

perspectieven

Participeren naar vermogen

EEN STUDIE NAAR HET VOORKOMEN
VAN ARMOEDE



WETENSCHAPPELIJK
INSTITUUT
VOOR HET CDA

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Het instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Postbus 30453, 2500 GL Den Haag

Telefoon (070) 3424870

Fax (070) 3926004

Email wi@cda.nl

Internet www.wi.cda.nl

ISBN/EAN 978-90-74493-53-6

2007 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	5
1 Inleiding en vraagstelling	7
1.1 Benaderingen van armoede, een historische schets	8
1.2 Het ontstaan van een brede benadering	11
1.3 (Het ontstaan van) sociale verzekeringen en sociale voorzieningen	12
1.4 Vraagstelling voor het rapport	14
1.5 Opbouw van het rapport	20
2 Ontwikkeling van armoede in Nederland	21
2.1 Armoedegrenzen	23
2.2 Ontwikkeling van het aantal huishoudens dat moet rondkomen van een inkomen onder de beleidsmatige of lage inkomensgrens	25
2.3 Wanneer wordt het nijpend?	26
2.4 Langdurige armoede	26
2.5 Ontwikkeling van armoede in Nederland: dimensies van het armoedevraagstuk	28
2.6 Conclusie	32
3 Schulden en voedselbanken	34
3.1 Krediet en schulden	35
3.2 Betalingsachterstanden	36
3.3 Problematische schulden	38
3.4 Verschillend type schulden	40
3.5 Voedselbanken	41
3.6 Conclusie en aanbevelingen	43
4 Patronen rond armoede	47
4.1 Gezinssituatie: armoede onder kinderen	49
4.2 Nieuwe Nederlanders	58
4.3 Leeftijdgerelateerde armoede	68
4.4 Armoede die samenhangt met (on)vermogen	78

5	Vloeren in het bestaan	87
5.1	De hoogte van het minimumloon	89
5.2	Verschillende typen uitgaven	94
5.3	Vaste lasten	94
5.4	Kosten voor kinderen	102
5.5	Zorgkosten	105
5.6	Harmonisatie toeslagen	106
5.7	Conclusie en aanbevelingen	107
6	Samenvatting en conclusies	111
6.1	Inleiding en vraagstelling	112
6.2	Ontwikkeling van armoede in Nederland	113
6.3	Schulden en voedselbanken	114
6.4	Patronen rond armoede	116
6.5	Vloeren in het bestaan	121

VOORWOORD

Hoe kan het dat er in een rijk land mensen zijn die het hoofd nauwelijks boven water kunnen houden? Dat is een indringende en regelmatig gestelde vraag. Het is een vraag die het CDA als christen-democratische partij raakt in haar kern. Het behoort immers tot haar unieke opdracht, oog te hebben voor mensen in een kwetsbare positie. Reden genoeg voor het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA om nauwgezet studie te maken van de ontwikkeling en de oorzaken van armoede in onze samenleving.

Wanneer is er sprake van armoede? Hierover lopen de meningen uiteen.

Sommigen spreken van armoede wanneer er sprake is van broodnood.

Anderen vinden dat armoede in beeld komt wanneer men over onvoldoende middelen beschikt voor een sportvereniging of vakantie. Niet alleen technische definities en bepalingen zijn hier in het geding. De gevoelslaag speelt ook een rol. Wie zijn of haar kinderen in materieel opzicht minder te bieden heeft dan andere ouders, kan dat als armoede ervaren. Aan de andere kant geldt dat lang niet iedereen met een smalle beurs zich arm voelt of in financiële problemen raakt.

Dit rapport wil vanuit christen-democratisch perspectief antwoord geven op vier kernvragen met betrekking tot armoede. Het gaat het om de vraag naar

- de definitie van armoede. Wat verstaan wij in deze samenleving onder armoede?
- de onderliggende oorzaken. Is armoede terug te voeren op individuele, culturele, sociaal-maatschappelijke of vooral structurele factoren?
- de mogelijkheden om armoede effectief te bestrijden;
- de verantwoordelijkheid hiervoor. Wie is verantwoordelijk voor welke vorm van armoedebestrijding?

In deze studie worden drie dimensies van armoedebeleid onderscheiden: een preventieve, een sociale en een materiële dimensie. Bij al deze drie dimensies van armoedebeleid speelt de cultuur een belangrijke rol. Hoe preventie vormt krijgt, in welke sociale context mensen leven en welke normen ons leiden bij het beoordelen van de materiële kant van armoede, is afhankelijk van de cultuur waarin we leven. De veronderstelling dat de armoedeproblematiek verweven is met de sociale achtergrond en culturele context, is wezenlijk voor de christen-democratische benadering. Armoede is meer dan alleen een financiële kwestie en kan ook niet alleen langs die lijn worden opgelost. Armoedebeleid moet zich daarom niet beperken tot enkel inkomenspolitiek; het moet ook gaan over zaken die verder reiken dan alleen het puur economische. Als leidraad geldt dat armoedebestrijding erop moet zijn gericht om mensen te helpen zelfstandig in hun levensonderhoud te voorzien, in plaats van afhankelijk te raken van een uitkering of van regelingen. In sociaal

opzicht betekent armoedebestrijding het bevorderen van aansluiting op en verbondenheid met de bredere samenleving. Bij de materiële kant van het armoedevraagstuk gaat het om de vraag of mensen redelijkerwijs de vaste lasten en noodzakelijke kosten kunnen bekostigen. Wanneer dat onvoldoende het geval is, zal de gemeenschap moeten bijspringen en huishoudens financieel moeten ondersteunen. Ook een minimuminkomen moet voldoende zijn om op een waardige wijze deel te kunnen nemen aan de samenleving.

Dit rapport pleit er voor om armoedebestrijding enerzijds ter hand te nemen via preventie en sociale steun (onderwijs, extra investeringen in inburgering, stageplaatsen, intensieve begeleiding van mensen) en anderzijds via kostenondersteuning op de belangrijke terreinen van wonen, kinderen en zorg voor lage inkomensgroepen. Enerzijds gaat het dus om het stimuleren van participatie, door mensen toe te rusten en te ondersteunen om hen zo te helpen hun eigen talenten te ontwikkelen en mogelijkheden die ze hebben te benutten. Anderzijds gaat het om het bieden van voldoende beschikbaar inkomen. De invalshoek is daarbij niet dat geconcludeerd wordt dat de uitkeringen verhoogd dienen te worden, maar wel dat er ten aanzien van sommige huishoudomstandigheden een hogere bijdrage in de kosten van wonen, zorg en met name kinderen, geboden zou moeten worden. Het voordeel van deze benadering is dat de ondersteuning vanzelf afneemt bij het toenemen van het inkomen. Doet zich onverhoopt een inkomensval voor na werkeloosheid of ziekte, dan heeft de kostenondersteuning een dempend effect op de gevolgen hiervan. De ondersteuning op het gebied van vaste lasten en noodzakelijke kosten neemt immers toe wanneer het inkomen afneemt. Op die manier wordt mensen zekerheid geboden. Niet alleen aan diegenen die van een laag inkomen moeten leven, maar ook aan diegenen die nu zelf in hun inkomen kunnen voorzien, maar mogelijk op een later moment – buiten hun eigen schuld – wel afhankelijk worden van een uitkering. Een robuust systeem van lastenmaximering in de vorm van inkomensafhankelijke toeslagen zorgt derhalve voor stabiliteit en verstevigt het vangnet aan de onderkant van het inkomensgebouw.

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut dankt mevr. drs. P. van der Burg die als auteur van dit rapport een weg heeft weten te vinden in deze gevoelige en complexe materie. Het is dhr. prof. dr. A.L. Bovenberg, mevr. G. Dolsma, dhr. R. Kremers, dhr. K. Tuinstra en in een eerdere fase mevr. G. Verburg en dhr. dr. A. Klink zeer erkentelijk voor hun waardevolle adviezen bij de totstandkoming van het rapport.

Mr. R.J. Hoekstra
(Voorzitter)

Drs. E.J. van Asselt
(*Waarnemend directeur*)

1 Inleiding en vraagstelling

1.1 Benaderingen van armoede, een historische schets

Over de vraag wanneer iemand arm is en welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen, lopen de meningen uiteen. Is er sprake van armoede wanneer een gezin niet genoeg te eten heeft, of ook al wanneer het niet eenmaal per jaar op vakantie kan? Heeft armoede vooral te maken met – soms hoge – verwachtingen die in een samenleving worden gewekt, met uit de hand gelopen individuele behoeften, of is armoede een reëel fenomeen, dat bovendien vooral is terug te voeren op sociale, economische en maatschappelijke (en veel minder op individuele) factoren.

In de loop der tijd zijn deze vragen verschillend beantwoord. Schrijvers uit de oudheid definiëren het onderscheid tussen arm en rijk aan de hand van de vraag of een persoon al dan niet moet werken voor zijn levensonderhoud. 'Arm zijn' betekent doorgaans dat mensen zijn aangewezen op lichamelijke arbeid. Zowel in de Griekse als in de Romeinse klassieke traditie wordt lichamelijke arbeid principieel negatief beoordeeld.¹ De verspreiding van het christendom leidt tot een positievere visie op arbeid² en ook tot een zekere statusverhoging van de armen. De Bijbelse traditie dringt erop aan dat er voor de armen wordt gezorgd. Tegelijk zijn juist zij degenen die in moreel of spiritueel opzicht nogal eens ten voorbeeld worden gesteld aan de rijken.³ Zij vallen in de optiek van de Bijbel in het bijzonder onder Gods bescherming. Het ligt dan ook voor de hand dat liefdadigheid in de westerse wereld sterk was verweven met de kerk. Tot ver in de elfde eeuw had zij het monopolie op allerhande charitatieve instellingen en opvanghuizen. Gaandeweg vervangt burgerlijke armenzorg voor een deel kerkelijke liefdadigheid en vindt een uitbouw van bestaande instituties en een snelle uitbreiding van charitatieve instellingen plaats.

In het begin van de zestiende eeuw draagt vooral het werk van humanisten en protestanten bij tot een nieuwe benaderingswijze van bestaande sociale problemen. Daarin ligt de nadruk op de noodzaak van het verwerven van een zelfstandige bron van inkomsten door arbeid en op de rol die de stedelijke overheden kunnen spelen. Humanisten als Moore, Vives, Erasmus en Coornhert prijzen werken aan als het beste middel tegen armoede en sociale nood. Luther en vooral Calvijn prezen de beroepsethiek aan en hadden weinig op met de zogenoemde bedelmonniken. Zij gaan uit van de stelling dat mensen in de eerste plaats zelf verantwoordelijkheid dragen voor hun inko-

1 J.M. Roebroek, M. Hertogh, *De beschavende invloed des tijds, Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*, 's-Gravenhage 1998.

2 Zie bijvoorbeeld de aansporing in Gen. 3:19 'In het zweet uws aanschijns zult gij brood eten', of aan Paulus' beroemde stelling in II Thess.3:10 'Wil iemand niet werken, dan zal hij ook niet eten'

3 Bijv. Matth. 19:16-26 over de rijke jongeling.

men. Alleen wie dat echt niet kan, moet worden geholpen. Bovendien is het maatschappelijk gezien ook nodig dat mensen hun roeping volgen en werken. Als iedereen arbeid verricht, neemt de productie toe en stijgt de welvaart. Bij de humanisten speelde sterk de notie dat werklozen en paupers om eigen bestwil en tot voordeel van de maatschappij tot arbeid moeten worden aangezet.⁴

Vanaf het midden van de achttiende eeuw veranderen onder invloed van industrialisatie en het voortschrijdende proces van mechanisatie een aantal zaken. De structuur van de arbeid, de inkomensontwikkelingen, de welstandsverhoudingen en de levensstandaard van mensen wijzigen ingrijpend. Gilden die voordien het nodige sociale onheil opvingen, waren mede onder invloed van de Franse Revolutie vaak verdwenen. In zelforganisaties zagen zowel liberalen als de op de staat georiënteerde revolutionairen bedreigingen voor de vrijheid. Abraham Kuyper zag in de teloorgang van de zelforganisaties één van de oorzaken van ‘de sociale kwestie’ en van de verpaupering. In katholieke kring kwam eenzelfde benadering naar voren, bijvoorbeeld bij de bisschop van Mainz, W.E. von Ketteler, die al in 1848 systematisch over de misstanden die samenhangen met de industrialisatie preekte en onder meer teruggreep op het Thomistische denken met zijn noties van de rechtvaardige prijs en het rechtvaardige loon. Vanaf 1891 ontwikkelt zich een moderne sociale leer van de Rooms-Katholieke Kerk, die een sterke nadruk legt op het zelforganiserende vermogen van de arbeiders en op de harmonie die kan ontstaan tussen werkgevers en werknemers in het onderkennen en oplossen van de sociale problemen. In de encyclieken *Rerum Novarum* (1891) en *Quadragesimo Anno* (1931) kristalliseert zich dit denken uit.

Een andere krachtige impuls om structurele oorzaken van armoede onder ogen te zien kwam van Karl Marx en Friedrich Engels. Als journalist van de *Neue Rheinische Zeitung* had Marx de parlementaire discussie over de Houtsprokkelwet meegemaakt.⁵ Tot dan was het gebruikelijk dat mensen vrijelijk hout mochten sprokkelen om te kunnen koken en hun huizen te verwarmen. Op zeker moment werd dit bezwaarlijk voor de landeigenaren. Het parlement, de Rheinische Landtag, – waarin geen armen waren vertegenwoordigd – nam daarop een wet aan die het hout sprokkelen verbood. Marx kreeg oog voor de machtsfactor en de sociaal-economische achtergron-

4 In 1525 publiceert de Spaanse humanist Vives te Brugge zijn beroemde traktaat over de armenzorg, *De Subventione Pauperum*. Daarin pleit hij voor een coherent programma: minimale uitkeringen, een strikt verbod op bedelarij, arbeidsdwang, centralisatie van steunfondsen en het oprichten van scholen voor de kinderen van armen.

5 Zie Arend Th. van Leeuwen, *Kritiek van hemel en aarde*. Deel 2. Deventer: Van Loghum Slaterus 1972, 62-93. Karl Marx, ‘Manifest der kummunistischen Partei’, in: S. Landshut (Herausgeber), Karl Marx, *Die Frühschriften*, Stuttgart: Alfred Kröner Verlag 1968, 525-560.

den van armoede. Met Engels schreef hij in het opstandjaar 1848 in Parijs het Communistisch Manifest.

Ook politici als Groen van Prinsterer en Thorbecke hadden oog voor de boven-individuele bronnen van armoede. Thorbecke bijvoorbeeld voelde zich als minister van Binnenlandse Zaken in zijn eerste kabinet (1849-1853) uitgedaagd om het armbestuur tot aanhoudende zorg van de overheid te maken. Groen van Prinsterer schrijft over armoede als maatschappelijk probleem dat niet kan worden herleid tot persoonlijke tekortkomingen van mensen. In 1847 verscheen zijn boek *Ongeloof en revolutie*. Groen richtte zich vooral op de historisch-staatkundige ideeënontwikkeling, maar ging hier en elders niet voorbij aan de problematiek van de structurele armoede en achterstand. Kuyper sloot zich daarbij aan, zoals gezegd. Armoede is volgens deze denkers en politici vooral het gevolg van de individualistisch-kapitalistische structuur van de samenleving.

Op 1 oktober 1851 dient Thorbecke een ontwerp van wet op het armbestuur in. De wet omvat alle instellingen van weldadigheid, ook de kerkelijke. De wet belooft 'een rationele armenzorg onder de volledige verantwoordelijkheid van de overheid, waarbij de diaconieën geheel zijn ingeschakeld'. Op dit wetsvoorstel volgen felle debatten over de positie van de kerkelijke en particuliere instellingen. De centrale vraag is wie in de eerste plaats verantwoordelijk is voor de zorg voor elkaar. Is dit de overheid of de samenleving zelf? Uiteindelijk komt onder minister Van Reenen, de nieuwe minister van Binnenlandse zaken, de Armenwet van 1854 tot stand. De rol van de overheid is hierin vele malen beperkter dan Thorbecke aanvankelijk had voorgesteld. Het leidende principe (in artikel 20 en 21) luidt:

'Geen burgerlijk armbestuur mag onderstand verlenen aan armen, dan na zich, voor zoveel mogelijk, te hebben verzekerd, dat zij dien niet van kerkelijke of bijzondere instellingen van weldadigheid kunnen verlangen, en dan slechts bij volstreekte onvermijdelijkheid.'

In de laatste decennia van de negentiende eeuw groeide het sociaal bewustzijn. Rond 1870 ontstonden nieuwe sociale bewegingen als de georganiseerde arbeidersbeweging, nieuwe liberale en sociaal-democratische hervormingsgezinde bewegingen en de confessionele groeperingen, zoals de groepering rond Kuyper. De praktijk van de armenzorg en – in het verlengde daarvan – de werkloosheid, neemt een centrale plaats in binnen het debat over de sociale politiek. Allerlei particuliere initiatieven ter verbetering van de sociale omstandigheden komen van de grond.⁶

6 Nederland kent een traditie van sociale maatregelen. Zo werd in Veere in 1792 het weduwen- en wezenfonds opgericht. Het stadsbestuur van Deventer schrijft in februari 1776 een prijsvraag uit naar 'het beste plan waardoor arme luiden aan den arbeid kunnen geholpen worden'. Het zijn maar enkele illustraties van wijdvertakte initiatieven. Zie M. Roebroek, M. Hertogh, idem, blz. 45.

Hoewel de rol van de gemeentelijke overheden in de armoedebestrijding groeit, ligt ook in de Armenwet van 1912 het primaat voor zorg aan behoeftigen nog steeds bij kerken en bij particuliere instellingen. Het principe van volstrekte onvermijdelijkheid wordt echter verlaten. De Armenwet 1854 verleende alleen ondersteuning wanneer sprake was van volstrekte onvermijdelijkheid. Dit hield ook in dat de hoogte van de ondersteuning niet was gericht op het opheffen van de situatie van armoede. De Armenwet 1912 kreeg wel een 'opheffend karakter'. Het algemeen belang was in de visie van de opstellers van deze wet het best gediend door de arme uit die toestand op te heffen tot maatschappelijke zelfstandigheid. De wet van 1912 erkent echter geen formeel recht op steun.⁷

1.2 Het ontstaan van een brede benadering

Armoede zag men in de vorige eeuwen vooral als een tekort aan inkomsten om feitelijk in leven te blijven. Voedsel, onderdak en medische zorg werden als noodzakelijke behoeften gezien. Armoedebestrijding was vooral een zaak van bedeling. Dat bleef zo, ook toen hervormde diaconieën eind negentiende eeuw taken op bijvoorbeeld het gebied van medische armenzorg overdroegen aan gemeentelijke overheden. Daartoe werden Gemeentelijke Geneeskundige Diensten opgericht.

Gaandeweg kreeg men oog voor het feit dat armoede uitdrukking was van bredere maatschappelijke processen en niet per se het resultaat van persoonlijk falen of van persoonsgebonden overmacht. Dat leidde tot het besef dat barmhartigheid niet gestoeld mocht zijn op toevallige en bevoogdende hulp. Het liberale kabinet-Pierson nam dan ook het initiatief om – overigens geholpen door de oplevende conjunctuur in de periode 1900/1901 – de eerste sociale wetten in te voeren. Met de Gezondheidswet, de Ongevallenwet en de Woningwet werd de basis gelegd voor verbetering van volksgezondheid, van de werkomstandigheden van arbeiders en van de volkshuis-

⁷ Vragenforum bijstand, *Ontstaansgeschiedenis en plaats van de Algemene Bijstandswet in het sociale zekerheidsstelsel*.

vesting.⁸ Ook ontstonden vanaf begin twintigste eeuw regelingen voor de kosten van kinderen.⁹

1.3 (Het ontstaan van) sociale verzekeringen en sociale voorzieningen

Gedurende de negentiende eeuw ontstonden allerlei private initiatieven op het gebied van wonen (woningcorporaties), gezondheidszorg en van werknemersverzekeringen. Na de Tweede Wereldoorlog werd het sociale verzekeringsstelsel uitgebreid en in een aantal gevallen wettelijk verplicht gesteld.

8 De Gezondheidswet van 1901 was vooral gericht op het bevorderen van de volksgezondheid. Geneeskundig Staatstoezicht dient niet alleen geneeskundig te zijn, maar ook algemeen hygiënisch van karakter te zijn (drinkwater, riolering, toevoer licht en lucht, enz.), lezen we in de bijlage bij de wet van 22 juni 1901 (Staatsblad no.158). De Ongevallenwet bood de industriearbeider een recht op geneeskundige behandeling en op een uitkering bij een bedrijfsongeval. Het was de eerste wet die de arbeider verplichtte om zich te verzekeren.

Doel van de Woningwet was het bevorderen van de bouw van goede woningen. Dit laatste gebeurde onder andere door aan woningcorporaties voorschotten te verstrekken voor de bouw van volkswoningen, beter bekend als woningwetwoningen. Bij het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog telde Nederland een miljoen woningwetwoningen.

9 Sinds 1912 verschaftte de overheid een kindertoeslag voor postambtenaren, die spoedig werd uitgebreid tot de kring van het onderwijzend personeel. Op 1 januari 1941 wordt de Kinderbijslagwet als een verzekering voor werknemers van kracht. Uitbetaling vond plaats vanaf het derde kind. De Algemene Kinderbijslagwet van 1963 bracht de kinderbijslag voor de hele bevolking (ingezetenen), ook nu vanaf het derde kind. Daarnaast bestonden specifieke regelingen voor loontrekkenden en zelfstandigen.

Dit leidde op het terrein van de sociale verzekeringen tot het bestaan van volksverzekeringen¹⁰ en werknemersverzekeringen.¹¹

De werknemersverzekeringen zijn bedoeld voor mensen die in Nederland in loondienst werken. Deze verzekeringen bieden inkomensbescherming tegen de risico's van ziekte, werkloosheid, medische kosten en arbeidsongeschiktheid. Financiering van de werknemersverzekeringen vindt plaats door premiebetaling van werknemers en werkgevers. Waar mensen niet (meer) in aanmerking komen voor sociale verzekeringen die aan arbeid zijn gerelateerd, komen ze in geval van nood in aanmerking voor sociale voorzieningen. Sociale voorzieningen worden betaald uit belastingopbrengsten en dienen als laatste financiële vangnet. De sociale voorzieningen bieden een bescherming van het inkomen tot het sociaal minimum. Vanaf 1965 is het de Algemene Bijstandswet die voor bescherming op het minimum zorgt. Op 1 januari 2004 is deze wet vervangen door de Wet Werk en Bijstand. De katholieke ministers Klompé en Veldkamp boden op 8 april 1962 het ontwerp van de Algemene Bijstandswet aan de Tweede Kamer aan. De Memorie van Toelichting van het wetsontwerp draagt het besef in zich dat de gemeenschap in haar geheel verantwoording draagt voor de sociale risico's die haar leden en hun gezinnen lopen. Bijstand hoort dan ook niet langer als een gunst van een liefdadigheidsinstelling te worden beschouwd, maar als een sociaal recht. De rechtsplicht van de overheid laat echter de persoonlijke verantwoordelijkheid die iemand heeft om zelf in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, in stand. Tegelijk draagt een degelijk sociaal vangnet bij aan sociale cohesie. Men hoeft niet om redenen van broodnood in onoorbare praktijken te vervallen.

10 De volksverzekeringen zijn bedoeld voor alle inwoners van Nederland. Deze wetten dienen voor bescherming van het inkomen bij ouderdom, voor hulp bij het overlijden van de partner of van ouders, bij het dragen van de kosten voor het verzorgen en onderhouden van kinderen en van bijzondere ziektekosten. Belangrijk zijn in dat verband de Algemene Ouderdomswet (AOW) van 1957, de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) van 1959 (vervangen door de Algemene Nabestaandenwet (ANW) van 1996), de Algemene Kinderbijslagwet van 1963, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) van 1976. De kinderbijslag (AKW) wordt sinds 1990 volledig gefinancierd uit algemene middelen. De andere sociale verzekeringen worden betaald uit premies (over het arbeidsinkomen).

11 De volgende werknemersverzekeringen zijn ingesteld: de Ziektewet (ZW) van 1930, de Werkloosheidswet (WW) van 1949, de Ziekenfondswet (ZFW) van 1964, de Wet op Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) van 1967 en de Wet Arbeid en Zorg (WAZO) van 2002. Per 1 januari 2006 is de ZFW vervangen door de nieuwe Zorgverzekeringswet (ZVW) en de WAO door de Wet Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA).

1.4 Vraagstelling voor het rapport

Het historische overzicht maakt een aantal verschuivingen inzichtelijk. De visie op de aard van armoede, op haar oorzaken en op de verantwoordelijkheid voor de bestrijding ervan, wisselen door de eeuwen heen.

Voortbouwend op de resultaten en inzichten uit een soms ver verleden, zullen we de uitdagingen waarvoor we staan in onze tijd opnieuw moeten formuleren. Dit rapport wil dan ook vanuit een christen-democratisch perspectief antwoord geven op vier kernvragen met betrekking tot armoede. Dan gaat het om de vraag naar:

- de definitie van armoede. Wat verstaan wij in deze samenleving onder armoede?
- de onderliggende oorzaken. Is armoede terug te voeren op individuele, culturele, sociaal-maatschappelijke of vooral op structurele factoren?
- de mogelijkheden om armoede effectief te bestrijden;
- de verantwoordelijkheid. Wie is verantwoordelijk voor welke vorm van armoedebestrijding?

1.4.1 Wat verstaan wij onder armoede?

Wetenschappers maken onderscheid tussen relatieve en absolute armoede. Absolute armoede gaat over het bedreigd zijn in het fysieke bestaan. Men beschikt dan over onvoldoende geld om te voorzien in de noodzakelijke levensbehoeften: eten, kleding en onderdak.

Hedendaagse armoede wordt vaak als relatief gedefinieerd. Bepaalde burgers blijven door een eigen leefpatroon achter bij een gemiddeld of gangbaar welvaartspeil in de samenleving. Wie arm is in een rijk land, kan in een arm land als redelijk welvarend worden beschouwd. Kenmerkend voor de hedendaagse benaderingen van het armoedevraagstuk is dat er ook andere elementen dan uitsluitend financiële in de definities worden betrokken. Zo definieert het *Nationaal Actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting 2003* armoede als volgt: 'Armen zijn mensen, gezinnen of groepen mensen van wie de middelen (materieel, cultureel en sociaal) zo beperkt zijn, dat zij uitgesloten zijn van de minimaal aanvaardbare levenspatronen in de lidstaten waarin zij leven.'¹²

12 Het NAP (Nationaal Actieplan) volgt hiermee het armoede begrip dat de Europese Unie sinds 1994 hanteert (armoede = huishoudens waarvan de financiële middelen zo beperkt zijn, dat zij materieel, cultureel en sociaal zijn uitgesloten van de minimaal aanvaardbare levenspatronen).

Armoede wordt in dit geval niet alleen gezien als een tekort aan financiële middelen, maar als een complex verschijnsel met veelal samenhangende dimensies als inkomen, maatschappelijke participatie, opleidingsniveau, gezondheid, zelfredzaamheid, wonen en leefomgeving, waarin toekomstperspectief en uitzicht op verandering van leefsituatie een belangrijk onderscheidend kenmerk is.

De kracht van een dergelijke definitie ligt in de brede benadering van het onderwerp. Tegelijk laat zij ook vragen open. Wat zijn immers de minimaal aanvaardbare levenspatronen in de verschillende lidstaten? De standaarden zijn goeddeels cultureel en temporeel bepaald. Zo behoorde de kleurentelevisie lange tijd tot de luxe goederen. In de huidige tijd wordt deze gezien als een gebruiksvoorwerp dat voor iedereen betaalbaar zou moeten zijn. Dit geldt min of meer ook voor de wasmachine, de (mobiele) telefoon en de PC. Waar een smalle beurs en een overeenkomstige levensstijl overgaan in armoede, kan dan ook niet waterdicht worden vastgesteld. Individuele voorkeuren spelen hierin immers een grote rol. Hedendaagse armoede is – in weerwil van het soms voorkomen van schrijnende situaties – over het algemeen relatief. Men is arm in vergelijking met de gangbare levensstandaard.

In dit rapport worden een materiële en een sociale dimensie van armoede onderkend. In de eerste plaats is het van belang dat mensen van hun inkomen kunnen rondkomen. Mensen moeten in staat zijn om de noodzakelijke kosten te kunnen bekostigen van hun inkomen. Daarnaast moet er een voldoende aandeel overblijven voor het overige: de meer variabele en smaakgebonden kosten van voedsel, kleding, abonnementen, verzekeringen, enz. Verder kunnen we vaststellen dat leven meer is dan uitsluitend óverleven. Verbondenheid met anderen in relaties en maatschappelijke verbanden geeft het leven zin en samenhang. Het inkomen moet dus toereikend zijn om de noodzakelijke kosten te kunnen opbrengen en deel te nemen aan het sociale en maatschappelijke verkeer.

Traditioneel wordt de omvang van de armoede gemeten aan de hand van het aantal huishoudens dat van een laag of minimuminkomen moet rondkomen. Er zijn echter meer factoren van belang om de ‘echte armoede’ te traceren. Onderzoek wijst uit dat de tijdspanne waarin een huishouden is aangewezen op een krappe beurs, er enorm toe doet. Is men langer dan drie jaar aangewezen op een laag inkomen, dan wordt het moeilijker om rond te komen. Versleten huisraad is langzamerhand aan vervanging toe en wanneer men geen spaargeld achter de hand heeft, is dat op dit inkomensniveau niet eenvoudig te realiseren. Naast het tijdselement zijn ook de lasten die op het inkomen drukken van belang. Heeft men te maken met (te) hoge vaste lasten of uitgaven, dan neemt het vrij besteedbare deel van het inkomen uiteraard af. Vaak gaat een situatie van armoede samen met het

(vrijwel) ontbreken van een sociaal netwerk en deelname aan maatschappelijke verbanden. Zonder dat eenduidig is vast te stellen of we te maken hebben met oorzaak of met gevolg.

Waar mensen langdurig van een laag inkomen moeten rondkomen of structureel niet kunnen rondkomen van hun inkomen, zonder dat ze daar zelf iets aan kunnen doen, bestaat een grote kans op het ontstaan van armoede. Hiermee hangt vaak samen dat men niet of nauwelijks kan deelnemen aan het sociale en maatschappelijke leven.

Het gaat bij armoede dus om meer dan een financieel vraagstuk. Niet voor niets droeg het eerste verkiezingsprogramma van het CDA dan ook de titel *Niet bij brood alleen*. Een titel die erop wijst dat er meer levensbronnen zijn dan uitsluitend materiële.

Dat neemt echter niet weg dat het minimuminkomen voldoende moet zijn om op een volwaardige manier te kunnen leven. Hieronder zal worden betoogd dat een benadering die zich uitsluitend baseert op het inkomen, tekort schiet. Er moet rekening worden gehouden met de *kosten* die mensen moeten maken voor vaste lasten en andere noodzakelijke uitgaven.

Naarmate die kosten harder stijgen dan de gemiddelde prijsinflatie neemt het vrij besteedbare deel van het inkomen van mensen immers af en raken zij gemakkelijker in de knel. Minstens zo belangrijk en primair geboden is echter het voorkómen van armoede. Daarvoor zijn onderwijs en aansluiting op de arbeidsmarkt cruciaal.

1.4.2 Oorzaken van armoede

In de loop der tijd is de visie op de onderliggende oorzaken van het armoedeprobleem en op de wijze waarop de armoedebestrijding ter hand genomen moet worden, verschoven. In verschillende hedendaagse benaderingen van het armoedevraagstuk vinden we elementen terug die in perioden van de geschiedenis een dominante rol hebben gespeeld. Het ontstaan van armoede wordt globaal gesproken op vier verschillende manieren verklaard.

- Wanneer we ervan uitgaan dat armoede vooral is terug te voeren op individuele factoren, dan is de desbetreffende persoon vooral door eigen falen, wangedrag of spelingen van het levenslot in een dergelijke situatie terechtgekomen.
- Wanneer we armoede vooral verklaren uit culturele factoren, dan kan worden gedacht aan een bepaalde houding die is terug te voeren op (religieuze) opvattingen en op bepaalde waardepatronen.
- Wanneer we het ontstaan van armoede vooral toeschrijven aan sociaal-maatschappelijke factoren, dan gaat het om factoren als het al of niet kunnen beschikken over een informeel ondersteunend sociaal netwerk,

de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijssysteem en de kansen op de arbeidsmarkt voor verschillende bevolkingsgroepen.

- Wanneer we het ontstaan van armoede verklaren vanuit structurele factoren, dan gaat het vooral om de conjunctuur, de inkomens- en de lastenontwikkeling. Loopt de werkgelegenheid in bepaalde bedrijfstakken terug, dan kan dat grote gevolgen hebben voor de werknemers in die sector en leiden tot (massa)ontslagen. Achterblijvende inkomensontwikkeling of sterk stijgende vaste lasten hebben invloed op het besteedbaar inkomen van mensen en kunnen armoede tot gevolg hebben.

In dit WI-rapport wordt er van uit gegaan dat armoede veelal uit een samenhang van deze verschillende factoren verklaard moet worden. Culturele factoren komen tot uitdrukking in sociale en economische verhoudingen. De sociale en economische omstandigheden dragen omgekeerd bij aan het ontstaan en instandhouden van een bepaalde cultuur. Er is zodoende een wisselwerking tussen cultuur en sociaal-economische factoren. Het een kan niet tot het ander herleid worden. Individuele keuze speelt eveneens een rol.

Verder valt op dat armoede in veel gevallen niet zozeer is terug te voeren op één bepaalde oorzaak, maar dat verschillende kwetsbaarheden samenvallen. Wie alleenstaand is, gehandicapt én laagopgeleid, zal het moeilijker hebben om een passende plek op de arbeidsmarkt te vinden dan anderen die goed uit de voeten kunnen en een partner hebben. Voor een allochtone alleenstaande moeder met een slechte beheersing van de Nederlandse taal en weinig zicht op het reilen en zeilen van de Nederlandse samenleving geldt hetzelfde. Wie op oudere leeftijd wordt ontslagen en een (te) duur huis bewoont, kan financieel vastlopen. Wie over een laag inkomen beschikt en niet bereid of in staat is om een huishoudbudget verantwoord te beheren, loopt het risico om in de schulden te geraken. Armoede is daarom in veel gevallen het resultaat van met elkaar samenvallende en van elkaar versterkende problemen.

1.4.3 De bestrijding van armoede

De bestrijding van armoede kan men op verschillende manieren en vanuit verschillende invalshoeken en motieven ter hand nemen. Voor de christendemocratie zijn daarbij de beginselen van *respectability* en vooral subsidiariteit leidend. Dat betekent dat mensen in eerste aanleg zelf verantwoordelijk zijn voor hun inkomen. Motief daarbij is niet om hen op zichzelf terug te werpen. In tegendeel, mensen komen pas tot hun recht in relatie tot anderen. Zo zijn zelfstandigheid en het dragen van verantwoordelijkheid belangrijk voor de groei van de menselijke persoonlijkheid, voor

zelfvertrouwen, voor persoonlijke rijpheid en voor geestelijke en mentale ontwikkeling. Door verantwoordelijkheid voor zichzelf en de naasten te dragen, wordt men in de regel een rijker mens. Sociale ondersteuning is daarom meer dan alleen ontberingen bestrijden. Uiteindelijk is zij erop gericht om mensen in staat te stellen om hun talenten te ontplooien en tot hun recht te laten komen. Wie daar uit zichzelf niet toe in staat is, moet kunnen rekenen op steun van de gemeenschap. Die steun moet zo min mogelijk hospitaliserend of bevoogdend zijn, maar zoveel mogelijk bruggen slaan naar een leven waarin men nog wél verantwoordelijkheden kan dragen. Toerusting is daarom van grootst belang.

Armoedebestrijding zal dus over verschillende lijnen ter hand genomen moeten worden en verschillende doelen na moeten streven. Het gaat dan om:

- preventie en toerusting met het oog op participatie

Algemeen uitgangspunt is dat een situatie van armoede zoveel mogelijk voorkomen moet worden. Armoede maakt mensen afhankelijk en kwetsbaar en sluit ze op in hun eigen wereld. De beste manier om uit die situatie te ontsnappen is betaalde arbeid of zinvol vrijwilligerswerk. Om dit mogelijk te maken is soms gerichte inspanning nodig om gebrek aan vaardigheden of opleiding aan te vullen. Het beleid moet er dan ook op zijn gericht om de eigen kracht en de eigen talenten van mensen zoveel mogelijk te ontwikkelen en te ondersteunen.

- zorg voor een menswaardig bestaan

Daarnaast is van belang dat we erkennen dat niet iedereen in staat is om een eigen inkomen te verdienen of op structurele basis vrijwilligerswerk te verrichten. Gezondheidsredenen en/of familieomstandigheden kunnen mensen zodanig belasten dat de gemeenschap bescherming dient te bieden. Dan komt de functie van de overheid als schild voor de zwakken in beeld.

