

Dossier Armoede in Nederland
2009

Colofon

Het Dossier Armoede in Nederland 2009 is een uitgave van de Werkgroep Arme Kant van Nederland / Economie Vrouwen en Armoede, een landelijke projectgroep van de Raad van Kerken in Nederland, en het arbeidspastoraat DISK.

2 's-Hertogenbosch, februari 2009

Adres

Werkgroep Arme Kant van Nederland/EVA
Luijbenstraat 17
5211 BR 's Hertogenbosch
073-6121939
info@armekant-eva.nl
www.armekant-eva.nl

ISBN/EAN

978-90-75684-16-2

Auteur

Jan Schrauwen

Redactiegroep

Peter de Bie, Hub Crijns, Nel de Boer en Evelyn Schwarz

Foto's

Chris Pennarts

Druk

Accuraat, Breda

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	7
Deel I - Samenvatting Dossier Armoede in Nederland	12
Wat is armoede en hoe meet je dat?	13
Welke groepen worden vooral getroffen?	16
Hoe kan armoede in Nederland opgelost worden?	17
De visie van de werkgroep Arme Kant van Nederland / EVA	18
Netto bijstandsbedragen per 1 juli 2008	19
Deel II - Armoedebeleid in discussie	20
1. Armoede in een rijk land	21
1.1 Wat is armoede en hoe meet je dat?	25
1.1.1 Definities van armoede	25
1.1.2 De erkenning van armoede in Nederland (1995)	29
1.1.3 Vijf jaarrapporten Arm Nederland (1995-2000)	30
1.1.4 Actuele visies op armoede	31
1.1.5 Armoedegrenzen	32
1.1.6 Hoeveel armen zijn er in Nederland?	37
1.2 Sociale uitsluiting	38
1.2.1 De onderlinge samenhang van armoede en sociale uitsluiting	38
1.3 Het armoedebeleid van de landelijke overheid	41
1.3.1 Bevorderen van participatie	42
1.3.2 Armoede en participatie onder kinderen en jongeren	43
1.3.3 Niet-gebruik	44
1.3.4 Problematische schulden	44
1.4 Evenwichtig verdelen van de koopkracht	45
1.5 Het armoedebeleid van de lokale overheid	48
1.6 Een rijk land, inkomens en vermogens rechtvaardig verdelen	49
1.6.1 De risico's van snel rijk worden	52
1.6.2 Inkomens en vermogens rechtvaardig verdelen	52
1.7 Armoede is onrecht	55
1.7.1 Kerkelijke anti-armoedebeweging	55
1.7.2 De Sociale Alliantie	56
1.7.3 De structurele oorzaken van armoede en sociale uitsluiting	60
1.8 Maatschappelijke discussie over armoede	62
2. Een hoog risico op armoede	67
2.1 Leven in een risicosamenleving	68
2.2 De ongelijke verdeling van risico's	71

2.2.1	Opgroeien in armoede	72
2.2.2	Armoede is vrouwelijk	76
2.2.3	Armoede heeft kleur	79
2.2.4	Armoede en gezondheid	82
2.2.5	Armoede en wonen	86
2.2.6	Armoede onder betaald werkenden	91
2.2.7	Armoede van generatie op generatie	95
2.2.8	Mantelzorgers	96
2.2.9	Ouderen	98
2.2.10	Alleenstaanden	100
3.	<i>Een leven in waardigheid</i>	103
3.1	Ruim 20 jaar kerkelijke anti-armoedebeweging	103
3.2	De beweging tegen armoede	104
3.3	Roep om gerechtigheid	106
	Deel III - Praktijkgids regelingen en hulpverlening	108
4.	<i>De inzet van de landelijke overheid</i>	109
1.1	Scholing en arbeidsmarkt	112
1.1.1	Kabinetsbeleid	112
1.1.2	Commentaar Sociale Alliantie en Landelijke Cliëntenraad	113
1.1.3	Inzet voor bijzondere groepen	115
1.1.4	Hulp bij reïntegratie	116
4.1.5	De arbeidsadviseur	117
4.2	Sociale zekerheid	117
4.2.1	Wetten	117
4.2.2	Cliëntenparticipatie in de sociale zekerheid	121
4.3	Financiële regelingen	121
5.	<i>De inzet van de lokale overheid</i>	125
5.1	Wet werk en bijstand (WWB)	125
5.1.1	Reïntegratie met hulp van de WWB	126
5.1.2	Financiële bijstand van de WWB	129
5.2	Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)	132
5.2.1	Individuele voorzieningen in de Wmo	132
5.2.2	De Wmo als instrument tegen sociaal isolement	138
5.3	Opvang van kwetsbare mensen	140
5.4	Aanpak van niet-gebruik	141
5.5	Schuldhelpverlening	144
5.6	Wet inburgering nieuwkomers	150
6.	<i>Particuliere initiatieven</i>	151
6.1	Formulieren- en administratiehulp	151

