



De paradox van banengroei en armoede

Auteur(s):

Beer, P.T. de
Verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4235, pagina 950, 17 december 1999

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

inkomensontwikkeling

In Nederland is het afgelopen decennium vooral het aantal tweeverdieners gestegen terwijl het aantal 'nulverdieners' nauwelijks gedaald is. Hierdoor leidde de sterke groei in de werkgelegenheid nauwelijks tot een afname van de armoede.

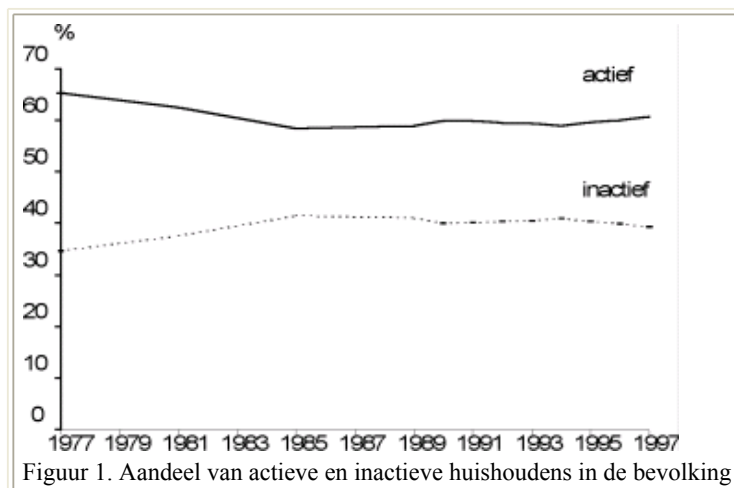
Door velen wordt werk als het belangrijkste middel tegen armoede beschouwd. Toch heeft de sterke werkgelegenheids groei in de jaren negentig er niet toe geleid, dat de armoede substantieel is verminderd. Tussen 1990 en 1997 nam de werkzame beroepsbevolking met bijna een miljoen personen of 17% toe en steeg de netto-participatiegraad (het aandeel van de werkenden in de bevolking van 15-64 jaar) van 55% tot 62%. Tegelijkertijd bleef het percentage armen in deze periode vrijwel gelijk. In dit artikel wordt een verklaring voor deze paradoxale ontwikkeling gezocht ¹.

Een huishouden wordt in dit artikel als arm beschouwd als het gestandaardiseerde besteedbare inkomen van dit huishouden onder de zogenaamde 'lage-inkomensgrens' ligt. Deze is gebaseerd op het bijstandsniveau van een alleenstaande in 1979, het jaar waarin de minimumuitkeringen in Nederland in reële termen hun hoogste niveau bereikten. Voor andere jaren wordt de lage-inkomensgrens geïndexeerd op basis van het prijsindexcijfer. Door de standaardisering wordt de koopkracht van het inkomen gecorrigeerd voor verschillen in de samenstelling van het huishouden. Onderstaande analyses zijn uitgevoerd op basis van gegevens uit het Inkomenspanelonderzoek van het CBS over de jaren 1977-1997.

Ontwikkelingen in arbeid en armoede

Dat werk als belangrijk middel tegen armoede wordt beschouwd, is begrijpelijk. Werkenden zijn immers veel minder vaak arm dan niet-werkenden. In 1997 bevond van de 'actieve' huishoudens (dat zijn huishoudens waarvan de hoofdkostwinner een inkomen uit arbeid of onderneming heeft) slechts zeven procent zich onder de lage-inkomensgrens. Van de niet-actieve huishoudens was daarentegen 29% 'arm'. Als het aantal werkenden of 'actieven' stijgt en het aantal niet-werkenden of 'inactieven' daalt, neemt ceteris paribus het percentage armen onder de bevolking (de armoede-incidentie) dus af.

Tussen 1977 en 1985 daalde het aandeel van de actieve huishoudens sterk: van 65% naar 58% (figuur 1). Deze periode, en in het bijzonder het begin van de jaren tachtig, werd dan ook gekenmerkt door een forse daling van de werkgelegenheid en een explosieve stijging van de werkloosheid. Vanaf het midden van de jaren tachtig herstelde de werkgelegenheid zich echter krachtig: tussen 1985 en 1997 nam de werkzame beroepsbevolking met ruim anderhalf miljoen personen ofwel bijna een derde toe. Het aandeel actieve huishoudens nam in deze periode echter met slechts iets meer dan twee procentpunten toe, tot bijna 61% in 1997 (op de verklaring daarvoor komen we hierna nog uitgebreid terug).

