

Eenmaal arm, altijd arm?

Over de dynamiek van armoede en bijstandsafhankelijkheid

Samenvatting

Het gaat goed met Nederland. De economie floreert, de werkgelegenheid trekt aan. Toch neemt de werkloosheid slechts mondjesmaat af. Het zijn nieuwkomers op de arbeidsmarkt die van de actuele banengroei profiteren. Met name wie al langer van een uitkering leeft, lijkt ook nu achter het net te vissen. Zoals het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in een recente nota over het armoedebeleid opmerkt, geldt '...voor bijna de helft van de bijstandsccliënten dat de kans om van hun uitkering af te komen zeer klein is' (SZW 1997, 14). In dit artikel worden niet alleen nieuwe gegevens gepresenteerd over de in- en uitstroom in de bijstand (ABW en RWW) over de jaren 1980 tot 1994, maar tevens een nieuwe methode om de bijstandsduur te berekenen. De centrale stelling van het betoog is, dat de omvang van de langdurige bijstandsafhankelijkheid in Nederland sterk wordt overschat (par. 2). Deze bevindingen hebben ook consequenties voor het gevoerde beleid. De bezorgdheid in beleidskringen over het ontstaan van een 'harde kern' in de bijstand lijkt enigszins overdreven. Het beleid om mensen uit de bijstand te krijgen, is succesvoller dan we denken (par. 3). Begonnen wordt echter om het thema van langdurige bijstandsafhankelijkheid binnen het kader van twee theoretische visies op armoede te plaatsen. We noemen deze visies het *concentratieperspectief* en het *individualiseringsperspectief*. Beide visies bouwen voort op de ideeën van respectievelijk de Amerikaanse armoede-onderzoeker William J. Wilson en van de Duitse socioloog Ulrich Beck en Stephan Leibfried (par. 1).

1. Visies op armoede

In de internationale armoedeliteratuur is een debat gaande over de duurzaamheid van armoede en uitkeringsafhankelijkheid. Waar enerzijds gewaarschuwd wordt voor een dreigende sociale tweede-

E. Snel en S. Karyotis¹

Erik Snel is socioloog en als onderzoeker werkzaam bij de Vakgroep Sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR). Hij is tevens mede-redacteur van de Jaarrapporten 'Armoede en sociale uitsluiting' die verschijnen onder de titel 'Arm Nederland'. Serafim Karyotis is afgestudeerd bij Algemene Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht. *Correspondentie-adres*: E. Snel, Vakgroep Sociologie (EUR), Kamer M6-44, Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam.

ling en het ontstaan van een van de dominante samenleving afgescheiden onderklasse, zijn er anderzijds onderzoekers die dergelijke zorgen relativiseren. Zij benadrukken de dynamiek aan de onderkant van de samenleving. Voor de meeste betrokkenen is armoede of het leven van een uitkering slechts een tijdelijk probleem. Uit empirisch onderzoek blijkt, zo merken Bane en Ellwood (1986, 1) op, dat

'...the bulk of the poor were poor only a few years. The research also showed that the poor were a very heterogeneous group, including a small minority of persistently poor'.

Deze discussie over de duurzaamheid van armoede komt ook naar voren als we twee recente publicaties over armoede met elkaar vergelijken. Terwijl Wilson in zijn nieuwste boek (*When Work Disappears – The World of the New Urban Poor*, 1996) opnieuw beschrijft hoe een bepaalde Amerikaanse bevolkingscategorie, namelijk de bewoners van zwarte binnenstadswijken, permanent van de dominante samenleving, inclusief de reguliere arbeidsmarkt, is buitengesloten, betoogt een groep onderzoekers rond Stephan Leibfried juist dat duurzame uitkeringsafhankelijkheid eerder uitzondering dan regel is. Geïnspireerd door het individualiseringsperspectief van Beck stellen zij, dat de tijd in armoede voor de meeste betrokkenen slechts een voorbijgaande episode in hun persoonlijke biografie is (Leibfried *et al.* 1995). Beide visies worden hierna besproken.

1.1 *Wilson: het concentratieperspectief* – Het nieuwe boek van W.J. Wilson stelt in zoverre teleur dat het niet veel toevoegt aan zijn eerdere ideeën. In zijn hele werk poneert Wilson echter een coherente visie op de problematiek van armoede en sociale uitsluiting, die kan worden aangeduid als het *concentratie-*

perspectief van armoede. De kern van deze visie is, dat er sprake is van een toenemende concentratie van armoede en baanloosheid bij bepaalde maatschappelijke categorieën (met name bij de Afro-Amerikaanse bevolking) en in bepaalde ruimtelijke contexten (in de Noord-Amerikaanse binnensteden).

Wilson beschrijft in zijn boek de teloorgang van de door Afro-Amerikanen bevolkte wijken in de Noord-Amerikaanse binnensteden. Hij schrijft over zogenaamde 'ghetto poverty tracts', dat wil zeggen stedelijke gebieden waar tenminste 40% van de bewoners onder de formeel vastgestelde armoedegrens leeft. In deze armoedegetto's treft men vooral zwarte bewoners, maar ook leden van andere etnische minderheidsgroepen. Volgens Wilson is niet alleen het aantal armoedegetto's sinds de jaren '70 sterk gestegen, maar ook de concentratie van armen in dergelijke buurten. Dit laatste komt vooral doordat de niet-arme bewoners uit de buurt wegtrekken. Typerend voor deze buurten is echter niet alleen de armoede, maar ook de enorme baanloosheid ('*joblessness*'). Wilson spreekt van '*new urban poverty*' en doelt daarmee op de

'...poor, segregated neighbourhoods in which a substantial majority of individual adults are either unemployed or have dropped out the labor force altogether' (Wilson 1996, 19).

