

## Meer werk, minder armoede?

### Auteur(s):

Snel, E.

*De auteur is werkzaam aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.*

### Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4281, pagina 927, 17 november 2000

### Rubriek:

### Trefwoord(en):

armoede

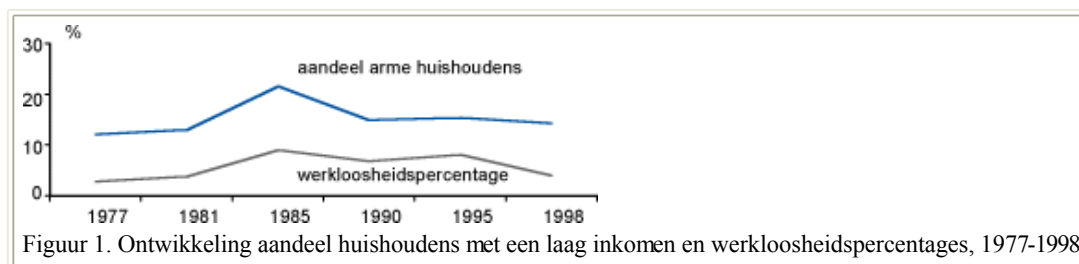
*Het werkgelegenheidsbeleid heeft niet geleid tot een afname van de armoede. Het inkomen uit additionele banen lag niet boven de bijstandsgrens terwijl degenen die kansloos zijn op de arbeidsmarkt evenmin geholpen zijn.*

**De beide parse kabinetten hebben zwaar ingezet op het bevorderen van de werkgelegenheid. Werkgelegenheidsbevordering heeft vele doelen, waaronder het bestrijden van armoede. Betaald werk is door de regering wel "de belangrijkste oplossing voor armoede" genoemd. De achterliggende gedachte daarbij is, dat als mensen hun uitkering inruilen voor betaald werk ze er direct of op den duur ook in financieel opzicht op vooruitgaan. Nu had men wat dit betreft de wind behoorlijk in de rug. Het aantal werkenden in Nederland (uitgedrukt in werkzame personen) steeg tussen 1990 en 1999 met ruim twintig procent (van 5,6 miljoen tot 6,8 miljoen personen). Daarbij werd een gericht beleid gevoerd om gesubsidieerd respectievelijk additoneel werk (Melkertbanen, JWG, WIW) te scheppen voor de meest problematische categorie van langdurige en veelal laagopgeleide werklozen.**

Ondanks de enorme banengroei in de tweede helft van de jaren negentig en het gevoerde armoedebeleid is de armoede in Nederland echter nauwelijks afgenomen. Dit blijkt uit de zojuist gepubliceerde studie *Balans van het armoedebeleid. Vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*<sup>1</sup>. Het aantal huishoudens in Nederland met een inkomen op of rond bijstandsniveau is tussen 1990 en 1998 in absolute aantallen zelfs iets toegenomen, van 606.000 tot 673.000. Aangezien ook het totale aantal huishoudens steeg, bleef het armoedepercentage in deze periode exact gelijk (10,6 procent). Voorzover sprake was van reductie van armoede vond die vooral plaats bij ouderen, dat wil zeggen personen die geen deel hebben aan de wereld van betaald werk.

### Werkgelegenheidsgroei en armoede

Er lijkt al met al slechts een zwak verband tussen werkgelegenheidsgroei aan de ene kant en vermindering van armoede aan de andere, een verschijnsel dat ook door anderen is opgemerkt<sup>2</sup>. Toenemende arbeidsparticipatie en verminderde werkloosheid blijken niet of in ieder geval niet direct tot minder armoede te leiden (zie [figuur 1](#)).