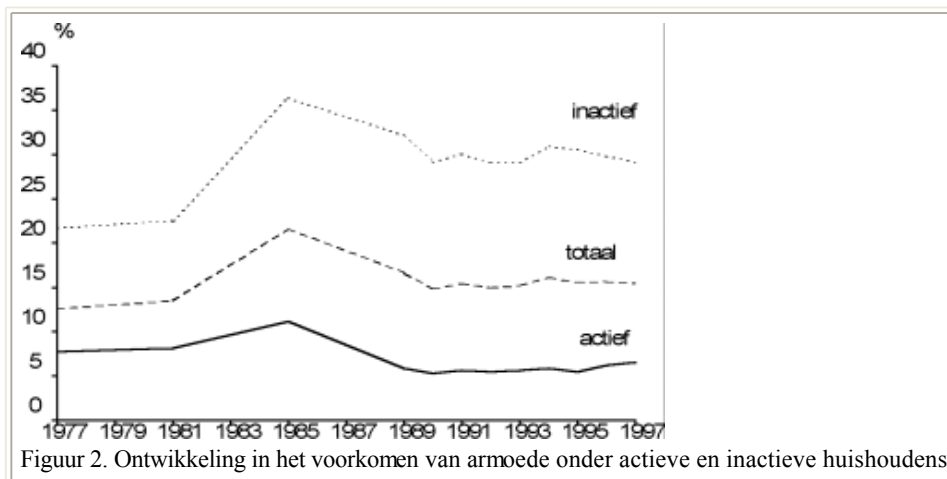


Figuur 1. Aandeel van actieve en inactieve huishoudens in de bevolking

Op grond van deze ontwikkelingen zou men verwachten dat het percentage armen onder de bevolking tussen 1977 en 1985 fors is

toegenomen, om na 1985 weer licht te dalen.

[figuur 2](#), die de ontwikkeling van de armoede-incidentie tussen 1977 en 1997 toont, laat zien dat de armoede in het eerste deel van de beschouwde periode, en vooral tussen 1981 en 1985, inderdaad sterk toenam, van 13% naar 22%. In de tweede helft van de jaren tachtig daalde de armoede echter weer aanzienlijk, tot 15% in 1990, om zich in de jaren negentig te stabiliseren, zij het op een hoger niveau dan in de jaren zeventig ².



Aandeel actieven niet doorslaggevend

[figuur 2](#) toont ook de ontwikkeling van het percentage armen onder actieve en inactieve huishoudens afzonderlijk. Dit percentage fluctueerde in de periode 1977-1997 sterk, hetgeen betekent dat de ontwikkeling van de totale armoede-incidentie niet uitsluitend kan worden verklaard uit veranderingen in de omvang van de groep actieve en de groep inactieve huishoudens. De armoede-incidentie blijkt zelfs veel sterker samen te hangen met de fluctuatie van de armoede binnen de categorieën actieve en inactieve huishoudens dan met de ontwikkeling van de populatie-aandelen van beide typen huishoudens. Dit wordt bevestigd door een analyse, waarbij de ontwikkeling van de armoede wordt ontleed in de veranderingen van de armoede binnen de groep actieve- en binnen de groep inactieve huishoudens en in veranderingen in het aandeel van actieve huishoudens in de totale populatie (zie [tabel 1](#)).

Tabel 1. Uitsplitsing van de ontwikkeling van het percentage armen in de bevolking, 1977-1997 (mutaties in procentpunten)

	'77-'85	'85-'97
totaal	9,0	-6,2
bijdrage van veranderingen in:		
armoede onder actieven	2,1	-2,7
armoede onder inactieven	5,6	-2,9
aandeel van actieven	1,3	-0,5

Bron: Inkomenspanelonderzoek 1977-'97, CBS
SCP-bewerking

Armoede onder huishoudens

De sterke toename van de armoede tussen 1977 en 1985 met negen procentpunten werd voor bijna tweederde veroorzaakt door de groeiende armoede onder inactieve huishoudens. Daarnaast droeg ook de stijgende armoede onder actieve huishoudens bij aan de toename van het percentage armen. De afname van het aantal actieve huishoudens in deze periode verklaart slechts een zevende deel van de toegenomen armoede.

