

Armoede en sociale uitsluiting 2021

Door Hub Crijns, oud-directeur landelijk bureau DISK

December is altijd de maand, waarin we ook iets over willen hebben voor de naasten in nood onder ons. De tijd van advent en kerst roept gevoelens van vrede en rechtvaardigheid op, alsmede van omzien naar elkaar, van barmhartigheid. Nu zou je de vraag kunnen stellen: “Wie zijn die mensen in nood, naar wie we moeten omzien?”. Gelukkig geeft het CBS daar om de twee jaar een antwoord op met de cijferbijbel rond armoede en sociale uitsluiting. De editie ‘Armoede en sociale uitsluiting 2021’ is begin van de maand december uitgekomen. Het CBS presenteert hierin terugkijkend de

nieuwste gegevens over die delen van de bevolking van Nederland, die in financieel en sociaal opzicht achtergebleven zijn bij de rest. “Nieuwste” wil dus zeggen: cijfers over 2020. Het CBS heeft tevens aan het Centraal Planbureau (CPB) verzocht ramingen te maken voor de ontwikkeling van armoede in 2021 en 2022.



Armoede meten en definities

Bij onderzoeken naar armoede is het belangrijk om de gebruikte definitie te kennen. Er bestaat geen super definitie armoede, die de arme mensen eenduidig scheidt van de niet-arme mensen. De reden daarvoor is simpel: om armoede te kunnen meten dient een aantal - tot op zekere hoogte arbitraire - keuzes gemaakt te worden. Bijvoorbeeld de keuze uit de wettelijke of beleidsmatige benadering via inkomen, de objectieve en/of de subjectieve benadering via consumptie, de absolute of de relatieve methode voor de bepaling van de armoedegrens. Daarnaast gaat het om de keuze tussen een brede sociale of een enge economische definitie van armoede, de eenheid van analyse (huishoudens of personen) en hoe huishoudens van uitlopende grootte en samenstelling vergelijkbaar te maken (equivalentiefactor). De keuze voor een bepaalde armoedegrens wordt bepaald door de feitelijke situatie, de stand van de wetenschap en de politiek. Bij onderzoeken rond armoede en sociale uitsluiting is dus altijd wel na te vragen: welke cijfers horen bij welke armoedegrens? De gekozen wijze van meten heeft niet alleen invloed op de omvang en intensiteit van de armoede, maar ook op de samenstelling van de arme populatie. Die keuze heeft bovendien gevolgen voor het te voeren armoedebeleid. Absolute armoede kan worden verminderd door economische groei. De relatieve armoede neemt alleen af wanneer de inkomensongelijkheid afneemt. In dit onderzoek gebruiken de onderzoekers hoofdzakelijk de lage-inkomensgrens. Deze grens vertegenwoordigt door de tijd heen een vast koopkrachtniveau en wordt jaarlijks alleen aangepast voor de prijsontwikkeling. De lage-inkomensgrens is gebaseerd op de hoogte van het bijstandsniveau van een alleenstaande in 1979, en wordt sedertdien geïndexeerd. Dit niveau wordt verhoogd voor diverse samenlevingsvormen: meerpersoonshuishoudens en kinderen. Het CBS omschrijft de lage-inkomensgrens als horende bij een huishouden met een laag inkomen of van een huishouden met risico op armoede. In 2020 lag de grens voor een alleenstaande op 1.100 euro per maand, voor een stel volwassenen was dat 1.550 euro. Met twee minderjarige kinderen was de grens voor een paar 2.110 euro en voor een éénoudergezin 1.680 euro. In eerder onderzoek naar armoede is ook gewerkt met de budgetgerelateerde grens, die is uitgewerkt in twee varianten. In deze grens wordt een pakket kosten en uitgaven van een huishouden bepaald en er wordt gekeken wat dit pakket kost. In de laagste variant wordt uitsluitend rekening gehouden met de kosten van basisbehoeften, die niet of nauwelijks te

vermijden zijn en deze variant heet de basisbehoeftengrens. In de tweede variant wordt ook rekening gehouden met enige uitgaven voor recreatie en cultuur, en deze variant wordt daarom omschreven als de “niet veel, maar toereikende grens”. Voor beide varianten is 2000 het referentiejaar (en wordt vanaf dat jaar geïndexeerd). Bij deze grenzen is het weer van belang om te weten hoe het basispakket wordt samengesteld, en wat daar bovenop nog als toereikend wordt gezien. Hier komt ook de vraag in beeld of er bij het samenstellen van het pakket alleen gekeken is naar objectieve elementen (gelet op de feiten van kosten in een huishouden), of ook naar subjectieve (gelet op de voorkeuren van de personen in het huishouden). Over de keuze-elementen in de vaststelling van deze budgetpakketten is een zelfstandig onderzoek nodig. In ieder geval leidt deze budgetgrens tot een rekbaar begrip van het aantal armen. Hoe lager het pakket, hoe meer armen er zullen zijn, en andersom is ook geldend: hoe hoger het pakket, des te minder armen.