- bescherming via inkomensbeleid

Het armoedevraagstuk heeft uiteraard ook een financiële dimensie. Het inkomen moet voldoende zijn om op een volwaardige manier te kunnen leven. Een benadering die zich uitsluitend baseert op het inkomen, schiet tekort. Er moet rekening worden gehouden met de kosten die mensen moeten maken voor vaste lasten en andere noodzakelijke uitgaven. Naarmate die kosten harder stijgen dan de gemiddelde prijsinflatie, neemt het vrij

besteedbare deel van het inkomen van mensen af. Wanneer de verhouding inkomen en lasten uit balans is, zal de overheid moeten bijspringen. Duurzame inkomensbescherming voor huishoudens met een laag inkomen is van belang.

1.4.4 Wie is verantwoordelijk voor de bestrijding van armoede

Gespreide verantwoordelijkheid is een belangrijk christen-democratisch principe. Op basis hiervan wil het CDA een inrichting van de samenleving dichterbij brengen waarin mensen zorg dragen voor elkaar. Om dit te realiseren is het zaak om de verantwoordelijkheid voor het nemen van beslissingen of het uitvoeren van bepaalde taken dáár neer te leggen waar ze het beste kan worden gerealiseerd: zo dicht mogelijk bij mensen. We kunnen daarbij denken aan het gezin, sociale partners (werkgevers en werknemers), particuliere organisaties in het maatschappelijke middenveld, bedrijfsleven enz. Deze algemene principes gelden op het terrein van sociale zekerheid evenzeer als op overige terreinen van het leven.

Preventie van armoede begint in het gezin. Daar leert een kind de sociale vaardigheden en de discipline die nodig zijn om zich zelfstandig te redden. Vervolgens komt de school in beeld. Een degelijke opleiding en stimulerende leerkrachten zijn onmisbaar om een basis te leggen voor een kansrijke positie op de arbeidsmarkt. Voorwaarde om dit te realiseren is een overheid die investeert in kansen en ontwikkeling van mensen. Eenmaal togetreden tot de beroepsbevolking, komen de verhoudingen tussen werknemer en werkgever aan de orde. Is een werkgever bereid om te investeren in scholing van het personeel, om mensen de mogelijkheid te geven het WAO-verleden definitief achter zich te laten door ze een eerlijke kans te geven in een sollicitatieronde? Is de werkgever bereid om een leeftijdbestendig personeelsbeleid te voeren? Overheid en sociale partners bewaken de randvoorwaarden voor een fatsoenlijke beloning en ontslagbescherming. Wanneer het onderweg misgaat en mensen door ziekte, tegenslag of werkloosheid in problemen dreigen te raken, komt ten slotte de overheid als een laatste vangnet in beeld. Hierbij is de rijksoverheid verantwoordelijk voor het generieke inkomensbeleid. De gemeentelijke overheden verlenen ondersteuning in bijzondere situaties.¹³

Naast de formelere aanspraak op voorzieningen en wettelijke regelingen, is informele hulp en opvang van groot belang. Een warm hart en een menselijk gezicht zijn van grote waarde en kunnen een enorme steun in de rug

13 In het Coalitieakkoord 2007 is opgenomen dat de mogelijkheden voor gemeenten voor het voeren van gericht armoedebeleid worden verruimd.

betekenen. Hier komen we op het terrein van de levensbeschouwelijke organisaties, maatschappelijke instellingen en vooral sociale netwerken van burens, familie en vrienden.

Op allerlei niveaus en vanuit verschillende verantwoordelijkheden werken mensen dus mee aan het voorkómen van een situatie van armoede. Dit weerspiegelt in de visie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA niet alleen een feitelijke, maar vooral ook een wenselijke situatie.

Armoedebestrijding is niet het monopolie van de overheid, maar een verantwoordelijkheid van de samenleving in al haar geledingen. Het komt erop aan deze verantwoordelijkheidsverdeling op de juiste wijze te waarderen en waar nodig te stimuleren.

1.5 Opbouw van het rapport

In dit rapport zullen we ons in het volgende hoofdstuk eerst een algemeen beeld vormen hoe armoede, moeilijk rondkomen en inkomensverschillen zich in Nederland ontwikkelen. Vervolgens richten we ons op schulden en voedselbanken (hoofdstuk 3). Hier vinden we de meest in het oog lopende en vaak ook schrijnendste vormen van armoede. Daarna concentreren we ons op de omstandigheden van armoede die vooral voortkomen uit sociaal-maatschappelijke factoren. Dan gaat het om sociale patronen die nogal eens leiden tot gebrekkige materiële omstandigheden (hoofdstuk 4). Ten slotte gaan we in op de meer structurele vormen van armoede en stellen we ons de vraag of het sociaal minimum, dat de overheid via de Wet op het minimumloon (WML) garandeert, toereikend is (hoofdstuk 5). Kunnen mensen op een laag inkomensniveau redelijkerwijs rondkomen van hun inkomen en is er voor deze groep sprake van duurzame inkomensbescherming? In het laatste (hoofdstuk 6) volgen samenvatting, conclusies en aanbevelingen.

2 Ontwikkeling van armoede in Nederland

Of we in Nederland op grote schaal te maken hebben met armoede en hoe deze zich ontwikkelt, is een vraagstuk dat de gemoederen bezighoudt. Het voorkomen van armoedige omstandigheden wordt niet zelden gezien als een nationale schande. Hoe kan het dat er in een rijk land mensen zijn die niet of nauwelijks kunnen rondkomen? Hoe kan het dat er gezinnen zijn die onvoldoende middelen hebben om hun kinderen een gezonde maaltijd voor te zetten – is een veelgehoord verwijt vanuit kerken en sociale instellingen.¹⁴ Nu is het op zichzelf terecht dat de media en particuliere organisaties ontwikkelingen in de samenleving kritisch volgen en becommentariëren. Armoede is een schrijnend fenomeen, dat zoveel als maar mogelijk is, moet worden bestreden. Om het grondig en doeltreffend te kunnen bestrijden, is het van belang dat we eerst de diverse oorzaken kennen, want dan kunnen we maatregelen treffen. Naast de invloed van overheidsbeleid, zijn er met betrekking tot dit vraagstuk ook andere processen in de samenleving van belang.

Te denken valt aan de effecten van een periode van laagconjunctuur, maar ook aan processen als verkleuring, verdunning en vergrijzing. In de *Sociale Staat van Nederland 2005 (SCP)* lezen we dat het aantal huishoudens met gemiddeld 1 procent per jaar stijgt, terwijl het aantal personen met 0,6 procent per jaar stijgt. Er ontstaan dus meer huishoudens waarin gemiddeld minder mensen wonen. Deze toename van het aantal huishoudens komt vooral door de groei van het aantal alleenstaanden. Volgens het genoemde rapport is deze ontwikkeling voor twee derde toe te schrijven aan veranderde relatievormen en voor een derde aan de vergrijzing van de bevolking. Deze relatief autonome processen, waarin niet alleen de leeftijd van de bevolking stijgt, maar ook samenlevingsvormen veranderen, hebben invloed op het besteedbaar inkomen van huishoudens. Kleinere huishoudens staan er immers financieel vaak minder rooskleurig voor dan grotere huishoudens die gebruik kunnen maken van schaalvoordelen voor de kosten van levensonderhoud. Bovendien komen in meerpersoonshuishoudens vaak meer inkomens binnen. Daarnaast is er ook sprake van verkleuring van de bevolking. Het aandeel niet-westerse allochtonen is gestegen van 7,3 procent in 1995 tot 10,3 procent in 2005. Juist onder die bevolkingsgroepen ligt het percentage armere huishoudens aanzienlijk hoger dan onder autochtone bevolkingsgroepen.

Verder maakt het verschil of een huishouden langdurig of voor een relatief korte periode van een laag inkomen moet rondkomen. Voor het traceren van 'echte' armoede is juist dit onderscheid van belang.

14 Zie bijv. Kerkinactie, *Armoede in Nederland, onderzoek naar financiële hulpverlening door diaconieën van de Protestantse Kerk in Nederland*, 2006.

In dit hoofdstuk kijken we eerst naar de gangbare wijze waarop armoede in ons land wordt gemeten, vervolgens naar de feiten en cijfers zoals deze in de armoedemonitor en het Armoedebericht 2006 worden gepresenteerd. Hoe ontwikkelen armoede, moeilijk rondkomen en inkomensverschillen zich in Nederland? Vanuit deze gegevens komen we tot een analyse van het armoedevraagstuk in Nederland.

2.1 Armoedegrenzen

In het Nederlandse onderzoek wordt vooral gebruik gemaakt van twee objectieve inkomensgrenzen. Het gaat om het sociaal minimum, ook wel aangeduid als 'de beleidsmatige grens', en de lage-inkomensgrens.¹⁵ In het internationale onderzoek wordt vaak de grens van 60 procent van het gemiddelde inkomen gehanteerd.

De lage-inkomensgrens vertegenwoordigt voor alle huishoudens dezelfde koopkracht, waarbij de hoogte van de bijstanduitkering voor een alleenstaande in 1979 het uitgangspunt vormt. In dat jaar was er sprake van een relatief hoge koopkracht van de bijstand. Voor andere typen huishoudens 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 is gecorrigeerd voor de prijsinflatie, is zij geschikt voor vergelijkingen in de tijd.

Het beleidsmatig minimum is afgeleid uit de normen die in de sociale wetgeving zijn vastgelegd. De beleidsmatige grens bedraagt 105 procent van de bedragen van de Bijstandwet, AOW bij 65-plussers en de Algemene Kinderbijslag. Gekozen is voor een iets hogere beleidsmatige grens, zodat ook huishoudens met een minimumuitkering en geringe aanvullende inkomsten uit arbeid of vermogen tot de minima worden gerekend en zodoende onder de vrijstellingsnormen in de Bijstandswet vallen.

Een belangrijk verschil tussen het beleidsmatig minimum en de lage-inkomensgrens is dat de tweede grens wat hoger ligt dan de eerste. De reden hiervoor is dat bij de lage-inkomensgrens het jaar 1979 als referentiejaar wordt gehanteerd. Dit was het jaar waarin de bijstandsuitkeringen in Nederland verhoudingsgewijs het hoogst waren. Aangezien het reële bijstandsniveau in de eerste helft van de jaren tachtig daalde en in de periode daarna relatief stabiel bleef, terwijl de lage-inkomensgrens steeg met de algemene prijsontwikkeling, werd de kloof tussen beide inkomensgrenzen van jaar tot jaar breder. In 1995 lag de lage-inkomensgrens voor een alleen-

15 Zie SCP, *Armoedemonitor 2003*, Den Haag 2005.

staande 18 procent boven het bijstandsniveau, voor een paar met twee kinderen was dit bijna 30 procent. Overigens is eind jaren negentig een kentering in deze ontwikkeling gekomen. Het sociaal minimum nam in 2001 meer toe dan de algemene prijsstijging. Het verschil tussen de lage-inkomensgrens en de beleidsmatige grens verminderde hierdoor bij de onderscheiden huishoudtypen. In het geval van eenoudergezinnen met een kind kwam de beleidsmatige grens zelfs hoger uit dan de lage-inkomensgrens.

2.1.1 Waarde van de armoedegrenzen

Voor de berekening van de omvang van de armoede maakt het nogal wat uit welke inkomensgrens wordt aangehouden. Hoe hoger de grenzen, hoe meer 'armen'. Daarmee krijgt een armoedegrens een zekere willekeurigheid. Bovendien zijn er naast het besteedbaar inkomen belangrijke tegemoetkomingen van de overheid die niet worden meegewogen in het inkomen, maar die er wel degelijk toe doen.

Het inkomensbegrip zoals dat wordt gehanteerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), omvat inkomen uit arbeid, eigen onderneming en vermogen, en overdrachtsinkomen bestaande uit uitkeringen, pensioen en ontvangen partneralimentatie. Betaalde partneralimentatie en premies en belastingen op het inkomen zijn in mindering gebracht.

Kinderalimentatie en ouderlijke bijdrage aan uitwonende kinderen worden niet waargenomen en zijn daarom niet in het inkomensbegrip opgenomen. Bij hantering van het inkomensbegrip zijn gebonden uitkeringen als de huursubsidie, kinderbijslag buiten beschouwing gelaten.

Dit betekent dat armoedebestrijding via inkomensafhankelijke toeslagen niet zichtbaar wordt in de toe- of afname van het aantal huishoudens dat op grond van hun besteedbaar inkomen als arm wordt beschouwd, terwijl een verhoging of verlaging van kinderbijslag, huur- of zorgtoeslag natuurlijk wel degelijk invloed heeft op de financiële positie van een huishouden.

Hetzelfde geldt voor een fiscale maatregel als de verhoging of verlaging van bepaalde heffingskortingen.

We hebben het uiteindelijke inkomen dus niet precies in beeld. Een ander probleem is dat de hoogte van een bepaald inkomen uiteindelijk niet zo vreselijk veel zegt. In bepaalde landen is een Nederlands minimuminkomen een fortuin, terwijl dat hier uiteraard niet het geval is. Kosten voor wonen en levensonderhoud verschillen per regio, stad of dorp. De vaste lasten en de kosten voor de dagelijkse levensbehoeften zijn van groot belang voor de vraag of men van een inkomen kan leven of niet. Er kleven dus allerlei bezwaren aan het meten van armoede via de beschreven inkomensgrenzen. Dat neemt niet weg dat we deze gegevens wel willen meenemen in de beoordeling van het vraagstuk.

In de volgende paragraaf kijken we daarom eerst naar de ontwikkeling van het aantal huishoudens dat moet rondkomen van een inkomen onder de beleidsmatige inkomensgrens en onder de lage inkomensgrens.

2.2 Ontwikkeling van het aantal huishoudens dat moet rondkomen van een inkomen onder de beleidsmatige of lage inkomensgrens

Sinds eind jaren negentig is de armoede in Nederland gestaag gedaald. In de jaren negentig schommelde het percentage huishoudens dat van een laag inkomen moest rondkomen jarenlang tussen de 15 en 16 procent. Vanaf 1998 zette een daling in. In 2002 lag de armoede op het laagste punt sinds 1990. Van alle huishoudens had 9,1 procent een laag inkomen, wat overeenkomt met 596.000 huishoudens. In 2004 steeg dit aandeel tot 10,3 procent (674.000 huishoudens). Voor 2005 wordt een stijging verwacht tot ruim 11,1 procent.

Voor 2006 gaat het CBS echter weer uit van een daling naar 9,7 procent en in 2007 neemt het percentage huishoudens onder de lage-inkomensgrens naar verwachting nog verder af tot 8,8 procent. Als de prognose klopt, keren we in 2007 dus terug naar hetzelfde lage niveau van inkomensarmoede als in 2002. Deze stijging en daling laten zien dat het aantal huishoudens met een laag inkomen in belangrijke mate samenhangt met de economische conjunctuur. De afgelopen jaren viel de stijging van dit percentage samen met de regeerperiode van de eerste drie kabinetten Balkenende.

Het aantal huishoudens onder of rond het sociaal minimum is ook gedaald. In de jaren negentig schommelde het aantal minima rond de 10 en 11 procent van alle huishoudens. Vanaf 1998 daalde dit aandeel tot ruim 8,8 procent in 2002 (574.000 huishoudens). In 2004 is dit toegenomen tot 10 procent ofwel 674.000 huishoudens.¹⁶

Er is dus sprake van een stijging van het aantal huishoudens onder de lage-inkomensgrens ten opzichte van de economisch gunstige jaren 2000-2002, waarschijnlijk gevolgd door een terugkeer in 2007 naar dat lage niveau van 2002. Deze gegevens zijn leerrijk, maar zeggen weinig over de tijdspanne waarin een huishouden over een laag inkomen beschikt. En juist die gegevens zijn van belang om een beeld te krijgen van de omvang van de 'echte armoede' in Nederland.

16 SCP, *Armoedebericht 2006*, Den Haag 2006.

2.3 Wanneer wordt het nijpend?

Een interessante tabel over de effecten van langdurige armoede vinden we in het *Armoedeb Bericht 2002*. Uit deze tabel blijkt dat het oordeel over de eigen financiële situatie duidelijk negatiever wordt bij mensen die langdurig te maken hebben met een laag inkomen. Tegelijk zien we dat de behoeften ook minder worden. Opmerkelijk is dat het inkomen dat mensen als minimaal noodzakelijk beschouwen, eveneens daalt.

Tabel 10.1 Personen in huishoudens naar duur van laag inkomen en beoordeling inkomenssituatie, 2000*

	Duur van laag inkomen			
	miniaal een jaar	miniaal twee jaar	miniaal drie jaar	miniaal vier jaar
minimaal noodzakelijk geacht huishoudensinkomen (x 1.000 euro)	13,5	12,7	12,2	12,0
ontvangen inkomen lager dan het minimaal noodzakelijk geacht huishoudensinkomen (in%)	22	26	28	32
moeilijk rondkomen (in %)	23	28	28	32

* voorlopige cijfers

Bron: CBS (Sociaal-economisch panelonderzoek)

26

Het blijft echter gelden dat het na drie of vier jaar moeilijker wordt om rond te komen van een laag inkomen. Als we de werkelijke armoedeproblematiek in Nederland op het spoor willen komen, dan is het van belang om vooral naar de ontwikkeling van de langdurige armoede te kijken.

2.4 Langdurige armoede

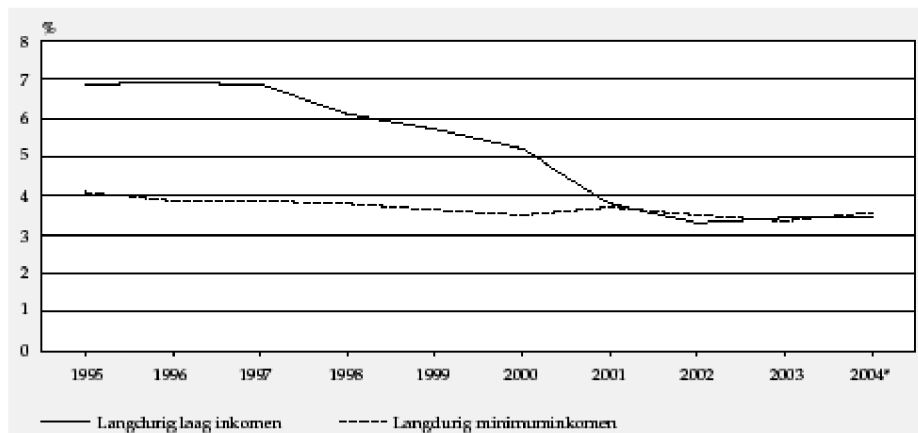
Sinds 1995 is er sprake van een constante daling van het aantal langdurig arme huishoudens. Dan hebben we het over de groep huishoudens die het meeste moeilijkheden ondervindt om het huishoudinkomen te verbeteren door een positie op de arbeidsmarkt.

Procentueel gaat het om de volgende ontwikkeling. In 1995 had bijna 7 procent van de huishoudens een langdurig laag inkomen, in 2000 was dat 5 procent en in 2003 ruim 3 procent. Sinds midden jaren negentig is de langdurige armoede voor huishoudens onder de lage inkomensgrens dus gehal-

veerd. In 2004 stabiliseert de afname zich en zijn nog steeds ongeveer 225.000 huishoudens langdurig aangewezen op een laag inkomen.¹⁷

Voor de langdurige minima is de afname wat minder spectaculair, maar toch nog altijd aanzienlijk. In 1995 was ruim 4 procent van de huishoudens langer dan vier jaar aangewezen op een minimuminkomen. In 2000 behoorde ruim 3 procent tot de langdurige minima. Sinds 2001 is er nog maar weinig verschil tussen het aantal huishoudens met langdurig een laag inkomen en langdurig een minimuminkomen. (zie tabel 14, *Armoedebericht 2006*)

14. Huishoudens met langdurig laag inkomen en minimuminkomen, 1995-2004¹¹



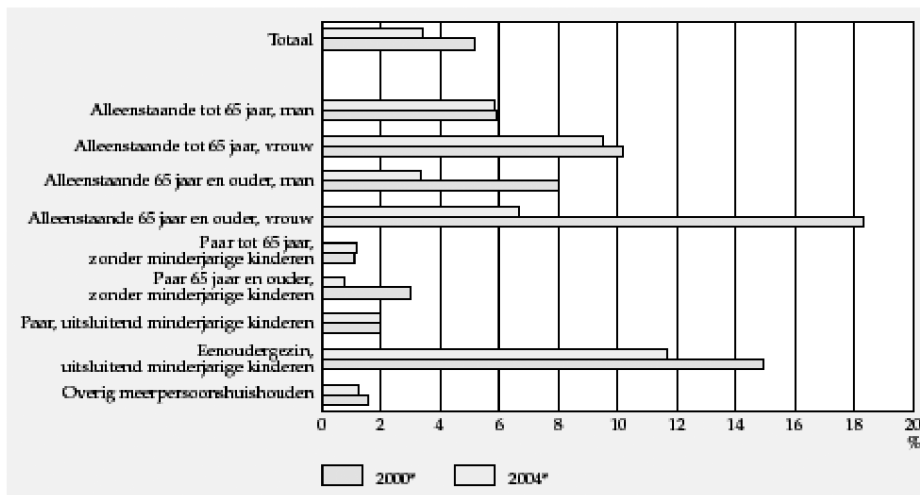
¹¹ De Inkomensstatistiek is gereviseerd. Hierdoor zijn cijfers uit de reeks 1995-2000 niet geheel vergelijkbaar met die uit de reeks 2000-2004.

Bron: CBS (Inkomensstatistiek)

Tabel 15 uit het Armoedebericht 2006 maakt inzichtelijke bij welk type huishoudens de langdurige armoede in de periode 2000 t/m 2004 vooral is afgenomen. Dan gaat het in de eerste plaats om alleenstaande ouderen boven de 65 jaar en om oudere paren zonder kinderen. Ook bij de eenoudergezinnen met minderjarige kinderen nam de langdurige armoede in deze periode af. Dat betekent dat deze positieve ontwikkeling meer moet worden toegeschreven aan inkomensbeleid en minder aan ontsnapping uit armoede via werk.

17 SCP, *Armoedebericht 2006*

15. Huishoudens met langdurig laag inkomen naar samenstelling van het huishouden, 2000 en 2004



Bron: CBS (Inkomensstatistiek)

2.5 Ontwikkeling van armoede in Nederland: dimensies van het armoedevraagstuk

De gegevens die we hebben verzameld, maken een aantal ontwikkelingen zichtbaar. Er is een stijging geweest in het aantal huishoudens met een laag inkomen, gevolgd door een daling (in 2006), waardoor we in 2007 waarschijnlijk uitkomen op zelfs iets minder huishoudens onder de lage-inkomensgrens dan in 2002 (in dat jaar was sprake van het laagste niveau). Verder zien we een jarenlange daling van het aantal huishoudens dat langdurig van een minimuminkomen moet rondkomen. Een daling die lijkt te stagneren. Dat maakt het opportuun om de suggestie van een spectaculaire toename van armoede te relativiseren voor wat betreft de omvang van het probleem alsook de tendens, dan wel de ontwikkeling die zich voordoet. De relativering betreft natuurlijk niet de moeilijkheden waar mensen mee te maken hebben, wanneer zij leven op het minimum. Bovendien verklaren bewegingen van de economie, veranderende relatievormen en leeftijdsopbouw in de samenleving voor een belangrijk deel de fluctuatie van het aantal huishoudens onder of boven de lage-inkomensgrens.

Daar komt bij dat inkomensverschillen de laatste jaren niet zijn toe- maar juist zijn afgenomen.¹⁸

Dat neemt niet weg dat er wel degelijk een probleem is. Er is een toenemend aantal huishoudens dat moeilijk rondkomt en in de lage inkomensgroepen is een toenemend aantal huishoudens dat in de schulden raakt. Het aantal huishoudens dat op die manier in problemen raakt, steeg de laatste jaren harder dan de bijna 2 procent extra huishoudens dat van een laag inkomen moet rondkomen. Hierbij mogen we uiteraard niet vergeten dat schulden niet noodzakelijkerwijs hoeven voort te komen uit armoede.

In dit rapport onderscheiden we de volgende dimensies in het armoedevraagstuk:

- grote groepen huishoudens ervaren een afnemende financiële spankracht. Tegelijk is sprake van sterk toegenomen bestedingen;
- een toenemend aantal huishoudens, met name in de lage inkomensgroepen, komt moeilijk rond en voelt zich genooddaakt schulden te maken;
- een groep huishoudens (ruim 3 procent) moet langdurig rondkomen van een minimuminkomen.

2.5.1 (Het gevoel van) een afnemende financiële spankracht en toegenomen bestedingen

Terwijl het aantal huishoudens onder de lage-inkomensgrens tussen 2002 en 2005 met minder dan 2 procent toenam, nam het percentage huishoudens dat zegt moeilijk rond te komen, sterker toe. Het percentage huishoudens dat naar eigen zeggen moeite heeft uit te komen met het inkomen, liep tussen 2001 en 2005 op van 8 naar 17 procent. Van de huishoudens onder de lage-inkomensgrens gaf 44 procent in 2005 aan moeilijk of zeer moeilijk rond te komen, tegenover 14 procent van de huishoudens boven de lage-inkomensgrens.¹⁹ Dat betekent dat in het lagere inkomenssegment mensen dus meer moeite hebben om rond te komen dan daarboven, maar

¹⁸ De inkomensverschillen in Nederland zijn gematigd. In 1990 hadden de minima 55,7 procent van het gemiddelde inkomen. In de jaren die volgden namen de inkomensverschillen toe. De groep van 65 jaar en ouder komt er over de gehele periode relatief gunstig vanaf. In het jaar 2000 – het hoogtepunt van de paarse jaren – hadden de minima relatief lagere inkomens (52,8 procent van het gemiddelde inkomen) dan in de latere jaren (55,5 procent in 2003). SCP, *Armoedemonitor 2005*, pag. 30.

¹⁹ SCP, *Armoedebericht 2006*, Den Haag 2006.

ook meer moeite hebben om rond te komen dan voorheen. In 2002 meldde het *Armoedebericht* nog dat een kwart van de lage inkomens niet of nauwelijks uitkwam met het inkomen (25 procent) terwijl dat in 1996 nog om 42 procent ging. Wanneer het gaat om moeilijk rondkomen, zijn we met een percentage van 44 procent dus terug op het niveau van media jaren negentig.

Tegelijk is er ook een andere ontwikkeling gaande. Terwijl aan de ene kant een groot aantal huishoudens het gevoel heeft dat ze er financieel slechter voorstaan dan voorheen,²⁰ nemen aan de andere kant de bestedingen toe. Tabel 2.14 uit de *Armoedemonitor 2005* laat zien dat met name de bestedingen van meerpersoonshuishoudens sterk zijn toegenomen, sterker dan de bestedingen van de alleenstaanden.

Jaarlijks geven alleenstaanden onder de lage-inkomensgrens 2000 euro meer uit (berekend voor het jaar 1999/2000) dan in 1990. De uitgaven van meerpersoonshuishoudens onder de lage-inkomensgrens zijn nog veel sterker gestegen. Dit type huishoudens onder de lage-inkomensgrens gaf in 2003 jaarlijks 10.000 euro meer uit dan in 1990. Huishoudens met een inkomen boven de lage inkomensgrens besteedden in 2003 gemiddeld zelfs 13.000 euro per jaar meer dan in 1990.

20 In 2004 ervoer 37 procent van de huishoudens hun financiële situatie als verslechterd, 11 procent ervoer een verbetering (*Armoedemonitor 2005*).

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
alleenstaanden								
bestedingen ^a (x 1000 euro)	8	9	10	-	12	14	16	18
% bestedingen								
vaste lasten	39	45	44	-	36	39	39	38
brutohuur(waarde) ^b	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
meerpersoonshuishoudens								
bestedingen ^a (x 1000 euro)	12	15	18	22	21	25	30	34
% bestedingen								
vaste lasten	35	37	36	33	30	32	30	29
brutohuur(waarde) ^b	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)

Het ligt voor de hand dat er een verband bestaat tussen het snel stijgende bestedingspatroon en de ervaring van een ontoereikende beurs. Het is belangrijk om voor dit gegeven een goede verklaring te vinden. In hoeverre zijn de sterk stijgende bestedingen noodzakelijk en in hoeverre gaat het om (uit de hand gelopen) consumptiepatronen? De sterke toename van bestedingen in meerpersoonshuishoudens laat zich waarschijnlijk het best verklaren uit een combinatie van factoren. Enerzijds gestegen kosten voor kinderen, wonen, zorg en vaste lasten, anderzijds een uitgavenpatroon dat is geënt op een gestegen niveau van welvaart.

Illustratief is in dit opzicht het auto- en PC-bezit. Kinderen kunnen eigenlijk op school niet goed meer meekomen zonder dat zij in het bezit zijn van een computer. Bij een computer hoort al snel een internetaansluiting. Hoewel de

aanschafprijs van dergelijke apparatuur omlaag gaat, blijft dit voor lagere inkomens een (te) hoge uitgave. Dat neemt niet weg dat het PC-bezit bij huishoudens in de lage-inkomensgroepen is toegenomen van 17 tot 37 procent in 2000. Bij huishoudens boven de lage-inkomensgrens is het computerbezit toegenomen van 43 tot 69 procent.

Autobezit neemt eveneens sterk toe. Bij huishoudens met een laag inkomen nam in de tweede helft van de jaren negentig het autobezit sterker toe dan bij de hogere inkomens. In 2000 had bijna 50 procent van de huishoudens met een laag inkomen een auto. Vijf jaar eerder was dat 40 procent. Bij de hogere inkomens nam het autobezit tussen 1995 en 2000 slechts met 1 procentpunt toe tot bijna 80 procent (Armoedebericht 2002). Wanneer we bovenstaande tabel op ons laten inwerken, wekt het weinig verbazing dat nogal wat huishoudens onder de lage inkomensgrens in problemen komen. In de volgende hoofdstukken gaan we dieper in op de dimensies van de schuldenproblematiek en de langdurige armoede.

2.6 Conclusie

Het armoedevraagstuk laat zich niet eenvoudig in kaart brengen. Verschillende ontwikkelingen doen zich tegelijkertijd voor. Het aantal huishoudens dat moet rondkomen van een laag inkomen is sinds 2002 toegenomen van 9,1 naar 11,1 procent in 2005 en zal waarschijnlijk in 2007 weer zijn gedaald tot een lager niveau dan in 2002 (8,8 procent). Dit toont de grote invloed van de conjunctuur van de economie op inkomensontwikkelingen. Het aantal huishoudens dat langdurig van een dergelijk inkomen moet rondkomen, is langzaam maar zeker gedaald van 7 procent in 1995 tot een stabiel niveau van ongeveer 3,4 procent sinds 2004. Vooral die laatste ontwikkeling is het vermelden waard, zeker omdat de beeldvorming anders is en omdat de omvang van deze groep huishoudens niet is toegenomen, ondanks de laagconjunctuur en de noodzaak van bezuinigingen. Immers, hoe langer de uitkeringsafhankelijkheid of de afhankelijkheid van een laag inkomen duurt, hoe moeilijker het is om in deze situatie verbetering te brengen. We zien hier vooral de resultaten van koopkrachtverbeteringen voor huishoudens met kinderen en 65-plussers. Het is heel goed mogelijk dat ook een slagvaardige aanpak van gemeentelijke overheden om bijstandsgerechtigden aan een baan te helpen, zijn vruchten afwerpt.²¹

21 Zie ook WWB-monitor 2006. Hieruit blijkt dat ondanks de economische recessie de gemeenten erin zijn geslaagd het aantal bijstandsgerechtigden met ruim 11.000 te doen dalen. Van alle gemeenten noemt 93 procent de Wet werk en bijstand (WWB) dan ook een verbetering ten opzichte van de ABW en vindt 86 procent de WWB een succes.

Deze vrij gunstige ontwikkelingen nemen echter niet weg dat een betrekkelijk groot aantal van deze huishoudens (naar eigen zeggen) niet of nauwelijks in staat is om van een dergelijk inkomen rond te komen. Dat is reden tot zorg. Het aantal huishoudens dat zegt grip te verliezen op de eigen (financiële) situatie, neemt toe. Dit is een patroon van de afgelopen decennia, met conjunctureel bepaalde variaties. Wanneer deze situatie voortduurt en zich ook naar andere levensterreinen uitstrekt, is de kans op armoede uiteraard vrij groot.

Wij onderscheiden in dit rapport verschillende dimensies in het armoedevraagstuk.

De eerste dimensie, afnemende financiële spankracht, gaat niet zozeer over armoede, maar veeleer over de bredere samenleving. Enerzijds is er sprake van een toenemend gevoel van krapte, anderzijds van sterk stijgende bestedingen, met name in meerpersoonshuishoudens. Dit patroon vinden we in versterkte mate terug bij de lagere inkomensgroepen.

De tweede dimensie hangt hiermee samen: men heeft moeite om rond te komen. Ongeveer 44 procent van de huishoudens die moeten rondkomen van een laag inkomen, heeft problemen om de eindjes aan elkaar te knopen. Een klein, maar tijdens de laagconjunctuur groeiend deel, raakt in de schulden. Over schulden en voedselbanken, de meer zichtbare kant van de armoede, gaat het in hoofdstuk 3.

Dit brengt ons uiteindelijk bij de derde dimensie: er is een groep huishoudens (3,4 procent) die langdurig moet rondkomen van een laag of een minimuminkomen. In deze groep is de kans om in armoede terecht te komen uiteraard groot.

In hoofdstuk 4 gaan we in op de sociale patronen onder deze hardnekkige armoede. Welke bevolkingsgroepen lopen meer dan gemiddeld kans om in een dergelijke situatie te belanden? Welke factoren dragen ertoe bij dat bepaalde groepen moeilijker aan de armoede ontsnappen dan anderen?

In hoofdstuk 5 concentreren we ons op de rol van overheid. Zijn de materiële vloeren in het bestaan die vanuit de overheid worden gegarandeerd, voldoende om in deze samenleving volwaardig te kunnen leven?

Ten slotte geven we in hoofdstuk 6 een samenvatting van dit rapport en een overzicht van de concrete voorstellen en maatregelen.

3 Schulden en voedselbanken

De verkenning in het tweede hoofdstuk maakt inzichtelijk dat het percentage huishoudens dat moeilijk rondkomt, stijgt. Het gevolg hiervan kan zijn dat huishoudens langzaam maar zeker in de schulden raken. Wordt er achterstand opgelopen in de betaling van huur of hypotheek en stapelen de onbetaalde rekeningen zich op, dan is de kans op het ontstaan van problematische schulden levensgroot en kan uiteindelijk de voedselbank het laatste redmiddel zijn. In dit hoofdstuk concentreren we ons op:

- de ontwikkelingen in het schuldvraagstuk;
- de achtergronden van de huishoudens die meer dan gemiddeld het risico lopen om in de schulden terecht te komen;
- de factoren die een rol spelen bij het ontstaan van schulden;
- de oplossingsrichtingen.

3.1 Krediet en schulden

Het hebben van (niet hypothecaire) schulden is in Nederland niet ongewoon. Kopen op afbetaling, rood staan bij de bank of giro of het aangaan van leningen bij vrienden of familie komen vaak voor. Het blijkt dat er slechts geringe verschillen zijn in de mate waarin verschillende inkomensgroepen schulden of leningen aangaan: zowel onder hoge als onder lage inkomensgroepen ligt het percentage huishoudens dat een schuld of lening aangaat rond 30 procent.²² Zolang men erin slaagt de rente en de aflossing tijdig op te brengen, is er geen acuut probleem. Wel kunnen we ons afvragen of het aloude principe dat je een aankoop pas kunt doen wanneer je er de middelen voor bij elkaar hebt gespaard, hier niet in ere moet worden hersteld. Wanneer het inkomen niet toereikend is om aan de maandelijkse betalingsverplichtingen te voldoen of wanneer de betalingsachterstanden (te) hoog oplopen, dan is de kans groot dat schulden problematisch worden. Het is de vraag wanneer dat moment is bereikt. Een officiële definitie hiervan vinden in het onderzoeksrapport *Schulden: een (on)dragelijke last*²³, dat in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is samengesteld. Dit rapport geeft aan dat er sprake is van problematische schulden wanneer:

- de maandelijkse betalingsverplichtingen (rente en aflossingen) voor lopende niet-hypothecaire leningen gelijk zijn aan of hoger zijn dan de maandelijkse aflossingscapaciteit van het huishouden en tegelijkertijd
- er een achterstand van zes maanden of meer bestaat bij de betalingsverplichtingen voor woonlasten (huur- of hypotheekbetalingen), lopende leningen en/of voor de kosten van energie en water, ziekenfonds- of ziektekostenverzekering, gemeentelijke en andere belastingen, telefoonrekeningen en schoolgeld.

²² SCP, *Armoedemonitor 2005*, blz. 73.

²³ *IVA beleidsonderzoek 2004*, Tilburg, uitgevoerd door Tris Serail.

3.2 Betalingsachterstanden

Het is niet eenvoudig om de omvang van het aantal huishoudens met problematische schulden vast te stellen. Lang niet alle huishoudens in een dergelijke situatie melden zich immers bij een officiële schuldhulpverlenende instantie. Er zijn dus zichtbare en onzichtbare schuldenaren, oftewel huishoudens die wel of niet bekend zijn in de officiële statistieken die schulden registreren.²⁴ In de afgelopen jaren was sprake van een stijging van het aantal huishoudens met één of meer betalingsachterstanden. Volgens het SCP (*Armoedebericht 2006*) nam het aandeel lage inkomens dat hiervan melding maakte, toe van 7 procent in 2000 tot 16 procent in 2005. Bij de hogere inkomens steeg dit aandeel in dezelfde periode van 2 tot 4 procent. In totaal heeft dus 20 procent van de bevolking één of meer betalingsachterstanden.

