken waar het aandeel allochtonen (uit de vier grootste etnische minderheidsgroepen) meer dan 20% bedraagt. Van de Turken, Marokkanen en Surinamers woonde meer dan de helft in deze wijken, terwijl dit 40% was voor de Antillianen. Ten opzichte van 1994 zijn de aandelen personen die in etnisch geconcentreerde wijken wonen, toegenomen (Uunk 2001).

Een tweede indicator voor ruimtelijke uitsluiting is *het aandeel personen dat in kwalitatief slechte huisvesting leeft en/of problemen ondervindt van de woonomgeving*. Deze indicator overlapt met de vorige, maar valt er niet perfect mee samen. Hoewel de huisvesting in achterstandswijken gemiddeld genomen kwalitatief slechter is dan in andere wijken, zijn er ook daar personen die kwalitatief goed zijn gehuisvest, en omgekeerd wonen er in andere wijken personen die problemen ondervinden ten aanzien van de woonomgeving en de (eigen) woning. De kwaliteit van de huisvesting betreft zaken als onderhoud van de woning, omvang, indeling en dergelijke. Bij de woonomgeving gaat het om problemen als lawaai, stank, vuil op straat, leefbaarheid en sociale omgang in de buurt. Uit analyses van gegevens uit het Woningbehoefteonderzoek 1998 (WBO'98) blijkt dat het aandeel personen dat ontevreden is met de woning en/of woonomgeving beperkt van omvang is (SCP 2001). Niet meer dan 14% van de huishoudens in Nederland gaf aan in meerdere of mindere mate ontevreden te zijn. Eenoudergezinnen, alleenstaanden, jongeren, personen uit lagere-inkomensgroepen, uitkeringsgerechtigden (niet AOW), leden van niet-westerse minderheden en bewoners van de vier grote steden blijken minder tevreden dan andere groepen.¹¹ Verdergaande analyses hebben laten zien dat het oordeel omtrent de woning en woonomgeving vooral samenhangt met de leeftijd van personen en met de woonlocatie en minder met andere kenmerken zoals de inkomens-positie (SCP 2001, vgl. ook SCP/CBS 2000: 62). Tussen 1990 en 1998 zijn er geen grote verschuivingen opgetreden in de oordelen van de verschillende groepen (SCP 2001: 159).

9.4.5 Institutionele uitsluiting

Een vijfde vorm van sociale uitsluiting betreft institutionele uitsluiting. Van uitsluiting van de toegang van deze instituties lijkt in onze verzorgingsstaat op het eerste gezicht geen sprake te zijn. Integendeel, er bestaan juist talloze publieke en professionele

interventies voor kwetsbare groepen. Institutionele uitsluiting in de Nederlandse context betekent veeleer dat bepaalde kwetsbare groepen geen of onvoldoende gebruikmaken van bestaande publieke voorzieningen. In zekere zin zijn de vier hiervoor besproken vormen van sociale uitsluiting alle op te vatten als institutionele uitsluiting. Immers, onderwijs, arbeid, huisvesting, maar ook de sociale cohesie (sociale isolatie) zijn belangrijke instituties in onze samenleving of een direct uitvloeisel daarvan. Omdat deze echter dermate bepalende domeinen zijn van allerlei andere levenskansen en elkaar ook onderling beïnvloeden, zijn ze als aparte dimensies van sociale uitsluiting onderscheiden (zie ook figuur 9.1). Hieronder worden instituties besproken die nog niet zijn behandeld, of slechts gedeeltelijk zijn gedekt door het voorgaande. Dit zijn zorg-, socialezekerheids- en welzijnsvoorzieningen.

In ons land lijkt er weinig reden te zijn voor uitsluiting van voorzieningen van de gezondheidszorg. Omdat er een wettelijke plicht bestaat tot het verzekeren tegen ziektekosten, heeft vrijwel iedere ingezetene van Nederland ook daadwerkelijk toegang tot de zorg. Het aandeel personen dat geregistreerd staat als *niet-verzekerd*, is gering; in 1999 betrof het 200.000 mensen, oftewel 1,2% van het totale aantal inwoners. Dit zijn waarschijnlijk mensen met een bovenmodaal inkomen, die een particuliere verzekering moeten afsluiten maar dit (vaak om religieuze redenen) niet doen. Mensen met een (beneden)modaal inkomen zijn 'automatisch' verzekerd via het ziekenfonds.

Toch zijn er wel vormen van uitsluiting in de gezondheidszorg. Deze betreffen vooral het gebruik van bestaande voorzieningen. Het bestaan van *wachtlijsten* weerspiegelt een bekende vorm van beperkt gebruik van de zorg. In 2000/2001 staan er naar schatting 274.000 personen (1,7% van de totale bevolking) op een wachtlijst. In de curatief-somatische zorg, de sectoren verpleging en verzorging, de geestelijke gezondheidszorg en, vooral, de zorg voor verstandelijk en lichamelijk gehandicapten is er sprake van wat wel 'onaanvaardbare wachtlijsten' wordt genoemd. Het gaat dan niet om wachtlijsten in verband met planning in de instellingen, maar om de overschrijding van een aanvaardbare wachttijd of een denkbaar risico van gezondheidsschade ten gevolge van wachttijd. Een exacte schatting van het aantal personen op deze onaanvaardbare wachtlijsten ontbreekt nog, maar analyse van de wachtduur in verschillende sectoren van de zorg laat zien dat het een aanzienlijk deel betreft (SCP 2001: 166-117).

De welzijnsvoorzieningen in Nederland zijn divers van aard en variëren van jeugdhulpverlening tot rechtsbijstand. In principe zijn deze voorzieningen toegankelijk voor allen die daar recht op hebben. *Wachtlijsten* met onaanvaardbaar lange wachttijden kunnen echter ook hier leiden tot uitsluiting.

Een speciale categorie sociaal uitgesloten zijn de *dak- en thuislozen*. Deze groep is de meest zichtbare in onze samenleving. Ze omvat personen met diverse problemen, zoals mensen met schulden, langdurig werklozen, drugs- en alcoholverslaafden en zwerfjongeren. Voor het grootste deel zijn deze personen dakloos vanwege individuele sociale en psychische problematiek, maar deels kan ook het gevoerde overheidsbeleid de oorzaak zijn. Er zijn geen betrouwbare schattingen over het totale aantal, mede vanwege de gebrekkige registratiemogelijkheden. De meestgebruikte schatting is dat er tussen de 20.000 en 30.000 personen dak- of thuisloos zijn, nog geen 0,1% van de

totale bevolking van vijftien jaar en ouder in 2000 (Gezondheidsraad 1995). Van degenen die gebruikmaken van opvangvoorzieningen voor dak- en thuislozen is thans 74% man en 26% vrouw. Het aantal vrouwen is ten opzichte van 1994 (toen 5%) sterk toegenomen.

Het stelsel van sociale zekerheid is uitgebreid en voor ieder – die daar recht op heeft – toegankelijk. De wachtlijstproblematiek speelt hier geen rol van betekenis. Wel is de toegang soms beperkt. Dit betreft personen die in principe een uitkering of tegemoetkoming zouden moeten ontvangen, maar dat vanwege persoonlijke omstandigheden of individueel verwijtbaar gedrag niet krijgen. Te denken valt aan uitkeringsgerechtigden met problematische schulden (niet meer aan financiële verplichtingen kunnen voldoen zonder professionele hulp) en personen die een uitkering zouden moeten ontvangen maar niet aan de voorwaarden voor verstrekking voldoen, omdat ze bijvoorbeeld niet gesolliciteerd hebben. Beekmans et al. (1995) schatten het aantal beslagleggingen op loon of uitkering per jaar op ongeveer 160.000 tot 200.000, hetgeen neerkomt op ongeveer 90.000 tot 110.000 personen (0,1% van de totale bevolking).

9.4.6 Culturele uitsluiting

Als zesde en laatste vorm van sociale uitsluiting wordt hier culturele uitsluiting onderscheiden. In heel brede zin betekent dit: het afgesneden zijn van de dominante patronen van gedrag, levensoriëntaties en waarden in een samenleving. Nu zijn er heel wat centrale waarden en normen in onze samenleving. Op grond daarvan zouden personen op verschillende dimensies als cultureel uitgesloten kunnen worden beschouwd. De vraag is echter welke vorm van culturele uitsluiting samenhangt met en/of implicaties heeft voor de hiervoor onderscheiden vormen van sociale uitsluiting. Met het afwijzen van democratische beginselen, bijvoorbeeld, behoren personen tot een culturele minderheid, maar dit heeft verder niet veel consequenties voor uitsluiting ten aanzien van onderwijs, arbeidsmarkt, huisvesting en instituties, hoewel sociale isolatie dan wel tot de mogelijkheden behoort.

Een heel centrale en dominante waarde in onze samenleving – waarvan het naleven of afwijzen belangrijke implicaties heeft voor uitsluiting op andere gebieden – is het arbeidsethos en de waardering voor een opleiding. *Afwijzing van het arbeidsethos en het volgen van een opleiding* vergroot de kansen op uitsluiting in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, vergroot de kans op sociale isolatie en hangt indirect ook samen met ruimtelijke en institutionele uitsluiting. Met het afwijzen van het arbeidsethos wordt niet bedoeld op de moderne, calculerende arbeidsoriëntatie – arbeid is daarin een middel ter verkrijging van goederen en geen doel op zich – , maar op het überhaupt afwijzen van arbeid (en opleiding), ook als middel. De Amerikaanse socioloog Oscar Lewis (1966) heeft in dit verband gewezen op het bestaan van zogenoemde 'cultures of poverty', ofwel armoedeculturen. De cultuur van armoede zou een reactie zijn op een marginale positie in de samenleving, bijvoorbeeld als gevolg van langdurige werkloosheid. Gevoelens van berusting, passiviteit, fatalisme en lage aspiraties zijn volgens hem kenmerkend. Een dergelijke houding zou een autonoom bestaan gaan leiden en het gedrag negatief beïnvloeden, ook bij een verbetering van externe omstandigheden. Wilson (1987) heeft erop gewezen dat ook structurele omstandigheden, zoals het

verdwijnen van werkgelegenheid uit achterstandswijken, aan het ontstaan en voortbestaan van deze armoedeculturen ten grondslag liggen. De uitstroom van gezinnen met een hoger inkomen uit deze wijken draagt hiertoe eveneens bij (SCP/CBS 1997: 166).

In Nederland is het bestaan van de bovengenoemde uitingsvormen van een armoede-cultuur onderzocht. Op grond van gegevens uit de survey 'Leefsituatie werkenden, werklozen en arbeidsongeschikten 1995' (LWW '95) is nagegaan welke factoren van invloed zijn op een gering arbeidsethos en het zich afwenden van de arbeidsmarkt van uitkeringsgerechtigden (SCP 1996). Een laag arbeidsethos blijkt vooral voor te komen bij middelbaar of hoogopgeleiden, bij personen in de leeftijd van 25 tot en met 50 jaar, bij autochtonen, bij vrouwen en in de vier grote steden. Dit duidt erop dat juist de kansrijkere categorieën niet-werkenden een minder sterke bereidheid tot werken vertonen. Afwijking van de arbeidsmarkt komt daarentegen vooral voor bij personen ouder dan 50 jaar, in de vier grote steden, bij allochtonen en bij alleenstaanden en eenoudergezinnen. Hier lijkt het wel te gaan om een realistische aanpassing aan de kansen op de arbeidsmarkt (vgl. ook SCP/CBS 1997: 166). Eigen berekeningen op grond van gegevens uit het LWW'95-survey laten zien dat naar schatting 4% van de totale bevolking van vijftien jaar en ouder in 1995 het arbeidsethos afwijkt. 5% van de werklozen en 20% van de arbeidsongeschikten wendt zich in haar opvattingen van de arbeidsmarkt af.

Meer fundamenteel is een onderscheid te maken op basis van Merton's bekende typologie, die mensen onderverdeelt naar de mate waarin zij de doelen van een samenleving onderschrijven, en al dan niet gebruikmaken van de institutioneel aanvaarde middelen om die te bereiken. Dit leidt tot typologieën in termen van conformisten (sterke oriëntatie op arbeid; bij uitkeringsgerechtigden tot uiting komend in actief zoekgedrag), fatalisten (afwenden van de arbeidsmarkt of uitsluitend voor de vorm solliciteren) en calculerende reacties (zich begeven op de zwarte arbeidsmarkt of uitkeringen oneigenlijk gebruiken; vgl. Engbersen 1990). Indien bepaalde groepen in omvang toe- of af zouden nemen, kan hier sprake zijn van groeiende culturele uitsluiting.

9.5 Slotbeschouwing

Hoe groot is de groep sociaal uitgesloten te noemen? Een eenvoudig antwoord op deze vraag is niet te geven omdat niet alle cijfers op hetzelfde jaar betrekking hebben en evenmin is uitgezocht is in hoeverre achterstanden op de verschillende gebieden cumuleren. Toch is het nuttig om aan het eind van dit hoofdstuk de stand van zaken van sociale uitsluiting samen te vatten. Tabel 9.1 presenteert daartoe de meest recente gegevens die voor elke indicator beschikbaar zijn. Het aandeel sociaal uitgesloten personen blijkt afhankelijk van het domein en de indicator die men beschouwt, maar in het algemeen komt het niet boven de 15% uit. Een uitzondering is uitsluiting op basis van niet-deelname aan het verenigingsleven. Op grond van deze indicator is één op de vijf personen uitgesloten te noemen (21%). Dit lijkt een overschatting te zijn van het daadwerkelijke aandeel uitgesloten in Nederland; veel personen die er anders niet toe behoren, worden op grond van deze indicator als sociaal uitgesloten beschouwd. Wellicht is deze indicator dan ook minder zinvol te noemen.

Tabel 9.1 Overzicht van de stand van sociale uitsluiting op de onderscheiden dimensies

dimensie	indicator	stand uitsluiting in Nederlandse bevolking
uitsluiting onderwijs	analfabetisme	10% (beroepsbevolking, 16-64 jaar, 1999)
	slechte beheersing Nederlandse taal	2% (totale bevolking, 15 jaar en ouder, 1998)
	alleen basisonderwijs	14% (totale bevolking, 15-64 jaar, 2000)
uitsluiting arbeidsmarkt	werkloosheid	4% (beroepsbevolking, 15-64 jaar, 1999)
	langdurige werkloosheid	1% (beroepsbevolking, 15-64 jaar, 2000)
	reïntegreerbare uitkeringsgerechtigden	2% tot 5% (totale bevolking, 15-64 jaar, 1998)
	werkenden met elementair beroep	7% (beroepsbevolking, 15-64 jaar, 1999))
	werkenden met lage betaling	2% (voltijdwerknemers, 15-64 jaar, 1999)
	werkenden met flexibel dienstverband	10% (werknemers, 15-64 jaar, 1999)
sociale isolatie	zelden contacten met familie, vrienden, kennissen	1% (totale bevolking, 16 jaar en ouder, 1996)
	eenzaamheid (uiterst eenzaam)	3% (totale bevolking, 16 jaar en ouder, 1984)
	niet-deelname verenigingsleven	21% (totale bevolking, 15 jaar en ouder, 1998)
ruimtelijke uitsluiting	huishoudens in achterstandswijken (laagste 10% SES)	12% (huishoudens, leeftijd hoofd 16 jaar en ouder, 1998)
	ondervinden overlast woning of woonomgeving	14% (huishoudens, leeftijd hoofd 18 jaar en ouder, 1998)
institutionele uitsluiting	niet verzekerd tegen ziektekosten (zorg)	1% (totale bevolking, 1999)
	op wachtlijst (zorg)	2% (totale bevolking, 2000/2001)
	dak- en thuislozen	0,2% (totale bevolking, 15 jaar en ouder, 2000)
	problematische schulden	0,1% (totale bevolking, 15 jaar en ouder, 1996)
culturele uitsluiting	afwijzen arbeidsethos	4% (totale bevolking, 15 jaar en ouder, 1995)
	afwending arbeidsmarkt	5% (werklozen), 20% (arbeidsongeschikten, 1995)

Bron: Verscheidene databronnen (zie tekst)

Vervolgonderzoek van het SCP naar sociale uitsluiting richt zich naast een verdere verfijning van de indicatoren van sociale uitsluiting en vaststelling van cumulatie van achterstand op verschillende gebieden, op ten minste twee hiaten in het onderzoek. Ten eerste wordt in vervolgonderzoek op een meer systematische wijze de relatie tussen dimensies van sociale uitsluiting en inkomensarmoede onderzocht. De hier gepresenteerde cijfers suggereren een verband, maar dit verband is niet eenduidig. Hoewel, bijvoorbeeld, is gevonden dat armen geïsoleerder zijn in hun sociale contacten dan niet-armen, is uit ander onderzoek gebleken dat dit niet zozeer aan de situatie van inkomensarmoede ligt, als wel aan de situatie van werkloosheid (Hoff 1998). Ten tweede wordt in vervolgonderzoek meer aandacht geschonken aan de achtergronden van ontwikkelingen in sociale uitsluiting. De analyses die hier gepresenteerd zijn, suggereren een trend naar afnemende uitsluiting. Of deze daadwerkelijk het gevolg is van het gevoerde beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, zal empirisch nog moeten worden vastgesteld. Vooralsnog lijkt het voorbarig om te spreken van succesvol beleid, omdat ook de economische conjunctuur een verklaring biedt voor de verminderde sociale uitsluiting.

Noten

- 1 In dit hoofdstuk wordt ook ICT niet als zelfstandige dimensie van sociale uitsluiting onderscheiden. Hoewel bepaalde groepen zijn uitgesloten op ICT-gebied, is kennis hieromtrent niet zo stratificerend als algemeen wordt aangenomen, en is de angst voor negatieve effecten van een digitale kloof veelal overdreven (vgl. Van Dijk et al. 2000). Voor laagopgeleiden en personen met een laaggekwalificeerde baan is deze kennis meestal weinig relevant voor het vinden van of het vooruitkomen in een baan. Voor hoogopgeleiden en personen met een hooggekwalificeerde baan is kennis van ICT meestal een vereiste; de meeste voldoen hieraan, waardoor het bezit van deze kennis verder weinig effect heeft op de carrière. Ten opzichte van andere determinanten van de arbeidsmarktpositie en de beroepsloopbaan zoals opleiding, ervaring en sociaal kapitaal, lijkt het hebben van digitaal kapitaal daarom nog van gering belang. Daarbij speelt ook een rol dat kennis van ICT in sterke mate opleidings specifiek is.
- 2 De tekst in deze paragraaf is voor een groot deel gebaseerd op het hoofdstuk van Vrooman en Snel (1999) in het *Vierde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*.
- 3 Het begrip 'sociale uitsluiting' heeft in het Engels en in het Frans – waar dit begrip haar oorsprong vindt – minder dan in het Nederlands de connotatie van actieve uitsluiting door anderen of door de maatschappij. Om aan te sluiten bij de internationale discussie over sociale uitsluiting wordt hier een brede definitie van sociale uitsluiting gebezigd die zowel betrekking heeft op uitsluiting door anderen en maatschappelijke instituties als uitsluiting door individuele oorzaken. Zo opgevat, onderscheidt sociale uitsluiting zich maar weinig van het begrip 'maatschappelijke achterstand'.
- 4 Het onderwijs zou als institutionele voorziening kunnen worden gezien. Dit gebeurt ook in het Nederlandse NAP. Er wordt hier toch gekozen voor onderwijs als aparte dimensie van sociale uitsluiting omdat het zo'n centrale plaats in onze hedendaagse samenleving inneemt.
- 5 Functionele geletterdheid is in het onderzoek gedefinieerd als de vaardigheid om schriftelijke informatie die functioneel is in het leven van alledag (thuis, op het werk en in de samenleving), te begrijpen en adequaat te gebruiken. Er zijn drie domeinen onderscheiden; de vaardigheid om kranten, tijdschriftartikelen en andere verhalen te lezen (proza); de vaardigheid om informatie te begrijpen en te gebruiken uit documenten als sollicitatieformulieren e.d. (document); en de vaardigheid om rekenkundige bewerkingen toe te passen, zoals het invullen van een cheque e.d. Verder zijn er vijf niveaus van geletterdheid onderscheiden, waarvan het laagste (niveau 1) te kenmerken is als problematisch. De OECD kenmerkt ook niveau 2 als een te laag niveau om adequaat te functioneren in de informatiemaatschappij en kenniseconomie. Als hier echter van wordt uitgegaan, dan zou 40% van de Nederlandse bevolking niet aan het minimumniveau voldoen (Houtkoop 1999: 8). Bovendien heeft ook onder hoger opgeleiden en personen met een hoger beroep een niet gering aandeel dat niveau.
- 6 Dit laat onverlet hoeveel autochtonen problemen hebben met de Nederlandse taal, evenals illegaal in Nederland verblijvende personen en westerse allochtonen. De schatting is verder afhankelijk van de vraagstelling en de gekozen categorieën.
- 7 In het NAP wordt de niet-participatie aan betaalde arbeid ook als indicator voor sociale uitsluiting gehanteerd. Problematisch bij deze indicator is dat een groot aantal van de inactieven niet (meer) kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt.
- 8 De Beer (1996) onderscheidt op grond van empirische analyses van deze drie aspecten ruwweg drie categorieën in het onderste segment van de arbeidsmarkt. De eerste categorie (4% van de werkgelegenheid) bestaat uit laag- en ongeschoolde, laagbetaalde en flexibele banen, vooral in middelgrote bedrijven. De tweede categorie (13% van de werkgelegenheid) omvat 'traditionele' laaggeschoolde handarbeid, voornamelijk in vaste voltijdbanen en relatief veel in de landbouw-, nijverheid- en transportsectoren. De derde categorie (10% van de werkgelegenheid) wordt gevormd door dienstverlenende deeltijdbanen, vooral in grote bedrijven in alle sectoren (De Beer 1996: 61). Omdat die categorieën echter moeilijk te traceren zijn in meer recente empirische gegevens, worden in dit hoofdstuk de achterliggende kwaliteitsaspecten (kwalificatieniveau, beloning, flexibele contracten) afzonderlijk vastgesteld.
- 9 Het brutominimumloon bedroeg in 1999 ongeveer 17.500 gulden per jaar, inclusief bijzondere beloningen en spaarloon. De verdeling van de brutojaarlonen onder werknemers is ontleend aan de *Sociaal-economische maandstatistiek* (CBS 1999). De brutojaarloon-klassen omvatten groepen van 5000 gulden.

- 10 Ook problematisch is of men moet uitgaan van een absoluut criterium voor achterstand of van een relatief criterium, zoals de afwijking ten opzichte van het stedelijk gemiddelde. Een absoluut criterium heeft als voordeel dat in dorpen en kleinere steden geen achterstandswijken worden gevonden. Echter, het aandeel achterstandswijken zal dan in grotere steden zijn overschat.
- 11 Verschillen tussen armen en niet-armen in de kwaliteit van de huisvesting worden eveneens gevonden in analyses van het Sociaal-economisch panelonderzoek 1996 (SEP '96). Armen hebben systematisch vaker problemen (woning te gehorig, te klein, vochtig, verrotte kozijnen/vloer, slechte verwarming, te donker, lekkend dak) met de woning dan niet-armen, met name ten aanzien van verwarming en vochtigheid. Het percentage mensen met deze problemen is onder de lage-inkomensgrens twee keer zo hoog als erboven (SCP/CBS 1998: 121-124).

10 BETEKENIS VAN ONDERWIJS*

10.1 Inleiding

Onderwijs is belangrijk voor mensen, het behaalde niveau bepaalt voor een groot deel iemands plaats op de maatschappelijke ladder. Lager opgeleide mensen hebben minder kans op de beter betaalde banen en meer kans op werkloosheid dan hoger opgeleide. Opleiding en, in het verlengde daarvan, arbeid fungeren als een bron van inkomen of welvaart.

Het doel van dit hoofdstuk is tweeledig. Eerst komt aan de orde in welke mate onderwijs en arbeid samenhangen met inkomen. Hierbij richten we ons op de mensen met een laag inkomen. In de tabellen achter dit hoofdstuk zijn ook resultaten opgenomen waarbij de personen zijn ingedeeld op basis van het beleidsmatige minimum in plaats van de lage-inkomensgrens. Er is gebruikgemaakt van de gegevens uit drie verschillende databronnen, de Enquête beroepsbevolking (EBB), het Inkomenspanelonderzoek (IPO) en het Sociaal-economisch panelonderzoek (SEP). De laatste gegevensbron is vooral gebruikt om de relatie tussen enerzijds onderwijs en arbeid en anderzijds financiële armoede te beschrijven. Het gaat alleen over de bevolking van 25 jaar en ouder in particuliere huishoudens in 1999. Personen jonger dan 25 jaar zijn buiten beschouwing gelaten omdat zij vaak nog financieel afhankelijk zijn en bezig zijn een opleiding af te ronden.