6.2	Leergeld	153
6.3	Voedselbanken	154
6.4	Hulpverlening: presentie en bind-kracht	158
6.5	Kerken bestrijden armoede en sociale uitsluiting	161
6.6	Arme Kant- en EVA-groepen	165

Deel IV - Literatuur, websites, register **166**

Literatuur **167**

Websites **176**

Register **179**



In dit *Dossier Armoede in Nederland 2009* gaat het om de volgende vragen:

- Wat is armoede en hoe meet je dat?
- Welke groepen worden het meest getroffen?
- Hoe kan armoede in Nederland opgelost worden?

Mensen die zelf arm zijn of intensief met de armoede van anderen te maken krijgen, hebben hun eigen antwoord op deze vragen. Maar hun antwoorden worden in het publieke debat vaak verdrongen door beleidsteksten van de regering en door de visies van de politieke partijen in de Tweede Kamer. Regering en politiek baseren zich op publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS): deze brengen sinds 1997 de Armoedemonitor en het Armoedebericht uit en geven ook een overzicht van de omvang van armoede en sociale uitsluiting in Nederland.

In dit dossier geeft de werkgroep Arme Kant van Nederland / Economie Vrouwen en Armoede een overzicht van de standpunten: de werkgroep kiest al meer dan twintig jaar partij voor bondgenootschap met 'armgemaakte' mensen, onder het motto: armoede is onrecht! In dit dossier - en in andere teksten van de brede beweging van anti-armoede-organisaties - staan ook ervaringsverhalen: die maken zichtbaar en voelbaar wat armoede met mensen doet. De ervaringsverhalen en antwoorden van de armen zelf zijn onmisbaar in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting.

Wat is armoede en hoe meet je dat?

Arm is iemand als hij onvoldoende geld heeft om de minimale bestedingen te kunnen doen. Voor het bepalen van armoede is lange tijd het *inkomen* van het huishouden de norm geweest. Het *Dossier Armoede in Nederland 2005* beschreef drie definities van armoede, die elk voor een verschillend inkomen staan. In 2006 kwam er vanuit CBS en SCP een nieuwe definitie van armoede bij, die niet gebaseerd is op inkomen maar op bestedingen. Daarmee is het antwoord op de vraag wat armoede is een stuk ingewikkelder geworden.

In 2005 keken beleidsmakers en onderzoekers naar het sociaal minimum¹ en de bijstandsnorm. Huishoudens die met hun inkomen hooguit 5% boven deze norm uitkomen, werden arm genoemd. Dit wordt de '*beleidsmatige armoedegrens*' genoemd. Veel armen zeggen dat de bijstandsnorm veel te laag is om normaal van rond te komen en dat de armoedegrens dus veel hoger zal moeten liggen.

Een variant is de '*lage inkomensgrens*'. Deze grens gaat uit van het bijstandsniveau van 1979

1 *Het sociaal minimum is het wettelijk bestaansminimum zoals dat politiek is vastgesteld. Voor een (echt)paar met uitsluitend minderjarige kinderen is het sociaal minimum gelijkgesteld aan de bijstandsuitkering van een echtpaar, aangevuld met de (leeftijdsafhankelijke) kinderbijslag. Bij 65-plussers is het bedrag aan AOW-pensioen als norm gekozen.*

en is voor latere jaren aangepast aan de inflatie. Met deze manier van meten is de groep armen groter: de lage inkomensgrens is hoger dan de beleidsmatige armoedegrens. Naast deze twee grenzen is er ook een 'Europese armoedegrens'. Die ligt op 60% van het besteedbare mediaan inkomen: het inkomen waarbij de helft van het aantal huishoudens een hoger inkomen en de andere helft van de huishoudens een lager inkomen heeft. Deze grens ligt weer hoger dan de vorige. Dan worden dus weer meer mensen tot de armen gerekend.