Huishoudens met en zonder lening naar inkomenspositie en betalingsachterstanden, 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005			
							totaal	met lening	zonder lening
Laag inkomen	%								
Eén of meer betalingsachterstanden w.v.	7	5	9	16	14	16	31	12	
Huur of hypotheek	5	3	7	10	11	11	22	9	
Gas, water en electriciteit	3	4	3	10	6	8	15	7	
Op afbetaling gekochte artikelen	2	1	2	7	4	2	12	0	
Inkomen boven de lage-inkomengrens									
Eén of meer betalingsachterstanden w.v.	2	2	2	4	4	4	14	3	
Huur of hypotheek	1	1	1	2	2	3	8	2	
Gas, water en electriciteit	1	1	1	2	2	2	6	2	
Op afbetaling gekochte artikelen	0	0	0	1	1	1	4	0	

Bron: CBS (SEP 2000-2002, POLS 2003-2004, EU-SILC 2005).

24 J. Dagevos, G. Lensvelt, H. Vermeulen en J. Janssen, Zichtbare en onzichtbare schuldenaren, in: *Armoede en Verzorgingsstaat, Vierde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam 1999

Daarnaast is sprake van een stijging van het aantal kredietregistraties²⁵ bij het Bureau Krediet Registratie (BKR) en van het aantal vorderingen van incassobureaus²⁶ en een toename van het aantal aanvragen voor een schulddregeling: dan gaat het om een toename van 28.500 aanvragen in 2002 tot 43.000 in 2005 (jaarverslag 2005 Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet, NVVK).

Er wordt dus meer op afbetaling gekocht, zo blijkt uit de toename van het aantal kredietregistraties. Tegelijk is men minder gedisciplineerd in het terugbetalen. Uit onderzoek van bureau Interview-NSS,²⁷ dat is gedaan in opdracht van de Groep Gerechtsdeurwaarders Nederland (GGN), blijkt dat vooral rekeningen voor abonnementen en contributies te lang blijven liggen, gevolgd door die voor energie en telefoon. Niet uit geldgebrek, maar eerder uit onoplettendheid en gemakzucht. Meer dan de helft van de Nederlanders betaalt wel eens te laat en één van de zes huishoudens heeft de afgelopen vijf jaar wel eens te maken gehad met een incassobureau. Rotterdam spant hierbij de kroon. Daar is het bijna één op de drie.

Dit verklaart de sterke toename van het aantal vorderingen via incassobureaus. Het aantal minnelijke schulddregelingen neemt af, terwijl het aantal schuldsaneringen via de rechter sterk stijgt.²⁸ Dit wijst op een harder klimaat waarbij de schuldenaars meer leningen aangaan en het minder nauw nemen met de aangegane verplichtingen en schuldeisers een strenger vorderingsbeleid voeren.

Problemen die door dit soort gedrag ontstaan, worden langzaam maar zeker ook merkbaar in het bedrijfsleven. Ruim 70 procent van de P&O'ers heeft het aantal werknemers met financiële problemen de afgelopen twee jaar zien stijgen. Ook heeft 64 procent het aantal loonbeslagen zien toenemen.²⁹

25 Van 14,5 miljoen in 2000 naar 20,5 miljoen in 2005.

26 Armoedemonitor 2005 laat zien dat het aantal incasso opdrachten bij consumenten door Intrum Justitia, het grootste incassobureau van Nederland, in 2002 800.000 bedroeg. In de loop van een paar jaar is dit gestegen tot 2.000.000 (schatting) in 2005. In drie jaar is er dus sprake van een stijging van meer dan 100 procent.

27 GGN, *Zo betaalt Nederland*, 2006.

28 NVVK, *Heldere lijnen naar professionele hulp*, jaarverslag 2004.

29 Zie het onderzoek *Geldproblemen op de werkvloer, een peiling naar activiteiten en informatiebehoeften van P&O-ers*, juni 2006 NIBUD in samenwerking met de NVP (Nederlandse Vereniging voor Personeelsmanagement & Organisatieontwikkeling).

3.3 Problematische schulden

We constateerden dat het percentage huishoudens dat leningen afsluit of goederen op afbetaling koopt, in verschillende inkomensgroepen ongeveer gelijk is (rond 30 procent).

De huishoudens die in moeilijkheden komen omdat ze betalingsachterstanden oplopen of hun schulden niet kunnen betalen, vinden we voornamelijk onder de lage inkomensgroepen. Wanneer de financiële spankracht laag is, is een klein probleem al gauw een groot probleem. Het IVA-onderzoek 2004³⁰ dat in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is uitgevoerd, geeft zowel inzicht in het aantal huishoudens met een laag inkomen dat te kampen heeft met problematische schulden, als in het profiel van deze huishoudens. Uit dit onderzoek blijkt dat in 2003 40.000 tot 93.000 huishoudens met een inkomen tot 150 procent van het sociaal minimum met een problematische schuld te maken heeft. Dat is tussen 1,7 en 3,5 procent van de doelgroep. Als het criterium van minimaal zes maanden betalingsachterstand niet wordt gebruikt, komt de schatting uit op een percentage van tussen de 2,8 en 5,2 procent van alle huishoudens met een inkomen tot maximaal 150 procent van het sociaal minimum.³¹ Dit betreft dan tussen de 67.000 en 124.000 huishoudens.

3.3.1 Profiel van huishoudens met problematische schulden

In het IVA-onderzoek zijn de huishoudens met een problematische schuld vergeleken met huishoudens zonder een problematische schuld. Uit deze vergelijkingen komen de volgende kenmerken van huishoudens met een problematische schuld naar voren:

- de huishoudens zijn vaker eenoudergezinnen met vaker een vrouw als kostwinner;
- de huishoudens hebben vaker twee of meer kinderen;
- de huishoudens zijn vaker van niet-Nederlandse herkomst;
- de huishoudens zijn vaak relatief jong;
- de huishoudens hebben vaker geen inkomen uit huidige arbeid;
- de huishoudens hebben vaker een inkomen tot maximaal 100 procent van het netto sociaal minimum.

30 IVA, *Schulden een (on)dragelijke last*, Tilburg 2004.

31 Er is in dit onderzoeksrapport sprake van problematische schulden wanneer:

- de maandelijkse betalingsverplichtingen voor lopende niet-hypothecaire leningen gelijk zijn aan of hoger zijn dan de maandelijkse aflossingscapaciteit van het huishouden en tegelijkertijd
- er een achterstand van 6 maanden of meer bestaat bij de betalingsverplichtingen voor woonlasten (huur of hypotheekbetalingen), lopende leningen en/of voor de kosten van energie en water, ziekenfonds- of ziektekostenverzekering, gemeentelijke en andere belastingen, telefoonrekeningen en schoolgeld.

Merkwaardigerwijs verschilt het profiel van het totale aantal huishoudens dat met een problematische schuld te maken heeft, in een aantal opzichten van het profiel van de groep huishoudens die een aanvraag voor een schuldderegeling heeft ingediend. Volgens de gegevens van NVVK is ruim de helft van deze groep tussen 25 en 45 jaar oud en heeft 85 procent de Nederlandse nationaliteit. Ook is driekwart alleenstaand (man) zonder kinderen. De helft van de aanvragers heeft een uitkering en bijna 90 procent een inkomen beneden modaal.

Er is ook onderzoek gedaan naar de sociale en maatschappelijke achtergronden van klanten van de voedselbanken.³² Leggen we de profielen van de klanten van de voedselbank naast de gegevens van de NVVK, dan zien we dat het profiel van de gebruikers van de voedselbank meer overeenkomt met het algemene profiel van huishoudens met problematische schulden. Volgens de *Klantenanalyse Voedselbanken* bestaat 43 procent van de huishoudens die gebruik maken van de diensten van de voedselbank, uit eenoudergezinnen. Het betreft hier vooral vrouwen. Daarnaast is 37 procent alleenwonend, terwijl 18 procent van de huishoudens bestaat uit een getrouwd of samenwonend stel. Ongeveer de helft van de klanten is van Nederlandse afkomst (autochtoon), bijna een kwart is van Antilliaanse/Arubaanse of Surinaamse afkomst en 10 procent heeft een Marokkaanse of Turkse achtergrond (zie tabel 3.2.a).

Het valt op dat juist huishoudens met kinderen aankloppen bij de voedselbanken. De eenoudergezinnen zijn uiteraard huishoudens met kinderen. Van de paren die bij de voedselbank aankloppen, heeft 73 procent kinderen.

Tabel 3.2.a Klanten naar huishouden

	N	%
Alleenwonend	159	37
Getrouwd/samenwonend	77	18
Eenoudergezin	183	43
Anders	11	2

Blijkbaar komen eenoudergezinnen, huishoudens met twee of meer kinderen en huishoudens met een allochtone achtergrond vaker dan gemiddeld in financiële problemen, maar kloppen zij, om wat voor reden dan ook, minder gemakkelijk aan bij een officiële schuldhulpverlenende instelling. Het

³² Deze gegevens zijn gebaseerd op 430 interviews met klanten van de voedselbank. *Klantenanalyse Voedselbanken*, Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Amsterdam, maart 2006.

overgrote deel (driekwart) van de aanvragers van een regeling bij de schuld-hulpverlening is immers alleenstaand (man). Blijkbaar vinden huishoudens met kinderen niet zo gemakkelijk de weg naar de reguliere hulpverlening en komen ze eerder terecht in nijpende situaties.

3.4 Verschillend type schulden

Financiële problemen kunnen om allerlei redenen ontstaan. Soms is er sprake van onverstandig handelen, soms van een ongelukkige samenloop van omstandigheden. Er zijn verschillende typen schulden te onderscheiden.

- Niet zelden komen mensen berooid uit een echtscheiding of krijgen ze door verlies van baan of door problemen met de gezondheid te maken met flinke inkomensdaling. In dit geval is sprake van een inkomensval en ontstaan er *aanpassingsschulden*.
- Persoonlijke, veelal psychische problemen kunnen leiden tot drank-, drugs- en gokverslavingen. Dan gaat het om *compensatieschulden*: onvrede over een bepaalde situatie uit zich via dergelijk gedrag.
- Bepaalde mensen, veelal jongeren, geven doorlopend meer uit dan ze aan inkomsten ontvangen. Het gaat om gedrag dat vaak wordt aangewakkerd door agressieve marketingmethodes en reclames die het beeld oproepen dat een hoge levensstandaard voor iedereen binnen bereik ligt.³³ Dit kan leiden tot het ontstaan van *overbestedingschulden*: een huishouden heeft op zichzelf voldoende inkomen om rond te kunnen komen, maar het geeft structureel te veel uit.
- Een schuldsituatie kan ook ontstaan wanneer de vaste lasten structureel te hoog zijn voor het inkomen. Dan is er sprake van *overlevingsschulden*.³⁴

In het geval van aanpassingsschulden kunnen zowel individuele als maatschappelijke en meer structurele factoren een rol spelen. Wanneer sprake is van compensatieschulden ten gevolge van een individuele, psychische problematiek, ligt de oplossing op de weg van de geestelijke gezondheidszorg. De Gezondheidsraad dringt in zijn in advies van mei 2004 erop aan om gecoördineerde bemoeizorg te intensiveren.³⁵ “Jaarlijks”, schrijft de Raad, “hebben ongeveer 24.000 mensen met ernstige psychiatrische problemen geen contact met de hulpverlening. Vaak mijden ze ook dan hulp. Hun ‘nee’ zomaar accep-

33 Ester Rosenberg, *Manisch depressief van de deurwaarders*, NRC Handelsblad 2 september 1999

34 De typologie van de schulden is ontleend aan De Greef, 1992, in *Armoedemonitor 2005*.

35 Gezondheidsraad, *Noodgedwongen. Zorg voor niet-opgenomen acute psychiatrische patiënten*, mei 2004.

teren leidt echter tot verwaarlozing en soms tot overlast, bijvoorbeeld op straat. Ze moeten dan ook actiever worden benaderd. Van deze groep van 24.000 mensen verkeren 8.000 geregeld in acute nood, bijvoorbeeld door verergering van ziekteverschijnselen, zoals wanen of hallucinaties, al dan niet in combinatie met verslavingsproblemen. Vaak hebben deze patiënten ook grote sociale problemen, zoals geen onderdak en gebrek aan voedsel en geld.”

Bij overbestedingschulden gaat om een bepaalde moraal. Voor veel mensen is het hebben van schulden een schande. Voor anderen niet. Zij zijn niet bereid om zelf een bijdrage te leveren aan het wegnemen van de oorzaken van hun eigen armoede, weigeren mee te doen aan saneringstrajecten en zijn niet van plan om iets te laten om weer tot een gezonde financiële situatie te komen. De prijs voor dit wangedrag wordt niet zelden afgewenteld op de gemeenschap.

Een deel van dit probleem laat zich wellicht verklaren uit de beeldcultuur. Het moderne leven wordt omgeven door beelden van gemakkelijk verkrijgbare en vanzelfsprekende welvaart. Beelden die juist door mensen die weinig hebben, niet altijd zijn te relativieren.

Het is dus zaak dat men er in de samenleving opnieuw van doordrongen raakt dat het lenen van geld risico's met zich meebrengt en opgebouwd spaarvermogen nodig is om eventueel uitkomst te bieden in tijden van nood.

Wanneer huishoudens schulden moeten maken om in levensonderhoud te voorzien (overlevingsschulden), dan kunnen structurele factoren een rol spelen. Het is dan de vraag of huishoudens (met een laag inkomen) redelijkerwijs in staat kunnen worden geacht om de kosten voor levensonderhoud en vaste lasten op te brengen (zie hierover hoofdstuk 5).

Wanneer een huishouden eenmaal in de schulden is geraakt, zijn preventieve maatregelen niet meer toereikend. Dan moet er worden gezocht naar (nood)oplossingen. In de eerste plaats een grondige schuldsanering. In geval van acute broodnood kan de voedselbank een uitkomst bieden. De inzet moet uiteraard zijn om een meer structurele oplossing te vinden.

3.5 Voedselbanken

Voedselbanken zijn in onze samenleving omstreden. ‘De voedselbank zo snel mogelijk de wereld uit. Niet door ze op te heffen, maar door ze overbodig te maken.’ Een begrijpelijke uitspraak van politici in de aanloop naar de verkiezingen van 22 november 2006. Bij deze uitspraak zijn echter vraagtekens te zetten, want gebruikers van de voedselbank kampen met complexe problemen.

Volgens gegevens van de *Klantenanalyse Voedselbanken* (febr. 2006) wordt wekelijks aan ongeveer 8.000 gezinnen een voedselpakket uitgereikt. Een huishouden komt daarvoor in aanmerking wanneer het maandelijks besteed-

baar inkomen onder de 150 euro per maand uitkomt voor een alleenstaande. Voor iedere volwassene die daarbij komt, wordt 50 euro opgeteld, voor ieder kind 25 euro. Een gezin van 2 ouders met 2 kinderen mag dus bij een besteedbaar inkomen onder de 250 euro per maand (150 + 50 voor de tweede volwassene + 2x25 voor de kinderen) een beroep doen op de voedselbank. Uit deze gegevens kunnen we afleiden dat er bij gebruikers van de voedselbank sprake moet zijn van een uitzonderlijke situatie. Normaal gesproken ligt het besteedbaar inkomen van iemand die moet rondkomen van het sociaal minimum immers al aanzienlijk hoger. Deze aanname blijkt dan ook correct te zijn. Van de klanten van de voedselbank heeft 83 procent schulden. In twee derde van de gevallen gaat het om hoge bedragen, meer dan 5.000 euro. Hoe kan dit? Hoe komt het dat de mensen – vaak eenoudergezinnen – in een zo nijpende situatie terecht komen? Het onderzoek laat zien dat de meest uiteenlopende oorzaken ertoe leiden dat mensen uiteindelijk aankloppen bij een voedselbank. Daarnaast zijn ook onderliggende patronen waar te nemen.

Uit de *Klantenanalyse Voedselbanken* blijkt dat ongeveer 7,5 procent van de klanten te maken heeft met hoge woonlasten, hoger dan het inkomen kan dragen. Een zelfde aantal raakt in problemen omdat de uitkering te laat wordt verstrekt. Een veel groter deel van de voedselbankgebruikers, ongeveer 45 procent, heeft te maken gehad met een inkomensdaling, waarna men niet bereid of in staat was om het uitgavenpatroon op tijd aan te passen. Meestal gaat het om het verlies van baan of om een scheiding. Er is dus relatief vaak sprake van tegenslag, soms terug te voeren op eigen gedrag, soms niet. Verder valt op dat 21 procent van de klanten van de voedselbank weigert om de vraag te beantwoorden welke nationaliteit men heeft. Dat kan erop wijzen dat een aanzienlijk deel van de gebruikers van de voedselbank niet legaal in Nederland verblijft.

Tot zover lijken de problemen nog enigszins te overzien. Maar schijn bedriegt. Wie de voedselbanken wel even de wereld uit wil regelen, staat voor een fikse uitdaging. Vaak is er bij deze mensen sprake van een meer-
voudige en complexe problematiek, waarop in de meeste gevallen meerdere hulpverleners de tanden stukbijten: 32 procent van de gebruikers van de voedselbanken maakt gebruik van één vorm van hulpverlening, 35 procent geeft aan van twee of drie vormen gebruik te maken, 17 procent van deze huishoudens maakt zelfs van vier of meer (in sommige gevallen zeven!) vormen van hulpverlening gebruik. In weerwil van de doelstelling van deze instelling om kortdurende hulp te verstrekken, zijn er nauwelijks voorbeelden van voormalige klanten van de voedselbank die, na een tijdje te zijn geholpen, weer op eigen benen staan.

We kunnen de voedselbank eenzijdig zien als een teken van een vervallen maatschappij waar mensen buiten de boot vallen. Maar we doen de werke-

lijkheid en ook de inzet van vrijwilligers beter recht wanneer we voedselbanken zien als een integere manier waarop de samenleving probeert om mensen die in problemen zijn geraakt, op te vangen. Simpelweg door voedsel (en soms ook kleding) dat overschiet niet weg te gooien, maar ruimhartig beschikbaar te stellen. Een neveneffect van voedselbanken is ook dat mensen meer ontvangen dan alleen voedsel. Juist ook het menselijke contact en sociale hulp die geboden wordt, zijn van waarde. Dat neemt niet weg dat alles op alles gezet moet worden om deze mensen te helpen weer op eigen kracht financieel verder te kunnen.³⁶

Daarvoor is een grondige schuldsanering nodig bij wie dat ook maar enigszins mogelijk is. We zagen al dat wanneer het misgaat, juist gezinnen met kinderen vaker bij de voedselbank aankloppen dan bij de reguliere schuldhulpverlening. Minder dan de helft van de huishoudens met schulden die bij de voedselbank aankloppen, zit in een schuldsaneringstraject. Dus daar liggen wellicht nog mogelijkheden voor meer structurele oplossingen. Van het grootste belang is echter om te voorkómen dat een huishouden uiteindelijk bij de voedselbank belandt.

3.6 Conclusie en aanbevelingen

Schulden en voedselbanken zijn met elkaar verweven. Veel gebruikers van de voedselbanken hebben hoge schulden. Dat wil overigens niet zeggen dat alle huishoudens met schulden ook bij de voedselbanken terecht komen. Over het algemeen kunnen we stellen dat het aantal huishoudens betalingsachterstanden heeft, sinds het jaar 2000 is gestegen van 7 procent naar 20 procent in 2005. Het zijn vooral de huishoudens met een laag inkomen die in de problemen raken. Tussen de 1,7 en 3,5 procent van de huishoudens tot 150 procent van het sociaal minimum heeft problematische schulden.

Overigens lijkt in 2006 de stijging van het aantal schuldsaneringen tot staan te zijn gekomen.³⁷ Problematische schulden doen zich vooral voor bij huishoudens met een laag inkomen met bepaalde sociale achtergronden.

Hierover gaat het in hoofdstuk 4.

Een aantal van deze huishoudens belandt uiteindelijk bij de voedselbank. Wekelijks wordt aan ongeveer 8000 huishoudens een voedselpakket uitgereikt. Voedselbank gebruikers hebben vaak ingewikkelde problemen. Geldzorgen zijn in veel gevallen het gevolg en niet zozeer de oorzaak van de malaise. Van verwaarlozing van de voedselbank gebruikers lijkt geen sprake te zijn: 84 procent maakt gebruik van een of meer vormen van hulpverlening. Daarbij valt op dat relatief weinig gebruik wordt gemaakt van de

³⁶ Zie ook de aanbevelingen uit de CDA-fractienotitie "Weer op eigen benen staan", 2006

³⁷ CBS Webmagazine *Aantal schuldsaneringen stabiel*, 7 augustus 2006.

schuldsanering. 83 procent van de voedselbank gebruikers heeft schulden, terwijl minder dan de helft van deze huishoudens in een schuldsaneringstraject zit. Hier liggen dus wellicht nog mogelijkheden voor meer structurele oplossingen.

Bij oplossingen voor het ontstaan van problematische schuldsituaties gaat het ook en vooral om preventie. In de overdracht van waarden zijn naast het gezin en de buurt, cultuurvormende en overdragende instellingen van groot belang: onderwijs, media, levensbeschouwelijke organisaties. Je mag verwachten dat vanuit deze organisaties wordt bijgedragen aan een gezonde betalingsmoraal. Het wekt dan ook verwondering dat reclames voor geldlenen ruimhartig worden vertoond op de publieke zenders. Uit onderzoek van de Autoriteit Financiële Markten³⁸ (AFM) blijkt overigens dat twee derde van de onderzochte kredietprospectussen en twee derde van de reclame-uitingen niet voldoen aan de (per 1 mei 2006 aangescherpte) eisen voor reclame-uitingen.³⁹ Het verdient daarom aanbeveling dat

- in het onderwijs gestructureerd aandacht wordt gegeven aan het vergroten van het financieel bewustzijn van jongeren;
- de aangescherpte regels voor reclame-uitingen daadwerkelijke worden gehandhaafd.⁴⁰

Op het concretere niveau is het zaak dat problemen in een vroeg stadium worden gesignaleerd en aangepakt. De praktijk leert dat er bij het ontstaan en verder oplopen van schulden vaak te laat wordt ingegrepen. Mensen kloppen aan bij een hulpverlenende instantie wanneer huisuitzetting en afsluiting van gas, water en elektra dreigen.

- Samenwerking tussen energieleveranciers, woningcorporaties, hypotheekverstrekkers en sociale diensten is nodig om op tijd te kunnen ingrijpen (vroegsignalering);

38 Autoriteit Financiële Markten, *Verantwoorde kredietverstrekking 2006*, 12 januari 2007.

39 Het CDA-kamerlid Vietsch heeft op 26 oktober 2006 een motie ingediend waarin zij vraagt om een algeheel verbod op leenreclames. Deze motie is aangenomen.

40 Of de AFM adequaat optreedt zal in mei 2007 worden beoordeeld in een brede evaluatie in de Tweede Kamer

- Hierbij is het zinvol om het concept van de bemoeizorg (psychiatrie) uit te werken voor situaties waarin problematische schulden dreigen te ontstaan.⁴¹

Huishoudens in de risicozone kunnen vaak een periode overleven door het ene gat met het andere te dichten. Men gaat een nieuwe lening aan om een oude schuld af te lossen. Vaak zijn er in het sociale en maatschappelijke netwerk al signalen dat de zaak bezig is te escaleren. Het komt voor dat politie, hulpverleners, onderwijzers of leraren op scholen, leveranciers – onafhankelijk van elkaar – al tijden in de gaten hadden dat er iets aan de hand was. Sociale controle die men in vroeger tijd soms als benauwend ervoer, is op de achtergrond geraakt (ook op het platteland). Met als gevolg dat mensen, gezinnen, kunnen wegglijden in een baaierd van problemen, zonder dat iemand aan de bel trekt.

- Uitbreiding van registratie bij het Bureau Krediet Registratie in Tiel is dan ook een belangrijke verbetering. Vanaf 2008 registreert het BKR ook betalingsachterstanden voor huur- en energierekening. Tot dan weten kredietverstrekkers niet of iemand die een lening wil afsluiten, schulden heeft bij zijn huisbaas of energieleverancier. Ook andersom weten woningcorporaties en energiebedrijven niet of hun klanten veel schulden hebben. Door het uitwisselen van gegevens bij het BKR wordt dat wel duidelijk en komen problemen eerder aan het licht;
- Tegelijk horen ook kredietverlenende instellingen hun verantwoordelijkheid te nemen. In het rapport *Verantwoorde kredietverstrekking 2006* concludeert de Autoriteit Financiële Markten dat er in voorkomende gevallen sprake is van onverantwoord verstrekken van krediet door banken, financieringsmaatschappijen en creditcardmaatschappijen aan bepaalde consumenten, die hierdoor onder het bestaansminimum kunnen komen. Financieringsnormen en wettelijke regels dienen te worden nageleefd en gehandhaafd door de AFM;

41 De intentie van bemoeizorg is om die zorg te verlenen die de patiënt nodig heeft en niet zozeer waar de patiënt om vraagt. Vaak zullen het anderen zijn die bepalen wat goed voor hem is, omdat de patiënt zelf dat niet kan. Acceptatie door de patiënt van de geboden zorg is daarmee een belangrijk doel van de bemoeizorg. Bemoeizorg heeft pas goed kans van slagen als alle mogelijke instellingen en personen intensief met elkaar samenwerken. Niet alleen de instellingen in de GGZ, maar ook bijvoorbeeld de sociale diensten, woningcorporaties en politie. Hierdoor komen bemoeizorgklanten sneller in het vizier, is er meer informatie beschikbaar en kan er adequater hulp worden geboden.

- De zorgplicht voor huishoudens met een laag inkomen zou verhoogd moeten worden;⁴²
- Ook is het zinvol een leenplafond in te stellen en de maximale rentetarieven te verlagen;
- Ziektekostenverzekeraars geven aan dat zich onder de wanbetalers veel mensen met een minimuminkomen bevinden. In het Coalitieakkoord 2007 is de mogelijkheid opgenomen dat de zorgtoeslag al bij de zorgverzekeraar met de nominale premie verrekend moet kunnen worden. Daarnaast hebben gemeentes mogelijkheden om collectieve contracten (tegen een lagere kostprijs) met zorgverzekeraars af te sluiten. In het kader van schuldpreventie zouden deze wellicht meer verplichtend kunnen worden aangeboden.

42 In de Wet financiële dienstverlening (2006) is de zorgplicht opgenomen. Dit houdt in, dat samen met de consument een duidelijk klantenprofiel wordt gemaakt van diens financiële positie, zijn kennis van financiële producten, zijn behoeften, doelstellingen en risicobereidheid. Daar hoort vervolgens een advies bij wat aansluit bij dit profiel. Een en ander wordt vastgelegd en enkele jaren later zal het profiel nog eens gecontroleerd worden.

4 Patronen rond armoede

Armoede kent verschillende oorzaken. Tal van factoren hebben immers invloed op de levensomstandigheden van mensen. Dat heeft tot gevolg dat mensen met uiteenlopende sociale achtergronden, opleidingsniveaus of persoonlijke capaciteiten te maken kunnen krijgen met gebrekkige materiële omstandigheden, tijdelijk of langdurig. Wel lopen bepaalde bevolkingsgroepen meer kans in armoede te vervallen dan anderen. Enkele van die groepen willen we hieronder benoemen.

In het vorige hoofdstuk werd duidelijk dat bepaalde huishoudens vaker te kampen hebben met problematische schulden dan andere huishoudens. Het ligt voor de hand dat we bij dit type huishoudens vaker armoede of gebrekkige materiële omstandigheden zullen aantreffen dan bij andere huishoudens. Het gaat vooral om:

- eenoudergezinnen met een vrouw als kostwinner;
- huishoudens met twee of meer kinderen;
- huishoudens van niet-Nederlandse afkomst;
- relatief jonge huishoudens;
- huishoudens die zijn aangewezen op een uitkering;
- huishoudens met een inkomen tot maximaal 100 procent van het netto sociaal minimum.

Daarnaast lopen mensen met gezondheidsproblemen en bepaalde groepen ouderen in een aantal gevallen meer dan gemiddeld het risico om langdurig te zijn aangewezen op een laag inkomen.

Ook opleiding speelt een rol. Een groep die lange tijd werd vergeten, maar die omvangrijker blijkt dan werd aangenomen, zijn de anderhalf miljoen laaggeletterden in ons land. Het betreft hier slechts ten dele mensen met een niet-Nederlandse achtergrond. Twee derde van deze analfabeten of laaggeletterden zijn van Nederlandse origine.

Ten slotte is er nog een groep mensen met ernstige psychische problemen.⁴³ De Gezondheidsraad schat dat ongeveer 24.000 mensen met ernstige psychiatrische problemen geen contact hebben met de hulpverlening. Vaak hebben deze patiënten ook grote sociale problemen, zoals geen onderdak en gebrek aan voedsel en geld.

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan bevolkingsgroepen die vatbaarder voor armoede lijken te zijn dan andere. Waarom belanden juist deze groepen eerder in een situatie van langdurige uitkeringsafhankelijkheid of van een laag inkomen?

43 Gezondheidsraad, *Noodgedwongen. Zorg voor niet-opgenomen acute psychiatrische patiënten*, mei 2004.

In een aantal gevallen ligt het antwoord voor de hand. Onvoldoende opleiding of een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal is niet al te moeilijk vast te stellen. In andere gevallen is het niet zo gemakkelijk te traceren waarom juist die ene groep sneller in de problemen komt, of maar niet wegkomt uit een situatie van uitkeringsafhankelijkheid.

Het streven om groepen in kaart te brengen, maakt de problematiek van armoede soms beter inzichtelijk. Tegelijk moeten we ons realiseren dat veel schrijnende situaties niet zomaar te rubriceren zijn. Veel mensen die zich melden bij de sociale dienst omdat ze in de schulden zijn geraakt, hebben soms nauwelijks besef hoe ze een (krap) budget moeten beheren en dat er een verband is tussen te hoge uitgaven en een opeenstapeling van problemen. Anderen ontbreekt het aan inzet of het vermogen om financiële problemen effectief op te lossen. Waarmee is gezegd dat persoonlijke omstandigheden er enorm toe kunnen doen.

In de beschrijving van de verschillende patronen rond armoede onderscheiden we armoede die samenhangt met

- de gezinssituatie;
- afkomst;
- leeftijd;
- uitkeringsafhankelijkheid en (on)vermogen.

Uiteraard zijn er allerlei verbindingen en overlappingen. Bepaalde vormen van onvermogen zullen al gauw uitlopen op afhankelijkheid van een uitkering. Een jonge gehandicapte alleenstaande moeder van buitenlandse afkomst die weinig opleiding heeft genoten, valt al vlug in alle categorieën tegelijk. Dan is het niet eenvoudig uit te maken waar het springende punt zit. Zoals we eerder constateerden, is armoede vaak het gevolg van verschillende, elkaar versterkende problemen. Voor het beleid is het van belang om het juiste aangrijpingspunt te vinden en erop aan te sluiten.

4.1 Gezinssituatie: armoede onder kinderen

Een opvallend thema in de verkiezingsdebatten in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van november 2006, was de armoede onder kinderen. Een verschijnsel dat al langer bekend is, maar in deze periode meer aandacht kreeg.

Het aantal kinderen en jongeren tot 18 jaar die opgroeien in een huishouden op het minimum, is in de loop van de jaren negentig toegenomen. In 1990 leefde 9,6 procent van het aantal kinderen en jongeren in huishoudens op of onder het sociaal minimum. In 1998 was dat aantal opgelopen tot 10,6

procent.⁴⁴ In 2004 behoorde ongeveer 14 procent van de kinderen tot 18 jaar tot de lage-inkomensgroep een dergelijk huishouden (Armoedebericht 2006).

De toename van het aantal kinderen en jongeren in minimumhuishoudens heeft volgens Snel e.a. niet zozeer te maken met de groeiende armoede in Nederland – het aantal huishoudens op een minimuminkomen bleef gedurende de jaren negentig relatief stabiel –, maar veeleer met de toename van het aantal eenoudergezinnen en de etnische herkomst van kinderen en jongeren uit arme gezinnen. Het risico op armoede is bij kinderen en jongeren uit etnische minderheidsgroepen drie tot vijf keer zo groot als bij autochtone Nederlandse minderjarigen.⁴⁵ Juist in deze groepen komt een laag inkomen in combinatie met een kinderrijk gezin vaak voor.

De vraag of het opgroeien in een gezin met een laag inkomen effecten heeft op het functioneren van kinderen is niet eenvoudig te beantwoorden. Tal van factoren spelen in het opvoedingsklimaat een rol: een vertrouwensrelatie van het kind met de ouders, de onderlinge relatie van de ouders, een veilige leefomgeving met speelmogelijkheden, aansluiting bij leeftijdsgenoten, contact van de ouders met de leerkrachten op school, opleidingsniveau en taalvaardigheid van de ouders, vooral de moeder, enz.

Op sommige punten zijn kinderen uit arme gezinnen duidelijk slechter af dan niet-arme kinderen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de mate van maatschappelijke participatie, het psychosociaal welbevinden en hun betrokkenheid bij regelovertredend gedrag. Bovendien blijken de onderwijsprestaties van kinderen in de basisschoolleeftijd samen te hangen met de hoogte van het ouderlijk inkomen. Welgestelde kinderen presteren beter op school dan kinderen uit gezinnen die er financieel minder goed voorstaan.⁴⁶ Het opleidingsniveau zal daarbij een bepalende rol spelen.

Al met al kunnen we aannemen dat rondkomen van een inkomen rond het sociaal minimum voor niemand eenvoudig is. Bij sommige gezinnen is echter alleen sprake van een financieel probleem: een probleem waar ouders en kinderen goed mee kunnen leven.⁴⁷ Deze gezinnen zijn goed geholpen met financiële ondersteuning. Bij andere gezinnen is financiële armoede echter onderdeel van een veel complexer probleem. Sommige ouders hebben zelf een problematische jeugd achter de rug, hebben te lijden van psychische spanningen als gevolg van armoede, voelen zich verlaten, overbelast en soms zelfs ziek. Deze ouders kunnen over het algemeen ook minder goed

44 E.Snel, T.van der Hoek en T. Chessa, *Kinderen in armoede*, Den Haag 2001, ontlenen deze gegevens aan Inkomens Panel Onderzoek van het CBS 1990 – 1998.

45 idem, blz. 18.

46 idem, blz. 46.

47 idem.

met de armoedesituatie omgaan. Kinderen reageren eveneens verschillend op de armoedesituatie. Terwijl sommige kinderen nauwelijks in de gaten hebben dat er weinig te besteden valt, voelen andere kinderen zich achtergesteld, onzeker en beschaamd en gaan zij niet zelden gebukt onder de problemen van hun ouders.

In verkiezingstijd kreeg dit thema van de armoede onder kinderen meer aandacht dan voorheen. Aandacht die niet mag verslappen wanneer de verhoudingen in het politieke landschap opnieuw zijn bepaald. Want ook meer recente gegevens wijzen erop dat het verband tussen kinderen en armoede wel degelijk aanwezig is.⁴⁸ De aanwezigheid van kinderen brengt nu eenmaal kosten met zich mee. Wel moeten we vaststellen dat armoede onder kinderen niet op zichzelf staat. Het komt voort uit de inkomenssituatie en soms uit het budgetbeheer van de ouders. Of ouders het redden, hangt af van de structuur van het gezin, de leeftijd van de kinderen en ook vaak van hun (etnische) afkomst. We zullen eerst armoede belichten die met verschillende typen gezinstructuur samenhangt en vervolgens nader ingaan op etnische patronen.

4.1.1 Eenoudergezinnen

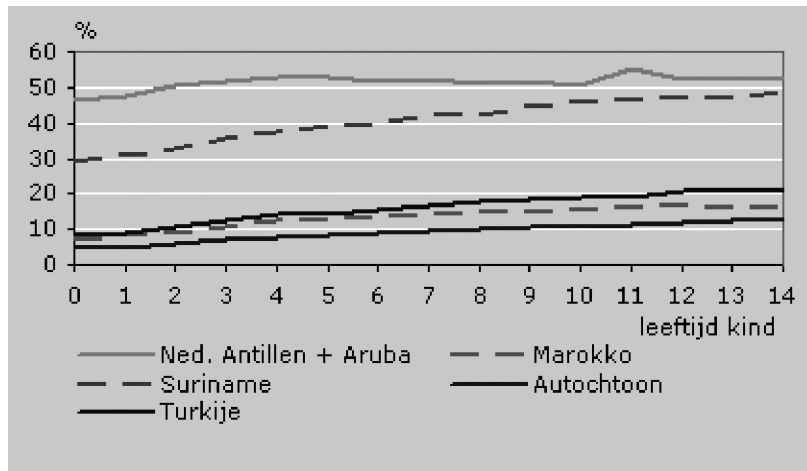
Eenoudergezinnen hebben relatief vaak te maken met armoedige omstandigheden. Het aantal gezinnen dat in een dergelijke situatie terechtkomt, stijgt. In de afgelopen vijf jaar is het aantal eenoudergezinnen toegenomen van 384.000 in 2000 naar 444.000 in 2005. Het aantal gezinnen met twee ouders bleef in dezelfde periode met ruim twee miljoen vrijwel ongewijzigd. Op 1 januari 2005 telde bijna 18 procent van alle gezinnen een ouder, voornamelijk vrouwen.