Juist over deze personen gaat het tweede deel van dit hoofdstuk. Onderzocht wordt in hoeverre het inkomen van ouders doorwerkt op de onderwijsprestaties van hun kinderen. Dat het onderwijsniveau van ouders van invloed is op de schoolprestaties, is bekend; alleen al daardoor volgen kinderen van hoogopgeleide ouders hogere opleidingen en hebben zij later meer kans op goedbetaalde banen. Hier wordt nu onderzocht of er ook nog een aparte invloed is van het inkomen van de ouders. Als dat zo zou zijn, dan hebben kinderen van rijke, maar laagopgeleide ouders betere toekomstperspectieven dan kinderen van arme en ook nog laagopgeleide ouders. De gegevens zijn uit het laatste Voortgezet onderwijs cohort leerlingen 1999 (VOCL'99).

10.2 Onderwijsniveau en armoede

10.2.1 *Onderwijs en een laag inkomen*

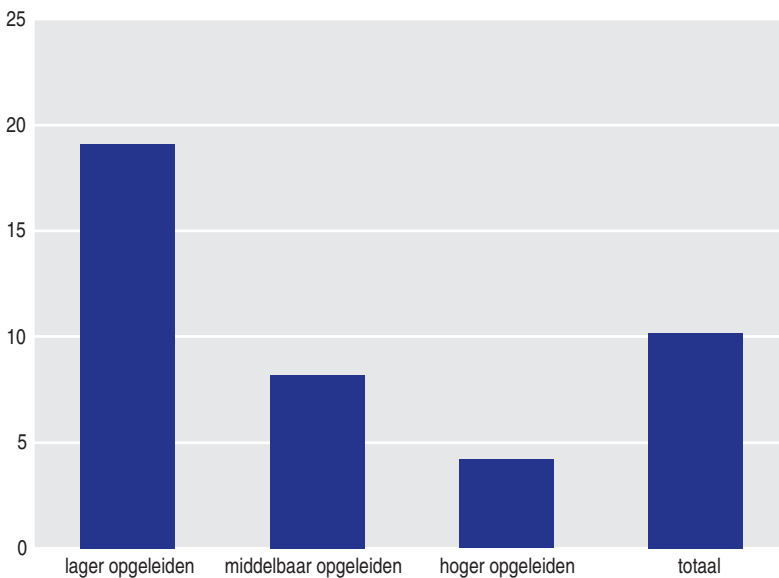
In 1999 behoorden bijna 1,1 miljoen personen van 25 jaar en ouder tot de huishoudens met een laag inkomen of anders gezegd: een op de tien personen maakte deel uit van een huishouden waarvan het inkomen zich in dat jaar onder de lage-inkomensgrens bevond. Er zijn doorgaans meerdere oorzaken waardoor individuen te maken hebben of krijgen met inkomensarmoede. Een belangrijke oorzaak is hun persoonlijke ontwikkeling, hier uitgedrukt in hun opleidingsniveau.

* Bijdrage van het CBS. Paragraaf 10.2 is geschreven door G.J.H. Linden en paragraaf 10.3 door drs. C. Jol.

Laagopgeleiden – met maximaal een vbo- of mavo-opleiding – hebben het vaakst te maken met een laag inkomen (figuur 10.1). Van de ruim 4,3 miljoen laagopgeleiden maakte bijna een op de vijf deel uit van een huishouden waarin er sprake was van een dergelijke ongunstige inkomenssituatie. Hiermee is voor hen de kans op financiële armoede dubbel zo groot als gemiddeld bij alle personen van 25 jaar en ouder. Hoe hoger opgeleid een persoon is, des te kleiner is de kans dat hij of zij deel uitmaakt van een huishouden onder de armoedegrens. Slechts 4% van de hoogopgeleiden – hbo- of wo-opleiding – behoorde tot een dergelijk huishouden.

Figuur 10.1

Aandeel personen van 25 jaar en ouder met een laag inkomen naar hoogst behaalde onderwijsniveau, 1999^a



a Exclusief niet ingedeeld naar inkomen

Bron: CBS (IPO 1999, voorlopig cijfer) en (SEP 1999)

Mensen hadden in het verleden minder mogelijkheden voor het volgen van onderwijs waardoor de 65-plussers van nu een lagere opleiding hebben dan jongere mensen. Uit de gegevens van de Enquête beroepsbevolking van 1999 blijkt dat van alle ouderen 63% behoorde tot de categorie laagopgeleiden. Van personen in de leeftijd van 25–64 jaar was er bij 35% sprake van een laag opleidingsniveau.

Een laag inkomen komt bij ouderen eveneens vaker voor dan gemiddeld. In 1999 behoorde 13% (ruim een kwart miljoen) van de 65-plussers tot een huishouden met

een laag inkomen. Hiermee is voor de ouderen de kans om in aanraking te komen met financiële armoede 3 à 4% groter dan voor de personen onder de 65 jaar. Het verschil in opleidingsniveau is niet de enige factor. Personen van 65 jaar of ouder hebben ook bij een gelijk opleidingsniveau 2 à 3% meer kans op een laag huishoudensinkomen dan personen onder deze leeftijdsgrens.

10.2.2 Werk en een laag inkomen

Van ouderen wordt niet meer verwacht dat ze participeren aan de arbeidsmarkt. In de beschouwing van de invloed van werk op inkomen zijn zij derhalve niet betrokken. De resultaten in deze paragraaf betreffen mensen van 25-64 jaar.

Uit de voorgaande paragraaf werd duidelijk dat de kansen van individuen om deel uit te maken van een huishouden met een laag inkomen, hoger zijn naarmate hun onderwijsniveau lager is. De hoge arbeidsparticipatie onder hoogopgeleiden of anderzijds de geringere arbeidsparticipatie onder de lager opgeleiden speelt hierbij een belangrijke rol.

Volgens de Enquête beroepsbevolking van 1999 had iets meer dan vier op de tien personen van 25–64 jaar met uitsluitend basisonderwijs een werkkring voor twaalf uur of meer per week. Van de wetenschappelijk opgeleiden waren dat er bijna negen van de tien. Vooral bij mensen met een volledige werkkring (35 uur of meer per week) is er sprake van een sterke samenhang met opleiding.

Laagopgeleiden met een volledige werkkring hebben een iets lager dan gemiddeld armoederisico en hoogopgeleiden met een volledige werkkring een veel lager risico. De kans om met inkomensarmoede te worden geconfronteerd, is bij de laagopgeleiden vooral aanwezig wanneer er sprake is van een onvolledige werkkring of wanneer er helemaal niet wordt deelgenomen aan het arbeidsproces.

Van de laagopgeleide werklozen heeft meer dan een kwart een laag inkomen. Van de hoogopgeleide werklozen geldt dat maar voor een op de tien personen – hetgeen overeenkomt met het gemiddelde aantal mensen met een inkomen onder de armoedegrens. Zie tabel 10.1.

Tabel 10.1 Aandeel personen van 25-64 jaar met een laag inkomen naar hoogst behaalde onderwijsniveau en arbeidssituatie, 1999 (in procenten) ^a

	totaal	werkzaam			niet-beroeps-	
		totaal	12-34 uur	≥35 uur	werkloos	bevolking
lageropgeleiden	18	12	18	8	27	25
middelbaaropgeleiden	8	6	8	5	31	13
hogeropgeleiden	4	4	8	2	10	5
totaal	10	6	10	4	28	18

a Exclusief niet ingedeeld naar inkomen.

Bron: CBS (SEP'99)

10.2.3 Langdurige armoede, onderwijs en werk

Het ligt voor de hand dat langdurige armoede vooral speelt bij laagopgeleide personen. In 1999 behoorde 12% van de laagopgeleiden van 25 jaar en ouder tot een huishouden waarin al minstens vier jaar achtereen sprake was van een laag inkomen. Gemiddeld is 4% van de bevolking langdurig arm. Voor middelbaar opgeleiden – havo/vwo/mbo – is de kans hierop 3%, dus al vier keer kleiner dan voor laagopgeleiden, en bij hoogopgeleiden komt armoede gedurende minstens vier jaar nauwelijks nog voor. Zie tabel 10.2.

Relatief veel vijftenzestigplussers hebben te maken met langdurige armoede. Niet alleen behoren ze naar verhouding vaak tot de categorie laagopgeleiden, ze hebben ook nauwelijks nog invloed op hun verworven inkomenspositie. Van alle laagopgeleide ouderen verbleef 15% in 1999 in een huishouden dat langdurig van een laag inkomen moest rondkomen. Van de middelbaar opgeleiden was dit 6% en bij de hoogopgeleiden kwam langdurende armoede niet of nauwelijks voor.

Langdurige inkomensarmoede speelt bij laagopgeleide personen het meest als er sprake is van werkloosheid. Van de 25–64-jarige werklozen hadden er drie op de tien te maken met langdurige inkomensarmoede. Dit aandeel ligt drie keer hoger dan het gemiddelde percentage laagopgeleide personen dat zich langdurig geconfronteerd zag met een laag inkomen.

Laagopgeleide werkzame personen van 25–64 jaar hadden een beduidend lager risico op langdurige inkomensarmoede. Van deze groep verkeerde in 1999 maar 6% in een dergelijke situatie. Voor alle laagopgeleiden in deze leeftijdsgroep bedroeg dit risico 10%. Werkzame middelbaar en hoogopgeleiden verkeren slechts in geringe mate in een langdurende armoede.

Tabel 10.2 Aandeel personen met langdurig een laag inkomen naar hoogst behaalde onderwijsniveau en arbeidsparticipatie, 1999 (in procenten) ^a

	totaal	25 jaar en ouder					
		totaal	25-64 jaar			niet-beroeps-	
			werkzaam			werkloos	bevolking
			totaal	12-34 uur	≥ 35 uur		
lageropgeleiden	12	10	6	9	3	30	14
middelbaaropgeleiden	3	2	1	3	0	8	5
hogeropgeleiden	0	1	0	1	.	.	3
totaal	4	4	2	4	1	18	9

a Exclusief niet ingedeeld naar inkomen.

Bron: CBS (SEP'99)

10.3 Entreetoetsen, kerstrapportcijfers en ouderlijk milieu

10.3.1 *Probleemstelling*

Dat schoolsucces ongelijk is verdeeld in de samenleving is bekend. Over het algemeen presteren kinderen uit hogere milieus beter, waardoor zij vaker hogere opleidingen volgen en daardoor een lucratievere kans op de arbeidsmarkt hebben dan kinderen uit gezinnen die lager op de sociaal-economische ladder staan. Halverwege de vorige eeuw (na WOII) werd deze zichzelf reproducerende maatschappelijke ongelijkheid niet meer vanzelfsprekend gevonden. Het onderwijssysteem moest erop gericht worden ook kinderen uit de lage milieus door te laten stromen naar de hoge(re) vormen van onderwijs. Later verschoof de aandacht naar de onderwijsachterstand van vrouwen en nog later naar die van allochtonen (Dronkers et al. 1999).

In de volgende paragrafen wordt uitgezocht in hoeverre schoolprestaties worden beïnvloed door het milieu van de ouders, de herkomstgroepering, het geslacht van de kinderen, de gezinssamenstelling en de stedelijkheid van de woonomgeving. Centraal staat de vraag: is alleen het opleidingsniveau van de ouders bepalend voor schoolsucces, of is daarnaast nog van belang hoe 'rijk' die ouders zijn. Beide zijn immers indicaties van het sociale milieu van de ouders.

Veel onderzoek naar de verklaring van schoolsucces betreft alleen de effecten van het ouderlijk opleidingsniveau in de analyse. De financiële achterstand in gezinnen met schoolgaande kinderen wordt meer als bijkomend gevolg van bijvoorbeeld echtscheiding dan als oorzaak voor relatief slechte schoolprestaties gezien. Een praktisch probleem is daarnaast dat vragen naar inkomen in enquêtes meestal onbetrouwbare resultaten opleveren (Dronkers en Gijtenbeek 1997). Toch zijn er enige indicaties dat het ouderlijk inkomen er wel toe doet als het gaat om het welzijn van de kinderen. Zo vonden Hoff et al. (1997) dat het van belang is voor de vrijetijdsbesteding van kinderen en Dronkers et al. (1999) toonden significante effecten ervan aan op schoolprestaties in de vierde klas van de basisschool.

Naast de invloed van opleiding en inkomen wordt die van de herkomst op schoolprestaties nagegaan. Daarbij is het de vraag of de lage prestaties van allochtonen geheel voortkomen uit hun meestal lage sociaal-economische status of dat ook hun herkomst zelf ertoe doet of het feit dat zij vooral in de grote steden, dan wel relatief vaak in een eenoudergezin wonen. Vooral Surinaamse en Antilliaanse kinderen wonen veelal in een eenoudergezin.

De laatste jaren wordt duidelijk dat meisjes hun onderwijsachterstand vrijwel hebben ingehaald. Op de middelbare school presteren zij zelfs beter (Van der Werf et al. 1999: 115). Wel is het nog zo dat meisjes kiezen voor vervolgoopleidingen die leiden tot minder prestigieuze banen (Béguin et al. 2000: 243). Voor de volledigheid is dit kenmerk toch in de analyse meegenomen.

10.3.2 *De gegevens*

In deze bijdrage worden data geanalyseerd van het (laatste) Voortgezet Onderwijs Cohort Leerlingen dat is begonnen in 1999 (VOCL'99). Sedert de jaren zestig zijn deze onderwijscohortonderzoeken opgezet om na te gaan in hoeverre het gevoerde

onderwijsbeleid een reductie in de onderwijsongelijkheid tot gevolg heeft (Kropman en Collaris 1974: 5).

Aan de cohort van 1999 is voor het eerst een vraag naar het inkomen gesteld. Uit de vragenlijst voor de ouders van de cohortleerlingen kunnen de kenmerken opleiding, inkomen, herkomst en samenstelling huishouden worden afgeleid. Deze vragenlijst is door 10% van de ouders niet ingevuld en ouders die de vragenlijst wel invulden, weigerden nogal eens om de inkomensvraag te beantwoorden. Dit gebeurde in 40% van de gevallen, vooral allochtonen en/of laagopgeleiden weigerden.

Ook het opleidingsniveau van de ouders is niet altijd bekend. Bovendien is de vraagstelling niet helemaal toereikend voor allochtonen die slechts enkele jaren of in het geheel geen onderwijs hebben genoten. Zij komen allen in de categorie 'maximaal lager onderwijs' terecht. In de analyse gaat het steeds om het hoogst behaalde opleidingsniveau van een van de ouders.

De herkomstgroepering (voor allochtone kinderen: minimaal een ouder in het desbetreffende buitenland geboren) van de kinderen is in 13% van de gevallen niet bekend. Na koppeling van de leerlinggegevens aan de integrale gegevens in de Gemeentelijke basisadministratie (GBA) bleef nog slechts 1% onbekend over. Duidelijk is dat allochtone ouders, en dan vooral Marokkaanse, minder goed aan het onderzoek hebben meegedaan.

In de analyses wordt expliciet rekening gehouden met deze ontbrekende waarden door extra kenmerken toe te voegen: voor ouders die de vragenlijst niet hebben ingevuld, voor ouders die weigerden het inkomen op te geven, voor ouders waarvan de opleiding niet bekend is, en voor de kinderen van wie de herkomst – ook na koppeling aan het GBA – niet bekend is.

In de brugklas zijn entreetoetsen taal, rekenen en informatieverwerking afgenomen. Deze toetsen zijn een indicatie voor het prestatieniveau van de leerlingen aan het begin van het middelbaar onderwijs. Vervolgens zijn de cijfers voor het kerstrapport geanalyseerd. Omdat de kinderen klassikaal worden ondervraagd, is de uitval op leerlingniveau gering. Dus deze gegevens zijn representatief voor brugklassers in 1999. De steekproef omvat bijna 20.000 leerlingen.

10.3.3 Vier modellen

Om na te gaan hoe sterk de samenhang is tussen het ouderlijk inkomen en de entreetoetsen, zijn er vier regressieanalyses gedaan. Eerst is gekeken naar het effect van het inkomen zonder opname van de andere kenmerken in de analyse. Vervolgens is het kenmerk 'opleidingsniveau' toegevoegd. Het derde model bevat ook de indicaties van de herkomst. En in het vierde zijn bovendien de kenmerken 'eenoudergezin', 'geslacht', 'stad' en 'heeft geen ondervragenlijst ingevuld' opgenomen. Alle kenmerken zijn gedummificeerd waardoor de ongestandaardiseerde regressiecoëfficiënten onderling vergeleken kunnen worden. De scores op de entreetoets zijn gestandaardiseerd (Z-scores) waardoor ook de effecten op de verschillende toetsen onderling kunnen worden vergeleken, zie tabel 10.3, 10.4 en 10.5 aan het einde van dit hoofdstuk.

10.3.4 Deeltoets taal

In het eerste model – met alleen het inkomen – zijn de effecten van de onderscheiden inkomensklassen vrijwel alle significant ten opzichte van de referentiecategorie (het hoogste inkomen, meer dan 60.000 gulden per jaar). Alleen dat van het op een na hoogste inkomen (40-60.000 gulden per jaar) is niet significant. De grootte van de effecten neemt af naarmate het inkomen hoger is, maar dat is omdat de hoogste inkomensklasse als referentiegroep is gekozen. Weliswaar is het verband niet lineair, maar toch is zichtbaar dat er niet een bepaalde armoedegrens is. Ook indien ouders behoren tot de hogere inkomensklassen, heeft dit nog invloed op de toetsscores van de kinderen. Hoe hoger het inkomen, des te hoger de toetsscore.

De effecten van het inkomen worden lager als er meer variabelen in de analyse worden opgenomen. De effecten van de opleiding zijn veel hoger dan die van het inkomen. Kinderen van ouders met alleen basisschool scoren het laagst op de taaltoets.

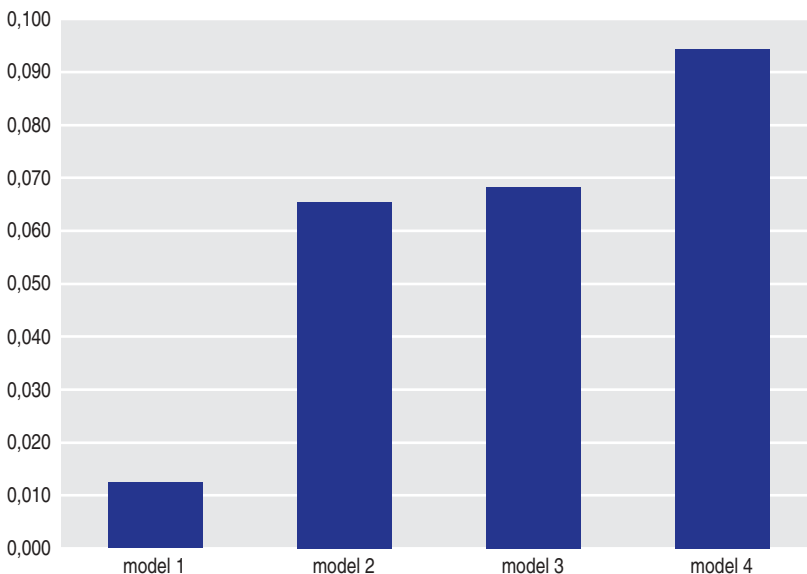
Verder scoren Turken en Marokkanen laag, het effect van deze herkomstgroepen is net zo sterk als dat van een hbo- of universitaire opleiding van ouders maar dan in negatieve richting. Ook Surinamers en Antillianen scoren nog wat lager dan autochtonen. Meisjes presteren veel beter dan jongens op de taaltoets. En in de grote steden wordt iets hoger gescoord dan daarbuiten.

Kinderen van ouders die geen oudervragenlijst hebben ingevuld, scoren laag op de toets: het effect is net zo sterk als dat van de Turkse en Marokkaanse herkomst.

Uit figuur 10.2 blijkt de relevantie van de verschillende modellen: model 2, waarin de effecten van opleiding zijn toegevoegd, en model 4, met het sterke effect van geslacht, leveren de grootste toename in het percentage verklaarde variantie in de taaltoets.

Figuur 10.2

Verklaarde variantie 4 modellen taaltoets



Indien alle achtergrondkenmerken in het model zijn opgenomen, verklaren deze gezamenlijk 9% van de variantie. Als alleen het inkomen meedoet, dan wordt er slechts 1% van alle verschillen in de toetscores verklaard.

10.3.5 Deeltoetsen rekenen en informatieverwerking

Wederom is in het meest eenvoudige model het op een na hoogste inkomen niet meer significant, en wordt er slechts 2% van alle verschillen in de rekentoets door het inkomen verklaard. Wel zijn de effecten groter dan bij de taaltoets en blijven zij dat ook nadat alle andere kenmerken zijn ingevoerd in de regressieanalyse. Ook nu weer zijn de effecten van de ouderlijke opleiding hoger dan die van hun inkomen.

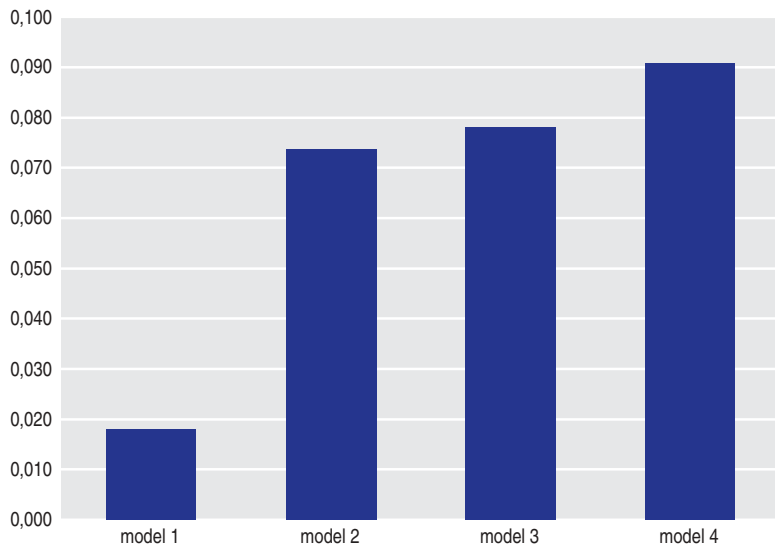
Bij de deeltoets rekenen is het effect van het geslacht andersom: jongens scoren hoger, maar hun voorsprong is minder groot dan de voorsprong van meisjes bij de taaltoets (-0,19 ten opzichte van 0,29). Surinamers en Antillianen presteren bij de rekentoets verhoudingsgewijs lager dan bij de taaltoets. Maar nog steeds niet zo slecht als de Turken en Marokkanen. Nu is er geen invloed van het wonen in de grote steden: in het hele land wordt er even hoog gescoord. Inkomen, opleiding, herkomst van de ouders hebben bij de rekentoets grotere effecten dan bij de taaltoets, zij zijn dus meer van invloed op de reken- dan op de taalprestaties van de kinderen.

Op de deeltoets informatieverwerking scoren bovendien zowel Turken en Marokkanen als Surinamers en Antillianen als de overige allochtonen laag. Hier blijken de grootste toetsverschillen met de autochtonen.

Voor zowel de reken- als de informatieverwerkingstoets blijkt dat het kenmerk opleiding wederom het meest verklaart van de verschillen in de scores: model 2 laat de grootste toename zien in het percentage verklaarde variantie (figuren 10.3 en 10.4). Omdat hier het effect van het geslacht kleiner is, is de toename bij model 4 minder sterk dan bij de taaltoets.