In sommige buurten van Chicago heeft nog maar een op de drie volwassenen een geregelde baan. De problematiek van deze zwarte buurten, zo merkt Wilson herhaaldelijk op, is niet alleen een gevolg van armoede. De persistente werkloosheid en de daaruit voortvloeiende maatschappelijke uitsluiting heeft volgens hem veel verwoestender effecten (p. 17).

In Wilsons verklaring voor deze ontwikkelingen spelen drie clusters van factoren een rol (vgl. Engbersen en Snel 1996a). Het eerste cluster betreft *marco-economische ontwikkelingen*, met name het proces van industriële herstructurering. Door zowel de omschakeling van industriële productie naar de productie van diensten als het wegtrekken van de oude industrieën uit de stedelijke gebieden (zowel naar lagelonenlanden als naar de suburbane gebieden rond de steden), is het aantal arbeidsplaatsen voor laag opgeleide – veelal zwarte – mannen in de

Noordamerikaanse steden dramatisch afgenomen. Hierdoor kreeg de armoede in de zwarte binnenstadswijken een heel ander karakter dan voorheen. Ook al is armoede geen nieuw verschijnsel in de zwarte wijken, vroeger hadden de armen veelal wel werk. Er heeft met andere woorden een verschuiving plaats gevonden van de *working poor* naar de *jobless poor*, met alle gevolgen van dien. Betekende werk op individueel niveau maatschappelijke stijgingskansen voor de armen, op buurtniveau was het volgens Wilson een werkzame buffer tegen sociale desintegratieprocessen. De situatie in de zwarte wijken wordt nog verergerd door het optreden van *selectieve migratieprocessen*. Wilson poneert de vrij paradoxale stelling dat de problematiek van de zwarte binnenstadsetto's deels het gevolg is van de toenemende emancipatie van de zwarte middenklasse. Net als de blanke niet-armen is ook de zwarte middenklasse steeds vaker buiten de steden gaan wonen. Wat in de binnensteden achterbleef, was een residu van arme mensen. Daarbij is de leeftijdsstructuur in deze buurten sterk veranderd. Terwijl de potentiële beroepsbevolking (20-64-jarigen) kleiner is geworden, is het aandeel jongeren en het aandeel ouderen in de buurt sterk gestegen. Tenslotte kenden de problematische binnenstadsetto's in het algemeen een sterke bevolkingsdaling. Deze demografische processen hebben ingrijpende gevolgen voor de buurt. Als de buurtbevolking afneemt, maar het aantal niet-werkenden stijgt, wordt het steeds moeilijker om de basisinstituten van de buurt (winkels, banken, voorzieningen, gezondheidszorg, maar ook kerken en buurtorganisaties) in stand te houden. Als de institutionele ruggegraat van de buurt in verval raakt, neemt formele en informele sociale controle af en krijgen misdaad en geweld hun kans. Wat er nog aan midden- en arbeidersklassefamilies over is, zal de buurt verlaten, waardoor de spiraal van achteruitgang nog verder voortschrijdt.

Wellicht meer dan in zijn eerdere werk wijst Wilson tenslotte op *gedragsfactoren*. Hij verwijt liberale auteurs dat zij het 'cultureel destructieve gedrag' van de gettobewoners ontkennen (p. xviii). Dit 'getto-gebonden gedrag' (misdad en geweld, maar ook deelname aan de informele economie en het verdwijnen van het gezin in deze buurten) is een belangrijke factor in de teloorgang van de zwarte buurten. Overigens benadrukt Wilson dat zulk gedrag

niet als oorzaak van de ellende gezien mag worden, maar als een culturele aanpassing aan en reactie op de structurele beperkingen waarmee de gettobewoners geconfronteerd worden. Tegelijk meent hij dat dergelijke culturele reacties de sociale en economische marginaliteit van de buurtbewoners op de lange duur bestendigen en versterken (p. 52 e.v.). Al met al is Wilson pessimistisch over de sociale ontwikkeling in de zwarte binnenstadsbuurten. Zijn conclusie luidt, dat een omvangrijke sociale categorie vrijwel permanent van de dominante samenleving zal zijn buitengesloten. Dit is precies het beeld van de dreigende tweedeling van de samenleving, dat in de tweede visie op armoede gerelativeerd wordt.

1.2 *Beck en Leibfried: Het individualiseringsperspectief*— Ook in Duitsland wordt druk gespeculeerd over de dreigende tweedeling van de samenleving; gesproken wordt van de opkomst van een 'Zweidrittelgesellschaft'. De impliciete assumptie van dergelijke speculaties is echter, dat 'de armen' een duidelijk afgebakende sociale categorie vormen waartoe mensen langdurig of zelfs permanent behoren. Pas dan is immers sprake van blijvende sociale uitsluiting en kan daadwerkelijk van een 'klasse' van buitengeslotenen gesproken worden. De vraag is echter of langdurige armoede en uitkeringsafhankelijkheid inderdaad zo vaak voorkomen als veelal wordt verondersteld. Dit is een centrale vraag in het onderzoek van de onderzoeksgroep rond Leibfried (vgl. Buhr 1995; Leibfried *et al.* 1995).

