



Armoede in Nederland

Auteur(s):

Vrooman, J.C.
Pommer, E.P.

De auteurs zijn werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. Dit artikel is gebaseerd op hun bijdragen aan: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.) Arm Nederland - het eerste jaarrapport armoede en sociale uitsluiting, VUGA, Den Haag, 1996.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4079, pagina 901, 30 oktober 1996

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

inkomensverdeling, economie, samenleving

Na de Troonrede van 1995 en de beleidsnota De andere kant van Nederland is het armoedeprobleem onderwerp van maatschappelijk debat geworden. In welke vormen komt er armoede voor in Nederland, en welke ontwikkelingen gaan hierachter schuil?

Wat is arm?

Inkomensarmoede

Wanneer er beleidsmatig over armoede gesproken wordt, wordt vaak bedoeld op een bepaalde hoogte van het inkomen, namelijk het 'sociaal minimum'. Deze minimum-hoogte van een uitkering volgens de Algemene Bijstandswet is er op gericht mensen in de gangbare levensbehoeften te laten voorzien, om 'normale' consumptiegoederen (televisie, wasmachine, krantenabonnement) te bekostigen en sociaal verkeer mogelijk te maken.

Een eerste criterium voor *inkomensarmoede* betreft dan ook het aantal huishoudens met een besteedbaar inkomen onder het sociaal minimum¹. Dat bedraagt aan het midden van de jaren negentig 230.000 a 309.000, 4 à 5 % van het totaal. Dit aantal is sinds het midden van de jaren tachtig gedaald (in 1983 was het nog 8%), maar hun gemiddeld inkomensstekort ten opzichte van de bijstandsnorm is steeds groter geworden (van 2200 gulden in 1983 naar 3500 gulden in 1995).

Hier kan aan worden toegevoegd de groep die formeel niet arm is, maar voor wie armoede een dreigend perspectief is: huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum. Deze categorie telt 427.000 à 606.000 huishoudens, 7 à 9% van de bevolking. In totaal omvat de groep met een inkomen op of onder het sociaal minimum dus 11 à 14% van alle huishoudens.

Ten slotte hebben in 1994 997.000 huishoudens een laag inkomen volgens de CBS-grens, in dat jaar gelijk aan 118% van de bijstandsnorm. Daarvan heeft ruim 40% - 417.000 huishoudens, 7% van het totaal - een duurzaam laag inkomen: hun inkomen ligt reeds gedurende ten minste vier jaar onder de CBS-norm.

Materiële armoede

Een andere manier om naar armoede te kijken is om niet de inkomsten, maar de eerste levensbehoeften centraal te stellen. In 1991 had 0,3% van de huishoudens om financiële redenen niet altijd voldoende eten in huis om geen honger te hoeven lijden. Volgens een tweede indicator, het dagelijks nuttigen van een warme maaltijd, is de materiële armoede iets groter: bijna 1% van de onderzochten laat dit na, omdat zij menen het zich niet te kunnen permitteren. Het niet op tijd kunnen betalen van gas, electriciteit en huur scoort nog iets hoger (1 à 2%). Van de onderzochten heeft ruim 2% geen telefoon, en eveneens 2% kan zich bij koude niet goed verwarmen. Het nalaten van de aanschaf van nieuwe kleding scoort beduidend hoger: 9% laat dit na omdat het te duur is. De rangorde van deze vormen van materiële armoede geeft aan welke prioriteiten mensen met een gering inkomen stellen als zij moeten bezuinigen: eerst de kleding, dan de telefoon en het gebruik van de verwarming, vervolgens de huur- en GEB-verplichtingen, en pas in laatste instantie het eten.

Over de gehele bevolking bezien gaat het hierbij om niet te verwaarlozen aantallen: het varieert van 22.000 huishoudens die om financiële redenen niet altijd voldoende eten in huis hebben om geen honger te hoeven lijden, tot 576.000 huishoudens die de aanschaf van nieuwe kleding uit financiële motieven achterwege laten. Door de geringe steekproefaantallen is overigens sprake van een vrij grote onzekerheidsmarge².

De materiële armoede in Nederland is niet volledig verdwenen, ondanks de uitgebreide sociale zekerheid. Voor een deel hangt materiële armoede samen met inkomensarmoede: voor mensen onder of rond het sociaal minimum zal het vaak moeilijk zijn in de eerste levensbehoeften te voorzien. Maar 'inkomensarmen' hoeven materieel niet altijd arm te zijn (door zuinig te leven, of met een volkstuinje), en omgekeerd kunnen mensen met een inkomen boven het sociaal minimum toch materiële armoede lijden, als ze veel schulden hebben bijvoorbeeld (zie verderop).