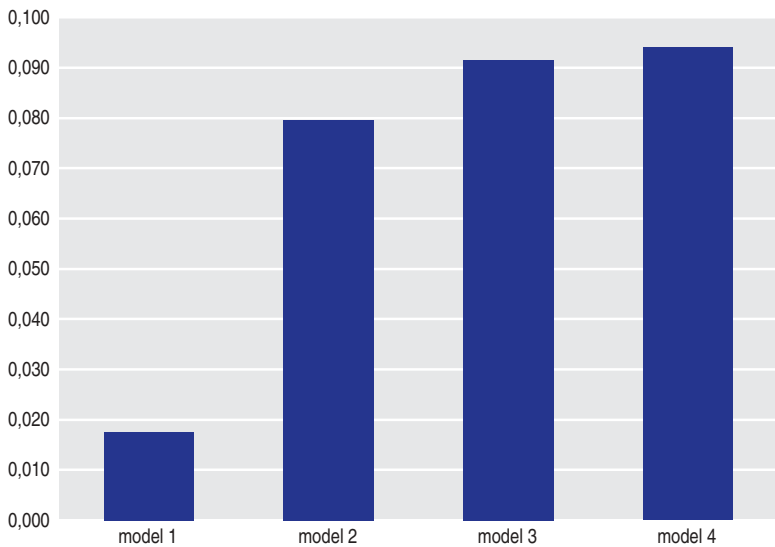
Figuur 10.3

Verklaarde variantie 4 modellen rekentoets



Figuur 10.4

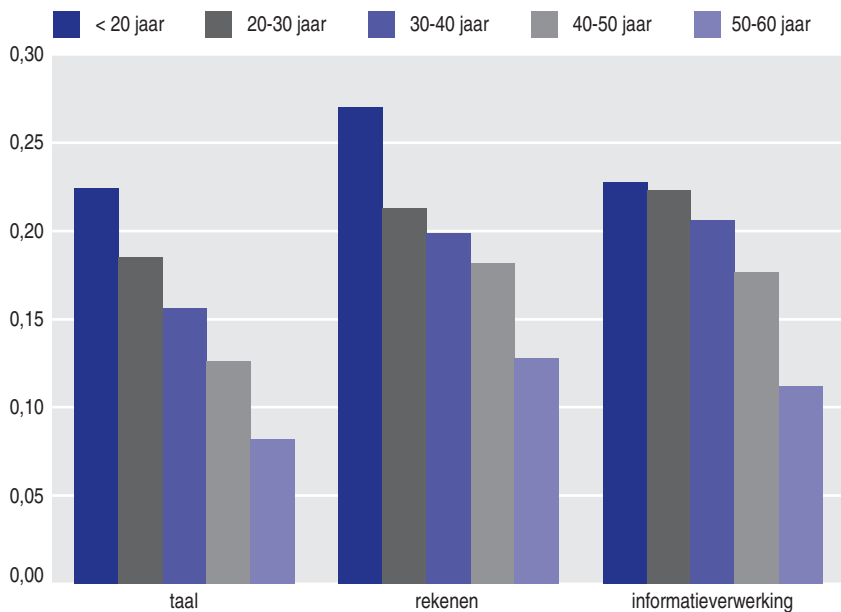
Verklaarde variantie 4 modellen informatieverwerkingstoets



In figuur 10.5 zijn de ongestandaardiseerde effecten van het inkomen in klassen op de verschillende entreetoetsen naast elkaar gezet. Vooral bij de taaltoets is de samenhang met het ouderlijk inkomen vrij regelmatig, bij de overige is dat minder het geval. Het effect van het op een na hoogste inkomen is in vergelijking met de hoogste inkomensgroep (de referentiegroep) relatief klein.

Figuur 10.5

Ongestandaardiseerde effecten van inkomen op entreetoetsen; meest uitgebreide model



10.3.6 Rapportcijfers op het kerstrapport in de brugklas: Nederlands, wiskunde en Engels

Voor deze analyse zijn nog een drietal extra kenmerken in de regressieanalyses opgenomen. Dit is gedaan omdat het niveau van de brugklassen waarin de kinderen zitten, een intermediërende rol zou kunnen spelen. Entreetoetsen zijn voor iedereen gelijk, maar rapportcijfers hangen samen met de te verwerken stof in de verschillende brugklasniveaus.

De effecten van het inkomen en de opleiding van de ouders zijn niet significant, wel die van de herkomst van de kinderen als het gaat om Nederlands en wiskunde.

Kinderen die in een mavo-/havo- of een havo-brugklas zitten, scoren beduidend lager dan kinderen uit de referentiegroep, die in een havo-/vwo- of een vwo-brugklas zitten. Lagere brugklasniveaus laten minder effect zien. Daar is de stof waarschijnlijk zoveel gemakkelijker of zoveel meer aangepast aan het niveau van de kinderen, dat er toch relatief vaak gemiddelde cijfers worden gehaald.

Meisjes hebben hogere cijfers voor Nederlands en Engels; jongens voor wiskunde. Ook hier is de totale voorsprong van meisjes op jongens groter.

Gezien het feit dat de maximale verklaarde variantie slechts 3% is en ruim 4.000 van de 20.000 leerlingen in de steekproef geen rapportcijfers hebben opgegeven of gekregen, moet aan de effecten niet te veel waarde worden toegekend. Het kerstrapport zegt nog niet zoveel over de prestaties van de leerlingen.

10.3.7 Conclusie

Er is een significant effect van het ouderlijk inkomen op de scores in de entreetoetsen, naast de effecten van de opleiding van de ouders en de herkomst en het geslacht van de kinderen. De effecten van opleiding zijn echter wel een stuk groter dan die van inkomen. Toch kan gezegd worden dat de financiële armslag van het gezin afzonderlijk van belang is voor de schoolprestaties van de kinderen. Voor de prestaties in groep 4 van de basisschool was dat al aangetoond (Dronkers et al. 1999), nu is duidelijk dat dit ook het geval is aan het begin van het voortgezet onderwijs. Gezien de grootte van de inkomenseffecten kan daarnaast opgemerkt worden dat er geen specifieke armoedegrens is: ook de kinderen uit gezinnen met hogere inkomens presteren beter naarmate het inkomen hoger is (figuur 10.5).

Dat allochtonen slechter presteren dan autochtonen was al bekend. Nu blijkt dat zij vooral veel slechter scoren op de informatieverwerkingstoets. Gelukkig is uit trendcijfers van de cohortonderzoeken ook gebleken dat allochtonen erop vooruitgaan: zij scoorden in 1999 hoger dan in 1993 (Jol 2001).

Verder toont de analyse aan dat het belangrijk is rekening te houden met ontbrekende waarden van inkomen en opleiding. Beide kenmerken geven aan dat de kinderen van ouders van wie inkomen en opleiding onbekend is, duidelijk slechter scoren op de toetsen. Hetzelfde geldt in nog sterkere mate voor de kinderen van ouders die de vragenlijst helemaal niet hebben ingevuld.

In de kerstrapportcijfers daarentegen zijn er geen significante effecten van het ouderlijk inkomen. Overige effecten zijn ook veel lager – en vaak evenmin significant – dan bij de toetsen. Maar het behoeft geen betoog dat zo'n eerste brugklasrapport nog niet veel zegt over de prestaties van de leerlingen.

Tabel 10.3 Ongestandaardiseerde regressiecoëfficiënten op de taaltoets, vier modellen, (Z-scores)

B				
Constante	0,11	0,14	0,14	-0,26
Huishoudensinkomen in gld/jaar				
minder dan 20.000	-0,35	-0,22	-0,21	-0,22
20.000-30.000	-0,32	-0,18	-0,16	-0,18
30.000-40.000	-0,19	-0,13	-0,13	-0,16
40.000-50.000	-0,11	-0,09	-0,09	-0,13
50.000-60.000	0,00	-0,04	-0,05	-0,08
geen inkomen opgegeven	-0,20	-0,12	-0,12	-0,17
Hoogste opleiding ouder maximaal lo				
vbo/mavo/vwo-havo 3 jaar		-0,36	-0,31	-0,32
hbo/universiteit		0,23	-0,22	-0,22
geen onderwijs opgegeven		-0,27	-0,27	-0,13
Herkomst				
Turks/Marokkaans			-0,24	-0,25
Surinaams/Antilliaans			-0,09	-0,11
Overig allochtoon			-0,05	-0,06
niet koppelbaar aan GBA			-0,15	-0,08
Eenoudergezin				-0,07
Geen gezinssamenstelling opgegeven				-0,14
Vrouw				0,29
Woont in 1 van de 4 grote steden				0,11
Geen oudervragenlijst ingevuld				-0,26
Referentiegroep inkomen: meer dan 60.000				
Referentiegroep onderwijs: havo/vwo/mbo				
Referentiegroep herkomst: autochtoon				

Tabel 10.4 Ongestandaardiseerde regressiecoëfficiënten op de rekentoets, vier modellen (Z-scores)

B				
Constate	0,14	0,17	0,18	0,51
Huishoudensinkomen in gld/jaar				
minder dan 20.000	-0,43	-0,28	-0,26	-0,27
20.000-30.000	-0,36	-0,22	-0,20	-0,21
30.000-40.000	-0,24	-0,17	-0,17	-0,20
40.000-50.000	-0,16	-0,14	-0,14	-0,18
50.000-60.000	-0,05	-0,08	-0,09	-0,13
Geen inkomen opgegeven	-0,26	-0,17	-0,17	-0,21
Hoogste opleiding ouder maximaal lo		-0,40	-0,34	-0,33
Vbo/mavo/vwo-havo 3 jaar		-0,26	-0,25	-0,24
Hbo/universiteit		0,27	0,27	0,26
Geen onderwijs opgegeven		-0,31	-0,26	-0,13
Herkomst				
Turks/Marokkaans			-0,24	-0,24
Surinaams/Antilliaans			-0,22	-0,19
Overig allochtoon			-0,06	-0,05
Niet koppelbaar aan GBA			-0,22	-0,14
Eenoudergezin				-0,07
Geen gezinssamenstelling opgegeven				-0,10
Vrouw				-0,19
woont in 1 van de 4 grote steden				0,02
Geen ondervragenlijst ingevuld				-0,27
Referentiegroep inkomen: meer dan 60000				
Referentiegroep onderwijs: havo/vwo/mbo				
Referentiegroep herkomst: autochtoon				

Tabel 10.5 Ongestandaardiseerde regressiecoëfficiënten op de toets informatieverwerking, vier modellen(Z-scores)

B				
(Constant)	0,13	0,18	0,19	0,26
Huishoudinkomen minder dan 20.000	-0,38	-0,23	-0,21	-0,23
20.000-30.000	-0,38	-0,23	-0,19	-0,22
30.000-40.000	-0,25	-0,18	-0,17	-0,21
40.000-50.000	-0,15	-0,14	-0,14	-0,18
50.000-60.000	-0,02	-0,07	-0,08	-0,11
geen inkomen opgegeven	-0,24	-0,16	-0,16	-0,20
hoogste opleiding ouder maximaal lo		-0,42	-0,32	-0,32
vbo/mavo/vwo-havo 3 jaar		-0,26	-0,25	-0,24
hbo/universiteit		0,27	0,27	0,26
geen onderwijs opgegeven		-0,34	-0,27	-0,14
herkomst				
Turks/Marokkaans			-0,45	-0,44
Surinaams/Antilliaans			-0,29	-0,27
overig allochtoon			-0,13	-0,12
Niet koppelbaar aan GBA			-0,28	-0,21
Eenoudergezin				-0,04
Geen gezinssamenstelling opgegeven				-0,09
vrouw				-0,03
woont in 1 van de 4 grote steden				0,02
geen oudervragenlijst ingevuld				-0,25
referentiegroep inkomen:	meer dan 60000			
referentiegroep onderwijs:	havo/vwo/mbo			
referentiegroep herkomst:	autochtoon			

Literatuur

Béquin et al. (2000)

A.A. Béquin, T. de Jong, L.T.M. Rekers-Mombarg en R.J. Bosker. Het externe rendement van het voortgezet onderwijs. Enschede: Twente University Press, 2000.

Dronkers en Gijtenbeek (1997)

J. Dronkers en J.Gijtenbeek. Heeft financiële armoede gevolgen voor het welzijn van kinderen en thuiswonende jongeren? Een inventarisatie van literatuur en databestanden. Amsterdam: Kohnstamm Instituut, 1997.

Dronkers et al. (1999)

J. Dronkers, J. Roeleveld, G. Ledoux en M. Robijns. Verandert het onderwijsachterstandenbeleid negatieve gevolgen van financiële armoede? In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.), Arm Nederland, armoede en verzorgingsstaat. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1999.

Hoff et al. (1997)

S.J.M. Hoff, J. Dronkers en J.C. Vrooman. Arme ouders en het welzijn van kinderen. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.), Arm Nederland, de kwetsbaren. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997.

Jol (2001)

C. Jol. Inhaalslag allochtone meisjes bij brugklastoets. Heerlen: CBS, 2001 (Webmagazine 24/9/2001).

Kropman en Collaris (1974)

J.A. Kropman en J.W.M. Collaris. Van jaar tot jaar, eerste fase: samenvatting. Nijmegen: ITS, 1974.

Van der Werf (1999)

M.P.C. van der Werf, M.J. Lubbers en H. Kuyper. Onderwijsresultaten van VOCL'89 en VOCL'93 leerlingen. Groningen: GION, 1999.

11 METING VAN ARMOEDE*

In dit hoofdstuk komen enkele methodische aspecten aan bod, die betrekking hebben op het meten van armoede (CBS/SCP 1999 en 2001). Paragraaf 11.1 geeft een actualisering van de armoede-indices. Deze indices betrekken naast het volume – het percentage armen – ook de koopkracht in de meting van armoede. De laatste component komt doorgaans tot uitdrukking in de inkomstekorten ten opzichte van de armoedegrens. Paragraaf 11.2 geeft enig inzicht in het gedrag van een meer consumptiegeoriënteerde grens, die in de vorige editie van de Armoedemonitor is gepresenteerd. Het gaat met name om de relatie met andere inkomsgrenzen en de veranderingen van de armoedegrenzen in de loop der tijd. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de indexering, die bij alle gepresenteerde grenzen anders verloopt. Paragraaf 11.3, ten slotte, behandelt het niet-meenemen van groepen van huishoudens bij de bepaling van de omvang van de armoede, bijvoorbeeld huishoudens die in tehuizen verblijven, uitwonende studenten en huishoudens waarvan het inkomen onvolledig wordt waargenomen.

11.1 Armoede-indices

Naast de omvang is ook de mate van armoede van belang, hetgeen onder meer tot uitdrukking komt in de inkomstekorten die armen ondervinden, en de mate waarin deze tekorten ongelijk zijn verdeeld. In de vorige edities van de armoedemonitor is gebleken dat de verschillende armoede indices dezelfde ontwikkeling te zien geven. Met name de bijdrage van de ongelijkheid van inkomstekorten bleek verwaarloosbaar. Daarom wordt de mate van armoede hier vastgesteld op basis van de intensiteitsindex, die het product weergeeft van het armoederisico (aandeel huishoudens onder de armoedegrens) en het gemiddelde gestandaardiseerde inkomstekort (ten opzichte van de armoedegrens).

Een probleem met de intensiteitsindex is dat hij niet zinvol is toe te passen op een schuivende armoedegrens zoals het sociale minimum. Verbeteringen van het sociale minimum hebben voor de huishoudens met een inkomen op of onder dat minimum, de zogenoemde sociale minima, geen invloed op het gemiddelde inkomstekort en daarmee op de mate van armoede. Daarom wordt gebruikgemaakt van een alternatieve index, waarvoor niet het inkomstekort maar de koopkracht van het inkomen zelf het uitgangspunt is. Deze alternatieve index, die het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft ontwikkeld, en de financiële armoede-index wordt genoemd, is gedefinieerd als de verhouding tussen het armoederisico op basis van de beleidsmatige armoedegrens en het gemiddelde gestandaardiseerde besteedbare inkomen van huishoudens onder deze grens.¹

* Dit hoofdstuk is een gezamenlijke bijdrage van het SCP en het CBS. Paragraaf 11.1 is een bijdrage van drs. E. Pommer (SCP). De paragrafen 11.2 en 11.3 zijn geschreven door respectievelijk dr. H. Lautenbach en drs. A.A.M.W. van Gessel (CBS). Paragraaf 11.4 is opgesteld door drs. J.M. Wildeboer Schut en drs. J.C. Vrooman (SCP).

Tabel 11.1 geeft de armoede-indices voor de totale bevolking. Daarbij zijn huishoudens met negatieve jaarinkomens uitgesloten, omdat relatieve inkomenstekorten daar geen reële betekenis hebben.² Voorts is de huursubsidie wel inbegrepen bij de armoede op basis van het beleidsmatige minimum maar niet bij de armoede op basis van lage-inkomensgrens.³

Tabel 11.1 Armoede afgemeten aan het risico, de intensiteitsindex en de financiële index, 1990-1999 (positieve jaarinkomens)^a

	1990	1995	1996	1997	1998	1999
op basis van de lage-inkomensgrens ^b						
armoederisico (%)	14,6	15,2	15,2	14,7	13,0	12,5
intensiteitsindex (%)	2,29	2,46	2,63	2,55	2,17	2,14
idem, 1990=100	100	107	115	112	95	93
op basis van het beleidsmatige minimum ^c						
armoederisico (%)	10,8	10,5	10,6	10,2	9,8	9,6
financiële index ^d	1,36	1,34	1,36	1,29	1,20	1,18
idem, 1990=100	100	98	100	94	88	86

a Berekend over positieve jaarinkomens in de bevolking, excl. tehuishouders, studenten, zelfstandigen en huishoudens met onvoldedige jaarinkomens.

b Inkomen exclusief huursubsidie.

c Inkomen inclusief huursubsidie.

d Prijspeil 1999 x 100.000 (in euro's); voorheen werd deze maat de alternatieve intensiteitsindex genoemd.

Bron: CBS (IPO'90-'99)(1999: voorlopige cijfers) SCP-bewerking

Uit tabel 11.1 blijkt dat de ernst van de armoede tussen 1990 en 1999 substantieel is afgenomen, met 7% volgens de intensiteitsindex en met 14% volgens de financiële index. Hoewel het percentage huishoudens met een laag inkomen in deze periode met ruim 14% is gedaald, is hun relatieve inkomenstekort juist gestegen met bijna 9%, hetgeen de relatief bescheiden afname van de intensiteitsindex verklaart. Bij de financiële index is het risico-effect iets kleiner (11%) maar het koopkrachteffect positief (+3%) waardoor per saldo de ernst van de armoede iets sterker is gedaald.

In de periode 1990-1995 is het beeld enigszins anders doordat de intensiteitsindex wel is gestegen (met 7%), terwijl de financiële index toen iets is gedaald (met 2%). De stijging van de intensiteitsindex is toe te schrijven aan een toename van zowel het percentage huishoudens met een laag inkomen als hun gemiddelde inkomenstekort, als nawee van de daaraan voorafgaande recessieve rimpels in de economie.

De periode 1995-1999 laat een forse daling zien van de ernst van de armoede met 12% volgens de financiële index en 14% volgens de intensiteitsindex. Bij beide indices is dit voornamelijk toe te schrijven aan een forse daling van het percentage armen.

Het meest markante jaar is 1998, waarin vooral de intensiteitsindex fors is gedaald. Deze daling is voor driekwart het gevolg van een afname van het percentage huishoudens met een laag inkomen en slechts voor een kwart van de afname van het gemiddelde inkomenstekort. Bij de financiële index is de winst in 1998 aanmerkelijk lager, hetgeen voornamelijk is toe te schrijven aan een minder grote daling van het percentage huishoudens met een inkomen onder het beleidsmatige minimum.

Tabel 11.2 Armoede-intensiteit naar samenstelling en inkomensbron van huishoudens, 1999 (positieve jaarinkomens; in procenten en euro's)

	intensiteitsindex (%)	financiële index ^a
zelfstandige	4,1	1,7
werknemer	0,7	0,3
alleenstaande	1,5	0,5
paar zonder kinderen	0,1	0,1
eenoudergezin	3,6	1,9
paar met kinderen	0,5	0,1
uitkeringsontvanger	6,5	3,9
alleenstaande	8,9	5,2
paar zonder kinderen	1,8	1,3
eenoudergezin	11,7	8,0
paar met kinderen	9,5	4,1
65-plusser	1,5	1,3
alleenstaande	2,3	2,0
met anderen	0,6	0,7
overig huishouden	5,0	2,0
totaal	2,1	1,2

a x 100.000 (in euro's van 1999).

Bron: CBS (IPO/99; voorlopige cijfers) SCP-bewerking

Tabel 11.2 geeft de armoede-intensiteit naar sociaal-economische categorie en huishoudenssamenstelling. Uit deze tabel blijkt dat de beide indices hetzelfde beeld geven, zij het met iets andere accenten. Het meest markante verschil betreft de armoede bij 65-plussers, die bij de intensiteitsindex in verhouding tot de gemiddelde score (zie 'totaal') aanzienlijk gunstiger uitvalt. Dit is grotendeels toe te schrijven aan het feit dat het sociale minimum voor ouderen eind jaren negentig is verhoogd, waardoor de armoedegrens waarop de financiële index is gebaseerd per definitie ook hoger is geworden.

Voorts blijkt dat een verdere verfijning naar huishoudenssamenstelling het beeld nuanceert. De armoede-intensiteit is het grootst bij eenoudergezinnen die op een sociale uitkering zijn aangewezen. Op enige afstand volgen alleenstaanden en paren met kinderen die van een uitkering afhankelijk zijn. Opmerkelijk is de relatief geringe armoede bij paren zonder kinderen, wanneer zij afhankelijk zijn van een sociale uitkering. De arbeidsmarktparticipatie verlaagt de intensiteit van armoede bij eenoudergezinnen wel, maar deze blijft in verhouding toch aanzienlijk.

De bijdrage van bevolkingsgroepen aan de totale armoede, en de verandering in deze bijdrage, kan worden bepaald door de totale intensiteitsindex te ontleden in de drie samenstellende componenten: het gemiddelde armoederisico, het gemiddelde inkomens tekort en de omvang van de betrokken bevolkingsgroep. Deze componenten moeten met elkaar worden vermenigvuldigd om de totale bijdrage van een bevolkingsgroep aan de armoede te verkrijgen. Zo kan, bijvoorbeeld, de verandering van de bijdrage van zelfstandigen in tabel 11.3 worden bepaald door het product van $1,05 \times 1,13 \times 1,01 = 1,20$, hetgeen resulteert in een toegenomen bijdrage van 20%.

Tabel 11.3 Verandering in de bijdrage aan de armoede van huishoudens naar samenstelling en inkomensbron, 1995 en 1999 (positieve jaarinkomens, in procenten)^a

	bijdrage niveau 1995	procentuele verandering			bijdrage aan de armoede	bijdrage niveau 1999
		armoede risico	inkomens tekort	bevolkings aandeel		
zelfstandige werknemer	12	5	13	1	20	16
alleenstaande	6	7	6	17	33	9
paar zonder kinderen	1	-8	0	4	-4	1
eenoudergezin	3	-22	-7	45	7	3
paar met kinderen	3	-14	19	-3	0	4
uitkeringsontvanger ^c						
alleenstaande	24	-2	-6	-14	-21	22
paar zonder kinderen	5	-15	22	-21	-17	4
eenoudergezin	13	-10	-4	-14	-26	11
paar met kinderen	8	-4	-2	-31	-35	6
65-plusser						
alleenstaande	18	-26	-21	1	-41	12
met anderen	3	-39	35	1	-17	3
overig huishouden ^b	5	0	29	4	33	7
totaal	100	-18	5	0	-14	100

a Op basis van de lage-inkomensgrens; excl. tehuishouders, studenten en huishoudens met onvolledige jaarinkomens.

b Dit is een iets anders samengestelde categorie dan in de voorgaande tabel.

c Tot 65 jaar.

Bron: CBS (IPO'95 en '99) (1999: voorlopige cijfers) SCP-bewerking

In 1999 droegen zelfstandigen, werknemers en ouderen ieder voor ongeveer eenzesde deel bij aan de totale armoede, in termen van armoede-intensiteit. Uitkeringsontvangers waren verantwoordelijk voor 43% van de totale armoede. Onder hen springen de alleenstaanden eruit: bijna een kwart van de armoede – in termen van intensiteit – blijkt bij hen gelokaliseerd. Dit komt doordat zij een relatief hoog armoederisico hebben (meer dan 50%) en een substantieel deel van de bevolking uitmaken (ruim 5%) bij een gemiddeld inkomenstekort. Hun bijdrage is tussen 1995 en 1999 door hun slinkende aandeel in de bevolking iets afgenomen. Ook de bijdrage van zelfstandigen, uitkeringsafhankelijke eenoudergezinnen en alleenstaande ouderen aan de omvang van de armoede is substantieel. Bij de zelfstandigen komt dit vooral door een relatief groot inkomenstekort en bij uitkeringsafhankelijke eenoudergezinnen door een relatief groot armoederisico. Bij alleenstaande ouderen wordt het relatief grote armoederisico nogal gedempt door een relatief gering inkomenstekort. Daarbij komt dat de bijdrage van alleenstaande ouderen aan de totale armoede fors is gedaald van 18% in 1995 naar 12% in 1999, niet alleen door een afgenomen inkomenstekort maar vooral door een afgenomen armoederisico, terwijl in dezelfde periode hun aandeel in de bevolking licht is gestegen. Opmerkelijk is dat deze daling van de armoede-intensiteit bij alleenstaande ouderen, vanwege door het optrekken van het betrokken sociale minimum nauwelijks tot uitdrukking komt in de financiële index (zie de volgende tabel).

