



Sociaal en Cultureel Planbureau

EEN LANG TEKORT

LANGDURIGE
ARMOEDE
IN NEDERLAND



Een lang tekort

Langdurige armoede in Nederland

Jean Marie Wildeboer Schut
Stella Hoff

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, maart 2016

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

Het Bureau heeft tot taak:

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

Het SCP verricht deze taken in het bijzonder bij problemen die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het SCP te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken; en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2016

SCP-publicatie 2016-6

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle

Vertaling samenvatting: Julian Ross, Carlisle, Engeland

Omslagontwerp: bureau StijlZorg, Utrecht

ISBN 978 90 377 0780 9

NUR 740

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

Sociaal en Cultureel Planbureau

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

(070) 340 70 00

www.scp.nl

info@scp.nl

De auteurs van SCP-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website. Daar kunt u zich ook kosteloos abonneren op elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

De webversie van deze publicatie wijkt in opmaak iets af van de gedrukte, papieren versie. Bij verwijzingen naar pagina's van deze editie daarom vermelden dat naar de webversie is verwezen.

Voorwoord	5
Samenvatting	6
S.1 In hoeverre is er sprake van langdurige armoede in Nederland?	6
S.2 Concentreert langdurige armoede zich bij bepaalde groepen in de bevolking?	8
1 Aanleiding en achtergrond van het onderzoek	10
1.1 Beleidsrelevantie	10
1.2 Onderzoeksvragen en opzet van het rapport	11
2 De omvang van langdurige armoede in Nederland	15
2.1 Wat is armoede? Een kort overzicht van zienswijzen	15
2.2 De budgetbenadering van armoede	17
2.3 De traditionele bepaling van langdurige armoede	21
2.4 Armoededuur en uitstroomkansen	24
2.5 Armoedeperioden	27
2.6 Vertijdelijking of verduurzaming van de armoede?	33
2.7 Conclusies	35
Noten	36
3 Risicogroepen voor langdurige armoede	38
3.1 Armoede: voor iedereen een kortdurende ervaring?	38
3.2 Verschillende uitstroomkansen voor verschillende bevolkingsgroepen?	43
3.3 Langdurige armoede: een kwestie van tweedeling of een algemeen voorkomend verschijnsel?	47
3.4 Concentraties van langdurige armoede; multivariate analyses	50
3.5 Conclusies	56
Noten	56
4 Implicaties van het onderzoek	58
4.1 Implicaties voor beleid	58
4.2 Nadere kennisvragen	60

Summary	62
Bijlage A Absolute aantallen uitgestroomden na een of meer jaren armoede	66
Bijlage B Invloeden op de kans op een langdurige armoede-episode, multivariate analyses	67
Literatuur	71
Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	73

Voorwoord

In de afgelopen jaren nam het aantal mensen in Nederland die in armoede leven sterk toe. Dit is een gevolg van de meest recente economische recessie, die eind 2008 begon en tot halverwege 2013 voortduurde. In 2007 hadden iets minder dan 850.000 personen een inkomen onder de armoedegrens, in 2013 waren dat er ruim 1,25 miljoen. Deze cijfers zijn afkomstig uit het *Armoedesignalement 2014*, de laatste editie van de inmiddels afgeronde publicatierreeks van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over armoede in Nederland.

Met de oplopende aantallen mensen die onder de armoedegrens leven, groeide ook de groep die *langdurig* in deze situatie verkeerde. Omdat de kans op nadelige gevolgen van armoede groter kan worden naarmate die situatie langer duurt, is het belangrijk dieper op deze problematiek in te gaan. In deze studie gaat het SCP na welke patronen van langdurige armoede zich de laatste decennia hebben voorgedaan in Nederland, bij welke bevolkingsgroepen deze langdurige armoede zich concentreert, en of dit in de loop van de tijd is veranderd. We gebruiken daarbij verschillende methoden om 'langdurigheid' vast te stellen. Dit onderzoek laat onder meer zien dat de gebruikelijke 'terugkijkende' manier (historiemethode) om armoede te bepalen tot een onderschatting leidt. Aan de hand van de beter bruikbare episodemethode blijkt de langdurige armoede bijna twee keer zo hoog te zijn, en verkeert een meerderheid van de groep armen langdurig in deze situatie. Het is nog onduidelijk of deze cijfers na afloop van de recessie substantieel zullen teruglopen; op grond van de historische ontwikkeling lijkt een al te groot optimisme echter niet gerechtvaardigd. Uit het onderzoek blijkt verder dat van de nieuwe groep armen 60% weliswaar een jaar later niet meer arm is, maar ook dat een groot deel van die uitstromers in latere jaren toch weer arm wordt.

De uitkomsten van de studie *Een lang tekort* duiden er dus op dat armoede voor een behoorlijke groep Nederlanders een structureel karakter heeft, en daarvoor bestaan vermoedelijk geen gemakkelijke oplossingen. Hopelijk zullen de hier gepresenteerde inzichten wel bijdragen aan het ontwikkelen van een effectief beleid gericht op het voorkomen en beperken van langdurige armoede.

Prof. dr. Kim Putters

Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Samenvatting

Een lang tekort

Langdurige armoede in Nederland

De meest recente economische recessie, die in het laatste kwartaal van 2008 begon en tot halverwege 2013 duurde (CPB 2014: 33), ging gepaard met een aanzienlijke stijging van de armoede in Nederland. Het aantal personen dat leefde in een huishouden met een lager besteedbaar inkomen dan het normbedrag voor basisbehoeften (zoals wonen, kleding en eten), groeide in die periode van iets meer dan 600.000 naar ruim 850.000. Wanneer we in dat normbedrag ook rekening houden met (minimale) uitgaven voor ontspanning en sociale participatie, is die toename nog sterker. Het aantal mensen met een huishoudensinkomen onder het zogenoemde niet-veel-maar-toereikendcriterium steeg tussen 2008 en 2013 van ongeveer 870.000 naar 1.255.000 (SCP/CBS 2014: 61).

Volgens dezelfde publicatie is ook de langdurige armoede in die periode toegenomen, ook al was dat pas echt zichtbaar vanaf 2011. In dat jaar telde Nederland volgens het basisbehoeftencriterium 169.000 en volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium 316.000 langdurig armen; in 2013 was dit gestegen tot respectievelijk 226.000 en 410.000 personen (SCP/CBS 2014: 62). Deze laatste cijfers zijn berekend door eerst te kijken hoeveel armen er in een bepaald jaar zijn en vervolgens voor deze groep na te gaan of deze personen ook in de twee voorafgaande jaren arm waren. Er zijn echter ook andere manieren om langdurige armoede vast te stellen, met soms heel andere resultaten.

Het huidige onderzoek had allereerst tot doel om door middel van een aantal van deze methoden in kaart te brengen in hoeverre er sprake is van langdurige armoede in Nederland en hoe dit zich in de afgelopen twee decennia heeft ontwikkeld. Daarnaast zijn we nagegaan of zich een concentratie van langdurige armoede bij bepaalde groepen in de bevolking voordoet. Voor dit onderzoek hebben we gebruikgemaakt van administratieve gegevens uit het tijdvak 1989-2013, afkomstig uit het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

5.1 In hoeverre is er sprake van langdurige armoede in Nederland?

Zoals al is aangestipt, zijn er meerdere manieren om te bepalen of iemand langdurig arm is. Het antwoord op de vraag hoeveel langdurig armen er in Nederland zijn, is dan ook niet direct te geven. Als we willen weten hoe groot het risico op langdurige armoede is voor mensen die net arm zijn geworden, kunnen we het best naar de *uitstroomkansen* voor deze groep kijken, gecombineerd met de kans op *terugval* in de armoede.

Op grond van de uitstroomkansen komt een tamelijk rooskleurig beeld naar voren.

Rond 60% is na het eerste armoedejaar uit de armoede uitgestroomd, gevolgd door nog eens bijna 20% na het tweede armoedejaar. Dit betekent dat van de gemiddeld bijna 300.000 personen die op grond van het niet-veel-maar-toereikendcriterium jaarlijks nieuw

instromen in de armoede er bijna 75.000 na twee jaar nog niet zijn uitgestroomd. Zij zijn ten minste drie jaar arm en voldoen daarmee aan het criterium voor langdurige armoede. Uit eerder onderzoek blijkt echter dat dit beeld te optimistisch is; een flink deel van de uitgestroomde armen valt namelijk op een zeker moment terug in armoede. Ook onze gegevens laten dit zien: van degenen die in een bepaald jaar uit de armoede zijn geraakt, verkeert een jaar later bijna 20% opnieuw in een armoedesituatie. Na vijf jaar uitstroom is in totaal ruim 40% in armoede teruggevallen.

Een andere manier om langdurige armoede vast te stellen, is door voor de totale groep armen na te gaan of deze personen in een bepaald jaar een langdurige armoedeperiode doormaken of hebben doorgemaakt. Hierbinnen zijn meerdere varianten te onderscheiden. Een daarvan is nagaan of er in een bepaald jaar sprake is van armoede en vervolgens te kijken of men in de twee erop volgende jaren nog steeds arm is. Op grond van deze zogenoemde vooruitblikmethode luidt de conclusie dat van alle mensen die in een bepaald jaar volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium arm zijn, 33% het vooruitzicht heeft dat dat ook in ten minste de twee volgende jaren nog het geval zal zijn. Dit is een gemiddeld percentage; in het laatste jaar waarvoor we deze methode konden toepassen (2011), gaat het om 41%. Toen verkeerden iets meer dan 1 miljoen mensen in armoede, van wie er uiteindelijk bijna 420.000 ook in de twee navolgende jaren arm zijn gebleven.

In een tweede variant blikken we juist terug naar de jaren voorafgaand aan het peiljaar. Iemand telt als langdurig arm wanneer hij in het peiljaar al minstens drie jaar lang in armoede verkeert. Ook op grond van deze historiemethode is ongeveer een derde van de totale arme populatie in Nederland langdurig arm. In absolute aantallen betreft dit opnieuw een kleine 420.000 personen (hetzelfde aantal als bij de vooruitblikmethode, nu vanaf 2013 twee jaar terugkijkend).

Beide varianten leveren een onderschatting van de langdurige armoede op. Van de mensen die op het moment van meting arm zijn, zal een deel immers ook in de jaren daarvoor arm zijn geweest of is dat ook nog in de jaren daarna. Als derde variant hebben we een methode toegepast die daar rekening mee houdt en daarom meer geschikt is om de omvang van het probleem vast te stellen: de zogenoemde episodemethode. Bij deze methode kijken we voor elk peiljaar naar zowel de twee voorafgaande als de twee navolgende jaren. Het aandeel langdurig armen blijkt dan gemiddeld bijna 55% van de totale groep armen te beslaan. In het meest recente peiljaar (2011) betrof dat in totaal bijna 600.000 mensen (58% van de totale groep).

[De verhouding tussen het aandeel langdurig armen en het aandeel kortdurend armen](#)

Uitgaande van de episodemethode blijkt het aandeel langdurig armen de overhand te hebben binnen de totale groep armen. Zoals gezegd bestaat ruim de helft (gemiddeld bijna 55%) van de armen uit mensen die al drie jaar of langer in die situatie verkeren. Degenen met een armoededuur van slechts een jaar maken net een vijfde deel van het totaal aantal armen uit (het restant betreft mensen met een armoededuur van twee jaar). Deze uitkomsten zijn gebaseerd op het niet-veel-maar-toereikendcriterium; op grond van

het striktere basisbehoeftecriterium komt het aandeel langdurig armen duidelijk lager uit (40% à 45%), terwijl het aandeel kortdurend armen dan juist wat groter is (ongeveer 25%). Een mogelijke verklaring is dat men bij de laatstgenoemde armoedegrens, die voor een alleenwonende net 970 euro netto per maand bedraagt, een sterkere prikkel ervaart om zich zo snel mogelijk aan de armoedesituatie te ontworstelen. Daarnaast is er misschien een verschil in groepssamenstelling, waarbij vooral denkbaar is dat de categorie met een inkomen onder het basisbehoeftecriterium uit relatief veel zelfstandig ondernemers bestaat, die het ene jaar zeer lage inkomsten hebben, maar het jaar daarop weer voldoende winst maken om boven de armoedegrens uit te komen.

Is de langdurige armoede in de laatste twee decennia toe- of afgenomen?

Eerder hebben Achterberg en Snel (2008) onderzocht of er sprake was van een ver-tijdelijking of van een verduurzaming van de armoede. Zij kwamen tot de conclusie dat dat laatste het geval was: tussen 1984 en 2000 is het aandeel langdurige armoedeperioden (volgens de vooruitblikmethode) gestegen, terwijl het aandeel mensen met een kort-durende armoede-ervaring min of meer gelijk is gebleven.

In het huidige onderzoek komen wij, ondanks een aantal verschillen met de studie van Achterberg en Snel, voor de periode vanaf 2000 tot dezelfde conclusie. Tussen 2000 en 2013 nam het aandeel langdurig armen toe, terwijl het aandeel kortdurend armen onveranderd is gebleven. Hier is tegen in te brengen dat de groei van het aandeel langdurig armen vooral het gevolg lijkt te zijn van de economische recessie aan het eind van onze onder-zoeksperiode; tot aan 2008 vonden slechts lichte fluctuaties plaats. Ook in de jaren negen-tig was er een zichtbaar verband met de conjunctuur: het aandeel langdurig armen nam toe tijdens de recessie van 1991-1993 en daalde vervolgens weer tot bijna de aanvankelijke waarde. Gezien deze bevindingen kunnen we stellen dat de langdurige armoede tijdelijk is toegenomen, maar dat er ook nu een aanzienlijke kans is dat er de komende jaren onder invloed van de aantrekkende economie weer een daling zal optreden.

5.2 Concentreert langdurige armoede zich bij bepaalde groepen in de bevolking?

Binnen de sociologie is een discussie gaande waarin enerzijds wordt betoogd dat armoede tegenwoordig vooral een gevolg is van eigen keuzes en persoonlijke levensgebeurtenissen, waardoor iedereen wel eens kortstondig met armoede kan worden geconfronteerd.

Anderen stellen daartegenover dat er sprake is van een groeiende tweedeling tussen kans-armen en kansrijken in de maatschappij en dat bepaalde groepen veel vaker dan andere met langdurige armoede te kampen hebben. In dit onderzoek zijn – zonder het gelijk van de twee kampen te willen toetsen – beide kanten van deze discussie belicht.

Ter beantwoording van de vraag of in het moderne Nederland iedereen wel eens met een (korte) periode van armoede kan worden geconfronteerd, zijn we nagegaan of verschil-lende bevolkingsgroepen een gelijke kans hebben op een armoedeperiode van slechts één jaar. Hierbij is onderscheid gemaakt naar het type huishouden, de belangrijkste inko-mensbron van het huishouden en de etnische achtergrond. Op grond van de uitkomsten

luit de conclusie dat de kans op kortstondige armoede groter is voor mensen zonder kinderen of met meerderjarige kinderen, mensen behorend tot een huishouden met betaalde arbeid (in loondienst of als zelfstandige) als belangrijkste bron van inkomsten, en personen met een autochtoon-Nederlandse achtergrond. Voor alleenwonenden en eenoudergezinnen of paren met minderjarige kinderen is die kans veel kleiner; zij hebben relatief vaak te maken met armoedeperioden die langer dan een jaar duren. Dat geldt ook voor uitkeringsontvangers en voor niet-westerse migranten.

Ter beantwoording van de tegenovergestelde vraag, dus of er sprake is van een concentratie van langdurige armoede onder bepaalde categorieën in de bevolking, hebben we soortgelijke analyses verricht en daarbij gekeken naar de kans op de ervaring van een armoedeperiode van minimaal drie jaar. In lijn met de voorgaande resultaten blijken paren zonder (minderjarige) kinderen, huishoudens die voornamelijk van inkomsten uit arbeid leven en autochtone Nederlanders duidelijk minder vaak te hebben met langdurige armoede dan respectievelijk huishoudens met minderjarige kinderen, uitkerings- en pensioenontvangers en niet-westerse migranten. Nadere analyse laat zien dat er een interactie tussen de gezinssamenstelling en de etnische herkomst bestaat: zoals gezegd hangt de aanwezigheid van minderjarige kinderen samen met een grotere kans op langdurige armoede, maar dit effect geldt veel sterker voor niet-westerse migranten dan voor autochtone Nederlanders of westerse migranten. Niet-westerse migranten met kinderen zijn aanzienlijk vaker gedurende lange tijd arm dan autochtone Nederlanders of westerse migranten met kinderen en ook vaker langdurig arm dan niet-westerse migranten zonder kinderen. Ten aanzien van de pensioenontvangers, tot slot, is een nuancering op zijn plaats: weliswaar hebben zij een verhoogd risico op langdurige armoede, maar hier staat tegenover dat hun kans om überhaupt in armoede te verkeren relatief klein is.

Is er een groei van langdurige armoede bij bepaalde bevolkingsgroepen?

Als we naar de ontwikkeling van langdurige armoede binnen de diverse bevolkingsgroepen kijken, blijkt dat enkele arme groepen daar in de loop van de tijd vaker mee in aanraking zijn gekomen. Dat geldt onder meer voor arme paren met kinderen: tussen de peiljaren 2005 en 2011 is het aandeel langdurig armen binnen deze groep toegenomen van iets meer dan de helft naar bijna twee derde. Hiermee hebben ze de eenoudergezinnen, die van oudsher het grootste risico op langdurige armoede liepen, ruimschoots ingehaald. Wat betreft de belangrijkste inkomensbron laten de cijfers zien dat mensen die betaald werk verrichten minder vaak langdurig arm zijn dan uitkerings- of pensioenontvangers. Bij de werkenden is het aandeel langdurig armen echter flink gegroeid: in 2005 verkeerde 40% à 45% van de totale groep arme werkenden minimaal drie jaar in armoede, in het peiljaar 2011 ligt dit aandeel ongeveer 10 procentpunten hoger. Tot slot is ook bij de arme niet-westerse migranten het aandeel langdurig armen gestegen, van iets minder dan 60% in de meetjaren 2005-2006 naar ongeveer 67% in 2010-2011. Bij de autochtone Nederlanders en westerse migranten bleef die stijging tamelijk beperkt; daar ging het in beide gevallen om een toename van zo'n 50% naar nog geen 55% van de totale groep armen.

1 Aanleiding en achtergrond van het onderzoek

In de troonrede van 1995 erkende de regering voor het eerst dat er in Nederland sprake was van stille armoede die ‘eensgezind en met kracht’ moest worden aangepakt. Sindsdien zijn omvang, oorzaken en gevolgen van armoede een permanent beleids- en onderzoeksthema geweest. Een jaar na die troonrede verscheen het eerste rapport in de reeks *Arm Nederland*, waarin de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) op diverse aspecten van de armoedeproblematiek ingingen. Nog een jaar later ging een tweede publicatiereeks van start. In de *Armoedemonitor*, later opgevolgd door achtereenvolgens het *Armoedebericht* en het *Armoedesignalement*, presenterden het CBS en het SCP (vrijwel) jaarlijks de meest actuele gegevens over armoede in Nederland. Vooral de laatste twee publicaties hadden een beschrijvend karakter; de aandacht richtte zich voornamelijk op de ontwikkeling van het armoedepercentage voor de totale bevolking en de belangrijkste risicogroepen. Armoede was daarbij gedefinieerd als inkomensarmoede: er is sprake van armoede als het netto besteedbare inkomen van het huishouden minder is dan het bedrag dat als armoedegrens fungeert. Uit de cijfers blijkt dat tussen 5% en 8% van de Nederlandse bevolking arm is (SCP/CBS 2014: 61). Het precieze percentage varieert per jaar, afhankelijk van de economische conjunctuur. Daarnaast zijn er forse verschillen tussen bevolkingsgroepen: sommige groepen, zoals mensen met een bijstandsuitkering of niet-westerse migranten van de eerste generatie, komen ver boven het landelijke gemiddelde uit; andere groepen (bv. ouderen) blijken juist aanzienlijk minder risico te lopen om in armoede te raken.

Van *langdurige armoede* is sprake als de armoedesituatie ten minste drie jaar achtereen voortduurt. Uit de gegevens blijkt dat ongeveer 2% van de bevolking tot de langdurig armen behoort (SCP/CBS 2014: 60). Voor het eerst sinds jaren is dit aandeel stijgende, onder invloed van de lang aanhoudende recessie. In 2012 nam dat percentage toe van 2,2% naar 2,5%; een jaar later bedroeg het aandeel langdurig armen 2,9% van de bevolking. In absolute termen ging het in 2013 om 410.000 personen of 184.000 huishoudens. Dit rapport gaat nader in op deze cijfers: we onderzoeken welke patronen van langdurige armoede zich de afgelopen twee decennia in Nederland hebben voorgedaan en of er sprake is van concentratie van langdurige armoede bij bepaalde groepen in de bevolking.

1.1 Beleidsrelevantie

Onderzoek naar langdurige armoede is beleidsmatig om een aantal redenen van belang. Wanneer armoede lang duurt, kunnen financiële reserves opraken en belandt men mogelijk in problematische schulden. Hiermee dreigt een neerwaartse spiraal waaruit moeilijk te ontsnappen is, zeker in combinatie met uitkeringsafhankelijkheid: voor mensen die met problematische schulden te kampen hebben, kost het steeds meer moeite om de aandacht te richten op strategieën die de oorzaak ervan wegnemen. Ze voelen zich onmachtig, incompetent en niet-erkend, en vertonen passief gedrag in plaats van naar

oplossingen voor hun situatie te zoeken (Jungmann et al. 2014: 52-58). De lange duur van de recente economische recessie maakt dit risico des te reëler.

Ook zijn er ontwikkelingen op de arbeidsmarkt die in dit verband van belang zijn. Een daarvan betreft het toenemende aantal werknemers met een flexibele arbeidsrelatie; sinds 2005 is dit aantal gestegen van ruim 1,2 miljoen tot bijna 1,9 miljoen. Medio 2015 bestond bijna 23% van de werkzame beroepsbevolking uit werknemers met een tijdelijk contract of met een vast contract maar geen vaste uren, en uit inval-, oproep- of uitzendkrachten (CBS 2015a). Een andere ontwikkeling betreft de groei van het aantal zelfstandigen: van ongeveer 1 miljoen in 2005 naar 1,4 miljoen in 2015. Deze groei is vrijwel geheel toe te schrijven aan de zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers); hun aantal steeg in dezelfde periode van bijna 700.000 tot iets meer dan 1 miljoen (CBS 2015a). Beide groepen (werknemers met een flexibele arbeidsrelatie en zelfstandigen) hebben een verhoogd armoederisico (Olsthoorn 2015; SCP/CBS 2014: 66). Het feit dat hun aandeel binnen de werkzame beroepsbevolking is toegenomen, vergroot mogelijk ook de kans op langdurige armoede onder werkenden. Dit gaat in tegen het standpunt dat de overheid sinds jaar en dag hanteert, namelijk dat werk de beste manier is om uit de armoede te komen. Inmiddels erkent de overheid wel dat werkende armen een nieuwe doelgroep voor het beleid vormen (TK 2014/2015), maar het is de vraag of die erkenning zich uitstrekt tot de langdurig armen onder hen en of dit ook betekent dat de overheid voor die groep specifiek beleid overweegt.

Tot slot is het van belang zicht te krijgen op (ontwikkelingen in) de samenstelling van de groep langdurig armen. Als deze groep steeds meer uit enkele homogene categorieën bestaat, is het denkbaar dat er uiteindelijk een onderklasse zal ontstaan. Eerder is door het SCP geconstateerd dat er in Nederland een 'zachte tweedeling' lijkt te zijn tussen enkele groepen die het minder goed doen en een aantal andere groepen die over het algemeen (op verschillende manieren) goed af zijn (Vrooman et al. 2014: 311-316). Wanneer de langdurige armoede zich concentreert bij groepen die niet alleen in financieel opzicht maar ook in termen van opleidingsniveau en (digitale) vaardigheden, gezondheid en sociaal netwerk in een ongunstige positie verkeren, kan die zachte tweedeling verworden tot een harde, bijna onoverkomelijke grens tussen een bovenlaag waarmee het goed gaat en een onderlaag waarvoor dat niet geldt, maar waar de overheid weinig op grip zal hebben.

1.2 Onderzoeksvragen en opzet van het rapport

In dit rapport gaan we na in welke mate langdurige armoede in Nederland voorkomt en of het in de loop van de tijd is toe- of afgenomen. Daarnaast onderzoeken we welke groepen door langdurige armoede worden getroffen. Hiertoe maken we gebruik van het Inkomenspanelonderzoek (IPO) over de periode 1989-2013. Het IPO is een administratief databestand van het CBS, gebaseerd op gegevens van de Belastingdienst (zie kader 2.2 in hoofdstuk 2 voor een nadere toelichting). Het feit dat we administratieve gegevens gebruiken, heeft zowel voor- als nadelen. Voordelen zijn dat de informatie over het inkomen objectief en (in principe) volledig is, en dat er geen sprake is van (selectieve) non-respons: de informatie

is beschikbaar voor de gehele steekproef. Een nadeel is dat het IPO weinig gegevens bevat over de gebeurtenissen die tot instroom in of uitstroom uit armoede kunnen leiden (Van Leeuwen en Pannekoek 2002), en dat informatie over zoekgedrag en factoren die daarop van invloed zijn (zoals gezondheid, gevoelens van onmacht of moedeloosheid en opvattingen over werken) in zijn geheel ontbreekt. Zulke informatie zou moeten worden verzameld via een gericht survey onder een steekproef van de bevolking, iets wat we eerder wel hebben gedaan (Hoff 2010), maar wat buiten het kader van deze studie valt.

Onderzoeksvragen

Zoals hiervoor al aangestipt, zoeken we het antwoord op twee algemene onderzoeksvragen die betrekking hebben op respectievelijk de omvang en de risicogroepen van langdurige armoede. Beide hoofdvragen vallen uiteen in een aantal deelvragen.

Hoofdvraag 1: omvang van langdurige armoede

De eerste hoofdvraag luidt: 'In hoeverre is er sprake van langdurige armoede in Nederland en hoe heeft langdurige armoede zich in de afgelopen twee decennia ontwikkeld?'

Het antwoord op deze hoofdvraag hangt af van de wijze waarop langdurige armoede is vastgesteld. Zo kan men kijken naar de armoededuur van diegenen die in een bepaald jaar arm zijn geworden, maar dat een jaar eerder nog niet waren (de nieuwe instroom).

De hierna volgende deelvragen 1.1 en 1.2 gaan hierop in. Een alternatief is om de totale groep armen op een bepaald moment als populatie te kiezen en door de tijd te volgen. Deze populatie is dan op te delen in groepen die gedurende een bepaalde periode (*spell*) arm zijn. Deelvraag 1.3 heeft betrekking op deze manier van vaststellen. Beide meetmethoden zullen in hoofdstuk 2 uitgebreid aan de orde komen.

De eerste drie deelvragen bij hoofdvraag 1 luiden als volgt:

- 1.1 Wat zijn de uitstroomkansen na een, twee of meer jaren in armoede te hebben geleefd van mensen die in een bepaald jaar arm zijn geworden? Buitenlands onderzoek (Bane en Ellwood 1986) laat zien dat de uitstroom de eerste jaren zeer groot is, maar daarna snel afneemt. Geldt dit ook voor Nederland?
- 1.2 In hoeverre is er sprake van terugval in de armoede? Daalt de kans op terugval naarmate men zich langere tijd aan de armoede heeft ontworsteld?
- 1.3 Hoe groot is het aandeel langdurig armen binnen de totale groep armen en hoe verhoudt dat zich tot het aandeel mensen die kortdurend arm zijn?

Bij de interpretatie van de resultaten bij deze drie deelvragen nemen we ook de invloed van de economische conjunctuur in beschouwing. Men kan zich indenken dat deze van invloed is op de in- en uitstroomkansen, en ook op de verhouding tussen lang- en kortdurende armoede. Het tijdvak waar wij naar kijken (1989-2013), bevat de meest recente recessie (vanaf 2008), maar ook de eerdere inzinkingen van begin jaren negentig (1991-1993) en net na de eeuwwisseling (2002-2003).

Tot slot stellen we een vierde deelvraag:

1.4 Neemt de langdurige armoede in de loop van de tijd toe of af?

Achterberg en Snel (2008) kwamen tot de conclusie dat er sprake was van een toename van de langdurige armoede. Zij baseerden zich op gegevens uit het Sociaal Economisch Panelonderzoek (1984-2000), een (inmiddels stopgezet) survey-onderzoek dat jaarlijks aan een steekproef uit de bevolking werd voorgelegd. Wij herhalen hun analyse met de meer recente administratieve data van het IPO (1989-2013).

Hoofdvraag 2: risicogroepen van langdurige armoede

In dit onderzoek stellen we nog een andere hoofdvraag: 'Is er sprake van een concentratie van langdurige armoede bij bepaalde groepen en zo ja, hoe heeft dit zich in de loop van de tijd ontwikkeld?'

