

WERKENDE ARMEN IN DE VS: LESSEN VOOR NEDERLAND?

Roeland van Geuns, Lector armoede Interventies,
Hogeschool van Amsterdam
2019



WERKENDE ARMEN IN DE VS: LESSEN VOOR NEDERLAND?

AUTEUR

Roeland van Geuns



© 2019 Copyright Hogeschool Amsterdam

Overname van informatie uit deze publicatie is toegestaan onder voorwaarde van een volledige bronvermelding.

Werken voor je inkomen

De vraag of iemand moet werken om in zijn eigen onderhoud te voorzien wordt traditioneel in de VS door vrijwel iedereen, van rechts tot links met een volmondig “ja” beantwoord. Weliswaar is ook hier inmiddels de discussie over het basisinkomen ontbrand, wordt er mee geëxperimenteerd (zie een eerdere [column](#)) en is er zelfs een presidentskandidaat die er zijn speerpunt van heeft gemaakt ([Andrew Yang](#)), maar de overgrote meerderheid van de Amerikanen vindt dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor hun inkomen en daarvoor niet op de overheid moeten rekenen. Uitzonderingen daarop zijn enerzijds vermogenden die niet hoeven te werken maar dat vaak desondanks wel doen en anderzijds mensen die niet kunnen werken als gevolg van arbeidsongeschiktheid en mensen boven de 65. Bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn soms inkomens- of vermogensgrenzen aan de orde. De enige echte sociale voorzieningen in de VS zijn ‘social security’ vergelijkbaar met de AOW en Medicare (een soort ziektefonds-regeling voor mensen van 65 en ouder). In alle andere situaties gaat men er in de VS vanuit dat je zelf voor je inkomen zorgt. Werken voor je inkomen is het uitgangspunt. Hoewel dat een breed gedragen wordt, betekent het niet dat iedereen ook werkt. Recente analyses laten zelfs zien dat met name in het zogenaamd ‘prime-age’ deel van de bevolking (25-54 jaar) het aandeel werkenden daalt zowel onder mannen als onder vrouwen. De participatiegraad lag in 2016 op 82% (Holzer, 2019; Varner, Mattingly, & Grusky, 2017).ⁱ

In de VS is werk dus normaal gesproken een noodzakelijke voorwaarde voor het hebben van een inkomen. Maar is het ook een voldoende voorwaarde voor een menswaardig bestaan? Met andere woorden: kan je van het inkomen uit werk ook leven? Deze vraag wordt net als in Nederland regelmatig gesteld. Het leidt tot een - soms verhit – debat over de hoogte van het minimumuurloon. Dat minimumuurloon in de VS bedraagt \$ 7,25ⁱⁱ en resulteert bij een volledige werkweek van 40 uur in een jaarsalaris van net iets meer dan \$ 15.000 (bij een - niet altijd normale - doorbetaalde vakantie van twee weken). Dat is boven de officiële federale ‘poverty-line’ voor een eenpersoonshuishouden (\$ 12.490) maar ruimschoots onder de armoedegrens voor een huishouden met twee of meer mensen. Voor een huishouden van vier geldt bijvoorbeeld een officiële armoedegrens \$ 25.750. Een fulltime-werkende die op of rond het minimumloon verdient, behoort dus al snel tot de ‘armen’. Maar welk deel van de werkenden in de VS is arm? Klopt het beeld dat dat een enorme groep is?

Miljoenen werkende armen

Officieel behoorden in 2016 7,6 miljoen werkenden tot de ‘armen’: zij verdienden minder dan de federale armoedegrens.ⁱⁱⁱ Anders gepresenteerd: van alle armen tussen de 18 en 65 jaar werkte in dat jaar 51,8%, terwijl dat in Nederland 33,6% was. De werkende armen maken in de VS 4,9% van de beroepsbevolking uit, terwijl dat in Nederland 2,8% (waarvan overigens de meerderheid zzp’er) was (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018). Tot zover de officiële cijfers en de vergelijking. Want die vergelijking gaat – zoals zo vele – mank.

