

# Nederlandse armoede in historisch en internationaal perspectief

De armoede in Nederland is vanuit historisch en internationaal perspectief laag. Bij verdere armoedebestrijding moet rekening worden gehouden met de indirecte effecten van herverdelende maatregelen. Meer inkomensoverdrachten zijn daarom niet vanzelfsprekend de oplossing.

Veel discussies over armoede ontstaan door onenigheid over wanneer iemand arm is. Hierover kan zeer lastig een objectief oordeel geveld worden. Wel kan met data en armoedefinities van objectieve nationale en internationale organisaties een beeld van de armoedeontwikkeling over de laatste jaren geschetst worden. Inkomensongelijkheid wordt meestal weergegeven met de Gini-coëfficiënt. Deze was voor Nederland in 2003 nagenoeg gelijk aan die in 1992 (Irrgang en Hoerberichts, 2006). In 1999 had Nederland volgens deze maatstaf één van de meeste gelijke inkomensverdelingen van Europa (zie tabel 1 voor een overzicht van de inkomensverdeling en armoedeontwikkeling in Nederland). Een indicatie dat ook in de laatste jaren de ongelijkheid niet is toegenomen valt af te lezen uit de armoedemonitor van het SCP en CBS (2005) met betrekking tot de jaren 2003-2006: "Wat opvalt is dat huishoudens *boven* de lage inkomensgrens er meer op achteruit gaan dan wel minder op vooruit gaan dan huishoudens *onder* de lage inkomensgrens." De Gini-coëfficiënt zegt echter niet zeer veel over de armoedeproblematiek zelf: een grote gelijkheid onder de midden- en hoge-inkomens kan voor een lage coëfficiënt zorgen ook al is er een armoedeprobleem. De armoedeproblematiek zelf kan met grofweg drie indicatoren gekenschetst worden. De eerste maatstaf is het aantal mensen dat minder dan een bepaald percentage van het gemiddelde inko-

men verdient. Deze *relatieve armoede* is in Nederland volgens het criterium van Eurostat – het percentage huishoudens dat minder dan zestig procent van het mediane inkomen verdient – twaalf procent in 2003. Dit is één procentpunt hoger dan in 1995. Van 27 Europese landen scoren in 2003 vijf landen lager dan deze twaalf procent. De nieuwe quasi-relatieve grenzen van het SCP (die geïndexeerd zijn aan de bestedingen van de middeninkomens aan een beperkte groep goederen) laten over de periode 1985-2000 verschillende uitkomsten zien. Afhankelijk van de variant is er een lichte stijging (circa één procent) of een lichte daling (circa drie procent) (SCP, 2006). De tweede indicator is het aantal mensen dat onder een absolute armoedegrens leeft. Volgens de armoedemonitor is de *absolute armoede* (aantal inkomens onder uitkeringsniveau 1979 gecorrigeerd voor inflatie) afgenomen van 15,3 procent in 1993 tot 9,8 procent in 2003 (en volgens ramingen tot 9,7 procent in 2006). Bij gebruik van een internationale maatstaf (veertig procent van het mediane inkomen in de VS in 1986 plus inflatie) blijkt de afname ook fors; van 22,3 procent in 1987 naar 7,4 procent in 1999 (Scruggs en Allan, 2005). Dit is de op één na sterkste daling in de OESO. De 7,4 procent is internationaal zeer laag en vergelijkbaar met landen als Denemarken en Zweden. Ten derde is de *armoededuur* van groot belang. Wanneer slechts een tijdelijke terugval in inkomen optreedt kunnen veel huishoudens dit redelijk goed opvangen, bijvoorbeeld door hun spaargeld aan te spreken. Het langdurige armoedepercentage volgens de Eurostat maatstaf (minstens drie jaar een inkomen lager dan zestig procent van het mediane inkomen) was in Nederland in 2001 het laagste van Europa. Data van de OESO (2006) over de periode 1994-2001 laat zien dat iemand die in deze periode

tabel 1

## Inkomensverdeling en armoedeontwikkeling in Nederland in historisch en internationaal perspectief (tussen haakjes de jaartallen waarop de data betrekking heeft)

