

# Proloog

## Armoede in Nederland: prob

Het woord armoede roept bij de meeste mensen beelden op van Afrika of hoofdpersonen uit de boeken van Charles Dickens. Weinigen hebben concrete beelden voor ogen van armoede in Nederland. Dat komt vermoedelijk omdat armoede in Nederland vrijwel niet zichtbaar is. De veelheid aan inkomensondersteunende regelingen zorgen daar samen met het volkshuisvestingsbeleid voor. Toch bestaat armoede ook in Nederland. Dat is niet alleen omdat armoede een relatief verschijnsel is dat altijd en overal zal bestaan. Er is altijd een armste tien of twintig procent van de bevolking. Maar ook in absolute zin zijn er arme huishoudens in Nederland. Ga maar eens kijken bij de vele voedselbanken die Nederland inmiddels 'rijk' is.

### Armoede kwestie van pech

In dit artikel schets ik hoeveel mensen er 'arm' zijn en wie dat zijn, maar ik wil vooral ingaan op de achtergrond van het arm zijn. Is armoede een kwestie van pech of geluk, van doorzetten of defaitisme, van al dan niet aangeboren capaciteiten of gebreken? Op dergelijke vragen is geen sluitend of definitief antwoord te geven. Bovendien zijn deze vragen zo oud als de mensheid. Ik heb dus niet de pretentie wel hét antwoord te hebben. Ik wil wel aangeven dat een deel van het antwoord ligt in de relatie tussen armoede en niet werken en dat daarom een deel van de oplossing voor armoede loopt via de weg naar werk.

### Verscheidenheid aan oplossingen

Tegelijkertijd betekent dit dat wat voor de één een weg uit armoede is, voor de ander onhaalbaar is. Juist die differentiatie in oplossingen en dus beleid en benadering van de betrokkenen is noodzakelijk om tot een antwoord te komen op de vraag wat wij (samenleving of betrokken individu) kunnen doen aan het voorkomen of terugdringen van armoede. Dit artikel gaat slechts in op één van die oplossingen, maar wel – in mijn ogen – de belangrijkste.

Volgens de meest recente cijfers leven in Nederland op dit moment 8 à 9% van alle huishoudens op of onder de zogenaamde lage-inkomensgrens. Deze grens ligt net boven de voor het desbetreffende huishouden geldende bijstandsnorm. Voor een alleenstaande lag dit bedrag in 2010 op € 940 (exclusief toeslagen). In dat jaar moesten een kleine 600.000 huishoudens van een inkomen op of onder dit niveau rondkomen. Net geen 30% van deze groep leefde ten minste vier jaar van een dergelijk laag inkomen.

### Armoede vooral in bijstand

Het blijkt dat de groep armen sterk gedomineerd wordt door huishoudens die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering. In 2010 behoorde 65% van de bijstandshuishoudens tot de arme huishoudens. In absolute aantallen meer dan 200.000 huishoudens, of meer dan een derde van alle huishoudens die onder de lage-inkomensgrens leefden. Een tweede omvangrijke groep zijn de arbeidsongeschikten: 22% van hen behoort tot de arme huishoudens. In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, komt armoede onder ouderen relatief weinig voor. Slechts 3% van de 65-plussers behoort tot deze groep. Wel is armoede onder ouderen hardnekkig: van de arme ouderen is meer dan 40% vier jaar of langer afhankelijk van een laag inkomen. Vermoedelijk ligt de reden hiervoor in het feit dat zij weinig tot geen mogelijkheden meer hebben om hun inkomen te laten stijgen.

### Kleine werkgroep working poor

Wanneer we deze gegevens overzien dan kunnen we niet aan de conclusie ontkomen dat armoede in belangrijke mate samenvalt met het niet hebben van betaald werk. Natuurlijk zijn er inmiddels ook in Nederland 'working poor', maar binnen de groep die onder de armoedegrens leeft, is zij klein. Bovendien is er ook sprake van een overlap vanwege de positie-

# leem van non-participatie?

wisselingen (tussen betaald werk en ontvangen van een uitkering) waarvan aan de onderkant van de arbeidsmarkt veelvuldig sprake is. Wanneer we armoede vooral gaan zien als een non-participatieprobleem, dan verandert niet alleen de analyse, maar ook de oplossingsrichtingen waarin gekeken moet worden.