In deze publicatie worden ook de beleidsmatige inkomensgrens en de Europese armoedegrens gebruikt. De beleidsmatige inkomensgrens is afgeleid van het jaarlijks sociaal minimum (het bijstandsniveau) en bij beleidsdiscussies of onderzoek wordt er soms vijf of tien procent boven de honderd procent opgeteld. Deze armoedegrens speelt een rol in de jaarlijkse inkomensplaatjes, die bij Prinsjesdag voor de verschillende types huishoudens met lage inkomens worden gepresenteerd. De Europese armoedegrens is door de Europese Raad vastgesteld om de omvang van armoede in de lidstaten te kunnen vergelijken en is vastgesteld op 60% van het mediane besteedbare inkomen van het land. De laatste wordt gebruikt voor een internationale vergelijking van armoede of sociale uitsluiting. Nederland gebruikt deze armoedegrens niet, omdat dan het aantal armen te hoog wordt.

Risico op (langdurige) armoede gedaald

De samenvatting van het onderzoek geeft de belangrijkste resultaten weer. “In 2020 moesten 513.000 van de ruim 7,5 miljoen huishoudens rondkomen van een laag inkomen. Dat komt neer op 6,8 procent huishoudens met armoederisico. In 2019 was dat nog 7,5 procent en in de drie jaren daarvoor steeds bijna 8 procent. De in 2019 begonnen daling zette ondanks de coronacrisis in 2020 door. Dat had te maken met de relatief sterke koopkrachtverbetering vanwege reeds lopende cao-afspraken, met diverse fiscale overheidsmaatregelen en met het omvangrijke coronasteun-

pakket. Het Centraal Planbureau verwacht voor de jaren 2021 en 2022 een vrijwel onveranderd armoederisico bij huishoudens.

Van de huishoudens met een laag inkomen moesten er 221.000 al ten minste vier jaar achtereen van een laag inkomen rondkomen. Daarmee kwam het aandeel huishoudens met een langdurig laag inkomen uit op 3,1 procent in 2020 en dat is lager dan in de drie jaren daarvoor. Eenoudergezinnen, alleenstaanden tot aan de AOW-leeftijd, huishoudens met een niet-westerse migratieachtergrond, bijstandsontvangers en laagopgeleiden zijn groepen die van oudsher kampen met een relatief hoog risico op (langdurige) armoede." De meting van 2021 bevestigt het al jarenlange ervaringsfeit, dat de genoemde groepen een veel grotere kans hebben om arm te zijn en te blijven.

Armoederisico onder 55- tot 65-jarigen afgenomen

"Na de vorige economische crisis bleef alleen in de groep huishoudens met een hoofdkostwinner van 55 tot 65 jaar het armoederisico stijgen, terwijl de meeste andere leeftijdsgroepen profijt hadden van het economisch herstel en hun risico zagen dalen. Een deel van de 55- tot 65-jarigen werd door de crisis langdurig afhankelijk van een uitkering, waarmee er veelal sprake was van een (langdurig) armoederisico. Daarnaast speelde de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd een rol in het oplopende armoederisico van 55- tot 65-jarigen. Pas vanaf 2018 is onder 55- tot 65-jarigen een daling in het armoederisico te zien, mede doordat de koopkracht van uitkeringsontvangers verbeterde." De voornaamste verbetering ligt in het gegeven dat mensen ouder worden en bij pensionering door AOW en pensioen vaak boven de lage inkomensgrens uitkomen.