Deze hoofdvraag weerspiegelt een theoretische discussie binnen de sociologie, waarin enerzijds wordt betoogd dat in de moderne samenleving – waarin de vaste baan voor het gehele arbeidsleven vaak verleden tijd lijkt te zijn – iedereen wel eens (kortstondig) met armoede in aanraking kan komen, terwijl anderen argumenteren dat armoede nog altijd oorzaken kent die diep in de maatschappij verankerd liggen. In dit rapport gaan we niet toetsen welke partij gelijk heeft, maar we willen wel beide kanten van de discussie belichten. Daarom beschrijven we niet alleen of en waar de langdurige armoede zich concentreert (zie de hierna volgende deelvragen), maar gaan we ook in op de kortdurende armoede. We stellen bij deze hoofdvraag de volgende drie deelvragen:

- 2.1 Zijn er specifieke groepen te ontdekken die langdurig arm zijn of kan in principe iedereen in deze situatie terecht komen?
- 2.2 Als er sprake is van groepsconcentratie: wijken de risicogroepen van langdurige armoede af van die van kortdurende armoede, bijvoorbeeld in termen van inkomensbron of etnische herkomst? Zo ja, dan zou dit kunnen impliceren dat het tegengaan van langdurige armoede een ander type beleid vergt.
- 2.3 Hoe hebben de groepsconcentraties zich de afgelopen decennia ontwikkeld? Hoe zit het bijvoorbeeld met de langdurige armoede onder werkenden: is die inderdaad sinds 2005 toegenomen als gevolg van de toename van het aantal werknemers met een flexibele arbeidsrelatie en het aantal zelfstandigen?

In het vervolg van dit rapport geven we antwoord op de genoemde onderzoeksvragen. Het thema 'omvang van de armoede' (hoofdvraag 1 en bijbehorende deelvragen) komt aan de orde in hoofdstuk 2. Daar bespreken we eerst een aantal verschillende benaderingen van armoede, de armoededefinitie die het scp hanteert en de wijze waarop we vaststellen of er sprake is van armoede. Vervolgens beschrijven we de methoden om langdurige armoede te meten en de bijbehorende bevindingen over de omvang van de groep langdurig armen. Hoofdstuk 3 behandelt de tweede hoofdvraag, over risicogroepen van langdurige armoede – voor zover die binnen het gebruikte databestand zijn te onderscheiden.

We kijken daarvoor naar de samenstelling van het huishouden, de belangrijkste bron van inkomsten van het huishouden en naar de etnische achtergrond van de betrokkenen. Dat hoofdstuk begint met een antwoord op de vraag of in principe iedereen (kortdurend) met armoede te maken kan krijgen. Tot slot schetsen we in hoofdstuk 4 de implicaties voor het beleid.

2 De omvang van langdurige armoede in Nederland

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre er in Nederland sprake is van langdurige armoede. Om deze vraag te beantwoorden, beschrijven we eerst een aantal mogelijke manieren om armoede als algemeen concept te bezien (§ 2.1) en welke benadering het scp gebruikt (§ 2.2). Daarna gaan we over tot het thema ‘langdurige armoede’. De omvang van de groep langdurig armen in Nederland is niet direct aan te geven, want ook langdurige armoede kan men op meerdere manieren vaststellen. We behandelen eerst de methode die we traditiegetrouw in onze armoederapporten hanteerden (§ 2.3), en bespreken vervolgens een aantal andere methoden die in eerdere (binnen- en buitenlandse) studies zijn gebruikt (§ 2.4 en § 2.5). In paragraaf 2.6 bespreken we de vraag of langdurige armoede in de afgelopen decennia toe- of juist afgenomen is. Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies.

2.1 Wat is armoede? Een kort overzicht van zienswijzen¹

In het armoedeonderzoek zijn er verschillende benaderingen van armoede. Daarbij is onderscheid te maken tussen armoede als een absoluut of als een relatief begrip, maar ook tussen armoede als een objectief of een subjectief begrip, en tussen armoede gemeten in termen van beschikbare middelen of in termen van feitelijke consumptie en bezit. Volgens de *absolute benadering* is er sprake van armoede wanneer mensen niet in staat zijn een minimale levensstandaard te behalen: men lijdt honger, woont in een slechte woning of heeft zelfs helemaal geen huisvesting, heeft geen middelen om gezondheidszorg te bekostigen, enzovoort. In westerse samenlevingen gaat het daarbij overigens om een hogere levensstandaard dan waaronder het fysieke bestaan wordt bedreigd. Kenmerkend voor de absolute definiëring van armoede is vooral dat uitsluitend naar de eigen situatie van mensen wordt gekeken.

Daartegenover staat de *relatieve benadering*, waarbij mensen als ‘arm’ tellen wanneer ze minder hebben dan een bepaalde referentiegroep. Deze referentiegroep kan bestaan uit ‘de doorsneeburgers’, oftewel degenen met een inkomen rond de mediaan van de nationale inkomensverdeling, maar vaak ook wordt de grens bij een bepaald percentage (meestal 50% of 60%) van het mediane inkomen gelegd. Een belangrijk nadeel van deze relatieve benadering is dat er geen verband met de fysieke en sociale behoeften wordt gelegd en dat het daarom onduidelijk blijft of er werkelijk sprake van armoede is. In een welvarend land met een vlakke inkomensverdeling is immers de kans groot dat mensen die minder dan de helft van het mediane inkomen verdienen toch een redelijk inkomen hebben. Daarentegen zullen in arme landen ook degenen die meer verdienen mogelijk nog in armoede verkeren.

Bij de *objectieve benadering* zijn de normen voor armoede ‘extern’ gedefinieerd, bijvoorbeeld door wetenschappers, budgetdeskundigen of politici. Een voorbeeld van een politiek vastgestelde grens in Nederland betreft de algemene bijstand, bedoeld als het ‘vangnet’ van de

sociale zekerheid. In de Algemene bijstandswet van 1963 is vastgelegd dat deze beoogt te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan (TK 1962/1963), maar in de praktijk is de uitkeringshoogte niet op een gedetailleerde analyse van noodzakelijke uitgaven gebaseerd. Bij het vaststellen van de bijstandsnormen spelen ook beleidsmatige overwegingen mee, zoals de prikkelende werking die van de uitkering uitgaat. Veel gemeenten rekenen huishoudens met een inkomen tot 120% van de bijstandsnorm tot de doelgroep van hun armoedebeleid.

Een wetenschappelijke manier om tot een objectieve armoedegrens te komen, is via referentiebudgetten, berekend aan de hand van een lijst met minimaal noodzakelijke goederen en voorzieningen. Bij het samenstellen en beprijzen van die lijst wordt gebruikgemaakt van informatie uit bestedingsonderzoeken, maar er zijn ook deskundigen bij betrokken, bijvoorbeeld op het terrein van voeding. Bij internationale vergelijkingen kan het gebruik van referentiebudgetten lastig zijn: het verschilt per land welke goederen en voorzieningen aanwezig zijn en tegen welke prijs. Voor een bedrag dat in Nederland als armoedegrens fungeert, kan iemand in een ander land misschien veel meer of juist veel minder kopen.

Tegenover de objectieve benadering van armoede staat de *subjectieve benadering*, waarbij de beleving van burgers centraal staat. Op basis van (enquête)vragen wordt bijvoorbeeld vastgesteld welk nettohuishoudensinkomen zij beschouwen als het absolute minimum waaronder ze niet in staat zouden zijn rond te komen, of welke inkomensniveau ze zien als 'slecht', 'zeer slecht', 'goed' of 'zeer goed'. Aan de hand van de gegeven antwoorden is vervolgens een armoedegrens te berekenen. Een andere manier om tot een subjectieve armoedegrens te komen, betreft de zogenoemde consensuele budgetmethode. Net als bij de hiervoor besproken referentiebudgetten gaat het om het samenstellen van een lijst van minimaal benodigde goederen en voorzieningen, met als belangrijk verschil dat dit nu gebeurt door focusgroepen van burgers in plaats van door deskundigen. Een nadeel van de subjectieve benadering is dat mensen heel verschillende referentiekaders kunnen hebben, wat hun antwoorden op een vraag naar bijvoorbeeld het minimaal noodzakelijke inkomen weinig betrouwbaar maakt. Bovendien kunnen deze methoden tot een tamelijk hoge armoedegrens leiden. Eerder onderzoek waarin de consensuele budgetmethode werd gehanteerd, liet bijvoorbeeld zien dat de focusgroepen voor een paar met kinderen uitkwamen op een maanbudget dat aanzienlijk hoger lag dan het bijstandsniveau (Hoff et al. 2010: 123-125).²

Een laatste onderscheid betreft de meting van armoede aan de hand van de *beschikbare middelen*, dan wel van de *feitelijke consumptie* en bezittingen. In het eerste geval gaat het om de vraag of men voldoende inkomsten heeft om de noodzakelijke goederen en voorzieningen te verkrijgen, in het tweede geval om de vraag of men die goederen en voorzieningen ook daadwerkelijk heeft. Een voorbeeld van deze laatste meetwijze betreft de materiële-deprivatie-index, waarbij mensen voor diverse goederen (bv. een auto, een computer) aangeven of ze die bezitten of zich kunnen veroorloven. Er is dan sprake van armoede wanneer het aantal ontbrekende artikelen boven een bepaalde drempel uitkomt. De Europese Commissie gebruikt deze index om te kunnen vaststellen in hoeverre het streefdoel is bereikt

dat er in 2020 minstens 20 miljoen minder mensen in (dreigende) armoede of sociale uitsluiting leven. De methode is ook bekritiseerd, niet alleen vanwege de willekeurige grens tussen arm en niet arm, maar ook omdat sommige goederen in de welvarende West-Europese lidstaten in vrijwel alle huishoudens voorkomen en er daardoor een kunstmatig verschil ontstaat met de minder welvarende landen in Zuid- en Oost-Europa (Nolan en Whelan 2011). Daarnaast kunnen verschillen in voorkeuren een probleem vormen; bijvoorbeeld lang niet iedereen wil een auto bezitten.

Wanneer armoede aan de beschikbare middelen wordt afgemeten, ligt de focus op de *mogelijkheden* voor bepaalde uitgaven in plaats van op de feitelijke bestedingen.

Hiermee omzeilt men de kritiek op de materiële-deprivatie-index (en andere op consumptie gebaseerde armoedegrenzen) dat de resultaten voorkeuren en de algemene toegankelijkheid van goederen weerspiegelen in plaats van armoede. Er is pas sprake van armoede indien men *niet in staat is* om een minimale levensstandaard te bereiken, dus wanneer men onvoldoende te eten heeft of in een slechte woning woont als gevolg van een gebrek aan geld. Wanneer men daar wel de middelen voor heeft, maar ervoor kiest deze aan andere zaken te besteden, dan is er geen sprake van armoede.

Op grond van het voorgaande (zie voor een uitgebreidere bespreking Vrooman 2009: 357-383) komen wij in dit onderzoek tot een voorkeur voor een objectieve en absolute armoedegrens, waarbij een relatie wordt gelegd tussen enerzijds het beschikbare inkomen en anderzijds de levensbehoeften van mensen. In de volgende paragraaf gaan we nader in op de armoededefinitie die het SCP hanteert.

2.2 De budgetbenadering van armoede³

Het SCP definieert armoede in termen van consumptie: welk budget is nodig om zich een bepaald consumptieniveau, een bepaalde levensstandaard te kunnen veroorloven?

Daarbij geldt een persoon als 'arm' indien hij gedurende een langere periode niet de middelen heeft om te kunnen beschikken over goederen en voorzieningen die in zijn samenleving als minimaal noodzakelijk worden geacht. Aan deze definities liggen meerdere aannamen ten grondslag (zie ook Soede 2006; Soede 2011; Soede en Vrooman 2008; Vrooman 2009: 344-426). Ten eerste vormt in deze benadering *het individu* de meeteenheid: we tellen het aantal personen dat in een huishouden leeft waarvan het inkomen te gering is om in de noodzakelijke goederen en diensten te voorzien. Hiermee willen we recht doen aan het feit dat armoede meer mensen treft als er sprake is van een gezin met kinderen dan wanneer het gaat om een alleenwonende. Het inkomen betreft het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudensinkomen (zie kader 2.1).

Ten tweede verwijst de definitie naar een *langer durende situatie*. Er is geen armoede wanneer iemand eens een maand onder de armoedegrens uitkomt; we gaan ervan uit dat zo'n korte periode gewoonlijk is te overbruggen. Overigens laten de gegevens niet toe om per maand te kijken of er sprake is van armoede; dit bepalen we aan de hand van het jaarinkomen. Dat betekent niet dat de betrokkene letterlijk een jaar lang een inkomen onder de armoedegrens moet hebben voordat hij als 'arm' wordt aangemerkt, maar wel dat het

huishoudensinkomen ten minste een deel van het jaar zo laag moet zijn geweest dat het totale jaarinkomen onder de armoedegrens ligt.

Kader 2.1 Gestandaardiseerd besteedbaar huishoudensinkomen

Voor de meting van armoede gaan we uit van het besteedbaar huishoudensinkomen. Dit omvat het inkomen uit arbeid, winst uit eigen onderneming en vermogen, en overdrachtsinkomsten bestaande uit uitkeringen, pensioen en ontvangen partneralimentatie. Betaalde partneralimentatie, premies en belastingen op het inkomen zijn in mindering gebracht. Ook de verplichte premie voor de basiszorgverzekering die huishoudens aan de zorgverzekeraar betalen, is in mindering gebracht, maar daar staat tegenover dat ontvangen zorgtoeslag bij het inkomen is opgeteld. Kinderalimentatie en ouderlijke bijdragen aan uitwonende kinderen worden niet waargenomen en zijn daarom buiten beschouwing gelaten.

Om te bepalen of er wel of niet sprake is van armoede, moet er rekening worden gehouden met de omvang en samenstelling van het huishouden. Het besteedbaar huishoudensinkomen is met behulp van equivalentiefactoren gestandaardiseerd, zodat de inkomens van verschillende typen huishoudens onderling vergelijkbaar worden en eenzelfde welvaartsniveau weergeven.

De equivalentiefactor voor een eenpersoonshuishouden is gelijk aan 1, voor elke extra volwassene in het huishouden wordt aan deze factor 0,37 toegevoegd en voor elk extra minderjarig kind komt er (afhankelijk van de rangorde en leeftijd van het kind) 0,15 tot 0,33 bij. Op die manier weerspiegelt een besteedbaar inkomen van 960 euro per maand voor een alleenwonende een even hoog welvaartsniveau als een besteedbaar inkomen van (afgerond) 1320 euro per maand voor een paar zonder kinderen.

Bron: SCP/CBS (2014: 19, 53); equivalentiefactoren kinderen: CBS (2004: 11, 23)

De armoedefinitie gaat er ten derde van uit dat iemand zelf mag beslissen waaraan hij zijn geld uitgeeft. Het gaat er niet om of iemand feitelijk over de minimaal noodzakelijke geachte goederen en voorzieningen beschikt, maar of hij daartoe *in principe de mogelijkheid* heeft. Als iemand voldoende budget voor deze voorzieningen heeft, maar ervoor kiest om het geld aan andere zaken uit te geven, telt hij niet als 'arm'.

Een laatste aanname bij onze definitie is dat armoede *zowel een absoluut als een relatief aspect* kent. Aan de ene kant hangt het alleen van het eigen budget af of iemand als arm wordt bestempeld; er vindt geen vergelijking plaats met het budget van het gemiddelde Nederlandse huishouden of van een bepaalde referentiegroep. Aan de andere kant is armoede in zoverre relatief van aard dat de tijd en plaats waarin men leeft, bepalen welke uitgaven minimaal noodzakelijk worden geacht. Armoede in het Nederland van nu is duidelijk iets anders dan armoede in het Nederland van een eeuw geleden, en is ook niet te vergelijken met armoede in landen waar droogte en hongersnood heersen. Dit houdt ook in dat het feit dat we hier geen hongersnood kennen geen reden is om het bestaan van armoede in Nederland te ontkennen; armoede moet aan de huidige Nederlandse maatstaven worden afgemeten.

Bij de bepaling of er sprake van armoede is, kijken we uitsluitend naar het *inkomen* van de persoon of het huishouden waartoe hij behoort. Een deel van degenen die we op grond

van het inkomen als arm kwalificeren, heeft echter een flink vermogen achter de hand. Van alle arme huishoudens heeft 15% een vrij vermogen van 50.000 euro of meer, terwijl nog eens 21% een vrij vermogen tussen 5000 en 50.000 euro bezit (SCP/CBS 2014: 84).⁴ Toch is het in het armoedeonderzoek niet gebruikelijk om het vermogen in de armoedegrens te betrekken. In dit rapport gaan we uit van dezelfde conventie en houden we geen rekening met de vermogenspositie.

Referentiebudgetten en grensbedragen

Om te kunnen nagaan of er sprake is van armoede, zijn twee referentiebudgetten voor een alleenwonende opgesteld, die weergeven wat de minimaal noodzakelijke uitgaven zijn in Nederland. Deze budgetten zijn gebaseerd op gegevens die jaarlijks door het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD) worden verzameld. De referentiebedragen weerspiegelen hoeveel een alleenwonende maandelijks nodig heeft om over de minimaal noodzakelijke goederen en diensten te kunnen beschikken. Voor de vertaling van deze bedragen naar meerpersoonshuishoudens maken we gebruik van equivalentiefactoren (zie kader 2.1). Door het besteedbaar huishoudensinkomen tegen de referentiebedragen af te zetten, weten we of dit inkomen wel of niet voldoende is om de minimaal noodzakelijke uitgaven te kunnen doen.

Het eerste referentiebudget betreft het *basisbehoeftenbudget*. Dit omvat de minimale uitgaven van een zelfstandig huishouden aan onvermijdbare, basale zaken zoals voedsel, kleding en wonen. Ook de uitgaven aan enkele andere moeilijk te vermijden kostenposten (bv. verzekeringen, niet-vergoede ziektekosten en persoonlijke verzorging) vallen onder het basisbehoeftenbudget. Het tweede referentiebudget, het *niet-veel-maar-toereikendbudget*, is iets ruimer doordat het ook rekening houdt met de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie, bijvoorbeeld een korte vakantie of het lidmaatschap van een sport- of hobbyclub. Deze zaken zijn niet strikt noodzakelijk, maar worden door veel mensen wel als zeer wenselijk beschouwd (Hoff et al. 2010; Vrooman en Wildeboer Schut 2013). Het niet-veel-maar-toereikendbudget is nog steeds bescheiden; luxegoederen zoals een auto ontbreken.

In 2008 kwam het basisbehoeftenbudget voor een alleenwonende uit op 878 euro per maand, en het niet-veel-maar-toereikendbudget op 961 euro per maand (Soede 2011: 15). Voor de jaren daarna zijn deze bedragen geïndexeerd met de stijging van de uitgaven aan voeding, kleding en wonen. Op die manier stijgen (in tijden van economische groei) de grensbedragen sterker dan de inflatie,⁵ maar minder sterk dan het gemiddelde inkomen in Nederland.⁶ Dit komt doordat mensen bij een stijgend inkomen gewoonlijk een afnemend deel daarvan aan eten, kleding en huisvesting besteden. De indexatie weerspiegelt dus wel de groeiende welvaart, maar niet volledig. De indexatie is bovendien op het vijfjaarlijks voortschrijdend gemiddelde gebaseerd, vanuit de gedachte dat de perceptie van wat minimaal noodzakelijk is met enige vertraging op sociaal-economische veranderingen reageert. In tabel 2.1 staan de geïndexeerde budgetten voor een alleenwonende in 2013, het meest recente jaar waarover we in dit rapport verslag doen. Het basisbehoeftenbudget bedroeg

in dat jaar 969 euro per maand, terwijl het ruimere niet-veel-maar-toereikendbudget op 1061 euro per maand lag.⁷

Tabel 2.1

Referentiebudgetten voor een alleenwonende: minimaal noodzakelijke kosten en aanvullende kosten voor sociale participatie, 2013 (maandbedragen in euro's)

minimaal noodzakelijke kosten		aanvullende kosten voor sociale participatie	
huur (bruto) ^a	374	bezoek ontvangen	20
gas en andere brandstoffen	53	op bezoek gaan	6
elektriciteit	28	vakantie	24
water	9	uitgaan	17
inventaris, onderhoud huis en tuin	99	extra vervoer	7
telefoon, kabel en internet	51	hobby en sporten	17
verzekeringen	40	bibliotheek	2
niet-vergoede ziektekosten ^b	20		
voeding	180		
kleding	53		
was- en schoonmaakartikelen	9		
persoonlijke verzorging	21		
vervoer	13		
diversen	20		
<i>totaal minimaal noodzakelijke kosten</i>	<i>969</i>	<i>totaal sociale participatie</i>	<i>92</i>

a Er wordt uitgegaan van de brutohuur, dus vóór aftrek van eventuele huurtoeslag. In de analyses wordt de ontvangen huurtoeslag bij het inkomen opgeteld.

b De betaalde ziektekostenpremie is niet als afzonderlijke post in het budget opgenomen, maar wordt in de analyses van het inkomen afgetrokken (zie kader 2.1).

Bron: SCP/CBS (2014: 57)

Zoals gezegd zijn de referentiebedragen met behulp van equivalentiefactoren naar meerpersoonshuishoudens vertaald. Tabel 2.2 presenteert het resultaat, zowel voor 2013 als voor het ijkjaar 2008. In deze tabel zijn alle bedragen afgerond op tientallen, behalve de referentiebedragen voor alleenwonenden.

Tabel 2.2

Grensbedragen voor diverse typen huishoudens, 2008 en 2013 (nettomaandbedrag in euro's (afgerond), lopende prijzen)^a

	alleen- wonende	paar zonder kinderen	paar een kind	paar twee kinderen	eenoudergezin een kind	eenoudergezin twee kinderen
basisbehoeftencriterium						
2008	878*	1200	1470	1650	1170	1330
2013	969*	1330	1620	1820	1290	1460
niet-veel-maar- toereikendcriterium						
2008	961*	1320	1600	1810	1280	1450
2013	1061*	1450	1770	1990	1410	1600

* Referentiebudgetten (exacte bedragen).

Bron: SCP/CBS (2014: 59)

2.3 De traditionele bepaling van langdurige armoede

Net zoals er verschillende manieren zijn om vast te stellen of er sprake is van armoede, geldt dat ook voor de meting van langdurige armoede. In deze paragraaf bespreken we de wijze waarop we 'traditioneel' bepalen of er sprake is van langdurige armoede en gaan we in op een belangrijke beperking van die methode.

De gegevens

In het *Armoedesignalement*, de (inmiddels afgeronde) gezamenlijke publicatiereeks van het SCP en het CBS over armoede in Nederland, en ook in de twee voorgangers van die reeks (*Armoedemonitor* en *Armoedebericht*), is de omvang van armoede steeds vastgesteld aan de hand van gegevens van de Belastingdienst. Het Inkomenspanelonderzoek (IPO) vormt daarbij de belangrijkste gegevensbron. Kader 2.2 geeft een toelichting op dit gegevensbestand.

Kader 2.2 Het Inkomenspanelonderzoek

Het Inkomenspanelonderzoek (IPO) geeft een beeld van de hoogte, samenstelling en verdeling van de inkomens van personen en huishoudens in Nederland. De gegevens zijn voornamelijk afkomstig van de Belastingdienst, maar komen daarnaast uit onder meer registraties van de huurtoeslag en de studiefinanciering. Niet alle inkomensbestanddelen worden door de Belastingdienst waargenomen. Dit geldt uiteraard voor inkomsten verkregen door zwartwerken of criminele activiteiten, maar ook voor legale informele inkomensoverdrachten, zoals ouderlijke bijdragen aan uitwonende kinderen (zie kader 2.1).

Het IPO betreft een steekproefonderzoek en bovendien een panelonderzoek. Sinds de jaren tachtig worden van steeds dezelfde groep personen gegevens verzameld. In 1989 besloeg deze steekproef ongeveer 75.000 zogeheten kernpersonen, in 2010 was dit aantal uitgebreid tot zo'n 94.000 en in 2013 zaten er iets meer dan 100.000 kernpersonen in het IPO. Overleden of geëmigreerde steekproefpersonen verdwijnen uit het bestand, terwijl anderzijds ieder jaar nieuwe personen worden toegevoegd uit de nieuwgeboren kinderen en de immigranten. Aangezien het om een administratieve steekproef gaat, komt het niet voor dat steekproefpersonen uitvallen omdat ze niet meer aan het onderzoek willen meedoen. Sterker nog, ze hebben geen weet van hun deelname aan het onderzoek.

De inkomensgegevens worden niet alleen verzameld voor de kernpersonen, maar ook voor de overige leden van hun huishouden. In 2013 waren dat in totaal bijna 280.000 personen, inclusief de ruim 100.000 kernpersonen. Deze aantallen zijn inclusief mensen die in een inrichting, instelling of tehuis verblijven.

Bij armoedeonderzoek blijven mensen die in een tehuis of instelling wonen gewoonlijk buiten beschouwing. Dit heeft te maken met hun sterk afwijkende bestedingspatroon: het inkomen gaat grotendeels op aan de verzorgingsbijdrage die ze aan het tehuis moeten betalen, waarna er alleen nog 'zakgeld' overblijft. Ook huishoudens waarvan het hoofd en de eventuele partner van studiefinanciering leven, zijn in principe niet meegenomen in de cijfers over armoede. In dit geval ligt de oorzaak vooral in het feit dat het inkomen niet volledig wordt waargenomen (bv. wat betreft de financiële ondersteuning van de ouders).

Bron: CBS (2015b); SCP/CBS (2014: 20)

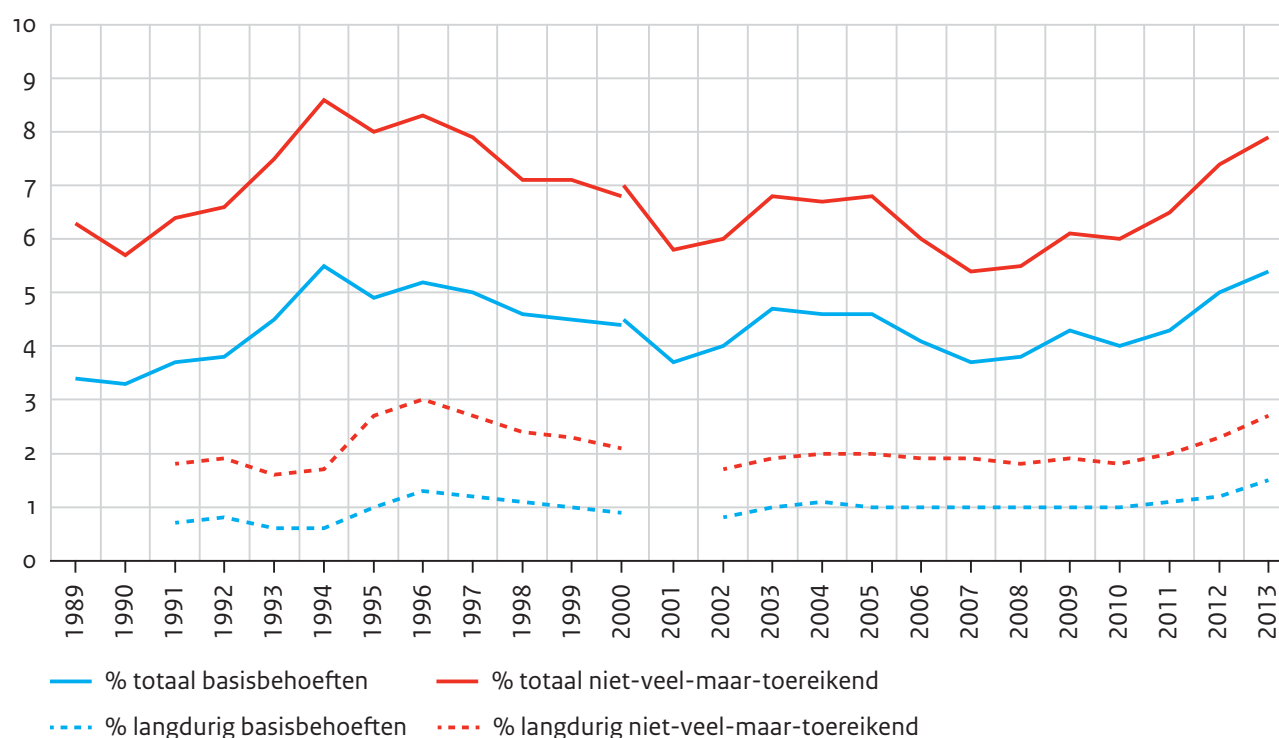
De meting van langdurige armoede

In de armoederapporten van het SCP en het CBS vond de bepaling van langdurige armoede traditiegetrouw in twee stappen plaats. Eerst werd gekeken welke kernpersonen arm zijn en welke niet. Als een kernpersoon arm was, dan waren de andere leden van zijn huishouden dat per definitie ook. De tweede stap was vervolgens nagaan of deze kernpersoon ook in de twee voorgaande jaren tot de arme groep behoorde.⁸ Als dit inderdaad het geval was, werden hij en de rest van zijn huishouden als langdurig arm beschouwd.⁹ Figuur 2.1 toont de ontwikkeling van de totale en de langdurige armoede in de periode 1989-2013 op grond van deze meetmethode. Te zien is dat er rond 1990 betrekkelijk weinig mensen arm waren, maar dat hun aandeel flink steeg als gevolg van de economische recessie van 1991-1993. Vanaf 1994 was sprake van een dalende trend, maar de recessie van 2002-2003 zorgde voor een opleving van de armoede. Na opnieuw een daling vanaf 2004 is de armoede sinds 2008 vrijwel onafgebroken toegenomen. In 2013 waren er volgens het

basisbehoeftecriterium ruim 850.000 personen arm, en volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium ruim 1,2 miljoen. De trends in de langdurige armoede volgen die in de totale armoede, zij het met enige vertraging. In de periode 1995-1997 is een duidelijke piek in het aandeel langdurig armen te zien en ook de recessie van net na de eeuwwisseling heeft zichtbaar gevolgen voor de langdurige armoede. Hetzelfde geldt voor de meest recente recessie: sinds 2010 is het aandeel langdurig armen opnieuw stijgende. In 2013 betrof het (in absolute aantallen) ruim 230.000 personen op grond van het basisbehoeftecriterium, en ruim 420.000 personen volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium.¹⁰

Figuur 2.1

Personen in armoede (totaal en langdurig) 1989-2013 (in procenten van de bevolking)^{a, b, c}



a Langdurige armoede: arm in het peiljaar plus de twee voorafgaande jaren.

b Trendbreuk in 2000 wegens revisie van het gegevensbestand.¹¹

c Cijfers 2013 zijn voorlopig.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

Een beperking van de traditionele meting

Nadat is vastgesteld dat een kernpersoon in armoede verkeert, tellen zijn mede-huishoudensleden (zoals gezegd) automatisch ook als 'arm' mee. Hiermee wordt uitgegaan van de veronderstelling dat die personen ook in eerdere jaren tot hetzelfde huishouden als de kernpersoon behoorden. Deze veronderstelling is echter ongefundeerd. Anders dan personen vormen huishoudens geen stabiele (dat wil zeggen: in de tijd onveranderlijke) entiteiten. Huishoudens veranderen doordat kinderen op zichzelf gaan wonen, partners uit elkaar gaan of gezinsleden overlijden. Er vormen zich ook voortdurend

nieuwe huishoudens door relatievorming (samenwonen, huwen) en door geboorte. Huishoudens zijn hierdoor niet goed in de tijd te volgen, in tegenstelling tot personen. In het vervolg van dit rapport berekenen we de omvang van de langdurige armoede daarom uitsluitend op persoonsniveau, op grond van informatie van de kernpersonen. De eventuele overige leden van het huishouden blijven buiten beschouwing.