Subjectieve armoedegrens

Bij subjectieve armoede wordt uitgegaan van de opvattingen die de bevolking over het bestaansminimum heeft. Dat is gemeten via een inkomenswaardingsvraag (welk inkomen vindt men zeer slecht, slecht, onvoldoende, enz.). Op basis van de antwoorden op deze vraag is een welvaartsfunctie geschat en een (naar huishoudtype gedifferentieerde) armoedegrens bepaald. Het aantal huishoudens onder de subjectieve armoedegrens bedroeg in 1995 9%. Van alle huishoudens had 3% een inkomen dat zowel beneden het sociaal minimum als de subjectieve armoedegrens lag. Zes procent was subjectief arm, maar had een inkomen boven de bijstandsnorm. Het leeuwendeel (89%) was volgens beide maatstaven niet arm.

Welzijn

De relatieve deprivatie is een maatstaf voor het welbevinden van mensen. Dat wordt gemeten met indicatoren voor zaken als de woonsituatie, gezondheidstoestand, consumptief vermogen en vrijetijdsbesteding. Het omvat 4% van de huishoudens wanneer een grens van minder dan de helft van het gemiddelde welzijn wordt gehanteerd, en 19% van de huishoudens bij een grens van driekwart van het gemiddelde welzijn. In de periode tussen 1974 en 1993 is de omvang van deze groep vrijwel constant, hetgeen erop duidt dat er geen sprake is van een toe- of afname van relatieve deprivatie aan de onderkant van de welzijnsverdeling. Grosso modo neemt het welzijn van de bevolking toe, maar stijgt dat van de laagste welzijnsgroep mee, waardoor de relatieve deprivatie constant blijft.

Wie zijn er arm?

In [tabel 1](#) zijn enkele 'risicogroepen' weergegeven; kenmerken die veel voorkomen bij huishoudens die arm zijn. Deze variëren met het gehanteerde armoedecriterium. Bijstandsontvangers lopen volgens alle grenzen een hoog armoederisico: zij hebben een grotere kans op materiële, benedenminimale en minimale armoede, op een (duurzaam) laag inkomen, op subjectieve armoede, en op relatieve deprivatie. Voor laag opgeleiden is dit vermoedelijk ook het geval, maar bij twee armoedegrenzen is het opleidingsniveau niet bekend. Werklozen vormen volgens vrijwel alle criteria een risicogroep, behalve bij de duurzame lage inkomens: onder de werklozen komen wel veel lage inkomens voor, maar voor een deel van de groep duurt die situatie betrekkelijk kort. Arbeidsongeschikten zijn eveneens volgens de meeste criteria een risicogroep, maar hebben geen uitgesproken hoge kans op een inkomen beneden het sociaal minimum en op subjectieve armoede.

Tabel 1. Risicogroepen bij enkele armoedegrenzen

groep	mater armoede	beneden- minimaal	rond sociaal minimum	'laag inkomen'	duurz laag inkomen'	subj. armoede	rel depr
zelfstandigen	-	-					
(pre-)pensioen			-	-	--		
arbeidsongesch	--		-	-			-
werkloos	--	-	--	--		--	-
bijstand	--	--	--	--	-	--	-
alleenstaand	-	-	-	-	-	--	--
eenoudergezin (v)	--	--	--	--			
jongeren (<29 jaar)	-	--		x	x	--	
ouderen (65+)	-		--	x	x	--	
laag opgeleiden	-	-	-	x	x	-	-

-: bovengemiddeld risico;
--: hoog risico;
x onbekend

Eénoudergezinnen lopen een hoog risico op materiële armoede, op een inkomen rond of onder het sociaal minimum en op een laag inkomen. Het percentage eenoudergezinnen waarvan het lage inkomen duurzaam is wijkt echter niet af van het algemene gemiddelde. Alleenstaanden lopen volgens de meeste criteria een verhoogd risico; op basis van de subjectieve methode en de relatieve deprivatiegrens behoren zij zelfs tot de groep met het hoogste risico.

Achtergrond

Achter het ontstaan van de hierboven beschreven armoedeproblematiek gaan meerdere ontwikkelingen schuil. Voor wat betreft de inkomenskant wordt hieronder ingegaan op de ontwikkeling van de algemene koopkracht. Bij de uitgavenkant kijken we naar de vaste lasten.