De uitkomst voor de financiële index kan worden vergeleken met de overeenkomstig gedefinieerde financiële armoede-index, die het ministerie van SZW heeft opgenomen in het *Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting* TK 2000/2001). Daarin worden 65-minners onderscheiden van 65-plussers en worden uitsluitend uitkeringsontvangers respectievelijk pensioenontvangers in aanmerking genomen. Op basis van de ontwikkeling van het aandeel huishoudens met een minimum-uitkering en de koopkracht van hun inkomen tussen 1995 en 1999 wordt voor 65-minners een daling van de financiële armoede-index berekend van 25% en voor 65-plussers van 13%. Bij de 65-minners overheerst volgens het Nationaal actieplan vooral het aantal-effect en bij 65-plussers het koopkrachteffect.

Om deze uitkomst nader te duiden, geeft tabel 11.4 de verandering in de bijdrage aan de armoede van huishoudens naar inkomensbron op basis van de financiële index. Daarbij moet conform de definitie van de financiële index de inverse van het in de tabel weergegeven koopkrachteffect worden meegenomen in de vermenigvuldiging om het effect op de totale bijdrage te krijgen. Voor zelfstandigen krijgen we dus $1,10 \times 1/0,95 \times 1,01$, hetgeen resulteert in 17%.

Tabel 11.4 Verandering in de bijdrage aan de armoede naar inkomensbron huishouden volgens de financiële index, 1995-1999 (positieve jaarinkomens, in procenten)^a

	aandeel huishoudens in 1995 (%)	procentuele verandering			bijdrage aan de armoede
		armoede risico	koopkracht inkomen	bevolkings- aandeel	
zelfstandige	9	10	-5	1	17
werknemer	50	19	3	6	23
uitkeringsontvanger ^b	18	-3	5	-19	-25
65-plusser	23	-3	7	1	-9
overige huishoudens	1	17	-8	36	73
totaal	100	-9	3		-12

a Op basis van de beleidsmatige grens; excl. tehuishouders, studenten en huishoudens met onvolledige jaarinkomens; inkomen inclusief huursubsidie.

b Tot 65 jaar.

Bron: CBS (IPO'95 en '99) (1999: voorlopige cijfers) SCP-bewerking

Het verschil tussen de hier gepresenteerde cijfers in tabel 11.1 en de cijfers van SZW in het Nationaal actieplan houdt blijkens tabel 11.4 nagenoeg geheel verband met de partiële beschouwing door werknemers en zelfstandigen buiten beeld te laten. Voorts blijkt dat het armoederisico bij uitkeringsontvangers is gedaald (-3%) evenals het aandeel van deze groep in de bevolking (-19%). Daarnaast is hun koopkracht aanzienlijk verbeterd (+5%), hetgeen resulteert in een sterke afname van de bijdrage van uitkeringsontvangers aan de armoede (-25%). Bij 65-plussers is het armoederisico weliswaar gedaald en de koopkracht substantieel gestegen, maar hun aandeel in de bevolking is licht toegenomen. In verhouding is hun bijdrage aan de daling van de armoede daarmee duidelijk geringer geweest (-9%) in termen van de financiële index. Bij zelfstandigen, werknemers en overige huishoudens is het beeld veel minder gunstig. Dit heeft tot gevolg dat de armoede volgens de financiële index veel minder is gedaald dan men wellicht op grond van de partiële cijfers in het Nationaal actieplan zou vermoeden.

11.2 Een op consumptie gebaseerde armoedegrens: 1990-1999

11.2.1 Achtergrond

In de vorige editie van de Armoedemonitor en in CBS/SCP (2001) is een verkenning gemaakt van een in de Verenigde Staten ontwikkelde methode om een armoedegrens te baseren op consumptie (Citro en Michael 1995). Er is met name gekeken naar de mogelijkheden om de methode in Nederland toe te passen. Het onderzoek wees uit dat het Nederlandse Budgetonderzoek zich goed leent voor toepassing en dat de uitkomsten plausibel zijn. In deze bijdrage wordt een aanvulling op dat onderzoek beschreven. Nagegaan wordt hoe de ontwikkeling van het armoedeniveau volgens deze op consumptie gebaseerde grens zich verhoudt tot de ontwikkeling gemeten met behulp van de lage-inkomensgrens en het beleidsmatig minimum⁴ aan de hand van de gegevens voor 1990, 1995 en 1999. De vergelijking met de lage-inkomensgrens is uitgevoerd omdat deze in de Armoedemonitor een veel gehanteerde maat is om arme van niet-arme huishoudens te onderscheiden. Vergelijking met het beleidsmatige minimum is interessant omdat dit een zeer gangbaar criterium is in het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid.

11.2.2 Methoden

Het Amerikaanse voorstel voor een alternatieve armoedegrens is geboren uit onvrede met de officiële armoedegrens, de zogenoemde armoedemaatstaf van Orshansky, die dateert uit de jaren zestig en sindsdien weinig is veranderd. Deze officiële grens is gebaseerd op de kosten van een minimaal voedselpakket, die vervolgens met drie zijn vermenigvuldigd om hiermee de uitgaven voor andere goederen en diensten te dekken. De armoedegrens is sinds de introductie alleen jaarlijks via het prijsindexcijfer aangepast. Vanaf het begin is er kritiek op geweest, die in de loop der tijd alleen maar sterker is geworden. De grens wordt te rigide bevonden (vaste verhoudingen tussen inkomen en bestedingen aan voeding), te eenzijdig (alleen gebaseerd op voeding) en te beperkt (er wordt geen rekening gehouden met door de overheid gesubsidieerde consumptie).

De nieuwe methode is erop gericht de armoedegrens zodanig vast te stellen dat deze, rekening houdend met de samenstelling van het huishouden, alle noodzakelijk geachte uitgaven mogelijk maakt. Het uitgangspunt hierbij is dat de noodzakelijke uitgaven garant staan voor een minimumlevensstandaard. Deze armoedegrens wordt dan afgezet tegen het besteedbare inkomen. De drie grootste uitgavenposten van huishoudens (woning, voeding, kleding) zijn als basis genomen. Deze drie posten worden vrijwel integraal gezien als noodzakelijk.

De berekening van deze op consumptie gebaseerde armoedegrens bestaat uit een aantal stappen. Het meest voorkomende type huishouden, dat van alle gespecificeerde huishoudenstypen tevens het grootste aandeel van de populatie omvat, dient als uitgangspunt. Zowel in Nederland als in de Verenigde Staten is dat een huishouden bestaande uit twee ouders en twee kinderen.⁵ Dit wordt het referentiehuishouden genoemd. Voor het referentiehuishouden wordt de frequentieverdeling bepaald van de bestedingen aan woning, voeding en kleding, het zogenoemde basispakket.

Voor de armoedelijnen worden de uitgaven aan dit basispakket op het 30^{ste} en 35^{ste} percentiel van deze verdeling genomen. Deze twee bedragen worden vervolgens vermenigvuldigd met factoren om andere noodzakelijk geachte uitgaven te verrekenen zoals vervoer, persoonlijke verzorging en opleiding. Voor het bepalen van de opslagfactor worden de mediane bestedingen aan de overige noodzakelijk geachte goederen gerelateerd aan de mediane bestedingen aan het basispakket. Deze opslagfactor kent een beperkte en een meer uitgebreide variant. Het 30^{ste} percentiel van de verdeling van de uitgaven aan het basispakket wordt vermenigvuldigd met de beperkte variant, het 35^{ste} percentiel met de uitgebreide variant. Dit resulteert in twee armoedegrenzen voor het referentiehuishouden, een lage en een hoge variant. Aan de hand van equivalentiefactoren komen vervolgens de armoedegrenzen voor andere typen huishoudens tot stand.

Jaarlijks worden de grenzen opnieuw vastgesteld. Hiervoor wordt in het basisjaar (jaar t) voor het referentiehuishouden bepaald welk aandeel de uitgaven aan het basispakket op het 30^{ste}, respectievelijk 35^{ste} percentiel uitmaken van het mediane bedrag aan uitgaven aan het basispakket. Bij de aanpassing van de armoedegrens in volgende jaren worden deze aandelen toegepast op het nieuwberekende mediane bedrag dat het referentiehuishouden aan het basispakket uitgeeft. Vervolgens worden deze bedragen met respectievelijk de lage en hoge opslagfactor vermenigvuldigd. Dit levert dan de lage en hoge variant op van de armoedegrens voor het referentiehuishouden in jaar t + x.

De uitkomsten op grond van de op consumptie gebaseerde armoedegrens die in dit hoofdstuk staan vermeld, zijn voor elk onderzoeksjaar afzonderlijk berekend. Zowel de mediane uitgaven aan het basispakket als de opslagfactoren zijn voor 1990, 1995 en 1999 afzonderlijk bepaald.

11.2.3 Resultaten: de ontwikkeling van grensbedragen en armoedepercentages

In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van de op consumptie gebaseerde armoedegrens vergeleken met die van de lage-inkomensgrens en het beleidsmatige minimum (tabel 11.5 en figuur 11.1). De resultaten voor de lage en hoge variant van de methode worden afzonderlijk onderzocht. Voor de overzichtelijkheid van de tekst is ervoor gekozen de meest voorkomende termen met afkortingen aan te duiden. Zo staan LV en HV respectievelijk voor de lage en hoge variant van de op consumptie gebaseerde grens. De lage-inkomensgrens wordt met LI aangegeven en BM staat voor het beleidsmatige minimum.

Tabel 11.5 Aandeel⁶ arme huishoudens (in procenten) volgens de op consumptie gebaseerde grens, de lage-inkomensgrens en het beleidsmatige minimum; grensbedragen (in guldens, lopende prijzen) vermeld voor eenpersoonshuishoudens, 1990-1995-1999^a

	1990		1995		1999	
	grensbedrag	%	grensbedrag	%	grensbedrag	%
LV	15.880	11,3	18.540	12,1	20.900	10,7
HV	17.440	17,9	20.530	19,2	23.140	17,4
LI	16.000	15,0	18.560	15,5	20.320	13,2
BM ⁷	14.040	10,6	15.640	10,3	17.380	9,7

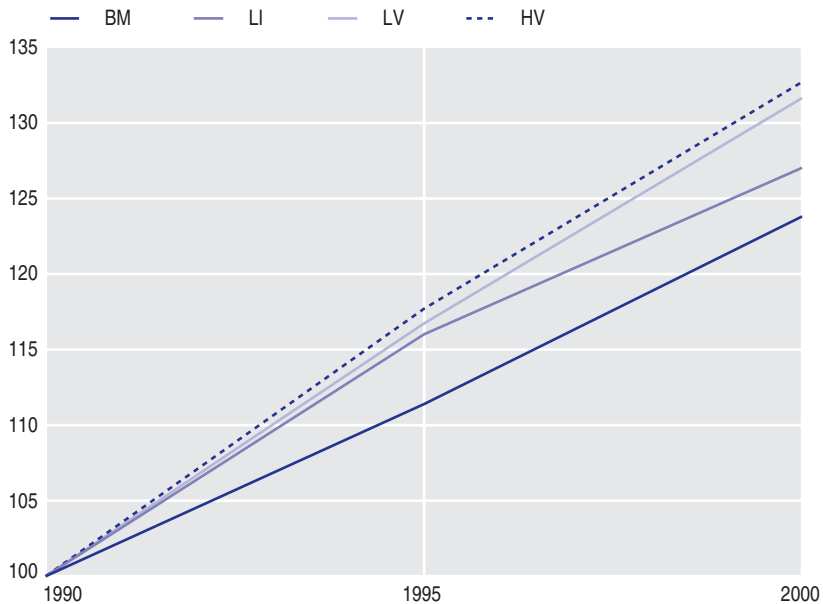
a Grensbedragen (in guldens, lopende prijzen) zijn vermeld voor eenpersoonshuishoudens

Bron: CBS (BO'90, '95, '99 en IPO'90, '95, '99)

Zowel LV, HV als LI laten een stijging zien van het aandeel arme huishoudens van 1990 naar 1995. Na 1995 is het armoedepercentage gedaald. In 1999 lag het niveau onder dat van 1990. Het armoedepercentage volgens LI ligt tussen dat van LV en HV in. BM levert voor alle jaren het laagste percentage arme huishoudens op en laat in tegenstelling tot de andere drie grenzen ook in de periode 1990–1995 een dalend verloop zien.

Figuur 11.1

Ontwikkeling van de armoedegrensbedragen (index 1990 = 100)



Bron: CBS (BO'90, '95, '99 en IPO'90, '95, '99)

Nadere inspectie van het verloop van de grensbedragen laat zien, dat de op consumptie gebaseerde grens het snelst stijgt. De lage-inkomensgrens blijft enigszins achter. Deze grens stijgt per definitie met het inflatiepercentage. Het verloop van het beleidsmatige minimum is onregelmatiger. Het niveau bleef in de periode 1990-1995 achter bij de inflatie. In de periode 1995-1999 steeg het sneller dan de inflatie, maar over de hele periode 1990-1999 bleef het beleidsmatige minimum achter bij de andere armoedegrenzen.

De ontwikkeling van het percentage arme huishoudens volgens de vier armoedegrenzen bevestigt dit beeld. In de periode 1990-1995 steeg het percentage volgens de op consumptie gebaseerde grens sneller dan dat op grond van de lage-inkomensgrens. In de periode 1995-1999 daalde het aandeel arme huishoudens volgens LV en BM lang-

zamer dan dat volgens LI. Per saldo is het verschil tussen 1990 en 1999 volgens de op consumptie gebaseerde grenzen gering. Het verschil volgens LI is veel groter. Het aandeel arme huishoudens gebaseerd op BM gedraagt zich heel anders dan dat volgens de andere grenzen. In de periode 1990-1995 daalde het percentage volgens BM, terwijl het steeg bij de andere grenzen. In de periode 1995-1999 was de daling bij BM veel geringer dan bij de andere grenzen.

11.2.4 Resultaten: de ontwikkeling van armoedepercentages naar huishoudenstype

Naast de ontwikkeling van de armoedepercentages voor de verschillende maten is ook de ontwikkeling van de aandelen van de verschillende huishoudenstypen binnen de als arm gedefinieerde groep bekeken. Zo is de compositie van de groep huishoudens die als arm beschouwd worden volgens de op consumptie gebaseerde armoedegrens (lage en hoge variant afzonderlijk), vergeleken met die van de huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens (tabel 11.6). Eenzelfde vergelijking is gemaakt voor de huishoudens die onder de grens van het beleidsmatige minimum vallen (tabel 11.7).

In de navolgende analyses zijn alleen die huishoudens meegenomen die volgens LI, BM of de op consumptie gebaseerde armoedegrens ofwel volgens een combinatie hiervan als arm worden beschouwd. Omdat de cijfers over de drie onderzochte jaren een zeer eenduidig patroon vertonen, zijn in de tekst enkel de gegevens van het meest recente jaar van waarneming (1999) gepresenteerd. In de versie van de *Armoedemonitor 2001* die op het internet staat, zijn ook de cijfers van de overige twee jaren van waarneming opgenomen.

In zijn geheel genomen komen alleenstaanden bij LI proportioneel meer voor dan bij LV en HV. De percentages voor de onderscheiden groepen alleenstaanden lopen echter nogal uiteen. Vergelijking van LI met HV wijst uit dat bij LI alleenstaanden verhoudingsgewijs minder en paren verhoudingsgewijs juist meer voorkomen dan bij HV.

Tabel 11.6 Kenmerken van huishoudens met een laag inkomen, 1999 (in procenten)

huishoudenstype	LI en LV		LI en HV		totaal
	enkel onder LI	arm volgens LI en LV	enkel onder HV	arm volgens LI en HV	
alleenstaande man < 65 jaar	8,4	18,7	9,1	16,8	11,7
alleenstaande vrouw < 65 jaar	16,1	15,7	9,1	16,2	8,5
alleenstaande man ≥ 65 jaar	5,0	2,4	4,9	2,8	2,5
alleenstaande vrouw ≥ 65 jaar	40,8	10,6	11,9	14,9	9,0
eenoudergezin met minderjarige kinderen	14,6	14,7	7,0	15,4	4,1
paar met minderjarige kinderen	^a	20,2	28,4	16,6	23,7
paar zonder minderjarige kinderen	11,9	15,8	27,8	15,5	37,4
waarvan hoofd < 65 jaar	4,2	12,0	11,9	10,6	27,4
waarvan hoofd ≥ 65 jaar	7,7	3,8	16,0	5,0	10,1
overig	^a	1,9	1,8	1,8	3,1
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^a Hier is geen percentage gegeven daar het aantal gevallen kleiner is dan 5.000.

Bron: CBS (BO'99 en IPO'99)

Vergelijking van BM met LV en HV laat zien dat bij BM het aandeel eenpersoonshuishoudens kleiner en het aandeel meerpersoonshuishoudens groter is dan bij LV en HV. Net als in de vergelijking met LI lopen de percentages voor de onderscheiden eenpersoonshuishoudens uiteen. Hetzelfde geldt voor de meerpersoonshuishoudens.

Tabel 11.7 Aandeel van als arm geclassificeerde huishoudenstypen volgens het beleidsmatige minimum en de op consumptie gebaseerde armoedegrens (in procenten)

huishoudenstype	BM en LV			BM en HV		totaal
	enkel onder BM	enkel onder LV	arm volgens BM en LV	enkel onder HV	arm volgens BM en HV	
alleenstaande man < 65 jaar	7,2	15,6	19,0	12,1	16,8	11,7
alleenstaande vrouw < 65 jaar	15,4	13,9	15,6	12,1	15,9	8,5
alleenstaande man ≥ 65 jaar	4,5	3,6	2,3	4,3	2,6	2,5
alleenstaande vrouw ≥ 65 jaar	35,8	8,1	11,4	12,4	15,4	9,0
eenoudergezin met minderjarige kinderen	19,1	7,2	17,1	7,5	17,8	4,1
paar met minderjarige kinderen	1,3	36,6	14,3	29,6	11,5	23,7
paar zonder minderjarige kinderen	14,8	12,7	18,7	19,9	18,4	37,4
waarvan hoofd < 65 jaar	5,3	8,2	14,1	9,3	12,4	27,4
waarvan hoofd ≥ 65 jaar	9,4	4,5	4,6	10,6	6,0	10,1
overig	1,8	2,4	1,7	2,1	1,6	3,1
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: CBS(BO'99 en IPO'99)

11.2.5 Discussie

Uit het vorenstaande komen een paar punten naar voren. De cijfers over de ontwikkeling van de armoedepercentages in de periode 1990-1999 wijzen uit dat het patroon volgens de op consumptie gebaseerde armoedegrens (lage en hoge variant) in grote lijnen gelijk is aan het patroon volgens de lage-inkomensgrens. Het patroon gebaseerd op het beleidsmatige minimum wijkt hiervan af. Dit suggereert dat voor het vergelijken van uitkomsten op basis van de op consumptie gebaseerde armoedegrens de in Nederland gehanteerde lage-inkomensgrens beter voldoet dan het beleidsmatige minimum. Ook zijn de verhoudingen (uitgedrukt in equivalentiefactoren) tussen de verschillende huishoudenstypen bij de op consumptie gebaseerde grens gelijk aan die bij de lage-inkomensgrens. Dit vereenvoudigt het maken van vergelijkingen. De verhoudingen tussen de onderscheiden huishoudenstypen komen bij het beleidsmatige minimum tot stand op grond van politieke besluitvorming en zijn afwijkend van de verhoudingen bij hantering van de andere twee grenzen.

Ingebruikneming van de op consumptie gebaseerde armoedegrens zou betekenen dat er een grens geïntroduceerd wordt die in grote lijnen eenzelfde verloop heeft als de lage-inkomensgrens. Een verschil tussen beide is dat het grensbedrag van de op consumptie gebaseerde armoedegrens (lage en hoge variant) sneller oploopt in de tijd dan dat van de lage-inkomensgrens. Hierdoor loopt het aandeel van de huishoudens die volgens de lage variant en de hoge variant van de op consumptie gebaseerde armoedegrens als arm worden gezien maar niet onder de lage-inkomensgrens vallen, iets op in de loop van de tijd.

De op consumptie gebaseerde armoedegrens kent twee grenzen, de zogenoemde onder- en bovengrens. Het niveau van armoede op grond van de op consumptie gebaseerde grens wijkt af zowel van het niveau op grond van de lage-inkomensgrens als van dat op grond van het beleidsmatige minimum.

De cijfers wijzen uit dat de verhoudingen waarin de onderscheiden huishoudenstypen voorkomen in 1990, 1995 en 1999 in grote mate gelijk zijn. Binnen de als arm geclasificeerde groepen valt over de verdeling van de huishoudens zelf het volgende te zeggen. Bij vergelijking van de op consumptie gebaseerde armoedegrens met het beleidsmatige minimum blijkt dat paren bij zowel de lage als de hoge variant van de op consumptie gebaseerde armoedegrens verhoudingsgewijs meer voorkomen en eenpersoonshuishoudens minder. Het beleidsmatige minimum is genereuzer voor alleenstaanden en krupper bemeten voor meerpersoonshuishoudens. Dit komt doordat voor de omrekening van eenpersoons- naar ander typen huishoudens de equivalentiefactoren die in de op consumptie gebaseerde grens gehanteerd worden, een zwaarder gewicht toekennen aan overige leden van het huishouden dan in het beleidsmatige minimum. Vergelijking van de hoge variant van de op consumptie gebaseerde armoedegrens met de lage-inkomensgrens past precies in dit beeld. Vergelijking van de lage variant met de lage-inkomensgrens levert een minder eenduidig beeld op.

Het aanpassingsmechanisme van de op consumptie gebaseerde armoedegrens in de tijd heeft aantrekkelijke eigenschappen. De tot nu toe gebruikte lage-inkomensgrens wordt eenvoudig met het inflatiepercentage aangepast. Het is een absolute grens. Als de gemiddelde welvaart stijgt, gaat de koopkracht van de armoedegrens niet mee omhoog, niet geheel en niet gedeeltelijk. Omdat bij stijgende welvaart de ideeën over armoede op den duur veranderen, zal men na verloop van tijd over moeten gaan op ad hoc aanpassingen van de grens. De op consumptie gebaseerde grens heeft een beter mechanisme. De grens past zich aan veranderingen in het basispakket aan. Het blijkt dat, in ieder geval in de periode 1990-1999, de grens wat sneller stijgt dan de inflatie.

11.3 Niet-ingedeelde huishoudens

11.3.1 Inleiding

Voor het jaar 1999 werden er in de inkomensstatistiek 7,2 miljoen huishoudens onderscheiden. Bij de bepaling van het aantal met een laag inkomen en het aantal op of onder het beleidsmatige minimum werden echter slechts 6,5 miljoen huishoudens betrokken. Zo'n 700.000 huishoudens bleven om uiteenlopende redenen buiten beschouwing. Deze huishoudens zijn niet meegenomen, omdat er problemen zijn bij de waarneming of de interpretatie van hun inkomen. Toch is het van belang om een indicatie te hebben van het aantal arme huishoudens in deze groepen.

Ruim 200.000 huishoudens zijn buiten beschouwing gelaten omdat deze bestaan uit personen die in een inrichting of een tehuis verblijven en dus geen zelfstandige huishouding voeren. Bij deze huishoudens is het inkomen wel gemeten en ze kunnen in beginsel ook ingedeeld worden naar lage en niet-lage inkomens. De reële betekenis van het waargenomen inkomen en daarmee die van de indeling naar laag en niet-laag is voor deze groep echter onduidelijk.