2.4 Armoededuur en uitstroomkansen

Zoals eerder aangegeven zijn er meerdere manieren om langdurige armoede vast te stellen. In deze en de volgende paragraaf bespreken we enkele van deze methoden. Zoals zal blijken, kunnen de bijbehorende uitkomsten tot zeer verschillende conclusies leiden omtrent de omvang van langdurige armoede.

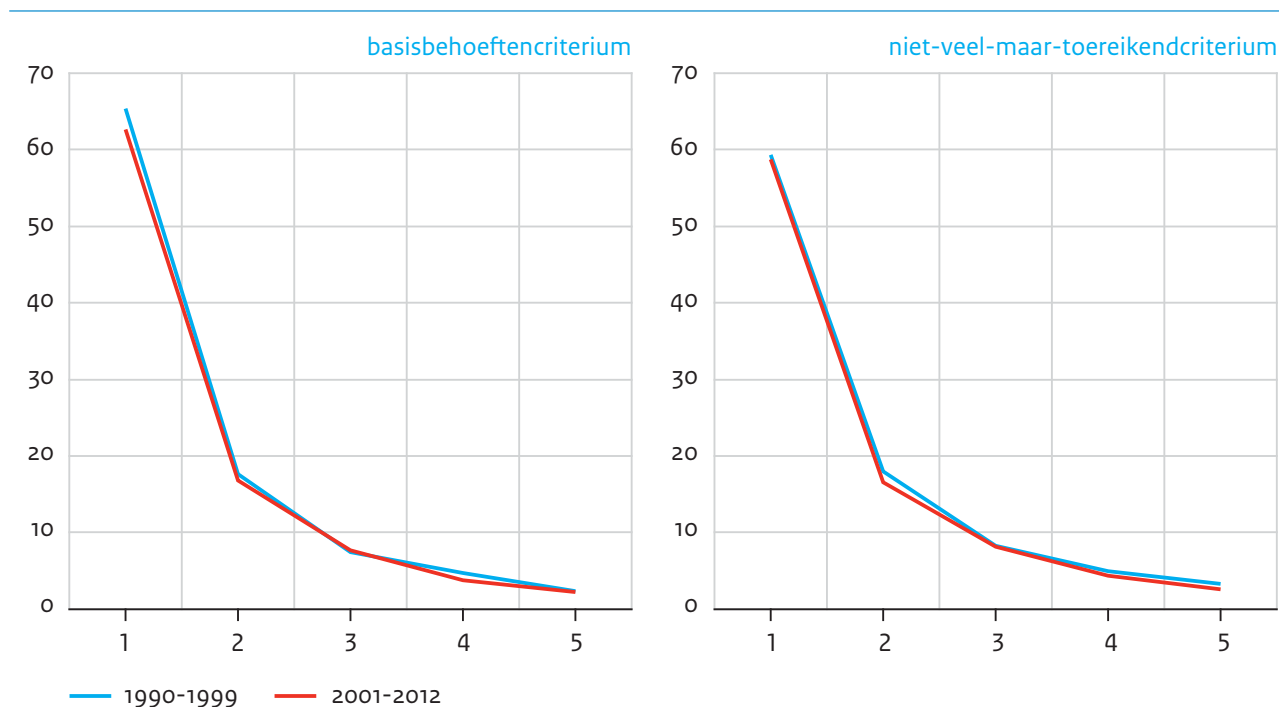
Een eerste manier om langdurige armoede in kaart te brengen, is door na te gaan wat de uitstroomkansen zijn (ook wel *exit rates* genoemd) na een of meer jaren in armoede te hebben geleefd. Mensen worden daartoe gevolgd vanaf het moment van instroom in de armoede tot en met hun overgang naar niet-armoede. Aan de hand van IPO-gegevens over de periode 1989-2013 hebben we onderzocht in hoeverre mensen die in een bepaald jaar arm zijn geworden in de daaropvolgende jaren uit de armoede weten te geraken.

Hiermee geven we antwoord op deelvraag 1.1.

In- en uitstroom is alleen vast te stellen als men het voorgaande jaar nog niet arm was, respectievelijk het navolgende jaar niet meer arm is. Dit houdt in dat voor dit onderzoek het eerste armoedejaar op zijn vroegst in 1990 (vóór de revisie van het databestand) of 2001 (na de revisie) kan hebben plaatsgevonden, en het laatste armoedejaar op zijn laatst in 1999, respectievelijk 2012. Figuur 2.2 toont de gemiddelde uitstroompercentages na het eerste en de daaropvolgende armoedejaren.

Figuur 2.2

Uitstroom uit de armoede naar het aantal armoedejaren, gemiddelden over de perioden 1989-2000 en 2000-2013 (in procenten van de nieuw-ingestroomde armen)^a



a Trendbreuk in 2000 wegens revisie van het gegevensbestand.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

Figuur 2.2 laat zien dat van degenen die in een bepaald jaar arm zijn geworden rond de 60% een jaar later weer uit de armoede is gekomen. Na twee jaar armoede ligt het uitstroompercentage onder de 20%, terwijl personen die drie jaar of langer arm zijn minder dan 10% of zelfs minder dan 5% kans op uitstroom hebben. Deze bevindingen zijn in overeenstemming met die van onderzoekers als Bane en Ellwood (1986) of Mood en Jonsson (2012). Bij dit alles maakt het niet of nauwelijks uit of de armoede is vastgesteld aan de hand van het strikte basisbehoeftencriterium of het ruimere niet-veel-maar-toereikendcriterium. In absolute aantallen maakt dat wel uit, maar dat betreft een noemer-effect; de twee armoedegrenzen leiden tot verschillende aantallen nieuw-ingestroomde armen. Van de gemiddeld bijna 300.000 personen die volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium jaarlijks nieuw instromen in de armoede zijn er bijna 75.000 na twee jaar nog niet uitgestroomd. Op grond van het basisbehoeftencriterium bedraagt het aantal nieuwe armen gemiddeld ruim 230.000, waarvan er zo'n 47.000 na twee jaar nog steeds in armoede leven. Deze uitkomsten betreffen de periode sinds de eeuwwisseling. Tabel A.1 in bijlage A toont tevens informatie over de aantallen in- en uitstromers in de jaren negentig.

Nadere analyse leert dat achter de beschreven gemiddelde uitstroomkansen, vooral die voor het eerste armoedejaar, conjunctuurwisselingen schuilgaan. In tijden van economische bloei, zoals in de tweede helft van de jaren negentig en in de periode rond 2005, ligt het percentage dat na één jaar armoede uitstroomt (ruim) boven de 60%. In economisch

slechtere tijden is dit beduidend minder. Zo zakte tijdens de recente recessie het aandeel uitstromers na het eerste armoedejaar van 58% in 2008 naar 49% in 2012. Voor de langdurige armoede is de conjunctuurgevoeligheid minder duidelijk aan te geven. Wel is in de periode 2010-2012 ook een afname van de uitstroom na twee jaar armoede zichtbaar. Dit geeft aan dat wie tijdens deze laatste recessie arm werd, een relatief groot risico liep dat het om een langdurige situatie zou gaan.¹²

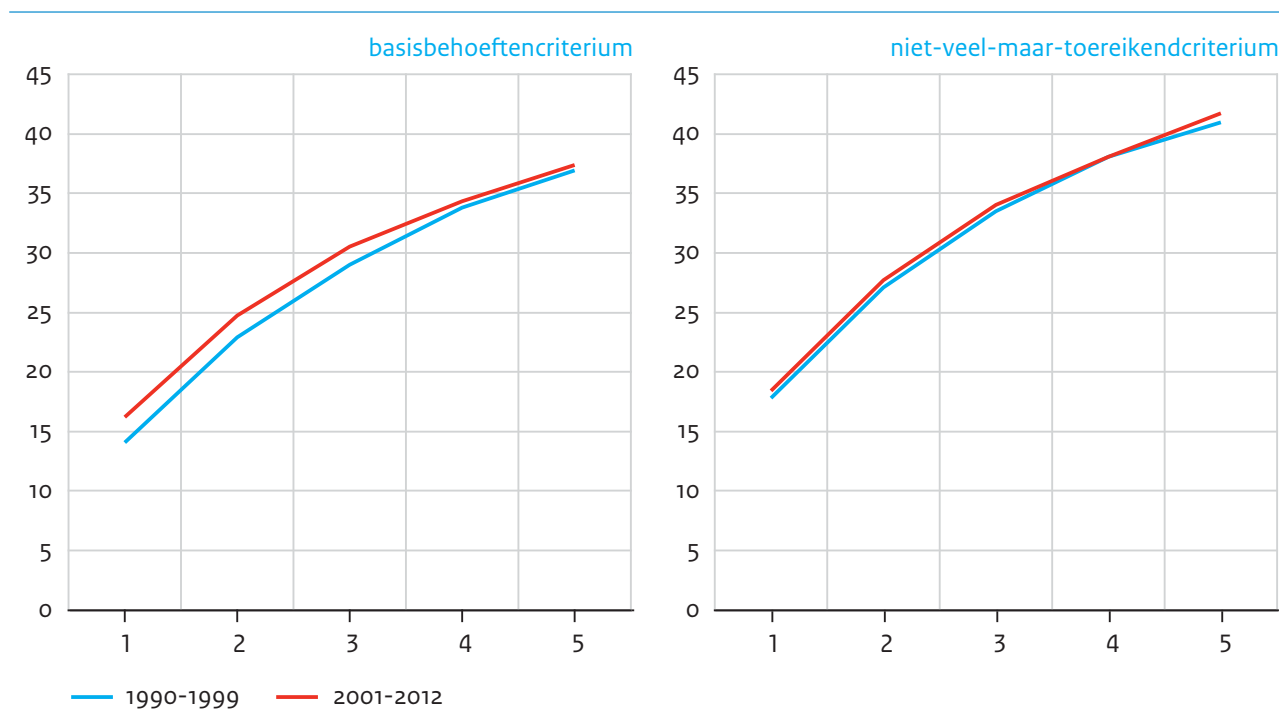
Mood en Jonsson (2012) stellen dat het in figuur 2.2 getoonde uitstroomp patroon een te optimistisch beeld geeft, omdat een flink deel van de uitstromers na verloop van tijd terugvalt in armoede. Om een realistisch beeld van de totale armoededuur in een bepaalde periode te geven, is het daarom nodig om ook naar de kans op terugval te kijken (deelvraag 1.2).

Terug naar af: terugval in de armoede

De kans op terugval in de armoede hebben we vastgesteld door voor degenen die in een bepaald jaar zijn uitgestroomd na te gaan of ze in de daaropvolgende jaren toch weer tot de arme groep zijn gaan behoren. Opnieuw zijn de berekeningen gebaseerd op de IPO-gegevens uit de periode 1989-2013. Figuur 2.3 presenteert de resultaten. Om duidelijk te maken hoeveel mensen er in totaal vijf jaar na hun uitstroom uit armoede zijn teruggevallen, gaat het hier om cumulatieve cijfers.

Figuur 2.3

Cumulatieve kans op terugval in de armoede naar het aantal jaren na uitstroom, gemiddelden over de perioden 1989-2000 en 2000-2013 (in procenten van de uitgestroomden)^a



a Trendbreuk in 2000 wegens revisie van het gegevensbestand.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

Op grond van het niet-veel-maar-toereikendcriterium blijkt dat bijna 20% van degenen die in een bepaald jaar aan de armoede zijn ontsnapt een jaar later opnieuw in armoede verkeert. Ook na een langere uitstroomperiode loopt men nog risico op terugval in de armoede: na vijf jaar uitstroom overkomt dat nog zo'n 3%. Cumulatief betekent dit dat van degenen die in de onderzochte periode zijn uitgestroomd na vijf jaar ruim 40% is teruggevallen. Gemiddeld over de periode sinds 2000 betreft dit jaarlijks bijna 135.000 personen.

De kans om terug te vallen naar een situatie waarin het besteedbare huishoudensinkomen onder het basisbehoeftecriterium uitkomt, is iets minder groot: na een uitstroomperiode van één jaar behoort zo'n 15% opnieuw tot de armen en dit cumuleert tot rond 37% na vijf jaar uitstroom (gemiddeld bijna 95.000 personen per jaar).

Ook de terugvalpercentages blijken samen te hangen met de economische conjunctuur. Dit is vooral zichtbaar voor de terugval na één jaar uitstroom.¹³ In de tweede helft van de jaren negentig – een periode van economische groei – nam deze terugval af van 20% tot 15%, maar groeide vervolgens weer tot 19% in 2003. Daarna trad opnieuw een daling op, naar 13% in 2006, maar onder invloed van de laatste economische recessie steeg het terugvalpercentage naar een (voorlopige) piek van 25% in 2013.¹⁴

2.5 Armoedeperioden

In de voorgaande paragraaf is voor nieuw ingestroomde armen nagegaan hoe groot de kans is dat ze binnen een of meerdere jaren uit de armoede zullen komen. Daarnaast is onderzocht hoe groot de kans is om vervolgens terug te vallen naar een armoedesituatie. Gebleken is dat die beide kansen aanzienlijk zijn: na het eerste armoedejaar stroomt zo'n 60% uit en na het tweede jaar nog eens een kleine 20%, maar ook valt ongeveer 40% van de uitgestroomden binnen vijf jaar terug in armoede.

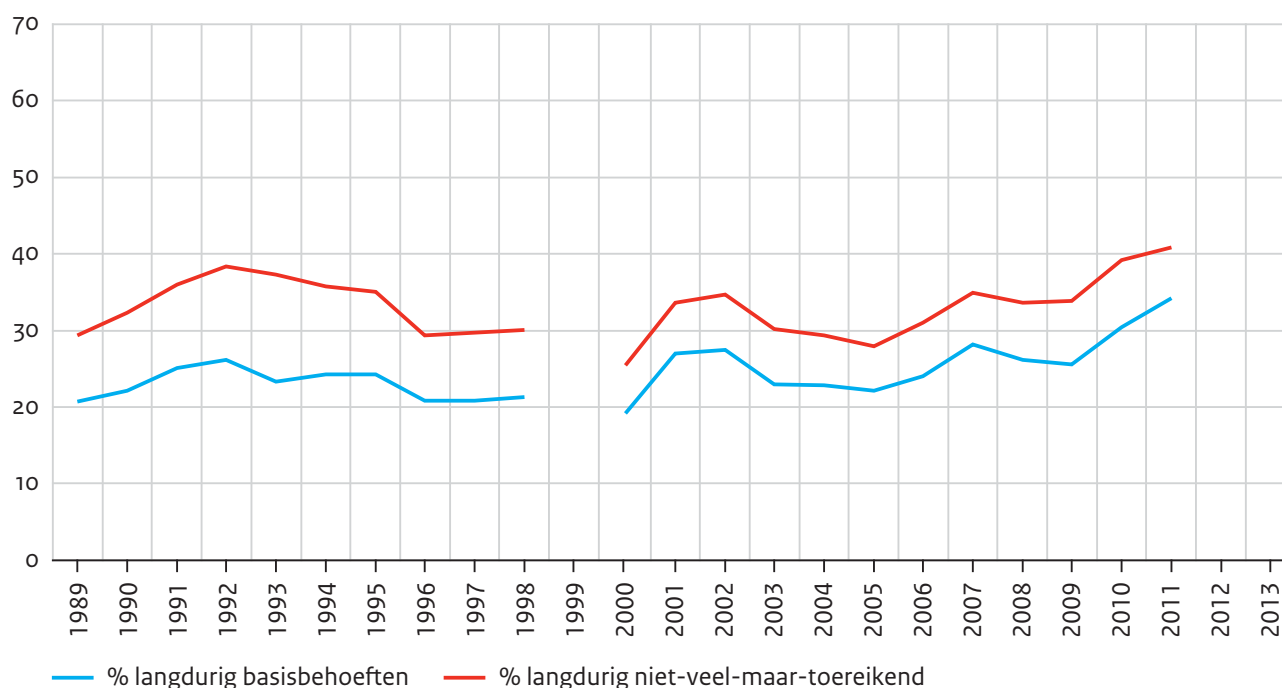
Een alternatieve manier om vast te stellen of er sprake is van duurzame armoede is door na te gaan of men op een bepaald moment een langdurige armoedeperiode doormaakt of heeft doorgemaakt. Er zijn verschillende varianten op deze zogenoemde *spell*-methode, waarvan we hier de vooruitblik-, de historie- en de episodemethode bespreken. Nu vormt niet de nieuwe instroom de basis, maar kijken we naar het aandeel langdurig armen ten opzichte van de *totale groep armen*.

Vooruitblikken in de tijd

De vooruitblikmethode houdt in dat we nagaan of er in een bepaald jaar sprake is van armoede en vervolgens de situatie in de daaropvolgende jaren verkennen (vgl. Achterberg en Snel 2008). Iemand die zowel in het eerste jaar als in ten minste de twee navolgende jaren arm is, telt dan als langdurig arm.¹⁵ Aangezien de beschikbare gegevens de periode 1989-2000 en 2000-2013 beslaan, vindt het eerste armoedejaar op zijn laatst plaats in 1998 (vóór de revisie van het databestand), respectievelijk in 2011 (na de revisie). Figuur 2.4 laat de resultaten volgens de vooruitblikbenadering zien.

Figuur 2.4

Personen in langdurige armoede volgens de vooruitblikmethode, 1989-2013 (in procenten van de totale groep armen)^{a, b, c}



a Langdurige armoede: arm in het peiljaar plus (ten minste) de twee navolgende jaren.

b Trendbreuk in 2000 wegens revisie van het gegevensbestand.

c Cijfers 2013 zijn voorlopig.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

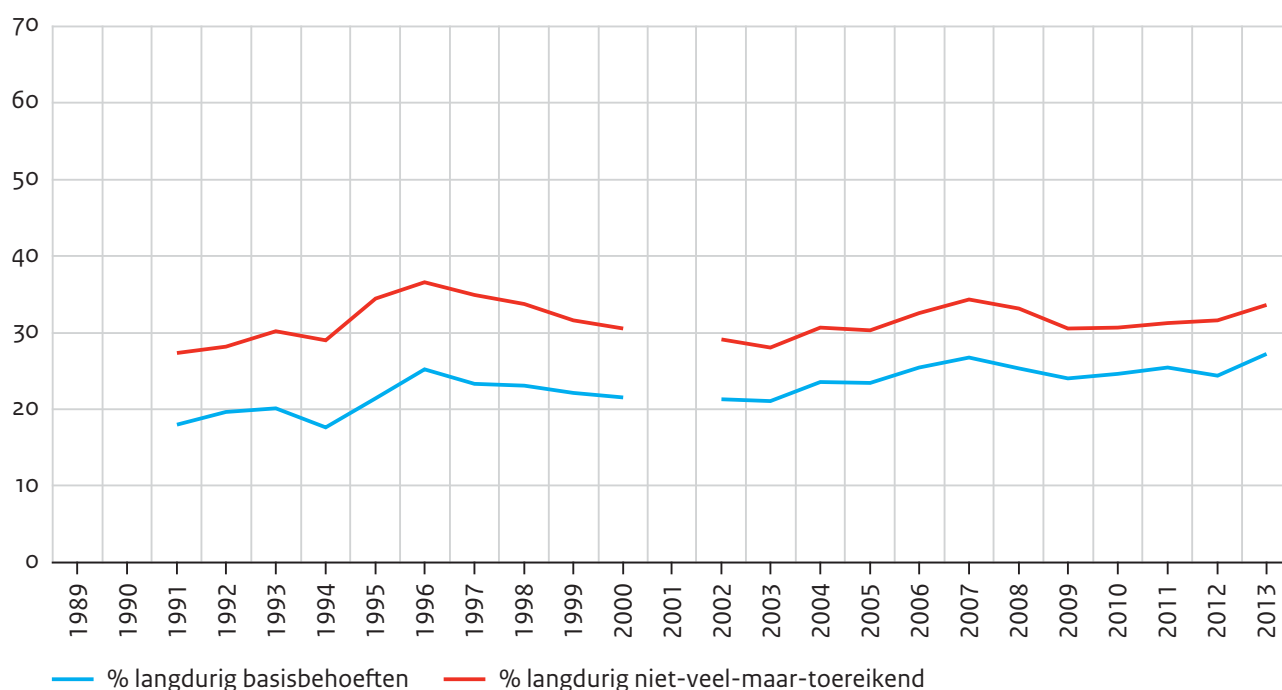
Op grond van de vooruitblikmethode komt een aanmerkelijk somberder beeld naar voren dan de eerdere uitkomsten gebaseerd op uitstroomkansen lieten zien. Van alle mensen die in een bepaald jaar volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium in een armoedesituatie verkeren, heeft een derde deel het vooruitzicht dat dat gedurende ten minste drie jaar het geval zal zijn. Volgens het basisbehoeftencriterium gaat het om ongeveer een kwart van de totale groep armen. Uit figuur 2.4 blijkt bovendien voor beide armoedegrenzen een forse stijging van het aandeel langdurig armen na 2009. Mensen die in 2010 arm werden, hadden zo'n 5 procentpunten meer kans dat dit een langdurige kwestie zou zijn dan mensen die in de jaren daarvoor arm waren geworden. Het is aannemelijk dat dit een gevolg is van de economische recessie die sinds twee jaar gaande was; in 2010 was zowel het aantal ww'ers als het aantal bijstandsontvangers fors toegenomen, met ruim de helft respectievelijk bijna een vijfde ten opzichte van 2008 (Wildeboer Schut en Olsthoorn 2015: 136). In 2011 zette de groei van de langdurige armoede door (zij het minder sterk). Het aandeel langdurig armen volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium bedroeg dat jaar 41% van de totale groep armen (2,6% van de totale bevolking). In absolute termen ging het om iets minder dan 420.000 personen.

Armoedehistories

De methode die in de eerdere armoederapporten van het SCP en het CBS werd gehanteerd om langdurige armoede te meten, en die aan het begin van deze paragraaf al kort is beschreven, betreft het vaststellen wie er in een bepaald jaar arm is en wie van hen op dat moment al ten minste drie jaar in armoede leeft. Vanwege de terugblik op de jaren voorafgaand aan het peiljaar heet deze methode ook wel de historiemethode. Figuur 2.1 toonde eerder de ontwikkeling van het aandeel langdurig armen volgens deze methode in de totale Nederlandse bevolking. Figuur 2.5 brengt opnieuw de ontwikkeling van de langdurige armoede in beeld, maar nu als aandeel van de totale *arme* populatie.

Figuur 2.5

Personen in langdurige armoede volgens de historiemethode, 1989-2013 (in procenten van de totale groep armen)^{a, b, c}



a Langdurige armoede: arm in het peiljaar plus (ten minste) de twee voorafgaande jaren.

b Trendbreuk in 2000 wegens revisie van het gegevensbestand.

c Cijfers 2013 zijn voorlopig.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

Net als de hiervoor besproken vooruitblikmethode leidt ook de historiemethode tot de conclusie dat langdurige armoede een fundamenteel probleem vormt in Nederland: volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium is van alle armen ongeveer een derde deel al minstens drie jaar lang arm. Over het algemeen gaat het om 30% à 33% langdurig armen, maar er zijn ook enkele jaren met een piek richting of over de 35%. Op grond van het basisbehoefstencriterium lag het aandeel langdurig armen aanvankelijk rond of net boven de 20%, maar na 2005 is dit percentage structureel gegroeid naar ongeveer 25%. Uitgedrukt in absolute aantallen betrof het bijna 420.000 personen volgens het niet-veel-

maar-toereikendcriterium en ruim 230.000 personen volgens het basisbehoeftencriterium (cijfers van 2013). Deze aantallen zijn identiek aan die welke bij de vooruitblikmethode zijn gevonden voor 2011, een gevolg van het feit dat we in beide gevallen dezelfde periode bestrijken: bij de vooruitblikmethode is 2011 het peiljaar en kijken we vooruit naar de twee daaropvolgende jaren, bij de historiemethode is 2013 het peiljaar en blikken we terug op de twee voorgaande jaren. Door de verschillende omvang van de totale groep armen in de twee peiljaren (de noemer), wijken de *percentages* langdurig armen wel van elkaar af. Mood en Jonsson (2012) stellen dat de historiemethode een onderschatting van het aandeel langdurig armen oplevert. Een deel van degenen die op het peilmoment arm zijn, zal immers ook in de toekomst nog arm zijn. Hetzelfde geldt voor de vooruitblikmethode: van degenen die in het peiljaar arm zijn, zal een deel ook in de voorgaande jaren al arm zijn geweest. Een manier om die onderschatting te voorkomen, is om vanaf een bepaalde peildatum zowel terug als vooruit te blikken, zodat de totale armoedeperiode kan worden gemeten: de episodemethode.

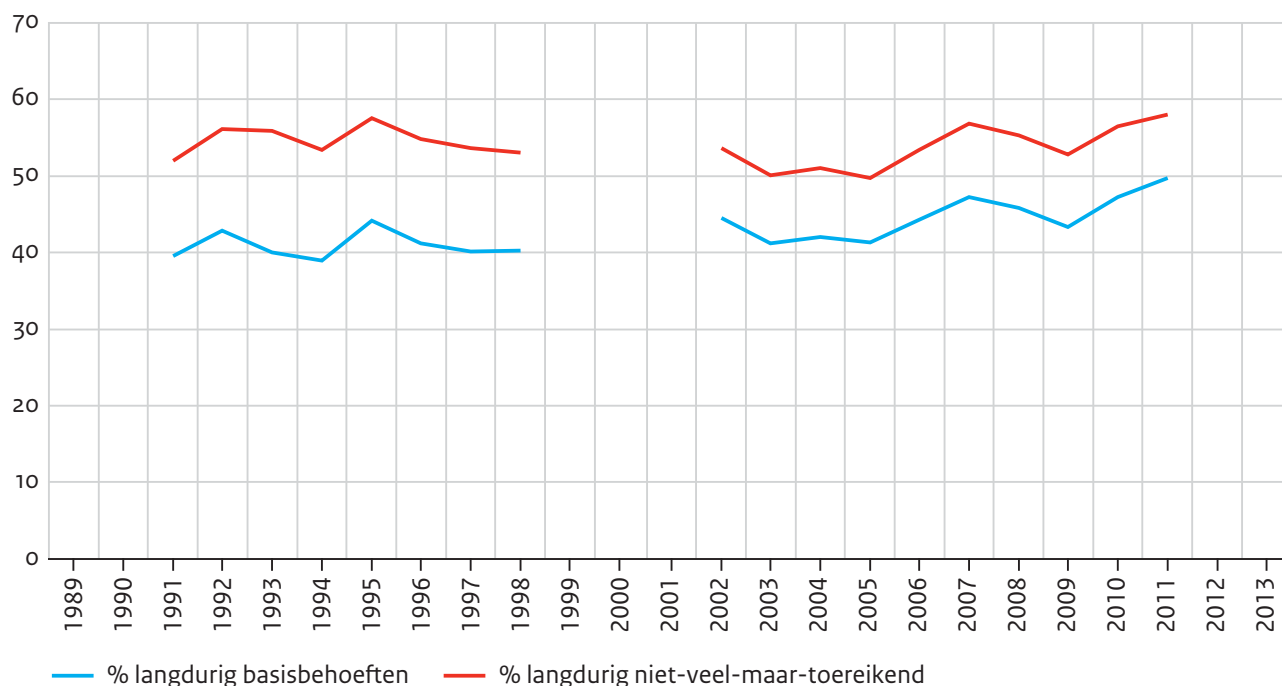
Episodes van armoede

Het vaststellen wie van de armen op een bepaald moment een periode van langdurige armoede doormaakt, staat bekend als de episodemethode. Deze methode is alleen bruikbaar bij een lange observatieperiode, aangezien rekening moet worden gehouden met het feit dat een deel van de armen op enig peilmoment aan het eind van hun periode van langdurige armoede zitten, terwijl anderen dan pas aan het begin daarvan staan. Per peiljaar moeten we dus zowel twee jaar terug als twee jaar vooruit kunnen kijken, op zoek naar degenen die gedurende ten minste drie van die vijf jaar in een armoedesituatie zitten. Voor onze berekeningen betekent dit dat het derde armoedejaar op zijn vroegst kan zijn ervaren in 1991 (vóór de revisie van het databestand), dan wel in 2002 (na de revisie), terwijl het *begin* van een langdurige armoedeperiode op zijn laatst kan hebben plaatsgevonden in 1998, respectievelijk 2011. Figuur 2.6 laat op grond van deze methode zien hoeveel van de armen langdurig (d.w.z. gedurende ten minste drie jaar) in armoede leven.

