

Armoedemonitor 2005



# Armoedemonitor 2005

onder redactie van:

Cok Vrooman  
Arjan Soede

Henk-Jan Dirven  
Rens Trimp



Sociaal en Cultureel  
Planbureau



Centraal Bureau voor de  
Statistiek

Den Haag, november 2005

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2005

SCP-publicatie 2005/16

Zet en binnenwerk: Mantext, Moerkapelle

Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht

Omslagillustratie: Ien van Laanen, Amsterdam

Verspreiding in België: Maklu-Distributie

Somersstraat 13-15, B-2018 Antwerpen

ISBN 90-377-0206-6

NUR 740

*Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.*

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.repro-recht.nl](http://www.repro-recht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 vx Den Haag

Tel. (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: [www.scp.nl](http://www.scp.nl)

E-mail: [info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

Centraal Bureau voor de Statistiek

Prinses Beatrixlaan 428

2273 XZ Voorburg

Tel. 0900 0227 (0,50 euro per minuut)

Website: [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)

E-mail: [infoservice@cbs.nl](mailto:infoservice@cbs.nl)

# Inhoud

Voorwoord	9
1 Samenvatting	11
2 Armoede in hoofdlijnen	16
2.1 Armoede-indicatoren en inkomensgrenzen	16
2.2 Ontwikkeling armoede	18
2.2.1 Armoede van huishoudens	18
2.2.2 Risicogroepen	22
2.2.3 Armoede van personen	26
2.2.4 Welvaartspositie minima	29
2.2.5 Ramingen 2004-2006	30
2.3 Dynamiek van armoede	35
2.3.1 Armoededuur	35
2.3.2 Profielen van inkomensarmoede	37
2.4 Vermogenspositie	40
2.5 Uitgaven	42
2.5.1 Vaste lasten	42
2.5.2 Financiële problemen	44
2.6 Inkomensbeoordeling	45
2.6.1 Moeilijk rondkomen	46
2.6.2 Minimaal noodzakelijk geacht inkomen	46
2.7 Ruimtelijke spreiding	48
2.8 Armoede in internationaal perspectief	49
Noten	52
3 Problematische schulden	53
3.1 Inleiding	53
3.2 Definitie van problematische schulden	54
3.3 Typologie van schulden	55
3.4 Rondkomen en schulden maken	58
3.5 Ontwikkeling in aard en omvang van schulden	61
3.6 Consumentenvorderingen en huisuitzettingen	66
3.7 Inkomen en schuldenproblematiek	70
3.8 Schuldhulpverlening	76
3.9 Samenvatting en conclusies	80
Noten	82

4	<i>Niet-westerse allochtonen en armoede</i>	84
4.1	Inleiding	84
4.2	Lage inkomens bij niet-westerse allochtonen	86
4.3	Lage inkomens bij recente niet-westerse immigranten	94
4.4	Conclusie	100
	Noten	102
5	<i>Armoede en sociale uitsluiting onder ouderen</i>	103
5.1	Inleiding	103
5.2	Armoede onder ouderen	104
5.2.1	Lage inkomens in 2003	104
5.2.2	Lage inkomens naar herkomstgroepering	105
5.2.3	Ontwikkeling lage inkomens 1995-2003	106
5.2.4	Langdurig laag inkomen	108
5.2.5	Vaste lasten	110
5.2.6	Betalingsachterstanden	111
5.2.7	Inkomensbeoordeling	112
5.2.8	Conclusie	114
5.3	Sociale uitsluiting bij ouderen	115
5.3.1	Wat is sociale uitsluiting?	115
5.3.2	Sociale participatie	117
5.3.3	Materiële deprivatie	121
5.3.4	Rechten van sociaal burgerschap	124
5.3.5	Index voor sociale uitsluiting	127
5.3.6	Samenvatting	132
5.4	Conclusie	133
	Noten	135
6	<i>Ruimtelijke spreiding van armoede</i>	137
6.1	Inleiding	137
6.2	Aandelen lage inkomens per gemeente	137
6.2.1	Aandeel huishoudens met een laag inkomen per gemeente in 2002	138
6.2.2	Ontwikkeling van lage inkomens in gemeenten tussen 1994 en 2002	139
6.2.3	Longitudinale analyse van de verandering van ruimtelijke spreiding	141
6.2.4	Longitudinale analyse van de verandering van het aandeel lage inkomens	142
6.3	Postcodegebieden: toppers, stijgers en dalers	144
6.4	Segregatie van huishoudens met een laag inkomen	150
6.4.1	Verandering van de segregatie in de periode 1994-2002	151
6.4.2	Longitudinale analyse van de ruimtelijke segregatie van lage inkomens	152
6.5	Conclusies	155
	Noten	157

7	<i>De betekenis van de armoedeval</i>	158
7.1	Inleiding	158
7.2	Hoeveel huishoudens hebben te maken met de armoedeval?	159
7.2.1	Operationalisering	159
7.2.2	Resultaten	160
7.3	Bestaand onderzoek naar de werking van de armoedeval	163
7.4	Het vaststellen van de werking van de armoedeval	166
7.5	Aanwijzingen voor de werking van de armoedeval	167
7.5.1	Inleiding	167
7.5.2	Zoekgedrag	168
7.5.3	Verandering in arbeidsmarktstatus	172
7.6	Conclusies	175
	Noten	177
8	<i>Oorzaken van armoede: maatschappelijke omstandigheden, huishouden, buurt en gemeente</i>	178
8.1	Inleiding	178
8.2	Kwetsbare huishoudens	179
8.3	De invloed van maatschappelijke omstandigheden	181
8.4	Verschillen tussen buurten en gemeenten: samenstelling of sociale omgang?	182
8.5	Resultaten	183
8.6	Slotbeschouwing	191
	Noten	196
	Bijlage 8.1 Beschrijvende gegevens	197
9	<i>Slotbeschouwing</i>	199
9.1	Inleiding	199
9.2	Armoede en de Armoedemonitor	199
9.3	Tien jaar armoedebeleid	201
9.4	Armoede, een actueel sociaal probleem?	206
9.5	Enkele beleidssuggesties	209
	Noten	212
	<i>Summary</i>	214
	<i>Bijlage A Databronnen</i>	219
	<i>Literatuur</i>	222
	<i>Publicaties van het SCP</i>	229





## Voorwoord

Tien jaar geleden, in de troonrede van 1995, werden armoede en sociale uitsluiting erkend als een actueel maatschappelijk probleem, waar in het beleid aandacht aan zou moeten worden besteed. In het verlengde daarvan besloten het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de Armoedemonitor op te zetten. Dit is de zevende editie. De studie inventariseert de ontwikkelingen in de omvang, oorzaken en gevolgen van armoede in Nederland. Sinds 2001 verschijnt de monitor tweejaarlijks; in de even jaren wordt een beknopt Armoedebericht uitgebracht.

De *Armoedemonitor 2005* bevat een groot aantal kerncijfers. Hoofdstuk 2 schetst de hoofdlijnen, op basis van de gebruikelijke indicatoren. De mate waarin armoede voorkomt, en de trends daarin, worden beschreven op grond van twee inkomensgrenzen. Er is ook een raming gemaakt voor de ontwikkeling van armoede tot en met 2006. Verder wordt aandacht besteed aan enkele aanvullende aspecten: de armoededuur, de ontwikkeling van de uitgaven, de vermogenspositie, en de subjectieve waardering van het huishoudensinkomen. Ook de dynamiek in de inkomens van huishoudens komt hier aan de orde, evenals de positie van Nederland op de Europese armoederanglijst.

Daarna wordt uitgebreid ingegaan op een actueel thema: de schulden, die de laatste tijd in de publieke discussie steeds vaker als een nijpend probleem naar voren komen (hoofdstuk 3). De positie van niet-westerse allochtonen komt in hoofdstuk 4 aan bod, die van de ouderen – een belangrijke doelgroep in het armoedebeleid – in hoofdstuk 5. Bij de laatste wordt ook gekeken naar de mate van sociale uitsluiting.

Hoofdstuk 6 belicht de verdeling van armoede over het land: gekeken wordt naar armoedepercentages in gemeenten en postcodegebieden, de veranderingen daarin, en de ontwikkeling en oorzaken van de ruimtelijke segregatie van huishoudens met een laag inkomen. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de armoedeval, een centraal punt in het armoedebeleid van de laatste jaren. Hoofdstuk 8 bevat een lange-termijn-analyse van de factoren die op verschillende niveaus (huishoudens, buurten, samenleving) tot armoede kunnen leiden.

Het algehele beeld dat uit de *Armoedemonitor 2005* naar voren komt, is een toename van het aandeel huishoudens met een laag inkomen in de periode 2002-2005, waarschijnlijk gevolgd door een daling in 2006. De positie van 65-plussers is de laatste tien jaar verbeterd en inmiddels in veel opzichten vrij gunstig. Bij de niet-westerse allochtonen is het percentage lage inkomens de laatste jaren opgelopen. Een opvallende uitkomst is dat het effect van de armoedeval op het gedrag van werkzoekenden beperkt is. Verder zijn er aanwijzingen voor een groeiende schuldenproblematiek.

De gegevens die zijn gebruikt, worden uitgebreid beschreven op de nieuwe gezamenlijke website van SCP en CBS: [www.armoedemonitor.nl](http://www.armoedemonitor.nl). Het is de bedoeling deze de komende jaren uit te breiden met gedetailleerde en actuele informatie over armoede.

Een groot aantal medewerkers van SCP en CBS heeft bijgedragen aan de *Armoedemonitor 2005*. De namen van de auteurs staan bij de afzonderlijke hoofdstukken vermeld. De publicatie is gecoördineerd door een redactieraad, die bestond uit drs. J.C. Vrooman en drs. A.J. Soede (SCP) en uit drs. H.-J. Dirven en drs. L. Trimp (CBS).

Prof. dr. P. Schnabel  
Directeur SCP

Drs. G. van der Veen  
Directeur-generaal van de Statistiek

## 1 Samenvatting\*

### *Indicatoren voor armoede*

Net als in eerdere edities wordt armoede in deze Armoedemonitor in eerste instantie afgebakend aan de hand van twee inkomensgrenzen. De belangrijkste inkomensgrens die wordt gebruikt, is de lage-inkomensgrens. Deze vertegenwoordigt voor alle huishoudens dezelfde koopkracht, waarbij de hoogte van de bijstandsuitkering voor een alleenstaande in 1979 het uitgangspunt vormt. In dat jaar was er sprake van een relatief hoge koopkracht van de bijstand. Sindsdien is de ontwikkeling van het niveau van het sociaal minimum achtergebleven bij de prijsinflatie. Daardoor ligt de lage-inkomensgrens nu nog steeds boven het sociaal minimum, hoewel het verschil sinds het einde van de jaren negentig kleiner is geworden. Voor andere huishoudens dan alleenstaanden is de lage-inkomensgrens vastgesteld door toepassing van een opslagfactor, gebaseerd op de feitelijke extra kosten van meerpersoonshuishoudens. Aangezien de lage-inkomensgrens voor de jaren na 1979 gecorrigeerd is voor de inflatie, is zij geschikt voor vergelijkingen in de tijd.

De tweede inkomensgrens die in de Armoedemonitor wordt gehanteerd, is de beleidsmatige grens. Deze is gesteld op 105% van het sociaal minimum volgens de normen geldend in de Wet werk en bijstand, de Algemene kinderbijslagwet en – bij 65-plussers – de Algemene ouderdomswet (AOW). Het gaat hier om een politiek vastgestelde grens, die vooral van belang is voor het bepalen van de omvang van de doelgroepen van het overheidsbeleid. Voor vergelijkingen in de tijd is de beleidsmatige grens minder goed bruikbaar, omdat de normen in de bijstand en de AOW niet altijd precies de inflatie volgen. Het verschil tussen het niveau van de lage-inkomensgrens en het sociaal minimum is de laatste jaren dermate klein geworden dat de beleidsmatige grens (105% van het sociaal minimum) voor specifieke groepen huishoudens inmiddels boven de lage-inkomensgrens ligt.

Naast deze twee grenzen wordt een aantal aanvullende indicatoren voor armoede gebruikt, zoals de verblijfsduur onder de toegepaste inkomensgrens, de bezittingen en schulden, de vaste lasten en het oordeel van huishoudens over de eigen financiële situatie.

De in deze editie van de Armoedemonitor gepresenteerde gegevens over inkomensarmoede lopen over het algemeen tot en met 2003. De belangrijkste bron waaruit deze gegevens afkomstig zijn, is het Inkomenspanelonderzoek (IPO). Dit onderzoek is grotendeels gebaseerd op belastinggegevens. De meest recente uitkomsten uit het IPO betreffen het jaar 2003. Ontwikkelingen in het aandeel lage inkomens na 2003 zijn in beeld gebracht op basis van ramingen tot en met 2006. Daarnaast is in deze

\* Gezamenlijke bijdrage van CBS en SCP.

monitor gebruikgemaakt van een aantal andere bronnen, waarvan de meest recente gegevens doorgaans betrekking hebben op de periode 2003-2005 (zie bijlage A van deze monitor).

#### *Toename lage inkomens tot en met 2005; herstel in 2006*

Na een jarenlange daling nam het percentage huishoudens met een laag inkomen in 2003 weer toe; in 2002 had de armoede in Nederland een laagste punt bereikt. In dat jaar had 8,8% van alle huishoudens een laag inkomen. Het aandeel lage inkomens steeg in 2003 naar 9,8%. Dat komt overeen met 642.000 huishoudens. Hiervan verkeerde iets minder dan een derde al vier jaar of langer onder de lage-inkomensgrens.

Ramingen laten zien dat het percentage lage inkomens ook in 2004 en 2005 nog stijgt, tot 10,5%. Op grond van de verwachtingen over de koopkrachtontwikkeling zal het aandeel lage inkomens in 2006 vervolgens weer dalen tot het niveau van 2003. Dat geldt evenwel niet voor alle groepen. Onder de alleenstaande uitkeringsgerechtigden zal de groep met een laag inkomen naar verwachting met bijna 3 procentpunten toenemen ten opzichte van 2003. Hiertegenover staan de alleenstaande 65-plussers; het percentage lage inkomens neemt voor deze groep waarschijnlijk met ruim 3 procentpunten af. De relatieve omvang van de lage inkomens onder werknemers (met en zonder kinderen) en niet-alleenstaande 65-plussers blijft nagenoeg gelijk tussen 2003 en 2006.

#### *Stijging huishoudens met minimuminkomen*

Ook het aandeel huishoudens onder de beleidsmatige grens liet in 2003 een stijging zien en kwam uit op 10,1%. In 2001 was dat nog 8,8%. In absolute aantallen betekende dat een stijging van het aantal huishoudens met een minimuminkomen met bijna 90.000. Daarmee kwam het aantal minimuminkomens in 2003 met 657.000 net uit boven het aantal lage inkomens. Ruim een op de drie huishoudens onder de beleidsmatige grens verkeerde daar al minstens vier jaar.

#### *Risicogroepen*

Groepen huishoudens hebben in uiteenlopende mate te maken met een laag inkomen. Tot de risicogroepen behoren de eenoudergezinnen, huishoudens met een uitkering en niet-westerse allochtonen. Onder de werkenden hebben zelfstandigen een relatief hoog percentage lage inkomens. De ontwikkeling van het aandeel lage inkomens onder niet-westerse allochtonen is ongunstig. Daarentegen is de positie van gepensioneerden verbeterd.

#### *Stijgend aandeel huishoudens dat moeilijk rondkomt*

Vier van de tien huishoudens onder de lage-inkomensgrens gaven in 2004 aan moeilijk of zeer moeilijk rond te komen met hun inkomen. Sinds 2001 is er een stijgende trend van het moeilijk rondkomen. Ook hebben steeds meer lage inkomens een inkomen dat lager is dan hetgeen zij zelf minimaal vinden. Lag dit aandeel in 1999 op 24%, in 2004 was het opgelopen tot 41%.

### *Meer schulden dan bezittingen*

Van de huishoudens met een laag inkomen had ruim een kwart in 2002 een negatief vermogen – men heeft meer schulden dan bezittingen. Nog eens een derde beschikte over een klein vermogen tot niet meer dan 2500 euro. En bijna een kwart van de lage inkomens had een vermogen van 10.000 of meer euro achter de hand. Het aandeel huishoudens met een negatief vermogen is toegenomen tussen 2000 en 2002. De verschuiving heeft vooral plaatsgevonden tussen huishoudens met een klein vermogen en huishoudens met een negatief vermogen. De rest van de verdeling veranderde weinig. Bij de groep lage inkomens met een negatief vermogen blijken de schulden in de periode 2000-2002 weinig te zijn veranderd, terwijl de bezittingen gemiddeld zijn gedaald. Men beschikt dus minder over reserves.

Op basis van de beschikbare informatie is het niet goed mogelijk het aantal huishoudens met problematische schulden en de ontwikkeling daarin nauwkeurig te bepalen. De meeste indicatoren duiden op een groeiende problematiek: toenames van incasso-opdrachten, de schuldhulpverlening en verzoeken om schuldsanering, meer huurachterstanden en huisuitzettingen, en een groei in de hulpverlening door kerken en voedselbanken. Het beeld wordt echter ook door andere factoren bepaald: een strenger incassobeleid, meer bekendheid met schuldhulpverleningsorganisaties en saneringsmogelijkheden, een strikter huur- en uitzettingsbeleid van woningcorporaties, minder gedoogbeleid van rechters, enzovoort.

### *Ongunstige ontwikkeling bij niet-westerse allochtonen*

De inkomenspositie van niet-westerse allochtonen is duidelijk slechter dan die van autochtonen. Van de grote groepen is de situatie bij de Marokkanen het ongunstigst: in 2003 had eenderde van de huishoudens een laag inkomen, terwijl Turkse (29%), Antilliaanse (28%) en Surinaamse huishoudens (23%) het iets beter deden. Bij de zogenoemde nieuwe groepen is de inkomenssituatie in het algemeen nog ongunstiger. Meer dan de helft van de Somalische, Afghaanse en Irakese huishoudens had een laag inkomen. Dit gold voor ruim eenderde van de Iranese en Chinese huishoudens. Door de verslechterende arbeidsmarkt laat de armoede bij de niet-westerse allochtonen vanaf 2002 weer een stijgende lijn zien. Bij de niet-westerse allochtonen komt vooral onder uitkeringsgerechtigden en ouderen armoede vaak voor.

Niet-westerse immigranten die recentelijk Nederland zijn binnengekomen, starten relatief vaak met een laag inkomen. De startpositie van recente immigranten is wel aanzienlijk verbeterd. Dit hangt samen met het afnemende aandeel asielmigranten en gezinsherenigers. De inkomenspositie van nieuwe immigranten verbetert met de verblijfsduur. Van ruim de helft van de niet-westerse immigranten uit 1997 met een laag inkomen in het jaar na vestiging verbeterde de inkomenspositie dusdanig, dat zij in 2002 boven de lage-inkomensgrens uitkwamen. Deze uitstroom hing sterk samen met een verbetering van de arbeidspositie.

### *Gunstige ontwikkeling bij ouderen*

Gemiddeld genomen is de armoede onder 55-plussers niet opvallend groter of kleiner dan onder jongeren. Aan de ene kant is het percentage lage inkomens onder de 55-plussers gedaald tot onder dat van de 55-minners; ook hebben ouderen met een laag inkomen relatief weinig betalingsachterstanden. Aan de andere kant is een laag inkomen voor ouderen vaker langdurig. Binnen de groep ouderen bestaan wel aanzienlijke verschillen. Lage inkomens doen zich meer voor bij de 55-64-jarigen dan bij de 65-plussers, meer bij de alleenstaanden dan bij de paren en meer bij de (alleenstaande) vrouwen dan bij de (alleenstaande) mannen. De relatief ongunstige positie van de 55-64-jarigen met een laag inkomen blijkt ook uit het verhoudingsgewijs hoge aandeel dat betalingsachterstanden heeft en dat aangeeft moeite te hebben om rond te komen.

Ook wat betreft sociale uitsluiting blijken ouderen in zijn algemeenheid niet slechter te scoren dan jongeren. De mate van uitsluiting neemt af met het ouder worden, maar neemt vanaf 75 jaar weer toe. Wanneer naar de verschillende dimensies van uitsluiting wordt gekeken, ligt het beeld wat genuanceerder. Op de dimensie 'sociale participatie' neemt de score voor uitsluiting duidelijk toe met de leeftijd. Op elk van de andere dimensies (materiële deprivatie, toegang tot instanties en toegang tot een veilige en goede woonomgeving) blijken ouderen, ook de 75-plussers, juist een relatief gunstige positie in te nemen. Gemiddeld is de sociale uitsluiting hoger bij huishoudens met een laag inkomen. Bij verdere uitsplitsing blijkt echter dat dit verband alleen bij de jongere leeftijdsgroepen geldt: boven de 65 jaar doet het er voor de mate van sociale uitsluiting nauwelijks toe of men een laag inkomen heeft.

### *Minder lage inkomens op lokaal niveau, maar meer gesegregeerd*

Tussen 1994 en 2002 daalde het aandeel lage inkomens in alle gemeenten, maar de mate waarin verschilde. De grootste dalingen deden zich voor in gemeenten met in het begin van de periode een hoog aandeel lage inkomens. Bij de vier grote gemeenten daalde het percentage lage inkomens sterk. Toch behoren Amsterdam, Den Haag en Rotterdam nog steeds tot de toptien van gemeenten met het hoogste aandeel lage inkomens. De postcodegebieden met het hoogste aandeel huishoudens met een laag inkomen bevinden zich in Den Haag en Rotterdam: Schilderswijk-Noord, Spangen en Nieuw Mathenesse.

De segregatie van huishoudens met een laag inkomen is gedurende de periode 1994-2002 aanzienlijk toegenomen. De toename was bij de kleinere gemeenten sterker dan bij de grotere gemeenten. Omdat echter bij de kleinere gemeenten in 1994 de segregatie gemiddeld lager was, zijn de verschillen tussen de grote en de kleine gemeenten minder geworden. In Amsterdam is de segregatie tussen 1994 en 2002 ongeveer gelijkgebleven. In Rotterdam, Den Haag en Utrecht daarentegen is de segregatie in deze periode toegenomen. Selectieve migratie speelde hierbij een belangrijke rol.

### *Effect armoedeval beperkt*

In deze monitor is cijferd dat in 2003 een kleine kwart miljoen huishoudens zich in een armoedevalsituatie bevond. Dit zijn huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens, die afhankelijk zijn van een sociale uitkering wegens werkloosheid (incl. bijstand) of arbeidsongeschiktheid. Voor alleenstaanden geldt bovendien dat zij huursubsidie dienen te ontvangen om in een armoedevalsituatie terecht te komen. Bij bijna 45% van de huishoudens die met een armoedeval worden geconfronteerd betreft het een alleenstaande, en bijna 25% is een eenoudergezin. Paren met en paren zonder kinderen vormen met beide een achtste deel een duidelijke minderheid.

Op het eerste gezicht lijkt het erop dat de armoedeval het zoekgedrag van uitkeringsontvangers beïnvloedt: ontvangers van een inkomensafhankelijke uitkering hebben minder vaak een baan gevonden of zijn minder vaak meer uren gaan werken dan niet-gebruikers. Als echter rekening gehouden wordt met andere factoren die het zoekgedrag of de verandering in arbeidsmarktstatus kunnen verklaren, blijkt dat de rol van de inkomensafhankelijke regelingen nagenoeg wegvalt. Kenmerken als leeftijd, geslacht, opleiding, gezondheid en inkomensbron zijn betere voorspellers van het gedrag en dringen de rol van de inkomensafhankelijke regelingen naar de achtergrond.

### *Armoede vooral bepaald door huishoudensspecifieke kenmerken*

In een analyse van de oorzaken van armoede werd bepaald welk deel van de kans op armoede kan worden toegeschreven aan het huishouden en welk aan de buurt en de gemeente. De invloed van de economische conjunctuur op de kans op armoede kwam ook aan bod. Ruim 90% van de verschillen in de kans op armoede komt tot stand doordat huishoudens variëren in hun kenmerken. De leeftijd, het geslacht, de opleiding en de sociaal-economische activiteit van het hoofd van het huishouden, alsmede de huishoudenssamenstelling, bleken belangrijke voorspellers van de kans op armoede. Gezamenlijk verklaarden zij 40% van de variantie op huishouden-niveau.

De resterende 10% komt voor de ene helft tot stand door verschillen tussen de buurten waarin de onderzochte huishoudens wonen, en voor de andere helft door verschillen tussen gemeenten. De buurt- en gemeenteniveaus dragen dus, zij het in relatief beperkte mate, bij aan de kans op armoede. Een belangrijk deel van deze invloed komt voort uit samenstellingseffecten: huishoudens met kenmerken die de kans op armoede verhogen (niet werkzaam, laagopgeleid) wonen relatief vaak in dezelfde buurt of gemeente. Onafhankelijk van de kenmerken van buurtbewoners, bleek de sociaal-economische status van de buurt de kans op armoede te beïnvloeden: hoe lager deze is, hoe groter de kans dat een huishouden in de betreffende buurt armoede ervaart. Tot slot blijkt, niet onverwacht, in tijden van hoge werkloosheid de kans op armoede toe te nemen.

## 2 Armoede in hoofdlijnen\*

Jacques Thijssen en Jean Marie Wildeboer Schut

### 2.1 Armoede-indicatoren en inkomensgrenzen

De belangrijkste indicator voor armoede is het inkomen dat een huishouden kan besteden. Arme huishoudens hebben onvoldoende geld om een bepaald minimaal consumptieniveau te realiseren. De ontwikkeling van het aantal huishoudens beneden een zekere inkomensgrens geeft dan een goede indicatie van de ontwikkeling van de armoede. Het blijft echter bij een indicatie, omdat niet alle huishoudens met een laag inkomen ook arm zijn. Men kan immers vermogen of bezittingen achter de hand hebben voor slechtere tijden. Daarom worden ook aanvullende indicatoren voor armoede gepresenteerd, zoals de verblijfsduur onder de toegepaste inkomensgrens, de bezittingen en schulden, de vaste lasten en het oordeel van huishoudens over hun eigen financiële positie. Armoede wordt in deze monitor benaderd vanuit het inkomen; een bredere benadering op basis van meer dimensies, is ook mogelijk. Naast inkomen worden dan sociale participatie en toegang tot onderwijs, zorg en huisvesting meegenomen. Dit op meer dimensies gestoelde concept wordt aangeduid met 'sociale uitsluiting' (Jehoel-Gijsbers 2004).

#### *Lage-inkomensgrens en beleidsmatige grens*

Om de ontwikkeling van armoede vast te stellen, worden twee inkomensgrenzen gebruikt. De lage-inkomensgrens is een absolute grens, die voor alle jaren en voor alle huishoudens eenzelfde koopkracht vertegenwoordigt. Deze grens is dus waardevast en daarmee geschikt voor het maken van vergelijkingen in de tijd. De hoogte ervan is gebaseerd op het bijstandsniveau van een alleenstaande in 1979. In dat jaar lag de koopkracht van de bijstand op het hoogste punt. Sinds die tijd is de ontwikkeling van het sociaal minimum per saldo achtergebleven bij de inflatie. Daardoor ligt de lage-inkomensgrens nu nog steeds boven het sociaal minimum. Voor andere huishoudens dan alleenstaanden is de lage-inkomensgrens vastgesteld door een opslagfactor of equivalentiefactor toe te passen. Deze factor is gebaseerd op de extra kosten van huishoudens om eenzelfde koopkracht te realiseren als een alleenstaande. De opslagfactor is afhankelijk van het aantal personen in het huishouden en de leeftijd van deze personen. Voor een echtpaar zonder kinderen is de opslagfactor bijvoorbeeld 1,37 (Siermann et al. 2004).

\* Dit hoofdstuk is een gezamenlijke bijdrage van het CBS en het SCP. Paragraaf 2.2.5 is geschreven door Jean Marie Wildeboer Schut (SCP). De overige paragrafen zijn geschreven door Jacques Thijssen (CBS).



De tweede grens is gebaseerd op het sociaal minimum en wordt aangeduid met ‘de beleidsmatige grens’. Het sociaal minimum is het wettelijke bestaansminimum dat in de politieke besluitvorming is vastgesteld. De beleidsmatige grens is hier bepaald op 105% van het sociaal minimum, zodat ook huishoudens met een minimumuitkering en geringe aanvullende inkomsten uit arbeid of vermogen tot de minima worden gerekend (zie CBS/SCP 1999). Voor dergelijke inkomsten gelden in de Wet werk en bijstand (WWB) vrijstellingsnormen. Tot 65 jaar is het sociaal minimum gelijk aan de hoogte van de bijstandsuitkering en vanaf 65 jaar aan het AOW-pensioen. De kinderbijslag wordt meegeteld. Het AOW-pensioen is hoger dan de bijstandsuitkering vanwege de ouderenaftrek in de inkomstenbelasting.

### *Europese armoedegrens*

In Europees verband gebruikt men een andere armoedegrens. Die grens ligt op 60% van het doorsnee (mediane) besteedbare inkomen in een land. Het gaat hier om een relatieve grens, die van land tot land verschilt. Deze grens wordt in deze monitor alleen gebruikt voor internationale vergelijkingen.

#### **Kader 2.1 Besteedbaar inkomen en doelpopulatie**

Het besteedbaar inkomen is het bruto-inkomen verminderd met betaalde inkomensoverdrachten (alimentatie), premies inkomensverzekeringen (o.a. sociale zekerheid), premies ziektekostenverzekering en belastingen op inkomen en vermogen. Bij de afbakening van huishoudens met een laag of een minimuminkomen blijft de huursubsidie buiten beschouwing.

De doelpopulatie bestaat uit (personen in) particuliere huishoudens met een volledig jaarinkomen, exclusief huishoudens met als voornaamste inkomensbron studiefinanciering. Institutionele huishoudens (huishoudens in instellingen en tehuizen) blijven dus buiten beschouwing, evenals huishoudens die slechts een gedeelte van het jaar inkomen hadden. Een voorbeeld hiervan is een bij de ouders wonende jongere die halverwege het jaar zelfstandig gaat wonen en dan inkomen gaat verwerven.

#### **Kader 2.2 Gestandaardiseerd inkomen**

De welvaart van een huishouden wordt bepaald door het besteedbaar inkomen en het aantal mensen dat van dit inkomen moet rondkomen. Daarom wordt het inkomen gestandaardiseerd, zodat de welvaart van huishoudens met een verschillend aantal personen en verschillen in samenstelling kan worden vergeleken. Het standaardiseren vindt plaats door voor verschillende typen huishoudens een opslagfactor te bepalen. Die factor geeft de extra kosten weer die een huishouden van twee of meer personen maakt om dezelfde koopkracht te realiseren als een alleenstaande. Voor eenpersoons-

huishoudens is deze factor dus 1. Voor een paar zonder kinderen ligt deze factor op 1,37, voor een paar met twee minderjarige kinderen op 1,88. Een alleenstaande met een jaarinkomen van 10.000 euro is dus even welvarend als een echtpaar zonder kinderen met een jaarinkomen van 13.700 euro of als een paar met twee minderjarige kinderen met een jaarinkomen van 18.800 euro. De factoren (ook wel equivalentiefactoren genoemd) zijn bepaald met behulp van de feitelijke bestedingen van huishoudens (zie CBS 2004).

Tabel 2.1

Inkomensgrenzen<sup>a</sup> voor huishoudens, naar samenstelling, 2003 (x 1000 euro)

	alleenstaande < 65 jaar	(echt)paar < 65 jaar			eenoudergezin		65-plussers	
		zonder kinderen	een kind	twee kinderen	een kind	twee kinderen	alleenstaande	(echt) paar
lage-inkomensgrens	10,2	14,0	17,0	19,3	13,3	15,2	10,2	14,0
beleidsmatige grens <sup>b</sup>	9,8	13,8	15,3	16,3	14,1	15,1	10,4	14,5

a Besteedbaar jaarinkomen incl. kinderbijslag kind(eren) 6-11 jaar.  
b 105% van het sociaal minimum.

Bron: SZW (CBS-bewerking)

## 2.2 Ontwikkeling armoede

### 2.2.1 Armoede van huishoudens

#### Armoede stijgt weer na jarenlange daling

Na een jarenlange daling nam het percentage huishoudens met een laag inkomen in 2003 weer toe (tabel 2.2). In 2002 bereikte de armoede in Nederland een laagste punt: iets minder dan 9% van de huishoudens had een laag inkomen. In 2003 steeg dit percentage naar bijna 10. Het laagste punt in 2002 werd bereikt door een daling die in 1998 inzette. Vóór 1998 schommelde het percentage huishoudens met een laag inkomen jarenlang tussen de 15 en 16 (figuur 2.1). Ondanks de stijging is de armoede in 2003 dus nog wel beduidend lager dan die begin en medio jaren negentig. Kwam het aantal huishoudens onder de lage-inkomensgrens in 2003 absoluut uit op ruim 640.000, medio jaren negentig ging het nog om 970.000 huishoudens.

#### Breuk in de uitkomsten 2001

De gegevens over de armoede van huishoudens worden ontleend aan het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het CBS. In 2001 is dit onderzoek gereviseerd, waardoor de uitkomsten volgtijdelijk niet zonder meer vergelijkbaar zijn. Zonder de revisie zou naar schatting het aantal huishoudens met een laag inkomen in 2001 zijn uitgekomen op 652.000 in plaats van 610.000. De daling tussen 2000 en 2001 valt door de

revisie dus iets groter uit. Het aandeel lage inkomens daalt met 2,5 procentpunten terwijl zonder revisie de daling bijna 2 procentpunten bedraagt. De effecten van de revisie kunnen in het algemeen als beperkt worden aangemerkt (voor de achtergronden van de revisie: zie kader 2.3). Bij het maken van vergelijkingen tussen jaren voor en na 2001 en het daaruit trekken van conclusies, is met de effecten van de revisie rekening gehouden.

#### *Ook stijging huishoudens met minimuminkomen*

Het aandeel huishoudens onder de beleidsmatige grens laat in 2003 ook een stijging zien, namelijk naar 10%. Over een langere periode bezien verandert het aandeel huishoudens onder de beleidsmatige grens maar weinig. Sinds 1990 ligt het aandeel tussen iets minder dan 9% en iets minder dan 11%. Koopkrachtverbetering voor alle huishoudens heeft weinig effect op het aantal huishoudens met een minimuminkomen, maar leidt wel tot een daling van huishoudens onder de lage-inkomensgrens, omdat deze grens in de tijd dezelfde koopkracht vertegenwoordigt. De verandering van het aantal huishoudens met een minimuminkomen komt vooral voort uit de verandering van het aantal huishoudens met een uitkering.

#### *Aantal huishoudens met een laag en minimuminkomen even hoog*

In de jaren negentig was lange tijd het aandeel lage inkomens 4 tot 5 procentpunten hoger dan het aandeel minima. Eind jaren negentig begon echter het verschil af te nemen. In 1999 was het verschil teruggelopen tot 3 procentpunten en vanaf 2002 is er nog nauwelijks verschil. Het naar elkaar toegroeien van het aantal lage inkomens en het aantal minima komt door de verbetering van de koopkracht van het sociaal minimum. Daardoor is de beleidsmatige grens steeds dichterbij de lage-inkomensgrens komen te liggen. Voor specifieke groepen huishoudens ligt de lage-inkomensgrens inmiddels zelfs onder de grens van 105% van het sociaal minimum.

#### **Kader 2.3 Revisie Inkomenspanelonderzoek**

Een belangrijke bron voor gegevens over armoede is het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Ingaande het jaar 2001 is dit onderzoek gereviseerd. Een belangrijke verandering is dat de aantallen huishoudens in dit onderzoek volledig zijn afgestemd op de Huishoudensstatistiek. Deze laatste is een integrale statistiek, gebaseerd op de Gemeentelijke basisadministratie (GBA). Ook is de ontvangen rente meer volledig waargenomen. Een andere belangrijke verandering is dat het typeren van huishoudens is verbeterd. Een voorbeeld daarvan is de typering van zelfstandigen en werknemers. Voorheen werd uitgegaan van de hoogste inkomensbron; zelfstandigen met een bijbaan als werknemer werden daardoor bij een lage of geen winst in een jaar als werknemer getypeerd. Met ingang van 2001 krijgt het hebben van

winst prioriteit boven het hebben van loon. Door de revisie komt het aantal huishoudens 110.000 lager uit. Het gemiddeld besteedbaar inkomen van een huishouden neemt toe met 800 euro. De daling van het aantal lage inkomens tussen 2000 en 2001 wordt beïnvloed door de revisie. Maar zowel met als zonder de revisie is sprake van een aanzienlijke daling.

Tabel 2.2

Huishoudens met een laag inkomen en met een minimuminkomen, 1990-2003 (in absolute aantallen en procenten)

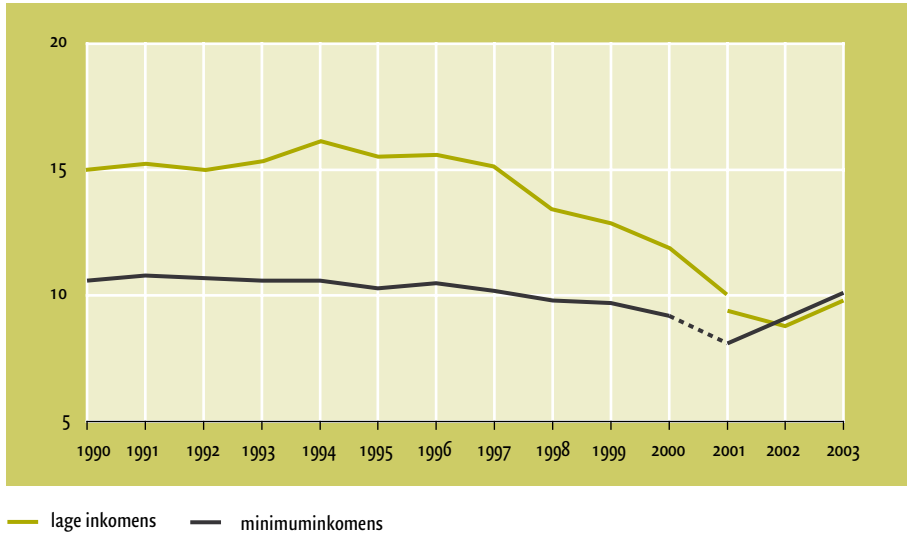
	inkomensgrens			
	laag inkomen x 1000	minimum inkomen	laag inkomen in % doelpopulatie	minimum inkomen
1990	857	606	15,0	10,6
1991	882	625	15,2	10,8
1992	884	632	15,0	10,7
1993	913	634	15,3	10,6
1994	970	639	16,1	10,6
1995	953	633	15,5	10,3
1996	970	649	15,6	10,5
1997	953	644	15,1	10,2
1998	861	632	13,4	9,8
1999	835	627	12,9	9,7
2000	781	605	11,9	9,2
2001 <sup>a</sup>	610 (652)	568	9,4 (10,0)	8,8
2002	577	594	8,8	9,1
2003	642	657	9,8	10,1

a De voor het jaar 2001 tussen haakjes opgenomen cijfers betreffen uitkomsten zonder het effect van de revisie van het Inkomenspanelonderzoek. Voor huishoudens met een minimuminkomen is het effect van de revisie nog niet gekwantificeerd. De cijfers vanaf 2001 zijn voorlopig.

Bron: CBS (IPO'90-'03)

Figuur 2.1

Huishoudens met een laag inkomen en met een minimuminkomen,<sup>a</sup> 1990-2003 (in procenten)



a Vanaf 2001 voorlopige cijfers.

Bron: CBS (IPO'90-'03)

### Stijging armoede 2002-2003 vooral bij huishoudens met een uitkering of loon

Het totale aantal huishoudens met een laag inkomen kan door twee oorzaken veranderen. De eerste is een verandering van het aandeel lage inkomens binnen een groep. Wanneer bijvoorbeeld de koopkracht van huishoudens met inkomen uit arbeid daalt, leidt dat tot een stijging van het aandeel lage inkomens in deze categorie. De tweede mogelijke oorzaak is dat het aantal huishoudens met een bepaalde inkomensbron verandert. Wanneer het aantal huishoudens met een uitkering toeneemt doordat steeds minder huishoudens inkomen uit arbeid hebben, leidt dat ook tot een toename van het aantal lage inkomens. Voor huishoudens met een uitkering ligt het aandeel lage inkomens immers veel hoger dan voor huishoudens met inkomen uit arbeid. Tussen 2002 en 2003 liep de werkloosheid op en steeg het aantal werkloosheidsuitkeringen aanzienlijk. Dat roept de vraag op of de stijging van het aantal lage inkomens vooral veroorzaakt wordt door de stijging van het aantal uitkeringen. Dat blijkt niet het geval te zijn.

Tussen 2002 en 2003 steeg het aantal huishoudens met een laag inkomen met 64.000. Deze stijging kwam nauwelijks voort uit veranderingen van de aantallen huishoudens per inkomensbron: per saldo was slechts 10% van de stijging toe te schrijven aan de veranderingen naar inkomensbron, en dan ging het vooral om de stijging van het aantal huishoudens met een uitkering. Het merendeel van de stijging had dus te maken met de stijging van het aandeel lage inkomens per inkomensbron. Deze stijging deed zich bij alle onderscheiden inkomensbronnen voor, met uitzonde-

ring van de huishoudens met pensioen. Bij de gepensioneerden veranderde er vrijwel niets; bij de huishoudens met andere inkomensbronnen steeg het aandeel lage inkomens wel. Bij de werknemershuishoudens leidde dat in absolute zin tot een grotere toename dan bij de uitkeringen. Daarna volgen de zelfstandigen (tabel 2.3). In totaal steeg het aantal werkende armen met bijna 40.000 in één jaar tijd.

Tabel 2.3

Verandering in het aantal huishoudens met een laag inkomen, naar oorzaak, 2002-2003<sup>a</sup> (in absolute aantallen en procenten)

	totaal	vanwege verandering aantal huishoudens per inkomensbron	vanwege verandering aandeel met laag inkomen per inkomensbron
voornaamste inkomensbron (x 1000)			
winst	15	0	15
loon	23	-2	25
pensioen	3	2	1
uitkering	23	6	17
totaal	64	6	58
totaal in %	100	10	90

a Voorlopige cijfers.

Bron: CBS (IPO'02 en '03)

### 2.2.2 Riscogroepen

Groepen huishoudens worden in uiteenlopende mate getroffen door armoede. Zo zijn er verschillen naar samenstelling van het huishouden, naar inkomensbron en naar land van herkomst.

#### Eenoudergezinnen het vaakst onder de lage-inkomensgrens

Onderscheiden we huishoudens naar hun samenstelling, dan blijken eenoudergezinnen met uitsluitend minderjarige kinderen het vaakst een laag inkomen te hebben. In deze groep ligt in 2003 het percentage huishoudens onder de lage-inkomensgrens op 37. Dat is iets minder dan viermaal zo hoog als het gemiddelde. Ook in de jaren negentig is het armoedepercentage voor eenoudergezinnen ongeveer vier keer zo hoog als het gemiddelde. Op ruime afstand van de eenoudergezinnen volgen de alleenstaanden. Bij de alleenstaanden is de positie van vrouwen ongunstiger dan die van mannen. En alleenstaanden jonger dan 65 jaar hebben een minder gunstige positie dan 65-plussers. Een op de vijf vrouwelijke alleenstaanden onder de 65 jaar heeft in 2003 een laag inkomen, tegenover een op de twaalf mannelijke alleenstaanden van 65 jaar of ouder. Als totale groep zitten alleenstaanden ruim anderhalf maal zo vaak onder de lage-inkomensgrens als alle huishoudens. Paren met en zonder kinderen zitten vergeleken met alleenstaanden en eenoudergezinnen in de meest

gunstige positie. Van de paren zonder minderjarige kinderen zit minder dan 5% onder de lage-inkomensgrens; voor paren met uitsluitend minderjarige kinderen ligt dit aandeel op 8%. Ter vergelijking: eenoudergezinnen met uitsluitend minderjarige kinderen komen in 2003 uit op een percentage van 37, ongeveer viereneenhalf maal zoveel.

#### *Ongunstige positie uitkeringshuishoudens en gunstige positie gepensioneerden*

Van de huishoudens met een bijstands-, arbeidsongeschiktheids- of werkloosheidsuitkering heeft 48% in 2003 een laag inkomen. Dat is bijna vijfmaal zoveel als gemiddeld. Voor huishoudens met als belangrijkste inkomensbron een bijstandsuitkering ligt dit percentage het hoogst, op ruime afstand gevolgd door huishoudens met een arbeidsongeschiktheidsuitkering en vervolgens huishoudens met een werkloosheidsuitkering. Voor de huishoudens met een uitkering schommelt het aandeel lage inkomens vanaf 1990 tussen de 46% en 57%, waarmee het steeds vier- tot vijfmaal zo hoog ligt als het gemiddelde voor alle huishoudens. Huishoudens met een pensioenuitkering als voornaamste inkomensbron hebben lange tijd een percentage lage inkomens dat boven het gemiddelde ligt. In 2003 blijken huishoudens met een pensioen minder dan gemiddeld een laag inkomen te hebben: had in 1990 nog een op de vijf huishoudens met een pensioen een laag inkomen, in 2000 is dit afgenomen tot een op de zeven, om in 2003 uit te komen op een op de 14 à 15. Dat is ongeveer drie keer zoveel lager dan in 1990. De daling bij de gepensioneerden is daarmee als opmerkelijk aan te duiden. Dat gepensioneerden minder dan gemiddeld een laag inkomen hebben, betekent echter niet dat hun welvaart gemiddeld genomen hoger is dan die van alle huishoudens. Veel gepensioneerden zitten maar net boven de lage-inkomensgrens. In 2003 heeft ruim 8% van de huishoudens met pensioen een inkomen tussen de lage-inkomensgrens en 110% van deze grens, tegenover ruim 4% bij alle huishoudens.

#### *Bij de werkenden hebben zelfstandigen een ongunstige positie*

Een op de zes à zeven zelfstandigen zit in 2003 onder de lage-inkomensgrens. Dat is 1,5 maal zoveel als het gemiddelde voor alle huishoudens, en daarmee vormen zelfstandigen dus een risicogroep. Bij werknemers is het aandeel lage inkomens juist veel lager dan gemiddeld. Een laag inkomen komt bij deze groep bijna driemaal minder voor dan gemiddeld. Het aantal huishoudens met loon als voornaamste inkomensbron is aanzienlijk hoger dan het aantal zelfstandigen; daardoor is het aandeel lage inkomens voor alle huishoudens met inkomen uit arbeid nog altijd beduidend lager dan het gemiddelde, bijna de helft.

#### *Steeds meer werkende armen*

Het aantal huishoudens met inkomen uit arbeid als voornaamste inkomensbron en een laag inkomen liep in de tweede helft van de jaren negentig op, maar daalde in 2001 weer tot het niveau van begin jaren negentig. Na 2001 stijgt het aantal echter naar 235.000 in 2003, een toename met 47.000 in twee jaar tijd. De stijging zit vooral

bij de zelfstandigen. Het percentage lage inkomens onder de huishoudens met loon of winst als voornaamste inkomensbron is in 2003 iets hoger dan in 1990. Dat is opmerkelijk omdat het percentage voor alle huishoudens in 2003 ruim 5 procentpunten lager is dan in 1990. Bij de huishoudens met winst als voornaamste inkomensbron is het percentage lage inkomens in 2003 bijna 5 procentpunten hoger dan in 1990, terwijl bij de huishoudens met loon het aandeel lage inkomens in 2003 iets lager is dan in 1990.

Tabel 2.4

Aandeel lage inkomens van huishoudens, naar samenstelling, 2003<sup>a</sup>

	in % doelpopulatie
alleenstaande	16,0
vrouw, jonger dan 65 jaar	21,2
vrouw, 65 jaar en ouder	11,9
man, jonger dan 65 jaar	16,8
man, 65 jaar en ouder	8,2
eenoudergezin met uitsluitend minderjarige kinderen	36,9
(echt)paar	5,2
met uitsluitend minderjarige kinderen	7,9
jonger dan 65 jaar, zonder kinderen	4,7
65 jaar en ouder, zonder kinderen	2,5
totaal	9,8

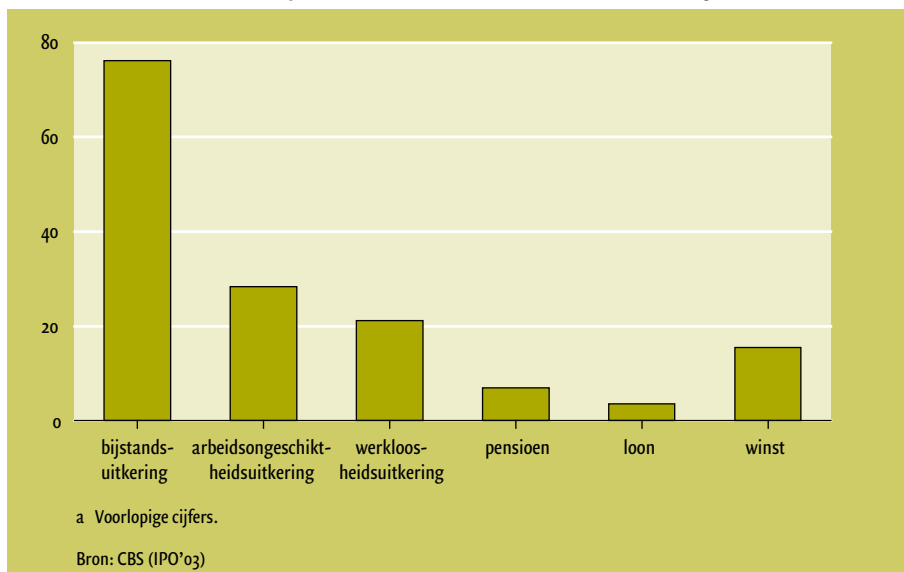
a Voorlopige cijfers.

Bron: CBS (IPO'03)



Figuur 2.2

Aandeel huishoudens met een laag inkomen, naar voornaamste inkomensbron, 2003<sup>a</sup>



Tabel 2.5

Huishoudens naar voornaamste inkomensbron en aandeel lage inkomens<sup>a</sup> (in % doelpopulatie)

	winst/loon					
	totaal	totaal	winst	loon	uitkering	pensioen
1990	15,0	5,1	10,9	4,6	55,3	20,1
1995	15,5	5,0	13,0	4,2	57,4	20,1
2000	11,9	5,2	12,8	4,6	52,4	13,4
2001	10,0	4,0	11,4	3,5	48,1	9,9
2001 (revisie)	9,4	4,3	10,9	3,1	49,2	8,4
2002	8,8	4,5	13,5	2,8	45,9	6,8
2003	9,8	5,5	15,5	3,5	47,7	6,9

a Vanaf 2001 voorlopige cijfers.  
Bron: CBS (IPO'90-'03)

### Hoge armoede onder niet-westerse allochtonen

Niet-westerse allochtone huishoudens hebben aanzienlijk vaker een laag inkomen dan autochtone huishoudens. In 2003 ligt het percentage lage inkomens op bijna 29%, dat is 3,5 maal zo hoog als dat van autochtonen. Maar binnen de vier grote minderheidsgroepen bestaan ook verschillen. Marokkaanse huishoudens zitten

het vaakst onder de lage-inkomensgrens. Ze worden op enige afstand gevolgd door Turken en Antillianen/Arubanen. Surinamers hebben naar verhouding de meest gunstige positie, maar ook bij hen is het aandeel lage inkomens nog altijd ruim 22%; dat is iets minder dan driemaal zoveel als het percentage van autochtonen. De allochtonen uit andere niet-westerse landen hebben een positie die gelijk is aan die van Marokkanen. Het hoge percentage lage inkomens bij niet-westerse allochtonen leidt er mede toe, zoals verderop zal blijken, dat het percentage kinderen dat opgroeit in een huishouden met een laag inkomen veel hoger is dan het gemiddelde voor de hele bevolking.

#### Ook ontwikkeling 2002-2003 ongunstig voor niet-westerse allochtonen

De ontwikkeling 2002-2003 is voor allochtonen ongunstiger dan voor autochtonen. Voor autochtonen steeg het aandeel lage inkomens met minder dan 1 procentpunt en bleef net onder de 8% steken. Voor niet-westerse allochtonen kwam de stijging uit op 3,6 procentpunt. De minder gunstige koopkrachtontwikkeling als gevolg van de economische teruggang treft niet-westerse allochtonen dus meer dan autochtonen.

Tabel 2.6

Huishoudens met een laag inkomen, naar herkomst, 2003<sup>a</sup> (in absolute aantallen en procenten)

	x 1000	in % doelpopulatie
totaal	642	9,8
autochtonen	431	7,9
westerse allochtonen	69	11,8
niet-westerse allochtonen	142	28,8
Surinamers	28	22,5
Antillianen en Arubanen	12	28,3
Turken	29	28,7
Marokkanen	26	32,5
overige	47	32,3

a Voorlopige cijfers.

Bron: CBS (IPO'03)

#### 2.2.3 Armoede van personen

Huishoudens onder de lage-inkomensgrens tellen gemiddeld minder personen dan huishoudens boven deze grens. Daardoor is het percentage personen in een huishouden met een laag inkomen lager dan het percentage huishoudens met een laag inkomen. In 2003 ligt voor personen het aandeel op bijna 9%, tegenover bijna 10% voor huishoudens.

### *Vrouwen vaker een laag inkomen dan mannen*

Het percentage vrouwen met een laag inkomen is hoger dan dat van de mannen. Dat komt door twee effecten. Allereerst is onder eenoudergezinnen het aandeel lage inkomens erg hoog, terwijl deze gezinnen vooral bestaan uit moeders met kinderen. In de tweede plaats is onder vrouwelijke alleenstaanden het aandeel personen met een laag inkomen hoger dan onder mannelijke alleenstaanden.

### *Vrouwen in alle leeftijdsgroepen hoger aandeel lage inkomens*

Vanaf 18 jaar blijkt bij vrouwen in alle leeftijdsgroepen een hoger percentage lage inkomens voor te komen dan bij mannen. Omdat bij paren het welvaartsniveau van beide partners identiek verondersteld is, wordt dit verschil veroorzaakt door alleenstaanden en eenoudergezinnen. Het grootste verschil tussen mannen en vrouwen vinden we in de leeftijdsgroep 75 jaar of ouder: het percentage vrouwen met een laag inkomen is hier bijna 4 procentpunten hoger. Dat heeft te maken met de hogere levensverwachting van vrouwen, waardoor deze leeftijdsgroep erg veel alleenstaande vrouwen telt. In de leeftijdsgroepen 65-74 jaar en 25-34 jaar is het verschil rond de 3 procentpunten. Alleenstaanden respectievelijk eenoudergezinnen zijn hiervan de belangrijkste oorzaak. In de andere leeftijdsgroepen is het verschil tussen mannen en vrouwen beperkt.

### *Kinderen vaker in huishouden met laag inkomen dan gemiddeld*

Naar leeftijd lopen de verschillen aanzienlijk uiteen. Van de kinderen onder de 18 jaar leeft 12,5% in een huishouden met een laag inkomen; dat is fors hoger dan het gemiddelde van bijna 9% voor alle personen. Het gaat om een totaal van 430.000 kinderen. Vooral kinderen in eenoudergezinnen groeien frequent op in een situatie van een laag inkomen; het gaat om 38% van de kinderen. Van het totaal aantal kinderen in huishoudens met een laag inkomen leeft ruim een derde in een eenoudergezin. Een andere belangrijke groep kinderen die vaak met armoede wordt geconfronteerd, zijn niet-westerse allochtonen. In 2003 leefde van deze kinderen 34% (ruim 150.000) in een huishouden met een laag inkomen, terwijl dit voor autochtone kinderen 9% was.

### *Positie van kinderen relatief iets verslechterd*

Ook in het verleden lag het aandeel kinderen in een huishouden met een laag inkomen boven het gemiddelde voor alle personen. Het verschil bedraagt steeds 3 à 4 procentpunten. Net als voor alle personen is het aandeel arme kinderen gedaald in de periode vanaf 1990. In 2003 lag het aandeel personen met een laag inkomen 3,4 procentpunt lager dan in 1990 (8,8 versus 12,2), terwijl de daling bij kinderen tot 18 jaar niet verder kwam dan 2,7 procentpunt (van 15,2 naar 12,5). De positie van kinderen is dus over een langere periode gezien iets minder gunstig geworden. In absolute zin is het aantal kinderen met een laag inkomen overigens gedaald. Tussen 1990 en 2003 nam het aantal kinderen in een huishouden met een laag inkomen af met bijna 55.000.

### Lage inkomens onder 65-plussers onder het gemiddelde

Voor 65-plussers ligt het percentage personen met een laag inkomen juist lager dan gemiddeld. In 2003 heeft minder dan 6% een laag inkomen, tegenover iets minder dan 9% voor de hele bevolking. Dat bij 65-plussers het aandeel lage inkomens lager is, is pas enkele jaren het geval. In de eerste helft van de jaren negentig lag voor 65-plussers het percentage personen met een laag inkomen 5 tot 7 procentpunten boven het percentage voor de hele bevolking. Het verschil nam in deze periode wel af, om in 1996 kleiner te worden dan 5 procentpunten. In 2000 is het verschil verder afgenomen tot ongeveer 1 procentpunt. Vervolgens komt in 2001 het aandeel lage inkomens bij 65-plussers onder het gemiddelde voor de hele bevolking te liggen. Bij 65-plussers is er dus sprake van een aanzienlijke teruggang in armoede. Inmiddels leven kinderen 2,3 maal zo vaak in een huishouden met een laag inkomen als 65-plussers. De gunstige ontwikkeling bij 65-plussers is het gevolg van de verbetering van de koopkracht van deze groep. Daardoor ligt in 2003 de lage-inkomensgrens onder de 105% van de AOW. AOW'ers met een klein pensioen of met wat rente-inkomsten komen dan al snel boven de lage-inkomensgrens uit.

Tabel 2.7

Personen met een laag inkomen, naar geslacht en leeftijd, 2003<sup>a</sup> (in absolute aantallen en procenten)

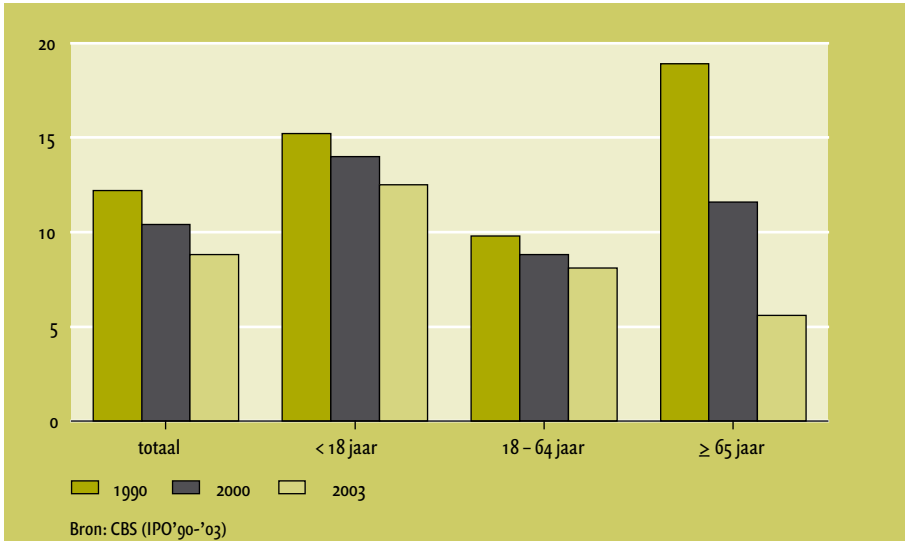
	totaal x 1000	in % doelpopulatie		
		totaal	mannen	vrouwen
totaal	1338	8,8	8,1	9,4
< 18 jaar	431	12,5	12,6	12,5
18-24 jaar	81	7,4	6,9	8,1
25-34 jaar	184	8,8	7,3	10,4
35-44 jaar	222	8,9	8,3	9,5
45-54 jaar	148	6,7	6,5	6,9
55-64 jaar	153	8,4	7,5	9,4
65-74 jaar	67	5,5	4,0	7,0
≥ 75 jaar	52	5,8	3,3	7,2

a Voorlopige cijfers.

Bron: CBS (IPO'03)

Figuur 2.3

Personen met een laag inkomen, naar leeftijdscategorie, 1990-2003



#### 2.2.4 Welvaartspositie minima

Is de relatieve welvaartspositie van de huishoudens op en rond het sociaal minimum de afgelopen vijftien jaar gewijzigd? Een regelmatig gehoorde opvatting is dat de armen steeds armer en de rijken steeds rijker worden. Daarom is onderzocht of het verschil in welvaart tussen de minima en het doorsneehuishouden groter of kleiner is geworden. Deze vergelijking vond plaats op basis van de mediaan. De mediaan is het inkomen waar de ene helft van de huishoudens onder en de andere helft boven zit. De mediaan voor alle huishoudens is op 100 gesteld.

##### *Inkomen minima gemiddeld niet onder de helft van het doorsneehuishouden*

Huishoudens onder de 105% van het sociaal minimum blijken in 2003 een inkomen te hebben dat iets meer dan de helft is van het inkomen van het doorsneehuishouden (56%). In 1990 was dat ook het geval. In de tussenliggende jaren lag het mediane inkomen van de minimuminkomens iets lager, maar het lag nooit onder de helft van het doorsneehuishouden. De conclusie is dat in de afgelopen vijftien jaar het verschil in welvaart tussen de minimuminkomens en het doorsneehuishouden nauwelijks is veranderd. Hierbij gaat het echter om alle minima, ongeacht leeftijd. Er zal blijken dat dit beeld het resultaat is van sterk uiteenlopende ontwikkelingen bij huishoudens onder en boven de 65 jaar.

##### *Minder gunstige positie minimuminkomens onder de 65 jaar*

Het sociaal minimum ligt voor 65-plussers hoger dan voor 65-minners. Dat is niet altijd zo geweest: in de eerste helft van de jaren negentig was het minimuminkomen

voor alleenstaanden en paren even hoog, ongeacht de leeftijd. In de loop van de tweede helft van de jaren negentig kwam daarin verandering; het besteedbare inkomen van huishoudens met uitsluitend een AOW-uitkering nam sneller toe dan dat van huishoudens met een bijstandsuitkering, vooral door de invoering van de fiscale ouderenaftrek. Mede daardoor ligt in 2003 het mediane inkomen van de 65-plussers onder de beleidsmatige grens beduidend hoger dan dat van de minima onder de 65 jaar. Waar 65-plussers uitkomen op 64% van het doorsnee-inkomen van alle huishoudens, blijven de minima onder de 65 jaar steken op 53%. In 1990 was het verschil tussen de minima onder en boven de leeftijdsgrens van 65 jaar nog beperkt; minima onder de 65 jaar zaten toen op 55% van het doorsnee-inkomen en minima boven de 65 jaar op bijna 58%. Sindsdien is dat verschil geleidelijk toegenomen. Het welvaartsverschil tussen minima onder de 65 jaar en het doorsneehuishouden is in 2003 dus groter dan in 1990, terwijl dit verschil voor 65-plussers juist kleiner is.

Tabel 2.8

Vershil in welvaart tussen huishoudens met minimuminkomen en het doorsneehuishouden, 1990-2003 (indices en procenten)

	huishoudens totaal = 100	mediaan gestandaardiseerd besteedbaar inkomen		
		totaal	< 65 jaar	≥ 65 jaar
1990	100	55,7	55,2	57,7
1995	100	54,3	53,0	58,7
2000	100	52,8	50,4	60,0
2001 <sup>a</sup>	100	54,9	52,7	61,7
2002	100	55,4	52,7	62,5
2003	100	55,5	52,8	64,0

a Vanaf 2001 voorlopige cijfers

Bron: CBS (IPO'90-'03)

### 2.2.5 Ramingen 2004-2006

In de voorgaande paragrafen is gerapporteerd over de ontwikkeling van de armoede tot en met 2003, het jaar van de meest recente inkomensgegevens van deze Armoedemonitor. De ontwikkeling na 2003 zal pas over enige tijd bekend zijn. Om meer inzicht te krijgen in de actuele ontwikkeling van de armoede zijn ramingen gemaakt tot en met 2006.

Het stramien voor het ramen van de ontwikkelingen in de percentages lage inkomens is gelijk aan dat van de Armoedemonitor 2003: allereerst worden voor de jaren waarvoor nog geen inkomensgegevens beschikbaar zijn, de ontwikkelingen in de koopkracht berekend aan de hand van ramingen van het Centraal Planbureau. Ver-

volgens worden de koopkrachtmutaties toegepast op het meest recente Inkomenspanelonderzoek (IPO'03). Ten slotte wordt rekening gehouden met veranderingen in de demografische en sociaal-economische opbouw. Niet alleen veranderingen in koopkracht, maar ook wijzigingen in de bevolkingssamenstelling worden daarmee zo goed mogelijk verdisconteerd in de geraamde armoedecijfers (zie kader 2.4).

De raming voor 2006 kent meer onzekerheden dan die van andere jaren. Zo kan de ontwikkeling van de energiekosten, de feitelijke hoogte van de nominale premies van de zorgverzekering, het mogelijk niet-gebruik van de zorgtoeslag, en de inkomensontwikkeling van zelfstandigen en (ex-) ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering ertoe leiden dat de koopkrachtontwikkeling anders uitpakt dan hier is verondersteld. Ook is in de koopkrachtberekeningen verondersteld dat alle huishoudens profiteren van de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB. Huishoudens met een laag inkomen maken in het algemeen gebruik van de kwijtscheldingsregeling zodat deze maatregel voor hen echter geen effect heeft.

Uit de uitgevoerde ramingen volgt een geleidelijke stijging van het percentage lage inkomens in de jaren 2004 en 2005. In 2006 zal de armoede echter waarschijnlijk weer dalen naar het niveau van 2003.

#### **Kader 2.4 Ramingsmethodiek**

De methodiek die bij de ramingen in deze paragraaf wordt gevolgd, is dezelfde als die in de *Armoedemonitor 2003* werd toegepast en bestaat uit drie stappen (SCP/CBS 2003). Allereerst wordt de bevolking opgesplitst in enkele tientallen sociaal-economische groepen. Van deze groepen wordt de koopkrachtmutatie bepaald op grond van de *Macro Economische Verkenning 2006* van het Centraal Planbureau (2005). Zo wordt er een onderscheid gemaakt naar werknemers, uitkeringsgerechtigden en 65-plussers en deze zijn, voor zover relevant, weer onderverdeeld in alleenstaanden, eenverdieners en tweeverdieners (alle drie de groepen met en zonder kinderen). Van belang voor het ramen van lage inkomens is dat vooral de onderkant van de inkomensverdeling fijnmazig wordt onderverdeeld. Kleine wijzigingen in de koopkracht van groepen aan de onderkant kunnen deze groepen namelijk net boven of onder de lage-inkomensgrens doen uitkomen. Zo volgt onder meer een verdere desaggregatie naar werknemers met een inkomen onder 1,5 maal het minimumloon, uitkeringsgerechtigden met minder dan 90% of 120% van het sociaal minimum en 65-plussers met een inkomen rond het AOW-bedrag.<sup>1</sup> De tweede stap bestaat uit het implementeren van deze mutaties bij dezelfde groepen<sup>2</sup> in het Inkomenspanelonderzoek. Hierna kunnen de huishoudensinkomens worden 'doorgerekend' voor de volgende jaren. Er ontstaat aldus een zo goed mogelijk beeld van de reële inkomensontwikkeling van de huishoudens die tot een bepaalde geïdentificeerde groep behoren.

De koopkrachtmutaties van al deze groepen hebben echter uitsluitend betrekking op de gevolgen van overheidsmaatregelen in de lonen en prijzen, dan wel op maatregelen waarop de overheid invloed kan uitoefenen (zoals het verbindend verklaren van CAO's). Echtscheiding, samenwonen, het vinden van een baan of arbeidsongeschikt worden, kunnen echter ook grote gevolgen hebben voor de inkomenspositie van een huishouden. Dit zijn verschijnselen die in stap 3 verdisconteerd worden. Door herweging van het IPO'03 wordt getracht de latere veranderingen in de sociaal-economische samenstelling van de bevolking zo goed mogelijk weer te geven.

## Resultaten

Tabel 2.9 toont voor de jaren 2004-2006 de gemiddelde koopkrachtmutaties voor enkele sociaal-economische groepen boven en onder de lage-inkomensgrens. Er is hierbij gecorrigeerd voor inflatie.

Tabel 2.9

Gemiddelde koopkrachtmutaties voor enkele sociaal-economische groepen, 2004-2006 (in procentpunten)

	2004	2005	2006
onder de lage-inkomensgrens 2003			
werknemer zonder kinderen	-0,1	-1,9	0,1
werknemer met kinderen	0,0	-1,2	3,3
alleenstaande met uitkering	-0,2	-2,5	0,0
gezin met uitkering	0,0	-1,5	0,4
65+ met anderen	0,2	-0,5	1,3
65+ alleenstaande	0,5	-0,7	2,0
boven de lage-inkomensgrens 2003			
werknemer zonder kinderen	-0,8	-1,9	0,1
werknemer met kinderen	-0,3	-1,4	1,9
alleenstaande met uitkering	-0,7	-2,8	-0,1
gezin met uitkering	-0,3	-1,9	0,4
65+ met anderen	0,3	-0,6	1,1
65+ alleenstaande	0,4	-0,9	1,9

Bron: CBS (IPO'03); CPB (SCP-bewerking)

De koopkrachtontwikkelingen lijken min meer gelijke tred te houden met de groei van de economie.

In 2004 hadden de meeste groepen te maken met een zekere stabilisatie van hun koopkracht, zeker degenen die zich in 2003 onder de lage-inkomensgrens bevonden. Werknemers met kinderen en gezinnen die rond moesten komen van een uitkering bleven geheel op de nullijn. Alleenstaande uitkeringsgerechtigden en werknemers



zonder kinderen gingen er zeer licht op achteruit. De 65-plussers kwamen er nog het beste van af: hun koopkracht nam zelfs enigszins toe. Dit gold ook voor de 65-plussers boven de lage-inkomensgrens. Voor de andere groepen die zich daar bevonden, verslechterde de koopkracht echter meer. Ook bij deze groepen kwamen de huishoudens zonder kinderen er relatief het slechtste van af.<sup>3</sup>

In 2005 gingen alle groepen erop achteruit, sommige zelfs relatief fors. Zowel onder als boven de lage-inkomensgrens moesten de alleenstaande uitkeringsgerechtigden het meest inleveren (resp. 2,5% en 2,9%), gevolgd door de werknemers zonder kinderen (boven en onder de grens, beide met een koopkrachtachteruitgang van 1,9%) en gezinnen met een uitkering (1,5% met een laag inkomen, 1,9% met een inkomen daarboven). De inkomensmutatie van de 65-plussers was in 2005 aanmerkelijk minder negatief dan die van de andere groepen. Het slechtst verging het de alleenstaanden onder hen met een inkomen boven de lage-inkomensgrens, met een achteruitgang van bijna 1%. De overige gepensioneerden gingen er circa 0,5% op achteruit.

2006, het jaar van het mogelijke herstel, zal een divers beeld laten zien, volgens deze ramingen. Van een aantal groepen blijft de koopkracht nagenoeg constant. Andere groepen gaan er redelijk fors op vooruit. Van sommige wordt het verlies van het voorafgaande jaar meer dan gecompenseerd. Onder de lage-inkomensgrens blijft de koopkracht van alleenstaanden (werknemers en uitkeringsgerechtigden) nagenoeg gelijk. Gezinnen met een uitkering gaan er licht op vooruit (0,4%). De 65-plussers, en zeker ook de werknemers met kinderen gaan er (fors) op vooruit. Boven de grens wordt dit beeld gerepliceerd, zij het dat de vooruitgang van de laatstgenoemde drie groepen iets minder pregnant is.

De veranderingen in koopkracht gedurende de jaren 2003-2006 laten een patroon zien. Wat opvalt is dat:

- in alle drie de jaren huishoudens met kinderen er in het algemeen meer op vooruitgaan, dan wel minder op achteruitgaan dan alleenstaanden;
- hetzelfde geldt voor werknemers en uitkeringsgerechtigden, echter alleen voor werknemers in de marktsector;<sup>4</sup>
- 65-plussers er (veel) meer op vooruitgaan, dan wel (veel) minder op achteruitgaan dan andere huishoudens;
- huishoudens boven de lage-inkomensgrens er meer op achteruitgaan, dan wel minder op vooruitgaan dan huishoudens onder de lage-inkomensgrens.

Hoe werken de koopkrachtontwikkelingen door in de percentages lage inkomens? Tabel 2.10 geeft deze percentages voor de gehele bevolking en voor de in deze paragraaf onderscheiden groepen.

Tabel 2.10

Raming lage inkomens voor enkele sociaal-economische groepen, 2004-2006 (in absolute aantallen, procenten en procentpunten)

	totaalaantal huishoudens in 2003  (x 1000)	waarvan met een laag inkomen (in %) ramingen				mutatie (in %-punten)	
		2003	2004	2005	2006	2003- 2005	2005- 2006
werknemer zonder kinderen	2093	3,0	3,1	3,1	3,1	0,2	0,0
werknemer met kinderen	1356	4,6	4,9	5,2	4,5	0,6	-0,7
alleenstaande met uitkering	363	46,7	47,0	49,5	49,4	2,9	-0,2
gezin met uitkering	580	24,6	24,7	26,3	26,2	1,7	-0,1
65+ met anderen	700	2,8	2,7	2,9	2,4	0,1	-0,5
65+ alleenstaande	717	10,8	9,8	11,2	7,4	0,4	-3,8
<b>totaal</b>	<b>6531</b>	<b>9,8</b>	<b>10,0</b>	<b>10,5</b>	<b>9,7</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,8</b>

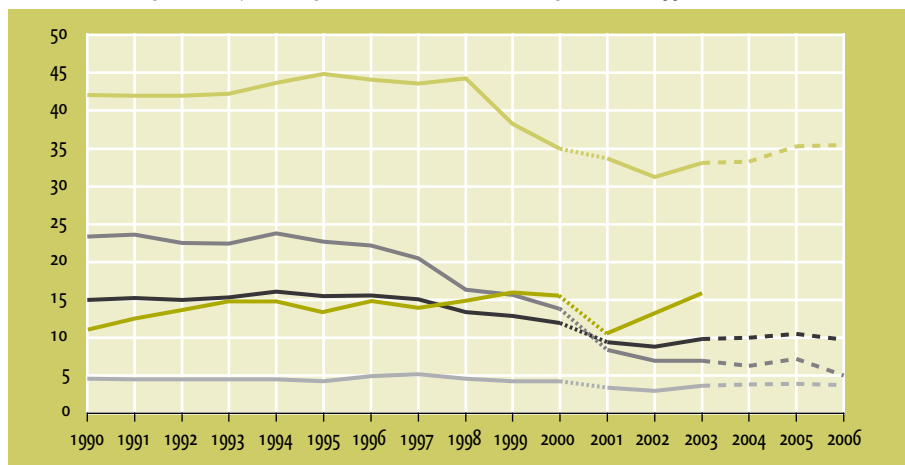
Bron: : CBS (IPO'03); CPB (SCP-bewerking)

Van 2003 op 2006 blijft het percentage lage inkomens voor de gehele bevolking nagenoeg gelijk. Het daalt met slechts 0,1 procentpunt, van 9,8% naar 9,7%. In de tussenliggende jaren steeg dit percentage echter van 10% in 2004 naar 10,5% in 2005. Tussen 2003 en 2005 stijgt het relatieve aantal armen onder de gehele bevolking en onder alle groepen. In 2006 zal voor de meeste groepen hierin weer een daling te zien zijn. Voor sommige groepen zal deze daling in 2006 de stijging in de jaren 2004 en 2005 (bijna) tenietdoen, waardoor zij weer op ongeveer hetzelfde percentage als in 2003 uitkomen. Dit geldt behalve voor de gehele bevolking ook voor de werknemers (met en zonder kinderen). Bij de uitkeringsgerechtigden is de daling in 2006 veel kleiner dan de toename in 2004 en 2005, zij zullen in 2006 boven het niveau van 2003 uitkomen. Met name onder de alleenstaande uitkeringsgerechtigden groeide de groep lage inkomens in de periode 2003-2005 (2,9%). De daling van 0,2 procentpunt in 2006 weegt hier niet tegen op; in 2006 zal bijna de helft van hen zich onder de lage-inkomensgrens bevinden. Hier tegenover staan de alleenstaande 65-plussers. Het percentage lage inkomens neemt bij hen met ruim 3 procentpunten af. Dit komt vooral door de sterke afname in 2006 (met 3,8 procentpunt). De stijging van het percentage lage inkomens in 2003, 2004 en 2005 kan te maken hebben met de conjuncturele neergang na 2002, waardoor het aantal mensen dat afhankelijk is van een uitkering toenam. Indien het aandeel werklozen en bijstandsontvangers constant zou zijn gebleven, zo blijkt uit een aanvullende raming,<sup>5</sup> zou het percentage lage inkomens in 2005 iets minder zijn opgelopen (tot 10,1%), om vervolgens in 2006 iets minder sterk te dalen (met -0,6 procentpunt in plaats van -0,8 procentpunt, naar 9,5%). Dit duidt erop dat de toename in het armoedepercentage van de laatste jaren, en de daling in 2006, eerder wordt bepaald door de koopkrachtontwikkeling dan door de stijgende uitkeringsafhankelijkheid van de beroepsbevolking. Figuur 2.4 toont de ontwikkeling van het percentage lage inkomens gedurende de periode 1990-2006, zowel voor de gehele bevolking als voor de hiervoor vermelde

groepen. De figuur laat goed het jaar 2002 als omslagpunt zien, zowel voor de totale bevolking als voor de meeste groepen, zij het voor elk van de groepen op een andere wijze. Tot dat jaar neemt het percentage armen in de gehele bevolking af, na 2002 stijgt het weer. Deze trend laat zich in versterkte mate zien voor de groep uitkeringsgerechtigden beneden de 65 jaar. Bij werknemers stijgt het relatieve aantal lage inkomens zeer licht, en bij de pensioenontvangers neemt de voortgaande daling na dat jaar minder sterk af. Voor alle groepen geldt echter wel dat na 2005 de relatieve aantallen armen weer afnemen, voor de 65-plussers weer sterker dan voorheen.