Armoederisico gaat vaak samen met financiële problemen

"Huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens rapporteren vaker financiële problemen dan huishoudens met een hoger inkomen. Ze hebben vaker betalingsachterstanden (9 tegen 2 procent in 2020) en kunnen zich bepaalde uitgaven veelal niet veroorloven. Zo gaf 10 procent aan onvoldoende geld te hebben voor een warme maaltijd met vlees, vis of kip om de dag en bijna 6 op de 10 hadden niet genoeg geld om regelmatig nieuwe kleren te kopen. Van elke 10 lage inkomens zeggen er bijna 4 (zeer) moeilijk te kunnen rondkomen. Risicohuishoudens met een inko-

men uit werk of pensioen geven dit minder vaak aan dan uitkeringsontvangers met een laag inkomen. Het aandeel huishoudens met armoederisico dat zei schulden te moeten maken kwam uit op ruim 14 procent in 2020. Van de huishoudens met een hoger inkomen was dat 2 procent. Lage inkomens komen bovendien vaker in de schuldsanering terecht dan hogere inkomens." Bij deze ontwikkeling van schulden onder lage inkomens is de zogenoemde fraudewet niet vreemd, alsmede het ingewikkelde stelsel van de toeslagen. De fraudewet (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving uit oktober 2012) maakt het mogelijk om lage inkomens extra te (ver)volgen, te controleren en te straffen op het niet voldoen aan wettelijke richtlijnen rond de sociale zekerheid. Het toeslagensysteem keert uit op aanvraag en controleert, verrekent en straft na twee jaar met het feitelijk verkregen inkomen. Vaak leidt dit systeem tot hoge terugvorderingen. De kindertoeslagenaffaire heeft aan het licht gebracht hoe uitvoeringsorganisaties via bepaalde criteria in de zoekprogramma's selecteren op klanten, die misbruik maken van de sociale zekerheidswetgeving. Het systeem sluit mensen uit en de gevolgen zijn zichtbaar in het hoog oplopende schuldenpakket bij lage inkomens.

Lage inkomens kampen met achterstanden op het sociale vlak

"Onder personen die deel uitmaken van een huishouden met een laag inkomen ligt zowel het aandeel dat verdacht wordt van het plegen van een misdrijf als het aandeel dat slachtoffer is geworden van criminaliteit hoger dan onder personen met een hoger inkomen. In 2019 bedroegen de cijfers respectievelijk 3,2 tegen 0,7 procent en 17,6 tegen 13,1 procent. Lage inkomens ervaren bovendien vaker sociale overlast in de buurt. Het gaat dan om overlast van rondhangende jongeren, overlast door buurtbewoners, overlast door dronken mensen op straat, drugsgebruik of drugshandel, of lastiggevallen worden op straat. Daarnaast is er bij de lage inkomens sprake van een stapeling van gezondheidsproblemen. Personen met een armoederisico geven aan een minder goede gezondheid en een ongezondere leefstijl te hebben: ze bewegen minder, roken meer en zijn vaker te zwaar dan personen met een hoger inkomen. Bovendien zijn lage inkomens vaker sociaal uitgesloten: ze doen minder mee in de samenleving en hebben bijvoorbeeld minder goede toegang tot de gezondheidszorg en fatsoenlijke huisvesting." Ook hier wordt een ervaringsfeit weergegeven. Er is een woningtekort in Nederland en de sociale huursector vangt in feite

de allerzwaksten op. Door de grote bezuinigingen in de zorgwereld zijn hier veel psychisch zieke mensen bij, of mensen met een probleem dat ze teveel eten, drinken, drugs gebruiken, roken en te weinig bewegen of een gezonde leefstijl hebben. Een deel van de sociale huurwoningen kent achterstand in onderhoud. De laatste jaren stijgen de vaste kosten van wonen, zorgpremie, energie en het is een gegeven, dat mensen met een laag inkomen steeds meer van hun budget moeten besteden aan de vaste lasten. Wie gezond wil leven, heeft vaak een budget nodig om dat te kunnen doen. Lage inkomens hebben dat bedrag niet, en kunnen er dus ook niet aan mee doen.

Zzp'ers het meest kwetsbaar voor armoede

“Van de mensen met hoofdzakelijk inkomen uit betaald werk maakte 1,9 procent (147.000 werkenden) in 2020 deel uit van een huishouden onder de lage-inkomensgrens. Dat is minder dan in 2019 toen het aandeel werkenden met een laag inkomen op 2,1 procent uitkwam. Vanaf het piekjaar 2013 toen nog 3,5 procent van de werkenden een armoederisico had, daalde het percentage met gemiddeld 0,2 procentpunt per jaar. Werknemers liepen met 1,2 procent in 2020 het minste risico op armoede, gevolgd door zelfstandigen met personeel (zmp'ers) en zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) met respectievelijk 2,8 en 5,9 procent. In de periode 2013–2020 viel in alle drie groepen een daling van het armoederisico te noteren. Van de zmp'ers en zzp'ers met kans op armoede beschikte ruim een derde over liquide vermogensmiddelen van ten minste 10.000 euro. Bijna 2 op de 10 zzp'ers en ruim 1 op de 10 zmp'ers konden een beroep doen op liquide middelen van 50.000 euro of meer. Bij werknemers was dat 1 op de 20, en ook een liquide vermogen van minstens 10.000 euro kwam bij hen met 18 procent minder vaak voor dan bij zelfstandigen.” Uit deze cijfers komt naar voren dat 1,9 procent van de werkenden een laag inkomen heeft. Onduidelijk is dan of hoeveel huishoudens dit zijn. Het onderzoek noemt niet hoeveel procent dit aantal werkenden is van de armen.