De afname van de armoede tussen 1985 en 1997 met 6,2 procentpunten wordt eveneens voor het overgrote deel (92%) verklaard door de daling van de armoede-incidentie onder zowel actieven als inactieven. De bijdrage van de stijgende arbeidsparticipatie valt hierbij in het niet.

De sterke werkgelegenheidsgroei sinds het midden van de jaren tachtig blijkt dus slechts in een geringe stijging van het aandeel actieve huishoudens in de bevolking te hebben geresulteerd, die op haar beurt slechts een kleine bijdrage leverde aan de verandering in de armoede-incidentie. Deze enigszins verrassende uitkomst geeft reden om de ontwikkeling van de armoede onder actieve en inactieve huishoudens nader onder de loep te nemen.

Actieve huishoudens: van kostwinners naar tweeverdieners

[tabel 2](#) laat zien waarom de stijging van de arbeidsparticipatie nauwelijks tot een toename van het aandeel actieve huishoudens heeft geleid. Sinds 1985 heeft er een opvallende verschuiving plaatsgevonden van eenverdieners naar tweeverdieners (gedefinieerd als huishoudens waarvan zowel het hoofd als de partner actief is). Het aandeel eenverdienersparen daalde tussen 1985 en 1997 met dertien procentpunten, terwijl het aandeel tweeverdieners met negen procentpunten steeg. Het merendeel van degenen die tussen 1985 en 1997

aan het werk zijn gegaan, maakte dus blijkbaar deel uit van een huishouden waarvan de kostwinner al werk had. De stijging van de arbeidsparticipatie komt daardoor veel meer tot uitdrukking in een toename van het aandeel tweeverdieners dan in een afname van het aandeel 'nulverdieners' (inactieve huishoudens). Hiervoor kunnen verschillende verklaringen worden aangevoerd. Veel van de nieuwe banen waren deeltijdbanen in de dienstensector, die zowel financieel als inhoudelijk aantrekkelijker zijn voor herintredende vrouwen dan voor (voornamelijk mannelijke) uitkeringsgerechtigden. Herintredende vrouwen hebben mogelijk ook minder dan uitkeringsgerechtigden te kampen met stigmatisering door werkgevers.

Tabel 2. Populatie-aandeel en voorkomen van armoede onder actieve huishoudens, 1977-1997 (in procenten)

	totaal ^a			eenverdieners		tweeverdieners	
	totaal ^a	alleenstaanden	eenoudergezinnen	paren	paren	paren	paren
populatie-aandeel							
1977	65	48	7	1	39	18	
1985	59	40	9	1	30	18	
1997	61	34	14	2	17	27	
armoede-incidentie							
1977	8	10	7	17	10	2	
1985	11	15	10	24	16	3	
1997	7	10	11	29	7	3	

Bron: CBS (IPO'77-'97) SCP-bewerking

a. Inclusief 'overige huishoudens', waarvan het aandeel niet afzonderlijk wordt vermeld.

Groeiend aantal eenoudergezinnen

Zowel de groei van de groep tweeverdieners, die relatief weinig armen telt, als de krimp van de groep eenverdienersparen, hadden in de periode 1977-1997 een drukkend effect op de totale armoede-incidentie onder actieven. De groei van het aantal actieve eenoudergezinnen, met relatief veel armen, heeft de gemiddelde armoede onder actieven daarentegen vergroot. De armoede onder actieve alleenstaanden lag tussen 1977 en 1985 iets onder het gemiddelde, maar lag daar na 1985 boven. Blijkbaar komen alleenstaanden steeds vaker in laagbetaald (deeltijd-)werk terecht. Wat daarvan de oorzaak is kan op grond van de beschikbare gegevens niet worden vastgesteld.

Uit een decompositie van de ontwikkeling van de armoede onder actieve huishoudens blijkt dat de stijgende armoede onder actieven in de periode 1977-1985 vrijwel volledig wordt verklaard door de stijging van de armoede onder eenverdieners. De krimp van het aandeel eenverdieners in de populatie en de groei van het aandeel tweeverdieners hadden in deze periode slechts een licht matigend effect. Ook in de periode 1985-1997 wordt de daling van de armoede onder actieven grotendeels verklaard door de armoede-ontwikkeling onder éénverdieners. Daarnaast droegen echter ook de afname van het aandeel eenverdieners en de sterke groei van het aandeel tweeverdieners substantieel bij aan de vermindering van de armoede onder actieve huishoudens.