Figuur 2.4

Gerealiseerde en geraamde percentages huishoudens met een laag inkomen, 1990-2006<sup>a,b</sup>



— zelfstandigen — werknemers — uitkeringsontv. 65- — pensioenontv. 65+ — totaal

a 1990-2003: realisaties; 2001-2003: voorlopige cijfers; 2004-2006: ramingen.

b 2001: revisie Inkomenspanelonderzoek.

Bron: CBS (IPO'90-'03); CPB (SCP-bewerking)

## 2.3 Dynamiek van armoede

### 2.3.1 Armoededuur

Huishoudens die al enkele jaren een laag inkomen hebben, hebben meer moeite om met hun inkomen rond te komen dan huishoudens die maar een of twee jaar een laag inkomen hebben (CBS/SCP 1999). In deze paragraaf is daarom informatie opgenomen over huishoudens die al vier jaar of langer moeten rondkomen met een laag inkomen of minimuminkomen. Deze informatie geeft een aanvullende indicatie van de armoede. Evenals de gegevens over het aantal lage inkomens, zullen de gegevens over de langdurige armoede door de revisie van het Inkomenspanelonderzoek in 2001 een beperkte breuk in de uitkomsten vertonen. Deze zijn echter nog niet nauwkeurig gekwantificeerd. Bij het trekken van conclusies uit de gegevens is hiermee rekening gehouden.

### Langdurige armoede afgenomen

De daling van de armoede ingaande 1998 heeft ook geleid tot een daling van de langdurige armoede. Lag medio 1995 het percentage huishoudens met vier jaar of langer een laag inkomen, rond de 7%, in 2003 is dit afgenomen tot iets meer dan 3%. De langdurige armoede is dus gehalveerd. De daling is groter dan de daling van de lage inkomens, waarvan het aandeel met ruim een derde afnam in dezelfde periode. Het aantal huishoudens met al vier jaar of langer een laag inkomen, lag in 2003 op ruim 200.000. Dat komt overeen met iets minder dan een derde van alle huishoudens onder de lage-inkomensgrens.

### Weinig verandering bij de langdurige minima

Het aantal huishoudens dat al vier jaar of langer niet meer heeft dan 105% van het sociaal minimum, is maar weinig veranderd. In 2003 ging het om 224.000 huishoudens. Dat is maar enkele duizenden lager dan in 2000. Vergeleken met medio jaren negentig is er echter sprake van een daling met ongeveer 25.000 huishoudens. Dat is een afname van rond de 10%. De daling van het aantal huishoudens die langdurig op en rond het sociaal minimum zitten, is dus veel geringer dan de daling van het aantal huishoudens met langdurig een laag inkomen. Datzelfde beeld zagen we ook bij het verloop van het totale aantal huishoudens met een laag inkomen versus een minimuminkomen. De verklaring hiervoor is dat de lage-inkomensgrens een waardevaste grens is, terwijl de stijging van het sociaal minimum met name vanaf medio jaren negentig uitgaat boven de inflatiestijging. Door de koopkrachtverbeteringen in de jaren 1998-2002 is het aantal lage inkomens aanzienlijk gedaald, terwijl het aantal sociale minima maar een beperkte daling liet zien.

Tabel 2.11

Huishoudens met vier jaar of langer een laag inkomen of een minimuminkomen, 1992-2003 (in absolute aantallen, x 1000)

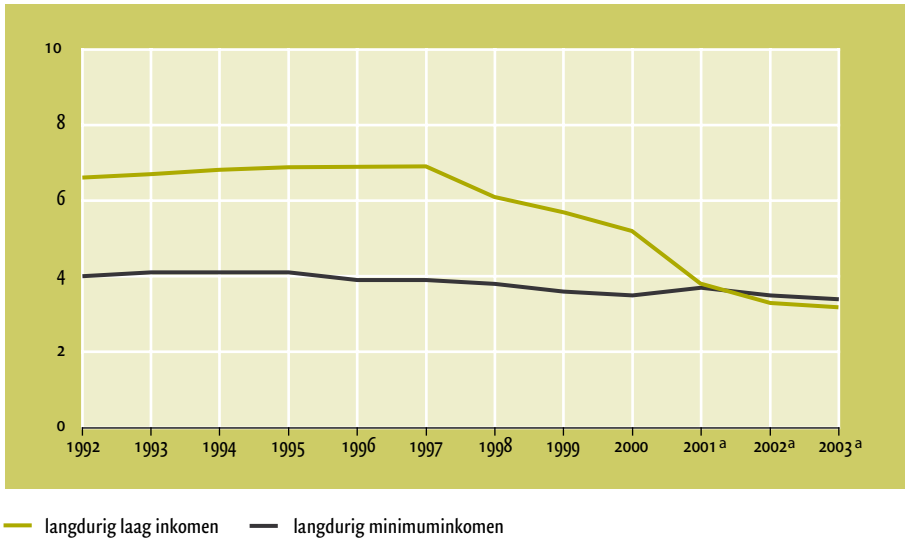
	langdurig laag inkomen	langdurig minimuminkomen
1992	389	236
1995	421	251
2000	342	228
2001 <sup>a</sup>	244	238
2002	213	227
2003	207	224

a Vanaf 2001 voorlopige cijfers.

Bron: CBS (IPO'92-'03)

Figuur 2.5

Huishoudens met langdurig een laag inkomen en minimuminkomen, 1992-2003 (in procenten)



— langdurig laag inkomen — langdurig minimuminkomen

a Vanaf 2001 voorlopige cijfers.

Bron: CBS (IPO'92-'03)

### 2.3.2 Profielen van inkomensarmoede

Voor het beschrijven van armoede wordt uitgegaan van het hebben van een inkomen onder een bepaalde grens. Het jaarinkomen is daarbij de maatstaf. Naast het aantal huishoudens of personen die in een bepaald jaar met hun inkomen onder deze grens zitten, wordt aanvullend ook informatie samengesteld over langdurige armoede. Daarbij gaat het om huishoudens en personen die vier jaar of langer onafgebroken onder de armoedegrens verblijven. Het is ook mogelijk over een wat langere periode te kijken en dan vast te stellen hoeveel mensen voortdurend, af en toe of nooit een inkomen hebben lager dan de armoedegrens. Op die manier wordt een meer volledig beeld gegeven van de dynamiek. Nadeel is dat deze informatie alleen betrekking kan hebben op personen die gedurende een groot aantal jaren onafgebroken in Nederland verblijven en steeds tot de doelpopulatie behoorden (zie ook kader 2.1). De beschrijving van deze dynamiek vond al eerder plaats (SCP/CBS 1999).

#### Profielen van inkomensarmoede

De beschrijving van de dynamiek vindt plaats op basis van profielen van inkomensarmoede. Mensen zijn daarbij voor de periode 1995-2003, in totaal dus negen jaar, ingedeeld in vijf groepen op basis van het aantal jaren onder de lage-inkomensgrens en het aantal te onderscheiden periodes dat men een laag inkomen heeft. Schematisch is dit weergegeven in figuur 2.6. Voor de populatie is uitgegaan van mensen die in 1995 15 jaar of ouder waren. De vijf onderscheiden groepen betreffen mensen die in de gehele periode nooit een laag inkomen hebben gehad, die voortdurend een laag inkomen hadden en die tijdelijk, afwisselend of meestal een laag inkomen hadden.

### Een op de vijf mensen laag inkomen in periode van negen jaar

Vier op de vijf mensen is in de periode 1995-2003 nimmer geconfronteerd geweest met een laag inkomen. Een op de vijf mensen, in totaal ruim 1,8 miljoen personen, heeft in de periode 1995-2003 dus met inkomensarmoede te maken gehad. De grootste groep wordt gevormd door mensen die tijdelijk een laag inkomen hebben gehad. Dit betreft een op de acht mensen. In een periode van negen jaar hebben deze mensen maximaal vier jaar een laag inkomen gehad, verdeeld over maximaal twee periodes. Binnen deze groep zijn de mensen die slechts één jaar een laag inkomen hadden, in de meerderheid. De groep die onafgebroken een laag inkomen had gedurende negen jaar, is met 1% relatief beperkt van omvang, maar telt toch nog altijd 100.000 mensen.

**Figuur 2.6**

Profielen van inkomensarmoede op basis van aantal jaren en frequentie van inkomen onder de lage-inkomensgrens

		aantal jaren met laag inkomen					
aantal periodes met laag inkomen	aantal periodes zonder laag inkomen	0	1	2-4	5-7	8	9
0	1	nooit laag					
1	0						voortdurend laag
1-2	1-2		tijdelijk laag	meestal laag			
2	3			afwisselend laag en niet laag			
3 of meer	2 of meer						

**Tabel 2.12**

Personen van 15 jaar en ouder in 1995 naar profiel inkomensarmoede,<sup>a</sup> 1995-2003 (in absolute aantallen en procenten)

	X 1000	%
nooit laag inkomen	7309	80
tijdelijk laag inkomen	1180	13
w.o. één jaar laag inkomen	699	8
afwisselend laag en geen laag inkomen	238	3
meestal laag inkomen	310	3
voortdurend laag inkomen	105	1
<b>totaal</b>	<b>9143</b>	<b>100</b>

a Voorlopige cijfers.  
Bron: CBS (IPO'95-'03)

### *Inkomen voor personen met onafgebroken laag inkomen gemiddeld 13% onder lage-inkomensgrens*

De mensen die in de periode 1995-2003 onafgebroken een laag inkomen hadden, hadden een gemiddeld jaarinkomen dat 13% onder de lage-inkomensgrens lag. Daartegenover staat de groep die nooit een laag inkomen had, hun doorsnee-inkomen was ruim tweemaal zo hoog als de lage-inkomensgrens. De andere groepen bevinden zich tussen deze twee uitersten in. Daarbij heeft de groep met meestal een laag inkomen ook nog een doorsnee-inkomen dat onder de lage-inkomensgrens ligt.

### *Hoog aandeel voortdurend lage inkomens bij ouderen*

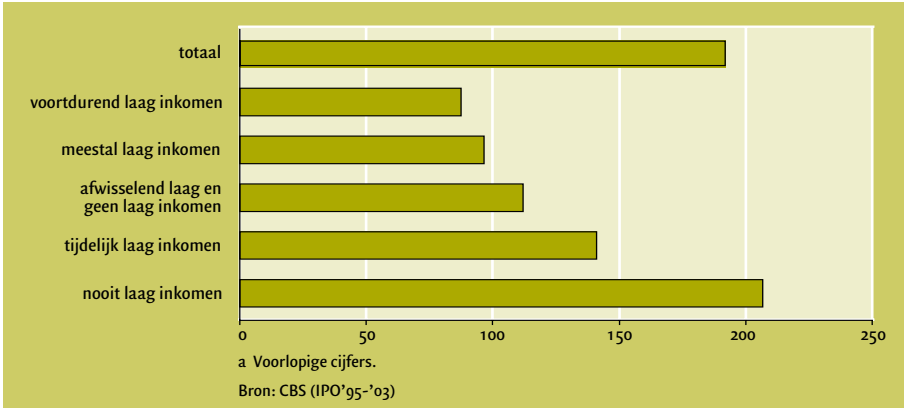
Het aandeel mensen met onafgebroken een laag inkomen, is het hoogst in de leeftijdsgroep van 85 jaar en ouder. Bij deze groep kwam het aandeel uit op 4% tegenover 1% gemiddeld. Van de groep 85-plussers heeft verder ongeveer twee derde in de periode 1995-2003 nooit een laag inkomen gehad. De groep 85-plussers wordt gevolgd door de 75-84-jarigen. Van hen had 2% onafgebroken een laag inkomen, de helft dus van de 85-plussers. Wat verder opvalt, is dat de groep 55-64-jarigen een gunstige positie heeft. Van hen heeft 83% in de onderzochte negenjaarsperiode in geen enkel jaar een laag inkomen gehad, dat is de hoogste score van alle leeftijdsgroepen. De gunstige positie van deze groep is wel te verklaren: de kinderen zijn doorgaans het huis uit en nog slechts een beperkt deel is met pensioen. Hierbij moet ook bedacht worden dat de gegevens betrekking hebben op een periode van negen jaar. Bij aanvang van deze periode betrof het dus de leeftijdsgroep 46-55 jaar.

### *Positie niet-westerse allochtonen erg ongunstig*

Naar inkomensprofiel valt de ongunstige positie van niet-westerse allochtonen sterk op. Daarbij moet worden bedacht dat het gaat om mensen die in de onderzoeksperiode 1995-2003 onafgebroken in Nederland verbleven. Immigranten die na enkele jaren ons land weer verlaten, vallen dus buiten het onderzoek, evenals immigranten die nog geen negen jaar hier verblijven. Van de niet-westerse allochtonen had in de periode 1995-2003 slechts de helft voortdurend een inkomen boven de lage-inkomensgrens, terwijl dit aandeel voor de autochtonen op 82% ligt. De groep die in de hele periode onafgebroken een laag inkomen heeft, was bij niet-westerse allochtonen bijna zes keer zo groot als bij autochtonen. Voor deze groep mensen geldt dat de situatie steeds nijpender wordt en het perspectief ongunstig is. Resterend een groep van 46% bij de niet-westerse allochtonen die in de onderzoeksperiode afwisselend met een laag inkomen en een niet-laag inkomen te maken heeft gehad. Deze groep blijkt dan bijna drie keer zo groot te zijn als bij de autochtonen.

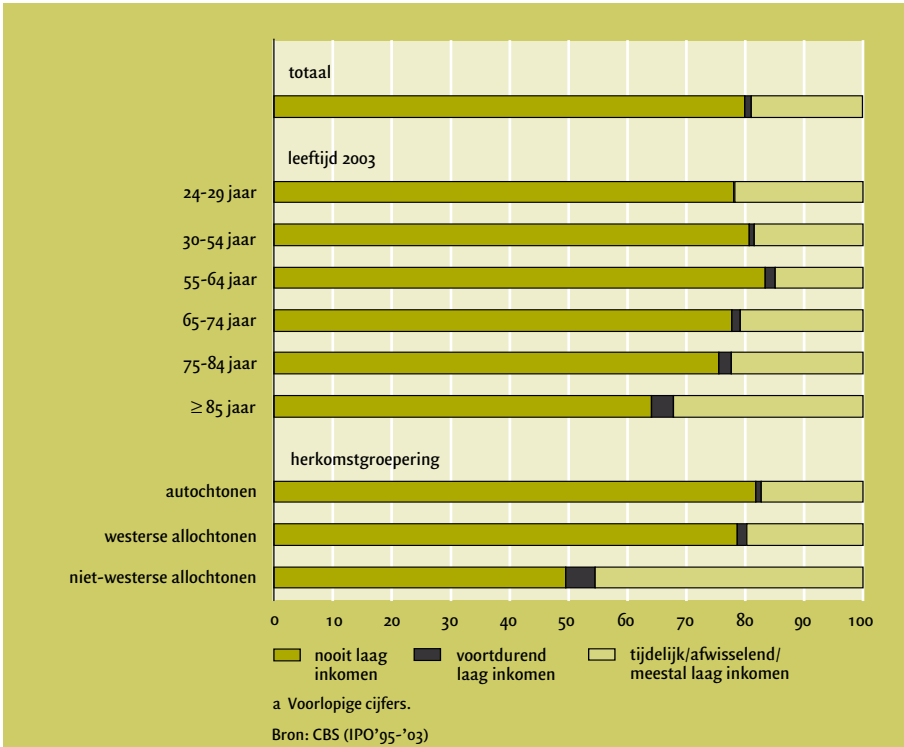
Figuur 2.7

Mediaan gestandaardiseerd besteedbaar inkomen, per inkomensprofiel, 1995-2003<sup>a</sup>



Figuur 2.8

Personen van 24 jaar en ouder, naar leeftijd, herkomst en profiel inkomensarmoede, 1995-2003<sup>a</sup>



## 2.4 Vermogenspositie

Het vermogen is een van de aanvullende indicatoren bij het meten van armoede. Huishoudens onder de lage-inkomensgrens kunnen over een vermogen beschikken



dat ze opgebouwd hebben in betere tijden. Voor deze huishoudens is een kortdurend verblijf onder de lage-inkomensgrens minder problematisch. Aan de andere kant kunnen huishoudens schulden hebben, waardoor hun positie extra benard is.

#### *Negatief vermogen bij lage inkomens toegenomen*

Van de huishoudens met een laag inkomen had ruim een kwart in 2002 een negatief vermogen: men had meer schulden dan bezittingen. Nog eens een derde beschikte over een klein vermogen tot niet meer dan 2500 euro. En bijna een kwart van de lage inkomens had een vermogen van 10.000 of meer euro achter de hand. Ter vergelijking: de lage-inkomensgrens voor een alleenstaande lag in 2003 op iets meer dan 10.000 euro. Een vermogen van 10.000 of meer euro betekent dan dat men minimaal een jaarinkomen als extra buffer heeft. Die buffer is feitelijk niet beschikbaar wanneer het vermogen gevormd wordt door een eigen woning; maar het eigenwoningbezit onder de lage-inkomensgroep is met 10% laag. Het aandeel huishoudens met een negatief vermogen is toegenomen tussen 2000 en 2002. De verschuiving zit vooral tussen huishoudens met een klein vermogen en huishoudens met een negatief vermogen. De rest van de verdeling veranderde weinig. Bij de groep lage inkomens met een negatief vermogen blijken de schulden in de periode 2000-2002 weinig te zijn veranderd, terwijl de bezittingen gemiddeld zijn gedaald. Men beschikt dus minder over reserves.

#### *Afname negatief vermogen bij huishoudens boven de lage-inkomensgrens*

Huishoudens boven de lage-inkomensgrens hebben een aanzienlijk betere vermogenspositie. Weliswaar treffen we ook hier huishoudens met een negatief vermogen aan, maar het aandeel is veel lager; het gaat om 8% van de huishoudens in 2002. Dat is driemaal zo laag als bij de lage inkomens en het is ook lager dan in 2000. Het percentage huishoudens met een negatief vermogen is hier dus gedaald. De sterke stijging van de koopkracht in 2001 heeft hier zeker aan bijgedragen. Vermogens van 10.000 of meer euro komen aanzienlijk vaker voor; bijna driekwart van de huishoudens boven de lage-inkomensgrens heeft een dergelijk vermogen achter de hand. Dat is dus driemaal zoveel als bij de lage inkomens.

#### **Kader 2.5 Vermogen**

Vermogen is het saldo van bezittingen en schulden. De bezittingen bestaan vooral uit banktegoeden, effecten, onroerend goed en ondernemingsvermogen. De schulden omvatten onder meer schulden ten behoeve van een eigen woning en consumptief krediet. De eigen woning en overige onroerende zaken zijn gewaardeerd op de marktwaarde. Vanwege het ontbreken van gegevens blijven buiten beschouwing: de aanspraken op een toekomstige pensioen- of levensverzekeringsuitkering (waaronder lijfrente), het tegoed dat is opgebouwd bij spaar- en leenhypotheek, contant geld, duurzame consumptiegoederen (met uitzondering van de eigen woning), juwelen en antiek. Het vermogen is bepaald aan het begin van het jaar van waarneming.

Tabel 2.13

Huishoudens naar inkomen en vermogen<sup>a</sup>

	laag inkomen			geen laag inkomen		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
vermogen						
negatief	21	24	27	12	8	8
0 tot 2 500 euro	36	33	32	9	8	9
2 500 tot 5 000 euro	10	9	10	5	5	5
5 000 tot 10 000 euro	10	9	7	6	6	6
≥ 10 000 euro	23	25	23	67	74	72
totaal	100	100	100	100	100	100

a 2001 en 2002 exclusief huishoudens van zelfstandigen.

Bron: CBS (Vermogensstatistiek 2000; SEP'01 en '02)

## 2.5 Uitgaven

### 2.5.1 Vaste lasten

Vaste lasten zijn uitgaven die voortvloeien uit contractuele verplichtingen. Het gaat om uitgaven voor huur, hypotheek, water, energie, verzekeringen en consumptieve belastingen. Deze uitgaven leggen een groot beslag op het budget van huishoudens; zeker op de korte termijn zijn deze uitgaven weinig te beïnvloeden. Omdat de huursubsidie de vaste lasten verlaagt, is die in mindering gebracht op de huur en ook op de bestedingen.

De gegevens over de vaste lasten zijn gebaseerd op het Budgetonderzoek (BO). Dit jaarlijkse onderzoek kende in de jaren negentig een steekproefomvang van rond de 2000 huishoudens. Om voldoende nauwkeurige gegevens over vaste lasten samen te stellen, werden steeds twee onderzoeksjaren samengevoegd. In 2001 en 2002 is het onderzoek onderbroken, waarna het in 2003 met een beperktere steekproefomvang (circa 1500) is voortgezet. Voor het jaar 2003 afzonderlijk zijn gegevens over vaste lasten samengesteld. Deze hebben een wat grotere onnauwkeurigheidsmarge dan gebruikelijk. Het aantal eenpersoonshuishoudens met een laag inkomen in de steekproef is voor 2003 echter te gering om voldoende nauwkeurige gegevens over deze groep samen te stellen.

#### Aandeel vaste lasten laatste jaren niet gestegen

De vaste lasten drukken relatief zwaar op het budget van huishoudens met een laag inkomen. Na een stijging van het aandeel vaste lasten in de eerste helft van de jaren negentig, laten de cijfers daarna een lichte daling zien. De daling tussen 1999/2000 en 2003 komt voor meerpersoonshuishoudens met een laag inkomen uit op 3 procentpunten. Ongeveer 1 procentpunt daarvan kan echter worden toegeschreven aan

de herziene berekeningsmethode van de huurwaarde van eigen woningen. In combinatie met de beperkte steekproefomvang waarop de cijfers van 2003 zijn gebaseerd, leidt dit tot de gevolgtrekking dat het nog te vroeg is om te concluderen dat de vaste lasten de laatste jaren zijn gedaald. Wel kan worden geconcludeerd dat de vaste lasten in ieder geval niet zijn gestegen. Voor meerpersoonshuishoudens is het aandeel vaste lasten lager dan voor eenpersoonshuishoudens; in de tweede helft van de jaren negentig ging het om een verschil van 8 procentpunten.

#### Zelfde ontwikkeling bij huishoudens boven de lage-inkomensgrens

Bij huishoudens boven de lage-inkomensgrens komt de ontwikkeling van de vaste lasten vanaf begin jaren negentig sterk overeen met die bij de lage inkomens. Wel is bij de eersten het aandeel vaste lasten lager dan bij huishoudens met een laag inkomen. Binnen de groepen alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens ligt het verschil tussen de aandelen vaste lasten voor huishoudens boven en onder de lage-inkomensgrens op 3 tot 5 procentpunten.

Tabel 2.14

Aandeel vaste lasten in de bestedingen van huishoudens boven en onder de lage-inkomensgrens, 1990-2003

	inkomen onder lage-inkomensgrens				inkomen boven lage-inkomensgrens			
	1990/ 1991	1994/ 1995	1999/ 2000	2003	1990/ 1991	1994/ 1995	1999/ 2000	2003
<i>alleenstaanden</i>								
bestedingen <sup>a</sup> (x 1000 euro)	8	9	10	.	12	14	16	18
% bestedingen								
vaste lasten	39	45	44	.	36	39	39	38
brutohuur(waarde) <sup>b</sup>	23	27	28	.	24	26	26	24
water, energie	9	9	9	.	6	6	6	6
verzekeringen, retributies	5	5	4	.	4	5	5	5
consumptieve belastingen	2	4	3	.	2	2	2	3
<i>meerpersoonshuishoudens</i>								
bestedingen <sup>a</sup> (x 1000 euro)	12	15	18	22	21	25	30	34
% bestedingen								
vaste lasten	35	37	36	33	30	32	30	29
brutohuur(waarde) <sup>b</sup>	20	22	21	19	19	20	19	17
water, energie	8	7	7	8	5	5	5	5
verzekeringen, retributies	5	5	4	3	4	5	4	4
consumptieve belastingen	2	3	3	3	2	2	2	2
a Exclusief huursubsidie.								
b Voor eigenwoningbezitters is in 2003 de huurwaarde berekend conform de werkwijze in de Nationale rekeningen. Voorheen werd de huurwaarde getaxeerd. De getaxeerde huurwaarde was in 2000 ongeveer 600 euro per jaar hoger dan de huurwaarde volgens de Nationale rekeningen.								
Bron: CBS (BO'90-'03)								

## 2.5.2 Financiële problemen

### Toenemende betalingsachterstanden

Huishoudens met een laag inkomen hebben in toenemende mate betalingsachterstanden. In 2004 had bijna 11% van de huishoudens achterstanden bij de betaling van huur of hypotheekkosten (tabel 2.15). Dat is ruim driemaal zoveel als in 2000. Deze stijging is erg fors. Het is mogelijk dat ze in werkelijkheid iets minder groot is, als gevolg van steekproefmarges en het onderbrengen van de vragen in een andere CBS-enquête. Ook bij gas, water en elektriciteit namen de betalingsachterstanden toe. Maar de stijging was hier lager, van iets minder dan 3% in 2000 naar 6% in 2004. Hetzelfde geldt voor op afbetaling gekochte artikelen. Hier vinden we een stijging van iets minder dan 2% naar iets minder dan 4% in de overeenkomstige periode. Ook huishoudens boven de lage-inkomensgrens hebben betalingsachterstanden. Maar de aandelen zijn hier beduidend lager. Het gaat om ongeveer 2% van de huishoudens in 2004. Ook deze cijfers liggen hoger dan die van enkele jaren geleden.

### Onvoldoende geld voor vervangen versleten meubels en verwarmen huis

Naast betalingsachterstanden kunnen er financiële beperkingen zijn. Men heeft dan onvoldoende financiële middelen om bepaalde goederen of diensten te kopen. Het vervangen van versleten meubels door nieuwe wordt het meest genoemd. In 2004 gaf 60% van de huishoudens met een laag inkomen aan dat men hiervoor onvoldoende geld had (figuur 2.9). Het regelmatig kopen van nieuwe kleren wordt door iets minder dan de helft van de huishoudens gemeld. En nog eens 29% heeft onvoldoende geld om één week per jaar op vakantie te gaan. Rond 13% van de lage inkomens meldt vanwege financiële beperkingen het huis niet goed te kunnen verwarmen. 10% meldt niet een warme maaltijd met vlees, kip of vis om de andere dag te kunnen bereiden. Ook huishoudens boven de lage-inkomensgrens hebben niet altijd voldoende middelen voor de hier genoemde goederen en diensten. De volgorde van goederen en diensten is identiek: ook huishoudens boven de lage-inkomensgrens

Tabel 2.15

Aandeel huishoudens met betalingsachterstanden, 2000-2004 (in procenten)

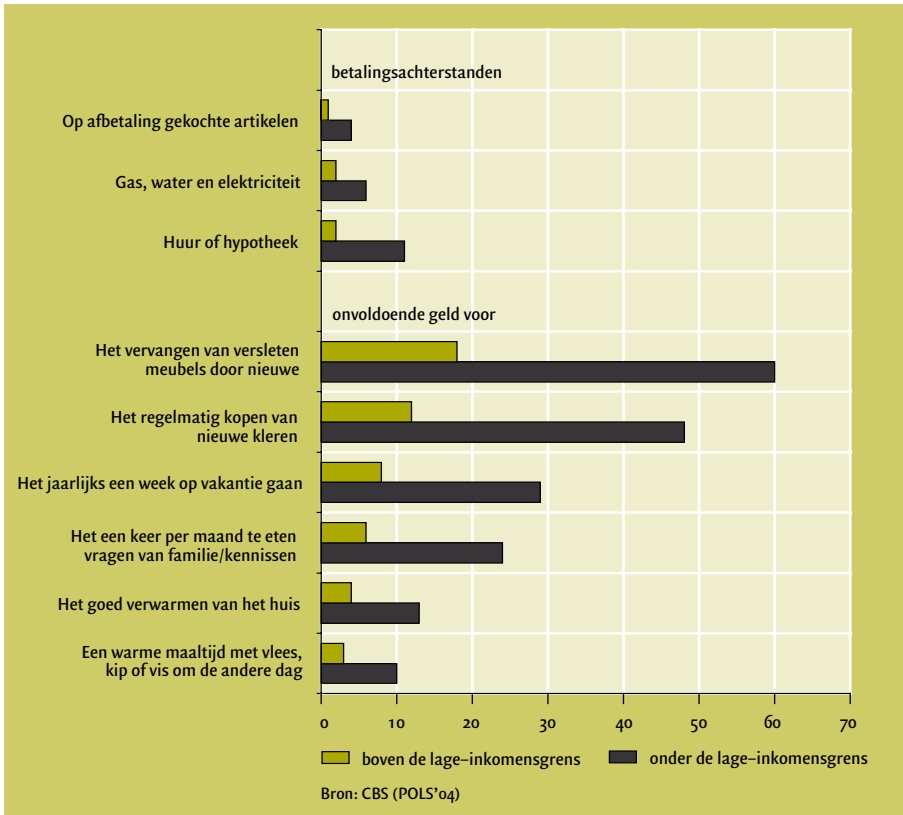
	2000	2002	2004
<b>huishoudens onder de lage-inkomensgrens</b>			
huur of hypotheek	3	7	11
gas, water en elektriciteit	3	3	6
op afbetaling gekochte artikelen	2	2	4
<b>huishoudens boven de lage-inkomensgrens</b>			
huur of hypotheek	1	1	2
gas, water en elektriciteit	1	1	2
op afbetaling gekochte artikelen	0	0	1

Bron: CBS (SEP'00 en '02; POLS'04)

noemen het vervangen van versleten meubels door nieuwe als het meest problematisch. Maar het gaat dan slechts om 18% van de huishoudens, drie keer zo laag als bij de huishoudens onder de lage-inkomensgrens.

**Figuur 2.9**

Aandeel huishoudens boven en onder de lage-inkomensgrens met betalingsachterstanden en financiële beperkingen, 2004 (in procenten)



## 2.6 Inkomensbeoordeling

Een inkomen onder de lage-inkomensgrens zegt iets over de feitelijke bestedingsmogelijkheden, maar maakt nog niet duidelijk welke gevolgen dit heeft voor huishoudens en hoe zij hiermee omgaan. In paragraaf 2.5.2 kwamen betalingsachterstanden en financiële beperkingen aan bod. Hier wordt aandacht besteed aan de beleving van de inkomensituatie door huishoudens. Dat gebeurt op basis van de vraag aan huishoudens of zij kunnen rondkomen van hun inkomen en welk inkomen zij minimaal noodzakelijk vinden.

## 2.6.1 Moeilijk rondkomen

### Stijgend aandeel huishoudens dat moeilijk rondkomt

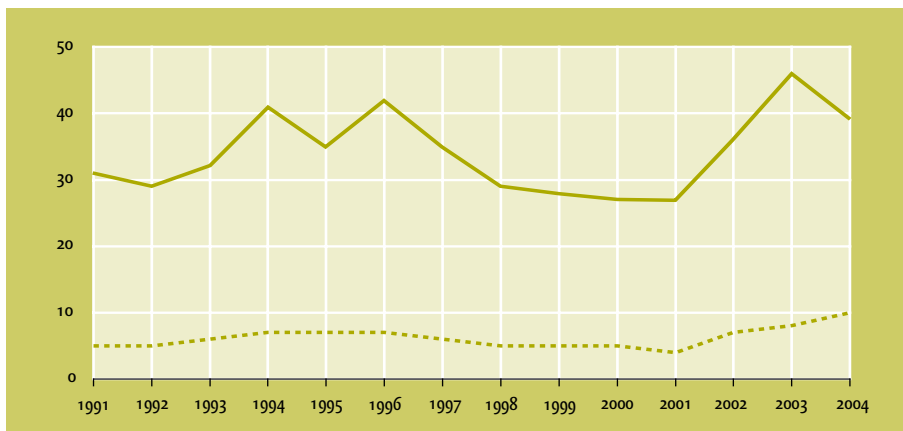
Vier van de tien huishoudens onder de lage-inkomensgrens gaven in 2004 aan moeilijk of zeer moeilijk rond te komen met hun inkomen. Dat is hoger dan in de jaren 1998 tot en met 2001 (iets minder dan drie van de tien) en even hoog als medio jaren negentig. Het percentage huishoudens dat moeilijk rondkomt, vertoont bij de lage inkomens in de jaren 2001-2004 een wat grillig verloop. De tendens is echter zonder meer stijgend. Het is niet bekend of het grillige verloop samenhangt met steekproefmarges dan wel met de effecten van ongunstige koopkrachtontwikkelingen in combinatie met de invoering van de euro.

### Ook stijging moeilijk rondkomen boven de lage-inkomensgrens

Ook bij huishoudens boven de lage-inkomensgrens stijgt de laatste jaren het aandeel dat moeilijk rondkomt. In 2004 gaf een op de tien huishoudens aan moeilijk of zeer moeilijk rond te komen met hun inkomen. Daarvoor schommelde dat aandeel tussen de 5% en 7%. Alleen in 2001 werd een laagste punt waargenomen van 4%. Maar in dat jaar was de koopkrachtstijging door de belastingherziening dan ook aanzienlijk.

Figuur 2.10

Aandeel huishoudens boven en onder de lage-inkomensgrens die moeilijk rondkomen van het inkomen, 1991-2004 (in procenten)



— onder de lage-inkomensgrens    - - - boven de lage-inkomensgrens

Bron: CBS (SEP'91-'02; POLS'03 en '04)

## 2.6.2 Minimaal noodzakelijk geacht inkomen

### Steeds meer lage inkomens onder minimaal nodig geacht inkomen

In 2004 is 41% van de huishoudens met een laag inkomen van mening dat hun inkomen lager is dan zijzelf minimaal noodzakelijk achten. Dit aandeel is de laatste jaren

gestegen. Er zijn dus steeds meer huishoudens die hun inkomen niet toereikend vinden. In de tweede helft van de jaren negentig daalde bij de lage inkomens het percentage huishoudens met een feitelijk inkomen lager dan het minimaal benodigde inkomen. In 1999 werd een laagste punt bereikt van 24%. Daarna zette een onafgebroken stijging in, om in 2004 een aandeel van 41% te bereiken.

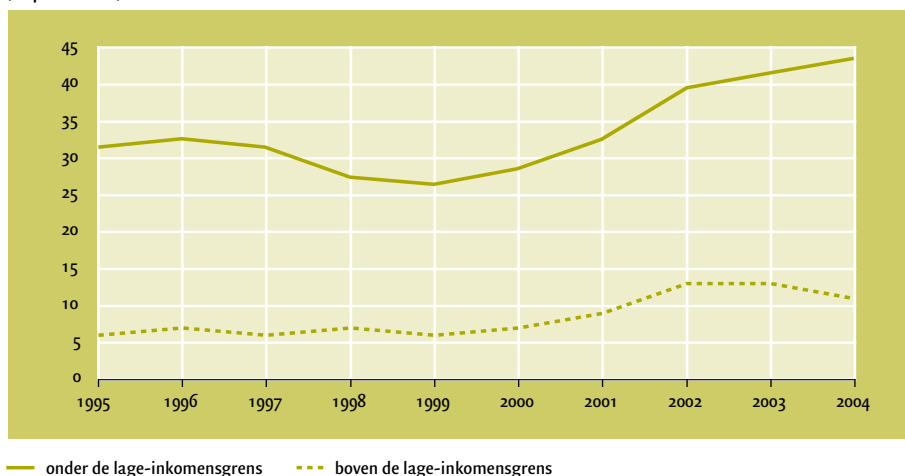
Ook huishoudens boven de lage-inkomensgrens hebben niet altijd het minimaal nodig geacht inkomen. Bij de huishoudens boven de lage-inkomensgrens is de ontwikkeling iets afwijkend. Wel stijgt ook bij deze groep sinds 1999 het percentage huishoudens waarvan het feitelijke inkomen lager is dan het minimaal benodigde inkomen. In 2003 blijft de stijging steken op een niveau van 13%, om vervolgens in 2004 zelfs iets te dalen. De daling is beperkt, zodat daar, gelet op de steekproefmarges, nog weinig conclusies uit getrokken kunnen worden.

*Stijging minimaal nodig geacht inkomen gaat uit boven stijging feitelijk inkomen*

Bij huishoudens onder de beleidsmatige grens neemt het verschil tussen hun feitelijke inkomen en het minimaal noodzakelijk geachte inkomen in de tijd af (tabel 2.16). Voor zowel het feitelijke inkomen als het minimaal noodzakelijk geachte inkomen is de mediaan vastgesteld. De mediaan is de inkomenslijn waarboven en -onder gelijke aantallen huishoudens zitten. In 1995 lag de mediaan van het minimaal noodzakelijk geachte inkomen nog 7% onder de mediaan van het feitelijke inkomen. In 2003 is dit verschil afgenomen tot 2%. Dit betekent dus dat de stijging van het besteedbaar inkomen van de sociale minima achterblijft bij de stijging van het minimaal noodzakelijke inkomen zoals sociale minima dat zelf zien. Ook bij de huishoudens boven het sociaal minimum zien we dat het minimaal noodzakelijke geachte inkomen dichterbij het feitelijke inkomen komt te liggen.

**Figuur 2.11**

Huishoudens waarvan het feitelijke inkomen lager is dan het minimaal nodig geachte inkomen, 1995-2004 (in procenten)



Bron: CBS (SEP'95-'02; POLS'03 en '04)

Tabel 2.16

Mediaan gestandaardiseerd besteedbaar inkomen en minimaal nodig geacht inkomen van huishoudens boven en onder de beleidsmatige grens, 1995-2003

	huishoudens onder beleidsmatige grens			huishoudens boven beleidsmatige grens		
	1995	2000	2003	1995	2000	2003
besteedbaar inkomen = 100	100	100	100	100	100	100
minimaal nodig geacht inkomen	93	94	98	59	61	66

Bron: CBS (SEP'95 en '00; POLS'03)

## 2.7 Ruimtelijke spreiding

### Hoger aandeel lage inkomens bij oplopend inwonertal van de gemeente

Huishoudens met een laag inkomen komen niet overal in dezelfde mate voor; de spreiding is niet gelijk. Hoe hoger het aantal inwoners in een gemeente, des te hoger is het aandeel lage inkomens. In 2002 was het aandeel lage inkomens in de vier gemeenten met meer dan 250.000 inwoners ruim tweemaal zo hoog als in gemeenten met 20.000-50.000 inwoners (tabel 2.17). Gerangschikt naar grootteklasse qua inwonersaantal, wonen in deze laatste gemeenten de meeste huishoudens en daarom is deze groep gemeenten als referentiepunt genomen. In de gemeenten met 150.000-250.000 inwoners is het aandeel lage inkomens nog anderhalf keer zo hoog als in de referentiegemeenten. Opvallend is verder dat er nauwelijks verschil bestaat in de aandelen lage inkomens van gemeenten met 100.000-150.000 inwoners en gemeenten met 50.000-100.000 inwoners.

### Verschillen in aandeel lage inkomens toegenomen

In de periode 1994-2002 zijn de verschillen tussen de gemeenten aanzienlijk toegenomen. Dat blijkt wanneer we het aandeel lage inkomens in gemeenten met 20.000-50.000 inwoners op 100 stellen. In 1994 loopt deze index naar grootteklasse van de gemeente uiteen van 91 tot 187. In 2002 blijkt deze index te lopen van 81 tot 217, een veel groter bereik. Lag in de vier grootste gemeenten in 1994 het aandeel lage inkomens bijna 1,9 maal zo hoog als in gemeenten van 20.000-50.000 inwoners, in 2002 is deze factor gestegen tot bijna 2,2. Armoede is dus in relatieve zin steeds meer een grotestedenprobleem. Dit beeld wordt bevestigd door de toegenomen segregatie in de periode 1994-2002. In hoofdstuk 6 wordt uitvoeriger aandacht besteed aan de ruimtelijke segregatie van lage-inkomensgroepen en de achterliggende oorzaken hiervan.



Tabel 2.17

Huishoudens met een laag inkomen, naar gemeentegrootteklasse, 1994-2002

gemeenten	aantal gemeenten 2002 (x 1000)	aantal huishoudens 2002 (x 1000)	huishoudens met laag inkomen (in %)			index		
			1994	1998	2002	1994	1998	2002
inwonertal								
< 5.000	13	18	12,6	10,5	5,9	91	94	81
5.000-10.000	68	205	13,0	10,5	6,4	95	94	87
10.000- 20.000	169	935	13,5	10,8	6,7	99	97	93
20.000-50.000	177	2105	13,7	11,1	7,3	100	100	100
50.000-10.0000	37	1111	16,3	13,9	9,4	118	125	130
10.0000-150.000	13	663	16,5	13,7	9,3	120	123	128
150.000- 250.000	8	567	19,8	16,9	11,3	144	152	156
> 250.000	4	939	25,7	22,3	15,8	187	201	217

Bron: CBS (RIO'94-'02)

## 2.8 Armoede in internationaal perspectief

De meest recente gegevens over armoede in de lidstaten van de Europese Unie betreffen het jaar 2003. Daarom worden hier cijfers gepresenteerd die betrekking hebben op de lidstaten van de Europese Unie vóór de uitbreiding tot 25 landen per 1 mei 2004. De EU telde in 2003 15 landen.

### Armoede in Nederland laag in Europese context

In 2003 had 16% van de inwoners in de Europese Unie (15) een inkomen onder de armoedegrens. De door Eurostat, het statistisch bureau van de Unie, gebruikte armoedegrens ligt op 60% van het doorsnee besteedbare inkomen in een land. Deze grens verschilt dus in absolute termen van land tot land. Gemeten naar deze armoedegrens bestaat er in de Europese Unie feitelijk een tweedeling: enerzijds is er een groep landen met een armoedepercentage in de klasse 10 tot en met 15, anderzijds een groep landen met een percentage tussen de 18 en 21. Daartussenin bevinden zich geen waarnemingen. Nederland behoort met een percentage van 12 tot de groep landen met weinig armoede. Zweden, Finland en Luxemburg scoren met een percentage van 10 à 11 het laagst. Daarnaast behoren Denemarken, Duitsland, België en Frankrijk tot deze groep. Enkele landen met een vrij hoog percentage armoede zijn Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Italië. In deze groep scoren Ierland en Griekenland met een armoedepercentage van 21 het hoogste.

### Langdurige armoede in Nederland eveneens laag

Bij de langdurige armoede is de spreiding gelijkmatiger. Langdurige armoede wordt in Europees verband eveneens gedefinieerd op basis van 60% van het doorsnee besteedbare inkomen. Waar in Nederland voor langdurige armoede wordt uitgegaan

van een aaneengesloten periode van vier jaar of langer, wordt in Europa uitgegaan van armoede in het lopende jaar en in minstens twee van de drie voorafgaande jaren. Met deze benadering komt Nederland op een percentage van 6 in 2001. Dat is het meest recente jaar met gegevens voor de 15 lidstaten van de Europese Unie vóór de uitbreiding in 2004. Ook Denemarken en Finland hebben een laag percentage. Lidstaten met een hoog percentage langdurig armen zijn Portugal, Italië, Ierland en Griekenland.

#### *Inkomensongelijkheid in Scandinavische landen laagst*

Een andere vergelijkingsmaatstaf die een indicatie geeft van de ongelijkheid van de inkomensverdeling, is de verhouding tussen de inkomens van de rijkste 20% en de armste 20%. Voor de Europese Unie als geheel (15 landen) lag deze verhouding in 2003 op 4,6 (tabel 2.18). De 20% rijkste personen zijn gemiddeld dus 4,6 maal zo welvarend als de 20% personen. Voor Nederland kwam deze factor iets lager uit dan het Europese gemiddelde, namelijk op 4,1. De Scandinavische landen kennen de laagste inkomensongelijkheid. Grote verschillen vinden we in Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Griekenland. De overige landen vormen een brede middengroep, met een ongelijkheid die ligt tussen 3,9 en 5,1. Nederland zit dus aan de onderkant van deze middengroep.

#### **Kader 2.6 Europese indicatoren voor armoede**

Door de Europese Raad zijn in december 2001 in Laken indicatoren voor armoede en sociale uitsluiting vastgesteld. Voor armoede zijn drie zogenoemde primaire indicatoren vastgesteld.

De indicator voor *relatieve armoede* geeft aan welk percentage mensen minder dan 60% van het mediane inkomen heeft. Voor zowel de mediaan (= het middelste inkomen) als voor het vaststellen of men minder dan het mediane inkomen heeft, wordt het gestandaardiseerde huishoudensinkomen toegepast (zie ook kader 2.2).

De indicator voor *langdurige armoede* geeft aan welk percentage mensen in een jaar en in minstens twee van de drie voorgaande jaren in relatieve armoede verkeert.

De indicator voor *inkomensongelijkheid* geeft de verhouding weer tussen het inkomen van de rijkste 20% mensen en het inkomen van de 20% armste mensen. Hoe hoger deze verhouding is, des te ongelijker is de inkomensverdeling.

De gepresenteerde cijfers voor de lidstaten van de Europese Unie zijn samengesteld uit de beste beschikbare nationale bronnen en zijn door Eurostat, in samenwerking met de lidstaten, zo goed mogelijk vergelijkbaar gemaakt. Indien voor een land nog geen cijfers beschikbaar waren voor een onderzoeksjaar, zijn cijfers uit het dichtstbijzijnde jaar opgenomen.

Tabel 2.18

Armoede-indicatoren Europese Unie,<sup>a</sup> 2001 en 2003 (in procenten en factoren)

	personen in relatieve armoede 2003	personen in langdurige armoede 2001	inkomensongelijkheid 2003
Europese Unie	16	9	4,6
België	15	7	4,3
Denemarken	12	6	3,6
Duitsland	15	9	4,3
Griekenland	21	14	6,6
Spanje	19	10	5,1
Frankrijk	12	9	3,9
Ierland	21	13	5,1
Italië	19	13	4,8
Luxemburg	10	9	4,0
Nederland	12	6	4,1
Oostenrijk	13	7	4,0
Portugal	19	15	7,4
Finland	11	6	3,6
Zweden	11	.	3,3
Verenigd Koninkrijk	18	11	5,3

a Zie kader 2.6 voor de indicatoren van armoede.

Bron: Eurostat (New Cronos)

## Noten

- 1 Om een zo evenwichtig mogelijk beeld te krijgen, zijn in de ramingen ook de koopkrachteffecten verwerkt van groepen die het bovenminimale gedeelte van de inkomensverdeling beslaan. Ongeveer 10% van de huishoudens blijft buiten de koopkrachtberekeningen. Het betreft hier zelfstandigen, freelancers en huishoudens met voornamelijk vermogensinkomsten.
- 2 De groepen zijn niet helemaal hetzelfde: het CPB rekent de inkomens van andere huishoudensleden dan het hoofd en diens eventuele partner niet tot het huishoudensinkomen. Bij het ramen van de lage inkomens gebeurt dit wel.
- 3 Dat werknemers met kinderen en gezinnen die van een uitkering moeten rondkomen er in 2004 minder op achteruitgaan dan werknemers zonder kinderen en alleenstaande uitkeringsgerechtigden, heeft te maken met de verhoging van de algemene kinderkorting (68 euro) en van de aanvullende combinatiekorting (290 euro) voor tweeverdieners met kinderen en alleenstaande werkende ouders.
- 4 De koopkracht van ambtenaren blijft naar verwachting in 2006 achter bij die van werknemers in de marktsector. In 2004 en 2005 zorgden de bevrozing van de lonen, hogere pensioenpremies en de invoering van het middelloonstelsel met zijn lagere franchise ook voor een achterblijvende inkomensontwikkeling bij ambtenaren.
- 5 In de alternatieve raming is het aandeel in de potentiële beroepsbevolking van de hoofden van huishoudens met een werkloosheids- of bijstandsuitkering constant gehouden. Hierbij is rekening gehouden met veranderingen in de omvang van bevolkingsgroepen boven en onder de 65 jaar.

## 3 Problematische schulden<sup>\*</sup>

Gerda Jehoel-Gijsbers

### 3.1 Inleiding

De afgelopen jaren is er in de media regelmatig aandacht besteed aan de schuldenproblematiek. De strekking van de berichtgeving is steeds dat er sprake is van een toenemend aantal huishoudens dat met grote financiële problemen kampt. Als verklaring wordt aanvankelijk vooral gewezen op de invoering van de euro ‘die alles duurder heeft gemaakt’, maar later passeren ook het bezuinigingsbeleid van het kabinet, de stijging van de vaste lasten, de economische recessie en het instorten van de aandelenmarkt de revue als mogelijke oorzaken. Hoe plausibel de constatering van een toenemend aantal huishoudens met problematische schulden ook klinkt, echt harde cijfers over deze ontwikkeling ontbreken.

Aan het goed in kaart brengen van de omvang van problematische schulden kleeft een aantal problemen. Op de eerste plaats is niet geheel duidelijk wat onder problematische schulden moet worden verstaan, en zijn in onderzoek en beleid door de jaren heen verschillende definities gehanteerd, die niet vergelijkbaar zijn. Op de tweede plaats is het moeilijk via onderzoek de omvang van het aantal huishoudens met problematische schulden vast te stellen. Want – hoe de exacte definitie ook moge luiden – verwacht mag worden dat het om een groep huishoudens gaat die, juist vanwege hun grote financiële problemen, niet erg bereid is om aan onderzoek deel te nemen. Opsporing via administratieve bestanden of registraties is eveneens lastig, omdat daarin meestal onvoldoende informatie aanwezig is om vast te stellen of de schulden problematisch zijn.

Ook in dit hoofdstuk kunnen daarom geen exacte cijfers worden gegeven over (de ontwikkeling in) het aantal huishoudens met problematische schulden. Wat wel kan, is inzicht bieden in de ontwikkeling van mogelijke oorzaken van problematische schulden en in een aantal indicatoren waarvan verondersteld kan worden dat zij gerelateerd zijn aan problematische schulden, zoals beroep op de schuldhulpverlening, betalingsachterstanden, rood staan, toename in kredieten, en huisuitzettingen.

Nadat in paragraaf 3.2 is ingegaan op de definitie van problematische schulden, wordt in paragraaf 3.3 een typologie van schulden gegeven en wordt vervolgens een schets gegeven van de ontwikkelingen in de mogelijke oorzaken. In paragraaf 3.4 tot en met 3.6 wordt dan de ontwikkeling in een aantal schuldgerelateerde indicatoren beschreven. In paragraaf 3.7 komt de relatie met het inkomen aan de orde, waarna in paragraaf 3.8 wordt ingegaan op de schuldhulpverlening. Paragraaf 3.9 sluit af met een samenvatting en conclusies.

\* Dit hoofdstuk is een bijdrage van het SCP.

### 3.2 Definitie van problematische schulden

Wanneer over problematische schulden wordt gesproken of geschreven, heeft de gemiddelde burger meestal niet een exacte omschrijving voor ogen. In de regel zal men schulden als problematisch zien, indien men schulden moet maken om rond te kunnen komen, of wanneer een huishouden moeite heeft de afbetalingstermijnen van reeds aangegane schulden te voldoen.

In de professionele schuldhulpverlening wordt wel een vrij nauwkeurige definitie gehanteerd. Volgens de Gedragscode schuldregeling, die door de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) is ontwikkeld, is er sprake van een problematische schuldsituatie indien:

- a. de som van de geëiste maandelijksse betalingen hoger is ten opzichte van de volgens de Recofa-rekenmethode<sup>1</sup> gecalculeerde aflossingscapaciteit OF indien er sprake is van bedreigende schulden in de categorieën 'huur/hypotheek', 'energie', 'ziekttekostenverzekering', 'openbare verkoop roerende zaken' (en overige nader te omschrijven categorieën), EN
- b. er geen bereidheid is van schuldeisers om een betalingsregeling te treffen, EN
- c. er geen mogelijkheid is tot herfinanciering van de schulden, EN
- d. er geen of onvoldoende vermogen aanwezig is dat geliquideerd kan worden.

Er zijn geen cijfers bekend over het aantal huishoudens dat aan deze definitie voldoet. Een indicator voor het aantal nieuwe gevallen per jaar is wellicht het aantal verzoeken dat door de professionele schuldhulpverlening jaarlijks in behandeling wordt genomen; dit aantal bedroeg 34.500 in 2003 en 39.000 in 2004 (NVVK 2004a).<sup>2</sup>

In de loop der jaren zijn in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verschillende onderzoeken naar problematische schulden verricht. In het meest recente onderzoek *Schulden: een (on)dragelijke last?* (Serail 2004) wordt een definitie gehanteerd die enigszins aansluit bij die uit de Gedragscode schuldregeling, maar mogelijk (nog) strikter uitpakt. Behalve criterium a dat hierboven is genoemd, dient er tegelijkertijd sprake te zijn van een achterstand van zes maanden of meer bij de betalingsverplichtingen voor woonlasten (huur- of hypotheekbetalingen), lopende leningen en/of de kosten van energie en water, ziekenfonds- of ziektekostenverzekering, gemeentelijke en andere belastingen, telefoonrekeningen en schoolgeld (Serail 2004: 9). Bij deze definitie kan de kanttekening worden geplaatst dat de termijn van zes maanden erg lang is, gezien het feit dat achterstanden voor huur en energie in de regel al veel eerder tot huisuitzetting respectievelijk afsluiting kunnen leiden.

Volgens de definitie in het onderzoek van Serail bedraagt het aantal problematische schuldenaren onder huishoudens met een inkomen tot 150% van het sociaal minimum, tussen de 40.000 en 93.000 (dit is 1,7% tot 3,9% van de huishoudens in de betreffende inkomensgroep; peildatum 2003/2004). Dit is fors lager dan het aantal van 502.000 (7,6% van de huishoudens) dat in eerder onderzoek werd vastgesteld voor huishoudens met een 'risicovolle schuldsituatie' (Janssen et al. 1999). Dit onder-

zoek was echter niet beperkt tot inkomens onder 150% van het sociaal minimum. Toch lijkt dit niet als enige verklaring voor het grote verschil te kunnen worden aangevoerd, omdat in de huishoudens boven 150% van het sociaal minimum het aandeel problematische schuldenaren beperkt is (Janssen et al. 1999: 35). De oorzaak van het verschil is waarschijnlijk gelegen in het feit dat in het onderzoek van Janssen et al. (1999) een ruimere definitie van (risico op) problematische schulden wordt gebruikt: ofwel het huishouden heeft een risicovolle problematische betalingsachterstand, ofwel er is sprake van een schuldregeling en/of beslag.

In nog eerder onderzoek (Vermeulen et al. 1992) werd onderscheid gemaakt in 1) financiële problemen, 2) schulden en 3) problematische schuldsituaties. Voor deze drie vormen van schuldproblematiek bedroeg het percentage huishoudens dat ermee te maken had respectievelijk 5,3, 19,4 en 2,3 (peiljaar 1988). Dit betekent dat in 1988 circa 318.000 huishoudens met financiële problemen kampten, 1,2 miljoen huishoudens schulden hadden en 138.000 huishoudens te maken hadden met een problematische schuldsituatie. Van dit laatste was er volgens dit onderzoek sprake als een huishouden zowel financiële problemen als schulden had. Ook deze definitie is veel ruimer dan die in het onderzoek van Serail werd gehanteerd.

Het zal duidelijk zijn dat op grond van de hiervoor weergegeven cijfers er geen betrouwbaar antwoord mogelijk is op de vraag hoeveel huishoudens met problematische schuldsituaties er zijn in Nederland en hoe dit aantal zich heeft ontwikkeld in de afgelopen jaren. Tot op heden is er geen eenduidig criterium en geen betrouwbare monitor om dit vast te stellen.

### 3.3 Typologie van schulden

Om meer inzicht te krijgen in de schuldproblematiek is het zinvol om een indeling te maken naar verschillende soorten schulden, de mogelijke oorzaken ervan en de ontwikkelingen hierin.

De Greef (1992) noemt de volgende vier typen schuldsituaties:

- 1 overlevingsschulden: de vaste lasten zijn structureel te hoog voor het inkomen;
- 2 aanpassingssschulden: gevolg van een aanzienlijke verandering aan de inkomens- of uitgavenkant;
- 3 overbestedingssschulden: huishouden heeft op zich voldoende inkomen om rond te kunnen komen, maar geeft te veel uit;
- 4 compensatiesschulden: ontstaan door psychologische problemen zoals drugs- of koopverslaving.

Het gaat hier om een typologie waarmee duidelijk wordt gemaakt dat de ene schuld de andere niet is en dat voor de onderscheiden typen verschillende oorzaken een rol kunnen spelen. Een typologie is een abstractie. In werkelijkheid zullen deze typen meestal niet in hun zuivere vorm voorkomen en zullen ook de oorzaken niet zo eenduidig zijn. Bij problematische schulden gaat het vaak om complexe situaties, waarin

meerdere factoren tegelijkertijd van invloed zijn. Voor de inzichtelijkheid volgen we hieronder de typologie en bespreken daarbij per type de belangrijkste oorzaken, zonder daarmee te ontkennen dat ook andere oorzaken een rol kunnen spelen.

### Overlevingsschulden

Overlevingsschulden komen volgens de schuldhelpverlening vooral voor bij mensen die rond het sociaal minimum leven (NVVK 2004a). Door bevrozing van uitkeringen en lonen en/of door stijging van woonlasten en verzekeringen kan dit type schulden toenemen, doordat huishoudens met een laag inkomen er niet langer in slagen het eind van de maand te halen.

Het jaar 2001 is het laatste jaar waarin de koopkracht flink is gestegen (CPB 2005: 178-179). In 2002 is er nog sprake van een geringe toename, maar in de periode 2003-2005 geldt voor vrijwel alle inkomensgroepen dat men aan koopkracht moet inleveren. Dit geldt ook voor de uitkeringen en de lage inkomens. In 2005 doet zich de grootste koopkrachtachteruitgang voor bij de alleenstaande uitkeringsontvanger onder de 65 jaar: - 2,5% onder de lage inkomensgrens en - 2,8% boven de lage inkomensgrens; gezinnen met een uitkering gaan er iets meer op achteruit dan werknemers met kinderen (zie tabel 2.9). Ook al zijn de koopkrachtmutaties per jaar niet erg groot, als de dalingen zich jaar op jaar voordoen, zullen zij de druk op het huishoudbudget doen toenemen. Dit geldt vooral voor de lagere inkomens die gezien hun relatief hoge woonlasten weinig ruimte hebben om te bezuinigen. Huishoudens die voorheen nog net wel konden rondkomen, kunnen ook bij geringe koopkrachtvermindering door de bodem zakken. De NVVK (2004a) noemt dit een belangrijke reden voor de toename in aanvragen voor schuldhelpverlening.

### Aanpassingsschulden

Dit type schulden ontstaan als onverwacht het inkomen sterk daalt en/of de uitgaven sterk toenemen. De toegenomen werkloosheid sinds 2002 en de veranderingen in de sociale zekerheid hebben ertoe geleid dat een groot aantal huishoudens een inkomensachteruitgang heeft meegemaakt. Het aantal ww-uitkeringen stijgt van 166.000 in 2001 naar 323.000 in 2004. Hierdoor groeit het aantal huishoudens dat een aanzienlijke inkomensachteruitgang doormaakt, met koopkrachtverlies als gevolg, ook al zouden de uitkeringen met de prijzen zijn meegestegen. Tevens brengt de slechte werkgelegenheidssituatie in die periode met zich mee dat het niet gemakkelijk is om meer inkomen te verwerven. Er ontstaat een kans op 'aanpassingsschulden' indien men er niet in slaagt de uitgaven af te stemmen op de lagere inkomsten. Ook de invoering van de euro kan tot dit type schulden leiden, indien er bij het omzetten van de prijzen sprake zou zijn van prijsopdrijving of indien consumenten aanpassingsproblemen hebben met de nieuwe munteenheid.

Er is sinds de invoering van de euro (per 1 januari 2002) veel discussie geweest over de gevolgen van de nieuwe munt voor de prijzen en daarmee voor de financiële positie van huishoudens. Onder de bevolking heerste sterk het beeld dat de euro heeft gezorgd voor hogere prijzen en daling van de koopkracht. Het aandeel consu-



menten dat van mening is dat de prijzen in de voorafgaande twaalf maanden sterk zijn gestegen, is in de periode 2001-2002 verdubbeld: van 30% naar 60%. Ook in 2003 blijft dit aandeel hoog (62%); in 2004 neemt het weer af tot 39% (CBS 2005a). Onderzoek van De Nederlandsche Bank onder een representatieve groep van Nederlandse huishoudens laat zien dat het bij het waarnemen van de prijzen grotendeels om 'gevoelsinflatie' gaat. De totale prijsstijging zoals gevoeld door de consumenten bedraagt over de periode mei 2001 tot mei 2005 12%, terwijl de feitelijke prijsstijging 'slechts' 8,4% bedraagt. De gevoelsinflatie neemt bovendien toe als de consument er in het onderzoek aan wordt herinnerd dat in die periode de introductie van de euro valt: de gerapporteerde prijsstijging komt dan op 15% uit (DNB 2005). Dit is bijna het dubbele van de feitelijke stijging.<sup>5</sup> Dat de gevoelsinflatie zoveel hoger is dan de feitelijke inflatie, wordt door het CBS verklaard uit het feit dat de sterkste prijsstijgingen zich vooral hebben voorgedaan bij artikelen die men dagelijks of wekelijks koopt, terwijl de prijzen van andere producten, die men minder vaak aanschaft, slechts matig zijn gestegen of soms zelfs fors zijn gedaald (CBS 2003). De euro kan dus niet als een belangrijke oorzaak van prijsopdrijving worden gezien. Dit wil nog niet zeggen dat men door de nieuwe munt niet in de financiële problemen kan zijn gekomen. De oorzaak hiervoor ligt mogelijk niet zozeer in de gevoelsinflatie, als wel in de gevoelswaarde voor de munt, door Fase (2002) 'muntillusie' genoemd. De theorie van de muntillusie houdt in dat men in vreemde valuta minder uitgeeft als de prijzen in deze valuta een meervoud zijn van die in de eigen munteenheid en meer uitgeeft als zij een fractie daarvan zijn. Deze hypothese wordt bevestigd in een onderzoek van Berretty et al. (2005). Daaruit blijkt dat de uitgavendrempel in euro's maar liefst 60% lager ligt dan voor de gulden. Verwacht kan worden dat dit gedragseffect mettertijd zal slijten. Volgens peilingen van het Nibud weten steeds meer mensen de prijzen van levensmiddelen, hun salaris of de waarde van hun huis in euro's te noemen. Toch noemt eind 2004 altijd nog een kwart tot een derde de bedragen nog steeds in guldens (Nibud 2004). Een substantieel deel van de bevolking heeft – bijna drie jaar na invoering – nog steeds aanpassingsproblemen met betrekking tot de euro.

### Overbestedingsschulden

Terwijl de eerste twee typen schulden onder andere beïnvloed worden door een slechte economische situatie, en dus verondersteld kan worden dat de kans op dit type schulden in de afgelopen jaren is toegenomen, spelen bij overbestedingsschulden vooral gedrags- en informatieproblemen een rol. Dit type schulden is in de afgelopen jaren vermoedelijk ook toegenomen. Wat betreft overkreditering wordt de schuld inmiddels niet alleen bij de consument gelegd, maar ook bij de kredietverstrekker. Het gemak waarmee kredieten worden verleend, de 'agressieve' reclame die daarvoor wordt gemaakt en de voor velen ondoorzichtige informatie, worden bekritiseerd door (onder andere) de NVVK (Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet) en Aedes (Vereniging van woningcorporaties). Met name voor de lage inkomens vormt deze wijze van kredietverlening een groot risico. Maar ook de midden- en hogere inkomens kunnen in grote financiële problemen komen door onduidelijke infor-

matie van financiële dienstverleners. De aandelenlease-affaire die na de beurskrach ging spelen, is hier een voorbeeld van. Veel mensen raakten gedupeerd doordat zij met geleend geld aandelen hadden gekocht die na de krach sterk in waarde waren gedaald – een financieel risico waarop zij onvoldoende waren geweest. Het is niet duidelijk hoeveel mensen hierdoor in een problematische schuldsituatie terecht zijn gekomen, maar het aantal gedupeerden is zeer groot.<sup>6</sup> Op dit moment ligt er een wetsvoorstel Wet financiële dienstverlening (Wfd) bij de Eerste Kamer en is een Besluit financiële dienstverlening (Bfd) in concept gereed. Hierin wordt een aantal voorstellen gedaan ter bescherming van de consument tegen onverantwoorde financiële dienstverlening. Onder andere wordt voorgesteld de reclameregels voor consumentenkrediet flink aan te scherpen en wordt er meer aandacht geschonken aan de zorgplicht van banken. Deze moeten de consumenten tegen zichzelf in bescherming nemen. Inmiddels pleiten rechters-commissarissen die schuldsaneringen en faillissementen behandelen voor een inkomensgrens voor leningen. Alleen Nederlanders die meer dan het minimumloon verdienen, zouden geld mogen lenen. Zo kan worden voorkomen dat mensen in financiële problemen komen. Ook de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) is voor een beperking en legt de grens zelfs bij minimaal 130% van het minimumloon. Vooralsnog ziet de Tweede Kamer weinig in dit voorstel.

### Compensatieschulden

Compensatieschulden worden veroorzaakt door gedragsproblemen waar de overheid met regelgeving in het algemeen moeilijk greep op heeft. Verslavingszorg of andere hulpverlening kan een rol spelen om deze schulden tegen te gaan. Het is onduidelijk of dit type schulden de afgelopen jaren is toegenomen.

### 3.4 Rondkomen en schulden maken

Ook al lijkt de euro feitelijk niet zo'n belangrijke verklaring voor prijsstijging en koopkrachtverlies, in de beleving van de financiële situatie van het huishouden speelt die wel degelijk een rol. In tabel 3.1 is op basis van CBS-data voor een reeks van jaren het oordeel over de financiële ontwikkeling van het huishouden weergegeven. Een duidelijke omslag in dit oordeel ligt in 2002. Terwijl in 2001 slechts 14% van een (sterke) verslechtering spreekt en 31% een (duidelijke) verbetering ziet, zijn deze percentages in 2002 veel ongunstiger (resp. 26 en 20). En in 2004 zijn zij zelfs volledig omgedraaid: nog maar 11% geeft een financiële verbetering aan en 37% een verslechtering. De resultaten van SCP-onderzoek (AVO'03) (laatste kolom) zijn vergelijkbaar met die van het CBS. Maar we zien ook dat, wanneer in een vervolgvraag de invoering van de euro expliciet wordt genoemd, deze door een grote groep als oorzaak van verslechtering wordt gezien: 76% denkt dat de euro de financiële situatie van het huishouden heeft verslechterd en vrijwel niemand (0,4%) ziet een positief effect. Dit geldt in bijna dezelfde mate voor degenen die in de voorbije twaalf maanden een verbetering van de financiële situatie hebben ervaren: van deze groep dicht 63% de euro een negatief effect op de financiële huishoudenspositie toe (niet in tabel).

Tabel 3.1

Financiële situatie van het huishouden: verslechtering of verbetering, 1997-2004 (in procenten)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	AVO'03
financiële situatie van het huishouden is afgelopen 12 maanden:									
iets/duidelijk verslechterd	17	16	14	11	14	26	37	37	37
iets/duidelijk verbeterd	24	28	28	30	31	20	13	11	12
invoering van de euro heeft financiële situatie van het huishouden:									
iets/duidelijk verslechterd									76
iets/duidelijk verbeterd									<1

Bron: CBS (CCO'97-'04); SCP (AVO'03)

Terwijl de beleving van de financiële situatie in 2002 en 2003 grote procentuele veranderingen laat zien, lijken de veranderingen in het financieel *gedrag* iets minder ernstig. Het percentage dat (zeer) moeilijk rondkomt met het huishoudensinkomen is met ingang van 2002 wel toegenomen, maar het verschil is beperkt en neemt in 2004 niet verder toe (voor de lage inkomens neemt het zelfs iets af; zie figuur 2.10). Bovendien lijkt het aandeel dat (zeer) makkelijk kan rondkomen sinds 2002 niet echt kleiner te zijn geworden (zie tabel 3.2).<sup>7</sup>

Of nu wel of niet geconcludeerd moet worden dat steeds meer huishoudens moeilijk kunnen rondkomen, in ieder geval ligt het percentage dat zegt schulden te moeten maken om rond te komen, duidelijk lager: circa 2%. Wel is er sprake van een continue stijging van 1,6% in 2001 naar 2,6% in 2005. Ook is er een stijging van het percentage huishoudens dat het spaargeld moet gebruiken om rond te komen (van 3% in 2001 naar 6% in 2005). Maar de grootste verschuiving is te zien tussen 'geld overhouden' en 'nét kunnen rondkomen'. Dit laatste aandeel neemt duidelijk toe (van 37% in 2001, via 41% in 2002 tot 48% in 2005), terwijl het aandeel dat (veel) geld overhoudt, duidelijk afneemt (van 56% in 2001 tot 43% in 2005). Deze ontwikkeling betekent ook dat er steeds minder gespaard kan worden.

Uit deze resultaten kan worden geconcludeerd dat er voor het merendeel van de huishoudens tot en met 2004 nog voldoende ruimte was om de financiële verslechtering op te vangen. Echter, het is de vraag of de groeiende groep die het in 2004 nog net kan redden, het ook in de jaren daarna nog zal volhouden. Dit geldt met name nu in 2005 de lonen en uitkeringen op de nullijn staan.

Tabel 3.2

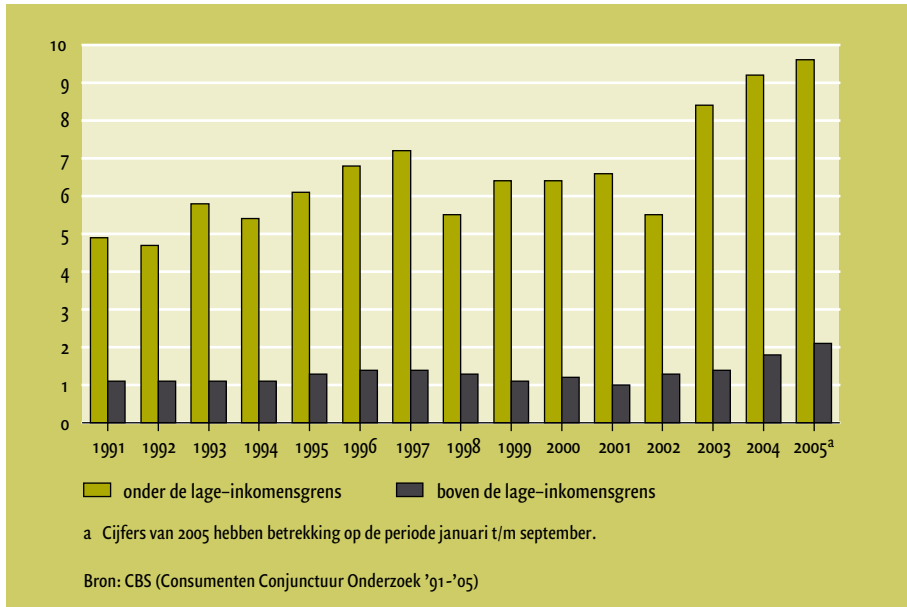
Financiële situatie van het huishouden: rondkomen; aard van huidige financiële situatie, 1997-2005  
(in procenten)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 <sup>b</sup>
<b>rondkomen</b>									
komt (zeer) moeilijk rond met huishoudensinkomen	12	10	10	9	8	10	12 <sup>a</sup>	13	–
komt (zeer) makkelijk rond	46	50	52	53	54	52	56 <sup>a</sup>	54	–
<b>aard van huidige financiële situatie</b>									
moet schulden maken	2,2	1,9	1,7	1,8	1,6	1,8	1,9	2,2	2,6
moet spaarmiddelen aanspreken	4,1	3,6	3,8	3,1	3,1	3,5	4,4	4,6	5,5
kan precies rondkomen	43,6	41,2	39,3	39,3	37,0	40,5	43,2	45,4	47,5
houdt beetje geld over	34,6	36,4	37,2	37,0	38,8	37,5	35,1	33,4	32,2
houdt veel geld over	13,3	15,1	15,8	16,4	17,3	14,9	13,6	12,9	10,4
weet niet	2,2	1,9	2,1	2,4	2,2	1,8	1,8	1,5	1,8
<b>totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
a Vergelijking met voorgaande jaren is moeilijk, omdat de cijfers tot en met 2002 afkomstig zijn uit het SEP en vanaf 2003 uit POLS.									
b Cijfers van 2005 hebben betrekking op de periode januari t/m september.									
Bron: CBS (SEP'97-'02; POLS'03-'04; CCO'97-'05)									

De stijgende trend van 'schulden moeten maken' blijkt zowel bij de inkomens onder als boven de lage inkomensgrens aanwezig, maar ligt bij de lage inkomens op een hoger niveau. Uit figuur 3.1 blijkt dat het percentage dat schulden moet maken voor de huishoudens onder de lage inkomensgrens in de periode 2002-2005 bijna verdubbelt: van 5,5% tot 9,6%. Voor de huishoudens boven de lage inkomensgrens gaat het om een toename van 1,3% naar 2,1%.

Figuur 3.1

Huishoudens die aangeven schulden te moeten maken naar inkomenspositie, 1991-2005 (in procenten)



### 3.5 Ontwikkeling in aard en omvang van schulden

Om de ontwikkeling in schulden te beschrijven, zijn we genoodzaakt ons te beperken tot de formeel geregistreerde schulden. Leningen die men bij familie, of vrienden is aangegaan, worden in de door ons geraadpleegde statistieken niet waargenomen. Hieronder komen aan bod: consumptieve kredieten, roodstand op betaalrekeningen en 'sociale kredieten' (van de Gemeentelijke Kredietbank). Woninghypotheeken blijven buiten beschouwing.

#### Consumptieve kredieten en roodstand

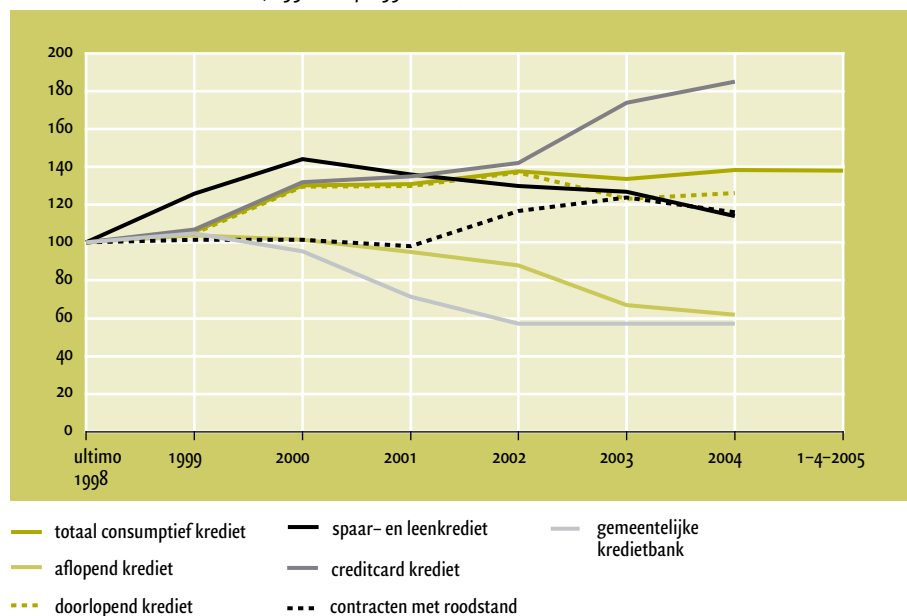
De ontwikkeling van het totaal aantal consumptieve kredieten (dus exclusief hypotheeken)<sup>8</sup> volgt volgens de cijfers van het CBS geen strakke stijgende lijn (zie figuur 3.1): in de periode 1999-2000 neemt het aantal consumptieve kredieten sterk toe; in de periode 2000-2001 blijft het vrij stabiel, waarna het in 2002 weer toeneemt. Vervolgens neemt het aantal weer wat af in 2003, om in 2004 weer te stijgen en hoger uit te komen dan in 2002. De afname in het aantal kredieten van 2002 op 2003 komt vooral voor rekening van de afname in het aantal doorlopende kredieten, een vorm van kredietverlening die overigens het grootste aandeel in de consumptieve kredieten uitmaakt (ruim 70%). Hoe deze ontwikkelingen geïnterpreteerd moeten worden, is niet geheel duidelijk. In 2002 neemt het aantal doorlopende kredieten met 400.000 toe, om in het jaar daarna (in 2003) met bijna 800.000 af te nemen. Mogelijk hebben mensen met name in de eerste fase na de invoering van de euro te gemakkelijk geld

uitgegeven, waardoor zij extra geld nodig hadden om de ontstane tekorten aan te vullen; een jaar later was men wellicht meer gewend geraakt aan de waarde van de euro. Het is ook mogelijk dat in 2003, toen de werkloosheid inmiddels hoog was opgelopen, minder mensen kredietwaardig werden bevonden en geweigerd werden door kredietverstrekkers.

Uit figuur 3.2 blijkt dat het creditcard-krediet de enige echte stijger is geweest sinds 2002. Hiertoe behoren ook de creditcards die via winkelbedrijven worden verstrekt.

**Figuur 3.2**

Aantal kredieten en roodstand, 1998-2004 (1998 = 100)



Bron: CBS (2005b)

Tegenover de enigszins wisselvallige ontwikkeling in het aantal consumptieve kredieten volgens het CBS, is er volgens de BKR-registratie<sup>9</sup> van lopende kredieten in de periode 2000-2004 sprake van een continue gestage toename (tabel 3.3). Ook het aantal personen met een krediet loopt sterk op: van 6,6 miljoen in 2000 naar 9,1 miljoen in 2004.

Het verschil tussen de continue toename in het Centraal Krediet Informatiesysteem (CKI) van het BKR en de 'knikken' in de consumptieve kredieten (CBS-cijfers) is niet goed te verklaren.