Het vraagstuk van armoede onder eenoudergezinnen heeft raakvlakken met dat van de inkomenspositie van niet-westerse allochtonen. Rond de 77.000 alleenstaande moeders waren in 2002 van niet-westerse afkomst en hun aantal neemt snel toe. De tabel uit het webmagazine van het CBS (sept. 2005)⁴⁹ laat zien dat verhoudingsgewijs veel meer allochtone dan autochtone kinderen opgroeien in een eenoudergezin.

48 Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, sociaal wetenschappelijke afdeling Rotterdam, *De Waarde van de norm*, Rotterdam 2006. Dit rapport stelt dat er twee factoren zijn die bepalen of een huishouden op het sociaal minimum rondkomt of niet: de aanwezigheid van schulden en de aanwezigheid van kinderen. Of een huishouden met kinderen het redt, hangt bij bijstandsgerechtigden in de eerste plaats af van het aantal kinderen in een huishouden en de leeftijd van die kinderen

49 CBS webmagazine, *Forse groei aantal eenoudergezinnen*, september 2005.

Aandeel kinderen in eenoudergezin, 1 januari 2005



Bron: CBS

In 2005 leefde in totaal 360.000 kinderen tot 15 jaar (12 procent) in een eenoudergezin. Het betreft 9 procent van de autochtone kinderen, bijna de helft van de kinderen met een Surinaamse of Antilliaanse achtergrond. Het aantal Marokkaanse en Turkse eenoudergezinnen is nog betrekkelijk klein (9000 en 13.000), maar vertoont wel een zeer sterke groei. Sinds 2000 is het aantal Marokkaanse en Turkse eenoudergezinnen met 46 respectievelijk 42 procent toegenomen.

De achtergronden van het eenoudergezin bepalen in belangrijke mate de financiële uitgangspositie. Over het algemeen geldt dat gezinnen waar een van de ouders is overleden, in materieel opzicht beter af zijn dan eenoudergezinnen die ontstaan zijn door echtscheiding of ongehuwd moederschap. In geval van overlijden vallen de gezamenlijke bezittingen in de regel toe aan de langstlevende partner en is sprake van nabestaandenuitkeringen (ANW en een eigen nabestaandenpensioen).

Wanneer sprake is van een echtscheiding worden bezittingen (en eventuele schulden) gedeeld. De situatie kan extra slecht uitpakken wanneer partners uiteengaan na jaren van samenwonen. In het ongunstigste geval staat de inwonende partner na het verbreken van de relatie met lege handen.

In 2001 kon men vaststellen dat ongeveer de helft van de 399.000 eenoudergezinnen was ontstaan door echtscheiding. In 85 procent van de gevallen is de ouder in het gezin een vrouw.⁵⁰ Het is aannemelijk dat deze percentages niet ingrijpend gewijzigd zijn. In de afgelopen twee decennia schommelt het aantal echtscheidingen rond het niveau waarbij de kans op echtschei-

50 CBS Persbericht, *Aantal eenoudergezinnen neemt sterk toe*, november 2001

ding ongeveer één op vier is. Er liggen weliswaar geen onoverkomelijke juridische obstakels meer op het pad naar echtscheiding, maar de sociale en economische gevolgen blijven zodanig, dat velen om die reden een scheiding koste wat kost willen voorkomen. Hoewel twee keer zoveel vrouwen als mannen een verzoek tot scheiding indienen, worden vooral vrouwen uiteindelijk zwaar getroffen. Na de scheiding krijgen ze meestal wél de kinderen toegewezen, maar niet het huis (in 1999 kon slechts één op de vijf vrouwen in het echtelijk huis blijven wonen). Doorgaans worden ze ook geconfronteerd met een forse inkomensdaling, ook al krijgt een beperkt aantal vrouwen alimentatie.⁵¹

4.1.1.1 Alleenstaande ouders en het verrichten van betaalde arbeid

De alleenstaande ouder moet de zorg voor het gezin en de verantwoording voor het inkomen alleen dragen. De mate waarin de ouder in staat is deze opdracht te vervullen, hangt sterk samen met de leeftijd van de kinderen. Sinds 1996 is de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders op de arbeidsmarkt sterk toegenomen. In 2004 behoorde 65 procent van de alleenstaande ouders met minderjarige kinderen tot de beroepsbevolking.⁵² Dat is een toename met meer dan de helft sinds 1996.⁵³

Toch is het voor een deel van de alleenstaande ouders, met name degenen met jonge kinderen, lastig om boven de lage-inkomensgrens uit te komen. Veel ouders uit die groep kiezen voor part-time werk of zijn afhankelijk van een uitkering. Het *Armoedebericht 2006* (CBS) stelt vast dat 40 procent van

51 CBS, *Samenleven: nieuwe feiten over relaties en gezinnen*, Voorburg/Heerlen 2001.

52 Tot de beroepsbevolking worden gerekend diegenen die tenminste 12 uur per week werken, of zeggen te willen te werken en daarvoor beschikbaar zijn, alsmede activiteiten ontplooiën om werk voor ten minste twaalf uur per week te vinden.

53 Ingrid Beckers en Johan van der Valk: Ouders op de arbeidsmarkt, in: CBS, *Sociaal economische trends*, 2^e kwartaal 2005.

de eenoudergezinnen moet rondkomen van een inkomen onder de lage-inkomensgrens. De laagste inkomens treffen we aan bij moeders⁵⁴ die:

- uitkeringsafhankelijk zijn (bijstand);
- part-time werken;
- gescheiden zijn of ongehuwd moeder zijn geworden;
- laag zijn opgeleid en/of;
- zorg dragen voor jonge kinderen;
- problemen hebben met de gezondheid van een gezinslid.

Een deel van de problemen lost op wanneer de kinderen groter worden. Onder alleenstaande moeders loopt de participatie op de arbeidsmarkt geleidelijk op. Wanneer de kinderen op de basisschool zitten, behoort 64 procent van hen tot de beroepsbevolking; naarmate de kinderen ouder worden loopt dat op tot bijna 71 procent. De verschillen in participatie tussen moeders met en zonder partner zijn groot zolang de kinderen klein zijn. Moeders met een partner verrichten in die periode ruim anderhalf keer zo vaak betaald werk als alleenstaande moeders. Zodra de kinderen naar de basisschool gaan, participeren moeders met en zonder partner even vaak. Alleenstaande moeders met kinderen van 12 jaar of ouder maken zelfs iets vaker deel uit van de beroepsbevolking dan moeders met een partner en kinderen in die leeftijd. Wanneer de kinderen tussen de 12 en 17 jaar zijn, gaan zowel alleenstaande moeders als moeders met een partner (weer) vaker voltijds werken. Ruim een derde van de werkende alleenstaande moeders met kinderen van 12 jaar of ouder heeft een voltijdbaan. Onder werkende moeders met een partner en kinderen van 12 jaar is het aandeel fulltimers 17 procent.⁵⁵

54 SCP, Armoedemonitor 2003. Vergelijk E. Hooghiemstra en T. Knijn, 'Onder moeders paraplu: alleenstaande ouders op de armoedegrens', in: *Arm Nederland, De kwetsbaren*, Amsterdam, 1997. Laag opgeleiden, gescheidenen en ongehuwden hebben een veel grotere kans op armoede dan hoger opgeleiden en verweduwen. Ook de sekse van de alleenstaande ouder is een factor van belang. De weinige alleenstaande vaders hebben aanmerkelijk hogere inkomens dan alleenstaande moeders; omdat ze vaker buitenshuis blijven werken en omdat ze aanspraak kunnen maken op die sporen van de sociale zekerheid die hogere uitkeringen garanderen.

Net als werkende alleenstaande vaders zijn het ook de werkende alleenstaande moeders, en dan vooral degenen met een omvangrijke baan (meer dan 34 uur per week), die niet tot de 'armen' kunnen worden gerekend. Andere groepen alleenstaande moeders die kans hebben op een redelijke inkomenspositie, zijn degenen die op grond van een recent stabiel arbeidsverleden of op grond van hun sociale status (weduwe) toegang hebben tot een sociale uitkering op een hoger niveau of met meer mogelijkheden tot bijverdiene.

55 Ingrid Beckers en Johan van der Valk: Ouders op de arbeidsmarkt, in: CBS, *Sociaal economische trends*, 2^e kwartaal 2005.

4.1.1.2 Conclusie en aanbevelingen

Bij het beleid rond de ondersteuning van eenoudergezinnen kunnen we niet heen om de vraag naar de verantwoordelijkheid. In hoeverre dient de gemeenschap verantwoordelijkheid te nemen voor het stranden van relaties, door eenoudergezinnen te ondersteunen. Belangrijk uitgangspunt voor beleid dient te zijn dat diegenen materieel worden beschermd die buiten hun eigen toedoen in een bepaalde situatie zijn terechtgekomen. Dat zijn in dit geval niet zozeer de alleenstaande ouders (hoewel in voorkomende situaties wel degelijk sprake kan zijn van overmacht), maar de kinderen. Via de regelingen van kinderbijslag en kindertoeslag dient de gemeenschap er zorg voor te dragen dat deze kinderen volwaardig kunnen opgroeien in de samenleving. De Wet werk en bijstand gaat er in haar huidige vorm⁵⁶ vanuit dat voor iedereen een sollicitatieplicht geldt en geeft gemeenten ruimte voor een afwegingen in individuele gevallen. Daarbij geldt dat gemeenten nadrukkelijk rekening moeten houden met persoonlijke omstandigheden van (alleenstaande) ouders en beschikbaarheid van passende kinderopvang. Daarmee zijn op uitvoerend niveau voldoende mogelijkheden voorhanden om een balans te zoeken tussen het belang van het behouden van aansluiting op arbeidsmarkt, individuele spankracht en zorgtaken. De overheid dient er verder via regelgeving zoveel mogelijk voor te zorgen dat ex-partners verantwoordelijkheid blijven dragen voor elkaar en voor hun eventuele gezin.

- Het kan niet zo zijn dat de partner die de kinderen opvangt bij scheiding onevenredig wordt getroffen. Het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) zou in geval van betalingsproblemen ook ingeschakeld moeten kunnen worden om partneralimentatie te innen. Nu int dit bureau al de kinderalimentatie en ook de partneralimentatie in het buitenland. Door deze maatregel wordt voorkomen dat eenoudergezinnen geen partneralimentatie ontvangen.

Tegelijk moet worden vastgesteld dat alleenstaande ouders het vaak moeilijk hebben.

- De vergoeding van de kinderkosten dient voor alleenstaande ouders met een laag inkomen toereikend te zijn. De ouder is dan ontslagen van deze dagelijkse zorgen.

⁵⁶ In het Coalitieakkoord 2007 is het voornemen opgenomen de sollicitatieplicht voor alleenstaande ouders met kinderen tot 5 jaar te schrappen en deze groep in de periode dat kinderen klein zijn tot scholing te verplichten.

- De mogelijkheid om beroep te doen op sociale steun en begeleiding van gezinnen die door een ouder worden gerund, hoort dan ook voorhanden te zijn. Nodig is om te investeren in intensieve sociale begeleiding van (aankomende) alleenstaande moeders met een hoog risicoprofiel. Al bij de zwangerschap (via de verloskundige) en vanuit het consultatiebureau dient dit standaard ter hand genomen te worden.⁵⁷

De leeftijd van de kinderen bepaalt in belangrijke mate of alleenstaande ouders al of niet zullen toetreden tot de arbeidsmarkt. Wanneer de zorg voor het gezin het toelaat, aanvaarden moeders veelal (weer) betaald werk. Wanneer het jongste kind de leeftijd van 12 jaar heeft bereikt, wordt het aantal gewerkte uren vaak uitgebreid. Het zijn met name de hoofden van eenoudergezinnen die dan fulltime aan de slag gaan. Het is van belang dat de overheid de voorwaarden schept, zodat alleenstaande ouders zoveel mogelijk zelf in hun inkomen kunnen voorzien.

- Flexibele en betaalbare kinderopvang kan alleenstaande moeders met jonge kinderen uiteraard helpen om de aansluiting op de arbeidsmarkt vast te houden en later, wanneer de kinderen wat ouder zijn, uit te bouwen.

57 Voor een praktisch voorbeeld: zie het WI-rapport *De Gordiaanse Jeugdknoop*, Den Haag 2005, blz. 74. Het *Nurse Family Partnership* programma van professor Olds in de Verenigde Staten is twintig jaar geleden begonnen met intensieve begeleiding van zwangere vrouwen met een hoog risicoprofiel (alleenstaand/psychische problemen/mishandelingsgeschiedenis, e.d.). Wegens de lange duur is dit één van de weinige programma's met zowel sociale als economische effectmeting. De resultaten zijn onder meer:

- minder vroeggeboortes
- minder medische problemen
- minder mishandeling en verwaarlozing tijdens de eerste twee levensjaren (van 19 naar 4 procent)
- hogere intelligentiescores op 4-jarige leeftijd
- minder antisociaal gedrag op 15-jarige leeftijd (50 procent)
- een kwart minder tweede zwangerschappen
- meer moeders die in eigen levensonderhoud kunnen voorzien.

Los van deze voor de kwaliteit van het bestaan van honderden kinderen belangrijke verbeteringen, kon worden vastgesteld dat de interventiekosten waren 'terugverdiend' op 4-jarige leeftijd door de afname van medische consumptie en dat over twintig jaar een 'winst' van 400 procent werd gemaakt, doordat ook de sociale kosten van de kinderen en moeders veel lager werden (een pilot op basis van dit programma is recent in Nederland gestart door een samenwerkingsverband van verschillende thuiszorginstellingen onder de naam Voorzorg).

4.1.2 Tweeoudergezinnen met kinderen

Tweeoudergezinnen beschikken minder vaak dan gemiddeld over een laag inkomen dan eenoudergezinnen. Terwijl 40 procent van de eenoudergezinnen moet rondkomen van een laag inkomen, geldt dit voor omstreeks 8 procent van de tweeoudergezinnen (Armoedebericht 2006). Het aantal kinderen dat opgroeit in een tweeoudergezin is echter omvangrijker dan het aantal kinderen in eenoudergezinnen.⁵⁸ Omdat een laag inkomen relatief vaak voorkomt bij eenoudergezinnen, lijkt het alsof eenoudergezinnen het financieel zwaarder hebben en vaker in problemen komen dan tweeoudergezinnen op hetzelfde inkomensniveau. Dit is echter niet het geval. Wanneer we beide gezinstypen op een vergelijkbaar inkomensniveau naast elkaar zetten, blijkt dat tweeoudergezinnen in dezelfde situatie het moeilijker hebben dan de eenoudergezinnen. Het Rotterdamse rapport *De Waarde van de norm*,⁵⁹ maakt inzichtelijk dat relatief minder tweeoudergezinnen geld overhouden nadat alle onvermijdelijke en dwingende uitgaven zijn afgetrokken, dan eenoudergezinnen.

Tabel 4.16 Percentage huishoudens met een positief restinkomen na aftrek van de onvermijdelijke en dwingende uitgaven, naar huishoudtype

	Sociaal minimum	+inhoudingen/bijtellingen	+ kinderbijslag	+ kwijtschelding	+ W/tos	+ langdurigheidstoelage	+ giften/bijverdiensten
Alleenstaand < 65 jr	73%	68%	68%	73%	73%	74%	75%
Paar zonder kinderen < 65 jr	83%	83%	83%	87%	87%	87%	87%
Eenoudergezin	60%	65%	77%	79%	80%	80%	83%
Tweeoudergezin	49%	51%	66%	74%	74%	75%	77%
Gemiddeld	66%	65%	72%	76%	76%	77%	79%

58 Meer dan 150.000 minderjarige kinderen groeien op in eenoudergezinnen met een laag inkomen, en meer dan 250.000 in tweeoudergezinnen op een vergelijkbaar inkomensniveau. Het aantal een- en tweeoudergezinnen met een laag inkomen ontloopt elkaar niet veel, resp. 177.000 en 160.000.

59 Door Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, sociaal wetenschappelijke afdeling Rotterdam, Rotterdam 2006.

4.2 Nieuwe Nederlanders

Etnische achtergrond heeft raakvlakken met het vraagstuk van armoede of gebrekkige materiële omstandigheden bij gezinnen met kinderen. In het recent gepubliceerde rapport *Kinderen in Nederland* schrijft het SCP:

“Nederland telde op 1 januari 2004 iets meer dan 2,6 miljoen kinderen van 0 tot en met 12 jaar. Dit is ongeveer 16 procent van de totale bevolking. (...) Vergeleken met de totale bevolking in Nederland is een groot deel van de kinderen allochtoon. Op 1 januari 2004 gold dit voor ruim één op de vijf kinderen. In de meeste gevallen betrof het niet-westerse allochtonen.”

(Voormalige) immigranten vormen dus een belangrijke en ook kinderrijke bevolkingsgroep in de Nederlandse samenleving. In wetenschappelijke publicaties, rapporten en beleidsdocumenten wordt deze bevolkingsgroep over het algemeen aangeduid met de term allochtonen. De term beslaat een bredere groep dan men op het eerste gezicht zou verwachten. Niet alleen degenen die in het buitenland zijn geboren worden allochtoon genoemd, ook de kinderen van voormalige immigranten.⁶⁰ Er zijn dus allochtonen van de eerste en de tweede generatie. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende bevolkingsgroepen op grond van herkomstland. De hoofdindeeling onderscheidt westerse en niet-westerse herkomstlanden.⁶¹

Berekeningen geven aan dat op termijn (rond 2050) om en nabij een kwart van de bevolking bestaat uit niet-westerse allochtonen en omstreeks een vijfde uit westerse allochtonen.⁶²

De groei van de immigrantenbevolking biedt een welkom tegenwicht aan de snelle vergrijzing van de autochtone bevolking. Dit kan echter alleen dan tot zijn recht komen, als voormalige immigranten ook voluit deelnemen aan de samenleving. Naast de vele positieve resultaten die zijn geboekt, zal er nog een inhaalslag moeten worden gemaakt. Gegevens over inkomsten en over patronen die hier direct aan zijn gerelateerd, zoals onderwijsniveau, positie op de arbeidsmarkt, huisvesting en daarnaast de mate van presentie in de criminaliteitsstatistieken, laten zien dat de immigrantenbevolking in een aantal opzichten (nog) achterblijft bij de autochtone bevolking.⁶³

60 De CBS-definitie van allochtonen luidt: een allochtoon is een in Nederland wonende persoon van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren.

61 Allochtonen afkomstig uit Turkije, Afrika, Latijns-Amerika en Azië, met uitzondering van personen uit Japan of Indonesië, worden ingedeeld bij de niet-westerse allochtonen. De overigen worden gerekend tot de westerse allochtonen (volgens de definitie van het CBS).

62 Zonder de allochtone bevolking zou het aandeel 65-plussers op lange termijn oplopen tot 27 procent. Voor de totale bevolking wordt echter een vergrijzingpercentage van 24 procent verwacht. *CBS Allochtonenprognose 2004-2050*.

63 De inkomenspositie van westerse allochtonen komt vrijwel overeen met de autochtone bevolking.

4.2.1 Inkomenspositie

Grofweg kunnen we stellen dat er drie keer zoveel arme huishoudens onder de niet-westerse allochtone voorkomen als onder de autochtone bevolking. Terwijl van de autochtone huishoudens rond 10 procent een inkomen onder de lage-inkomensgrens heeft, gaat het bij de niet-westerse allochtonen om ongeveer 31 procent.⁶⁴

We kunnen weliswaar vaststellen dat het aantal huishoudens met een laag inkomen onder niet-westerse allochtone huishoudens tussen 1996 en 2004 is afgenomen, van 43 naar 31 procent, terwijl het aantal autochtone huishoudens met een dergelijk inkomen in die periode van 14 naar 10 procent daalde. Toch blijft gelden dat ongeveer 20 procent van het totaal aantal huishoudens onder de lage inkomensgrens van niet-westerse allochtone afkomst is (ongeveer 150.000). Het land van herkomst is dus een belangrijke bepalende factor voor het al dan niet terechtkomen in armoedige omstandigheden.

4.2.2 Waarom zijn niet-westerse allochtone bevolkingsgroepen meer dan gemiddeld arm?

Wanneer we spreken over de niet-westerse allochtonen wordt ten onrechte de indruk gewekt dat we te maken hebben met een homogene groep. Juist onder deze bevolkingsgroepen zijn de verschillen betrekkelijk groot. De hoogopgeleide asielzoeker valt evenzeer onder deze definitie als de huwelijksmigrant met nauwelijks meer opleiding dan basisonderwijs. De culturele bagage verschilt onderling sterk. Dit neemt aan de andere kant niet weg dat velen in materieel en sociaal opzicht onderaan de maatschappelijke ladder staan.

In een aantal belangrijke opzichten is er niet zoveel verschil tussen het profiel van de autochtone en de niet-westerse allochtone arme. Net als bij de autochtonen zijn het vooral niet-actieve, uitkeringsgerechtigde en gepensioneerde allochtonen die een groot risico lopen op een laag inkomen. Armoede in de niet-westerse allochtone huishoudens komt in de regel echter vaker voor en slaat daar harder toe vanwege:

- het geringe aantal tweeverdieners onder deze bevolkingsgroepen;
- het feit dat de uitkeringsgerechtigden voorheen vaak een laag betaalde baan hadden en daardoor ook een lagere uitkering;
- het feit dat velen werkzaam zijn in een laagbetaalde of deeltijdbaan (geldt voor 15 procent van de werkende minderheden);

⁶⁴ Volgens het SCP in haar *Armoedebericht 2006* telde Nederland in 2004 ruim 6,5 miljoen huishoudens waarvan de hoofdkostwinner 52 weken inkomen had.

- de samenstelling van het gezin. Vooral onder Surinamers en Antillianen zijn er veel eenoudergezinnen met een bijstandsuitkering of met een laagbetaalde part-time baan. Daarnaast zijn allochtone gezinnen vaak kinderrijker dan autochtone gezinnen. Daarom hebben zij meer kosten;
- De uitkeringsafhankelijkheid. Voormalige immigranten met een niet-westerse achtergrond zijn (veel) vaker aangewezen op een uitkering dan autochtonen;
- Onvolledige AOW-opbouw. Veel allochtonen hebben niet alle jaren tussen hun 15e en 65e in Nederland gewoond, en ontvangen daardoor geen volledige AOW-uitkering. Wel hebben zij, wanneer voldoende aanvullend pensioen ontbreekt, recht op aanvulling tot het sociale minimum vanuit de bijstand.

4.2.3 Mate van uitkeringsafhankelijkheid

De hogere armoede onder niet-westerse allochtone huishoudens kan aan verschillende zaken liggen. In zijn rapport *De inkomsten, uitgaven en het financiële beheer van allochtone huishoudens*, concludeert het NIBUD (januari 2004) dat het inkomen en het aantal inwonende kinderen variabelen zijn die bij allochtone huishoudens het beste de uitgavenpatronen verklaren. Variabelen die veel minder invloed hebben, zijn bijvoorbeeld het aantal bezoeken aan het moederland of de hoeveelheid geld die men zendt naar de familie.

Sterk bepalend is de hoge mate van uitkeringsafhankelijkheid. Eind 2004 was 25 procent van de niet-westerse allochtonen afhankelijk van een uitkering. Dat is twee keer zoveel als onder de autochtone bevolking. Verschillen in afhankelijkheid van bijstand dragen het meest bij aan het totale verschil in uitkeringsontvangers tussen autochtonen en niet-westerse allochtonen. Evenals de herkomstgroepen die voornamelijk uit vluchtelingen bestaan, kennen de vier 'klassieke' herkomstgroepen (Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen) procentueel meer personen met een bijstandsuitkering dan de autochtonen. Van de autochtonen had in 2004 ongeveer 2 procent een bijstandsuitkering. Onder Surinamers en Turken is dit percentage vijf keer en onder Marokkanen zes keer zo hoog. Antillianen ontvangen zelfs ruim zeven keer zo vaak een bijstandsuitkering als autochtonen.

Met de leeftijd nemen de verschillen in uitkeringsafhankelijkheid tussen niet-westerse allochtonen en autochtonen toe. Van niet-westerse allochtonen van 25 tot 35 jaar ontvangt 14 procent een bijstandsuitkering. Dit percentage loopt op tot 26 procent bij de 55- tot 65-jarigen. Bij de autochtonen ligt dit percentage in beide leeftijdsklassen rond de 4 procent.

Allochtonen uit herkomstgroepen waartoe veel vluchtelingen behoren, hebben voornamelijk bijstandsuitkeringen. De vier grote minderheidsgroeperin-

gen hebben daarnaast ook relatief vaak een arbeidsongeschiktheidsuitkering.⁶⁵ Ook hier speelt de leeftijd een belangrijke rol. Het percentage ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering neemt bij autochtonen en niet-westerse allochtonen toe met de leeftijd. Eind 2002 had 20 procent van de autochtone bevolking in de leeftijd van 55–64 jaar een WAO-uitkering. Van de Marokkaanse mannen in die leeftijd had 46 procent een WAO-uitkering en van de Turkse mannen 61 procent.

4.2.4 Mogelijke verklaringen

Armoede onder allochtone groeperingen hangt in de eerste plaats samen met een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal en met een laag opleidingsniveau. In het artikel *Allochtonen aan het werk*⁶⁶ stellen Gouweleeuw en Harmsen dat het opleidingsniveau ook voor allochtonen de belangrijkste verklarende variabele is voor het al dan niet hebben van werk en voor het soort beroep dat zij uitoefenen.

Daarnaast werken wellicht verschillen in cultuur door in de verhoudingen en relaties. Hier hebben mensen in hun persoonlijk leven mee te maken, maar ook op de werkvloer: omgaan met afspraken, planning, hiërarchie, de spanning tussen autonomie en afhankelijkheid, verhoudingen tussen man en vrouw. Niet zelden lopen deze aansluitingsproblemen uiteindelijk uit op afhankelijkheid van een uitkering en daarmee maar al te vaak op een positie in de marge van de samenleving.

In het overgrote deel van de gevallen gaat het om de afhankelijkheid van een bijstandsuitkering (zie ook par. 4.2.3). In het oog springen de grote aantallen niet-westerse allochtone hoofdkostwinners van paren met kinderen die een uitkering als inkomensbron hebben. Gemiddeld 25 procent van hen is afhankelijk van een uitkering, terwijl dat voor autochtonen gemiddeld 2 procent is.⁶⁷ Bovendien vinden we onder de niet-westerse allochtone bevolking relatief (veel) meer gezinnen die door één ouder worden gerund en veel kinderrijke gezinnen.

65 CBS/WODC, *Integratiekaart 2006*.

66 José Gouweleeuw en Carel Harmsen, *Allochtonen aan het werk*, in: *Bevolkingstrends 4^e kwartaal 2004*, CBS.

67 CBS, *Allochtonen in Nederland, 2004*.

Inkomstenbron van hoofdkostwinner van paren met kinderen, 2001*

%	Werk	Uitkering	Pensioen en overig
Totaal	95	5	1
Autochtonen	97	2	1
Westerse allochtonen	94	4	1
Niet-westerse allochtonen	73	25	2
Turkije	74	24	1
Marokko	53	42	5
Suriname	91	7	1
Ned. Antillen en Aruba	85	13	1
Overig niet-westers	74	25	1

Beleid dat is gericht op constructieve oplossing van het armoedevraagstuk, zal dus in de eerste plaats zwaar moeten inzetten op het terugdringen van uitkeringsafhankelijkheid van gezinshoofden, of beter gezegd van het achterliggende gebrek aan scholing, zowel van de kostwinner als van de partner. Dat ook de partner voldoende gekwalificeerd is voor de arbeidsmarkt, is vanuit het oogpunt van preventie van armoede van groot belang. Wordt de kostwinner werkloos, dan zijn immers de arbeidskansen van de – ook sollicitatieplichtige – partner betrekkelijk smal. Bovendien kan en zal een gebrek aan scholing snel vertakken naar volgende generaties, zeker als er ook het gebruik is van het huwen met een partner uit het land van herkomst van de ouders. De emotionele prijs die ouders, kinderen en omringende samenleving betalen voor een gewoonte van jarenlange toestroom van laagopgeleide huwelijkspartners is vaak hoog. Het is voor deze vrouwen immers geen eenvoudige opdracht hun kinderen te helpen hun weg te vinden in de Nederlandse samenleving.⁶⁸ Extra integratie-inspanningen zijn daarom op hun plaats. Overigens mogen we de moeilijkheden voor immigranten om hun draai te vinden in de Nederlandse samenleving, bepaald niet onderschatten. Illustratief zijn in dit opzicht de lotgevallen van een goedopgeleide en gemotiveerde groep als de Iraniërs.

4.2.5 De overige niet-westerse allochtonen

De bevolkingsgroep die met de term overige niet-westerse allochtonen wordt aangeduid, bestaat voornamelijk uit toegelaten vluchtelingen. Het gaat dus om een zeer gemêleerde groep. Zij bestaat uit ongeveer een half miljoen per-

68 Margalith Kleijwegt, *Onzichtbare ouders. De buurt van Mohammed B.*, Zutphen 2005.

sonen, van wie rond de 366.000 tot de beroepsbevolking te rekenen valt. De inkomenspositie van deze voormalige vluchtelingen is niet rooskleurig. Het besteedbaar inkomen ligt gemiddeld op 21.100 euro per jaar. Het inkomen van de paren met kinderen ligt net iets hoger dan bij Turken en Marokkanen. De bevolkingsgroepen zijn in verschillende mate afhankelijk van een uitkering. De gegevens over personen met uitkering, eind 2002, geven het volgende beeld.⁶⁹

	Bevolking x 1000	Personen met uitkering, totaal x 1000	Personen met uitkering procent, vrijwel uitsluitend bijstand
Irak	28	9	33
Iran	21	5	24
China en Tibet	28	3	11
Afghanistan	22	9	40
Somalië	17	6	34

De hier in kaart gebrachte groeperingen zijn representatief voor de vluchtelingenpopulatie, die weliswaar bestaat uit een groep hoogopgeleide leden die zich een goede maatschappelijke positie heeft weten te verwerven, maar waarvan 40 procent een laag inkomen heeft (*Armoedemonitor 2003*).

De afstand tot de arbeidsmarkt blijkt voor vluchtelingen groot. Leerrijk zijn de ervaringen van een relatief hoogopgeleide groep als de Iraniërs. De meesten van hen zijn afkomstig uit de steden en spreken Engels. Zij behoorden in Iran tot het moderne deel van de bevolking en onderhielden een westerse levensstijl. Een klein deel van hen, voornamelijk bestaande uit Iraanse Koerden, is afkomstig van het platteland.

Zeer veel volwassen Iraniërs in Nederland hebben taallessen en cursussen gevolgd. Velen zijn ambitieus en succesvol, en pakken alle studiekansen aan die Nederland hen biedt. Dit neemt niet weg dat het voor de meesten een lange en zware weg is om een goede positie op de arbeidsmarkt te verwerven. Uit onderzoek blijkt dat ongeveer de helft van de Iraniërs die werk zoekt, daadwerkelijk een baan vindt. Iraniërs met een volledige Nederlandse opleiding of technische opleiding die in Nederland bijscholing hebben gekregen, zijn het kansrijkst.⁷⁰

69 CBS, *Allochtonen in Nederland 2004*.

70 Thomas Hessels, Iraniërs in Nederland, in: *Bevolkingstrends*, 2^e kwartaal 2004, CBS.

Iraniërs geven er veelal de voorkeur aan om zich zo snel mogelijk aan te passen aan de nieuwe omgeving en sociale relaties buiten de eigen gemeenschap aan te gaan. Daarbij speelt ook mee dat veel van hen goed onderlegd zijn in de Europese culturele geschiedenis. Gemengde huwelijken tussen Iraniërs en Nederlanders komen dan ook veel vaker voor dan bij andere vluchtelingengroepen.

Ondanks deze positieve houding en gunstige uitgangspositie (hoogopgeleid, relatief westers) valt het veel Iraniërs niet mee om in Nederland hun plek te vinden. Bij veel Iraanse gezinnen komt het binnen enkele jaren na aankomst in Nederland tot een echtscheiding. Eén op de vijf ouders voedt kinderen op in een eenoudergezin. Dit kan onder meer worden verklaard uit de sterk veranderende rolpatronen van partners in een westerse samenleving. In het land van herkomst is de man, zowel qua status en gezinspositie als in financieel opzicht, het hoofd van het gezin. Eenmaal in Nederland wijzigt dat patroon snel, wat kennelijk moeilijk in het eigen leven te integreren is. Deze problematiek is niet alleen typerend voor Iraanse relaties, maar komt bij nagenoeg alle vluchtelingengroepen voor.

Depressiviteit, een aandoening die onder vluchtelingen geen uitzondering is, komt daarom bij onder meer de Iraniërs relatief vaak voor. Gedwongen migratie, vluchtelingentrauma's, gemis van het vertrouwde culturele en familiäre kader, onzekerheid over het verblijf in Nederland, vaak langdurig verblijf in asielzoekerscentra, geen passend werk kunnen vinden, stress bij het regelen van complexe zaken: al deze factoren dragen bij aan het vóórkomen van depressies onder Iraniërs. Het leven in ballingschap leidt in veel gevallen tot een gespleten gevoel tussen enerzijds integratie en anderzijds het aanhouden van de eigen culturele banden.

Bij veel vluchtelingen liggen de belemmeringen om hun levensomstandigheden te verbeteren enerzijds in de aansluiting van hun opleiding en kwalificaties die zijn behaald in het land van herkomst op de eisen van de Nederlandse arbeidsmarkt. Anderzijds spelen problemen in de relationele, psychische en sociale sfeer vluchtelingen vaak parten. Het vinden van een nieuwe balans in persoonlijke relaties, het verwerken van het eigen verleden en het opbouwen van relaties met de nieuwe omgeving vraagt tijd. Een nieuwe toekomst is niet in een handomdraai opgebouwd.

4.2.6 Conclusie en aanbevelingen

In de afgelopen jaren zijn stappen gezet naar een meer verplichtende inburgering. Inmiddels is een zeer basale beheersing van de Nederlandse taal (A1 min) vereist voor het verkrijgen van machtiging tot voorlopig verblijf in Nederland. Dat het inburgeringsexamen deels in het buitenland moet worden behaald, heeft ook een psychologische betekenis. Het doordringt nieuw-

komers ervan dat het leven in Nederland het nodige van hen zal vragen en inburgeren niet vanzelf gaat.

Omdat de beheersing van onder meer de Nederlandse taal bij velen nog steeds beperkt is, zijn de arbeidskansen vaak gering. De vaardigheden blijven daarvoor te veel achter bij wat vereist is: niet alleen voor het vinden van een baan, maar ook om als ouder een kind te kunnen begeleiden in zijn of haar tocht in de moderne wereld of (soms ook) om als vrouw een gelijke positie te hebben als de man. Geconstateerd kan worden dat met een meer verplichtende inburgering de bocht is genomen, maar dat het nu aankomt op het verder uitbouwen van deze weg en het intensiveren van de begeleiding van nieuwkomers.

Aan het gebrek aan scholing kan iets gebeuren door hogere eisen te stellen aan het kwalificatieniveau dat nieuwkomers zich eigen dienen te maken tijdens de periode van inburgering. De inburgeringsfase zou hiertoe in twee delen kunnen worden opgeknipt. Als eerste fase geldt de huidige verplichte inburgering, maar dan op een beduidend hoger niveau en met meer uren dan de huidige 600 uur. In de tweede fase kan onderscheid gemaakt tussen werkenden en niet-werkenden. Diegene die een baan hebben, worden aangespoord zich verder te scholen tot het beroepskwalificerend niveau. De EVC-procedure (Elders Verworven Competenties) wordt hierbij efficiënt ingezet: relevante vaardigheden die mensen op de werkvloer opdoen, tellen mee voor het diploma. De drempel om op volwassen leeftijd aan een volwaardige opleiding te beginnen of onderwijs te volgen in combinatie met een (deeltijd)baan kan zo worden verlaagd.

Diegenen die niet betaald werken, krijgen een verplichting om zich naar vermogen verder te kwalificeren. Daarbij wordt eveneens gestreefd naar beroepskwalificerend niveau.