Een eerste belangrijke nuancering heeft te maken met de definitie van armoede. De ‘poverty line’ in de VS is net als de CBS-definitie van armoede een politiek bepaalde. In Nederland is

die afgeleid van het sociaal minimum (= de bijstand) en dat wordt – sinds 1966 – jaarlijks door de Tweede Kamer vastgesteld. In de VS is de poverty line vastgesteld in 1964 vastgesteld op basis van wat noodzakelijke, voedzame en goedkope voeding destijds kostte en dat dat een derde van het inkomen mocht uitmaken. Op basis van die twee componenten werd de armoedegrens vastgesteld en behalve aan de inflatie nooit meer aangepast. Hoewel in 1992 op verzoek van het congres een nieuwe definitie werd ontwikkeld, is daar nadien nooit iets mee gedaan. Angst voor de gevolgen heeft alle opeenvolgende presidenten daarvan weerhouden. Wel wordt impliciet erkend dat de oude 'poverty line' niet meer voldoet. Voor allerlei aanvullende inkomensondersteuningsmaatregelen worden inmiddels andere grenzen gehanteerd: 125%, 150% en zelfs 200% van de armoedegrens (O'Brien & Pedulla, 2010). Wanneer de 200% (aangemerkt als de bovengrens voor een laag inkomen) wordt gehanteerd waren er in 2016 9,9 miljoen werkende armen (= 6,4%).^{iv}

Dienstverlenende sectoren en 'platform-economie'

Voorgaande cijfers laten zien dat het aandeel werkende armen in de VS hoger ligt en dat de vraag of hun inkomen toereikend is een stevig punt van discussie is. Lonen voor met name lager geschoold werk zijn de afgelopen decennia gestagneerd of zelfs gedaald. Zo zijn de reële inkomens van mannen die geen middelbare opleiding hebben afgerond tussen 1980 en 2012 met 22% gedaald (Autor David H., 2014). Volgens sommige onderzoekers is dit deels gevolg van de flexibilisering van juist dit deel van de arbeidsmarkt (Varner et al., 2017). De werkende armen werken vooral in dienstverlenende sectoren zoals schoonmaak, beveiliging, detailhandel, horeca, et cetera. Veel van het werk vindt plaats in of ten behoeve van grote bedrijven en organisaties, maar de betrokkenen zijn daar niet in dienst. Hun werk is uitbesteed en die tendens gaat steeds verder door. Daarnaast zijn er de banen in de zogenaamde 'platform-economie': Uber, verhuur en onderhoud van Airbnb, transport ten behoeve van Amazon, et cetera. De betrokkenen hebben niet alleen een laag inkomen, maar ook een grote onzekerheid over hun werkrooster. Vaak werken ze weliswaar fulltime, maar velen (40% volgens een recent artikel in de NYT^v) kennen hun werkrooster pas een week of nog minder lang vooraf. Het lage salaris is dus niet het enige waar deze groep mee moet 'dealen'.

"Wanneer de lonen niet toereikend zijn om van te leven en er nog veel andere risico's aan dat werk vast zitten, hoe redden veel Amerikanen het dan?" Dit is een reële vraag. Daarvoor zien we in de VS twee belangrijke verklaringen, naast het zeer hoge arbeidsethos waarmee we dit stuk begonnen: er is geen alternatief en het lage loon wordt aangevuld door de overheid.