Het aandeel armen dat een episode van langdurige armoede meemaakt, blijkt aanzienlijk groter te zijn dan het aandeel armen dat volgens de vooruitblik- of de historiemethode langdurig arm is. Kijkend naar de totale armoedeperioden had 50% à 60% van de arme groep ten minste drie jaar lang een inkomen onder het niet-veel-maar-toereikendcriterium. Het aandeel langdurig armen volgens het basisbehoeftencriterium lag daar ongeveer 10 procentpunten onder, tussen 40% en 50%. Ongeacht de gebruikte armoedegrens is te zien dat het aandeel langdurig armen na 2005 is toegenomen, overeenkomstig het beeld dat op grond van de beide andere methoden naar voren kwam. De stijging is ook in absolute termen zichtbaar: het aantal langdurig armen volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium steeg met ruim 100.000 naar een totaal van 595.000 in peiljaar 2011, terwijl het aantal volgens het basisbehoeftencriterium met ongeveer 60.000 groeide (335.000 personen in 2011).

Figuur 2.6

Personen in langdurige armoede volgens de episodemethode, 1989-2013 (in procenten van de totale groep armen)^{a, b, c}



a Langdurige armoede: arm in een aaneengesloten periode van (ten minste) drie jaar.

b Trendbreuk in 2000 wegens revisie van het gegevensbestand.

c Cijfers 2013 zijn voorlopig.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

Dat langdurige armoede-episodes vaker voorkomen dan langdurige armoedehistories is in overeenstemming met de bevindingen van Mood en Jonsson (2012). Zij vonden dat het aandeel van de bevolking dat in een bepaald jaar een armoede-episode van vijf jaar of langer doormaakte rond tweemaal zo hoog lag als het aandeel dat in een bepaald jaar al vijf jaar lang arm was. Op grond van onze berekeningen gaat het bij benadering eveneens om een verschil met een factor 2 (zie tabel 2.3).¹⁶ Soortgelijke resultaten vinden we bij de vergelijking met de vooruitblikmethode; het aandeel armen dat een langdurige episode beleeft, ligt ongeveer 1,7 keer zo hoog als het aandeel dat aan het begin staat van een periode van ten minste drie jaar armoede.

De aandelen langdurig en kortdurend armen tegen elkaar afgezet

Ter beantwoording van deelvraag 1.3 zetten we de voorgaande bevindingen met betrekking tot langdurige armoede af tegen de corresponderende aandelen kortdurend armen. Deze laatsten zijn gedefinieerd als personen met een armoededuur van één jaar.¹⁷ Als we naar deze groep kijken, zien we daar een omgekeerde trend als die we aantreffen bij de langdurige armoede: het aandeel mensen met een afgesloten eenjarige armoede-episode ligt juist duidelijk *lager* dan het aandeel dat op grond van de vooruitblik- of de historische methode als kortdurend arm wordt geteld. Dit komt doordat de vooruitblikbenadering

geen rekening houdt met de periode die aan het peiljaar voorafgaat, terwijl de historische benadering geen rekening houdt met de periode die erop volgt. Een deel van degenen die volgens deze methoden slechts één jaar arm zijn, zal in de voorgaande jaren al arm zijn geweest (in het geval van de vooruitblikmethode) of zal ook na het observatiejaar nog in armoede verkeren (historiemethode). De aangetroffen percentages volgens deze twee methoden betreffen dan ook een overschatting van het aandeel kortdurend armen. Tabel 2.3 presenteert de gemiddelde percentages.

Tabel 2.3

Personen met een armoededuur van een jaar of ten minste drie jaar, naar meetmethode, 1989-2013 (in procenten van de totale groep armen, gemiddeld over genoemde tijdvakken)^{a, b, c}

	basisbehoeftecriterium		niet-veel-maar-toereikendcriterium	
	een jaar	≥ drie jaar	een jaar	≥ drie jaar
armoedevooruitblik				
1989-2000	46,6	22,9	37,7	33,3
2000-2013	46,7	25,8	40,5	32,9
armoedehistorie				
1989-2000	42,8	21,2	34,8	31,6
2000-2103	43,4	24,4	37,7	31,3
armoede-episode				
1989-2000	24,9	40,9	18,4	54,6
2000-2103	25,0	44,7	20,4	53,7

a Trendbreuk in 2000 wegens revisie van het gegevensbestand.

b Percentages tellen niet op tot 100; het restant betreft degenen met een armoededuur van twee jaar.

c Cijfers 2013 zijn voorlopig.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

Zoals eerder aangegeven, stellen Mood en Jonsson (2012) dat de historiemethode een onderschatting van het aandeel langdurig armen oplevert. Tegelijkertijd is er sprake van een overschatting van het aandeel kortdurend armen. In beide gevallen komt het doordat deze methode er geen rekening mee houdt dat een deel van degenen die op het meetmoment arm zijn ook in de jaren daarna nog arm zal zijn. Logischerwijs doet ditzelfde probleem zich voor bij de vooruitblikmethode, aangezien die geen rekening houdt met de periode *voorafgaand* aan het meetmoment. Omdat de episodemethode voor elk peiljaar naar zowel de voorgaande als de navolgende jaren kijkt, levert die benadering veel minder vertekening op. Deze methode geeft volgens ons dan ook het beste beeld van de omvang van zowel de langdurige als de kortdurende armoede.

Uitgaande van de episodemethode blijkt het percentage langdurig armen aanzienlijk hoger te liggen dan het aandeel kortdurend armen. Volgens het basisbehoeftecriterium ligt het aandeel langdurig armen 1,5 à 2 keer zo hoog, bij het niet-veel-maar-toereikendcriterium gaat het om een factor 2,5 à 3. Tabel 2.3 toont verder dat het aandeel kortdurend armen

(binnen de totale arme groep) hoger ligt volgens het basisbehoeftencriterium dan volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium, terwijl het omgekeerde geldt voor het aandeel langdurig armen. Een verklaring is misschien gelegen in het feit dat het eerste criterium strikter is dan het tweede; de prikkel om uit de armoede te ontsnappen, zal (nog) sterker zijn wanneer een huishouden onvoldoende middelen heeft om de uitgaven aan basale zaken te bekostigen. Daarnaast kan er een verschil in samenstelling zijn tussen de groep met een inkomen onder de basisbehoeftengrens en de armen volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium. Denkbaar is bijvoorbeeld dat zich in de eerstgenoemde groep relatief veel zelfstandigen bevinden. Door hun wisselende jaarinkomsten (Vendrig 2014; Wildeboer Schut en Olsthoorn 2015: 128) hebben zij een bovengemiddelde kans om arm te worden, maar mogelijk ook een grotere kans om weer snel uit de armoede uit te stromen.

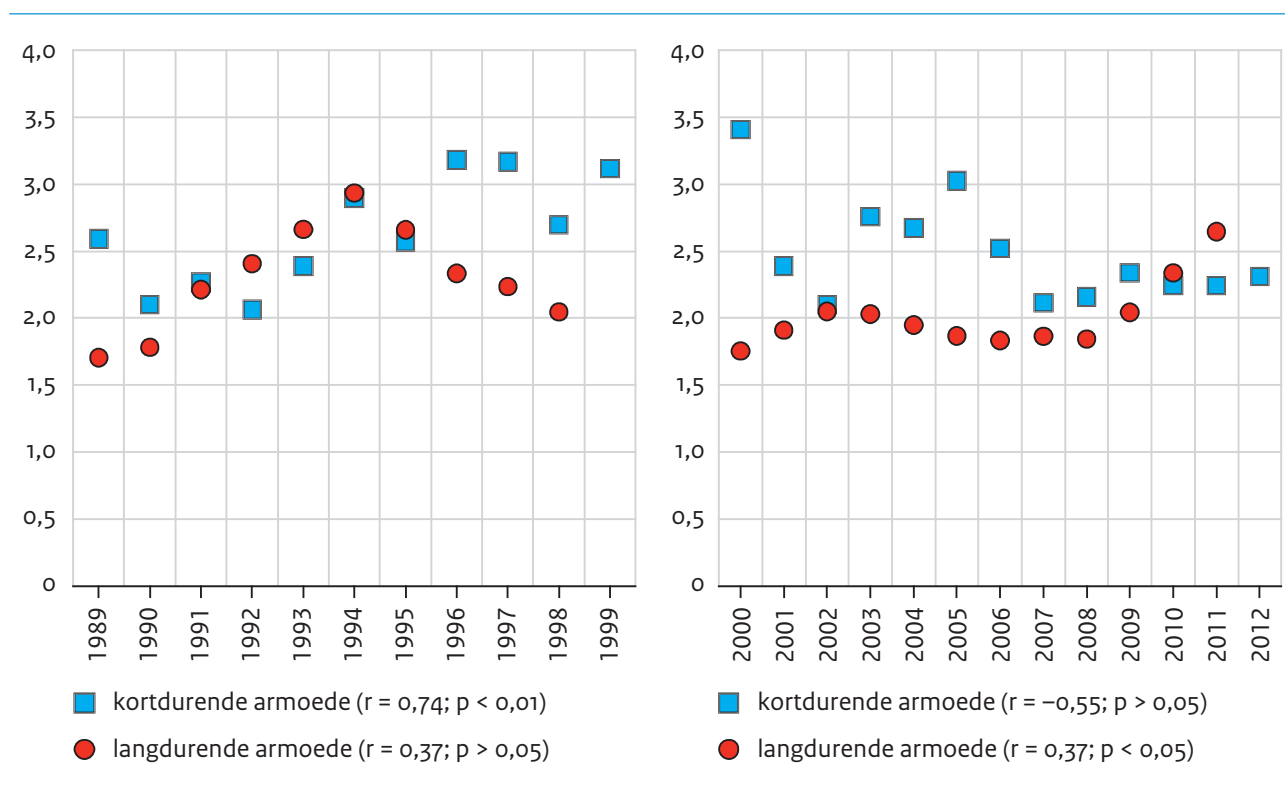
2.6 Vertijdelijking of verduurzaming van de armoede?

Een van de vragen die Achterberg en Snel (2008) beoogden te beantwoorden, betrof de ontwikkeling in de tijd: is de langdurige armoede toe- of afgenomen? Achterberg en Snel kwamen op grond van gegevens van het Sociaal Economisch Panelonderzoek over de periode 1984-2000 tot de conclusie dat er sprake was van een toename van de langdurige armoede. In deze paragraaf gaan we na of wij tot diezelfde conclusie komen (deelvraag 1.4). Om te bepalen of er sprake is van langdurige armoede hanteerden Achterberg en Snel de vooruitblikmethode. Hoewel deze manier volgens ons de minst geschikte is van de drie varianten van de *spell*-methode, mede vanwege de onlogische keuze om te spreken van langdurige armoede in een bepaald peiljaar terwijl pas twee jaar daarna is te bepalen of daar inderdaad van sprake is, hebben wij besloten hen hierin ten behoeve van de vergelijkbaarheid te volgen. Er zijn echter ook enkele verschillen met de analyse van Achterberg en Snel: niet alleen gebruiken wij administratieve data in plaats van surveygegevens, ook stellen we armoede vast aan de hand van het niet-veel-maar-toereikendcriterium, terwijl Achterberg en Snel de relatieve armoedegrens gebruikten.¹⁸ In de eerste helft van de jaren negentig nam het aandeel langdurig armen gestaag toe, met een piek van 2,9% van de Nederlandse bevolking in 1994. Daarna nam het percentage weer net zo gestaag af; in 1998 had net 2% van de bevolking het vooruitzicht op een armoedeperiode van drie jaar of langer (figuur 2.7). De samenhang tussen het meetjaar en het aandeel langdurig armen ($r = 0,37$) is echter niet significant, zodat we kunnen concluderen dat in de jaren negentig dit aandeel al met al onveranderd is gebleven. Als we naar de kortdurende armoede¹⁹ kijken, komt er een ander beeld naar voren: de algemene samenhang tussen jaar en aandeel armen is sterk positief ($r = 0,74$). Dit betekent dat er in dat decennium – als aandeel van de *totale* arme groep – meer kortdurend armen zijn gekomen. De trend volgt daarbij de economische conjunctuur, met een relatief laag aandeel kortdurend armen in jaren van laagconjunctuur (rond 1992) en een relatief hoog aandeel in tijden van economische groei (na 1995). Anders gezegd zijn er, zoals te verwachten is, tijdens perioden van recessie minder armen die slechts gedurende een jaar arm zijn, maar neemt hun aandeel in economisch gunstige perioden toe.

Voor de periode na de eeuwwisseling geldt het omgekeerde als voor de jaren negentig wat betreft de relatie tussen peiljaar en het aandeel armen. Hoewel het aandeel kortdurend armen in de totale groep armen in jaren van laagconjunctuur (2001 en 2002, maar ook vanaf 2007) aanzienlijk lager ligt dan in economisch gunstige jaren, is het verband over het gehele beschouwde tijdvak heen statistisch niet-significant ($r = -0,55$). Dit leidt tot de conclusie dat het aandeel kortdurend armen in de periode 2000-2013 onveranderd is gebleven. Daarentegen blijkt het aandeel langdurig armen met de jaren te zijn gestegen ($r = 0,37$). Volgens figuur 2.7 is die groei vooral zichtbaar vanaf 2008. In dat jaar lag het aandeel personen dat op een langdurige armoedesituatie kon rekenen op 1,8% van de bevolking, terwijl het drie jaar later om 2,6% ging.

Figuur 2.7

Kortdurende en langdurige armoede in Nederland, 1989-2013 (in procenten van de bevolking)^{a, b}



a Trendbreuk in 2000 wegens revisie van het gegevensbestand.

b Armoede volgens het-niet-veel-maar-toereikendcriterium.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

Vergelijking van deze resultaten met de gegevens van Achterberg en Snel (2008) duidt erop dat ze deels overeenkomen, maar deels ook van elkaar afwijken. Aan de ene kant hebben we voor de periode 2000-2013 een toename van het aandeel langdurig armen geconstateerd, terwijl het aandeel kortdurend armen in dit tijdvak onveranderd is gebleven. Op grond hiervan zou de conclusie zijn dat er geen sprake is van vertijdelijking van de armoede, maar juist van verduurzaming. Dit is in lijn met de constatering van Achterberg en Snel. Voor de periode die (in elk geval gedeeltelijk) met de door hen onderzochte jaren overlapt, geldt het tegenovergestelde: het percentage langdurig armen bleef min of meer

ongewijzigd, terwijl het percentage kortdurend armen toenam. Voor een deel is dit afwijkende resultaat toe te schrijven aan de eerder beschreven verschillen in data en definitie. Daarnaast lijken vooral de conjunctuur en daarmee de periodeafbakening van belang: in tijden van economische groei stijgt het aandeel kortdurend armen binnen de totale arme groep en neemt de langdurige armoede af, in perioden van economische neergang gebeurt het omgekeerde. Alleen al het feit dat het door ons onderzochte tijdvak met een langdurige recessie eindigt, kan dus voor een positieve samenhang met het aandeel langdurig armen zorgen, net zoals bij Achterberg en Snel de stijging van het aandeel langdurig armen vooral tijdens de recessie van 1991-1993 plaatsvond.²⁰

Al met al zijn er geen aanwijzingen dat er sprake van vertijdelijking van de armoede is, maar is evenmin met zekerheid te concluderen dat de armoede in de afgelopen decennia is verduurzaamd. Als het patroon de conjunctuur blijft volgen, is er immers een aanzienlijke kans dat – vanwege de aantrekkende economie – het aandeel langdurig armen de komende jaren zal dalen en het aandeel kortdurend armen zal stijgen.

2.7 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn vier verschillende methoden besproken om vast te stellen hoeveel mensen in Nederland langdurig met armoede te kampen hebben. Allereerst is naar de uitstroomkans per armoedejaar gekeken. Zoals verwacht is de kans op uitstroom na het eerste jaar van armoede betrekkelijk groot (rond de 60%), maar neemt die kans vervolgens af naar nog geen 5% in het vijfde armoedejaar. Gezien het feit dat van de uitstromers bovendien zo'n 40% op enig moment terugvalt in armoede, lijkt er voor een flink deel van de betrokkenen sprake van een tamelijk uitzichtloze situatie te zijn.

Op grond van de vooruitblikmethode, waarbij we voor iedereen die in een bepaald jaar arm is naar de situatie in de daaropvolgende twee jaren kijken, blijkt inderdaad dat rond een derde van de groep armen ten minste drie jaar lang in armoede leeft. Een soortgelijk resultaat vinden we aan de hand van de historiemethode, waarbij we juist terugblikken in de tijd en nagaan hoeveel jaren een situatie van armoede al voortduurt. Op grond van deze methode heeft bijna een derde van de armen op het peilmoment al ten minste drie jaar met armoede te maken. In beide gevallen is er echter sprake van een onderschatting; een (onbekend) deel van degenen die op het moment van meting arm zijn, was dat ook in de jaren daarvoor of is dat ook nog in de jaren daarna. Gebruikmakend van de zogenoemde episodemethode, waarbij we voor elk peiljaar zowel vooruit- als terugblikken in de tijd, neemt het aandeel langdurig armen toe naar gemiddeld bijna 55% van de totale groep armen.

Al met al lijkt de uitstroommethode een positiever beeld van de langdurige armoede in Nederland te geven dan de episodemethode. Volgens de eerste berekeningswijze zijn er van de 300.000 personen die gemiddeld per jaar nieuw instromen in de armoede slechts 75.000 nog niet uitgestroomd na twee jaar, terwijl volgens de laatste benadering het aantal mensen dat een langdurige armoedeperiode doormaakt, kan oplopen tot zo'n 600.000.

Beide benaderingen hebben elk hun eigen nut. De uitstroommethode geeft een idee van de kans op een korte of juist lange armoededuur voor *nieuwe* armen, terwijl de episode-methode een goed beeld geeft van de verdeling van armoededuren over de *totale* groep armen (Mood en Jonsson 2012). Een praktisch nadeel van deze laatste methode is dat er sprake moet zijn van een langere observatieperiode om de omvang van de langdurige armoede goed te kunnen vaststellen: per peiljaar moet men twee jaar vooruit én twee jaar terug kunnen kijken. In dat opzicht lijkt de historiemethode eenvoudiger, aangezien men daarmee slechts hoeft vast te stellen hoeveel mensen op het moment van de peiling al drie jaar of langer in armoede verkeren. Het feit dat het bij de historiemethode altijd om een ondergrens gaat, die aanmerkelijk lager ligt dan het werkelijke aantal langdurig armen, vormt volgens ons echter een belangrijk bezwaar. Ondanks de langere benodigde observatieperiode geven wij daarom de voorkeur aan de episodemethode om het aantal langdurig armen in Nederland te bepalen.

Noten

- 1 Deze paragraaf is mede gebaseerd op Vrooman (2009: 357-383).
- 2 Met 'bijstandsniveau' wordt hier bedoeld: de geldende bijstandsnorm voor paren met kinderen, inclusief heffingskortingen, toeslagen en kinderbijslag.
- 3 Voor deze paragraaf is gebruikgemaakt van teksten die eerder zijn verschenen in het *Armoede-signalement*, een reeks publicaties waarin het SCP en het CBS in de periode 2009-2014 gezamenlijk de meest actuele gegevens over armoede in Nederland presenteerden.
- 4 Het vrije vermogen betreft het bedrag van de rekening-courant, de spaarrekening, aandelen, obligaties en overige bezittingen, minus (voor zover geregistreerd) de persoonlijke schulden. Het ondernemingsvermogen, de waarde van de eigen woning en de hypotheekrente zijn daar niet in meegenomen.
- 5 Wanneer we alleen voor de inflatie zouden indexeren, zou de koopkracht die bij de armoedegrens hoort constant blijven. Impliciet zouden we dan aannemen dat het onderliggende consumptiepakket onveranderd blijft en dezelfde waarde houdt (Soede 2006).
- 6 In tijden van recessie gebeurt uiteraard het omgekeerde.
- 7 Bij het vaststellen van de referentiebedragen is geen onderscheid naar leeftijd gemaakt. Weliswaar hebben ouderen vaker te maken met extra kosten als gevolg van ziekte, maar enkele andere uitgaven zullen voor hen juist lager uitvallen. Denk bijvoorbeeld aan lagere woonlasten als gevolg van het feit dat de hypotheek op de eigen woning (grotendeels) is afgelost, en aan lagere uitgaven aan kleding en voedsel doordat de kinderen inmiddels zelfstandig wonen.
- 8 Volgens de budgetbenadering is er sprake van langdurige armoede als men gedurende ten minste drie achtereenvolgende jaren arm is.
- 9 Deze manier om langdurige armoede vast te stellen, wordt de historiemethode genoemd. Deze methode komt nader aan de orde in paragraaf 2.5.
- 10 De aantallen wijken iets af van de aantallen die in hoofdstuk 1 genoemd zijn en die afkomstig zijn uit het *Armoedesignalement* (SCP/CBS 2014: 60). Dit komt door het (destijds) voorlopige karakter van de aldaar gebruikte cijfers.
- 11 De revisie betrof onder meer een aanpassing van de correctiemethode voor standaardisatie van de inkomens van meerpersoonshuishoudens en een wijziging in de afbakening van bepaalde typen huishoudens. Zo werden samenwonende stellen vóór 2000 aangemerkt als twee eenpersoonshuishoudens, daarna als een paar zonder kinderen (Van den Brakel-Hofmans 2007).
- 12 De genoemde percentages betreffen de uitstroom uit de armoede volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium. Op grond van het basisbehoeftecriterium zijn soortgelijke trends gevonden.

- 13 Bij deze berekeningen gaat het om personen die in een bepaald jaar niet arm zijn nadat ze wel arm zijn geweest, en die vervolgens na één jaar uitstroom opnieuw in armoede vervallen. De terugval vindt daarmee op zijn vroegst in 1991 (voor de revisie van het databestand) of 2002 (na de revisie) plaats en op zijn laatst in 2000 respectievelijk 2013. Bij een langere uitstroomduur schuiven deze jaartallen navenant op in de tijd.
- 14 De genoemde percentages betreffen de terugval naar armoede volgens het niet-veel-maar-toereikend-criterium. Op grond van het basisbehoeftecriterium zijn soortgelijke trends gevonden.
- 15 Enigszins tegenstrijdig met de naam 'vooruitblikmethode' is pas achteraf te bepalen of er inderdaad sprake is van langdurige armoede. Ten tijde van peiljaar t staat de betrokkene (vermoedelijk) nog aan het begin van de armoedeperiode.
- 16 Bij het niet-veel-maar-toereikendcriterium zijn de verschillen iets kleiner dan bij het basisbehoeftecriterium. In het eerste geval ligt het gemiddelde aandeel langdurig armen volgens de episodemethode 1,5 à 1,9 keer zo hoog als volgens de historiemethode, in het tweede geval 1,7 à 2,2 keer zo hoog (*ranges* op grond van de cijfers per peiljaar).
- 17 De middengroep, met een armoededuur van twee jaar, blijft in dit onderzoek buiten beschouwing.
- 18 Volgens deze relatieve armoedegrens is een huishouden arm als het gestandaardiseerde netto besteedbare huishoudensinkomen minder is dan 60% van het mediane huishoudensinkomen (zie ook § 2.1).
- 19 Volgens de vooruitblikmethode is een persoon kortdurend arm als hij in het peiljaar arm is, maar in het daaropvolgende jaar niet meer.
- 20 Een verschil met de bevindingen van Achterberg en Snel (2008) betreft het aandeel kortdurend armen. Terwijl dit aandeel volgens het eerdere onderzoek duidelijk kleiner is dan het aandeel langdurig armen, tonen onze cijfers aan dat de eerste groep in de meeste meetjaren net wat groter is. Een duidelijke verklaring voor dit verschil in uitkomsten is niet direct voorhanden; het heeft vermoedelijk te maken met de genoemde verschillen in de data en de armoedefinitie.

3 Risicogroepen voor langdurige armoede

In dit hoofdstuk komt de tweede onderzoeksvraag aan de orde: ‘Is er sprake van een concentratie van langdurige armoede bij bepaalde groepen en hoe heeft dit zich in de loop van de tijd ontwikkeld?’

Het eerste deel van deze vraag weerspiegelt een theoretische discussie die sinds enige tijd in de sociologie wordt gevoerd. Aan de ene kant van dit debat bevinden zich de ‘onderklassetheoretici’ zoals Atkinson (2007a; 2007b) en Goldthorpe (2002), die menen dat er sprake is van een groeiende tweedeling tussen kansarmen en kansrijken in de samenleving. Hiertegenover staan de zogenoemde ‘(post)moderniseringssociologen’ zoals Beck (1992) en Giddens (2000), die stellen dat armoede in de huidige maatschappij niet meer is voorbehouden aan bepaalde kwetsbare groepen aan de onderkant van de samenleving, maar vooral een gevolg is van persoonlijke levensgebeurtenissen en keuzes. Hiermee is armoede volgens hen een verschijnsel dat iedereen kan raken, maar waaruit men over het algemeen ook weer snel kan ontsnappen. Dit hoofdstuk gaat in op beide kanten van de discussie, al hebben we niet de intentie te toetsen welk van de twee ‘kampen’ gelijk heeft. Eerst kijken we of armoede iets is waar in principe iedereen kortdurend mee te maken kan krijgen (§ 3.1) en of de kans van nieuw ingestroomde armen op een snelle uitstroom wel of niet afhankelijk is van hun achtergrondkenmerken (§ 3.2). Daarna bekijken we de vraag of langdurige armoede ook tegenwoordig geconcentreerd is bij bepaalde groepen in de samenleving (§ 3.3 en § 3.4). We sluiten af met enkele conclusies.

3.1 Armoede: voor iedereen een kortdurende ervaring?

Hiervoor is al kort aangestipt dat er een stroming binnen de sociologie is die ervan uitgaat dat armoede tegenwoordig vooral een gevolg is van ongewenste levensgebeurtenissen die iedereen kunnen overkomen (bv. scheiding, ontslag, ziekte) en persoonlijke keuzes (bv. wisselen van baan) die – bij mislukken – tot kortstondige werkloosheid en armoede kunnen leiden. In deze paragraaf onderzoeken we voor diverse bevolkingsgroepen of zij een even grote kans hebben op kortdurende armoede. Kortdurende armoede is hierbij gedefinieerd als het hebben doorlopen van een afgesloten armoede-episode die één jaar heeft geduurd. Om de bevindingen overzichtelijk te houden, kijken we uitsluitend naar de armoede volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium. Net als in hoofdstuk 2 (§ 2.5 en § 2.6) zetten we de kans op kortdurende armoede af tegen die op een langer durende armoedesituatie; het gaat dus niet om een vergelijking met niet-armen.