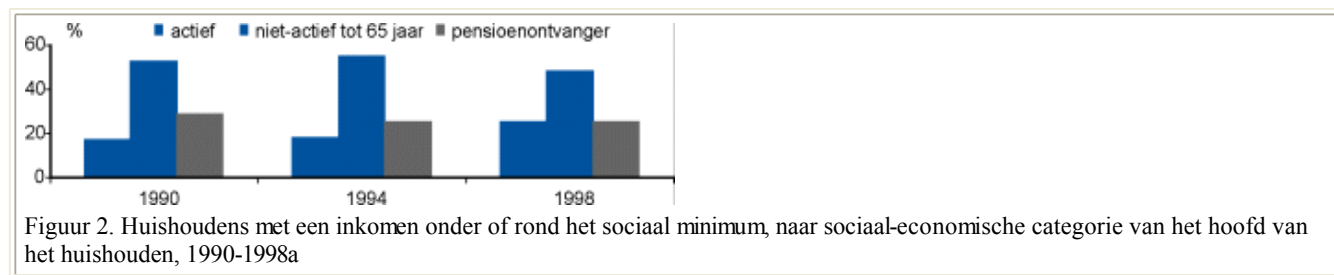


Tussen eind jaren zeventig en midden jaren negentig liep de ontwikkeling van de werkloosheid en het percentage huishoudens met een laag inkomen min of meer synchroon. Als de werkloosheid toeneemt, stijgt ook het aandeel arme huishoudens en omgekeerd. Na 1995 lijkt het verband tussen het werkloosheidspercentage en het aandeel arme huishoudens echter verbroken. Terwijl de werkloosheid snel afneemt, daalt het aandeel arme huishoudens slechts in geringe mate.

Er zijn in grote lijnen twee verklaringen voor deze paradoxale situatie van banengroei en voortdurende armoede. De belangrijkste verklaring is dat verreweg de meeste nieuwe banen (rond 900.000 sinds 1994) niet bij arme huishoudens terecht kwamen, maar zijn bezet door herintredende vrouwen en schoolverlaters uit huishoudens die ook voordien niet arm waren<sup>3</sup>. Er zijn vooral meer twee- en meerverdieners bijgekomen, het aantal niet-actieve huishoudens ('nulverdieners') daalde veel minder.

In de tweede plaats is echter ook de armoede onder werkenden toegenomen<sup>4</sup>. Het aantal huishoudens van werkenden met een inkomen onder of rond bijstandsniveau steeg van 106.000 in 1990 tot 172.000 in 1998, hetgeen niet alleen kan worden toegeschreven aan het toegenomen aantal werkenden in Nederland. Ook het procentuele aandeel huishoudens van werkenden met een inkomen onder of rond bijstandsniveau steeg licht (van 3,1 procent in 1990 tot 4,3 procent in 1998). Armoede in Nederland mag dus niet meer vereenzelvigd worden met uitkeringsafhankelijkheid. Hoewel het voorbarig is om in Nederland van een opkomende klasse van de 'working poor' te spreken, blijkt wel dat werkenden een steeds groter deel van de armoedepopulatie uitmaken.

In 1990 bestond ruim zeventien procent van de totale armoedepopulatie uit werkenden, in 1998 was dat aandeel opgelopen tot ruim een kwart (zie [figuur 2](#)).



De toegenomen armoede onder werkenden lijkt het gevolg van drie verschillende ontwikkelingen<sup>5</sup>. De stijging van het aantal werkenden rond het sociaal minimum kan voor veertig procent worden verklaard door het gestegen aantal zelfstandigen met een dergelijk laag inkomen (waaronder boeren en veel allochtone zelfstandigen). In de tweede plaats is het aantal actieve eenoudergezinnen de afgelopen jaren gegroeid, mede als gevolg van het overheidsbeleid om deze groep naar de arbeidsmarkt terug te geleiden. Omdat alleenstaande ouders wegens de kinderen veelal niet voltijds kunnen werken, blijft het armoederisico bij deze groep ondanks de gang naar de arbeidsmarkt groot. Tenslotte gaat het om personen met een additionele baan. Voor alleenstaande ouders en alleenverdieners uit meerpersoonshuishoudens ligt het daarmee verdiende inkomen niet of nauwelijks boven het sociaal minimum<sup>6</sup>.