Tabel 3.3

Bureau Krediet Registratie (BKR): aantal registraties en aantal personen in Centraal Krediet Informatiesysteem (x 1000)

	2000	2001	2002	2003	2004
aantal kredietregistraties in CKI	7.757	8.689	9.952	10.055	11.220
aantal personen in CKI	6.590	7.122	8.122	8.394	9.121

Bron: BKR ([www.bkr.nl/feiten\\_en\\_cijfers/23.html](http://www.bkr.nl/feiten_en_cijfers/23.html))

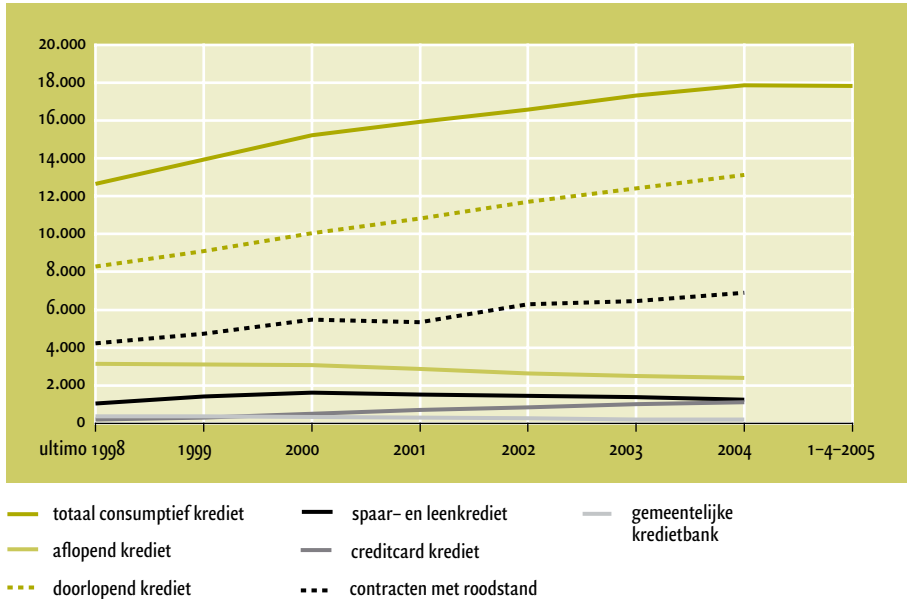
Overigens zegt het aantal verstrekte consumptieve kredieten op zich nog niet zoveel over financiële problemen van huishoudens. Het zijn wel schulden, maar deze hoeven niet problematisch te zijn. Bovendien wordt bij kredietverstrekking gelet op de kredietwaardigheid van de aanvrager. Huishoudens met een slechte financiële situatie zullen minder snel in aanmerking komen voor een doorlopend krediet. Niet alleen een stijging, maar ook een daling van het aantal kredieten door commerciële kredietverstrekkers zou dus kunnen duiden op een toename van financiële problemen.

Bij het rood staan op betaalrekeningen en bij kredieten verstrekt door de Gemeentelijke Kredietbanken is er vermoedelijk duidelijker sprake van financiële problemen dan bij commerciële kredietverstrekking. Het aantal betaalrekeningen waarop roodstand plaatsvindt, neemt tot en met 2003 toe tot 3,1 miljoen rekeningen, om in 2004 weer af te nemen tot 2,9 miljoen. Een relatief sterke toename in het aantal roodstanden vindt plaats van 2001 op 2002. Ook in bedragen is de toename dan sterk: in 2001 gaat het om 5337 miljoen euro en in 2002 om 6227 miljoen euro, een toename van 17% (zie figuur 3.2). Mogelijk heeft de invoering van de euro hierbij een rol gespeeld. En hoewel er van 2003 op 2004 een afname is in het aantal rekeningen met roodstand, is het bedrag in die periode wel toegenomen: van 6450 tot 6898 miljoen euro, een toename van 7% – duidelijk meer dan de inflatie (figuur 3.3).

Voor de consumptieve kredieten geldt eveneens dat het totaal uitstaande saldo continu toeneemt, ook in de jaren dat er sprake is van een daling in het aantal kredieten.<sup>10</sup> In de periode 2000-2004 neemt het bedrag jaarlijks met 3% à 4% toe. Tot en met 2002 loop dit goed in de pas met de ontwikkeling van de inkomens,<sup>11</sup> die voor die jaren met respectievelijk 3,2%, 4,5% en 3,4% toenemen (CPB 2004). Daarna neemt deze stijging af tot 2,75% in 2003 en 1,5% in 2004 (CPB 2005). Dit betekent dat de verhouding krediet versus inkomen steeds ongunstiger komt te liggen. Dit kan leiden tot een toename van problematische schulden, zeker als deze trend verder doorzet.

Figuur 3.3

Uitstaand saldo op kredieten en roodstand, 1998-2004 (x miljoen euro)



Bron: CBS (2005b)

Opmerkelijk is de sterke daling na 2000 van het aantal kredieten verstrekt door de Gemeentelijke Kredietbanken. Het aantal kredieten is afgenomen van 22.000 in 1999 via 20.000 in 2000 tot 12.000, in 2002, om vervolgens op dat niveau te blijven. De bijbehorende bedragen nemen ook sterk af. Het totale uitstaande saldo daalde van 321 miljoen euro ultimo 2000 naar 183 miljoen euro ultimo 2004. Invoering van de Wet financiering decentrale overheden (Fido) per 1 januari 2001 vormt hiervoor de verklaring. In deze wet wordt geregeld dat de Gemeentelijke Kredietbanken alleen nog kredieten mogen verstrekken aan personen/huishoudens die vanwege hun inkomenspositie niet of niet op redelijke voorwaarden terecht kunnen bij commerciële kredietverstrekkers (BZK 2001). Deze groep omvat de volgende categorieën: huishoudens die maximaal 130% van het sociaal minimum ontvangen, huishoudens die een afwijzing hebben van een commerciële kredietverstrekker (bv. vanwege een beschadigd kredietverleden), huishoudens ouder dan 65 jaar, en mensen met een tijdelijke verblijfsvergunning. Gemeentelijke Kredietbanken dienen zich te beperken tot 'sociale kredietverlening' (publieke taak). Vóór invoering van de wet Fido werd geen inkomensgrens gesteld. In principe kon iedereen terecht tot een limiet van 50.000 gulden. Hiermee begaf de Gemeentelijke Kredietbank zich op de markt van commerciële kredietverstrekkers, hetgeen met invoering van de Wet Fido niet langer is toegestaan. Om de ontwikkeling in het aantal sociale kredieten na te gaan, moeten we ons dus baseren op de cijfers van na 2001. Geconstateerd kan worden dat met ingang van 2002 het aantal kredieten stabiel blijft. Het uitstaande saldo neemt



echter nog wel verder af: van 248 miljoen euro in 2002 tot 183 euro in 2004. Dit heeft te maken met de afbouw van nog lopende kredieten voor de groep die niet langer tot de doelgroep behoort.

### Informatieverstrekking door Bureau Krediet Registratie

Bij het Bureau Krediet Registratie (BKR) worden alle kredieten (incl. hypotheke) op persoonsniveau geregistreerd, via aanmelding door de kredietverstrekkers (dit zijn de deelnemers van BKR). Deze registratie kan ook door kredietverstrekkers worden geraadpleegd om informatie in te winnen over de kredietwaardigheid en het betaalgedrag van nieuwe klanten. Op deze manier wordt getracht overkreditering van consumenten tegen te gaan. Ook kunnen consumenten zelf informatie over hun eigen gegevens opvragen. Uit cijfers van het BKR blijkt dat er sinds 2002 een sterke stijging is waar te nemen in het aantal informaties dat door deelnemers wordt ingewonnen (tabel 3.4). Dit aantal neemt toe van 13,4 miljoen in 2000 tot 17,7 miljoen in 2004, waarbij de stijging vooral heeft plaatsgevonden na 2002 (toen 13,9 miljoen). Het aantal informaties dat door consumenten zelf wordt ingewonnen over hun eigen gegevens bij de BKR is nog veel sterker gestegen: het aantal informatieaanvragen in 2004 is vergeleken met 2000 meer dan verdubbeld, van 429.000 naar 924.000. Ook hier vindt de stijging met name na 2002 plaats. De toename in het aantal informatieverstrekkingen kan niet worden verklaard uit een toename in het aantal kredieten. Immers, de stijging in dit aantal is in de periode 2002-2004 niet sterker geweest dan in de periode 2000-2002 (zie ook figuur 3.1). Vanwege de toegenomen aandacht voor financiële problemen hebben consumenten wellicht meer interesse gekregen in hun eigen status bij het BKR. Een andere mogelijkheid is dat het BKR bekender en toegankelijker is geworden voor de gewone consument, bijvoorbeeld via internet. Overigens worden consumenten die geen serieuze informatiebehoefte hebben, geweerd door de verplichting zich bij de bank of kredietverstrekker te legitimeren en 4,50 euro te betalen, voordat een aanvraag tot informatie kan worden ingediend. De stijging betreft dus geen 'loze' informatieaanvragen.

Tabel 3.4

Aantal informatieverstrekkingen door de BKR, 2000-2004 (x 1000)

	aan deelnemers	index (2000 = 100)	aan consumenten	index (2000 = 100)
2000	13.448	100	42,9	100
2001	13.853	103	46,9	109
2002	13.942	104	52,6	123
2003	15.464	115	67,5	157
2004	17.659	131	92,4	215

Bron: BKR ([www.bkr.nl/feiten\\_en\\_cijfers/23.html](http://www.bkr.nl/feiten_en_cijfers/23.html)) SCP-bewerking

### 3.6 Consumentenvorderingen en huisuitzettingen

#### Vorderingen door incassobureaus

Het hebben van een krediet hoeft nog niet te betekenen dat er sprake is van betalingsachterstanden. Kredieten die tijdig worden afgelost of waarvan – in geval van een doorlopend krediet – de rente tijdig wordt betaald, hoeven geen problematische situaties op te leveren, noch voor de kredietnemer, noch voor de kredietverstrekker. Wanneer er sprake is van overkreditering lopen mensen uiteraard wel de kans om in financiële moeilijkheden te komen. Uit de cijfers van het CBS is echter niet af te leiden bij hoeveel mensen dit het geval is. Wanneer een incassobureau of deurwaarder moet worden ingeschakeld om betalingen van consumenten af te dwingen, is er vaak wel sprake van een problematische financiële situatie (hoewel er ook andere redenen kunnen zijn waarom men een rekening niet betaalt). Ontwikkelingen in het aantal consumentenvorderingen geven daardoor waarschijnlijk beter inzicht in de ontwikkeling van de schuldproblematiek dan de ontwikkeling in kredieten. Helaas zijn er geen landelijke cijfers bekend van het aantal (dwang)invorderingen. Wel wordt jaarlijks door het grootste incassobureau van Nederland, Intrum Justitia,<sup>12</sup> onderzoek gedaan naar trends in het (wan)betaalgedrag van consumenten (Intrum Justitia 2004 en 2005). Daartoe analyseert het bureau de ontwikkeling in de consumentenvorderingen van de voorbije twaalf maanden. Er is voor gezorgd dat er spreiding is over de verschillende branches.

Het totaal aantal incasso-opdrachten bij consumenten door Intrum Justitia bedroeg in:

2002:	800.000
2003:	1.200.000
2004:	1.600.000
2005:	2.000.000 (raming).

Dit wil zeggen dat het aantal incasso-opdrachten door Intrum Justitia in vier jaar tijd met een factor 2,5 is toegenomen. Deze toename kan niet worden verklaard uit een eventuele groei van Intrum Justitia, waardoor deze organisatie elk jaar een groter aandeel van het totaal aantal incasso-opdrachten in Nederland zou uitvoeren. Hiervan is (volgens opgave van Intrum Justitia) gedurende de afgelopen paar jaar geen sprake geweest. Een deel van de toename kan worden verklaard uit het feit dat opdrachtgevers hun incassobeleid hebben aangescherpt en substantieel meer vorderingen op consumenten indienen (Intrum Justitia, 2004: 3). Gezien de sterkte van de stijging lijkt het onwaarschijnlijk dat dit de volledige verklaring vormt. Het lijkt plausibel dat de toename ook wordt veroorzaakt door een stijging in het aantal wanbetalingen door consumenten.

#### Ontwikkeling naar leeftijd

In de berichtgeving over schuldproblematiek keert leeftijd regelmatig terug als een belangrijk criterium dat van invloed is. In de afgelopen jaren worden zowel jongeren als 65-plussers regelmatig als snel groeiende probleemgroep gezien als het om

schulden gaat. In tabel 3.5 staat daarom vermeld hoe het aantal consumentenvorderingen van Intrum Justitia is verdeeld over de verschillende leeftijdsgroepen in de jaren 2001 tot en met 2005. De groep onder de 15 jaar wordt verder in de bespreking buiten beschouwing gelaten, omdat het voor hen vooral vorderingen voor zorguitgaven betreft, waarvoor de ouders dienen te betalen.

Wat betreft de jongeren tussen de 15 en 35 jaar kan worden geconcludeerd dat zij – vergeleken met hun aandeel in de bevolking – inderdaad oververtegenwoordigd zijn in het aantal vorderingen. Maar tegelijkertijd geldt dat hun aandeel in de loop der jaren is afgenomen: voor de 15-25-jarigen daalt het aandeel van 31% in 2002 naar 20% in 2005; voor de 25-35-jarigen is dat van 37% in 2001 naar 30% in 2005.

Hoewel voor de 65-plussers zou kunnen worden geconstateerd dat de problemen in rap tempo toenemen (immers het aandeel dwanginvorderingen bij de 65-plusgroep is verdrievoudigd van 1% van het totaal aantal vorderingen in 2001 naar 3% in 2005), is enige relativering hier op zijn plaats. Ook al is er sprake van een verdrievoudiging, het gaat in 2005 bij deze leeftijdsgroep nog steeds om een relatief klein deel. Vergeleken met het aandeel 65-plussers in de totale bevolking (17%) is er sprake van een duidelijke ondervertegenwoordiging.

Een globale doorrekening,<sup>14</sup> waarbij voor het gemak is uitgegaan van maximaal één dwangvordering per persoon per jaar,<sup>15</sup> laat zien dat in 2002 0,7% van de 65-plussers door Intrum Justitia wordt benaderd voor een incasso-opdracht, oplopend tot 2,7% in 2005, een toename van 2 procentpunten. Voor de leeftijdsgroep 25-35 jaar, een categorie waarbij er geen sprake is van een toename in het aandeel in de vorderingen, loopt dit echter op van 11,3% tot 25,8% (een groei van 14,5 procentpunten). Bij de 35-45-jarigen gaat in dezelfde periode het percentage omhoog van 6,2 naar 20,0 (13,8 procentpunten meer). Deze twee laatste leeftijdsgroepen zijn in elk van de onderzoeksjaren duidelijk oververtegenwoordigd in het aantal vorderingen.

Tabel 3.5  
Consumentenvorderingen door Intrum Justitia, naar leeftijd, 2001-2005

leeftijd	vorderingen					bevolking > 15 jaar 2003
	2001	2002	2003	2004	2005 (raming)	
< 15 jaar	1	1	3	1	1	–
15-24 jaar	26	31	24	19	20	15
25-34 jaar	37	33	31	31	30	18
35-44 jaar	21	20	23	27	26	20
45-54 jaar	10	10	12	14	14	17
55-64 jaar	3	3	5	6	6	14
≥ 65 jaar	1	2	3	3	3	17
totaal	100	100	100	100	100	100

\* Omdat de leeftijdsverdeling niet zo snel wijzigt, is deze slechts voor één jaar vermeld (2003); exclusief bevolkingsaandeel < 15 jaar.

Bron: Intrum Justitia (2005)

Intrum Justitia benadrukt in zijn onderzoek van 2003 dat de 65-plussers een problematische groep aan het worden zijn (Intrum Justitia 2003: 5). Het bureau baseert dit vooral op de bevinding dat de hoogte van de vorderingen in de periode 2001-2003 voor deze groep sterk toeneemt: de schulden van 65-plussers stijgen van gemiddeld 290 euro in 2001 naar 516 euro in 2003, waarmee zij van alle leeftijdsgroepen het hoogste scoren. De sterke toename zet echter niet door in het jaar 2004, en het bedrag neemt in 2005 zelfs zover af dat de 65-plussers het laagst scoren van alle leeftijdsgroepen boven de 25 jaar (Intrum Justitia 2005: 5). De jongeren onder de 25 jaar kennen voor de hele periode 2001-2005 relatief lage gemiddelde bedragen, maar daarin is vanaf 2004 wel een flinke stijging te zien; voor de 15-25-jarigen loopt het gemiddelde bedrag op van 196 euro in 2001 tot 415 euro in 2004 en 425 euro in 2005.

### Type vorderingen

Om een inschatting te geven van de ernst van de schuldenproblematiek, is het ook van belang te kijken naar het type betalingen waarvoor men een vordering krijgt. Intrum Justitia heeft het type vorderingen ingedeeld in de volgende categorieën: energie, huur, zorg, postorder, telefonie, internetprovider, openbaar vervoer, onderwijs, financiële producten (hypotheek, lening, credit cards), abonnementen op media (incl. internet) en sport. Met name de eerste twee posten (energie en huur) worden als extra problematisch gezien, omdat het hier basale levensbehoeften betreft. In het algemeen zullen mensen deze kosten zo lang mogelijk blijven betalen, omdat anders huisuitzetting of afsluiting van energie dreigt. Intrum Justitia noemt vorderingen voor huur en energie indicatief voor een grote achterliggende schuldenproblematiek (Intrum Justitia 2004: 12).

Het blijkt dat er tussen de verschillende leeftijdsgroepen nogal wat verschillen zijn in het type vorderingen, deels samenhangend met hun leefsituatie. Zo heeft bij de 15-25-jarigen een relatief groot deel van de vorderingen betrekking op onderwijs en openbaar vervoer, op enige afstand gevolgd door mobiele telefonie, sport en postorder-bedrijven. Vorderingen voor energie en huur komen onder de 25 jaar nauwelijks voor; waarschijnlijk omdat velen dan nog bij de ouders wonen. Bij de 25-35-jarigen waren er in 2004 geen echte uitschieters voor bepaalde soorten, maar in 2005 is huur de koploper. Ten opzichte van 2004 is dit aandeel in de vorderingen ongeveer verdubbeld. Bij de leeftijdsgroep tussen de 35 en 45 jaar voert de internetprovider de boventoon, gevolgd door energie en hypotheek. Opmerkelijk is dat – vergeleken met 2004 – het aandeel vorderingen voor de huur in deze leeftijdsgroep sterk is afgenomen. Bij de 45-plussers vormen de vorderingen voor huur, energie en zorg belangrijke aandelen in de vorderingen, waarbij de zorg – vergeleken met 2004 – bovendien een zeer sterke stijging vertoont. Voor elk van de drie onderscheiden leeftijdsgroepen boven de 45 jaar is dit aandeel bijna verdubbeld. Bij de 65-plussers vormt dit type vorderingen inmiddels de belangrijkste component. Maar ook het aandeel voor huur is bij deze leeftijdsgroep een toenemend probleem. Eerder is aangegeven dat bij de oudste leeftijdsgroep het aantal vorderingen en de hoogte van het gemiddelde bedrag niet is toegenomen. Echter, vanwege de aard van de vorderingen (zorg, huur en energie)

kan de waargenomen ontwikkeling toch als zorgwekkend worden gekenschetst. Het gaat immers om primaire levensbehoeften.

#### Huurachterstanden en huisuitzettingen

Het hoge aandeel vorderingen voor huur en energie dat in het onderzoek van Intrum Justitia wordt gevonden, heeft wellicht ook te maken met het feit dat met name de woningcorporaties de afgelopen jaren een actiever en strikter beleid zijn gaan voeren om huurachterstanden en huisuitzettingen te voorkomen. Zo hebben de meeste woningcorporaties de volgende maatregelen genomen (Aedes 2003: 9):

- mogelijkheid bieden voor betalingsregeling (94% van de corporaties);
- vroegtijdig signaleren (92%);
- streng incassobeleid, dat voorkomt dat mensen in de problemen komen (85%);
- mensen persoonlijk aanspreken als het fout dreigt te gaan (75%);
- samenwerken met schuldhulpverleners (64%).

Op basis van een onderzoek in 2002 concludeert Aedes (Vereniging van woningcorporaties) dat het beleid om huurachterstanden terug te dringen effect heeft (Aedes 2003: 3).<sup>16</sup> Immers, uit dat onderzoek komt naar voren dat huurachterstanden in de periode van 2001 tot 2002 licht zijn afgenomen (tabel 3.6). Heeft van de circa 2,3 miljoen huurders op 31 december 2001 8,9% een achterstand, in 2002 is dat gedaald naar 8,8%. Helaas is er van 2002 op 2003 weer sprake van een duidelijke stijging naar 9,6%. Overigens gaat het (in elk jaar) bij ruim de helft om niet-problematische gevallen van minder dan één maand achterstand, veelal ontstaan door laksheid of slordigheid van de huurder. En slechts bij 1% van de huurders (circa 25.000 huishoudens) bedraagt de achterstand meer dan drie maanden; deze termijn is wel problematisch, omdat vanaf drie maanden achterstand door de verhuurder een gerechtelijk vonnis tot ontbinding van de huurovereenkomst kan worden gevraagd. In 2003 bedroeg het totaal aantal huurvonnissen 23.265, waarvan 97% als gevolg van huurachterstand; 2% had betrekking op overlastgevende situaties en de resterende 1% op 'overige situaties', zoals illegale bewoning en onderhuur. Vaak komen huurder en verhuurder na een vonnis alsnog tot een schikking, waardoor 'slechts' in 35% van de gevallen tot huisuitzetting hoeft te worden overgegaan.

De ontwikkeling in het aantal huisuitzettingen volgt de ontwikkeling in het aantal huurachterstanden. Het aantal uitzettingen is in de periode 2001-2002 teruggelopen van 7089 tot 6856, maar neemt in 2003 toe tot 8085. Voor een klein deel kan dit worden toegeschreven aan toename van uitzettingen wegens overlast (van 429 tot 470) en toename wegens overige uitzettingen (van 172 tot 750). Hier past wel de kanttekening dat er vaak sprake is van een meervoudige problematiek. Overlast- en onderhuurgevallen worden vaak op basis van huurachterstanden uit huis gezet, omdat dit juridisch gezien gemakkelijker is (Aedes 2005; *de Volkskrant*, 31-08-2005). In werkelijkheid zal de toename vanwege overlast en overige redenen groter zijn dan uit de cijfers naar voren komt. Vooral in de grote gemeenten vinden er de afgelopen jaren meer gerichte acties plaats om wietplantages, illegale bewoning, onderhuur en

dergelijke op te sporen. Bovendien lijkt de rechterlijke macht ‘mee te gaan in de maatschappelijke trend om minder te gedogen en eerder verantwoordelijkheid te nemen als grenzen van aanvaardbaar gedrag overschreven worden’ (Aedes 2003: 10). Geconcludeerd kan worden dat er zowel sprake is van een stijging in het aantal huurachterstanden, als van een stijging in het aantal huisuitzettingen vanwege huurachterstand. Maar daarbij is het – gezien de achterliggende problematiek bij huisuitzettingen (criminaliteit, fraude) – wel de vraag in hoeverre deze een gevolg zijn van een toename in overlevingsschulden.

Tabel 3.6

Huurachterstanden (ongeacht duur van de achterstand) en huisuitzettingen, 2000-2003 (in procenten en absolute aantallen)

	% huurders met achterstand	achterstand in % van de jaarhuur	aantal huisuitzettingen			
			totaal <sup>a</sup>	t.g.v. huurachterstand	t.g.v. overlast	overige huisuitzettingen <sup>b</sup>
2000		1,7	circa 6900			
2001	8,9	1,8	7089	5639	244	131
2002	8,8	1,7	6856	5310	429	172
2003	9,6	1,5	8085	7166	470	750

a Omdat niet alle corporaties uitsplitsen naar reden van uitzetting, is het totaal groter dan de som van de drie genoemde oorzaken.

b Onder ‘overige’ worden huisuitzettingen bedoeld t.g.v. wietplantage, illegale bewoning, onderhuur, oneigenlijk gebruik van de woning enz.

Bron: Aedes (2001-2005)

Ondanks het feit dat het percentage huurders met achterstand van 2002 op 2003 is toegenomen, is de achterstand uitgedrukt in percentage van de jaarhuur afgenomen van 1,7 naar 1,5. In 2003 zijn er dus wel meer huurders met achterstand, maar is het gemiddelde achterstandsbedrag lager geworden. In dat opzicht blijkt het striktere beleid van de woningcorporaties om sneller actie te ondernemen bij huurachterstand toch vruchten af te werpen. Volgens Aedes zouden corporaties (nog) beter kunnen functioneren als er meer samenwerking zou zijn met gemeenten, gemeentelijke kredietbanken, sociale diensten en maatschappelijke opvang. Verder roept Aedes de overheid op om overkreditering tegen te gaan. Zij pleit voor een centrale registratie van huur- en energieschulden (vergelijkbaar met centrale kredietregistratie) (Aedes 2003: 3).

### 3.7 Inkomen en schuldenproblematiek

#### Inkomensgrenzen

Uit de in paragraaf 3.4 en 3.5 weergegeven statistieken kan de ontwikkeling van schulden voor de totale bevolking worden geschetst. Helaas kan hiermee geen inzicht worden gegeven in de risicogroepen. Op basis van enquêteonderzoek

(AVO'03) kan wel worden nagegaan welke groepen relatief vaak schulden aangaan, maar kan geen informatie wordt verschaft over de ontwikkeling in risico's. Omdat een laag inkomen in het algemeen als het belangrijkste risico voor schulden wordt gezien, wordt in deze paragraaf een aantal indicatoren voor schuldproblematiek uitgesplitst naar inkomensgroep.

In de navolgende tabellen worden de volgende inkomensgrenzen gehanteerd:

- de lage-inkomensgrens;
- < 105% van het relevante sociaal minimum;
- < 150% van het relevante sociaal minimum;
- > 150% van het relevante sociaal minimum.

Bij de eerste twee gaat het om armoedegrenzen, bij de laatste betreft het een inkomensgrens die in het beleid wordt gehanteerd om de risicogroep voor problematische schulden aan te geven.

### *Inkomen en rondkomen*

Problemen met rondkomen en het maken van schulden zullen naar verwachting relatief vaak voorkomen bij de lagere inkomensgroepen. In tabel 3.7 is te lezen dat de eerste drie inkomensgroepen – zoals te verwachten – duidelijk meer moeite hebben om rond te komen (resp. 40%, 36% en 32%) dan de groep met een inkomen boven de 150% van het sociaal minimum (9%). Eveneens geven zij vaker aan dat de financiële situatie van het huishouden in de afgelopen twaalf maanden is verslechterd (resp. 51%, 49% en 47% versus 34%). Ook de negatieve invloed van de euro wordt door hen in sterkere mate ervaren, al is het verschil hier niet erg groot (85%, 81% en 81% versus 74%).

Opmerkelijk is dat het opschuiven van de inkomensgrens van 105% naar 150% van het sociaal minimum slechts een beperkte invloed lijkt te hebben. De groep onder de 150% komt slechts iets makkelijker rond dan de groep onder de 105% van het sociaal minimum, is vrijwel even vaak van mening dat de financiële situatie van het huishouden is verslechterd en kent even vaak aan de euro een negatief effect toe. Dit laatste lijkt overigens een algemeen gevoel te zijn, want ook driekwart van de hogere inkomens (boven de 150% van het sociaal minimum) is deze mening toegedaan. Dit is nauwelijks minder dan voor de inkomensgroepen onder de verschillende armoedegrenzen. Uit de bevindingen van tabel 3.7 kan de conclusie worden getrokken dat de opvattingen over de gevolgen van de euro tamelijk los lijken te staan van het feitelijke inkomen.

Tabel 3.7

Subjectief oordeel over de financiële situatie van het huishouden: kunnen rondkomen, verslechtering/-verbetering van financiële situatie, naar diverse inkomensgrenzen, 2003 (in procenten)

	onder lage-inkomensgrens	< 105% van sociaal minimum	< 150% van sociaal minimum	> 150% van sociaal minimum	totaal
komt (zeer) moeilijk rond met huishoudensinkomen <sup>a</sup>	40	36	32	9	16
komt (zeer) makkelijk rond <sup>a</sup>	23	28	33	61	52
financiële situatie van het huishouden is afgelopen 12 maanden:					
iets/duidelijk verslechterd	51	49	47	34	37
iets/duidelijk verbeterd	6	4	6	16	13
invoering van de euro heeft financiële situatie van het huishouden:					
iets/duidelijk verslechterd	85	81	81	74	76
iets/duidelijk verbeterd	< 1	< 1	< 1	< 1	< 1

a De cijfers van het SCP (AVO'03) wijken enigszins af van die van het CBS (POLS'03 en '04).<sup>17</sup>

Bron: SCP (AVO'03)

### Inkomen en type schulden

In tabel 3.8 staat voor de verschillende inkomensgroepen aangegeven of men in de voorbije twaalf maanden de genoemde schulden/leningen heeft gehad. Ook hier is de hypotheekschuld buiten beschouwing gebleven. Opmerkelijk is dat de verschillen tussen de verschillende inkomensgrenzen beperkt zijn en dat er zelfs geen enkel significant verschil is tussen de groep met een inkomen onder de 105% van het sociaal minimum en de groep onder de 150%. Dit laatste betekent dat de huishoudens met een inkomen tussen de 105% en 150% even vaak schulden maken als die in de groep onder de 105% van het sociaal minimum. Voor alle groepen geldt dat circa 30% een niet-hypothecaire schuld heeft. Rood staan op de bank is een manier van schulden maken die het vaakst voorkomt (17%), gevolgd door een persoonlijke lening/doorlopend krediet (13%). Lenen bij familie of vrienden komt minder voor (4%).

De huishoudens met een inkomen onder de 150% van het sociaal minimum hebben iets minder vaak een persoonlijke lening/doorlopend krediet (11%) en staan iets minder vaak rood (15%) op de bank dan de inkomensgroep boven de 150% van het sociaal minimum (resp. 14% en 18%). Zij lenen daarentegen iets vaker bij familie (verschillen zijn significant). Een mogelijke verklaring voor deze – overigens geringe – verschillen kan zijn dat de hogere inkomens meer mogelijkheden hebben om rood te staan of een krediet te nemen, waardoor zij wat minder vaak hun toevlucht tot familie of vrienden hoeven te nemen.



Tabel 3.8

Vormen van schulden en leningen, naar diverse inkomensgrenzen, 2003 (in percentage van huishoudens)

	onder lage-inkomensgrens	< 105% van sociaal minimum	< 150% van sociaal minimum	> 150% van sociaal minimum	totaal
in afgelopen 12 maanden sprake van:					
afbetalingskrediet	5	5	4	3	3
persoonlijke lening/doorlopendkrediet bij bank of andere financiële instelling	13	11	11	14	13
rood staan bij bank of giro	19	16	15	18	17
lening bij vrienden of familie	9	7	6	3	4
andere leningen (geen hypotheek)	3	3	3	2	3
minimaal één van bovengenoemde schulden/leningen	33	28	27	31	30

Bron: SCP (AVO'03)

### Inkomen en betalingsachterstanden

Eerder is aangegeven in welke mate verschillende inkomensgroepen schulden of leningen zijn aangegaan. Dit hoeft op zichzelf nog geen probleem te vormen. Alleen indien men er niet in slaagt de aflossing en rente tijdig op te brengen, ontstaat een risico van een problematische schuldsituatie. Zagen we in tabel 3.8 dat er slechts geringe verschillen zijn in de mate waarin de verschillende inkomensgroepen schulden of leningen aangaan, uit tabel 3.9 wordt duidelijk dat de 'arme huishoudens' wel vaker moeite hebben om aan hun betalingsverplichtingen te voldoen dan de groep boven de 150% van het sociaal minimum. Terwijl meer dan 10% van de eerstgenoemde groep<sup>18</sup> betalingsachterstanden in de afgelopen twaalf maanden heeft, is dat bij de groep die minimaal 150% van het sociaal minimum ontvangt 4% (verschillen zijn significant). Van alle huishoudens heeft 6,2% in de voorafgaande twaalf maanden een of meer betalingsachterstanden gehad, dit wil zeggen circa 440.000 huishoudens. Het is mogelijk dat een deel van de achterstanden betrekking heeft op administratieve slordigheden (bijvoorbeeld: men vergeet op tijd te betalen). Omdat de vragen zijn gesteld in het vragenblok financiële problemen, dat ook als zodanig aan de respondenten is benoemd, gaan we er echter van uit dat achterstanden vanwege een slordige administratie niet vaak gerapporteerd zullen zijn. Geconcludeerd kan dan worden dat bijna een half miljoen huishoudens per jaar te maken heeft met min of meer ernstige financiële zorgen. Dit aantal lijkt aardig overeen te komen met gegevens van het BKR. Volgens hun registratie komen er bij 5% van de 9,1 miljoen kredietnemers betalingsproblemen voor. Dit wil zeggen dat op jaarbasis voor 455.000 personen bij het BKR een betalingsachterstand is aangemeld door de kredietverlener. Echter, het in het AVO'03 waargenomen percentage is waarschijnlijk een onderschatting van het werkelijke percentage met betalingsachterstanden. De reden is dat bij het BKR alleen betalingsachterstanden van minimaal 2-4 maanden aan-

gemeld worden. Bovendien worden bij hen geen betalingsachterstanden voor huur, energie en telefoon (wel voor gsm) gemeld.

Ongeveer de helft van de huishoudens (in het AVO) met een achterstand in de afgelopen twaalf maanden heeft op het moment van de enquête nog steeds te maken met een achterstand. Dit aandeel ligt bij de 'arme huishoudens' hoger dan bij de groep boven de 150% van het sociaal minimum: 61% versus 45% (significant verschil). De 'hogere inkomens' hebben de achterstand in de voorafgaande twaalf maanden dus vaker opgelost. En ook van degenen die op het moment van de enquête nog steeds kampen met betalingsachterstand acht een relatief groot deel van de groep boven de 150% het mogelijk om zonder hulp de achterstanden weg te werken: 70% versus 43% voor degenen die onder de lage-inkomensgrens c.q. onder de 105% van het sociaal minimum vallen (significant verschil).

Met name betalingsachterstanden voor vaste lasten als huur (of hypotheek) en energie kunnen duiden op een risicovolle situatie. Een dak boven je hoofd, water, gas en elektriciteit behoren immers tot de meest essentiële basisbehoeften. Reeds bij een huurachterstand van drie maanden loopt men bovendien een grote kans om via een gerechtelijk bevel uit huis te worden uitgezet. Energiebedrijven hanteren vaak een nog kortere periode voor afsluiting.<sup>19</sup>

Uit tabel 3.9 is af te lezen dat 5% tot 6% van de huishoudens onder de lage-inkomensgrens c.q. onder de 105% van het sociaal minimum in de voorafgaande twaalf maanden een betalingsachterstand heeft (gehad) voor huur; ongeveer eenzelfde percentage geldt voor energielasten. Vaak gaan deze twee vormen van achterstand samen: ruim 60% van de lage inkomens met een huurachterstand heeft ook achterstand voor energielasten.

Een andere betalingsverplichting die ernstige consequenties met zich mee kan brengen, als men er niet tijdig aan voldoet, is de ziektekostenverzekering. De 'arme' huishoudens lopen hier duidelijk meer risico: 2-3% van de 'arme huishoudens' geeft aan een achterstand te hebben (gehad) in de voorgaande twaalf maanden; voor de groep boven de 150% van het sociaal minimum is dat 0,6%. Volgens cijfers van het Bureau voor Bestuur, Strategie & Financieel Beleid (dat circa 125 gemeenten adviseert over zorgverzekeringen), ligt dit percentage voor bijstandsontvangers een stuk hoger, namelijk op 10 à 15 (NRC Handelsblad 2005).

Tabel 3.9

Betalingsachterstand in afgelopen twaalf maanden, naar diverse inkomensgroepen, 2003  
(in percentage van huishoudens)

	onder lage-inko- mensgrens	< 105% van sociaal minimum	< 150% van sociaal minimum	> 150% van sociaal minimum	totaal
<b>achterstand in vaste lasten</b>					
huur/hypotheek	5,6 <sup>a</sup>	4,8	3,9	1,5	2,2
elektriciteit/gas/water	4,8	4,0	3,4	1,6	2,2
zowel huur/hyp. als energie	3,1	2,7	2,2	0,6	1,1
telefoon	2,4	1,9	1,9	1,0	1,3
ziektkostenverzekering/ziekenfonds	2,5	1,7	1,7	0,6	1,0
andere verzekeringen	1,6	1,1	1,1	0,5	0,7
belastingen	2,8	2,3	2,2	1,0	1,4
schoolkosten kinderen	0,2	0,0	0,2	0,1	0,2
<b>achterstand in aflossing schulden</b>					
afbetalingskrediet	0,9	0,9	0,6	0,4	0,4
persoonlijke lening/doorlopendkrediet bij bank of andere financiële instelling	3,8	3,0	2,8	0,8	1,4
lening bij vrienden of familie	3,0	2,7	2,3	0,6	1,2
andere betalingsachterstand	1,3	1,0	1,0	0,3	0,5
minimaal één van bovengenoemde achterstanden	13,4	10,8	10,4	4,3	6,2

a Dit percentage ligt lager dan het corresponderende percentage in figuur 2.9, die gebaseerd is op POLS'04.<sup>20</sup>

Bron: SCP (AVO'03)

Niet alleen voor de vaste lasten ligt het percentage 'arme huishoudens' dat kampt met betalingsproblemen relatief hoog. Het geldt ook voor de aflossing van schulden. Het verschil met de hogere inkomens (> 150% van het sociaal minimum) wordt nog duidelijker wanneer het aantal huishoudens met achterstanden wordt gerelateerd aan het aantal dat deze aflossingsverplichtingen heeft (niet in de tabel). Van de 'arme huishoudens' met een persoonlijke lening of doorlopend krediet heeft circa 20% betalingsachterstand (gehad), terwijl dat voor de groep > 150% van het sociaal minimum slechts 4% is. Indien men een lening bij familie of vrienden heeft, loopt men relatief vaak achterstand op. Van de arme huishoudens met een dergelijke lening heeft 27%-32% de aflossing niet op tijd betaald, terwijl dat voor de hogere inkomens (> 150%) 19% is.

### 3.8 Schuldhelpverlening

#### Professionele schuldhelpverlening

Tot slot gebruiken we in deze paragraaf de mate waarin er beroep wordt gedaan op de schuldhelpverlening als een indicator voor schuldproblematiek. Indien de financiële problemen iemand boven het hoofd groeien en men zelf niet tot een oplossing kan komen, kan men een aanvraag tot hulp indienen bij een schuldhelpverleningsorganisatie. In de meeste gevallen zal dat een organisatie zijn die is aangesloten bij de NVVK (Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet). Het gaat dan meestal om de gemeentelijke kredietbank. In tabel 3.10 is te zien dat het aantal aanvragen voor schuldhelpverlening bij deze organisaties vanaf 2002 duidelijk is gestegen: van 28.500 in 2002, naar 34.500 in 2003 en 39.000 in 2004.

Als verklaring noemt de NVVK een combinatie van overheidsmaatregelen, zoals bevrozing van de lonen en uitkeringen, afschaffing van de Zalmsnip en duurdere ziektekostenpremies (NVVK 2004a: 6). Het zijn vooral de lagere inkomens die hiervan de gevolgen ondervinden. Bijna 90% van de aanvragers heeft een inkomen beneden modaal en de helft heeft een uitkering (NVVK 2004a: 8).

Tabel 3.10

Aantal schuldregelingen, budgetbeheerrekeningen en schuldsaneringen in het kader van de Wsnp,<sup>a</sup> 1999-2004

	verzoeken om schuldregeling <sup>b</sup>		waarvan niet gerealiseerd <sup>b</sup>	gerealiseerde schuldregeling <sup>b</sup>	lopend budgetbeheer	gemeentelijke verklaring voor Wsnp	schuldsanering met Wsnp (incl. A'dam)
	excl. A'dam	incl. A'dam					
1999	29.000		16.000	8.000	9.500	4.792	6.360
2000	27.500		17.000	7.000	13.000	6.873	8.669
2001	24.000		15.000	6.000	15.000	7.279	8.678
2002	26.500	28.500	14.000	5.750	17.500	8.028	9.479
2003	30.000	34.500	19.000	5.300	21.500	9.840	10.589
2004		39.000	22.500	3.500	27.000	13.320	13.998

a Cijfers excl. A'dam, tenzij anders aangegeven.  
b Het aantal niet gerealiseerde en gestarte schuldregelingen telt niet op tot het aantal verzoeken, omdat er ook nog een aantal verzoeken is ingetrokken of niet afgehandeld.

Bron: NVVK Jaarverslag 2003; NVVK (2004a en 2004b); CBS (2005b)

Niet alleen het aantal hulpvragen, maar ook het aantal aanvragen waarbij het niet lukt om een schuldregeling op te zetten nam vanaf 2002 sterk toe: van 14.000 in 2002 tot 22.500 in 2004. Hiervan werden er in 2004 7000 doorverwezen naar het wettelijk traject<sup>21</sup> (Wsnp: Wet sanering natuurlijke personen). Het aantal door de kredietbanken opgezette schuldregelingen nam vanaf 1999 gestaag af: van 8000 in 1999 via 5750 in 2002, tot nog slechts 3500 in 2004. Er is dus een sterke afname in het aandeel verzoeken dat tot een minnelijke schuldregeling leidt.<sup>22</sup> De NVVK

noemt als belangrijkste reden dat schuldeisers steeds vaker een blokkade opwerpen voor een minnelijke schuldsanering (NVVK 2004b: 7). Dit wordt mede veroorzaakt doordat er steeds meer schuldeisers bij betrokken zijn. Hierdoor neemt de kans op instemming van alle schuldeisers met een schuldregeling af. Ook constateert de NVVK dat schuldeisers minder makkelijk instemmen met een minnelijke regeling en het liever laten aankomen op een wettelijk traject via de Wsnp (NVVK 2004b: 7). Het aantal Wsnp-verklaringen dat door de gemeente is afgegeven (en die een schuldenaar nodig heeft voor een verzoek tot wettelijke schuldsanering) is de laatste jaren dan ook sterk gestegen. Dat geldt met name voor de periode na 2003: van 9.840 in 2003 naar 13.320 in 2004, een toename van 35% in één jaar tijd. Het aantal door de rechter uitgesproken schuldsaneringen (in het kader van de Wsnp) neemt eveneens zeer sterk toe in die periode: van 10.589 tot 13.998. De afname in het aantal minnelijke schuldregelingen via de gemeentelijke kredietbanken wordt dus ruimschoots gecompenseerd door een toename in wettelijke schuldsaneringen. Toch is de Wsnp ook ingevoerd om te bevorderen dat schuldeisers meewerken aan minnelijke schuldregelingen. Voorkomen moet worden dat schuldenaren onnodig in de Wsnp terechtkomen. Gezien de cijfers in tabel 3.10 lijkt dit oogmerk van de wet niet bereikt te worden.

Een schuldsanering via de Wsnp komt relatief vaak voor bij de 25-45-jarigen (tabel 3.11). Het aandeel van 55-plussers is relatief klein, maar neemt na 2003 wel duidelijk toe. Het aandeel van de jongeren tot 35 jaar neemt in die periode juist af.

Tabel 3.11

Aandeel in schuldsanering (volgens rechtelijke uitspraak), naar leeftijdscategorie, 2002-2005 (in procenten)

	2002	2003	2004	2005 <sup>a</sup>	bevolking in 2003 <sup>b</sup>
≥ 65 jaar	1,3	1,4	1,6	2,0	17,6
55-64	6,9	6,4	8,0	9,0	14,4
45-54	17,9	19,1	20,7	21,9	18,2
35-44	33,6	32,5	32,7	32,5	20,6
25-34	32,8	33,5	30,2	28,2	18,5
18-25 jaar	7,5	7,3	6,7	6,4	10,7
totaal	100 (9479)	100 (10.589)	100 (13.998)	100 (3708)	100
% toename t.o.v. voorgaand jaar	-	+ 11,7	+ 32,2	+ 6,0	

a Alleen eerste kwartaal; indien rechtlijnig doorgetrokken voor vier kwartalen, zal het aantal in 2005 op 14.832 uitkomen.  
b Omdat de leeftijdsverdeling niet zo snel wijzigt, is deze slechts voor één jaar vermeld (2003).

Bron: CBS (2005b)

Terwijl de kredietbanken minder minnelijke schuldregelingen realiseren, is wel het aantal gevallen van budgetbeheer sterk toegenomen. Dit geldt vooral voor de periode na 2002. In twee jaar tijd neemt deze vorm van schuldhulp toe van 17.500 tot 27.000 gevallen. Budgetbeheer is een instrument dat door kredietbanken zowel preventief (voorkomen van een problematische schuldsituatie) als curatief (oplossen van problematische schulden) wordt ingezet (NVVK 2004b: 33). Het wordt in toenemende mate als voorwaarde gesteld om voor een minnelijke schuldregeling in aanmerking te komen.

Zoals gezegd, zien we het aantal verzoeken bij de formele schuldhulpverlening als een indicator voor de ontwikkeling in problematische schulden. Toch geldt ook hier de kanttekening dat een toename niet per definitie hoeft te wijzen op een evenredige toename in problematische schuldsituaties. Zo kan een stijging van het aantal aanvragen om schuldhulp ook het gevolg zijn van een toegenomen bekendheid van de hulpverleningsorganisaties of van de wet Wsnp, of van een actievere en snellere opsporing van problematische schuldenaren. Een toename zou dan alleen betekenen dat een groter deel wordt bereikt. Naarmate een kleiner deel van de huishoudens met problematische schulden in het verleden een beroep deed op de hulpverlening of Wsnp, is de kans groter dat dit inderdaad het geval is.

Volgens het onderzoek *Schulden: een (on)dragelijke last?* (Serail 2004) heeft slechts een op de zes<sup>23</sup> huishoudens met een problematische schuld, én een inkomen onder de 150% van het sociaal minimum, ooit professionele hulp gezocht om uit de financiële problemen te komen (Serail 2004: 26).

Uit het SCP-onderzoek AVO'03 komt een vergelijkbaar aandeel naar voren. Van degenen die minimaal één betalingsachterstand hebben gehad in de voorafgaande twaalf maanden, heeft 19% aangeklopt bij de professionele schuldhulpverlening (gemeentelijke kredietbank, sociale dienst, maatschappelijk werk of een andere hulporganisatie). Ongeveer eenzelfde deel (20% van de groep met achterstand) vraagt hulp aan vrienden of familie en een klein deel (3%) probeert via de werkgever hulp te regelen. In totaal heeft ruim eenderde deel (36%) van de groep met betalingsachterstanden ergens om hulp gevraagd. Het meest effectief lijkt het verzoek aan familie/vrienden en aan de werkgever. Van degenen die aan deze personen hulp hebben gevraagd, heeft iedereen ook hulp gekregen. Voor de professionele schuldhulpverlening ligt het succespercentage een stuk lager, maar toch altijd nog op 68.

Hoewel de bevindingen uit het onderzoek van Serail (2004) en het AVO'03 niet erg nauwkeurig zijn (vanwege het steekproefkarakter en vanwege de aard van de onderzoeksvragen), lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat slechts een deel van de problematische schuldenaren zich meldt bij de professionele hulpverlening. Dit betekent dat hun aantal een stuk hoger ligt dan de 39.000 die zich in 2004 alleen al bij de gemeentelijke kredietbanken hebben gemeld.

### Hulp van kerken

In Nederland worden ook buiten de professionele hulpverlening activiteiten ontplooid ter bestrijding van armoede en schulden. Een belangrijke rol daarin vervul-

len de werkgroep *De Arme Kant van Nederland* (van de Raad van Kerken) en *KerkinActie*, het missionaire en diaconale werk van de Protestantse Kerk in Nederland. Door de kerken wordt de afgelopen jaren regelmatig gesignaleerd dat mensen met een minimuminkomen en chronisch zieken steeds meer in armoede komen te verkeren en steeds vaker een beroep doen op financiële hulp van de kerk. *KerkinActie* heeft onder de protestantse kerken een onderzoek gedaan naar de omvang van deze hulp (*KerkinActie* 2005). Hieruit blijkt onder meer het volgende:

- Driekwart (circa 1600) van de diaconieën geeft ondersteuning aan mensen die financieel in de knel zijn geraakt.
- 90% van deze diaconieën verleent hulp middels financiële giften of leningen.
- In totaal gaat het om 5500 tot 12.000 aanvragen in 2004.
- Volgens 38% van de diaconieën is het aantal aanvragen in 2004 toegenomen ten opzichte van 2003; 9% denkt dat het is gedaald;
- In 2004 is tussen de 3 en 6 miljoen euro aan financiële hulp geboden.
- 60% van de diaconieën signaleert een toename van het totaalbedrag ten opzichte van 2003.
- Het gaat volgens de diaconieën vooral om mensen zonder betaald werk, alleenstaande ouders met kinderen, asielzoekers, chronisch zieken en ouderen.
- Schuldenproblematiek en een langdurig laag inkomen worden relatief vaak genoemd als oorzaak van de financiële problemen (resp. door 35% en 34% van de diaconieën).
- 64% van de diaconieën heeft in het kader van armoedebestrijding contact met de sociale dienst en 34% met de professionele schuldhulpverlening.

Bovenstaande cijfers hebben alleen betrekking op de protestantse kerken. Deze geloofsgemeenschap maakt ongeveer eenderde deel uit van alle geloofsgemeenschappen. Verwacht kan worden dat de financiële hulp die door alle kerken tezamen wordt geboden, veel hoger zal liggen dan de genoemde 3 tot 6 miljoen euro per jaar.

### Voedselbanken

Een ander initiatief waarover in het afgelopen jaar regelmatig melding wordt gemaakt, zijn de *voedselbanken*. Dit particulier initiatief is in 2001 in Rotterdam van start gegaan in navolging van de voedselbanken in België. In 2005 zijn er inmiddels 19 vestigingen verspreid over het land en verenigd in de Stichting Voedselbank Nederland; deze is aangesloten bij de Europese Federatie van Voedselbanken. Doel is om voedselpakketten alleen als noodhulp te verstrekken aan mensen die voor kortere of langere tijd financieel echt niet rond kunnen komen (zie: [www.voedselbank.nl](http://www.voedselbank.nl)). Volgens de toekenningscriteria zijn ze expliciet niet bedoeld als extraatje voor mensen die het niet breed hebben. De maximale periode is drie jaar, gekoppeld aan de maximale periode van schuldsanering. Periodiek wordt getoetst of de hulp nog steeds noodzakelijk is. Om in aanmerking te komen mag het besteedbaar huishoudensinkomen voor voeding en kleding (= het inkomen na aftrek van vaste lasten en schuldaflossing) per maand niet meer bedragen dan 150 euro voor een alleen-

staande, vermeerderd met 50 euro voor iedere volwassene extra en 25 euro voor elk kind extra. Dit is aanmerkelijk minder dan men volgens het Nibud minimaal nodig heeft voor voeding en kleding: 206 euro voor een alleenstaande en 548 euro voor een gezin met twee kinderen (Nibud 2005a).

Medio 2005 werden aan ruim 1400 huishoudens in en rond Rotterdam en aan ruim 2500 huishoudens elders in het land wekelijks voedselpakketten verstrekt (totaal ruim 4000). Op jaarbasis gaat het om een waarde van circa 4 miljoen euro. Het aantal vestigingen en het aantal klanten groeit nog steeds. Dit kan duiden op een groeiende schuldenproblematiek, waardoor het aantal huishoudens dat is aangewezen op een voedselpakket is toegenomen. Het is echter ook mogelijk dat dat aantal niet is veranderd, maar zichtbaarder is geworden door de oprichting van voedselbanken.

### 3.9 Samenvatting en conclusies

Het is niet goed mogelijk om met behulp van beschikbare informatie nauwkeurig het aantal te bepalen van huishoudens met *problematische* schulden en van de ontwikkeling in dat aantal. Met behulp van een aantal indicatoren die vermoedelijk gerelateerd zijn aan schuldproblematiek is getracht toch een beeld te schetsen. Gezien de stijging van de vaste lasten en het achterblijven van de inkomens, is de kans op *overlevingsschulden* met name bij lagere inkomens toegenomen. Ook de kans op *aanpassingschulden* is gestegen. Dit is allereerst het geval doordat veel mensen na invoering van de euro moeite hadden om aan de waarde van de nieuwe munt te wennen en als gevolg daarvan te gemakkelijk geld uitgaven. Vervolgens is sinds 2002 de werkloosheid fors toegenomen, waardoor een grote groep huishoudens een flinke achteruitgang van het inkomen doormaakte. Deze ontwikkelingen blijken zich te vertalen in een stijging van het aantal mensen dat zegt schulden te moeten maken of het spaargeld te moeten aanspreken. Ook neemt het aandeel dat zegt net rond te kunnen komen toe en het aandeel dat geld overhoudt af. In de registraties is eveneens een gestage toename van schulden waar te nemen, zowel in het aantal consumptieve kredieten en het aantal betaalrekeningen met roodstand, als in het aantal personen met een dergelijke schuld. Tot 2003 neemt het uitstaande saldo van deze kredieten en roodstand in ongeveer dezelfde mate toe als de inkomens. Maar sindsdien groeien de inkomens minder snel dan de omvang van de schulden, hetgeen de kans op *problematische schulden* vergroot. Het aandeel huishoudens met consumptieve schulden is binnen alle inkomensgroepen ongeveer even groot (circa 30%), maar de lagere inkomens hebben wel vaker betalingsachterstand op deze schulden.

De laatste jaren is er een sterke stijging te zien van het aantal incasso-opdrachten bij consumenten, het aantal informatieaanvragen bij het Bureau Kredietregistratie, het aantal verzoeken om schuldhulpverlening en het aantal wettelijke schuldsaneringen in het kader van de Wsnp. Ook is er een stijging in het aantal huurders met huurachterstand en het aantal huisuitzettingen. Daarnaast neemt de niet-professionele schuldhulpverlening door kerken en voedselbanken toe.



Al deze indicatoren wijzen in de richting van een toenemende schuldproblematiek. Deze toename kan niet voor de volle honderd procent worden vertaald in een groei van problematische schulden. Zo wordt een deel van de stijgingen vermoedelijk ook veroorzaakt door een strenger incassobeleid van schuldeisers, meer bekendheid van schuldenaren met de schuldhulpverleningsorganisaties en het Wsnp-traject, een strikter huur- en uitzettingsbeleid van woningcorporaties, minder gedoogbeleid van rechters, enzovoorts. Om deze redenen is het niet duidelijk in welke mate het aantal huishoudens met *problematische* schulden de afgelopen jaren daadwerkelijk is toegenomen.

## Noten

- 1 Volgens de Recofa-methode is het vrij te laten bedrag vastgesteld op: 95% van het toepasselijke normbedrag in de bijstand + ziektekostenpremie (minus de ontvangen tegemoetkoming ziektekosten) + gemaximeerd bedrag voor woonlasten. De NVVK telt hierbij nog een correctiefactor X op (in 2005 € 113,45).
- 2 Een toename in het aantal vragen om schuldhulp kan ook duiden op een grotere bekendheid of toegankelijkheid van de schuldhulpverlening.
- 3 De mediaan is de grens waar 50% van de inkomens onder en 50% boven ligt.
- 4 Uit de internetbijlagen van *De Sociale Staat Van Nederland 2001* (SCP 2001) blijkt dat in 1998 de woonlastenquote voor huurders voor het onderste kwartiel van de huishoudinkomens zelfs 46% en voor het bovenste kwartiel slechts 17% bedroeg. De woonlastenquote voor huurders is het aandeel van de totale woonlasten (huur na aftrek van de individuele huursubsidie plus de energiekosten en lokale heffingen) in het besteedbare huishoudinkomen.
- 5 De euro heeft wel voor een kleine prijsopdrijving gezorgd. Zonder de euro zou de inflatie volgens De Nederlandsche Bank in de eerste helft van 2002 geen 3,6% maar 3,1% hebben bedragen. Uit de verdere ontwikkeling blijkt dat de feitelijke inflatie sindsdien duidelijk is afgenomen, tot slechts 1,3% in mei 2005.
- 6 Er zijn stichtingen opgericht om de belangen van de gedupeerden te behartigen. Bij de Stichting Legiolease hebben zich ruim 95.000 gedupeerden gemeld, bij de Stichting Eegalease zijn dat er ruim 20.000.
- 7 Omdat met ingang van 2003 deze vraag met een andere onderzoeksopzet is gesteld (POLS in plaats van het SEP) dient deze conclusie met enig voorzichtigheid getrokken te worden.
- 8 Tot de consumptieve kredieten worden gerekend: aflopend krediet, doorlopend krediet, spaar- en leenkrediet, credit-cardkrediet. Hypotheken worden hier niet toe gerekend.
- 9 Registratie vindt plaats in het CKI (Centraal Krediet Informatiesysteem).
- 10 Voor sommige kredietvormen neemt het uitstaande saldo overigens wel af. Dat zijn tevens ook de 'kleintjes': het aflopend krediet, spaar- en leenkrediet, en kredieten via de Gemeentelijke Kredietbank.
- 11 Gekeken is naar de ontwikkeling van contractlonen.
- 12 Intrum Justitia is marktleider op het gebied van credit management services in Europa. Het incassobureau is actief in 21 landen en heeft momenteel in Nederland een markt-aandeel van 43% van de incassomarkt. Het aantal opdrachtgevers bedraagt 9000. Hiertoe behoren: verzekeraars, ziekenfondsen, woningstichtingen, vastgoedondernemingen, industriële producenten, uitgeverijen, telecommunicatiebedrijven, internet-serviceproviders, e-commerce-ondernemingen, postorderbedrijven (en vele andere) ([www.intrum.nl](http://www.intrum.nl), geraadpleegd op 20-9-2005).
- 13 Het lijkt onwaarschijnlijk dat de volledige groei door een strenger incassobeleid wordt veroorzaakt.
- 14 Het betreft een globale doorrekening, omdat hierbij moest worden uitgegaan van een afgerond percentage vorderingen naar leeftijdsgroep en van de eerdergenoemde 'ronde' aantallen (afgerond op 100.000) voor het aantal consumentenvorderingen in 2002, 2003, 2004 en 2005.

- 15 De cijfers van Intrum Justitia betreffen het aantal vorderingen, uitgesplitst naar leef-tijdscategorie, en niet het aantal personen met een vordering. Ervan uitgaande dat er per persoon vaak meerdere vorderingen zijn, betekent dit dat de hier berekende per-centages personen met dwangvordering een overschatting zijn.
- 16 In literatuurlijst: Aedes (2003), Huurachterstanden en huissuitzettingen; onderzoek naar de ontwikkeling van huurachterstanden en huissuitzettingen bij woningcorporaties in 2002, Hilversum mei 2003.
- 17 De verschillen tussen AVO'03 en POLS'03 bedragen 0% tot 9%. Omdat de data van AVO'03 zijn verzameld in de periode oktober 2003-maart 2004, zou ook vergeleken kunnen worden met POLS'04. De verschillen zijn dan kleiner, namelijk 0% tot 5%. Dergelijke verschillen vallen binnen de steekproefmarges.
- 18 In het onderzoek van Serail (2004) wordt voor huishoudens met een inkomen onder de 150% van het sociaal minimum en met internetaansluiting een hoger percentage met betalingsachterstanden gevonden: 15% (Serail 2004: 20). Verschil is wel dat in het onderzoek van Serail ook expliciet is gevraagd naar achterstand voor aflossing van leningen voor studiefinanciering en betaling van gemeentelijke en andere belastingen.
- 19 Zie [www.essent.nl/essent/corporate/actueel/incassobeleid/index.html](http://www.essent.nl/essent/corporate/actueel/incassobeleid/index.html).
- 20 In POLS'04 ligt het percentage met betalingsachterstand voor huur/hypotheek op 11, in AVO'03 op 6. Omdat in AVO'03 over veel meer betalingsachterstanden informatie is ingewonnen dan in POLS'04 (vergelijk figuur 2.9 en tabel 3.9), gebruiken we in dit hoofdstuk de cijfers uit AVO'03.
- 21 Een wettelijke traject via de Wsnp betekent dat de rechter een uitspraak doet over de schuldregeling.
- 22 Een minnelijke schuldregeling houdt in dat schuldenaar en schuldeiser onderling tot overeenstemming komen.
- 23 Uitgaande van het aantal huishoudens onder de 150% van het sociaal minimum dat volgens dit onderzoek problematische schulden heeft (nl. 40.000 tot 93.000), zou dat uitkomen op 6700 tot 15.500 verzoeken om professionele schuldhulp. Dit aantal lijkt erg gering, gezien het feit dat het hier gaat om het aantal verzoeken ooit en vergeleken met het aantal verzoeken dat jaarlijks alleen al bij de kredietbanken binnenkomt (zie tabel 3.10). Vermoedelijk is hier sprake van selectieve uitval van problematische schuldenaren in enquêteonderzoek.

## 4 Niet-westerse allochtonen en armoede\*

Jaco Dagevos en Ger Linden

### 4.1 Inleiding

Na 2001 is de arbeidsmarktpositie van niet-westerse allochtonen in snel tempo verslechterd. Het inzakken van de conjunctuur heeft hen fors geraakt, wat tot uiting kwam in een hoge en snel gestegen werkloosheid. Het huidige beeld van de arbeidsmarktpositie van niet-westerse allochtonen is zonder meer somber (Dagevos en Bierings 2005). Het ligt in de rede dat de verslechterde arbeidsmarktpositie van niet-westerse allochtonen doorwerkt in hun inkomenssituatie, en daarmee in de armoede. Paragraaf 4.2 gaat hier nader op in. Daarnaast richten we ons in paragraaf 4.3 op immigranten die in de periode 1997-2001 Nederland zijn binnengekomen. Nagegaan wordt in welke mate niet-westerse allochtonen die nog maar kort in Nederland zijn, een laag inkomen hebben en in hoeverre zij na enkele jaren erin zijn geslaagd om hun inkomenspositie te verbeteren.

Het hoofdstuk richt zich als gezegd op niet-westerse allochtonen. De Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen<sup>1</sup> vormen hiervan getalsmatig de belangrijkste groepen. Er zijn bijna 1,7 miljoen niet-westerse allochtonen in dit land, van wie 1,1 miljoen personen behoren tot deze vier groepen. Tevens besteedt dit hoofdstuk aandacht aan de inkomenspositie van Irakezen, Afghanen, Iraniërs, Somaliërs en Chinezen. Deze groepen zijn de laatste jaren behoorlijk in omvang toegenomen.<sup>2</sup> Dit laatste geldt ook voor de (voormalig) Joegoslaven.<sup>3</sup> Zij zijn in zekere zin een buitenbeentje, doordat ze niet tot de niet-westerse allochtonen behoren. Zij hebben daarentegen met de eerdergenoemde 'vluchtelingengroepen' gemeen dat ze een maatschappelijke achterstand innemen en om die reden onder het minderhedenbeleid vallen, als groep in de afgelopen jaren snel zijn gegroeid en inmiddels een behoorlijke omvang hebben (zie kader 4.1 voor de omvang van de verschillende groepen). Op de arbeidsmarkt concentreert de achterstand zich in het bijzonder bij de groepen die voor een belangrijk deel uit vluchtelingen bestaan (Klaver et al. 2005; Dagevos en Bierings 2005). Dit hoofdstuk geeft inzicht in hoeverre dit ook zichtbaar is in de armoedecijfers.

\* Dit hoofdstuk is een gezamenlijke bijdrage van het SCP en het CBS. Paragraaf 4.2 is geschreven door Jaco Dagevos (SCP) en paragraaf 4.3 door Ger Linden (CBS). De inleiding en de conclusie zijn gezamenlijk.

Uit het oogpunt van vergelijkbaarheid zijn er goede argumenten om ons voor alle groepen te baseren op gegevens uit het Regionaal inkomensonderzoek 2002 (RIO'02). Voor de grote groepen zijn echter inmiddels gegevens over lage inkomens beschikbaar uit het Inkomenspanelonderzoek van 2003 (IPO'03). Vanwege de actualiteitswaarde kiezen we dan ook voor deze bron. Aan het IPO'03 is informatie te ontleen over niet-westerse allochtonen als verzamelcategorie, nader te onderscheiden in Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen en overige niet-westerse allochtonen. Om zicht te krijgen op armoede onder de eerdergenoemde vluchtelingengroepen<sup>4</sup> maken we gebruik van gegevens uit het RIO'02.

#### **Kader 4.1 Allochtonen**

De CBS-definitie van allochtonen luidt als volgt:

een allochtoon is een in Nederland wonende persoon van wie ten minste één ouder in het buitenland geboren is.

Allochtonen worden onderscheiden naar land van afkomst, met als hoofdingeling westerse en niet-westerse allochtonen. Allochtonen afkomstig uit Turkije, Afrika, Azië of Latijns-Amerika, met uitzondering van personen uit Japan of Indonesië, worden ingedeeld bij de niet-westerse allochtonen. De overigen worden gerekend tot de westerse allochtonen. Verder maakt men onderscheid tussen allochtonen van de eerste en de tweede generatie, naargelang de persoon zelf in het buitenland dan wel in Nederland is geboren.

Een huishouden wordt als allochtoon aangemerkt als de kostwinner van het huishouden allochtoon is. Informatie over het herkomstland is afkomstig uit de Gemeentelijke basisadministratie. In dit hoofdstuk gaat het dus om legaal in Nederland verblijvende allochtonen. Tabel 4.1 beschrijft de omvang van de allochtone groepen die in dit hoofdstuk aan de orde komen.

#### Kader 4.1 (vervolg) Allochtonen

Tabel 4.1

Enkele kerncijfers over de bevolkingssamenstelling, naar etnische groep, 1 januari 2005 (in absolute aantallen en procenten)

	aantal personen	toename sinds 1 januari 1996	
	x 1000	x 1000	%
Turken	358	86,4	32
Marokkanen	315	89,6	40
Surinamers	328	47,7	17
Antillianen	130	42,9	49
Irakezen	44	32,2	286
Afghanen	37	31,8	646
Iraniërs	29	12,0	73
Somaliërs	22	1,6	8
Chinezen	44	20,4	85
overige niet-westerse allochtonen (totaal)	431	176,6	69
totaal niet-westerse allochtonen	1.692	520,9	45
(voormalig) Joegoslaven	76	19,9	35
autochtonen	13.180	184,7	1

Bron: CBS (Bevolkingsstatistieken), ontleend aan Garssen en Zorlu (2005) en StatLine

#### 4.2 Lage inkomens bij niet-westerse allochtonen

Niet onverwacht verschilt het huishoudensinkomen van niet-westerse allochtonen sterk van dat van autochtonen. Gemiddeld bedraagt het huishoudensinkomen van niet-westerse allochtonen bijna 17.000 euro per jaar, bij de autochtonen is dit gemiddeld bijna 22.000 euro (tabel 4.2). Binnen de niet-westerse allochtonen verschillen groepen echter behoorlijk van elkaar. Van de vier grote groepen is het gemiddelde huishoudensinkomen het laagst bij de Marokkanen. De Surinamers doen het van de grootste minderheidsgroepen nog het best, met een gemiddeld huishoudensinkomen van bijna 19.000 euro.

Kijken we naar de groepen die deel uitmaken van de categorie 'overige niet-westerse allochtonen', dan blijkt dat de Somalische en Afghaanse huishoudens onder aan de inkomensverdeling bungelen. Ook Irakese huishoudens hebben vaak een laag inko-

men. Opvallend is de positie van Iraanse huishoudens; hun gemiddelde inkomen is opmerkelijk hoog. Dit weerspiegelt hun arbeidsmarktpositie, die wat beter (of: minder slecht) is dan die van de andere vluchtelingengroepen. Het gemiddelde huishoudensinkomen van Chinezen en Iraniërs ligt rond de 16.000 euro, en ligt daarmee op ongeveer hetzelfde niveau als bij de Turken. Van de allochtone groepen hebben (voormalig) Joegoslaven gemiddeld gesproken een tamelijk hoog inkomen. Deze groep bestaat voor een deel uit arbeidsmigranten die in de jaren zestig en zeventig naar Nederland zijn gekomen en hun nakomelingen. Het andere, en grootste deel, wordt gevormd door vluchtelingen die als gevolg van de oorlog in Joegoslavië in het begin van de jaren negentig naar Nederland zijn gekomen. Beide categorieën hebben inmiddels in Nederland een redelijke positie opgebouwd, zij het dat onder de (voormalig) Joegoslavische vluchtelingen de werkloosheid nog steeds substantieel is.

Tabel 4.2

Gemiddeld gestandaardiseerd besteedbaar huishoudensinkomen, naar etnische groep, 2002 (in euro's)

	x 1000
autochtonen	21,7
niet-westerse allochtonen	16,8
waarvan:	
Turken	16,1
Marokkanen	15,3
Surinamers	18,6
Antillianen	17,6
Irakezen	13,5
Afghanen	12,6
Iraniërs	16,3
Somaliërs	12,7
Chinezen	16,1
(voormalig) Joegoslaven	17,4

Bron: CBS (RIO'02) SCP-bewerking

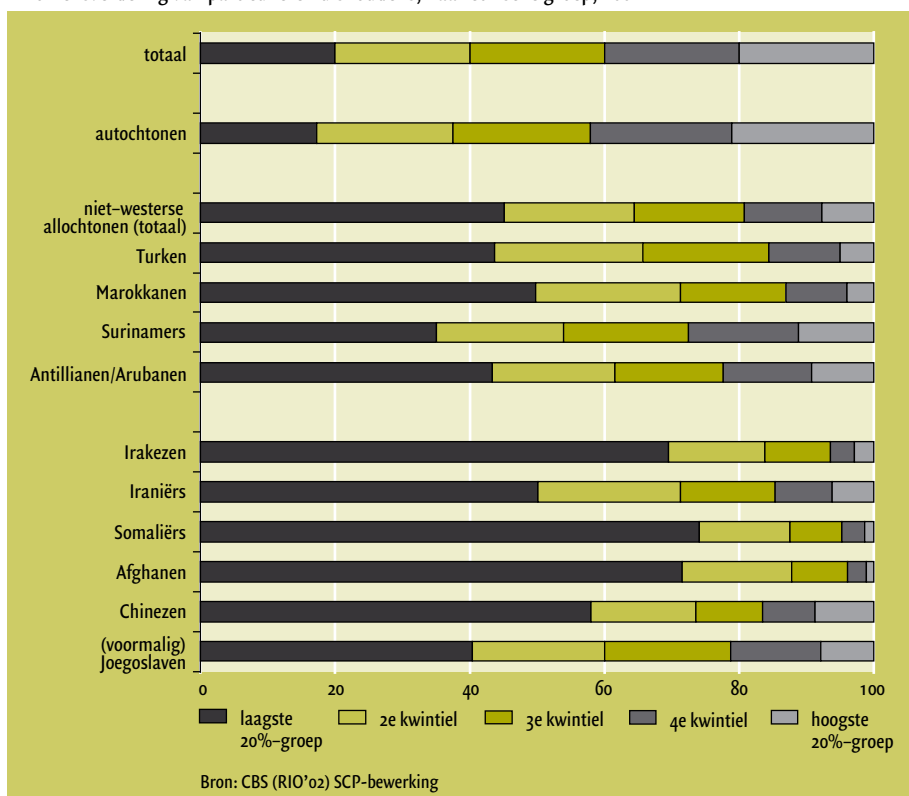
### Inkomensverdeling

De verschillen tussen groepen zien we ook terug in de inkomensverdeling in figuur 4.1. Om de inkomensverdelingen met elkaar te vergelijken, zijn de huishoudens gerangschikt naar de hoogte van het gestandaardiseerde inkomen en verdeeld over vijf gelijke groepen (kwintielen). De inkomensverdeling van niet-westerse allochtonen wijkt duidelijk af van die van de autochtone bevolking. Niet-westerse allochtonen zijn veel vaker vertegenwoordigd in het onderste kwintiel dan autochtonen. Van de

grote groepen bevinden Marokkaanse, Turkse en Antilliaanse huishoudens zich vaak onderaan de inkomensverdeling. Wel is bij Antillianen het aandeel huishoudens in de twee bovenste kwintielen duidelijk groter dan bij de Turken en Marokkanen. De Antilliaanse groep kent twee gezichten: Antillianen die al lange tijd in Nederland verblijven en de tweede generatie hebben over het geheel genomen een goede maatschappelijke positie, terwijl Antillianen die zich in het afgelopen decennium in Nederland hebben gevestigd door de bank genomen een grote maatschappelijke achterstand laten zien. De inkomensverdeling van Surinamers laat een meer evenwichtig beeld zien: een minder sterke oververtegenwoordiging in het onderste kwintiel en meer huishoudens in de midden- en hogere categorieën. Toch verschilt ook deze groep sterk van autochtone Nederlanders.

**Figuur 4.1**

Inkomensverdeling van particuliere huishoudens, naar etnische groep, 2002



De Somalische, Afghaanse en Irakese groepen laten het meest ongunstige beeld zien. Bijna driekwart van de leden van deze groepen bevindt zich in het onderste kwintiel en maar zeer weinigen zitten aan de bovenkant van de inkomensverdeling. In vergelijking met deze groepen is het beeld bij de Iraniërs gunstiger. Bij de Chinezen is de inkomensverdeling nogal gepolariseerd: een groot aandeel bevindt zich



aan de onderkant, een naar verhouding groot aandeel zit in het bovenste kwintiel. De inkomensverdeling van (voormalig) Joegoslaven lijkt nog het meest op die van de Surinamers en Antillianen.

#### Armoede: laag inkomen

Het beeld van het gemiddelde huishoudensinkomen en de inkomensverdeling maakt al veel duidelijk over de afstand van niet-westerse allochtonen tot autochtonen en van de rangorde van de verschillende allochtone groepen. Vluchtelingengroepen staan op forse achterstand; van de grote groepen is met name de positie van Marokkanen ongunstig (tabel 4.3). De bevindingen over armoede onderstrepen deze uitkomst: armoede komt zeer vaak voor bij Irakese, Afghaanse en Somalische huishoudens; meer dan de helft van hen heeft een laag inkomen. Op enige afstand staan Chinese, Iraanse en Marokkaanse huishoudens, waarvan ongeveer een derde moet rondkomen van een inkomen onder de armoedegrens.

Huishoudens afkomstig uit (voormalig) Joegoslavië, Turkije en de Antillen nemen een tussenpositie in: tussen de 26% en 30% leeft in armoede. Van de minderheidsgroepen is de positie van Surinamers het gunstigst, al valt van 'gunstig' moeilijk te spreken wanneer 23% van de Surinaamse huishoudens een laag inkomen heeft. Het verschil met autochtone huishoudens is zeer groot. Tegenover 8% van de autochtone huishoudens met een laag inkomen staat 29% aan niet-westerse allochtone huishoudens.

Tabel 4.3

Particuliere huishoudens met laag inkomen, naar etnische groep, 2003, 2002 (in procenten)

	laag inkomen
autochtonen	8
niet-westerse allochtonen	29
waarvan:	
Turken	29
Marokkanen	33
Surinamers	23
Antillianen	28
overige niet-westerse allochtonen	32
Irakezen*	52
Afghanen*	57
Iraniërs*	35
Somaliërs*	58
Chinezen*	38
(voormalig) Joegoslaven*	27

Bron: CBS (IPO'03, voorlopige gegevens); gegevens van gemarkeerde groepen (\*) zijn ontleend aan CBS (RIO'02) SCP-bewerking

De omvang van de armoede weerspiegelt in belangrijke mate de arbeidsmarktpositie van de verschillende groepen, en daarmee de individuele karakteristieken binnen groepen en hun migratiegeschiedenis. In vogelvlucht valt hierover het volgende te zeggen. Afghanen en Irakezen zijn nog niet zo lang in Nederland; de meesten zijn in de tweede helft van de jaren negentig als asielzoeker naar Nederland gekomen. Hun positieverwerving verloopt moeizaam. Het aandeel werkenden is zeer laag – en dan met name onder de vrouwen –, de werkloosheid zeer hoog (tegen de 40%).

Gemiddeld genomen zijn Somaliërs al wat langer in Nederland dan Afghanen en Irakezen. Hun arbeidsmarktpositie is echter even ongunstig: weinig werkenden en een hoge werkloosheid. Somaliërs zijn overwegend laagopgeleid en over het geheel genomen weinig georiënteerd op Nederland en Nederlandse contacten. Sinds enkele jaren slinkt de Somalische bevolking, dit als gevolg van migratie naar Engeland. De indruk bestaat dat vooral de beter geschoolden doormigreren (Van den Reek en Hussein 2003).

De Iraanse groep vertoont een duidelijk ander beeld dan de zojuist genoemde vluchtelingengroepen. Iraniërs hebben een wat langere verblijfsduur dan Afghanen en Irakezen. Belangrijker nog is hun overwegend hoge opleidingsniveau, hun westerse opvattingen en hun sterke gerichtheid op contacten met autochtonen. Hoewel de sociaal-economische positie van Iraniërs overwegend ongunstig is, staan ze er duidelijk beter voor dan de andere vluchtelingengroepen.

Aan Chinezen kleeft het beeld van een geslaagde groep. Dit is, zo blijkt uit de inkomens- en armoedegegevens, niet terecht. Onder de Chinezen is de werkloosheid groot en staan de inkomsten vanuit het restaurantwezen onder druk.

(Voormalig) Joegoslaven zijn redelijk hoog opgeleid. Deze groep telt bovendien veel geschoolde beroepskrachten. Een behoorlijk aantal is al geruime tijd in Nederland. Mede vanwege hun Europese achtergrond lijken de aansluitingsproblemen bij hen minder groot te zijn dan bij andere (vluchtelingen)groepen.

De integratie van Turken en Marokkanen verloopt moeizaam; de ongunstige arbeidsmarkt heeft deze groepen weer op behoorlijke achterstand gezet. Deze groepen zijn erg gevoelig voor conjuncturele omstandigheden, hetgeen mede een gevolg is van hun lage opleidingsniveau, dat maar langzaam stijgt. De tot dit jaar hoge huwelijksmigratie is een van de oorzaken van de langzame ingroei in de Nederlandse samenleving. De arbeidsparticipatie is laag, en dan vooral bij de vrouwen. De werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid zijn hoog en in de afgelopen jaren snel gestegen.

Antillianen vormden lange tijd de succesvolste minderheidsgroep. Als gevolg van de instroom van laaggekwalificeerde Antillianen is dit beeld echter snel veranderd. Hun arbeidsmarktpositie lijkt in toenemende mate op die van de Turken en Marokkanen.

In de afgelopen jaren is de instroom van Antillianen overigens sterk teruggelopen, en veel Antillianen zijn teruggekeerd.

De Surinamers handhaven zich het best. Het betrekkelijk hoge opleidingsniveau, de doorgaans goede beheersing van de Nederlandse taal en de geringe immigratie in de afgelopen jaren heeft hieraan bijgedragen. Toch nemen grote delen van de Surinaamse groep een betrekkelijk marginale positie in.