Verder zijn er 90.000 huishoudens zonder waargenomen inkomen. Dat kunnen personen zijn die inderdaad geen inkomen hebben en mogelijk onderhouden worden door verwanten of vrienden, of van wie het inkomen door administratieve onvolkomenheden niet gemeten wordt. Tot deze groep behoren ook mensen die niet op het goede adres staan ingeschreven in het bevolkingsregister en als alleenstaande worden aangemerkt, terwijl ze in werkelijkheid tot een huishouden met inkomen behoren. Het inkomen van al deze huishoudens valt niet goed vast te stellen en de indeling naar lage en niet-lage inkomens kan niet gemaakt worden.

Deze twee groepen worden in de inkomensstatistiek meestal buiten beschouwing gelaten. De standaardpublicaties van de inkomensstatistiek betreffen voor het jaar 1999 dan ook 6,9 miljoen huishoudens. In deze bijdrage zal aan deze 300.000 weggelaten huishoudens eveneens geen verdere aandacht worden besteed.

Bij de indeling naar laag en niet-laag inkomen zijn additioneel nog eens 400.000 huishoudens niet in de beschouwing betrokken; de helft omdat de hoofden van deze huishoudens minder dan 52 weken een inkomen hadden en de andere helft omdat het studenten met studiefinanciering waren. Aan deze huishoudens wordt hierna wel aandacht besteed.

11.3.2 Studenten

Als een persoon studiefinanciering ontvangt, wordt hij of zij in de inkomensstatistiek ingedeeld als student. Op deze manier worden ruim 600.000 studenten onderscheiden. De meesten van hen wonen bij hun ouders en blijven in dit onderzoek buiten beschouwing. Alleen van de zelfstandig wonende studenten (ruim 200.000) zijn de inkomensgegevens onder de loupe genomen. Studenten die geen studiefinanciering ontvangen, worden niet als student waargenomen. In het geval ze loon hebben, worden ze in de inkomensstatistiek ingedeeld bij de werknemers.

Het inkomen van een student bestaat (volgens de normen van de studiefinanciering) uit de basisbeurs, een bijdrage van de ouders en een lening. Als het inkomen van de ouders niet toereikend is voor het betalen van de ouderbijdrage, ontvangt hij of zij een aanvullende beurs. Van de lening hoeft de student geen gebruik te maken als hij andere inkomsten heeft. Met de drie componenten kan de student een normbudget bekostigen. De norm bedroeg in 1999 ongeveer 15.000 gulden. In gulden van 1990 is dat 12.000 gulden. Dat is dus ruim onder de 16.000 gulden die als lage-inkomensgrens wordt gehanteerd voor alleenstaanden.

Het inkomen dat in de inkomensstatistiek wordt gemeten, bestaat uit de basisbeurs, de aanvullende beurs en eventueel verdiend loon. De bijdrage van de ouders en eventuele leningen worden niet als inkomen beschouwd. Studenten ontvangen allemaal studiefinanciering, maar ruim 80% heeft daarnaast ook inkomen uit arbeid. Bijna de helft (46%) van de studenten heeft loon zelfs als belangrijkste inkomensbron. Het naast de studie verdiende inkomen kan zo hoog oplopen dat (volgens de inkomensstatistiek) een op de acht studenten boven de lage-inkomensgrens uitkomt. Het merendeel (87%) komt echter onder de lage-inkomensgrens uit. Voor de meeste studenten geldt dat gedurende de hele studietijd. Een uitvoeriger analyse van hun financiële situatie is te vinden in Van Leeuwen (1999).

Uit het Woningbehoefteonderzoek 1998 (WBO) zijn gegevens bekend over de studietoelage van de ouders en over leningen. Ongeveer 45% van de studenten ontving in 1998 een studietoelage van de ouders, gemiddeld een bedrag van 470 gulden per maand. In prijzen van 1990 gaat het om ongeveer 4.500 gulden per jaar. Als bij het inkomen dat gemeten wordt in de inkomensstatistiek, een bedrag van 4.500 gulden wordt geteld als benadering van de ouderbijdrage, dan blijkt nog altijd tweederde deel van de studenten onder de lage-inkomensgrens te zitten.

Ongeveer een op de zeven studenten maakt gebruik van de mogelijkheid tot lenen en wel voor een bedrag van gemiddeld 570 gulden per maand, ofwel een bedrag van ongeveer 5.500 gulden per jaar in de prijzen van 1990. Leningen worden echter niet tot het inkomen gerekend, omdat ze naderhand terugbetaald moeten worden.

Dit alles leidt tot de conclusie dat het aantal zelfstandig wonende studenten met een laag inkomen volgens de inkomensstatistiek geschat kan worden op ongeveer 180.000. Wanneer rekening gehouden wordt met de ouderbijdrage, ligt het aantal lager, naar schatting op ongeveer 150.000.

11.3.3 Personen met een inkomen gedurende minder dan 52 weken

Een kleine 200.000 huishoudens zijn niet ingedeeld, omdat het hoofd van het huishouden minder dan 52 weken inkomen heeft genoten. Van deze huishoudens had 61% een inkomen onder de lage-inkomensgrens. Dat waren er in 1999 ruim 120.000. Van deze 120.000 huishoudens zijn er 23.000 pas vanaf 1999 in het inkomenspaneel opgenomen. Dat zijn dus ofwel huishoudens waarvan de kernpersoon in 1999 is geboren, ofwel huishoudens waarvan de kernpersoon pas in 1999 in Nederland is komen wonen. Deze laatste groep is het grootst. Over hun inkomenssituatie kunnen we nog niets zeggen, omdat dat inkomen niet over het hele jaar is waargenomen. Het is heel goed mogelijk dat ze in het buitenland inkomen hebben genoten. De resterende 97.000 kunnen worden gerekend tot de huishoudens die in 1999 een inkomen onder de lage-inkomensgrens hadden.

Tot deze 97.000 huishoudens behoren – in verhouding tot het totale aantal huishoudens in Nederland – veel eenpersoonshuishoudens (bijna 60%), veel jongere huishoudens (van ruim de helft is het hoofd jonger dan 35 jaar) en veel eenoudergezinnen (14%). De groep wijkt ook af van de huishoudens met een laag inkomen in het algemeen (tabel 11.7). Er bevinden zich veel meer jongeren in deze groep en praktisch geen ouderen. Terwijl de huishoudens met een laag inkomen in het algemeen voor de helft uit pensioenontvangers en bijstandontvangers bestaan, behoren deze huishoudens met minder dan 52 weken inkomsten vooral tot de sociaal-economische categorieën werknemers en bijstandontvangers. Ook hebben deze huishoudens relatief vaak inkomsten uit vermogen en overige inkomsten als belangrijkste bron. Een en ander wijst erop, dat zich in deze groep veel jonge, beginnende huishoudens bevinden. Voor deze huishoudens is het inderdaad de vraag of ze wel zinvol ingedeeld kunnen worden naar inkomenshoogte.

Tabel 11.7 Kenmerken van huishoudens met een laag inkomen, 1999 (in procenten)

	huishoudens met een laag inkomen	
	minder dan 52 weken inkomen	met 52 weken inkomen
<i>leeftijd van het hoofd</i>		
tot 25 jaar	17,9	6,2
25 tot 35 jaar	39,0	20,1
35 tot 45 jaar	21,5	19,3
45 tot 55 jaar	11,3	13,7
55 tot 65 jaar	9,0	14,1
65 jaar en ouder	1,3	26,6
<i>samenstelling huishouden</i>		
eenpersoonshuishouden	62,5	53,3
(echt)paar zonder kinderen	6,6	14,8
(echt)paar met kinderen	10,7	15,5
eenoudergezin	17,9	14,7
overig huishouden	2,3	1,8
<i>sociaal-economische categorie</i>		
actief	48,5	29,7
pensioenontvangers	3,3	28,2
bijstandsonvangers	24,2	30,4
overige uitkeringsontvangers	5,5	10,4
overig	18,4	1,3

Bron: CBS (IPO'99)

Van het merendeel van deze huishoudens zijn ook gegevens bekend uit de drie voorgaande jaren. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat een huishouden dat in 1999 tot de niet-ingedeelde groep behoorde, in de drie jaren daarvoor tot een andere groep kan behoren. De indeling in de drie voorafgaande jaren hangt af van de situatie van de kernpersoon. Dat hoeft niet een huishouden van dezelfde samenstelling te zijn als in 1999.

Van de 97.000 huishoudens met in 1999 een inkomen gedurende minder dan 52 weken, dat onder de lage-inkomensgrens lag, moesten er 36.000 al vier jaar lang van een laag inkomen rondkomen. Onder deze huishoudens bevinden zich naar verhouding iets meer bijstandsonvangers en iets minder werknemers.

De conclusie uit het vorenstaande is dat in 1999 een kleine 100.000 huishoudens met minder dan 52 weken inkomen behoorden tot de huishoudens met een laag inkomen; en dat daarvan 36.000 huishoudens al langdurig onder de lage-inkomensgrens verkeerden.

11.3.4 Schatting van het aantal huishoudens met een laag inkomen inclusief studenten en huishoudens met minder dan 52 weken inkomen

Het aantal huishoudens met een laag inkomen is in 1999 geschat op 850.000 ofwel 13,2% van het totale aantal huishoudens. Bij deze berekening zijn onder andere de huishoudens met een inkomen gedurende minder dan 52 weken en de zelfstandig wonende studenten niet meegenomen. Hiertoe behoren relatief veel huishoudens met een laag inkomen.

Als de huishoudens met een inkomen gedurende minder dan 52 weken in de berekening worden betrokken, dan neemt het aantal met een laag inkomen toe van 850.000 naar 950.000 en het percentage loopt op van 13,2 naar 14,3. Als ook de studenten meegenomen worden in de berekening, loopt het aantal verder op tot 1,1 miljoen en het percentage arme huishoudens stijgt dan tot 16.

Het aandeel huishoudens met een langdurig laag inkomen is berekend op 5,8%. Dat zijn in 1999 373.000 huishoudens. Inclusief de huishoudens met een inkomen gedurende minder dan 52 weken, is het aandeel arme huishoudens 6,1% en het aantal 409.000.

Al met al moet de conclusie zijn dat door het niet-meenemen van huishoudens waarvan de waarneming van het inkomen onzeker is, het aantal en ook het percentage huishoudens met een laag inkomen vermoedelijk is onderschat. Zie tabel 11.8.

Tabel 11.8 Diverse schattingen van het aantal huishoudens met een (langdurig) laag inkomen, 1999 (in aantallen x 1.000 en in procenten)

	x 1.000	%
met een laag inkomen		
1. exclusief niet-ingedeelde huishoudens		
totaal aantal	6.466	100,0
met een laag inkomen	850	13,2
2. exclusief studenten		
totaal aantal	6.663	100,0
met een laag inkomen	950	14,3
w.v. excl. niet-ingedeelde huishoudens	850	12,8
met minder dan 52 weken inkomen	100	1,5
3. alle huishoudens		
met een laag inkomen:	1.100	16,0
w.v. excl. niet-ingedeelde huishoudens	850	12,4
met minder dan 52 weken inkomen	100	1,5
studenten	150	2,2
met een langdurig laag inkomen		
1. exclusief niet-ingedeelde huishoudens		
totaal aantal	6.466	100,0
met een langdurig laag inkomen:	373	5,8
2. exclusief studenten		
totaal aantal	6.663	100,0
met een langdurig laag inkomen:	409	6,1
w.v. excl. niet-ingedeelde huishoudens	373	5,6
met minder dan 52 weken inkomen	36	0,5
Bron: CBS (IPO'99)		

11.4 Meten van niet-gebruik van de huursubsidie

Mensen stimuleren gebruik te maken van inkomensvoorzieningen, als zij daar recht op hebben – anders gezegd, het tegengaan van niet-gebruik van inkomensvoorzieningen – is een van de pijlers van het Nederlandse beleid gericht op de bestrijding van armoede. Daarbij gaat bijzondere aandacht uit naar de huursubsidie, omdat deze voorziening relevant is voor een vrij omvangrijke groep huishoudens aan de onderkant van de inkomensverdeling, die bovendien substantiële bedragen kunnen derven indien zij hun subsidie-aanspraken niet effectueren. Theoretisch is de Nederlandse huursubsidieregeling kwetsbaar voor niet-gebruik, onder meer vanwege het aanvullende karakter, het gegeven dat de cliënt de voorziening zelf aan moet vragen, de toepassing van een middelentoets en de complexiteit van de regeling, die een adequate perceptie van de rechten kan bemoeilijken. Dit zijn alle factoren die het niet-gebruik van regelingen volgens de literatuur op dit terrein in de hand werken.

In de *Armoedemonitor 1997* is aandacht geschonken aan het niet-gebruik van de huursubsidie en de gevolgen hiervan voor armoede, waarbij werd voortgeborduurd op de analyse in Vrooman en Asselberghs (1994). Gebruikmakend van gegevens die betrekking hadden op de subsidietijdvakken 1989/90 respectievelijk 1993/94 kwam uit beide analyses een tamelijk fors niet-gebruik naar voren, zowel onder de totale huurderspopulatie, als onder de huurders met een minimuminkomen. Mede naar aanleiding van deze publicatie kwam een politieke en maatschappelijke discussie op gang over het niet-gebruik van de huursubsidie. De overheid organiseerde onder meer een rondetafelgesprek met deskundigen in en buiten het veld, en kwam met een plan van aanpak om het niet-gebruik tegen te gaan (zie voor een uitgebreidere beschrijving Engbersen et al. 2000, 167-171).

De vraag is of het niet-gebruik van de huursubsidie de laatste jaren is afgenomen, al dan niet als gevolg van het gevoerde beleid. Zoals bij de eerdere presentatie van de resultaten reeds werd aangegeven, is het echter niet eenvoudig om de mate van niet-gebruik ondubbelzinnig vast te stellen. Een eerste mogelijkheid is te bezien of ontwikkelingen op *macroniveau* duiden op een afname van het niet-gebruik. Het recht op huursubsidie is *grosso modo* afhankelijk van het inkomen en de hoogte van de huur. In Engbersen et al. (2000) wordt geconcludeerd dat vanaf 1996 de daling van het percentage huishoudens met een laag inkomen gepaard gaat met een zekere afvlakking van de huurstijging. Deze twee ontwikkelingen zouden, *ceteris paribus*, leiden tot een afname van het aantal rechthebbenden op huursubsidie. Omdat in de praktijk het aantal ontvangers van huursubsidie bleek te zijn toegenomen, werd het op basis van deze analyse waarschijnlijk geacht dat het niet-gebruik vanaf 1996 is afgenomen.

Bij nadere beschouwing lijkt deze redenering niet zonder meer plausibel. Hoewel de stijging in de gemiddelde huurprijs in deze periode wat afvlakt, is er nog wel degelijk sprake van een stijging en die leidt in theorie tot een groter aantal rechthebbenden. Het dalende percentage lage inkomens heeft in beginsel een tegengestelde werking en leidt tot minder rechthebbenden. Uit de macrocijfers valt echter niet af te leiden welk van de twee effecten domineert. Uit een simulatie van het SCP met behulp van gegevens uit het Woningbehoefteonderzoek (WBO) 1998/99 komt naar voren dat het aantal

rechthebbenden op huursubsidie sinds 1993/'94 met circa 200.000 is toegenomen. De toename in het aantal gebruikers van huursubsidie behoeft dus niet te duiden op minder niet-gebruik, maar kan ook voortkomen uit een grotere kring van rechthebbenden.

Een tweede benadering gaat, evenals de eerdere SCP-analyses, uit van *microsimulaties*. Ook vanuit deze invalshoek zijn de laatste jaren nieuwe gegevens gepresenteerd. Aan de Tweede Kamer (TK 2000) werd verslag gedaan van een onderzoek in opdracht van het ministerie van VROM, waarin het recht op huursubsidie op de WBO-data werd gesimuleerd en vervolgens vergeleken met het bedrag dat al dan niet aan subsidie werd ontvangen. Aanvankelijk werd – gebaseerd op WBO'98 – een niet-gebruikscijfer van 40% gevonden. Dit werd gereduceerd tot 18,5% (ofwel met 310.000 huishoudens) door het buiten beschouwing laten van een aantal groepen die wel recht hadden op huursubsidie, maar dit volgens de enquêtegegevens niet effectueerden. Het ging onder meer om respondenten die hun inkomen te hoog achtten om huursubsidie te krijgen, zelf hun huur als te hoog of te laag beoordeelden, of zich geconfronteerd zagen met een afgewezen (eerdere) aanvraag. Het weglaten van dergelijke groepen respondenten is niet in alle opzichten zorgvuldig. De twee eerstgenoemde redenen van respondenten om geen huursubsidie aan te vragen, kunnen berusten op mispercepties over het inkomen, de huur en de van toepassing zijnde subsidiebepalingen. Uit eerder onderzoek is bekend, dat juist deze foutieve 'rechtenperceptie' een belangrijke oorzaak kan zijn van niet-gebruik (zie bv. Kerr 1983; Vrooman en Asselberghs 1994). Het is daardoor mogelijk dat de bijstelling van 40% naar 18,5% een al te optimistische schatting van het feitelijke niet-gebruik behelst.

Onderzoek door het CBS (1999), met cijfers die betrekking hadden op het subsidietijdvak 1997/'98, toont eveneens een lager niet-gebruikscijfer dan het cijfer dat voor de jaren 1993/'94 werd gevonden. Hierin werd gebruikgemaakt van een koppeling van het Regionaal inkomensonderzoek – dat onder meer berust op fiscale informatie en gegevens uit de huursubsidieadministratie; zie bijlage A – met de Huurenquête. Door gebruik te maken van administratieve gegevens kon zowel het inkomen als de huur zuiverder worden gemeten dan in de analyses op basis van het WBO. Het niet-gebruik lag volgens dit onderzoek tussen 15% en 23%.

De analyse is ten behoeve van deze Armoedemonitor gerepliceerd. Voor de jaren tot en met 2000 bleek het niet-gebruik met wisselende – en bij sommige deelgroepen tamelijk grote – marges ongeveer 19% te bedragen.⁸ Echter, bij nadere beschouwing is naar voren gekomen dat dit resultaat niet generaliseerbaar is naar de gehele populatie huurders. De Huurenquête is gebaseerd op een adressensteekproef. De huurders die in de loop van het jaar op een adres uit deze steekproef zijn komen wonen, worden met vertraging van een jaar in de Huurenquête opgenomen. Degenen die naar een adres zijn verhuisd dat niet in de steekproef is opgenomen, verdwijnen uit de Huurenquête. Voor beide groepen geldt dat ze mogelijk een nieuwe aanvraag voor huursubsidie hebben moeten indienen. Daarnaast zijn degenen met een inkomen gedurende minder dan 52 weken buiten beschouwing gelaten. Hieronder bevinden zich mogelijk nieuwgevormde huishoudens, die wellicht voor huursubsidie in aanmerking kwamen. Voor beide groepen is het denkbaar dat niet-gebruik daar meer voorkomt dan bij de huurders in de adressensteekproef van de Huurenquête.

Dit betekent dat de gevonden resultaten wellicht niet goed generaliseerbaar zijn, en het niet-gebruik ook op basis van deze analyse onderschat kan zijn.

De implicatie van de tot nu toe verrichte analyses is dat de meting van het niet-gebruik van de huursubsidie nog verdere verfijning behoeft. De macrobenadering leidt niet tot eensluidende conclusies. Microsimulatie op grond van enquêtegegevens kent meetproblemen, die niet door eenvoudige controlevragen te ondervangen zijn. En de koppeling van informatie uit fiscale en administratieve registers aan de Huurenquête biedt, door de mogelijk selectieve samenstelling en de vrij grote onzekerheidsmarges van de laatste, ook niet het definitieve antwoord.

Overigens lijkt het niet-gebruik van de huursubsidie volgens alle bronnen, hoe feilbaar ook, nog steeds substantieel; een getal van rond de 20% niet-gebruik indiceert wellicht een ondergrens. Nader onderzoek naar het niet-gebruik van de huursubsidie en andere inkomensvoorzieningen moet in de toekomst meer duidelijkheid bieden omtrent het exacte percentage.

Noten

- 1 Belangrijke nadelen van deze maat zijn dat zij niet goed is te interpreteren, en dat zij niet voldoet aan enkele eisen die aan een samengestelde maat wel worden gesteld (zie Armoedemonitor 2000). Bovendien is de dimensie onduidelijk en is de maat naar boven onbegrensd.
- 2 Huishoudens met negatieve inkomens, overwegend zelfstandigen in bijzondere omstandigheden, vormen maximaal 0,5% van de bevolking en maximaal 3% van de huishoudens onder de lage-inkomensgrens.
- 3 De huursubsidie wordt bij de lage-inkomensgrens gezien als een compensatie voor hoge woonlasten en maakt derhalve deel uit van de definitie van vaste lasten.
- 4 Zie voor een beschrijving van de lage-inkomensgrens en het beleidsmatige minimum hoofdstuk 2 van deze monitor.
- 5 Het is de aanbeveling van het Amerikaanse deskundigenpanel dat een armoedegrens wordt berekend op basis van een referentiehuishouden, om deze grens vervolgens via equivalentiefactoren om te rekenen naar grensbedragen voor andere huishoudenstypen. Er zijn twee criteria die het panel bij de keuze van het referentiehuishouden hanteert. Ten eerste is het wenselijk dat het referentiehuishouden zich meer in het centrum van de verdeling van huishoudens naar grootte bevindt, dan aan een van de uiteinden; dit laatste zou namelijk de gevoeligheid voor de equivalentieschaal verminderen. Ten tweede is het wenselijk dat het referentiehuishouden dat type is waartoe relatief een groot deel van de bevolking behoort. Net als voor de VS is het voor Nederland daarom verdedigbaar om het type bestaande uit twee ouders en twee kinderen te kiezen als referentiehuishouden. Het percentage huishoudens van dit type (14,4) ligt mooi tussen het laagste (3,5) en hoogste (21,2) percentage aangetroffen voor de onderscheiden typen huishoudens. Daarbij dekt het 2-ouder-2-kind-huishouden, van alle geselecteerde huishoudenstypen, verreweg het grootste aandeel van de populatie. Het panel geeft geen indicatie voor de leeftijd van de kinderen binnen zo'n huishouden. Bij het eerder gepubliceerde onderzoek over de op consumptie gebaseerde armoedegrens was het eenpersoonshuishouden als referentiehuishouden gekozen. Dit was echter gedaan op basis van het criterium dat dit het meest voorkomende type moest zijn. Bij nadere bestudering van de literatuur is de keuze voor het huishoudenstype bestaande uit twee ouders en twee kinderen beter verantwoord.
- 6 Om de armoedepercentages te berekenen zijn bij de op consumptie gebaseerde methode de grensbedragen afgezet tegen het besteedbare inkomen waarin huursubsidie is meegeteld. Bij de bestedingen is in het basispakket immers de volledige huur opgenomen. Bij de lage-inkomensgrens en het beleidsmatige minimum blijft huursubsidie bij het inkomen buiten beschouwing. Terwijl bij de consumptiemethode de armoedegrens soms hoger ligt dan bij de lage-inkomensgrens, kan het armoedepercentage daarom toch lager liggen.
- 7 Deze bedragen horen bij eenpersoonshuishoudens van 23 tot 65 jaar (sociaal minimum vermeerderd met 5%)
- 8 Het niet-gebruik lag, rekening houdend met de onzekerheidsmarges, in 1998 tussen 13% en 25%; in 1999 tussen 14% en 22%.

Literatuur

- CBS (1999)
Centraal bureau voor de Statistiek. Divisie Sociaal-Economische rekeningen. Onderbenutting huursubsidie. Heerlen 1999.
- CBS/SCP (1999)
Centraal Bureau voor de Statistiek / Sociaal en Cultureel Planbureau. Het meten van armoede. Inkomensgrenzen en armoede indices. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 1999.
- CBS/SCP (2001)
Centraal Bureau voor de Statistiek / Sociaal en Cultureel Planbureau. Meten van armoede. 2 Een armoedegrens gebaseerd op consumptie. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2001.
- Citro en Michael (1995)
C.F. Citro en R.T. Michael (red.). Measuring poverty: a new approach. Washington: National Academy Press, 1995.
- Engbersen et al. (2000)
G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel. Balans van het armoedebeleid; vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000.
- Van Leeuwen (1999)
G. Engbersen, J.C. Vrooman en E.Snel (red.). Balans van armoedebeleid. Vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000.
- Kerr (1983)
Kerr, S. Making ends meet – an investigation into the non-claiming of supplementary pensions. London: Bedford Square Press, 1983.
- Van Leeuwen (1999)
J.M. van Leeuwen. Armoede onder (ex-)studenten. In: Armoedemonitor 1999. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Bureau voor de Statistiek, 1999 (59-69).
- TK (2000)
Tweede Kamer, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 1990- 2000. Niet-gebruik van individuele huursubsidie. Den Haag: SDU (25.831).
- TK (2000/2001)
Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting 2001. Raad voor de werkgelegenheid en sociaal beleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 21501, nr. 147.
- Vrooman & Asselberghs (1994)
J.C. Vrooman en K.T.M. Asselberghs. De gemiste bescherming. Niet-gebruik van sociale zekerheid door bestaansonzekere huishoudens. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/VUGA., 1994.