### De armoedeval

Het bestaan van deze groep werkenden met een gering inkomen relateert overigens wel alle verhalen over de armoedeval. Onderzoek op dit terrein bestaat vooral uit rekenmodellen waaruit blijkt dat de overstap van een uitkering naar werk in financiële zin soms weinig oplevert. Er is echter nauwelijks onderzoek gedaan naar het feitelijke gedrag van werklozen: de vraag is of werkzoekenden zich door dit soort financiële overwegingen laten leiden<sup>7</sup>. Dat er een groeiende groep werkende armen bestaat, impliceert dat dit slechts in beperkte mate het geval is. Hoe zuur dit voor hen ook is, mensen zijn kennelijk wel degelijk bereid betaald werk te verrichten, ook al schieten ze er financieel weinig of niets mee op. De armoedeval fungeert kennelijk lang niet altijd echt als val, die mensen in de situatie van uitkeringsafhankelijkheid gevangen houdt.

### Additionele banen

Het actieve arbeidsmarktbeleid (waaronder het additionele werkgelegenheidsbeleid) van beide paarse kabinetten had mede tot doel om armoede terug te dringen. Paul de Beer berekent in zijn bijdrage aan *Balans van het armoedebeleid* hoeveel personen door dit actieve arbeidsmarktbeleid niet alleen aan het werk kwamen, maar daardoor bovendien uit armoede konden ontsnappen. Hij concludeert dat dit slechts in beperkte mate het geval is. De Beer schat dat door het gerichte arbeidsmarktbeleid ongeveer 170.000 langdurig werklozen en arbeidsongeschikten meer aan het werk zijn gegaan dan zonder dit beleid het geval zou zijn geweest. Het betreft voor een niet onbelangrijk deel banen in de sfeer van de sociale werkvoorziening (WSW), dat wil zeggen voor een groep die anders nauwelijks kansen op de arbeidsmarkt heeft. Voor lang niet alle personen die een (additionele) baan kregen, geldt echter dat ze daardoor aan armoede ontsnapten. Een deel van de betrokkenen was weliswaar langdurig werkloos, maar behoorde niet tot een arm huishouden. Daarnaast is er een groep die wel arm was en is gaan werken, maar waarvoor de beloning voor een additionele baan niet of slechts in beperkte mate boven het relevante bijstandsniveau uitkwam. Dit geldt, zoals gezegd, vooral voor alleenstaande ouders en alleenverdieners uit een meerpersoonshuishouden. Al met al schat De Beer het totale aantal personen dat door het actieve arbeidsmarktbeleid van de beide paarse kabinetten niet alleen werk heeft gevonden, maar daardoor bovendien uit armoede kon ontsnappen op circa veertigduizend. Zonder het activerende arbeidsmarktbeleid zou het armoedepercentage in 1998 niet 10,6 procent, maar elf procent hebben bedragen<sup>8</sup>.

Bij dit tegenvallende resultaat moeten overigens wel twee kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste mag worden aangenomen, dat het aantal personen dat dankzij een additionele baan uit armoede geraakt in de loop der jaren nog wel zal oplopen. De Beer laat namelijk ook zien dat vrijwel iedereen die werk vindt en vervolgens aan het werk blijft na enkele jaren wel uit armoede ontsnapt. Belangrijk hierbij is wel dat mensen doorstromen van een additionele baan naar de reguliere arbeidsmarkt. Daarbij gaan de gegevens (dat geldt voor alle inkomensgegevens) niet verder dan 1998, terwijl juist in 1999 een hogere beloning van gesubsidieerd werk mogelijk is geworden tot 120 procent en in sommige gevallen tot 150 procent van het wettelijk minimumloon. Aangenomen mag worden, dat hierdoor ook een aantal personen dat blijvend additioneel werk verricht, uit armoede kan ontsnappen.