In theoretisch opzicht beroepen deze auteurs zich op het *individualiseringsperspectief* van Beck. Deze laatste betoogt dat de individuele levensloop in de hedendaagse samenleving veel minder dan vroeger volgens vaste banen verloopt. Moderne burgers hebben de mogelijkheid, zijn zelfs gedwongen om hun persoonlijke biografie naar eigen voorkeuren en inzichten in te richten. Hiermee zijn nieuwe kansen verbonden, maar ook risico's. Naarmate het hebben van een gezin en een 'baan voor altijd' minder tot het normale patroon behoren, worden meer mensen geconfronteerd met breuken in hun persoonlijke biografie zoals scheiding en verlies van werk (vgl. Beck en Beck 1994). Zulke gebeurtenissen brengen ook een, zij het veelal slechts tijdelijk, risico op armoede met zich mee. Beck schrijft:

'Was früher als Gruppenschicksal zugewiesen wurde, wird – mit vielen Einschränkungen – heute sozusagen biographisch querverteilt. Schematisch gesprochen: Die Gegensätze sozialer Ungleichheit tauchen als Gegensätze zwischen Lebensabschnitten innerhalb einer Biographie wieder auf. Das ist natürlich überformuliert. Überspitzt die beobachtbare Tendenz, da die Lebensläufe mit der Individualisierung vielfältiger, gegensätzlicher, brüchiger, unsicherer, auch für katastrophaler Einbrüche anfälliger, aber auch bunter, umfassender, widersprüchlicher werden, bis hin zu der Tatsache, da ein wachsender Teil der Gesamtbevölkerung mindestens "vorübergehend" Arbeitslosigkeit (und Armut) ausgesetzt ist' (Beck 1986, 149).

Het effect is tweeledig. Enerzijds lopen meer mensen en sociale groepen een risico op armoede en werkloosheid, anderzijds is dit vaak slechts een tijdelijke zaak. Beck spreekt van de 'vertijdelijking' (*Verzeitlichung*) van sociale ongelijkheid.

Deze theoretische noties worden in grote lijnen ondersteund door het onderzoek van Leibfried *et al.* Uitgangspunt van hun onderzoek waren de dossiers van mensen met een bijstandsuitkering ('*Sozialhilfe*') in de Duitse stad Bremen. Van alle cliënten die begin jaren '80 voor het eerst een bijstandsuitkering kregen, werd nagegaan hoe lang zij een uitkering hielden. De methode van onderzoek komt hierina aan de orde, nu gaat het enkel om de uitkomsten. Mede tot hun eigen verrassing constateerden de onderzoekers, dat de armoedecarrières vaak korter zijn dan vaak wordt gedacht. De meerderheid van de cliënten is binnen een jaar uit de bijstand verdwenen en krijgt ook daarna geen uitkering meer. Armoede (i.c. bijstandsafhankelijkheid) is dus veel dynamischer dan veelal wordt aangenomen. Voor de meeste betrokkenen is armoede slechts een fase in de persoonlijke biografie: de 'tijd van armoede' heeft een begin, een bepaald verloop, een bepaalde duur en meestal ook een einde. Verhalen over de dreigende maatschappelijke tweedeling berusten volgens Leibfried *et al.* (1995, 11) op een 'dramatisering' van de situatie. Het probleem is niet dat mensen langdurig in armoede leven, maar dat zovelen ermee te maken krijgen. Armoede blijft niet beperkt tot de traditionele randgroepen, maar dringt (zij het meestal als tijdelijke levenservaring) door tot de middenklasse. Gesproken wordt van een 'democratisering' van de armoede.

2. Dynamiek van armoede en bijstandsafhankelijkheid in Nederland

Beide theoretische perspectieven roepen de vraag op hoe het in Nederland met de duurzaamheid van armoede en uitkeringsafhankelijkheid is gesteld. Recentelijk zijn twee publicaties verschenen waarin de duurzaamheid van armoede centraal staat (SCP/CBS 1997; Muffels en Fouarge 1997). In beide publicaties gaat het om 'inkomensarmoede'. Met andere woorden, 'armoede' wordt geoperationaliseerd als het hebben van een inkomen onder een nader vastgestelde armoedegrens. Het probleem is echter dat beschikbare statistische gegevens over de duurzaamheid van een laag inkomen niet erg betrouwbaar zijn. Beide publicaties komen dan ook tot een verschillende inschatting van de armoededuur in Nederland. Om zulke problemen te vermijden wordt hier gekozen voor een andere operationalisering van armoede. Armoede wordt hier – in navolging van het onderzoek van Leibfried *et al.* – geoperationaliseerd als het hebben van een bijstandsuitkering. Weliswaar verliezen we daarmee een deel van de armoedepopulatie (bijvoorbeeld ouderen of werkenden met een inkomen onder of rond de armoedegrens) uit het oog, maar we beschikken wel over meer gedegen gegevens over het voorkomen en de duur van armoede.