## Non-participatie

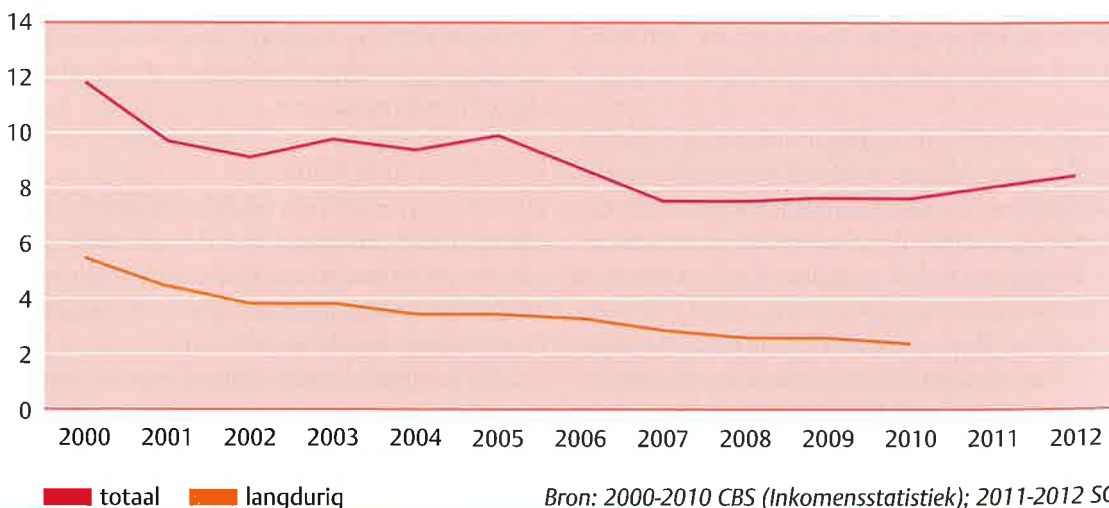
Het niet deelnemen aan betaald werk heeft vele redenen. Ik onderscheid drie hoofdgroepen.

Bij een eerste grote groep liggen de redenen om niet te hoeven/mogen/kunnen werken in wet- en regelgeving: gepensioneerden en arbeidsongeschikten. Voor deze groepen worden de financiële gevolgen van het niet werken gecompenseerd. In principe zou de financiële compensatie voor het ontbreken van een arbeidsinkomen voor deze groepen voldoende moeten zijn. Let wel: er zijn mensen voor wie dat niet het geval is, meestal vanwege individuele omstandigheden.

Een tweede groep die geen arbeidsinkomen heeft, is de groep die daar bewust voor kiest omdat zij op een andere manier in inkomen voorziet, bijvoorbeeld omdat er een partner is met een afdoende inkomen of omdat er vermogen is. Onder deze groep is het aandeel armen vermoedelijk laag. Zij kiezen er immers vanwege de hoogte van het beschikbare inkomen voor om niet betaald te werken. Wel bevindt zich binnen deze groep een omvangrijke risicogroep, te weten de ouders (meestal vrouwen) die er na het krijgen van het eerste kind voor kiezen te stoppen met werken.

Omdat nog steeds minimaal een derde van alle relaties in een scheiding eindigt, lopen zij het risico in een situatie terecht te komen waarin het inkomen waar zij afhankelijk van waren te verliezen. Dit is de reden dat één derde van alle vrouwen die kinderen hebben na scheiding in de bijstand terecht komen (en vaak langdurig blijven). Zij komen dan in de derde grote groep terecht.

Huishoudens langer dan vier jaar onder de lage-inkomensgrens 2000-2012 (in procenten)



Bron: 2000-2010 CBS (Inkomensstatistiek); 2011-2012 SCP

Deze derde groep bestaat uit mensen (< 65 jaar) die al dan niet gedwongen werkloos zijn en een uitkering ontvangen. Zoals we gezien hebben meestal een bijstandsuitkering, maar het kan ook een Ww-, Wao/Wia- of Wajong-uitkering zijn. Van de Nederlanders die onder de armoedegrens leven is deze derde groep veruit de grootste. Daarmee is armoede dus een probleem van werkloosheid. Dat maakt overigens niet dat de oplossing eenvoudig is. Want het niet werken kan door zeer uiteenlopende zaken veroorzaakt worden en bovendien is de oplossing (betaald werk verwerven) uiteindelijk niet alleen van de betrokkene afhankelijk, maar ook van de werkgever die iemand een baan moet geven en meer in het algemeen van de situatie op de regionale arbeidsmarkt.

### Werk als oplossing

Maar wanneer betaald werken onderdeel van de oplossing voor armoede is (naast andere vormen van maatschappelijke participatie), hoe bereiken we die dan? De essentie van (weer) gaan werken is dat dat werk gezocht en gevonden moet worden. Wellicht is het belangrijkste voor het vinden van (een weg naar) werk de erkenning van de betrokkenen dat zij niet alleen onderdeel en eigenaar van het probleem van werkloosheid en armoede zijn, maar ook onderdeel van de oplossing. De oplossing kan nooit helemaal, en in veel gevallen zelfs helemaal niet, van buiten komen. Werk moet uiteindelijk door de betrokkene zelf worden uitgevoerd. Hij/zij moet het zelf doen en er dus ook zelf voor gemotiveerd zijn.