### Toekomstig armoedebeleid

De indrukwekkende werkgelegenheids groei in Nederland in de jaren negentig heeft dus slechts in beperkte mate tot minder armoede geleid. De strategie om vooral via werkgelegenheidsbevordering armoede te bestrijden kent twee belangrijke beperkingen. Aan de ene kant is er een groep mensen die weliswaar is gaan werken, maar daarmee vooralsnog niet uit armoede kon ontsnappen. Aan de andere kant is er een omvangrijke groep mensen voor wie reïntegratie op de arbeidsmarkt geen reëel perspectief is: ouderen, mensen met lichamelijke ziekten of gebreken (voor het eerst blijkt ook het aantal WAO-ers met een inkomen op bijstandsniveau te zijn gestegen<sup>9</sup>), mensen met mentale problemen, verslaafden, of mensen die misschien al tien of vijftien jaar werkloos zijn en een eigen bestaan hebben opgebouwd 'in de schaduw van de arbeidssamenleving'. Naar alle waarschijnlijkheid zal geen van deze groepen meer terugkeren op de arbeidsmarkt. Over de omvang van deze groep kanslozen op de arbeidsmarkt kunnen we slechts gissen, maar bijvoorbeeld in de gemeente Den Haag zou het gaan om zeker tienduizend van alle 23.000 personen die nu nog in de bijstand zitten<sup>10</sup>.

Dit betekent geenszins dat de regering het streven om uitkeringsgerechtigden aan het werk te krijgen, zou moeten staken. Wel moet dit beleid worden ondersteund met een aanvullend inkomensbeleid. Dit geldt in de eerste plaats voor de groeiende groep werkenden met een inkomen op bijstandsniveau. Alle politieke partijen in Nederland zijn het erover eens dat werk moet lonen. Het kan niet zo zijn dat een langdurig werkloze of alleenstaande moeder die de stap naar betaald werk heeft gezet, er in financiële zin niets mee opschieft en qua

inkomen rond het bijstandsniveau blijft hangen. Hetzelfde geldt voor kleine zelfstandigen met een dergelijk laag inkomen. Het is de vraag of de arbeidstoeslag uit het nieuwe belastingstelsel en de door minister Vermeend aangekondigde premie van 4000 gulden voor mensen die hun uitkering voor betaald werk inruilen, hiervoor voldoende zijn. Deze tijdelijke premie was immers vooral bedoeld om het inkomensverlies van het wegvallen van inkomensafhankelijke regelingen te compenseren, maar biedt geen soulaas voor mensen die werken maar desondanks onder het bijstandsniveau blijven. Voor deze groep zijn andere maatregelen noodzakelijk, te meer daar de arbeidspremie net weer niet is bedoeld voor mensen met een laagbetaalde WIW-baan.

Er zijn verschillende modaliteiten denkbaar om mensen met een laagbetaalde baan financieel extrate ondersteunen en daarmee de overgang van de uitkering naar werk te vergemakkelijken. Zo is het idee van een basisuitkering gelanceerd, een 'rugzakje met geld', bedoeld voor hen die geen werk hebben en bereid zijn om werk dat voorhanden is, aan te nemen. Concreet betekent dit dat zij gedurende een bepaalde periode kunnen bijverdienen bovenop de bijstandsuitkering. Hiermee wordt het aantrekkelijker om een kleine baan te accepteren, waardoor men werkervaring kan opdoen en op den duur wellicht kan doorstromen naar beter betaald werk<sup>11</sup>. GroenLinks heeft een variant van de Amerikaanse 'earned income tax credit' bepleit. Werkenden met een laag inkomen krijgen hierbij een extra arbeidskorting bij de belasting. GroenLinks bepleit een korting van tweehonderd gulden per maand voor werknemers met een minimumloon (aflopend naar nul bij 150 procent van het minimumloon). Vanuit de Amerikaanse ervaring kunnen twee elementen aan dit voorstel worden toegevoegd. In de VS varieert de hoogte van de tax credit niet alleen met de hoogte van het inkomen, maar met het aantal kinderen dat men ervan moet onderhouden. Daarbij kent het Amerikaanse systeem de mogelijkheid dat men geld gestort krijgt (refund) als het huishouden vanwege het geringe inkomen geen belasting betaalt<sup>12</sup>.