We baseren ons op gegevens over de in- en uitstroom uit de bijstand (ABW en RWW) over de periode 1980-1994, zoals ter beschikking gesteld door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De gegevens laten zien hoeveel bijstandsuitkeringen worden verstrekt en hoelang de betreffende uitkeringsgerechtigden al in de bijstand zitten. De peildatum daarbij is 31 december van elk jaar. Met deze gegevens zijn eerder de 'blijfkansen in de bijstand' berekend, dat wil zeggen de kans dat een bijstandsgerechtigde het jaar daarop nog steeds een uitkering ontvangt (vgl. SZW 1994; Bosselaar *et al.* 1995). Het gaat echter om longitudinale gegevens die ook geschikt zijn om inzicht te verkrijgen in de gemiddelde duur van het bijstandsbestaan. Uit de gegevens (weergegeven in de bijlagen 1 en 2 van dit artikel) blijkt hoeveel personen die op het eind van een bepaald jaar in de bijstand zitten na één jaar, twee jaar, drie jaar enzovoort nog steeds een uitkering hebben en hoeveel er tussentijds zijn uitge-

stroomd. Overigens moet wel benadrukt worden, dat de gebruikte gegevens niet op de totale instroom in de bijstand in een bepaald jaar slaan. De gegevens slaan op alle uitkeringen die in het betreffende jaar begonnen zijn en op 31 december nog voortduren. Uitkeringen die eerder beëindigd zijn, zijn helaas niet in de cijfers meegenomen.

2.1 *Conceptualisering van de bijstandsduur* – Allereerst enige opmerkingen over de methodologie van longitudinaal armoede-onderzoek. In principe kan de armoede of bijstandsduur op twee manieren in kaart gebracht worden. De meest gebruikelijke manier is de zogenaamde 'peildatum-methode'. Op een bepaald moment wordt een dwarsdoorsnede van het bijstandsbestand gemaakt om te bekijken hoe lang de dan aanwezige bijstandsccliënten al een uitkering hebben. Op deze wijze berekent het CBS de bijstandsduur in Nederland. Een dergelijke momentopname levert echter een vertekend beeld van de bijstandsduur op. De vertekening ontstaat doordat op de peildatum slechts een bepaald deel van alle uitkeringsontvangers worden meegeteld, namelijk diegenen die op dat moment nog een uitkering ontvangen. Wie in het jaar wel een uitkering heeft gehad, maar op de peildatum alweer uit de bijstand is, wordt niet meegeteld. De deelpopulatie die wel meetelt, is daarmee niet representatief voor de totale bijstandspopulatie. Immers, juist van de kortdurende bijstandsgerechtigden is het merendeel op de peildatum alweer uit de bestanden verdwenen. Langdurig bijstandsafhankelijken zijn echter nog wel aanwezig en tellen daardoor in de momentopname relatief zwaar mee. Schattingen van de bijstandsduur volgens de peildatummethode leiden daarom tot een overschatting van de langdurige bijstandsafhankelijkheid (vgl. Bane en Ellwood 1986 en 1994; Buhr 1995; Leibfried e.a. 1995).

Bane en Ellwood (1986) verduidelijken deze statistische vertekening met het beeld van een ziekenhuis. Verreweg de meeste patiënten verblijven slechts kort in het ziekenhuis, als ze al meer dan ambulante hulp nodig hebben. Het aantal patiënten dat dermate ziek is dat langdurige ziekenhuisopname vereist is, is verhoudingsgewijs klein. Als we dus vragen hoeveel patiënten langdurig in het ziekenhuis verblijven, dan luidt het antwoord: relatief weinig. Maar als we vragen welk deel van de beschikba-

re bedden van een ziekenhuis op een bepaald moment door langdurig zieken worden bezet, dan luidt het antwoord: relatief veel. De reden voor deze vertekening is duidelijk. De meeste patiënten die slechts kort in het ziekenhuis verblijven, zijn op de peildatum al weer naar huis. Juist bij de langdurig zieken is de kans groot, dat men hen op de peildatum zal aantreffen. Hetzelfde geldt voor schattingen van de uitkeringsduur. Hoewel veel uitkeringsgerechtigden slechts kort een uitkering hebben, vormen de langdurig uitkeringsafhankelijken een relatief groot deel van het totale bijstandsbestand op een bepaald moment.

Als alternatief voor de peildatummethode presenteren Bane en Ellwood (1986) het zogenaamde 'periodeconcept' ('spell') van de uitkeringsduur. Met deze berekeningsmethode kan de vertekening van de gemiddelde uitkeringsduur vermeden worden. Het idee is simpel. In plaats van op een bepaald moment een dwarsdoorsnede van het totale bijstandsbestand te maken, moet van de totale instroom in de bijstand in een bepaald jaar worden nagegaan wanneer zij uitstromen c.q. hoe lang zij een uitkering hebben. Aangezien van iedere ingestroomde cliënt bekend is hoe lang hij of zij een uitkering heeft, is op deze manier de getalsmatige verhouding tussen kort- en langdurig bijstandsgerechtigden beter in beeld te brengen. Beide berekeningsmethoden geven al met al een *verschillend beeld* van de uitkeringsduur, waarbij het ene beeld het andere niet uitsluit. De peildatummethode geeft inzicht in de samenstelling naar uitkeringsduur van de zittende bijstandspopulatie. De periode- of *spell*methode geeft inzicht in de samenstelling naar uitkeringsduur van de totale bijstandspopulatie in een bepaalde periode, inclusief degenen die slechts kort een uitkering hebben.

