



Ouderen en alleenstaanden: pas op voor de armoedeval!

Auteur(s):

Praag, B.M. S. van

directeur van de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) en hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4222, pagina D20, 30 september 1999

Rubriek:

Dossier Oorzaken van armoede

Trefwoord(en):

beleid

Kijkend in de toekomst, lijkt het erop dat twee groepen steeds vaker in een minder bedeelde positie komen. Dat zijn ouderen en alleenstaanden. Het zelf sparen voor een pensioen zal almaar in belang toenemen. Voor de overheid ligt er een publieke verantwoordelijkheid om te zorgen voor adequate voorzieningen op het terrein van gezondheidszorg en huisvesting.

De erkenning dat er ook in Westerse landen armoede kan zijn is nog van betrekkelijk recente datum. Tot voor 1990 was het gebruik van het woord armoede ongepast en werd, of wel glashard ontkend dat dit een probleem zou kunnen zijn, of het viel onder een taboe. In de praktijk hebben discussies over armoede vaak een politieke en demagogische lading. Dat leidt dikwijls tot langs elkaar heen praten waarbij politieke onuitgesproken waarderingsoordelen en electorale aspecten een belangrijke rol spelen. De discussie komt dan vaak uit bij inkomensplaatjes of de verdeling van 'meevallers'.

In deze bijdrage zou ik meer de lange termijn willen bekijken. Welke ontwikkelingen kunnen we op het terrein van armoede voor Nederland verwachten? En wat kunnen wij er aan doen?

Wat is armoede?

Er circuleren een flink aantal definities van armoede en die zijn in dit nummer en elders uitvoerig behandeld. Een belangrijk punt is echter dat in onze streken slechts weinigen dreigen om te komen van de honger, wat ik absolute armoede zou willen noemen. In onze streken is armoede sterk relatief bepaald. Het gaat om bewoners uit de onderste inkomensklassen die het gevoel hebben dat ze minder te verteren hebben en (daardoor) minder waard zijn als mens in vergelijking met mensen die meer te verteren hebben. Als wij deze koers volgen dan betekent dit dat er een sterk verband is tussen armoede en inkomensnivellering. In een sterk genivelleerde maatschappij is er weinig armoede. In een maatschappij met veel inkomensdifferentiatie is welhaast per definitie veel rijkdom en veel armoede. Een punt is natuurlijk in hoeverre armen zich bewust zijn van het bestaan van rijken en andersom. Hoe groot is de transparantie van de inkomensverdeling? Er geldt immers bij deze psychologische definitie dat 'wat niet weet, wat niet deert'. Een wat cynische medicatie tegen de armoede zou dan zijn om niet de inkomensverdeling zelf maar de transparantie van de inkomensverdeling te verminderen. Dat kan natuurlijk niet zo maar, maar het lijkt anderzijds wel zeker dat het publicatiegeweld omtrent de 'exhibitionistische zelfverrijking' (denk aan opties), zeker geleid heeft tot een verhoging van armoedegevoelens in Nederland. De mening dat de overheidspolitiek met betrekking tot transparantie geen enkele beleidsrelevantie zou hebben lijkt mij naïef.

Zolang mensen nog niet gekloond worden en er dus veel verschillen zijn tussen mensen, zullen we ook moeten accepteren dat zij verschillende verdien capaciteiten hebben en dat we dus tot in lengte van dagen zullen moeten blijven leven met een ongelijke inkomensverdeling, en dus het voorkomen van armoede.

De eerste vraag is hoe we armoede *kunnen* mitigeren. Eén van de mogelijkheden is om de consumptie van burgers voor een deel buiten het private marktmechanisme te brengen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het aanbieden van onderwijs tegen een prijs lager dan de kostprijs of eventueel gratis. Het gaat dan om een herverdeling van het nationaal product via de fiscus. Een andere vorm is herverdeling door middel van een omslagstelsel, zoals bij de AOW en het Ziekenfonds. In extremis voortgezet leidt dit tot het communistische ideaalbeeld waarbij men zou uitkomen bij inkomens- of liever welvaarts gelijkheid.

Een tweede vraag is of we armoede, d.w.z. een ongelijke verdeling van inkomen en consumptie,

willen mitigeren. Het is immers duidelijk dat nivellering van inkomen vaak ook de motivatie voor individuen reduceert om zich in te spannen. De vraag is dan of we of een grote taart (= nationaal product) moeten ambiëren die zeer ongelijk verdeeld wordt, of dat we een kleine taart moeten prefereren, die in strikt gelijke taartpuntjes wordt uitgeserveerd.