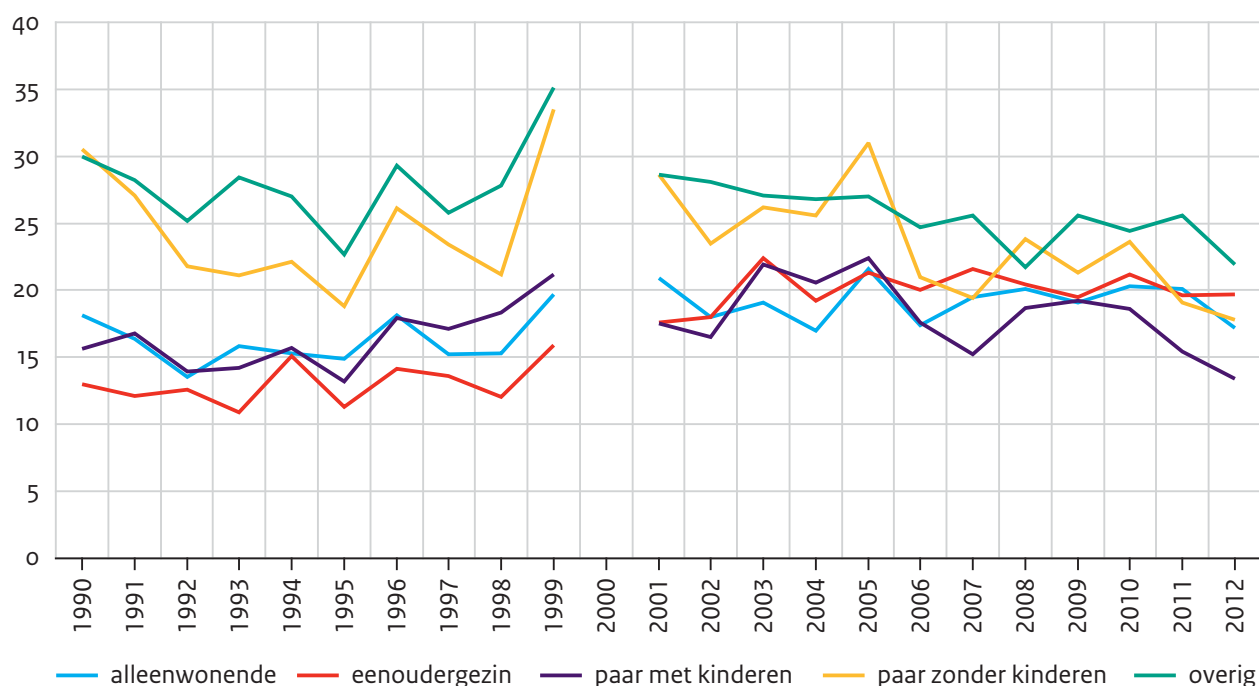
We maken onderscheid tussen verschillende bevolkingsgroepen op grond van het type huishouden, de belangrijkste inkomensbron van het huishouden en de etnische achtergrond. In de eerste twee gevallen gaat het om kenmerken van het huishouden waartoe de persoon in het peiljaar behoort; de etnische herkomst heeft betrekking op de (kern)persoon zelf.¹ De reden dat we specifiek naar deze achtergrondkenmerken kijken en niet (ook) naar (bijvoorbeeld) het geslacht of de leeftijd van de kernpersoon, is dat deze

laatste kenmerken op zich niet direct bepalend zijn voor de kans op armoede. Weliswaar komt armoede relatief vaak voor bij vrouwen en bij kinderen tot 18 jaar (SCP/CBS 2014: 62-65), maar dit is terug te voeren op de gezinssituatie en arbeidsmarktpositie van de betrokkenen. Hoewel de invloed van de etnische herkomst vermoedelijk ook deels via deze twee kenmerken loopt, is te verwachten dat er daarnaast ook een direct verband met de armoedekans bestaat. Niet-westerse migranten nemen – als gevolg van hun lagere gemiddelde opleidingsniveau, maar ook door vooroordelen van werkgevers – een kwetsbare positie in de samenleving in, ook wanneer ze arbeid als belangrijkste bron van inkomsten hebben (Huijnk 2014).

Aan de hand van IPO-gegevens zijn we nagegaan hoeveel mensen uit de verschillende onderscheiden bevolkingsgroepen in de periode 1989-2013 een eenjarige armoedeperiode hebben doorgemaakt. Om er zeker van te zijn dat het om een afgesloten episode ging, moest men zowel in het voorgaande als het erop volgende jaar niet arm zijn. Het eerste jaar waarvoor we konden vaststellen dat er sprake van kortdurende armoede was, betrof daarom 1990; het laatste jaar was 2012. Figuur 3.1 laat het resultaat zien voor vijf verschillende typen huishoudens: alleenwonenden, eenoudergezinnen, paren met en zonder kinderen, en overige huishoudens.² Uit de figuur blijkt dat er een tweedeling lijkt te bestaan tussen enerzijds de paren zonder (thuiswonende) kinderen en de overige huishoudens, en anderzijds de alleenwonenden, de eenoudergezinnen en de paren met minderjarige kinderen. Onder de eerste twee huishoudentypen is het aandeel kortdurend armen (binnen de totale groep armen) duidelijk groter dan onder de laatste drie typen. Deze tweedeling is vooral zichtbaar in de jaren negentig; na de eeuwwisseling (en vooral na 2005) treedt er onder de paren zonder kinderen en de overige huishoudens een daling in het aandeel kortdurende armen op. Vooral de paren zonder kinderen wijken hierdoor in dit opzicht niet veel meer af van de alleenwonenden en de gezinnen met kinderen. Aan de andere kant zijn de verschillen ook in de periode na 2005 niet geheel verwaarloosbaar: de kans op kortdurende armoede is bij paren met minderjarige kinderen consequent lager dan die van de andere vier typen huishoudens. In het laatste geobserveerde jaar (2012) gaat het om 13% versus 17%-22%.

Figuur 3.1

Kortdurende armoede, naar type huishouden, 1989-2013 (in procenten van de totale groep armen per categorie)^{a, b}



a Trendbreuk in 2000 wegens revisie van het gegevensbestand.

b Cijfers 2013 zijn voorlopig.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

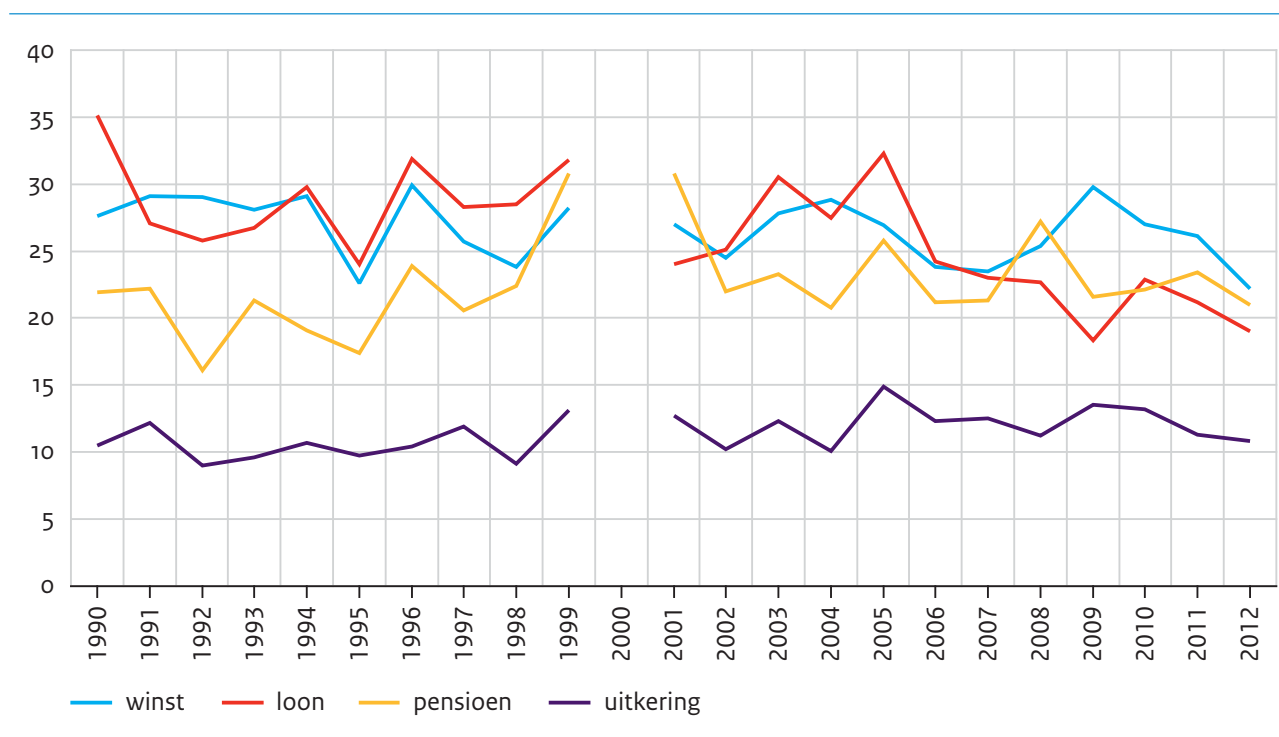
Wat betreft de belangrijkste inkomensbron van het huishouden hebben we gekeken naar personen wonend in een huishouden dat loon, winst, een uitkering of een pensioen als belangrijkste bron van inkomsten heeft.³ Uitkeringsafhankelijkheid blijkt het minst vaak samen te gaan met een kortdurende beleving van armoede. Terwijl van degenen die leven in een huishouden met loon of winst als belangrijkste bron van inkomsten over het algemeen rond 25% à 30% maar één jaar armoede (achtereen) meemaakt, ligt dit percentage bij de uitkeringsontvangers slechts net boven de 10% (figuur 3.2). Kennelijk heeft deze groep zeer weinig mogelijkheden om, eenmaal arm, daar weer uit te raken. De gegevens laten helaas geen uitspraken toe over verschillen naar het type uitkering.

Zelfs de pensioenontvangers steken relatief gunstig af tegen de uitkeringsgerechtigden, met ongeveer 20% kortdurend armen. Een verklaring voor het hogere aandeel kortdurend armen kan zijn dat een deel van deze groep uit mensen jonger dan 65 jaar bestaat; het gaat dan om ontvangers van prepensioen of een nabestaandenpensioen, die mogelijk naast dit pensioen betaald werk verrichten. Ook voor de pensioenontvangers vanaf 65 jaar kan arbeidsdeelname een verklaring vormen voor het feit dat ze na een jaar weer uit de armoede zijn geraakt. Mogelijk heeft een deel van hen met een kleine baan (bv. via een uitzendbureau voor ouderen) aanvullende inkomsten weten te verwerven om op die manier weer boven de armoedegrens uit te komen. Een derde verklaring betreft de fiscale maatregelen die met de belastingherziening van 2001 zijn ingevoerd ter verbetering van de

koopkracht van ouderen. Aow-gerechtigden met een betrekkelijk gering inkomen⁴ hebben recht op ouderenkorting en – indien alleenwonend – een aanvullende ouderenkorting. In 2013 bedroegen deze heffingskortingen respectievelijk 1032 en 429 euro. Tot slot is een mogelijkheid dat men door het overlijden van de partner boven de armoedegrens uit komt. Weliswaar betekent deze levensgebeurtenis in veel gevallen een verlaging van het inkomen, maar daar staat tegenover dat er minder mensen van dat inkomen hoeven rond te komen.

Figuur 3.2

Kortdurende armoede, naar belangrijkste inkomensbron van het huishouden, 1989-2013 (in procenten van de totale groep armen per categorie)^{a, b}



a Trendbreuk in 2000 wegens revisie van het gegevensbestand.

b Cijfers 2013 zijn voorlopig.

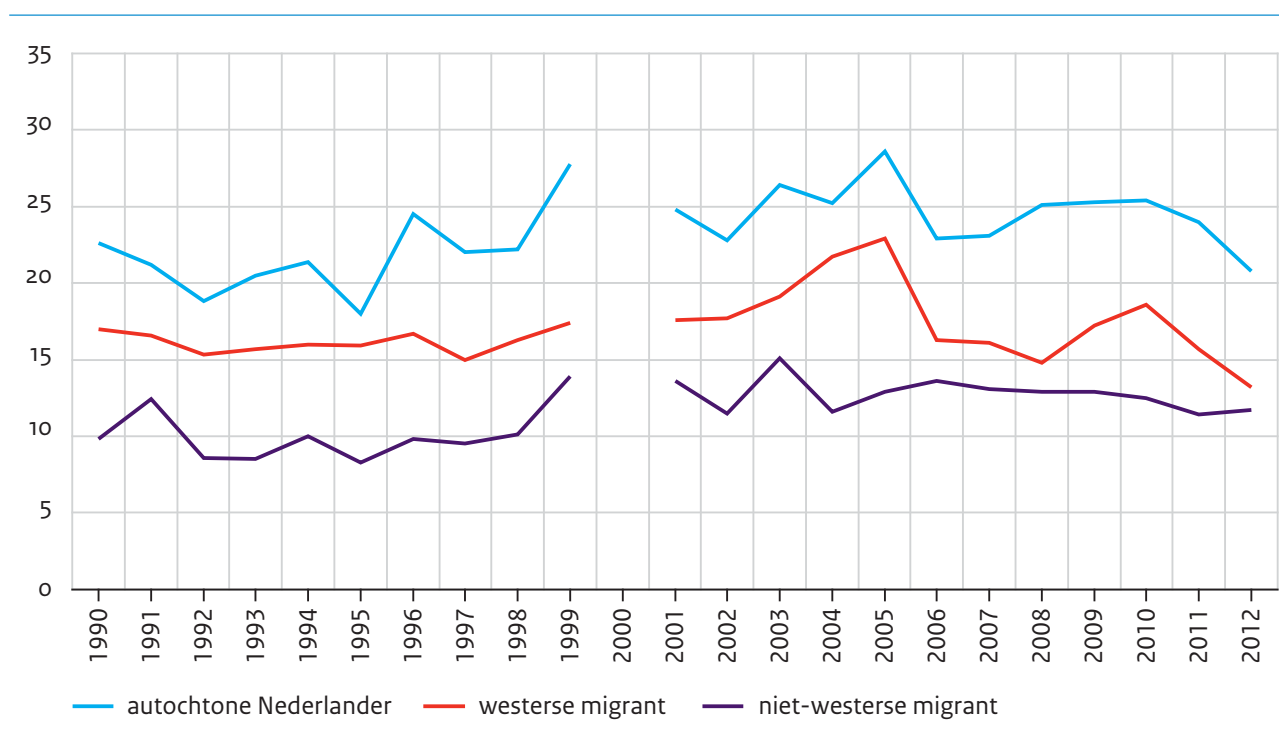
Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

Ook de etnische achtergrond blijkt uit te maken voor de kans op een korte armoede-ervaring. Er is onderscheid gemaakt tussen autochtone Nederlanders, westerse migranten en niet-westerse migranten. Figuur 3.3 toont aan dat de resultaten in overeenstemming met de verwachting zijn: het aandeel kortdurend armen onder de arme autochtone Nederlanders is aanzienlijk groter (in de jaren negentig gemiddeld zo'n 22%, na de eeuwwisseling ongeveer 25%) dan dat onder de arme niet-westerse migranten (ongeveer 10% resp. 13% kortdurend armen), terwijl de arme westerse migranten wat dit betreft een middenpositie innemen (16% resp. 18%). Daarnaast laat de figuur zien dat de kans op kortdurende armoede voor de autochtone Nederlanders en de westerse migranten met de conjunctuur meebeweegt, terwijl die voor de niet-westerse migranten veel constanter blijft. De kans dat men slechts één jaar arm is, blijft gering binnen deze groep, ook wanneer

na een periode van economische recessie de werkgelegenheid weer aantrekt. Dit lijkt in tegenstrijd met eerder onderzoek waaruit blijkt dat de werkloosheid onder niet-westerse migranten in tijden van laagconjunctuur sterker stijgt, maar in tijden van hoogconjunctuur ook sterker daalt dan die bij autochtone Nederlanders. Een mogelijke verklaring is dat migranten vaker werkzaam zijn in flexibele banen en banen met een laag beroepsniveau (Huijnk 2014). Dat deze mensen in perioden van economische groei betrekkelijk gemakkelijk weer aan het werk komen, betekent dan ook niet automatisch dat dit hen boven de armoedegrens uit helpt.

Figuur 3.3

Kortdurende armoede, naar etnische achtergrond, 1989-2013 (in procenten van de totale groep armen per categorie)^{a, b}



a Trendbreuk in 2000 wegens revisie van het gegevensbestand.

b Cijfers 2013 zijn voorlopig.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

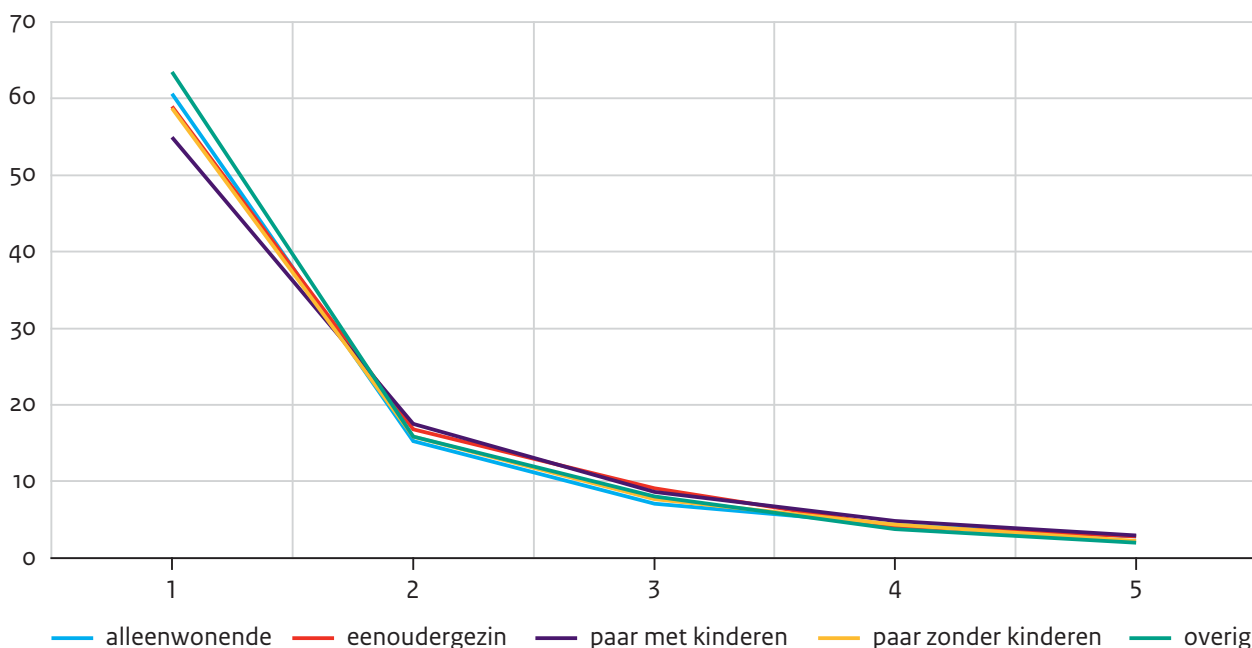
Al met al leiden deze bevindingen tot de conclusie dat er geen sprake is van gelijke kansen voor iedereen op kortstondige armoede. Die kans is groter voor de arme mensen zonder kinderen of met meerderjarige kinderen, werkend (in loondienst of als zelfstandig ondernemer) en met een autochtoon-Nederlandse achtergrond. Daarentegen lopen vooral paren met minderjarige kinderen, uitkeringsontvangers en niet-westerse migranten risico op een langer durende armoedeperiode.

3.2 Verschillende uitstroomkansen voor verschillende bevolkingsgroepen?

In het verlengde van de vorige paragraaf, waar het om de kans op een korte armoedeperiode ging, bespreken we nu de kans om (snel) aan de armoede te ontsnappen. De aandacht verplaatst zich daarbij van de totale groep armen naar de nieuw ingestroomde armen. Voor verschillende groepen onder de nieuwe instroom gaan we na hoe de uitstroom na een of meer jaren armoede verloopt (*exit rates*). Opnieuw onderzoeken we de invloed van het type huishouden, de belangrijkste inkomensbron van het huishouden en de etnische achtergrond. Voor de overzichtelijkheid betrekken we bij de berekeningen alleen de periode 2000-2013 (na de revisie van het gegevensbestand) en kijken we wederom uitsluitend naar de armoede volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium. Figuur 3.4 presenteert de gemiddelde uitstroompercentages voor respectievelijk alleenwonenden, eenoudergezinnen, paren met en zonder kinderen, en overige huishoudens. Het blijkt dat het verschil tussen de diverse typen huishoudens vooral zichtbaar is in de kans op uitstroom na het eerste jaar van armoede. De paren met minderjarige kinderen bevinden zich op dat moment, met gemiddeld 55% uitstroom, in de minst gunstige situatie. Voor de eenoudergezinnen met uitsluitend minderjarige kinderen en de paren zonder kinderen ligt de gemiddelde kans op uitstroom uit de armoede enkele procentpunten hoger, op 59%. Alleenwonenden en de overige huishoudens hebben de beste kansen om weer snel uit de armoede te geraken; het uitstroompercentage na één jaar arm te zijn geweest, bedraagt voor hen respectievelijk 61% en 64%.⁵

Figuur 3.4

Uitstroom uit de armoede, naar het aantal armoedejaren en naar type huishouden, gemiddelden over de periode 2000-2013 (in procenten)^a



a Trendbreuk in 2000 wegens revisie van het gegevensbestand.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

Bij een langere armoededuur vermindert het verschil in uitstroomkans tussen de typen huishoudens aanzienlijk. Na twee jaar armoede schommelt de uitstroom binnen alle onderscheiden groepen rond de 16% à 17%, en na drie jaar rond de 8% à 9%.

Ook wanneer we naar de relatie tussen uitstroomkans en de belangrijkste bron van inkomsten van het huishouden kijken (figuur 3.5), zien we bij het eerste armoedejaar de grootste verschillen. In overeenstemming met de verwachting hebben personen in huishoudens met loon als voornaamste inkomensbron de grootste kans op snelle uitstroom uit de armoede. Van hen is bijna twee derde (64%) na één jaar uit de armoede ontsnapt. Daarna daalt de kans op uitstroom snel: naar 15% na het tweede armoedejaar en 7% na het derde jaar. Dit kan erop duiden dat het een groep betreft die afhankelijk is van laag-betaalde en/of onzekere banen die weinig perspectief op verbetering van de financiële situatie bieden (De Graaf-Zijl et al. 2015).

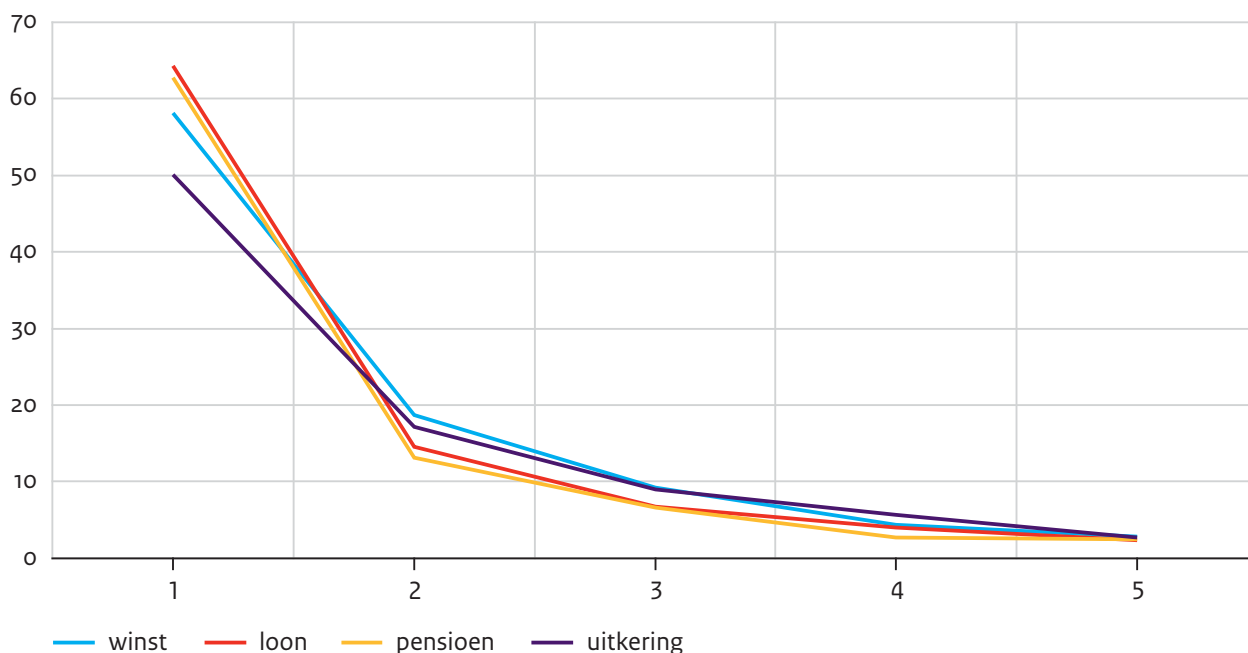
Ook van degenen met pensioen als belangrijkste inkomensbron blijken veel mensen snel uit de armoede te raken. Het aandeel uitstromers na één jaar is vrijwel even hoog (63%) als onder de werkenden in loondienst. Dit is in overeenstemming met de eerder besproken bevindingen ten aanzien van de kans op kortdurende armoede-episodes (zie § 3.1). Aldaar opperden we als een van de mogelijke verklaringen dat de heffingskortingen voor ouderen die met de herziening van het belastingstelsel van 2001 in werking traden, de koopkracht zodanig verbeteren dat ze snel weer boven het armoedecriterium uit komen. Nadere analyse suggereert dat dit inderdaad een belangrijke factor is: in de jaren negentig lag niet alleen het aandeel 65-plussers dat na één jaar uit de armoede wist uit te stromen veel lager, maar bovendien was het verschil met de 65-minners toen aanmerkelijk kleiner. De respectieve uitstroompercentages voor de twee leeftijdscategorieën bedroegen toen gemiddeld 54 en 53.

Als het gaat om degenen die hun inkomen voornamelijk uit eigen onderneming betrekken, valt de uitstroom na het eerste jaar van armoede juist tegen. Vooral het verschil met de werkenden in loondienst en de pensioengerechtigden valt op: terwijl van deze twee groepen bijna twee derde na een jaar uit de armoede weet uit te stromen, is dat bij de zelfstandig ondernemers minder dan 60%. Vanwege hun wisselende inkomen (Vendrig 2014; Wildeboer Schut en Olsthoorn 2015: 128) had juist voor deze groep een snelle ontsnapping uit de armoede in de lijn der verwachting gelegen. Tegelijkertijd blijkt er nog wel relatief veel uitstroom na het tweede armoedejaar plaats te vinden (19%, zie figuur 3.5). Dit vermindert alsnog het aandeel zelfstandigen dat het derde armoedejaar in gaat en daarmee voldoet aan het criterium voor langdurige armoede.

De uitkeringsontvangers hebben relatief gezien de minste kans op snelle uitstroom: van de bijstandsgerechtigden en ontvangers van een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering die in een armoedesituatie verkeren, weet gemiddeld slechts de helft daar na een jaar uit te ontsnappen. Wel is er, net als bij de zelfstandigen, ook binnen deze categorie nog een tamelijk grote groep (17%) die na het tweede jaar van armoede uit deze situatie weet te komen.

Figuur 3.5

Uitstroom uit de armoede, naar het aantal armoedejaren en naar belangrijkste inkomensbron van het huishouden, gemiddelden over de periode 2000-2013 (in procenten)^a



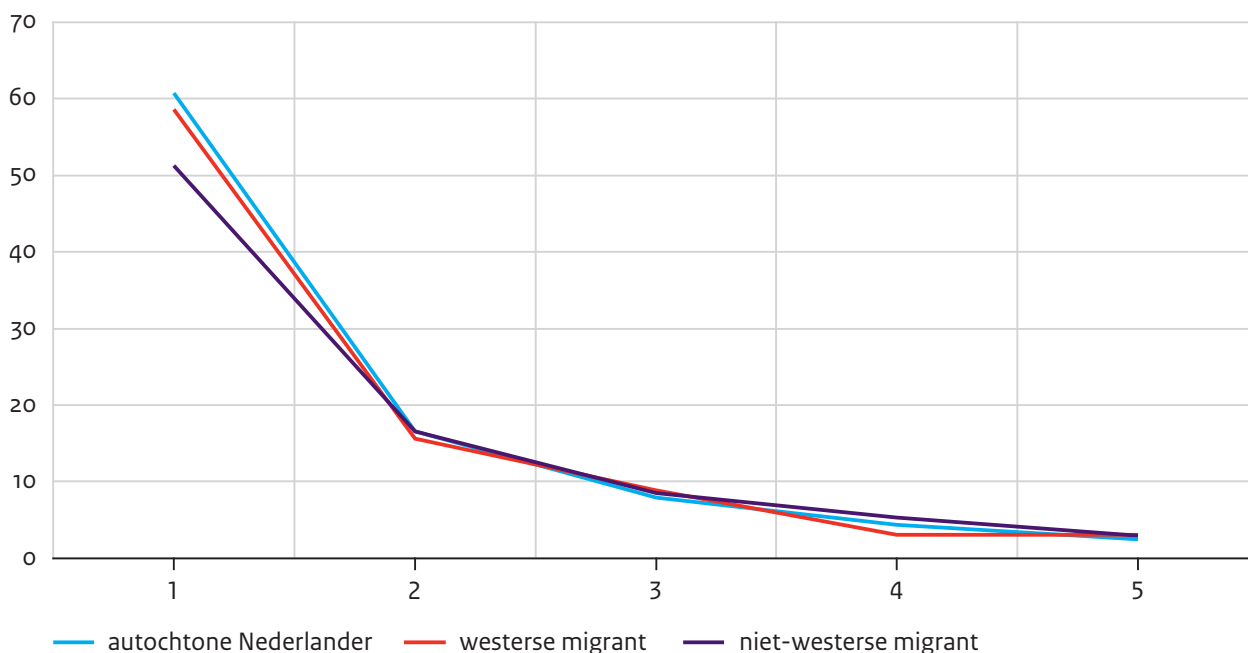
a Trendbreuk in 2000 wegens revisie van het gegevensbestand.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

Het laatste kenmerk waarvan we hier de invloed op de uitstroomkans uit armoede onderzoeken, betreft de etnische achtergrond. Uit figuur 3.6 blijkt dat autochtone Nederlanders en westerse migranten in dit opzicht nauwelijks van elkaar verschillen. Hun gemiddelde kans om na één jaar armoede uit te stromen, bedraagt respectievelijk 61% en 59%. De niet-westerse migranten steken hier met 51% uitstroom ongunstig bij af. Na het eerste armoedejaar verandert de situatie echter en maakt de etnische achtergrond weinig meer uit: voor alle drie groepen daalt de uitstroomkans naar 16% à 17% in het tweede armoedejaar en vervolgens naar 8% à 9% in het derde jaar.