In zowel Amerikaans als Duits onderzoek is een vergelijking gemaakt tussen beide berekeningsmethoden. Tabel 1 bevat de resultaten. De eerste drie kolommen van tabel 1 bevatten de resultaten van onderzoek van Bane en Ellwood (1986). Zij laten zien dat beide berekeningsmethoden tot grote verschillen in uitkomsten leiden. Bij een momentopname (peildatummethode) blijkt bijna tweederde van de arme huishoudens in de steekproef langdurig (5 jaar of langer) arm. Als ook rekening wordt gehouden met nog niet afgesloten gevallen is nog altijd meer dan

Tabel 1: Duurzaamheid van armoede / bijstandsafhankelijkheid in de Verenigde Staten en in Duitsland (Bremen) (in procenten)

	Verenigde Staten ¹			Duitsland ²		
	'spell' afgesloten gevallen	momentopname afgesloten gevallen	niet- afgesloten gevallen	'spell' per duurconcept bruto- duur	netto- duur	episode- duur
				(N=586)	(N=586)	(N=1030)
tot 1 jr.	45	11	24	46	57	76
2-3 jr.	26	15	23	17	21	14
4-5 jr.	11	12	13	14	12	5
> 5 jr.	19	63	41	23	11	5
totaal	101	101	100	100	100	100

Bron: (1) Bane en Ellwood (1986, 12); (2) Buhr (1995, 110)

40% langdurig arm. Met de *spell*-methode en uitgaande van dezelfde data is echter slechts een op de vijf arme huishoudens langdurig arm. Bijna de helft van de arme huishoudens blijkt binnen het jaar al weer *uit* de armoede.

Deze analyse is in Duitsland nagebootst in het onderzoek van Buhr (1995). Zij onderscheidt daarbij drie manieren om de uitkeringsduur te berekenen:

- de *episodeduur* betreft de duur per uitkering, waarbij het kan voorkomen dat dezelfde persoon in de onderzochte periode meermaals een uitkering heeft. Dit laatste komt inderdaad voor. Bij de 586 onderzochte dossiers (cliënten) zijn in totaal 1030 uitkeringen verstrekt;
- de *nettoduur* slaat op de (niet noodzakelijkerwijs aaneengesloten) periode dat een bijstandsontvanger daadwerkelijk bijstand uitbetaald krijgt;
- de *brutoduur* slaat op de hele periode dat een cliënt bijstand ontvangt. De brutoduur beslaat de hele periode vanaf het begin van de eerste tot het einde van de laatste bijstandsuitkering, inclusief een eventuele tussenliggende perioden zonder uitkering.

Het ligt voor de hand dat de uitkeringsduur per concept sterk verschilt. Als iemand bijvoorbeeld in twee jaar tijds twee keer een uitkering van een maand krijgt, dan is de *episodeduur* twee maal een maand, de *nettoduur* twee maanden en de *brutoduur* 24 maanden. Toch blijkt uit de gegevens van Buhr (weergegeven in de laatste drie kolommen van tabel

1) dat het merendeel van de onderzochte bijstandsccliënten slechts kort een uitkering heeft. Zelfs met het meest ruimhartige duurconcept (brutoduur) blijkt dat bijna de helft (46%) van de Duitse bijstandsontvangers binnen het jaar al weer uit de uitkering is (zonder daarin terug te keren). Wordt enkel naar de duur per bijstandsperiode gekeken (episode-duur), dan blijkt dit zelfs bij driekwart van de bijstandsccliënten het geval.² Dit episodeconcept is overigens, voorzover wij konden nagaan, het enige waarover in Nederland gegevens beschikbaar zijn.

2.2 *Bijstandsduur in Nederland* – Gewapend met beide berekeningsmethoden en de genoemde gegevens over de in- en uitstroom uit de bijstand (ABW en RWW) over de periode 1980 tot 1994 kunnen we nu de bijstandsduur in Nederland bekijken. We hebben de gegevens als volgt bewerkt. Eerst is aangegeven hoeveel personen die op 31 december van een bepaald jaar een bijstandsuitkering hebben na één jaar, twee jaar, drie jaar enzovoort nog steeds in de bijstand zitten. Op basis hiervan is berekend welk deel van alle bijstandsgerechtigden in een bepaald jaar (dat wil zeggen iedereen die op 31 december een uitkering had) één jaar, twee jaar, drie jaar enzovoort later is uitgestroomd en welk deel langer dan 5 jaar een uitkering heeft. Deze laatste categorie betreft deels gevallen waarvan de uitkering inmiddels is afgesloten en deels gevallen die nog steeds een uitkering hebben. Zulke ‘onafgesloten gevallen’ zijn dus in de berekening meegenomen, althans voorzover ze langer dan vijf jaar een bijstandsuitkering hebben. ‘Onafgesloten gevallen’ uit de laatste cohorten zijn niet in de berekening meegenomen. Van deze categorie weten we immers dat ze in de bijstand zitten, maar niet wanneer ze uitstromen.

In totaal zijn er in de periode 1980-1994 ruim 2,2 miljoen bijstandsuitkeringen geteld. De eerste kolom van tabel 2 laat de verhouding tussen kort- en langdurig bijstandsgerechtigden volgens de *spell*-methode zien. De laatste drie kolommen van tabel 2 laten de bijstandsduur zien, berekend volgens de gebruikelijke peildatummethode.