Koopkracht

De koopkracht van het sociale minimum is in de afgelopen jaren gedaald, en bedraagt momenteel circa 90% van het niveau in 1980. De koopkrachtverhouding tussen het sociale minimum en het modale inkomen is niet stabiel. In de jaren zeventig is het sociale minimum ongeveer 25% gestegen ten opzichte van modaal, maar in het begin van de jaren tachtig verandert de verhouding vrij gelijkmatig ten gunste van het modale inkomen. Van de 25% voordeel die het sociale minimum in de jaren zeventig op het modale inkomen heeft gewonnen is momenteel nog slechts 5% over. [tabel 2](#) geeft een beeld van de ontwikkeling van de koopkracht en vaste lasten van begin jaren tachtig tot medio jaren negentig.

Tabel 2. Koopkracht en vaste lasten

	totale bevolking		laagste inkomens	
	1980/81	1993/94	1980/81	1993/94
algemene koopkracht (1970=100) ^a	108	116	136	126
statische koopkracht (1984=100)		111		104
dynamische koopkracht (1984=100)		121		101
huurquote (%)	13,7	20,5	17,1	26,4
huurquote > 25% (%)	5,6	25,0	12,5	47,6
lokale heffingen (%)	1,3	2,2	1,9	3,7
eigen bijdragen (%)	4,2	5,4	4,4	6,2

a. Modaal staat voor totale bevolking, sociaal minimum voor laagste inkomens.

De bekende koopkrachtoverzichten hebben betrekking op vaste, statische situaties. Maar in de praktijk kunnen veranderingen zoals een echtscheiding, promotie of pensionering grote gevolgen hebben voor de koopkracht van individuele huishoudens. Ook deze dynamische koopkrachtveranderingen blijken gunstiger te hebben uitgepakt voor hogere dan voor lagere inkomensgroepen. De laagste inkomensgroepen hebben in de periode 1984-1994 hun koopkracht per saldo niet kunnen verbeteren door veranderingen in hun positie, terwijl dit voor de rest van de bevolking de helft heeft uitgemaakt van hun koopkrachtwinst. Dit heeft onder meer te maken met een sterke toename van het aantal tweeverdieners.

Vaste lasten

De woonlasten drukken in verhouding zwaar op het budget van de sociale minima. Door de achterblijvende inkomensontwikkeling zijn de sterk gestegen woonlasten in de loop van de tijd specifiek gaan drukken op de lagere inkomensgroepen. Daardoor is het percentage huishoudens met hoge huurquotes sterk toegenomen, met name aan de onderkant van de inkomensverdeling. Zo is het percentage huurders met een huurquote van meer dan 25% gestegen van ruim 5% in 1981 naar 25% in 1993. Bij de lagere inkomensgroepen is deze stijging nog meer geprononceerd: van ruim 12% in 1981 naar ruim 47% in 1993. De huursector blijkt ook steeds meer het domein te worden van de lagere inkomensgroepen. Terwijl in 1981 ongeveer 29% van de huurders tot de laagste inkomensgroep behoorde, is dit aandeel opgelopen tot ongeveer 37% in 1993.

De lokale heffingen (onroerend-zaakbelasting, reinigingsrechten, enz.) behoren de laatste jaren eveneens tot de grote prijsstijgers. In het begin van de jaren tachtig betaalde een huishouden gemiddeld 1,3% van het inkomen aan lokale heffingen. Dertien jaar later was dat opgelopen tot 2,2% van het inkomen. Huishoudens met een inkomen op of iets boven het sociale minimum zijn een aanzienlijk groter deel van het inkomen aan lokale heffingen kwijt: 1,9% in het begin van de jaren tachtig en 3,7% twaalf jaar later. Voor huishoudens met een inkomen ruim boven modaal liggen deze percentages veel lager: 1,0% respectievelijk 1,7%.

Naast een sterke stijging kennen de lokale heffingen ook een grote spreiding. Zo blijkt het maximale verschil tussen lokale heffingen in 1996 uit te komen op 450 gulden: 763 gulden voor de goedkoopste gemeente en 1213 gulden voor de duurste gemeente. Het maximale koopkrachtverschil voor een huishouden op het sociale minimum kan daarmee oplopen tot 2%. In de praktijk zal een dergelijk verschil weinig voorkomen omdat de mogelijkheden voor kwijtschelding van lokale heffingen in 1995 aanzienlijk zijn verruimd en in 1997 verder worden vergroot. Voor eigen bijdragen voor voorzieningen als onderwijs, gezondheidszorg en verenigingen komt het beeld globaal overeen met lokale heffingen: ook zij zijn zwaarder gaan drukken op het budget, met name bij de laagste inkomensgroepen.