Figuur 3.6

Uitstroom uit de armoede, naar het aantal armoedejaren en naar etnische achtergrond, gemiddelden over de periode 2000-2013 (in procenten)^a



a Trendbreuk in 2000 wegens revisie van het gegevensbestand.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

Net als bij de totale groep armen die we in hoofdstuk 2 hebben beschreven, gaan er ook binnen de onderscheiden subgroepen achter de gemiddelde uitstroompercentages conjunctuurschommelingen schuil. In 2005, het beginjaar van de meest recente periode van economische bloei, waren het de werkenden in loondienst, de autochtone Nederlanders en de westerse migranten die relatief vaak al na één jaar uit de armoede wisten te geraken. Terwijl dat jaar de uitstroom voor de totale bevolking 67% bedroeg, lag in deze groepen het uitstroompercentage tegen of zelfs ruim boven de 70%. In termen van gezinssamenstelling zijn de verschillen tussen groepen kleiner, al lijkt het erop dat de aanwezigheid van een partner in combinatie met de afwezigheid van (minderjarige) kinderen positief uitwerkt: paren zonder kinderen en leden van overige huishoudens stroomden wat vaker na het eerste armoedejaar uit dan alleenwonenden, eenoudergezinnen of paren met kinderen.

Na 2008, het jaar waarin de economische recessie begon, daalde binnen alle onderzochte groepen de uitstroom na het eerste armoedejaar. Daarbij ging het juist bij de categorieën die eerder een relatief hoog uitstroompercentage lieten zien vaak om een forse daling. De uitstroom onder de autochtone Nederlanders bijvoorbeeld, die in 2005 nog 70% bedroeg, nam af naar ongeveer 60% in de periode 2009-2011 en vervolgens naar 52% in 2012. Bij de werkenden in loondienst ging het om een daling van 75% in 2005 naar iets minder dan 60% in 2009-2011 en (opnieuw) 52% in 2012. De sterkste afname betrof de paren zonder kinderen: terwijl in 2005 bijna driekwart van deze armen al na een jaar uit de

armoede wist te ontsnappen, bedroeg dit aandeel vijf jaar later minder dan 55% en in 2012 zelfs maar 45%.

Bij de bevolkingscategorieën die – ook in economisch gunstige tijden – relatief weinig kans op snelle uitstroom hebben (zoals uitkeringsgerechtigden, niet-westerse migranten en eenoudergezinnen of paren met kinderen), was de daling in de uitstroom na 2008 over het algemeen minder groot. Ook bij hen is een duidelijk conjunctuureffect zichtbaar. In de meeste van deze groepen bedroeg het aandeel uitgestroomden in 2012 rond de 40% à 45%. Dat is meer dan 10 procentpunten lager dan in 2005.

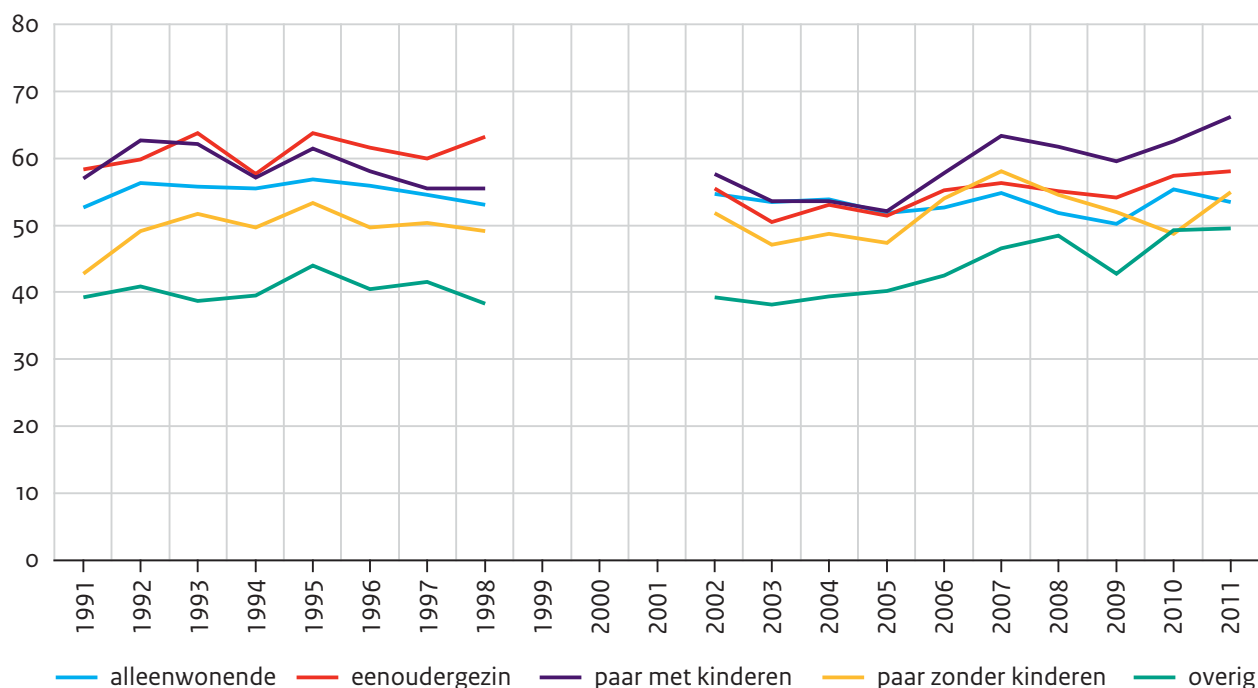
3.3 Langdurige armoede: een kwestie van tweedeling of een algemeen voorkomend verschijnsel?

In het begin van dit hoofdstuk spraken we over een discussie binnen de sociologie of er een moderniseringsproces is opgetreden, waardoor armoede tegenwoordig een verschijnsel is waar iedereen kortstondig mee te maken kan krijgen, of dat er bepaalde groepen in de samenleving zijn waar de langdurige armoede zich concentreert. Nu richten we ons op deze laatste vraag, en daarmee ook op de deelvragen 2.1, 2.2 en 2.3. Aan de hand van de episodemethode (zie § 2.5) kijken we naar de kans op langdurige armoede van verschillende bevolkingsgroepen. Per meetjaar stellen we voor elke onderscheiden categorie vast hoeveel mensen een armoedeperiode van ten minste drie jaar doormaken of hebben door-gemaakt.⁶

In figuur 3.7 staan de resultaten voor de verschillende typen huishoudens gepresenteerd. De aanwezigheid van (uitsluitend) minderjarige kinderen blijkt bepalend te zijn voor het risico van langdurige armoede: paren met kinderen en alleenwonende ouders maken het vaakst een langdurige armoedeperiode door. Daarbij valt op dat in de jaren negentig vooral de eenoudergezinnen relatief vaak langdurig arm waren, maar dat inmiddels de paren met kinderen hen in dit opzicht voorbij zijn gestreefd. De paren zonder kinderen en de overige huishoudens zijn het minst vaak langdurig arm. Misschien is een verklaring dat deze typen huishoudens meer mogelijkheden hebben om de inkomsten aan te vullen door (meer uren) te gaan werken, bijvoorbeeld doordat de partner of een meerderjarig kind op zoek gaat naar een baan of naar uitbreiding van het aantal uren.

Figuur 3.7

Personen in langdurige armoede volgens de episodemethode, naar type huishouden, 1989-2013 (in procenten van de totale groep armen per categorie)^{a, b, c}



a Langdurige armoede: arm in een aaneengesloten periode van (ten minste) drie jaar.

b Trendbreuk in 2000 wegens revisie van het gegevensbestand.

c Cijfers 2013 zijn voorlopig.

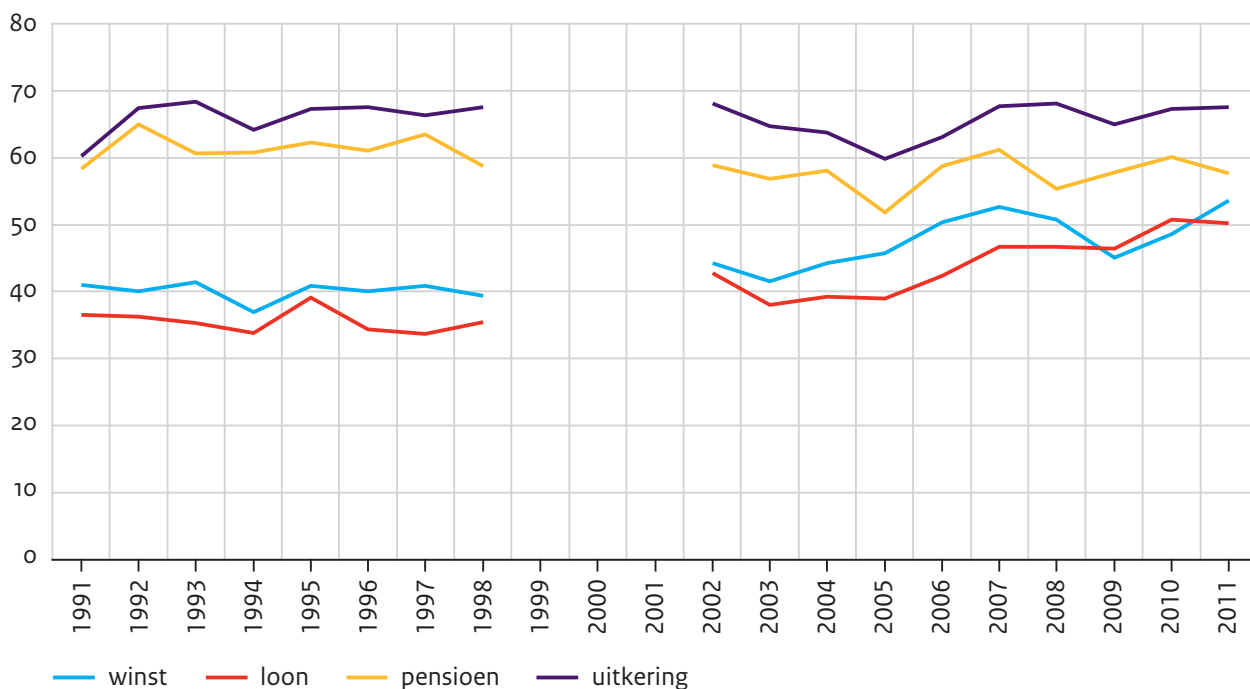
Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

Zoals te verwachten is, blijken personen die betaald werk verrichten minder vaak langdurig arm te zijn dan personen die (grotendeels) afhankelijk zijn van een uitkering of pensioen (figuur 3.8). Toch maken de werkenden bijna de helft (49%) van de totale groep langdurig armen uit. Bovendien is juist bij de werkenden het aandeel langdurig armen gegroeid. In de jaren negentig verkeerde 35% à 40% van de totale groep arme werkenden minimaal drie jaar in armoede. Na 2005 nam dit met ongeveer 10 procentpunten toe. Nog steeds zijn het echter de uitkerings- en pensioenontvangers die het vaakst te maken hebben met langdurige armoede-episodes. Wat betreft de pensioengerechtigden staat deze bevinding in schril contrast met het feit dat zij op zich een gering armoederisico lopen: in 2013 had slechts 3,1% van de ouderen een inkomen beneden de niet-veel-maar-toereikendgrens (SCP/CBS 2014: 64). De huidige cijfers geven aan dat diegenen die in deze onfortuinlijke situatie verkeren betrekkelijk weinig kans hebben om hier weer uit te komen.⁷ Van alle arme pensioenontvangers blijkt ongeveer 60% al minimaal drie jaar in armoede te leven. De uitkeringsgerechtigden zijn het slechtst af voor wat betreft kansen op langdurige armoede. Uit de jaarlijkse cijfers komt steeds naar voren dat binnen deze bevolkingscategorie het algemene armoedepercentage bijna viermaal zo hoog ligt als het gemiddelde voor de gehele bevolking (SCP/CBS 2014: 68). Nu blijkt bovendien dat 60% à 70% van die armen langdurig in deze situatie verkeert. Kennelijk gaat het hier niet om mensen die een

kortstondige periode van werkloosheid en een daarbij horende inkomensterugval ervaren, maar om mensen die (bv. vanwege een slechte gezondheid of de zorg voor jonge kinderen) langdurig in een uitkeringsituatie verblijven.

Figuur 3.8

Personen in langdurige armoede volgens de episodemethode, naar belangrijkste inkomensbron van het huishouden, 1989-2013 (in procenten van de totale groep armen per categorie)^{a, b, c}



a Langdurige armoede: arm in een aaneengesloten periode van (ten minste) drie jaar.

b Trendbreuk in 2000 wegens revisie van het gegevensbestand.

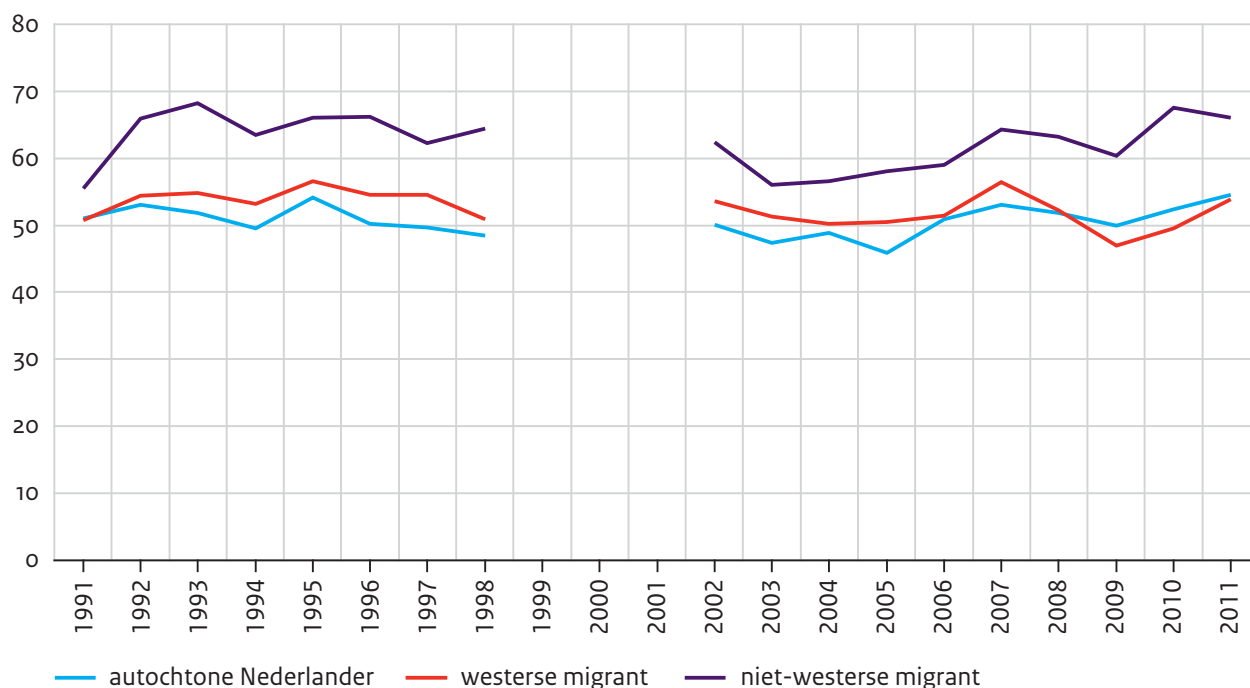
c Cijfers 2013 zijn voorlopig.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

Tot slot hebben we naar de invloed van de etnische herkomst op het risico van langdurige armoede gekeken. Figuur 3.9 toont aan dat de autochtone Nederlanders en de westerse migranten nauwelijks van elkaar verschillen wat betreft de kans op langdurige armoede. Voor beide groepen geldt dat iets meer dan de helft van de armen onder hen ten minste drie jaar in armoede leeft. De niet-westerse migranten wijken hier in ongunstige zin van af. Naast het feit dat ze in het algemeen een sterk verhoogd armoederisico hebben (SCP/CBS 2014: 72), ligt de kans dat ze langdurig in armoede verblijven ook nog eens ruim boven de 60%. Sinds het midden van het vorige decennium is het aandeel langdurig armen met een kleine 10 procentpunten gestegen.

Figuur 3.9

Personen in langdurige armoede volgens de episodemethode, naar etnische achtergrond, 1989-2013 (in procenten van de totale groep armen per categorie)^{a, b, c}



a Langdurige armoede: arm in een aaneengesloten periode van (ten minste) drie jaar.

b Trendbreuk in 2000 wegens revisie van het gegevensbestand.

c Cijfers 2013 zijn voorlopig.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

De bevindingen tonen aan dat er wel degelijk groepen zijn aan te wijzen die consequent met een verhoogd risico op langdurige armoede te maken hebben. Deels zijn dit dezelfde groepen als die toch al een verhoogd armoederisico kennen, zoals uitkeringsontvangers en niet-westerse migranten. Voor een ander deel zijn het mensen die op zich weinig kans hebben in armoede te geraken, maar die ook relatief weinig kans hebben om er vervolgens weer uit te ontsnappen. Dit laatste geldt vooral voor de pensioengerechtigden. Een en ander duidt erop dat hier, in termen van armoededuur, eerder sprake is van een tweedeling in de samenleving dan van een algemeen voorkomend verschijnsel.

3.4 Concentraties van langdurige armoede; multivariate analyses

In de voorgaande paragraaf is nagegaan of bepaalde kenmerken van de persoon of het huishouden waartoe hij behoort, gerelateerd zijn aan de kans dat hij een armoede-episode van drie jaar of meer doormaakt. Specifiek is gekeken naar de gezinssamenstelling, de etnische herkomst en de bron van inkomsten waarvan het huishouden afhankelijk is. Deze kenmerken hangen ook onderling samen. Zo vormen eenoudergezinnen met uitsluitend minderjarige kinderen een belangrijke risicogroep voor (langdurige) uitkeringsafhankelijkheid, evenals alleenwonenden tot 65 jaar en niet-westerse migranten (Bierings

en Bos 2011). Tegelijkertijd maken niet-westerse migranten relatief vaak deel uit van een eenoudergezin, terwijl westerse én niet-westerse migranten relatief vaak een eenpersoonshuishouden vormen (CBS 2013). In deze paragraaf onderzoeken we of er sprake is van concentraties van langdurige armoede en zo ja, of we kunnen destilleren waar die uit voortkomen: ligt het vooral aan de etnische achtergrond, de gezinssamenstelling of de inkomensbron? Of is het misschien een bepaalde combinatie van deze drie factoren die voor een grote kans op langdurige armoede zorgt?

De beantwoording van deze vragen vindt plaats in meerdere stappen. Eerst hebben we voor enkele peiljaren multi-pele logistische regressieanalyses verricht, met het al dan niet doormaken van een armoedeperiode van ten minste drie jaar als afhankelijke variabele.⁸ De vijf onderscheiden gezinstypen, de vier inkomensbronnen en de drie etnische groepen zijn in de analyse opgenomen als voorspellende factoren. Als referentiecategorie fungeren respectievelijk de paren zonder kinderen, degenen met loon als belangrijkste bron van het huishoudensinkomen en de autochtone Nederlanders. Door middel van de regressieanalyses gaan we na of de kans op langdurige armoede van de overige subgroepen relatief groter of juist kleiner is dan die van de referentiecategorie. Door de achtergrondkenmerken tegelijkertijd in het model op te nemen, is te zien of de gevonden verbanden met langdurige armoede ook na correctie voor de invloed van de andere kenmerken gehandhaafd blijven. Voor de overzichtelijkheid hebben we de analyses beperkt tot twee peiljaren in de periode 1989-2000 (vóór de revisie van het databestand) en drie jaren in de periode vanaf 2000 (na de revisie). Er is rekening gehouden met de economische conjunctuur door in beide perioden te kijken naar zowel jaren van laagconjunctuur (1993, resp. 2002 en 2011) als van economische bloei (1998 resp. 2005). Tabel B.1 in bijlage B presenteert de bevindingen. In overeenstemming met de eerder beschreven uitkomsten blijkt dat in alle onderzochte peiljaren paren met kinderen een relatief hoge kans hebben om langdurige armoede te ervaren, terwijl die kans juist relatief laag is voor de categorie ‘overige huishoudens’ – vaak huishoudens met uitsluitend meerderjarige kinderen of met ten minste één meerderjarig kind. Wat betreft de inkomstenbron van het huishouden zijn het vooral de uitkerings- en pensioenontvangers die een grote kans hebben om tot de langdurig armen te behoren. Bij de zelfstandigen is eveneens sprake van een verhoogd risico, maar het verschil met de referentiecategorie (de werkenden in loondienst) is minder groot en in enkele meetjaren statistisch niet-significant. Ten slotte blijken ook de niet-westerse migranten relatief veel kans op langdurige armoede te lopen, terwijl westerse migranten en autochtone Nederlanders wat dit betreft nauwelijks van elkaar verschillen.

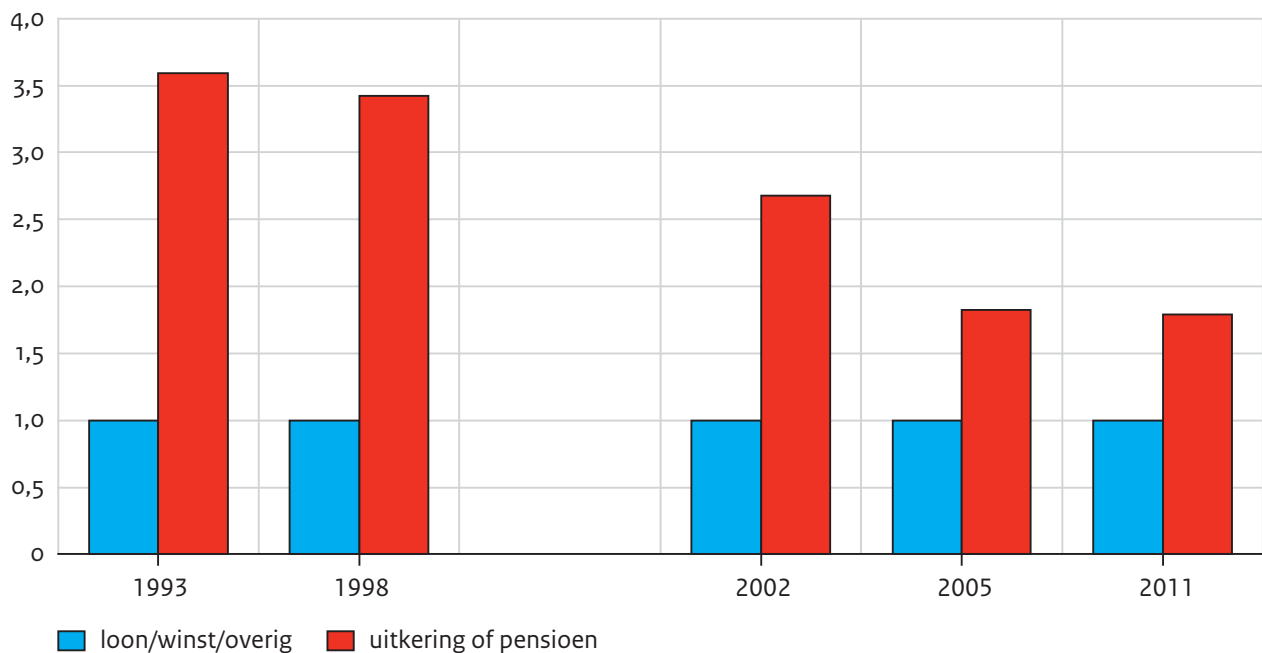
Het voorgaande geeft aan dat de samenhang van elk van de drie onderzochte kenmerken met de kans op langdurige armoede standhoudt, ook nadat voor de invloed van de beide andere kenmerken is gecorrigeerd. In het vervolg van deze paragraaf richten we ons op de vraag of er sprake is van een concentratie van langdurige armoede bij sommige groepen. Dit meten we aan de hand van de aanwezigheid van zogenoemde interactie-effecten. Bij interactie-effecten is het risico op langdurige armoede van een bepaalde groep (bv. niet-westerse migranten) groter als diezelfde groep ook is onderworpen aan andere risicofactoren (het ontvangen van een uitkering of de aanwezigheid van minderjarige kin-

deren in het huishouden) dan wanneer dit niet het geval is. Om interactie-effecten systematisch te onderzoeken, moeten alle risicofactoren met elkaar worden gekruist. Hier lijkt dit minder zinvol, aangezien uit tabel B.1 (zie bijlage B) blijkt dat er sprake is van een tamelijk groot aantal niet-significante verbanden met de armoededuur. Om de analyse inzichtelijker te maken, zetten we daarom de groepen met een significant hoger risico op langdurige armoede af tegen de resterende groepen gezamenlijk. Zo hebben we de verschillende huishoudentypen 'ingedikt' tot een groep met en een groep zonder (uitsluitend) minderjarige kinderen. Op dezelfde manier maken we onderscheid tussen uitkerings- en pensioeninkomsten versus inkomsten uit arbeid, en tussen de niet-westerse migranten en de autochtonen en westerse migranten samen. Tabel B.2 in bijlage B toont de hoofdeffecten op basis van dit 'ingedikte' regressiemodel.

Aan het ingedikte model zijn vervolgens de interactie-effecten tussen de drie achtergrondkenmerken toegevoegd. Tabel B.3 in bijlage B vergelijkt de verschillende onderzochte modellen, terwijl tabel B.4 de schattingen van de parameters van het gekozen model presenteert. Uit de analyses blijkt dat er geen sprake is van een interactie-effect tussen de inkomensbron van het huishouden en de beide andere kenmerken. Huishoudens met een uitkering of pensioen als belangrijkste bron van inkomsten⁹ zijn vaker drie jaar of langer achtereen arm dan huishoudens die voornamelijk van loon of winstinkomsten leven, maar dit staat los van de samenstelling van het gezin of de etnische achtergrond. Figuur 3.10 laat bovendien zien dat het verband tussen inkomensbron en kans op langdurige armoede in de loop van de tijd is afgezwakt, ook wanneer we rekening houden met de trendbreuk in 2000. Terwijl het risico van langdurige armoede in 2002 nog ruim tweeënhalve maal zo hoog was voor uitkerings- of pensioenontvangers als voor huishoudens met arbeidsinkomsten, was de relatieve kansverhouding in 2005 en 2011 gedaald naar ongeveer 1,8.