Gesteld kan worden dat de omvang van de langdurige bijstandsafhankelijkheid ook in Nederland aanmerkelijk geringer is dan tot dusver – op basis van de gangbare CBS-gegevens over de gemiddelde bijstandsduur – werd aangenomen. Terwijl volgens

Tabel 2: Duurzaamheid van bijstandsafhankelijkheid in Nederland ('spells' en momentopnamen)

	'spell' ¹⁾		momentopname ²⁾	
	1980-1994	1987	1991	1995
tot 1 jr.	40	28	26	27
2-3 jr.	27	32	26	29
4-5 jr.	10	21	16	14
> 5 jr.	14	20	33	30
'onafgesloten gevallen'	9	-	-	-
totaal	100%	101%	101%	100%
	(N=2.226.333)			

Bron: (1) Gegevens verstrekt door het Ministerie van SZW (vgl. SZW 1994);

(2) CBS, Statistiek van de Algemene Bijstand 1987-1989 en 1990-1991 en Sociaal-economische Maandstatistiek 1997

de *Statistiek van de Algemene Bijstand* – berekend volgens peildatummethode – veertig tot zelfs vijftig procent van de bijstandsgerechtigden langdurig (drie jaar of langer) afhankelijk van een uitkering is, blijkt uit onze berekeningen – volgens de 'spell'-methode – dat 60% van alle bijstandsuitkeringen binnen twee jaar is beëindigd (gegevens niet in tabel) en tweederde binnen drie jaar. Terwijl volgens het CBS nog geen 30% van alle bijstandsccliënten binnen het jaar uit de bijstand is, is dat volgens onze berekeningen bij 40% van de uitkeringen het geval. Het grootste verschil tussen beide berekeningsmethoden zit echter bij de zeer langdurige uitkeringsafhankelijkheid (langer dan vijf jaar). Volgens het CBS is 20% tot zelfs 30% van alle uitkeringen (in resp. 1987 en 1995) zo langdurig. Volgens onze berekeningen is 'slechts' 14% van alle uitkeringen zeer langdurig. Hoe problematisch dit ook is, uit onze analyses blijkt in ieder geval dat zeer langdurige uitkeringsafhankelijkheid aanmerkelijk minder vaak voorkomt dan tot dusver werd aangenomen.³

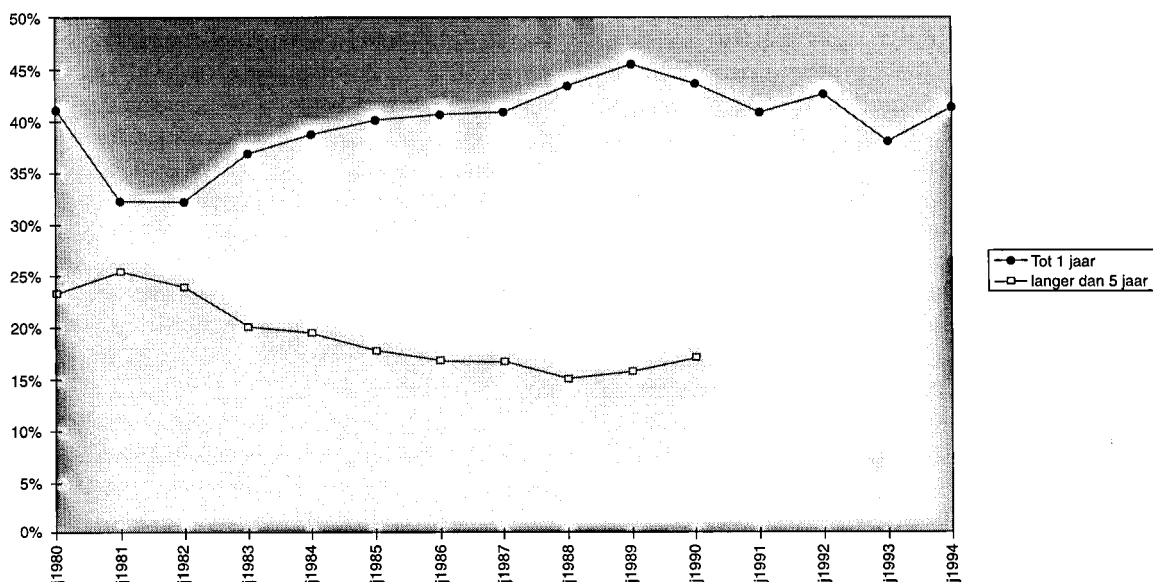
De gebruikte gegevens maken het ook mogelijk om de ontwikkeling van de kort- en langdurige bijstandsafhankelijkheid in de loop van de tijd te volgen. Soortgelijke gegevens zijn eerder door de WRR (1996, 34-5) gepresenteerd. De onderstaande grafiek bevat echter meer recente gegevens.

Grafiek 1 biedt een overzicht van het aandeel kort- en langlopende bijstandsuitkeringen in de periode 1980-1994. De lijnen laten zien welk deel van alle personen die op het eind van een bepaald jaar in de bijstand zitten één respectievelijk vijf jaar later nog steeds een uitkering hebben. Dit is voor elk jaar tussen 1980 en 1994 nagegaan. De uitkeringsduur blijkt bepaald geen constant gegeven. Bij de eerste cohorten was de kortdurende uitkeringsafhankelijkheid (dus de uitstroom uit de bijstand) het geringst. Van de uitkeringen die in 1981 en 1982 begonnen, kon slechts zo'n 30% binnen het jaar beëindigd worden. Dat betekent dat bijna 70% van alle uitkeringen die in die jaren begonnen een jaar later nog steeds voortduurden. Vervolgens stijgt het aandeel kortdurende bijstandsuitkeringen tot 45% bij het cohort van 1990, om in de afgelopen jaren weer iets te dalen tot ruim 40%. Dit betekent dat in de loop van de jaren '80 steeds meer mensen, als ze in de bijstand terechtkwamen, in staat waren om de uitkering binnen het jaar te beëindigen. Sinds begin jaren '90 zien we echter een zekere kentering van deze trend.