In 2006 lanceerde het Sociaal Cultureel Planbureau de 'budgetgerelateerde armoedegrens'. Daarbij wordt de armoedegrens vastgesteld aan de hand van bestedingen die voor een huishouden minimaal noodzakelijk zijn. Er zijn weer twee varianten.

- In de laagste variant is gekeken wat men voor een alleenstaande als volstrekt minimaal kan beschouwen: de 'basisbehoeften', en de kosten die daarmee gemoeid zijn. Dit zijn de uitgaven voor voedsel, kleding, wonen (o.a. huur, verzekeringen, energie, water, telefoon, inventaris, onderhoud woning en woongerelateerde belastingen) en enkele overige posten (zoals vervoer, extra ziektekosten, persoonlijke verzorging en wasmiddelen).
- In de tweede variant zijn ook bescheiden uitgaven opgenomen voor recreatie, lidmaatschap van een bibliotheek, een sport- of hobbyvereniging, een abonnement op een krant en tijdschrift, en een huisdier. Deze variant heet 'niet veel, maar toereikend'.²

Gerekend naar deze nieuwe armoededefinitie waren er ineens veel minder mensen arm in Nederland.

In 2006 zijn de grenzen volgens het *Armoedebericht 2008*³ als volgt.

maandbedragen in euro's	Alleenstaande	Paar				Eenoudergezin	
		zonder kind	1 kind	2 k	3 kinderen	1 kind	2 kinderen
lage-inkomensgrens ⁴	880	1210	1470	1660	-	1170	1330
budgetgerelateerde grens:							
- niet-veel-maar-toereikendvariant	880	1200	1460	1650	-	1160	1320
- basisbehoeftenvariant	770	1060	1290	1450	-	1030	1160
Europese armoedegrens	960	1310	1600	1800	1970	1270	1450
gemiddeld bedrag aan huursubsidie	130	150	130	150	160	150	170

Het persbericht bij de *Armoedemonitor 2007* zegt: "In 2005 hadden iets meer dan 660.000 huishoudens (10% van alle huishoudens in Nederland) een inkomen onder de 'lage-inkomensgrens'. Volgens het 'niet-veel-maar-toereikend-criterium' bedroeg het aantal arme huishoudens ruim 420.000 (6,4%); volgens het 'basisbehoeftencriterium'

2 Over de naamgeving van deze definities kan met reden veel discussie ontstaan. In deel I worden de feiten en gegevens weergegeven, zonder verdere discussie of kritisch commentaar. Eigen standpunten komen in deel II aan de orde.

3 Dr. F. Otten, Drs. C. Vrooman, Drs. W. Bos, Dr. S. Hoff, (red.), *Armoedebericht 2008*, SCP, Den Haag 2008, pag. 11.

ging het om ruim 240.000 huishoudens (3,7%).

Het *Armoedebericht 2008* vermeldt dat in 2006 van de bijna 6,7 miljoen huishoudens ruim 623.000 huishoudens (9,3%) een laag inkomen hadden, terwijl zich ruim 380.000 (5,7%) onder de niet-veel-maar-toereikend budgetgerelateerde grens en 230.000 (3,5%) huishoudens onder de basisbehoeftevariant bevonden.

De gunstige koopkrachtontwikkeling in 2007 werkt door in een daling van het percentage lage inkomens, namelijk van 9,3% in 2006 tot 7,9% in 2007. De afname van de percentages huishoudens onder de twee budgetgerelateerde criteria is veel minder. Het aandeel arme huishoudens volgens de niet-veel-maar-toereikendvariant daalde van 5,7 naar 5,3 procent, terwijl de basisbehoeftevariant een afname liet zien van 3,5 naar 3,3 procent. Tussen 2006 en 2007 nam vooral het aandeel lage inkomens onder de 65-plussers af.