Uiteraard moet tegenover een scholingsplicht ook een recht op scholing staan. Wanneer inspanning van de immigrant wordt gevraagd, hoort daar een goed onderwijsaanbod tegenover te staan. Dit zou op de reguliere scholen kunnen worden aangeboden. Tegenover de investeringen in scholing van nieuwkomers, staat de plicht om zich ook in te spannen om het scholingsdoel te bereiken. De leerplicht wordt zo feitelijk niet meer aan de leeftijd van een persoon gekoppeld, maar aan het bereiken van een kwalificerend diploma, waarbij de manier waarop dat niveau wordt bereikt, kan verschillen. Het is zinvol om naar dit model toe te werken en de eerste stappen in die richting te zetten door:

- het niveau van inburgering gaandeweg op te hogen;
- het onderwijsaanbod te ontwikkelen dat daarmee gepaard moet gaan (in omvang en kwaliteit);

- het onderwijsaanbod genereus aan te bieden en
- te bezien in hoeverre hier verplichtingen nodig zijn naast uitnodigende aansporingen.⁷²

Een weg van geleidelijkheid is hierbij van belang. Het uitbouwen van de bestaande infrastructuur van het inburgeringstraject en het creëren van een curriculum, gaan niet van de ene dag op de andere. Feit is wel dat allochtone medelanders ervan doordrongen moeten zijn dat Nederland van beide partners vraagt om in eerste aanleg in het eigen inkomen te voorzien. Als één van de partners bijstandsgerechtigd wordt, ontstaat er voor beiden een plicht om in het eigen onderhoud te voorzien, via betaald werken. Het verdient aanbeveling die plicht serieus te gaan nemen en – zeker als de onderwijsinfrastructuur voorhanden is – beide partners in het huishouden ervan te doordringen dat zij – uiteraard binnen een redelijke termijn – zich in feite gekwalificeerd moeten hebben voor de arbeidsmarkt, willen zij een aanspraak op een bijstandsuitkering volledig te gelde kunnen maken. De kwalificatie moet, zoals aangegeven, ook via een combinatie van werken (extern verworven competenties) en leren kunnen worden behaald. Uiteraard moeten er hardheidsclausules zijn voor mensen die het algemeen aanvaarde niveau echt niet kunnen halen. Het onderwijstraject heeft geen invloed op het verblijfsrecht. Dit voorstel verbindt dus het recht op gezinsvorming met het creëren van de optimale voorwaarden voor integratie. Het is daarom ook niet blokkerend, maar toerustend van aard. Leidraad is de ambitie om leerachterstanden vanaf de basis aan te pakken. Zowel bij binnenkomst als bij kinderen, jongeren en hun ouders.

Het is daarom voor nieuwkomers van belang dat:

- er eisen worden gesteld aan het opleidingsniveau van de binnenkomende partner;
- de inburgeringcursus opleidt tot hoger niveau dan nu het geval is. Wil de inburgeraar werkelijk kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt, dan is scholing tot een beroepskwalificerend niveau nodig. Hier kan bij voorkeur in combinaties van leren en werken naar toe worden gewerkt. De EVC-procedure (Elders Verworven Competenties) wordt hierbij efficiënt ingezet: relevante vaardigheden die mensen op de werkvloer opdoen, tellen mee voor het diploma;
- er een overtuigende onderwijsinfrastructuur wordt opgezet voor volwassenen. Er is al geconstateerd dat de ambities van met name vrouwen groot

72 Zie ook WI-publicatie, *Investeren in integratie*, Reflecties rondom diversiteit en gemeenschappelijkheid, Den Haag 2003, en het CDA Verkiezingsprogramma 2006–2011 *Vertrouwen in Nederland, Vertrouwen in elkaar*, paragraaf 3.1

zijn. Als het ons ernst is met de integratie moet het onderwijsaanbod en de daarvoor beschikbare middelen geen half werk zijn;⁷³

- wanneer er positief op het verzoek tot verblijf wordt beschikt, er een efficiënte begeleiding naar werk of naar een aanvullende opleiding is, zodat statushouders snel bij de hand worden genomen in termen van scholing en werkbegeleiding.

En bij het vervolgtraject is van belang dat:

- de leerplicht gaandeweg minder aan de leeftijd wordt gekoppeld, maar aan een nader te bepalen onderwijsniveau (voor alle burgers). Wie zich niet evident inspant om het vaardigheidstekort in te halen, weet op voorhand dat hij of zij op de eventuele bijstandsuitkering zal worden gekort. Dit geldt zowel voor de werkende partner als voor de eventueel niet-betaald werkende partner. Wie niet betaald werkt, heeft een scholingsplicht. Het is duidelijk dat er een hardheidsclausule moet gelden. Mensen die dit niveau niet kunnen halen, krijgen uiteraard dispensatie van die verplichting.

Voor kinderen, jongeren en hun ouders is van belang dat:

- Intensieve begeleiding van uitkeringsafhankelijke ouders (beide partners) de hoogste prioriteit heeft bij uitkeringsinstanties en sociale diensten. Armoede onder kinderen hangt immers samen met de inkomenspositie van de ouders. Nodig is daarom dat deze ouders via de gemeente, conform de nieuwe Wet Inburgering nieuwkomers (2007), worden verplicht om in te burgeren en actief worden geholpen om de aansluiting te vinden op arbeidsmarkt;
- kwalitatief goed onderwijs prioriteit heeft. Daarvoor is onder meer nodig dat de leerlingen die zich aanmelden voor een bepaalde school, over het benodigde beginniveau beschikken. Voor leerlingen wier ouders of opvoeders de Nederlandse taal niet machtig zijn, is dit een vrijwel onmogelijke opgave. Ook hier geldt dat de mogelijkheden die de Wet inburgering nieuwkomers aanreikt om deze ouders te verplichten tot het volgen van een inburgeringstraject moeten worden benut;⁷⁴

73 Van betekenis is het in het Coalitieakkoord opgenomen voornemen van een uitgebreid 'Deltaplan inburgering' voor oud-en nieuwkomers in de komende vier jaar, Coalitieakkoord 2007.

74 Op grond van de nieuwe Wet inburgering nieuwkomers krijgen alle vreemdelingen van 16 tot 65 jaar die als nieuw- of oudkomeer duurzaam in Nederland mogen verblijven de inburgeringsplicht opgelegd. Deze plicht gaat ook gelden voor enkele specifieke groepen genaturaliseerde Nederlanders, te weten: uitkeringsgerechtigden (die gedurende ten minste zes maanden bijstand of een uitkering ontvangen), verzorgende ouders met het ouderlijk gezag over een in Nederland verblijvend minderjarig kind) en geestelijk bedienaren.

- dat ouders van kinderen met een grote (taal)achterstand worden gestimuleerd om hun kinderen op 3-jarige leeftijd aan een groep 0 te laten deelnemen. De basisschool is in deze gevallen verantwoordelijk voor een doorlopende leerlijn, het leerlingvolgsysteem en het personeelsbeleid;⁷⁵
- er meer budget komt voor schakelklassen. Via schakelklassen en extra lessen buiten schooltijd worden leerlingen met een (taal)achterstand gericht en versneld op het gewenste niveau gebracht. Dit is effectiever dan generiek achterstandengeld (gewichtsenregeling). Het budget voor de schakelklassen kan door de scholen flexibel worden ingezet, op voorwaarde dat het onderwijs expliciet is gericht op het bestrijden van achterstanden;
- hoge jeugdwerkloosheid onder allochtone jongeren gericht wordt bestreden. De resultaten die de Taskforce Jeugdwerkloosheid heeft weten te bereiken, stemmen hoopvol.⁷⁶ In aanvulling op de brede aanpak van de Taskforce is het zaak dat op scholen stagecoördinatoren worden aangesteld die verantwoordelijk zijn voor plaatsing van leerlingen. In eerste instantie zoekt de leerling zelfstandig naar een stageplaats. Wanneer dat binnen een bepaalde tijd niet is gelukt, wordt de school verantwoordelijk voor het vinden en aanbieden van een geschikte stageplek. De leerling mag dan ook niet meer weigeren. Wanneer het, buiten de schuld van de leerling, niet mogelijk blijkt een stageplek te vinden, moet de leerling in staat worden gesteld zijn of haar opleiding alsnog af te ronden.

4.3 Leeftijdgerelateerde armoede

Het Armoedebericht 2006 geeft een beeld van de samenhang tussen leeftijd en inkomsten. Het aandeel huishoudens met een laag inkomen hangt samen met de levensfase waarin de hoofdkostwinner zich bevindt. Het patroon wordt gevormd door onder meer de volgende ontwikkelingen.

- 25–55 jaar: In het algemeen stijgt het arbeidsinkomen van personen naarmate ze ouder worden op grond van werkervaring en het aanvaarden van beter betaalde functies.
- 30–40 jaar: De inkomensontwikkeling van veel paren ondervindt een knik, doordat één van de twee (meestal de vrouw) minder gaat werken, of stopt met werken wegens de zorg voor jonge kinderen. Ook neemt het aantal eenoudergezinnen met een hoger risico op een laag inkomen toe.
- 50–65 jaar: Steeds meer mensen raken afhankelijk van een uitkering.
- 65 jaar: Bij pensionering stijgt het inkomen van groepen die voorheen afhankelijk waren van een lage uitkering. Een jongere partner krijgt een aantal jaren later ook pensioen.

75 Zie ook het Coalitieakkoord, februari 2007.

76 Taskforce Jeugdwerkloosheid, *Werken aan de Toekomst, zet de Toekomst aan het werk*, actieplan jeugdwerkloosheid 2006.

75 jaar e.o.: Het aandeel alleenstaanden met een hoger risico op armoede neemt toe. Ook hebben vroegere generaties minder vaak een aanvullend pensioen.

Het aandeel huishoudens met een laag inkomen is betrekkelijk hoog voor hoofdkostwinners rond de 25, 40 en 64 jaar. Onder huishoudens met een gepensioneerde hoofdkostwinner is het aandeel huishoudens met een laag inkomen het laagst. De dip in het inkomen rond het veertigste levensjaar hangt samen met de gezinsfase. Daarover ging het in de eerste paragrafen van dit hoofdstuk. We concentreren ons nu op mogelijke armoede onder jongeren en ouderen.

4.3.1 Inkomenspositie jongeren

Veel jongeren moeten in hun eerste werkzame jaren vaak rondkomen van een laag inkomen. Daarna verbetert het inkomen in de regel gaandeweg. Het rapport *Working Poor in the European Union* stelt – in de lijn van het Lissabon Akkoord – dat het economisch gezien het gunstigst is, wanneer in een land het inkomen stijgt naarmate men ouder wordt.⁷⁷ Deze situatie treffen we aan in Nederland, Luxemburg en Denemarken. In deze landen vinden we veel lage inkomens onder (werkende) jongeren. Bij het stijgen van de leeftijd neemt dit percentage vervolgens snel af. Nederland bevindt zich in vergelijking met andere Europese landen in een relatief gunstige situatie.

Toch vallen er kanttekeningen te plaatsen bij dit oordeel. Weliswaar kan men de inkomenspositie op termijn behoorlijk verbeteren, maar de start is zeker niet eenvoudig. Enerzijds moeten jongeren een start maken op de arbeidsmarkt, daarnaast zullen ze een plek moeten vinden om te wonen. Dat laatste is niet eenvoudig met een laag inkomen. Een dure koopwoning is voor starters meestal niet haalbaar en het aanbod van huurwoningen is nog beperkt.

⁷⁷ In an ideal high quality employment model, similar to the one promoted through the Lisbon Strategy, the numbers of working poor should decrease with age, as employment is supposed to ensure a progression through a work career, notably in terms of human capital accumulation (skills and lifelong learning), leading to increased productivity rewarded by a (constant) wage progression. *Working Poor in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004.

De perspectieven voor jongeren zijn de laatste tijd sterk verbeterd. Jongeren hebben vaak meer kansen dan oudere werklozen of bijstandsgerechtigden om (weer) aan het werk te komen.⁷⁸ In tijden van economische achteruitgang zijn (vooral allochtone) jongeren echter vaak als eersten werkloos. Dit was ook duidelijk zichtbaar toen in 2001 de conjunctuur verslechterde. Het zijn echter ook vaak jongeren die als eersten profiteren als de economie weer aantrekt. Ook dat tekent zich inmiddels af. Flexibele inzetbaarheid en lagere loonkosten zijn hiervoor een verklaring.⁷⁹

Al met al kunnen we concluderen dat jongeren, vooral in laagbetaalde banen, het niet breed hebben. Onder jongeren bevinden zich veel alleenstaanden, zodat de inkomenspercentages voor die groep nog wat lager uitvallen. Jongeren tot 21 jaar zijn, gelet op hun inkomen, aangewezen op inwoning, kamerbewoning of een huurwoning beneden de huurgrens voor jongeren.

4.3.2 Gepensioneerde ouderen

We kunnen verschillende groepen ouderen onderscheiden: de gepensioneerden en de ouderen jonger dan 65 jaar die deel uitmaken van de beroepsbevolking. In de toekomst zal het aantal ouderen stijgen (zie tabel 6.1) alsmede het percentage ouderen met hogere aanvullende pensioenen.⁸⁰

4.3.2.1 Welvarende gepensioneerden

In de komende jaren zal het gemiddelde inkomen van gepensioneerde ouderen verbeteren. Het inkomen van ouderen wordt steeds meer een afspiegeling van de inkomensverdeling in de actieve periode tot 65 jaar. Ouderen zijn steeds hoger opgeleid, hebben vaker een hoger loon gehad en ontvangen

78 Paula van der Burg e.a. Achterblijvers in de Bijstand, in: *Sociaal economische trends 1^e kwartaal 2005*. Uit onderzoek naar de uitstroom uit de bijstand blijkt dat jongeren tussen de 15 en 25 jaar hun bijstanduitkering het snelst weer beëindigen.

79 De snelle stijging van de jeugdwerkloosheid sinds 2001 is inmiddels tot staan gekomen en omgebogen in een daling. Begin 2005 zijn in Nederland zo'n 115.000 personen tussen 15 en 24 jaar werkloos. Op 20 april 2006 melde het CBS in een persbericht dat er in het eerste kwartaal 2006 99.000 jongeren werkloos waren. Dit zijn er 15.000 minder dan een jaar eerder. De jeugdwerkloosheid daalde daarmee met 1,7 procentpunt tot 12,2 procent. (Nederland kent de laagste jeugdwerkloosheid in de EU).

80 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid De toekomstige inkomenspositie van ouderen, december 2006. Het aandeel van ouderen in de totale bevolking neemt toe van minder dan een kwart in 2006, naar meer dan een derde in 2030.

daardoor een hoger pensioen. Bovendien stijgt de arbeidsparticipatie van vrouwen, waardoor meer pensioen wordt opgebouwd. De tabel uit het rapport *De toekomstige inkomenspositie van ouderen, werkdocument SZW* (dec. 2006) laat zien dat het aantal huishoudens met inkomen uit aanvullend pensioen of lijfrente stijgt.

Tabel 6.1 Aantal huishoudens met inkomen uit aanvullend pensioen/lijfrente

	Alleenstaand		Paar	Paar, beide partners pensioens	Totaal
	Man	Vrouw			
2006	85%	78%	90%	38%	84%
2010	86%	78%	90%	43%	84%
2020	91%	86%	94%	68%	91%
2030	96%	92%	97%	84%	95%

Bron: WBO/MICROS

Wat betekent dit voor het welvaartsniveau van 65-plussers? Het genoemde SZW-document definieert welvarend als een gestandaardiseerd inkomen dat hoger is dan 150 of 200 procent van het gemiddelde inkomen van de gehele bevolking in een bepaald jaar.

Volgens deze studie zal in 2006 16 procent van de huishoudens boven de 65 jaar over een inkomen boven 1,5 procent van het gemiddelde inkomen beschikken. Ongeveer de helft daarvan (8 procent) beschikt over een inkomen dat hoger is dan twee keer modaal.

Naar verwachting zal het percentage ouderen met een gemiddeld inkomen boven 1,5 keer modaal tot 2030 verder toenemen (van ongeveer 16 naar 18 procent). De groep ouderen met een inkomen boven 2 keer modaal zal echter tegelijkertijd afnemen (van ongeveer 8 naar 6 procent). Het aandeel redelijk welvarende ouderen wordt dus wel groter. Maar daarbij gaat het vooral om de groep met een inkomen vlak boven 1,5 keer modaal. Dan hebben we het over een inkomen waarvan men in principe goed moet kunnen rondkomen, maar niet over grote groepen ouderen met zeer hoge inkomens.

4.3.2.2 Gepensioneerden met een laag inkomen

Over het algemeen is er dus sprake van positieve vooruitzichten voor de inkomenspositie van gepensioneerden. Dit neemt niet weg dat bepaalde groepen ouderen wel degelijk vatbaar zijn voor armoede. Dan gaat het vooral om huishoudens die moeten rondkomen van uitsluitend AOW, al dan

niet aangevuld door een klein pensioen of een bijstandsuitkering als aanvulling op de gekorte AOW.

De bovenstaande tabel 6.1 laat enerzijds zien dat het aantal huishoudens met een aanvullend inkomen op de AOW-uitkering stijgt, anderzijds maakt de tabel duidelijk dat in 2006–2010 nog altijd 16 procent van de ouderen geen aanvullende inkomsten heeft naast de AOW. In 2020 zal naar verwachting 9 procent van de ouderen moeten rondkomen van de ‘kale’ AOW. In 2030 zal het waarschijnlijk slechts 5 procent van de gepensioneerden betreffen. Dan zijn de inkomensverhoudingen boven de 65 jaar gelijk aan de inkomensverhoudingen onder de 65 jaar. Maar zover is het nog niet. Ouderen met een laag inkomen zijn vaak oudere alleenstaande vrouwen. Dit heeft over het algemeen te maken met een geringe pensioenopbouw of slechte dan wel ontbrekende nabestaandenpensioenen. Naar verwachting zal de inkomenspositie van deze groep verbeteren ten gevolge van een verbeterde arbeidsparticipatie van vrouwen.

Daarnaast bestaat een klein deel van deze groep uit huishoudens met een onvolledige AOW. Bij verblijf in het buitenland wordt geen AOW opgebouwd. In veel gevallen wordt de onvolledige AOW voldoende aangevuld met inkomsten uit pensioen of vermogen. Wanneer er onvoldoende ander inkomen aanwezig is, bestaat recht op een aanvulling via de bijstand. Het aantal zelfstandig wonende ouderen met recht op bijstand is toegenomen van 18.000 in het jaar 2000 tot 27.000 in 2006. Het betreft hier voornamelijk huishoudens van niet-westerse allochtonen die geen pensioen uit het thuisland meekrijgen zoals in Nederland gebruikelijk is. Naar verwachting zal het aantal huishoudens dat is aangewezen op aanvullende bijstand bij de AOW in de komende decennia sterk toenemen. In 2020 zullen rond de 55.000 huishoudens en in 2030 omstreeks 95.000 huishoudens zijn aangewezen op aanvullende bijstand. Ten opzichte van het totale aantal huishoudens boven de 65 jaar is dit een stijging van 1,5 procent in 2006 tot 4 procent in 2030.

Een toenemend aantal gemeenten laat de aanvullende bijstand uitkeren via de Sociale Verzekeringsbank. De SVB weet welke 65-plussers een onvolledig AOW-pensioen ontvangen en kan klanten direct wijzen op de mogelijkheid van aanvullende bijstand. Ouderen hoeven hierdoor niet meer zelf actie te ondernemen en kunnen voor hun AOW en aanvullende bijstand terecht bij één instantie: de SVB.

4.3.3 Ouderen onder de 65 jaar: positie op de arbeidsmarkt

Een groep die niet aan de aandacht mag ontsnappen, bestaat uit de ouderen die de pensioengerechtigde leeftijd nog niet hebben bereikt. Zolang deze ouderen deelnemen aan het arbeidsproces, is er over het algemeen geen sprake van ernstige financiële problemen. Maar daarmee is niet alles gezegd.

De ontwikkeling in de arbeidsparticipatie onder 55–64-jarigen vertoont een stijgende lijn. In 2005 werkte 52 procent van de mannen van 55–64 jaar, terwijl dit in 1992 nog slechts 40 procent was. Van de vrouwen in deze leeftijdscategorie werkte in 2005 27 procent, terwijl dit in 1992 nog maar 11 procent was. De leeftijd waarop mannen gemiddeld het arbeidsproces verlaten is de afgelopen tien jaar verschoven van 60 naar 61 à 62 jaar (2004).⁸²

De beleidsinzet in de afgelopen kabinetsperiode was om in 2010 een netto-arbeidsparticipatie van ouderen (55–64) van 45 procent te realiseren. Dit is vergelijkbaar met de Europese doelstelling van 50 procent in 2010, waarbij ook banen van minder dan twaalf uur per week worden meegerekend.⁸³

Daarmee is echter niet gezegd dat de signalen over de arbeidsvreugde van deze groep onverdeeld positief zijn. In 2005 achten 4 van de 10 werknemers zich in staat hun huidige werk tot hun 65e voort te zetten. Slechts 2 van de 10 werknemers willen ook daadwerkelijk tot deze leeftijd blijven werken.

Gegevens die wijzen op sluimerende problemen bij deze groep werknemers.⁸⁴ Dit wordt bevestigd door onderzoek naar leeftijdssamenstelling en bedrijfsprestaties van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsonderzoek (OSA). Hieruit blijkt bedrijven met een hoog aandeel oudere werknemers (55 jaar en ouder) slecht scoren op productiviteit en innovatie. De resultaten zijn zo te interpreteren dat de productiviteit van een werknemer toeneemt tot op de leeftijd van 50 jaar. Iets boven de 50 is de productiviteit maximaal, daarna volgt een vrij sterke daling. Bijgevolg is de verhouding tussen productiviteit en loonkosten voor werknemers van 55 jaar erg ongunstig.⁸⁵

Daar komt bij dat werkgevers oudere werknemers vaak associëren met stijgende kosten (onderzoek NIDI), zonder dat daar een stijgende productiviteit

82 Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, *Bevordering arbeidsdeelname oudere werknemers*, 6 juli 2006.

83 Idem.

84 CBS-webmagazine 19 juni 2006, *Weinig animo om door te werken tot 65°*, zie ook: Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2005 onder 23.000 werknemers, uitgevoerd door Onderzoeksinstituut TNO en CBS.

85 A. Gelderblom, J. de Koning, H. Kroes, *Leeftijdssamenstelling en bedrijfsprestaties*, OSA-publicatie A201, dec. 2003.

tegenover staat. In combinatie met stereotypen over een geringe verandingsgezindheid vormen deze beelden een belangrijke reden waarom werkgevers weinig werk maken van langer doorwerken en weinig bereid zijn om ouderen in dienst te nemen.⁸⁶

Het wekt dan ook nauwelijks verwondering dat de werkloosheid onder oudere werknemers minder sterk daalt dan onder jongeren. Wanneer we de ontwikkeling van de werkloosheid volgen vanaf 2004 tot en met 2006 dan zien we dat de totale werkloosheid daalt van 6,4 tot 5,0 procent. Onder de ouderen is de daling echter gering: van 5,0 naar 4,6 procent.⁸⁷ De werkloosheid onder ouderen ligt daarmee weliswaar lager dan gemiddeld, maar wanneer het mis gaat en ontslag volgt, zijn de perspectieven om opnieuw aan de slag te komen gering. Hoge loonkosten en pensioenpremie, gecombineerd met een hoger gezondheidsrisico, maken deze werknemers minder aantrekkelijk om in dienst te nemen.

Na een ongunstige uittrekking kan er sprake zijn van een forse inkomensdaling. Ouderen die in 2002 met pensioen gingen, maakten gemiddeld een inkomensdaling van 15 procent mee. Degenen die in datzelfde jaar (vaak onverwacht) het arbeidsproces moesten verlaten en werkloos of arbeidsongeschikt werden, kwamen in een ongunstiger situatie terecht. Zij vielen gemiddeld 22 procent in inkomen terug. De kans op een nieuwe baan is klein, zodat zij langere tijd van een laag inkomen moeten zien rond te komen.⁸⁸

De hier gesignaleerde problemen verdienen aandacht. Met de vergrijzing van de bevolking als geheel verandert immers ook de samenstelling van de beroepsbevolking. Was in 1985 het grootste deel van de mannelijke beroepsbevolking 35–39 jaar oud, in 2025 zal meer dan de helft van de mannelijke beroepsbevolking 50–54 jaar zijn. Volgens de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling (Wet VPL) zijn na 1 januari 2006 VUT-regelingen en tijdelijke pensioenvormen, zoals prepensioen, vroegpensioen of tijdelijk overbruggingspensioen niet langer toegestaan, behoudens voor deelnemers geboren vóór 1950. Dit betekent dat wie voor 1950 is geboren, in principe tot 65-jarige leeftijd aan de slag zal blijven of anderszins zelf in een inkomen zal moeten voorzien.

Het is zowel om economische redenen als om redenen van psychisch en sociaal welbevinden van groot belang dat werknemers hiertoe in staat zijn. Menselijk kapitaal moet daarom worden onderhouden. De aanbevelingen uit het WI-rapport *Zekerheid op maat* (2004) gelden dan ook onverkort. Hierin lezen we (op blz. 37): ‘Levensloopregelingen kunnen voorkomen dat

86 Drs. P. Ekamper en dr. C.J.I.M. Henkens (beiden onderzoekers bij het NIDI), Werkgevers zien oudere werknemers nog vooral als kostenpost, In *Arbeidsmarkt Journaal*, februari 2006.

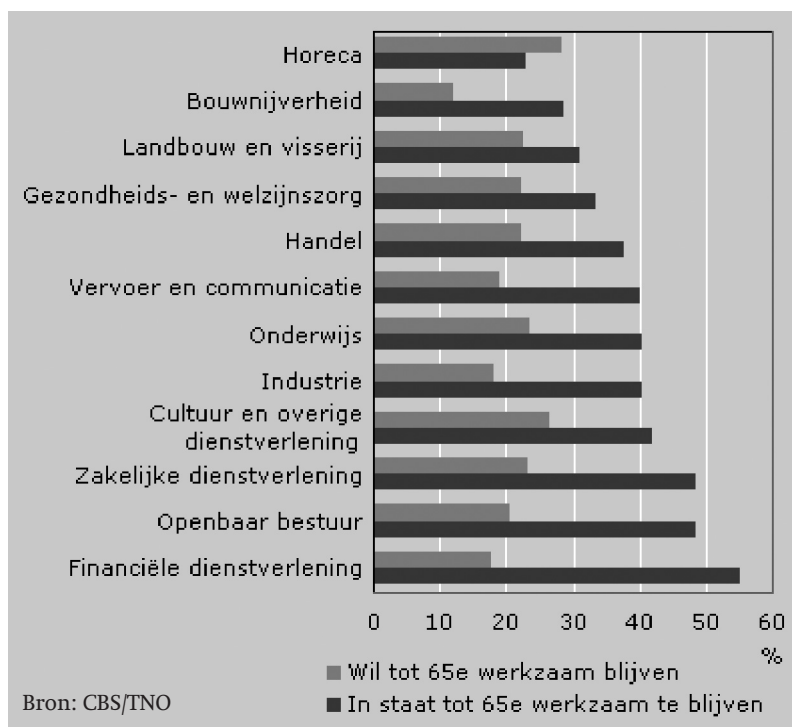
87 CBS persbericht, *werkloosheid onder 400 duizend*, 18 januari 2007.

88 SCP, *Rapportage ouderen*, Den Haag 2006.

mensen te vroeg stoppen met betaald werken. Dat vereist dat de baan uitdagend blijft, dat in kerncompetenties van mensen wordt geïnvesteerd, dat scholing bereikbaar is voor werknemers, ook als zij ouder zijn geworden en dat mensen niet te gemakkelijk kunnen uittreden. Voor carrièrewisselingen en scholing moeten tijd en geld beschikbaar zijn. Als mensen een gedeelte van hun gereserveerde geld, waaronder hun prepensioengelden, kunnen benutten voor scholing, bevordert de overheid het onderhoud (voorzorg) in plaats van het afschrijven (nazorg) van menselijk kapitaal door de vlucht naar pensioen of VUT.⁸⁹

Concluderend kunnen we stellen dat oudere werknemers vaak problemen ondervinden om door te werken tot hun 65e. Het ontbreekt (naar men zegt) in veel gevallen zowel aan de wil als het vermogen daartoe. Gezien de leeftijdsamenstelling van de toekomstige beroepsbevolking is dit een serieus probleem en zal zeker in de groep die in de komende tien jaar de 55-jarige leeftijd bereikt, moeten worden geïnvesteerd. De onderstaande tabel laat zien hoeveel procent van de werknemers in verschillende sectoren bereid en in staat is tot 65 jaar door te werken.

Doorwerken naar bedrijfssector⁹⁰



89 Wetenschappelijke Instituut voor het CDA, *Zekerheid op maat*, van nazorg naar voorzorg in de sociale zekerheid, verschenen in de serie kantelingen (2004).

90 CBS webmagazine *Weinig animo om door te werken tot 65e*, 19 juni 2006.

4.3.4 Conclusie en aanbevelingen

Bij de leeftijdsgebonden armoede vallen vooral jongeren en uitkeringsafhankelijke ouderen op. Jongeren die een opleiding volgen, zullen veelal een lening moeten afsluiten om de studiekosten te kunnen opbrengen. Daar staat tegenover dat de voorwaarden voor aflossing bij de IB-groep relatief gunstig zijn en zijn gerelateerd aan het werkelijk verdiende inkomen. De groep werkende jongeren begint met een relatief laag salaris. In de loop der tijd stijgen de inkomsten weliswaar, maar dit neemt echter niet weg dat de woonlasten hoog zijn en dat het voor jongeren niet eenvoudig is op eigen benen te staan en de kosten voor levensonderhoud zelfstandig op te brengen.

De inkomenspositie van ouderen is naar verhouding gunstig en zal in de komende jaren over de hele linie verbeteren. Meer ouderen zullen hogere inkomsten hebben uit pensioen en vermogen. In de discussie over het belastingen van ouderen is het zaak in het oog te houden dat het aantal ouderen dat over een inkomen beschikt dat iets boven de 1,5 keer modaal ligt weliswaar stijgt (van ongeveer 16 naar 18 procent), maar dat de groep ouderen met een inkomen boven de 2 x modaal tegelijkertijd daalt (van ongeveer 8 naar 6 procent). Dat betekent dat een groot deel van de ouderen goed zal kunnen rondkomen. Er is echter geen sprake van veel hoge inkomens onder deze groep. Daarnaast moeten we ons realiseren dat 16 procent van de ouderen in de nabije toekomst moet rondkomen van alleen AOW. In 2030 zullen naar verwachting de inkomensverhoudingen boven de 65 jaar de inkomensverhoudingen onder de 65 jaar weerspiegelen.

Naast de algemene inkomensverbetering onder ouderen vanwege de stijging van de inkomsten uit pensioen en eigen vermogen, zal ook de groep ouderen (veelal met een niet-westerse achtergrond) met een onvolledige AOW en een aanvulling vanuit de bijstand toenemen. De kans op armoede is in deze groep uiteraard groot, maar zal niet afwijken van de situatie onder de 65 jaar. Anders had degene de mogelijkheid gehad het pensioengat te dichten.

- Voor de groep ouderen met lage inkomens zijn de voorgenomen extra investeringen in huur- en zorgtoeslag van belang (zie Coalitieakkoord 2007).
- Ook verdient het aanbeveling dat gemeentes de aanvullende bijstand uit laten keren door de Sociale Verzekeringsbank (zoals in een toenemend aantal gemeenten gebeurt). Hierdoor wordt het niet-gebruik van de aanvullende bijstand teruggedrongen.

De arbeidsparticipatie onder oudere werknemers is sterk gestegen. Toch acht ongeveer twee derde van de werknemers zichzelf niet in staat om door te werken tot 65 jaar. Slechts twee van de tien werknemers wil ook daadwerkelijk tot 65 jaar doorwerken.

Oudere werknemers die hun baan verliezen, of na gezondheidsproblemen weer aan het werk moeten zien te komen, hebben minder makkelijke toegang tot de arbeidsmarkt.⁹¹ Hoge loonkosten en kosten voor pensioenpremie in relatie tot een verminderde productiviteit spelen hierin een rol. Een structurele oplossing van dit probleem kan alleen voortkomen uit inspanningen van verschillende partijen. Ook hier is van het grootste belang dat problemen tijdig worden gesignaleerd en maatwerk wordt geleverd. De ene werknemer kan met gemak en hoge motivatie doorwerken tot zijn 70^e, de andere krijgt na zijn 55^e steeds meer problemen.

De Stichting van de Arbeid noemt twee sporen ten aanzien van het bevorderen van de arbeidsdeelname van oudere werknemers.⁹²

Het eerste spoor betreft een verbetering van de incentivestructuur van arbeidsvoorwaardelijke en uittredingsregelingen. Deze regelingen moeten de voorwaarden helpen creëren waaronder oudere werknemers volwaardig in het arbeidsproces kunnen blijven functioneren en mogen geen belemmering bevatten voor deelname van oudere werknemers aan het arbeidsproces. Het tweede spoor betreft een voortzetting en intensivering van het leeftijdsbewust en op termijn leeftijdsafhankelijk personeelsbeleid in de onderneming. Dit heeft in de kern als doel werknemers – door onder meer een vergroting van hun employability – zo lang mogelijk en dus ook op hogere leeftijd gemotiveerd, inzetbaar en mobiel te houden.

Succesvolle voorbeelden – ook in Nederland – laten zien dat leeftijdsbewust personeelsbeleid effectief kan zijn. Een goede loopbaanplanning van 55-plusers, kan leiden tot een aanzienlijke daling van het ziekteverzuim.

Maatwerk, persoonlijke aandacht en benadering blijken de sleutel voor succes.

In het eerste spoor, het spoor van het generieke beleid, zijn veel maatregelen genomen die tot doel hebben de arbeidsdeelname van de oudere werknemers te bevorderen.⁹³

91 Zie ook Frans onderzoek van Amadieu: daaruit blijkt dat niet allochtonen, maar werknemers tussen 48 en 55 jaar het meest worden gediscrimineerd op de arbeidsmarkt.

92 Stichting van de Arbeid, *Arbeid & leeftijd, Aanbevelingen ter bevordering van de arbeidsdeelname van ouder wordende werknemers*, 20 januari 2006 – publicatienr. 1/06.

93 Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, *Bevordering arbeidsdeelname oudere werknemers*, 6 juli 2006, zie voor het overzicht daarvan bijlage 3 uit *Arbeid & Leeftijd, Aanbevelingen ter bevordering van de arbeidsdeelname van ouder wordende werknemers*, Stichting van de Arbeid, 20 januari 2006 – publicatienr. 1/06.

Daarnaast doet de Stichting van de Arbeid ook een aantal aanbevelingen voor het decentrale niveau. Dan gaat het om:

- de leeftijdsopbouw van de onderneming en de sector in beeld te brengen;
- ontzietmaatregelen tegen het licht te houden;
- meer individueel maatwerk mogelijk te maken, waarbij de levensloopregeling kan worden benut;
- deeltijdpensioen meer mogelijk maken, zowel vóór als ná de pensioenge-rechtigde leeftijd van 65 jaar;
- de afstemming en ketenbenadering in het ziekteverzuim-, arbeidsomstan-digheden en reïntegratiebeleid te bevorderen;
- functioneringsgesprekken te houden die kunnen worden vertaald in per-soonlijke ontwikkelingsplannen met eventueel een daarbij behorend bud-get;
- de mogelijkheden voor interne en externe mobiliteit te bevorderen en te benutten;
- leidinggevendend bewust te maken van het belang van een leeftijdsbewust personeelsbeleid;
- de scholingsdeelname van werknemers van alle leeftijden, waarbij ook O&O-fondsen kunnen worden benut, en het gebruik van de deskundig-hed met betrekking tot EVC te bevorderen;
- het doorwerken na 65 jaar in dezelfde of in een andere functie bij dezelf-de of een andere werkgever, op basis van een nieuwe arbeidsovereen-komst, mogelijk te maken indien beide partijen dit wensen (tweezijdige vrijwilligheid).

4.4 Armoede die samenhangt met (on)vermogen

78

In hoofdstuk 1 concludeerden we dat armoede vaak het resultaat is van samenvallende en elkaar versterkende factoren. Individuele factoren kunnen worden versterkt of juist ook gematigd door de sociale en maatschappelijke omstandigheden. Het is van belang dat die omringende omstandigheden zodanig zijn, dat ook mensen met beperkingen en bepaalde vormen van onvermogen kansen krijgen en worden ondersteund op een manier die aansluit bij hun mogelijkheden en behoeften.

4.4.1 Bijstand en (on)vermogen

Vanaf 1998 is het aantal bijstandsuitkeringen gestaag gedaald. In januari 1998 waren 435.000 huishoudens afhankelijk van bijstand, in september 2006 nog slechts 311.000.⁹⁴ De slagvaardige aanpak van gemeentes kan hierin een rol spelen.

94 CBS, *Sterkste daling bijstand sinds jaren*, persbericht 28 november 2006.

De gemeente heeft verschillende manieren om iemand die bijstandsgerechtigd is, aan werk te helpen. Allereerst is er de mogelijkheid om een individueel reïntegratietraject aan te bieden, in de vorm van scholing of opbouw van vaardigheden die iemand een betere arbeidsmarktpositie geven. Als iemand daarna nog niet zelfstandig aan het werk kan komen, kan werkervaring opgedaan worden in opstapbanen of terugkeerbanen. De opstapbanen zijn vooral voor jonge werklozen aantrekkelijk. Gedurende een periode van drie tot zes maanden blijft de uitkering behouden, om bij een gewone werkgever de benodigde vaardigheden op te doen. Het doel is dat hij of zij vervolgens tegen normaal loon aan de slag kan gaan.