Bij de zeer langdurige uitkeringen (5 jaar of langer) zien we het omgekeerde patroon. Het hoogtepunt van zeer langdurige bijstandsaafhankelijkheid lag begin jaren '80. Maar liefst een kwart van de uitkeringen die in 1981 en 1982 begonnen, bleken vijf jaar of langer te duren. Daarna daalt echter de zeer

langdurige bijstandsaafhankelijkheid tot zo'n 15% bij het cohort van 1988, om vervolgens weer licht te stijgen. Dit effect wordt echter volledig veroorzaakt door de dalende totale instroom. In absolute aantallen zien we ook bij de in 1989 en 1990 begonnen uitkeringen een voortgaande afname van de zeer langdurige uitkeringen (vgl. bijlage 1). Over de meest recente jaren zijn geen gegevens beschikbaar, omdat we van de sinds 1990 begonnen uitkeringen die nog steeds in het bestand zitten niet weten of die langer dan vijf jaar zullen duren.

Tot slot van de analyse moet op twee beperkingen van de gebruikte data gewezen worden. Ten eerste moeten we in het oog houden dat we uitgaan van 'verstekte uitkeringen' als analyse-eenheid. We weten echter niet hoeveel personen of huishoudens in de loop der jaren een bijstandsuitkering hadden. Het is daarom goed mogelijk, dat één persoon of huishouden diverse keren in de bijstand kwam⁴. Ten tweede moet benadrukt worden dat de gebruikte data geen echte instroomgegevens zijn. We weten niet hoeveel uitkeringen per jaar verstrekt werden, maar alleen hoeveel uitkeringen er aan het eind van ieder jaar waren. Over kortdurende uitkeringen die voor het einde van het jaar beëindigd zijn, zijn geen gegevens beschikbaar. Als we het over de verhouding tussen kort- en langdurige bijstandsaafhankelijkheid hebben,



Grafiek 1: Ontwikkeling van de bijstandsdur in Nederland (1980-1994)

heffen beide effecten elkaar echter in zekere zin op. Het eerste effect impliceert eigenlijk een onderschatting van de langdurige bijstandsafhankelijkheid, terwijl het laatste effect juist een onderschatting van de kortdurige bijstandsafhankelijkheid oplevert.

3. Discussie

Uit onze analyse kunnen twee conclusies getrokken worden. Ten eerste blijkt de omvang van de langdurige bijstandsafhankelijkheid beduidend geringer dan tot dusver, op basis van gangbare CBS-gegevens, werd aangenomen. Ten tweede blijkt – alle bezorgdheid over de categorie ‘blijver in de bijstand’ ten spijt – dat de zeer langdurige bijstandsafhankelijkheid al sinds midden jaren '80 gestadig afneemt. Tot slot plaatsen we onze bevindingen enerzijds binnen het kader van de eerder gepresenteerde theoretische visies op armoede en sociale uitsluiting en anderzijds binnen het actuele beleidsdebat over de problematiek van duurzame uitkeringsafhankelijkheid.

Wat betekenen onze bevindingen voor de theoretische visies op armoede waarmee we onze beschouwing begonnen, het concentratieperspectief van Wilson en het individualiseringsperspectief van Beck en Leibfried? Het zal duidelijk zijn, dat de door ons beschreven dynamiek in het uitkeringsbestaan in principe een bevestiging betekent van de thesen van beide laatstgenoemde auteurs. Toch zijn wij het niet geheel met hun analyse eens en met name niet met de daarin gebruikte polemische termen. Vooral de stelling dat het in de bijstand een ‘komen en gaan’ van mensen is en dat degenen, die op het gevaar van duurzame sociale uitsluiting wijzen de werkelijke situatie ‘dramatiseren’, delen wij niet (vgl. Beck 1986; Leibfried *et al.* 1995, 11). Ook uit onze analyse blijkt dat een meerderheid van alle bijstandsuitkeringen niet al te lang duurt (60% van de uitkeringen is binnen twee jaar beëindigd). Desondanks is er ook een groep voor wie langdurige bijstandsafhankelijkheid alledaagse realiteit is. Als we ons verder realiseren dat de kansen om aan de bijstand te ontsnappen met de loop der jaren steeds kleiner worden, is het duidelijk dat dit een sociaal probleem is dat niet gebagatelliseerd mag worden.