In 2008 verandert er volgens de ramingen niet veel. Het percentage lage inkomens daalt iets (van 7,9 naar 7,6%), terwijl dat van de niet-veel-maar-toereikendvariant zeer licht stijgt (5,6%) en dat onder de basisbehoeftevariant gelijk blijft (3,3%).

Volgens het *Armoedebericht 2008* (p. 30) kwamen in 2006 huishoudens met een laag inkomen in doorsnee 100 euro per maand tekort om net boven de lage-inkomensgrens uit te komen. Voor de budgetgerelateerde grens was dit inkomenstekort een stuk hoger, en wel 230 en 180 euro per maand voor respectievelijk de basisbehoeftevariant en de niet-veel-maar-toereikendvariant.

Het persbericht bij de *Armoedemonitor 2007* zegt: "In 2005 hadden iets meer dan 660.000 huishoudens (10% van alle huishoudens in Nederland) een inkomen onder de 'lage-inkomensgrens'. Volgens het 'niet-veel-maar-toereikend-criterium' bedroeg het aantal arme huishoudens ruim 420.000 (6,4%); volgens het 'basisbehoeftecriterium' ging het om ruim 240.000 huishoudens (3,7%).

De anti-armoedebeweging in Nederland gaf commentaar in: *Brood maar geen rozen!*⁵:

"Waren de armen, zoals we ze daarvoor benoemden, niet echt arm? De alledaagse werkelijkheid van hen die niet rond kunnen komen van het sociaal minimum dat ver boven de nieuwe armoedegrens ligt, is gebleven zoals ze was: niet te verdragen! De toeloop op de voedselbanken is gestaag en dramatisch: er zijn zelfs al wachtlijsten. In de praktijk van ons werk - en vooral dat van onze vrijwilligers - neemt de armoededruk alleen maar toe. De kosten van levensonderhoud zijn immers de afgelopen jaren drastisch gestegen: hogere energieprijzen, gestegen huren, gemeentelijke heffingen, enz. Ook met de huidige minimumnorm blijft er na de vaste lasten nauwelijks geld over om van te leven. Het verschil? Natuurlijk een kwestie van definitie. In het SCP rapport gaat het om overleven. Wij praten en denken liever over hoe arme mensen kunnen leven. Dat is een politieke keuze. Voor velen is ook met volledig gebruik van alle toeslagen het huidige sociaal minimum te laag."

4 De lage-inkomensgrens en de niet-veel-maar-toereikend variant liggen voor een alleenstaande toevallig gelijk. Omdat dezelfde omrekeningsfactor is gebruikt, geldt dat ook voor andere typen huishoudens. Bij de lage-inkomensgrens is uitgegaan van het huishoudensinkomen exclusief huursubsidie, waardoor de armoedecijfers hoger uitvallen dan bij het niet-veel-maar-toereikend criterium.

5 Gepubliceerd in o.a. *Brabants Nieuwsblad/De Stem* van 17 oktober 2006.

De Alliantie voor Sociale Rechtvaardigheid gaf in 2002 opdracht aan het Nibud om een *Rapport over de bestedingsmogelijkheden van mensen op het minimum*⁶ op te stellen. Dit laat voor tien types huishoudens zien welke mensen met een minimuminkomen tekortkomen voor de noodzakelijke bestedingen. Uit de berekeningen van het Nibud blijkt dat het sociaal minimum niet toereikend is om de minimale uitgaven te doen.⁷ Dat geldt voor alle typen huishoudens waarvoor het Nibud een voorbeeldbegroting heeft opgesteld. Bij veel uitgavenposten waren vertegenwoordigers van armoedegroepen en ervaringsdeskundigen van mening dat het Nibud te lage normen hanteert. Maar zelfs als men op dit te minimale niveau gaat zitten, laat het onderzoek zien dat huishoudens die aangewezen zijn op het sociaal minimum maandelijks geld tekort komen. En dan mag verder niets mis gaan, moeten huishoudens goed kunnen plannen en op tijd geld reserveren. Vooral in huishoudens met kinderen loopt het tekort op tot enkele honderden euro's per maand. Het is bewonderenswaardig hoeveel mensen met een minimuminkomen er in slagen hun huishouden draaiend te houden. Dat kost ontzettend veel pijn en moeite en gaat ten koste van veel ontplooiingsmogelijkheden waar mensen recht op hebben in onze samenleving.