Naast de ongunstige positie op de arbeidsmarkt speelt bij niet-westerse allochtonen mee dat tweeverdienershuishoudens betrekkelijk weinig voorkomen. Dit vergroot de kans op armoede. Bij veel groepen is de arbeidsparticipatie van vrouwen zeer laag. Dit geldt echter niet voor Surinaamse en Antilliaanse vrouwen, die juist vaak op de arbeidsmarkt participeren. Zij maken daarentegen vaak deel uit van een eenpersoonshuishouden of eenoudergezin; bij werkloosheid wordt de terugval in het huishoudensinkomen niet opgevangen door een partner.

#### *Veel armoede onder allochtone uitkeringsontvangers en ouderen*

Een groot deel van de niet-westerse allochtonen met een uitkering moet rondkomen van een inkomen onder de armoedegrens. Dat is op zich niet zo verwonderlijk. Wat vooral opvalt is het grote verschil met autochtone uitkeringsontvangers. Bijna twee derde van de niet-westerse allochtone uitkeringsontvangers heeft een laag inkomen, bij autochtone uitkeringsontvangers geldt dit voor ruim een derde (tabel 4.4). Autochtone uitkeringsontvangers hebben dus andere en hogere uitkeringen. Onder de uitkeringsontvangers gaat het bij autochtonen naar verhouding vaak om WAO-uitkeringen. Bij niet-westerse allochtone uitkeringsontvangers domineren verhoudingsgewijs bijstandsuitkeringen. Verder speelt een rol dat niet-westerse allochtonen die vanuit een baan in een uitkerings situatie terecht zijn gekomen, doorgaans werkzaam waren in laagbetaalde banen. Dit werkt door in de uitkeringshoogte van ww- en WAO-uitkeringen, die gebaseerd zijn op het laatstverdiende loon.

De vertegenwoordiging van werkende niet-westerse allochtonen aan de onderkant van de beroepenstructuur zien we ook terug in het naar verhouding grote aandeel werkenden dat niet boven de armoedegrens uitkomt. Het aandeel *working poor* is bij de niet-westerse allochtonen ruim twee keer zo hoog als bij de autochtonen.

Niet-westerse allochtone pensioenontvangers zijn veel vaker arm dan autochtone gepensioneerden. Hier zijn de verschillen tussen allochtonen en autochtonen erg groot. Drie factoren liggen hieraan ten grondslag (vgl. Schellingerhout 2004). Allereerst zijn allochtonen doorgaans werkzaam geweest in laagbetaalde banen. Verder is een groot deel van de oudere allochtonen, en dit geldt in het bijzonder voor Turken en Marokkanen, vóór het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd geruime tijd werkloos of arbeidsongeschikt geweest. Hierdoor hebben velen nauwelijks aanvullend pensioen opgebouwd. Tot slot ontvangen veel oudere allochtonen een onvolledige AOW, doordat ze geen veertig jaar in Nederland hebben gewoond. De slechte

inkomenspositie van allochtone ouderen blijkt duidelijk uit het hoge armoedepercentage van de 65-plussers, die veel vaker dan de autochtone leeftijdgenoten van een laag inkomen moeten rondkomen.

Dat armoede in allochtone een- en tweepersoonshuishoudens vaker voorkomt dan bij autochtonen, hangt samen met al eerder genoemde oorzaken: de arbeidsmarktpositie van niet-westerse allochtonen is aanzienlijk slechter, men werkt veel vaker in laagbetaalde banen, en niet-westerse allochtone gezinnen moeten vaker rondkomen van één inkomen. Tevens speelt mee dat bij Surinamers en Antillianen eenoudergezinnen veelvuldig voorkomen; deze gezinnen zijn vaak afhankelijk van één bijstandsuitkering of inkomen uit een laagbetaalde (deeltijd)baan.

Tabel 4.4

Aandeel particuliere huishoudens met laag inkomen, naar etnische groep en achtergrondkenmerken, 2002 (in procenten)

	niet-westerse allochtonen	autochtonen
sociaal-economische categorie van de hoofdkostwinner		
actief	13	5
niet-actief		
pensioenontvanger	33	3
uitkeringsontvanger	63	37
samenstelling huishouden		
eenpersoonshuishouden	34	12
meerpersoonshuishouden		
zonder kinderen	18	4
met kinderen	29	7
leeftijd van de hoofdkostwinner		
< 45 jaar	28	9
45-65 jaar	30	9
≥ 65 jaar	38	3

Bron: CBS (RIO'02) SCP-bewerking

### Ontwikkelingen

Voor de vier grote allochtone groepen en de verzamelcategorie 'niet-westerse allochtonen' zijn gegevens beschikbaar voor de periode 1998-2003. Gegevens voor de vluchtelingengroepen lopen tot en met 2002. Het blijkt dat bij de niet-westerse allochtonen de armoede vanaf 2001 weer is opgelopen (figuur 4.2). De Turken en Surinamers laten een duidelijke toename zien van het aandeel huishoudens met een laag inkomen; bij Marokkanen en Antillianen is het – hoge – aandeel huishoudens

met een laag inkomen niet verder afgenomen. Aan de daling van de armoede die inzette in het midden van de jaren negentig (zie Dagevos 2003), is daarmee een einde gekomen.

De verslechterde economische conjunctuur is de belangrijkste oorzaak van deze ontwikkeling. Toch is het belangrijk te constateren dat de armoede nog steeds op een aanzienlijk lager niveau ligt dan in de jaren negentig. Hetzelfde is het geval bij de werkloosheid onder minderheidsgroepen: die is in de afgelopen jaren opgelopen, en fors ook, maar is nog steeds duidelijk lager dan in het midden van de jaren negentig (zie Dagevos en Bierings 2005).

Gegevens over de nieuwe groepen strekken tot 2002. Een duidelijke omslag is niet zichtbaar. Bij deze groepen valt, met uitzondering van de Somaliërs, vooral de zeer scherpe daling op van het aandeel huishoudens met een laag inkomen. Dit heeft alles te maken met de recente instroom in Nederland. Een groot deel van deze groepen, en Irakezen, Afghanen en Somaliërs in het bijzonder, was in 1998 nog maar kort in Nederland. Ingroei in de Nederlandse samenleving kost tijd. Na de asielprocedure en uitplaatsing uit het asielzoekerscentrum – wat in 2004 gemiddeld negen maanden duurde – volgen velen eerst een inburgeringsprogramma, vaak daarna gevolgd door aanvullende scholing (Klaver et al. 2005). In die periode hebben weinigen werk, velen hebben zelfs geen inkomen, doordat ze nog geen recht hebben op bijstand. Door de bank genomen hebben asielmigranten twee tot drie jaar nodig voordat de participatie op de arbeidsmarkt substantieel begint op te lopen.

Van het cohort asielmigranten dat in 1995 in Nederland arriveerde, heeft in 2000 60% van de mannen en rond de 40% van de vrouwen werk (Sprangers et al. 2004). Hierdoor neemt binnen de vluchtelingengroepen het aandeel huishoudens met een laag inkomen af, al blijft armoede een verschijnsel dat bij deze groepen zeer vaak voorkomt. We zien bij deze groepen geen omslag als gevolg van de conjunctuur. Het kan zijn dat het ontbreken van meer recente gegevens ons parten speelt. Recente analyses laten namelijk zien dat asielmigranten die recentelijk in Nederland zijn gearriveerd, meer moeite hebben om werk te vinden dan oudere cohorten (Sprangers en Nicolaas 2005). Hieraan ligt de verslechterde arbeidsmarkt ten grondslag. Het ligt in de rede dat dit zijn weerslag heeft op de armoedecijfers van vluchtelingengroepen. Daartegenover staat echter de verdergaande integratie van leden uit deze groepen die al langer in Nederland zijn. Hoe dit per saldo zal uitwerken op de ontwikkelingen in de armoede, zullen toekomstige cijfers moeten uitwijzen.

Opmerkelijk is het patroon bij de Somalische groep, waarbij in vergelijking met 2000 de armoede is opgelopen. Het kan zijn dat de conjunctuur een rol speelt; aanmerkelijk is in elk geval dat de selectieve doormigratie van Somaliërs naar Engeland hiervoor verantwoordelijk is: het zijn met name de meer financieel draagkrachtige huishoudens die Nederland verlaten.

Figuur 4.2

Huishoudens met een laag inkomen, naar etnische groep, 1998-2002/2003<sup>5</sup> (in procenten)



### 4.3 Lage inkomens bij recente niet-westerse immigranten

In paragraaf 4.2 stond de totale groep niet-westerse allochtonen centraal. Hier wordt nader ingegaan op de inkomenspositie van niet-westerse immigranten die nog maar kort in Nederland zijn. Van de enkele tienduizenden immigranten die zich jaarlijks in Nederland vestigen, vormen de niet-westerse immigranten de grootste groep. Deze immigranten verkeren vaak in een ongunstige financiële situatie. Linden en Dirven (2005) laten zien dat het gemiddelde inkomen van immigranten uit 1997-1999 in het jaar na vestiging ruim 20% onder het gemiddelde van de totale Nederlandse bevolking lag. Voor sommige groepen immigranten bedroeg de achterstand zelfs 70%.

Hoewel een deel van de niet-westerse immigranten binnen enkele jaren weer emigreert, blijft toch een grote groep voor een langere periode of definitief in Nederland. In toenemende mate bestaat behoefte aan informatie over de wijze waarop deze immigranten integreren in de Nederlandse samenleving. Door middel van koppeling van administratieve gegevens kan in belangrijke mate worden voorzien in de behoefte aan informatie over de sociaal-economische integratie van immigranten. Het CBS heeft hiertoe het Immigrantenpanel ontwikkeld (zie kader 4.2).

#### **Kader 4.2 Het Immigrantenpanel**

De bron van de resultaten in deze bijdrage is het Immigrantenpanel, waarin gegevens uit de Gemeentelijke basisadministratie (GBA), het Centraal register vreemdelingen (CRV) en het Regionaal inkomensonderzoek (RIO) bij elkaar zijn gebracht. Het panel bevat gegevens over immigranten die vanaf 1990 Nederland zijn binnengekomen en zijn geregistreerd in de bevolkingsadministratie. Van deze immigranten zijn niet alleen demografische kenmerken – waaronder de herkomstgroepering – bekend, maar ook de hoogte van het besteedbare inkomen en het migratiemotief. Het Immigrantenpanel bevat geen gegevens over illegalen.<sup>6</sup> Verder valt een deel van de inkomsten van immigranten (o.a. toelagen aan asielmigranten, buitenlandse studiebeurzen en ouderlijke bijdragen aan buitenlandse studenten, inkomsten uit informele arbeid) buiten de waarneming, doordat de inkomensgegevens grotendeels zijn ontleend aan de fiscale administraties (zie ook Linden en Dirven 2005).

In deze bijdrage is gebruikgemaakt van gegevens uit het Immigrantenpanel over niet-westerse immigranten van 18 jaar of ouder in een particulier huishouden, die in 1997-2001 naar Nederland zijn gekomen. Op basis van deze gegevens wordt een antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

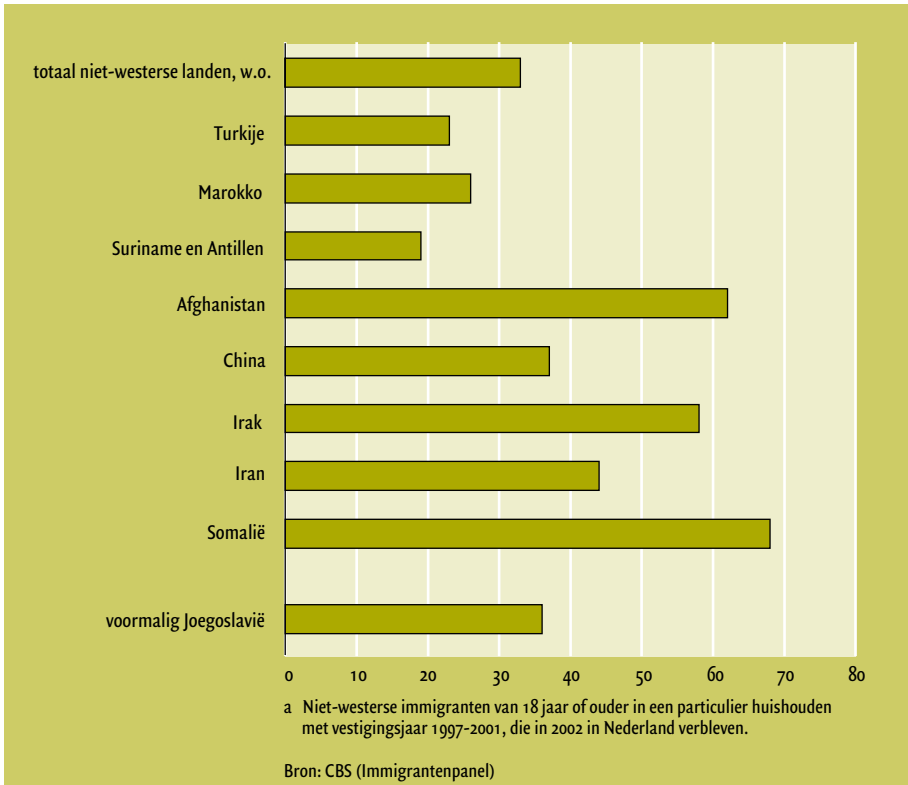
- 1 Welk deel van de recente niet-westerse immigranten heeft een laag inkomen?
- 2 Welk deel van de niet-westerse immigranten start na binnenkomst in Nederland met een laag inkomen?
- 3 Welk deel van de niet-westerse immigranten met een laag inkomen bereikt na verloop van tijd een hoger inkomen?
- 4 In welke mate hangt dit samen met veranderingen in de arbeidspositie?

#### *Lage inkomens bij recente niet-westerse immigranten*

Onder recente niet-westerse immigranten komen relatief veel lage inkomens voor. Van alle niet-westerse immigranten uit de periode 1997-2001 die in 2002 nog in Nederland verbleven, had ruim een op de drie een laag inkomen. Dat aandeel ligt dus wat hoger dan onder de totale groep niet-westerse allochtonen. Vooral onder recente immigranten uit Somalië, Afghanistan, Irak en – in mindere mate – Iran komen veel lage inkomens voor (figuur 4.3). Vergeleken met de totale groep allochtonen uit deze landen (zie § 4.2) was de inkomenspositie van de nieuwkomers relatief ongunstig.

Figuur 4.3

Niet-westerse immigranten<sup>a</sup> met een laag inkomen, naar herkomstsgroepering, 2002



### Inkomenspositie in het jaar na vestiging

De startpositie van recente niet-westerse immigranten is aanzienlijk verbeterd. Van de instromers uit 2001 had 31% in het eerste jaar na vestiging een laag inkomen, van de instromers uit 1997 was dat nog 45% (figuur 4.4). In dezelfde periode bleef het percentage lage inkomens onder de totale bevolking van 18 jaar of ouder nagenoeg stabiel, met uitzondering van een daling in het laatste jaar.

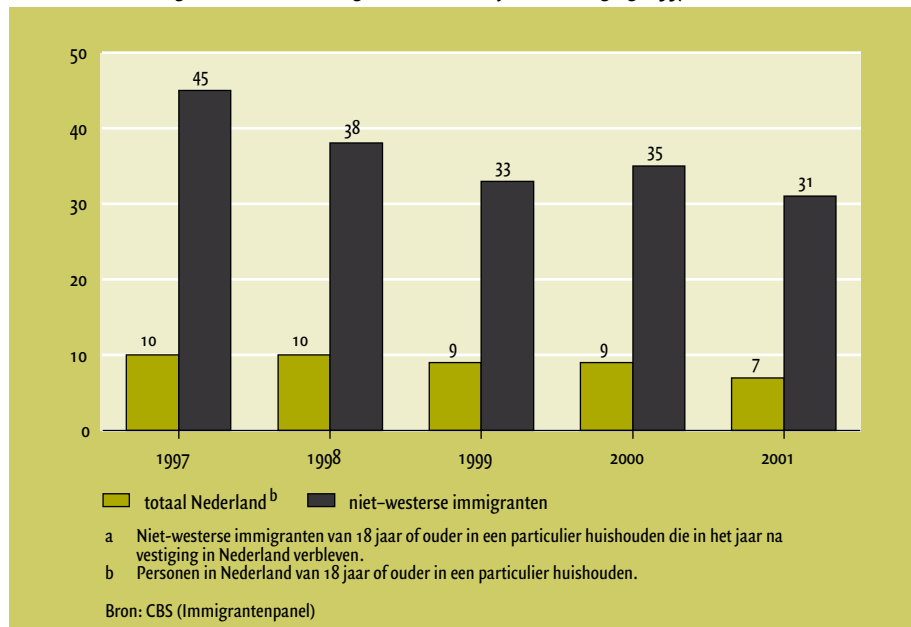
De verbetering van de startpositie van de niet-westerse immigranten uit 1997-2001 hing samen met veranderingen in de samenstelling van de instroom. Zo nam vooral het aandeel asielmigranten onder de niet-westerse immigranten geleidelijk af, van ruim een op drie onder de instromers uit 1997 tot een op de vijf onder de instromers uit 2001. Ook daalde het aandeel niet-westerse immigranten dat wegens gezinshereniging naar Nederland kwam. Hier stond tegenover een toename van het aandeel gezinsvormers en arbeidsmigranten. De sociaal-economische positie van asielmigranten en gezinsherenigers is in het algemeen wat ongunstiger dan die van gezinsvormers en arbeidsmigranten.<sup>7</sup> De verschuivingen in migratiemotieven van de instromers weerspiegelen zich in een toename van het aandeel niet-westerse immi-



granten dat in het eerste jaar na vestiging vooral inkomsten uit arbeid had. Dat steeg van 34% onder de immigranten uit 1997 naar 43% onder de immigranten uit 2001.

**Figuur 4.4**

Niet-westerse immigranten<sup>a</sup> met een laag inkomen in het jaar na vestiging, 1997-2001



### Dynamiek van lage inkomens 1998-2002

Relatief veel niet-westerse immigranten starten hun verblijf in Nederland met een laag inkomen. De vraag is evenwel in hoeverre immigranten erin slagen om na verloop van tijd een hoger inkomen te verwerven en boven de lage-inkomensgrens uit te komen. Hier wordt beschreven hoe de inkomenspositie van immigranten uit 1997 is veranderd. Daarbij wordt de situatie in het eerste kalenderjaar na vestiging (1998) vergeleken met de situatie in het vijfde jaar (2002). Hierbij moet worden bedacht dat een deel van de oorspronkelijke immigranten uit 1997 na een kort verblijf weer emigreerde. Daarbij ging het deels om terugkeer naar het land van herkomst (retourmigratie) en deels om emigratie naar een ander land (vervolgmigratie).

Tabel 4.5 toont dat van de totale groep niet-westerse immigranten uit 1997, vijf jaar later 22% weer was geëmigreerd. Deze emigratie hangt samen met de inkomenspositie. Van de lage inkomens was na vijf jaar 11% geëmigreerd, van de immigranten met een hoger inkomen was dit 15%. Dat verhoudingsgewijs wat meer hogere inkomens weer vertrekken, betekent dat het percentage lage inkomens in 1998 onder de blijvers dan ook wat hoger lag dan onder de totale groep (inclusief de emigranten; cijfers niet in de tabel). Ongeveer één op de drie immigranten kon in het eerste jaar

na vestiging niet naar hoogte van het inkomen worden ingedeeld. De emigratie lag in deze groep relatief hoog.

Van de totale groep niet-westerse immigranten uit 1997 hadden er in het eerste jaar na vestiging bijna 10.000 een laag inkomen. Dat komt overeen met 45% van de ruim 21.000 (= 9.700 + 11.700) immigranten die in dat jaar naar de hoogte van het inkomen konden worden ingedeeld. Het aandeel met een laag inkomen daalde tot 33% in 2002 voor degenen die in dat jaar nog in Nederland verbleven.<sup>8</sup> Deze daling is de resultante van twee stromen (zie de cijfers met noot c in tabel 4.5). Enerzijds verbeterde de positie van ruim de helft (51%) van de immigranten die startten met een laag inkomen, waardoor zij boven de lage-inkomensgrens uitkwamen. Anderzijds maakte ruim een op de zeven (15%) van de immigranten boven die grens een inkomensverslechtering mee, waardoor het omgekeerde gebeurde. In absolute aantallen was de uitstroom uit een laag inkomen groter dan de instroom.

Vergeleken met de totale bevolking was de uitstroom uit een laag inkomen onder de niet-westerse immigranten uit 1997 geringer, terwijl de instroom in een laag inkomen juist wat groter was. Van de totale bevolking met een laag inkomen in 1998 had bijna 70% in 2002 een inkomen boven de lage-inkomensgrens. Omgekeerd kwam slechts 4% van de bevolking boven deze grens eronder terecht.

Tabel 4.5

Dynamiek van lage inkomens bij niet-westerse immigranten met vestigingsjaar 1997<sup>a</sup>

	aantal immigranten (x 1000)	situatie in 2002 (in %)				totaal
		laag inkomen	geen laag inkomen	geëmigreerd	overig <sup>b</sup>	
situatie in 1998						
laag inkomen	9,7	37	40	11	12	100
		49 <sup>c</sup>	51 <sup>c</sup>			100 <sup>c</sup>
geen laag inkomen	11,7	12	67	15	7	100
		15 <sup>c</sup>	85 <sup>c</sup>			100 <sup>c</sup>
totaal (incl. overig <sup>d</sup> )	33,0	22	44	22	12	100
		33 <sup>c</sup>	67 <sup>c</sup>			100 <sup>c</sup>

a Niet-westerse immigranten van 18 jaar en ouder in een particulier huishouden.  
b Niet ingedeeld (studentenhuishoudens en onvolledige jaarinkomens) of geen inkomen.  
c Percentages hebben betrekking op immigranten uit 1997, die ook in 2002 nog in Nederland verbleven.  
d Niet-ingedeeld (studentenhuishoudens en onvolledige jaarinkomens), geen inkomen of reeds geëmigreerd in 1998.

Bron: CBS (Immigrantenpanel)

### Veranderingen in de arbeidspositie

De verbetering van de inkomenspositie van recente niet-westerse immigranten hangt samen met een verbetering van hun arbeidspositie. Slechts een op de drie niet-

westerse immigranten uit 1997 die ook vijf jaar later nog in Nederland verbleven, had in het jaar na binnenkomst arbeid als belangrijkste bron van inkomsten. Deze immigranten worden hier tot de (economisch) actieven gerekend. Twee derde was dus niet-actief. In 2002 was de arbeidspositie duidelijk verbeterd. Vrijwel de helft had toen arbeid als belangrijkste inkomensbron.

Niet-westerse immigranten met een laag inkomen in het jaar na binnenkomst die zowel in 1998 als in 2002 tot de actieven behoorden, hadden het vaakst te maken met uitstroom uit een laag inkomen. In 91% van de gevallen hadden deze immigranten in 2002 een inkomen dat hoger was dan de lage-inkomensgrens (tabel 4.6). Van de met een laag inkomen gestarte niet-westerse immigranten van wie de arbeidspositie veranderde van niet-actief in actief, zagen er acht van de tien hun inkomen verbeteren tot boven de lage-inkomensgrens.

Van de niet-westerse immigranten met een laag inkomen na binnenkomst die tot de actieven behoorden, maar deze arbeidspositie niet konden handhaven, zag toch bijna de helft kans om het inkomen te verbeteren tot boven de lage-inkomensgrens. Dit hangt samen met veranderingen in het inkomen van andere personen in het huishouden. De uitstroom uit een laag inkomen was het geringst voor niet-westerse immigranten die zowel in 1998 als in 2002 tot de niet-actieven behoorden. Nauwelijks drie van de tien in deze groep wisten het inkomen te verbeteren tot boven de lage-inkomensgrens. Het verlies van werk of het zonder werk zitten reduceert derhalve in sterke mate de mate waarin men aan inkomensarmoede kan ontsnappen.

Ook de instroom in een laag inkomen hangt samen met de arbeidspositie. De instroom was relatief gering onder de niet-westerse immigranten die in 2002 tot de actieven behoorden. Onder de immigranten die ook al in 1998 tot deze groep behoorden, was de instroom 4%; onder degenen die in dat jaar nog niet-actief waren, was dat 8%. Bij de niet-westerse immigranten die overgingen van actief naar niet-actief of die in beide jaren tot de niet-actieven behoorden, bedroeg de instroom 33% respectievelijk 39%.

Tabel 4.6

Dynamiek van lage inkomens en arbeidspositie<sup>a</sup> bij niet-westerse immigranten met vestigingsjaar 1997<sup>b</sup> (horizontaal geperceenteerd)

	inkomenspositie in 2002		
	totaal	laag inkomen	geen laag inkomen
actief in 1998 en actief in 2002			
laag inkomen in 1998	100	9	91
geen laag inkomen in 1998	100	4	96
niet-actief in 1998 en actief in 2002			
laag inkomen in 1998	100	20	80
geen laag inkomen in 1998	100	8	92
actief in 1998 en niet-actief in 2002			
laag inkomen in 1998	100	54	46
geen laag inkomen in 1998	100	33	67
niet-actief in 1998 en niet-actief in 2002			
laag inkomen in 1998	100	71	29
geen laag inkomen in 1998	100	39	61

a Arbeidspositie op basis van de belangrijkste inkomensbron van de persoon.  
b Niet-westerse immigranten van 18 jaar of ouder in een particulier huishouden, ingedeeld naar inkomenshoogte.

Bron: CBS (Immigrantenpanel)

#### 4.4 Conclusie

De inkomenspositie van niet-westerse allochtonen is ongunstig: een groot deel van de allochtone groepen bevindt zich onderaan de inkomensverdeling. Armoede komt vaak voor. Van de grote groepen is vooral de situatie bij de Marokkanen ongunstig: een derde van de huishoudens heeft een laag inkomen. Ook Turkse (29%) en Antilliaanse (28%) huishoudens verkeren vaak in armoede. Van de Surinaamse huishoudens moet 23% rondkomen van een laag inkomen. Dit zijn grote verschillen met autochtone huishoudens, waarvan 8% een laag inkomen heeft. Alarmerend is de positie van de zogenoemde nieuwe groepen. Meer dan de helft van de Somalische, Afghaanse en Irakese huishoudens heeft een laag inkomen. Dit is tevens het geval voor ruim een derde van de Iraanse en Chinese huishoudens. Het armoedepercentage bij de (voormalig) Joego-slaven ligt op ongeveer hetzelfde niveau als dat van de Turken en Antillianen.

Bij de niet-westerse allochtonen komt vooral onder uitkeringsgerechtigden en ouderen armoede vaak voor. Van de niet-westerse allochtone huishoudens met een uitkering heeft 63% een laag inkomen; bij de autochtonen is dit 37%. Onder de 65-plussers moet bij de niet-westerse allochtonen 38% rondkomen van een laag inkomen, bij de autochtonen is dit 3%.

In vergelijking met de voorgaande jaren is in 2003 de armoede bij niet-westerse allochtonen weer opgelopen. Hieraan ligt de verslechterde arbeidsmarktpositie ten grondslag. De werkloosheid en de uitkeringsafhankelijkheid zijn als gevolg van de verslechterde conjunctuur bij niet-westerse allochtone groepen snel toegenomen, net als de armoede.

Specifiek voor de vluchtelingengroepen wijzen de gegevens tot en met 2002 op een daling van de armoede. Of daarna de armoede is opgelopen, moeten nieuwe cijfers uitwijzen. De daling wijst in elk geval op een zekere mate van ingroei van deze groepen in de samenleving.

Ook de positie van recentelijk geïmmigreerde niet-westerse allochtonen is, zo blijkt uit dit hoofdstuk, overwegend ongunstig. Niet-westerse immigranten die van 1997-2001 Nederland binnenkwamen, hebben vaak een laag inkomen. Vooral onder recente immigranten uit Somalië, Afghanistan, Irak en – in mindere mate – Iran komen veel lage inkomens voor. Van ruim de helft van de niet-westerse immigranten uit 1997 met een laag inkomen in het jaar na vestiging, verbeterde de inkomenspositie dusdanig dat zij in 2002 boven de lage-inkomensgrens uitkwamen. Deze uitstroom hing sterk samen met een verbetering van de arbeidspositie.

## Noten

- 1 De gegevens over Antillianen zijn inclusief die van Arubanen. Dit geldt voor het gehele hoofdstuk.
- 2 Met de Somaliërs als uitzondering. De groei van deze groep stagneert vanwege de door-migratie van Somaliërs naar met name Engeland.
- 3 De (voormalig) Joegoslaven vormen een belangrijke minderheidsgroep, die deels bestaat uit (nakomelingen) van gastarbeiders en deels uit asielzoekers die vanwege de oorlog in (voormalig) Joegoslavië naar Nederland zijn gekomen. De laatsten vormen inmiddels een duidelijke meerderheid, zie volgende noot.
- 4 Leden van deze groepen zijn in de bevolkingsstatistieken geïdentificeerd op grond van het geboortelandcriterium, en niet op grond van hun verblijfsstatus of migratiemotief. Toch kan bij de Iraniërs, Irakezen, Afghanen en Somaliërs van vluchtelingengroepen worden gesproken. Bijna iedereen is als asielmigrant of als gezinslid van een asielmigrant naar Nederland gekomen. Bij (voormalig) Joegoslaven ligt dit anders: van hen is ongeveer 60% als asielmigrant gekomen, terwijl bijna 15% vanwege arbeid of studie naar Nederland is gekomen. De anderen zijn volgmigranten of meegekomen gezinsleden. Ook bij (voormalig) Joegoslaven is een ruime meerderheid een asielmigrant.
- 5 De cijfers over Chinezen zijn in deze figuur inclusief personen afkomstig uit Hong Kong.
- 6 Volgens een raming van het CBS (Hoogteijling 2002) zijn er op 1 januari 2001 in Nederland tussen de 45.000 en 115.000 illegalen, veelal afkomstig uit arbeidsmigratielanden of asiellanden.
- 7 Asielmigranten worden meestal pas enige tijd na indiening van hun asielverzoek ingeschreven in de GBA. Inschrijving in de GBA vindt plaats op het moment dat de asielzoeker een verblijfstitel krijgt en de centrale opvang verlaat. Ook asielzoekers die langer dan een half jaar in een centrale opvangvoorziening verblijven, komen in aanmerking voor inschrijving in de GBA. Asielmigranten mogen, zolang ze geen verblijfsvergunning hebben, niet of maar beperkt (vanaf 1998) werken. Daarnaast hebben ze in eerste instantie ook geen recht op een uitkering. Migranten met een voorlopige verblijfsvergunning (onder de oude Vreemdelingenwet) mochten pas na twee jaar betaalde arbeid verrichten en hadden geen recht op bijstand. In dergelijke situaties kan er wel recht zijn op zakgeld en een aantal gratis voorzieningen. Deze vorm van onderhoud wordt evenwel niet geregistreerd door de Belastingdienst.
- 8 En die naar hoogte van het inkomen konden worden ingedeeld.

## 5 Armoede en sociale uitsluiting onder ouderen<sup>\*</sup>

Hendrika Lautenbach, Clemens Siermann en Gerda Jehoel-Gijsbers

### 5.1 Inleiding

De laatste jaren is de beleidsaandacht voor ouderen sterk geïntensiveerd, met name omdat de toenemende vergrijzing grote gevolgen heeft op tal van terreinen in de samenleving. Ouderen gelden als een kwetsbare groep, waarvoor specifiek ouderenbeleid dient te worden ontwikkeld. Daarbij vormt de financiële positie van ouderen van oudsher een belangrijk onderwerp. In de afgelopen jaren heeft de overheid meerdere keren maatregelen genomen om de inkomenspositie van AOW'ers in slechte tijden te ontzien en in betere tijden extra te verbeteren. In voorgaande Armoedemonitoren is dan ook gebleken dat vanaf midden jaren negentig de armoede onder 65-plussers is afgenomen. In deze eerdere publicaties werd bij het presenteren van de armoedepercentages steeds een uitsplitsing gemaakt voor de groep boven en onder de 65 jaar. Echter, een uitgebreide analyse van armoede onder ouderen ontbrak daarin. Vanwege de toenemende relevantie en het veronderstelde risicokarakter van deze groep, wordt in deze Armoedemonitor een apart hoofdstuk gewijd aan de ouderen. Overigens komt hierin niet alleen de financiële positie van ouderen aan de orde, maar wordt ook ingegaan op sociale uitsluiting, die gedefinieerd kan worden als 'armoede in brede zin' (zie SCP/CBS 2003). Terwijl armoede betrekking heeft op één dimensie, namelijk de financiële positie, omvat sociale uitsluiting meerdere dimensies waarop men tekorten kan ondervinden. Dit laatste wordt verder uiteengezet in paragraaf 5.3. Allereerst wordt in paragraaf 5.2 nader ingegaan op armoede onder ouderen.

In dit hoofdstuk wordt ook de categorie van 55 tot en met 64 jaar tot de ouderen gerekend. Vanwege hun relatief geringe arbeidsdeelname, onder meer als gevolg van vervroegde uittrekking en vervroegd pensioen, lijkt hun positie in de samenleving meer op die van ouderen dan van jongeren. Verder dient vermeld dat de cijfers in dit hoofdstuk alleen betrekking hebben op particuliere huishoudens. Degenen die zijn opgenomen in een verzorgings- of verpleeghuis (of een andere instelling) vallen buiten de analyses. Naarmate de leeftijd toeneemt, is dit vaker het geval.<sup>1</sup>

\* Dit hoofdstuk is een gezamenlijke bijdrage van het CBS en het SCP. Paragraaf 5.2 is geschreven door Hendrika Lautenbach en Clemens Siermann (CBS), de paragrafen 5.3 en 5.4 door Gerda Jehoel-Gijsbers (SCP). De inleiding (§ 5.1) is gezamenlijk.

## 5.2 Armoede onder ouderen

In hoofdstuk 2 van deze monitor is vastgesteld dat het percentage lage inkomens aanzienlijk uiteenloopt tussen leeftijdsgroepen. In het onderhavige hoofdstuk wordt de armoede onder ouderen (55-plussers) nader onderzocht. Daarbij worden – naast de inkomenspositie – ook andere aspecten van armoede in beeld gebracht, zoals de vaste lasten, betalingsachterstanden en de beoordeling van de eigen situatie.

Bij ouderen zijn alleenstaanden en paren zonder kinderen de meest voorkomende huishoudenstypen. Daarom beperken de gegevens over ouderen zich hier voornamelijk tot deze typen. Huishoudens met ouderen zijn, op basis van de leeftijd van de hoofdkostwinner, zoveel mogelijk ingedeeld naar de volgende groepen: 55-64 jaar, 65-74 jaar en 75 jaar en ouder. Soms zijn geringe aantallen in de steekproef aanleiding geweest voor samenvoeging van leeftijdsgroepen.

### 5.2.1 Lage inkomens in 2003

Lage inkomens komen onder ouderen wat minder voor dan gemiddeld. In 2003 had bijna een op de tien huishoudens een inkomen onder de lage-inkomensgrens. Onder de 55-plussers was dat een op de twaalf. Lage inkomens zijn echter niet evenredig verdeeld over de verschillende leeftijdsgroepen van ouderen. Het aandeel lage inkomens onder de groep 55-64-jarigen was 11%, onder 65-74-jarigen en onder 75-plussers 7% (figuur 5.1). Al met al hadden in 2003 bijna 220.000 huishoudens met een hoofdkostwinner van 55 jaar of ouder een laag inkomen.

Het aandeel lage inkomens onder ouderen varieert naar huishoudenstype: het is het hoogst onder alleenstaande vrouwen en het laagst onder paren zonder kinderen. In 2003 was ruim de helft (114.000) van de oudere huishoudens met een laag inkomen een alleenstaande vrouw. Vooral onder alleenstaande vrouwen van 55-64 jaar was het percentage lage inkomens hoog: meer dan een kwart van deze vrouwen moest rondkomen van een inkomen beneden de lage-inkomensgrens. Dat komt neer op 46.000 vrouwen. Ook alleenstaande mannen van 55-64 jaar hadden met 19% een relatief hoog aandeel lage inkomens. Onder oudere paren zonder kinderen lag het aandeel lage inkomens in de leeftijdsgroep van 55-64 jaar eveneens hoger dan in de groep van 65 jaar of ouder.

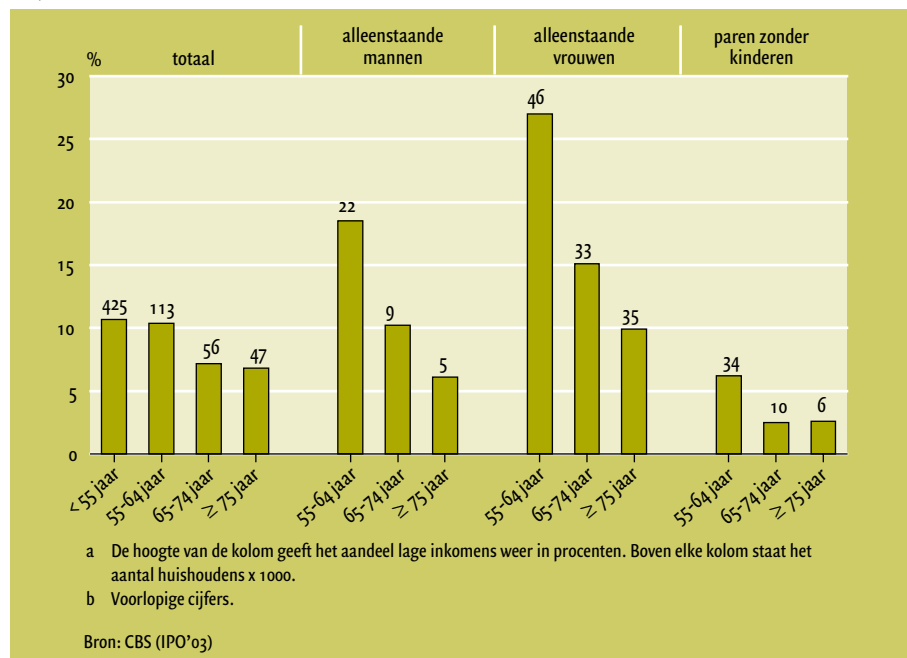
Dat het aandeel lage inkomens in de leeftijdsgroep van 55-64 jaar hoger ligt dan onder de aangrenzende leeftijdsgroepen heeft verschillende oorzaken. Zo genieten 65-plussers het voordeel van een extra belastingaftrek, wat hun besteedbaar inkomen positief beïnvloedt. Ook hebben zij veelal een aanvullend pensioen. De groep 55-64-jarigen kent een relatief groot aandeel ontvangers van een minimumuitkering. Het besteedbaar inkomen van deze minima ligt doorgaans onder de lage-inkomensgrens.



Wat betreft burgerlijke staat valt op dat zich onder de 55-64-jarige alleenstaande vrouwen met een laag inkomen relatief veel gescheiden vrouwen bevinden, namelijk ruim 40%. De binding met de arbeidsmarkt van deze groep is over het algemeen geringer dan die van jongere generaties vrouwen. De inkomenspositie van gescheiden vrouwen van 45-54 jaar is dan ook wat beter.

**Figuur 5.1**

Aandeel en aantal lage inkomens naar huishoudenstype en leeftijd hoofdkostwinner, 2003  
(in procenten en x 1000<sup>a</sup>)<sup>b</sup>



### 5.2.2 Lage inkomens naar herkomstsgroepering

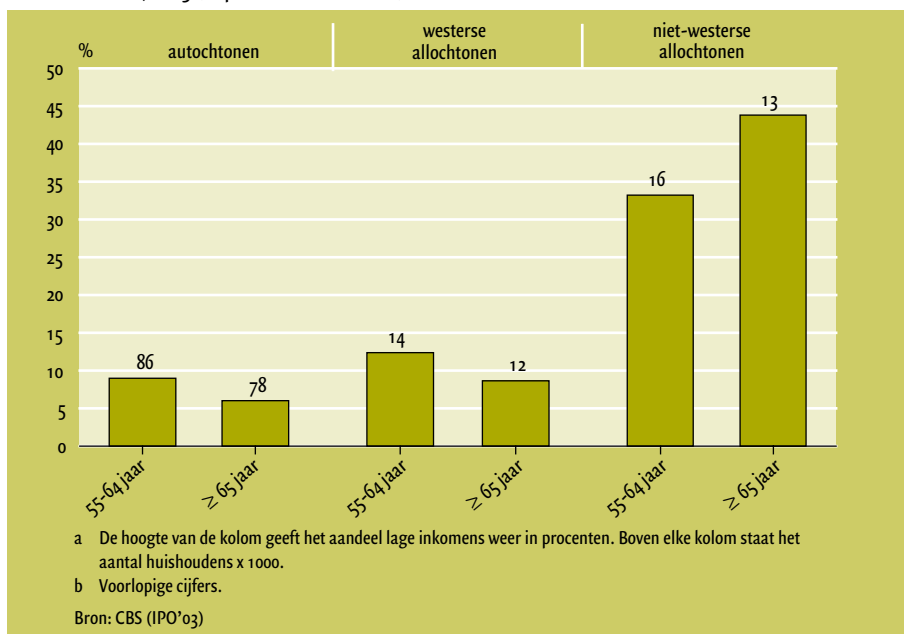
Huishoudens met een niet-westerse allochtone hoofdkostwinner hebben vaker een laag inkomen dan huishoudens met een autochtone kostwinner. In mindere mate geldt dat ook voor westerse allochtone huishoudens. Ook onder ouderen komen lage inkomens aanzienlijk meer voor bij allochtone huishoudens. In 2003 hadden 55.000 allochtone huishoudens met een hoofdkostwinner van 55 jaar of ouder een laag inkomen. Dat was 9% van alle lage inkomens.

Zowel bij autochtone als bij westerse allochtone huishoudens hebben de 55-64-jarigen vaker een laag inkomen dan de 65-plussers. Bij niet-westerse allochtone huishoudens loopt het percentage lage inkomens daarentegen juist op met de leeftijd. Van de niet-westerse 65-plussers had 44% een laag inkomen (figuur 5.2). Vergeleken met dezelfde leeftijdsgroep onder de autochtone huishoudens was dat bijna 7,5 keer zoveel. De omvang van de groep niet-westerse allochtone 65-plussers met een laag inkomen

is evenwel beperkt. In 2003 ging het om 13.000 huishoudens. Geringe pensioenopbouw door het op latere leeftijd instromen op de Nederlandse arbeidsmarkt is een van de oorzaken van het grote aandeel lage inkomens onder niet-westerse allochtone ouderen. Daarnaast vonden deze mensen vaak werk in laaggeschoolde en daarmee laagbetaalde banen (relatief vaak zonder pensioenopbouw) en hadden zij verhoudingsgewijs vaak te maken met periodes van werkloosheid (zie ook hoofdstuk 4 van deze monitor).

**Figuur 5.2**

Aandeel en aantal huishoudens met een laag inkomen, naar herkomstsgroepering en leeftijd hoofdkostwinner, 2003 (in procenten en x 1000<sup>a</sup>)<sup>b</sup>



### 5.2.3 Ontwikkeling lage inkomens 1995-2003

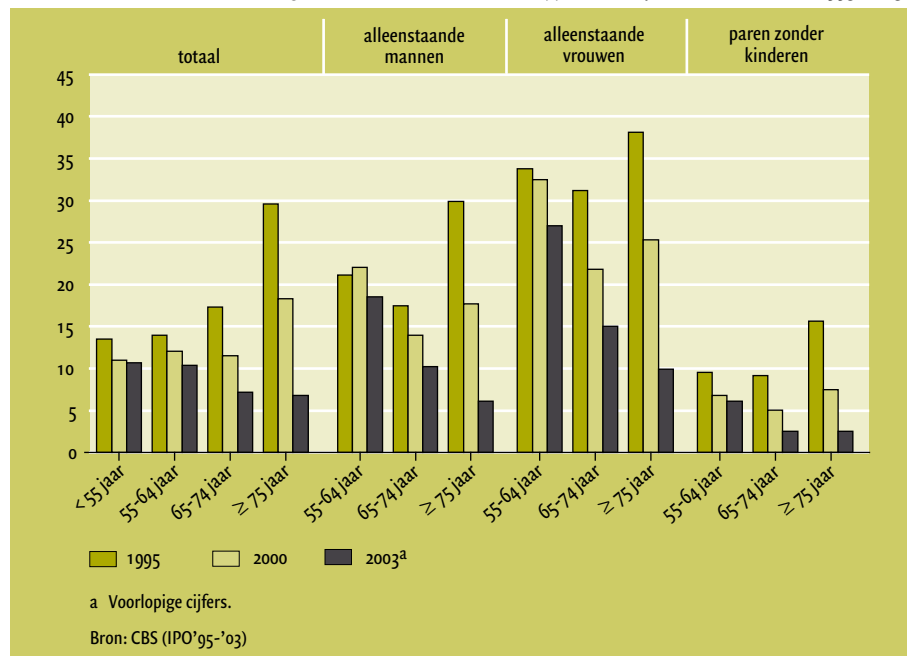
Het aandeel lage inkomens onder ouderen is in de periode 1995-2003 gedaald. Daarbij gold: hoe hoger de leeftijd, des te sterker de afname. Bij de 55-64-jarigen was de daling nog betrekkelijk gering. Boven de 65 jaar was de afname echter aanzienlijk, vooral bij de 75-plussers. Was in 1995 het aandeel lage inkomens onder alleenstaande vrouwen van 75 jaar of ouder bijna 2,5 keer zo hoog als gemiddeld, in 2003 lag het op het gemiddelde. In dezelfde leeftijdsgroep zijn alleenstaande mannen – die in 1995 nog bijna twee keer zoveel lage inkomens hadden als gemiddeld – en ook paren zonder kinderen in 2003 duidelijk onder het gemiddelde terechtgekomen (figuur 5.3).<sup>2</sup>

De afname van het aandeel lage inkomens onder ouderen is onder meer het gevolg van de ouderenaftrek in de loon- en inkomstenbelasting. Tot 1995 was het besteed-

baar inkomen van 65-plussers met uitsluitend AOW gelijk aan dat van 65-minners met een bijstandsuitkering. Door fiscale maatregelen is het besteedbaar inkomen van AOW'ers in de periode 1995-2003 hoger komen te liggen ten opzichte van dat van bijstandsontvangers: alleenstaanden en paren met alleen AOW hadden in 2003 bijna 500 euro netto per jaar meer te besteden dan alleenstaanden en paren met een bijstandsuitkering.

**Figuur 5.3**

Aandeel huishoudens met een laag inkomen, naar huishoudenstype en leeftijd hoofdkostwinner, 1995-2003



Het aandeel 65-plussers met een laag inkomen is dus sterk gedaald. Dat is evenwel niet gepaard gegaan met een toename van het aandeel 65-plussers met een inkomen net boven de lage-inkomensgrens. In 2003 had van de 65-plussers iets minder dan 9% een inkomen tussen 100% en 110% van de lage-inkomensgrens. In 1995 lag dat nog 1 procentpunt hoger. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de inkomensverbetering van 65-plussers tussen 1995 en 2003 zich niet beperkt heeft tot de lage inkomens. Deze resultaten kunnen deels worden toegeschreven aan verbeterde pensioenvoorzieningen. Vaker dan in 1995 hadden ouderen in 2003 een aanvullend pensioen naast hun AOW-uitkering. Dit betekent dat de mensen die instromen in de categorie 'ouderen' gemiddeld genomen een betere pensioenvoorziening hebben dan de ouderen die overlijden of in een instelling terechtkomen.

#### 5.2.4 Langdurig laag inkomen

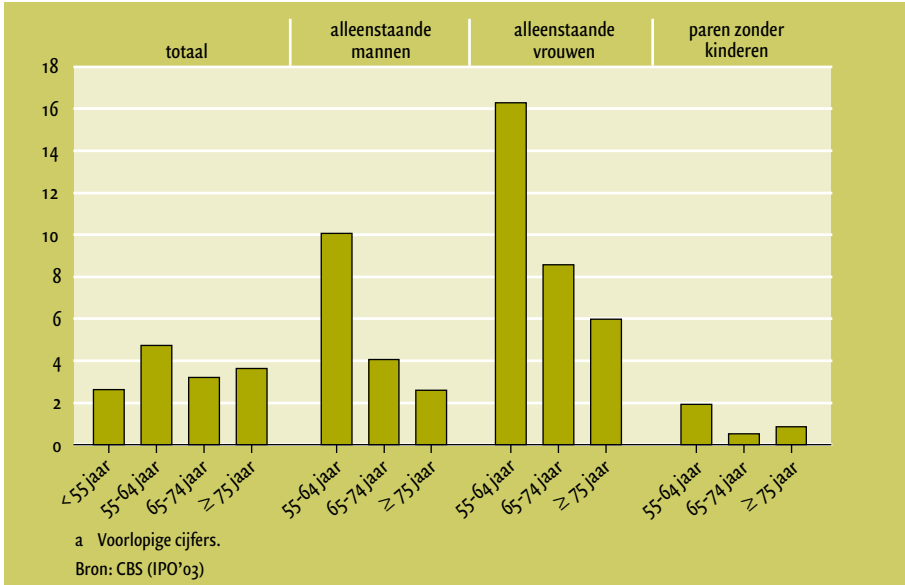
De duur van een inkomen onder de lage-inkomensgrens geeft een aanvullende indicatie van armoede. Huishoudens die langdurig een laag inkomen hebben, blijken namelijk veel vaker moeite te hebben om rond te komen dan huishoudens die slechts kort in die situatie zijn. Een huishouden wordt hier tot de langdurig lage inkomens gerekend als het in minstens vier opeenvolgende jaren moet rondkomen van een inkomen dat onder de lage-inkomensgrens ligt.

Voor de meeste personen geldt dat wanneer zij op de arbeidsmarkt instromen, hun inkomen relatief laag begint. Door het vinden van beter betaalde banen en loonstijgingen op grond van leeftijd en ervaring, loopt het inkomen daarna op. Dit gaat zo door tot de middelbare leeftijd. Gemiddeld genomen daalt daarna het inkomen, doordat men geheel of gedeeltelijk stopt met werken. Voor degenen die tot hun pensioengerechtigde leeftijd blijven werken, daalt op het moment van pensionering het inkomen. Daarna verandert het inkomen meestal niet meer. Dit betekent dat wanneer 65-plussers een inkomen hebben dat onder de lage-inkomensgrens ligt, dit veelal zo zal blijven.

In 2003 was het aandeel langdurig lage inkomens met bijna 5% relatief groot onder de 55-64-jarigen. Bij 65-plussers week het aandeel langdurig lage inkomens niet veel af van het gemiddelde van ruim 3%. Wel maken bij ouderen de langdurig lage inkomens een relatief groot deel uit van de totale groep lage inkomens. Van de 55-74-jarigen met een laag inkomen had 45% al minstens voor het vierde opeenvolgende jaar een laag inkomen; onder 75-plussers was dat zelfs 54%. Onder de 55-minners met een laag inkomen had een kwart van alle huishoudens al vier jaar of langer een inkomen onder de lage-inkomensgrens (figuur 5.4).

Figuur 5.4

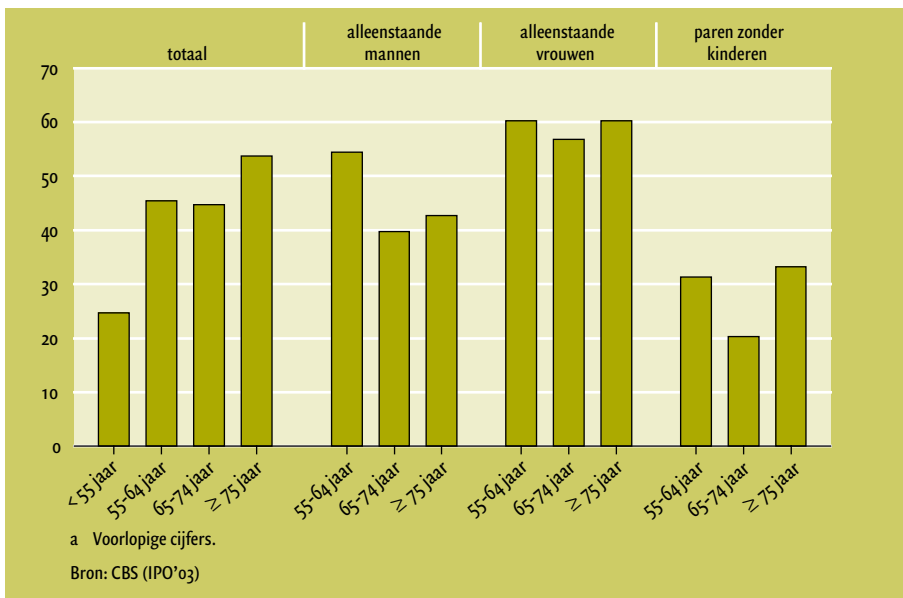
Aandeel huishoudens met een langdurig laag inkomen, naar huishoudenstype en leeftijd hoofdkostwinner, 2003 (in procenten)<sup>a</sup>



Alleenstaande ouderen hebben verhoudingsgewijs vaak een langdurig laag inkomen. Van de onderscheiden huishoudenstypen was het percentage langdurig lage inkomens met 16% het hoogst bij alleenstaande vrouwen van 55-64 jaar. Dat komt overeen met bijna 60% van alle lage inkomens in deze groep. Daarentegen is bij oudere paren het aandeel langdurig lage inkomens relatief laag (figuur 5.5).

Figuur 5.5

Aandeel langdurig lage inkomens onder huishoudens met een laag inkomen, naar huishoudenstype en leeftijd hoofdkostwinner, 2003 (in procenten)<sup>a</sup>



### 5.2.5 Vaste lasten

Een groot deel van de bestedingen van ouderen met een laag inkomen – en daarin vooral de 65-plussers – gaat op aan vaste lasten. Lag het aandeel van de vaste lasten bij huishoudens met een hoofdkostwinner van 55-64 jaar in de periode 1998-2000 op 41%, bij de 65-plussers was het aandeel 44%. Daarentegen was het bij de 55-minners 37% (tabel 5.1).<sup>3</sup> Hierbij moet evenwel worden opgemerkt dat de totale bestedingen van de 55-plussers lager liggen dan die van de 55-minners. De absolute hoogte van het bedrag aan vaste lasten laat nauwelijks een verschil zien tussen de leeftijdsgroep tot 55 jaar en de groep van 55-64 jaar. Het bedrag voor de 65-plussers ligt daar nog onder. Doordat het besteedbaar inkomen van deze leeftijdsgroepen onder de lage-inkomensgrens niet veel uiteenloopt, betekent het hogere bestedingsaandeel vaste lasten bij ouderen dus niet dat zij van hun inkomen een geringer deel overhouden voor bestedingen aan andere zaken.

Tabel 5.1

Bestedingen aan vaste lasten<sup>a</sup>, naar inkomenspositie en leeftijd hoofdkostwinner, 1998-2000  
(in euro's en procenten)

	laag inkomen			geen laag inkomen		
	< 55 jr	55-64 jr	≥ 65 jr	< 55 jr	55-64 jr	≥ 65 jr
totale bestedingen (x 1000 euro)	14,7	13,4	11,4	27,0	25,5	18,4
in % van de totale bestedingen						
vaste lasten	36,9	40,7	43,7	30,9	34,4	39,9
bruto huur(waarde) minus huursubsidie	21,8	25,3	27,5	19,8	22,3	26,1
water en energie	7,7	8,1	8,7	4,8	5,3	6,3
verzekeringen en retributies	4,4	4,6	4,5	4,3	4,6	4,9
consumptieve belastingen	2,9	2,7	2,9	2,0	2,3	2,6

a Op de totale bestedingen, de vaste lasten en de bruto huur is de huursubsidie in mindering gebracht.

Bron: CBS (BO'98-'00)

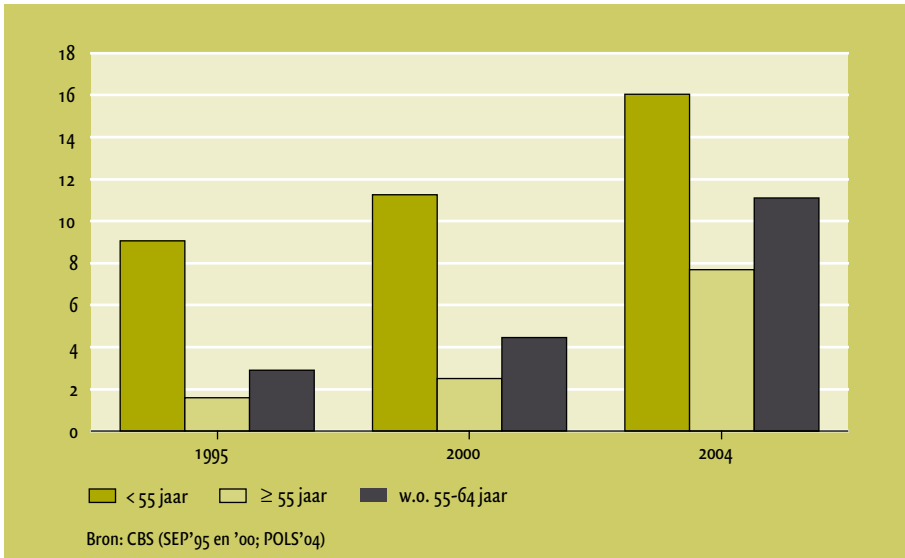
### 5.2.6 Betalingsachterstanden

De gegevens in hoofdstuk 2 en 3 van deze monitor wijzen uit dat huishoudens met een laag inkomen in toenemende mate betalingsachterstanden hebben. Ook de cijfers voor huishoudens boven de lage-inkomensgrens liggen hoger dan die van enkele jaren geleden. Met betalingsachterstanden wordt hier bedoeld: achterstand in betaling van huur of hypotheek, van gas, water en elektriciteit, of van op afbetaling gekochte artikelen.

Onder ouderen met een laag inkomen komen minder betalingsachterstanden voor dan onder jongeren. Van de lage inkomens met een hoofdkostwinner van 55 jaar of ouder had in 2004 krap 8% een of meer betalingsachterstanden. Bij de 55-minners was dat ruim het dubbele. Onder ouderen met een laag inkomen zijn betalingsachterstanden vooral een probleem bij de 55-64-jarigen: een op de negen had er mee te maken. Het aandeel ouderen met een laag inkomen dat te maken heeft met betalingsachterstanden is fors toegenomen. In 1995 had nog geen 2% van deze groep een achterstand (figuur 5.6).

**Figuur 5.6**

Aandeel huishoudens met een laag inkomen dat een betalingsachterstand heeft, naar leeftijd hoofdkostwinner, 1995-2004 (in procenten)



### 5.2.7 Inkomensbeoordeling

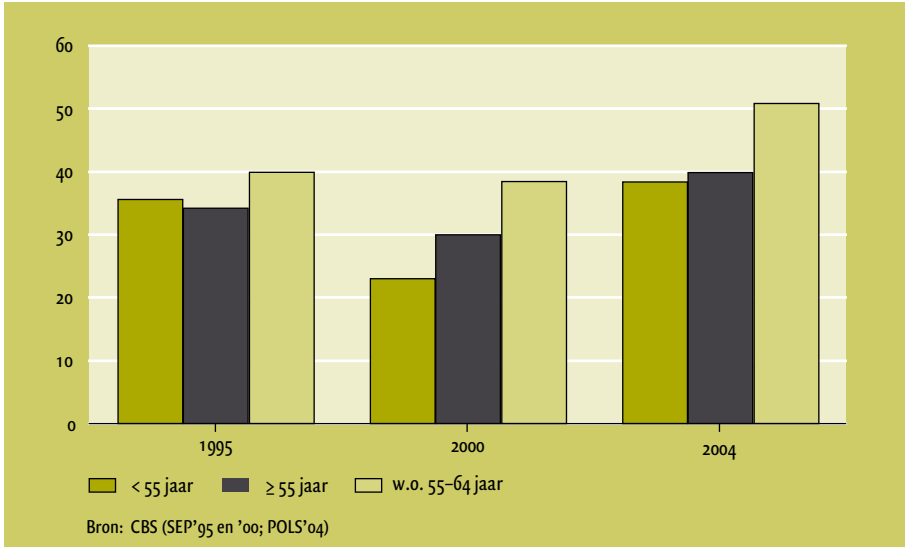
#### Moeilijk rondkomen

Ouderen met een laag inkomen hebben naar eigen zeggen net zo vaak moeite om de eindjes aan elkaar te knopen als jongeren. Het aandeel huishoudens met een laag inkomen dat moeilijk rondkomt, week in 2004 onder huishoudens met een hoofdkostwinner van 55 jaar of ouder nauwelijks af van dat onder de 55-minners. In beide groepen kwam bijna 40% moeilijk rond. Binnen de groep ouderen met een laag inkomen zijn er wel verschillen. Zo gaf ruim de helft van de 55-64-jarigen met een laag inkomen aan moeilijk rond te komen. Ook bij ouderen is het aandeel lage inkomens dat moeilijk rondkomt, sinds 2000 gestegen. Deze stijging was echter minder dan bij de 55-minners met een laag inkomen (figuur 5.7).



**Figuur 5.7**

Aandeel huishoudens met een laag inkomen dat moeilijk rondkomt, naar leeftijd hoofdkostwinner, 1995-2004 (in procenten)



### Minimaal benodigd huishoudensinkomen

In deze subparagraaf wordt nagegaan in hoeverre ouderen en jongeren met een laag inkomen verschillen in het inkomen dat zij nodig vinden om rond te komen. Dit geeft een indicatie van eventuele specifieke behoeften van ouderen onder de lage-inkomensgrens. Daarbij wordt uitgegaan van het antwoord dat mensen in een enquête geven op de zogenoemde minimuminkomensvraag.<sup>4</sup>

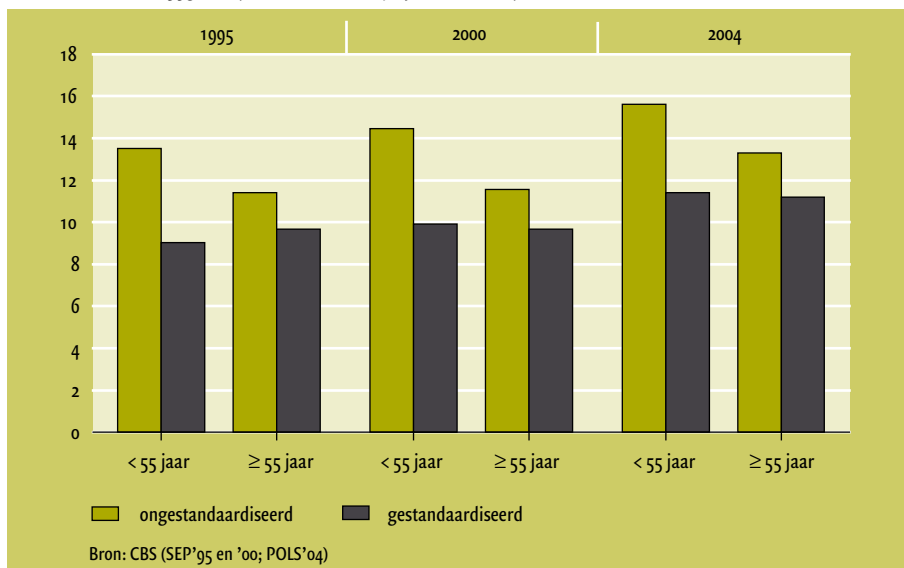
Ouderen met een laag inkomen hebben naar eigen zeggen minder inkomen nodig om rond te komen dan jongeren. Zo hadden de 55-minners in 2004 bijna 16.000 euro nodig om de eindjes aan elkaar te knopen; bij de 55-plussers was dat ruim 13.000 euro. Voor de 55-64-jarigen onder hen lag het minimaal nodig geachte inkomen nog een paar honderd euro lager. Het minimaal benodigde huishoudensinkomen van zowel 55-minners als 55-plussers met een laag inkomen lag in 2004 zo'n 2000 euro hoger dan in 1995 (figuur 5.8). Daarbij is rekening gehouden met de inflatie.

De behoeften van huishoudens hangen sterk samen met de omvang en samenstelling van het huishouden. Grotere huishoudens hebben meer nodig dan kleinere en de behoeften van kinderen zijn doorgaans geringer dan die van volwassenen. Omdat huishoudens van ouderen meestal uit maar een of twee volwassen personen bestaan, is het bij de vergelijking van ouderen en jongeren beter om rekening te houden met de omvang en samenstelling van het huishouden. Daartoe is het minimaal nodig geacht huishoudensinkomen gestandaardiseerd met een equivalentiefactor (zie § 2.1).

Na standaardisatie zijn de verschillen tussen leeftijdsgroepen aanzienlijk kleiner. Het minimaal nodig geacht inkomen van lage inkomens met een hoofdkostwinner van 55 jaar is dan vrijwel gelijk aan dat van de lage inkomens met een jongere kostwinner. Blijkbaar doen de omvang en samenstelling van het huishouden er veel toe bij de inschatting van het minimaal benodigde inkomen.

**Figuur 5.8**

Minimaal nodig geacht huishoudensinkomen van huishoudens met een laag inkomen, naar leeftijd hoofdkostwinner, 1995-2004 (x 1000 euro, in prijzen van 2004)



Op grond van deze cijfers zijn er dus geen aanwijzingen dat ouderen met een laag inkomen – vanwege specifieke uitgaven, bijvoorbeeld in verband met ziekte – een hoger inkomen nodig hebben dan jongeren. Geconcludeerd kan worden dat ouderen gemiddeld minder inkomen nodig hebben dan jongeren om de eindjes aan elkaar te knopen, en dat dit in belangrijke mate samenhangt met het feit dat hun huishoudensomvang kleiner is.

### 5.2.8 Conclusie

Gemiddeld genomen is de armoede onder ouderen (55-plussers) niet opvallend groter of kleiner dan onder jongeren. Aan de ene kant is het percentage lage inkomens onder deze groep gedaald tot onder dat van 55-minners; ook hebben ouderen met een laag inkomen relatief weinig betalingsachterstanden. Aan de andere kant is een laag inkomen voor ouderen vaker langdurig. Toch hebben ouderen met een laag inkomen net zo vaak moeite om rond te komen als jongeren. En het inkomen dat ouderen minimaal nodig vinden om de eindjes aan elkaar te kunnen knopen, is bij

55-plussers vrijwel gelijk aan dat bij 55-minners met een vergelijkbare huishoudenssamenstelling.

Binnen de groep ouderen bestaan wel aanzienlijke verschillen. Lage inkomens en ook langdurig lage inkomens doen zich meer voor bij de 55-64-jarigen dan bij de 65-plussers, meer bij alleenstaanden dan bij paren zonder kinderen en meer bij (alleenstaande) vrouwen dan bij (alleenstaande) mannen. Het hoogste aandeel (langdurig) lage inkomens betrof in 2003 dan ook de alleenstaande vrouwen van 55-64 jaar: van hen had ruim een kwart een laag inkomen en had een op de zes een langdurig laag inkomen. Bij de mannen in dezelfde leeftijdsgroep waren de percentages 19%, respectievelijk 10%. Daarentegen had krap 3% van de paren met een hoofdkostwinner van 65 jaar of ouder een laag inkomen. En bij minder dan 1% van de paren was dat langdurig. De relatief ongunstige positie van de 55-64-jarigen met een laag inkomen ten opzichte van de 65-plussers blijkt ook uit het verhoudingsgewijs hoge aandeel dat betalingsachterstanden heeft en dat aangeeft moeite te hebben om rond te komen.

### 5.3 Sociale uitsluiting bij ouderen

#### 5.3.1 Wat is sociale uitsluiting?

Wanneer gesproken wordt over het verschijnsel armoede, wordt bijna vanzelfsprekend het beeld opgeroepen van een huishouden dat in financieel opzicht tekortkomt. In de opeenvolgende Armoedemonitoren is de ontwikkeling van het percentage huishoudens met een laag inkomen dan ook een centraal thema. Nadat armoede in de EU-landen in de beginjaren negentig tot een serieus beleidsprobleem is geworden, is gaandeweg het inzicht ontstaan dat het in achterstandssituaties om meer gaat dan armoede in financiële zin. Als gevolg daarvan vond er – met name in het beleid – een verschuiving plaats naar het gebruik van de term ‘sociale uitsluiting’, waarvan de betekenis overigens erg impliciet bleef. Het SCP heeft in de studie *Sociale uitsluiting in Nederland* (Jehoel-Gijsbers 2004) een conceptuele en empirische uitwerking aan dit concept gegeven. Aan sociale uitsluiting werden twee componenten onderscheiden, een sociaal-culturele en een economisch-structurele component, waarbij beide uiteen zijn gelegd in twee dimensies:

- 1 sociaal-culturele component:
  - a. onvoldoende sociale participatie (weinig sociale contacten; geringe mate van sociale ondersteuning);
  - b. onvoldoende normatieve integratie (afwijzen van algemeen geldende waarden en normen);
- 2 economisch-structurele component:
  - a. materiële deprivatie (onvoldoende geld voor basale levensbehoeften; problematische schulden);
  - b. onvoldoende toegang tot rechten van sociaal burgerschap (zorg, onderwijs, huisvesting, maatschappelijke dienstverlening, e.d.).

Voor elk van de vier onderscheiden dimensies is een aantal vragen gesteld. Per dimensie is nagegaan of de antwoorden op deze vragen zodanig met elkaar samenhangen, dat een schaal (index) kan worden geconstrueerd. Voor drie van de vier dimensies bleek dat het geval. Voor normatieve integratie, echter, bleek het niet mogelijk om een betrouwbare index te maken. Deze dimensie werd daarom verder buiten beschouwing gelaten. Dimensie 2b (onvoldoende toegang tot rechten van sociaal burgerschap) bleek beter uiteengelegd te kunnen worden in twee subdimensies: 'toegang tot maatschappelijke instanties' en 'veilige en goede leefomgeving'. Voor elke respondent is per dimensie berekend wat zijn score op de index is. Naarmate de score hoger is, is men meer sociaal uitgesloten op de betreffende dimensie.

In het rapport *Sociale uitsluiting in Nederland* zijn de resultaten uitgesplitst naar de groep onder en boven de 65 jaar. Gebleken is dat de 65-plussers in relatief sterke mate uitgesloten zijn als het gaat om de dimensie 'sociale participatie', maar dat zij op de andere dimensies juist in mindere mate dan de jongeren tekorten vertonen. Er is ook een *overall* index van sociale uitsluiting ontwikkeld, waarmee de mate van uitsluiting op de verschillende dimensies in één score kan worden weergegeven. Op deze *overall* index scoorde de groep van 65 jaar en ouder duidelijk lager, dit wil zeggen 'minder sociaal uitgesloten', dan de groep onder de 65 jaar. Dit betekent dat de relatief slechte score op sociale participatie gecompenseerd wordt door een relatief goede score op de andere dimensies.

Om het inzicht in sociale uitsluiting bij ouderen te vergroten, wordt in de hieronder gepresenteerde analyses de leeftijdsindeling verfijnd. Er wordt onderscheid gemaakt in de volgende leeftijdsgroepen:

- onder de 55 jaar;
- 55 tot en met 64 jaar;
- 65 tot en met 74 jaar;
- 75-plussers.

Een deel van de vragen waarop het onderzoek Sociale uitsluiting was gebaseerd, is bijna anderhalf jaar later opnieuw voorgelegd aan 2300 respondenten in het kader van het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland 2004 (CV'04). Omdat deze laatste dataverzameling recenter is en een groter aantal (oudere) respondenten omvat,<sup>5</sup> zijn de onderstaande analyses gebaseerd op de dataverzameling van CV'04. Het gaat in beide onderzoeken om particuliere huishoudens. Ouderen die in een instelling (verzorgings- of verpleeghuis) wonen, blijven dus buiten beeld. De onderzoeksresultaten zijn derhalve alleen representatief voor de zelfstandig wonende ouderen. Verondersteld kan worden dat de groep ouderen met het vorderen van de leeftijd selectiever wordt. Degenen met een goede gezondheid en een gunstige sociale en financiële positie zullen minder snel naar een verzorgings- of verpleeghuis verhuizen. Hierdoor kan dit onderzoek een te positief beeld over de mate van sociale uitsluiting bij ouderen geven. Echter, omdat het om een beperkt deel van de ouderen gaat (1,4% van de groep 65-74 jaar en 11,3% van de 75-plussers verblijft in een instelling) zal de vertekening niet erg groot zijn.

### 5.3.2 Sociale participatie

Om verschillende redenen kan worden verondersteld dat ouderen in mindere mate sociaal participeren dan jongeren. Zo is in de meeste gevallen het werk weggeval- len, waardoor ook de sociale contacten die hieruit voorkwamen, zijn verminderd of vervallen. Als men kinderen heeft, zijn die in de meeste gevallen zelfstandig en ontbreken contacten die men in het verleden via ouderavonden, sportwedstrijden, optredens en sociale activiteiten van de kinderen opdeed. Een andere oorzaak van verminderde sociale contacten is een slechtere gezondheid, waardoor men minder in staat is zich buitenshuis te begeven, te sporten, bezoek te ontvangen, enzovoorts. Ook kan een verlaging van het inkomen, veelal het geval na (vervroegde) pensio- nering, leiden tot een beperking in contacten. Uitgaan, lid zijn van een vereniging, op vakantie gaan: het zijn alle manieren om contacten te onderhouden of nieuwe contacten op te doen, maar tegelijkertijd ook activiteiten waarvoor men kosten moet maken.

Anderzijds beschikken ouderen over één belangrijk middel dat de mogelijkheid om sociaal te participeren juist kan vergroten: tijd. Door het wegval- len van verplichtingen beschikken ouderen in het algemeen over meer vrije tijd dan jongeren.

Overigens is het de vraag in hoeverre een geringere sociale participatie van ouderen als problematisch moet worden gezien. Volgens de *disengagement* theorie is terugtrekking uit de samenleving een natuurlijk, onvermijdelijk proces dat bij de laatste levensfase hoort (Cummings en Henry 1961: 210).

In tabel 5.2 wordt de mate van sociale participatie naar leeftijd beschreven. Er is onderscheid gemaakt in maatschappelijke participatie (deelname aan betaalde en onbe- taalde arbeid), informele sociale participatie en georganiseerde sociale participatie.

Zoals te verwachten neemt het aandeel ouderen dat maatschappelijk participeert in betaalde en/of onbetaalde arbeid sterk af met de leeftijd. Terwijl slechts 15% van de groep onder de 55 jaar niet maatschappelijk actief is, gaat het om ruim een derde voor de groep tussen de 55 en 65 jaar, om ruim de helft bij de groep van 65 tot en met 74 jaar en om driekwart bij de 75-plussers. Echter, als alleen naar het verrichten van onbetaalde arbeid wordt gekeken, blijkt de samenhang met leeftijd niet zo recht- lijnig. De 55-74-jarigen zijn vaker actief in het vrijwilligerswerk en/of de mantelzorg dan de 55-minners (44% versus 31%). De 75-plussers zijn het minst vaak actief in deze vormen van onbetaalde arbeid, namelijk 26%. Gezien hun hoge leeftijd kan dit percentage toch als opmerkelijk worden gezien. Verondersteld zou kunnen worden dat het hier vooral mantelzorg betreft. Dit blijkt echter niet het geval: 17% verricht vrijwilligerswerk en 14% mantelzorg.<sup>6</sup> De verhouding tussen vrijwilligerswerk en mantelzorg is vergelijkbaar met die in de andere leeftijdsgroepen. Bovendien is het opmerkelijk dat personen in de oudste leeftijdscategorie, als zij onbetaalde arbeid verrichten, een relatief groot aantal uren per week hieraan besteden: 10,5 uur tegen- over 6,4 uur voor de groep onder de 55 jaar.

Tabel 5.2

Dimensie 1: Aspecten van sociale participatie naar leeftijdscategorie, 2004 (in procenten en gemiddelde scores)

	totaal	< 55 jaar	55-64 jaar	65-74 jaar	≥ 75 jaar	significantie <sup>f</sup>
<b>maatschappelijke participatie:</b>						
verricht noch onbetaalde, <sup>a</sup> noch betaalde arbeid	26	15	36	54	74	**
verricht onbetaalde arbeid <sup>a</sup>	34	31	44	44	26	**
gemiddeld aantal uren onbetaalde arbeid per week <sup>b</sup>	2,6	2,0	4,0	4,2	2,7	**
indien onbetaalde arbeid: gemiddeld aantal uren per week	7,6	6,4	9,3	9,6	10,5	**
<b>informele sociale participatie:</b>						
< 1 keer per maand contact met familie	7	7	8	6	5	n.s.
< 1 keer per maand contact met vrienden	6	5	6	7	14	**
< 1 keer per maand contact met buren	18	18	17	16	13	n.s.
minimaal 1 keer per week contact met familie	74	76	68	72	75	*
minimaal 1 keer per week contact met vrienden	56	61	46	47	47	**
minimaal 1 keer per week contact met buren	47	41	51	61	66	**
<b>georganiseerde sociale participatie:</b>						
gaat nooit uit naar theater, bioscoop enz. <sup>c</sup>	23	15	27	46	60	**
gaat nooit uit naar: concert klassieke muziek, popconcert, opera, toneel, ballet, cabaret, musical, film, museum, dansavond/houseparty	1,36	1,33	1,40	1,42	1,45	**
gemiddeld rapportcijfer voor tevredenheid met vrienden en kennissenkring	7,9	7,9	7,8	7,9	7,8	n.s.
geen lid van vereniging (sport-, hobby-, muziek- e.d.)	47	47	42	44	61	**
geen lid van politieke of belangenorganisatie	72	74	62	71	76	**
geen lid kerkenootschap/moskee	61	67	58	43	37	**
is afgelopen ½ jaar niet naar kerk/moskee geweest	69	74	64	54	53	**
<b>algemeen:</b>						
geringe diversiteit contacten (max. 1 type contact)	12	9	16	16	27	**
door gezondheid meestal/voortdurend belemmerd in sociale activiteiten <sup>e</sup>	10	8	10	10	20	**
<p>a Onder onbetaalde arbeid wordt verstaan: vrijwilligerswerk en/of mantelzorg.</p> <p>b Berekend voor het totaal aantal respondenten (incl. degenen die geen onbetaalde arbeid verrichten).</p> <p>c Gaat nooit uit naar: concert klassieke muziek, popconcert, opera, toneel, ballet, cabaret, musical, film, museum, dansavond/houseparty.</p> <p>d Schaalscore loopt van 1 tot en met 3: 1 = veel sociale ondersteuning en 3 = geen ondersteuning</p> <p>e Gevraagd is naar de afgelopen vier weken.</p> <p>f ** verschillen zijn significant op 1%-niveau; * significant op 5%-niveau; n.s. niet significant.</p>						
Bron: SCP (CV'04)						

Zoals te verwachten neemt het aandeel ouderen dat maatschappelijk participeert in betaalde en/of onbetaalde arbeid sterk af met de leeftijd. Terwijl slechts 15% van de groep onder de 55 jaar niet maatschappelijk actief is, gaat het om ruim een derde voor de groep tussen de 55 en 65 jaar, om ruim de helft bij de groep van 65 tot en met 74 jaar en om driekwart bij de 75-plussers. Echter, als alleen naar het verrichten van onbetaalde arbeid wordt gekeken, blijkt de samenhang met leeftijd niet zo rechtlijnig. De 55-74-jarigen zijn vaker actief in het vrijwilligerswerk en/of de mantelzorg dan de 55-minners (44% versus 31%). De 75-plussers zijn het minst vaak actief in deze vormen van onbetaalde arbeid, namelijk 26%. Gezien hun hoge leeftijd kan dit percentage toch als opmerkelijk worden gezien. Verondersteld zou kunnen worden dat het hier vooral mantelzorg betreft. Dit blijkt echter niet het geval: 17% verricht vrijwilligerswerk en 14% mantelzorg.<sup>6</sup> De verhouding tussen vrijwilligerswerk en mantelzorg is vergelijkbaar met die in de andere leeftijdsgroepen. Bovendien is het opmerkelijk dat personen in de oudste leeftijdscategorie, als zij onbetaalde arbeid verrichten, een relatief groot aantal uren per week hieraan besteden: 10,5 uur tegenover 6,4 uur voor de groep onder de 55 jaar.