Ruim 1 op de 15 kinderen woont in een risicogezin

“In 2020 maakten 221.000 minderjarige kinderen deel uit van een huishouden met een laag inkomen. Dat komt neer op 6,9 procent van alle kinderen. Vanaf 2013, dus in de jaren na de vorige economische crisis daalde het aandeel kinderen met risico voortdurend. Ook het percentage kinderen dat deel uitmaakt van een huishouden met al minstens vier jaar een

laag inkomen vertoonde een dalende trend. Wel zette deze daling pas twee jaar later in. Het langdurige armoederisico van minderjarige kinderen nam af van 3,7 procent in 2015 naar 3,1 procent in 2020.

Kinderen met een (langdurig) armoederisico zijn relatief vaak afkomstig uit een eenoudergezin. Ook komt een niet-westerse migratieachtergrond betrekkelijk veel voor; tussen 2015 en 2018 is vooral de groep Syrische risicokinderen sterk gegroeid. Meestal moeten risicogezinnen van een uitkering rondkomen. Bij bijna een derde haalt het gezin hun inkomen voornamelijk uit werk. Kinderen met armoederisico wonen overwegend in een sociale huurwoning. Vaker dan in gezinnen met een hoger inkomen is er in risicogezinnen onvoldoende geld voor een jaarlijkse vakantie en bezitten ze geen auto of een pc, laptop of tablet. De gezondheid van risicokinderen is daarnaast minder goed. Ook komt crimineel gedrag onder hen vaker voor dan onder kinderen uit gezinnen met een hoger inkomen."

Kinderarmoede is dus niet weggenomen in Nederland. Wel is de trend, dat het aantal kinderen in armoede daalt. Elk jaar wordt het minder. Onduidelijk blijft of dit komt omdat kinderen ouder worden, er minder kinderen bijkomen, of dat arme huishoudens minder kinderen hebben.

Binnen EU scoort Nederland gunstig in risico op armoede of sociale uitsluiting

"Van de bevolking in de lidstaten van de Europese Unie liep 17 procent in 2019 volgens de Europese armoedegrens (60 procent van het mediane besteedbaar inkomen in een land) risico op armoede, terwijl ruim 21 procent te maken had met kans op armoede of sociale uitsluiting. Nederland steekt in beide ranglijsten met respectievelijk 13 en bijna 17 procent gunstig af ten opzichte van de andere lidstaten. Voor wat betreft het armoederisico waren in zeven lidstaten (Tsjechië, Finland, Slowakije, Slovenië, Hongarije, Denemarken en Ierland) de percentages lager. Bij de kans op armoede of sociale uitsluiting stond Nederland op de zesde plek, na Tsjechië (met 13 procent het laagste aandeel), Slovenië, Finland, Denemarken en Slowakije.

Feitelijk is deze vergelijking binnen de EU ook relatief." Van oudsher zijn er rijke en arme regio's in landen alleen al, en tussen landen zijn er ook grote verschillen. De oostelijke en zuidelijke leden van de Europese Unie zijn altijd al armer dan de Noordwestelijke (en Engeland telt dan tot 2020 nog mee in de EU). Deze vergelijking maakt dat armoede in Nederland altijd

relatief gunstiger is dan elders in Europa. Maar daarmee is de feitelijke armoede nog niet weg of minder erg. Integendeel.