In dit hoofdstuk worden enkele resultaten uit de *Armoedemonitor 2001* in een bredere context geplaatst. Het accent ligt hierbij niet zozeer op het weergeven van de voornaamste resultaten – daarin voorziet de samenvatting in hoofdstuk 1 –, als wel op de implicaties voor het beleid, de beleidseffectiviteit, en het verband met algemene maatschappelijke ontwikkelingen. Ook komen kort enkele methodische punten aan de orde, die in de toekomst in het kader van de Armoedemonitor een rol zullen spelen.

Inkomensbeleid en koopkrachtontwikkeling

De overheid heeft het armoedebeleid de laatste jaren geïntensiveerd. Daartoe heeft zij een groot aantal inkomensmaatregelen getroffen en ook een accent gelegd op de bevordering van de uitstroom uit uitkeringsregelingen. In een evaluatie die vorig jaar verscheen, was het oordeel over het gevoerde armoedebeleid gematigd optimistisch (Engbersen et al. 2000). Uit de thans verrichte analyses komt een nog wat gunstiger beeld naar voren. De groep huishoudens met een laag inkomen is sinds de laatste meting verder in omvang afgenomen, onder meer door de belastingherziening van 2001. Daarmee is het aandeel van de lage-inkomensgroep in alle Nederlandse huishoudens de laatste vijf jaar met bijna een derde afgenomen, van 16% in 1996 naar 11% (raming) in 2001. Ook de groep huishoudens met een inkomen onder het beleidsmatige minimum is voor het eerst duidelijk kleiner geworden, hoewel deze reductie minder spectaculair is. Verder is de vastelastenquote van de lage-inkomensgroep verder gedaald – hoewel zij nog beduidend boven het peil van het begin van de jaren negentig ligt – en is de groep die aangeeft moeilijk of zeer moeilijk rond te komen, in omvang afgenomen (van 42% in 1996 naar 28% in 1999).

Echter, ook volgens de laatste metingen stemmen de resultaten van het inkomensbeleid niet in alle opzichten tevreden. Dit beleid omvat zowel generieke als specifieke maatregelen. In het generieke beleid zijn vooral de koppeling van de uitkeringshoogte aan de loonontwikkeling, de verhoging van de ouderenaftrek en de kinderbijslag, de aanpassing van de huursubsidie, en de belastingherziening-2001 van belang. Het specifieke beleid voor de lagere inkomens heeft onder meer betrekking op de verhoging van de middelen voor de bijzondere bijstand en de uitbreiding van de regelingen voor kwijtschelding van lokale lasten.

Het inkomensbeleid van de laatste jaren heeft vooral bij de ouderen tot een teruggang van het aantal arme huishoudens onder de lage-inkomensgrens geleid. In andere groepen, met name de niet-gepensioneerde uitkeringsontvangers, is de daling veel beperkter. Hoewel de absolute omvang van de groep die langdurig onder het beleidsmatige minimum verkeert, de laatste jaren iets is afgenomen, is deze groep nog steeds vrij groot (235.000 huishoudens in 1999).

* Bijdrage van het SCP, geschreven door drs. J.C. Vrooman

Voorts is de koopkracht van de arme huishoudens in de laatste jaren gestegen, maar de ontwikkeling was ten opzichte van die van de overige huishoudens niet uitgesproken gunstig. Tussen 1995 en 1999 steeg de koopkracht van een doorsnee huishouden met 5%. Arme huishoudens bleven daarbij achter: voor de lage-inkomensgroep was de koopkrachtstijging $1\frac{1}{4}\%$, voor de huishoudens onder het beleidsmatige minimum $3\frac{1}{2}\%$. In deze cijfers is er echter nog geen rekening gehouden met het effect van enkele aanvullende inkomensregelingen, die vooral voor de groepen met een laag inkomen van belang zijn, zoals de bijzondere bijstand en de kwijtschelding van lokale heffingen. Verdiscontering hiervan beperkt het verschil. Berekend over alle huishoudens nam de koopkracht in deze periode met $5\frac{1}{4}\%$ toe. Voor huishoudens met een minimuminkomen was de verbetering eveneens $5\frac{1}{4}\%$, maar de lage-inkomensgroep blijft nog steeds achter ($3\frac{1}{4}\%$). Voor de uitkeringsontvangers was de koopkrachtontwikkeling gunstiger: $+6\frac{1}{2}\%$ voor de groep met lage inkomens, $+8\frac{1}{2}\%$ voor huishoudens onder het beleidsmatige minimum. Vanzelfsprekend betekent dit dat de koopkrachtontwikkeling van loontrekkenden en zelfstandigen met een laag of minimaal inkomen minder positief is geweest.

Van belang is wel hierbij op te merken dat niet alle huishoudens aan de onderkant van de inkomensverdeling aanspraak maken op de aanvullende inkomensvoorzieningen. Zo heeft van de huishoudens met een inkomen tot het beleidsmatige minimum 64% in de periode 1997-1999 geen bijzondere bijstand ontvangen. Voor de groep die langdurig (vier jaar) onder het beleidsmatige minimum verkeert, ligt dat iets lager, maar is het nog altijd ruim de helft (56%). De categorie die in alle drie jaren bijzondere bijstand ontving, is klein: 11% van de groep met langdurig een minimuminkomen. Bovendien is voorbijgegaan aan de verschillen in de vermogensontwikkeling. Huishoudens in de onderste regionen van de inkomensverdeling hebben weinig profijt gehad van de stijging in de huizenprijzen en aandelenkoersen in de jaren negentig.

Activering en de ontwikkeling van armoede

Van het beleid dat armoede tracht te bestrijden door de uitstroom naar werk te bevorderen, stemmen de resultaten evenmin in alle opzichten hoopvol. Omdat de laatste jaren de economische conjunctuur en de werkgelegenheidsontwikkeling zo gunstig waren en er zeer veel op activering gerichte maatregelen zijn genomen, zou men mogen verwachten dat het aantal uitkeringsontvangers sterk afgenomen is, hetgeen kan doorwerken in dalende armoedecijfers. Voor het activerende arbeidsmarktbeleid was in 1999 4,75 miljard euro (ruim 10 miljard gulden) uitgetrokken. De uitstroom werd onder meer bevorderd door gesubsidieerde werkgelegenheid, de wet op de Reïntegratie van arbeidsgehandicapten (REA), financiële prikkels voor werkgevers, uitkeringsontvangers en uitvoeringsinstanties, de zogeheten 'sluitende aanpak' van nieuwe werklozen, en de sociale activering van langdurig werklozen met een ongunstige arbeidsmarktpositie (zie Jehoel-Gijsbers en Hoff 2001; SCP/CBS 2000: 119-130; SZW 1999).¹

In eerdere analyses is echter geconstateerd dat de werkgelegenheids groei slechts in beperkte mate heeft geleid tot een uitstroom van arme uitkeringsontvangers naar werk en een inkomen boven de lage-inkomensgrens (SCP/CBS 1999; De Beer 2001).

Daarvoor is een aantal redenen te geven:

- De kans dat arme uitkeringsontvangers een baan vinden, is niet heel groot. In 1998 lukte dit ongeveer een op de zes werklozen, bijstandsonvangers en arbeidsongeschikten (16%). Veel van de gegroeide werkgelegenheid is ten goede gekomen aan herintredende vrouwen en schoolverlaters.
- Als uitkeringsontvangers een baan vinden, is hun kans om uit de armoede te komen wel groot. In 1998 was deze kans ruim 60% voor de voormalige werklozen en bijstandsonvangers en bijna 80% voor de ex-arbeidsongeschikten, voor wie loon of winst de voornaamste inkomensbron was geworden. Echter, in absolute aantallen weegt deze groep niet heel zwaar. Dit komt niet alleen door het geringe aantal werkzoekers, maar ook doordat de WW'ers en WAO'ers die een baan vinden, vaak gedurende hun uitkeringsafhankelijkheid al boven de lage-inkomensgrens verkeerden (dit geldt voor driekwart van de werkhervatters in deze categorie). Door te gaan werken boeken zij wellicht financiële vooruitgang, maar dit leidt per definitie niet tot een lager armoedepercentage. Het armoedereducerende effect van werk manifesteert zich vooral bij de ex-bijstandsonvangers.
- De inkomensverbetering als gevolg van de overstap naar werk is vooral in de eerste jaren gering, en een deel van de groep verliest het werk na verloop van tijd weer. In niet alle gevallen is er daardoor sprake van duurzame uitstroom.

Uit de hier verrichte trendanalyses over deelgroepen is gebleken dat de kansen op instroom in armoede gedurende de jaren negentig enigszins zijn afgenomen, terwijl de uitstroomkansen iets zijn gestegen. De daling van het aantal armen kan dus niet alleen worden verklaard door volume-ontwikkelingen (zoals het dalende aantal werklozen en bijstandsonvangers), maar ook door de verbeterde in- en uitstroomkansen. Bij uitkeringsontvangers gaat het doorgaans echter niet om grote veranderingen (zie hoofdstuk 3). Onder mensen die werk hebben ingeruild voor een WAO-uitkering is de kans op instroom in armoede echter toegenomen, van 16% in 1992 naar 23% in 1998. Dit houdt vermoedelijk verband met de gewijzigde uitkeringsvoorwaarden, waardoor arbeidsongeschikten na verloop van tijd een lagere vervolguutkering krijgen. Ook het aandeel uitkeringsgerechtigden dat als zelfstandige aan de slag komt, is in de laatste jaren niet spectaculair toegenomen.

Algemene beleidsevaluatie

In het algemeen lijken het volume en de dynamiek bij pensioenontvangers en werkenden de ontwikkeling van het armoedepercentage meer te beïnvloeden, dan de veranderingen in het aantal en de in- en uitstroomkansen van uitkeringsontvangers. Vooral de inkomensverbeteringen van pensioenontvangers hebben in 1998 geleid tot een hogere uitstroom uit armoede en hebben daarna – vermoedelijk structureel – de instroomkans bij deze groeiende groep doen afnemen.

Het succes van het armoedebeleid is vooral een welslagen van het inkomensbeleid ten aanzien van oudere inactieven en in wat mindere mate van het inkomensbeleid gericht op jongere uitkeringsgerechtigden onder de armoedegrens. De laatsten ervoeren een beperkte koopkrachtverbetering via de hoogte van de uitkering, die door de bijzondere bijstand en kwijtschelding zodanig werd aangevuld dat zij er iets meer op vooruitgegaan

zijn dan de doorsnee huishoudens. Voor uitkeringsontvangers die deze voorzieningen niet hebben gebruikt, en voor werkenden met een laag inkomen is de koopkrachtontwikkeling achtergebleven.

De daling van de armoedecijfers lijkt, ten slotte, slechts in geringe mate te worden bepaald door de activering van niet-gepensioneerde uitkeringsontvangers.

Armoedeval

In het armoedebeleid is de laatste jaren veel aandacht besteed aan het tegengaan van de zogenoemde 'armoedeval'. Dit verschijnsel heeft betrekking op het gegeven dat het voor uitkeringsontvangers niet altijd financieel aantrekkelijk hoeft te zijn om te gaan werken, omdat zij er vanwege het verlies van inkomensafhankelijke regelingen (zoals huursubsidie, kwijtschelding lokale heffingen en bijzondere bijstand) niet of niet veel op vooruitgaan, zeker indien ook rekening gehouden wordt met de kosten die aan het verwerven van een baan verbonden zijn (niet-vergoede uitgaven voor reizen en kleding). De armoedeval heeft in het beleid de laatste jaren een belangrijke rol gespeeld en is vooral aangepakt via een aantal fiscale kortingen voor werkenden. In 2002 worden de arbeidskortingen verder verhoogd, zowel de korting voor alle werkenden, als de toeslagen voor bepaalde groepen (alleenstaande ouders, combinatiekorting voor werkende ouders met kinderen). Ook wordt de marginale druk in de huursubsidieregeling verlaagd door het vervangen van de zogenoemde 'kindertoeslagen' door een extra 'aanvullende kinderkorting'. Ten slotte wordt er een fiscaal voordeel gecreëerd voor mensen die langer dan een jaar uitkeringsgerechtigd zijn (uitgezonderd WW'ers), gesubsidieerd werk verrichten of geen baan of uitkering hebben (met uitzondering van o.m. recentelijk afgestudeerden): wanneer zij een ongesubsidieerde baan aanvaarden, kunnen zij gedurende drie jaar een fiscale vergoeding ontvangen. Deze 'toetrederskorting' komt in de plaats van enkele bestaande uitstroompremies en bedraagt maximaal 1.361 euro in het eerste jaar; in het tweede en derde jaar gelden aflopende bedragen. Ook de werkgever die een dergelijke toetrederskorting in dienst neemt, kan een afdrachtkorting tegemoet zien. Structureel geeft de overheid hiermee ongeveer 350 miljoen euro extra uit om de armoedeval te verkleinen (TK 2001/2002: 11).

Goedbeschouwd is het opmerkelijk dat de overheid dergelijke bedragen fourneert voor het tegengaan van een verschijnsel waarvan het effect niet goed bekend is. De analyses over de armoedeval richtten zich tot voor kort sterk op de marginale tarieven (zie bv. Allers en Den Heeten 2000). Deze hebben echter een nogal theoretisch karakter, omdat niet bekend is (vergelijk Derksen 2000):

- hoeveel mensen met de armoedeval te maken hebben,
- in welke mate inkomensafhankelijke regelingen cumuleren,
- of mensen de berekende marginale druk zelf ook ervaren,
- in welke mate de gepercipieerde marginale druk de bereidheid om een baan te accepteren en het feitelijke zoekgedrag beïnvloedt (deze hangen immers ook samen met andere factoren, zoals het moeten zorgen voor kinderen, de aard van het werk, de leeftijd, het opleidingsniveau en de verdiencapaciteit op de langere termijn).

In deze editie van de Armoedemonitor is gepoogd de empirische basis van de armoedeval beter te onderzoeken. Gebleken is dat een substantiële groep (267.000 huishoudens) in 1999 te maken kon krijgen met de armoedeval vanwege huursubsidie, bijzondere

bijstand en kwijtschelding van lokale heffingen; en dat vooral uitkeringsafhankelijke alleenstaanden en eenoudergezinnen een aanzienlijk deel van deze groep uitmaken. Ook zijn er sterke aanwijzingen dat de vrees voor het wegvallen van de belangrijkste inkomensafhankelijke regeling, de huursubsidie, ertoe leidt dat uitkeringsontvangers minder snel werk aanvaarden, ook nadat er in de analyse is gecorrigeerd voor het effect van overige relevante factoren.

Deze empirische resultaten onderstrepen dat het tegengaan van de armoedeval terecht een hoge prioriteit krijgt in het beleidsdebat. Op grond van de hier gepresenteerde bevindingen verdient het aanbeveling de aandacht in de toekomst nog nadrukkelijker te richten op de uitkeringsgerechtigde eenoudergezinnen met een laag inkomen, een groep waarin 84.000 huishoudens – ofwel een op de drie – in een 'armoedevalsituatie' verkeren.

Arme kinderen

Van alle kinderen jonger dan 18 jaar leeft 15% (507.000) in een gezin met een laag inkomen. Bij ruim een derde daarvan (178.000 kinderen) ligt het huishoudensinkomen vier jaar of langer onder deze grens. Vaak zijn dit eenoudergezinnen. Dit is een punt van bijzondere aandacht, omdat uit eerder onderzoek reeds bleek dat het opgroeien in armoede vooral bij jonge kinderen van invloed is op de schoolprestaties, de maatschappelijke participatie en het voorkomen van psychosociale problemen en regelsovertredend gedrag (Snel et al. 2001).² In deze editie van de Armoedemonitor is naar voren gekomen dat een inkomen onder de lage-inkomensgrens doorwerkt in de schoolprestaties tot aan het begin van het voortgezet onderwijs, ook na correctie voor overige factoren. In het beleid is de laatste jaren bijzondere aandacht aan de positie van gezinnen met kinderen besteed. De kinderbijslag is een aantal malen verhoogd en het kabinet is van plan dit bedrag verder te doen toenemen. De lagere inkomens die huursubsidie ontvangen, komen bovendien in aanmerking voor een extra vergoeding, door toepassing van de zogenoemde 'kindertabel'. Deze wordt vanaf 2002 vervangen door een extra fiscale 'kinderkorting', waarvan ook gezinnen die geen huursubsidie ontvangen, profiteren. Voorts geldt sinds 1996 de Wet tegemoetkoming studiekosten (WTS), waarop in 2000 voor 220.000 kinderen een beroep werd gedaan. Het gemiddelde ontvangen bedrag liep voor kinderen in het voortgezet onderwijs tussen 1996 en 2000 op van 524 naar 598 euro per jaar. Ten slotte kunnen bepaalde hoge onderwijskosten via de bijzondere bijstand worden vergoed.

Hier passen echter twee kanttekeningen. Allereerst is de kinderbijslagregeling in 1995 aangepast, waarbij de normbedragen zijn verlaagd en de progressie (hogere bedragen per kind naarmate er meer kinderen zijn) is afgeschaft. De uitkering is voor veel nieuwe gevallen en voor kinderen die de leeftijdsgrens van 6 of 12 jaar overschrijden, ook na de recente verbeteringen nog steeds beduidend lager dan het bedrag dat men onder het oude regime ontvangen zou hebben (SCP 1998: 445-447; SCP/CBS 1998: 58-72). Daarnaast bestaat er groeiende maatschappelijke onrust over de oplopende onderwijskosten waarmee ouders zich geconfronteerd zien. Het Nibud heeft berekend dat de totale schoolkosten voor huishoudens met een inkomen beneden de WTS-inkomensgrens gemiddeld 520 euro bedragen voor vmbo-leerlingen en 590 à 640 euro voor havo- en vwo-leerlingen. Er bestaat echter ook een aanzienlijke groep die meer betaalt: de totale

schoolkosten bedragen voor het derde kwartiel 590 euro voor vmbo- en ongeveer 790 euro voor havo- en vwo-leerlingen (Nibud 2001). Deze bedragen liggen wat hoger dan de doorsnee vergoeding van de WTS, die ook niet is bedoeld als een volledig kosten-dekkende regeling. Het is bovendien onbekend hoe groot het niet-gebruik van de WTS is. Men kan vermoeden dat dit niet verwaarloosbaar is, vanwege het aanvullende karakter, het initiatief dat van de aanvrager wordt gevegd, de inkomstenstoets en de complexiteit: alle factoren waarover in de literatuur bekend is dat zij het risico op niet-gebruik vergroten.

Allochtonen

Armoede is in Nederland ook een allochtonenprobleem. Van de huishoudens met een niet-westerse allochtone hoofdkostwinner heeft bijna 40% een laag inkomen. Zij maken 17% uit van de lage-inkomensgroep, terwijl deze categorie allochtonen 6% van alle huishoudens omvat. Ook in de groep met een langdurig (vier jaar of langer) laag inkomen is een op de zes huishoudens van niet-westers allochtone herkomst.

Bij nadere beschouwing blijkt echter dat het armoedeprobleem onder allochtonen gedifferentieerd is en dus ook via uiteenlopende strategieën zou moeten worden aangepakt. Voor de nog vrij beperkte, maar in omvang groeiende, groep gepensioneerde allochtonen is het van belang dat de pensioenaanspraken volledig worden geëffectueerd, en dat men het recht op aanvullende bijstand benut wanneer men onvoldoende AOW heeft opgebouwd. Een groot deel van deze groep zal overigens hierdoor toch niet boven de lage-inkomensgrens kunnen belanden. Vanwege de demografische ontwikkeling kan men verwachten dat in de toekomst het aantal allochtone ouderen met een laag inkomen zal toenemen.

Ook voor de oudere niet-gepensioneerde allochtonen (met name Turkse en Marokkaanse mannen) is het perspectief op ontsnapping aan armoede beperkt. Zij zijn vaak aangegeven op een WAO-uitkering, die zij vanwege hun fysieke beperkingen ontvangen, en die door het lage loon dat zij eerder verdienden, niet heel hoog is. Sociale activering en Instroom/Doorstroom-banen kunnen de maatschappelijke integratie bevorderen en enige financiële vooruitgang bewerkstelligen, maar het valt te betwijfelen of hierdoor een groot deel van deze groep boven de lage-inkomensgrens uit zal komen.

Bij de jongere allochtonen zijn de Surinaamse en Antilliaanse eenoudergezinnen een aandachtsgroep. Dit is niet uitsluitend een probleem van uitkeringsafhankelijkheid, aangezien uit eerdere analyses is gebleken dat ook onder werkende eenoudergezinnen de armoedepercentages hoog zijn. Dat geldt overigens niet voor werkende eenoudergezinnen van Creools-Surinaamse afkomst (SCP/CBS 1999: 154-157). Overigens ligt ook het inkomen van Turkse en Marokkaanse huishoudens relatief vaak beneden de lage-inkomensgrens, vanwege de slechte arbeidsmarktpositie en de relatief grote gezinnen. Onder de Antillianen van de eerste generatie die na 1980 in Nederland zijn gekomen, is het armoedepercentage zeer hoog. Dit zijn merendeels mensen die in het land van herkomst al een probleemcategorie vormden (lage opleiding, weinig arbeidservaring). Voor de meest recente, relatief jonge groep onder hen is het inburgeringsbeleid van belang, alsmede het bevorderen van de uitstroom uit de werkloosheids- en bijstandsregelingen. Bij de zogenoemde 'tweede generatie', die in Nederland is opgegroeid, is het aandeel lage inkomens niet beduidend lager dan bij de eerste generatie niet-westerse allochtonen.

Omdat de onderzochte groep thans nog niet aselekt kan zijn – het gaat om relatief laag opgeleiden die vroeg uit het onderwijs zijn uitgestroomd en een relatief korte arbeidsloopbaan hebben – is dit geen definitief resultaat. Waarschijnlijk zal bij de tweede generatie een verbetering waarneembaar zijn, zodra ook de beter opgeleiden zich op de arbeidsmarkt gaan begeven. Het resultaat onderstreept echter wel hoe belangrijk het is dat in het beleid wordt bevorderd dat de leden van de tweede generatie opleidingen van voldoende niveau voltooien. Anders zullen zij in veel gevallen niet voldoende inkomen verwerven om boven de armoedegrens te belanden.

Meting van armoede

Bij dit alles is vanzelfsprekend de vraag gewettigd of armoede optimaal gemeten wordt. Tot slot kunnen daar een aantal kanttekeningen bij worden geplaatst. In de Armoedemonitor is armoede tot nu toe gemeten aan de hand van de combinatie van de lage-inkomensgrens met het beleidsmatige minimum, met een aantal aanvullende indicatoren, zoals de duur, de vaste lasten, de subjectieve perceptie van armoede en het vermogen (zie hoofdstuk 2). Gesteld kan worden dat deze meetinstrumenten een redelijk beeld bieden van de langetermijnontwikkeling, maar in conceptueel opzicht niet geheel bevredigend zijn. Vooral van belang is dat het verband tussen de behoeften van huishoudens – een kernelement in het begrip 'armoede' – en de nu gehanteerde armoedegrenzen vrij indirect is. SCP en CBS hebben inmiddels een alternatieve grens ontwikkeld, die uitgaat van de feitelijke bestedingen van huishoudens (zie hoofdstuk 11). Het is het streven deze op consumptie gebaseerde grens in de editie-2003 van de Armoedemonitor een prominenter plaats te geven. Vooraf zal nog worden getracht de nieuwe grens verder te ijken, onder meer door na te gaan hoe verschillende grenswaarden zich verhouden tot de inkomenswaardering van mensen.

Het tegengaan van het niet-gebruik van overheidsvoorzieningen is een van de hoofd-doelstellingen van het armoedebeleid. De beschikbare meetinstrumenten maken het echter lastig het niet-gebruik van, bijvoorbeeld, de huursubsidie op een bevredigende manier in kaart te brengen (zie hoofdstuk 11). Nagegaan zal worden of andere methodieken in de toekomst een zuiverder beoordeling van dit verschijnsel mogelijk kunnen maken.