De beantwoording van deze vraag houdt een technische inschatting in van de winst aan efficiency die met denivellering en meer marktwerking kan worden bereikt en een politiek waarderingsoordeel over de vraag in hoeverre minder inkomensgelijkheid (nivellering) moet worden uitgeruild tegen meer efficiency.

De predicties

Het is altijd moeilijk voor politici om verder te kijken dan de electorale horizon, maar dat is nu precies waarover we het zouden willen hebben. Wat kunnen we voor de langere termijn, zeg de komende vijftig jaar voor Nederland verwachten? Uiteraard is dit voor een belangrijk deel 'watching in the coffee' om een belangrijk hedendaags politicus te citeren. Het kan dus best anders lopen dan ik anno 1999 bevroed.

Een belangrijke 'driver' van de welvaart is mijns inziens de omvang en de kwaliteit van de beroepsbevolking. Een relatief jonge en groeiende bevolking leidt tot relatief hoge arbeidsproductiviteit en een hoge groei van de productiviteit. Het verband tussen arbeidsproductiviteit en leeftijd is omstreden. Wanneer we kijken naar de productiviteit van de nog werkende oudere is het inderdaad vaak niet zo duidelijk of de oudere werker minder productief is dan zijn jongere collega naast hem. Wanneer we echter niet alleen kijken naar de nog wel in betaalde arbeid actieve ouderen, maar de productiviteit betrekken op de totale bevolking - dus ook op al die ouderen die via vut of andere regelingen het arbeidsproces gedwongen of vrijwillig hebben verlaten - dan is er geen twijfel mogelijk dat de productiviteit eerst stijgt door leereffecten en na een zekere leeftijd, voor sommigen bij veertig, voor anderen bij dertig (voetballers) en voor anderen bij zeventig (schrijvers), weer gaat zakken. Als we dit ervaringsfeit dat elke werkgever kent, maar dat wetenschappelijk nog moeilijk te bewijzen valt, voor waar accepteren, dan is de predictie voor onze beroepsbevolking ongunstig. De vergrijzing in de westerse samenlevingen kan zeer wel tot gevolg hebben dat de voorraad human capital in waarde daalt of althans minder snel groeit dan in andere economieën waar de bevolking jonger is. Dit heeft een negatief effect op de te verwachten groei van ons nationaal product per hoofd.

Daarbij komt ook nog dat de jongere arbeid schaars wordt en dat dit ongetwijfeld zal leiden tot loonstijgingen voor jongere intreders in het arbeidsproces. Dit zal ten koste gaan van de oudere werknemers. De loonsom gaat anders verdeeld worden over de leeftijdsklassen.

Het effect van beide mechanismes zal er toe leiden dat de positie van de ouderen in onze samenleving sterk onder druk zal komen te staan.

Een ander effect van de vergrijzing is dat de zorgvraag sterk zal toenemen. Het gaat hier om een wel haast inelastische vraag, die de oudere individueel zeer moeilijk zal kunnen betalen. In het verleden is dit altijd opgelost via de ziektekostenverzekering en het ziekenfonds: door jongere premiebetalers te laten betalen voor de zorg voor ouderen. Ook hier is echter de vraag hoe lang de slinkende groep van jongeren deze solidariteit met de ouderen nog wil opbrengen. Er worden al signalen gehoord dat de positie van ouderen het mogelijk maakt dat ze meer voor eigen rekening gaan nemen. Welgestelde ouderen doen dit reeds vaak bijvoorbeeld in de sfeer van thuiszorg, alarmering, aanpassing van huizen, enz. De niet welgestelde ouderen zijn daar echter niet toe in staat en sluiten achter aan op de wachtlijsten.