Maatstaf	Beginmeting <sup>1</sup>	Eindmeting	NL positie in OESO/EU
Gini-coëfficiënt	25,6 (1987)	25,1 (2000)	4 (OESO, 2000)
Relatieve armoede	11,0% (1996)	12,0% (2003)	6 (EU, 2003)
Absolute armoede			
CBS definitie	15,0% (1990)	9,7% (2006)	
Internationale maatstaf	22,3% (1987)	7,4% (1999)	4 (OESO, 1999)
Langdurige armoede			
CBS definitie	6,6% (1992)	3,2% (2003)	
Eurostat definitie	6,0% (1997)	6,0% (2003)	1 (EU, 2001) <sup>2</sup>

<sup>1</sup> beginmeting is vroegste data uit betreffende bron (zie tekst voor bron)

<sup>2</sup> voor 2001 gekozen i.v.m. beschikbaarheid data andere landen (in 2001 15 landen beschikbaar, waarvan 4 landen ook 6% scoren).

in Nederland arm was dit gemiddeld 27 procent van deze periode was (alleen Denemarken doet het beter). Slechts 0,1 procent van de Nederlanders was deze gehele periode arm (waarmee Nederland samen met Denemarken het beste scoort). Het percentage huishoudens dat volgens de CBS-definitie vier jaar of langer een laag inkomen had is gedaald van 6,6 procent in 1992 tot iets meer dan 3,2 procent in 2003. De armoede in Nederland is dus zowel vanuit historisch perspectief als internationaal perspectief laag. Als we de armoede nog verder willen terugdringen, zijn meer overheidsoverdrachten dan de oplossing?

## Effecten overheidsbeleid op ongelijkheid en armoede

Armoedebestrijding wordt vaak vereenzelvigd met het vergroten van de overheidsoverdrachten aan lage inkomens. In de publieke discussie zijn (statische) koopkrachtplaatjes vaak leidinggevend. In onderzoek wordt vaak gebruik gemaakt van een *'shift-share-analysis'* waarbij het verschil tussen ongelijkheid/armoede voor overdrachten en belastingen (ongelijkheid van de primaire inkomens) en ongelijkheid/armoede na overdrachten en belastingen (ongelijkheid van de secundaire inkomens) als 'overheidseffect' wordt bestempeld (bijvoorbeeld Scruggs en Allan, 2005). Dit is echter een eenzijdige voorstelling van zaken. Overheidsbeleid kan ook de armoede bestrijden door haar effect op de primaire inkomens zelf. Zo kunnen hoge uitkeringen en een sterke belastingdruk de arbeidsparticipatie doen afnemen. Dit terwijl een verhoogde arbeidsparticipatie een groot effect op de armoedebestrijding kan hebben. Ter illustratie: mensen die in een bijstandsuitkeringsituatie bleven hadden volgens CBS Statline in 2004 een koopkrachtmutatie van 0,2 procent. Mensen die van een bijstandsuitkeringsituatie naar een inkomen uit arbeid overstapten kregen gemiddeld 15,1 procent meer koopkracht. Het is dus niet op voorhand zeker dat hogere overdrachten leiden tot minder armoede. Uit het overzicht dat Atkinson en Brandolini (2004) van de literatuur tot 2004 geven volgt geen eenduidige conclusie over het effect van overheidsbeleid op ongelijkheid. Ook recent onderzoek vindt verschillende uitkomsten. Checchi en Penalosa (2005) vonden voor zestien landen over de periode 1960-1996 dat hoge werkloosheidsuitkeringen samenhangen met minder ongelijkheid. Volgens onderzoek van de OESO (2006) hangt een index bestaande uit de hoogte en duur van werkloosheidsuitkeringen echter *niet* significant samen met de mate van ongelijkheid in veertien OESO-landen over de periode 1978-2000. Ook vond dit onderzoek geen significant verband tussen totale uitgaven aan sociale zekerheid en ongelijkheid. Dezelfde OESO-studie vond ook geen significant verband tussen de generositeit van werkloosheidsuitkeringen en relatieve armoede, mogelijk omdat werkloosheidsuitkeringen voor een belangrijk deel niet bij de allerarmsten terechtkomen (volgens CBS Statline was in Nederland in 2004 het inkomen van iemand met een werkloosheidsuitkering gemiddeld