Sociale uitsluiting is een nieuw onderwerp, dat met name in het Europese beleidsdiscours een steeds belangrijker rol speelt. In deze editie van de Armoedemonitor is gerapporteerd over mogelijke indicatoren voor sociale uitsluiting (zie hoofdstuk 10). In overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal worden bezien op welke wijze vorm gegeven kan worden aan de evaluatie van het *Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting*.

Noten

- 1 In concreto gaat het om de volgende maatregelen:
 - Gesubsidieerde werkgelegenheid Hiertoe worden gerekend de voorzieningen krachtens de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW; voorheen Melkertbanen en diverse scholings- en subsidie-regelingen); de Instroom/Doorstroombanen (I/D); extra werkgelegenheid gecreëerd door gemeenten en in de zorgsector; en de Wet op de sociale werkvoorziening (WSW), bedoeld voor mensen met een arbeidshandicap.
 - Het instrumentarium van de Wet op de (re)ïntegratie van arbeidsgehandicapten (REA). Dit betreft onder meer herplaatsingsbudgetten, vrijstellingen voor werkgever van WAO-premie, loondoorbetaling bij ziekte, het niet-meetellen van voormalige arbeidsongeschikten bij het bepalen van de gedifferentieerde WAO-werkgeverspremie; en persoonsgebonden reïntegratiebudgetten.
 - Diverse financiële prikkels voor werkgevers, uitkeringsontvangers en uitvoeringsinstanties. Voor werkgevers zijn dit prikkels om langdurig werklozen in dienst te nemen, zoals vastgelegd in de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen (WVA; hierin is onder meer de oude regeling inzake specifieke afdrachtkortingen (SPAK) opgegaan). Daarnaast zijn er prikkels om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen of te houden: het eigen risico tijdens het eerste ziektejaar (Wulbz) en de premiedifferentiatie in de WAO, mede afhankelijk van de ontwikkeling van de WAO-instroom per bedrijf. Voor uitkeringsgerechtigden zijn de primaire uitkeringsvoorwaarden van ABW, WW en WAO in de loop van de jaren negentig minder aantrekkelijk geworden. Voorts zijn er de vrijlating van bijverdiensten voor bepaalde groepen in de bijstand en de deeltijdpremie die gemeenten voor overige bijstandsonvangers kunnen verstrekken. Voor uitvoeringsinstanties zijn er de prestatiebudgetten bij Arbeidsvoorziening en het inkopen van bemiddelingstrajecten door uvi's. Door de aanstaande privatisering van de reïntegratie-bedrijven (de SUWI-operatie) wordt getracht de financiële prikkels in de uitvoering te versterken.
 - De sluitende aanpak van nieuwe werklozen. Werklozen ouder dan 23 jaar, die beschikbaar zijn voor ten minste 12 uur werk per week, en die bij het zoeken naar werk ondersteuning nodig hebben (d.w.z. volgens de zogenoemde kansmeter zijn ingedeeld in fase 2, 3 of 4) moeten binnen 12 maanden een aanbod krijgen dat de kansen op werk vergroot.
 - Sociale activering van moeilijk plaatsbare werklozen (ingedeeld in fase 3 of 4). Dit is lokaal sociaal beleid, waarmee niet direct uitstroom naar arbeid wordt nagestreefd, maar als eerste stap wordt gepoogd de maatschappelijke participatie te bevorderen door het bieden van hulpverlening, zorg of deelname aan bepaalde projecten.
- 2 Er is echter geen effect op de gezondheidstoestand. Het verschijnsel dat opgroeien in armoede vooral bij jongere kinderen de schoolprestaties beïnvloedt, is ook in de Verenigde Staten gesignaleerd. Snel et al. (2001) citeren in dit verband Duncan en Brooks-Gunn (1997: 597): "Family economic conditions in early and middle childhood appear to be far more important for shaping ability and achievement than they do during adolescence."

Literatuur

- Allers en Den Heeten (2000)
M.A. Allers en J. den Heeten. Armoedeval: is ontsnappen mogelijk?. Groningen: Coelo/SGBO, 2000.
- De Beer (2001)
P.T. de Beer. Over werken in de postindustriële samenleving. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.
- Derksen (2000)
W. Derksen. De armoedeval. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel. Balans van het armoedebeleid; vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000 (241-258).
- Duncan en Brooks-Gunn (1997)
G.J. Duncan en J. Brooks-Gunn (red.). Consequences of growing up poor. New York: Russel Sage Foundation, 1997.
- Engbersen et al. (2000)
G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel. Balans van het armoedebeleid; vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000.
- Jehoel-Gijsbers en Hoff (2001)
G. Jehoel-Gijsbers en S. Hoff. Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.
- Nibud (2001)
Schoolkostenonderzoek – schoolkosten in het voortgezet onderwijs en de BOL. Utrecht: Nationaal instituut voor budgetvoorlichting, 2001.
- SCP (1998)
Sociaal en Cultureel Rapport 1998. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Elsevier bedrijfsinformatie, 1998.
- SCP/CBS (1998)
Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Bureau voor de Statistiek. Armoedemonitor 1998. Den Haag: SCP / Elsevier bedrijfsinformatie, 1998.
- SCP/CBS (1999)
Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Bureau voor de Statistiek. Armoedemonitor 1999. Den Haag: SCP / Elsevier bedrijfsinformatie, 1999.
- SCP/CBS (2000)
Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Bureau voor de Statistiek. Armoedemonitor 2000. Den Haag: SCP, 2000.
- Snel et al. (2001)
E. Snel, T. van der Hoek en T. Chessa. Kinderen in armoede – opgroei in de marge van Nederland. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport / Van Gorcum, 2001.
- SZW (1999)
Overzicht van reïntegratie-inspanningen. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1999.
- TK (2001/2002)
Rijksbegroting 2002. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2001/2002, 28 000, hoofdstuk XV, nr. 2. Den Haag: Sdu, 2001.

Poverty measurement

As in previous editions of the Poverty Monitor, poverty is determined according to two income thresholds. The *low-income threshold* represents the same welfare level for all households. The level of the social assistance for a single person in 1979 is the point of departure. In that year, purchasing power for this benefit was at its highest. For other types of household, the low-income threshold is determined by applying an equivalence factor, based on the actual additional costs relating to different household compositions. For the years after 1979, the low-income threshold has been corrected for price inflation, as a result of which it is well-suited for comparisons over time.

The second criterion is the *policy threshold*, which has been set at 105% of the standards applicable in social legislation (social assistance, child benefit, Old Age Pensions Act, etc.). This threshold is politically determined, and is important for assessing the size of the target groups for government policy. For comparisons over time, however, this threshold is less usable, because correction for inflation has not been implemented in a consistent manner.

Besides these two thresholds, a number of *additional indicators* for poverty are employed, such as the length of time spent below the income threshold, fixed costs, and the evaluation of income.

The information used in this edition generally covers the period up to and including 1999, the last year on which fiscal data is available. The developments up to and including 2001 are charted out on the basis of estimates.

Fall in poverty amongst households

Measured according to the income thresholds, over the last few years, poverty has fallen. The percentage of households with a *low income* remained stable for a long period in the 1990s (between 15% and 16%). However, a major fall in numbers occurred in 1998, which was followed by a limited reduction in 1999. As a result, the percentage of households with an income below the low-income threshold, in 1999, totalled 13.2. The fall in 1998 was to a considerable extent due to the increase in the tax exemptions for the elderly, as a result of which many singles with a small pension rose above the low-income threshold. For the year 2001, an estimate has been made of the share of households with a low income. The review of the tax system is accompanied by considerable effects on purchasing power, for 2001. As a consequence, it is predicted that the percentage of low incomes will fall further, from 13.2% in 1999, to 11% in 2001.

If the *policy threshold* is employed, a fall has also occurred over the last few years, but on a more limited scale. This is because an increase in the social minimum does not result in a reduction in the number of households having to survive on the social minimum level, or less. In 1999, 9.7% of all households received income at or around the social minimum level.

The number of minor *children* in households below the poverty threshold has also fallen over the last few years. Nonetheless, the proportion of minors is still higher than numbers of all persons taken together. In 1999, 15% of all children lived in a household with a low income. One in nineteen children grows up in a household with a long-term (for four or more consecutive years) low income.

Additional indicators

Long-term poverty has also fallen. The number of households with an income below the low-income threshold for a period of four years or longer fell between 1997 and 1999 by approximately 60,000, to 373,000. Amongst households with a long-term income below the policy threshold, the fall was less pronounced. In 1999, their numbers totalled 235,000, meaning that one in 28 households belongs to this group.

Fixed costs are expenditure resulting from contractual obligations (such as rent, water, energy, insurance and consumer taxes). These costs impose a considerable demand on the budget of households with a low income, even after housing subsidies have been taken into account. The proportion of fixed costs for this group increased considerably in the first half of the nineteen nineties, from 36% to 42%. This was followed by a modest fall, to 40% in 1998/1999.

The percentage of households with a low income stating they had trouble in making ends meet fell considerably between 1996 and 1998, from 42 to 29%. In 1999, the fall was very limited (28%).

Purchasing power developments

Households below the low-income threshold and the policy threshold saw a less than average improvement in their purchasing power during the 1990s. Their income rose by more than 2% between 1990 and 1999, whilst the median disposable income of all households rose during the same period by more than 7%.

However, these purchasing power changes do not include the effects of special social assistance benefit payments and the remission of local charges. In this edition of the Poverty Monitor, these factors are reported on, based on new information.

In 1999, more than 180,000 households with a low income received on average 600 euro in *special social assistance*. If these benefit payments are added to the income, the number of households below the low-income threshold falls by more than 25,000 (0.4 percentage points). In 1999, 440,000 households with a minimum income received a *remission on local charges* worth on average 325 euro.

For the period 1995-1999, a calculation has been made of the total purchasing power effects of the generic and specific income developments. Changes in the level of wages and benefit payments cause the generic developments, whilst changes to individual subsidy schemes (above all housing subsidies), remission of local charges and special benefits determine specific developments. During this period, the purchasing power of all households with an income below the policy minimum increased on average by 5 $\frac{1}{4}$ %. Amongst the low-income group, the average purchasing power improvement was 3 $\frac{1}{4}$ %. For benefit recipients, the purchasing power effect was greater: 8 $\frac{1}{2}$ % for the group below the policy minimum, 6 $\frac{1}{2}$ % for the low-income group. The purchasing power

improvements are therefore substantial, but considerably lower than the figures contained in the *National Action Plan against poverty and social exclusion*, published earlier this year by the Cabinet. This is, among other things, due to the fact that in these calculations the – less favourable – purchasing power development of employees and the self-employed and the lower income group was not taken into consideration. In the National Action Plan, the effects of local policy are also entirely attributed to individuals with a minimum income, whilst in practice households with a somewhat higher income are also able to apply for these provisions.

Dynamics

Every year, approximately one in three poor people achieve an income above the low-income threshold. The elderly, benefit receivers (above all those on income support and those receiving a disability benefit), single persons and single-parent families have a relatively low chance of escaping from poverty.

During the 1990s, these opportunities for escaping poverty have somewhat increased, across the board, whilst the likelihood of entering poverty have fallen slightly. Generally speaking, the changes are not considerable, with the exception of the possibility of escaping poverty amongst the elderly – which above all increased considerably in 1998 – and the risk of falling into poverty amongst the unemployed, which was almost halved, during the 1990s. For those receiving a disability benefit, the risk of falling into poverty has increased (from 16% in 1992 to 23% in 1998), which goes against the overall general trend.

Less poor, more segregation

In the previous edition of the Poverty Monitor, reference was made to the fact that the percentage of households with low incomes may have fallen over the last few years, but that this smaller group lives in greater segregation. A closer analysis indicates that this is due to a number of different causes. The fall in the proportion of low incomes above all relates to income improvements (for example amongst pensioners), and the reduction in the proportion of unemployed and social assistance recipients. The increased segregation relates to (selective) migration movements, but also the fall in the proportion of unemployed and social assistance recipients.

Groups at risk

In accordance with the general development, over the last few years, the proportion of low incomes has fallen amongst the groups with a high risk of poverty. This is also the case amongst the group with the greatest likelihood of receiving a low income, single parent families. The percentage of low incomes fell from 61% in 1995, to 47% in 1999. However, the risk is still considerable: almost half of all single parent families receive a low income, and the likelihood of this situation is more than three times as great as the national average. The percentage of low incomes amongst single parent families is also clearly above the level of the next high risk group, single women aged 65 and older. In this group, the proportion of low incomes fell between 1995 and 1999 from 35% to 27%.

If viewed over a longer period, the groups at risk have changed fundamentally, as demonstrated by a comparison between 1981 and 1999. In both years, the total poverty percentage was the same (approximately 13%), but this stability does not show within the subgroups. In the intervening period of almost twenty years, the risk of poverty for single parent families, social assistance recipients, the unemployed and disability benefits receivers rose considerably. For couples, the employed, the self-employed and pensioners, the risk of receiving a low income has fallen. Amongst pensioners, this does not however apply for single persons, for whom the risk of a low income is slightly higher in 1999 than was the case in 1981.

One group where poverty is highly concentrated is the *ethnic minorities*. Almost 40% of foreign households of non-western origin receive a low income, as opposed to 12% of the native Dutch households. Amongst Turkish and Moroccan households, above all, poverty is common. Long-term poverty is also not unusual: of the non-western ethnic minority households with a low income, more than half have been in this situation for longer than four years.

The high poverty percentages broadly reflect the unfavourable labour market position of ethnic minorities: relatively high unemployment, considerable disablement for work (above all amongst elderly Turkish and Moroccan men), limited labour market participation by Turkish and Moroccan women, and the high proportion of Suriname and Antillian mothers receiving social assistance. In addition, the pensions of the – relatively limited group of – non-western ethnic minorities are on average low. It could be expected that amongst the second generation, people who have grown up in the Netherlands, the poverty percentage would be lower than amongst the first generation. However, for the time being, the figures available do not point towards any reduction in poverty. Amongst the second generation, the proportion with a low income is still very high, and generally speaking does not deviate substantially from the poverty rate amongst the first generation. A footnote should however be added: a large number of the second generation ethnic minorities are still attending school, and so have not been taken into account in the analysis. If this relatively better educated group does enter the labour market, the overall picture for the group may improve considerably, and poverty amongst the second generation may well prove to be lower than amongst the first.

The risk of poverty amongst the *self-employed and freelancers* is slightly above the national average: almost 16% of them receive a low income. Their poverty risk is thus far lower than that for those receiving a benefit, but is almost four times as high as that for people in paid employment. Typical for the self-employed is the fluctuation between periods of low and of non-low incomes. Approximately half of all self-employed people with a low income found themselves above the poverty threshold, in the previous year. One in seven poor self-employed households received a low income over the last four consecutive years, which equates to more than 2% of all self-employed persons. For certain groups of self-employed people, the risk of a low income is greater: non-western ethnic minorities, single persons and the self-employed with minor children. Farmers and market gardeners and start-up business operators also have an increased risk of poverty (21 to 22%).

There are no indications that the (fiscal) measures aimed at promoting self-employment are having any major effect. The proportion of benefit receivers exchanging the benefit either entirely or partially for profit as the main source of income has only risen by 0.3 percentage points since 1996.

Annually, approximately 12% of the self-employed cease business. Almost half of them subsequently end up with salary as their primary means of income, whilst more than 10% receive a benefit. The findings suggest that the majority of the businesses in question was no longer viable.

Poverty trap

The poverty trap refers to the fact that there may be little financial incentive for those on benefit to start working, if as a result they partially or entirely lose their entitlements to subsidised housing, remission of local charges, special social assistance, etc. The number of households affected by the poverty trap has been estimated for 1999 at almost 270,000. Above all single parent families run the risk of falling into the poverty trap. The question, however, is to what extent do minimal financial incentives in practice lead to people not going into paid employment. After all, other factors also play a role in deciding whether or not to start work, such as having to care for children, the nature of the work, age, level of education, and earning capacity in the longer term. The relative weight of the poverty trap and other characteristics has been investigated for the most important income-dependent scheme, housing subsidies. This investigation suggests that people whose income would suffer due to the loss of housing subsidies if they were to start work, do in practice accept employment less often, even once account has been taken of the other relevant factors. This is particularly the case amongst those on social assistance. The analysis suggests that the poverty trap does indeed have consequences for labour market behaviour. However, the footnote should be added that the information used is not perfect in all respects. It is for example possible that the labour market is not a realistic prospect for certain groups of benefit receivers (e.g. fully disabled persons), which could (in part) explain the link between subsidised housing and the accepting of paid employment.

Effect on educational performance

If parents receive a low income, the school performance of the children at the start of secondary education is poorer, both in terms of language and mathematics, and information processing. This ties in with previous findings in respect of primary education. On the other hand, the level of education of the parents has a greater effect on the school performance than the level of income.

Social exclusion

A person is said to be socially excluded if they have no access to certain social 'goods', and are therefore severely hindered in their social functioning. For an analysis of the effects of the *National Action Plan against poverty and social exclusion* it is important that good indicators be available. Six areas can be identified: education, the labour market, social contacts, spatial exclusion, institutional exclusion (the inability to use the facilities of the welfare state) and cultural exclusion (being cut off from dominant

values and behaviour patterns, such as the work ethos). For each area, indicators have been selected, in ascending order of their necessity for full participation in society. For example, in education: literacy and functional learning; mastery of Dutch; achieving a minimum educational qualification. The individual indicators point to a relatively low level of social exclusion (less than 15%).

Actieven

Zie sociaal-economische categorie.

Alleenstaanden

Personen die alleen een zelfstandige huishouding voeren.

Armoede

Armoede is afgebakend als inkomensarmoede op basis van het besteedbaar huishoudensinkomen. Een huishouden wordt als arm beschouwd als het inkomen beneden een bepaalde grens ligt. Hierbij zijn twee varianten gebruikt:

- Beleidsmatige grens. De beleidsmatige grens is vastgesteld op 105% van het sociale of beleidsmatige minimum; de grens is gedifferentieerd naar type huishouden in overeenstemming met de wettelijke bepalingen.
- Lage-inkomensgrens. De lage-inkomensgrens is vastgesteld op basis van het bijstandsniveau in 1977 en volgende jaren. In deze periode was de koopkracht van de bijstand in 1979 het hoogst. Dit niveau is als uitgangspunt gekozen. De grens wordt elk jaar aangepast aan de prijsontwikkeling. Zo vertegenwoordigt de grens voor alle jaren een constante koopkracht. Het besteedbaar huishoudensinkomen (exclusief huursubsidie) wordt gestandaardiseerd met behulp van de CBS-equivalentieschaal.

Armoede-intensiteit

Het product van het armoedepercentage en het inkomstekort ten opzichte van een bepaalde armoedegrens.

Belangrijkste bron van inkomsten

De bron waaruit een huishouden in een jaar het meeste inkomen ontvangt. De volgende categorieën komen voor: winst, loon, pensioen, overige uitkeringen en overig.

Beleidsmatige grens

Zie armoede.

Beleidsmatig minimum

Zie sociaal minimum.

Besteedbaar inkomen

De som van winst uit onderneming, inkomsten uit arbeid, opbrengsten van vermogen (inclusief eigen woning) en ontvangen overdrachten verminderd met de premies sociale verzekeringen, overige betaalde overdrachten en loon-, inkomsten- en vermogensbelasting.

Consumptieve bestedingen van huishoudens

Onder de consumptieve bestedingen van huishoudens wordt het verbruik van goederen en diensten verstaan. Duurzame goederen worden in het jaar van aankoop volledig tegen de aankoopwaarde opgenomen. Het verbruik van (verzekerde) medische diensten wordt niet meegerekend, omdat dit wordt beschouwd als gebruik van een collectieve voorziening. De aankoop van een woning maakt geen deel uit van de consumptieve bestedingen. Wel tot de bestedingen worden gerekend de bruto huurwaarde voor eigenaar-bewoners, d.w.z. de huur die verschuldigd zou zijn als de woning werd gehuurd.

Eenpersoonshuishouden

Zie alleenstaanden.

Equivalentieschaal

Om inkomens van huishoudens van verschillende grootte en samenstelling vergelijkbaar te maken, wordt het inkomen gestandaardiseerd. Hiertoe wordt het huishoudensinkomen gedeeld door een equivalentiefactor. Hierbij is de CBS-equivalentieschaal gebruikt, waarbij het eenpersoonshuishouden als standaardhuishouden is gekozen. Voor deze huishoudens is de factor gelijk aan 1. De CBS-equivalentieschaal voegt hieraan 0,38 toe voor de volgende meerderjarige. Per minderjarig kind wordt de factor afhankelijk van leeftijd en rangorde van het kind opgehoogd met een waarde tussen 0,15 en 0,30.

Gestandaardiseerd inkomen

Om inkomens van huishoudens van verschillende grootte en samenstelling vergelijkbaar te maken, wordt het inkomen gestandaardiseerd. Hiertoe wordt het huishoudensinkomen gedeeld door een equivalentiefactor. Zie equivalentieschaal.

Hoge vaste lasten

Een huishouden heeft hoge vaste lasten als minstens 40% van de totale bestedingen opgaat aan vaste lasten. Zie *vaste lasten*.

Hoofdkostwinner

Zie meestverdienende persoon.

Huishouden

Een particulier huishouden (zie *aldaar*).

Koopkracht

Het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van het huishouden. Het inkomen wordt gestandaardiseerd met behulp van een *equivalentieschaal* en gedefleerd met behulp van de consumentenprijsindex.

Koopkrachtontwikkeling

Ontwikkeling in de koopkracht (zie *aldaar*). De dynamische koopkrachtontwikkeling betreft de inkomensontwikkeling zoals personen die in werkelijkheid ondervonden hebben. Deze ontwikkeling wordt vastgesteld op basis van het waargenomen inkomen uit de betreffende jaren. De statische koopkrachtontwikkeling geeft de inkomensontwikkeling weer bij gelijkblijvende persoonlijke omstandigheden.

Deze ontwikkeling vormt de uitkomst van een berekening waarbij alleen inkomensveranderingen als gevolg van algemene prijsontwikkelingen en veranderingen in de regelgeving zijn meegenomen. Zo is bijvoorbeeld wel de stijging van de CAO-lonen in het cijfer opgenomen, maar niet de inkomensmutatie als gevolg van periodieke verhogingen.

Laag inkomen

Zie armoede.

Lage-inkomensgrens

Zie armoede.

Mediaan

De mediaan is de middelste waarde van een verdeling. De ene helft van de waarnemingen is kleiner dan de mediaan, de andere helft is groter.

Meestverdienende persoon

De persoon in het huishouden met het hoogste inkomen.

Minimum inkomen

Een besteedbaar inkomen (exclusief huursubsidie) onder de beleidsmatige grens.
Zie armoede.

Niet-actieven

Zie sociaal-economische categorie.

Particulier huishouden

Eén of meer personen die alleen of samen in een woonruimte gehuisvest zijn en zelf in hun dagelijkse levensbehoeften voorzien.

Pendelarmoede

Het afwisselend onder en boven de armoedegrens verblijven.

Rondkomen

Huishoudens is gevraagd naar de wijze waarop ze kunnen rondkomen met het jaarlijkse netto huishoudensinkomen. De volgende antwoorden konden worden gegeven: zeer moeilijk, moeilijk, eerder moeilijk, eerder gemakkelijk, gemakkelijk en zeer gemakkelijk. Van moeilijk rondkomen wordt gesproken als een huishouden aangeeft moeilijk of zeer moeilijk rond te kunnen komen.

Sociaal-economische categorie

Indeling aan de hand van de inkomensbron. Mensen met winst uit onderneming worden altijd tot de zelfstandigen gerekend. Bij anderen wordt de sociaal-economische categorie gebaseerd op de belangrijkste inkomensbron over het gehele jaar. Actieven zijn zelfstandigen, werknemers (waaronder directeurs NV/BV) en overige actieven (waaronder directeurs-grotaandeelhouders). Niet-actieven zijn personen met een uitkering (waaronder personen met een bijstands- of werkloosheidsuitkering, een arbeidsongeschiktheidsuitkering of een pensioen).