Daarnaast is er de genoemde categorie mensen van wie we eigenlijk niet kunnen verwachten dat ze terugkeren op de arbeidsmarkt. Bij alle nadruk op arbeid en activering dreigen we deze groep over het hoofd te zien. Een tweede uitdaging voor het armoedebeleid is om maatregelen te bedenken om degenen die langdurig van een uitkering leven en niet kunnen werken financieel te ondersteunen. Een dergelijke maatregel zou bij voorkeur fiscaal geregeld moet worden, om de kans op niet-gebruik - dat juist bij deze categorie veel voorkomt - te minimaliseren. Eén van de meest succesvolle elementen van het armoedebeleid van de afgelopen jaren was de ouderenaftrek in de belastingen. Het moet mogelijk zijn om iets dergelijks te bedenken voor huishoudens die duurzaam in de marge van de verzorgingsstaat leven en geen enkel perspectief hebben op verbetering van hun situatie.

---

1 G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.), *Balans van het armoedebeleid. Vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2000.

2 P. T. de Beer, Banengroei en hardnekkige armoede, in: Engbersen, Vrooman en Snel *op. cit.*, blz. 179-211; B. Cantillion, Van meer werk naar minder armoede: een parcours met hindernissen. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, te verschijnen.

3 P.T. de Beer, [De paradox van banengroei en armoede](#), *ESB*, 17 december 1999, blz. 950-952.

4 Deze tendens bleek uit het eerdere *ESB*-artikel van de Beer minder uitgesproken. Hij bekeek een langere periode. In de periode 1985-1990 daalde de armoede onder werkenden, in de periode na 1990 (met name na 1995) nam de armoede onder werkenden toe. Daarbij wordt hier gebruik gemaakt van nieuwere gegevens: het aantal actieve minimumhuishoudens nam met name tussen 1997 en 1998 sterk toe (met 32.000).

5 Wellicht spelen hierbij ook de onzekerheidsmarges bij de gehanteerde cijfers of het voorlopige karakter van de gegevens uit 1998 een rol.

6 Vergelijk De Beer, *op. cit.*, 2000.

7 Zie E. Pommer, Intensiteit van armoede en overheidsbeleid. In: Engbersen, Vrooman en Snel, *op. cit.*, Balans van het armoedebeleid, blz. 145-178.

8 De Beer, *op. cit.*, 2000, blz. 198

9 Het aantal WAO-ers met een inkomen op of rond het sociaal minimum bleef tussen 1990 en 1997 min of meer constant op rond 55.000. In 1998 steeg het echter tot 63.000. Vergelijk Engbersen, Vrooman en Snel (red.), *Balans van het armoedebeleid*, blz. 32.

10 Mondelinge mededeling van wethouder Heine (PvdA) in een discussie over het rapport *Balans van het armoedebeleid*, uitgezonden door de KRO op 31 oktober 2000.

11 W. Derksen, *Het werk moet lonen. Tien stellingen over lokaal werkgelegenheidsbeleid*, WBS/Centrum voor lokaal bestuur, Amsterdam, 1998.

12 GroenLinks, *Nederland kostwinnerland. Over fiscale emancipatie en participatie*, Tweede-Kamerfractie GroenLinks, november 1999. Informatie over de Amerikaanse Earned Income Tax Credit treft men ondermeer op de site van de Amerikaanse belastingdienst: [http://www.irs.ustreas.gov/ind\\_info](http://www.irs.ustreas.gov/ind_info)