Wat betreft de *informele sociale participatie* komt naar voren dat de intensiteit van sociale contacten met familie niet of nauwelijks verschilt tussen de leeftijdsgroepen. Gevraagd is naar persoonlijke, telefonische, schriftelijke en e-mailcontacten. Een klein percentage (5-8%) heeft minder dan één keer per maand een dergelijk contact en voor circa driekwart is dat minimaal één keer per week. Wat betreft vrienden komen (minimaal) wekelijkse contacten bij 55-plussers minder vaak voor dan bij de 55-minners (bij 46% à 47% versus 61%); van de 75-plussers heeft bovendien een relatief groot percentage (14%) minder dan één keer per maand contact met vrienden, terwijl dat voor de andere leeftijdsgroepen duidelijk lager ligt, rond de 6%. Daartegenover staat dat contacten met burens intensiever zijn naarmate men ouder is. Zo heeft 41% van de groep onder de 55 jaar wekelijks contact en loopt dit op tot 66% voor de 75-plussers. Al met al kan worden geconcludeerd dat het ouderen niet ontbreekt aan sociale contacten, althans niet meer dan de jongeren.

Toch geven ouderen aan minder sociale ondersteuning te ervaren dan jongeren; de gemiddelde schaalscore loopt op van 1,33 bij de groep onder de 55 jaar naar 1,45 bij 75-plussers (op een schaal van 1-3). Het is mogelijk dat de frequentie van sociale contacten niet zoveel verschilt tussen ouderen en jongeren, maar dat de kwaliteit van die contacten bij ouderen minder is, waardoor men zich minder gesteund voelt. Het feit dat ouderen (met name 75-plussers) vaker wekelijks contact met burens hebben, waar bij jongeren (onder de 55 jaar) het contact met vrienden overheerst, zou hieraan ten grondslag kunnen liggen. Het is waarschijnlijk dat bij ouderen hun contacten met vrienden afnemen omdat steeds meer oude vrienden overlijden of omdat zij vanwege ziekte of handicap niet langer mobiel zijn. Een andere mogelijke verklaring is dat het bij (een deel van) de sociale contacten vooral gaat om 'gedwongen' contact vanwege hulpbehoefte en niet om een echt persoonlijk contact. Ook zou het kunnen zijn dat ouderen – onder andere vanwege hun grote hoeveelheid vrije tijd – meer

behoefte aan contact hebben dan jongeren en dat zij zich bij een vergelijkbare frequentie van contacten toch eerder in de steek gelaten voelen. Bevindingen uit het SCP-onderzoek Sociale uitsluiting 2003 lijken echter niet in deze richting te wijzen. In dat onderzoek is het aandeel 55-plussers dat liever meer sociale contacten zou hebben, zelfs kleiner dan bij de jongeren: 13% versus 20%.<sup>7</sup>

Terwijl er in de frequentie van sociale contacten niet zoveel verschil is naar leeftijd, is dat wel duidelijk het geval wat betreft het uitgaan naar concerten, theater, film en dergelijke. Van de groep onder de 55 jaar gaat zo'n 15% nooit op deze manier uit, terwijl dat bij 75-plussers 60% is.

Naast informele sociale participatie is er ook een aantal vormen van meer formele, *georganiseerde participatie* onderscheiden: lidmaatschap van verenigingen, van politieke of belangenorganisaties en van een geloofsgemeenschap. Ook al gaan deze vormen niet altijd samen met feitelijke sociale contacten, zij zijn wel alle een uitingsvorm van deelname aan de samenleving. Uit tabel 5.2 blijkt dat er pas bij hoge leeftijd (75+) sprake is van een geringere deelname aan het verenigingsleven (sport, hobby, muziek enzovoorts), maar ook dan bedraagt het deelnamepercentage nog altijd 39. Het hoogste percentage verenigingsleden wordt gevonden onder de 'jongere ouderen' (55-64 jaar), waar het op 58% ligt. Ten aanzien van politieke en belangenorganisaties zijn de verschillen minder groot, maar ook hier zijn de 55-64-jarigen het vaakst lid: 38% versus 28% gemiddeld. De 55-minners en 75-plussers kennen ongeveer hetzelfde (lage) niveau van lidmaatschap. De relatief grote deelname van de categorie tussen de 55 en 65 jaar heeft wellicht te maken met de aanwezige combinatie van veel vrije tijd en een nog goede gezondheid. Bij de 55-minners ontbreekt het vaak aan tijd en bij de 75-plussers aan een goede gezondheid. Deze interpretatie blijkt niet op te gaan voor het lidmaatschap van een geloofsgemeenschap en actief kerk- of moskeebezoek: de oudste leeftijdsgroep scoort op beide aspecten relatief hoog. De groep onder de 55 jaar is het minst vaak gelovig; 67% is geen lid van een kerkgenootschap of moskee en 74% woont nooit een dienst bij.

In dit onderzoek is niet alleen gekeken naar de mate van sociale participatie, maar ook naar de diversiteit in contacten. Aangenomen kan worden dat men minder een tekort aan sociale participatie zal ervaren naarmate men meer verschillende typen contact heeft. Deze aanname wordt ondersteund uit het feit dat degenen die weinig diversiteit in participatie kennen, vaker behoefte hebben aan meer sociale contacten (bron: SU'03). Uit tabel 5.2 blijkt dat de diversiteit in contacten afneemt naarmate men ouder is; met name de 75-plussers hebben te maken met slechts één type contact (27% van hen versus 12% gemiddeld). In de meeste gevallen betreft het hier contact met familie. Het zijn ook relatief vaak de 75-plussers die door hun slechte gezondheid belemmerd worden in hun sociale activiteiten (20% versus 10% gemiddeld). De groep tussen de 55 en 75 jaar wordt nauwelijks vaker dan de groep onder de 55 jaar gehinderd door hun gezondheid (10% versus 8%).



Wat betreft de eerste dimensie van sociale uitsluiting, komt als algemeen beeld naar voren dat de mate en kwaliteit<sup>8</sup> van sociale participatie afnemen naarmate men ouder is, maar dat deze afname vooral duidelijk wordt bij de 75-plussers. Het lijkt erop dat het proces van *disengagement* pas na het 75e levensjaar doorzet. Op enkele punten springen de 55-74-jarigen er zelfs positiever uit dan de 55-minners (en 75-plussers): zij verrichten vaker onbetaalde arbeid en zijn vaker lid van een vereniging.

### 5.3.3 Materiële deprivatie

Ouderen hebben vergeleken met andere leeftijdsgroepen een laag gemiddeld inkomen, hetgeen vooral wordt veroorzaakt doordat de arbeidsparticipatie vanaf circa 55 jaar sterk afneemt. Vanaf het 65e levensjaar werkt nog slechts 2% van de ouderen (CBS 2005d). Tussen de 55 en 65 jaar ontvangen relatief veel mensen een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering of hebben een *VUT*-uitkering of prepensioen. Bovendien heeft een deel van de huidige gepensioneerden tijdens hun arbeidzame leven geen volledig pensioen opgebouwd, zodat zij de norm van 70% van het laatstverdiende loon na pensionering niet hebben bereikt. Toch komen 65-plussers niet vaker, maar juist minder vaak dan gemiddeld onder de lage-inkomensgrens: 7% van de 65-plussers heeft een laag inkomen, terwijl het gemiddelde voor alle huishoudens op 10% ligt (zie figuur 5.1 en tabel 2.2). Voor 55-64-jarigen is het percentage lage inkomens vergelijkbaar met dat van de 55-minners: 11%.

In het rapport *Sociale uitsluiting in Nederland* is aangegeven dat sociale uitsluiting niet wordt gedefinieerd door een laag inkomen op zich, maar door een tekort aan financiële middelen, waardoor men niet conform de levensstandaard van het land kan leven (Jehoel-Gijsbers 2004).

In tabel 5.3 wordt een aantal indicatoren voor materiële deprivatie uitgesplitst naar leeftijd.

Tabel 5.3

Dimensie 3: Materiële deprivatie naar leeftijdscategorie, 2004 (in procenten en gemiddelde scores)

	totaal	< 55 jaar	55-64 jaar	65-74 jaar	≥ 75 jaar	signifi- cantie <sup>c</sup>
<b>problemen met rondkomen:</b>						
heeft minimaal één betalingsachterstand <sup>a</sup>	10	12	6	3	<1	**
heel vaak/voortdurend zorgen om financiële situatie van huishouden	19	22	16	7	8	**
komt (zeer) moeilijk rond met huishoudensinkomen	15	17	15	6	8	**
gemiddeld rapportcijfer voor tevredenheid met huishoudensinkomen	6,9	6,8	7,1	7,3	7,2	**
<b>onvoldoende geld voor basale levensbehoeften:</b>						
voor dagelijks warm eten (vlees, kip of vegetarisch)	3	3	3	3	3	n.s.
voor een week vakantie	17	16	16	14	24	**
om versleten meubels te vervangen	27	28	26	21	26	n.s.
om regelmatig nieuwe kleren te kopen (voor zichzelf of partner)	19	20	21	15	16	n.s.
<b>onvoldoende geld voor duurzame consumptie-goederen<sup>b</sup></b>						
	15	15	16	15	14	n.s.
<b>onvoldoende geld voor informatie en communicatie:</b>						
heeft geen abonnement op krant	45	52	28	32	32	**
heeft vanwege kosten geen abonnement op krant	13	13	12	11	10	n.s.
heeft geen personal computer	21	10	26	49	81	**
heeft vanwege kosten geen personal computer	5	4	7	6	8	n.s.
geen aansluiting op internet	26	14	33	57	79	**
heeft vanwege kosten geen aansluiting op internet	5	5	6	5	6	n.s.
<b>financiële ondersteuning:</b>						
is er zeker van bij eigen of andere bank te kunnen lenen	57	56	65	63	46	**
is er zeker van bij familie te kunnen lenen	41	48	29	24	29	**
is er zeker van ergens te kunnen lenen	70	72	70	68	54	**
<p>a Heeft betalingsachterstand van: persoonlijke lening/doorlopend krediet (4%), huur/hypotheek (3%), elektra/gas/water (3%), telefoonrekening (3%), belasting (3%), verzekeringen (2%).</p> <p>b Indien men een van de volgende zaken niet bezit vanwege financiële redenen: auto, dvd-speler, televisie, wasmachine, magnetron, vaatwasmachine, computer.</p> <p>c ** verschillen zijn significant op 1%-niveau; * significant op 5%-niveau; n.s. niet significant.</p>						
Bron: SCP (CV'04)						

Uit tabel 5.3 blijkt een aantal opmerkelijke verschillen tussen jongeren en ouderen. Enerzijds hebben ouderen, met name 65-plussers, veel minder moeite met rondkomen dan de 55-minners en maken zij zich veel minder vaak zorgen over hun financiële situatie.<sup>9</sup> Zij hebben ook in veel mindere mate betalingsachterstanden. Terwijl dit aandeel bij de 55-minners 12% bedraagt, is dat bij de 65-74-jarigen 3% en bij de

75-plussers bijna nihil. Slechts 8% van de oudste leeftijdsgroep heeft zich in de afgelopen vier weken vaak of voortdurend zorgen gemaakt over de financiële situatie van het huishouden, terwijl dat bij de 55-minners 22% is. Het rapportcijfer voor het huishoudensinkomen ligt bij de 55-plussers dan ook relatief hoog. De 55-64-jarigen nemen op alle aspecten een tussenpositie in.

Anderzijds zijn er nauwelijks significante verschillen als het gaat om onvoldoende geld voor 'basale levensbehoeften', voor 'duurzame consumptiegoederen' en voor 'informatie en communicatie'. Ouderen geven even vaak als de groep onder de 55 jaar aan zich niet elke dag een warme maaltijd te kunnen permitteren, namelijk in 3% van de gevallen.<sup>10</sup> Zij hebben ongeveer even vaak financiële problemen voor het vervangen van versleten meubels en voor de aanschaf van nieuwe kleren. Geld om op vakantie te gaan ontbreekt daarentegen wel vaker bij de 75-plussers.

Ouderen boven de 55 jaar hebben veel vaker een abonnement op de krant dan de groep onder de 55 jaar, maar zij beschikken – zoals te verwachten – veel minder vaak over nieuwere communicatie- en informatiemiddelen als een personal computer en toegang tot het internet. Maar financiële overwegingen spelen bij jong en oud ongeveer even vaak (of beter gezegd: even weinig) een rol: 10% tot 13% heeft geen krant vanwege de kosten, 4% tot 8% heeft om die reden geen computer of toegang tot het internet. Met het ouder worden nemen de mogelijkheden tot financiële steun in geval van nood duidelijk af. Van de 55-minners is 72% er zeker van dat zij ergens geld kunnen lenen, bij de 75-plussers is dat 54%. De 'jongere ouderen' (55-74 jaar) kunnen relatief vaak bij de bank en relatief weinig bij de familie terecht, terwijl de groep onder de 55 jaar wat minder vaak een bancaire lening denkt te kunnen krijgen, maar vaker dan 55-plussers op de familie kan terugvallen. Uit nadere analyses blijkt dat de 55-minners relatief vaak op hun ouders kunnen terugvallen (44% van hen), terwijl de 55-plussers, die vaak geen ouders meer hebben, minder vaak een beroep op hun kinderen kunnen (of willen) doen (20-30% van hen denkt te kunnen lenen van kinderen). Dat 75-plussers minder mogelijkheden hebben om geld te lenen, is gezien hun leeftijd niet zo verwonderlijk. Wellicht is het juist opmerkelijk te noemen dat toch nog 46% van hen er zeker van is dat zij een lening van de bank kunnen krijgen. De categorie tussen de 55 en 75 jaar verwacht het vaakst vertrouwen van de bank: 63-65% is er zeker van dat zij kunnen lenen. Dit hoge percentage kan wellicht worden verklaard uit het feit dat hun financiële situatie na pensionering stabiel is, terwijl hun sterfttekans nog duidelijk lager ligt dan bij de 75-plussers. Bovendien heeft met name deze groep ouderen veel vermogen opgebouwd, vaak via eigenwoningbezit. Mogelijk gaan deze ouderen ervan uit dat zij makkelijk geld kunnen lenen van de bank met het eigen huis als onderpand.

Geconcludeerd kan worden dat ouderen boven de 55 jaar (gemiddeld genomen) zich minder materieel gedepriiveerd voelen dan de jongere leeftijdsgroepen. Gezien het relatief lage inkomen van ouderen, is deze bevinding wellicht onverwacht. Toch zijn er hiervoor ook plausibele verklaringen te vinden: de huidige groep ouderen is wellicht beter in staat de tering naar de nering te zetten, omdat zij ook in het verleden minder welvaart hebben gekend. Bovendien hebben ouderen vaak minder hoge

lasten (de hypotheek is afgelost, zij hebben minder schulden; de kinderen zijn zelfstandig). En hoewel hun inkomen meestal lager is dan tijdens hun werkende periode, hebben zij na (vervroegde) uittreding wel een grotere inkomenszekerheid; zij kunnen immers niet meer werkloos of arbeidsongeschikt worden.

#### 5.3.4 Rechten van sociaal burgerschap

Een belangrijk uitgangspunt in onze samenleving is dat alle burgers een aantal basisrechten hebben, zoals recht op onderwijs, zorg, huisvesting en veiligheid. Daarnaast is het min of meer vanzelfsprekend dat men – indien nodig – een beroep kan doen op de sociale zekerheid en maatschappelijke voorzieningen. Het niveau van die basisrechten ligt echter niet vast, waardoor het onmogelijk is om exact aan te geven wanneer iemand in zijn rechten van sociaal burgerschap is aangetast. Om de toegang tot deze rechten te benaderen, is in dit onderzoek gevraagd naar problemen die men op de genoemde terreinen heeft ervaren, naar subjectieve evaluaties en, wat betreft zorg en huisvesting, naar wachttijden.

Uit tabel 5.4 kan men aflezen dat de uitsplitsing naar leeftijd geen eenduidig beeld oplevert. Wat betreft onderwijs blijkt dat de ouderen, met name de 65-74-jarigen, wat vaker vinden dat zij tekort zijn gekomen dan de 55-minners. Voor de oudere leeftijdsgroepen is de oorzaak daarvan vaker gelegen in een gebrek aan financiële middelen; bedraagt dit 16% bij de groep onder de 55 jaar, bij de 75-plussers is dit opgelopen tot 38%. Dit is uiteraard goed te verklaren uit de economische omstandigheden waaronder de verschillende leeftijdsgroepen zijn opgegroeid.

Ook ligt het rapportcijfer voor het genoten onderwijs bij de ouderen wat lager dan bij de groep onder de 55 jaar. Corresponderend daarmee is het percentage dat een onvoldoende geeft bij de 55-minners het laagst (6%) en bij de 55-64-jarigen het hoogst (12%). Overigens is het de vraag in hoeverre uitsluiting van onderwijs in het (verre) verleden nog bepalend is voor huidige uitsluiting.

Bezien we de toegang tot de gezondheidszorg, dan kan worden geconstateerd dat het aandeel huishoudens waarin iemand langer dan vier weken heeft moeten wachten op opname in een ziekenhuis bij de 55-minners wat lager ligt dan bij de 55-plussers: 12% versus 16-17%. Deze verschillen zijn echter niet-significant, evenals de verschillen in het wachten op een behandeling of therapie. Echter, als het gaat om wachttijden voor de thuiszorg springt de oudste leeftijdsgroep eruit, hetgeen niet zo verwonderlijk is, aangezien deze vorm van zorg vooral gericht is op ouderen. Bijna een op de vijf huishoudens (18%) van de 75-plussers heeft hierop langer dan vier weken moeten wachten.

Terwijl ouderen vaker een beroep doen op gezondheidszorg, en daarmee op de diensten van ziekenfonds of ziektekostenverzekeraar, hebben zij toch wat minder vaak contact gehad met deze verzekeringsinstanties (niet in de tabel) en hebben zij ook wat minder vaak problemen met hen dan de groep onder de 55 jaar. Met name de 65-74-jarigen scoren hierop laag: 10% van hen heeft in de afgelopen twee jaar wel eens een probleem gehad met ziekenfonds of ziektekostenverzekeraar, terwijl dat bij de huishoudens onder de 55 jaar 22% bedraagt. Overigens is het aandeel dat frequent

problemen heeft gering: 3% bij de 55-minners en 1% bij de 55-plussers (niet in de tabel). Ook met andere maatschappelijke instanties (uitkeringsinstantie, maatschappelijk werk, instanties voor arbeidsbemiddeling, politie) komen minder vaak problemen voor naarmate men ouder is: bij 9% van de oudste leeftijdsgroep tegenover 27% bij de groep onder de 55 jaar. Dit kan te maken hebben met het feit dat men vanwege de leeftijd niet (meer) in contact staat met bepaalde instanties, zoals instanties voor arbeidsbemiddeling (CWI) en uitkeringsinstanties voor werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkering (Uwv). Echter, ook wanneer wordt gekeken naar instanties waar in principe iedereen mee te maken kan hebben, zoals de belastingdienst en politie, blijkt dat ouderen minder vaak problemen hebben ervaren (niet in de tabel).

Op huisvestingsgebied scoren ouderen (55+) eveneens positiever dan jongeren. Dit is conform het Woningbehoefteonderzoek 2002 (Kullberg en Ras 2004). Zij geven voor zowel hun woning als de woonomgeving een hoger rapportcijfer en de 65-plussers ervaren minder overlast in de buurt. Er is sprake van een grotere mate van sociale cohesie in hun woonwijk. Vergeleken met de 55-minners geven de 55-plussers minder vaak aan beslist te willen verhuizen. Toch is het percentage dat al meer dan twee jaar op zoek is naar een woning in alle leeftijdsgroepen ongeveer even groot, hetgeen impliceert dat bij de ouderen een groter deel van de zoekers al langere tijd op zoek is. Dat de oudere zoekers relatief lange tijd op zoek zijn, kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd:

- de huidige huisvesting voldoet nog zo goed dat men kritisch kan zijn tegenover nieuwe mogelijkheden;
- er is sprake van onvoldoende beschikbaarheid van geschikte huisvesting;
- uit voorzorg of angst dat men niet op tijd in aanmerking komt, starten ouderen al vroegtijdig hun zoekactiviteiten.

Het beeld ten aanzien van het aspect 'veiligheid' is wat diffuus. Enerzijds is er geen significant verschil tussen de leeftijdsgroepen als het gaat om de vraag of men zich 's avonds veilig voelt in de eigen woonwijk. Anderzijds blijkt dat ouderen zich in het algemeen wel veiliger voelen dan jongeren: slechts 20% van de 75-plussers voelt zich wel eens onveilig tegenover 39% van de groep onder de 55 jaar. Verder zijn ouderen minder vaak slachtoffer van diefstal of geweld.<sup>11</sup> Dat zij zich veiliger voelen en ook daadwerkelijk minder vaak slachtoffer zijn van een misdrijf, heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat ouderen zichzelf minder blootstellen aan veiligheidsrisico's. Ze gaan bijvoorbeeld minder vaak alleen weg, en ze gaan minder vaak 's avonds uit.

Tabel 5.4

Dimensie 4: Toegang tot social rights, naar leeftijdscategorie, 2004 (in procenten en gemiddelde score)

	totaal	< 55 jaar	55-64 jaar	65-74 jaar	≥ 75 jaar	signifi- cantie <sup>c</sup>
<b>toegang tot onderwijs:</b>						
had liever meer onderwijs gevolgd	50	47	53	59	56	**
indien ja: om financiële reden niet meer onderwijs gevolgd	21	16	25	35	38	**
gemiddeld rapportcijfer voor genoten onderwijs	7,3	7,4	7,0	7,2	7,2	**
% met onvoldoende voor het genoten onderwijs	7	6	12	9	10	**
<b>toegang tot zorg (voor minstens één lid van hh):</b>						
> 4 weken moeten wachten op opname in ziekenhuis	13	12	16	17	16	n.s.
> 4 weken moeten wachten op behandeling/therapie	14	13	15	17	16	n.s.
> 4 weken moeten wachten op thuiszorg	4	2	3	8	18	**
in afg. 2 jaar problemen gehad met ziekenfonds/ziekte- kostenverzekeraar	20	22	17	10	16	**
<b>toegang tot maatschappelijke instanties:</b>						
in afg. 2 jaar problemen gehad met minstens één maat- schappelijke instantie <sup>a</sup> (een enkele keer/(zeer) vaak)	23	27	19	10	9	**
in afg. 2 jaar problemen gehad met minstens één instan- tie uit collectieve sector <sup>b</sup> (een enkele keer/(zeer) vaak)	40	45	33	25	26	**
<b>toegang tot adequate huisvesting:</b>						
gemiddeld rapportcijfer voor woning	8,0	7,8	8,2	8,2	8,1	**
gemiddeld rapportcijfer voor woonomgeving	7,6	7,5	7,8	7,8	7,9	**
overlast in woonbuurt (minimaal 1 uit 3 vormen)	10	11	11	7	6	*
wil bestelst verhuizen (of heeft al andere woning gevonden)	10	13	4	5	4	**
> 2 jaar op zoek naar andere woning	4	5	3	5	3	n.s.
> 1 jaar op zoek naar andere woning	9	11	7	7	6	n.s.
indien huurder: wel eens problemen met verhuurder	20	21	16	20	17	n.s.
totaal: problemen met verhuurder	10	10	6	9	13	n.s.
sociale cohesie in de buurt (gem. schaalscore van 1-5; 1 = positief, 5 = negatief)	2,41	2,48	2,29	2,19	2,26	**
<b>veiligheid:</b>						
er zijn plekken in de buurt waar men 's avonds liever niet alleen zou komen	30	30	28	30	35	n.s.
voelt zich wel eens onveilig	35	39	29	25	20	**
minimaal 2 keer slachtoffer van misdrijf in afg. 5 jaar	17	20	13	9	4	**
<p>a Soms of (erg) vaak problemen gehad met minimaal één van de volgende instanties: sociale dienst of uitkeringsinstantie (SVB, UWV), maatschappelijk werk, arbeidsbemiddeling, politie.</p> <p>b Behalve de onder a genoemde instanties gaat het ook om: belastingdienst, ziekenfonds of ziektekostenverzekeraar, woningcorporatie/ woningbouwvereniging/verhuurder.</p> <p>c ** verschillen zijn significant op 1%-niveau; * significant op 5%-niveau; n.s. niet significant.</p>						
Bron: SCP (CV'04)						

### 5.3.5 Index voor sociale uitsluiting

Op basis van de hierboven beschreven ‘losse’ indicatoren van sociale uitsluiting is stapsgewijs nagegaan of de verschillende indicatoren teruggebracht konden worden tot één maat, een index. Allereerst is voor elk van de onderscheiden dimensies een index geconstrueerd en vervolgens zijn de dimensies en hun onderliggende indicatoren tot één ‘totaalindex’ teruggebracht. Deze reductieprocedures zijn zoveel mogelijk<sup>12</sup> op dezelfde wijze uitgevoerd als eerder is gedaan in *Sociale uitsluiting in Nederland* (Jehoel-Gijsbers 2004). De resultaten zijn dan ook min of meer vergelijkbaar, waarbij wel vermeld dient te worden dat de betrouwbaarheid van de indexen op basis van het onderzoek *Culturele veranderingen 2004* wat geringer is,<sup>13</sup> veroorzaakt door een geringer aantal items.<sup>14</sup>

In figuur 5.9 is de indexscore voor de afzonderlijke dimensies én voor de totaalindex weergegeven, uitgesplitst naar leeftijd (naarmate de score hoger is, is er sprake van meer sociale uitsluiting).

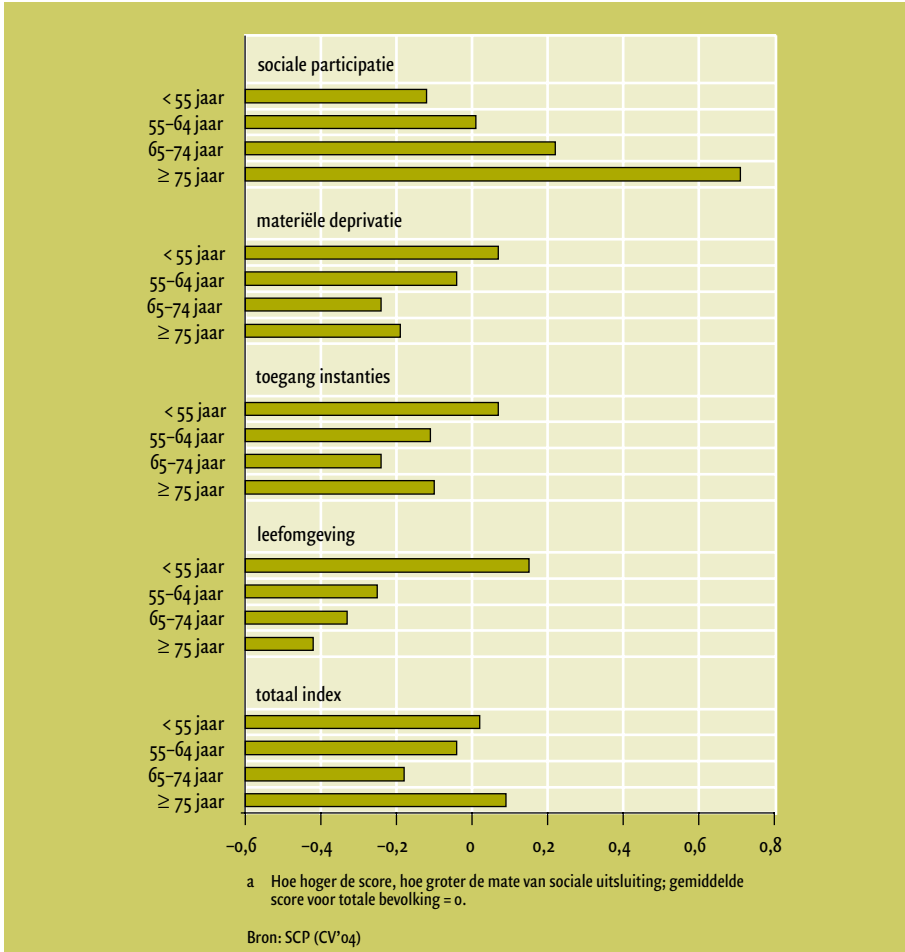
#### *Sociale uitsluiting naar leeftijd*

De samenhang met leeftijd blijkt voor de onderscheiden dimensies niet gelijk. Wat betreft sociale participatie zien we dat de mate van uitsluiting toeneemt naarmate men ouder is; met name na het 75<sup>e</sup> levensjaar is er sprake van een geringe mate van sociale participatie. De gemiddelde score loopt op van  $-0,12$  voor de 55-minners tot  $+0,71$  voor de 75-plussers. Uitsluiting ten aanzien van een veilige en goede woonomgeving blijkt daarentegen precies andersom uit te werken: de score neemt af van  $+0,15$  voor de jongste leeftijdscategorie tot  $-0,42$  voor de oudste. Wat betreft de mate van materiële deprivatie en toegang tot instanties blijken ouderen beter te scoren dan jongeren, waarbij met name de groep 65-74-jarigen het minst uitgesloten is. De relatief gunstige positie van deze groep komt ook tot uiting wanneer de score op de totaalindex wordt berekend. Deze is voor de 65-74-jarigen het laagst ( $-0,18$ ) en voor de 75-plussers het hoogst, namelijk  $+0,09$ .<sup>15</sup> Dit laatste wordt vooral veroorzaakt door een zeer geringe sociale participatie bij de oudste leeftijdsgroep.

Dat de 65-74-jarigen de beste positie innemen op de totaalindex voor sociale uitsluiting, heeft wellicht te maken met een combinatie van kenmerken die in deze levensfase vaak voorkomen: men is nog relatief gezond en beschikt over veel vrije tijd, men heeft grote zekerheid over het toekomstig inkomen (dat gemiddeld genomen hoger ligt dan dat van 75-plussers die wel dezelfde zekerheid hebben), de carrièredruk is verdwenen en men loopt geen risico meer op werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, de lasten zijn relatief laag (de hypotheek is (grotendeels) afgelost en de kinderen zijn zelfstandig).

Figuur 5.9

Index per dimensie én voor de totaalindex van sociale uitsluiting,<sup>a</sup> naar leeftijdscategorie, 2004



In figuur 5.9 zijn de gemiddelde scores per dimensie en voor de totaalindex beschreven. Een andere maat voor sociale uitsluiting is het aantal verschillende dimensies waarop men sociaal is uitgesloten<sup>16</sup> (zie tabel 5.5). Ook dan blijkt de relatief gunstige positie van de 65-74-jarigen: een relatief hoog percentage (60%) is op geen enkele dimensie uitgesloten en bij een relatief laag percentage (10%) is er sprake van uitsluiting op meerdere dimensies. De jongste leeftijdscategorie (< 55 jaar) vertoont het vaakst een cumulatie van dimensies waarop men sociaal is uitgesloten (bij 18%). De oudste leeftijdsgroep (> 75 jaar) heeft relatief vaak te maken met uitsluiting op slechts één dimensie (42%). Het betreft dan veelal sociale participatie.



Tabel 5.5

Aantal dimensies waarop men sociaal is uitgesloten, <sup>a</sup> 2004 (in procenten)

	totaal	< 55 jaar	55-64 jaar	65-74 jaar	≥ 75 jaar
op geen enkele dimensie sociaal uitgesloten	52	52	56	60	42
op 1 van de 4 dimensies uitgesloten	31	30	32	30	42
op 2-4 dimensies uitgesloten	17	18	12	10	16

a Aantal malen score > 1.

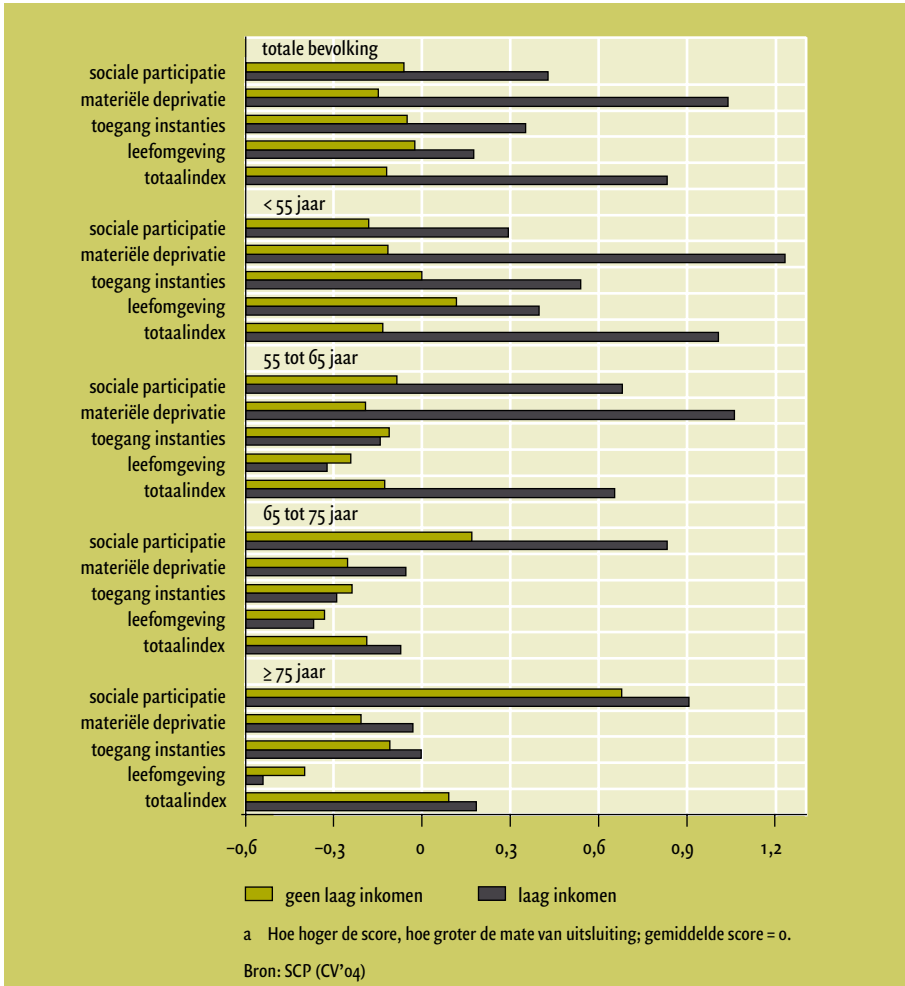
Bron: SCP (CV'04)

In paragraaf 5.3.1 is beschreven dat het concept 'sociale uitsluiting' is voortgekomen uit de opvatting dat armoede breder is dan het financiële aspect. Uiteraard kan wel worden verwacht dat de mate van sociale uitsluiting samenhangt met financiële armoede. In welke mate dit voor de onderscheiden leeftijdsgroepen geldt, wordt duidelijk uit figuur 5.10. Zowel voor de totale bevolking als voor de afzonderlijke leeftijdscategorieën zijn de indexscores uit figuur 5.10 uitgesplitst naar inkomenscategorie (geen laag inkomen/wel laag inkomen). Deze cijfers zijn slechts indicatief, omdat het – met name bij de groepen met een laag inkomen – soms om kleine aantallen gaat.

Uit figuur 5.10 komt naar voren dat voor de totale bevolking alle indexscores (dus zowel de score per dimensie als de totaalindex) voor de groep met een laag inkomen relatief hoog liggen. Dit wil zeggen dat deze groep meer sociaal uitgesloten is dan de groep met een inkomen boven de lage-inkomensgrens. Wanneer de scores naar leeftijd worden uitgesplitst, vallen twee zaken op. Op de eerste plaats nemen de meeste verschillen tussen de twee inkomensgroepen af met de leeftijd en zijn zij bij de 75-plussers zo goed als verdwenen. Voor uitsluiting ten aanzien van 'instanties' en 'leefomgeving' begint het verschil reeds vanaf 55 jaar sterk te verminderen; voor materiële deprivatie is dat vanaf 65 jaar en voor sociale participatie vanaf 75 jaar. Waar bij de groep tussen de 65 en 75 jaar het inkomen nog wel duidelijk samenhangt met de mate van sociale participatie, is dit bij de 75-plussers nauwelijks meer het geval. Het inkomen blijkt er met het vorderen van de leeftijd dus steeds minder toe te doen. Dit geldt zowel voor de afzonderlijke dimensies als voor de totaalindex.

Figuur 5.10

Index per dimensie van sociale uitsluiting en de totaalindex, naar leeftijdsgroep en naar wel/geen laag inkomen,<sup>a</sup> 2004



Op de tweede plaats gaat vanaf 55 jaar een laag inkomen niet langer samen met meer uitsluiting ten aanzien van 'instanties' en een 'veilige en goede leefomgeving'. Het omgekeerde lijkt eerder het geval. Dit geldt vooral voor de leefomgeving (incl. woning), waarvoor 55-plussers met een laag inkomen een lagere score van uitsluiting hebben dan de groep zonder laag inkomen. Met name bij de 75-plussers komt dit naar voren. Wellicht gaan ouderen met een laag inkomen bij verhuizing naar een seniorenwoning of naar een kleinere woning er meer op vooruit (of minder op achteruit) dan ouderen met een hoog inkomen.

Tabel 5.6

Determinanten van sociale uitsluiting, 2004 (in gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten)

	$\beta$
constante	-0,90
geslacht (man = 1)	-0,08
alleenstaand (ja = 1)	0,17
opleidingsniveau (→ hoger)	-0,16
gezondheid (→ beter)	-0,32
stedelijkheid woongemeente (→ sterker)	0,12
verricht vrijwilligerswerk/mantelzorg (ja = 1)	-0,16
leeftijd*inkomen (< 55 jaar + hoog inkomen <sup>a</sup> = referentiegroep):	
< 55 jaar + laag inkomen	0,89
55-64 jaar + laag inkomen	0,33
55-64 jaar + hoog inkomen	-0,15
65-74 jaar + laag inkomen	-0,42
65-74 jaar + hoog inkomen	-0,28
≥ 75 jaar + laag inkomen	-0,13
≥ 75 jaar + hoog inkomen	-0,23
verklaarde variantie (in %)	27

a Hoog inkomen = inkomen boven de lage-inkomensgrens.

Vet: significant op 5%-niveau

Bron: SCP (CV'04)

### Risicogroepen voor sociale uitsluiting

De verschillende leeftijdsgroepen zijn uiteraard niet homogeen. Binnen elke groep zijn zowel mannen als vrouwen te vinden, alleenstaanden en samenwonenden, gezonden en minder gezonden, armen en niet-armen, laag- en hoogopgeleiden, mensen die wel en die geen onbetaalde arbeid verrichten. Het betreft hier risicofactoren die de kans op sociale uitsluiting verhogen (zie Jehoel-Gijsbers 2004). Omdat al deze kenmerken per leeftijdsgroep een verschillend effect op sociale uitsluiting kunnen hebben (interactie-effect), is met behulp van variantieanalyse (Anova) nagegaan welke van alle mogelijke interactietermen significant zijn. Uit deze test blijkt dat er alleen sprake is van een duidelijk interactie-effect tussen leeftijd en inkomen. Hiermee is in de multivariate analyse waarvan in tabel 5.6 de resultaten staan vermeld, rekening gehouden. Met behulp van deze analyse is nagegaan welke factoren een zelfstandige invloed hebben op de mate van sociale uitsluiting (dit wil zeggen: gecontroleerd voor de andere opgenomen variabelen).

Met uitzondering van geslacht blijken alle opgenomen kenmerken in de verwachte richting samen te hangen met de mate van sociale uitsluiting. Dit wil zeggen dat de scores voor de groep met de risicofactor duidelijk hoger liggen dan voor de groep zonder dat kenmerk. Alleenstaanden, laagopgeleiden, mensen met een slechte gezondheid, degenen die in een stedelijke omgeving wonen, en degenen die geen vrijwilligerswerk of mantelzorg verrichten, scoren – ceteris paribus – significant hoger op de totaalindex voor sociale uitsluiting. Evenals in het onderzoek *Sociale uitsluiting in Nederland* (Jehoel-Gijsbers 2004) blijkt ook hier weer de dominante rol van gezondheid ( $\beta = -0,32$ ). Deze effecten gelden voor elke leeftijdsgroep.

Vanwege het interactie-effect tussen leeftijd en inkomen dient het effect van deze variabelen gecombineerd te worden bekeken. De coëfficiënten voor de dummyvariabelen voor 'leeftijd en inkomen' geven aan in welke mate de betreffende groep hoger of lager scoort op de index voor sociale uitsluiting dan de referentiegroep (< 55 jaar + hoog inkomen). Deze multivariate analyse bevestigt de eerder vermelde bivariate resultaten. Bij de groep onder de 55 jaar is er een sterk effect van een laag inkomen op sociale uitsluiting ( $\beta = 0,89$ ). Ook voor de leeftijdscategorie 55-64 jaar geldt dat degenen met een laag inkomen significant hoger scoren op de index voor sociale uitsluiting dan de groep met een inkomen boven de lage-inkomensgrens (significant op 1%-niveau<sup>17</sup>). Het effect van inkomen is wel wat geringer dan voor de groep onder de 55 jaar.<sup>18</sup> Bij de twee oudste leeftijdscategorieën zijn de verschillen tussen een laag en een hoog inkomen niet meer significant (getoetst op 5%-niveau<sup>19</sup>). Dit betekent dat het er vanaf 65 jaar voor de mate van sociale uitsluiting niet veel meer toe doet of men een laag of hoog inkomen heeft. Dit betekent dan ook dat een inkomensverbetering bij de oudste burgers minder effectief zal zijn voor de bestrijding van sociale uitsluiting dan bij de jongere leeftijdsgroepen.

### 5.3.6 Samenvatting

In deze paragraaf is beschreven in welke mate ouderen sociaal uitgesloten zijn. Daarbij is sociale uitsluiting uiteengelegd in een aantal dimensies. Ouderen blijken alleen op de dimensie 'sociale participatie' slechter te scoren dan jongeren; dat geldt met name voor de 75-plussers.

Op de andere dimensies blijken ouderen juist een relatief gunstige positie in te nemen. Dit is met name het geval ten aanzien van de dimensie 'veilige en goede woonomgeving'. Ook ten aanzien van 'materiële deprivatie' en 'toegang tot instanties' scoren ouderen beter dan jongeren, waarbij de groep 65-74-jarigen er als beste uit komt. Wanneer op basis van de verschillende dimensies een totaalindex voor sociale uitsluiting wordt gemaakt, resulteert dat in het volgende patroon: tot de leeftijd van circa 75 jaar neemt de mate van sociale uitsluiting af met het ouder worden, om na het 75e levensjaar weer sterk toe te nemen. De 75-plussers hebben daarentegen de hoogste score op de totaalindex, hetgeen veroorzaakt wordt doordat zij een slechtere positie innemen wat betreft sociale participatie.

Wanneer een uitsplitsing wordt gemaakt naar inkomen, blijken de lage inkomens – zoals verwacht kan worden – slechter te scoren dan de huishoudens zonder

laag inkomen. Opmerkelijk is dat dit niet alleen geldt voor de dimensie ‘materiële deprivatie’, maar evenzeer voor elk van de andere dimensies (en voor de totaalindex). Echter, wanneer per leeftijdscategorie wordt gekeken, blijkt deze samenhang met inkomen alleen te gelden voor de leeftijdsgroepen onder de 65 jaar. Dit wil zeggen dat het er boven de 65 jaar voor de mate van sociale uitsluiting nauwelijks meer toe doet of men wel of geen laag inkomen heeft. Ook in een multivariate analyse, waarin wordt gecontroleerd voor andere kenmerken, blijven deze bevindingen overeind.

Verder is gebleken dat binnen elke leeftijdsgroep met name een slechte gezondheid samengaat met sociale uitsluiting. Ook blijken alleenstaanden, laagopgeleiden, degenen zonder onbetaalde arbeid en bewoners van stedelijke gebieden meer sociaal uitgesloten te zijn.

Omdat in dit onderzoek alleen de zelfstandig wonende ouderen zijn betrokken, zijn de bevindingen ten aanzien van sociale uitsluiting vermoedelijk iets rooskleuriger dan wanneer de totale groep ouderen, inclusief bewoners van verpleeg- en verzorgingshuizen, in beschouwing was genomen.

#### 5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk over ouderen is op twee manieren invulling gegeven aan het armoedebegrip. Er is onderscheid gemaakt in financiële armoede (§ 5.2) en in sociale uitsluiting, waarbij tekorten op verschillende dimensies worden beschouwd: sociale participatie, materiële deprivatie, en toegang tot social rights (§ 5.3). Voor een uitgebreide samenvatting van de bevindingen wordt verwezen naar de afsluiting per paragraaf (resp. § 5.2.8 en § 5.3.6).

Hier gaan we alleen in op enkele in het oog springende bevindingen. Zowel wat betreft financiële armoede als wat betreft sociale uitsluiting is gebleken dat deze niet zonder meer toenemen met de leeftijd. Het percentage lage inkomens onder de 55-64-jarigen is vergelijkbaar met dat onder de 55-minners; bij de 65-plussers ligt dit percentage duidelijk lager. Op vrijwel alle armoedekenmerken is de positie van de 55-64-jarigen slechter dan die van de 65-plussers; en zijn het juist de 75-plussers wier positie de laatste jaren het meest verbeterd is. Wel is het zo dat de ouderen met een laag inkomen vaker dan 55-minners langdurig hierop zijn aangewezen.

Op vrijwel alle indicatoren van sociale uitsluiting (met uitzondering van sociale participatie) scoren de 55-minners slechter dan de 55-plussers. De beste positie wordt ingenomen door de 65-74-jarigen.

Blijkbaar is de situatie (vlak) vóór de AOW moeilijker dan erna. Verondersteld kan worden dat dit te maken heeft met het feit dat 65-plussers gebruik kunnen maken van de ouderenaf trek, waardoor zij een hoger besteedbaar inkomen overhouden en ook met het feit dat steeds meer AOW'ers een aanvullend pensioen hebben opgebouwd. Hoewel dit het geringere aandeel met een laag inkomen onder de 65-plussers kan verklaren, vormt dit geen verklaring voor de relatief goede positie van de 65-74-jarigen wat betreft sociale uitsluiting. Immers, de mate van sociale uitsluiting blijkt

bij 65-minners wél, maar bij 65-plussers níet beïnvloed te worden door het inkomen. Mogelijk zijn andere factoren verantwoordelijk voor de relatief geringe mate van sociale uitsluiting bij de 65-74-jarigen, zoals een combinatie van een relatief goede gezondheid, veel vrije tijd en relatief grote zekerheid over het (toekomstig) inkomen.

De bevindingen in dit hoofdstuk hebben betrekking op de zelfstandig wonende ouderen, die mogelijk beter scoren op armoede en sociale uitsluiting dan ouderen die in een verzorgings- of verpleeghuis wonen. Omdat het aandeel ouderen dat in een instelling verblijft beperkt is, zullen de resultaten voor de totale groep ouderen niet erg sterk afwijken van de hier gevonden resultaten.

Alles overziende lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het ouderenbeleid inzake armoede en sociale uitsluiting de positie van 65-plussers heeft verbeterd. Omdat binnen de groep ouderen de 55-64-jarigen het slechtste scoren, ligt het voor de hand het ouderenbeleid meer op deze leeftijdsgroep te richten.

## Noten

- 1 Van de 65-74-jarigen woont 1% in een instelling; van de 75-plussers is dat 11%.
- 2 Vanwege de revisie van het Inkomenspanelonderzoek (IPO) sluiten de gegevens tot en met 2000 niet precies aan op de gegevens voor latere jaren (zie ook hoofdstuk 2). Volgens een voorlopige schatting is het aandeel lage inkomens na revisie bij 65-plus-huishoudens 0,6 procentpunt lager dan voor revisie. Dat betekent dat de daling van het percentage lage inkomens tussen 2000 en 2003 enigszins wordt overschat.
- 3 Vanwege geringe aantallen in de steekproef konden geen betrouwbare cijfers worden samengesteld uit het Budgetonderzoek 2003. Samenvoeging van een aantal jaargangen van het Budgetonderzoek was niet mogelijk: in 2001 en 2002 is geen Budgetonderzoek uitgevoerd, en het onderzoek uit 2004 is nog niet gepubliceerd.
- 4 Deze vraag luidt als volgt: 'Welk netto-inkomen per maand vindt u in uw omstandigheden voor uw huishouden volstrekt minimaal? Dat wil zeggen dat u met minder niet in staat zou zijn de eindjes aan elkaar te knopen?' De minimuminkomensvraag werd door het CBS tot en met 2002 gesteld in het Sociaal-economisch panelonderzoek (SEP). Omdat dit onderzoek vanaf 2003 uitsluitend administratief wordt voortgezet, is de minimuminkomensvraag in 2003 en 2004 opgenomen in het Permanent onderzoek leefsituatie (POLS). Vanaf 2005 wordt de vraag gesteld in EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions), een nieuw instrument waarvoor een EU-verplichting bestaat.
- 5 De groep van 55-64 jaar bevat 358 respondenten, die van 65-74 jaar 239 respondenten en de groep 75-plussers 218. Dit is duidelijk meer dan in het onderzoek Sociale uitsluiting, waar bijvoorbeeld de groep 75-plussers slechts 93 respondenten telt.
- 6 Omdat sommige mensen zowel vrijwilligerswerk verrichten als mantelzorg verlenen, telt dit niet op tot 26%.
- 7 Ook bij de 75-plussers is het percentage dat liever meer sociale contacten zou hebben relatief laag: 12% (bron: su'03).
- 8 Onder kwaliteit wordt hier verstaan: een geringe diversiteit in contacten en een geringe ondersteuning door het sociale netwerk.
- 9 Dat ouderen minder moeite zeggen te hebben met rondkomen dan jongeren, strekt zich niet uit tot de groep ouderen met een laag inkomen. Zij zeggen even vaak als jongeren hiermee moeite te hebben (zie § 5.2.7).
- 10 In het onderzoek su'03 zijn er op dit punt evenmin verschillen tussen de leeftijdscategorieën, maar ligt het percentage wel hoger: 7% à 8%.
- 11 De bevindingen met betrekking tot veiligheid zijn conform de bevindingen uit POLS'04 (CBS 2005c).
- 12 Omdat in cv'04 minder vragen zijn gesteld dan in su'03, bovendien in een aantal gevallen op een iets andere manier, kan de indexconstructie niet volledig worden gerepliceerd.
- 13 De waarde van Cronbachs alfa (= maat van betrouwbaarheid) voor de dimensie 'sociale participatie' was in su'03 0,76 en in cv'04 0,68; voor 'materiële deprivatie' is dit resp. 0,89 en 0,81; voor 'toegang tot instanties' resp. 0,82 en 0,63 en voor 'toegang tot veilige en goede leefomgeving' 0,71 en 0,67. De fit voor de overall index was 0,56 in su'03 en bedraagt 0,48 in cv'04.
- 14 De indexconstructie heeft plaatsgevonden op de totale onderzoeksgroep. Het is echter mogelijk dat de zo verkregen index niet optimaal is voor afzonderlijke deelgroepen. Enkele indicatoren (zoals toegang tot onderwijs) zijn waarschijnlijk minder relevant voor ouderen dan voor jongeren, waardoor de index voor ouderen een minder goede maat voor sociale uitsluiting kan zijn.

- 15 In de publicatie *Sociale uitsluiting in Nederland* (Jehoel-Gijsbers 2004) is geconstateerd dat de mate van sociale uitsluiting afneemt met de leeftijd, terwijl uit figuur 5.9 blijkt dat dit alleen geldt voor de leeftijd tot 75 jaar. Een verklaring voor deze nuancering in de bevinding kan worden gezocht in de veel kleinere steekproef van het eerstgenoemde onderzoek, waarbij het aantal respondenten boven de 75 jaar beperkt was en vermoedelijk niet erg representatief (slechts 12% heeft maximaal basisonderwijs).
- 16 Een indexscore van hoger dan 1 (dit wil zeggen: meer dan één standaarddeviatie) op een dimensie, is hier gedefinieerd als 'sociaal uitgesloten'.
- 17 Dit is getoetst door de groep '55-64 jaar + hoog inkomen' als referentiegroep te nemen.
- 18 Voor de groep 55-64-jarigen bedraagt het verschil tussen de gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten bij laag resp. hoog inkomen:  $0,33 - (-0,15) = 0,48$ . Voor de groep < 55 jaar is dat verschil  $0,89 - 0 = 0,89$ .
- 19 Dit is getoetst door achtereenvolgens de groep '65-74 jaar + hoog inkomen' en de groep '≥ 75 jaar + hoog inkomen' als referentiegroep te nemen.



## 6 Ruimtelijke spreiding van armoede\*

Hendrika Lautenbach, Rens Trimp en Frans Knol

### 6.1 Inleiding

In vorige edities van de Armoedemonitor is regelmatig aandacht besteed aan de ontwikkeling van ruimtelijke spreiding van armoede. Zo werd in de edities van 2000 en 2001 aandacht geschonken aan de ontwikkelingen in de periode 1994-1998. In deze editie zal de beschrijving worden uitgebreid naar de periode 1994-2002. De gegevens in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op het Regionaal inkomensonderzoek (RIO) van het CBS. Dit kan leiden tot kleine verschillen met uitkomsten in de andere hoofdstukken in deze monitor, die meestal zijn gebaseerd op het Inkomenspanelonderzoek (IPO). De revisie van de inkomensstatistiek (zie hoofdstuk 2) heeft slechts beperkte gevolgen voor de analyses in dit hoofdstuk.

In paragraaf 6.2 wordt de ontwikkeling van het aandeel huishoudens met een laag inkomen beschreven. Achtereenvolgens komen aan de orde: het aandeel huishoudens met een laag inkomen in 2003 (§ 6.2.1), de ontwikkeling daarvan tussen 1994 en 2002 (§ 6.2.2) en de factoren die bijdroegen aan de veranderingen (§ 6.2.3 en § 6.2.4). In paragraaf 6.3 worden de postcodegebieden met veel huishoudens met een laag inkomen besproken. Ook postcodegebieden waar het aantal huishoudens met een laag inkomen sterk daalde of steeg, komen hier aan de orde. Paragraaf 6.4 bespreekt de verdeling van huishoudens met een laag inkomen binnen gemeenten. In het bijzonder wordt de concentratie van deze huishoudens in gemeenten besproken. De ontwikkelingen tussen 1994 en 2002 worden besproken en de veranderingen worden longitudinaal geanalyseerd. Hebben de veranderingen vooral te maken met demografische veranderingen, met selectieve migratie of met veranderingen in het inkomen? Paragraaf 6.5 bevat de conclusies.

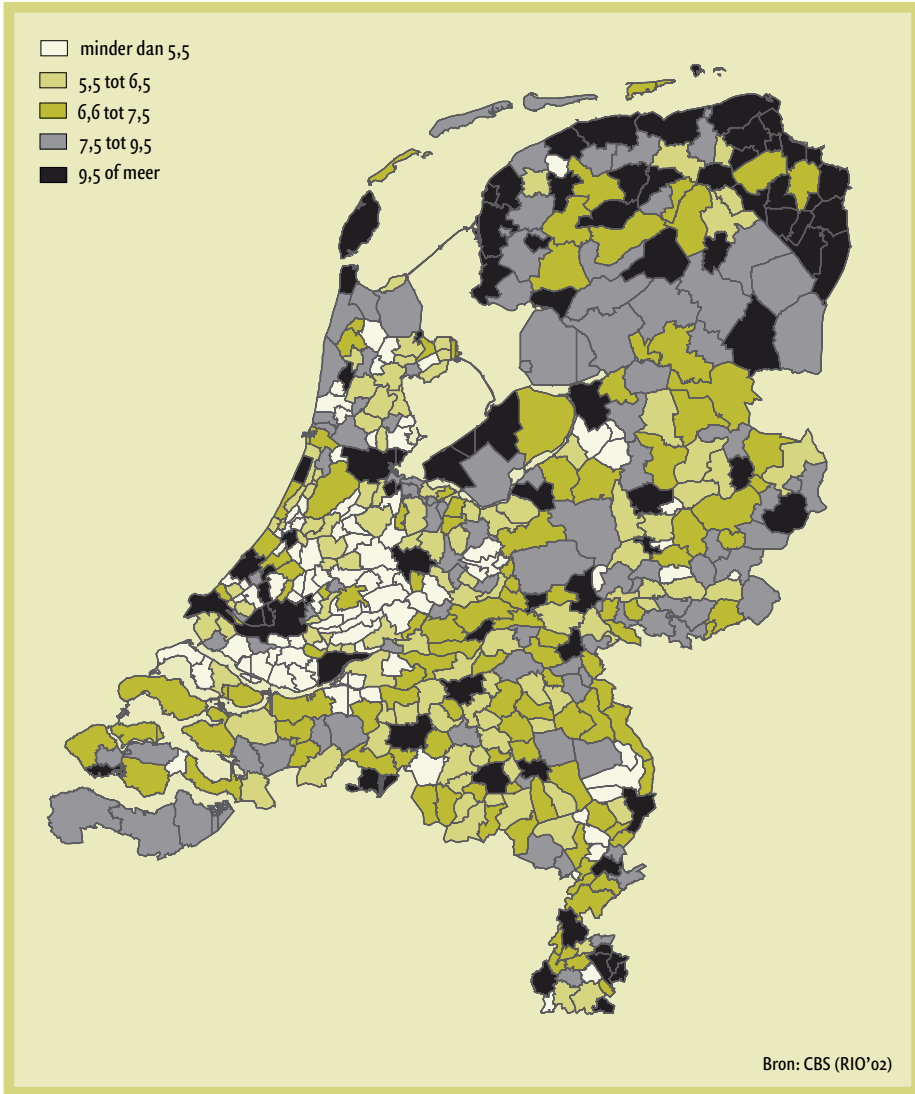
### 6.2 Aandelen lage inkomens per gemeente

Inzicht in de ontwikkelingen op gemeentelijk niveau is nodig voor het maken en beoordelen van lokaal beleid. Door de cijfers van 1994 en 2002 met elkaar te vergelijken kunnen we de ontwikkeling van de lage inkomens naar gemeente in kaart brengen. Omdat er in de tussentijd gemeentelijke herindelingen hebben plaatsgevonden, zijn de gemeenten van 1994 geclassificeerd volgens de indeling van 2002. Op deze manier ontstaan vergelijkbare cijfers.

\* Dit hoofdstuk is een gezamenlijke bijdrage van het CBS en het SCP. De paragrafen 6.2 en 6.4 zijn geschreven door Hendrika Lautenbach en Rens Trimp (CBS). Paragraaf 6.3 is geschreven door Frans Knol (SCP)

Figuur 6.1

Aandeel huishoudens met een laag inkomen, naar gemeente, 2002 (in procenten)



### 6.2.1 Aandeel huishoudens met een laag inkomen per gemeente in 2002

Er waren in 2002 in Nederland 610.000 huishoudens met een laag inkomen. Dat komt neer op 9,3% van de huishoudens. Per gemeente liep het aandeel huishoudens met een laag inkomens in 2002 uiteen van 2,3% tot 17,1%.

Onder de tien gemeenten met de meeste lage inkomens bevinden zich de drie grote gemeenten Rotterdam, Amsterdam, en Den Haag. Van de overige gemeenten in de toptien liggen er drie in Limburg (Vaals, Heerlen en Roermond), twee in de provincie Groningen (Reiderland en Groningen), één in Overijssel (Enschede), en één in Gelder-

land (Nijmegen). De gemeenten met de laagste percentages lage inkomens (< 3,5%) zijn relatief kleine gemeenten zoals De Lier, Strijen, Hardinxveld-Giessendam, Valkenburg, Haarlemmerliede c.a., en Meijel. Van deze gemeenten liggen er drie in Zuid-Holland, één in Noord-Holland, en één in Limburg. Figuur 6.1 toont de verdeling van huishoudens met een laag inkomen over de gemeenten.

#### 6.2.2 Ontwikkeling van lage inkomens in gemeenten tussen 1994 en 2002

Het aandeel huishoudens met een laag inkomen is in het R10 afgenomen van 16,6% in 1994 tot 9,3% in 2002. Dit betekent dat het aantal huishoudens dat moet rondkomen van een inkomen onder de lage-inkomensgrens met ruim 360.000 is afgenomen.

Deze daling heeft zich in alle gemeenten van Nederland voorgedaan. Wel is deze daling niet overal even groot geweest. Dit is begrijpelijk, omdat gemeenten met een hoog percentage lage inkomens in 1994, meer ruimte hadden om een reductie (in procentpunten) te bewerkstelligen. De gemeenten die hun aandeel lage inkomens het meest hebben zien afnemen (in procentpunten), zijn zonder uitzondering dan ook gemeenten waar het aandeel lage inkomens in 1994 ver boven het gemiddelde lag. Andersom geldt het ook: een relatief geringe afname van het aandeel lage inkomens deed zich met name daar voor waar het aandeel lage inkomens in 1994 al op een relatief laag niveau lag.

Verder valt op dat bij alle lage inkomensklassen de afname in het aandeel lage inkomens tussen 1998 en 2002 groter is geweest dan tussen 1994 en 1998 (tabel 6.1). Een groot deel van de gemeenten laat een terugloop in het aandeel lage inkomens zien dat rond het gemiddelde van Nederland ligt (-7,3 procentpunten). Toch zijn er ook gemeenten die ondanks hun niet of nauwelijks bovengemiddelde aandeel lage inkomens in 1994, in de periode tot 2002 een bovengemiddelde afname hebben laten zien. Er zijn geen gemeenten met een ver bovengemiddeld aandeel lage inkomens in 1994, die desondanks een zeer geringe reductie van het aandeel kenden. Er is een grote overlap tussen 1994 en 2002 in de gemeenten met de hoogste aandelen lage inkomens. Daarentegen zijn de gemeenten met de laagste percentages lage inkomens op deze twee tijdstippen geheel andere (tabel 6.2; zie ook figuur 6.2).

Tabel 6.1

Gemiddelde mutatie in aandeel huishoudens met laag inkomen, naar klasse van laag inkomen, 1994-2002 (in procentpunten)

	gemeenten naar klassen van laag inkomen in 1994 (in %)					totaal
	< 10,5	10,5-12,5	12,5-14,5	14,5-16,5	≥ 16,5	
aandeel met laag inkomen 1994	9,3	11,4	13,6	15,4	22,0	16,6
aandeel met laag inkomen 1998	7,7	9,4	11,1	12,5	18,8	13,9
aandeel met laag inkomen 2002	5,5	6,4	7,3	8,3	12,6	9,3
gemiddelde mutatie van 1994-1998	-1,6	-2,1	-2,6	-2,9	-3,2	-2,7
gemiddelde mutatie van 1998-2002	-2,2	-3,0	-3,7	-4,2	-6,2	-4,6
gemiddelde mutatie van 1994-2002	-3,8	-5,0	-6,3	-7,2	-9,4	-7,3

Bron: CBS (RIO'94-'02)

Tabel 6.2

Gemeenten met hoogste en laagste aandelen lage inkomens onder huishoudens, 1994 en 2002<sup>a</sup>

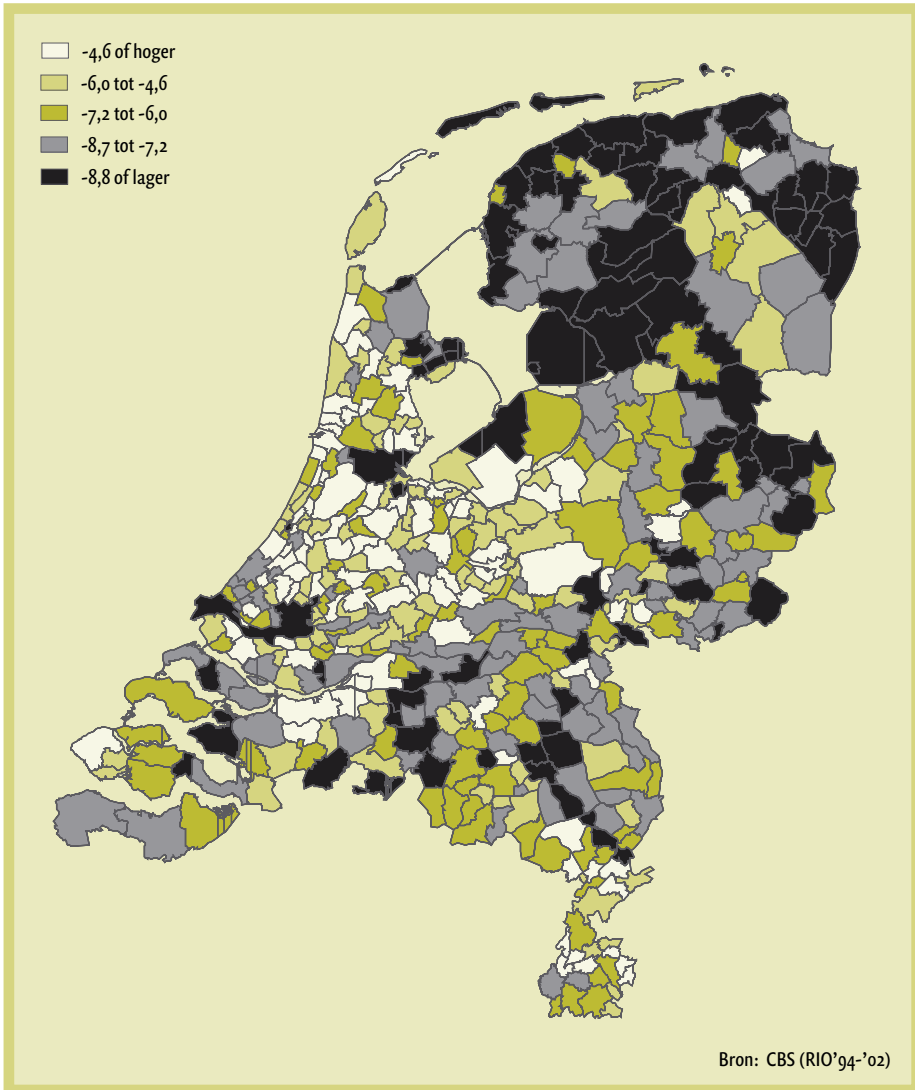
	1994		2002
Amsterdam	27,8	Rotterdam	17,1
Kollumerland c.a.	27,7	Amsterdam	16,9
Rotterdam	27,5	Reiderland	14,9
Groningen	25,6	Vaals	14,6
Reiderland	25,2	's-Gravenhage	14,4
Enschede	24,7	Groningen	14,4
Bellingwedde	24,5	Heerlen	14,3
Almelo	23,8	Enschede	14,0
De Marne	23,6	Nijmegen	13,7
Winschoten	23,5	Roermond	13,3
Voorhout	8,1	Oostzaan	4,0
Heemstede	7,9	Nederlek	4,0
Oegstgeest	7,8	Meerlo-Wanssum	4,0
Leusden	7,8	Liemeer	4,0
Uithoorn	7,5	Drechterland	3,6
Bennebroek	7,4	De Lier	3,4
Castricum	7,4	Strijen	3,3
Albrandswaard	7,3	Hardinxveld-Giessendam	3,1
Maarn	7,2	Haarlemmerliede c.a.	2,5
Zoeterwoude	7,2	Meijel	2,3

a Alleen gemeenten met meer dan 5000 inwoners in 2002 zijn in de beschouwing opgenomen.

Bron: CBS (RIO'94 en '02)

Figuur 6.2

Verandering in aandeel huishoudens met een laag inkomen, naar gemeente, 1994-2002 (in procentpunten)



### 6.2.3 Longitudinale analyse van de verandering van ruimtelijke spreiding

Wijziging van het aantal huishoudens met een laag inkomen in een bepaald gebied kan op verschillende wijzen totstandkomen. Het kan komen doordat de bevolking verandert of doordat het inkomen van de bevolking verandert. Met behulp van een longitudinale analyse kunnen de effecten van de verschillende veranderingen onderscheiden worden. Daartoe moeten personen gevolgd worden in het onderzoek. Dit is mogelijk met behulp van het RIO; dit onderzoek is immers opgezet als een panel.

Het volgen van huishoudens is niet goed mogelijk. Immers, huishoudens zijn, zeker over een langere periode, geen stabiele eenheden. Ze vallen uit elkaar (kinderen het huis uit, scheiding) en fuseren (huwelijk). Daarom wordt in deze paragraaf uitgegaan van de persoon als analyse-eenheid. In het RIO worden alle personen van 15 jaar en ouder gevolgd zolang ze tot de Nederlandse bevolking behoren. De analyse wordt dan ook beperkt tot de bevolking van 15 jaar en ouder. Bij deze groep wordt nu onderscheid gemaakt tussen personen in een huishouden met een laag inkomen en personen in een huishouden met een inkomen boven de lage-inkomensgrens. Hierdoor zullen de percentages enigszins afwijken van de in de vorige paragraaf vermelde cijfers. Daar ging het immers om huishoudens.

Een verandering van het aantal personen in een huishouden met een laag inkomen kan totstandkomen door een van de volgende processen:

- 1 natuurlijk verloop: personen die 15 jaar worden, overledenen, immigranten uit het buitenland en emigranten naar het buitenland;
- 2 verandering van inkomenspositie;
- 3 personen die verhuizen, maar niet van inkomenspositie veranderen;
- 4 personen die zowel verhuizen als van inkomenspositie veranderen.

Zo kan in een gebied het aantal personen in een huishouden met een laag inkomen stijgen, als het aantal personen dat 15 jaar wordt in een dergelijk huishouden groter is dan het aantal overledenen in een huishouden met een laag inkomen (1). Maar ook als het aantal niet-armen dat arm wordt groter is dan het aantal armen dat door inkomensverbetering over de armoedegrens heen gaat (2). Of als het aantal lage inkomens dat verhuist naar het gebied groter is dan het aantal dat verhuist uit het gebied (3). Het kan natuurlijk ook gebeuren dat mensen verhuizen en ook van inkomenspositie veranderen in de beschouwde periode (4).

De longitudinale analyse is uitgevoerd voor de periode 1994-2002. Op deze wijze kan de ontwikkeling op de wat langere termijn in beeld gebracht worden. Op korte termijn spelen verhuizingen geen rol van betekenis.

**6.2.4 Longitudinale analyse van de verandering van het aandeel lage inkomens**  
Deze paragraaf beschrijft de verandering in het aandeel lage inkomens naar redenen en naar (groepen van) gemeente. Voor heel Nederland geldt dat in de acht jaar tussen 1994 en 2002 het aandeel personen van 15 jaar en ouder dat woont in een huishouden met een laag inkomen met 5,4 procentpunten is afgenomen. Landelijk is deze afname voor het grootste deel (74%) toe te schrijven aan de inkomensverbetering van de blijvers. Verhuizingen en natuurlijk verloop hebben aanzienlijk minder bijgedragen aan deze afname (resp. 11% en 17%). Zo kunnen personen die tussen 1994 en 2002 van woongemeente zijn veranderd, in die periode door een inkomensverbetering ook van een lage inkomenspositie in een niet-lage inkomenspositie terecht zijn gekomen. Op landelijk niveau spelen verhuizingen alleen een rol als de verhuizer van inkomenspositie veranderd is tussen 1994 en 2002.

Er zijn twee (groepen van) gemeenten onderscheiden om de veranderingen in het aandeel lage inkomens te beschrijven. Ten eerste de vier grootste gemeenten, omdat hier relatief en absoluut veel mensen met een laag inkomen wonen. Vervolgens zijn de gemeenten gegroepeerd naar inwoneraantal, omdat het ondoenlijk is alle gemeenten afzonderlijk te beschrijven. Op deze manier kan een – meer globaal – beeld gegeven worden van de bijdrage van de drie onderliggende redenen naar klassengrootte van gemeenten.

In tabel 6.3 is aangegeven wat het percentage lage inkomens in de twee onderzoeksjaren was en wat de terugloop in procentpunten is geweest. Deze afname is per gemeente(groep) uitgesplitst naar de vier genoemde factoren. In totaal tellen die factoren per gemeente op tot 100%.

In de onderscheiden groepen hebben zowel inkomensverandering, verhuizingen, als natuurlijk verloop ertoe bijgedragen dat het aandeel lage inkomens afnam. In alle gemeenten is de daling van het aandeel lage inkomens grotendeels toe te schrijven aan de inkomensontwikkeling van de blijvers. Hoewel de aandelen aanzienlijk uit elkaar kunnen liggen, gaat dit algemene beeld ook op voor de vier grootste gemeenten. In Rotterdam is 77% van de afname in lage inkomens toe te schrijven aan een inkomensverbetering van de blijvers; in Utrecht was dat 66%. In Utrecht hebben selectieve verhuizingen een groter effect gehad dan in de overige drie grote steden: 24% van de reductie in het aandeel lage inkomens is in Utrecht hieraan toe te schrijven. Hier zijn meer personen met een laag inkomen vertrokken dan er binnengekomen zijn, en zijn er meer ‘rijken’ gekomen dan vertrokken.

Naar gemeentegrootte komt het volgende beeld naar voren. Qua niveau lag het aandeel lage inkomens bij gemeenten van 5.000-50.000 inwoners zowel in 1994 als in 2002 lager dan in gemeenten met een inwoneraantal van 50.000-250.000 inwoners. Het percentage lage inkomens van gemeenten met 250.000 of meer inwoners was het hoogst. De afname van het percentage lage inkomens bedroeg bij gemeenten van 5.000-150.000 inwoners tussen 1994 en 2002 ongeveer 5 procentpunten. Bij grotere gemeenten lag de afname boven de 5 procentpunten.

Bij elke gemeentegrootteklasse is het leeuwendeel van de afname toe te schrijven aan inkomensverbetering. De invloed die verhuizingen zonder inkomensverandering hebben gehad op de afname is bij alle grootteklassen te verwaarlozen. Verhuizingen met een inkomensverandering verklaren voor 9% tot 12% de terugloop in het percentage lage inkomens; dit verschilt weinig naar gemeentegrootte. Het aandeel dat het natuurlijk verloop en de inkomensverandering van de blijvers hebben gehad op de afname, verschilt wel naar gemeentegrootte. Bij gemeenten van 5.000-50.000 inwoners ligt het natuurlijk verloop 10 procentpunten hoger dan bij gemeenten van 50.000-250.000 inwoners. Gemeenten met 250.000 of meer inwoners kennen een iets afwijkend beeld. Ten opzichte van de gemeenten met 50.000-250.000 inwoners hebben verhuizingen hier een grotere rol gespeeld bij de daling van het aandeel lage inkomens. De rol van de inkomensverandering van de blijvers was ten opzichte van deze groep iets kleiner.

Tabel 6.3

Percentage personen van 15 jaar en ouder met laag inkomen en mutatie van het aandeel lage inkomens en aandeel onderliggende factoren die bijgedragen hebben aan de mutatie, naar gemeente(groep), 1994 en 2002<sup>a</sup> (in procenten)

	aandeel laag inkomen		totaal	mutatie in laag inkomen				
	1994	2002		natuurlijk verloop	verhuizing zonder inkomensverandering	verhuizing met inkomensverandering	inkomensverandering blijvers	totale verandering
Amsterdam	21,6	13,1	-8,5	16	2	11	72	100
Rotterdam	21,4	13,1	-8,2	9	2	12	77	100
's-Gravenhage	17,5	11,1	-6,4	12	1	12	75	100
Utrecht	14,5	8,6	-5,9	10	3	21	66	100
gemeentegrootte (x 1000 inwoners)								
5-10	10,0	5,1	-4,9	22	0	12	67	100
10-20	10,2	5,3	-5,0	22	0	9	69	100
20-50	10,2	5,5	-4,7	21	-1	9	70	100
50-100	12,1	7,0	-5,1	10	0	12	78	100
100-150	12,2	6,8	-5,4	13	0	9	77	100
150-250	14,6	8,1	-6,5	12	-1	9	81	100
≥ 250	19,7	12,1	-7,7	13	2	12	73	100
Nederland	12,3	6,9	-5,4	17	0	10	73	100

a Exclusief gemeenten met minder dan 5000 inwoners.

Bron: CBS (RIO'94 en '02)

### 6.3 Postcodegebieden: toppers, stijgers en dalers

Uit de voorgaande paragraaf bleek dat er duidelijke verschillen zijn tussen gemeenten. Maar binnen een gemeente zijn er ook verschillen. Daarom wordt, net als in de *Armoedemonitor 2000* (SCP/CBS 2000), in deze editie de ontwikkeling van het aandeel lage inkomens in postcodegebieden gevolgd. Ook nu wordt voor drie gemeentegroepen (20.000-50.000 inwoners, 50.000+ inwoners excl. de vier grote steden, en de vier grote steden) aangegeven waar de concentraties van hoge inkomens (in 2002) het hoogst zijn ('toppers' in termen van het armoedeaandeel). Vervolgens worden per gemeentegroep de vijf postcodegebieden getypeerd waarin tussen 1998 en 2002 sprake is van de sterkste toename/minste afname ('stijgers'), en van de sterkste afname van het aandeel lage inkomens ('dalers'). De analyse is beperkt tot postcodegebieden met ten minste 500 huishoudens<sup>1</sup> en tot gemeenten met meer dan 20.000 inwoners. Totaal gaat het om 1883 viercijferige postcodegebieden, waarvan 219 in de



vier grote steden, 775 in de gemeenten van 50.000+ inwoners exclusief de vier grote steden, en 889 in de gemeenten met 20.000-50.000 inwoners.