Figuur 3.10

Invloed van belangrijkste inkomensbron op de kans op een armoede-episode van ten minste drie jaar, diverse jaren (in odds ratio's)^a



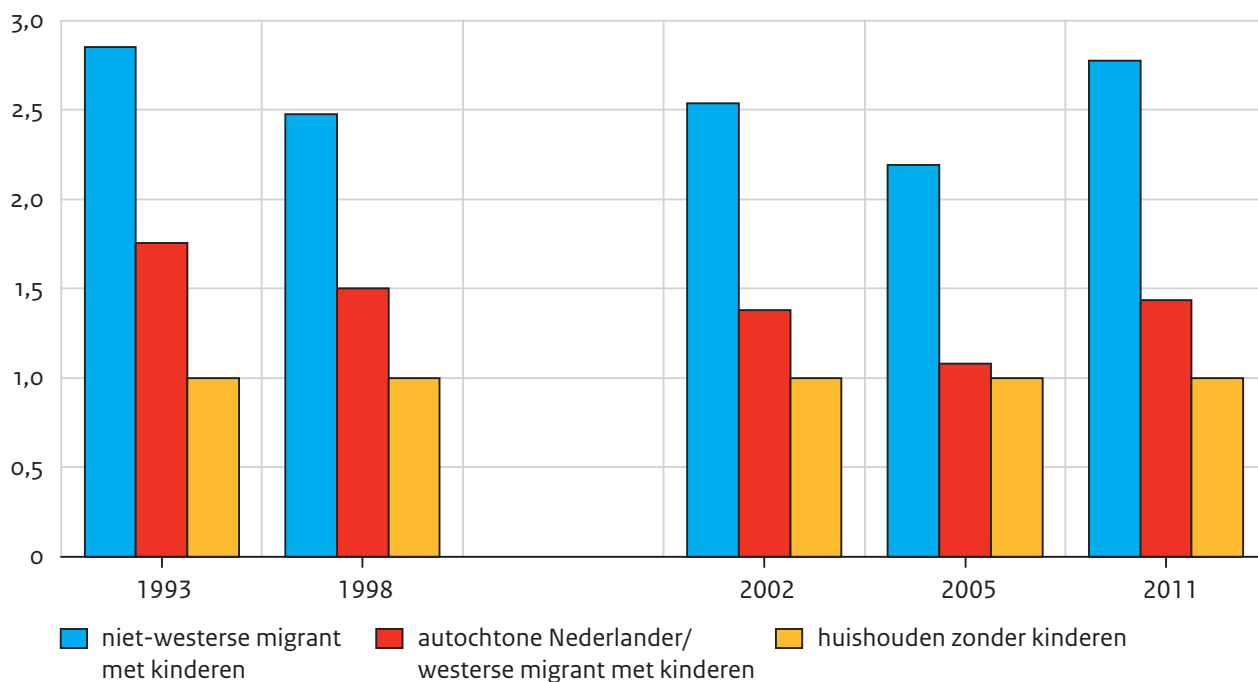
a Na correctie voor de invloed van de overige kenmerken en na toevoeging van interactie-effecten.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

Er is wel een statistisch significant interactie-effect tussen de gezinssamenstelling en de etnische herkomst. De aanwezigheid van (uitsluitend) minderjarige kinderen in het huishouden blijkt in vrijwel alle onderzochte peiljaren samen te gaan met een grotere kans op langdurige armoede, maar dit effect geldt veel sterker voor de niet-westerse migranten dan voor de autochtone Nederlanders of de westerse migranten (figuur 3.11). In vergelijking met de huishoudens zonder kinderen hebben niet-westerse migranten met kinderen ongeveer tweeënhalve keer zoveel kans om een armoedeperiode van ten minste drie jaar door te maken, terwijl die kansverhouding bij autochtonen of westerse migranten met kinderen over het algemeen minder dan anderhalf keer bedraagt.

Figuur 3.11

Invloed van de aanwezigheid van minderjarige kinderen in het huishouden op de kans op een armoede-episode van ten minste drie jaar, diverse jaren (in odds ratio's)^a



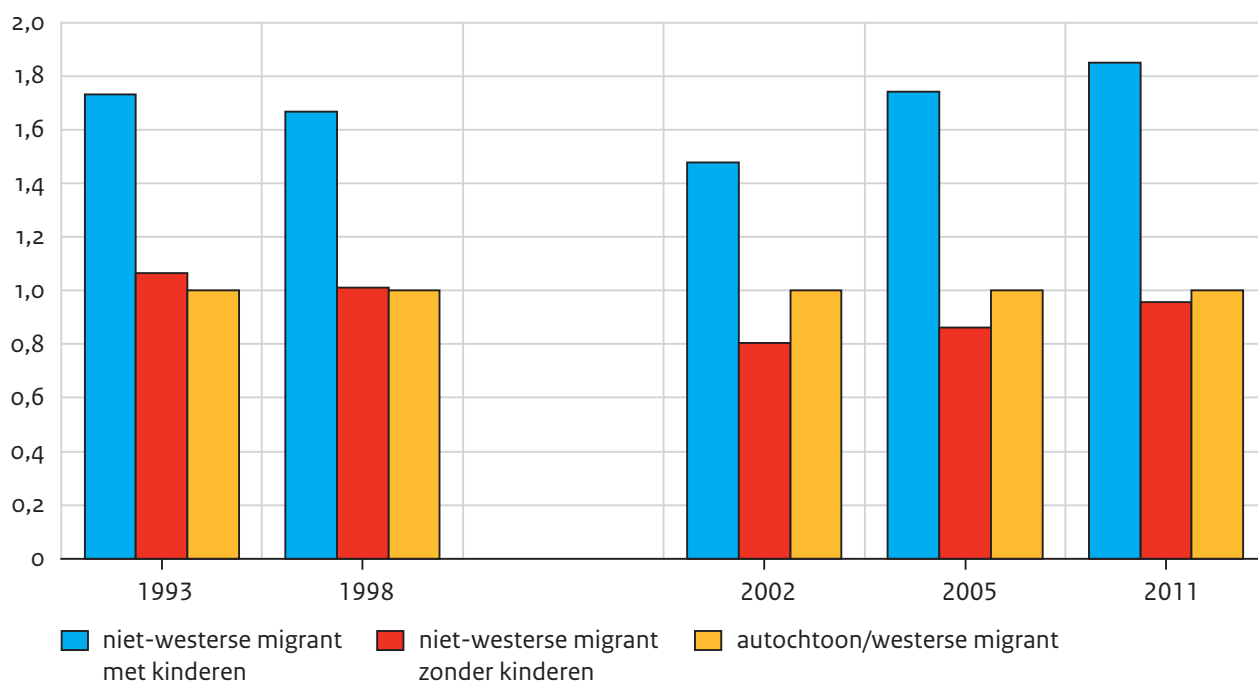
a Na correctie voor de invloed van de overige kenmerken en na toevoeging van interactie-effecten.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

Figuur 3.12 toont daarnaast aan dat niet-westerse migranten met kinderen anderhalf tot twee keer zo vaak langdurig arm zijn als niet-westerse migranten zonder minderjarige kinderen. Deze laatsten hebben een ongeveer even grote kans om tot de langdurig armen te behoren als de referentiegroep van autochtone Nederlanders en westerse migranten. In de onderzochte meetjaren na de revisie is die kans zelfs wat kleiner dan voor de referentiegroep, hoewel dit geen significant verschil betreft.

Figuur 3.12

Invloed van etnische herkomst op de kans op een armoede-episode van ten minste drie jaar, diverse jaren (in odds ratio's)^a



a Na correctie voor de invloed van de overige kenmerken en na toevoeging van interactie-effecten.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

Op grond van de multivariate analyses luidt de conclusie dat de langdurige armoede zich concentreert bij de uitkerings- en pensioenontvangers en (los daarvan) bij de niet-westerse migranten met minderjarige kinderen. Eerder gaven we al aan dat bij de eerste groep een rol zal spelen dat zij, vermoedelijk vanwege zorgverplichtingen, gezondheidsproblemen of een hogere leeftijd, weinig mogelijkheden hebben om uit de armoede te ontsnappen. Een verklaring voor de concentratie onder niet-westerse migranten met kinderen is misschien gelegen in het gegeven dat het kindertal binnen deze groep hoger is dan dat onder de westerse migranten of autochtone Nederlanders met kinderen. Van de niet-westerse huishoudens met kinderen heeft zo'n 30% drie of meer kinderen, ongeveer tweemaal zoveel als bij de autochtone Nederlanders en de westerse migranten met kinderen (resp. 16% en 12%) (CBS 2015c). Het hogere kindertal werkt door in de equivalentiefactor en daarmee in het armoedecijfer. Een tweede verklaring is dat bij niet-westerse migranten met kinderen de moeder vaker besluit om te stoppen met werken. Vooral onder vrouwen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond en vrouwen uit 'overig' niet-westerse landen¹⁰ daalt de arbeidsparticipatie na de geboorte van hun kinderen (Van der Vliet et al. 2014: 151-154), met als gevolg dat het huishoudensinkomen afneemt en de kans op (langdurige) armoede stijgt.

3.5 Conclusies

In dit hoofdstuk is via verschillende berekeningen geprobeerd te achterhalen of er in Nederland sprake is van een concentratie van langdurige armoede bij bepaalde bevolkingscategorieën, of dat in de moderne maatschappij iedereen wel eens met een (kortstondige) episode van armoede kan worden geconfronteerd. De resultaten blijken wel aan te sluiten bij de eerste stelling, maar niet bij de tweede. De kans op slechts een korte armoedeperiode is niet gelijkelijk verdeeld over de bevolking, maar is groter voor huishoudens waarin geen (minderjarige) kinderen aanwezig zijn en waarin arbeid de belangrijkste inkomensbron vormt. Bovendien is die kans aanmerkelijk groter voor autochtone Nederlanders dan voor Nederlanders met een niet-westerse achtergrond. Daarentegen ligt het risico van *langdurige* armoede vooral bij huishoudens die voornamelijk van een uitkering of pensioen leven, en is daarnaast geconcentreerd bij de niet-westerse migranten met minderjarige kinderen.

Beide bevindingen gelden voor het gehele onderzochte tijdvak (1989-2013), al hebben zich in het laatste decennium – sinds 2005 – wel enkele (ongunstige) ontwikkelingen voorgedaan. Zo blijkt de kans op kortstondige armoede, als aandeel binnen de totale armoede, voor zowel de huishoudens zonder minderjarige kinderen als voor huishoudens met arbeid als voornaamste inkomensbron te zijn afgenomen. Ook onder autochtone Nederlanders en westerse migranten is de kans op een armoedeperiode met een duur van slechts één jaar verminderd. Aangezien die kansen voor de overige onderscheiden categorieën min of meer gelijk zijn gebleven, betekent dit dat de verschillen tussen de diverse bevolkingsgroepen kleiner zijn geworden. Tegelijkertijd is van enkele groepen de kans op langdurige armoede toegenomen. Dit geldt vooral voor de huishoudens met loon of winst als belangrijkste bron van inkomsten. Het verschil met huishoudens die van een uitkering of pensioen moeten rondkomen, is dan ook duidelijk verkleind.

Een laatste conclusie betreft de uitstroomkansen die voor de verschillende bevolkingsgroepen zijn berekend. De gegevens tonen aan dat de nieuw ingestroomde armen alleen van elkaar verschillen in hun kans op uitstroom na het eerste armoedejaar. Opnieuw zijn het de huishoudens zonder minderjarige kinderen, de werkenden in loondienst en de autochtone Nederlanders en westerse migranten die dan de grootste kans hebben om uit de armoede te ontsnappen. Bij een langere armoededuur wijken de *exit rates* voor de diverse groepen nieuwe armen nauwelijks van elkaar af. Dit gebrek aan onderscheidingskracht geeft aan dat deze methode minder geschikt is om langdurige armoede in beeld te brengen.

Noten

- 1 Een alternatief zou zijn om ook de etnische achtergrond als een soort huishoudenskenmerk te behandelen en te kijken naar de achtergrond van het hoofd van het huishouden waartoe de persoon in het peiljaar behoort. Dit hoeft dan niet de kernpersoon zelf te zijn.
- 2 De eenoudergezinnen en paren met kinderen betreffen huishoudens met uitsluitend minderjarige kinderen. Huishoudens met zowel minderjarige als meerderjarige kinderen of met uitsluitend meerderjarige kinderen zijn hier gedefinieerd als ‘overig huishouden’. In al deze gevallen gaat het om thuis-

wonende kinderen. De paren zonder kinderen betreffen huishoudens waar helemaal geen sprake is van kinderen of waarvan de kinderen het huis uit zijn.

- 3 Bij pensioenontvangers kan het gaan om mensen boven en onder de 65 jaar.
- 4 In 2013 lag de grens bij een verzamelinkomen van 35.450 euro.
- 5 Uit paragraaf 3.1 bleek dat slechts 20% à 30% van de armen een eenjarige armoede-episode meemaakt. Van de nieuw ingestroomde armen stroomt echter rond 60% na het eerste armoedejaar uit. Dit lijkt strijdig met elkaar, maar heeft te maken met de selectie van de populatie. In het eerste geval is dit de totale groep armen in een bepaald peiljaar; we stellen vast hoeveel van hen zowel in het jaar daarvoor als in het jaar erna niet arm waren. Dit zijn dan degenen die een eenjarige armoedeperiode hebben meegemaakt. In het tweede geval vormen alleen de nieuw ingestroomde armen de populatie en kijken we hoeveel mensen uit deze subgroep een jaar na de instroom weer zijn uitgestroomd.
- 6 Strikt genomen kan iemand meerdere jaren achtereen in armoede verkeren, terwijl daar verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen. Zo kan iemand in het ene jaar arm zijn omdat hij een uitkering ontvangt, een jaar later weer aan het werk zijn maar door de komst van kinderen nog steeds onder de armoedegrens verkeren, en weer een jaar later een (verdere) inkomensdaling ervaren als gevolg van een echtscheiding.
- 7 De bevinding dat arme pensioengerechtigden een betrekkelijk grote kans op langdurige armoede hebben, lijkt in tegenspraak met de eerdere conclusie dat pensioengerechtigden relatief vaak na één jaar weer uitstromen. Opnieuw heeft dit te maken met de populatie: in het eerste geval is dit de totale groep armen, terwijl het in het laatste geval alleen om de nieuwe instroom gaat (zie ook noot 5).
- 8 De kans op langdurige armoede is uitgedrukt in odds ratio's. Odds is de kans dat een gebeurtenis (hier: het doormaken of hebben doorgemaakt van een armoede-episode van ten minste drie jaar) optreedt, gedeeld door de kans dat die gebeurtenis niet optreedt. Een odds ratio is de verhouding tussen de odds voor de ene bevolkingsgroep (bv. alleenwonenden) ten opzichte van die voor een referentiecategorie (in dit geval: paren zonder kinderen). Een odds ratio groter dan 1 weerspiegelt een positief verband met de afhankelijke variabele; bij een odds ratio met een waarde tussen 0 en 1 is er sprake van een negatief verband.
- 9 Deze groep bestaat voor 15% à 20% uit pensioenontvangers; de rest is uitkeringsontvanger.
- 10 Deze categorie betreft niet-westerse herkomstlanden anders dan Turkije, Marokko, Suriname of de Nederlandse Antillen.

4 Implicaties van het onderzoek

Dit rapport vormt de weerslag van ons onderzoek naar het aantal langdurig armen in Nederland en naar de bevolkingsgroepen waarin die langdurige armoede zich concentreert. In dit hoofdstuk laten we een aantal van de resultaten kort terugkomen en bespreken we de implicaties voor het beleid (§ 4.1).

De studie betrof een eerste aanzet om op basis van administratieve gegevens uit het IPO-databestand het verschijnsel langdurige armoede in kaart te brengen. Sommige bevindingen roepen om vervolgonderzoek naar oorzaken en achtergronden. In paragraaf 4.2 presenteren we een aantal vragen die volgens ons in een volgend onderzoek beantwoord zouden moeten worden.

4.1 Implicaties voor beleid

Uit ons onderzoek blijkt dat langdurige armoede zeker geen verwaarloosbaar verschijnsel is. Volgens de episodemethode is het aantal personen in Nederland dat te maken heeft (gehad) met een ten minste drie jaar durende armoedeperiode de laatste jaren opgelopen naar bijna 600.000. Dit is bijna 60% van de totale groep armen en bijna 4% van de totale Nederlandse bevolking. Weliswaar heeft dit cijfer betrekking op een periode waarin sprake was van een langdurige recessie, maar ook in economisch gunstige tijden vormen de langdurig armen al gauw ruim de helft van het totaal aantal armen en gaat het om zo'n 500.000 mensen.

De overheid hanteert het standpunt dat betaalde arbeid de beste en snelste manier is om uit de armoede te raken. Het beleid ter bestrijding van armoede is dan ook voor een belangrijk deel gericht op stimulering van arbeidsparticipatie bij uitkeringsontvangers en overige niet-werkenden. Uit onze gegevens blijkt echter dat van de totale groep langdurig armen ongeveer de helft uit werkenden bestaat. Bovendien is juist onder werkenden het aandeel langdurig armen gegroeid: van 40% à 45% in 2005 naar 50% à 55% in 2011. Die toename zal deels zijn toe te schrijven aan de recente economische recessie (minder opdrachten), maar vermoedelijk ook deels aan het toegenomen aantal zzp'ers en de groei van het aantal werknemers met een flexibele arbeidsrelatie. Een en ander wijst erop dat betaald werk mogelijk wel de beste kans, maar zeker geen garantie op uitstroom uit de armoede biedt.

Sinds 2013 ontvangen gemeenten extra overheidsgeld om armoede tegen te gaan (TK 2014/2015). Uit onderzoek blijkt dat gemeenten het moeilijk vinden om de 'nieuwe' doelgroepen, zoals zzp'ers en armen met een baan in loondienst, goed in beeld te krijgen en dat ze daarom lang niet altijd specifiek aandacht aan hen besteden (szw 2014: 14). Het is aan te bevelen dat de gemeenten in ieder geval blijven investeren in voorlichting. Het is immers denkbaar dat de genoemde doelgroepen geen beroep doen op voorzieningen waar ze gezien hun inkomenspositie wel recht op hebben, omdat ze er niet mee bekend zijn of omdat ze (ten onrechte) denken er niet voor in aanmerking te komen.

Op grond van hun achtergrondkenmerken lijken sommige groepen al vanaf het moment van intrede in de armoede ‘veroordeeld’ te zijn tot langdurige armoede. Dit lijkt vooral op te gaan voor pensioenontvangers met een besteedbaar inkomen onder het niet-veel-maar-toereikendcriterium. Gunstig is dat ouderen betrekkelijk weinig risico lopen om in armoede te geraken, maar wanneer ze eenmaal arm zijn, is hun kans op uitstroom eveneens klein. Hoewel binnen deze groep ook kortdurende armoede voorkomt (20% à 25%), zal dat voornamelijk degenen jonger dan 65 jaar betreffen of personen die naast hun ouderdomspensioen een kleine baan hebben. Het merendeel van de arme pensioenontvangers (bijna 60%) heeft met langdurige armoede te maken, mogelijk zelfs voor de rest van hun leven. Voor hen is uitstroom naar betaald werk geen optie; versoepeling of uitbreiding van inkomensondersteunende maatregelen lijkt de enige weg te zijn om boven de armoedegrens uit te komen.

Een andere groep die veel met langdurige armoede te maken heeft, betreft de groep uitkeringsontvangers. Deze categorie heeft niet alleen bovengemiddeld vaak met armoede in het algemeen te maken, maar van die armen verkeert bovendien bijna 70% ten minste drie jaar achter elkaar in die situatie. Bij de toepassing van beleidsmaatregelen is het van belang om te weten wat de achterliggende oorzaak van de lange armoededuur is: gaat het om mensen die geen mogelijkheden hebben om via een betaalde baan uit de armoede te komen, vanwege bijvoorbeeld problemen met hun gezondheid of zorgverplichtingen jegens hun kinderen of anderen in hun omgeving? Of proberen ze wel werk te vinden, maar is er sprake van verouderde kennis en ligt een (korte) omscholingscursus voor de hand? Vinden werkgevers hen misschien – door hun uitkeringspositie – minder aantrekkelijke sollicitanten en moeten er (ook) in die richting maatregelen worden getroffen? Sowieso moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de langdurige situatie van armoede en uitkeringsafhankelijkheid tot een passieve opstelling bij de betrokkenen leidt, met als gevolg dat ze ongemotiveerd overkomen. In dat geval zal de eerste stap in het traject richting arbeidsmarkt – of richting activering in het algemeen – moeten bestaan uit het vergroten van de motivatie en het zelfvertrouwen (Jungmann et al. 2014).

Nog een groep die op meerdere fronten aan het kortste eind lijkt te trekken, betreft de niet-westerse migranten. Net als de uitkeringsontvangers hebben zij een bovengemiddelde kans om in armoede terecht te komen en bovendien om langdurig in die situatie te blijven. De kans dat mensen met een niet-westerse achtergrond slechts één jaar arm zijn, is gering – ook in economisch gunstige tijden. Uit eerder onderzoek is weliswaar gebleken dat in tijden van hoogconjunctuur de werkloosheid onder niet-westerse migranten sterker daalt dan die onder autochtone Nederlanders, maar dit zet kennelijk niet door in uitstroom uit de armoede. Vermoedelijk is dit toe te schrijven aan het feit dat migranten vaker zijn aangewezen op flexibele banen en banen met een laag beroepsniveau (Huijnk 2014), waardoor ze – ook wanneer ze bij een aantrekkelijke werkgelegenheid weer werk vinden – niet automatisch boven de armoedegrens uit komen. Voor deze categorie lijkt een deel van de oplossing te liggen in het (verder) versterken van het opleidingsniveau, maar ook in het verbeteren van de kans op vast werk. Dit laatste betekent dat er aanpassingen nodig zijn in de wervings- en selectiebeslissingen van werkgevers.

Onze studie heeft ook laten zien dat niet-westerse migranten met minderjarige kinderen een extra verhoogd risico op langdurige armoede lopen, méér dan autochtone Nederlanders met kinderen of dan niet-westerse migranten zonder kinderen. Ten dele is dit toe te schrijven aan het hogere kindertal onder niet-westerse migranten met kinderen, maar ook aan het feit dat de geboorte van de kinderen voor de moeder vaak aanleiding is om te stoppen met werken. Als gevolg van het wegvallen van haar arbeidsinkomsten stijgt de kans op (langdurige) armoede van het huishouden. Eerder onderzoek heeft laten zien dat het besluit om te stoppen met werken in belangrijke mate te maken heeft met kenmerken van de baan die deze vrouwen op dat moment hebben: migrantenvrouwen hebben vaker geen vaste baan, werken mede daardoor vaak nog niet zo lang in die baan en krijgen gemiddeld minder loon (Van der Vliet et al. 2014: 156). Dit suggereert dat verbetering van de kans op vast werk een eerste stap kan zijn om langdurige armoede binnen deze groep te voorkomen. Het zal de binding met de arbeidsmarkt van de vrouwen versterken, wat een positieve uitwerking zal hebben op hun arbeidsparticipatie.

Hoewel de langdurige armoede het hoofdthema van deze studie vormde, heeft een belangrijke uitkomst betrekking op de mensen die nog maar net arm zijn. De gegevens tonen aan dat voor deze nieuw ingestroomden de kans op uitstroom al na één jaar van armoede sterk afneemt: van 60% naar 20%. Dit duidt erop dat snel ingrijpen cruciaal is om langdurige armoede te voorkomen. Het voornemen van het uwv om meer en in een eerder stadium persoonlijke re-integratiebegeleiding aan werklozen aan te bieden (szw 2015), kan hierbij een belangrijk hulpmiddel blijken te zijn. Snel inzicht in wie het niet redt om op eigen kracht weer aan de slag te komen, gevolgd door een gericht aanbod van scholing of andere voorzieningen, zal bepaalde groepen werkzoekenden helpen om het risico op langdurige werkloosheid – en daarmee (langdurige) armoede – af te wenden.

4.2 Nadere kennisvragen

Dit onderzoek is – voor zover ons bekend – het eerste waarbij aan de hand van administratieve inkomensgegevens de omvang en ontwikkeling van langdurige armoede zijn vastgesteld, zowel voor de totale bevolking als binnen een aantal onderscheiden bevolkingscategorieën. Dit betekent bijna per definitie dat er vragen zijn die we hier nog niet hebben kunnen beantwoorden. In deze paragraaf presenteren we een aantal van die openstaande kennisvragen.

Uit onze studie is gebleken dat werkenden minder risico op langdurige armoede lopen, maar dat dit risico in de laatste jaren wel is toegenomen. Er is nader onderzoek nodig naar de oorzaken en achtergronden hiervan: in hoeverre is de toename van het risico inderdaad toe te schrijven aan de flexibilisering van de arbeidsmarkt? Gaat het vooral om laaggeschoolden met kleine en/of slechtbetaalde banen of (ook) om hogeropgeleiden die van de ene in de andere tijdelijke baan rollen? Hebben werknemers die nu een kleine baan hebben nog mogelijkheden om het aantal arbeidsuren uit te breiden of zitten ze (fysiek) aan hun maximum? En in hoeverre bestaat de groep langdurig arme zelfstandigen uit mensen

die liever van een inkomen onder de armoedegrens leven dan dat ze afhankelijk zijn van instanties? En zijn er misschien andere, niet waargenomen inkomsten in het spel? Het antwoord op deze vragen kan gemeenten helpen hun voorlichting en beleidsmaatregelen ten behoeve van deze nieuwe doelgroepen beter te kanaliseren.

Het onderzoek laat verder zien dat de langdurige armoede zich concentreert bij de uitkerings- en pensioenontvangers. Personen die tot een huishouden met een uitkering of pensioen als belangrijkste inkomensbron behoren, lopen soms tot bijna 40% meer risico om gedurende minimaal drie jaar achtereen arm te zijn dan personen uit huishoudens met arbeidsinkomsten. In de huidige studie hebben we geen nadere uitsplitsing naar type uitkering of pensioen gemaakt, maar in een volgend onderzoek zou dit wel de voorkeur verdienen. Wel moet daarbij rekening worden gehouden met kleine steekproefaantallen als gevolg van de scheve verdeling van de armoedevARIABLE en het longitudinale karakter van de data.

Een derde bevinding betreft de precaire positie van niet-westerse migranten. Deze groep heeft niet alleen een duidelijk verhoogde kans om in armoede te geraken, maar ook om gedurende meerdere jaren arm te blijven. Eerder onderzoek wijst op het relatief lage opleidingsniveau van niet-westerse migranten, hun oververtegenwoordiging onder de werknemers met een tijdelijk dienstverband en hun hogere kans op werkloosheid in economisch slechte tijden als mogelijke oorzaken van hun verhoogde kans op (langdurige) armoede (Huijnk 2014). De huidige studie laat bovendien zien dat vooral degenen met minderjarige kinderen relatief vaak met langdurige armoede te kampen hebben: hun kans daarop ligt ruim anderhalf maal zo hoog als die van niet-westerse migranten zonder minderjarige kinderen of die van westerse migranten en autochtone Nederlanders (al dan niet met kinderen). Nader onderzoek naar de combinatie van deze informatie is gewenst: hebben niet-westerse migranten met minderjarige kinderen vaker een flexibel arbeidscontract dan degenen zonder minderjarige kinderen, en zo ja: in hoeverre is de aanwezigheid van kinderen aan te wijzen als oorzaak van de kwetsbare positie op de arbeidsmarkt? Of is inderdaad het besluit van de moeder om te stoppen met werken doorslaggevend? Welke rol spelen leeftijd en opleidingsniveau bij dit alles? De inzichten in de achtergronden van de langdurige armoede onder niet-westerse migranten kunnen richting geven aan het beleid ter verbetering van hun positie.

Tot slot menen we dat er nader onderzoek nodig is naar de gevolgen van langdurige armoede. Hebben mensen die gedurende meerdere jaren in een armoedesituatie verkeren (extra) last van psychische problemen? Welke gevolgen zijn er voor de fysieke gezondheid? En in hoeverre heeft langdurige armoede een versterkend effect op het risico van problematische schulden? Het antwoord op dit soort vragen geeft aan of er extra maatregelen nodig zijn voor het tegengaan van langdurige armoede of dat het reguliere armoedebestrijdingsbeleid volstaat.

Summary

A long shortage

Long-term poverty in the Netherlands

The most recent economic recession, which began in the final quarter of 2008 and lasted until the middle of 2013 (CPB 2014: 33), was accompanied by a substantial rise in poverty in the Netherlands. The number of people living in households with a lower disposable income than the norm amount needed to meet basic needs (such as housing, clothing and food) grew over that period from just over 600,000 to more than 850,000. If that norm amount is increased to allow for (minimal) expenditure on leisure and social participation, the increase is even more pronounced: the number of people with a household income below this ‘modest but adequate’ threshold increased from around 870,000 in 2008 to 1,255,000 (SCP/CBS 2014: 61).

According to SCP/CBS 2014, long-term poverty also rose over that period, though this only became fully apparent from 2011. According to the ‘basic needs’ criterion, there were 169,000 people living in long-term poverty in 2011, and 316,000 according to the ‘modest but adequate’ criterion; by 2013 these figures had risen to 226,000 and 410,000, respectively (SCP/CBS 2014: 62). These latter figures were calculated by first looking at how many people were living in poverty in a given year and then investigating whether those people were also living below the poverty line in the two preceding years. There are however other ways of establishing long-term poverty, sometimes producing very different results.

The first aim of this study was to map out the extent of long-term poverty in the Netherlands and its development over the last two decades. We also investigated whether there are concentrations of long-term poverty within certain sections of the population.

In carrying out this study, we drew on administrative data for the period 1989-2013 from the Income Panel Survey (IPO) administered by Statistics Netherlands (CBS).

S.1 How extensive is long-term poverty in the Netherlands?

As indicated above, there are different ways of determining whether a person is living in long-term poverty, and ascertaining the number of people in long-term poverty the Netherlands is therefore not straightforward. Perhaps the best way of measuring the risk of people who have just become poor becoming long-term poor is to consider their chances of escaping poverty and their risk of falling back into poverty having once escaped it. Looking at the chance of escaping poverty presents a fairly positive picture. Around 60% of people are no longer below the poverty line after the first year, and this applies for almost 20% after two years. This means that, of the average of almost 300,000 people who become poor each year according to the ‘modest but adequate’ criterion, just under 75,000 are still in poverty two years later. They have then been poor for at least three years, thus meeting the criterion for long-term poverty. However, earlier research has shown that

this picture is too optimistic: a sizeable proportion of people who move out of poverty fall back into it at a certain point. Our data also reflect this: of those who move above the poverty line in a given year, almost 20% are back below it a year later. Five years after moving out of poverty, a total of more than 40% have fallen back into it.