Dat betekent niet dat we tegen mensen in armoede moeten zeggen: 'Wanneer jij arm bent, is dat omdat je niet werkt en je werkt niet omdat je niet wilt!' Dat we sommige politici dat om ideologische redenen horen zeggen, maakt het nog niet waar! Het betekent wel dat bij iedere individuele betrokkene gezocht moet worden naar de motivatiebasis om de eigen situatie (van armoede en niet werken) te veranderen. Bij de één kan en zal die motivatie vrijwel direct gevonden worden (meer geld hebben, structuur in het leven willen hebben, er weer toe doen), terwijl die bij de ander moeilijker te vinden is vanwege bij-

voorbeeld feitelijke arbeidsbeperkingen, duur van de huidige situatie of een omgeving waarin armoede en niet werken niet alleen gebruikelijk is, maar collectief wordt toegeschreven aan externe factoren.

### Verander gedrag

Onderdeel van de oplossing is vrijwel altijd het veranderen van het feitelijk gedrag van de betrokkenen. Dat is nadrukkelijk iets anders dan zeggen dat het de schuld van de betrokkenen is. Daarvoor zijn er te veel maatschappelijke en systeem factoren die hebben bijgedragen aan het ontstaan van de huidige individuele situatie. Ook is daarmee niet gezegd dat het veranderen van gedrag voldoende is. Het is echter wel een noodzakelijke voorwaarde.

### Duurzame oplossing

Is dit altijd, voor iedereen en overal waar? Ja en nee. Het is waar in die zin dat iedereen zoveel als mogelijk onderdeel van de oplossing van de eigen problemen moet zijn. Oplossingen die anderen voor jou en in jouw leven realiseren, leiden zelden tot duurzaam ander gedrag. De kans is dan ook groot dat oplossingen die anderen voor jou hebben gerealiseerd tijdelijk zijn. Daarom is het geven van geld in een situatie van armoede geen duurzame oplossing, ook al kunnen tijdelijke en nijpende problemen er best mee opgelost worden. De langdurigheidstoeslag besteed aan een nieuwe wasmachine of ijskast is niet nutteloos. Maar duurzamer is de situatie waarin betrokkene met zelf verdiend geld deze aankoop doet. Het bevorderen van gedragsverandering, zelfredzaamheid en zelfsturing is in die zin universeel.

### De mens is niet maakbaar

De mate waarin het voor iedereen en overal waar is, is echter minder universeel. Mensen verschillen en juist bij de mogelijkheden om zelfredzaam te zijn, heeft dat vergaande gevolgen. Combinaties van verstandelijke beperkingen, psychosociale stoornissen en ziektebeelden en door de sociale context bepaalde normatieve opvattingen omtrent wat hoort en niet hoort, maken dat mensen minder of niet beïnvloedbaar zijn in hun opvattingen en gedrag. In die zin is de mens niet maakbaar.



Ten slotte komen de verschillende groepen armen en werklozen niet overal even veel voor. Zo weten we dat in bijvoorbeeld de Oostelijke mijnstreek in Zuid-Limburg en in Noordoost Groningen er als gevolg van een proces van langdurige selectieve emigratie een bevolking is achtergebleven met een relatief hoog aandeel mensen met meervoudige arbeidsbeperkingen. Tel dat op bij een relatief zwakke economie (weinig vraag naar arbeid) en de situatie van relatief hoge werkloosheid en veel armoede kan (deels) verklaard worden.

### Creëer randvoorwaarden

Wat betekent dit voor beleid en uitvoering ten aanzien van armoede? Omdat absolute armoede een probleem is dat vooral met non-participatie samenhangt, moeten beleid en uitvoering zich vooral richten op het creëren van de randvoorwaarden die het voor meer mensen mogelijk maken (weer) te gaan werken. Dat betekent dat voor die mensen die kunnen werken, het erom gaat hun gedrag en motivatie zo te beïnvloeden dat zij daadwerkelijk bereid en

klaar zijn te gaan werken. Hier zit de mogelijke bottleneck bij de beschikbaarheid van betaald werk (de vraag naar werknemers). Wie hier echt niet wil, kiest zelf voor zijn situatie en dus ook voor de daarmee samenhangende materiële armoede.

### Werken meer dan geld alleen

Voor de mensen die niet kunnen werken, inclusief degenen wier productiviteit op een niveau onder het minimumloon ligt, zullen bij en door werkgevers arrangementen tot stand moeten komen die betrokkenen in staat stelt wel te werken. Het is uiteindelijk een politieke vraag of deze mensen via andere wegen extra geld krijgen om aan de absolute armoede te ontkomen. Bij deze groep is het werken daarvoor geen oplossing. Uiteraard is voor deze groep werk wel onderdeel van de oplossing, omdat werken veel meer is dan geld verdienen alleen.

*Roeland van Geuns is lector Armoede en participatie aan de Hogeschool van Amsterdam en Partnermanager bij Regioplan.*