Een tweede ontwikkeling die tot tweedeling zou kunnen leiden is die tussen éénverdieners en tweeverdieners. Door de op zich toe te juichen en stevig door de politiek gestuurde emancipatie van de gehuwde vrouw kunnen we ervan uitgaan dat het tweeverdieners-huishouden de overheersende samenlevingsvorm zal worden. Er zijn echter een aantal ongunstige neveneffecten aan deze ontwikkeling. In de eerste plaats heeft het geleid tot een seculiere stijging van het prijspeil van woningen. Omdat tweeverdieners meer uit te geven hebben zijn ze geneigd hogere prijzen te betalen voor hetzelfde huis dan de éénverdiener zich kan permitteren. En deze ontwikkeling leidt er toe dat vele jonge paren wel gedwongen zijn tot een tweeverdienersbestaan om hun huis te kunnen (blijven) betalen. En tweeverdieners zullen vaak ook besluiten tot uitstel of afstel van het krijgen van kinderen vanwege de kosten van kinderopvang en de moeilijkheden om kinderopvang met werken te combineren. De ontwikkeling leidt tot een tweedeling op de woningmarkt tussen twee- en éénverdieners alsmede tot een reductie van het geboortecijfer en dus verdere vergrijzing. Nu kan men wel zeggen dat éénverdieners daar zelf voor kiezen en dat ze dan ook maar tweeverdieners moeten worden. In de praktijk is dat echter te eenvoudig. Éénverdieners zijn vaak alleenstaanden, alleenstaande ouders en weduwen en weduwnaars. Deze groepen groeien.

Wij concluderen dat bij een eerste analyse de ontwikkeling voor onze bevolking niet onverdeeld gunstig zal zijn. Twee grote groepen kunnen waarschijnlijk in moeilijkheden komen. In de eerste plaats de ouderen, en dat begint tegenwoordig steeds vroeger; in de tweede plaats de huishoudens waar slechts één inkomen binnenkomt en vaak zijn dat alleenstaanden en onvolledige gezinnen.

De beleidsinstrumenten

Vanuit ethisch oogpunt zijn deze dreigende tweedelingen natuurlijk ongewenst. Maar wat betekent het voor die segmenten die aan de gunstige zijde staan, dus de jongeren en de tweeverdieners. Economisch gezien zitten we met het feit dat grote delen van het arbeidspotentieel niet optimaal kunnen bijdragen of zelfs aan de kant worden gezet, terwijl dat niet nodig zou zijn. Het nationaal product in zijn geheel wordt lager, ook al zullen bevoorrechte groepen er beter op worden. Er is dus ook vanuit economisch oogpunt veel voor te zeggen om een bewust overheidsbeleid te ontwikkelen, om deze ontwikkeling te keren.

Een belangrijk instrument daarvoor is het onderwijs en vooral dat voor volwassenen. Dat levert immers de injecties om het depreciërend human capital een opknapbeurt te geven, waardoor de oudere werknemer langer productief kan blijven en geen beroep hoeft te doen op ondersteuning door de werkende medemens. Ik ben dus sterk voor de ontwikkeling van leerrechten voor volwassenen en meer in het algemeen een uitbreiding van de overheidsverantwoordelijkheid op het gebied van onderwijs. De school moet nazorg geven. Men kan zich zelfs afvragen of naar analogie van de leerplicht voor jongeren er ook niet een leerplicht voor ouderen moet zijn. Uiteraard zal de oudere dan veel meer dan de schoolplichtige kunnen bepalen waarin hij wil bijspijkeren en wanneer hij dat wil doen en zal een vrijstellingsbeleid mogelijk moeten zijn, maar zonder een plicht in principe zullen vele volwassenen en hun werkgevers de onderhoudsbeurten uitstellen en zelfs zolang uitstellen dat het punt van herstelbaarheid al is gepasseerd en de eigenaar van het obsoleete menselijk kapitaal naar de menselijke schroothoop wordt verwezen.

Men moge dit pleidooi voor onderhoud van het menselijk kapitaal over de levenscyclus een beetje paternalistisch vinden, maar dat werd bij de invoering van de leerplicht voor kinderen ook gevonden. Toch is de leerplicht samen met de waterleiding en de riolering één van de basale oorzaken van het tot bloei komen van onze welvaartsstaat.

Daarnaast moeten we erkennen dat het human capital schaars wordt en dat het dus onlogisch is om vroegtijdige pensionering, en andere vormen van vervroegde uittreding, maar ook allerlei deeltijdarrangementen, krachtig te bevorderen. We zullen al die arbeid nog hard nodig hebben om het 'schip van staat' in de toekomst drijvende te houden.