Tabel 6.4

Toppers: postcodegebieden met het hoogste percentage lage inkomens, naar gemeentegrootte, 2002

			toe-/afname lage inkomens (in procentpun- ten) 1998-2002	% lage inkomens 2002	plaats in rangorde laag inko- men 2002	aantal huis- houdens 2002
vier grote steden						
2526	Schilderswijk-Noord	Den Haag	-15,7	34,7	1	4970
3027	Spangen	Rotterdam	-10,0	32,7	2	4226
3029	Nieuw Mathenesse	Rotterdam	-6,8	31,6	3	1593
3014	Oude Westen	Rotterdam	-11,0	29,6	4	3978
2525	Schilderswijk-West	Den Haag	-11,8	29,5	5	5559
middelgrote steden						
9736	Beijum-Ooost	Groningen	-10,9	25,3	24	2924
8924	Schieringen	Leeuwarden	-12,8	25,1	25	1897
5621	't Groenewoud	Eindhoven	-7,7	23,9	30	1906
9716	De Hoogte	Groningen	-15,1	23,5	34	1545
7417	Rivierenbuurt	Deventer	-9,5	23,3	35	2317
kleine steden						
6044	Componistenbuurt	Roermond	-1,5	25,6	23	1507
9933	Delfzijl-Noord	Delfzijl	-4,0	19,8	62	2740
9931	Uitwierde	Delfzijl	-17,2	19,5	66	865
6441	Brunssum-NW-IV	Brunssum	-4,4	18,4	88	3982
6043	Veld/Sterrenberg	Roermond	-7,0	17,3	106	4942
Bron: CBS (RIO'98 en '02) SCP-bewerking						

Tabel 6.4 laat zien dat binnen de vier grote steden de Haagse Schilderswijk-Noord – net als in 1998 – het postcodegebied is met het hoogste aandeel lage inkomens (35%). Het aandeel is iets hoger dan dat van de overige gebieden in de topvijf, die net als in 1998 in Den Haag of Rotterdam liggen. Het zijn deels wel andere gebieden; zo kwamen Nieuw Mathenesse (Rotterdam) en het Oude Westen (Rotterdam) in 1998 niet voor in het overzicht. Ze komen in de plaats van Tussendijken (Rotterdam) en Molenwijk (Den Haag). In alle gebieden is het aandeel lage inkomens afgenomen, het meest in het gebied dat de ranglijst aanvoert: Schilderswijk-Noord. Maar kenmerkend is deze afname onvoldoende geweest voor een betere positie op de ranglijst.

De gebieden worden gekenmerkt door veel uitkeringsontvangers en – uitgezonderd Nieuw Mathenesse – een vrij sterke stijging van het aandeel wao'ers. Het aandeel eenoudergezinnen nam overal af, waarbij de afname in Tussendijken, Spangen en

het Oude Westen minder was dan de gemiddelde Nederlandse afname van 1,51%. Het aandeel etnische minderheden was in alle gebieden al hoog, en nam verhoudingsgewijze sterker toe tussen 1999 en 2001 dan in Nederland als geheel, waar deze toename 0,8% bedroeg. De woningvoorraad bestaat overal voor ten minste twee derde uit meergezinshuurwoningen, tot zelfs 90% in Nieuw Mathenesse.

In de middelgrote steden zijn er meer verschuivingen aan de top. Twee van de vijf postcodegebieden bleven in de topvijf staan: Schieringen (Leeuwarden) en De Hoogte (Groningen); de andere gebieden zijn nieuw. Net als in de vier grote steden is in elk van deze gebieden het aandeel lage inkomens afgenomen, het minst in 't Groenewoud in Eindhoven. Er wonen verhoudingsgewijs veel uitkeringsontvangers. Bovendien nam – met uitzondering van Schieringen – in alle gebieden het aandeel WAO'ers sterker toe dan gemiddeld in Nederland, terwijl het aandeel 65-plussers relatief sterk toenam in Schieringen en 't Groenewoud. Het aandeel etnische minderheden is in alle gebieden aanzienlijk hoger dan gemiddeld in Nederland, en met uitzondering van De Hoogte nam dit aandeel er ook sneller toe.

De woningvoorraad bestaat er vooral uit huurwoningen, waarbij het in de meeste gebieden om veel flat- en etagewoningen gaat. Alleen in 't Groenewoud staan veel eengezinshuurwoningen. De WOZ-waarde is er – met 39.000 euro – erg laag.

In de topvijf van kleine gemeenten zijn Delfzijl-Noord, Brunssum Noordwest-IV en Veld/Sterrenberg nieuw. Van deze drie gebieden kwam Veld/Sterrenberg in de *Armoedemonitor 2000* voor als een gebied waar het percentage lage inkomens sterk steeg tussen 1994 en 1998. Tussen 1998 en 2002 is er weliswaar een daling geweest, maar deze daling was veel minder sterk dan gemiddeld in Nederland. Alle gebieden worden gekenmerkt door verhoudingsgewijs meer eenoudergezinnen dan in Nederland en door veel uitkeringsontvangers. Met uitzondering van het gebied in Brunssum wonen er in de topvijf van kleine gemeenten veel etnische minderheden en neemt het aandeel er sneller toe dan in Nederland als totaal. In Delfzijl en in Veld/Sterrenberg<sup>2</sup> zijn de woningen vaak eengezinshuurwoningen; in de Componistenbuurt te Roermond komen ook veel meergezinshuurwoningen voor. In Brunssum benadert de verdeling huur-koop de Nederlandse verdeling, waarbij de huurwoningen vaker flats dan eengezinswoningen zijn.

Tabel 6.5 laat per gemeentegrootteklasse zien in welke postcodegebieden<sup>3</sup> het aandeel lage inkomens het sterkst steeg of het minst afnam. In de vier grote steden nam het aandeel lage inkomens toe in de Heijplaat, Wateringse Veld en 's-Gravenland. Opmerkelijk is dat van de stijgers in de vier grote steden de meeste gebieden een suburbaan karakter hebben: ze liggen aan de rand van de stad en er komt – deels op grote schaal – nieuwbouw in voor ('s-Gravenland, Wateringse Veld<sup>4</sup> (een Vinex-wijk) en Terbregge). De huizen zijn er vaak koopwoningen: in 's-Gravenland gaat het om 67% en in Terbregge om 80% koopwoningen. Deze woningen zijn allemaal vóór 1998 gebouwd. In Wateringse Veld is het aandeel koopwoningen even hoog als in

's-Gravenland, maar hier zijn de meeste woningen gebouwd na 1998 (de huurwoningen met name in 2000 en 2002). In Wateringse Veld is ook een woonwagenkampje gerealiseerd.

In al deze gebieden wonen naar verhouding veel eenoudergezinnen, waarbij dit aandeel gebieden in de periode 1998-2002 is toegenomen of minder is afgenomen dan gemiddeld in Nederland. Er zijn echter (behalve in Heijplaat) weinig uitkeringsontvangers, al neemt hun aandeel vrij fors toe.

In de twee gebieden waar het aandeel lage inkomens steeg, was een volgende ontwikkeling: in Wateringse Veld nam zowel het aandeel werklozen/bijstandsontvangers als het aandeel WAO'ers toe (meer dan het Nederlands gemiddelde), terwijl in 's-Gravenland het percentage werklozen/bijstandsontvangers minder afnam dan gemiddeld in Nederland, en het aandeel WAO'ers sterk toenam. Opvallend is dat – behalve in Terbregge en in Voordorp – het percentage etnische minderheden verhoudingsgewijs hoog is, en er bovendien sterk toeneemt (ook in Terbregge). De sterkste toename deed zich voor in Wateringse Veld, waar de toename in twee jaar tijd (tussen 1999 en 2001) 7 procentpunten bedroeg.

In de middelgrote steden zijn de stijgers ook echte stijgers: in de topvijf neemt het aandeel lage inkomens overal toe, waarbij de sterkste toename zich voordoet in Adorp (Almelo). In dit gebied neemt het aandeel 65-plussers toe, en neemt het aandeel werklozen/bijstandsontvangers er minder snel af dan gemiddeld in Nederland. Verder nemen de aandelen eenoudergezinnen en alleenstaanden er toe.

De kenmerken van de topvijf-stijgers van de middelgrote steden zijn overigens nogal divers. Barger-Oosterveld kenmerkt zich door een toename van het aandeel WAO'ers, Nollen en Beverkoog door een toename van het aandeel bijstandsontvangers en werklozen en van het aandeel eenoudergezinnen, terwijl in het gebied in Bergen op Zoom vooral het aandeel WAO'ers toeneemt. In Apeldoorn (Uddel) zijn veel zelfstandigen, en dit aandeel neemt toe.

Ook in de topvijf-stijgers van kleine gemeenten neemt overal het aandeel lage inkomens toe. De sterkste stijging is in Ermelo-West; hier is een groot en fors toenemend deel van de huishoudens alleenstaand, en is er ook een sterke toename van het percentage huishoudens met een hoofd van 65 jaar of ouder. Net als in de gebiedscategorie 'middelgrote steden' zijn de kenmerken van de sterkste stijgers nogal divers. In Heerenveen-Zuid nemen vooral de aandelen WAO'ers, oudere huishoudens en eenpersoonshuishoudens toe, terwijl er in bijvoorbeeld Achterveld veel ouderen zijn en het percentage alleenstaanden er tussen 1998 en 2002 relatief sterk is toegenomen. Ook Bruchem kenmerkt zich door veel oudere huishoudens, en verder is hier vooral het aandeel werklozen/bijstandsontvangers gestegen. In Hooghalen, ten slotte, is het aandeel alleenstaanden relatief sterk toegenomen, evenals het percentage werklozen/bijstandsontvangers.

Tabel 6.5

Stijgers: postcodegebieden met de sterkste stijging/geringste daling in het aandeel lage inkomens, naar gemeentegrootte, 1998-2002

			toe-/afname lage inko- mens (in pro- centpunten) 1998-2002	% lage inkomens 2002	plaats in rangorde laag inkomen 2002	aantal huis- houdens 2002
vier grote steden						
3089	Heijplaat	Rotterdam	3,3	15,7	162	820
2548	Wateringse Veld	Den Haag	2,9	8,8	824	3522
3065	's-Gravenland	Rotterdam	1,0	5,8	1757	3184
3573	Voordorp	Utrecht	-0,1	6,0	1668	1574
3056	Terbregge	Rotterdam	-0,4	6,5	1456	1086
middelgrote steden						
7611	Aadorp	Almelo	4,6	6,9	1331	577
7826	Bargeres-Oosterveld	Emmen	4,2	11,8	399	1118
1822	Nollen en Beverkoog	Alkmaar	3,9	8,0	984	563
3888	Uddel	Apeldoorn	3,0	8,7	827	790
4614	Noord	Bergen op Zoom	2,7	9,2	724	3230
kleine steden						
3853	Ermelo-West	Ermelo	6,6	16,5	135	4162
9414	Hooghalen	Midden-Drenthe	5,3	14,1	229	562
5314	Bruchem	Zaltbommel	5,1	8,1	963	569
8445	Heerenveen-Zuid	Heerenveen	4,5	5,6	1832	646
3791	Achterveld	Leusden	4,1	10,9	487	919

Bron: CBS (RIO'98 en '02) SCP-bewerking

Van de grootstedelijke gebieden waar het aandeel lage inkomens tussen 1998 en 2002 het sterkst afnam, liggen er drie in Rotterdam: Dijkzigt (met de sterkste afname), Rubroek en Tussendijken. Buiten deze wijken is er een sterke afname in het gebied met het hoogste aandeel lage inkomens (Schilderswijk-Noord) en in de Nieuwe Dijk in Amsterdam. Van deze gebieden is er slechts één (Tussendijken) in het kader van het herstructureringsbeleid aangewezen als prioriteitswijk.<sup>5</sup> Toch is er in vier van de vijf gebieden verhoudingsgewijs veel gebouwd: 2,4% van de woningvoorraad, tegenover 2,7% in het totaal van de prioriteitswijken in dezelfde periode (Kullberg et al. 2005). Daarbij werd ongeveer de helft van de nieuwbouw als koopwoning gerealiseerd, waarbij het aandeel koopwoningen het laagst was in de Schilderswijk-Noord (8%).

In deze gebieden is het aandeel zelfstandigen en in loondienst werkenden toegenomen, terwijl het percentage werklozen/bijstandsontvangers er afnam. Waar het aandeel WAO'ers toenam (in de Schildersbuurt-Noord en Tussendijken), was er een

(veel) grotere afname van het percentage werklozen/bijstandstrekkers dan er een toename van het aandeel WAO'ers was. Binnen de categorie 'grootstedelijke dalers' nam verder in alle gebieden het aandeel eenoudergezinnen af.

In de groep 'middelgrote steden' liggen twee van de vijf dalers in de gemeente Groningen. Deze twee gebieden zijn, in tegenstelling tot het postcodegebied uit Leeuwarden (Lekkumerend-Oost/Vrijheidswijk), geen prioriteitswijk (VROM 2004). Niettemin is in een van de Groningse wijken (Oosterpoort) fors gebouwd (111 woningen, waarvan 38 koopwoningen). In de enige prioriteitswijk is niet gebouwd, maar zijn wel veel woningen aan de woningvoorraad onttrokken (in de periode 1998-2002 gaat het om 138 woningen, waarna het proces van onttrekking zich er voortzet: in de periode 2002-2003 blijken alsnog 116 woningen aan de voorraad onttrokken te zijn).

Het beeld is verder hetzelfde als bij de grootstedelijke dalers: vooral een duidelijke afname van het aandeel werklozen/bijstandsontvangers, gekoppeld aan een toename van het aandeel in loondienst werkenden, en een toename van het aandeel zelfstandigen.

De dalers binnen de kleine gemeenten zijn, uitgezonderd het gebied Sperkhem en omgeving (in de *Armoedemonitor 2000* nog een topper) dorpen binnen plattelandsgemeenten. Waar Sperkhem een deel van de stad Sneek is, gaat het bij Oerle<sup>6</sup> en Uitwierde om dorpen die tegen de bebouwde kom van respectievelijk Veldhoven en Delfzijl aanschuren. Alleen Luttelgeest en Sexbierum zijn dorpen die op grote afstand liggen van een belangrijke kern. Met uitzondering van Uitwierde is in alle gebieden nieuw gebouwd. De nieuwbouw was het meest omvangrijk in Oerle, waar de nieuwbouw 20% van de woningvoorraad van 1998 bedroeg.

De dalers in de kleine gemeenten kenmerken zich door een sterke daling van het aandeel werklozen/bijstandsontvangers (met uitzondering van Oerle, waar het aandeel WAO'ers zeer sterk daalde). Net als in de groepen 'grote steden' en 'middelgrote steden' nam het aandeel werknemers in loondienst er sterk toe. Tabel 6.6 toont de veranderingen in de periode 1998-2002.

Tabel 6.6

Dalers: postcodegebieden met de sterkste daling in het aandeel lage inkomens, naar gemeentegrootte, 1998-2002

			toe-/afname lage inko- mens (in pro- centpunten) 1998-2002	% lage inko- mens 2002	plaats in rangorde laag inko- men 2002	aantal huishou- dens 2002
vier grote steden						
3015	Dijkzigt	Rotterdam	-19,1	9,9	624	1137
3031	Rubroek	Rotterdam	-16,7	16,9	124	3960
2526	Schilderswijk- Noord	Den Haag	-15,7	34,7	1	4970
3026	Tussendijken	Rotterdam	-15,0	26,1	15	3274
1074	Nieuwe Pijp	Amsterdam	-14,1	16,0	153	4446
middelgrote steden						
8923	Lekkumerend/ Vrijheidswijk	Leeuwarden	-17,5	22,0	42	1549
9724	Oosterpoort- buurt	Groningen	-16,6	13,5	264	2201
3133	Industriewijk	Vlaardingen	-16,0	2,1	2505	612
7605	Witvoet e.o.	Almelo	-15,1	21,3	47	1401
9716	De Hoogte	Groningen	-15,1	23,5	34	1545
kleine steden						
5507	Oerle	Veldhoven	-18,1	3,0	2452	641
9931	Uitwierde	Delfzijl	-17,2	19,5	66	865
8315	Luttelgeest	Noordoost- polder	-15,5	11,8	404	603
8606	Sperkhem e.o.	Sneek	-15,4	17,1	118	1313
8855	Sexbierum	Franekeradeel	-15,3	7,9	990	730
Bron: CBS (RIO'98 en '02) SCP-bewerking						

#### 6.4 Segregatie van huishoudens met een laag inkomen

Uit de analyses naar gemeente en postcodeniveau blijkt dat huishoudens met een laag inkomen niet gelijkmatig verspreid wonen. Dat komt tot uitdrukking in de verschillende percentages huishoudens met een laag inkomen per gemeente zoals die beschreven zijn in de paragraaf 6.2 en in verschillen per postcodegebied zoals beschreven in paragraaf 6.3. De mate waarin de huishoudens met een laag inkomen geconcentreerd wonen, kan beschreven worden met de segregatie-index (zie kader 6.1). Deze index kan men interpreteren als het percentage huishoudens met een laag inkomen dat zou moeten verhuizen om een gelijkmatige verdeling over een gebied te krijgen.

### Kader 6.1 De segregatie-index

Voor het bepalen van de segregatie-index is Nederland verdeeld in vierkanten van 500 bij 500 meter. De segregatie-index  $S$  van een gebied (bv. een gemeente of Nederland als een geheel) wordt gegeven door de formule

$$S = 100 \times \frac{1}{2} \sum_i \left| \frac{l_i}{L} - \frac{o_i}{O} \right|$$

waarin  $l_i$  en  $L$  het aantal huishoudens (of personen in een huishouden) met een laag inkomen in respectievelijk vierkant  $i$  en het hele gebied voorstellen, en  $o_i$  en  $O$  het aantal overige huishoudens (of personen) in vierkant  $i$  en het hele gebied. Als de huishoudens/personen met een laag inkomen op dezelfde manier verdeeld zijn over de vierkanten, dan is  $S$  gelijk aan 0. Zijn alle huishouden/personen met een laag inkomen geconcentreerd in vierkanten waar geen overige personen voorkomen, dan is  $S$  gelijk aan 1. Vooral in landelijke gebieden komen nogal wat vierkanten met weinig inwoners voor. Daarom zijn alleen vierkanten met ten minste 100 huishoudens/personen in de analyse betrokken. Om per gebied voldoende vierkanten over te houden, is de analyse beperkt tot gebieden met ten minste 20.000 inwoners.

#### 6.4.1 Verandering van de segregatie in de periode 1994-2002

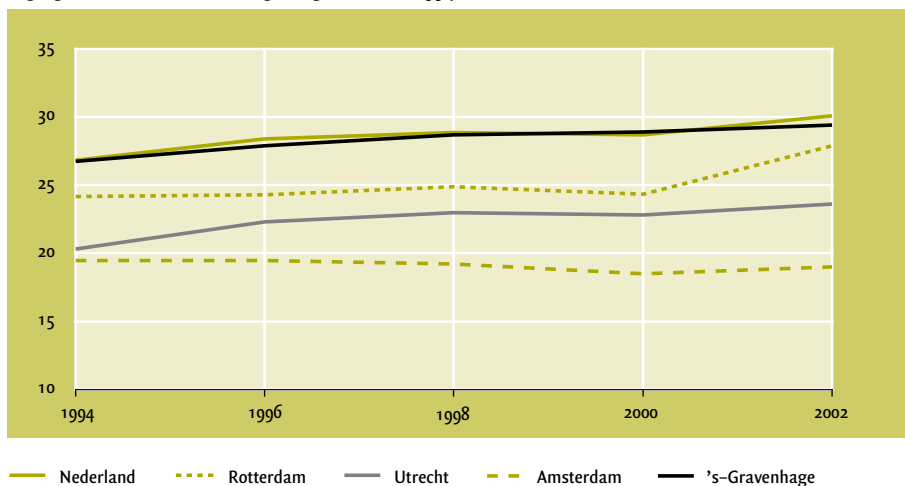
In tegenstelling tot het aantal huishoudens met een laag inkomen is de segregatie van huishoudens met een laag inkomen in de periode 1994-2002 gestegen met ruim 3 procentpunten tot 30%. De stijging deed zich vooral voor in het begin en aan het eind van die periode. De segregatie in heel Nederland wordt veroorzaakt door de segregatie binnen de gemeenten en de verschillen tussen de gemeenten. Dat verklaart waarom de segregatie in heel Nederland groter is dan de gemiddelde segregatie-indices van de gemeenten.

Ook de segregatie van huishoudens met een laag inkomen binnen de gemeenten is flink gestegen. De stijging doet zich voor binnen alle grootteklassen, maar is sterker bij de kleine gemeenten. Daardoor nemen de verschillen tussen de kleinere en grotere gemeenten af. De gemiddelde segregatie is gedurende de gehele periode het grootst bij de middelgrote gemeenten met tussen de 100.000 en 150.000 inwoners.

Bij de grote gemeenten neemt Amsterdam een bijzondere plaats in. De segregatie binnen de gemeente is relatief klein en is niet toegenomen in de periode 1994-2002. Ook in Utrecht is de segregatie lager dan het gemiddelde van de grote steden, maar hier is de segregatie wel met 3 procentpunten toegenomen. In Den Haag en Rotterdam is de segregatie groter dan gemiddeld bij de grote gemeenten. Ook hier is de segregatie met zo'n 3 procentpunten toegenomen. In Rotterdam deed de toename zich voor aan het eind van de periode.

Figuur 6.3

Segregatie in Nederland en de grote gemeenten, 1994-2002



Bron: CBS (RIO'94-'02)

Tabel 6.7

Ruimtelijke segregatie van huishoudens met een laag inkomen in gemeenten, 1994-2002

gemeentegrootte	aantal gemeenten	gemiddelde segregatie-index				
		1994	1996	1998	2000	2002
20.000-50.000	177	20,5	22,3	22,5	23,0	24,2
50.000-100.000	37	21,7	23,4	24,1	23,9	25,4
100.000-150.000	13	24,3	25,7	26,1	26,3	27,4
150.000-250.000	8	22,9	24,2	25,2	25,0	25,4
≥ 250.000	4	22,7	23,5	23,9	23,6	25,0

Bron: CBS (RIO'94-'02)

#### 6.4.2 Longitudinale analyse van de ruimtelijke segregatie van lage inkomens

Ook hier is het weer de vraag waardoor de segregatie is toegenomen. Heeft dat te maken met natuurlijk verloop, inkomensveranderingen of vooral met selectieve migratie tussen gebieden? Zoals in paragraaf 6.2.3 is uiteengezet, kan deze analyse alleen worden uitgevoerd voor personen van 15 jaar of ouder.<sup>7</sup>

De toename van de segregatie voor heel Nederland wordt vooral veroorzaakt door natuurlijk verloop en verandering van inkomensgroep van personen die niet verhuisden (tabel 6.8). Verhuizingen van personen die niet van inkomensgroep veranderden, leverden een kleine bijdrage. Verhuizingen van personen die ook van inkomensgroep



veranderden, hadden een neerwaartse invloed op de segregatie-index. Deze verhuizingen hadden dus een nivellerend effect op de spreiding van de lage inkomens over gemeenten.

Tabel 6.8

Ontwikkeling ruimtelijke segregatie in Nederland, personen in huishoudens met een laag inkomen, 1994-2002

index 1994	index 2002	totaal mutatie	mutatie			
			door natuurlijk verloop	door verande- ring inkomens- groep	door verhuizing	door verandering inkomensgroep en verhuizing
27,1	30,1	2,9	2,1	1,9	0,4	-1,7

Bron: CBS (RIO'94-'02)

In tabel 6.9 wordt met behulp van gemiddelde indices eerst een globaal beeld gegeven van de verandering in segregatie van lage inkomens. Bij de kleine gemeenten steeg de segregatie gemiddeld sneller dan bij de grotere. Doordat de kleine gemeenten in 1994 een lager niveau kenden, zijn de verschillen naar gemeentegrootte kleiner geworden. Gemeenten met tussen de 100.000 en 150.000 inwoners hebben gemiddeld een hogere segregatie-index.

Bij de gemeenten met 20.000-100.000 inwoners wordt de stijging van de segregatie vooral veroorzaakt door veranderingen in inkomensgroep en natuurlijk verloop. Bij gemeenten met een inwonertal tussen de 100.000 en de 250.000 is het grootste deel van de stijging van de segregatie-index toe te schrijven aan het natuurlijk verloop. Alleen bij de gemeenten met meer dan 250.000 inwoners spelen verhuizingen een substantiële rol bij de stijging van de segregatie.

Tabel 6.9

Gemiddelde ruimtelijke segregatie van lage inkomens in gemeenten, 1994-2002

gemeentegrootte	aantal gemeenten	index 1994	index 2002	totaal mutatie	mutatie			door verandering inkomensgroep en verhuizing
					door natuurlijk verloop	door verandering inkomensgroep	door verhuizing	
20.000-50.000	177	21,0	25,1	4,1	2,1	2,5	-0,7	-0,1
50.000-100.000	37	22,0	25,8	3,7	1,7	1,5	0,9	-0,9
100.000-150.000	13	24,6	27,8	3,2	2,0	1,6	0,2	-1,2
150.000-250.000	8	22,8	25,4	2,6	1,4	0,1	0,8	-1,6
≥ 250.000	4	22,5	25,0	2,4	1,2	0,8	1,7	-1,3

Bron: CBS (RIO'94-'02)

De ontwikkeling van de segregatie binnen gemeenten wijst niet voor alle gemeenten in dezelfde richting. In de meeste gemeenten is de segregatie tussen 1994 en 2002 toegenomen, maar de uitsplitsing naar oorzaken varieert (tabel 6.10).

Bij de grote gemeenten vertoont Amsterdam een afwijkend beeld ten opzichte van de andere grote gemeenten. De concentratie van lage inkomens is hier relatief gering en nauwelijks veranderd. Rotterdam, Den Haag en Utrecht vertonen een veel hogere segregatie. In deze drie gemeenten is de segregatie met ruim 3 procentpunten gestegen. Selectieve migratie speelt hierbij een belangrijke rol. In Rotterdam dragen ook de veranderingen in inkomenspositie bij tot de toename van de segregatie.

Bij gemeenten van 150.000 tot 250.000 inwoners is Almere een buitenbeentje. In deze gemeente, die in de beschreven periode sterk gegroeid is, daalde de segregatie. Natuurlijk verloop, inkomensverandering en verhuizingen hadden alle een neerwaarts effect op de segregatie. Maar de som van deze effecten is veel groter dan de uiteindelijke daling van de segregatie. In Apeldoorn en Tilburg steeg de segregatie sterk. In Tilburg werd dat vooral veroorzaakt door verhuizingen. In Apeldoorn was dat niet het geval.

Tabel 6.10

Ruimtelijke segregatie van lage inkomens in de grotere gemeenten, 1994-2002

	index 1994	index 2002	totaal muta- tie	mutatie			
				door natuur- lijk verloop	door ver- andering inkomens- groep	door ver- huizing	door ver- andering inkomens- groep en verhuizing
≥ 250 000 inwoners							
Amsterdam	19,0	18,9	-0,1	0,5	0,0	1,2	-2,3
Rotterdam	24,2	27,5	3,3	1,1	2,1	1,9	-0,6
's-Gravenhage	25,8	29,0	3,2	1,2	1,1	2,4	-2,4
Utrecht	21,1	24,5	3,3	1,9	-0,2	1,4	-0,1
150.000-250 000 inwoners							
Almere	27,5	25,4	-2,1	-1,9	-2,2	-3,4	-5,9
Apeldoorn	22,3	27,1	4,8	2,0	1,6	-1,3	0,9
Breda	24,8	28,1	3,3	2,8	1,2	2,7	-2,0
Eindhoven	23,3	24,2	1,0	1,5	0,2	1,5	-2,0
Enschede	22,9	25,1	2,1	1,5	-1,2	1,7	-1,8
Groningen	20,7	23,9	3,1	0,7	-0,5	1,6	-0,3
Nijmegen	19,1	23,0	3,9	2,8	-0,2	0,8	-0,6
Tilburg	21,8	26,7	5,0	1,8	1,6	2,9	-1,2

Bron: CBS (RIO'94-'02)

## 6.5 Conclusies

De daling van het aandeel lage inkomens tussen 1994 en 2002 deed zich voor in alle gemeenten, maar de mate waarin verschilde. De grootste dalingen deden zich voor in gemeenten die in het begin van de onderzoeksperiode een hoog aandeel lage inkomens kenden. Bij de vier grote gemeenten daalde het aantal lage inkomens sterk. Toch behoren Amsterdam, Den Haag en Rotterdam nog steeds tot de toptien van gemeenten met het hoogste aandeel lage inkomens. De postcodegebieden met de hoogste aandelen lage inkomens zijn met name in Rotterdam en Den Haag te vinden. In 2002 waren er drie postcodegebieden waar meer dan 30% van de huishoudens onder de armoedegrens leefde: Schilderswijk-Noord, Spangen en Nieuw Mathenesse. De daling van het aandeel lage inkomens in gemeenten is vrijwel overal uitsluitend toe te schrijven aan veranderingen van inkomens. Migratie speelt nauwelijks een rol.

De segregatie van huishoudens met een laag inkomen is gedurende de periode 1994-2002 aanzienlijk toegenomen. Deze toename was bij de kleinere gemeenten sterker dan bij de grotere gemeenten. Doordat bij de kleinere gemeenten in 1994 de segregatie gemiddeld lager was, zijn de verschillen tussen de grote en de kleine gemeenten kleiner geworden. In Amsterdam is de segregatie tussen 1994 en 2002 ongeveer gelijkgebleven; in Rotterdam, Den Haag en Utrecht is de segregatie toegenomen. Selectieve migratie speelde hierbij een belangrijke rol.

## Noten

- 1 In de lijsten komt Arnhem niet voor, in verband met problemen rond de definiëring van het inkomensbegrip voor deze gemeente. Alleen in de rangorde naar laag inkomen is rekening gehouden met de posities van de postcodegebieden in deze stad.
- 2 Volgens de *Armoedemonitor 2000* bedraagt het aantal huishoudens in Veld-Sterrenberg in 1998 698. Dit moet zijn: 5121. Per abuis zijn de aantallen huishoudens van Veld-Sterrenberg en Oerle voor 1998 verwisseld.
- 3 Het totaal aantal bij de analyses betrokken postcodegebieden is in de vier grote steden 219, in de middelgrote steden 775, en in de kleine steden 889.
- 4 Met een toename van het aandeel lage inkomens van ongeveer 3 procentpunten wijkt Wateringse Veld af van de gemiddelde ontwikkeling in Vinex-wijken (gewogen met het aantal huishoudens: een afname van 3 procentpunten). Overigens betekent de toename in Wateringse Veld dus niet dat het percentage lage inkomens er hoger is geworden dan het landelijk gemiddelde van 9%.
- 5 Door het ministerie van VROM zijn 56 wijken aangewezen (er wordt gesproken over 56 wijken, maar het gaat om 133 viercijferige postcodegebieden) als gebied waar bij voorrang herstructurering moet plaatsvinden. In deze wijken moet een 'concrete, resultaatgerichte aanpak plaatsvinden'. In de praktijk komt het erop neer dat woningen die tot de onderkant van de woningmarkt behoren, worden gesloopt of verbeterd. De gesloopte woningen worden daarbij vervangen door nieuwbouw, bij voorkeur koopwoningen of duurder huurwoningen. De bedoeling is ook hogere inkomensgroepen aan de herstructureringswijken te binden.
- 6 Volgens de *Armoedemonitor 2000* bedraagt het aantal huishoudens in Veld-Sterrenberg in 1998 698. Dit moet zijn: 5121. Per abuis zijn de aantallen huishoudens van Veld-Sterrenberg en Oerle voor 1998 verwisseld.
- 7 Voor segregatie is die analyse wat minder eenduidig dan voor het aandeel lage inkomens. De verandering in de segregatie-index is niet rechtstreeks uiteen te leggen in deelcomponenten. De invloed van de afzonderlijke factoren is daarom bepaald door steeds de groep buiten beschouwing te laten waarop de verandering betrekking heeft. Voor ieder van de in paragraaf 6.2.3 genoemde factoren is bepaald hoe de verandering van de segregatie anders zou zijn geweest als de genoemde verandering zich niet had voorgedaan. De som van de zo berekende bijdragen aan de verandering van de segregatie-index is niet altijd gelijk aan de totale verandering van de segregatie-index in de periode 1994-2002. Het verschil is veelal klein.

## 7 De betekenis van de armoedeval\*

Edwin van Gameren, Evert Pommer en Rens Trimp

### 7.1 Inleiding

Twee belangrijke pijlers van het armoedebeleid in de tweede helft van de jaren negentig waren de bevordering van de arbeidsdeelname van uitkeringsontvangers en de inkomensondersteuning van huishoudens met een laag inkomen (TK 1995/1996; SZW 2001). Beide doelstellingen, activering en ondersteuning, staan op gespannen voet met elkaar, omdat het verwerven van een hoger inkomen, bijvoorbeeld door een baan te accepteren, kan leiden tot het verlies van inkomensafhankelijke voorzieningen (zoals huursubsidie, kwijtschelding van lokale belastingen en de bijzondere bijstand). Deze spanning tussen inkomensverbetering en inkomensondersteuning staat bekend als de armoedeval. De armoedeval kan uitkeringsgerechtigden met een arbeidsmarktperspectief ervan weerhouden betaald werk te aanvaarden. Evenzeer kan het werkenden met een laag inkomen ertoe bewegen geen andere baan (met een hoger loon) te zoeken, omdat ze dan het recht op inkomensafhankelijke subsidies geheel of gedeeltelijk verspelen (zie ook SCP 2005).<sup>1</sup>

Het huidige kabinet voert geen expliciet armoedebeleid meer (zie § 9.3), maar heeft wel beleid aangekondigd ter bestrijding van de armoedeval. In het *Hoofddlijnenakkoord 2003* wordt een verdere aanpak van de armoedeval aangekondigd. Overigens wordt in dezelfde passage tevens een uitbreiding van de armoedeval aangekondigd middels de introductie van de zorgtoeslag in de nieuwe ziektekostenverzekering, die op 1 januari 2006 zijn beslag zal vinden.<sup>2</sup>

Sinds halverwege de jaren negentig is er in beleidskringen veel aandacht geweest voor de oorzaken, gevolgen en oplossingen van de armoedeval (commissie-Derkssen 1997; SZW 2000 en 2002). Ondanks al deze aandacht, blijft het moeilijk om een helder zicht op de omvang van de problematiek te krijgen. Deels wordt dit veroorzaakt doordat er, naast landelijke regelingen (zoals de huursubsidie), ook op gemeentelijk niveau diverse regelingen bestaan. Voor de kwijtschelding van lokale belastingen en de uitkeringen in het kader van de bijzondere bijstand ligt er veel beleidsvrijheid bij de gemeenten (Bruijnzeel 2002). Mede hierdoor is er nog relatief weinig bekend over de concrete werking van de armoedeval (Rekenkamer 2003).

Er is relatief veel literatuur over de reikwijdte van de armoedeval. Het is – gegeven de relevante populatie – betrekkelijk eenvoudig te bepalen hoeveel mensen in potentie met de armoedeval worden geconfronteerd en het is betrekkelijk goed te berekenen

\* Dit hoofdstuk is een gezamenlijke bijdrage van het SCP en het CBS. De paragrafen 7.1 en 7.3 t/m 7.6 zijn geschreven door Edwin van Gameren en Evert Pommer (SCP). Paragraaf 7.2 is geschreven door Rens Trimp (CBS).

bij welke inkomens- en subsidieniveaus mensen het meest geraakt worden door de armoedeval (Allers 2000; Laan et al. 2002). Recent heeft ook de OESO (2004) de marginale druk voor vele typen huishoudens op een rij gezet.

In deze bijdrage wordt de relevante populatie nog eens nader bepaald. De reikwijdte van de armoedeval en berekeningen van de marginale druk zeggen echter weinig over de mate waarin mensen zich daadwerkelijk in hun arbeidsmarktgedrag laten beïnvloeden door de val zelf en de hoogte ervan. In deze bijdrage willen we een stap verdergaan en onderzoeken in welke mate de armoedeval werkt. Deze analyse zal beperkt en indicatief zijn, omdat zij plaatsvindt op basis van een recente dataset, die is ontwikkeld voor onderzoek naar gebruik en niet-gebruik van inkomensvoorzieningen: het NGI'05. Deze dataset biedt ook mogelijkheden om enig inzicht te krijgen in de werking van de armoedeval.

Alvorens de werking van de armoedeval te onderzoeken wordt in paragraaf 7.2 ingegaan op de potentiële populatie die hiermee kan worden geconfronteerd. In paragraaf 7.3 bespreken we kort relevant internationaal onderzoek naar de werking van de armoedeval. Voor Nederland is dat type onderzoek slechts beperkt beschikbaar. In paragraaf 7.4 bespreken we de redenen waarom zulk onderzoek moeilijk uitvoerbaar is en wat daarvoor nodig is. In paragraaf 7.5 wordt een aanzet gegeven middels een analyse op basis van cijfers uit het eerdergenoemde NGI'05. Paragraaf 7.6 sluit deze bijdrage af met enkele conclusies.

## 7.2 Hoeveel huishoudens hebben te maken met de armoedeval?

In de Armoedemonitor van 2001 wordt het aantal huishoudens waar een risico op een armoedevalsituatie bestaat, voor 1999 geraamd op 270.000. In deze paragraaf zal op basis van het Inkomenspanelonderzoek (IPO) een raming gemaakt worden voor 2003.

### 7.2.1 Operationalisering

Om een raming te kunnen maken van het aantal huishoudens in een armoedevalsituatie, moet omschreven worden wanneer een huishouden zich in zo'n situatie bevindt. De volgende overwegingen spelen daarbij een rol.

Het woord 'armoedeval' geeft al aan dat het gaat om huishoudens met een laag inkomen. De operationalisering hiervan is in deze bijdrage de beperking tot huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens.

Bij de armoedeval gaat het vooral om personen zonder betaald werk. We spreken hier alleen van een armoedeval als het accepteren van een baan met het voltijds minimumloon niet leidt tot verbetering van de financiële situatie. Gepensioneerden hebben meestal andere dan financiële redenen om niet te werken. Voor hen is de armoedeval hoe dan ook nauwelijks aan de orde, omdat pensioen meestal niet gekort wordt als er andere inkomsten zijn. Mensen met een bijstands- of een werkloosheidsuitkering zijn duidelijk wel kwetsbaar voor de armoedeval. Bij arbeidsongeschikten ligt de situatie genuanceerd. Een deel zal door gezondheidsproblemen niet kunnen werken. Een ander deel zou door middel van reïntegratie weer aan het werk kunnen

komen. Bij de laatste groep kan zich dan een armoedeval voordoen. Daarom worden arbeidsongeschikten gerekend tot de huishoudens waarin sprake kan zijn van een armoedevalsituatie.

Van de inkomensafhankelijke regelingen die kunnen bijdragen aan de armoedeval zijn in het IPO alleen gegevens over huursubsidie beschikbaar. Andere regelingen zijn bij de operationalisatie daarom buiten beschouwing gelaten. Uit de bijdrage in de Armoedemonitor 2001 blijkt overigens dat dit heel weinig invloed heeft op de raming van het aantal huishoudens in een armoedevalsituatie.

Of er sprake is van een armoedevalsituatie hangt ook samen met de samenstelling van het huishouden. Voor een eenpersoonshuishoudens is de kans relatief klein. Een bijstandsuitkering ligt voor deze groep minimaal 30% onder het minimumloon. Alleen bij een groot verlies aan voordelen uit inkomensafhankelijke regelingen gaat men er bij het accepteren van een voltijd baan niet op vooruit. In ieder geval is daarvoor nodig dat men gebruikmaakt van huursubsidie. Daarom zijn slechts alleenstaanden die gebruikmaken van huursubsidie gerekend tot de huishoudens in een armoedevalsituatie. Voor eenoudergezinnen ligt de bijstandsuitkering slechts 10% onder het minimumloon. Hier leiden inkomensafhankelijke regelingen en mogelijke kosten voor kinderopvang al snel tot een kans op een armoedevalsituatie, zeker als bedacht wordt dat een voltijd baan voor alleenstaande ouders moeilijk kan zijn. Daarom zijn alle eenoudergezinnen met een uitkering gerekend tot de huishoudens in een armoedevalsituatie. Voor echtparen is een bijstandsuitkering slechts weinig lager dan het minimumloon. Ook hier levert een baan op minimumniveau weinig financiële voordelen op. Alle echtparen waarvan de hoofdkostwinner en de partner een uitkering (excl. AOW-uitkering) of geen inkomen hebben, worden daarom tot de huishoudens in een armoedevalsituatie gerekend.

Samenvattend komen we dan tot de volgende operationalisering. Een huishouden bevindt zich in een armoedevalsituatie indien:

- het inkomen van het huishouden onder de lage-inkomensgrens ligt; en
- de belangrijkste inkomensbron van de hoofdkostwinner en eventuele partner een bijstands-, werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering is.

Voor een eenpersoonshuishouden geldt als additionele voorwaarde dat:

- het huishouden gebruikmaakt van huursubsidie.

### 7.2.2 Resultaten

Van de bijna zeven miljoen huishoudens in 2003 hadden er 640.000 een inkomen onder de lage-inkomensgrens (tabel 7.1). Daarvan hadden bij 290.000 huishoudens de hoofdkostwinner en/of de eventuele partner een uitkering. Van deze huishoudens bevonden zich er volgens de in de vorige subparagraaf gegeven definitie 237.000 in een armoedevalsituatie.



Tabel 7.1

Huishoudens naar samenstelling, inkomenssituatie en gebruik huursubsidie, 2003  
(in absolute aantallen, x 1000)

	alle huis- houdens	met een laag inkomen							
		w.o. met een uitkering							
		bijstand of werkloosheids- uitkering		arbeids- ongeschikt- heidsuitkering		in armoede- valsituatie		w.o. bijstand of werk- loosheids- uitkering	
		totaal	totaal	totaal	w.o. met huur- subsidie	totaal	w.o. met huur- subsidie	totaal	w.o. bijstand of werk- loosheids- uitkering
totaal	6965	642	290	219	166	71	44	237	180
eenpersoonshuis- houden	2351	325	158	124	85	34	20	105	85
eenoudergezin met minderjarige kinderen	282	88	57	49	44	8	6	57	49
paar zonder kinderen	1993	78	30	14	9	16	9	30	14
paar met minderjarige kinderen	1557	113	32	23	20	9	7	32	23
ander huishouden	782	37	13	9	8	4	2	13	9

Bron: CBS (IPO'03)

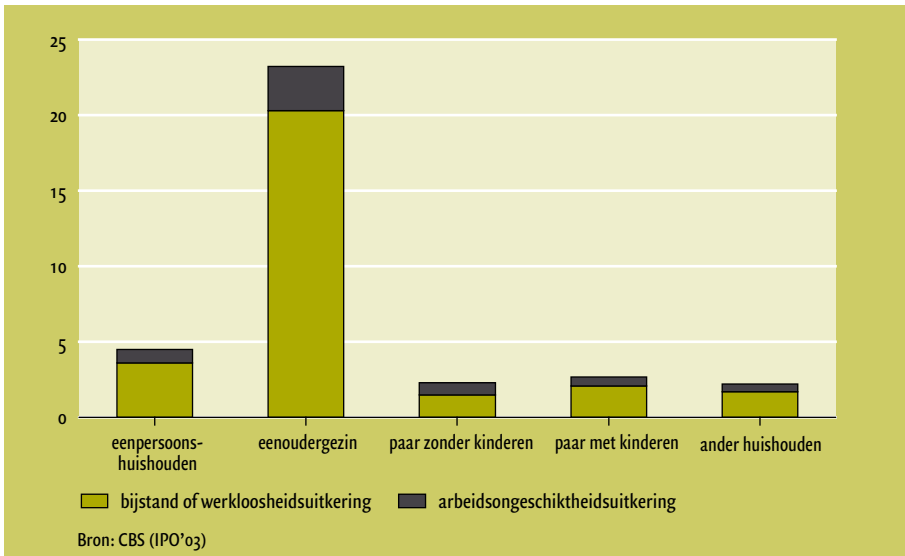
Van de huishoudens in een armoedevalsituatie hebben er 180.000 een werkloosheids- of bijstandsuitkering. De overige 57.000 huishoudens hebben een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Voor een onbekend deel van deze groep is werkaanvaarding geen optie. In die gevallen kan eigenlijk niet van een armoedevalsituatie worden gesproken.

Bij de eenpersoonshuishoudens is voor een armoedevalsituatie vereist dat er gebruikgemaakt wordt van huursubsidie. Maar ook verreweg de meeste andere huishoudens in een armoedevalsituatie maken hier gebruik van. Bij slechts 17.000 van de huishoudens in een armoedevalsituatie komt geen huursubsidie voor.

Bijna de helft van de huishoudens in een armoedevalsituatie zijn eenpersoonshuishoudens; het gaat om 4,5% van alle eenpersoonshuishoudens (figuur 7.1). Van de eenoudergezinnen bevinden zich 57.000 in een armoedevalsituatie, bijna een kwart van alle eenoudergezinnen. Bij de andere typen huishoudens komt de armoedeval zowel absoluut als relatief niet vaak voor.

Figuur 7.1

Aandeel huishoudens in armoedevalsituatie, 2003



Sinds 1999 is het aantal huishoudens in een armoedevalsituatie gedaald van 271.000 (volgens de hier gebruikte definitie) naar 237.000 in 2003 (tabel 7.2). Dat komt doordat het aantal huishoudens met een laag inkomen is gedaald. Echter, als percentage van het aantal huishoudens met een laag inkomen is het aantal huishoudens in een armoedevalsituatie gestegen van 32% naar 37%. Dat komt doordat in 2003 vooral gepensioneerden minder vaak een laag inkomen hadden en deze groep niet in een armoedevalsituatie verkeert.

Tabel 7.2

Huishoudens in armoedevalsituatie, 1999 en 2003 (in absolute aantallen, x 1000)

	met laag inkomen		in armoedevalsituatie	
	1999	2003	1999	2003
totaal	850	642	271	237
eenpersoonshuishouden	453	325	110	105
eenoudergezin met minderjarige kinderen	121	88	88	57
paar zonder kinderen	112	78	35	30
paar met minderjarige kinderen	120	113	31	32
ander huishouden	45	37	6	13

Bron: CBS (IPO'99 en '03)

De beperking tot huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens is natuurlijk vrij arbitrair. We zouden ook een andere grens kunnen nemen. Als we in plaats van de lage-inkomensgrens, 105% van het sociaal minimum als armoedegrens gebruiken, verandert er niet veel aan het aantal huishoudens in een armoedevalsituatie. Als we de inkomensgrens 10 procentpunten hoger leggen, loopt het aantal huishoudens in een armoedevalsituatie op met zo'n 50.000 (tabel 7.3).

Tabel 7.3

Huishoudens in armoedevalsituatie, naar inkomensgrens, 2003 (in absolute aantallen, x 1000)

	alle huishoudens	in armoedevalsituatie			
		laag inkomen	110% laag inkomen	105% sociaal minimum	115% sociaal minimum
<b>totaal</b>	6965	237	289	246	299
eenpersoonshuishouden	2351	105	120	99	117
eenoudergezin met minderjarige kinderen	282	57	76	70	85
paar zonder kinderen	1993	30	39	34	42
paar met minderjarige kinderen	1557	32	36	27	34
ander huishouden	782	13	18	16	21

Bron: CBS (IPO'03)

### 7.3 Bestaand onderzoek naar de werking van de armoedeval

Internationaal is er op beperkte schaal onderzoek gedaan naar de feitelijke werking van de armoedeval, in het bijzonder van de werkloosheidsval. Zo doen D'Addio et al. (2002) op basis van panelgegevens onderzoek naar de situatie in België, terwijl Holm et al. (1999) gebruikmaken van een duurmodel om de gevolgen van de armoedeval op de kans op een baan in Finland te bepalen. Cruciaal in de modellen van zowel D'Addio et al. (2002) als Holm et al. (1999) is de constructie van het loon dat een werkloze had kunnen verdienen als hij een baan zou hebben gehad. Voor individuen die werkloos blijven, wordt op basis van de geschatte loonvergelijking een loon 'voorspeld'. Als het voorspelde, hypothetische inkomen lager is dan de werkloosheidsuitkering – beide na verrekening van inkomensafhankelijke regelingen – bevindt de betrokken werkloze zich in een armoedeval. Door het gedrag van werklozen door de tijd te volgen, kan nagegaan worden of deze armoedeval ook het feitelijk gedrag beïnvloed heeft.

Voor België stellen D'Addio et al. (2002) op basis van de geconstrueerde inkomens vast dat (in het bijzonder) veel vrouwen in een werkloosheidsval verkeren; vooral als ze een lange periode niet gewerkt hebben, is hun verwachte inkomen lager dan het inkomen dat ze als werkloze ontvangen. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat een aanzienlijk deel van de werklozen (zowel mannen als vrouwen) zich niet door de armoedeval laat weerhouden en toch een baan accepteert. Holm et al. (1999) con-

cluderen dat werklozen die een grotere inkomensvooruitgang kunnen verwachten, vaker de stap naar een baan maken. Tevens stellen ze vast dat economische prikkels tijdens recessies een grotere rol spelen dan tijdens perioden met groei.

Pedersen en Smith (2002) doen soortgelijke analyses, maar zij leiden het fictieve inkomen dat werklozen zouden kunnen ontvangen (als ze een baan zouden hebben) af uit een enquêtevraag naar het verwachte uurloon en niet uit individuele kenmerken als opleiding, werkhistorie, enzovoort.<sup>3</sup> In een aantal modellen toetsen ze de effecten van de verhouding tussen het verwachte looninkomen en het inkomen bij werkloosheid (rekening houdend met o.a. woonkostensubsidies en kwijtschelding van belastingen) op het zoekgedrag, op de mobiliteit en op werkloosheidservaringen. Net als D'Addio et al. constateren Pedersen en Smith dat een aanzienlijk deel van de mensen die in een armoedevalsituatie verkeerden, toch een baan hebben geaccepteerd.

Voor Nederland is dergelijk gedetailleerd onderzoek naar de werking van de armoedeval nog niet gedaan. In de *Armoedemonitor 2001* (SCP/CBS 2001: 130-136) is een bescheiden poging gewaagd om de werking van de armoedeval bij de huursubsidie te analyseren. Daarbij werd geconstateerd dat er aanwijzingen bestaan voor de feitelijke werking van de armoedeval. Huursubsidieontvangers bleken – gecontroleerd voor allerlei persoonlijke kenmerken en arbeidsmarktkenmerken – een jaar later significant minder kans te maken op betaald werk dan niet-ontvangers, en naarmate het subsidieverlies groter was, nam deze kans verder af. Deze poging kende echter zodanige beperkingen dat geen harde uitspraken mogelijk bleken. Zo ontbrak bij de analyses een aantal kenmerken die bepalend zijn voor het arbeidsmarktgedrag en kon van de relevante regelingen alleen de huursubsidie in de analyse worden betrokken.

Ook szw (2005a) geeft een beperkt inzicht in de werking van de armoedeval. Op basis van een econometrische analyse wordt daarin het verwachte aantal arbeidsuren en de verwachte loonvoet van uitkeringsontvangers berekend. Geconstateerd wordt dat ruim 80% van de werkloze minima een uurloon van meer dan 110% van het wettelijk minimumloon kan verwachten wanneer ze een baan vinden, gegeven hun kenmerken als leeftijd, opleiding en ervaring. Wanneer rekening wordt gehouden met de waarschijnlijkheid dat een deeltijdbaan gevonden wordt, neemt het aantal werkloze minima dat meer dan het minimumloon kan verwachten sterk af tot zo'n 60%. Hoe betrokkenen feitelijk reageren op deze, mede door inkomensafhankelijke regelingen bepaalde, financiële prikkels, is een vraag die lastiger te beantwoorden is. Er is helaas geen analyse gedaan waarbij de financiële prikkels afgezet zijn tegen feitelijk waargenomen arbeidsmobiliteit. In een kwalitatief onderzoek waarin arbeidsmarktdeskundigen zijn geïnterviewd, wordt geconcludeerd dat voor verschillende groepen verschillende aspecten van belang zijn (szw 2005b). Calculerend gedrag komt voor bij groepen die wel een (laag)betaalde baan kunnen vinden, maar weinig doorstroomkansen hebben. Voor mensen die ook al weinig perspectief op een baan hebben, is de armoedeval nauwelijks relevant en moet eerder aan uitbreiding van de verdien capaciteiten gewerkt worden, aldus de geïnterviewde deskundigen. Een

empirisch onderzoek waarin deze uitspraken systematisch worden onderzocht, is echter nog niet uitgevoerd.

Een meta-analyse van Evers et al. (2005), waarin veel onderzoeken naar de hoogte van de arbeidsaanbodelasticiteit wordt geëvalueerd, wijst uit dat het arbeidsaanbod reageert op de hoogte van lonen, en dat de reactie bij vrouwen in het algemeen sterker is dan bij mannen. Daarbij is echter niet specifiek gekeken naar groepen waarvoor de armoedeval relevant is. Ook uit onderzoek naar de rol van financiële prikkels bij bijstandsgerechtigden in Nederland, blijkt dat sancties gevolgen hebben voor de kans op uitstroom uit de bijstand (Van den Berg et al. 2004; Abbring et al. 2005). Mensen aan wie een sanctie wordt opgelegd, hebben een grotere kans om uit te stromen uit de bijstand naar een baan. De (financiële) prikkel die uit gaat van de (mogelijk op te leggen) sancties zijn natuurlijk niet direct te vergelijken met de armoedeval, maar het betreft een groep mensen (bijstandsgerechtigden) die veelal ook rechten op inkomensafhankelijke regelingen hebben en mogelijk met een armoedeval te maken hebben. Ook deze groep lijkt dus wel te reageren op financiële prikkels, al kunnen niet direct conclusies worden getrokken over de rol van de armoedeval.

De conclusie die uit het (inter)nationaal onderzoek naar voren komt, is dat de effecten van de armoedeval in de praktijk wel eens geringer zouden kunnen zijn dan berekeningen over de potentiële omvang ervan suggereren. Daarvoor zijn verschillende redenen aan te wijzen. In de eerste plaats zijn er institutionele restricties die de keuzemogelijkheden van uitkeringsontvangers beperken, zoals de verplichting om te solliciteren, de mogelijkheid om bij nalatigheid een sanctie opgelegd te krijgen, de verplichte deelname aan reïntegratieprojecten van de uitvoeringsinstantie, enzovoort. In de tweede plaats zijn de arbeidsmarktqualificaties van sommige werklozen dermate beperkt, dat de weg naar betaalde arbeid überhaupt geen bruto-inkomensverbetering oplevert. In de derde plaats lijken mensen zich in de praktijk niet alleen te laten leiden door de onmiddellijke kosten en baten van werkaanvaarding, maar spelen ook het financiële perspectief op de langere termijn (carrièreperspectief) en niet-financiële overwegingen (kenmerken van de baan, arbeidsethos, sociale en medische belemmeringen) een rol bij het zoekgedrag en de werkaanvaarding. Ten slotte werkt de armoedeval alleen als mensen volledig op de hoogte zijn van de financiële gevolgen en deze gevolgen tevens de doorslag laten geven bij het al dan niet gaan zoeken naar een (beter betaalde) baan. In de praktijk blijkt dat slechts ten dele het geval te zijn (Rabin 2002; Fehr en Falk 2002). Om deze redenen zou de feitelijke werking van de armoedeval beperkter kunnen zijn dan berekeningen over de omvang wellicht zouden doen vermoeden. In deze bijdrage blijven de mogelijke verklaringen voor de werking van de armoedeval evenwel buiten beeld en zal de aandacht uitsluitend uitgaan naar de werking zelf.

## 7.4 Het vaststellen van de werking van de armoedeval

### *Gewenste gegevens*

De modellering van de werking van de armoedeval stelt hoge eisen aan de beschikbare gegevens. Voor een goede analyse zijn gegevens nodig op het niveau van het individu en is informatie nodig die betrekking heeft op verschillende tijdstippen. Voor de beantwoording van de vraag naar de werking van de armoedeval is het gewenst om te beschikken over gegevens waarin de feitelijke (baan)mobiliteit van mensen door de tijd kan worden gevolgd. Vervolgens moeten zoveel mogelijk factoren die de keuze kunnen beïnvloeden meegenomen worden, ter verklaring van de verandering in de situatie tussen de verschillende tijdstippen.

Naast de informatie over de arbeidsmarktstatus en de financiële regelingen is daarbij vanzelfsprekend informatie nodig over allerlei achtergrondkenmerken van de persoon, zoals leeftijd, geslacht, opleiding, werkervaring, werkloosheidsduur, uitkeringshoogte, huishoudensamenstelling, etniciteit, fysieke gezondheid, psychische gezondheid en sociale activiteiten. Omdat de ontwikkeling van de arbeidsmarkt niet over het hele land identiek is, moet er ook gecontroleerd worden voor de regio, bijvoorbeeld door een regionaal werkloosheidspercentage op te nemen. Ook culturele en subjectieve overwegingen moeten zoveel mogelijk worden meegenomen. Informatie over waarden en houdingen is echter niet beschikbaar in bestaande micropaneldatasets. Voorts is informatie over grijze en zwarte inkomens nodig, omdat dit het arbeidsmarktgedrag kan beïnvloeden. Een complicatie vormen bovendien de gedeeltelijke overgangen van uitkering naar werk. Hoff en Jehoel-Gijsbers (2003) laten zien dat een groot deel van de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden in het arbeidsproces verloopt via gedeeltelijke overgangen, waarbij iemand (in eerste instantie, maar mogelijk voor lange tijd) naast inkomsten uit arbeid een gedeeltelijke uitkering heeft. Kortom, er zijn nogal wat gegevens nodig om de werking van de armoedeval in beeld te krijgen.

### *Beschikbare gegevens*

Een databestand dat aan alle gestelde eisen voldoet om de werking van de armoedeval te analyseren, is helaas niet beschikbaar. Daarom wordt hier aansluiting gezocht bij het SCP-onderzoek naar het niet-gebruik van inkomensafhankelijke voorzieningen, waaronder de genoemde drie relevante voorzieningen. Dit onderzoek gebruikt het Sociaal statistisch bestand (SSB) van het CBS als steekproefkader, waaruit rechthebbers op en/of gebruikers van inkomensafhankelijke regelingen (op 31 december 2003) zijn geselecteerd. Deze mensen is vervolgens gevraagd naar het gebruik van diverse inkomensafhankelijke regelingen op het moment van het interview (dat is gehouden in het voorjaar van 2005) en naar het gebruik van deze regelingen in 2003. Daarnaast zijn er enkele vragen gesteld over de inkomens- en arbeidsmarktsituatie in het voorjaar van 2005, en is gevraagd naar het zoekgedrag. Informatie over de arbeidsmarktsituatie op het moment van steekproeftrekking is verkregen door koppeling met het SSB.

Dit bestand (NGI'05) biedt mogelijkheden om de werking van de armoedeval te bepalen. Verschillen in arbeidsmarktparticipatie en zoekgedrag kunnen in verband gebracht worden met gebruik en niet-gebruik van inkomensafhankelijke regelingen. De gepresenteerde analyses moeten evenwel beschouwd worden als een eerste indicatie van de samenhang. Het bestand is zeer recent beschikbaar gekomen en er moet eigenlijk nog scherper worden gecontroleerd of de doelpopulatie correct is geselecteerd.<sup>4</sup> Niet-rechthebbenden mogen niet in de analyses worden meegenomen, omdat zij zich in hun gedrag niet kunnen laten beïnvloeden door het (potentiële) verlies van de rechten op het gebruik van een of meer regelingen. Op het moment van rapportage van dit onderzoek zijn ook de weegfactoren die rekening houden met de stratificatie bij het trekken van de steekproef nog niet beschikbaar. Verder zijn niet alle relevante vragen gesteld aan alle leden van het huishouden, waardoor we ons op dit moment richten op het gedrag van individuen, ook al zijn we ons bewust dat de afwegingen waarschijnlijk op huishoudensniveau plaats vinden. Gezien deze kanttekeningen moeten de uitkomsten van paragraaf 7.5 als voorlopige resultaten worden beschouwd.

## 7.5 Aanwijzingen voor de werking van de armoedeval

### 7.5.1 Inleiding

In deze paragraaf onderzoeken we of er aanwijzingen zijn dat de armoedeval het gedrag beïnvloedt. Daarbij kunnen twee aspecten onderscheiden worden: ten eerste of er een effect is op het zoekgedrag naar een (andere) baan, en ten tweede of de armoedeval gevolgen heeft voor de daadwerkelijke mobiliteit. We gaan beide aspecten na op basis van gegevens uit het NGI'05. We onderzoeken de zoekactiviteiten die werkzoekenden rapporteren op het moment van de enquête (§ 7.5.2), en we gaan na of veranderingen in de arbeidsmarktstatus na 31 december 2003 (de selectiedatum) samenhangen met het gebruik van inkomensafhankelijke regelingen (§ 7.5.3).

Voor het NGI'05 zijn rechthebbenden en/of gebruikers van inkomensafhankelijke regelingen in 2003 geselecteerd. Alle 1421 geënquêteerden bevinden zich in principe in een inkomenssituatie waarin ze door een armoedeval geraakt kunnen worden. Voor de analyses in deze rapportage gaan we ervan uit dat ze allemaal recht hebben op een of meer inkomensafhankelijke regelingen.

Vragen over het gebruik van kwijtscheldingsregelingen en (aanvullende of individuele bijzondere) bijstand zijn aan vrijwel iedereen gesteld. Naar het gebruik van categoriale bijstand is alleen gevraagd als er in het huishouden iemand aanwezig was met een chronische ziekte of handicap, en de vragen over de langdurigheidstoeslag (categoriale bijzondere bijstand voor langdurige minima) zijn alleen gesteld aan mensen die al vijf jaar of langer een bijstandsuitkering ontvangen. Voor het onderzoek in deze paragraaf zijn individuele en categoriale bijzondere bijstand samen genomen. De vragen over het gebruik van huursubsidie zijn uiteraard alleen gesteld aan mensen die een huurwoning bewonen.<sup>5</sup>

In de analyses voor deze monitor betrekken we alleen de geënquêteerden met een leeftijd tussen de 18 en 65 jaar, tenzij ze aangeven een (pre)pensioen of VUT-uitkering te ontvangen. Hiermee nemen we de groep in ogenschouw die in principe een arbeidsmarktperspectief heeft. Ook in deze leeftijdsgroep bevinden zich overigens veel mensen die geen perspectief op werk (hoeven te) hebben.

### 7.5.2 Zoekgedrag

Een belangrijke aanwijzing voor de werking van de armoedeval kan worden verkregen uit het zoekgedrag van mensen. De hypothese die getoetst moet worden, is of mensen die gebruikmaken van inkomensafhankelijke regelingen minder actief zijn bij het zoeken naar een baan.

Twee vragen in het NGR'05 geven informatie over het zoekgedrag. Aan mensen die geen betaald werk hebben (niet in loondienst zijn of ziektegeld ontvangen, en geen zelfstandig ondernemer zijn), is gevraagd of ze op het moment van ondervraging actief op zoek waren naar betaald werk. Zij konden daarbij kiezen uit drie mogelijkheden: 1) ja, op zoek naar een voltijdbaan (35 uur of meer per week), 2) ja, op zoek naar een deeltijdbaan (minder dan 35 uur per week), en 3) nee, niet werkzoekend. De niet-werkzoekenden vormen een lastige groep. Veel mensen hoeven niet te zoeken, bijvoorbeeld omdat ze een uitkering hebben die dit niet vereist, zoals een volledige WAO-uitkering, of omdat er andere omstandigheden zijn die tot gevolg hebben dat de behoefte aan betaald werk ontbreekt (bij veel partners van eenverdieners bijvoorbeeld). Voorts bestaat de mogelijkheid dat de zoekverplichting (tijdelijk) is vervallen, zoals tot voor kort bijvoorbeeld bij alleenstaande moeders van jonge kinderen met een bijstandsuitkering. Er is onvoldoende informatie beschikbaar over de precieze oorzaken van het niet-zoeken naar werk van de mensen die aan de enquête hebben deelgenomen, zodat we de relevante groep niet goed kunnen afbakenen. In de bivariate analyse nemen we daarom alleen de 180 uitkeringsgerechtigden die zoekactiviteiten rapporteren in beschouwing. In de multivariate analyses kan met meer factoren rekening gehouden worden en wordt daarom ook naar niet-werkzoekenden gekeken.

In tabel 7.4 worden de gebruikers en niet-gebruikers van de diverse regelingen vergeleken naar de mate waarin ze zoeken naar een voltijd- of een deeltijdbaan. Bij bijna alle regelingen zien we dat het percentage dat zoekt naar een voltijdbaan groter is onder de groep die niet gebruikmaakt van de regeling.<sup>6</sup> De verschillen zijn echter alleen significant bij de bijstandsregelingen; werkzoekende gebruikers van aanvullende of bijzondere bijstand zeggen significant minder vaak dat ze op zoek zijn naar een voltijdbaan (in plaats van een deeltijdbaan) dan de werkzoekende niet-gebruikers van deze regelingen.

De laatste regels van tabel 7.4 beschrijven het cumulatief gebruik van inkomensafhankelijke regelingen. Werkzoekende uitkeringsgerechtigden die gebruikmaken van een of meer regelingen vertonen geen significant andere wensen ten aanzien van een voltijd- of deeltijdbaan dan degenen die er geheel niet gebruik van maken.



Tabel 7.4

Gebruik regelingen vs. zoekgedrag, werkzoekenden, 2005 (voorlopige uitkomsten)

regeling	gebruik	aantal waarnemingen <sup>a</sup>	zoekt vol-tijd baan (%)	zoekt deel-tijd baan (%)	$\chi^2$
individuele huursubsidie	niet	47	74	26	2,31
	wel	124	62	38	
kwijtschelding lokale heffingen <sup>b</sup>	niet	78	63	37	0,23
	wel	98	66	34	
aanvullende algemene bijstand	niet	146	70	30	6,35 <sup>**</sup>
	wel	34	47	53	
bijzondere bijstand <sup>c</sup>	niet	141	71	29	7,39 <sup>***</sup>
	wel	38	47	53	
gebruik van ten minste een regeling	geen	39	72	28	0,86
	1 of meer	141	64	36	

\*\*\* significant op 1%-niveau, \*\* significant op 5%-niveau, \* significant op 10%-niveau

a Door ontbrekende antwoorden op de vraag naar het gebruik van een regeling, is het totaal aantal waarnemingen niet bij elke regeling gelijk aan 180.

b In het voorgaande jaar, dus in 2004.

c In het voorgaande jaar, dus in 2004, of eerste maanden van 2005.

Bron: SCP (NGI'05)

Tabel 7.5 gaat in op de verschillen in de intensiteit waarmee wordt gezocht door mensen die werk zoeken. Solliciteren de mensen die niet gebruikmaken van de regelingen vaker dan de mensen die er wel gebruik van maken? Opvallend is dat er in alle groepen een aanzienlijk aandeel is van mensen die aangeven in de voorafgaande drie maanden niet gesolliciteerd te hebben. Bij de meeste regelingen is de groep die veel sollicitaties de deur heeft uitgedaan (11 of meer) groter bij de niet-gebruikers dan bij de gebruikers. Niet-gebruikers lijken actiever te zoeken. Bij twee regelingen, de kwijtschelding van lokale heffingen en de bijzondere bijstand, zijn de verschillen significant.

De laatste regels van de tabel bevestigen het geschetste beeld. Mensen die geen enkele regeling gebruiken lijken vaker te solliciteren; het verschil met mensen die een of meer regelingen gebruiken is significant op 10%-niveau.

Tabel 7.5

Gebruik regelingen vs. aantal sollicitaties in de voorafgaande 3 maanden, werkzoekenden, 2005 (voorlopige uitkomsten)

regeling	gebruik	aantal waarn.	geen sollicitaties (%)	1-10 sollicitaties (%)	11 of meer sollicitaties (%)	$\chi^2$
individuele huursubsidie	niet	44	20	30	50	3.12
	wel	116	22	42	35	
kwijschelding lokale heffingen	niet	74	20	31	49	5.70*
	wel	91	24	45	31	
aanvullende algemene bijstand	niet	137	23	36	41	2.23
	wel	32	19	50	31	
bijzondere bijstand	niet	132	20	35	45	7.57**
	wel	36	31	50	19	
gebruik van ten minste een regeling	geen	37	19	27	54	4.61*
	1 of meer	132	23	42	35	

\*\*\* significant op 1%-niveau, \*\* significant op 5%-niveau, \* significant op 10%-niveau

Bron: SCP (NGI'05)

Er lijken dus (zwakke) aanwijzingen te zijn dat de armoedeval, die door het gebruik van de regelingen veroorzaakt wordt, de zoekactiviteiten vermindert. Dat geldt vooral bij de bijzondere bijstand. Gebruikers daarvan zoeken minder vaak naar een voltijd baan en hebben in de drie maanden voorafgaand aan het interview ook minder gesolliciteerd. Het aantal (werkzoekende) ontvangers van bijzondere bijstand is echter relatief klein, en zij hebben vaak ook een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dat speelt veel minder bij kwijscheldingsregelingen voor lokale heffingen, die een veel bredere doelgroep hebben. Toch vinden we ook daar aanwijzingen dat gebruikers van kwijschelding minder zoekactiviteiten vertonen. Bij regelingen als de huursubsidie en de tegemoetkoming studiekosten worden geen significante effecten gevonden. Deze regelingen zijn minder direct gericht op uitkeringsontvangers, omdat ook mensen met een inkomen (net) boven het minimum er gebruik van kunnen maken.

#### Armoedeval of andere factoren?

Hiervoor is gekeken naar de bivariate relatie tussen inkomensafhankelijke regelingen en arbeidsmarktgedrag. Maar het is daarmee niet gezegd dat de regelingen de oorzaak zijn van het gedrag. Verschillen in achtergronden van mensen kunnen de relatie beïnvloeden. Daarom zijn enkele multivariate analyses uitgevoerd, waarin naast inkomensafhankelijke regelingen ook andere factoren zijn betrokken die van invloed kunnen zijn op het arbeidsmarktgedrag. Deze multivariate analyses bevestigen het

eerder weergegeven beeld slechts in beperkte mate. Wanneer rekening gehouden wordt met de achtergronden van de mensen, blijft er van het vermeende effect van de inkomensafhankelijke regelingen nauwelijks iets over. Tabel 7.6 geeft de uitkomsten van een drietal logistische regressies. In de eerste kolom wordt verklaard waarom iemand die geen inkomen uit arbeid heeft, al dan niet actief zoekt naar werk. Voor de mensen die zoeken, is in de tweede kolom nagegaan of er verschil bestaat in het zoeken naar een voltijd- of deeltijdbaan. De derde kolom laat zien welke factoren van belang zijn voor het aantal sollicitaties dat gedaan is, uiteraard alleen voor de mensen die zoeken.

De cijfers in tabel 7.6 maken duidelijk dat de verschillen in zoekgedrag niet te wijten zijn aan de inkomensafhankelijke regelingen. In alle drie gepresenteerde analyses is de variabele die aangeeft dat er gebruik wordt gemaakt van ten minste een regeling, niet significant. In de verklaring van het al dan niet actief zoeken naar werk is het teken bovendien onverwacht, maar niet significant. Variabelen die het zoekgedrag veel beter verklaren, zijn het geslacht: vrouwen zoeken minder vaak actief naar werk, en als ze zoeken, is het meestal naar een deeltijdbaan. Ook ouderen, laagopgeleiden, mensen met een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid of met een slechte gezondheid zoeken minder vaak actief naar werk. Voor een deel hangt dit natuurlijk samen met een vrijstelling van de zoekverplichtingen. Als er evenwel gezocht wordt naar een baan, zien we geen verschil bij het zoeken naar een voltijd- of deeltijdbaan. Opvallend is dat bij die keuze slechts twee variabelen een significante bijdrage leveren: vrouwen zoeken minder vaak naar een voltijdbaan, en als er daarnaast al een inkomen uit alimentatie of een nabestaandenpensioen wordt genoten, wordt er nog veel minder vaak naar een deeltijdbaan gezocht. Toevoegen van meer variabelen leidt niet tot significante verbeteringen. Ook het aantal sollicitaties dat werkzoekenden doen, hangt niet significant samen met het gebruik van (een of meer) inkomensafhankelijke regelingen. Ouderen zoeken minder vaak, terwijl de mensen met een werkloosheidsuitkering actiever zoeken. Dat juist deze variabelen significant uit de analyse tevoorschijn komen, heeft ook te maken met de al dan niet opgelegde zoekverplichtingen.

Wanneer we de regelingen afzonderlijk opnemen, veranderen de modeluitkomsten nauwelijks, behalve dat meer zicht wordt verkregen op de invloed van de regelingen (niet in de tabel). Het enige opmerkelijke is dat het niet-significante positieve effect van inkomensafhankelijke regelingen op het al dan niet zoeken naar werk wordt veroorzaakt door de huursubsidieregeling. Bij de verklaring van het zoeken naar deeltijd- of voltijdwerk is eveneens geen enkele regeling significant. Gebruikers van lokale kwijtscheldingsregelingen of bijzondere bijstand zijn weliswaar minder actief in het solliciteren, maar dit effect is gering.

Tabel 7.6

Logistische regressies van het zoekgedrag op individuele kenmerken, in odds ratio's, <sup>a</sup> 2005 (voorlopige uitkomsten)

	zoekt actief vs. zoekt niet		zoekt naar voltijd vs. deeltijd		meer dan 10 sollicitaties vs 10 of minder	
gebruikt ten minste een regeling	1,36	n.s.	0,71	n.s.	0,58	n.s.
vrouw	0,51		0,13			
woont samen met partner						
leeftijd tussen 55 en 64 jaar	0,22				0,29*	
lage opleiding	0,34					
slechte gezondheid	0,34					
niet-westerse allochtoon	1,93					
inkomen uit WW of wachtgeld	12,55				6,47	
inkomen uit arbeidsongeschiktheidsuitkering <sup>b</sup>	0,45					
inkomen uit alimentatie of nabestaandenuitkering			0,12*			
inkomen uit algemene bijstand	1,64*					
aantal waarnemingen (n)	(627)		(180)		(169)	
pseudo-R <sup>2</sup>	0,27		0,19		0,14	
LR-toets tegen model met alle variabelen	8,9	n.s.	10,4	n.s.	17,2	n.s.

\* significant op 10%-niveau; n.s. = niet significant; andere variabelen zijn significant op 1%-niveau

a Als verklarende variabelen zijn in eerste instantie meegenomen: geslacht, leeftijd (in vijf categorieën), gehuwd/samenwonend, kinderen in het huishouden aanwezig, alleen uitwonende kinderen, opleiding (in drie categorieën), geboorteland vader/moeder (autochtoon, westerse allochtoon, niet-westerse allochtoon), gezondheidssituatie, en de bron van inkomsten op het moment van de enquête. In het gepresenteerde model zijn alleen de significante variabelen opgenomen, evenals de indicator voor het al dan niet gebruikmaken van inkomensafhankelijke regelingen op het moment van de enquête.

b WAO, WAZ, Wajong, IOAW, IOAZ, invaliditeitspensioen.

Bron: SCP (NGI'05)

### 7.5.3 Verandering in arbeidsmarktstatus

Erder in dit hoofdstuk is aangegeven dat we over longitudinale gegevens moeten beschikken om de werking van de armoedeval te onderzoeken. In het NietGebruiks-Onderzoek is gevraagd of mensen in voorgaande jaren gebruik van de regelingen hebben gemaakt, en of er na 31 december 2003 veranderingen zijn opgetreden in de arbeidsmarktsituatie. Dat is een goed aanknopingspunt om een longitudinale analyse uit te voeren. We nemen nu alle niet-gepensioneerde (per 31 december) rechthebbenden van 18-65 jaar mee in de analyse; dit zijn er 1094.

Als de armoedeval werkt, dus als mensen die gebruikmaken van inkomensafhankelijke regelingen minder geneigd zijn om aan het werk te gaan, verwachten we onder de niet-gebruikers van 2003 meer positieve veranderingen richting werken dan onder de gebruikers. Gebruikers van regelingen zullen vaker geen veranderingen vertonen, omdat ze er toch niet of nauwelijks op vooruitgaan als ze meer gaan werken.

Tabel 7.7

Gebruik regeling vs. verandering in arbeidsmarktstatus, 2003 (voorlopige uitkomsten)

regeling	gebruik	aantal waarn.	geen verande- ring (%)	meer gaan werken (%)	minder gaan werken (%)	$\chi^2$
individuele huursubsidie	niet	256	68	20	13	18,28***
	wel	539	80	9	11	
kwijschelding lokale heffingen	niet	664	72	15	13	6,92**
	wel	403	79	10	11	
aanvullende algemene bijstand	niet	749	76	13	10	3,47
	wel	165	74	11	15	
bijzondere bijstand	niet	937	74	13	12	2,60
	wel	147	80	9	12	
gebruik van ten minste een regeling	geen	429	70	17	13	10,77***
	1 of meer	663	78	10	12	

\*\*\* significant op 1%-niveau, \*\* significant op 5%-niveau, \* significant op 10%-niveau

Bron: SCP (NGI'05); CBS (SSB) SCP-bewerking

Tabel 7.7 zet de cijfers over het gebruik van inkomensafhankelijke regelingen in 2003 af tegen de opgetreden veranderingen in arbeidsmarktstatus na 2003. Bij vrijwel alle regelingen geeft dit sterke aanwijzingen voor het bestaan van een armoedeval. Mensen die in 2003 niet gebruik maakten van een regeling hebben daarna vaker hun werktijd uitgebreid (hebben een baan geaccepteerd of zijn meer uren gaan werken) dan de mensen die er wel gebruik van maakten.