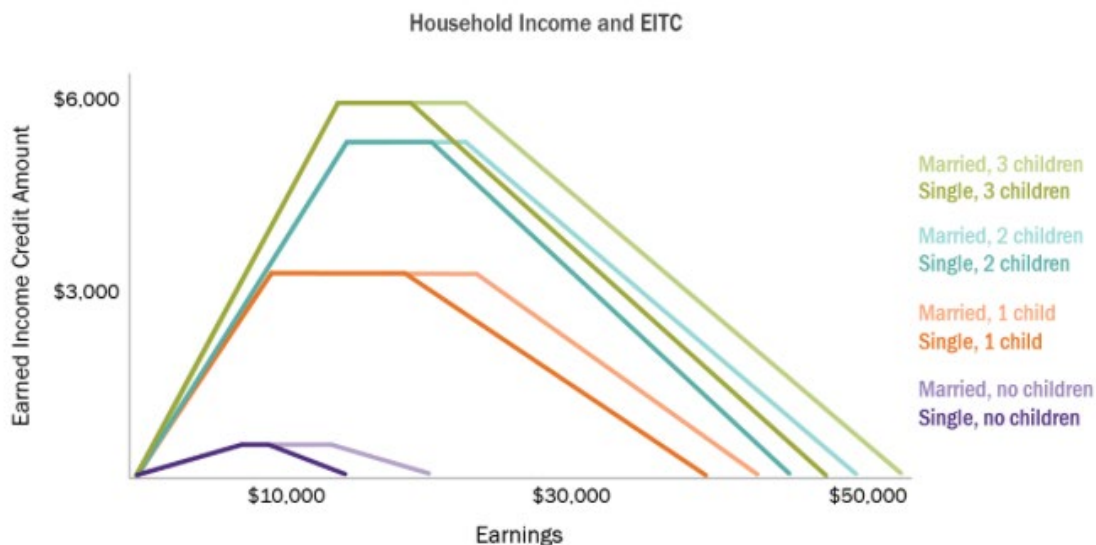
Geen alternatief

In de VS is er niet zoiets als een participatiewet op grond waarvan iemand een uitkering kan krijgen die in beginsel in duur onbeperkt is. De inkomensvoorzieningen die er zijn, zijn bij wet in de overgrote meerderheid van de staten in tijd beperkt, variërend van een tot vijf jaar. De federale wetgeving beperkt de Amerikaanse variant van bijstand tot vijf jaar, gedurende iemand leven tot zijn/haar 65^{ste}. Feitelijk is deze ook nog beperkt tot volwassenen die de zorg voor kinderen hebben, wat in de meeste gevallen een vrouw is. Alleenstaande mannen (of

vrouwen) komen voor deze inkomensvoorziening de facto niet in aanmerking. In sommige staten is er wel een alternatieve voorziening, maar die is uiterst klein (in California bedraagt die \$ 221 per maand). Hoewel iemand die geen inkomen heeft in aanvulling op dit bedrag wel voedselbonnen krijgt en voor gezondheidszorg verzekerd is, kan je van dat bedrag in California geen woning betalen laat staan die verwarmen/koelen, vervoer betalen of andere uitgaven doen. Kortom: het alternatief voor werken voor veel groepen bestaat uit een dermate beperkte voorziening dat dat geen reëel alternatief is.

Aanvullende regelingen

Wanneer iemand wel werkt, zijn er voorzieningen om het inkomen aan te vullen. De belangrijkste in de VS is de zogenaamde Earned Income Tax Credit (EITC). Dit is feitelijk een soort negatieve inkomstenbelasting. Afhankelijk van het inkomen en de samenstelling van het huishouden keert de Amerikaanse belastingdienst een bedrag uit dat kan oplopen tot enkele duizenden dollars per jaar. Voor een familie met drie of meer kinderen was dat in 2018 maximaal \$ 6.431, en voor een alleenstaande was het slechts \$ 519. De EITC is dus vooral gericht op gezinnen met kinderen. Groot voordeel van de EITC is dat die zo is opgebouwd dat er zich geen armoedeval voordoet. Er gaat dus geen perverse prikkel vanuit.



National Taxpayer Advocate Annual Report to Congress 2015 | Most Serious Problem
 EARNED INCOME TAX CREDIT (EITC): The IRS Does Not Do Enough Taxpayer Education in the Pre-filing Environment to Improve EITC Compliance and
 Should Establish a Telephone Helpline Dedicated to Answering Pre-filing Questions From Low Income Taxpayers About Their EITC Eligibility
www.taxpayeradvocate.irs.gov/2015AnnualReport

Het voert te ver om de andere aanvullende regelingen hier ook te schetsen, maar die hebben betrekking op woonlasten (varianten op huursubsidie), energie (met name in staten waar het extreem koud of zeer warm kan worden) en de zorgkosten. Over het algemeen valt hierover te zeggen dat de tegemoetkomingen en regelingen (veel) minder ruimhartig zijn dan in Nederland en vooral beschikbaar zijn voor degenen die een wat beter inkomen hebben. Zo zijn veel werkende armen toch niet verzekerd voor zorgkosten omdat ze het niet kunnen

betalen. Bovendien is het overgrote deel van de werkende armen *onderverzekerd* vanwege het hoge eigen risico dat in de meeste zorgverzekeringen zit (oplopend tot bedragen van meer dan \$ 4.000 per jaar).

Lessen

Of je nu in de VS of in Nederland werkt en arm bent, je hebt het verre van makkelijk. In beide situaties moet je iedere cent omdraaien en loop je constant risico op betalingsachterstanden en schulden. Wat we in de VS zien is dat meer mensen werken én arm zijn, ook wanneer we de zzp'ers meetellen. Hun inkomen is lager en wordt met de aanvullende inkomensvoorzieningen ook niet hoger dan wanneer we het Nederlandse toeslagen systeem in de vergelijking meenemen.