De terugkeerbanen zijn bedoeld voor bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Vanaf 1 januari 2007 is de periode dat bijstandsgerechtigden met behoud van uitkering mogen werken, verruimd tot twee jaar. Het Coalitieakkoord (7 februari 2007) voorziet in een uitbreiding van banen die de overgang van uitkeringsafhankelijkheid naar de arbeidsmarkt mogelijk moeten maken.

Uit cijfers van het CBS blijkt dat gemeenten er, ondanks economische recessie, tussen september 2005 en september 2006 in zijn geslaagd het aantal bijstandsuitkeringen met 21.000 te doen dalen. De WWB-monitor 2006 laat zien dat de WWB zeer succesvol is voor kansrijke groepen. Instrumenten als *work first*, fraudebestrijding en reïntegratie blijken prima te werken bij het terugdringen van het aantal bijstandsgerechtigden.

Er is echter ook een groep mensen, van wie het nauwelijks realistisch is om te veronderstellen dat ze in staat zullen zijn de aansluiting op de arbeidsmarkt te vinden. Naar een (misschien hoge) schatting is dit een groep van rond de 165.000 personen: de helft van het aantal bijstandsgerechtigden, ongeveer 1 procent van de bevolking (WWB-monitor 2006). Zij kunnen geen aanspraak maken op een voorliggende voorziening als Wajong of WIA en zijn daardoor tot hun 65^e aangewezen op de achtervang van de bijstand. Hieronder vallen ook de zogenoemde Postbusbijstandsgerechtigden. Het is van belang dat ook aan deze groep kansen worden geboden.

De volgende ontwikkeling doet zich voor. Naarmate meer sterkeren ook daadwerkelijk op eigen benen komen te staan, wordt de groep achterblijvers zwakker. De mensen die een bijstandsuitkering ontvangen, blijven er steeds langer op aangewezen. We hebben te maken met een langzame vergrijzing van de bijstand; de bijstandsuitkering wordt vaker langdurig. Meer dan 80 procent van de bijstandsuitkeringen loopt langer dan een jaar.⁹⁵

Het is de vraag wat voor perspectief we deze groep mensen kunnen bieden. De zeer zwakke groep, zoals de Gezondheidsraad schetst⁹⁶, is aangewezen op zorg. De groep mensen van wiens verdiencapaciteit te laag ligt om op de

95 CBS-persbericht, *Sterkste daling bijstand sinds jaren*, 28 november 2006.

96 Gezondheidsraad, *Noodgedwongen. Zorg voor niet-opgenomen acute psychiatrische patiënten*, mei 2004.

reguliere arbeidsmarkt te kunnen functioneren, maar die wel degelijk gemotiveerd is om zich naar vermogen in te zetten, zou meer begeleiding geboden moeten worden, dan in de huidige situatie gebeurt. De ervaring leert dat verschillende hulpinstanties vaak nauwelijks onderling contact onderhouden, terwijl men dezelfde cliënten onder de hoede heeft. Er zijn voorbeelden van het mislukken van een hulptraject omdat een rigide naleving van de Wet bescherming persoonsgegevens een integrale aanpak verhindert. Op het gebied van effectieve hulpverlening valt dus nog het één en ander te verbeteren.

4.4.2 Wet Sociale Werkvoorziening

Om mensen wiens verdien capaciteit te laag ligt voor de reguliere arbeidsmarkt, is er de mogelijkheid van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW). Via de WSW heeft men de mogelijkheid in de eigen SW-bedrijven te werken, of begeleid dan wel aangepast werk te verrichten bij een reguliere werkgever. De WSW biedt echter onder de huidige regelgeving niet voldoende oplossing. Deze regeling is bestemd voor mensen met een echte beperking of handicap. Eind 2005 stonden er 15.334 mensen op de wachtlijst.⁹⁷ Deze mensen komen vanwege de geringe doorstroming niet tijdig aan de beurt. Er is ook een groep⁹⁸ die nu een bijstandsuitkering ontvangt, maar met een WSW-plaats waarschijnlijk voldoende rugdekking heeft, om zinvol en met voldoende perspectief via detachering en begeleid werken op de arbeidsmarkt terecht te kunnen.

De opstellers van dit rapport stellen daarom voor:

- de capaciteit van de WSW uit te breiden. Het gaat dan om een versterking van de functie van arbeidsbemiddeling en van de voorziening voor mensen die op reguliere arbeidsmarkt niet terecht kunnen.

De infrastructuur van de WSW is prima geschikt om mensen op te vangen die alleen in een beschutte werkomgeving kunnen functioneren. In dat opzicht is de WSW een voorziening. Daarnaast beschikken de SW-bedrijven over een uitstekende infrastructuur voor reïntegratie. Deze infrastructuur is dus ook te benutten als arbeidsmarktinstrument. Wanneer zowel het aantal beschikbare plaatsen wordt uitgebreid als de doorstroming wordt bevorderd, kunnen deze beide functies optimaal worden benut. Een voorbeeld

97 Kwartalbericht arbeidsmarkt over Wsw-indicatiestelling en Wsw-statistiek 2005.

98 Rapport Cedris, Beleidsvisie, juni 2004 schat het aantal op 30.000. Cedris is de brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en reïntegratiebedrijven in Nederland. In het CDA-verkiezingsprogramma Vertrouwen in Nederland, vertrouwen in elkaar, 2006-2011 pleit het CDA voor een verruiming van de WSW-capaciteit.

hiervan is een SW-bedrijf dat binnen een aantal weken een voormalige vluchteling heeft opgeleid tot heftruckchauffeur, simpelweg door hem in één van de eigen bedrijven aan het werk te laten gaan en daarbinnen verder op te leiden.

Nodig is wel dat de doorstroming vanuit de WSW naar de reguliere arbeidsmarkt wordt bevorderd. In 2004 werkte ongeveer 85 procent van de 90.000 WSW'ers binnen een SW-bedrijf en was ongeveer 15 procent gedetacheerd. Nog geen 1,5 procent had een arbeidsovereenkomst voor begeleid werken. Om de uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt te bevorderen, is sinds 1 januari 2004 geregeld dat werkgevers die een werknemer met een WSW-indicatie in dienst nemen vanuit een WSW-baan, de eerste vijf jaar zijn gevrijwaard van het risico in geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid.

Er zijn dus nogal wat mogelijkheden voor het opdoen van werkervaring of voor aangepast werk (WSW). Het meest verkieslijk is wanneer men een baan heeft op de reguliere arbeidsmarkt. Daartoe zouden bestaande mogelijkheden om de loonkosten voor de werkgever voor eenvoudig werk te verlagen beter moeten worden benut.

4.4.3 Arbeidsgehandicapten in de bijstand

Bij invoering van de nieuwe WAO, de Wet inkomen naar arbeidsvermogen (WIA; 1 januari 2006) hebben de sociale partners afgesproken dat mensen die minder dan 35 procent worden afgekeurd, aan het werk moeten blijven. Deze groep heeft in het nieuwe stelsel geen recht meer op uitkering. Toch blijkt dat ook mensen met een kleine handicap uit het arbeidsproces raken. Volgens een rapport, opgesteld in opdracht van samenwerkingsorgaan Stichting van de Arbeid, blijkt dat van mensen die voor minder dan 35 procent zijn afgekeurd, de helft na twee jaar ziekte zijn baan niet meer heeft. Van hen is volgens het onderzoek 62 procent ontslagen. Bij de anderen verliep tijdens de ziekte het tijdelijke arbeidscontract, zij namen zelf ontslag of vonden een andere werkgever.

Om mensen een eerlijke kans op behoud van werk te geven, moet de verbeterde Wet poortwachter goed worden uitgevoerd. Op 1 april 2002 is met betrekking tot de reïntegratie van arbeidsongeschikte medewerkers nieuwe wetgeving van kracht: de Wet Verbetering Poortwachter. In deze wet zijn de verantwoordelijkheden en taken met betrekking tot de arbeidsongeschikte medewerkers in het eerste ziektejaar aangescherpt. Medewerkers en werkgevers dienen zich voor een succesvolle reïntegratie in te zetten.

Uitgangspunt is dus dat werkgevers én werknemers verantwoordelijk zijn voor de werkhervatting van de werknemer. De praktijk leert dat het niet altijd meevalt om een zieke werknemer in het eigen bedrijf passend werk

aan te bieden. Dat geldt zeker voor het MKB. Bij het zoeken naar geschikte mogelijkheden voor herplaatsing van lichtgehandicapte medewerkers, kunnen regionale samenwerkingsverbanden van bedrijven veel betekenen. Een interessant initiatief is het Poortwachtercentrum in Noord-Holland en in Katwijk. Op initiatief van de West-Friese Bedrijvengroep uit Hoorn is sinds eind 2003 de Stichting Poortwachter Noord-Holland Noord actief, met in totaal vijfhonderd succesvolle plaatsingen. Met creativiteit en inlevingsvermogen worden prima resultaten behaald. Hierbij is het streven dat mensen zo dicht mogelijk bij huis worden geplaatst en dat ook over de branches wordt heengekeken. Een zieke timmerman kan wellicht in een doe-het-zelfzaak werken. Een medewerkster aan de lopende band kan met bijscholing misschien ook zittend administratief werk doen.⁹⁹ Daarnaast zijn de voorgenomen varianten van werk voor mensen die langdurig op een uitkering zijn aangewezen van de nieuwe coalitie (Coalitieakkoord 2007) van belang.

Een andere groep arbeidsgehandicapten in de bijstand bestaat uit zelfstandige ondernemers die zich onvoldoende hebben verzekerd tegen de risico's van arbeidsongeschiktheid en vervolgens om gezondheidsredenen hun eigen bedrijf niet langer konden runnen. Het is veelal niet verstandig om onverzekerd een bedrijf te runnen, ook al zijn de kosten voor een arbeidsongeschiktheidverzekering voor zelfstandigen hoog.

Voor deze groep is de bijstand het laatste vangnet en niet langer de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ), die per 1 augustus 2004 is ingetrokken. Men zal moeten kiezen of men de inderdaad hoge premie voor de ongevallenverzekering op wil brengen of ervoor kiest het verschuldigde bedrag op de eigen spaarrekening te zetten. Op deze manier kan men zich in de jaren van overschot indekken voor de gevolgen van tegenvallende bedrijfsresultaten of tegenspoed. Het Coalitieakkoord 2007 voorziet in de mogelijkheid om nader te onderzoeken of de levensloopregeling open kan worden gesteld voor zelfstandigen. Via deze regeling kan men de financiële mogelijkheden creëren om het inkomen aan te vullen wanneer men – gedurende een beperkte periode – niet meer in staat is de onderneming volledig te runnen, of wanneer de zaken minder gaan.

4.4.4 Analfabetisme¹⁰⁰

Onvermogen kan te maken hebben met gezondheid en capaciteiten. Het kan ook gaan om een gebrek aan elementaire vaardigheden. Een alarmend patroon rond armoede is de hoge mate van laaggeletterdheid in ons

⁹⁹ Zie voor informatie: www.poortwachtercentrum.nl.

¹⁰⁰ Voor de gegevens in deze paragraaf is gebruik gemaakt van het aanvalsplan laaggeletterdheid: 'Van A tot Z betrokken', Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006 – 2010.

land. Bij laaggeletterdheid gaat het om meer dan puur technisch in staat zijn teksten te kunnen lezen en schrijven. In onze samenleving is meer nodig dan dat. Zo hoefde een werknemer vroeger alleen woorden te kunnen ontcijferen en zijn naam te kunnen schrijven. Tegenwoordig moet hij echter ook veiligheidsvoorschriften kunnen lezen en percentages kunnen berekenen. Ook moet hij in staat zijn een computer te bedienen.

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) herdefinieert geletterdheid daarom als de kennis en vaardigheden die nodig zijn om:

- informatie te begrijpen en te gebruiken uit teksten (bijvoorbeeld redactionele artikelen, nieuwsberichten, gedichten, fictie);
- informatie te vinden en te gebruiken in bijvoorbeeld sollicitatiebrieven, bijsluiters, loonlijsten, transportschema's, kaarten, tabellen en grafieken;
- losse of opeenvolgende rekenkundige bewerkingen uit te voeren aan de hand van getallen vermeld op gedrukte materialen.

Bij het laatste kan men denken aan vaardigheden als:

- de totaalprijs bepalen bij het boodschappen doen;
- een fooi berekenen;
- een bestelformulier invullen;
- het rentebedrag bepalen bij het aangaan van een persoonlijke lening.

Geletterdheid, zo wordt tegenwoordig algemeen erkend, heeft dus meer dimensies. Door de verschillende dimensies van geletterdheid te combineren, ontstaat een vergelijkingsmaatstaf waarmee men kan aangeven op welk niveau mensen geletterd zijn. Onder laaggeletterden of 'functioneel ongeletterden' verstaat men degenen die op het laagste niveau van taalvaardigheid zitten.

Er zijn in Nederland ongeveer anderhalf miljoen laaggeletterden.¹⁰¹

Gebrekkige vaardigheden in dit opzicht werken door naar andere levensstereïnen. Laaggeletterde volwassenen hebben relatief lage inkomens¹⁰² en minder kans op werk dan anderen.¹⁰³ Ook zijn zij vaker werkloos, zo blijkt

101 OESO, *Literacy in the information age: Final report of the international adult literacy survey (IALS)*. Parijs, 2000.

102 Dfee, *Assembling the fragments: a review of research on adult basic skills*, London 2001.

103 Laaggeletterde vrouwen hebben drie keer zo weinig kans als andere vrouwen om tussen de 23 en 33 jaar een fulltime baan te vinden. Laaggeletterde mannen hebben vijf keer zo weinig kans als andere mannen om tussen de 23 en 33 jaar een fulltime baan te vinden. Onder 37-jarigen is de kans op werkloosheid bij mannen met een laag niveau van taal en rekenvaardigheid zes keer zo hoog als bij andere mannen.

uit internationaal onderzoek. Laaggeletterde volwassenen met een betaalde baan hebben bovendien veel minder kans dan anderen op een opleiding of training, verzorgd door de werkgever.¹⁰⁴

Bij laaggeletterden is de participatie in de samenleving vaak zeer beperkt. Zo laat Brits onderzoek zien dat laaggeletterden nauwelijks deelnemen aan gemeenschapsactiviteiten in buurten, scholen, bewonersgroepen of politieke partijen.

Laaggeletterdheid is niet alleen een probleem dat zich voordoet onder volwassenen. Het is een probleem van alle leeftijden. Vaak begint het al op jonge leeftijd. Zo hebben jonge kinderen uit 'taalarme' gezinnen een taalachterstand van gemiddeld twee jaar, die zij gedurende hun schoolloopbaan vaak niet meer inlopen. Later, op de basisschool, heeft ongeveer 10 procent van de leerlingen moeite met leren lezen. Het ligt voor de hand dat de basis voor het op latere leeftijd vroegtijdig schoolverlaten in deze fase wordt gelegd.

Het volgende schema geeft inzicht in de mate waarin laaggeletterdheid boven de 16 jaar voorkomt.

Schematisch overzicht 1: Kengetallen laaggeletterdheid

Aantal functioneel analfabeten van boven de 16 jaar*	1.500.000
Hun aandeel in de volwassen Nederlandse bevolking*	13%
Aandeel van functioneel analfabeten onder jongeren van 16 tot 24 jaar**	7%
Aantal autochtone functioneel analfabeten*	1.000.000 (67%)
Aantal allochtone functioneel analfabeten*	500.000 (33%)
Aantal functioneel analfabeten in de beroepsbevolking*	350.000 (6%)
Aandeel functioneel analfabeten in de niet-werkende bevolking**	17%
Aandeel functioneel analfabeten onder de mensen in de laagste inkomenscategorieën**	32%
Aandeel van de beroepsbevolking dat geen formele startkwalificatie heeft*	28%
Aantal mensen in Nederland dat de vaardigheden lezen en rekenen niet voldoende beheerst om adequaat te functioneren in de kenniseconomie**	3 à 4 miljoen

* Bron: Th. Bersee, D. de Boer en E Bohnenn, *Alles moet tegenwoordig op papier. Een verkennend onderzoek naar functioneel analfatisme, werk en opleiding*. CINOP, 's-Hertogenbosch, 2003, p. 65.

** Bron: W. Houtkoop, *Basisvaardigheden in Nederland. De 'gelettersheid' van de Nederlander: economische, sociale en educatieve aspecten van de taal- en rekenvaardigheden van de Nederlandse beroepsbevolking*. Max Goote Kenniscentrum voor beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie, Amsterdam, 2000

104 Van laaggeletterde mannen tussen 23 en 33 jaar die een baan hadden, heeft 66 procent nooit een aanvullende opleiding op het werk gehad. Bij hooggeletterde mannen ligt dat percentage op 36 procent. Van de laaggeletterde vrouwen tussen de 23 en 33 jaar met een betaalde baan heeft 78 procent nimmer een aanvullende opleiding op het werk ontvangen. Dfee, *Assembling the fragments: a review of research on adult basic skills*, London 2001.

Het is dus van groot belang dat het probleem van de laaggeletterdheid onder de Nederlandse bevolking hoog op de politieke agenda komt te staan. Een 'Aanvalsplan laaggeletterdheid 2006-2010' ligt gereed.

In geval van uitkeringsafhankelijkheid is het zaak dat de gemeente mensen een realistisch scholingstraject aanbiedt. In geval van afhankelijkheid van een bijstandsuitkering kan van beide partners worden gevraagd zich extra te scholen. Dezelfde infrastructuur die nader ontwikkeld moet worden voor inburgeraars (zie 4.2.6), is te gebruiken voor het bestrijden van leerachters-tanden onder de autochtone bevolking.

4.4.5 Conclusie en aanbevelingen

In de afgelopen jaren zijn goede resultaten bereikt met het begeleiden van bijstandsgerechtigden. Het aantal huishoudens dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering is dan ook flink gedaald. Keerzijde van de medaille is, dat, naarmate meer kansrijke bijstandsgerechtigden op eigen benen komen te staan, de groep die overblijft, de meest kwetsbaren betreft.

Bijstandsuitkeringen worden vaker gedurende een lange periode verstrekt en de gemiddelde leeftijd van de ontvangers van een bijstandsuitkering stijgt.

De inzet van het beleid blijft gericht op deelname aan de samenleving en op mogelijkheden om in het eigen inkomen te voorzien. Voor mensen met een zwakke gezondheid en/of van wie de verdiencapaciteit structureel te laag ligt – en die dus geen kans maken op de reguliere arbeidsmarkt –, biedt de WSW een oplossing. Om dit te realiseren is nodig dat

- het aantal WSW-plaatsen wordt uitgebreid en de doorstroming vanuit de WSW naar regulier werk wordt bevorderd.

In een aantal gevallen komen mensen in de bijstand terecht die arbeidsongeschikt zijn geraakt. Het kan gaan om mensen met een lichte handicap, die uiteindelijk niet meer kunnen functioneren in hun oude baan. Wanneer bedrijven op regionaal niveau samenwerken en gezamenlijk naar oplossingen zoeken om mensen opnieuw te plaatsen, opent dat vaak nieuwe mogelijkheden. Zogenoemde Poortwachtercentra kunnen hier veel betekenen. Ook kan het gaan om zelfstandige ondernemers die zich vanwege de hoge kosten onvoldoende hebben verzekerd en vervolgens gezondheidsproblemen hebben gekregen. Voor deze groep zijn de bijstand en eventueel de WSW het laatste vangnet. Wanneer men zich niet of alleen tegen hoge kosten kan verzekeren, heeft men alleen nog de mogelijkheid om zelf te sparen en zich op deze wijze zich zo goed mogelijk in te dekken voor tegenslagen.

- Het Coalitieakkoord 2007 geeft openingen voor onderzoek naar de mogelijkheid om de levensloopregeling open te stellen voor zelfstandigen. Via

deze faciliteit kunnen ondernemers sparen voor een inkomensaanvulling wanneer men – gedurende een beperkte periode – niet meer in staat is de onderneming volledig te runnen, of wanneer de zaken minder gaan.

Bij onvermogen kan het ook gaan om een gebrek aan vaardigheden. Naar verhouding zijn er in ons land veel laaggeletterden. Een aanvalsplan laaggeletterdheid 2006-2010 ligt gereed. Ingeval van afhankelijkheid van een uitering is het zaak dat de gemeente aan deze mensen een realistisch scholingstraject aanbiedt. Dezelfde infrastructuur die nader ontwikkeld moet worden inburgeraars, kan ook worden benut voor het bestrijden van leerachterstanden onder de autochtone bevolking.

5 Vloeren in het bestaan

Het armoedevraagstuk kent, naast onderliggende sociale, maatschappelijke en individuele factoren, ook een financiële dimensie. Die financiële dimensie wordt in het armoedeonderzoek zichtbaar gemaakt aan de hand van fluctuaties in de hoeveelheid huishoudens die rond of onder de lage-inkomensgrens terechtkomen. Toch geeft dit onvoldoende zicht op de zaak. De kernvraag is immers niet hoe hoog het inkomen is dat huishoudens hebben te besteden, maar veeleer of men van het besteedbaar inkomen kan rondkomen. Juist op dit vlak komen nogal wat huishoudens in moeilijkheden. We zagen (in hoofdstuk 2) dat 44 procent van de huishoudens onder de lage-inkomensgrens moeite heeft de eindjes aan elkaar te knopen.

Het is niet eenvoudig dit gegeven te interpreteren. De bestedingen zijn sterk toegenomen, met name bij meerpersoonshuishoudens onder de lage-inkomensgrens. De vraag is waar dat aan ligt. Gaat het hier voornamelijk om consumptieve uitgaven of ligt de toegenomen krapte complexer? Wanneer stijging van vaste lasten, kosten van kinderen en noodzakelijke uitgaven samen gaan met vrijwel onvermijdbare uitgaven vanwege een hoger welvaartspeil, is het niet ondenkbaar dat op zeker moment bij veel huishoudens de financiële bodem wordt bereikt. De schulden die door een dergelijke situatie ontstaan, zijn overlevingsschulden en niet zozeer overbedingschulden (zie hoofdstuk 3).

De kabinetten-Balkenende I en II hebben verschillende maatregelen genomen waardoor bepaalde groepen huishoudens sociaal en financieel beter kunnen worden ondersteund. Hierbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan de Wet werk en bijstand (2004). In deze wet is de verantwoordelijkheid voor de toekenning van bijstand en de begeleiding van bijstandsgerechtigden gedecentraliseerd naar de gemeenten. Deze zijn hierdoor meer dan vroeger het geval was in staat om via intensieve begeleiding mensen te helpen uit de bijstand te komen (zie par. 4.4).

Gerichte financiële steun wordt vooral mogelijk door de maximering van de lasten waar huishoudens mee te maken hebben. De overheid draagt door inkomensafhankelijke toeslagen voor zorg, huren, kinderen en kinderopvang bij aan de onvermijdelijke lasten voor de lage-inkomensgroepen. In de loop van de regeerperiode zijn de zorgtoeslag, een nieuwe kinderkorting en een kinderopvangtoeslag ingevoerd, het lesgeld voor kinderen van 16 en 17 jaar afgeschaft en alle kinderen gratis meeverzekerd voor de ziektekosten. Verder is een wettelijke basis voor de uniformering van de toeslagen gelegd. Tegen de achtergrond van een tot voor kort tanende economie en de noodzaak financiële ruimte te creëren om de toekomstige kosten voor de vergrijzing op te vangen, is dit een aanzienlijk pakket. Toch blijft de vraag relevant of het voldoende is.¹⁰⁵

105 Zie voor uitgebreide analyse van de economische achtergronden het WI-rapport *Investeren in participeren*, Den Haag 2006.

In dit hoofdstuk gaan we daarom na of het minimumloon en de daarmee verbonden sociale uitkeringen en de AOW toereikend zijn om op een volwaardige manier deel te nemen aan de samenleving. Dit brengt ons op de vraag naar de verhouding van inkomens, de lasten en de onvermijdbare uitgaven. Wanneer de lasten en onvermijdelijke uitgaven naar verhouding sterk stijgen, zullen bij een op zichzelf evenwichtige inkomensontwikkeling, bepaalde categorieën huishoudens toch in problemen raken. Allereerst wordt (§1) ingegaan op het (minimum)inkomen en daarna (§2, 3 en 4) op de lasten.

5.1 De hoogte van het minimumloon

Vanaf het einde van de negentiende eeuw ontstaat besef van rechtvaardige beloning. Gemeenten gaan erop toezien dat ambtenaren en werknemers voldoende salaris krijgen toebedeeld. Voor het bepalen van de hoogte van het minimumloon werd na de Tweede Wereldoorlog in eerste instantie gebruik gemaakt van de budgetmethode: men moest in staat zijn een bepaald pakket aan levensmiddelen en goederen aan te schaffen. Later, in de jaren zestig was de hoogte van het minimumloon niet zozeer geënt op behoefte, maar het resultaat van onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers.

De uitkeringshoogte ontwikkelde zich aan de hand van de lonen, formeel lag echter niets vast. De vraag of hiervoor een wettelijke regeling moest worden getroffen, kwam pas aan de orde bij de invoering van Algemene Ouderdomswet.

In 1961 introduceerde de SER het begrip sociaal minimum. De Raad bepleitte in meerderheid een verhoging van de AOW tot ten hoogste het sociale minimum. De raad kwam niet tot een concreet bedrag voor dit minimum, maar beschouwde – min of meer impliciet – het niveau van de gemeentelijke onderstandnormen als ondergrens. Juist die onderstandnormen verschilden per gemeente.

In 1965 bewoog de invulling van het begrip sociaal minimum zich in feite tussen twee grenzen. De ondergrens was de bijstandsuitkering; de uitkeringen krachtens de sociale verzekeringen dienden hoger te zijn dan de bijstandsnormen. De bovengrens was het minimumloon. De werknemersverzekeringen garandeerden minimaal 80 procent van dat loon. Voor de AOW werd een verhouding van 70 procent genoemd, maar dit werd geen bindende norm omdat de regering onvoldoende greep had op de vaststelling van het minimumloon. Noch de hoogte van de bovengrens (minimumloon), noch die van de benedengrens (bijstandsniveau) van het sociaal minimum werd dus bepaald door de landelijke politiek. Het minimumloon werd

immers vastgesteld door verschillende sectoren van het bedrijfsleven en de bijstandsnorm in de lokale gemeenten.¹⁰⁶

De wettelijke vaststelling van het minimumloon in 1969 had ingrijpende gevolgen voor het socialezekerheidsstelsel. Dit opende de weg voor introductie van een sociaal minimum binnen het hele gebouw van de sociale zekerheid.

5.1.1 Koppeling tussen lonen en uitkeringen

Na de invoering van de Wet op het minimumloon (1969) kwam de koppeling tussen lonen en uitkeringen tot stand. Het aanbevolen bijstandsbedrag¹⁰⁷ lag 5 procent onder het minimumloon. Logischerwijs werden uitkeringen op grond van volks- of werknemersverzekering aangepast (opgetrokken) aan deze norm. Ze konden immers niet onder het bijstandsbedrag uitkomen. De marges tussen de uitgekeerde bedragen werden echter zo gering dat het voor de hand lag de minimumuitkeringen gelijk te stellen aan het minimumloon.¹⁰⁸

De keuze voor de normering van het sociaal minimum in termen van het minimumloon was overigens niet vanzelfsprekend. De bepaling van het niveau van minimumuitkeringen aan de hand van het loonniveau (in dit geval het minimumloon) is destijds aangeduid als de loonmethode. Daartegenover staat de budgetmethode: het minimuminkomen is dan de geldwaarde van een bepaald pakket, minimaal noodzakelijk geachte, goederen.

106 Henk Vording, *Koppelingen in de sociale zekerheid 1957-1992, van wetten en praktische bezwaren*, Amsterdam 1993.

107 De aanzet daartoe werd gegeven door de normering van de Rijksgroepsregeling voor werkloze werknemers. Per 1 juli 1968 is de RWW-norm als eerste sociale uitkering expliciet genormeerd in termen van het minimumloon. De netto-RWW plus huurvergoeding werd toen gelijkgesteld aan 95 procent van het nettominimumloon. Vervolgens heeft de regering de gemeenten verzocht om op hun beurt hun bijstandsnormen gelijk te stellen aan deze RWW-norm. Zo ontstond er dus een 'indicatieve' landelijke bijstandsnorm en later een koppeling tussen het minimumloon – op basis van de Wet op het minimumloon en de minimumvakantietoeslag uit 1969 – en de minimumuitkeringen.

108 Op 1 juli 1974 verviel de 5-procentmarge in de RWW en werd de RWW-norm de landelijke verplichte bijstandsnorm voor gemeenten. Op diezelfde datum werden de minimumdaglonen WAO, WW en WWV zodanig verhoogd, dat ze netto overeenstemden met het minimumloon. Op die datum kwam dus de zogenoemde netto-nettokoppeling formeel tot stand.

De budgetmethode is verschillende keren gebruikt, zoals in 1947 (zie boven) voor het bepalen van de naoorlogse normen voor minimumlonen: deze moesten voldoende zijn voor het levensonderhoud van een volwassen arbeider met vrouw en twee kinderen. Ook gebruikten gemeenten vaak een budgetmethode voor het bepalen van de bijstandsnormen; pas na invoering van de ABW zijn zij – in zekere zin – overgestapt op een loonmethode. Want ook de landelijke normering van een bodem in de ABW (1965) was gebaseerd op de kosten van een beperkt aantal noodzakelijke goederen. Vanaf eind jaren zestig is de budgetmethode geheel verlaten.

5.1.2 De koppeling tussen lonen en uitkeringen in de praktijk¹⁰⁹

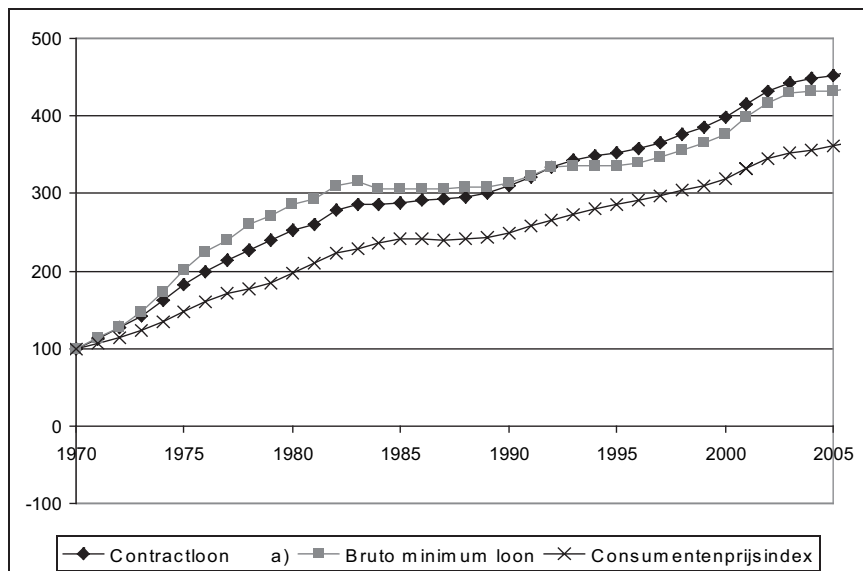
Terwijl de verzorgingsstaat in hoog tempo werd uitgebreid, keerde het economisch tij. De gemiddelde economische groei bedroeg tussen 1950 en 1960 4,9 procent per jaar en tussen 1960 en 1970 zelfs 5 procent. Vanaf het einde van de jaren zestig loopt de economische groei aanzienlijk terug. Na een aantal jaren van beperkte toename is tussen 1973 en 1975 zelfs sprake van krimp. Tal van problemen komen samen: afnemende bedrijfsrendementen, stijgende werkloosheid, loon- en prijsinflatie, explosieve verhoging van de grondstoffen- en energieprijzen, betalings- en balanstekorten en monetaire destabilisatie. Daarnaast begon de herstructurering of afstoting van een aantal oudere en arbeidsintensieve sectoren – mijnen, schoen- en textielindustrie – met alle sociale en economische gevolgen van dien. Bovendien werkten de internationale verhoudingen niet mee. In oktober 1973 kondigde een aantal Arabische landen op Grote Verzoendag een olieboycot af tegen de Verenigde Staten en Nederland vanwege hun pro-Israëlische houding. Al met al liep vanaf 1975 de werkloosheid in korte tijd op tot 5 procent. Na de tweede oliecrisis in 1979 steeg de werkloosheid verder tot boven de 10 procent.

Ondanks de ongunstige economische ontwikkelingen verhoogde het kabinet tot 1975 het minimumloon een aantal keren fors. De totale structurele verhoging op grond van art. 14 lid 4 in de Wet op het minimumloon bedroeg ruim 7 procent. Hierdoor steeg in de eerste helft van de jaren zeventig het minimumloon aanmerkelijk sterker dan de gemiddelde lonen (zie tabel CPB). In de tweede helft van de jaren zeventig werd op grond van zowel budgettaire als werkgelegenheidsoverwegingen het beleid terughoudender. Toch bleef men officieel streven naar koppeling van lonen en uitkeringen. Dit streven kwam tot uitdrukking in de wettelijke regeling van de koppeling.

¹⁰⁹ Zie vooral Henk Vording, *Koppelingen in de sociale zekerheid 1957-1992, van wetten en praktische bezwaren*, Amsterdam 1993.

Voor de periode 1980–1991 ging het daarbij om de Wet aanpassingsmechanismen (WAM 1979), voor de jaren daarna om de Wet koppeling met afwijkmogelijkheid (WKA). Toch gaven deze wetten geen harde garantie voor koppeling tussen lonen en uitkeringen. In de laatste twee decennia van de vorige eeuw werd vaker niet dan wel gekoppeld. De WAM werd op grond van de i/a-ratio (verhouding inactieven/actieven) bijna elk jaar op ad-hocbasis uitgeschakeld, waardoor het minimumloon en de uitkeringen in 1991 weer in een zelfde verhouding stonden tot de contractlonen als een decennium eerder.

Onder de WKA is de afwijkmogelijkheid enkele jaren benut en vond een beleidsmatige koppeling plaats.¹¹⁰ Dit alles betekent dat de minimumlonen en uitkeringen in de periode van de WKA een achterstand hebben opgelopen ten opzichte van de gemiddelde contractloonsstijging.



CPB, Macro-economisch plan 2006

Voor de waardering van dit gegeven is het van belang dat we ons realiseren dat het minimuminkomen in ons land is gerelateerd aan de contractloontwikkeling, terwijl in andere EU-landen wordt uitgegaan van de prijsontwikkeling of een combinatie van prijs- en loontwikkeling. Nu wil het geval dat in de periode 1970–1994 de ontwikkeling van het brutominimumloon ver boven de prijsontwikkeling lag (zie eveneens bovenstaande tabel

110 Donders, J; Mulder, R. Koppeling en ont koppeling in Nederland, In: *Maandschrift economie*, 60 (1996) sept. p. 320-344.

CPB). Indien ook in Nederland voor een welvaartsvaste indexering was gekozen in plaats van een loongerelateerde, zou in 1994 het minimumloon 44 procentpunten lager zou hebben gelegen dan in het geldende systeem het geval is.¹¹¹ De Nederlandse situatie is in dat opzicht dus uniek in Europa. Verder blijken de inkomensverschillen de laatste jaren eerder afgenomen dan toegenomen.¹¹²

Deze macrogegevens zijn waardevol, maar belangrijker dan de exacte hoogte van het minimumloon is de vraag of huishoudens in staat zijn hun vaste lasten en noodzakelijke uitgaven te bekostigen. Daarvoor is in ieder geval nodig dat de onvermijdelijke vaste kosten niet boven een bepaald percentage van het inkomen uitkomen.

5.1.3 Referentie-minimumloon

Voor de verhouding tussen persoonlijke uitgaven en vaste lasten gelden de volgende praktijknormen. Het huidige Wettelijk Minimum Loon (WML), waarop men vanaf de leeftijd van 23 jaar aanspraak kan maken, is volgens de normering van 1969 afgestemd op een kostwinner van een huishouden met twee volwassenen en 2 kinderen tot 12 jaar. Voor de kinderen was (en is) er het recht op kinderbijslag, terwijl deze kinderen premievrij waren meeverzekerd in de Ziekenfondswet. Met de regeling in het nieuwe zorgstelsel in 2006 zijn wederom alle kinderen gratis meeverzekerd. Nadat in 2006 een nieuwe kinderkorting is ingevoerd, is het minimumloon feitelijk nog bestemd voor een kostwinnershuishouden van twee volwassen personen. Tegenover het minimumloon staan de bestedingen in het huishouden. Stellen we het totaal van de huishoudlasten op 100, dan zijn de vaste lasten van een huishouden te stellen op 40. Voor de persoonsgebonden lasten blijven over 60, dat is 30 per volwassene.

Dit betekent het volgende. Voor een tweepersoonshuishouden is de praktijknorm $40+30+30=100$. Voor een eenpersoonshuishouden is de norm $40+30=70$. Deze praktijknorm van 100 voor gehuwden en samenwonenden ligt ten grondslag aan de normering van de bijstanduitkeringen en de AOW. Wil het minimuminkomen – loon of uitkering – toereikend zijn, dan mogen de vaste lasten dus niet (veel) meer dan 40 procent van het huishoudinkomen vragen en moeten de noodzakelijke uitgaven voor kinderen grotendeels door kinderbijslag en kinderkortingen worden gedekt.