Another way of measuring long-term poverty is to investigate whether the total population below the poverty line are or have been long-term poor in a given year. Several variants are possible here. One is to look at whether someone is poor in a given year and then at whether they are still in poverty in the two ensuing years. This ‘foresight method’ leads to the conclusion that 33% of all people who are poor in a given year according to the modest but adequate criterion face the prospect of being poor for at least the next two years. This is an average percentage; in the most recent year for which we were able to apply this method (2011), the figure was 41%. During that year, just over one million people were poor, of whom ultimately almost 420,000 remained so for the next two years. A second variant looks back to the years preceding the reference year. In this variant, a person is classed as long-term poor if they have already been in poverty for at least three years in the reference year. Based on this ‘historical method’, too, roughly a third of the total poor population in the Netherlands are long-term poor. In absolute numbers, the figure is once again just under 420,000 individuals (the same as with the foresight method, but this time looking back two years from 2013).

Both variants underestimate the extent of long-term poverty; some of those who were poor at the time of the measurement will also have been poor in the preceding years or will continue to be poor in the ensuing years. We used a third variant which takes this into account and which therefore offers a more reliable measurement of the extent of the problem. We term this the ‘episodic method’. Here, we look for each reference year at both the two preceding and the two ensuing years. We then find that the percentage of people in long-term poverty averages just under 55% of the total poor population. In the most recent reference year (2011), almost 600,000 people (58%) were in this position.

[Relationship between the percentage of people in long-term and short-term poverty](#)

Based on the episodic method, the share of people in long-term poverty dominates among the total poor population. As stated, over half (just under 55% on average) of poor people have been in poverty for three years or more. Those who have been in poverty for only one year account for just a fifth of the total (the remainder are people who have been in poverty for two years). These findings are based on the modest but adequate criterion; if the stricter basic needs criterion is applied, the share of people in long-term poverty is substantially lower (40-45%), while the share of people in short-term poverty goes up slightly (around 25%). One explanation for this may be that the basic needs poverty threshold, which represents EUR 970 net per month for a single person, provides a stronger incentive to escape from poverty as quickly as possible. There may also be a difference in the group composition; it is for example highly plausible that the category of people with an income below the basic needs criterion contains a relatively high proportion of self-employed peo-

ple, who have a very low income one year but make sufficient profit the next to take them above the poverty line.

Has long-term poverty increased or decreased over the last two decades?

In earlier research, Achterberg and Snel (2008) investigated whether poverty was becoming a more temporary or more entrenched phenomenon. They concluded that the latter was the case, identifying an increase in the proportion of people in long-term poverty (using the foresight method) between 1984 and 2000, while the percentage in short-term poverty remained more or less unchanged.

Despite a number of differences compared with the study by Achterberg and Snel, we reach the same conclusion in our study for the period from 2000 onwards. The share of people in long-term poverty increased between 2000 and 2013, while the percentage in short-term poverty remained stable. On the other hand, the growth in the share of people in long-term poverty appears to be due mainly to the economic recession at the end of our study period; until 2008 there were only slight fluctuations. There was also a visible link to the economic cycle in the 1990s, when the percentage of people in long-term poverty rose during the 1991-1993 recession before falling back again to its original level. Given these findings, we may conclude that long-term poverty has increased temporarily, but that there is also a substantial possibility that it will fall again as the economy picks up.

5.2 Is long-term poverty concentrated among certain groups in the population?

There is currently a debate in the field of sociology, in which one camp argues that poverty today is mainly the result of people's own choices and personal life events, which means that everyone can on occasion be briefly confronted with poverty. Others counter this by arguing that there is a growing division between the disadvantaged and more privileged sections of society and that certain groups encounter long-term poverty much more often than others. In this study – without wishing to test the veracity of either claim – we explore both sides of this debate.

To test the claim that everyone in the Netherlands today could occasionally be confronted with a (short) period of poverty, we investigated whether different sections of the population are at equal risk of being in poverty for just one year. A distinction was made by household type, main source of household income and ethnic background. The outcomes suggest that the risk of short-term poverty is greater for people without children or with grown-up children, people in households where paid work (salaried or self-employed) is the main source of income, and persons with a native Dutch background. The probability is much smaller for single people and single-parent families or couples with young children, who relatively often encounter periods of poverty lasting more than a year. This also applies for benefit recipients and non-Western migrants.

To answer the opposing question, i.e. whether there is a concentration of long-term poverty in certain sections of the population, we performed similar analyses and looked at the chance of being poor for at least three years. In line with the foregoing results, couples

without (young) children, households living mainly on income from employment and Dutch natives much less often face a period of long-term poverty than households with young children, benefit recipients and pensioners and non-Western migrants. Closer analysis reveals an interaction between family composition and ethnic origin: as stated, the presence of young children is associated with a higher risk of long-term poverty, but this effect is much stronger for non-Western migrants than for Dutch natives or Western migrants. Non-Western migrants with children face long-term poverty significantly more often than Dutch natives or Western migrants with children, and also than non-Western migrants without children. Finally, a caveat needs to be applied for pensioners: although they are at heightened risk of long-term poverty, the chance that they will fall into poverty in the first place is relatively small.

Is long-term poverty rising in certain population groups?

If we look at the trend in long-term poverty in different sections of the population, we find that some groups have faced poverty more often than others over time. Couples with children living below the poverty line are an example: the share of long-term poverty in this group rose between 2005 and 2011 from just over half to almost two-thirds. This group have therefore easily surpassed single-parent families, traditionally the group at greatest risk of long-term poverty. As regards main source of income, the figures show that people in paid work are less often long-term poor than benefit recipients or pensioners. However, the share of long-term working poor has increased sharply: in 2005, 40-45% of all working poor had been poor for at least three years; in the 2011 reference year, this had increased by around ten percentage points. Finally, the extent of long-term poverty has also increased among poor non-Western migrants, from just under 60% in the 2005-2006 reference years to around 67% in 2010-2011. This increase was relatively limited among Dutch natives and Western migrants, in both cases rising from around 50% to just under 55% of the total group of poor.

Bijlage A Absolute aantallen uitgestroomden na een of meer jaren armoede

Tabel A.1

Uitstroom uit de armoede, naar het aantal armoedejaren, gemiddelden over de perioden 1989-2000 en 2000-2013 (in absolute aantallen x 1000)^a

	basisbehoeftecriterium		niet-veel-maar-toereikendcriterium	
	1989-2000	2000-2013	1989-2000	2000-2013
nieuwe instroom in armoede	202	231	255	297
uitstroom na...				
een jaar armoede	132	145	151	174
twee jaar armoede	36	39	46	49
drie jaar armoede	15	18	21	24
vier jaar armoede	9	9	12	13
vijf jaar armoede	4	5	8	8

a Trendbreuk in 2000 wegens revisie van het gegevensbestand.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

Bijlage B Invloeden op de kans op een langdurige armoede-episode, multivariate analyses

Tabel B.1

Invloeden op de kans op een langdurige armoede-episode, oorspronkelijk model, diverse jaren (in odds ratio's)^a

	1993	1998	2002	2005	2011
type huishouden:					
paar zonder kinderen (referentiecategorie)	–	–	–	–	–
alleenwonend	0,92	1,09	0,98	1,13	0,83
eenoudergezin	1,21	1,51*	1,02	1,14	1,09
paar met kinderen	1,70*	1,58*	1,50*	1,28*	1,67*
overig	0,56*	0,68*	0,63*	0,73*	0,77*
belangrijkste inkomensbron:					
loon (referentiecategorie)	–	–	–	–	–
winst	1,22*	1,17	1,10	1,40*	1,16*
uitkering	3,84*	3,61*	3,00*	2,21*	2,15*
pensioen	3,74*	3,34*	2,44*	1,91*	1,83*
etnische achtergrond:					
autochtone Nederlander (referentiecategorie)	–	–	–	–	–
westerse migrant	1,11	1,00	1,05	1,18	0,95
niet-westerse migrant	1,52*	1,41*	1,18*	1,41*	1,29*

a Na correctie voor de invloed van de overige kenmerken.

* Statistisch significant effect bij $p < 0,05$.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

Tabel B.2

Invloeden op de kans op een langdurige armoede-episode, 'ingedikt' model, diverse jaren (in odds ratio's)^a

	1993	1998	2002	2005	2011
type huishouden:					
alleenstaand, paar zonder kinderen of overig (referentiecategorie)	–	–	–	–	–
eenoudergezin of paar met kinderen	1,94*	1,74*	1,60*	1,31*	1,74*
belangrijkste inkomensbron:					
loon of winst (referentiecategorie)	–	–	–	–	–
uitkering of pensioen	3,66*	3,50*	2,71*	1,89*	1,84*
etnische achtergrond:					
autochtone Nederlander of westerse migrant (referentiecategorie)	–	–	–	–	–
niet-westerse migrant	1,40*	1,36*	1,15*	1,30*	1,33*

a Na correctie voor de invloed van de overige kenmerken.

* Statistisch significant effect bij $p < 0,05$.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

Tabel B.3

Log likelihood (-2LogL), *likelihood ratio statistic* (G), aantal vrijheidsgraden (df) en p-waarde (p) voor modellen waarbij interactievariabelen zijn toegevoegd aan het basismodel, diverse jaren^{a, b}

	-2LogL	G	df	p
1993:				
hoofdeffecten	7688,43			
type huishouden × inkomensbron	7687,86	0,574	1	0,45
type huishouden × herkomst	7675,99	12,444	1	0,00
inkomensbron × herkomst	7688,48	-0,047	1	-
1998:				
hoofdeffecten	7695,33			
type huishouden × inkomensbron	7695,32	0,008	1	0,93
type huishouden × herkomst	7680,36	14,969	1	0,00
inkomensbron × herkomst	7688,55	6,780	1	0,01
2002:				
hoofdeffecten	7100,62			
type huishouden × inkomensbron	7100,46	0,156	1	0,63
type huishouden × herkomst	7080,51	20,106	1	0,00
inkomensbron × herkomst	7099,13	1,484	1	0,22
2005:				
hoofdeffecten	8315,46			
type huishouden × inkomensbron	8314,96	0,502	1	0,48
type huishouden × herkomst	8281,44	34,014	1	0,00
inkomensbron × herkomst	8315,43	0,030	1	0,86
2011:				
hoofdeffecten	8145,19			
type huishouden × inkomensbron	8140,43	4,762	1	0,03
type huishouden × herkomst	8113,91	31,281	1	0,00
inkomensbron × herkomst	8141,48	3,715	1	0,05

a Het basismodel betreft het 'ingedikte' model met hoofdeffecten, na correctie voor de invloed van de overige kenmerken.

b Het model met de laagste p-waarde heeft de beste fit.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

Tabel B.4

Invloeden op de kans op een langdurige armoede-episode, 'ingedikt' model inclusief interactie-effect, diverse jaren (in odds ratio's)^a

	1993	1998	2002	2005	2011
type huishouden:					
alleenstaand, paar zonder kinderen of overig (referentiecategorie)	–	–	–	–	–
eenoudergezin of paar met kinderen	1,75*	1,50*	1,38*	1,08	1,43*
belangrijkste inkomensbron:					
loon of winst (referentiecategorie)	–	–	–	–	–
uitkering of pensioen	3,59*	3,42*	2,68*	1,82*	1,79*
etnische achtergrond:					
autochtone Nederlander of westerse migrant (referentiecategorie)	–	–	–	–	–
niet-westerse migrant	1,07	1,01	0,80*	0,86	0,96
interactie-effect:					
met kinderen, niet-westerse migrant	1,63*	1,65	1,84*	2,03*	1,94*

a Na correctie voor de invloed van de overige kenmerken en na toevoeging van interactie-effecten.

* Statistisch significant effect bij $p < 0,05$.

Bron: CBS (IPO'89-'13) SCP-bewerking

Literatuur

- Achterberg, P. en E. Snel (2008). Het einde van duurzame armoede? Over 'vertijdelijking' en 'verduurzaming' van armoede. In: *Sociologie*, jg. 4, nr. 1, p. 53-68.
- Atkinson, W. (2007a). Beck, Individualization and the Death of a Class: A Critique. In: *British Journal of Sociology*, jg. 58, nr. 3, p. 349-366.
- Atkinson, W. (2007b). Beyond False Oppositions: A reply to Beck. In: *British Journal of Sociology*, jg. 58, nr. 4, p. 707-715.
- Bane, M.J. en D.T. Ellwood (1986). Slipping into and out of Poverty. The Dynamics of Spells. In: *The Journal of Human Resources*, jg. 21, nr. 1, p. 1-23.
- Beck, U. (1992). *Risk Society; Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Bierings, H. en W. Bos (2011). Afhankelijk van een uitkering in Nederland. In: CBS, *Sociaaleconomische trends, vierde kwartaal 2011* (p. 20-25). Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Brakel-Hofmans, M. van den (2007). De ongelijkheid van inkomens in Nederland. In: *Sociaaleconomische trends, Statistisch kwartaalblad over arbeidsmarkt, sociale zekerheid en inkomen*, jg. 4, nr. 3, p. 7-11.
- CBS (2004). *Equivalentiefactoren 1995-2000*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2013). *Prognose huishoudens naar type; leeftijd, herkomstgroepering, 2013-2060*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd op 15 oktober 2015 via www.statline.cbs.nl.
- CBS (2015a). *Arbeidsdeelname; kerncijfers*. Geraadpleegd op 20 oktober 2015 via www.statline.cbs.nl.
- CBS (2015b). *Documentatierapport Inkomenspanelonderzoek (IPO) 2013*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2015c). *Levendgeborenen; huishoudenssamenstelling en herkomstgroepering*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd op 6 november 2015 via www.statline.cbs.nl.
- CPB (2014). *Centraal Economisch Plan 2014*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Giddens, A. (2000). *The Third Way and Its Critics*. Cambridge: Polity Press.
- Goldthorpe, J.H. (2002). Globalisation and Social Class. In: *West European Politics*, jg. 25, nr. 3, p. 1-28.
- Graaf-Zijl, M. de, E. Josten, S. Boeters, E. Eggink, J. Bolhaar, I. Ooms, A. den Ouden en I. Woittiez (2015). *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*. Den Haag: Centraal Planbureau / Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoff, S. (2010). *Uit de armoede werken. Omvang en oorzaken van uitstroom uit armoede*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoff, S., C. van Gaalen, A. Soede, A. Luten, C. Vrooman en S. Lamers (2010). *The minimum agreed upon. Consensual budget standards for the Netherlands*. Den Haag/Utrecht: Sociaal en Cultureel Planbureau / Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting.
- Huijnk, W. (2014). De arbeidsmarktpositie in beeld. In: W. Huijnk, M. Gijsberts en J. Dagevos (red.), *Jaarrapport Integratie 2013. Participatie van migranten op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jungmann, N., E. Lems, F. Vogelpoel, G. van Beek en P. Wesdorp (2014). *Onoplosbare schuldsituaties*. Utrecht: Hogeschool Utrecht / NVVK.
- Leeuwen, J. van, en J. Pannekoek (2002). To work oneself out of poverty: the Dutch experience 1989-96. In: *Review of Income and Wealth*, jg. 48, nr. 1, p. 127-140.
- Mood, C. en J.O. Jonsson (2012). *The Illusion of Spells: Making Sense of Poverty Dynamics* (paper voor de PAA-bijeenkomst, 3-5 mei 2012). San Francisco: PAA.
- Nolan, B. en C.T. Whelan (2011). *The EU 2020 Poverty Target*. Amsterdam: AIAS (GINI Discussion Paper 19).
- Olsthoorn, M. (2015). *Flexible employment, precarious employees? Job-, employer and institutional explanations for numerical flexibility, and its relation to precarious employment* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

- SCP/CBS (2014). *Armoedesignalement 2014*. Den Haag/Heerlen: Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Soede, A. (2006). *Naar een nieuwe armoedegrens? Basisbestedingen als maatstaf voor een tekortschietend inkomen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Soede, A. en J.C. Vrooman (2008). *Beyond the breadline. A poverty threshold based on a generalised budget approach*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Soede, A. (2011). *Armoedegrens op basis van de budgetbenadering – revisie 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- szw (2014). *Gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (onderzoek uitgevoerd door Bureau Bartels, Amersfoort).
- szw (2015). *Kamerbrief Hooflijnen vervolg sectorplannen*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- TK (1962/1963). *Nieuwe regelen betreffende de verlening van bijstand door de overheid (Algemene Bijstandswet)*. Ontwerp van Wet. Tweede Kamer, vergaderjaar 1962/1963, 6796, nr. 36.
- TK (2014/2015). *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 24515, nr. 294.
- Vendrig, J.P. (2014). *Inkomens zelfstandigen 2013*. Zoetermeer: Panteia bv.
- Vliet, R. van der, M. Gijsberts en J. Dagevos (2014). Veranderingen in de gezinssituatie en de arbeidsmarktpositie van vrouwen. In: W. Huijnk, M. Gijsberts en J. Dagevos (red.), *Jaarrapport Integratie 2013. Participatie van migranten op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, J.C. (2009). *Rules of relief. Institutions of social security, and their impact*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vrooman, J.C. en J.M. Wildeboer Schut (2013). Het karige bestaan: een kwart eeuw armoede in Nederland. In: *TPedigitaal*, jg. 7, nr. 1, p. 27-50.
- Vrooman, J.C., M. Gijsberts en J. Boelhouwer (2014). *Verskil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wildeboer Schut, J.M. en M. Olsthoorn (2015). Inkomen en sociale zekerheid. In: R. Bijl, I. Andriessen, J. Boelhouwer en E. Pommer (red.), *De sociale staat van Nederland 2015*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het scp: www.scp.nl.

scp-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn in gedrukte vorm verkrijgbaar bij de (internet)boekhandel en zijn als pdf gratis te downloaden via www.scp.nl. Een complete lijst is te vinden op www.scp.nl/publicaties.

scp-publicaties 2015

- 2015-1 *Rapportage sport 2014* (2015). Annet Tiessen-Raaphorst. ISBN 978 90 377 0731 1
- 2015-2 *Media:Tijd in beeld. Dagelijkse tijdsbesteding aan media en communicatie* (Het culturele draagvlak, deel 14) (2015). Nathalie Sonck, Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0732 8
- 2015-3 *Aanbod van arbeid 2014. Arbeidsdeelname, flexibilisering en duurzame inzetbaarheid* (2015). Jan Dirk Vlasblom, Patricia van Echtelt, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0595 9
- 2015-4 *Zicht op zorggebruik. Ontwikkelingen in het gebruik van huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging en verpleging tussen 2004 en 2011* (2015). Inger Plaisier, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0641 3
- 2015-5 *Surveying ethnic minorities. The impact of survey design on data quality* (2015). Joost Kappelhof. ISBN 978 90 377 0545 4
- 2015-6 *Maten voor gemeenten. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2007-2012* (2015). Evert Pommer, Ingrid Ooms, Saskia Jansen. ISBN 978 90 377 0738 0
- 2015-7 *Concurrentie tussen mantelzorg en betaald werk* (2015). Edith Josten, Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0550 8
- 2015-8 *Langer in Nederland. Ontwikkelingen in de leefsituatie van migranten uit Polen en Bulgarije in de eerste jaren na migratie* (2015). Mérove Gijsberts (scp), Marcel Lubbers (Radboud Universiteit). ISBN 978 90 377 0571 3
- 2015-9 *Gisteren vandaag. Erfgoedbelangstelling en erfgoedbeoefening* (Het culturele draagvlak, deel 15) (2015). Andries van den Broek, Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0665 9
- 2015-10 *Vrouwen, mannen en de hulp aan (schoon)ouders* (2015). Alice de Boer, Mirjam de Klerk, Ans Merens. ISBN 978 90 377 0745 8 (elektronische publicatie)
- 2015-11 *Jeugdzorg: verschil tussen budget en contract. Een voorbeeld uit de regio* (2015). Evert Pommer, Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0737 3 (elektronische publicatie)

- 2015-12 *Wel trouwen, niet zoenen. De houding van de Nederlandse bevolking tegenover lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen 2015* (2015). Lisette Kuyper. ISBN 978 90 377 0742 7
- 2015-13 *Migranten uit Midden- en Oost-Europese landen in Nederland door de tijd gevolgd. Een vergelijking tussen twee panelonderzoeken* (2015). Mérove Gijsberts (SCP), Marcel Lubbers (RU), Jaco Dagevos (SCP/EUR), Joost Jansen (EUR), Godfried Engbersen (EUR), Erik Snel (EUR). ISBN 978 90 377 0744 1 (elektronische publicatie)
- 2015-14 *Ouderenmishandeling in Nederland. Inzicht in kennis over omvang en achtergrond van ouderen die slachtoffer zijn van ouderenmishandeling* (2015). Inger Plaisier, Mirjam de Klerk (red.) ISBN 978 90 377 0748 9
- 2015-15 *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025* (2015). Marloes de Graaf-Zijl, Edith Josten, Stefan Boeters, Evelien Eggink, Jonneke Bolhaar, Ingrid Ooms, Adri den Ouden, Isolde Woittiez. ISBN 978 90 377 0742 7 (elektronische publicatie)
- 2015-16 *Op afkomst afgewezen. Onderzoek naar discriminatie op de Haagse arbeidsmarkt* (2015). Iris Andriessen, Barbara van der Ent, Manu van der Linden, Guido Dekker. ISBN 978 90 377 0746 5
- 2015-17 *Co-wonen in context. Samenwonende generaties, mantelzorg en de kostendelersnorm in de AOW* (2015). Cok Vrooman, Alice de Boer, Jean Marie Wildeboer Schut, Isolde Woittiez, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0750 2 (elektronische publicatie)
- 2015-18 *Niet van de straat. De lokale samenleving in globaliserende, groeiende steden* (2015). Lotte Vermeij, Jeanet Kullberg. ISBN 978 90 377 0753 3 (elektronische publicatie)
- 2015-19 *Wmo- en AWBZ-voorzieningen 2009-2012; Een nulmeting* (2015). Ab van der Torre, Lisa Putman. ISBN 978 90 377 0539 3
- 2015-20 *Vraag naar arbeid 2015* (2015). Patricia van Echtelt, Roelof Schellingerhout, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0754 0
- 2015-21 *Nederland in Europees perspectief. Tevredenheid, vertrouwen en opinies* (2015). Jeroen Boelhouwer, Gerbert Kraaykamp, Ineke Stoop.(red.). ISBN 978 90 377 0756 4
- 2015-22 *Opvoeden in niet-westerse migrantengezinnen. Een terugblik en verkenning* (2015). Freek Bucx, Simone de Roos (red.). ISBN 978 90 377 0673 4
- 2015-23 *Vijf jaar Caribisch Nederland. Gevolgen voor de bevolking* (2015). Evert Pommer, Rob Bijl (red.). ISBN 978 90 377 0755 7
- 2015-24 *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland* (2015). Josje den Ridder, Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0757 1
- 2015-25 *Pensioenen: solidariteit en keuzevrijheid. Opvattingen van werkenden over aanvullende pensioenen* (2015). Stella Hoff. ISBN 978 90 377 0758 8 (elektronische publicatie)
- 2015-26 *Vijf jaar Caribisch Nederland | Journalistieke samenvatting. Gevolgen voor de bevolking* (2015). Evert Pommer, Rob Bijl (ed.); samengevat door Karolien Bais. ISBN 978 90 377 760 1 (elektronische publicatie)
- 2015-27 *Verzorgd in Europa: kerncijfers 2011. Een vergelijking van de langdurige zorg van 50-plussers in zestien Europese landen* (2015). Debbie Verbeek-Oudijk, Isolde Woittiez, Evelien Eggink, Lisa Putman. ISBN 978 90 377 0761 8 (elektronische publicatie)

- 2015-28 *Roemeense migranten. De leefsituatie in Nederland kort na migratie* (2015). Mérove Gijsberts (SCP), Marcel Lubbers (RU) ISBN 978 90 377 0763 2
- 2015-29 *Keuzeruimte in de langdurige zorg. Veranderingen in het samenspel van zorgpartijen en cliënten* (2015). Mariëlle Non (CPB), Ab van der Torre (SCP), Esther Mot (CPB), Evelien Eggink (SCP), Pieter Bakx (EUR), Rudy Douven (CPB). ISBN 978 90 377 0762 5 (elektronische publicatie)
- 2015-30 *55-plussers en seksuele oriëntatie. Ervaringen van lesbische, homoseksuele, biseksuele en heteroseksuele 55-plussers* (2015). Jantine van Lisdonk, Lisette Kuyper. ISBN 978 90 377 0766 3
- 2015-31 *Werelden van verschil. Over de sociaal-culturele afstand en positie van migrantengroepen in Nederland.* (2015). Redactie: Willem Huijnk, Jaco Dagevos, Mérove Gijsberts, Iris Andriessen. ISBN 978 90 377 0767 0
- 2015-32 *Pensions: solidarity and choice. Opinions of working people on supplementary pensions.* (2015). Stella Hoff. ISBN 978 90 377 0771 7 (elektronische publicatie)
- 2015-33 *Public sector achievement in 36 countries. A comparative assessment of inputs, outputs and outcomes* (2015). Benedikt Goderis (red.) ISBN 978 90 377 0741 0
- 2015-34 *De sociale staat van Nederland 2015* (2015). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Evert Pommer, Iris Andriessen. ISBN 978 90 377 0768 7
- 2015-35 *Informeel hulp: wie doet er wat? Omvang, aard en kenmerken van mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg en ondersteuning in 2014*(2015). Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Inger Plaisier, Peggy Schyns, Sjoerd Kooiker. ISBN 978 90 377 0769 4
- 2015-36 *Betrokken wijken. Ervaringen van bewoners en professionals met wijkverbetering in vier (voormalige) aandachtswijken* (2015). Jeanet Kullberg, Lonneke van Noije, Esther van den Berg, Wouter Mensink, Malika Igalla, m.m.v. Hanneke Posthumus. ISBN 978 90 377 0764 9
- 2015-37 *Zorg vragen of zorg dragen? Een verkenning van de invloed van netwerken en inkomen op het gebruik van langdurige zorg door Nederlandse 55-plussers* (2015). Isolde Woittiez, Evelien Eggink, Debbie Verbeek-Oudijk, Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0765 6 (elektronische publicatie)

SCP-publicaties 2016

- 2016-1 *Trust, life satisfaction and opinions on immigration in 15 European countries* (2016). Jeroen Boelhouwer, Gerbert Kraaykamp, Ineke Stoop. ISBN 978 90 377 0775 5
- 2016-2 *Lekker vrij!? Vrije tijd van vrouwen, tijdsdruk en de relatie met de arbeidsduur van vrouwen* (2016). Wil Portegijs (SCP), Mariëlle Cloïn (SCP), Rahil Roodsaz (Atria), Martin Olsthoorn (SCP). ISBN 978 90 377 0776 2
- 2016-3 *Kiezen bij de kassa. Een verkenning van maatschappelijk bewust consumeren in Nederland* (2016). Peggy Schyns. ISBN 978 90 377 0709 0
- 2016-4 *Kleine gebaren. Het belang van dorpsgenoten voor ouderen op het platteland* (2016). Lotte Vermeij. ISBN 978 90 377 0779 3 (elektronische publicatie)

- 2016-5 *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel* (2016). Andries van den Broek, Anja Steenbekkers, Pepijn van Houwelingen, Kim Puffers. ISBN 978 90 377 0774 8
- 2016-6 *Een lang tekort. Langdurige armoede in Nederland* (2016). Jean Marie Wildeboer Schut, Stella Hoff. ISBN 978 90 377 0780 9

Overige publicaties

- Burgerperspectieven 2014 | 1* (2014). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0701 4
- Burgerperspectieven 2014 | 2* (2014). Lonneke van Noije, Josje den Ridder, Hanneke Posthumus. ISBN 978 90 377 0714 4
- Burgerperspectieven 2014 | 3* (2014). Paul Dekker en Josje den Ridder, m.m.v. René Gude. ISBN 978 90 377 0653 6
- Burgerperspectieven 2014 | 4* (2014). Josje den Ridder, Maaïke den Draak, Pepijn van Houwelingen en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0735 9
- Burgerperspectieven 2015 | 1* (2015). Paul Dekker, Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0740 3
- Burgerperspectieven 2015 | 2* (2015). Josje den Ridder, Paul Dekker, Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0751 9
- Burgerperspectieven 2015 | 3* (2015). Paul Dekker, Pepijn van Houwelingen, Tom van der Meer. ISBN 978 90 377 0759 5
- Burgerperspectieven 2015 | 4* (2015). Paul Dekker, Rozemarijn van Dijk, Pepijn van Houwelingen, Wouter Mensink en Yvette Sol. ISBN 978 90 377 0772 4
- Gescheiden werelden?* (2014). Mark Bovens, Paul Dekker en Will Tiemeijer (red.). ISBN 978 90 377 0734 2. Gezamenlijke uitgave van het SCP en de WRR.