Vooraf bij de huursubsidie zien we sterke verschillen in veranderde arbeidsmarktposities. Bij deze voorziening is het verschil in de percentages mensen die geen verandering hebben ondergaan, het grootst. Ook het verschil in de percentages mensen die meer zijn gaan werken, is hier groter dan bij de andere voorzieningen. Niet-gebruikers ondergaan vaker een verandering, en de verandering is vaker richting meer werken.<sup>7</sup> De percentages mensen die minder zijn gaan werken, verschillen minder tussen de regelingen. Ook bij de kwijschelding van lokale heffingen is het verschil tussen gebruikers en niet-gebruikers significant, maar de verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers zijn er kleiner dan bij de huursubsidierегeling. Opmerkelijk is dat bij de aanvullende bijstand het percentage gebruikers dat minder is gaan werken, groter is dan het percentage niet-gebruikers dat hetzelfde deed. Ook cumulatief – door de regelingen samen te nemen – vinden we aanwijzingen dat mensen die in 2003 van een of meer regelingen gebruikmaakten, in de daaropvolgende vijftien maanden minder vaak hun arbeidsuren hebben uitgebreid dan de mensen die van geen enkele regeling gebruik maakten.

### Armoedeval of andere factoren?

In tabel 7.7 is niet gecontroleerd voor allerlei andere factoren die de kans op een verbetering van de arbeidsmarktpositie kunnen verklaren. In tabel 7.8 presenteren we wederom een multivariate analyse, waarin rekening is gehouden met enkele andere factoren. De eerste kolom geeft de resultaten van een logistische regressie van de kans dat iemand zijn arbeidsuren heeft uitgebreid tegen de kans dat hij minder is gaan werken of geen verandering heeft gekend. In de tweede en derde kolom staan de uitkomsten van een multinomiale regressie, waarin ook onderscheid gemaakt wordt naar de groep die minder is gaan werken en zij die geen verandering hebben doorgemaakt (referentiecategorie).

Tabel 7.8

Logistische regressies van de verandering in arbeidsmarktstatus op individuele kenmerken, in odds ratio's,<sup>a</sup> 2003 (voorlopige uitkomsten)

	multinomiaal logit					
	meer werk vs. minder/ geen verandering		minder werk		meer werk	
gebruikt ten minste een regeling	0,83	n.s.	1,18	n.s.	0,84	n.s.
leeftijd tussen 35 en 44 jaar	0,49		0,84	n.s.	0,54	
leeftijd tussen 45 en 54 jaar	0,44		0,79	n.s.	0,48	
leeftijd tussen 55 en 64 jaar	0,12		0,47*		0,12	
lage opleiding	0,44		0,57		0,42	
slechte gezondheid	0,50*		0,97	n.s.	0,52*	
inkomen uit betaalde arbeid			2,01		1,74	
inkomen uit algemene bijstand	0,64*		0,53*		0,67	n.s.
westerse allochtoon			2,71		1,26	n.s.
kind in huis			0,57*		0,67*	
aantal waarnemingen (n)	(1089)		(1087)			
pseudo-R <sup>2</sup>	10,7		10,0			
LR-toets tegen model met alle variabelen	11,3	n.s.	13,80	n.s.		

\* significant op 10%-niveau; n.s. = niet significant; andere variabelen zijn significant op 1%-niveau

a Als verklarende variabelen zijn in eerste instantie meegenomen: geslacht, leeftijd (in vijf categorieën), gehuwd/samenwonend, kinderen in het huishouden aanwezig, alleen uitwonende kinderen, opleiding (in drie categorieën), geboorteland vader/moeder (autochtoon, westerse allochtoon, niet-westerse allochtoon), gezondheidssituatie, en de bron van inkomsten op 31 december 2003. In het gepresenteerde model zijn alleen de significante variabelen opgenomen, evenals de indicator voor het al dan niet gebruikmaken van inkomensafhankelijke regelingen in 2003.

Bron: SCP (NGI'05), CBS (SSB); SCP-bewerking

We zien in tabel 7.8 dat het gebruik van financiële regelingen geen zelfstandige bijdrage levert aan de verklaring van de verandering in de arbeidsmarktstatus, wanneer rekening wordt gehouden met verschillen in leeftijd en opleidingsniveau. Zo zien we bij de 35-54-jarigen dat de kans dat ze meer zijn gaan werken, minder dan de helft is van de kans voor 35-minners die recht hebben op inkomensafhankelijke regelingen.

De groep met een lage opleiding (maximaal mavo/vmbo) ondergaat minder vaak een verandering dan de hoger opgeleiden (mbo of hoger). Een slechte gezondheid verkleint vooral de waarschijnlijkheid dat men meer is gaan werken.

De rol van de inkomensvariabelen verdient speciale aandacht. De mensen die op 31 december 2003 inkomen uit betaalde arbeid ontvingen, hebben een grotere kans op zowel meer als minder werken, en dus een kleinere kans dat ze geen verandering hebben doorgemaakt dan mensen met andere inkomensbronnen. In de eerste kolom, waar minder werken en geen verandering zijn samengenomen, is het effect daardoor niet-significant. Belangrijk is verder de rol van het inkomen uit de algemene bijstand: mensen met een bijstandsinkomen hebben een kleinere kans om meer (of minder) te gaan werken, al is het effect slechts matig significant. Als deze variabele evenwel uit het model wordt weggelaten, wordt het effect ervan overgenomen door de indicator van het gebruik van inkomensafhankelijke regelingen, die dan significant negatief wordt. Veel mensen in de bijstand maken natuurlijk gebruik van deze regelingen, maar het lijkt er niet op dat het de regelingen zelf zijn die hen in de bijstand houden.

Er zijn verschillende redenen aan te wijzen waarom de resultaten afwijken van de bevindingen in de *Armoedemonitor 2001* (SCP/CBS, 2001), waar gevonden werd dat de huursubsidie wel leidde tot een verminderde kans op een baan. Bivariaat is ook nu weer een effect geconstateerd, maar in de multivariate analyses is het niet meer significant. Het is lastig om de analyses van 2001 en nu te vergelijken door de verschillen in zowel de afhankelijke variabele als in de meegenomen determinanten, en ook de regelingen die in de analyses zijn betrokken. Zowel toen als nu geldt dat de leeftijd en het opleidingsniveau belangrijke determinanten zijn van de kans op een baan. Een belangrijke determinant in de analyses van 2001 is de subjectieve inschatting van de kans op een baan: werklozen die optimistisch zijn, vinden ook daadwerkelijk vaker een baan. Deze inschatting hebben we nu niet mee kunnen nemen.

## 7.6 Conclusies

Er is veel geschreven over het bestaan van de armoedeval, maar of die werkelijk het feitelijk gedrag van de betreffende personen bepaalt, is tot nu toe onduidelijk. Internationaal onderzoek leert dat de feitelijke invloed van de armoedeval op het arbeidsgedrag wel eens kleiner zou kunnen zijn dan berekeningen van de aantallen mensen in een armoedeval-situatie suggereren. Gedegen onderzoek is echter gecompliceerd. Op basis van gegevens over het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen zijn we in staat geweest om iets meer inzicht te verkrijgen in de werking van de armoedeval in Nederland. Hoewel deze gegevens voor een ander onderzoek zijn verzameld en nog niet alle controles zijn uitgevoerd, geven zij belangrijke aanwijzingen over de werking van de armoedeval.

De betekenis van de armoedeval is echter niet alleen afhankelijk van de werking, maar ook van de reikwijdte: het potentiële aantal mensen dat met de armoedeval

te maken heeft. In deze bijdrage is becijferd dat de armoedeval in 2003 relevant is voor 237.000 huishoudens. Dit zijn huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens, die afhankelijk zijn van een sociale uitkering wegens werkloosheid (incl. bijstand) of arbeidsongeschiktheid. Voor alleenstaanden geldt bovendien dat zij huursubsidie dienen te ontvangen om in een armoedevalsituatie terecht te komen. Van de huishoudens die met een armoedeval worden geconfronteerd is bijna 45% alleenstaand en is bijna 25% hoofd van een eenoudergezin. Paren met en paren zonder kinderen vormen beide met een achtste deel een duidelijke minderheid. Wanneer de inkomensgrens wordt verhoogd tot bijvoorbeeld 115% van het sociaal minimum, stijgt de potentiële armoedevalpopulatie met een kwart naar 300.000 huishoudens.

Bivariate analyses geven zwakke aanwijzingen dat de armoedeval het zoekgedrag van uitkeringsontvangers beïnvloedt. Het verschil in het aantal sollicitaties van gebruikers en niet-gebruikers van inkomensafhankelijke regelingen is echter klein. Iets sterker zijn de aanwijzingen wanneer wordt gekeken naar veranderingen in arbeidsmarktstatus. Rechthebbenden die gebruikmaken van een regeling, hebben minder vaak een baan gevonden of zijn minder vaak meer uren gaan werken dan rechthebbende niet-gebruikers.

Wanneer echter rekening gehouden wordt met andere factoren die het zoekgedrag of de verandering in arbeidsmarktstatus kunnen verklaren, blijkt dat de rol van de inkomensafhankelijke regelingen nagenoeg wegvalt. Kenmerken als leeftijd, geslacht, opleiding, gezondheid en inkomensbron zijn factoren waarmee het waargenomen gedrag beter is te verklaren. Wanneer met deze achtergronden van mensen rekening wordt gehouden, wordt het belang van de inkomensafhankelijke regelingen naar de achtergrond verdrongen. Het lijkt er dus op dat de armoedeval slechts een beperkte rol speelt in de beslissingen die mensen nemen.



## Noten

- 1 De armoedeval die de uitkeringsgerechtigden treft, wordt ook wel *werkloosheids- of uitkeringsval* genoemd, terwijl de val die werkenden 'bindt' aan een laagbetaalde baan ook wel aangeduid wordt als de *inkomensval*. SZW (2005a en 2005b) maken daarbinnen onderscheid naar een *deeltijdval* en een *doorstroomval*, en onderscheiden ook nog de *herintredersval*, die mogelijk mensen zonder inkomen ervan weerhoudt om een baan te accepteren. We hebben in deze bijdrage voor een beperkte definitie gekozen.
- 2 De uitbreiding betreft het feit dat de inkomensafhankelijkheid van de premie gaat gelden voor alle verzekerden en niet uitsluitend voor de huidige Zfw- en publiekrechtelijk verzekerden. Ook regelingen voor de kinderopvang, rechtsbijstand, tegemoetkoming studiekosten, en een aantal AWBZ-zorgvoorzieningen kennen een inkomensafhankelijke eigen bijdrage, en ook alimentatie-betalingen zijn inkomensafhankelijk. In dit hoofdstuk worden alleen de belangrijkste regelingen meegenomen: de huursubsidie, de kwijtschelding van lokale belastingen en de bijzondere bijstand.
- 3 Hiermee wordt subjectief 'zeggedrag' in het model meegenomen. Het is niet a priori duidelijk of deze uitgesproken verwachting een betere schatting van het potentiële vermogen geeft dan het berekende hypothetische inkomen.
- 4 Door koppeling van het NietGebruiksOnderzoek aan het SSB is meer informatie over 2003 verkregen, maar de precieze afbakening van rechthebbenden vergt meer controles.
- 5 Als er in het gezin kinderen in het voortgezet onderwijs (vmbo, havo, vwo) zijn, is ook gevraagd naar het gebruik van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS). Deze regeling blijft in de analyses buiten beschouwing.
- 6 Alleen bij de kwijtschelding van lokale heffingen zijn er onder de gebruikers van de regeling meer mensen die naar een voltijdbaan zoeken dan onder de niet-gebruikers, maar dit verband is niet significant.
- 7 Een mogelijke verklaring voor het verschil tussen gebruikers en niet-gebruikers is dat er zelfselectie is geweest. Als werklozen die verwachten om snel weer een baan te vinden, minder geneigd zijn om huursubsidie aan te vragen, dan bestaat de groep niet-gebruikers uit mensen die een betere baanvindkans hebben. Het verschil is dan niet te verbinden aan de armoedeval, maar aan zelfselectie.

## 8 Oorzaken van armoede: maatschappelijke omstandigheden, huishouden, buurt en gemeente\*

Maurice Gesthuizen

### 8.1 Inleiding

Binnen onderzoek naar oorzaken van armoede bestaat er een scheiding tussen studies die zich op het individu of huishouden richten (microstudies), studies die vooral de invloed van omgevingsfactoren centraal stellen (macrostudies) en studies die verschillen in armoede door de tijd onderzoeken (trendstudies).

Eerstgenoemde groep neemt het huishouden als analyse-eenheid, en verklaart onderlinge verschillen in de kans op armoede door bijvoorbeeld arbeidsmarktpositie, etnische achtergrond of de huishoudenssamenstelling te onderscheiden (zie bv. Uunk 2001; Dagevos 2003).

De tweede groep richt zich op de ruimtelijke spreiding van armoede. Men analyseert dan landen, gemeenten of postcodegebieden en tracht verschillen te verklaren door onderling hun samenstelling te vergelijken. Hoe sterker bijvoorbeeld de concentratie van risicogroepen – laagopgeleiden, uitkeringsgerechtigden, allochtonen – hoe hoger het percentage armen in een gebied is (Knol en Ament 2003). Ook houdt dit type onderzoek zich bezig met verhoogde armoedekansen als gevolg van de omgang tussen bewoners. Hieromtrent worden in de literatuur grofweg twee causale mechanismen onderscheiden: een instrumentele en een socialiserende (zie het overzichtsartikel van Small en Newman uit 2001 voor een uitgebreide samenvatting van deze literatuur). Het instrumentele mechanisme stelt dat deze omgang bepaalt in welke mate men mogelijkheden kan creëren om verder te komen in het leven. Zo is het voor bewoners van arme gebieden waar veel mensen werkloos zijn, moeilijk om sociale netwerken op te bouwen waarin leden nog wel dicht bij de arbeidsmarkt staan en zodoende informatie kunnen verschaffen over vacatures. Ook een gebrek aan voorzieningen, zoals goede scholen en kinderopvangcentra, behoort tot deze instrumentele verklaring. Het socialisatiemechanisme veronderstelt dat de omgang met buurtbewoners bepaalt hoe men denkt en zich gedraagt. Imitatie van armoedebestendig gedrag, gebrek aan positieve rolmodellen, en normen en waarden die tegengesteld zijn aan algemeen gedragen ideeën, vormen belangrijke componenten van deze socialisatieverklaring.

Het type onderzoek, tot slot, dat veranderingen door de tijd beschouwt, neemt meestal jaren als analyse-eenheid en gebruikt veranderingen in bevolkingssamenstelling en maatschappelijke omstandigheden (bv. conjunctuur, beleid) als mogelijke verklaringen (Snel, Engbersen en Vrooman 2000; Moller et al. 2003).

\* Bijdrage van het SCP

Op het gebied van determinanten van armoede weet men, getuige het beschreven onderzoek, reeds het nodige. Wat echter nog grotendeels ontbreekt, is een geïntegreerde onderzoeksopzet waarbinnen de diverse niveaus apart kunnen worden gespecificeerd. Multiniveau-analyse (zie Byrk en Raudenbush 1992; Snijders en Bosker 1999) biedt deze mogelijkheid. In dit hoofdstuk zal worden nagegaan in hoeverre het zinvol is om op het gebied van armoede in Nederland de oorzaken te onderzoeken binnen deze multiniveaustructuur.

Het Sociaal-economisch panelonderzoek (SEP) van 1984 tot en met 2002 van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zal worden gebruikt om de oorzaken van armoede in Nederland vanuit meerdere niveaus te onderzoeken. Vragen die aan de orde komen zijn: welk deel van de armoede in Nederland ontstaat binnen huishoudens, de buurt of de gemeente? In welke mate wordt de kans op armoede beïnvloed door de variabelen die direct betrekking hebben op deze niveaus, zoals de arbeidsituatie van het huishouden, de gemiddelde sociaal-economische status van een buurt of gemeente, of het werkloosheidspercentage in een bepaald jaar? En in hoeverre komen verschillen tussen buurten en gemeenten tot stand door verschillen in bevolkingssamenstelling of omgang tussen mensen?

## 8.2 Kwetsbare huishoudens

Verondersteld wordt dat – afhankelijk van samenstelling en economische positie – de kans op armoede varieert tussen huishoudens. De leeftijd van het hoofd van het huishouden wordt als eerste behandeld. Jongeren hebben vaak de overstap naar het werkleven nog niet gemaakt, zijn vaker dan gemiddeld werkloos (Dagevos en Gesthuizen 2005) en als ze al wel werken, dan bevinden ze zich nog in de beginfase van hun professionele carrière. Inkomsten uit arbeid zijn dan vaak nog relatief laag. De financiële zekerheid neemt vervolgens toe nadat de positie op de arbeidsmarkt veilig is gesteld. Voor ouderen gaat uittrede vaak gepaard met een substantieel verlies aan inkomen. Dit geldt zeker wanneer het huishouden door ontbrekende pensioenopbouw volledig afhankelijk is van AOW. Verwacht wordt dat de kans op armoede afneemt naarmate de leeftijd stijgt, om rond de pensioensgerechtigde leeftijd weer toe te nemen (Uunk 2001).

Ook huishoudens met een vrouwelijk hoofd lopen mogelijk meer risico op armoede. In dit kader wordt gesproken van de feminisering van armoede (Engbersen, Vrooman en Snel 2000). Vrouwen werken minder vaak dan mannen, zowel in participatie als in uren (Portegijs, Boelens en Olsthoorn 2004), waardoor deze huishoudens meer verstoken blijven van inkomsten uit arbeid. Daar komt bij dat vrouwen, ook wanneer rekening is gehouden met opleidingsniveau en beroepspositie, minder uurloon ontvangen dan mannen (Keuzenkamp en Oudhof 2000; Kraaykamp en Kalmijn 1997). Eerder onderzoek heeft overigens aangetoond dat de feminisering van armoede vooral in de jaren tachtig plaatshad, doordat in die tijd het aandeel oudere alleen-

staande vrouwen toenam (Hoff en Hooghiemstra 1999). Vanaf de jaren negentig bleek deze ontwikkeling te stagneren. Tot slot staan vrouwen vaker dan mannen aan het hoofd van een eenoudergezin en bekend is dat binnen deze gezinnen de kans op armoede groot is. Vooral nog wordt de kans op armoede verondersteld groter te zijn voor huishoudens met een vrouwelijke kostwinner.

De belangrijkste bezigheid van het hoofd van het huishouden bepaalt eveneens in belangrijke mate de hoeveelheid inkomsten die binnen het huishouden wordt gegenereerd. In de meeste gevallen levert werk meer inkomen op dan uitkeringen (zie bv. Bos, Sierman en van Leeuwen 2000). Huishoudens die voornamelijk leven op de inkomsten uit sociale uitkeringen of pensioen moeten het met beduidend minder doen. Of gepensioneerd onder de armoedegrens belanden, hangt voor een groot deel af van het arbeidsverleden. Is er aanvullend pensioen, dan neemt de kans daarop af. Huishoudens die afhankelijk zijn van een uitkering worden dus verondersteld een groter armoederisico te lopen dan huishoudens die deelnemen aan het arbeidsproces.

Echter, ook onder huishoudens waarvan het hoofd wel werkt, komt armoede voor (De Beer 1999; Gowricharn 2000). Niet alle banen betalen goed. Zo blijkt dat in 2003 nog steeds 30% van de vacatures op lager of elementair niveau is (Dagevos en Gesthuizen 2005). De werkenden met lage-statusberoepen behoren naar verwachting dus vaker tot de armen dan de werkenden met hogere beroepen.

Een andere factor die meespeelt in het arbeidssucces van huishoudens is de *hoogste voltooide opleiding* van het hoofd van het huishouden (Shavit en Müller 1998). Opleiding is echter meer dan een sleutel tot professioneel succes, zij effent de weg naar een sociaal netwerk waarbinnen veel mogelijkheden kunnen worden gecreëerd om verder te komen in het leven, en waarbinnen economische tegenslagen makkelijker kunnen worden opgevangen dan in sociale netwerken waarbinnen de leden zelf ook weinig mogelijkheden op de arbeidsmarkt hebben (Gesthuizen 2004). Hoogopgeleiden verkeren dan ook minder vaak in armoede dan laagopgeleiden (Linden en Jol 2001).

Tot slot is de *samenstelling van het huishouden* van belang. Binnen eenpersoonshuishoudens moeten dagelijkse vaste kosten worden gedragen met één inkomen. Voor eenoudergezinnen komt hier nog bij dat de kinderen financieel moeten worden ondersteund, en deelname aan de arbeidsmarkt vaak lastig is vanwege zorgtaken en inkomstenderving (Uunk 2001). Vervolgens is het de vraag of het armoederisico nog verschilt voor eenoudergezinnen met jongere of oudere kinderen. Enerzijds leggen oudere, veelal schoolgaande kinderen meer beslag op het besteedbaar inkomen dan jongere kinderen. Maar anderzijds kunnen de hoofden van eenoudergezinnen met oudere kinderen makkelijker deelnemen aan de arbeidsmarkt dan ouders met jongere kinderen. Deze invloed van kinderen op de armoedekans beperkt zich overigens niet alleen tot eenoudergezinnen. Ook in huishoudens met twee ouders mag worden verwacht dat de druk die kinderen leggen op het besteedbaar inkomen de kans op

armoede vergroot. In deze optiek lopen paren zonder kinderen de minste kans op armoede. Bij de komst van kinderen wordt vaak werktijd ingeleverd en komen er extra kosten bij. Deze kosten zijn daarnaast hoger voor schoolgaande kinderen die de leerplichtige leeftijd zijn gepasseerd. Kortom: verwacht wordt dat paren zonder kinderen minder kans lopen op armoede dan paren met kinderen, en deze weer minder dan eenoudergezinnen en eenpersoonshuishoudens (Uunk 2001). Voorts neemt het armoederisico voor ouders toe wanneer er thuiswonende kinderen zijn.

### 8.3 De invloed van maatschappelijke omstandigheden

In het vijfde Jaarrapport *armoede en sociale uitsluiting* staat een uitgebreide uiteenzetting over de invloed op de armoedekans van veranderingen in de maatschappelijke, economische en politieke context (Engbersen, Vrooman en Snel 2000). In maatschappelijk perspectief wordt vooral het belang van de *toenemende individualisering en vergrijzing* genoemd. Beide processen leiden tot veranderingen van de bevolkingssamenstelling, waardoor de algemene kans op armoede toeneemt. Individualisering heeft geleid tot een toenemend aantal eenpersoonshuishoudens en eenoudergezinnen (mede door scheiding). Voor beide huishoudensvormen geldt een verhoogd armoederisico. Het toenemende aandeel ouderen in de bevolking zorgt, tezamen met een langere levensverwachting voor vrouwen, voor een toename van het aandeel alleenstaande oudere vrouwen (Hoff en Hooghiemstra 1999). Hier komen dus twee risicoverhogende factoren samen. Al met al hebben deze demografische ontwikkelingen tot een toename van armoede geleid (Engbersen, Vrooman en Snel 2000).

*Economische ontwikkelingen* beïnvloeden de armoedekans, ten eerste omdat onder de huidige omstandigheden inkomensontwikkelingen minder gunstig zijn (Engbersen, Vrooman en Snel 2000). Vooral huishoudens die door werkloosheid worden getroffen – en de kans daarop wordt onder laagconjunctuur alleen maar groter – krijgen te kampen met inkomstenverlies en daarmee een verhoogde kans op armoede (Moller et al. 2003). Dat deze kans afhangt van het vangnet dat de overheid biedt, moge duidelijk zijn. Hierop gaat de volgende alinea in.

Ook het *politieke nationale beleid* hangt, bedoeld of onbedoeld, samen met de kans dat huishoudens een inkomen onder de armoedegrens hebben of juist perioden van armoede afsluiten (Moller et al. 2003). Drie typen ingrepen kunnen worden aangevoerd: veranderingen in inkomensnivellering, sociale zekerheid en het armoedebeleid zelf. Wanneer door overheidsbeleid de inkomensongelijkheid toeneemt, mag worden verwacht dat vooral de huishoudens in de lagere klassen hun kans op armoede zien toenemen. Verlaging van uitkeringen en het selectiever worden van sociale-zekerheidsvoorzieningen hebben vooral invloed op groepen die onverhoopt buiten de arbeidsmarkt vallen.

Dit hoofdstuk zal enkel aandacht besteden aan de invloed van economische ontwikkelingen.<sup>1</sup> Verwacht wordt dat ten tijde van hoge werkloosheid en een laag openstaand vacaturepercentage, de kans op armoede groter is dan wanneer er sprake is van een geringe werkloosheid en veel vacatures.

#### 8.4 Verschillen tussen buurten en gemeenten: samenstelling of sociale omgang?

Verschillen in samenstelling – ofwel compositie – tussen de bevolking van buurten en gemeenten bepalen voor een belangrijk deel verschillen in het percentage armen tussen die buurten en gemeenten. In arme gebieden wonen simpelweg relatief veel huishoudens die door hun persoonlijke kenmerken een verhoogd armoederisico lopen. De verwachting luidt dan ook dat de verschillen in armoede tussen buurten en gemeenten afnemen wanneer rekening wordt gehouden met verschillen tussen deze gebieden in samenstelling naar leeftijd, geslacht, huishouden, belangrijkste bezigheid en opleidingsniveau.

Wanneer deze verschillen in samenstelling zijn vastgesteld, kan worden nagegaan in hoeverre de omgang van mensen met elkaar in deze buurten en gemeenten bijdraagt aan de verklaring van verschillen in armoede tussen de buurten en gemeenten. Een algemene aanname is dat in gebieden waar veel mensen wonen die in slechte sociaal-economische posities verkeren, er minder mogelijkheden aanwezig zijn om elkaar te helpen (Wilson 1987; Elliott 1999; Sampson, Raudenbush en Earls 1997; Tigges, Browne en Green 1998; Gallie, Paugam en Jacobs 2003). Dit gebrek aan mogelijkheden ontstaat bijvoorbeeld vanuit een gemiddeld laag beroeps- of opleidingsniveau (Gesthuizen, De Graaf en Kraaykamp 2005) van leden van het sociale netwerk. In zulke gebieden, zo luidt de instrumentele verklaring, beschikt men over minder informatie over toegangswegen tot de arbeidsmarkt. Ook is men er moeilijker in staat tot het bieden van financiële hulp dan in gebieden waar de sociaal-economische omstandigheden hiervoor gunstiger zijn.

Niet alleen verschillen tussen mogelijkheden om elkaar te helpen dragen bij aan de verklaring. Ook beïnvloeden kenmerken van de woonomgeving de wijze waarop men denkt en hoe men zich gedraagt. Imitatie van armoedebestendig gedrag in de buurt zorgt voor een verhoogde armoedekans voor jongeren, en een gebrek aan positieve rolmodellen maakt het voor jongeren in deze gebieden lastiger om zich een succesvolle toekomst voor te stellen (Wilson 1987; Jencks en Mayer 1990). Dit kan in het ergste geval leiden tot normen en waarden die tegengesteld zijn aan algemeen heersende ideeën in de rest van de samenleving (Jencks en Mayer 1990; Massey en Denton 1993). Binnen deze zogenaamde *cultures of poverty* keurt men dan bijvoorbeeld inactiviteit en uitkeringsafhankelijkheid relatief makkelijk goed (zie bv. Lewis 1963; Tazelaar en Sprengers 1984; MacLeod 1987).

Het zal in dit onderzoek moeilijk blijken om buurt- en gemeentekennmerken te vinden die indicatief zijn voor ofwel het instrumentele, ofwel het socialiserende mechanisme. Niettemin is het de verwachting dat in buurten en gemeenten met een lage sociaal-economische status, een laag percentage hoogopgeleiden en een hoog percentage laagopgeleiden, het armoederisico hoger is dan in buurten en gemeenten met tegenovergestelde kenmerken. Ook geldt dit voor gebieden met veel ww- en WAO-ontvangers, niet-werkzame personen, eenpersoonshuishoudens en eenoudergezinnen.

Op welke wijze de gebruikte data zijn omgezet naar een multiniveaustructuur, welke multiniveaumodellen zijn geschat en hoe de relevante resultaten worden geïnterpreteerd, wordt weergegeven in kader 8.1, aan het einde van dit hoofdstuk. De geïnteresseerde lezer kan hier terecht voor een wat meer technische uiteenzetting. Getracht is om de tekst van dit hoofdstuk zoveel mogelijk zelfstandig leesbaar te houden en vrij van al te technische beschrijvingen. Lezers die het kader niet interessant vinden, kunnen daarom zonder problemen doorgaan met het lezen van de resultaten (§ 8.5) en de slotbeschouwing (§ 8.6).

## 8.5 Resultaten

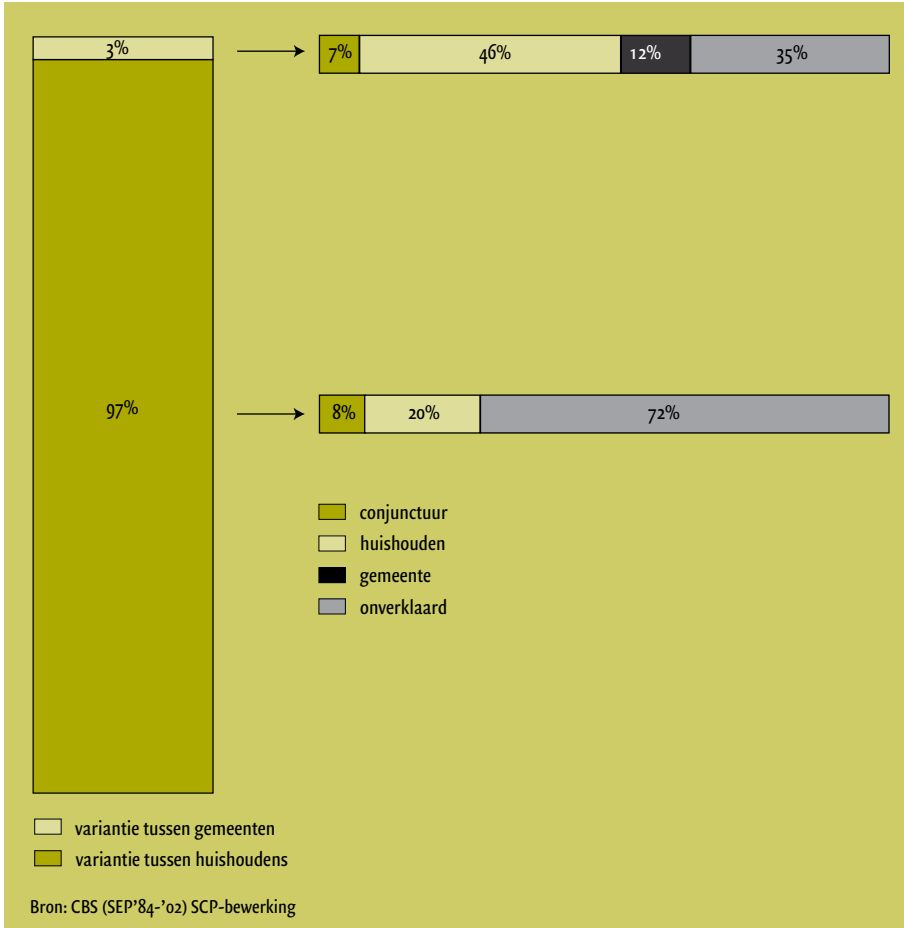
### *Resultaten van het model 1984-2002*

Dat huishoudens verschillen in de kans op armoede, is eerder toe te schrijven aan verschillen tussen kenmerken van huishoudens, dan aan verschillen tussen kenmerken van de gemeenten waarin deze huishoudens wonen. Omdat de variantie op gemeenteniveau lager is dan 1, is er meer verschil tussen jaren in de kans op armoede, dan tussen gemeenten. 97% van de totale variantie op het huishoudens- en gemeenteniveau is volgens het model toe te schrijven aan eerstgenoemde niveau, 3% aan laatstgenoemde (zie figuur 8.1 voor de grafische weergave en tabel 8.1 voor de exacte hoogte van de betreffende variantiecomponenten).

Iets minder dan een tiende deel van de verschillen tussen huishoudens in de kans op armoede valt weg als rekening wordt gehouden met de economische stand van zaken in de jaren 1984 tot en met 2002 – tabel 8.1, model 2:  $(2,86 - 2,64) / 2,86$ . Op gemeenteniveau gaat het om 7%. Toevoeging van huishoudensvariabelen (model 3) leidt tot scherpere reducties. Nu blijkt in totaal 28% van het verschil tussen huishoudens in de kans op armoede verklaard, en 53% van de verschillen tussen gemeenten. Deze laatste bevinding duidt erop dat een groot deel van de verschillen tussen gemeenten in de kans op armoede totstandkomt doordat deze gemeenten verschillen in de samenstelling van hun bevolking qua leeftijd, geslacht, opleiding, gezinssamenstelling en belangrijkste bezigheid. Na toevoeging van gemeentekennmerken (model 4) wordt nog eens een additionele 12% van de verschillen in het armoedepercentage tussen gemeenten verklaard. Het relatieve belang van de niveaus en de verklaring van de variantie binnen deze niveaus is grafisch weergegeven in figuur 8.1.

**Figuur 8.1**

Het percentage variantie dat is toe te schrijven aan het huishoudensniveau en het gemeenteniveau, en daarbinnen het percentage variantie dat wordt verklaard door de conjunctuur, kenmerken van het huishouden en kenmerken van de gemeente



De afzonderlijke effecten van de variabelen op de diverse meetniveaus (tabel 8.1) laten zien dat laagconjunctuur de kans op armoede van huishoudens vergroot. Hoe hoger het percentage werklozen, des te groter de kans op armoede. Voor de vacaturegraad (het aantal vacatures per duizend banen) laat model 2 een onverwacht effect zien, maar omdat dit effect na controle voor huishoudenskenmerken niet meer significant blijkt (model 3), blijft het verder onbesproken.

Veel huishoudenskenmerken laten de verwachte resultaten zien. De kans op armoede is het grootst voor de jongste leeftijdscategorie (25-34; de referentiegroep). De kans op armoede is voor 35 tot en met 64 jarigen beduidend kleiner en neemt voor de oudste leeftijdsgroepen (65 jaar en ouder) zelfs nog wat verder af.<sup>2</sup> Uit tabel 8.1 blijkt



niet dat huishoudens met een vrouwelijke kostwinner een grotere kans op armoede hebben. Dit stemt redelijk overeen met de bevinding van Hoff en Hooghiemstra (1999) dat de feminisering van armoede vanaf de jaren negentig tot stilstand kwam. Vrouwen staan overigens wel vaker aan het hoofd van een eenoudergezin dan mannen en deze factor speelt een belangrijke rol in de bepaling van armoede. Het blijkt dan ook dat weglaten van deze factor ervoor zorgt dat vrouwen wel vaker armoede beleven dan mannen. Ook blijkt dat de kans op armoede afneemt naarmate het opleidingsniveau hoger wordt. Daarnaast blijkt de samenstelling van het huishouden van wezenlijk belang: paren zonder kinderen ondervinden de laagste kans op armoede, eenoudergezinnen met jonge kinderen de hoogste. Blijkbaar nemen de mogelijkheden van alleenstaande ouders om inkomsten te genereren toe naarmate de kinderen ouder zijn. Ouders kunnen dan makkelijker deelnemen aan de arbeidsmarkt, en kinderen kunnen bijdragen aan de huishoudelijke financiën. Ook eenpersoonshuishoudens en paren met kinderen lopen, volgens verwachting, een grotere kans op armoede. Tot slot blijkt met betrekking tot de belangrijkste bezigheid dat de armoederisico's hoger liggen voor de niet-werkende categorieën, dan voor de werkzame bevolking. Opvallend is dat binnen de niet-werkzame bevolking de kans op armoede voor gepensioneerden, uitkeringsgerechtigden en anderszins niet-werkenden steeds ongeveer even groot is. Voorts blijkt dat de groep van *working poor* zich onderscheidt in dit model: binnen de categorie 'banen van een laag niveau'<sup>3</sup> komt relatief veel armoede voor.

Slechts twee gemeentekennmerken<sup>4</sup> blijken afzonderlijk bij te dragen aan de kans op armoede: is de gemiddelde sociaal-economische status van een gemeente laag en het percentage laagopgeleiden hoog, dan lopen bewoners van deze gemeente een grotere kans op armoede.

Tabel 8.1

Kans op armoede: de invloed van maatschappelijke context, huishouden en gemeente, personen van 25 jaar en ouder, 1984-2002 (multiniveau-analyse, ongestandaardiseerde effecten)

	model 1	model 2	model 3	model 4
constante	-1,62	-3,10	-2,42	-2,47
maatschappelijke omstandigheden				
werkloosheidspercentage		0,19	0,09	0,08
vacaturepercentage		0,15	-0,03	-0,04
individuele/huishoudenskenmerken				
leeftijd (ref: 25-34 jaar)				
35-44 jaar			-0,54	-0,53
45-54 jaar			-0,57	-0,56
55-64 jaar			-0,53	-0,52
65-74 jaar			-0,63	-0,62
75-84 jaar			-0,64	-0,63
≥ 85 jaar			-0,64	-0,63
vrouw			0,01	0,07
hoogste voltooide opleiding (ref: basisschool)				
lager secundair onderwijs			-0,40	-0,40
hoger secundair onderwijs			-0,78	-0,75
hoger beroepsonderwijs			-1,38	-1,33
universiteit			-1,29	-1,24
samenstelling van het huishouden (ref: paar zonder kinderen)				
eenpersoonshuishouden			0,57	0,58
paar met jongste kind 0-12 jaar			0,76	0,76
paar met jongste kind 13-17 jaar			0,29	0,29
paar met jongste kind ≥ 18 jaar			-0,11	-0,11
eenoudergezin jongste kind 0-12 jaar			1,08	1,08
eenoudergezin jongste kind 13-17 jaar			0,66	0,67
eenoudergezin jongste kind ≥ 18 jaar			-0,06	-0,05
belangrijkste bezigheid (ref: werkt, status 60+)				
werkt niet: gepensioneerd			1,82	1,71
werkt niet: WW of WAO			1,73	1,68
werkt niet: student, huishouden, of anders			1,70	1,69
werkt: status 10-30			1,00	0,98
werkt: status 30-60			0,35	0,34
werkt: status onbekend			0,20	0,19

Tabel 8.1 (vervolg)

Kans op armoede: de invloed van maatschappelijke context, huishouden en gemeente, personen van 25 jaar en ouder, 1984-2002 (multiniveau-analyse, ongestandaardiseerde effecten)

	model 1	model 2	model 3	model 4
<b>gemeentekennmerken</b>				
sociaal-economische status (gemiddelde ISEI)				<b>-0,45</b>
percentage laagopgeleiden				<b>0,37</b>
percentage hoogopgeleiden				b
percentage in WW of WAO				b
percentage niet-werkzamen (student, huisman/-vrouw)				b
percentage eenpersoonshuishoudens				b
percentage eenoudergezinnen				b
variantie op jaarniveau <sup>a</sup>	1,00	1,00	1,00	1,00
variantie op huishoudensniveau (% verandering t.o.v model 1)	<b>2,86</b>	<b>2,64</b> (8)	<b>2,11</b> (28)	<b>2,13</b> (28)
variantie op gemeenteniveau (% verandering t.o.v model 1)	<b>0,10</b>	<b>0,09</b> (7)	<b>0,05</b> (53)	<b>0,04</b> (65)
aantal jaren	19	19	19	19
aantal huishoudens	11.752	11.752	11.752	11.752
aantal gemeenten	606	606	606	606
aantal waarnemingen totaal	86.961	86.961	86.961	86.961
<p>a Omdat de afhankelijke variabele dichotoom van aard is, kan het model alleen worden geschat wanneer deze variantiecomponent op 1 wordt gesteld. Vetgedrukt: het effect is minimaal twee keer zo groot als de standaardfout.</p> <p>b Vanwege insignificantie uit het model verwijderd.</p>				
Bron: CBS (SEP'84-'02) SCP-bewerking				

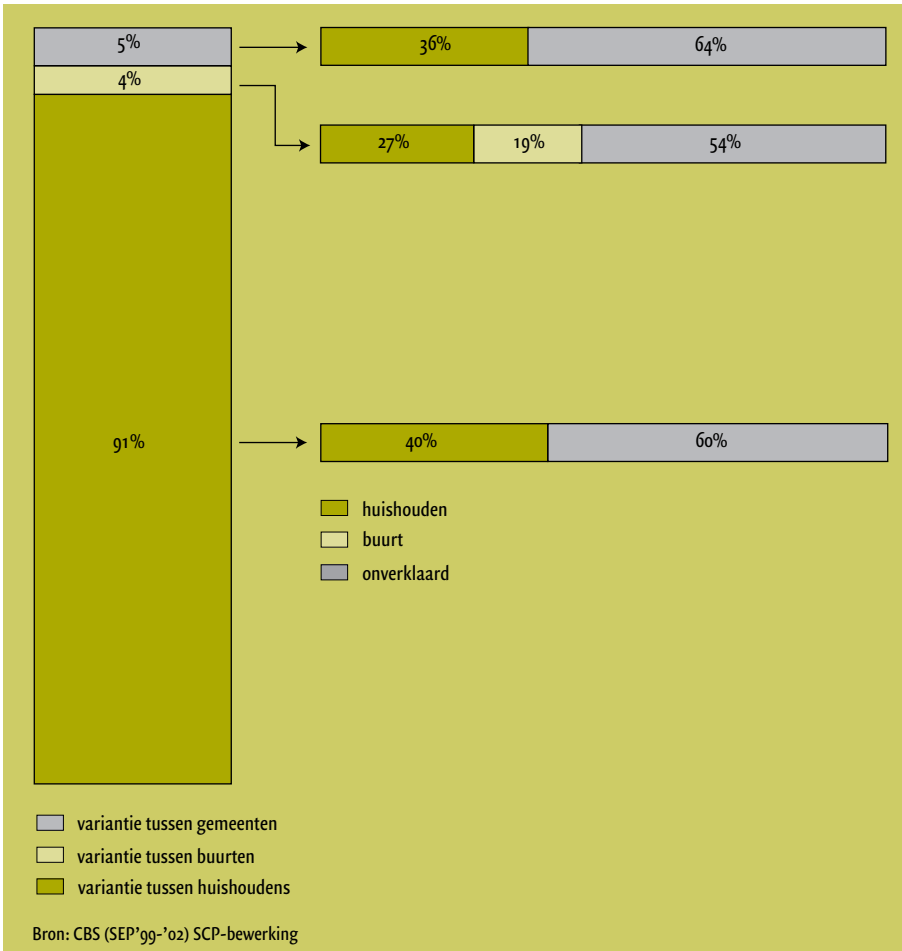
### Resultaten van het model 1999-2002

Het model voor 1999-2002 voegt de factor 'buurt' toe aan de verklaring van verschillen tussen huishoudens in de kans op armoede (zie figuur 8.2 voor een grafische weergave en tabel 8.2 voor alle relevante coëfficiënten). Volgens dit model bestaat 91% van de verschillen in de kans op armoede uit verschillen in huishoudenskenmerken die de kans op armoede vergroten. Van de overige 9% is voor ongeveer de helft de oorzaak het feit dat huishoudens in buurten wonen die bijdragen aan het armoederisico (buurten verschillen wat betreft kenmerken en dragen daarom bij aan de gevonden kansen voor huishoudens om arm te zijn) en voor de helft het feit dat gemeenten (al dan niet als gevolg van beleid) verschillende armoederisico's genereren. De verschillen in de kans voor huishoudens om arm te zijn, komen dus deels tot stand doordat huishoudens in buurten en gemeenten wonen die in kenmerken van elkaar verschillen en daardoor afwijkende armoederisico's genereren. Deze kenmerken zijn echter ondergeschikt aan de kenmerken van het huishouden zelf. Ook in onderzoek naar

buurteffecten in Ierland en de Verenigde Staten blijkt de rol van de buurt bescheiden (Friedrichs 1998; Nolan en Whelan 2000).

**Figuur 8.2**

Het percentage variantie dat is toe te schrijven aan het huishoudensniveau en het buurtniveau en daarbinnen het percentage variantie dat wordt verklaard door kenmerken van het huishouden en kenmerken van de buurt



De toevoeging van huishoudenskenmerken (tabel 8.2, model 2) leidt tot twee belangrijke bevindingen. Ten eerste wordt 40% van de gevonden verschillen in de kans op armoede tussen huishoudens verklaard. Ten tweede blijken de verschillen in de kans op armoede tussen buurten en gemeenten voor respectievelijk 27% en 36% gelegen te zijn in verschillen in compositie tussen buurten en gemeenten. Veel van de buurt- en gemeentever verschillen berusten dus op verschillen in bevolkingssamenstelling. Toevoeging van buurtkenmerken (model 3) leidt vervolgens tot een additionele ver-

klaring van verschillen tussen buurten van 19%. De verschillen in armoedekansen tussen gemeenten worden niet verder verklaard door toevoeging van buurtkenmerken. In model 4 zijn tot slot de gemeentekenmerken toegevoegd. Aangezien geen enkele variabele significant is, en de veranderingen in de variantie ten opzichte van model 3 gering, is ervoor gekozen model 4 niet te presenteren in tabel 8.2.

De resultaten voor de variabelen op de afzonderlijke niveaus (tabel 8.2) verschillen weinig van de in tabel 8.1 gepresenteerde resultaten. Daarom beperkt de bespreking van tabel 8.2 zich tot model 3, waarin buurtkenmerken zijn toegevoegd. Algemeen luidt de conclusie dat sommige buurtkenmerken wel significante effecten vertonen, maar de gemeentekenmerken niet (zoals reeds aangegeven is daarom model 4, waarin gemeentekenmerken aan de vergelijking waren toegevoegd, uit tabel 8.2 verwijderd). In het model 1984-2002 kwamen nog wel gemeente-effecten naar voren; nu lijkt het er echter op dat deze totstandkwamen doordat gemeenten verschillen in de samenstelling van haar wijken. De volgende kenmerken van wijken zijn van belang: hoe hoger de sociaal-economische status, des te kleiner de armoedekans van bewoners van deze wijken (onafhankelijk dus van iemands eigen beroepsstatus); een hoger percentage niet-werkzame bewoners leidt tot een verhoogd armoederisico.

Voor deze indicatoren is het lastig om ze aan het instrumentele, dan wel socialiserende mechanisme toe te schrijven. Immers, wanneer er in een buurt weinig mensen met goede banen wonen, of wanneer mensen door niet te werken een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt, zou dit enerzijds kunnen duiden op een gebrek aan mogelijkheden om elkaar van waardevolle arbeidsmarktinformatie te voorzien. Maar anderzijds kan het ook samenhangen met het ontstaan van normen en waarden die inactiviteit niet (meer) afkeuren.

Tabel 8.2

Kans op armoede: de invloed van huishouden, buurt en gemeente, personen van 25 jaar en ouder, 1999-2002, (multiniveau-analyse, ongestandaardiseerde effecten)

	model 1	model 2	model 3
constante	-2,33	-2,14	-1,70
Individuele/huishoudenskenmerken			
leeftijd (ref: 25-34 jaar)			
35-44 jaar		-0,70	-0,71
45-54 jaar		-0,63	-0,63
55-64 jaar		-0,61	-0,63
65-74 jaar		-1,01	-1,03
75-84 jaar		-0,34	-0,39
≥ 85 jaar		c	c
vrouw		0,50	0,48
hoogste voltooide opleiding (ref: basisschool)			
lager secundair onderwijs		-0,53	-0,52
hoger secundair onderwijs		-1,06	-1,00
hoger beroepsonderwijs		-1,45	-1,32
universiteit		-1,48	-1,32
samenstelling van het huishouden (ref: paar zonder kinderen)			
eenpersoonshuishouden		0,69	0,69
paar met jongste kind 0-12 jaar		0,64	0,65
paar met jongste kind 13-17 jaar		0,45	0,45
paar met jongste kind ≥ 18 jaar		0,30	0,29
eenoudergezin jongste kind 0-12 jaar		2,03	2,02
eenoudergezin jongste kind 13-17 jaar		1,64	1,63
eenoudergezin jongste kind ≥ 18 jaar		0,86	0,88
belangrijkste bezigheid (ref: werkt, status 60+)			
werkt niet: gepensioneerd		0,87	0,76
werkt niet: WW of WAO		1,84	1,76
werkt niet: student, huishouden, of anders		2,00	1,86
werkt: status 10-30		1,21	1,05
werkt: status 30-60		0,26	0,17
werkt: status onbekend		0,10	0,03
buurtkenmerken			
sociaal-economische status (gemiddelde ISEI)			-1,17
percentage laagopgeleiden			b
percentage hoogopgeleiden			b
percentage in WW of WAO			b
percentage niet-werkzamen (student, huisman/-vrouw)			0,59
percentage eenpersoonshuishoudens			b
percentage eenoudergezinnen			b

Tabel 8.2 (vervolg)

Kans op armoede: de invloed van huishouden, buurt en gemeente, personen van 25 jaar en ouder, 1999-2002, (multiniveau-analyse, ongestandaardiseerde effecten)

	model 1	model 2	model 3
variantie op jaarniveau <sup>a</sup>	1,00	1,00	1,00
variantie op huishoudensniveau (% verandering t.o.v model 1)	<b>3,53</b>	<b>2,12</b> (40)	<b>2,12</b> (40)
variantie op buurtniveau (% verandering t.o.v model 1)	0,15	0,11 (27)	0,09 (46)
variantie op gemeenteniveau (% verandering t.o.v model 1)	<b>0,16</b>	<b>0,10</b> (36)	0,11 (36)
aantal jaren	4	4	4
aantal huishoudens	6.674	6.674	6.674
aantal buurten	2.078	2.078	2.078
aantal gemeenten	466	466	466
aantal waarnemingen totaal	16.552	16.552	16.552

a Omdat de afhankelijke variabele dichotoom van aard is, kan het model alleen worden geschat wanneer deze variantiecomponent op 1 wordt gesteld.  
 Vetgedrukt: het effect is minimaal twee keer zo groot als de standaardfout.

b Vanwege insignificantie uit het model verwijderd.

c Vanwege onvoldoende celvulling uit het model verwijderd.

Bron: CBS (SEP'99-'02) SCP-bewerking

## 8.6 Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk is simultaan gekeken naar een aantal niveaus waarop armoede kan ontstaan: het huishouden, de buurt, de gemeente en de maatschappij als geheel. De analyse bestrijkt de periode 1984-2002 (voor buurteffecten 1999-2002) en leidt tot de volgende conclusies.

- 1 Armoede ontstaat voor het belangrijkste deel vanuit kenmerken op het niveau van het huishouden. Huishoudens waarvan het hoofd jong is (25-34 jaar), niet werkt (pensioen, WW/WAO of anderszins) of een lage-statusbaan heeft, lopen een grotere kans op armoede. Ook paren met jonge kinderen (0-12 jaar), eenpersoons-huishoudens en eenoudergezinnen hebben een verhoogd armoederisico.
- 2 De buurt en de gemeente dragen weliswaar afzonderlijk bij aan de verklaring van armoede, maar in relatief beperkte mate.
- 3 Voor zover buurten en gemeenten een zelfstandige invloed hebben op armoede, komt dat vooral door samenstellingseffecten. De mate waarin buurten en gemeenten verschillen in de kans op armoede, wordt voor ongeveer eenderde bepaald doordat de compositie in termen van leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, huishouden en belangrijkste bezigheid uiteenloopt.
- 4 Daarnaast wordt een vijfde van de verschillen tussen buurten in de kans op armoede verklaard door 'zuivere' buurtkenmerken. Daarvan is een gemiddeld lage sociaal-economische status de belangrijkste. Als de sociaal-economische status van een buurt lager is wordt de kans op armoede voor bewoners hoger, ongeacht de kenmerken van individuele personen of het huishouden waartoe zij behoren.

Het effect van de 'zuivere' buurteffecten op de totale armoedekans is overigens beperkt ( $0,04 \times 0,19 = 1\%$ ; zie figuur 8.2).

- 5 Ook de conjunctuur is een belangrijke voorspeller van armoede: in tijden van hoge werkloosheid neemt de kans op armoede toe.

Daar waar armoede, of een ander maatschappelijk fenomeen, wordt benaderd vanuit diverse niveaus, komt steeds weer een aantal discussiepunten naar voren (zie Small en Newman 2001 en Subramanian et al. 2005 voor uitwerkingen van deze en andere, minder op dit onderzoek van toepassing zijnde discussiepunten). In de eerste plaats wordt vaak naar voren gebracht dat ruimtelijke eenheden vaak te grof worden vastgesteld. Buurten zijn bijvoorbeeld niet hetzelfde als postcodegebieden. Laatstgenoemde bestrijken vaak een grote oppervlakte, waarbinnen veel verschillend samengestelde sociale netwerken aanwezig zijn. Onderzoekers opperen dan ook regelmatig om het niveau terug te brengen tot de straat, waardoor de binding tussen mensen binnen ruimtelijke eenheden beter wordt opgepakt. Het probleem wordt dan echter dat er niet langer kenmerken van die straat kunnen worden gekoppeld aan dat gebied.

Een tweede kanttekening die vaak wordt geplaatst, is dat sociale netwerken gebieds-overstijgend zijn. Vele mensen hebben contacten met anderen die niet in dezelfde straat, buurt of gemeente wonen. Ook via deze contacten kan instrumentele hulp totstandkomen en worden mensen beïnvloed in hun doen en denken. Theoretisch wordt het concept 'sociaal netwerk' vaak nog wel onderscheiden van het concept 'buurt', maar in onderzoek worden ze vaak om praktische redenen aan elkaar gelijkgesteld.

Ten derde is er de kwestie van de causale interpretatie van verschillen tussen buurten en de invloed van buurtkenmerken. Allereerst de verschillen in armoede tussen buurten. Deze ontstaan voor een groot deel doordat de samenstelling naar kenmerken van het huishouden verschilt tussen buurten. Deze bevinding suggereert enerzijds dat sommige gezinnen gedwongen zijn te gaan wonen in buurten waar ze de woonkosten kunnen betalen; er is echter niet gekeken naar kenmerken van de huizenvoorraad en naar verhuisgedrag van gezinnen, om dit te staven. Anderzijds is het niet uitgesloten dat gezinnen met lage inkomens prefereren om in buurten te wonen met mensen met gelijksoortige kenmerken. Het zijn dan niet sociaal-economische restricties, maar sociaal-culturele voorkeuren die bepalen in welke buurt men woont. Kortom, met de gepresenteerde analyses kan niet worden achterhaald welk selectiemechanisme (vrijwillig of gedwongen) de kans op armoede in een buurt bepaalt. Dit vereist meer inzicht in verhuismotieven en keuzemogelijkheden van huishoudens. De kwestie van de causale interpretatie van buurtkenmerken kent eenzelfde soort problematiek: buurtkenmerken wijzen vaak niet op een en hetzelfde causale mechanisme. Daarmee blijft de vraag onbeantwoord of het vooral instrumentele mechanismen binnen een buurt zijn die de kans op armoede beïnvloeden, of dat vooral socialiserende processen opgang doen.



Voor het beleid is het van belang op te merken dat de uitkomst dat armoede vooral afhangt van specifieke kenmerken van huishoudens, niet noodzakelijk inhoudt dat armoedebestrijding op het lokale niveau van buurten of gemeenten zinloos is. Een deel van de kenmerken van individuen en huishoudens (zoals de leeftijd) leent zich moeilijk voor beleidsmatige beïnvloeding, een ander deel (met name de inkomenspositie van gepensioneerden en ex-werknemers) is vooral afhankelijk van het generiek inkomensbeleid op landelijk niveau. Maar het lokale initiatief kan een belangrijke rol spelen bij de activering van uitkeringsgerechtigden (CWI en gemeenten), en ook het inkomensbeleid voor bijstandsontvangers en de verlening van bijzondere bijstand is in toenemende mate een lokale aangelegenheid geworden. De effecten daarvan werken niet alleen door in de kansen van afzonderlijke huishoudens op een laag inkomen, maar ook in de sociaal-economische bevolkingsopbouw van specifieke buurten. Daarnaast lijkt het van belang aandacht te besteden aan buurten waar de gemiddelde sociaal-economische status laag is. Al is het zelfstandig buurteffect dat hier werd gevonden beperkt, het doet zich wel voor, en kan met name in buurten met een zeer lage gemiddelde sociaal-economische status, of een sterke daling ervan, problematisch zijn.

#### Kader 8.1

Beschrijving van de dataset, multiniveaumodellen en interpretatie van resultaten

##### Data

In dit hoofdstuk is het Sociaal-economisch panelonderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek gebruikt. In dit panel worden per golf de leden van ongeveer 5000 huishoudens geïnterviewd. Voor dit onderzoek zijn de jaren 1984 tot en met 2002 gebruikt voor de analyses waarin tijd en gemeentekenmerken aan bod komen (tabel 8.1). De analyses waarin ook postcodes voorkomen (tabel 8.2), berusten op de jaren 1999-2002. In alle gevallen is het hoofd van het huishouden geselecteerd. Op basis hiervan zijn de individuele en huishoudenskenmerken geoperationaliseerd, en zijn de contextkenmerken op gemeente- en postcodeniveau geaggregeerd. Ook is een leeftijdsgrens van minimaal 25 jaar gehanteerd. De reden is dat op deze wijze studenten en schoolgaande hoofden van huishoudens zoveel mogelijk worden uitgesloten. Helaas was het door onvoldoende differentiatie in de antwoordcategorieën van *belangrijkste bezigheid* niet mogelijk om direct te selecteren op schoolgaanden/studenten. De reden om studenten uit te sluiten is dat onder hen de theoretische kans op armoede dan wel groot is, maar zij, door hun toekomstige diploma, in de praktijk beschikken over een goed toekomstperspectief; tevens springen ook vaak hun relatief welvarende ouders financieel bij. Al met al beschikken we over ruim 85.000 observaties voor de periode 1984-2002 en ruim 15.000 voor de periode 1999-2002.

##### Modellen

De afhankelijke variabele is steeds de kans dat een huishouden in een bepaald jaar van meting een inkomen heeft onder de lage-inkomensgrens (0 = nee, 1 = ja). Er zullen dan ook steeds logistische multiniveaumodellen worden geschat binnen het programma

MLWIN. Vanwege het panelkarakter komen dezelfde huishoudens vaak meerdere jaren achtereenvolgend terug. Hierdoor zijn metingen niet meer onafhankelijk van elkaar. Door een geneste structuur van metingen te creëren binnen MLWIN – jaar van meting genest binnen huishoudens, huishoudens genest binnen postcodes en postcodegebieden genest binnen gemeenten – houdt men rekening met het feit dat metingen niet onafhankelijk van elkaar zijn, maar *clusteren* binnen hogere niveaus. Standaardfouten van varianties en predictoren worden dan gecorrigeerd en in de praktijk naar boven bijgesteld (Snijders en Bosker 1999). Zou er geen rekening worden gehouden met deze afhankelijkheid van metingen, dan worden deze standaardfouten onderschat en zijn effecten in het model sneller significant dan ze in werkelijkheid zouden zijn.

In de analyse waar de maatschappelijke omstandigheden aan bod komen (1984-2002) is het laagste niveau van meting de jaren waarin huishoudens zijn ondervraagd. Het tweede niveau betreft het huishouden zelf en het derde niveau de gemeente. Er worden vier modellen geschat. Model 1 is een model zonder onafhankelijke variabelen (leeg model). In model 2 zijn maatschappelijke ontwikkelingen toegevoegd. Model 3 bevat daarnaast de huishoudenskenmerken. Tot slot wordt een vierde model geschat met daarin eveneens de metingen op gemeenteniveau.

In de modellen waarin ook het postcodegebied wordt meegenomen, is het laagste niveau weer de jaren waarin het huishouden is ondervraagd (1999-2002), het tweede niveau het huishouden, het derde niveau de buurt en het vierde niveau de gemeente. Model 1 is weer het lege model, model 2 bevat de huishoudenskenmerken, model 3 daarnaast de buurtkenmerken, en model 4 weer de kenmerken op gemeenteniveau.

Op de hogere niveaus (buurt en gemeente) zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Zo zijn bijvoorbeeld enkel de gemeenten geselecteerd waar dertig of meer metingen plaatsvonden, en de postcodegebieden met vijf of meer metingen, zodat de gemiddelden die door aggregatie tot stand zijn gekomen, berusten op een betere celvulling en meer afzonderlijke huishoudens. De resultaten blijven nagenoeg identiek. De gepresenteerde resultaten berusten daarom op de volledige dataset. De operationalisatie van de variabelen en de belangrijkste beschrijvende statistieken kunnen worden gedistilleerd uit de tabel in bijlage 8.1. De aantallen jaren, huishoudens, buurten en gemeenten waarop de analyses berusten, staan in tabel 8.1 en 8.2.

### **Interpretatie**

Ten eerste wordt voor het 1984-2002-model en het 1999-2002-model het belang besproken van het onderscheiden van de verschillende niveaus. Dit is af te lezen aan de variantiecomponenten die MLWIN berekent voor de verschillende niveaus (zie tabel 8.1 en 8.2). Deze geven aan hoeveel variatie er is in de kans op armoede tussen 1) jaren, 2) huishoudens, 3) buurten en 4) gemeenten. Hoe groter de variantie, hoe meer verschillen er zijn

tussen de metingen op het betreffende niveau. De verhouding tussen deze varianties geeft het belang aan van de afzonderlijke niveaus. Is de variantie op buurniveau bijvoorbeeld hoger dan de variantie op gemeenteniveau, dan is het buurniveau belangrijker voor de totstandkoming van armoede dan het gemeenteniveau.

De meting van armoede in twee categorieën (huishouden is niet arm = 0, huishouden is wel arm = 1) brengt een vervelende complicatie met zich mee. Door deze dichotome (0/1) meetwijze van de afhankelijke variabele kan de variantie op het laagste niveau – in beide gevallen het jaar van meting – niet worden berekend, maar moet deze worden vastgezet op 1. Vervolgens wordt deze component gebruikt als ijkpunt voor de overige variantiecomponenten in het model. Over het belang van dit niveau kunnen nog wel uitspraken worden gedaan, maar er kan niet worden nagegaan in hoeverre de toevoeging van variabelen op dit jaarniveau tot een vermindering van variantie leidt. Wel kan nog steeds worden nagegaan in welke mate metingen op dit niveau (werkloosheidspercentage, vacaturegraad) bijdragen aan de kans op armoede.

Ten tweede wordt besproken in hoeverre de variantie op de verschillende niveaus verandert nadat in opeenvolgende stappen variabelen zijn toegevoegd die betrekking hebben op de afzonderlijke meetniveaus. Op deze wijze kan worden vastgesteld in hoeverre er sprake is van compositie- en contexteffecten. Onder het kopje Modellen is de volgorde al beschreven van het toevoegen van variabelen aan het 1984-2002- en 1999-2002-model. Onderin tabel 8.1 en tabel 8.2 staat de verandering in de varianties gedocumenteerd voor de respectieve modellen.

Het belang van de afzonderlijke niveaus en de veranderende variantie als gevolg van het toevoegen van onafhankelijke variabelen, zijn inzichtelijk gemaakt in figuur 8.1 (1984-2002) en figuur 8.2 (1999-2002).

Ten derde worden de effecten van de variabelen op de afzonderlijke niveaus geïnterpreteerd (tabel 8.1 en 8.2). De interpretatie van deze regressiecoëfficiënten vindt op dezelfde wijze plaats als die van de parameters die voortkomen uit 'standaard' multivariate regressieanalyse.

## Noten

- 1 Een probleem met het vaststellen van de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen is dat veel tijdreeksen dezelfde tendens vertonen. Zo is het aandeel eenpersoonshuishoudens en eenoudergezinnen ongeveer gelijktijdig gestegen. In theorie zijn indicatoren van maatschappelijke ontwikkelingen dan wel te onderscheiden, maar in praktijk van de analysemodellen niet. Voor de aspecten van economische ontwikkelingen geldt dit minder. Zowel het werkloosheidspercentage als de vacaturegraad toont golvende tijdreeksen, zij het dat vaak eerst het aantal vacatures begint te stijgen, terwijl de daling van het werkloosheidspercentage zich pas later inzet (zie Dagevos en Gesthuizen 2005).
- 2 Deze leeftijdseffecten zijn tot stand gekomen door rekening te houden met een aantal andere huishoudenkenmerken. Wanneer dit niet wordt gedaan, dan blijken jongeren en ouder dan 65-jarigen de grootste kans op armoede te ondervinden. Belangrijke redenen waarom ouderen een grotere kans hebben op armoede zijn ten eerste omdat ze gemiddeld laagopgeleid zijn, ten tweede omdat ze vaker alleenstaand zijn en ten derde omdat hun pensioen minder inkomen genereert dan een baan (dit kwam naar voren uit niet gepresenteerde analyses).
- 3 In deze schaal zijn statusscores geordend aan de hand van het gemiddelde opleidingsniveau en het gemiddelde inkomen van beroepsgroepen (Ganzeboom, De Graaf en Treiman 2000). De resulterende statusscores variëren tussen 10 en 90 (van weinig naar veel).
- 4 Om het risico op multicollineariteit (dat wil zeggen dat twee variabelen zo sterk met elkaar samenhangen dat de betrouwbaarheid van de geschatte coëfficiënten in het gedrang komt) tegen te gaan, is ervoor gekozen allereerst de variabelen op dit gemeenteniveau één voor één toe te voegen aan het model (dit geldt ook voor de nog te presenteren resultaten voor het model 1999-2002). Vervolgens is nagegaan of de hieruit voortkomende significante effecten ook gezamenlijk significant blijken. Tot slot is het volledige model geschat om te zien in welke mate de coëfficiënten nog aan verandering onderhevig zijn. Dit meest uitgebreide model bleek geen hinder te ondervinden van multicollineariteit – de hoogste correlatie tussen twee variabelen, namelijk tussen gemeentelijke sociaal-economische status en het percentage laagopgeleiden, was 0,63 –, maar uit het oogpunt van spaarzaamheid is ervoor gekozen de modellen met enkel significante effecten op de hogere niveaus te presenteren.

## Bijlage bij hoofdstuk 8

### B8.1 Beschrijvende gegevens

Tabel B8.1

Beschrijving van de huishoudenskenmerken, de maatschappelijke context, de buurtkenmerken en de gemeente

	minimum	maximum	gemiddeld
individuele/huishoudenskenmerken			
arm	0	1	0,16
leeftijd			
25-34 jaar	0	1	0,22
35-44 jaar	0	1	0,25
45-54 jaar	0	1	0,18
55-64 jaar	0	1	0,14
65-74 jaar	0	1	0,13
75-84 jaar	0	1	0,07
85 jaar	0	1	0,01
geslacht	0	1	0,20
hoogste voltooide opleiding			
basisschool	0	1	0,18
lager secundair onderwijs	0	1	0,19
hoger secundair onderwijs	0	1	0,42
hoger beroepsonderwijs	0	1	0,16
universiteit	0	1	0,07
samenstelling van het huishouden			
eenpersoonshuishouden	0	1	0,23
paar zonder kinderen	0	1	0,31
paar met jongste kind 0-12 jaar	0	1	0,27
paar met jongste kind 13-17 jaar	0	1	0,07
paar met jongste kind $\geq$ 18 jaar	0	1	0,07
eenoudergezin jongste kind 0-12 jaar	0	1	0,02
eenoudergezin jongste kind 13-17 jaar	0	1	0,01
eenoudergezin jongste kind $\geq$ 18 jaar	0	1	0,02
belangrijkste bezigheid			
werkt niet: gepensioneerd	0	1	0,12
werkt niet: WW of WAO	0	1	0,07
werkt niet: student, huishouden, of anders	0	1	0,17
werkt: status 10-30	0	1	0,06
werkt: status 30-60	0	1	0,37
werkt: status 60+	0	1	0,15
werkt: status onbekend	0	1	0,05

Tabel B8.1 (vervolg)

Beschrijving van de huishoudenskenmerken, de maatschappelijke context, de buurtkenmerken en de gemeente

	minimum	maximum	gemiddeld
<b>maatschappelijke omstandigheden</b>			
werkloosheidspercentage	2,52	13,08	6,23
vacaturepercentage	0,65	2,65	1,49
<b>buurtkenmerken</b>			
sociaal-economische status	0	1	0,48
percentage laagopgeleiden	0	1	0,23
percentage hoogopgeleiden	0	1	0,28
percentage in WW of WAO	0	1	0,04
percentage niet-werkzamen (student, huisman/-vrouw)	0	1	0,22
percentage eenpersoonshuishoudens	0	1	0,24
percentage eenoudergezinnen	0	1	0,05
<b>gemeentekenmerken</b>			
sociaal-economische status	0	1	0,46
percentage laagopgeleiden	0	1	0,34
percentage hoogopgeleiden	0	1	0,21
percentage in WW of WAO	0	1	0,07
percentage niet-werkzamen (student, huisman/-vrouw)	0	1	0,16
percentage eenpersoonshuishoudens	0	1	0,23
percentage eenoudergezinnen	0	1	0,05

Bron: CBS (SEP'84-'02) SCP-bewerking

## 9 Slotbeschouwing\*

Cok Vrooman

### 9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden enkele uitkomsten van de Armoedemonitor in een breder perspectief geplaatst. Anders dan in hoofdstuk 1 ligt het accent niet op het samenvatten van de belangrijkste empirische uitkomsten, maar op de maatschappelijke betekenis en de beleidsmatige implicaties van armoede. Eerst zal in paragraaf 9.2 worden aangegeven wat men in de Nederlandse samenleving en het beleid onder armoede kan verstaan, en hoe dit in de Armoedemonitor is gemeten. Vervolgens wordt in paragraaf 9.3 een kort overzicht gegeven van de recente evolutie van het armoedebeleid. Daarna wordt in paragraaf 9.4 de vraag opgeworpen in welke mate armoede, in het licht van de hiervoor gepresenteerde uitkomsten, een urgent sociaal probleem is. Het hoofdstuk besluit met enkele suggesties voor het beleid (§ 9.5).

### 9.2 Armoede en de Armoedemonitor

In een moderne samenleving als de Nederlandse kan men armoede niet gelijkstellen aan de absolute verschijningsvormen waar het begrip traditioneel mee wordt geassocieerd. Het gaat niet alleen om uiterst zichtbare zaken, zoals het op grote schaal voorkomen van honger, epidemische ziekten, kindersterfte, bedelarij en landloperij. Aan de andere kant dient men het begrip ook niet volledig te relativiseren: het is niet zo dat er in een samenleving per definitie sprake is van een zekere mate van armoede, omdat er nu eenmaal altijd een groep aan de onderkant van de belangrijkste maatschappelijke ladders verkeert. Armoede is meer dan het lokaliseren van de groepen met de laagste inkomens of geringste consumptiemogelijkheden, of het aanwijzen van degenen die in andere opzichten relatief gedepriveerd zijn. Theoretisch heeft het begrip zowel absolute als relatieve kanten. Dat komt goed tot uiting in de kernachtige definitie van Mack en Lansley (1985: 9), die armoede beschouwen als ‘an enforced lack of socially perceived necessities’. Hun omschrijving kan als volgt worden uitgewerkt.

- 1 Armoede houdt verband met de mate waarin mensen in hun behoeften (*needs*) kunnen voorzien. In het geding zijn echter niet alle denkbare materiële en immateriële behoeften van individuen of huishoudens, maar uitsluitend de zaken die onontbeerlijk zijn in de gemeenschap waartoe men behoort (*necessities*).

\* Dit hoofdstuk is een bijdrage van het SCP

- 2 Het gaat om een tekort, wat inhoudt dat mensen het sociaal erkende minimumpeil aan *necessities* niet realiseren, ofwel: beneden een bepaalde absolute grenswaarde blijven.
- 3 Omdat wat noodzakelijk is, sociaal wordt gedefinieerd, kan de inhoud van de *necessities* tussen landen, groepen en in verschillende perioden uiteenlopen. Er is sprake van een absoluut tekort op een standaard van noodzakelijkheden die niet vastligt, en in die betekenis ‘relatief’ is. De noodzakelijke aspecten kunnen veranderen, doordat de welvaart stijgt, door productinnovaties, maar bijvoorbeeld ook wanneer de sociaal-demografische opbouw van de bevolking zich wijzigt (een groei van het aantal tweeverdieners kan kinderopvang tot een noodzakelijke voorziening maken).  
De *necessities* zijn echter niet relatief in de zin dat ze zouden moeten worden afgezet tegen het inkomen of de consumptiemogelijkheden van een bepaalde referentiegroep;
- 4 De tekorten zijn afgedwongen, en zijn dus geen resultaat van preferenties of *tastes*. In een monetaire samenleving kan men spreken van een afgedwongen tekort indien mensen in de sociaal erkende noodzakelijkheden willen voorzien, maar zich dit financieel niet kunnen veroorloven. Iemand die te weinig of ongezond eet omdat er onvoldoende middelen zijn om alle gezinsleden goed te voeden, is arm; wie dit uit vrije wil doet, omdat hij af wil vallen of verzet is op junk food niet.

Met deze basisdefinitie kan men nog alle kanten op wanneer men armoede daadwerkelijk wil meten. In deze Armoedemonitor gebruiken we twee inkomensgrenzen. De lage-inkomensgrens is vooral geschikt om ontwikkelingen door de tijd te volgen; de beleidsmatige grens is geënt op de normen in de sociale wetgeving (zie hoofdstuk 2). Daarnaast worden ook enkele aanvullende armoede-indicatoren gebruikt, zoals de duur van de inkomensarmoede, de bezittingen en schulden van huishoudens, de vaste lasten, en de subjectieve waardering van de financiële positie. Ook wordt gerapporteerd over het bredere begrip ‘sociale uitsluiting’, dat verwijst naar een achterstelling op meer dimensies (zoals materiële deprivatie, de toegang tot instanties, een veilige en goede woonomgeving, sociale participatie, een gebrek aan culturele integratie).

Vanuit de theoretische definitie bezien is de set armoede-indicatoren niet volmaakt. Met name de *necessities* en de mate waarin tekorten zijn afgedwongen, blijven nogal impliciet. De lage-inkomensgrens en de beleidsmatige grens zijn niet geïkht aan de feitelijke behoeften van mensen. Ze berusten in feite op de veronderstelling dat een inkomen in de buurt van een historische bijstandsnorm – rekening houdend met de uiteenlopende leefkosten van huishoudentypen – genoeg is om van rond te komen. Bovendien blijft buiten beschouwing of mensen vrijwillig dan wel *enforced* op een dergelijk inkomensniveau verkeren. Idealiter zou men bij de bepaling van armoede apart willen rapporteren over huishoudens die ‘vrijwillig’ arm zijn – bijvoorbeeld omdat ze vrije tijd of zorgtaken belangrijker vinden dan een inkomen boven de armoedegrens, geen gebruik willen maken van aanvullende inkomensvoorzieningen als de bijzondere



bijstand, of bepaalde kostbare gewoonten (zoals roken) niet op willen geven. Dat is echter niet mogelijk, omdat gegevens waaruit men kan afleiden of er al dan niet sprake is van een *enforced lack* vrijwel ontbreken.

Over de beperkingen van de huidige set van indicatoren is eerder al gerapporteerd (zie bv. Vrooman en Snel 1999; Vrooman 2003: 191-193). Binnenkort publiceert het SCP een methodische verkenning naar een alternatieve grens, die is gebaseerd op de bestedingen van huishoudens en aan een aantal van deze bezwaren tegemoetkomt (Soede 2005). Voor de huidige editie van de Armoedemonitor is echter gewerkt met de bestaande indicatoren, die het meest complete overzicht van armoede in Nederland bieden dat op dit moment kan worden gegeven.

### 9.3 Tien jaar armoedebeleid

In 1995 werd armoede op de politieke agenda geplaatst. In de troonrede van dat jaar werd gerept van het bestaan van 'stille armoede' in Nederland: de regering deed een beroep op 'burgers, bedrijven, andere overheden en maatschappelijke organisaties om gezamenlijk de sociale uitsluiting en stille armoede eensgezind en met kracht aan te pakken.' Dat was een breuk met de traditie van de decennia ervoor, waarin armoede wel in de parlementaire debatten voorkwam – getuige bijvoorbeeld de intensieve discussie over de positie van de langdurige minima in de jaren tachtig –, maar het kabinet geen expliciet armoedebeleid voerde (zie bv. Engbersen en Jansen 1991). Vanaf 1995 was dat echter wel het geval. In de nota *De andere kant van Nederland* werden vier doelstellingen van het armoedebeleid gedefinieerd: bevordering van participatie (met name – maar niet uitsluitend – op de arbeidsmarkt), inkomensondersteuning, de beperking van vaste lasten en het bevorderen van rondkomen, en de terugdringing van het niet-gebruik van sociale voorzieningen (szw 1995). Via de organisatie van zogenoemde Sociale conferenties werd een maatschappelijke discussie gevoerd, die mede beoogde het beleid 'interactief' tot stand te brengen. Er werd ook een op het beleid gerichte wetenschappelijke infrastructuur in het leven geroepen. Tussen 1996 en 2000 verschenen vijf Jaarboeken armoede en sociale uitsluiting, waarvan de laatste (Engbersen et al. 2000) de effecten van het tot dan toe gevoerde armoedebeleid inventariseerde. SCP en CBS begonnen in 1997 met de Armoedemonitor, een project dat nog steeds wordt voortgezet en zich, naast het voortbrengen van de publicatie, ook richt op de data-infrastructuur en het toegankelijk maken van gedetailleerde gegevens (zie de websites van beide instanties en, sinds kort, [www.armoedemonitor.nl](http://www.armoedemonitor.nl)). De resultaten uit beide projecten werden gebruikt in de voortgangsrapportages die het ministerie van szw ieder jaar voor de begrotingsbehandeling in het parlement opstelde.

In de eerste vijf à zes jaar kreeg het armoedebeleid gestalte in een aantal maatregelen. Voor een deel betrof dit inkomensbeleid: een aantal belastingmaatregelen (onder andere voor ouderen), verhogingen van de bijzondere bijstand, huursubsidie en kinderbijslag, en een verruiming van de mogelijkheden voor gemeentelijk minima-

beleid, waaronder kwijtschelding van lokale lasten. Activering was echter de hoofd-doelstelling van het armoedebeleid van het eerste en tweede kabinet-Kok. Werk werd beschouwd als de beste manier om armoede te bestrijden. Getracht werd dit te verwezenlijken door sterkere financiële prikkels (o.a. verhoging van het arbeidskostenforfait, waardoor de armoedeval voor uitkeringsontvangers minder klemmend moest worden), het uitbreiden van de mogelijkheden voor additionele arbeid (o.a. de Melkert-banen, later ondergebracht in de Wet inschakeling werkzoekenden) en de vergroting van de doelgroep van de 'sluitende aanpak', waardoor iedere uitkeringsontvanger die kon werken, uiteindelijk zou moeten worden begeleid naar scholing, betaalde arbeid of vrijwilligerswerk.