Hoewel ik het hierboven niet gedetailleerd heb beschreven, zien we op de langere termijn in beide landen een toename van het aantal werkende armen. Ook zien we dat de meerderheid in beide landen te maken heeft met een grote onzekerheid over werk en inkomen. Daar komt vaak ook nog bij dat betrokkenen vaak geen duidelijkheid hebben over wanneer ze werken. Daar waar in Nederland pogingen worden gedaan om flexibilisering van arbeid te matigen of zelfs te keren, zijn regelingen op dat vlak in de VS vrijwel afwezig. Dat voegt nog meer onzekerheid aan het leven van de betrokkenen toe (zie o.a.: Ehrenreich, 2001; Tirado, 2014). Wat we van Amerika kunnen leren, is dat het uitgangspunt dat je werkt voor je levensonderhoud belangrijk is. Dat we dat in Nederland wellicht iets meer als uitgangspunt zouden kunnen hanteren. Maar tegelijkertijd dat dat werken wel voldoende moet opleveren om ook daadwerkelijk van te leven. Experimenten die hier al in de jaren zestig en zeventig gedaan zijn met inkomensgaranties en een variant op een basisinkomen laten zien dat de meeste deelnemers de extra inkomsten gebruikten om een wat rustiger leven te kunnen leiden en vooral wat meer tijd aan hun kinderen te kunnen besteden. Robert Putnam heeft in zijn boek 'Our kids' laten zien hoe belangrijk dat is (Putnam, 2015). De opbrengsten daarvan op korte en langere termijn kunnen nauwelijks onderschat worden. Om te voorkomen dat we in Amerikaanse situaties terecht komen waarin steeds meer mensen meer dan een baan hebben, zou een inkomensgarantie wellicht een oplossing zijn. Of dat in de vorm van een basisinkomen, de Amerikaanse EITC of iets anders is, is een kwestie van uitproberen en zoeken naar de beste resultaten. Maar de ontwikkelingen door laten gaan zoals die nu gaan, leidt onherroepelijk tot een onderklasse zoals we die in de VS zien ontstaan waarin extreme armoede niet eens meer een uitzondering is, zelfs niet onder werkenden (Edin & Shaefer, 2015).

Bronnen

- Autor David H. (2014). Skills, education, and the rise of earnings inequality among the “other 99 percent.” *Science*, 344(6186), 843–851. <https://doi.org/10.1126/science.1251936>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2018). Armoede en sociale uitsluiting 2018, 1–161.
- Edin, K. J., & Shaefer, H. L. (2015). *\$2.00 a Day: Living on Almost Nothing in America*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
- Ehrenreich, B. (2001). *Nickel and Dimed. On (not) Getting By in America*. Metropolitan Books.
- Holzer, H. J. (2019). Employment. *Milennial Dilemma*, 14–17.
- O’Brien, R. L., & Pedulla, D. S. (2010). Beyond the Poverty Line. *Stanford Social Innovation Review*, 8(4), 30–35.
- Putnam, R. D. (2015). Our kids. *The American Dream in Crisis*. New York: Simon & Schuster.
- Tirado, L. (2014). *Hand to Mouth. Living in Bootstrap America*. Putnam Adult.
- Varner, C., Mattingly, M., & Grusky, D. (2017). The Facts Behind the Visions. *Pathways Magazine*, (Spring), 3–8.

ⁱ In Nederland lag de participatiegraad voor mannen op ongeveer hetzelfde niveau als in de VS, terwijl de arbeidsdeelname van vrouwen in Nederland hoger lag. Bij dat laatste past wel de kanttekening dat de grote meerderheid van Nederlandse vrouwen parttime werkt, terwijl in de VS de overgrote meerderheid van vrouwen (81%) fulltime werkt).

ⁱⁱ Er zijn wel verschillen tussen staten. In een aantal staten bedraagt het minimumuurloon aanmerkelijk meer dan het federale. Het hoogste minimumuurloon geldt in Washington DC: \$ 14 per uur.

ⁱⁱⁱ Dit zijn de laatst beschikbare gegevens.

^{iv} Dit zouden we kunnen vergelijken met het Niet-veel-maar-toereikend-criterium van het SCP. In Nederland bedroeg het aandeel werkenden dat zoveel of minder verdiende

^v <https://www.nytimes.com/2018/09/11/magazine/americans-jobs-poverty-homeless.html>