111 Teulings, C.N., Vogels E. & Dieten, L. van, *Minimumloon, arbeidsmarkt en inkomensverdeling*, Den Haag 1998.

112 CBS, *Armoedemonitor 2005*, Den Haag 2005, zie ook CBS Webmagazine 6 maart 2006, *Minimuminkomens niet verder achterop*.

Als we willen weten of vooral de lagere inkomens normaal gesproken in staat zouden moeten zijn om rond te komen, dan is het van belang na de te gaan hoe het inkomen zich verhoudt tot de noodzakelijke uitgaven.

5.2 Verschillende typen uitgaven

In het dagelijks leven hebben mensen te maken met allerlei kosten. Hierin kan onderscheid worden gemaakt tussen vaste lasten en variabele kosten. Vaste lasten zijn uitgaven die maandelijks terugkeren en in principe voor langere tijd vastliggen. Dan gaat het om kosten voor wonen en zorg, abonnementen en vaste betalingen. Kosten voor dagelijkse levensbehoeften, voor vervoer, voor kinderen liggen niet van te voren vast en variëren in hoogte al naar gelang de situatie (bijv. aantal kinderen), seizoen en individuele behoefte.

Daarnaast is er een verschil tussen noodzakelijke en niet-noodzakelijke uitgaven, een onderscheid dat vooral relevant is voor het inkomensbeleid van de overheid. Over het algemeen bestaat het bestedingspatroon van mensen zowel uit noodzakelijke en smaakgebonden uitgaven, die met elkaar zijn verweven. Hierbij maakt het niet uit of we te maken hebben met vaste of variabele kosten. Wonen is noodzakelijk, de uitstraling, grootte en ligging van de woning is een kwestie van smaak. Het dagelijks brood kan niet worden gemist, de ene variant is echter luxer dan de andere.

Lastenmaximering – kostenondersteuning vanuit de overheid – wordt daarom uitsluitend toegepast op de belangrijkste noodzakelijke kosten. Dan gaat het om (vaste) kosten voor wonen en zorg en om de (genormeerde) kosten voor kinderen.

5.3 Vaste lasten

De Armoedemonitor 2003 meldt over de hoogte van de vaste lasten het volgende. In de eerste helft van de jaren negentig deed zich een sterke stijging voor van vaste lasten (voornamelijk woonlasten). Vooral de huishoudens met een laag inkomen waren hieraan steeds meer van hun budget kwijt.

In 1999/2000 besteedden de huishoudens met een laag inkomen gemiddeld 44 procent van hun bestedingen aan vaste lasten, en huishoudens met een inkomen boven de lage inkomensgrens 33 procent van hun totale bestedingen.¹¹³

113 De Armoedemonitor 2003

Hieruit kunnen we afleiden dat in 1999/2000 de vaste lasten voor huishoudens onder de lage-inkomensgrens gemiddeld hoger lagen dan verantwoord op dit inkomensniveau. Nu komen hoge vaste lasten (d.w.z. meer dan 40 procent van het besteedbaar inkomen) vaker voor. Van alle huishoudens had in 1999/2000 bijna drie van de tien te maken met hoge vaste lasten. Maar dat neemt niet weg dat de problematiek zich concentreert bij de lage-inkomensgroepen. Bijna 60 procent van de huishoudens met een laag inkomen had in dat jaar hoge vaste lasten. Bij de huishoudens met een inkomen boven deze grens was dat een kwart.¹¹⁴

Tabel 3.4 Aandeel huishoudens met lage en vaste lasten naar inkomenspositie, 1999/2000 (in procenten)

	onder de lage-inkomensgrens	boven de lage-inkomensgrens	totaal
aandeel vaste lasten			
< 40%	41	75	71
40%	59	25	29
totaal	100	100	100

Bron: CBS (BO '99/'00)

Nu is dit probleem ook in die jaren niet onopgemerkt gebleven. In 1996 publiceerde de CDA-fractie de notitie *Eenvoud en draagkracht*. Daarin werd het voorstel gedaan om de passende¹¹⁵ huurlasten in een meerpersoonshuishouden te beperken tot maximaal 15 procent van het inkomen op het minimumniveau. Het overeenkomstige percentage voor een eenpersoonshuishouden is 100/70 of 21,4 procent.

114 *Armoedemonitor 2003*, blz. 37.

115 Een passende huurlast is de normhuurprijs waarop een ongekorte huurtoeslag drukt. Ligt de werkelijke huurprijs daarboven, dan wordt de huurtoeslag met 25 procent gekort, resp. met 50 procent en 100 procent.

Twee jaar later in 1998 verwoordt de CDA-fractie in *De moeite waard, CDA-voorstel voor maximering van de kosten van wonen, kinderen en zorg* haar zorg over de sterk gestegen lasten en stelt dat de kosten voor vaste lasten en noodzakelijke uitgaven voor huishoudens met een laag inkomen begrensd moeten worden. “Aan mensen kan wel worden gevraagd de eigen woonlasten te betalen, in het onderhoud van de eigen kinderen substantieel bij te dragen en de ziektekosten voor eigen rekening te nemen, maar daar zitten wel grenzen aan,” is een belangrijke passage uit dat rapport. Als een te groot deel van het inkomen aan (één van) deze uitgavensoorten moet worden besteed dan springt – zo was en is het voorstel van het CDA – de gemeenschap bij door de rest weg te subsidiëren. Het lastenplafond zal gelden voor een sober, maar fatsoenlijk pakket. Omdat het om een bepaald procentueel maximum van het inkomen gaat, verdwijnt de subsidiëring boven een bepaald inkomen vanzelf.¹¹⁶

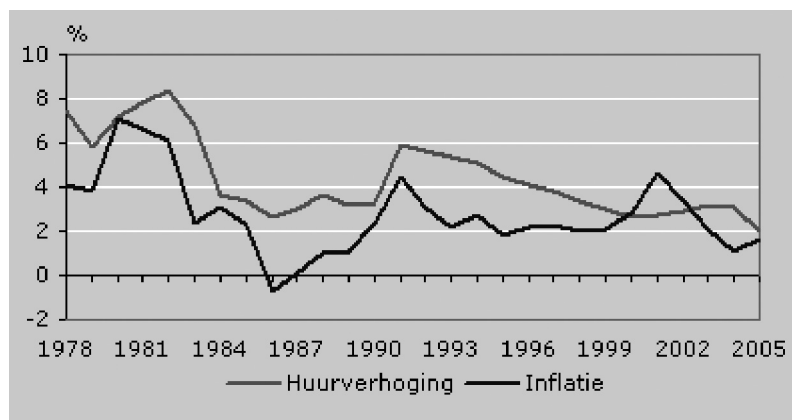
De lastenstijging was dus in de jaren negentig al een belangrijk aandachtspunt voor het CDA. Lastenmaximering wordt alleen toegepast op de noodzakelijke kosten: de kosten voor wonen, zorg en kinderen. Dat neemt niet weg dat de vraag hoe lokale lasten en gestegen prijzen van water, energie en vervoer zich verder hebben ontwikkeld, van belang is om het probleem van moeilijk rondkomen te kunnen traceren. Daar gaan we in de volgende paragrafen op in. Vervolgens kijken we (in § 5.3 en 5.4) naar de ontwikkeling van de noodzakelijke kosten voor kinderen en zorg.

116 CDA Tweede-Kamerfractie, *De moeite waard, CDA-voorstel voor maximeren van de kosten van wonen, kinderen en zorg*, april 1998, blz. 5.

5.3.1 Woonlasten

Op 21 november 2005 publiceerde het CBS in zijn webmagazine een overzicht van de toename van de huren ten opzichte van de inflatie, vanaf eind jaren zeventig tot 2005. Deze tabel maakt inzichtelijk dat de huren sinds die tijd jaarlijks sterker zijn gestegen dan de inflatie. Een uitzondering wordt gevormd door de jaren 2000-2002 als gevolg van de berekeningsmethode in het huurbeleid 2000-2005 en het omgekeerde effect daarna. De stijging van woonlasten – meer dan de algemene prijsstijging – is dus geen ontwikkeling die een of twee regeerperiodes van welk kabinet dan ook bestrijkt, maar een ontwikkeling van veel langere duur, namelijk van meer dan 25 jaar.

Huren en inflatie in juli



Bron: CBS

Volgens de publicatie *Betaalbaarheid van het wonen* van het ministerie van VROM (okt. 2004) is de gemiddelde huur van alle woningen sinds 1990 toegenomen met 75 procent (van 209 naar 366 euro). In de nieuwbouw is de huur zelfs toegenomen met 89 procent (van 254 naar 481 euro). Deze stijging heeft te maken met de verbeterde kwaliteit van de woningen. De voortdurende stijging van de huren moet worden afgezet tegen een gemiddelde inkomensontwikkeling (toename gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen) van huurders in dezelfde periode van 47 procent. De nettohuurquote is dan ook toegenomen van gemiddeld 19,7 procent in 1990 naar 23,9 procent in 2002. Huurders met huursubsidie betalen nu gemiddeld 26,9 procent van hun inkomen aan kale huur. Huurders met een inkomen tot modaal betalen gemiddeld 26,4 procent. Bij dit gemiddelde moet worden aangetekend dat hierin een opwaarts effect van enkele procenten door scheefwonen is verwerkt.

In de tabel (pag. 37 rapport VROM) zien we dat van de groep die op grond van het inkomen recht heeft op huursubsidie slechts 16 procent in een woning onder de kwaliteitskortingsgrens woont. Deze groep van een- en meerpersoons huishoudens besteedt 22 procent van het huishoudinkomen aan wonen. De grootste groep huishoudens met een inkomen onder de huursubsidieregrens bewoont een woning tot de aftoppingsgrens en moet aan een aantal voorwaarden voldoen om nog in aanmerking voor huursubsidie

Tabel 5.8 Inkomen, huurprijs, kwaliteit en woonlasten.

	aantal huishoudens	% totaal	HS- gebruik	wvs- punten	huur- quote	punt- prijs	NINKI
<i>Tot huursubsidieregrens</i>							
Tot kwaliteitskortingsgrens	467.000	16%	45%	116	22,0	1,99	9.000
Tot aftoppingsgrens	683.000	23%	61%	130	27,1	2,77	9.000
Tot liberalisatiegrens	162.000	5%	61%	135	25,3	3,51	8.000
Boven liberalisatiegrens	64.000	2%	64%	137	43,3	5,14	6.000
Totaal	1.376.000	46%	57%	126	26,9	2,70	9.000
<i>Huursubsidieregrens tot modaal</i>							
Tot kwaliteitskortingsgrens	198.000	10%		113	16,1	2,07	15.000
Tot aftoppingsgrens	309.000	16%		129	23,0	2,78	14.000
Tot liberalisatiegrens	80.000	3%		133	28,5	3,54	13.000
Boven liberalisatiegrens	27.000	1%		138	40,0	5,20	11.000
Totaal	615.000	20%		125	22,3	2,76	14.000
<i>Modaal of meer</i>							
Tot kwaliteitskortingsgrens	205.000	7%		122	10,7	1,97	26.000
Tot aftoppingsgrens	499.000	17%		136	15,7	2,74	26.000
Tot liberalisatiegrens	194.000	6%		142	19,3	3,36	26.000
Boven liberalisatiegrens	116.000	4%		147	23,9	4,70	30.000
Totaal	1.014.000	34%		136	16,3	2,93	26.000

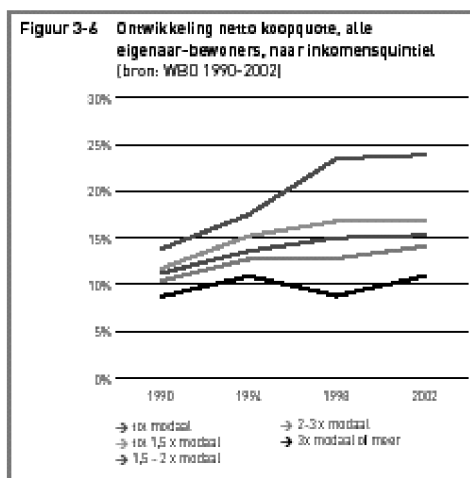
Bron: WBO 2002

te komen. Te duur wonen legt dus een aanzienlijke druk op het huishoudinkomen, maar is uiteraard niet altijd te voorkomen.¹¹⁷

Voor de koopsector gelden andere gemiddelden. De totale woonlasten zijn sinds 1990 in de koopsector bijna verdubbeld. Nu blijft de nettokoopquote¹¹⁸ ruim onder het aandeel van 20 procent van het besteedbaar inkomen dat is gereserveerd voor woonlasten. Toch kan hieruit niet worden afgeleid dat

mensen met een laag inkomen beter kunnen kopen dan huren. Juist in de lagere inkomensgroepen zijn de woonlasten als percentage van het besteedbaar inkomen sterk gestegen, sterker dan voor de hogere inkomens.

De nettokoopquote bedraagt (zie onderstaande tabel) voor inkomens tot modaal ongeveer 24 procent.



117 Zie: Bureaukaart huursubsidie; grenswaarden en basishuurtabelen 2005. De wet kent twee maximale huurgrenzen huursubsidie: een algemene en een lagere voor jongeren onder de 23 jaar. Indien de huur deze grens overstijgt, is er in principe geen recht meer op huursubsidie. De algemene maximale huurgrens is in 2005 gelijk aan 604,72 euro. De maximale huurgrens huursubsidie voor jongeren is gekoppeld aan de kwaliteitskortingsgrens. Een uitzondering hierop betreft gehandicapte jongeren onder 23 jaar, die wegens hun handicap duurder moeten wonen. Voor hen is de jongerengrens al sinds 1 juli 2003 niet meer van toepassing en geldt de algemene maximale huurgrens. De kwaliteitskortingsgrens, waarboven slechts 75 procent subsidie wordt verstrekt, is in 2005 gelijk aan 331,78 euro. Deze grens geldt dus ook als maximale huurgrens voor jongeren (zonder handicap) onder de 23 jaar. De aftoppingsgrenzen markeren dat deel van de woningvoorraad waarboven huurders geen extra subsidie ontvangen, met uitzondering van de vergoeding van 50 procent voor 65-plussers, alleenstaanden en gehandicapten. Bovendien tellen verhuizingen naar woningen boven deze grens mee voor de verhuurnorm van de prestatienormering. Daarnaast moet de passendheid worden gemotiveerd. De aftoppingsgrens voor een- en tweepersoonshuishoudens bedraagt 474,88 euro en voor drie- en meerpersoonshuishoudens 508,92 euro.

118 Het deel dat men kwijt is aan wonen, exclusief bijkomende woonlasten.

We zagen dat de uitgaven voor vaste lasten in het jaar 1999/2000 voor de lage inkomensgroepen gemiddeld te hoog uitkwamen. Geen 40 maar 44 procent. Hiervoor zijn in de eerste plaats de sterk gestegen woonlasten verantwoordelijk. Dus is de vraag van belang hoe de overige vaste lasten, waaronder de lokale lasten en de noodzakelijke kosten, zich sinds 2000 ontwikkelen.

5.3.2 Lokale lasten

Het gemiddelde aandeel van de lokale lasten in het besteedbaar huishoudinkomen bedroeg in 2000 1,6 procent. De ontwikkeling van de lokale lasten als aandeel van het huishoudinkomen is niet bekend. Het CBS heeft wel cijfers gepubliceerd over de prijsontwikkeling van de lokale lasten. Het blijkt dat de prijsstijging tussen 2000 en 2004 van de lokale lasten (23,9 procent) hoger was dan de gemiddelde prijsstijging (11,2 procent).¹¹⁹ De prijsstijgingen van de lokale lasten in 2005 zijn weer wel lager dan in voorgaande jaren. Volgens het CBS zijn de tarieven voor onroerendezaakbelasting (OZB; gebruikersdeel), rioolbelasting en zuiveringsheffing in 2005 gemiddeld 4,8 procent hoger dan in 2004. De reinigingsrechten zijn 1,8 procent hoger.¹²⁰ Door het intrekken van de Zalmsnip en het gebruikersdeel van de OZB is gestegen lastendruk gecompenseerd. Deze ontwikkelingen in de lokale lastendruk zijn voorbij gegaan aan de lagere inkomens die onder de gemeentelijke kwijtscheldingsregeling vallen. Uit een representatieve steekproef van de Vereniging Eigen Huis onder 103 gemeenten (november 2006) blijkt dat de gemeentelijke woonlasten in 2007 gemiddeld met 3,2 procent stijgen, terwijl de verwachte inflatie 1,5 procent zal bedragen.¹²¹

100

¹¹⁹ Het deel dat men kwijt is aan wonen, exclusief bijkomende woonlasten.

¹²⁰

Tabel 14 Ontwikkelingen van het prijsindexcijfer van lokale lasten 2000-2004

	Weging	2000	2001	2002	2003	2004
CPI	100.000	100	104,2	107,6	109,9	111,2
OZB	398	100	109,4	114,2	120,3	126,2
Rioolrechten	283	100	101,6	107,3	113,7	121,9
Reinigingsrechten	508	100	103,2	109,7	117	132,2
Zuiveringsheffing	443	100	105,3	110,8	116	123,9
Lokale lasten	1632	100	105	110,7	117	123,9

Bron: CBS

¹²¹ Vereniging Eigen Huis, *Gemeentelijke woonlasten stijgen harder dan inflatie*, november 2006.

5.3.3 Huisvesting, water en energie en vervoerskosten

Uit de consumentenprijsindex 2000-2006¹²² krijgen we een beeld hoe prijzen van goederen en diensten zich ontwikkelen (zie tabel).

CPI	2000=100						Weging-coëfficiënten
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Totaal bestedingen	100,0	104,2	107,6	109,9	111,2	113,1	100,0%
Voedingsmidd. en alc.vrije dranken	100,0	107,0	110,5	111,7	107,8	106,5	11,1%
Alcoholhoudende dranken en tabak	100,0	106,7	111,9	116,2	125,1	128,7	3,1%
Kleding en schoeisel	100,0	101,8	105,0	101,8	99,9	97,3	6,4%
Huisvesting, water en energie	100,0	105,0	108,5	112,5	116,0	121,4	21,8%
Stoffering en huish. apparaten	100,0	105,4	109,4	111,2	110,2	109,9	7,1%
Gezondheid	100,0	102,9	105,5	107,5	108,2	108,5	0,6%
Vervoer	100,0	102,7	104,8	107,6	111,6	116,4	12,1%
Communicatie	100,0	99,1	101,3	103,5	102,8	98,8	3,6%
Recreatie en cultuur	100,0	103,2	105,1	105,6	104,6	104,1	11,5%
Onderwijs	100,0	103,3	115,7	119,1	121,2	125,6	0,1%
Hotels, cafés en restaurants	100,0	105,8	112,8	115,5	117,7	119,9	4,4%
Diverse goederen en diensten	100,0	104,5	109,7	112,6	114,4	116,0	0,1
Cons.geb. belasting/overheidsdiensten	100,0	101,6	103,7	108,2	113,8	116,1	3,4%
Consumptie in het buitenland	100,0	102,9	106,0	108,9	111,9	116,0	4,6%

© Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen, 2006

Vanaf het basisjaar 2000 tekent zich een sterke stijging¹²³ af voor de kosten van huisvesting, water, energie en vervoerskosten. Dit gegeven is van belang omdat de wegingsfactor van dit soort kosten aanzienlijk is. Ze beslaan een groot deel van het huishoudbudget. Fluctuaties hierin hebben dus veel invloed op het vrij besteedbaar inkomen van huishoudens. Eén en ander betekent dat de vaste lasten zijn toegenomen ten opzichte van 2000. In dit jaar waren de gemiddelde uitgaven voor vaste lasten bij de lage inkomensgroepen in verhouding tot het inkomen toch al vaak (te) hoog.

122 CBS, Consumentenprijsindex 2000-2005 voor alle huishoudens.

123 Met een sterke stijging bedoelen we een sterkere stijging dan de prijsinflatie.

Met name de energierekening neemt een groot aandeel in de kostenstijging. Tussen 2000 en januari 2006 is de gasrekening met 85 procent gestegen. Elektriciteit is in dezelfde periode 40 procent duurder geworden. Gemiddeld betaalt een huishouden voor energie 65 procent meer dan in 2000. Op basis van de tarieven in januari 2006 en het energieverbruik in 2000 geeft een huishouden met een gemiddeld gas- en elektriciteitsverbruik ruim 1800 euro per jaar uit aan energie.¹²⁴

Met dit overzicht wordt de paragraaf over de vaste lasten afgerond. De volgende paragraaf gaat specifiek in op de kosten voor kinderen.

5.4 Kosten voor kinderen

De overheid draagt op verschillende manieren bij in de kosten voor kinderen. Alle Nederlandse huishoudens met kinderen hebben, ongeacht de hoogte van het inkomen, recht op kinderbijslag. Een deel van de huishoudens krijgt een korting bij de belastingheffing, de zogenoemde kinderkorting.¹²⁵ Daarnaast is er ook een tegemoetkoming in de studiekosten via de Wtos (Wet tegemoetkoming onderwijskosten). Deze kan worden aangevraagd. We kunnen ons afvragen of de combinatie van belastingkorting en kinderbijslag afdoende dekkend is voor kosten voor kinderen. Dit is belangrijk om af te wegen, omdat we eerder vaststelden dat het minimumloon toereikend zou moeten zijn voor een huishouden van twee volwassenen. De kosten voor kinderen kan het huishouden vervolgens opbrengen uit de verschillende tegemoetkomingen.

Uit gegevens van het ministerie van SZW¹²⁶ blijkt dat een alleenstaande met twee kinderen van 8 en 10 jaar op het minimum jaarlijks 200 euro overhoudt wanneer de tegemoetkomingen voor kinderen worden afgetrokken van de norm-kosten. Het samenwonende paar komt jaarlijks op minimumniveau 1830 euro te kort. Het verschil in financiële spankracht tussen het eenoudergezin en een tweoudergezin op het sociale minimum bedraagt dus 2000 euro.

Het is duidelijk dat hier sprake is van een groot verschil. Wanneer we kijken naar de kostendeckendheid van de kindregelingen op het niveau van modaal dan is er nog steeds sprake van een hogere tegemoetkoming voor eenoudergezinnen ten opzichte van het tweoudergezin.

124 Zie CBS webmagazine, *Energierkening stijgt fors*, maandag 13 februari 2006.

125 Het betreft een inkomensafhankelijke korting.

126 Brief van de Minister van SZW aan de Tweede Kamer, *uitgaven voor kinderen*, 30 juni 2004. De berekeningen zijn gemaakt voor 2004, maar zijn niet wezenlijk anders voor 2007.

Waardoor ontstaat het verschil? Op bijstandsniveau laat het zich verklaren uit de hogere uitkeringsnorm (ongeveer 2800 euro per jaar) van de alleenstaande ouder ten opzichte van de alleenstaande zonder kinderen.¹²⁷ In de inkomensgroepen boven het minimum komt het verschil voort uit de toegekende fiscale heffingskortingen.¹²⁸

De ouder in het eenoudergezin heeft recht op de alleenstaande-ouderkorting van 1437 euro per jaar wanneer hij of zij geen partner heeft en wel de zorg voor een kind tot 27 jaar. Wanneer de alleenstaande ouder werkt en de zorg heeft voor een kind jonger dan 16 jaar, dan mag hij of zij ook aanspraak maken op een *aanvullende alleenstaande-ouderkorting* van 4,3 procent van het inkomen uit arbeid (maximaal 1437 euro).¹²⁹ De combinatie van deze twee tegemoetkomingen, die optellen tot (maximaal) 2874 euro, verklaart het bovengenoemde verschil tussen een een- en tweeoudergezin.

Het rapport *De waarde van de norm*,¹³⁰ dat al eerder werd genoemd, bevestigt dat tweeoudergezinnen vaak moeilijker rondkomen dan eenoudergezinnen. Tegen de hier boven geschetste achtergrond wekt dat nauwelijks verwondering. Nu was het feit dat gezinnen met kinderen op het minimum er financieel slechter voorstaan dan huishoudens zonder kinderen, al langer bekend. Berekeningen van het NIBUD toonden dit in 1998 al aan.¹³¹

127 Een alleenstaande ontvangt 70% van de gehuwdennorm. Een alleenstaande ouder ontvangt 90% van de gehuwdennorm.

128 Daarnaast hebben zowel een- als tweeoudergezinnen recht op een kinderkorting als het jaarinkomen lager is dan 45.309 euro. Bij een inkomen onder de 28.978 Euro gaat het om een bedrag van 939 euro per jaar, geleidelijk aflopend tot 0 bij een inkomen 45.309 euro per jaar. Verder hebben beide type huishoudens recht op een combinatiekorting van 149 euro per jaar en voor de minstverdienende partner de aanvullende combinatiekorting van 700 euro per jaar wanneer het inkomen hoger is dan 4475 euro. (ook voor de eenouder).

129 Wijzigingen in de belastingheffing met ingang van 1 januari 2007, Ministerie van Financiën.

130 Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, sociaal wetenschappelijke afdeling Rotterdam, *De Waarde van de norm*, Rotterdam 2006. Dit rapport geeft ook aan waar werkelijke kosten voor een aantal uitgavenposten in geval van een huishoudens op het minimum in de praktijk hoger liggen dan aangenomen. Dan gaat het niet alleen om vaste kosten als woninghuur, maar ook om zaken als premie ziektekostenverzekering, premies brand-, inboedel- en AVP-verzekering, persoonlijke en huishoudelijke verzorging, telefoon, internet, openbaar vervoer en lidmaatschappen van vrijetijdsverenigingen. Deze vragen gemiddeld meer dan wordt aangenomen. Uitgaven aan voeding, school- en vervoerskosten van kinderen en niet-vergoede ziektekosten liggen juist gemiddeld lager dan aangenomen in gangbare rekenmodellen.

131 NIBUD-berekeningen in het artikel van Govert Bijwaard, Het lokale armoedebeleid, in *Vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam 2000.

Bovendien bleek toen ook dat tweeoudergezinnen met kinderen in een aantal gevallen zeer moeilijk kunnen rondkomen en dat eenoudergezinnen er, in overigens vergelijkbare situaties, financieel beter voorstaan dan de tweeoudergezinnen.¹³² Deze gegevens weerhielden de paarse kabinetten er niet van de kinderbijslag te verlagen. Het principe van individualisering was immers een dragende gedachte onder die kabinetten. Daarbij paste het uitgangspunt dat wie kinderen heeft, daarvoor zelf de kosten moet opbrengen. In dit verband moet worden opgemerkt dat Nederland in vergelijking met andere landen weinig uitgeeft voor de ondersteuning van gezinnen met kinderen.¹³³ Dat verklaart mede de financieel kwetsbare situatie van gezinnen met kinderen met een laag inkomen. Door de alleenstaande ouderkorting is hier voor eenoudergezinnen deels in voorzien. Tweeoudergezinnen zijn echter relatief achter gebleven. Voor hen is een inhaalslag nodig.

Deze lijn komt overeen met wat het CDA eerder voorstelde. In de notitie van de CDA-fractie *Gericht en Rechtvaardig, een christen-democratische oplossing voor de armoedeval* (2000), voerde zij het pleidooi om de kinderbijslag te verhogen en een inkomensafhankelijke kinderkorting in te voeren.¹³⁴ Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA werkte dit in enkele rapporten verder uit.¹³⁵ In de huidige situatie geldt het volgende.

Wanneer we de tegemoetkoming in de kosten voor kinderen aan beide gezinstypen in balans willen brengen, moeten we ons rekenschap geven van de achtergronden hiervan. De verschillen ontstaan doordat de tegemoetkomingen in de kosten van kinderen niet gekoppeld zijn aan de aanwezigheid van kinderen, maar aan de situatie van de ouder(s) (alleenstaand of levend met een partner). Dit is echter niet logisch; de kosten hangen immers samen met de aanwezigheid van kinderen en hangen niet af van het aantal ouders. Het is daarom wenselijk ook de tegemoetkoming in de kosten van kinderen aan de aanwezigheid van kinderen te koppelen. De kindertoeslag is hiertoe het aangewezen instrument.

132 NIBUD i.s.m. de Sociale Alliantie, *Een onderzoek naar de bestedingsmogelijkheden van huishoudens met een minimuminkomen*, Utrecht, juli 2002.

133 Brief aan de Tweede Kamer, *Toezeggingen AO 1 december jl.*, 27 januari 2005.

134 Tweede-Kamerfractie CDA, *Gericht en rechtvaardig, een christen-democratische oplossing voor de armoedeval*, september 2000.

135 Zie bijvoorbeeld *De druk van de ketel*, WI voor het CDA 2001, *Evenredig en rechtvaardig*, WI voor het CDA 2001, *Heffen naar draagkracht Op weg naar een solidair inkomensbeleid*, CDA-commissie inkomensbeleid (Cie Kerckhaert) maart 2004.

5.5 Zorgkosten

Het inkomensbeeld 2006 werd in belangrijke mate bepaald door de veranderingen in het zorgstelsel. Inmiddels is er een helder beeld te ontstaan over de koopkrachteffecten van het nieuwe ziektekostenstelsel. In 2006 is de koopkracht gemiddeld met 1,75 procent verbeterd.¹³⁶ Met name door de overgang van twee verschillende ziektekostenverzekeringen (Ziekenfonds en particulier) naar een nieuwe zorgverzekering (ZVW) is de spreiding in koopkrachtontwikkeling echter groot. Vooral 65-plussers en huishoudens met kinderen onder de 18 jaar gingen er in 2006 gemiddeld genomen op vooruit. Werknemers en 65-plussers die voorheen een hoge werkgeversbijdrage particuliere ziektekosten ontvingen gingen er dikwijls op achteruit. Ook tweeverdieners, waarvan één van de partners via een kleine deeltijdbaan in het voorgaande jaar betrekkelijk goedkoop ZFW-verzekerd was, zagen hun koopkracht vaak afnemen.

Volgens het CPB was de koopkrachtverbetering in 2006 vooral te danken aan de lastenverlichting en de invoering van de zorgtoeslag, ter waarde van samen 3,5 miljard euro. In de Macro Economische Verkenning (MEV) 2006, die in september 2005 is gepubliceerd, werd voor dit jaar nog een mediane koopkrachtverbetering van 1 procent voorzien. De verbetering van het koopkrachtbeeld is mede te danken aan het besluit om de zorgtoeslag per 1 juli 2006 niet te verlagen, hoewel de nominale premie voor de nieuwe zorgverzekering lager uitviel dan in september werd voorzien.¹³⁷

Het CPB heeft berekend dat in 2006 ongeveer 80 procent van de huishouders er ten gevolge van het nieuwe ziektekostenstelsel op vooruit is gegaan en 20 procent op achteruit.

Van de huishoudens die er in koopkracht op achteruit zijn gegaan, ligt voor 60 procent de koopkrachtmutatie tussen de 0 en -1 procent en voor 80 procent (0,9 miljoen huishoudens) tussen de 0 en -2 procent. De overige 20 procent (0,2 miljoen huishoudens) zijn er meer dan 2 procent in koopkracht op achteruitgegaan. De 1,1 miljoen huishoudens die er in koopkracht op achteruit gaan, behoren grotendeels tot de volgende vier groepen (tussen haakjes de aantallen huishoudens van dat type die er in koopkracht op achteruit gaan):

- alleenstaanden zonder kinderen met lage particuliere ziektekostenpremies of hoge werkgeversbijdrage (0,4 miljoen huishoudens);
- tweeverdieners zonder kinderen (0,3 miljoen huishoudens);

136 CPB, *Macro Economische Verkenning 2007*, sept. 2006.

136 CPB-notitie, *Koopkrachtontwikkeling 2006: plussen en minnen*, 20 april 2006.

- gehuwde/samenwonende 65-plussers met hoge aanvullende pensioenen of een steile afbouw van de werkgeversbijdrage particuliere ziektekosten (0,1 miljoen huishoudens);
- alleenstaande 65-plussers met een inkomen tussen 27 000 en 31 000 euro of een steile afbouw van de werkgeversbijdrage particuliere ziektekosten (0,1 miljoen huishoudens).

De overige 0,2 miljoen huishoudens die erop achteruit gaan, zijn verspreid over andere categorieën.¹³⁸ Deze relatief kleine groep huishoudens bevindt zich voor het overgrote deel in de hogere inkomenscategorieën.

In 2007 is de nominale premie voor ziektekosten licht gestegen, maar minder dan aanvankelijk verwacht. Voor gehuwden/samenwonenden met een verzamelinkomen tot ongeveer 45.000 Euro en alleenstaanden met een verzamelinkomen tot 28.000 staat hier een hogere zorgtoeslag tegenover. Daarnaast zullen de contractlonen naar verwachting meer stijgen dan de inflatie en verschillende overheidsmaatregelen waardoor er lastenverlichting optreedt. De koopkracht van huishoudens zal volgens het CPB naar verwachting gemiddeld met 1,25 procent stijgen in 2007.

De koopkracht van chronisch zieken en gehandicapten ligt over het algemeen wat lager dan van vergelijkbare huishoudens zonder gezondheidsproblemen.¹³⁹ De CG-raad heeft in december 2005 voorgesteld om de zorgkosten te verminderen door afschaffing van de no-claim bijdrage en een verhoging van de uitkering voor mensen met een volledige arbeidshandicap.¹⁴⁰ De no-claim wordt komende kabinetsperiode afgeschaft en de uitkeringen van volledig arbeidsongeschikten verhoogd van 70 naar 75%. Daarnaast zijn extra middelen gereserveerd voor de zorgtoeslag en zal de tegemoetkoming voor buitengewone lasten beter worden toegesneden op de doelgroep zodat het fiscale voordeel ook echt daar terechtkomt waar nodig is.

5.6 Harmonisatie toeslagen

Uitgangspunt van dit rapport is dat er een balans moet zijn tussen het inkomen en de noodzakelijke kosten. Om dit tot stand te brengen is in de afgelopen regeerperiode het systeem van inkomensafhankelijke toeslagen geïntroduceerd met de bedoeling om huishoudens met een laag inkomen zodanig te ondersteunen dat men deze kosten ook inderdaad op kan brengen.

138 CPB-notitie, idem.

139 NIBUD, *Koopkracht van chronisch zieken en gehandicapten 2004-2005*

140 CG-raad, *Alleenstaanden met een handicap onder sociaal minimum*, dec.2005.

De basis van het systeem is hiermee gelegd. Hierop kan verder worden gebouwd. Zo is een meer geleidelijke afbouw van de kortingen en dus een langere doorloop wenselijk en kunnen de zorgtoeslag en huurtoeslag meer op elkaar worden afgestemd.¹⁴¹ Dit verbetert de inkomensondersteuning van huishoudens en vlakkt de armoedeval voor alleenstaanden af. Concreet gaat het om de volgende verbeteringen.

- In de huurtoeslag kunnen de inkomensklassen worden vervangen door een geleidelijke afbouw in de vorm van een glijdende normhuurlijn (net als bij de zorgtoeslag het geval is);
- Op het minimum kan het de normhuur gelijk worden gesteld aan 15 procent van het minimuminkomen. Voor de zorg op 5 procent hiervan;
- Het referentie minimumloon voor de toeslagen kan gelijk worden gesteld aan het verzamelinkomen van het minimumloon op 21 jaar. Op dat punt zijn de huurtoeslag en zorgtoeslag dan maximaal;
- Vanaf het referentie minimumloon kunnen de toeslagen worden afgebouwd: het afloopercentage in de huurtoeslag bedraagt dan 15% en de zorgtoeslag 5%.

Door de geleidelijkere afbouw komen ook meerpersoonshuishoudens met een inkomen tussen de circa 20.000 en 25.000 euro in aanmerking voor een huurtoeslag. Daarnaast vermindert de armoedeval voor alleenstaanden van circa 40% naar 15%.¹⁴²

5.7 Conclusie en aanbevelingen

Het wettelijk minimumloon en het daaraan gekoppelde sociale minimum ligt in ons land hoger dan in omringende EU-landen. Dit is het gevolg van de koppeling van het minimum aan de ontwikkeling van de lonen en niet zozeer aan de ontwikkeling van de prijzen (welvaartsvast), zoals in andere landen het geval is. De ontwikkeling van de inkomensverschillen is al jaren stabiel.

Dit neemt niet weg dat de nodige huishoudens op het minimum moeite hebben om rond te komen, vooral door hoge vaste lasten, grotendeels woon-

¹⁴¹ Eerder in dit hoofdstuk is gesproken over woonlasten en zorgkosten. Dit zijn bredere begrippen dan de huurlasten en premie voor de zorgverzekering, waar deze paragraaf over handelt. Onder woonlasten vallen behalve de huur ook andere kosten verbonden met wonen. Onder zorgkosten vallen behalve de zorgpremie ook bijzondere ziektekosten. Bij de inkomensafhankelijke toeslagen gaat het in het bijzonder om de lastenmaximering van de huur en zorgpremie.

¹⁴² In het Coalitieakkoord zijn hiervoor middelen gereserveerd.

lasten: 60 procent van de huishoudens onder de lage-inkomensgrens besteedde in het jaar 2000 al meer dan 40 procent aan vaste lasten. Nadien zijn de woon-, energie- en lokale lasten verder gestegen, meer dan de algehele prijsstijging.