Het beste beleid is natuurlijk dat beleid dat de oorzaken van tweedeling wegneemt. Soms bestaat dat niet en dan moeten we ons best

doen om door herverdeling van goederen en diensten onaanvaardbaar geachte verschillen in consumptieniveau te mitigeren. Dan komen we uit bij twee oude vertrouwde beleidsinstrumenten.

De tweedeling in de zorg dient te worden bestreden met een ziekenfondsachtige structuur. Aan de aanbodzijde dient de grootste voorzichtigheid te worden betracht met bedrijvenpoli's, het voor laten gaan van werkenden, enz. Uiteraard is het efficiency verhogend vanuit een economisch standpunt, maar bij een gegeven capaciteit betekent het voortrekken van de ene groep automatisch het achterstellen van de andere groep. Wat dit betreft moeten we ons geen knollen voor citroenen laten verkopen.

De tweedeling op de woningmarkt, een andere basale behoefte, moet worden bestreden met sociale woningbouw. Alleen zullen de klassen die toegang hebben tot de sociale woningmarkt moeten worden geherdefinieerd, zodat de nieuwe zwakkeren hier gebruik van kunnen maken.

Het is niet onwaarschijnlijk dat het voorgaande een verzwarende van de collectieve lasten met zich mee zal brengen. Er zijn echter ook lichtpuntjes.

Het lijkt er op dat de taak van de sociale zekerheid (oude stijl) in de komende decennia minder belangrijk wordt. Naarmate de factor arbeid schaarser wordt, zullen er relatief minder werklozen en arbeidsongeschikten komen. De AOW wordt minder belangrijk bij groeiende verdiensten van werkenden. Daarbij moet men zich überhaupt afvragen of de AOW op basis van het omslagstelsel in de komende decennia niet moet worden gereduceerd en geherstructureerd zodat de zorg voor het ouderdomspensioen meer een verantwoordelijkheid wordt van werkgevers en werknemers, waarbij de dekking via kapitaalvorming wordt verzekerd. In ieder geval is het omslagstelsel van de AOW, gezien de zich wijzigende demografische structuur, een dure en waarschijnlijk onhoudbare manier om ouderdomspensioen te financieren. In hoeverre de kinderbijslag in de huidige vorm moet worden gehandhaafd in de komende decennia, is ook iets waarbij men vraagtekens kan zetten.

Wat gaan wij doen ?

Ik verwacht een tweedeling tussen jongeren en ouderen en een tweedeling tussen tweeverdieners en overige huishoudens. De eerste tweedeling kunnen we bestrijden met het krachtig inzetten van volwassenenonderwijs en de volledige erkenning daarvan als een overheidsverantwoordelijkheid. Tevens vraagt het een herverdeling van de zorgdiensten waarbij het huidige ziekenfonds en de bestaande vormen van ouderenzorg het aangrijpingspunt moeten zijn.

De tweede tweedeling vraagt om de handhaving van steun op de woningmarkt voor zwakke groepen. Uiteraard vraagt de realisatie hiervan een langdurige en gedegen besluitvorming. Daarom lijkt het gewenst om geen tijd te verliezen en deze problematiek onverwijld op de politieke agenda te zetten.

Zie ook:

W. Derksen, [Reactie: Mensen zijn arm omdat anderen mensen dat vinden](#)

ESB-Dossier: Oorzaken van armoede

Ten geleide

A. Doelman-Pel, [Armoede in het debat](#)

Inleiding

R.H.J.M. Gradus en N.H.J.M. Huppertz, [Het meten van armoede](#)

J.L. de Kruijk, [Hoe arm zijn de armen?](#)

Handel

J.H. Garretsen en J. Peeters, [Globalisering en armoede](#)

R. Went, [Globalisering doet meer dan je denkt](#)

Technologie

L.L.G. Soete en B. ter Weel, [Technologie vraagt om meer persoonlijke vaardigheden](#)

B. Cantillon, [Armoede en ondergewaardeerde vormen van werk](#)

Beleid

B.M.S. van Praag, Ouderen en alleenstaanden: pas op voor de armoedeval!

W. Derksen, [Mensen zijn arm omdat andere mensen dat vinden](#)

Maatschappij

B. Goudzwaard, [Armoede vanuit maatschappelijk perspectief](#)

R. Janssen, [De achterzijde van de verrijking](#)

Epiloog

H.A. Keuzenkamp, [Oorzaken van armoede](#)