Alleen gepensioneerden beter af

Voor een nadere analyse van de armoede onder de categorie inactieve huishoudens, is deze in [tabel 3](#) ingedeeld op basis van de (belangrijkste) uitkering van de hoofdkostwinner.

Tabel 3. Populatie-aandeel en armoede-incidentie van inactieve huishoudens, 1977-1997 (in procenten)

	totaal ^a	bijstand- of werkloosheid	soort uitkering		
			arbeidsongeschiktheid	pensioen (< 65 jaar)	pensioen (65-plus)
populatie-aandeel					
1977	35	3	5	4	21
1985	42	8	6	5	21
1997	39	7	5	5	23
armoede-incidentie					
1977	22	48	13	13	20
1985	36	71	30	13	31
1997	29	72	31	9	20

Bron: CBS (IPO'77-'97) SCP-bewerking

a. Inclusief 'overigen', waarvan het aandeel niet afzonderlijk wordt vermeld.

Tussen 1977 en 1985 steeg het aandeel van alle soorten uitkeringen in de totale populatie, vooral van de bijstands- en werkloosheidsuitkeringen en van pensioenen voor personen onder 65 jaar (vooral vutters). De groei van de groep bijstandsonvangers en werklozen tussen 1977 en 1985 droeg dan ook substantieel bij aan de stijging van de gemiddelde armoede-incidentie. Na 1985 was de bescheiden daling van het aandeel inactieve huishoudens vooral te danken aan de daling van het aandeel bijstands-, werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

De armoede onder de ontvangers van een bijstands- of werkloosheidsuitkering is zeer hoog, zo blijkt uit [tabel 3](#), doordat de lage-inkomensgrens gedurende de gehele beschouwde periode (met uitzondering van 1979) boven het bijstandsniveau lag. Tussen 1977 en 1985 daalde de koopkracht van de meeste uitkeringen met zo'n 15%, om daarna tot 1997 vrijwel gelijk te blijven. Als gevolg daarvan is de armoede onder deze groep na 1985 niet meer gedaald. Ook de armoede onder arbeidsongeschikten is na 1985 niet kleiner geworden.

Veel gunstiger was de ontwikkeling voor gepensioneerden. De armoede onder zowel pensioenontvangers onder 65 jaar als onder 65-plussers daalde na 1985 fors. De groei van het aandeel gepensioneerden had in de periode 1985-1997 dan ook een licht drukkend effect op de totale armoede onder inactieven.

Uit een decompositie van de ontwikkeling van de armoede onder inactieven blijkt dat de sterke groei van de armoede tussen 1977 en 1985 en de daling na 1985 voor het overgrote deel worden verklaard door de veranderingen in de armoede-incidentie binnen de verschillende categorieën uitkeringsgerechtigden. De verschuivende aandelen van de diverse categorieën verklaren slechts een vijfde van de toename van de armoede vóór 1985 en een negende van de daling van de armoede in de periode daarna. In beide perioden blijkt de verandering van de armoede-incidentie onder 65-plussers de belangrijkste verklarende factor te zijn.

Conclusie

De sterke groei van de werkgelegenheid in de jaren negentig heeft niet geleid tot een afname van de armoede onder de Nederlandse bevolking. De oorzaak daarvan is dat de toename van de werkgelegenheid vooral heeft geleid tot een sterke groei van het aandeel tweeverdieners en een afname van het aandeel 'kostwinnersgezinnen' (eenverdieners), terwijl het aandeel huishoudens zonder actieve kostwinner slechts mondjesmaat is afgenomen. De ontwikkeling van de armoede-incidentie binnen de groep actieven en vooral binnen de groep inactieven blijkt veel belangrijker voor de verklaring van veranderingen in de armoede dan de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Zolang werkgelegenheidsgroei niet leidt tot een substantiële afname van het aandeel huishoudens dat van een uitkering afhankelijk is, zal de bijdrage aan de vermindering van de armoede dan ook zeer beperkt blijven

1 Dit artikel is gebaseerd op hoofdstuk 7 van de *Armoedemonitor 1999* van het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek (Den Haag: SCP/Elsevier bedrijfsinformatie, november 1999).

2 Simulaties van het SCP duiden er overigens op dat de armoede in 1998 en 1999 wel substantieel is gedaald, vooral onder alleenstaande 65-plussers. Zie *Armoedemonitor 1999*, blz.24.