€ 20.500 en voor iemand in de bijstand € 12.000). Hoge totale sociale uitgaven bleken wel significant samen te hangen met minder relatieve armoede. Zelfs als de relatieve armoede afneemt door overdrachten kan de absolute armoede nog toenemen als overheidsoverdrachten negatief uitwerken op de economische groei. Nell (2006) laat voor de periode 1980-2000 en veertien OESO-landen zien dat meer sociale uitgaven (als percentage van het BNP) samenhangen met een *hogere* percentage van de bevolking dat minder verdient dan het mediane inkomen in de VS (gecorrigeerd voor inflatie en wisselkoersmutaties). Nell gebruikt vijfjaargemiddelden en een *timelag* om zeker te stellen dat deze uitkomst niet slechts wordt gevonden doordat overheden bij een economische neergang en daaruit volgende armoede automatisch een grotere overheidsinspanning leveren (meer uitkeringen in een recessie).

Een andere interessante uitkomst van het onderzoek van Nell is dat hoge sociale uitgaven samenhangen met meer langetermijn werkloosheid. Hoewel totale werkloosheid niet toeneemt door hogere sociale uitgaven, blijven mensen die werkloos zijn dat langer. Dat genereuze werkloosheidsuitkeringen tot meer langdurige werkloosheid leiden is ook in ander onderzoek gevonden (Krueger & Meyer, 2002). Hoewel dit niet direct getest is, lijkt een genereus sociaal beleid er dus toe te leiden dat het *insider-outsider* probleem wordt versterkt. Mensen die afhankelijk zijn van een uitkering (outsiders op de arbeidsmarkt) blijven dat langer, waardoor ook de gemiddelde armoededuur wordt vergroot.

De hoeveelheid onderzoek die rekening houdt met het feit dat overheidsingrijpen ook via de marktongelijkheid en armoede een effect heeft is nog beperkt. Het onderzoek dat nu beschikbaar is doet echter twifelen aan de conclusie dat een genereuzer beleid de beste methode is om de armoede te bestrijden. Als het doel alleen is de relatieve armoede te doen afnemen, zijn genereuze sociale uitkeringen een oplossing. Maar als er meer belang wordt gehecht aan het absolute armoedepijl is de conclusie precies omgekeerd. Hetzelfde geldt als er waarde wordt gehecht aan het spreiden van de armoededuur. Minder generositeit lijkt ertoe te leiden dat meer mensen (relatief) arm zijn maar voor een kortere duur per persoon: de 'outsiders' krijgen meer kansen of worden meer aangespoord om uit de armoede te komen, maar hiervoor wordt wel solidariteit gevraagd van de insiders die zelf een grotere kans op een periode van armoede lopen. Gegeven deze nadelige secundaire effecten van armoedebestrijding via overheidsherverdeling, is overheidsbeleid dat direct aangrijpt op de primaire inkomens (arbeidsmarktbeleid) te prefereren. Uiteraard moet hierbij niet uit het oog worden verloren dat er altijd individuen zullen zijn die vanwege hun specifieke problematiek extra ondersteuning nodig hebben.

## LITERATUUR

- Atkinson A. en A. Brandolini (2004) *The Panel-of-Countries Approach to Explaining Income Inequality: An Interdisciplinary Research Agenda*. Mimeo.
- Checchi, D. en C. Peñalosa (2005) *Labour Market Institutions and the Personal Distribution of Income in the OECD*. IZA DP 1681.
- Irrgang, E. en M. Hoerberichts (2006) *Inkomensongelijkheid in de eenentwintigste eeuw*. ESB, 7-4, p 152-153.
- Krueger, A. en B. Meyer (2002) *Labor Supply Effects of Social Insurance*. NBER WP 9014.
- Nell, G. (2006) *Prosperity and the Welfare State: the Effect of Benefit Generosity and Wage Coordination on Absolute Poverty and Prosperity in Cross-National Perspective*. LIS WP 424.
- OESO (2006) *Labour Market Performance, Income Inequality and Poverty in OECD countries*. Economics Department Working Paper No. 500.
- SCP (2006) *Naar een nieuwe armoedegrens?* Den Haag.
- SCP/CBS (2005) *Armoedemonitor 2005*. Den Haag.
- Scruggs, L. en J. Allan (2005) *The Material Consequences of Welfare States: Benefit Generosity and Absolute Poverty in 16 OECD countries*. LIS WP 409.