De kabinetten-Balkenende hebben tot op heden ervoor gekozen om huishoudens te ondersteunen via het verlagen van lasten of tegemoet te komen in kosten. Hiertoe is tijdens de regeerperiode de Dienst Toeslagen (onderdeel belastingdienst) in het leven geroepen, zodat toeslagen automatisch en op tijd uitgekeerd kunnen worden. Dat maakt het mogelijk om huishoudens gericht financieel te ondersteunen, zodat zij de noodzakelijke kosten daadwerkelijk kunnen opbrengen. De ondersteuning betreft de kosten voor wonen, zorg en kinderen. Door dit in de vorm van een toeslag te doen wordt voorkomen dat huishoudens hun korting uiteindelijk niet kunnen verzilveren. In de loop van de regeerperiodes is een wettelijke basis voor de uniformering van de toeslagen gelegd, zijn de zorgtoeslag, een nieuwe kinderkorting en een kinderopvangtoeslag ingevoerd, is het lesgeld voor kinderen van 16 en 17 jaar afgeschaft en zijn alle kinderen gratis meeverzekerd voor de ziektekosten.

Kosten voor kinderen

Daarmee zijn belangrijke stappen gezet. Tegelijk moet daarbij worden aangetekend dat de *ondersteuning voor kinderen* in tweoudergezinnen – afgezet tegen de genormeerde financiële lasten – op minimumniveau nog niet kostendekkend is. Daarom is extra ondersteuning van gezinnen met kinderen gewenst.

In dit verband moet worden opgemerkt dat Nederland in vergelijking met andere landen weinig uitgeeft voor de ondersteuning van gezinnen met kinderen.¹⁴³ Dat verklaart ook de financieel kwetsbare situatie van gezinnen met kinderen met een laag inkomen. Door de alleenstaande ouderkorting is hier voor eenoudergezinnen deels in voorzien. Tweeoudergezinnen zijn echter relatief achter gebleven. Voor hen is een inhaalslag nodig. Het verschil in overheidssteun aan een- en tweoudergezinnen loopt door tot modaal. We constateerden dat het verschil in ondersteuning tussen een- en tweoudergezinnen ontstaat doordat de tegemoetkomingen in de kosten van kinderen niet gekoppeld zijn aan de aanwezigheid en het aantal kinderen, maar aan de situatie van de ouder(s) (alleenstaand of levend met een partner). Dit is geen goed uitgangspunt. De kosten hangen immers samen met de aanwezigheid van kinderen en hangen niet af van het aantal ouders. Het is daarom wenselijk om de tegemoetkoming in de kosten van kinderen aan de aanwezigheid en ook aan het aantal kinderen te koppelen.

143 Brief aan de Tweede Kamer, *Toezeggingen AO 1 december jl.*, 27 januari 2005.

- Dit rapport pleit voor een verhoging van de tegemoetkomingen in de kosten van kinderen.¹⁴⁴
- Onder andere moet er een aparte kindertoeslag komen voor huishoudens met een tweede kind tot 18 jaar.
- De alleenstaande ouderkorting geldt in het geval van thuiswonende kinderen tot 27 jaar. Voor nieuwe gevallen zou de leeftijdsgrens verlaagd moeten worden van 27 tot 18 jaar, net als het geval is bij de kinderbijslag.
- De tegemoetkoming voor de studiekosten wordt in het huidige systeem alleen op aanvraag uitgekeerd. Daardoor ontstaat een inkomensverschil in huishoudens die wel en niet een aanvraag doen voor extra ondersteuning. Deze extra tegemoetkoming kan worden ingevlochten in de kindertoeslag, zodat deze automatisch wordt uitgekeerd aan huishoudens die daarvoor in aanmerking komen.

Zorgkosten

In 2007 is de standaardzorgpremie waarop de zorgtoeslag is gebaseerd, met ongeveer 100 euro gestegen. Daartegenover staat een algehele koopkrachtverbetering ten gevolge van de stijging van de contractlonen, lastenverlichting en een verhoging van de toeslagen. Per saldo zal dat waarschijnlijk leiden tot een gemiddelde koopkrachtverbetering van 1,25 procent.¹⁴⁵

Kosten voor wonen

In de notities van de CDA-fractie¹⁴⁶ en WI¹⁴⁷ en partij¹⁴⁸ die eind jaren negentig en begin van deze eeuw zijn verschenen, wordt ervoor gepleit dat de *woonlasten* voor huishoudens met een laag inkomen niet meer dan 15 procent van het huishoudbudget vragen. Veel huishoudens op dat inkomensniveau wonen relatief duur.

144 Het is daarom positief dat behoefte van de tegemoetkoming in de kosten voor kinderen 500 miljoen is gereserveerd in Coalitieakkoord

145 Bovendien is er in het Coalitieakkoord 800 miljoen aan middelen gereserveerd ten behoeve van de huur en zorgtoeslag en wordt het voornemen uitgesproken alleenverdienershuishoudens die de zorg hebben voor chronisch zieke, gehandicapte kinderen of pleegkinderen financieel te ondersteunen.

146 Tweede-Kamerfractie CDA 'Eenvoud en draagkracht' 1996, *De moeite waard, CDA-voorstel voor maximeren van de kosten van wonen, kinderen en zorg*, april 1998; *Gericht en Rechtvaardig, een christen-democratische oplossing voor de armoedeval*, 2000.

147 Zie *Evenredig en rechtvaardig*, WI voor het CDA 2001, *De druk van de ketel*, WI voor het CDA 2001.

148 CDA-commissie inkomensbeleid (Cie Kerckhaert) *Heffen naar draagkracht, Op weg naar een solidair inkomensbeleid*, maart 2004.

- Nodig is dat huishoudens met een laag inkomen worden geholpen om een passende woning te vinden;
- Tegelijk is het van belang dat de huurtoeslag meer geleidelijk wordt afgebouwd dan nu het geval is en de inkomensgrens wordt verhoogd, zodat meer huishoudens worden ondersteund in de kosten voor wonen en de armoedeval voor alleenstaanden wordt verminderd.¹⁴⁹

Overige kosten

- De kosten voor energie en ook het energieverbruik zijn sterk gestegen. Tegen die achtergrond moet de recente afschaffing van milieubelasting op energie worden verstaan. Zowel vanuit milieuoogpunt als vanuit inkomensoverweging is het zaak dat huishoudens worden gestimuleerd energieverbruik te verminderen (isolatie, spaarlampen, enz.);¹⁵⁰
- De werkelijke kosten van een aantal uitgaveposten liggen voor minimum-huishoudens hoger dan wordt aangenomen in de gangbare rekenmodellen. Dan gaat het niet alleen om vaste kosten als woninghuur, maar ook om zaken als premie ziektekostenverzekering, premies brand-, inboedel- en AVP-verzekering, persoonlijke en huishoudelijke verzorging, telefoon, internet, openbaar vervoer en lidmaatschappen van vrijetijdsverenigingen. Deze vragen in de praktijk gemiddeld meer dan wordt aangenomen. Uitgaven aan voeding, school- en vervoerskosten van kinderen en niet-vergoede ziektekosten liggen juist gemiddeld lager dan aangenomen in de gangbare rekenmodellen;
- Gemeentelijk sociale diensten kunnen in de armoedebestrijding een slag maken wanneer zij kunnen bemiddelen bij de collectieve contracten voor zorgverzekeringen en eventueel regelingen treffen op het gebied van vervoer en lidmaatschappen van verenigingen en voorzien in een cursus-aanbod budgetteren.

¹⁴⁹ Zie noot 145.

¹⁵⁰ In de sociale sector zijn nog honderduizenden woningen met enkel glas.

6 Samenvatting en conclusies

6.1. Inleiding en vraagstelling

Dit rapport wil vanuit christen-democratisch perspectief antwoord geven op vier kernvragen met betrekking tot armoede. Het gaat om de vraag naar

- de definitie van armoede. Wat verstaan wij in deze samenleving onder armoede?
- de onderliggende oorzaken. Is armoede terug te voeren op individuele, culturele, sociaal-maatschappelijke of vooral structurele factoren?
- de mogelijkheden om armoede effectief te bestrijden;
- de verantwoordelijkheid hiervoor. Wie is verantwoordelijk voor welke vorm van armoedebestrijding?

De definitie van armoede

Waar mensen langdurig van een laag inkomen moeten rondkomen of structureel, zonder dat ze daar zelf iets aan kunnen doen, niet kunnen rondkomen van hun inkomen, bestaat een grote kans op het ontstaan van armoede. Hiermee hangt vaak samen dat men niet of nauwelijks kan deelnemen aan het sociale en maatschappelijke leven.

De oorzaak van armoede

In veel gevallen is armoede niet op één bepaalde oorzaak terug te voeren, maar komt het voort uit verschillende kwetsbaarheden die met elkaar samenvallen. In deze studie worden drie dimensies van armoedebeleid onderscheiden: een preventieve, een sociale en een materiële dimensie. Bij al deze drie dimensies van armoedebeleid speelt de cultuur een belangrijke rol. Hoe preventie vormt krijgt, in welke sociale context mensen leven en welke normen ons leiden bij het beoordelen van de materiële kant van armoede, is afhankelijk van de cultuur waarin we leven. De veronderstelling dat de armoedeproblematiek is verweven met de sociale achtergrond en culturele context, is wezenlijk voor de christen-democratische benadering. Armoede is meer dan alleen een financiële kwestie en kan ook niet alleen langs die lijn worden opgelost.

De mogelijkheden om armoede effectief te bestrijden

Armoedebeleid moet zich daarom niet beperken tot enkel inkomenspolitiek; het moet ook gaan over zaken die verder reiken dan alleen het puur economische. Als leidraad geldt dat armoedebestrijding erop moet zijn gericht om mensen te helpen zelfstandig in hun levensonderhoud te voorzien, in plaats van afhankelijk te raken van een uitkering of van regelingen. In sociaal opzicht betekent armoedebestrijding het bevorderen van aansluiting op en verbondenheid met de bredere samenleving. Bij de materiële

kant van het armoedevraagstuk gaat het om de vraag of mensen redelijkerwijs de vaste laste en noodzakelijke kosten kunnen bekostigen.

De verantwoordelijkheid voor het bestrijden van armoede

Dit alles betekent dat armoedebestrijding op verschillende manieren ter hand genomen moet worden. Hierbij geldt het principe van de gespreide verantwoordelijkheid. Armoedebestrijding is geen monopolie van de overheid: de samenleving in al haar geledingen is erbij betrokken. In het gezin, het onderwijs, verenigingsleven en levensbeschouwelijke instellingen krijgen (jonge) mensen de levensbeschouwelijke basis en de vaardigheden aangeleerd om zelfstandig in het leven te staan. In maatschappelijke instellingen en organisaties draagt men zorg voor hen die in problemen zijn geraakt. Informele steun van burens, familie en vrienden is van grote betekenis om tegenslag te boven te komen. Verder zijn kansen op de arbeidsmarkt, werkgevers die investeren in de kwaliteiten van hun werknemers, een deugdelijk systeem van beloning en ontslagbescherming van groot belang. De overheid heeft een verantwoordelijkheid op het gebied van preventie en komt als laatste vangnet in beeld wanneer mensen door ziekte, tegenslag of werkloosheid in problemen dreigen te raken. Hierbij is de rijksoverheid verantwoordelijk voor het generieke inkomensbeleid. De gemeentelijke overheden verlenen ondersteuning in bijzondere situaties.

De overheid zal de bestrijding van armoede ter hand moeten nemen door:

- preventie en toerusting met het oog op participatie
- de garantie van een menswaardig bestaan
- bescherming via inkomensbeleid

6.2. Ontwikkeling van armoede in Nederland

Verschillende ontwikkelingen in de samenleving hebben invloed op vóórkomen van armoede. Fluctuaties in de economie, processen als verdunning, verkleuring en vergrijzing spelen naast het overheidsbeleid een belangrijke rol. Wat kunnen we zeggen over de omvang en scherpste van het armoede-probleem?

Het armoedeonderzoek aan de hand van inkomensgrenzen maakt het volgende patroon zichtbaar. In de jaren '90 moest ongeveer 15 à 16 procent van alle huishoudens rondkomen van een laag inkomen. In 2002 had 9,1 procent van alle huishoudens een laag inkomen. In de economisch ongunstige jaren die volgden is dit percentage gestegen tot 11,1 procent in 2005 (voorlopig cijfer). Naar alle waarschijnlijkheid zal het aantal huishoudens onder de lage-inkomensgrens in 2007 afnemen tot 8,8 procent. Het aantal huishoudens dat langdurig van een laag inkomen rond moet komen is sinds de

jaren '90 gehalveerd. Van rond de 7 procent naar omstreeks 3,4 procent van alle huishoudens (sinds 2004).

Bij deze gegevens moeten we ons realiseren dat het aantal huishoudens onder of boven een bepaalde armoedegrens weliswaar een beeld geeft van inkomensverhoudingen in een land. Over armoede zegt het echter niet alles. De kinderbijslag, inkomensafhankelijk toeslagen en fiscale kortingen worden niet meegenomen in het inkomensbegrip, terwijl deze uiteraard wel invloed hebben op de spankracht van een huishouden. De hoogte van de vaste lasten en de kosten voor (dagelijkse) levensbehoeften bepalen of het mogelijk is om van een bepaald inkomen rond te komen. Verder maakt het veel uit of men tijdelijk of langdurig (meer dan drie jaar) is aangewezen op een laag inkomen.

Naast de relatief gunstige cijfers valt op dat een deel van de huishoudens met een laag inkomen (ongeveer 44 procent) naar eigen zeggen niet of nauwelijks in staat is om rond te komen. Dat is reden tot zorg. Wanneer deze situatie voortduurt en zich ook naar andere levensterreinen uitstrekt, is de kans op armoede vrij groot.

Er worden in dit rapport verschillende dimensies in het armoedevraagstuk onderscheiden.

Eenzijds (*eerste dimensie*) is er in de bredere samenleving sprake van een toenemend gevoel van financiële krapte, terwijl anderzijds de bestedingen sterk stijgen, met name in meerpersoonshuishoudens. Dit patroon vinden we in versterkte mate terug bij de lagere inkomensgroepen.

De tweede dimensie hangt hiermee samen: vooral huishoudens met een laag inkomen hebben moeite om rond te komen. Ongeveer 44 procent van de huishoudens die rond moeten komen van een laag inkomen, heeft problemen om de eindjes aan elkaar te knopen. Een klein, maar tijdens de laagconjunctuur groeiend deel, raakt in de schulden.

Dat brengt ons uiteindelijk bij de *derde dimensie*: er is een groep huishoudens (ongeveer 3,4 procent) die langdurig moet rondkomen van een laag of een minimuminkomen. In deze groep is de kans om in armoede terecht te komen uiteraard groot.

6.3 Schulden en voedselbanken

Schulden en voedselbanken zijn met elkaar verweven. Veel gebruikers van de voedselbanken hebben hoge schulden. Dat wil overigens niet zeggen dat alle huishoudens met schulden ook bij de voedselbanken terecht komen. Over het algemeen kunnen we stellen dat het aantal huishoudens dat (om allerlei redenen) betalingsachterstanden heeft sinds het jaar 2000 is gestegen van 7 procent naar 20 procent in 2005. Het zijn vooral de huishoudens

met een laag inkomen die in de problemen raken. Tussen de 1,7 en 3,5 procent van de huishoudens tot 150 procent van het sociaal minimum heeft problematische schulden. De huishoudens die in problemen raken hebben de volgende kenmerken. Deze huishoudens

- zijn vaker eenoudergezinnen met vaker een vrouw als kostwinner;
- hebben vaker twee of meer kinderen;
- zijn vaker van niet-Nederlandse herkomst;
- zijn vaak relatief jong;
- hebben vaker geen inkomen uit huidige arbeid;
- hebben vaker een inkomen tot maximaal 100 procent van het netto sociaal minimum.

Het valt op dat het algemene profiel van de huishoudens met problematische schulden afwijkt van het profiel van degenen die een aanvraag doen voor een schuldsaneringsregeling. Van degenen die gebruik maken van de schuldsaneringsregeling heeft 85 procent de Nederlandse nationaliteit en is driekwart alleenstaand (man) zonder kinderen. Het profiel van de gebruikers van de voedselbank komt meer overeen met het algemene beeld.

Soms belandt men bij de voedselbank om broodnood te voorkomen.

Wekelijks wordt aan ongeveer 8000 huishoudens een voedselpakket uitgereikt. 83 procent van de voedselbank gebruikers heeft schulden, 84 procent maakt gebruik van een of meer vormen van hulpverlening. Minder dan de helft van de huishoudens met schulden die bij de voedselbank aankloppen zit in een schuldsaneringstraject. Het CDA beschouwt voedselbanken niet als een schande, maar als een integere manier waarop de samenleving zorgt voor mensen die problemen zijn geraakt. Dat neemt niet weg dat streven erop gericht moet zijn en blijven dat de voedselbank een tijdelijke noodoplossing is. Daarvoor is nodig dat meer voedselbankgebruikers de weg vinden naar een officiële schuldhulpverlenende instantie dan nu het geval is.

Bij het zoeken naar meer structurele oplossingen voor het ontstaan van problematische schuldsituaties gaat het ook en vooral om *preventie* door

- in het onderwijs aandacht te geven aan het vergroten van het financieel bewustzijn van jongeren;
- de per 1 mei 2006 aangescherpte financieringsnormen, wettelijke regels voor kredietverstrekking en regels voor reclame-uitingen na te leven en te handhaven (Autoriteit Financiële Markten);
- de mogelijkheid om de zorgtoeslag te laten verrekenen met de nominale premie door de zorgverzekeraar;
- samenwerking tussen energieleveranciers, woningcorporaties, hypotheekverstrekkers en sociale diensten. Dit is nodig om op tijd te kunnen ingrijpen (vroegsignalering);

- Hierbij is het zinvol om het concept van de bemoeizorg (psychiatrie) uit te werken voor situaties waarin problematische schulden dreigen te ontstaan;
- uitbreiding van registratie van betalingsachterstanden bij huur- en energierekening bij het Bureau Krediet Registratie in Tiel in 2008;
- de zorgplicht (opgenomen in de Wet financiële dienstverlening) voor huishoudens met een laag inkomen te verhogen;
- een leenplafond in te stellen en de maximale rentetarieven te verlagen.

6.4 Patronen rond armoede

Armoede kent verschillende oorzaken en achtergronden. Tal van factoren hebben immers invloed op de levensomstandigheden van mensen. Dat neemt niet weg dat er ook sociale patronen zijn te onderscheiden. Bij een bepaald type huishoudens komt armoede vaker voor dan bij andere huishoudens. In de verschillende sociale patronen rond armoede onderscheiden we armoede die samenhangt met

- de gezinssituatie;
- afkomst;
- leeftijd;
- uitkeringsafhankelijkheid en (on)vermogen.

6.4.1 Gezinssituatie

Armoede onder kinderen hangt samen met de inkomenspositie van de ouders en met de leeftijd van de kinderen. In 2004 behoorde ongeveer 14 procent van de kinderen tot 18 jaar tot een huishouden met een laag inkomen. (Armoedebericht 2006). De structuur van het gezin en de afkomst speelt hierbij een grote rol.

Veel eenoudergezinnen (40 procent) beschikken over een laag inkomen. Onder tweoudergezinnen komt een laag inkomen relatief veel minder vaak voor (8 procent). Wel wonen in tweoudergezinnen in de regel meer kinderen dan in het eenoudergezin. Het valt op dat bij een gelijke inkomenssituatie het besteedbaar inkomen van het tweoudergezin lager ligt dan van het eenoudergezin. Dat heeft te maken met de fiscale kortingen. Uit verschillende onderzoeken blijkt dan ook dat tweoudergezin op hetzelfde inkomensniveau vaker in financiële problemen komt dan het eenoudergezin.

Voor eenoudergezinnen is van belang dat

- Het landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen LBI/O in geval van betalingsproblemen ingeschakeld kan worden om partneralimentatie te innen;

- sociale steun en begeleiding voor (aankomende) alleenstaande moeders met een hoog risicoprofiel in voldoende mate voorhanden is. Het WI-rapport *De Gordiaanse Jeugdtknoop*¹⁵¹ reikt hier voorbeelden voor aan. Zo is professor Odds 20 jaar geleden in de Verenigde Staten begonnen met Het *Nurse Family Partnership programma*. In dit programma wordt intensieve begeleiding geboden aan zwangere vrouwen met een hoog risicoprofiel (alleenstaand/psychische problemen/ mishandelings geschiedenis e.d.). Wegens de lange duur is dit een van de weinige programma's waar zowel sociale als economische effectmeting mogelijk is. De resultaten zijn onder andere:
 - minder vroeggeboortes
 - minder medische problemen
 - minder mishandeling en verwaarlozing tijdens de eerste 2 levensjaren (van 19 naar 4 procent)
 - hogere intelligentiescores op 4-jarige leeftijd
 - minder antisociaal gedrag op 15-jarige leeftijd (50 procent)
 - een kwart minder tweede zwangerschappen
 - meer moeders die in eigen levensonderhoud kunnen voorzien.
 Los van deze voor de kwaliteit van het bestaan van honderden kinderen belangrijke verbeteringen, kon worden vastgesteld dat de interventiekosten waren “terugverdiend” op 4-jarige leeftijd door de afname van medische consumptie en dat na 20 jaar het resultaat vier keer zo groot was doordat ook de sociale kosten van de kinderen en moeders veel lager werden (een *pilot* op basis van dit programma is recent in Nederland gestart door een samenwerkingsverband van verschillende Thuiszorginstellingen onder de naam VOORZORG);
- de overheid zorgt dat flexibele en betaalbare kinderopvang aanwezig is.

117

Verder is van belang dat

- De vergoeding van de kinderkosten zowel voor alleenstaande ouders als voor paren met een laag inkomen toereikend is (zie 6.5).

6.4.2 Afkomst

Armoede in gezinnen hangt nauw samen met de etnische achtergrond. Vergeleken met de totale bevolking in Nederland is een groot deel van de kinderen allochtoon. Op 1 januari 2004 gold dat voor één op de vijf kinderen (waarvan het grootste deel niet-westers).

151 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De Gordiaanse Jeugdtknoop*, Den Haag 2005.

In met name niet-westerse allochtone huishoudens komt armoede vaker voor vanwege;

- het geringe aantal tweeverdieners onder deze bevolkingsgroepen;
- het feit dat de uitkeringsgerechtigden voorheen vaak een laag betaalde baan hadden en daardoor ook een lagere uitkering ontvingen;
- het feit dat velen werkzaam zijn in een laagbetaalde of deeltijdbaan (geldt voor 15 procent van de werkende minderheden);
- de samenstelling van het gezin. Met name onder Surinamers en Antillianen komen veel eenoudergezinnen voor met een bijstandsuitkering of met een laagbetaalde part-time baan. Daarnaast zijn allochtone gezinnen vaak kinderrijker dan autochtone gezinnen. Daarom hebben zij meer kosten;
- De uitkeringsafhankelijkheid. Voormalige immigranten met een niet-westerse achtergrond zijn (veel) vaker aangewezen op een uitkering dan autochtonen. Met name onder gezinshoofden is het verschil groot. Voor 25 procent van de allochtone gezinshoofden is een uitkering (vaak bijstand) de belangrijkste inkomensbron, terwijl dit voor ongeveer 2 procent van de autochtone gezinshoofden geldt.

Voor de nieuwe Nederlanders is daarom van belang dat er wordt geïnvesteerd in scholing, opbouw van vaardigheden en uitkeringsafhankelijkheid (met name van gezinshoofden) wordt teruggedrongen. Hieraan kan vorm gegeven worden door

- het niveau van inburgering gaandeweg op te hogen (startkwalificatie);
- het onderwijsaanbod te ontwikkelen dat daarmee gepaard moet gaan (in omvang en kwaliteit);
- de EVC-procedure efficiënt in te zetten, zodat ook de vaardigheden die men opdoet op de werkvloer mee kunnen tellen voor het diploma;
- uitkeringsafhankelijke (allochtone) ouders intensief te begeleiden zodat men de aansluiting op de arbeidsmarkt kan vinden (Sociale Dienst);
- de mogelijkheden die de Wet inburgering nieuwkomers aanreikt om mensen (ouders) met taalachterstand of gebrek aan vaardigheden te verplichten tot het volgen van een inburgeringstraject te benutten;
- ouders van kinderen met taalachterstand te stimuleren om hun kinderen op 3-jarige leeftijd aan een groep 0 deel te nemen;
- budget beschikbaar te stellen voor schakelklassen;
- hoge jeugdwerkloosheid onder allochtone jongeren gericht te bestrijden. Hiertoe zouden stagecoördinatoren op scholen kunnen worden aange-steld.

6.4.3 Leeftijd

Bij leeftijdgerelateerde armoede gaat het vooral om jongeren en uitkeringsafhankelijke ouderen. De groep werkende jongeren begint met een relatief laag salaris. In de loop der tijd stijgen de inkomsten weliswaar. Dat neemt echter niet weg dat woonlasten hoog zijn en dat het voor jongeren niet eenvoudig is op eigen benen te staan en de kosten voor levensonderhoud zelfstandig op te brengen.

De inkomenspositie van ouderen is relatief gunstig en zal in de komende jaren over de hele linie verbeteren en uiteindelijk (naar verwachting in 2030) een afspiegeling vormen van de inkomensverhoudingen van de totale bevolking. Wel geldt dat in de nabije toekomst ongeveer 16 procent van de ouderen rond moet komen van alleen AOW. Naast de algemene inkomensverbetering onder ouderen vanwege de stijging van de inkomsten uit pensioen en eigen vermogen, zal ook de groep ouderen (veelal met een niet-westerse achtergrond) met een onvolledig AOW en een aanvulling vanuit de bijstand toenemen.

- Voor deze laatstgenoemde groepen zijn de voorgenomen verhogingen van de zorg- en de huurtoeslag (Coalitieakkoord 2007) van belang.
- Ook is het voor deze groep een verbetering wanneer de gemeente aanvullende bijstand laat uitkeren via de Sociale Verzekeringsbank (een toenemend aantal gemeentes gaat hiertoe over). De SVB weet welke 65-plussers een onvolledig AOW-pensioen ontvangen en kan klanten direct wijzen op de mogelijkheid van aanvullende bijstand. Ouderen hoeven hierdoor niet meer zelf actie te ondernemen en kunnen voor hun AOW en aanvullende bijstand terecht bij één instantie: de SVB.

De arbeidsparticipatie onder oudere werknemers is sterk gestegen. Toch acht ongeveer twee derde van de werknemers zichzelf niet in staat om door te werken tot het 65e levensjaar. Slechts twee op de tien werknemers wil ook daadwerkelijk tot 65 jaar doorwerken. Oudere werknemers die hun baan verliezen of na gezondheidsproblemen weer aan het werk moeten zien te komen, hebben in veel gevallen minder makkelijk toegang tot de arbeidsmarkt. Hoge loonkosten en kosten voor pensioenpremie in relatie tot een verminderde productiviteit kunnen hierin een rol spelen.

Voor oudere werknemers is van belang dat

- de arbeidsvoorwaardelijke en uittredingsregelingen mede de voorwaarden creëren waaronder oudere werknemers volwaardig in het arbeidsproces kunnen blijven functioneren. Deze regelingen mogen geen belemmering bevatten voor deelname van oudere werknemers aan het arbeidsproces;

- dat er een leeftijdbewust personeelsbeleid wordt gevoerd in bedrijven (zie aanbevelingen Stichting van de Arbeid, zie § 4.3.4).

6.4.4 Uitkeringsafhankelijkheid en onvermogen

In de afgelopen jaren zijn goede resultaten bereikt met het begeleiden van bijstandsgerechtigden. Het aantal huishoudens dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering is dan ook flink gedaald. Keerzijde van de medaille is, dat, naarmate meer kansrijke bijstandsgerechtigden op eigen benen komen te staan, de groep die overblijft, de meest kwetsbaren betreft.

Bijstandsuitkeringen worden vaker gedurende een lange periode verstrekt en de gemiddelde leeftijd van de ontvangers van een bijstandsuitkering stijgt.

De inzet van het beleid blijft gericht op deelname aan de samenleving en op mogelijkheden om in het eigen inkomen te voorzien.

- Voor mensen met een zwakke gezondheid en/of van wie de verdien capaciteit structureel te laag ligt – en die dus geen kans maken op de reguliere arbeidsmarkt –, biedt de WSW een oplossing;
- om dit systeem goed te laten functioneren is nodig dat het aantal WSW-plaatsen wordt uitgebreid en de doorstroming vanuit de WSW naar regulier werk wordt bevorderd.

In een aantal gevallen komen mensen in de bijstand terecht die arbeidsongeschikt zijn geraakt. Het kan gaan om mensen met een lichte handicap, die uiteindelijk niet meer kunnen functioneren in hun oude baan. Wanneer bedrijven op regionaal niveau samenwerken en gezamenlijk naar oplossingen zoeken om mensen opnieuw te plaatsen, opent dat vaak nieuwe mogelijkheden. Zogenoemde Poortwachtercentra kunnen hier veel betekenen.

Ook kan het gaan om zelfstandige ondernemers die zich vanwege de hoge kosten onvoldoende hebben verzekerd en vervolgens gezondheidsproblemen hebben gekregen. Voor deze groep zijn de bijstand en eventueel de WSW het laatste vangnet. Wanneer men de kosten voor de ongevallenverzekering niet kan of wil opbrengen, heeft men de mogelijkheid om zelf te sparen en zich op deze wijze zo goed mogelijk in te dekken voor tegenslagen.

- Het Coalitieakkoord 2007 geeft openingen voor onderzoek naar de mogelijkheid om de levensloopregeling open te stellen voor zelfstandigen. De opstellers van dit rapport zouden deze mogelijkheid graag gerealiseerd zien.

Via deze faciliteit kunnen ondernemers dan sparen voor een inkomensaanvulling wanneer men – gedurende een beperkte periode – niet in staat is om de onderneming volledig te runnen of wanneer de zaken minder gaan.

Bij onvermogen kan het ook gaan om een gebrek aan vaardigheden. Naar verhouding zijn er in ons land veel laaggeletterden. Een aanvalsplan laaggeletterdheid 2006-2010 ligt gereed. In geval van afhankelijkheid van een uitkering is het zaak dat de gemeente aan deze mensen een realistisch scholingstraject aanbiedt. Dezelfde infrastructuur die nader ontwikkeld moet worden voor inburgeraars, kan ook worden benut voor het bestrijden van leerachterstanden onder de autochtone bevolking.

6.5 Vloeren in het bestaan

Het wettelijk minimumloon en het daaraan gekoppelde sociale minimum ligt in ons land hoger dan in omringende EU-landen. Dit is het gevolg van de koppeling van het minimum aan de ontwikkeling van de lonen en niet zozeer aan de ontwikkeling van de prijzen (welvaartsvast), zoals in andere landen het geval is. De ontwikkeling van de inkomensverschillen is al jaren stabiel. Dit neemt niet weg dat de nodige huishoudens op het minimum moeite hebben om rond te komen, vooral door hoge vaste lasten, grotendeels woonlasten: 60 procent van de huishoudens onder de lage-inkomensgrens besteedde in het jaar 2000 al meer dan 40 procent aan vaste lasten. Nadien zijn de woon-, energie- en lokale lasten verder gestegen, meer dan de algemene prijsstijging.

De kabinetten-Balkenende hebben tot op heden ervoor gekozen om huishoudens te ondersteunen via het verlagen van lasten of tegemoet te komen in kosten. Hiertoe is tijdens de regeerperiode de Dienst Toeslagen (onderdeel belastingdienst) in het leven geroepen, zodat toeslagen automatisch en op tijd uitgekeerd kunnen worden. Dat maakt het mogelijk om huishoudens gericht financieel te ondersteunen, zodat zij de noodzakelijke kosten daadwerkelijk kunnen opbrengen. De ondersteuning betreft de kosten voor wonen, zorg en kinderen. Door dit in de vorm van een toeslag te doen wordt voorkomen dat huishoudens hun korting uiteindelijk niet kunnen verzilveren. In de loop van de regeerperiodes is een wettelijke basis voor de uniformering van de toeslagen gelegd, zijn de zorgtoeslag, een nieuwe kinderkorting en een kinderopvangtoeslag ingevoerd, is het lesgeld voor kinderen van 16 en 17 jaar afgeschaft en zijn alle kinderen gratis meeverzekerd voor de ziektekosten.

Kosten voor kinderen

Daarmee zijn belangrijke stappen gezet. Tegelijk moet daarbij worden aangekend dat de *ondersteuning voor kinderen* in tweeoudergezinnen – afgezet tegen de genormeerde financiële lasten – op minimumniveau nog niet kostendekkend is. Daarom is extra ondersteuning van gezinnen met kinderen gewenst.

In dit verband moet worden opgemerkt dat Nederland in vergelijking met andere landen weinig uitgeeft voor de ondersteuning van gezinnen met kinderen. Dat verklaart ook de financieel kwetsbare situatie van gezinnen met kinderen met een laag inkomen. Door de alleenstaande ouderkorting is hier voor eenoudergezinnen deels in voorzien. Tweeoudergezinnen zijn echter relatief achter gebleven. Voor hen is een inhaalslag nodig. Het verschil in overheidssteun aan een- en tweeoudergezinnen loopt door tot modaal. We constateerden dat het verschil in ondersteuning tussen een- en tweeoudergezinnen ontstaat doordat de tegemoetkomingen in de kosten van kinderen niet gekoppeld zijn aan de aanwezigheid en het aantal kinderen, maar aan de situatie van de ouder(s) (alleenstaand of levend met een partner). Dit is geen goed uitgangspunt. De kosten hangen immers samen met de aanwezigheid van kinderen en hangen niet af van het aantal ouders. Het is daarom wenselijk om de tegemoetkoming in de kosten van kinderen aan de aanwezigheid en ook aan het aantal kinderen te koppelen.

- Dit rapport pleit voor een verhoging van de tegemoetkomingen in de kosten van kinderen.
- Onder andere moet er een aparte kindertoeslag komen voor huishoudens met een tweede kind tot 18 jaar.
- De alleenstaande ouderkorting geldt in het geval van thuiswonende kinderen tot 27 jaar. Voor nieuwe gevallen zou de leeftijdsgrens verlaagd moeten worden van 27 tot 18 jaar, net als het geval is bij de kinderbijslag.
- De tegemoetkoming voor de studiekosten wordt in het huidige systeem alleen op aanvraag uitgekeerd. Er ontstaat een inkomensverschil in huishoudens die wel en niet een aanvraag doen voor extra ondersteuning. Deze extra tegemoetkoming kan worden ingevlochten in de kindertoeslag, zodat deze automatisch wordt uitgekeerd aan huishoudens die daarvoor in aanmerking komen.

Zorgkosten

In 2007 is de standaardzorgpremie waarop de zorgtoeslag is gebaseerd, met ongeveer 100 euro gestegen. Daartegenover staat een algehele koopkrachtverbetering ten gevolge van de stijging van de contractlonen, lastenverlichting en een verhoging van de toeslagen. Per saldo zal dat waarschijnlijk leiden tot een gemiddelde koopkrachtverbetering van 1,25 procent.

Kosten voor wonen

In de notities van de CDA-fractie en WI en partij die eind jaren negentig en begin van deze eeuw zijn verschenen, wordt ervoor gepleit dat de woonlasten voor huishoudens met een laag inkomen niet meer dan 15 procent van het huishoudbudget vragen. Veel huishoudens op dat inkomensniveau wonen relatief duur.

- Nodig is dat huishoudens met een laag inkomen worden geholpen om een passende woning te vinden.
- Tegelijk is het van belang dat de huurtoeslag meer geleidelijk wordt afgebouwd dan nu het geval is en de inkomensgrens wordt verhoogd, zodat meer huishoudens worden ondersteund in de kosten voor wonen en de armoedeval voor alleenstaanden wordt verminderd.

Overige kosten

- De kosten voor energie en ook het energieverbruik zijn sterk gestegen. Tegen die achtergrond moet de recente afschaffing van milieubelasting op energie worden verstaan. Zowel vanuit milieuoogpunt als vanuit inkomensoverweging is het zaak dat huishoudens worden gestimuleerd energieverbruik te verminderen (isolatie, spaarlampen, enz.);
- De werkelijke kosten van een aantal uitgaveposten liggen voor minimum-huishoudens hoger dan wordt aangenomen in de gangbare rekenmodellen. Dan gaat het niet alleen om vaste kosten als woninghuur, maar ook om zaken als premie ziektekostenverzekering, premies brand-, inboedel- en AVP-verzekering, persoonlijke en huishoudelijke verzorging, telefoon, internet, openbaar vervoer en lidmaatschappen van vrijetijdsverenigingen. Deze vragen in de praktijk meer dan wordt aangenomen. Uitgaven aan voeding, school- en vervoerskosten van kinderen en niet-vergoede ziektekosten liggen juist gemiddeld lager dan aangenomen in gangbare rekenmodellen.
- Gemeentelijk sociale diensten kunnen in de armoedebestrijding een slag maken wanneer zij kunnen bemiddelen bij de collectieve contracten voor zorgverzekeringen en eventueel regelingen treffen op het gebied van vervoer en lidmaatschappen van verenigingen en voorzien in een aanbod van cursussen budgetteren.