Vanaf 2000 werd bovendien een Europese dimensie aan het armoedebeleid toegevoegd. Als uitwerking van de zogenoemde Lissabon-agenda werd tijdens de Europese Raad, die in december van dat jaar in Nice plaatsvond, afgesproken dat de lidstaten een sociaal beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting zouden ontwikkelen (EC 2002: 32). Dit zou zich moeten richten op het bevorderen van de arbeidsdeelname en de toegang tot allerlei voorzieningen, op het tegengaan van sociale uitsluiting en de bescherming van de meest kwetsbare groepen, en op het inschakelen en stimuleren van de betrokken partijen.

In het kader van de zogeheten open methode van coördinatie, werden alle landen verplicht om Nationale actieplannen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (NAPS) op te stellen en te rapporteren over de voortgang daarvan (zie voor Nederland: SZW 2005). Op Europees niveau ligt het accent op het bijeenbrengen van de bevindingen en het signaleren van *best practices* in het *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*. In de laatste editie wordt een overzicht gegeven van de doelstellingen waar de lidstaten in de praktijk prioriteit aan blijken te geven (EC 2005: 10-11). Het gaat dan om:

- het verhogen van de arbeidsdeelname, in het algemeen de belangrijkste doelstelling;
- het moderniseren van de sociale-zekerheidsstelsels (opvangen vergrijzing, incentives tot werken, voldoende zekerheid bieden);
- het wegnemen van achterstanden in opleidingen en trainingsmogelijkheden;
- het elimineren van armoede bij kinderen;
- zorgdragen voor adequate huisvesting;
- het verbeteren van de toegankelijkheid van *quality services* (gezondheid en langdurige verpleging, sociale voorzieningen, transport, buurten, en infrastructuur en ICT);
- het tegengaan van discriminatie en het bevorderen van de integratie van gehandicapten, etnische minderheden en immigranten.

Tijdens de Europese Raad van maart 2005 is besloten om de gezamenlijke aanpak van sociale uitsluiting voort te zetten, maar tegelijkertijd de Lissabon-strategie sterker te richten op het bevorderen van economische groei en werkgelegenheid.

Over het succes van het armoedebeleid dat in de periode 1995-2001 in Nederland werd gevoerd, waren de meningen verdeeld. In het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* werd gesignaleerd dat er in de publieke meningsvorming op drie manieren over het armoedebeleid werd geoordeeld. Sommigen achtten het op hoofdlijnen geslaagd, omdat vooral de groep die langdurig op het sociaal minimum verkeerde in omvang terugliep. Hooguit behoefden bepaalde groepen, zoals de eenoudergezinnen, nog nadere aandacht. Anderen beoordeelden het beleid als te ver doorgeschoten: echte armoede zou in Nederland, mede door de inkomensverbeteringen in de tweede helft van de jaren negentig, niet meer voorkomen, en de laatste probleemgevallen zouden uit de wereld te helpen zijn door de armoedeval te verkleinen. Weer anderen vonden het armoedebeleid te weinig effectief, doordat er geen structurele maatregelen werden genomen, het accent in de loop der jaren steeds meer op financiële prikkels kwam te liggen, en uitkeringsontvangers in deze periode niet genoeg profiteerden van de toenemende welvaart (SCP 2002: 359-360).

Op basis van meer objectieve criteria kan men gematigd positief oordelen over het in deze periode gevoerde inkomensbeleid. Hoewel de 'kale' uitkeringen achterbleven bij de loonontwikkelingen, werd dit voor de lagere inkomens min of meer gecompenseerd via hogere aanvullende inkomensvoorzieningen (bijzondere bijstand, huursubsidie, kwijschelding). Afgemeten aan de lage-inkomensgrens daalde de armoede, mede door de gunstige economische conjunctuur, terwijl de totale inkomensongelijkheid vrijwel stabiel bleef (SCP 2002: 390-397). De activeringsfunctie kwam echter minder van de grond. Voor een deel van de arme uitkeringsontvangers bood werk geen reëel perspectief om te ontsnappen aan armoede: zij waren te oud, of hadden te veel medische of sociale beperkingen om te gaan werken of hun werkuren uit te breiden. Het deel dat wel kon werken, ondervond de concurrentie van schoolverlaters, herintreders en mensen die van baan wilden wisselen. Als ze wel aan de slag kwamen, was de inkomensverbetering vaak beperkt – niet alleen in de additionele banen, waar de doorstroming stagneerde, maar ook in de reguliere arbeid. Ook bleek uit dynamische analyses dat degenen die een baan wisten te verwerven en daardoor boven de lage-inkomensgrens kwamen, deze na verloop van tijd weer verloren, waardoor zij weer onder de lage-inkomensgrens belandden. Ten slotte bleef de uitvoering van de activeringsfunctie problematisch. De elkaar opvolgende herzieningen van de uitvoeringsorganisatie leidden, ondanks de toenmalige hoogconjunctuur, niet tot een merkbare toename in de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden, en de 'sluitende aanpak' bleek in de praktijk in veel gevallen niet te worden gerealiseerd (SCP/CBS 1999 en 2001; Engbersen et al. 2000; De Beer 2001; Hoff en Jehoel-Gijsbers 2003).

De laatste vier jaar is armoede weer minder centraal komen te staan in het regeringsbeleid. In het hoofdlijnenakkoord uit 2003 werden geen expliciete doelstellingen op dit terrein geformuleerd. Over het inkomensbeleid werd opgemerkt dat het zich zou moeten richten op een aanpak van de armoedeval, het stroomlijnen van inkomensafhankelijke regelingen en het invoeren van een zorgtoeslag om de kosten van het

nieuwe zorgstelsel te maximaliseren. In de troonrede van 2005 wordt het begrip alleen nog gebezigd in de context van het buitenlands beleid, waar ‘ons land ruimhartig [blijft] bijdragen aan de bestrijding van armoede, het behoud van ecosystemen en aan internationale crisisbeheersingsoperaties’. Bij de vier hoofdpunten die voor het binnenlands beleid worden geformuleerd – een veiliger Nederland, meer mensen aan het werk, minder regels en meer kwaliteit van publieke voorzieningen, en meer onderling respect in onze samenleving – wordt geen relatie met de armoedeproblematiek gelegd. In de praktijk is het armoedebeleid de laatste jaren dan ook versmald. Het richt zich vooral op de lopende beleids- en rapportageverplichtingen die in Europees verband zijn aangegaan, de armoedeval en de periodieke discussie omtrent de koopkrachtontwikkelingen.

In het hoofdlijnenakkoord werden echter wel enkele ingrijpende herzieningen van de sociale zekerheid aangekondigd, die gevolgen zouden kunnen hebben voor de inkomenspositie van huishoudens. Een groot deel daarvan is inmiddels door het kabinet gerealiseerd; de gevolgen van de maatregelen zijn deels al merkbaar, maar zullen zich voor een ander deel pas de komende jaren manifesteren.

In 2004 onderging de bijstandsvoorziening enkele ingrijpende wijzigingen toen de nieuwe Wet werk en bijstand (wwb) werd ingevoerd. Hierdoor werden onder andere de plicht tot solliciteren en het benutten van aangeboden reïntegratievoorzieningen aangescherpt, de financieringssystematiek aangepast en de mogelijkheden tot het verlenen van bijzondere bijstand aan categorieën huishoudens ingeperkt. De eerste resultaten duiden erop dat de wwb leidt tot volumereductie: het bijstandsvolume pakte in 2004 lager uit dan was geraamd. Dit lijkt echter vooral te zijn bewerkstelligd door een strengere selectie aan de poort, en een nadruk op de reïntegratie van kansrijke groepen en jongeren (Edzes et al. 2005).

De langdurigheidstoeslag verving eerdere soortgelijke tegemoetkomingen; nadat mensen ten minste vijf jaar onafgebroken van het sociaal minimum hebben moeten leven, kunnen zij deze aanvullende uitkering jaarlijks aanvragen. Het voornemen bestaat om in de toekomst ‘participatiebanen’ in te voeren, waarbij bijstandsuitkeringen kunnen worden ingezet als loonkostensubsidie voor werkgevers die bijstandsgerechtigden in dienst nemen.

Bij de Werkloosheidswet werd in 2003 de zogenoemde vervolguitering voor nieuwe gevallen afgeschaft. Het is de bedoeling om deze regeling in 2006 verder te herzien. Daarbij worden de toegangscriteria aangescherpt en de duur van het uitkeringsrecht bekort, maar het niveau van de uitkeringen soms verhoogd.<sup>1</sup>

Ook de arbeidsongeschiktheidswetten zijn in de afgelopen jaren ingrijpend gewijzigd. Gewezen kan worden op diverse aanpassingen van het arbeidsongeschiktheidsbegrip, het schattingsbesluit en het systeem van functieduiding, op de verplichting aan werkgevers om het loon tot aan het eind van het tweede ziektejaar door te betalen,

de Wet verbetering poortwachter, en op de herziening van de uitvoeringsorganisatie (SUWI, private reïntegratiemarkt). Sinds oktober 2004 vindt, verspreid over een periode van ruim tweeënehalf jaar, een herkeuring plaats. Daarbij wordt de verdien capaciteit van alle arbeidsongeschikten van 50 jaar en ouder (voor zover zij niet vielen onder uitzonderingsbepalingen van eerdere wetwijzigingen) opnieuw beoordeeld in het licht van strengere criteria. Het betreft naar schatting 340.000 mensen. Uit de eerste resultaten van het UWV (2005: 7), die betrekking hebben op ruim 55.000 herbeoordelingen, blijkt dat 49% van de opnieuw gekeurde WAO'ers te maken krijgt met een verlaging of intrekking van de uitkering.<sup>2</sup> Op 1 januari 2006 zal de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) worden ingevoerd. Nieuwe gevallen kunnen op grond daarvan, na afloop van de twee jaar loondoorbetaling bij ziekte, in twee verschillende regelingen belanden. Door deze 'waterscheiding' in het uitkeringsge-rechtigdenbestand krijgt de – vermoedelijk beperkte – groep volledig en duurzaam arbeidsongeschikten een verhoudingsgewijs hogere uitkering dan de overigen.<sup>3</sup>

De hoogte van de uitkeringen is in 2004 en 2005 bevroren, een nullijn die ook bij de loonontwikkeling als streefdoel gold. Het budget voor de reïntegratie van uitkeringsontvangers werd verlaagd, het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen teruggedrongen, en bij de aanvullende inkomensregelingen, zoals de huursubsidie, vonden eveneens bezuinigingen plaats. Ook is het streven het beroep op de VUT/pre-pensioenrege-lingen af te bouwen, onder meer door de belastingvoordelen voor mensen jonger dan 55 jaar af te schaffen. De zogenoemde levensloopregeling, die in 2006 van kracht wordt, stelt werknemers in staat zelf te sparen voor diverse vormen van onbetaald verlof (zorg, *sabbaticals*, opleidingen, vervroegde uittreding).

Vanaf 1 januari 2006 treedt de nieuwe zorgverzekering in werking. Hierbij vervalt het onderscheid tussen particulier en ziekenfondsverzekerden. Alle verzekerden betalen een niet-inkomensafhankelijke premie (naar verwachting 1100 euro per jaar), waarbij kinderen tot 18 jaar gratis zijn meeverzekerd. Daarnaast bestaat er een inkomensafhankelijke bijdrage, die door de werkgever of de uitkeringsinstantie moet worden afgedragen. Afhankelijk van hun inkomen kunnen mensen in aanmerking komen voor een compenserende zorgtoeslag en aanvullende fiscale maatregelen.

In 2006 wordt gepoogd de koopkracht van burgers te verbeteren, met een accent op de middeninkomens en gezinnen met kinderen. De koppeling tussen de lonen en de uitkeringen wordt hersteld, en de bevroering van de lonen in de collectieve sector wordt beëindigd. Gezinnen profiteren van het nieuwe zorgstelsel doordat kinderen gratis zijn meeverzekerd. De middeninkomens hebben voordeel van de afschaffing van het lesgeld voor 16- en 17-jarigen en goedkopere kinderopvang. Verder is een groot aantal maatregelen in de belasting- en premiesfeer voorzien: een verlaging van de tarieven van de eerste en tweede belastingschijf, een daling van de ww-premie voor werknemers, een verhoging van de algemene heffingskorting, de arbeidskorting en de aanvullende combinatiekorting.<sup>4</sup> Ook worden de kinderkortingen samen-

gevoegd en geleidelijker afhankelijk gemaakt van het inkomen, wat vooral voor ouders met een inkomen tussen modaal en anderhalf modaal een belastingvoordeel oplevert. De aanvullende ouderenkorting wordt vervangen door een hogere alleenstaande-ouderenkorting, waar ook de 65-plussers met hogere inkomens recht op hebben.<sup>5</sup> Ten slotte vindt lastenverlichting plaats door de afschaffing van het gebruikersgedeelte van de onroerendezaakbelasting voor huiseigenaren en huurders, door de bevrozing van de accijns op autobrandstoffen, en door het niet-verhogen van het aansluittarief voor elektriciteit,<sup>6</sup> dat ieder huishouden moet betalen.

Binnen de groep met een laag inkomen worden in 2006 positieve koopkrachtereffecten verwacht bij 65-plussers (met name alleenstaanden) en de kleine groep 'working poor' met kinderen. Voor uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar is de geraamde vooruitgang in koopkracht dat jaar beperkt (0,0%-0,4%, zie tabel 2.9).

#### 9.4 Armoede, een actueel sociaal probleem?

Wanneer men de resultaten van deze Armoedemonitor in vogelvlucht beschouwt – een uitgebreide samenvatting staat, als opgemerkt, in hoofdstuk 1 – is het beeld over de gehele linie niet uitgesproken gunstig. Nadat het percentage lage inkomens vanaf het midden van de jaren negentig gestaag daalde, nam het in de periode 2002-2005 toe van 8,8% tot 10,5%. Voor het komende jaar wordt een lichte daling verwacht naar 9,7%, maar dat ligt nog altijd boven het niveau van 2002. Bovendien kent de raming voor 2006 meer onzekerheden dan die van andere jaren. Zo kunnen de ontwikkeling van de energiekosten, de feitelijke hoogte van de nominale premies van de zorgverzekering, het mogelijk niet-gebruik van de zorgtoeslag, en de inkomensontwikkeling van zelfstandigen<sup>7</sup> en (ex-)ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering ertoe leiden dat de koopkrachtontwikkeling anders uitpakt dan hier is verondersteld.

Bij de ongunstige ontwikkeling van het armoedepercentage tussen 2002 en 2005 passen enkele kanttekeningen. In de eerste plaats ligt het voor de hand dat een deel ervan te maken heeft met de conjuncturomslag vanaf 2002, waardoor het aantal mensen dat afhankelijk is van een uitkering toenam. Uit de analyse die in hoofdstuk 8 werd verricht, bleek dat de economische groei een belangrijke determinant van het armoedepercentage is. Indien het aandeel werklozen en bijstandsonvangers constant zou zijn gebleven, zou het geraamde percentage lage inkomens in 2005 iets minder zijn opgelopen (tot 10,1%), om vervolgens in 2006 iets minder sterk te dalen (met –0,6 procentpunt in plaats van –0,8 procentpunt, naar 9,5%). Dit duidt erop dat de toename in het armoedepercentage van de laatste jaren, en de daling in 2006, eerder worden bepaald door de prijs (de koopkrachtontwikkeling) dan door het volume (de stijgende uitkeringsafhankelijkheid van de beroepsbevolking). Het leeuwendeel van de ongunstige inkomensontwikkeling manifesteert zich in 2003 en 2005.

Een tweede punt betreft de waardering van deze ontwikkeling. Duidt een toename met, per saldo, iets minder dan 1 procentpunt (in de reguliere raming) op een sterke toename van armoede? Enerzijds is dat inderdaad het geval: wanneer men het in

absolute aantallen vertaalt, neemt het aantal huishoudens met een laag inkomen tussen 2002 en 2005 met ruim 100.000 toe, van 577.000 tot 680.000. Anderzijds is 2002 een historisch laagterecord waar het armoede betreft. In 1994, vóór de opkomst van het moderne armoedebeleid en de economische boom aan het eind van de jaren negentig, had ruim 16% van de huishoudens een laag inkomen; in 1985 betrof dit zelfs bijna 22%, ofwel 1,1 miljoen huishoudens, terwijl er toen 20% minder huishoudens waren dan thans (zie voor de lange reeks Vrooman en Hoff 2004: 18). Historisch gezien zijn de armoedepercentages van de laatste jaren dus niet uitzonderlijk hoog. Ook volgens de relatieve-armoedegrens van de Europese Unie scoort Nederland in 2003 vrij redelijk: binnen de EU-15 komt Nederland op de zesde plaats (12% relatieve armoede; zie hoofdstuk 2). Als ook de nieuwe lidstaten worden meegerekend, behoort Nederland met een negende plaats niet tot de top, maar blijft het wel beneden het gemiddelde van de EU-25 (Guio 2005).<sup>8</sup>

De ontwikkeling van het gemiddelde armoedepercentage maskeert dat er tussen groepen vrij grote verschillen bestaan. Dat het armoedepercentage in 2006 naar verwachting daalt, en daardoor weer ongeveer op het niveau van 2003 belandt, komt in belangrijke mate door de ontwikkeling bij de gepensioneerde alleenstaanden. Zij profiteren in 2006 onder andere van de invoering van de alleenstaande-ouderenkorting. Als men deze groep buiten beschouwing laat, blijft het armoedepercentage volgend jaar naar verwachting nog iets boven het peil van 2003 steken. Dat komt vooral doordat het aandeel lage inkomens onder uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar in 2006 slechts licht afneemt. Dat is bij deze groep onvoldoende om de toename in de jaren ervoor teniet te doen (zie tabel 2.10).

Na 2001 loopt ook het aandeel huishoudens dat aangeeft moeilijk of zeer moeilijk te kunnen rondkomen op, van 8% naar 13% in 2004. Bij de groep met een laag inkomen is de stijging in procentpunten nog geprononceerder (van 27% naar 39%). Volgens veel indicatoren neemt ook de schuldenproblematiek toe. Van de lage inkomens gaf in 2002 ruim 5% aan schulden te moeten maken. In 2005 is dat bijna verdubbeld (iets minder dan 10%).

Er zijn vermoedelijk meer overlevingsschulden gekomen (vaste lasten die structureel te hoog zijn voor het inkomen). Ook de aanpassingschulden, die ontstaan wanneer er sprake is van aanzienlijke veranderingen in het inkomen en/of de uitgaven, lijken in opwaartse richting te gaan, met name door de stijgende werkloosheid en het moeizame gewenningsproces aan de euro. Andere indicatoren duiden eveneens op een verergering van de schuldenproblematiek. Er is sprake van een toename in de verzoeken om schuldhulpverlening en de wettelijke schuldsanering krachtens de WSNP. Het aantal incasso-opdrachten en informatieaanvragen bij het Bureau Kredietregistratie groeit. De aantallen huurders met huurachterstand en huisuitzettingen stijgen, evenals de hulpverlening door kerken en voedselbanken. Hoewel hierbij zeker ook andere factoren een rol spelen (een strenger beleid ten aanzien van incasso, huur en uitzettingen, meer bekendheid met schuldhulpverlening, de korte

periode dat voedselbanken bestaan), lijken er genoeg aanwijzingen te zijn om de conclusie te wettigen dat de schuldenproblematiek de achterliggende jaren groter is geworden.

In de periode dat de armoede nog afnam (1994-2002) blijkt de segregatie van huishoudens met een laag inkomen te zijn gegroeid. Dit verschijnsel doet zich bij kleinere gemeenten meer voor dan bij grotere, maar ook in Rotterdam, Den Haag en Utrecht is de segregatie toegenomen (in Amsterdam bleef ze vrijwel gelijk). Selectieve migratie was hier de voornaamste oorzaak van; de daling die zich in deze periode heeft voorgedaan in het aandeel ouderen – die relatief gespreid wonen – binnen de lage inkomensgroep speelt mogelijk ook een rol.<sup>9</sup> Op zich zou dit een ongunstige ontwikkeling kunnen zijn, omdat vooral in de Amerikaanse wetenschappelijke literatuur wordt verondersteld dat het gescheiden leven van arme huishoudens hun armoede kan bestendigen. Dat zou veroorzaakt worden door de socialisatie in een *culture of poverty*, of doordat in buurten met hoge armoedeconcentraties de structurele mogelijkheden om aan armoede te ontsnappen ontbreken (onvoldoende mogelijkheden op de formele lokale arbeidsmarkt, zwakke sociale netwerken, gebrek aan goede scholen en kinderopvangmogelijkheden). Het goede nieuws is dat uit de multiniveau-analyse van hoofdstuk 8 naar voren komt dat de zelfstandige effecten op armoede van de buurt waarin men woont vrij beperkt zijn.

De inkomenspositie van niet-westerse allochtonen is ongunstig. Zij verkeren aan de onderkant van de inkomensverdeling, en de armoedepercentages zijn aanzienlijk. Bij Surinaamse huishoudens is het aandeel lage inkomens drie maal zo hoog als bij de autochtone bevolking, bij Turkse, Antilliaanse en Marokkaanse huishoudens is dat ongeveer vier maal zo hoog. In de *Armoedemonitor 2003* kon nog worden gemeld dat de armoede onder deze groepen tussen 1996 en 2000 relatief snel daalde, vanwege de gunstige economische omstandigheden en de groei van het aandeel werkende minderheden met een baan op middelbaar en hoger niveau. Die trend blijkt gekeerd: de werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid onder niet-westerse allochtonen lopen sterk op, en dit vertaalt zich vanaf 2002 in een toename van het aandeel lage inkomens. Ondanks deze recente groei ligt het armoedepercentage van de niet-westerse allochtonen in 2003 (29%) echter nog wel beduidend onder het niveau van 1998 (40%).

Voor het eerst kon in de *Armoedemonitor* ook worden gekeken naar groepen die recent naar Nederland gekomen zijn. Meer dan de helft van de Somalische, Afgaanse en Irakese huishoudens heeft een laag inkomen, waarmee zij dus beduidend hoger uitkomen dan de ‘traditionele’ allochtone huishoudens. Onder Iranese en Chinese immigranten heeft ongeveer eenderde een laag inkomen, bij huishoudens uit (voormalig) Joegoslavië is dat iets meer dan een kwart. Er is sprake van een grote inkomensmobiliteit. Van de migranten die in 1997 aankwamen en toen een laag inkomen hadden, slaagde ruim de helft erin om in 2002 boven de armoedegrens uit te komen. Het verwerven van een baan blijkt een belangrijke bijdrage te leveren aan deze verbetering van de inkomenspositie van recente immigranten.



Een lichtpuntje is de positie van ouderen. Uit hoofdstuk 5 bleek dat de financiële positie van 65-plussers aan de onderkant van de inkomensverdeling beter is dan die van de groep die vlak voor de AOW staat. Het aandeel 65-plussers met een laag inkomen is de laatste jaren bovendien sterk gedaald, onder andere vanwege de ouderenaf trek en de aanvullende ouderenaf trek. Bij alleenstaande 75-plussers was de daling in het percentage lage inkomens sinds 1995 het sterkst. Op minimumniveau ontvangen 65-plussers inmiddels 64% van het doorsnee inkomen; dat is beduidend meer dan bij de groep jonger dan 65 jaar (53%).

In termen van sociale uitsluiting is de groep ouder dan 65 jaar meestal beter af dan de 55-64-jarigen. Boven de pensioenleeftijd komt men gemiddeld gunstiger uit dan vlak ervoor op de dimensies 'materiële deprivatie', 'toegang tot instanties' en 'veilige en goede woonomgeving'. Alleen bij de dimensie 'sociale participatie' blijven gepensioneerden wat achter, met name de 75-plussers.

Voor de 65-74-jarigen komen in de leeftijdsanalyse naar voren als een weinig uitgesloten groep, een verbijzondering van de conclusie uit de eerdere uitgebreide studie van het SCP (Jehoel-Gijsbers 2004). Hun verhoudingsgewijs lage sociale uitsluiting kan niet worden verklaard vanuit hun inkomen, maar is vermoedelijk een gevolg van de combinatie van een relatief goede gezondheid, veel vrije tijd en tamelijk veel zekerheid over het (toekomstig) inkomen.

## 9.5 Enkele beleidssuggesties

De Armoedemonitor is geen beleidsevaluatieve studie in formele zin, waarbij eerst de beleidsdoelstellingen worden geconcretiseerd, vervolgens wordt nagegaan hoe die in de praktijk zijn vertaald, en ten slotte wordt vastgesteld wat het beleid – rekening houdend met eventuele veranderingen in de maatschappelijke context – teweeg heeft gebracht. Het is een monitor, waarbij het accent haast per definitie ligt op het descriptieve en analytische karakter. Dat neemt niet weg dat de uitkomsten kunnen worden gebruikt als aanknopingspunt om enkele vragen en suggesties op te werpen, die voor de verdere beeldvorming nuttig kunnen zijn.

De meest wezenlijke vraag betreft die naar de noodzaak van een armoedebeleid en, indien die noodzaak er is, wat de specifieke doelstellingen zouden moeten zijn. Nadat het thema in 1995 tot object van beleid werd verklaard en er tal van maatregelen gericht op het tegengaan van armoede en sociale uitsluiting werden getroffen, is het onderwerp de laatste jaren minder centraal komen te staan in het beleid van de landelijke overheid. Het is de vraag of dat terecht is. Armoede in de meest zichtbare vorm komt, zoals eerder gezegd, in Nederland nauwelijks meer voor. Maar de vraag of huishoudens beschikken over de zaken die in de huidige Nederlandse samenleving noodzakelijk zijn voor een aanvaardbaar bestaan, is onveranderd actueel, en verdient een explicieter beschouwing dan ze de laatste jaren heeft gekregen. Dat geldt des te sterker voor het thema van sociale uitsluiting dat, zoals Abrahamson (1997: 129) vaststelt, bij uitstek past bij de ontwikkeling naar een moderne post-industriële samenleving: 'Poverty (can

be seen) as an early modern condition for the majority of the people (the working class) brought onto them because of the exploitation by the rich (the bourgeoisie). Social exclusion is a post-modern condition for the minority of the people who are marginalized from mainstream middle mass society. This (...) is consistent with the new political emphasis on the development of a so-called underclass, and reflects profound changes in social differentiation.'

Ten aanzien van de meer concrete doelstellingen kan worden opgemerkt dat het vermoedelijk niet verstandig is het armoedebeleid vooral toe te spitsen op het tegengaan van de armoedeval. De groep waarvoor de armoedeval mogelijk van belang is, omvat maar een deel van alle huishoudens met een laag inkomen; in 2003 betrof het een kleine kwart miljoen huishoudens. Bovendien lijkt het gedrag van uitkeringsontvangers in de praktijk niet erg te worden beïnvloed door de ontvangst van inkomensafhankelijke regelingen, zo leert een analyse op basis van de voorlopige gegevens van het SCP-onderzoek naar niet-gebruik. Uitkeringsgerechtigde ontvangers van zulke regelingen blijken weliswaar minder vaak een baan te zoeken, te aanvaarden of het aantal gewerkte uren uit te breiden; maar dit verband verdwijnt vrijwel volledig wanneer men rekening houdt met de invloed van andere factoren, zoals leeftijd, geslacht, opleiding en gezondheid. Deze empirische uitkomst is consistent met de nuancering van de werking van de armoedeval op theoretische gronden in de recente nota *Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid* (SCP 2005: 15-17).

De indicaties voor een toename van de schuldenproblematiek roepen de vraag op of hier geen actievere opstelling van de overheid wenselijk is. De voorgestelde Wet financiële dienstverlening (Wfd) richt zich vooral op overbestedingsschulden (aanscherpen reclameregels consumentenkrediet, zorgplicht banken). Daarnaast lijkt het van belang te denken aan een betere bewaking van de ontwikkeling van de vaste lasten (o.a. energieprijzen) en het bevorderen van kennis over de huishoudfinanciën. Het Nibud vervult bij dit laatste al een nuttige rol, maar wellicht kan 'de bevordering van financiële zelfredzaamheid' nadrukkelijker en minder vrijblijvend worden betrokken bij de reguliere kennisoverdracht in het onderwijs. Vanzelfsprekend moet daarbij worden gewaakt voor een al te ruime maatschappelijke opdracht van de school; maar anderzijds gaat het hier om complexe vaardigheden die jongeren niet altijd van huis uit meekrijgen, en die, als ze ontbreken, grote kosten voor de samenleving met zich mee kunnen brengen. Ten slotte zouden de informatievoorziening en de registratie van schulden kunnen worden verbeterd (o.a. door de koppeling van de beschikbare informatie van het Bureau Kredietregistratie en het CBS), waardoor beter zicht kan worden verkregen op de ontwikkeling van problematische schulden.

Bij de doelgroepen is de laatste jaren veel aandacht besteed aan de positie van ouderen. In de jaren negentig was dat terecht, omdat de groep toen op achterstand stond: in 1990 had een op de vijf huishoudens met een pensioeninkomen een laag inkomen. Inmiddels lijkt deze groep in veel opzichten beter af dan andere. In 2003 was het

aandeel lage inkomens teruggelopen tot een op de veertien à vijftien, en ook op de meeste dimensies van sociale uitsluiting scoren ouderen (vooral de 65-74-jarigen) verhoudingsgewijs goed. Als ouderen een laag inkomen hebben, is dat overigens wel vaker langdurig.

Vrij generieke maatregelen voor deze groep, zoals de invoering van de niet aan het inkomen gekoppelde alleenstaande-ouderenkorting in 2006, zijn tegen die achtergrond misschien niet zo efficiënt. Voor zover een armoedebeleid jegens ouderen gewenst is, kan dat zich wellicht het best richten op het zoveel mogelijk zeker stellen van het niveau van de AOW-uitkering, en op de groepen en aspecten waar sprake is van daadwerkelijke achterstand: huishoudens met een laag inkomen (in het bijzonder waar sprake is van onvolledige AOW-opbouw in combinatie met het niet-gebruik van aanvullende bijstand) en de achterblijvende sociale participatie van ouderen.

Enkele groepen die in de toekomst vermoedelijk specifieke aandacht verdienen, zijn:

- de groeiende groep 55-64-jarigen met een laag inkomen (o.a. alleenstaanden en mensen met medische beperkingen);
- arbeidsongeschikten en chronisch zieken, Hier spelen enerzijds de herbeoordelingsoperatie en de invoering van de WIA, die van invloed zijn op de inkomenspositie. Aan de andere kant is ook de lastenontwikkeling bij chronisch zieken relevant voor de ontwikkeling van armoede. De informatie daarover is helaas beperkt, maar kan in de toekomst wel verbeterd worden;
- huishoudens die in financiële problemen verkeren en geen gebruik maken van de wettelijke voorzieningen, zoals de bijzondere bijstand en kwijtscheldingsregelingen;
- eenoudergezinnen en alleenstaande vrouwen jonger dan 65 jaar, vanwege het grote aandeel lage inkomens;
- de allochtonen met een laag inkomen.

Ten aanzien van de laatste groep moet worden opgemerkt dat het niet onredelijk is te veronderstellen dat er de komende decennia een verdere ‘etnisering van armoede’ zal optreden. Armoede verkleurt, onder andere doordat het aandeel minderheden in de bevolking toeneemt en de opbouw van AOW en pensioenen in deze groep achterblijft. De arme groep kan daardoor in de toekomst voor een groter deel bestaan uit vergrijzende, gesegregeerd levende, laagopgeleide en sociaal betrekkelijk slecht geïntegreerde allochtonen. Zeker is in het licht van de etnische wrijving van de laatste jaren is dat geen aantrekkelijk perspectief.

## Noten

- 1 Op 1 april 2006 wordt de wekeneis verscherpt: om in aanmerking te komen voor een ww-uitkering moet een werknemer in 26 van de 36 laatste weken hebben gewerkt (thans 26-uit-39). Daarnaast is het de bedoeling om op 1 oktober van dat jaar de maximale uitkeringsduur te verkorten van vijf jaar tot drie jaar en twee maanden. Het niveau van de uitkering wordt in de eerste twee maanden verhoogd tot 75% van het loon, en ligt daarna – zoals thans – op 70%. De kortdurende uitkering (voor mensen die wel aan de wekeneis voldoen, maar niet in ten minste vier van de laatste vijf jaren hebben gewerkt) wordt omgezet in een loongerelateerde uitkering van drie maanden (voorheen duurde die zes maanden, maar bedroeg slechts 70% van het minimumloon). Het onderscheid tussen de verschillende typen ww-uitkeringen vervalt daarmee: er is nog maar één loongerelateerde uitkering.
- 2 De cijfers gelden tot en met het tweede kwartaal van 2005. Voor herkeurde ex-zelfstandigen bedraagt het percentage dat te maken krijgt met een lagere uitkering of verlies ervan 54, voor vroeggehandicapten is het veel lager (10).
- 3 Volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (meer dan 80% loonverlies, geen herstel te verwachten) belanden in de Regeling inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten (IVA), de overige arbeidsongeschikten – voor zover zij een loonverlies van ten minste 35% hebben - in de Regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA). De IVA-uitkering is aanvankelijk 70% van het eerder verdiende (gemaximeerde) dagloon; de vervolguitkering is 70% van het minimumloon, plus een bedrag dat afhangt van het arbeidsverleden.  
De WGA-uitkering is aanvankelijk ook gebaseerd op het laatstverdiende loon. Bij de vervolguitkering wordt een onderscheid gemaakt tussen gedeeltelijk arbeidsongeschikten die werken en die niet werken. Als men niet of onvoldoende werkt, is de vervolguitkering 70% van het minimumloon (maal het arbeidsongeschiktheidspercentage). Werkenden krijgen een loonaanvulling van 70% van het verschil tussen het laatstverdiende loon en het met werken verdiende loon.
- 4 De aanvullende combinatiekorting geldt voor tweeverdieners met kinderen en alleenstaande werkende ouders. De reguliere combinatiekorting (voor alle mensen die werk en zorg voor kinderen combineren) wordt in 2006 juist iets verlaagd.
- 5 De huidige aanvullende ouderenkorting bedraagt 287 euro; men heeft er alleen recht op indien men alleenstaande is en de ouderenkorting ontvangt. Voor het laatste mag het verzamelinkomen niet hoger zijn dan 30.728 euro, dus effectief is dat ook de inkomensgrens voor de aanvullende ouderenkorting. De nieuwe alleenstaande-ouderenkorting bedraagt 562 euro en kent geen inkomensgrens. De reguliere ouderenkorting (thans 454 euro) blijft bestaan.
- 6 De subsidieregeling voor groene stroom wordt uit het aansluittarief betaald. Door het toenemend gebruik van de regeling zou het tarief in 2006 naar verwachting moeten stijgen van 52 naar 100 euro. Dit verschil wordt nu van overheidswege bijgepast.
- 7 Zelfstandigen zijn in de raming buiten beschouwing gebleven. Dat kan met name voor de 2006-raming gevolgen hebben, omdat deze groep de inkomensafhankelijke bijdrage van de nieuwe zorgverzekering zelf moet afdragen.
- 8 Het Nederlandse armoedepercentage op basis van de grens van 60% van het mediane inkomen is in 2003 hoger dan dat van de drie Scandinavische lidstaten, Frankrijk, Luxemburg, Tsjechië, Hongarije en Slovenië. Hierbij moet men wel bedenken dat het absolute niveau van de EU-grens in de drie laatste landen veel lager is dan in ons land (resp. zo'n 7000 à 9000 euro per jaar voor een gezin met 2 kinderen, versus ruim

- 20.000 euro in Nederland). Dit onderstreept de nadelen van een volstrekt relatieve armoedegrens. Naast tal van praktische bezwaren (zoals de willekeurigheid van de 60%-norm) ontbreekt de koppeling met de *necessities*, de behoeften waar mensen in hun samenleving noodzakelijkerwijs in moeten voorzien (zie de eerder besproken armoede-definitie). Armoede op grond van deze maatstaf is logischerwijs sterk gecorreleerd aan de inkomensspreiding: als de inkomensongelijkheid daalt, neemt gewoonlijk ook het percentage relatief armen af. Dat kan leiden tot paradoxale uitkomsten. Een voorbeeld is de oliestaat met grote inkomenssteppen, die het zich kan permitteren de minstbedeelden te voorzien van een hoog gegarandeerd inkomen, goede huisvesting, gratis onderwijs, enzovoort. In dat geval is de relatieve armoede vanwege de ongelijkheid zeer hoog, maar is het twijfelachtig of men de laagste inkomens ook als arm zou willen aanmerken: in alle *necessities* is immers voorzien. Andersom is het ook mogelijk dat in landen met een laag welvaartspeil en weinig ongelijkheid, mensen met een doorsnee inkomen noodzakelijke goederen en voorzieningen moeten missen. Als in een communistische samenleving de inkomens vrijwel gelijkgeschakeld zijn, liggen ze alle rond de mediaan en belandt niemand onder de relatieve-armoedegrens. Echter, wanneer een inkomen in de buurt van de mediaan niet toereikend is om voedsel en kleding aan te schaffen, zou men ook in zo'n geval toch willen spreken van armoede.
- 9 De Vries (2005: 38-41) rapporteert over segregatie voor de periode 1995-2005 aan de hand van een andere afbakening van de lage-inkomensgroep (de onderste 20% van de inkomensverdeling). Bij deze groep neemt de segregatie in die kortere periode minder sterk toe (+0,8 punt).

## Summary

### *Poverty indicators*

As in earlier editions, in this *Poverty Monitor* poverty is determined on the basis of two income thresholds. The first of these is the *low-income threshold*. This represents the same purchasing power for all households, based on the level of social assistance benefit for a single person in 1979, a year in which the purchasing power of social assistance benefit was relatively high. Since then the statutory social policy minimum has failed to keep pace with price inflation. Although the difference has reduced since the end of the 1990s, the low-income threshold is currently still above the social policy minimum. For households other than single persons, the low-income threshold is determined by applying equivalence factors based on the actual extra costs of multiple-person households. Since the low-income threshold for the years after 1979 is adjusted for price inflation, it is suitable for comparisons over time.

The second poverty line is the *social policy threshold*. This is set at 105% of the statutory social policy minimum in accordance with the norms which apply in the Work and Social Assistance Act, the General Child Benefit Act and – for the over-65s – the General Old Age Pensions Act. This is a politically assessing threshold which is of importance mainly for determining the size of the target groups of government policy. The social policy threshold is less suitable for comparisons over time, because the norms applied in social assistance benefit and the state retirement pension are not always adjusted for inflation. The difference between the low-income threshold and the social policy minimum has become so small in recent years that the social policy threshold (105% of the social policy minimum) now lies above the low-income threshold for specific groups of households.

In addition to these two thresholds, a number of supplementary indicators for poverty are also used, such as the length of time spent below the income threshold applied, possessions and debts, fixed costs and people's own assessment of their financial situation.

The data presented in this edition of the *Poverty Monitor* generally cover the period up to and including 2003. The main source of these data is the Income Panel Survey (IPO), which is based largely on tax data. The most recent information from the IPO relates to the year 2003. Developments in the proportion of low incomes after 2003 are mapped out using estimates up to and including 2006. In addition, a number of other sources are also used, the most recent data from which generally relate to the period 2003-2005 (see Appendix A).

### *Rise in low incomes up to and including 2005; recovery in 2006*

After falling for many years, the percentage of households with a low income rose again in 2003. The poverty rate in the Netherlands reached a low point in 2002, when 8.8% of all households had a low income. This figure rose to 9.8% in 2003, equivalent to 642,000 households; slightly under a third of these had been living below the low-income threshold for four years or longer.

Estimates suggest that the percentage of low incomes continued to rise in 2004 and 2005, reaching 10.5%. Based on forecasts for the trend in purchasing power, it is likely that in 2006 the proportion of low incomes will fall back to its 2003 level. However, this does not apply for all groups: the proportion of low incomes among single benefit claimants is expected to increase by almost 3 percentage points compared with 2003. At the other end of the scale are single persons aged over 65, where the percentage of low incomes is forecast to reduce by over 3 percentage points. The relative proportion of low incomes among employees (with and without children) and over-65s not living alone will remain virtually unchanged between 2003 and 2006.

### *Growing number of households on minimum income*

The percentage of households with an income below the social policy threshold also increased in 2003, rising to 10.1% compared with 8.8% in 2001. In absolute terms, this represents an increase of almost 90,000 in the number of households with a minimum income. This took the total number of households with a minimum income in 2003 to 657,000, just above the number of low incomes. More than one in three households with an income below the social policy threshold had been in this position for at least four years.

### *Risk groups*

The risk of a low income varies with the type of household. Among the risk groups are single-parent families, households in receipt of benefit and households with a non-Western background. Among those in work, the percentage of low incomes is relatively high among the self-employed. The proportion of low incomes among non-Western households is increasing. By contrast, the position of pensioners has improved.

### *Growing number of households having difficulty making ends meet*

Four out of ten households below the low-income threshold reported in 2004 that they found it difficult or very difficult to make ends meet from their income. This has increased since 2001. Similarly, more and more low-income households have an income that is below that which they themselves consider minimal; this percentage has grown from 24% in 1999 to 41% in 2004.

### *More debts than possessions*

Over a quarter of households with a low income had negative assets in 2002, i.e., their debts exceeded their possessions. Another third had assets of no more than EUR 2,500, while just under a quarter of low-income households had assets of EUR 10,000 or more. The proportion of households with negative assets increased between 2000 and 2002. The biggest shift was between households with assets of up to EUR 2,500 and households with negative assets. The rest of the distribution showed little change. The level of debt of households with low incomes and negative assets changed little in the period 2000-2002, while the number of possessions fell on average. This means that people had fewer reserves on which to fall back.

Based on the available information it is not possible to determine accurately the number of households with *problematic* debts, nor the trend in that number. Most indicators suggest a growing problem: increases in the number of debt collection instructions, debt assistance and requests for debt rescheduling, more rent arrears and evictions, and a rise in the level of assistance provided by churches and the new 'food banks'. However, other factors also play a role: a less lenient debt collection policy, greater familiarity with debt assistance organisations and debt restructuring options, a stricter rent and eviction policy by housing associations, a stricter interpretation of rules by the courts, and so on.

### *Unfavourable trend among households with a non-Western background*

The income position of non-Western households is clearly worse than that of native households. Among the major groups, the situation of Moroccans is the worst: in 2003 one third of these households had a low income, while Turkish (29%), Antillean (28%) and Surinamese (23%) households were in a slightly better position. The income position of the 'new' groups is generally even worse; more than half of Somalian, Afghan and Iraqi households had a low income in 2003, while this applied for more than a third of Iranian and Chinese households. The deteriorating labour market situation led to a resumption of the upward trend in poverty among non-Western households from 2002 onwards, with benefit claimants and older persons being particularly susceptible.

Non-Western immigrants who have recently come to the Netherlands relatively frequently begin with a low income, though their starting position has improved considerably, largely because of the reducing proportion of asylum-immigrants and family reunification immigrants. The income position of new immigrants improves with the length of their period of residence: more than half the non-Western immigrants who migrated to the Netherlands in 1997 and were on a low income in their post-settlement year, managed to pass the low-income threshold by 2002. This outflow from poverty was due largely to an improvement in their labour market position.



### *Favourable trend among the elderly*

On average, the poverty rate among the over-55s is not notably higher or lower than among the younger people. On the one hand the percentage of low-income households among the over-55s has fallen to below that of the younger age groups, and older persons with a low income also have relatively few payment arrears. On the other hand, a low income often lasts longer for older persons. There are however considerable differences within the older age group. Low incomes are more common among 55-64 year-olds than among the over-65s, among single persons than couples and among (single) women than (single) men. The relatively unfavourable position of 55-64 year-olds with a low income is also apparent from the relatively high proportion of this age group with payment arrears and reporting difficulty in making ends meet.

Older people are generally also in no worse a position as regards social exclusion than the younger generations. The degree of exclusion generally reduces with age, but increases slightly from the age of 75. Looking at the various dimensions of exclusion produces a fuller picture. In the dimension 'social participation', the degree of exclusion clearly increases with age. In each of the other dimensions (material deprivation, access to government and other services and access to a safe, good-quality living environment), older persons – including the over-75s – are found to occupy a relatively favourable position. On average, households with a low income are more likely to suffer social exclusion. However, further analysis shows that this correlation applies only for the younger age groups: above the age of 65, having a low income makes little difference for the degree of social exclusion.

### *Fewer low incomes at local level, but more segregated*

Between 1994 and 2002 the proportion of low incomes fell in all municipalities, though the degree to which this occurred differed. The biggest falls took place in municipalities with a high initial proportion of low incomes. The number of low incomes in the four largest municipalities (Amsterdam, Rotterdam, The Hague and Utrecht) fell sharply over the period. Despite this, Amsterdam, The Hague and Rotterdam are still in the top ten of municipalities with the highest proportion of low incomes. The postcode areas with the highest portion of low-income households are in The Hague and Rotterdam, namely the districts of Schilderswijk-Noord, Spangen and Nieuw Mathenesse.

The segregation of households with a low income increased markedly during the period 1994-2002. This increase was sharper in the smaller municipalities than in larger municipalities. However, as the average level of segregation in smaller municipalities was lower in 1994, the differences between large and small municipalities reduced. The degree of segregation in Amsterdam remained roughly the same between 1994 and 2002. By contrast, it increased in Rotterdam, The Hague and Utrecht in this period. Selective migration played an important role in this trend.

### *Limited effect of poverty trap*

This Monitor reports that in 2003 just under a quarter of a million households were in a poverty trap situation. These are defined as households with an income below the low-income threshold, which are dependent on social security benefit due to unemployment (including social assistance benefit) or disability. Single persons must also be in receipt of housing benefit in order to fall into the poverty trap. Almost 45% of households in the poverty trap are single-person households, and almost 25% are lone-parent families. Couples with children and couples without children are in a clear minority, each making up an eighth of the total.

At first sight it would seem that the poverty trap influences the job-seeking behaviour of benefit claimants: people in receipt of an income-related benefit have less frequently found a job, or increased the number of hours worked, than people who do not take up benefits. However, if allowance is made for other factors that can explain job-seeking behaviour or changes in labour market status, the role of income-dependent benefits almost disappears. Characteristics such as age, sex, education, health and source of income are better predictors of behaviour and force the role of income-dependent benefits to the background.

### *Poverty determined mainly by household-specific characteristics*

A causal multi-level analysis showed which proportion of the risk of poverty can be attributed to the household and how much can be attributed to the neighbourhood and municipality in which that household is located. The influence of the economic cycle on the risk of poverty was also included. It was found that more than 90% of the difference in the risk of poverty can be explained by variation in household characteristics. The age, sex, education and socio-economic activity of the head of the household, as well as the household composition, proved to be key predictors of the risk of poverty, together explaining 40% of the variance at household level.

Of the remaining 10%, half can be attributed to differences between the neighbourhoods where the households surveyed live, while the other half can be explained by differences between municipalities. This means that neighbourhood and municipality characteristics make a definite if relatively limited contribution to the risk of poverty. Much of this influence comes from composition effects: households with characteristics that increase the risk of poverty (out of work, low education level) relatively often live in the same neighbourhood or municipality. However, irrespective of the characteristics of neighbourhood residents, the socio-economic status of the neighbourhood was found to influence the risk of poverty: the lower that status, the greater the probability that a household in that neighbourhood will experience poverty. Finally, and not unexpectedly, the risk of poverty was found to increase significantly in periods of high unemployment.

## Bijlage A Databronnen

### 1. Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek (AVO)

Het Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek verschaft informatie over het gebruik van een groot aantal maatschappelijke en culturele voorzieningen. De omvang is 6.500 huishoudens (17.000 personen) en de gegevens worden verzameld via enquêtes.

### 2. Budgetonderzoek (BO)

Het Budgetonderzoek verschaft informatie over de bestedingen van huishoudens, verbijzonderd naar kenmerken van het huishouden zoals grootte, inkomen en inkomensbron. De omvang is 1500 huishoudens. Deze gegevens wordt grotendeels via enquêtering verzameld. Vanaf 2003 zijn de inkomensgegevens gebaseerd op registraties van onder meer de Belastingdienst.

### 3. Consumenten conjunctuur onderzoek (CCO)

Het Consumenten conjunctuur onderzoek verschaft maandelijks actuele informatie over opvattingen met betrekking tot de algemene economische ontwikkeling en de financiële situatie van het eigen huishouden. De omvang is 1.000 huishoudens per maand en de gegevens worden verzameld via enquêtes.

### 4. Culturele veranderingen (CV)

Het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland is erop gericht de lange-termijnontwikkeling in centrale opvattingen en waardenoriëntaties onder de Nederlandse bevolking in kaart te brengen. De omvang is 2.000 personen en de gegevens worden verzameld via enquêtes.

### 5. Immigrantenpanel

Het Immigrantenpanel bevat informatie over de ontwikkeling van arbeidsparticipatie en inkomen van recente immigranten. De omvang is 600.000 personen en de gegevens komen uit de Gemeentelijke Basisadministratie, het Centraal Register Vreemdelingen en het Regionaal Inkomensonderzoek.

### 6. Inkomenspanelonderzoek (IPO)

Het Inkomenspanelonderzoek schetst een beeld van de samenstelling en verdeling van inkomens in Nederland. De omvang is 85.000 huishoudens (245.000 personen). De gegevens zijn gebaseerd op administratieve bronnen van met name de Belastingdienst, het ministerie van Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Informatie Beheergroep.

#### 7. Niet-gebruik inkomensafhankelijke regelingen onderzoek (NGI)

Het Niet-gebruik inkomensafhankelijke regelingen onderzoek geeft een beeld van het niet-gebruik bij inkomensafhankelijke regelingen (o.a de individuele huursubsidie, bijzondere bijstand en kwijtschelding lokale heffingen). De omvang is 1.400 huishoudens en de gegevens komen deels uit enquêtes en deels uit registraties.

#### 8. Permanent onderzoek leefsituatie (POLS)

Het Permanent onderzoek leefsituatie geeft een beeld van de leefsituatie van de bevolking. Aan de orde komen o.a. gezondheid, veiligheid, rechtsbescherming, milieu en wonen. De omvang varieert per onderwerp van 5.000 tot 10.000 personen. De gegevens worden via enquêtes verzameld. Vanaf 2003 zijn de inkomensgegevens gebaseerd op registraties van onder meer de Belastingdienst.

#### 9. Regionaal inkomensonderzoek (RIO)

Het Regionaal inkomensonderzoek beschrijft de verdeling van inkomens in onder meer gemeenten, wijken, buurten en postcodegebieden. De omvang is 1,9 miljoen huishoudens (5,1 miljoen personen) en de gegevens zijn grotendeels gebaseerd op administratieve bronnen van de Belastingdienst.

#### 10. Sociaal-economisch panelonderzoek (SEP)

Het Sociaal-economisch panelonderzoek geeft een samenhangende beschrijving van de sociaal-economische situatie van huishoudens en personen, met name van de veranderingen daarin. De omvang is 5.000 huishoudens. De gegevens werden tot en met 2002 via enquêtes verzameld. Vanaf 2003 wordt het onderzoek voortgezet op basis van administratieve bronnen.

#### 11. Vermogensstatistiek

De vermogensstatistiek schetst een beeld van de samenstelling en de verdeling van de vermogens van huishoudens in Nederland. De omvang is 85.000 huishoudens en de gegevens komen uit het IPO en het SEP.

Zie voor meer gedetailleerde informatie over deze databronnen:  
[www.armoedemonitor.nl](http://www.armoedemonitor.nl).



## Literatuur

- Abbring, J.H., G.J. van den Berg en J.C. van Ours (2005). 'The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment'. In: *The Economic Journal* (115). p. 602-630.
- Abrahamson, P. (1997). 'Combating Poverty and Social Exclusion in Europe'. In: W. Beck, L. van der Maesen en A. Walker (red.). *The Social Quality of Europe* (p. 127-155). The Hague: Kluwer.
- Aedes (2001). *Bedrijfstakinformatie. Kengetallen van de Nederlandse woningcorporaties 2001*. Hilversum: Aedes.
- Aedes (2002). *Bedrijfstakinformatie. Kengetallen van de Nederlandse woningcorporaties 2002*. Hilversum: Aedes.
- Aedes (2003). *Bedrijfstakinformatie. Kengetallen van de Nederlandse woningcorporaties 2003*. Hilversum: Aedes.
- Aedes (2004). *Bedrijfstakinformatie. Kengetallen van de Nederlandse woningcorporaties 2004*. Hilversum: Aedes.
- Aedes (2005). *Onderzoek naar de ontwikkeling van huurachterstanden en huisuitzettingen bij woningbouwcorporaties in 2003*. Geraadpleegd 13 september 2005 via [www.aedes.nl](http://www.aedes.nl).
- Allers, M.A. (2000). 'De anatomie van de armoedeval'. In: *Economisch Statistische Berichten* (85), p. 128-131.
- Ament, P.C.J.M. en J. Dagevos (2001). 'Armoede onder niet-westerse huishoudens in Nederland'. In: *Armoedemonitor 2001* (p. 67-86). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Beer, P.T. de (1999). 'Werk en armoede'. In: *Armoedemonitor 1999* (p. 111-138). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Beer, P.T. de (2001). *Over werken in de postindustriële samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Berg, G.J. van den, B.van der Klaauw en J.C. van Ours (2004). 'Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work'. In: *Journal of Labor Economics* (22), p. 221-241.
- Berretty, T. et al. (2005). 'Waarom geven wij zoveel uit?'. In: *Economisch statistische berichten*, 17 juni 2005, p. 277.
- Bos, W., C.J.L. Sierman en J.M. van Leeuwen (2000). 'Dynamiek van armoede'. In: *Armoedemonitor 2000* (p. 67-91). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Botterweck, A.A.M. et al. (2001). 'De ruimtelijke spreiding van armoede'. In: *Armoedemonitor 2001* (p. 51-65). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bruijnzeel, L. (2002). *Armoede in de val. Een vergelijking van het armoedebeleid in zes grote gemeenten*. Breukelen: Nyfer.
- Byrk, A.S en S.W. Raudenbush (1992). *Hierarchical Linear Models, Applications and Data Analysis Methods*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- BZK (2001). *Circulaire wet Fido d.d. 1 februari 2001*. Geraadpleegd via [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl).
- CBS (2003). *Waarom blijft inflatie zo hoog voelen? Webmagazine, geraadpleegd op 14 september 2005 via [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)*.
- CBS (2004). *Equivalentiefactoren 1995-2000*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2005a). StatLine. 'CCO 2000-2004'.
- CBS (2005b). StatLine. 'Consumptief krediet; financiële instellingen 1998-2004'.
- CBS (2005c). StatLine. 'Sociale monitor'.
- CBS (2005d). StatLine. 'Arbeidsdeelname van 15 jaar en ouder (incl. de 65-plussers)'.

- CBS/SCP (1999). *Het meten van armoede. Inkomensgrenzen en armoede-indices*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Commissie-Derksen (1997). *Armoede en armoedeval. De rol van inkomensafhankelijke regelingen*. Rapport van de interdepartementale Commissie harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen (commissie-Derksen). Den Haag: VUGA.
- Cummings, E. en W.E. Henry (1961). *Growing old: the process of disengagement*. New York: Basic Books.
- CPB (2004). *Macro Economische Verkenning 2005*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2005). *Macro Economische Verkenning 2006*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- D'Addio, A.C., I. De Greef en M. Rosholm (2002). *Assessing Unemployment Traps in Belgium Using Panel Data Sample Selection Models*. Bonn: IZA (IZA Discussion Paper, no. 669).
- Dagevos, J. (2003). 'Niet-westerse allochtonen en armoede'. In: C. Vrooman et al. (red.). *Armoedemonitor 2003* (p. 59-80). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J. en H. Bierings (2005). 'Arbeid en inkomen'. In: *Jaarrapport Integratie 2005* (p. 91-106). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Dagevos, J. en M. Gesthuizen (2005). 'Arbeidsmarkt'. In: *De sociale staat van Nederland 2005* (p. 77-105). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- DNB (2005). *De feiten: gevoelsinflatie en de euro*. Nieuwsbericht De Nederlandsche Bank d.d. 8 juli 2005. Geraadpleegd 12 juli 2005 via [www.dnb.nl](http://www.dnb.nl).
- EC (2002). *Joint Report on Social Exclusion*. Brussels: European Commission.
- EC (2005). *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*. Brussels: European Commission.
- Edzes, A., M. Moes, E. Westerhof en R. Defourny (2005). *wvb Monitor; een jaar Wet Werk en Bijstand*. Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid/Divosa.
- Elliott, J.R. (1999). 'Social Isolation and Labor Market Insulation: Network and Neighborhood Effects on Less-Educated Urban Workers'. In: *Sociological Quarterly* (40) 2, p. 199-216.
- Engbersen, G., J.C. Vrooman en E. Snel (red.) (2000). *Balans van het armoedebeleid. Vijfde jaar-rapport armoede en sociale uitsluiting*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Engbersen, R. en Th. Jansen (1991). *Armoede in de maatschappelijke verbeelding (1945-1990) – een retorische studie*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Evers, M., R. de Mooij en D. van Vuuren (2005). *What Explains the Variation in Estimates of Labour Supply Elasticities?*. CPB Discussion Paper, forthcoming. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Fase, M.M.G. (2002). 'Muntillusie'. In: *Economisch statistische berichten*, 24 mei 2002, p. 410-411.
- Fehr, E. en A. Falk (2002). 'Psychological Foundations of Incentives'. In: *European Economic Review* (46) 4-5, p. 687-724.
- Friedrichs, J. (1998). 'Do Poor Neighbourhoods Make Their Residents Poorer? Context Effects of Poverty Neighbourhoods on Residents'. In: H-J. Andreß (red.), *Empirical Poverty Research in Comparative Perspective* (p. 77-99). Aldershot: Ashgate.
- Gallie, D., S. Paugam en S. Jacobs (2003). 'Unemployment, Poverty and Social Isolation. Is There a Vicious Circle of Social Exclusion?' In: *European Societies* (5) 1, p. 1-32.
- Ganzeboom, H.B.G., P.M. de Graaf en D.J. Treiman (1992). 'A Standard International Socio-Economic Index of Occupational Status.' In: *Social Science Research* (21) 1, p. 1-56.
- Garssen, J. en A. Zorlu (2005). 'Demografie'. In: *Jaarrapport Integratie 2005* (p. 14-27). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Gesthuizen, M. (2004). *The Life-Course of the Low-Educated in the Netherlands. Social and Economic Risks* (proefschrift). Nijmegen: Interuniversitair Centrum voor Sociaal-Wetenschappelijke Theorievorming en Methodenontwikkeling (1cs).

- Gesthuizen, M., P.M. de Graaf en G. Kraaykamp (2005). 'The Changing Family Background of the Low-Educated in the Netherlands. Socio-Economic, Cultural, and Socio-Demographic Resources.' In: *European Sociological Review*, wordt gepubliceerd in december 2005.
- Gowricharn, R. (2000). *De grenzen van de polder. Over armoede bij allochtonen*. Amsterdam/Utrecht: NCDO/Forum.
- Greef, M.H.G. de (1992). *Het oplossen van problematische schulden*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Guio, A.-C. (2005). *Income Poverty and Social Exclusion in the EU25*. Luxembourg: Eurostat (Statistics in Focus, Population and Social Conditions, nr. 13/2005).
- Hoff, S. en G. Jehoel-Gijsbers (2003). *De uitkering van de baan. Reïntegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992-2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/11).
- Hoff, S.J.M en B.T.J. Hooghiemstra (1999). 'Feminisering van de armoede – vrouwen als risicogroep'. In: *Armoedemonitor 1999* (p. 139-160). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Holm, P., T. Kyrrä en J. Rantala (1999). 'Household Economic Incentives, the Unemployment Trap and the Probability of Finding a Job'. In: *International Tax and Public Finance* (6), p. 361-378.
- Hoofdlijnenakkoord (2003). *Meedoen, meer werk, minder regels*. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66. 16 mei 2003.
- Hoogteijling, E.M.J. (2002). *Raming van het aantal niet in de GBA geregistreerden*, CBS, BPA no. 177-02-S00, april 2002.
- Intrum Justitia (2003). *Onderzoek (wan)betalgedrag in Nederland. Deel II. Geraadpleegd via [www.intrum.nl](http://www.intrum.nl)*.
- Intrum Justitia (2004). *Onderzoek naar (wan)betalgedrag in Nederland 2004. Onderzoek uitgevoerd door Intrum Justitia, afdeling Research & Development. Geraadpleegd via [www.intrum.nl](http://www.intrum.nl)*.
- Intrum Justitia (2005). *Onderzoek naar (wan)betalgedrag in Nederland 2005. Onderzoek uitgevoerd door Intrum Justitia, afdeling Research & Development. Geraadpleegd via [www.intrum.nl](http://www.intrum.nl)*.
- Janssen, J., A. Kersten en H. Vermeulen (1999). *Problematische schulden: zicht op het onzichtbare*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Elsevier Bedrijfsinformatie.
- Jehoel-Gijsbers, G. (2004). *Sociale uitsluiting in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jencks, C. en S. Mayer (1990). 'The Social Consequences of Growing Up in a Poor Neighborhood'. In: L. Lynn en M. McGreary (red.), *Inner-city poverty in the United States* (p. 111-186). Washington DC: National Academy Press.
- Kerk in actie (2005). *Armoede in Nederland. Onderzoek naar financiële hulpverlening door diaconieën van de Protestantse Kerk in Nederland*. Geraadpleegd 4 september 2005 via [www.kerkinactie.nl](http://www.kerkinactie.nl).
- Keuzenkamp, S. en K. Oudhof (2000). *Emancipatiemonitor 2000*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klaver, J., S. Mateman en E. Tromp (2005). *Vluchtelingenwerk en integratiebarometer. Een onderzoek naar de integratie van vluchtelingen in Nederland*. Amsterdam: Regioplan.
- Knol, F. en P.C.J.M. Ament (2003). 'Ruimtelijke verdeling van armoede'. In: J.C. Vrooman et al. (red.), *Armoedemonitor 2003* (p. 81-96). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Knol, F. et al. (2000). 'Veranderingen in de ruimtelijke spreiding'. In: *Armoedemonitor 2000* (p. 33-52). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kraaykamp, G. en M. Kalmijn (1997). 'Beloningsverschillen tussen mannelijke en vrouwelijke managers'. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* (13) 1, p. 216-229.
- Kullberg, J. en M. Ras (2004). *Met zorg gekozen?* Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, i.s.m. Sociaal en Cultureel Planbureau.



- Kullberg, J., F. Knol en E. Pommer (2005). 'Wonen'. In: Th. Roes (red.), *De sociale staat van Nederland 2005* (p. 263-295). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2005/14).
- Laan, C. W.B. Roorda en J.H.L. van der Waart (2002). 'Aanval op de armoedeval'. In: *Economisch statistische berichten* (87), p. 886-888.
- Lewis, O. (1963). *Five families. Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*. New York: Wiley.
- Linden, G.J.H. en C. Jol (2001). 'Betekenis van onderwijs'. In: *Armoedemonitor 2001* (p. 163-177). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Linden, G.J.H. en H.J. Dirven (2005). 'Inkomensontwikkeling van immigranten'. In: *Sociaal-economische trends*, 2<sup>e</sup> kwartaal.
- MacLeod, J. (1987). *Ain't No Makin' It. Leveled Aspirations in a Low-Income Neighborhood*. Boulder: Westview Press.
- Massey, D.S en N.A. Denton (1993). *American Apartheid. Segregation and the Making of the Underclass*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moller, S. et al. (2003). 'Determinants of Relative Poverty in Advanced Capitalist Democracies.' In: *American Sociological Review* (68) 1, p. 22-51.
- Nibud (2004). *Eindejaarsenquête 2004*. Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.
- Nibud (2005a). *Budgethandboek 2005-1*. Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.
- Nibud (2005b). *Geldzaken in de praktijk*. Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.
- Nolan, B. en Whelan, C.T. (2000). 'Urban Housing and the Role of 'Underclass' Processes: the Case of Ireland'. In: *Journal of European Social Policy* (10) 1, p 5-21.
- NRC Handelsblad (2005). *Ziektekostenpremie inhouden op de bijstand*, 23 augustus 2005.
- NVVK (2003). *Jaarverslag 2003*. Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet.
- NVVK (2004a). *Heldere lijnen naar professionele hulp; Jaarverslag 2004 van de NVVK*. Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet.
- NVVK (2004b). *Schuldregelingen 1999-2003*. Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet.
- OECD (2004). *Indicators of Unemployment and Low-Wage Traps. Marginal Effective Tax Rates on Employment Incomes*. Parijs: OESO (OECD Social, employment and migration working paper no. 18).
- Pedersen, P.J. en N. Smith (2002). 'Unemployment Traps: Do Financial Disincentives Matter?'. In: *European Sociological Review* (18), p. 271-288.
- Portegijs, W., A. Boelens en L. Olsthoorn (red.) (2004). *Emancipatiemonitor 2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Rabin, M. (2002). 'A Perspective on Psychology and Economics'. In: *European Economic Review* (46) 4-5, p. 657-685.
- Reek, E.W.A. van den en A.I. Hussein (2003). *Somaliërs op doorreis. Verhuisgedrag van Somaliërs naar Engeland*. Tilburg: Universiteit van Tilburg/Wetenschapswinkel.
- Rekenkamer (2003). *Armoedebestrijding: de financiële ondersteuning*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28785, nrs. 1-2.
- Sampson, R.J., S.W. Raudenbush en F. Earls (1997). 'Neighborhoods and Violent Crime. A Multilevel Study of Collective Efficacy.' In: *Science* (277) p. 918-924.
- Schellingerhout, R. (red.) (2004). *Gezondheid en welzijn van allochtone ouderen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2005). *Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP/CBS (1999). *Armoedemonitor 1999*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP/CBS (2000). *Armoedemonitor 2000*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP/CBS (2001). *Armoedemonitor 2001*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP/CBS (2003). *Armoedemonitor 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Serail, S. (2004). *Schulden: een (on)dragelijke last?* Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Elseviers Bedrijfsinformatie.
- Shavit, Y. en W. Müller (1998). *From School to Work. A Comparative Study of Educational Qualifications and Occupational Destinations*. Oxford: Clarendon Press.
- Siermann, C., P. van Teeffelen en L. Urlings (2004). 'Equivalentiefactoren 1995-2000: methode en belangrijkste uitkomsten'. In: *Sociaal-economische trends*, 3<sup>e</sup> kwartaal.
- Small, M.L. en K. Newman (2001). 'Urban Poverty after the Truly Disadvantaged. The Rediscovery of the Family, Neighborhood, and Culture'. In: *Annual Review of Sociology* (27), p. 23-45.
- Snel, E., J.C. Vrooman en G. Engbersen (2000). 'Arm Nederland. Verandering en besteding van armoede'. In: *Balans van het armoedebeleid. Vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting* (p. 13-52). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Snijders, T.A.B. en R.J. Bosker (1999). *Multilevel Analysis. An Introduction to Basic and Advanced Multilevel Modeling*. London: Sage Publications.
- Soede, A.J. (2005). *Naar een nieuwe armoedegrens*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (te verschijnen).
- Sprangers en Nicolaas (2005). *Asielmigranten moeilijker aan het werk*. Webmagazine, geraadpleegd op 22 augustus 2005 via [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).
- Sprangers et al. (2004). 'Immigranten op de arbeidsmarkt'. In: *Bevolkingstrends* (2), p. 45-53.
- Subramanian, S.V. et al. (2005). 'Racial Disparities in Context. A Multilevel Analysis of Neighborhood Variations in Poverty and Excess Mortality among Black Populations in Massachusetts.' In: *Research and Practice* (95) 2, p. 260-265.
- szw (1995). *De andere kant van Nederland. Over preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- szw (2000). *De armoedeval, analyse en oplossingen. Rapport van de werkgroep Harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Werkdocument 152).
- szw (2001). *Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Brief aan de Tweede Kamer, 1 juni 2001*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- szw (2002). *Sociale nota 2003. Brief aan de Tweede Kamer, 17 september 2002*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- szw (2005). *Voortgangsbrief 2005 over het Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting 2003*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- szw (2005a). *De omvang van financiële incentives in de praktijk* (concept-werkdocument). Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Directie ASEA 13 mei 2005.
- szw (2005b). *Invloed armoedeval op het arbeidsmarktgedrag* (concept-werkdocument). Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/directie ASEA, 13 mei 2005.
- Tazelaar, F. en M. Sprengers (1984). 'Werkloosheid en sociaal isolement.' In: *Sociologische Gids* (31), p. 48-79.
- Tigges, L.M., I. Browne en G.P. Green (1998). 'Social Isolation of the Urban Poor. Race, Class, and Neighborhood Effects on Social Resources.' In: *Sociological Quarterly* (39) 1, p. 53-77.
- TK (1995/1996). *De andere kant van Nederland. Over preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, 24515, nrs. 1-2.
- Uunk, W.J.G. (2001). 'Dynamiek van armoede'. In: *Armoedemonitor 2001* (p. 27-49). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- UWV (2005). *Tweede kwartaalverslag 2005*. Amsterdam: Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen.

- Vermeulen, H. et al. (1992). *Financiële problemen, schulden en problematische schuldsituaties in Nederland. Omvang, verdeling, determinanten en dynamiek*. Den Haag: VUGA/ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Vries, A. de (2005). *Inkomensspreiding in en om de stad; een voorstudie*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- VROM (2004). *Leefbaarheid van wijken*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Vrooman J.C. (2003). 'Slotbeschouwing'. In: J.C. Vrooman et al. (red.). *Armoedemonitor 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, C. en E. Snel (1999). 'Op zoek naar de "echte armen"'. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). *Armoede en verzorgingsstaat. Vierde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting* (p. 15-47). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vrooman, C. en S. Hoff (2004). *The Poor Side of the Netherlands – Results from the Dutch 'Poverty Monitor', 1997-2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wilson, W.J. (1987). *The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.



## Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

### Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2004-2005) is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl). Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. ISBN 90-377-0165-5

### SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel (prijswijzigingen voorbehouden). Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

### Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2

Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector. ISBN 90-377-0106-x

In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004. ISBN 90-377-0159-0

The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000. ISBN 90-377-0062-4 (English edition 2001)

Social and Cultural Report 2002. The Quality of the Public Sector (Summary). ISBN 90-377-0118-3

### Nederlandse populaire versie van het SCR 1998

Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport. Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8

### Engelse populaire versie van het SCR 1998

25 Years of Social Change in the Netherlands; Key Data from the Social and Cultural Report 1998. Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x

### Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4

### SCP-publicaties 2004

2004/4 Zorg en wonen voor kwetsbare ouderen. Rapportage ouderen 2004 (2004). ISBN 90-377-0156-6

2004/6 The Poor Side of the Netherlands. Results from the Dutch 'Poverty Monitor', 1997-2003 (2004). ISBN 90-377-0183-3

2004/7 Achter de schermen. Een kwart eeuw lezen, luisteren, kijken en internetten (2004). ISBN 90-377-0129-9

2004/8 Public Sector Performance. An International Comparison (2004). ISBN 90-377-0184-1

2004/11 Verpleging en verzorging verklaard (2004). ISBN 90-377-0189-2

2004/12 Trends in Time. The Use and Organisation of Time in the Netherlands (2004). ISBN 90-377-0196-5

- 2004/14 Performances du secteur public. Comparaison internationale (2004). ISBN 90-377-0193-0
- 2004/15 Prestaties van de publieke sector. Samenvatting in zeven talen (2004).  
ISBN 90-377-0194-9
- 2004/16 Gezondheid en welzijn van allochtone ouderen (2004). ISBN 90-377-0191-4
- 2004/17 Sociale uitsluiting in Nederland (2004). ISBN 90-377-0160-4
- 2004/18 Prestaties van de publieke sector. Een internationale vergelijking (2004).  
ISBN 90-377-0195-7
- 2004/19 Emancipatiemonitor 2004 (2004). ISBN 90-377-0190-6
- 2004/20 Ouders over opvoeding en onderwijs (2004). ISBN 90-377-0158-2

### SCP-publicaties 2005

- 2005/1 Landelijk verenigd. Civil society en vrijwilligerswerk IV (2005). ISBN 90-377-0126-4
- 2005/2 Aandacht voor welzijn. Inhoud, omvang en betekenis van de welzijnssector (2005).  
ISBN 90-377-0204-x
- 2005/3 De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie, 1970-2002 (2005).  
ISBN 90-377-0157-4
- 2005/4 Kinderen in Nederland (2005). ISBN 90-377-0209-0
- 2005/5 Vermaatschappelijking in de zorg (2005). ISBN 90-377-0214-7
- 2005/6 Culture-lovers and Culture-leavers. Trends in interest in the arts and cultural heritage in the Netherlands (2005). ISBN 90-377-0217-1
- 2005/7 Cultuurminnaars en cultuurmijders. Trends in de belangstelling voor kunsten en cultureel erfgoed. Het culturele draagvlak 6 (2005). ISBN 90-377-0228-7
- 2005/8 The Hunt for the Last Respondent (2005). ISBN 90-377-0215-5
- 2005/9 Zorg voor verstandelijk gehandicapten. Ontwikkelingen in de vraag (2005).  
ISBN 90-377-0235-x
- 2005/10 Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid (2005).  
ISBN 90-377-0210-4
- 2005/11 Maten voor gemeenten 2005 (2005). ISBN 90-377-0224-4
- 2005/12 Arbeidsmobiliteit in goede banen (2005). ISBN 90-377-0203-1
- 2005/13 Uit elkaars buurt. De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming (2005). ISBN 90-377-0225-2
- 2005/14 De sociale staat van Nederland 2005 (2005). ISBN 90-377-0202-3
- 2005/15 Kijk op informele zorg (2005). ISBN 90-377-0201-5
- 2005/16 Armoedemonitor 2005 (2005). ISBN 90-377-0206-6

### Onderzoeksrapporten 2004

- 2004/1 Emancipatie in estafette. De positie van vrouwen uit etnische minderheden (2004).  
ISBN 90-377-0162-0
- 2004/2 De moraal in de publieke opinie. Een verkenning van normen en waarden in bevolkingsenquêtes (2004). ISBN 90-377-0163-9
- 2004/3 Werkt verlof? Het gebruik van regelingen voor verlof en aanpassing van de arbeidsduur (2004). ISBN 90-377-0144-2
- 2004/5 Maten voor gemeenten 2004 (2004). ISBN 90-377-0179-5
- 2004/9 Moslim in Nederland. Een onderzoek naar de religieuze betrokkenheid van Turken en Marokkanen. Samenvatting (2004). ISBN 90-377-0176-0
- 2004/10 Unequal Welfare States (2004). ISBN 90-377-0185-x

### Werkdocumenten

- 95 Voorstel voor de toekomstige ontwikkeling van de landelijke jeugdmonitor (2004).  
ISBN 90-377-0167-1

- 96 Nieuwe baan of nieuwe functie? Een studie naar de beloning van externe en interne mobiliteit (2004). ISBN 90-377-0172-8
- 98 Landelijk ramingsmodel kinderopvang (2003). ISBN 90-377-0148-5
- 99 Sociale uitsluiting (2003). ISBN 90-377-0154-x
- 100 Het Nationale scholierenonderzoek (NSO) en het Health Behaviour in School-aged Children-onderzoek (HBSC) vergeleken (2004). ISBN 90-377-0150-7
- 101 Schalen van fysieke en psychosociale beperkingen. Het meten van hulpbehoefte bij de indicatiestelling verpleging en verzorging (2004). ISBN 90-377-0151-1
- 102 Vertrouwen in de rechtspraak; theoretische en empirische verkenningen voor een monitor (2004). ISBN 90-377-0164-7
- 103 Bindingsloos of bandenloos. Normen, waarden en individualisering (2004). ISBN 90-377-0169-8
- 104 De veeleisende samenleving. De sociaal-culturele context van psychische vermoeidheid (2004). ISBN 90-377-0170-1
- 105 Cijferrapport Allochtone ouderen (2004). ISBN 90-377-0171-x
- 106 Moslim in Nederland. Een onderzoek naar de religieuze betrokkenheid van Turken en Marokkanen (2004). ISBN 90-377-0178-7 (set, 6 delen)
- 107 The Social State of the Netherlands. Summary (2004). ISBN 90-377-0168-x
- 108 Naar een stelsel van sociale indicatoren voor het Integraal toezicht jeugdzaken. Advies in opdracht van de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie van het Onderwijs (2004). ISBN 90-377-0186-8
- 109 Kosten en baten van extramuralisering (2004). ISBN 90-377-0187-6
- 110 Verklaringsmodel verpleging en verzorging. Onderzoeksverantwoording (2005). ISBN 90-377-0199-x
- 111 Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school (2005). ISBN 90-377-0213-9
- 112 Wijkkwaliteiten (2005). ISBN 90-377-0216-3
- 113 Ouderen van nu en van de toekomst (2005). ISBN 90-377-0219-8
- 114 Verzonken technologie. ICT en de arbeidsmarkt (2005). ISBN 90-377-0205-8
- 115 Cijfermatige ontwikkelingen in de verstandelijk-gehandicaptenzorg. Een vraagmodel (2005). ISBN 90-377-0221-x
- 116 Vrijwilligersorganisaties onderzocht. Over het tekort aan vrijwilligers en de wijze van werving en ondersteuning (2005). ISBN 90-377-0233-3
- 117 Het Actieplan Cultuurbereik en cultuurdeelname, 1999-2003. Een empirische evaluatie op landelijk niveau (2005). ISBN 90-377-0236-8
- 118 Advocaat met korting (2005). ISBN 90-377-0240-6
- 119 Regionale verschillen in de wachtlijsten verpleging en verzorging (2005). ISBN 90-377-0242-2

## Overige publicaties

Hollandse taferelen. Nieuwjaarsuitgave 2004 (2004). ISBN 90-377-0155-8

Social Europe. European Outlook 1. Annex tot the 'State of the Union 2004' (2004). ISBN 90-377-0145-0

Does Leave Work? Summary (2004). ISBN 90-377-0182-5

Destination Europe. Immigration and Integration in the European Union (2004). ISBN 90-377-0198-1

Hier en daar opklaringen. Nieuwjaarsuitgave 2005 (2005). ISBN 90-377-0212-0

*De jacht op de laatste respondent. Samenvatting (2005). ISBN 90-377-0223-6*

*De grens als spiegel. Een vergelijking van het cultuurbestel in Nederland en Vlaanderen (2005). ISBN 90-377-0222-8*

*Jaarrapport Integratie 2005 (2005). ISBN 90-377-0237-6*

*Bestuur aan banden. Samenvatting (2005). ISBN 90-377-0239-2*