Arme huishoudens hebben te weinig geld om onmisbare goederen en diensten te kopen. Maar arme huishoudens hebben meestal ook te maken met *sociale uitsluiting*: d.w.z. sociale achterstanden op allerlei terrein (een laag inkomen, slechte gezondheid, geen betaald werk kunnen krijgen). Sociale uitsluiting verwijst ook naar allerlei vormen van discriminatie door medeburgers, werkgevers en overheidsinstanties. Het leidt tot sociaal isolement en eenzaamheid.

Welke groepen worden het meest getroffen?

Eenoudergezinnen, niet-westerse allochtonen en huishoudens die leven van een uitkering vormen de belangrijkste risicogroepen. Van alle kinderen jonger dan 18 jaar leefden er 310.000 (9,1%) in 2005 in een huishouden met een inkomen onder het *niet-veel-maar-toereikend*-criterium. Het percentage vrouwen onder de lage-inkomensgrens was in 2005 9,7% tegenover een percentage mannen van 8,1%. De Chronisch zieken en Gehandicapten Raad (CG-Raad) liet het Nibud een onderzoek uitvoeren naar de inkomenspositie van de achterban: conclusie is dat 46% van de mensen met een beperking niet rond kan komen met hun inkomen. Ook geven zij gemiddeld 2.500 euro uit aan zaken die samenhangen met hun beperking of ziekte.⁸ Nederland kent ook bijna 175.000 werkende armen met een baan van minstens 24 uur per week. Het merendeel van deze groep (60%) werkt als zelfstandig ondernemer.

6 *Alliantie voor Sociale Rechtvaardigheid: Rapport over de bestedingsmogelijkheden van mensen op het minimum, Utrecht, Nibud, 2002. (www.socialealliantie.nl)*

7 *Het Nibud stelt minimum-voorbeeldbegrotingen op, waarin wordt aangegeven wat een bepaald huishouden minimaal nodig heeft voor onvermijdbare uitgaven. Wat daarna nog van het inkomen resteert is als een restbedrag opgenomen.*

Hoe kan armoede in Nederland opgelost worden?

Het kabinet is ervan overtuigd dat het sociaal minimum tezamen met de maatschappelijke voorzieningen toereikend zijn. Armen kunnen hun achterstand het best wegwerken via het zoeken naar en aanvaarden van betaald werk. De uitgangspunten zijn 'werk boven inkomen' en 'activeren in plaats van compenseren'. In het *Nationaal Actieplan ter bestrijding van armoede en bevordering van participatie 2006* kiest het kabinet daarom doelstellingen die gericht zijn op het stimuleren van participatie en de toegankelijkheid van voorzieningen:

- a. bevorderen van participatie door werkaanvaarding, scholing en/of maatschappelijk zinvolle onbeloonde activiteiten;
- b. bestrijden van armoede en bevorderen van participatie onder kinderen en jongeren;
- c. tegengaan van niet-gebruik van inkomensvoorzieningen en aanpak van problematische schulden.

17



De anti-armoedebeweging erkent dat armoede te maken kan hebben met persoonlijke kenmerken van mensen, maar stelt vast dat het armoedevraagstuk op doorslaggevende wijze te maken heeft met de structuren en kenmerken van onze samenleving. Armoede

heeft alles te maken met de wijze waarop de samenleving georganiseerd is. Vanuit die invalshoek moeten onderzoekers niet in de eerste plaats armen gaan tellen en meten, maar vragen stellen over de aard van de samenleving. Hoe vergaren en verdelen we rijkdom in Nederland? Hoe hangen verrijking en verarming samen? Hoe organiseren we arbeid en zorg? Hoe vullen we burgerschap, participatie en medezeggenschap in? Welke kansen geeft het onderwijs aan onze kinderen? Hoe richten we de gezondheidszorg in? Hoe regelen we de huisvesting? De regelingen die op al deze terreinen zijn gemaakt bepalen het karakter van onze samenleving. Het bestaan van armoede duidt op zwakke plekken in die regelingen, in dat denken en in dat beleid. De anti-armoedebeweging wil daar iets aan doen, in het belang van arme mensen én in het belang van de hele samenleving die zó hoort te zijn dat er geen armoede meer voorkomt.