Signalen dat armoede toeneemt

Bij de uitkomsten van deze armoede meting van 2021 zijn vragen te stellen. In 2020 is de armoede gedaald zegt de cijferbijbel. Toch laten heel wat organisaties, waaronder de diaconale van de kerken, en de voedselbanken weten dat de corona epidemie en de grootschalige beperkingen in het economische en sociale leven gevolgen hebben voor mensen en huishoudens. Met name zelfstandigen zonder personeel, studenten, mensen met flexibele contracten raken werk kwijt. Ook sommige sectoren worden hard getroffen. De toegang tot de bijstandswet is voor sommige groepen heel lastig. Weken van wachttijden moeten overbrugd worden zonder inkomen. Tegelijk zorgen de grootschalige inzet op gezondheidsprogramma's ervoor, dat mensen kansen hebben op ander werk. Maar het verlies van vast werk, ingeruild naar tijdelijk werk, komt over enige tijd pas tot uitdrukking. En onzeker is wat dit voor een deel van de werkende bevolking betekent in verlies van inkomensvoorzieningen rond ouderdom en ziekte.

Worden nuggers meegeteld?

Er zijn ook vragen te stellen rond wie niet meegeteld worden bij deze armoede meting. Nuggers bijvoorbeeld. Nugger is een afkorting voor 'niet-uitkeringsgerechtigde'. Het betreft iemand die werk zoekt, maar geen recht heeft op een uitkering. De definitie van nugger is niet eenduidig. Het CBS hanteert de definitie: een niet-uitkeringsgerechtigde (nugger) is een persoon jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd, die als werkloze werkzoekende staat geregistreerd bij het UWV. Het probleem met deze definitie is dat hiermee een onzichtbare groep werklozen niet wordt meegerekend, want na beëindiging van een uitkering door het UWV wordt de werkloze automatisch na een jaar uit het werkzoekendenbestand uitgeschreven en valt dan niet meer onder de officiële werkloosheidscijfers. Nuggers kunnen zich wel inschrijven bij het UWV en komen dan in principe in aanmerking voor de basisdienstverlening van het UWV en eventuele ondersteuning bij re-integratie door gemeenten. Voorbeelden zijn schoolverlaters zonder arbeidsverleden; werkzoekenden die na de WW-periode geen recht hebben op een uitkering in verband met financieel vermogen; werkzoekenden die geen recht hebben op een uitkering, omdat hun partner daarvoor te veel verdient. Dit zijn bijvoorbeeld tweeverdieners van wie

er één werkloos is geworden of herintreders wanneer de kinderen al wat ouder zijn. De cijfers rond deze nuggers zijn niet allemaal even actueel of bijgehouden. De uitkomsten variëren tussen 750.000 en 1,5 miljoen mensen.

Zijn jongeren in beeld?

Ook onduidelijk is in hoeverre in deze cijfers jongeren, ouder dan 21 jaar, waarvan de ouder of ouders een laag inkomen hebben. Als deze jongeren thuis blijven, worden ze geacht zelfstandig voor een inkomen te kunnen zorgen. De bijstandswet houdt daar ook rekening mee. Tegelijk wordt op de samenwonende ouder en de jongvolwassene het kostwinnerbeginsel toegepast: mensen met een sociale zekerheidsinkomen die samenwonen worden geacht goedkoper uit te zijn, en krijgen dus een korting toebedeeld. Vanwege deze situatie trekken jongeren uit huis, gaan zwerven, wonen samen bij anderen, leven niet geregistreerd als het ware. Uit het onderzoek wordt niet duidelijk of deze situatie is meegeteld.

Daklozen, migranten, vluchtelingen, illegalen

We zijn in de winter aangeland en alle gemeenten zijn bezig om de winterverblijven voor dakloze mensen open te stellen. In de coronatijd zijn er ook hotels en andere voorzieningen, die normaal voor recreatie en toerisme gebruikt worden, ingezet. In de afgelopen maanden roept het COA voortdurend gemeenten op om bij te springen bij de opvang van vluchtelingen en migranten. Waar dat niet goed lukt, of waar mensen niet (willen) passen in de strenge opvangprocedure, verdwijnen mensen uit beeld. De gemeenten en diaconale organisaties signaleren een duidelijke toename aan vragen om hulp, ondersteuning, opvang. Er zijn beste veel zwervenden in Nederland. De cijfers geven geen duidelijke omvang. Er wordt gesproken over een schatting die loopt van 30.000 tot 120.000 mensen en er zijn indrukken, dat het er misschien nog wel meer zijn. Het is een heel flexibele beweging, die in ieder geval onder de radar blijft van de legale samenleving. En je kunt dus de vraag stellen of deze groepen van mensen meegeteld zijn in de armoedecijfers.

'Armoede en sociale uitsluiting 2021', Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen/Bonaire, 2021, digitaal verkrijgbaar: <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2021/49/armoede-en-sociale-uitsluiting-2021>.