Schulden

Wanneer afnemende koopkracht en stijgende lasten ertoe leiden dat een huishouden op langere termijn de uitgaven niet meer kan afstemmen op de inkomsten, kan het overgaan tot het niet meer betalen van vaste lasten of tot het aangaan van schulden die nauwelijks meer zijn af te lossen. [tabel 3](#) geeft een beeld van de 'armoedefuik', waar een huishouden in steeds grotere moeilijkheden komt, met als sluitstuk de uithuiszetting. Het gaat hier overigens niet om een cumulatieve maar enkelvoudige weergave. Zo bevat de categorie huishoudens met substantiële schulden ook huishoudens die geen (duurzaam) laag inkomen hebben.

Tabel 3. De armoedefuik

	jaar	aantal huish.	karakteristieke groep
duurzaam laag inkomen ^a	1994	417.000	alleenstaande ouderen
substantiële schulden ^b	1993	375.000	(eenouder)gezin, recent ink.daling
kan niet rondkomen	1993	275.000	eenoudergezinnen
beslaglegging op inkomen	1995	100.000	ontvangers sociale uitkering
problematische schulden ^c	1993	40.000	(eenouder)gezinnen
schulddregeingsverzoekend	1995	27.000	?
schulddregeingen ^d	1995	10.000	?
uithuiszetting	1995	6.000	jonge alleenstaande mannen

- Tenminste vier jaar met een laag inkomen.
- Schuld is hoger dan de aflossingscapaciteit.
- Kan niet rondkomen en heeft substantiële schulden.
- Via volkskredietbanken.

Uit de tabel blijkt dat het een betrekkelijk selectief proces is, waarbij specifieke situaties en gedragsfactoren een grote rol spelen. Alleen de eenoudergezinnen vormen een permanent verschijnsel in de armoedefuik. Bij de duurzaam lage inkomensontvangers treffen we in verhouding veel alleenstaande ouderen aan. Deze groep vinden we verderop in de armoedefuik niet meer terug. Ze benadert nog het best de kwalificatie 'stille armoede', omdat zichtbaar de tering naar de nering wordt gezet.

Bij de schuldproblematiek domineert een recente inkomensdaling het beeld, hetgeen ook de oververtegenwoordiging van eenoudergezinnen verklaart. Jaarlijks krijgen ongeveer 100.000 huishoudens te maken met beslaglegging op inkomen. Ongeveer driekwart van de beslagleggingen vindt plaats op sociale uitkeringen, overwegend bijstandsuitkeringen. Uithuiszettingen ten slotte blijken een nog selectievere groep te treffen, jonge alleenstaande mannen.

Een laag inkomen is wel een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor problematische schulden, beslaglegging en uithuiszetting. Hoewel het hier met name lagere inkomensgroepen betreft worden een slechte betalingsmoraal en een ontoereikend financieel management vaak als speciale oorzaak van beslaglegging, afsluiting en huisuitzetting aangemerkt. Dit ontoereikend financieel management betreft vaak een te royaal bestedingspatroon of een onvermogen om bij een inkomensterugval het bestedingspatroon aan te passen.

De omvang van de armoede in Nederland is, mede door de gunstige economische ontwikkeling, weliswaar iets afgenomen, maar het probleem blijft vrij hard. Er zijn nog altijd veel huishoudens met duurzaam een laag inkomen. De materiële armoede is nog steeds niet uitgebannen. En de fuik van schulden, beslaglegging en uithuiszetting treft een aantal duidelijk aanwijsbare groepen. Beleidsmatig is een tweesporenaanpak gewenst. Het eerste spoor is gericht op groepen die in de armoedefuik terecht zijn gekomen, toegespitst op hun specifieke omstandigheden. Maar er is ook aandacht nodig voor de algemene problematiek van achterblijvende koopkracht en stijgende vaste lasten bij de sociale minima. De bestedingsruimte van de sociale minima beweegt zich op een niveau dat al in 1975 ruimschoots was gehaald

1 Minder dan het sociaal minimum verdienen bijvoorbeeld werkenden die onregelmatige inkomsten hebben, weinig werken of onderbetaald worden. Uitkeringsgerechtigden kunnen te maken krijgen met een korting op hun uitkering of kunnen een toeslag ongebruikt laten.

2 Het 95%-betrouwbaarheidsinterval voor het 'honger'-item ligt tussen 13.000 en 31.000 huishoudens, voor de vraag naar de kleding tussen 522.000 en 627.000 huishoudens.