Veel kerken zien het als hun taak om mensen in de knel kortstondig financieel bij te staan. Waar de nood hoog is dient immers geholpen te worden. Tegelijkertijd beseffen zij dat dit niet nodig zou moeten zijn. De noodzaak van deze hulp heeft een bittere bijmaak. Het stelsel van de sociale zekerheid zou immers voor iedere burger bestaanszekerheid garanderen. En een terugkeer naar de kerkelijke armenzorg is verre van wenselijk. Daarom maken kerken duidelijk dat ze in de bres springen waar de overheid taken laat liggen: ze *helpen onder protest*. Ze maken naar buiten kenbaar hoeveel (financiële) hulp kerken verlenen en wijzen er tegelijkertijd op dat armoede onrecht is. De Bijbel veroordeelt immers sociale ongelijkheid als een aanslag op de waardigheid van rijken en armen in eenzelfde samenleving. In hun signaleren van problemen, knelpunten en de oorzaken daarvan aan instanties en aan de (lokale) politiek werken kerken samen met andere betrokken organisaties. Sociale allianties van kerken, zelforganisaties van uitkeringsgerechtigden, vakbonden en maatschappelijk werk stellen de schande van armoede in een rijk land aan de kaak.

De visie van de werkgroep Arme Kant van Nederland/ EVA

De werkgroep Arme Kant van Nederland/EVA stelt dat armoede het gevolg is van de ongelijke verdeling van kansen en middelen binnen onze samenleving. Daardoor wordt de waardigheid van mensen bedreigd. Kerken zijn vertolker van wat er aan de hand is, maar werken ook mee aan verbeteringen, landelijk én lokaal. Het beleidsplan van de werkgroep Arme Kant van Nederland/EVA 2006-2008 kreeg als titel: *Waardigheid in solidariteit, oecumenische campagne tegen verarming en verrijking*. Het beleidsplan 2009-2011 heet: *Roep om gerechtigheid, oecumenische campagne tegen verarming en verrijking*. Actuele informatie over de activiteiten van de Werkgroep Arme Kant van Nederland/EVA staat op de website: www.armekant-eva.nl.

Sociaal minimum

Om een indruk te krijgen van de hoogte van het sociaal minimum, geven we hier een tabel van de netto bijstandsbedragen.

Netto bijstandsbedragen in euro's per 1 januari 2009	Per maand	Vakantietoeslag	Totaal
21 tot 65 jaar			
Gehuwden of ongehuwd samenwonenden	1.219,67	64,19	1.283,86
Alleenstaande ouder	853,76	44,94	898,70
Alleenstaande	609,83	32,10	641,93
Maximale toeslag voor alleenstaande ouders en alleenstaanden van 21 tot 65 jaar	243,93	12,84	256,77
Jonger dan 21 jaar			
Gehuwden of ongehuwd samenwonenden, beide partners jonger dan 21 jaar			
<ul style="list-style-type: none"> • Zonder kind(eren) • Met kind(eren) 	421,44 665,37	22,18 35,02	443,62 700,39
Gehuwden of ongehuwd samenwonenden, één partner jonger dan 21 jaar			
<ul style="list-style-type: none"> • Zonder kind(eren) • Met kind(eren) 	820,55 1.064,48	43,19 56,03	856,70 1.120,51
Alleenstaande ouder	454,65	23,93	478,58
Alleenstaande	210,72	11,09	221,81
65 jaar of ouder			
Gehuwden of ongehuwd samenwonenden, beide partners 65 jaar of ouder	1.286,25	67,70	1.353,95
Gehuwden of ongehuwd samenwonenden, één partner jonger dan 65 jaar	1.286,25	67,70	1.353,95
Alleenstaande ouder	1.178,36	62,02	1.240,38
Alleenstaande	936,15	49,27	985,42
Verblijvend in een inrichting			
Alleenstaande of alleenstaande ouder	271,59	14,29	285,88
Gehuwden	422,43	22,23	444,66