Sociaal minimum

Het sociaal minimum, ook wel beleidsmatig minimum genoemd, is gebaseerd op de sociale wetgeving, met name de Algemene Bijstandswet (ABW) en de Algemene Ouderdomswet (AOW). Bij huishoudens met minderjarige kinderen wordt ook de kinderbijslag meegerekend. Huursubsidie is buiten beschouwing gelaten. Wat de bijstand betreft gaat het om de algemene bijstand (basisnorm plus eventuele toeslag). Voor gehuwden/samenwonenden is het netto-bijstandsbedrag gelijk aan het netto-minimumloon voor volwassenen, afgezien van de fiscale regeling van het verwervingskostenforfait voor werkenden. Door dit forfait valt de bijstandsuitkering ook voor (echt)paren toch wat lager uit dan het minimumloon. Voor een alleenstaande van 21 jaar en ouder die recht heeft op de maximale toeslag is de uitkering inclusief toeslag gelijk aan 70% van de uitkering voor een echtpaar. Voor een eenoudergezin is de uitkering inclusief toeslag gelijk aan 90% van die van een echtpaar. Alleenstaanden en alleenstaande ouders hebben recht op de toeslag indien zij de woonkosten niet met een ander kunnen delen. Bij 65-plussers geldt het bedrag aan AOW-pensioen als norm. In verband met de ouderenaf trek in de inkomstenbelasting (een belastingvrij bedrag) zijn de netto AOW-bedragen een paar procent hoger dan de bijstandsuitkeringen.

Vaste lasten

Vaste lasten zijn uitgaven die voortvloeien uit contractuele verplichtingen of uit overheidsvoorschriften. Het totaal van de vaste lasten bestaat uit huur(waarde), water, energie, verzekeringen, retributies en consumptieve belastingen.

Vermogen

Vermogen is het saldo van bezittingen en schulden. De bezittingen bestaan vooral uit banktegoeden, effecten, onroerend goed en ondernemingsvermogen. De schulden omvatten onder meer schulden ten behoeve van een eigen woning en consumptief krediet. De eigen woning en overige onroerende zaken zijn gewaardeerd op de marktwaarde. Enkele zaken konden bij de berekening van het vermogen niet worden mee-geteld door gebrek aan gegevens. Zo is met aanspraken op een toekomstige pensioen- of levensverzekeringssuitkering (waaronder lijfrente) geen rekening gehouden. Evenmin is het tegoed dat is opgebouwd bij spaar- en levenhypotheek tot de bezittingen gerekend. Ontbrekende vormen van bezit zijn verder contant geld, duurzame consumptiegoederen (met uitzondering van de eigen woning), juwelen en antiek. Het vermogen is bepaald aan het begin van het jaar van waarneming.

Werknemer

Zie sociaal-economische categorie.

Zelfstandige

Zie sociaal-economische categorie.

BIJLAGE A KARAKTERISTIEK VAN DE DATABRONNEN

A1 Inkomenspanelonderzoek (IPO)

Doel	Schetsen van een beeld van de samenstelling en verdeling van inkomens van personen en huishoudens in Nederland.
Doelpopulatie	Bevolking van Nederland in particuliere huishoudens.
Nettosteekproefomvang	Circa 75.000 'kernpersonen', aangevuld met hun huishoudensleden, in totaal ongeveer 210.000 personen.
Administratieve non-respons Ophoging	Circa 1% van de geselecteerde 'kernpersonen' Ieder huishouden krijgt een gewicht dat omgekeerd evenredig is aan de insluitkans (trekkingskans) van het desbetreffende huishouden (met behulp van Horvitz-Thomson-schatters).
Herweging	Om de nauwkeurigheid van de uitkomsten te verbeteren wordt herwogen naar: <ul style="list-style-type: none">- geslacht (man; vrouw)- leeftijdsklasse (0-14 jaar; 15-24 jaar; 25-34 jaar; 35-44 jaar; 45-54 jaar; 55-64 jaar; 65-74 jaar; 75 jaar of ouder)- regio- huishoudensgrootte (een- en tweepersoonshuishoudens met een hoofd jonger dan 35 jaar worden samengevoegd)- leeftijdsklasse van het hoofd. De gewichten worden zodanig bepaald dat alle personen in een huishouden hetzelfde gewicht hebben. De herweging geschiedt met behulp van de methode van lineair wegen.
Steekproefeenheid	Persoon
Berichtgevers	Ministerie van Financiën (Belastingdienst), ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (individuele huursubsidie) en Informatie Beheer Groep (studiefinanciering).
Waarnemingsmethode	Elektronische gegevensverzameling
Frequentie	Doorlopend
Soort onderzoek	Panelonderzoek. Het panel wordt jaarlijks aangevuld met een steekproef van 0,61% uit immigranten en nuljarigen.
Verslagperiode	Jaar
Entiteiten	Persoon Particulier huishouden.

Regionaal Inkomensonderzoek (RIO)

Doel	Schetsen van een beeld van de regionale samenstelling en verdeling van inkomens van personen en huishoudens in Nederland (gemeenten, wijken en buurten).
Doelpopulatie	Bevolking van Nederland.
Netto steekproefomvang	Bij gemeenten met 5.000 inwoners of meer 16% van alle personen van 15 jaar of ouder en bij gemeenten met minder dan 5.000 inwoners 32% van alle personen van 15 jaar of ouder; in beide gevallen aangevuld met de huishoudensleden van deze 'kernpersonen'. De totale steekproefomvang bedraagt ongeveer 5,5 miljoen personen.
Administratieve non-respons Ophoging	Circa 1% van de geselecteerde 'kernpersonen' Ieder huishouden krijgt een gewicht dat omgekeerd evenredig is aan de insluitkans (trekkingskans) van het desbetreffende huishouden (met behulp van Horvitz-Thomson-schatters).
Herweging	Om de nauwkeurigheid van de uitkomsten te verbeteren wordt herwogen naar: - adrestype (institutioneel adres; eenpersoonadres; een gezinsadres; ander adres) - burgerlijke staat (gehuwd; alleenstaande ouder; overig niet-gehuwd) - geslacht (man; vrouw) - leeftijdsklasse (0-14 jaar; 15-24 jaar; 25-34 jaar; 35-44 jaar; 45-54 jaar; 55-64 jaar; 65-74 jaar; 75 jaar of ouder). De gewichten worden zodanig bepaald dat alle personen in een huishouden hetzelfde gewicht hebben. De herweging geschiedt met behulp van de methode van lineair wegen.
Steekproefeenheid	Persoon
Berichtgevers	Ministerie van Financiën (Belastingdienst), ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (individuele huursubsidie) en Informatie Beheer Groep (studiefinanciering).

Budgetonderzoek (BO)

Doel	Schetsen van een beeld van de (consumptieve) bestedingen van huishoudens naar omvang, samenstelling en financiering.
Doelpopulatie	Particuliere huishoudens in Nederland

Nettosteekproefomvang	Circa 2.000 huishoudens
Initiële respons	Circa 25% van de benaderde huishoudens (bij huishoudens van zelfstandigen circa 10%)
Uitval	Circa 15% van de deelnemende huishoudens
Ophoging	Ieder huishouden krijgt een gewicht dat omgekeerd evenredig is aan de insluitkans (trekkingskans) van het desbetreffende huishouden (met behulp van 'Horvitz--Thomson-schatters').
Herweging	Om de nauwkeurigheid van de uitkomsten te verbeteren wordt herwogen naar: <ul style="list-style-type: none"> - nettohuishoudensinkomen - huishoudensgrootte - geslacht (bij een persoonshuishoudens) - sociaal-economische categorie hoofdkostwinner - woonsituatie (huurwoning; koopwoning). De herweging geschiedt met behulp van een multiplicatieve weegmethode.
Nauwkeurigheid	De standaardfout van de totale bestedingen van alle huishoudens bedraagt minder dan 1%. Voor de totale bestedingen aan 'voeding', 'woning', 'kleding en schoeisel', 'hygiëne en geneeskundige verzorging', 'ontwikkeling en ontspanning' en 'verkeer en vervoer' ligt de standaardfout onder de 2%.
Steekproefeenheid	Huishouden
Berichtgevers	Iedere persoon van 15 jaar of ouder in het huishouden plus een of meer personen voor variabelen die betrekking hebben op het huishouden als geheel.
Waarnemingsmethode	Directe computerinvoer door enquêteur/enquêtrice bij persoonlijk bezoek (CAPI); Schriftelijk invullen door respondenten van vragenlijsten over besteedbaar jaarinkomen en over periodieke uitgaven (vaste lasten) (PAPI); Schriftelijk invullen door respondenten van dagboekjes (bestedingen per artikel) (PAPI).
Frequentie	Doorlopend
Soort onderzoek	Cross-sectie en gedeeltelijk panel
Verslagperiode	Jaar
Entiteit	Particulier huishouden.

A4 Sociaal-economisch panelonderzoek (SEP)

Doel	Metten van allerlei aspecten van welvaart, hun onderlinge samenhang en veranderingen in de loop van de tijd naar inkomen, bezit en schulden, waardering van inkomen, arbeid, duurzame goederen, wonen, attitudes en wensen.
------	---

Doelpopulatie	Particuliere huishoudens in Nederland
Nettosteekproefomvang	Circa 5.000 huishoudens
Initiële respons	Circa 50% van de benaderde huishoudens
Uitval	Circa 5% van de deelnemende huishoudens
Ophoging	Ieder huishouden krijgt een gewicht dat omgekeerd evenredig is aan de insluitkans (trekkingskans) van het desbetreffende huishouden (met behulp van Horvitz-Thomson-schatters).
Herweging	Om de nauwkeurigheid van de uitkomsten te verbeteren wordt cross-sectioneel en longitudinaal herwogen naar: <ul style="list-style-type: none"> - geslacht (man; vrouw) - leeftijdsklasse (16-24 jaar; 25-34 jaar; 35-49 jaar; 50-64 jaar; 65 jaar of ouder) - burgerlijke staat (gehuwd; overig) - gemeentegrootte.
Steekproefeenheid	Persoon en huishouden
Berichtgevers	Iedere persoon van 16 jaar of ouder in het huishouden plus één persoon voor variabelen die betrekking hebben op het huishouden als geheel.
Waarnemingsmethode	Directe computerinvoer door enquêteur/ enquêtrice bij persoonlijk bezoek (CAPI)
Frequentie	Doorlopend
Soort onderzoek	Panelonderzoek. Het panel wordt jaarlijks aangevuld ter vervanging van huishoudens die het panel hebben verlaten (uitval).
Verslagperiode	Jaar
Entiteiten	Persoon van 16 jaar of ouder Particulier huishouden.

A5 Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek (AVO)

Doel:	Het AVO is een vierjaarlijks onderzoek om gegevens te verkrijgen over het gebruik van een groot aantal maatschappelijke en culturele voorzieningen door de Nederlandse bevolking. Het onderzoek richt zich zowel op meting van het gebruik van voorzieningen als op meting van een breed scala van kenmerken die een huishouden en de individuele personen binnen een huishouden karakteriseren.
Doelpopulatie	NL-bevolking van 6 jaar en ouder, zelfstandig wonend
Soort onderzoek	enquête
Steekproefeenheid	huishouden
Entiteiten	personen en huishoudens
Steekproefkader	PTT-afgiftepuntenbestand

Verzamelmethode	mondelinge + schriftelijke vragenlijst
Opdrachtgever	Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)
Frequentie	vierjaarlijks, vanaf 1979; de laatste meting heeft betrekking op 1999
Weging	personen: naar leeftijd/geslacht/burgerlijke staat/urbanisatiegraad (vanaf 1995 'stedelijkheid'); huishoudens: naar weegfactor hoofd huishoudens
Berichtgevers	voor sommige kinderen één van de ouders
Verslagperiode	het gebruik van voorzieningen wordt gepeild voor een voorgaande periode, variërend van enkele maanden tot enkele jaren

A6 Woningbehoeftenonderzoek (WBO)

Doel	Het verzamelen van statistische informatie over de huidige, vorige en gewenste huisvestingssituatie (woning en woonomgeving) van huishoudens en personen inclusief de woonuitgaven.
Doelpopulatie	Bevolking van Nederland in particuliere huishoudens
Netto steekproefomvang	In 1998: ca 117.600 personen, waarvan 56.200 in het landelijk WBO en 61.400 in de oversampling
Respons	Landelijk WBO: 51,0%, oversampling 54,9%, totaal 53,0%
Ophoging	Iedere respondent krijgt een gewicht dat omgekeerd evenredig is aan de insluitkans
Herweging	Om de nauwkeurigheid van de uitkomsten te verbeteren wordt de netto steekproef herwogen op basis van: <ul style="list-style-type: none"> - Insluitkansen (gemeente/wijk) - Provincie - Geslacht - Leeftijd - Burgerlijke staat - Etniciteit - Aantal huishoudens (per provincie en voor de vier grote steden) - Huurkoopverhouding (landelijk) - Woningvoorraad (per regio, gemeente, wijk)
Steekproefeenheid	Persoon
Berichtgevers	Iedere persoon van 18 jaar of ouder, onderscheiden naar hoofdbewoner, inwonende en lid van het huishouden
Waarnemingsmethode	Landelijk WBO: CAPI Oversampling: CAPI of CATI
Frequentie	Sinds 1998 continu

Soort onderzoek	Enkelvoudige aselecte steekproef
Verslagperiode	jaar
Entiteiten	Personen van 18 jaar en ouder Particuliere huishoudens Bewoonde woonverblijven Potentiële huishoudens

A7 Voortgezet Onderwijscohort Leerlingen (VOCL 1999)

Doel:	Verkrijgen van inzicht in de relatie tussen achtergrond- en instroomkenmerken van leerlingen in het voortgezet onderwijs en hun schoolloopbaan en bereikt onderwijsniveau. Kenmerkend voor dit type onderzoek is dat na het verzamelen van een aantal gegevens bij de start in het voortgezet onderwijs, de leerlingen gedurende een aantal jaren in hun gang door het voortgezet en hoger onderwijs worden gevolgd.
Doelpopulatie	leerlingen in het voortgezet onderwijs
Soort onderzoek	cohortonderzoek
Steekproefeenheid	school
Entiteiten	personen
Steekproefkader	alle scholen voor voortgezet onderwijs
Steekproefmethode	clustersteekproef
Steekproefomvang	circa 20.000 leerlingen (10% van de populatie)
Verzamelmethode	schriftelijke vragenlijsten; vorderingstoetsen; tests
Veldwerkperiode	begin van het schooljaar
Oprichtgever	Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)
Uitvoerder veldwerk	Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) m.m.v. diverse onderwijsonderzoeksinstituten; in 1999 met het Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, Opvoeding en Ontwikkeling (GION)
Frequentie	Er zijn cohorten gestart in 1989 (VOCL'89), in 1993 (VOCL'93) en in 1999 (VOCL'99). De bestanden worden jaarlijks aangevuld met circa 10 nieuwe variabelen over het verloop van de schoolloopbaan.
Berichtgevers	achtergrondgegevens via leerlingen, ouders en school
VOCL'89	19.524 personen
VOCL'93	20.331 personen
VOCL'99	19.391 personen

A8 Bijstandskennmerkenstatistiek

Doel van de statistiek:	Samenstellen van statistische uitkomsten over huishoudens en personen met een Abw-, loaw-, loaz- of WIK-uitkering.
Frequentie:	maand
Doelvariabelen:	Persoons- en huishoudenskenmerken.
Basisbestand:	Gestandaardiseerde ASCII-bestanden vanuit de geautomatiseerde uitkeringenadministratie van een gemeente.
Steekproefmethode:	Integrale waarneming.
Omvang populatie:	circa 500 000 uitkeringen per maand
Waarnemingsmethode:	verzameling van elektronische bestanden op diskette of per e-mail via het besloten intranet van GemNet.
Berichtgevers:	alle gemeenten

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2000-2001) is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel (prijswijzigingen voorbehouden). Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1 (f 90,50/EUR 41)

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2 (f 75,00/EUR 34)

The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000. ISBN 90-377-0062 4 (English edition 2001) (\$ 99.50)

Nederlandse populaire versie van het SCR 1998

Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport. Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8 (f 24,50/EUR 11)

Engelse populaire versie van het SCR 1998

25 years of social change in the Netherlands; Key data from the Social and Cultural Report. Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x (f 24,50/EUR 11)

Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4 (f 29,50/EUR 13,40).

Sociale en Culturele Studies

26 *Tussen bed en budget*. (1998) ISBN 90-5749-119-2 (f 62,00/EUR 28)

27 *De stad op straat*. (1999) ISBN 90-5749-120-6 (f 51,00/EUR 23)

28 *Scholen onder druk*. (1999) ISBN 90-5749-138-9 (f 62,00/EUR 28)

29 *Naar andere tijden?* (1999) ISBN 90-5749-510-4 (f 51,00/EUR 23)

Cahiers

- 155 *Rapportage ouderen 1998 (1999)* ISBN 90-5749-122-2 (f 47,00/EUR 21)
- 156 *Verspilde energie? Wat doen en laten Nederlanders voor het milieu (EUR 1999)*
ISBN 90-5749-123-0 (f 31,00/EUR 14)
- 157 *Sociale en Culturele Verkenningen 1999 (1999)* ISBN 90-5749-130-3
(f 41,50/EUR 19)
- 158 *Naar draagkracht (1999) Een verkennend onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijking in de geestelijke gezondheidszorg.*
ISBN 90-5749-131-1 (f 36,00/EUR 16)
- 159 *Variatie in participatie. Achtergronden van arbeidsdeelname van allochtone en autochtone vrouwen (1999)* ISBN 90-5749-133-8 (f 31,00/EUR 14)
- 160 *Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt (1999).* ISBN 90-5749-136-2 (f 52,00/EUR 24)
- 161 *Lokaal jeugdbeleid. Een inventariserend onderzoek (1999).*
ISBN 90-5749-134-6 (f 31,00/EUR 14)
- 162 *Tussen overschot en tekort. De aansluiting tussen onderwijs en arbeid in de quartaire sector en in de marktsector vergeleken (1999).*
ISBN 90-5749-135-4 (f 36,00/EUR 16)
- 163 *Armoedemonitor 1999 (1999). SCP/CBS.* ISBN 90-5749-140-0
(f 41,50/EUR 19)
- 164 *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Een inhoudelijke en bestuurlijke typering. (1999)* ISBN 90-5749-517-1 (f 31,00/EUR 14)
- 165 *Duurzaam milieu, vergankelijke aandacht. Een onderzoek naar meningen, media en milieu (2000).* ISBN 90-5749-524-4 (f 31,00/EUR 14).
- 166 *Het bereik van de kunsten. Het culturele draagvlak deel 4 (2000).*
ISBN 90-5749-511-2 (f 41,50/EUR 19)
- 167 *Digitalisering van de leefwereld. Een onderzoek naar informatie- en communicatietechnologie en sociale ongelijkheid (2000)* ISBN 90-5749-518-x
(f 41,50/EUR 19)
- 168 *Rapportage gehandicapten 2000. Arbeidsmarktpositie en financiële situatie van mensen met beperkingen en/of chronische ziekten (2000)*
ISBN 90-377-00-136 (f 39,95/EUR 18)

SCP-publicaties 2000

- 2000/1 *De maat van de verzorgingsstaat. Inrichting en werking van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen (2000).* ISBN 90-377-0014-4
(f 35,00/EUR 15,90)
- 2000/2 *Sociaal en Cultureel Rapport 2000.* ISBN 90-377-0015-2 (f 75,00/EUR 34)
- 2000/3 *Secularisatie in de jaren negentig. Kerklidmaatschap, veranderingen in opvattingen en een prognose (2000).* ISBN 90-377-0019-5 (f 25,00/EUR 11,35)
- 2000/4 *De kunst van het combineren. Taakverdeling onder partners (2000).*
ISBN 90-377-0021-7 (f 35,00/EUR 15,90)
- 2000/5 *Emancipatiemonitor 2000 (2000). SCP/CBS (2000)* ISBN 90-377-0022-5
(f 35,00/EUR 15,90).

- 2000/6 *Armoedemonitor 2000* (2000). SCP/CBS (2000). ISBN 90-377-0026-8 (f 40,00/EUR 18,20).
- 2000/7 *Rapportage jeugd 2000* (2000). ISBN 90-377-0028-4 (f 35,00/EUR 15,90).

SCP-publicaties 2001

- 2001/1 *Gewenste groei. Bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groeikernen* (2001). ISBN 90-377-0031-4 (f 35,00/EUR 15,90).
- 2001/2 *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief* (2001). ISBN 90-377-0027-6 (f 60,00/EUR 27,30).
- 2001/3 *Onderwijs in allochtone levende talen. Een verkenning in zeven gemeenten* (2001). ISBN 90-377-0050-0 (f 30,00/EUR 13,60).
- 2001/4 *Verstandig verzorgd. Een empirisch onderzoek naar de efficiëntie van de intramuraal zorg voor verstandelijk gehandicapten* (2001). ISBN 90-377-0051-9 (f 25,00/EUR 11,35).
- 2001/5 *Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening* (2001). ISBN 90-377-0068-3 (f 35,00/EUR 15,90)
- 2001/6 *Vrij om te helpen. Verkenning betaald langdurig zorgverlof* (2001). ISBN 90-377-0053-5 (f 40,00/EUR 18,20).
- 2001/8 *Zo gewoon mogelijk. Een onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijk in de geestelijke gezondheidszorg* (2001) ISBN 90-377-0071-3 (f 66,09/EUR 30)
- 2001/10 *Over werken in de postindustriële samenleving* (2001). ISBN 90-377-0057-8 (f 75,00/EUR 34,10).
- 2001/11 *Rapportage ouderen 2001. Veranderingen in de leefsituatie* (2001). ISBN 90-377-0059-4 (f 65,00/EUR 29,55).
- 2001/13 *De stad in de omtrek* (2001). ISBN 90 377 0060 8, (f 40,00/EUR 18,20).
- 2001/14 *De sociale staat van Nederland 2001*. ISBN 90-377-0067-5 (f 79,50/EUR 36,15.)
- 2001/17a *Rapportage minderheden 2001. Deel 1 Vorderingen op school*. ISBN 90-377-0075-6 (f 49,50/EUR 22,50).
- 2001/17b *Rapportage minderheden 2001. Deel 2 Meer werk*. ISBN 90-377-0077-2 (f 32,50/EUR 14,80).
- 2001/17 *Deel 1 en 2 Rapportage minderheden 2001*. ISBN 90-377-0078-0 (f 72,50/EUR 32,95).
- 2001/18 *Armoedemonitor 2001* (2001) ISBN 09-377-0069-1 (f 45,00/EUR 20,42)

Onderzoeksrapporten

- 2000/2 *Altijd weer die auto!* (2000). ISBN 90-377-0030-6 (f 25/EUR 11,35).
- 2000/8 *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid* (2000). ISBN 90-377-0047-0 (f 25/EUR 11,35).
- 2001/9 *Het beeld van de wetenschap* (2001). ISBN 90-377-0056-x (f 30/EUR13,60).
- 2001/15 *Een model voor de strafrechtelijke keten* (2001). ISBN 90-377-0066-7 (f 40/EUR18,20)
- 2001/16 *Efficiency of Homes for the Mentally Disabled in the Netherlands* (2001). ISBN 90-377-0064-0 (f 25/EUR11,35)

Werkdocumenten (rechtstreeks te verkrijgen bij het SCP)

- 65 *Hybrid governance. The impact of the nonprofit sector in the Netherlands* (2000). ISBN 90-377-0029-2 (f 25,00/EUR 11,35).
- 66 *Van arbeids- naar combinatie-ethos* (2000) (f 15/EUR 6,80).
- 67 *De vraag naar kinderopvang* (2001) (f 15/EUR 6,80).
- 68 *Trends en determinanten in de sport* (2000) (f 15/EUR 6,80).
- 69 *De toekomst van de AWBZ* (2001) (f 15/EUR 6,80).
- 70 *The non-profit sector in the Netherlands* (2001) (f 15/EUR 6,80).
- 71 *Oudkomers in beeld* (2001) (f 15/EUR 6,80).
- 72 *Het nieuwe consumeren* (2001) (f 15/EUR 6,80).
- 73 *Voorstudie onderzoek 0-12-jarigen* (2001) (f 15/EUR 6,80).
- 74 *Maten voor gemeenten* (2001) (f 15/EUR 6,80).
- 75 *Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers* (2001) (f 30/EUR 13,60).
- 76 *Tussenrapport Onderwijs in Allochtone Leven Talen* (2001) (f 15/EUR 6,80)
- 77 *Ruime kavel of compacte stad?* (2001) (f 15/EUR 6,80)

Overige publicaties

On Worlds of Welfare. Institutions and their effects in eleven welfare states. ISBN 90-377-0049-7 (\$ 19.95/EUR 22). (Integrale vertaling van *De maat van de verzorgingsstaat.*)