Het concentratieperspectief van Wilson heeft echter ook betekenis bij de interpretatie van de Ne-

derlandse situatie op het vlak van sociale uitsluiting. Strikt genomen sluiten beide perspectieven elkaar niet uit. Het feit dat veel uitkeringen binnen relatief korte tijd beëindigd zijn, sluit immers niet uit dat er sprake is van een concentratie van de problematiek van (zeer) langdurige uitkeringsafhankelijkheid bij bepaalde kwetsbare groepen en in bepaalde ruimtelijke contexten. Bij het eerste denken we met name aan etnische minderheden, bij het laatste aan die delen van de grote steden die we eerder als ‘uitkeringsbuurten’ betitelden. Niet toevallig gaat het bij deze grootstedelijke uitkeringsbuurten, enkele uitzonderingen daargelaten, om buurten waar veel allochtonen wonen (Engbersen en Snel 1996b; Engbersen 1997).⁵

De concentratie van duurzame uitkeringsafhankelijkheid bij bepaalde groepen en in bepaalde ruimtelijke contexten is een belangrijk gegeven, omdat juist in zo'n geval bepaalde gedragsreacties van de betrokkenen kunnen ontstaan. Zo wordt in een recente publicatie betoogd, dat in bepaalde stadsbuurten met relatief veel ‘langblijvers’ in de bijstand sprake is van de opkomst van een ‘wijkbijstandscultuur’ en van een zekere ‘culturele demoralisatie’. In de oude stadswijken waar veel bijstandsontvangers en andere uitkeringsgerechtigden wonen, zouden door de gedeelde en in het sociaal netwerk versterkte negatieve ervaringen bepaalde afwijkende opvattingen over zaken als inkomen en (het zoeken naar) werk opkomen (Van Berkel *et al.* 1997).

Tot slot moet iets gezegd worden over het overheidsbeleid ten aanzien van langdurige bijstandsafhankelijkheid. In beleidskringen maakt men zich toenemend zorgen over de zogenaamde ‘blijvers in de bijstand’, zeker nu blijkt dat langdurig werklozen slechts in geringe mate profiteren van de recente banengroei. Concreet leiden deze zorgen tot grotere en kleinere ingrepen in het stelsel van sociale zekerheid, die de activerende werking van het stelsel moeten vergroten. Tegelijkertijd wordt de inkomensgarantie van het stelsel geleidelijk aan teruggeschroefd, mede vanuit de gedachte dat te hoge uitkeringen mensen ontmoedigen om terug te keren op de arbeidsmarkt. Uit dit artikel blijkt echter dat de dynamiek in de bijstand veel groter is dan veelal wordt aangenomen. Mensen vinden hun weg *uit* de uitkering terdege: 40% van alle bijstandsuitkeringen is binnen het jaar

beëindigd, tweederde binnen drie jaar. Dit betekent tevens dat liberale ingrepen in het stelsel van sociale zekerheid, bedoeld om de uitstroom uit de bijstand te bevorderen, eigenlijk niet nodig zijn. Dit is ook al opgemerkt door Bane en Ellwood: ‘...in opposition to assertions by conservatives there is little (...) to support the notion that welfare is a narcotic that traps most of its users. Welfare does not typically become a permanent way of life in which recipients make few efforts to escape and remain on welfare for generations’ (Bane en Ellwood 1994, 29).

de overige steden van ons land was de langdurige bijstandsafhankelijkheid niet veel minder (32%). In de rest van Nederland was echter ‘slechts’ een kwart (27%) van de bijstandsgerechtigden vijf jaar of langer afhankelijk van een uitkering (vgl. Engbersen en Snel 1996b, 131). Deze gegevens berusten overigens op een dwarsdoorsnede van het bijstandsbestand, hetgeen – zoals in dit artikel betoogd – een sterke overschatting van het aandeel langdurige bijstandsafhankelijken oplevert.

Noten

1. De auteurs danken prof. G. Engbersen (Universiteit Utrecht) en prof. R. Muffels (Universiteit Brabant voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel. Tevens danken zij dhr. R.P. ter Weijden van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor het beschikbaar stellen van de empirische gegevens waarop dit artikel gebaseerd is.

2. Critici hebben overigens opgemerkt, dat het aandeel kortdurende bijstandsafhankelijken mede wordt opgestuwd omdat mensen in Duitsland vaak bijstand krijgen omdat – en zolang – ze op een andere uitkering wachten. Bijna eenderde van alle bijstandsepisoden uit de bovenstaande tabel slaat op zulke ‘wachtgevallen’.

3. De resterende 9% in de tweede kolom van tabel 2 betreft de ‘onafgesloten gevallen’ uit de laatste cohorten. Van deze gevallen weten we, dat ze langer dan een jaar in de bijstand zitten, maar niet wanneer ze zullen uitstromen. Een klein deel van deze *cases* zal tot de categorie van zeer langdurige gevallen gaan behoren. De overigen (een meerderheid) zal echter eerder uit de bijstand uitstromen.

4. Aangezien het totale aantal bijstandsuitkeringen tussen 1980 en 1995 ruim 2 miljoen bedroeg en het niet waarschijnlijk is dat bijna een kwart van alle volwassen Nederlanders in deze periode in de bijstand zat, mogen we er zelfs wel vanuit gaan dat het aantal personen in de bijstand beduidend onder het aantal uitkeringen ligt. In het onderzoek van Buhr (1995) bleek zelfs dat alle personen in de bijstand *gemiddeld* twee maal een uitkering hadden. Nederlandse gegevens hierover zijn echter niet beschikbaar.

5. Er zijn overigens in Nederland nauwelijks gegevens beschikbaar over verschillen in de uitkeringsduur tussen de diverse etnische groepen. Dit komt doordat de sociale diensten (althans tot begin 1996) op nationaliteit registreren. Veel uitkeringsgerechtigden (de meeste Surinamers en Antillianen, alle genaturaliseerde migranten en hun nakomelingen) die als ‘Nederlander’ geregistreerd staan, moeten volgens het zogenaamde geboortelandbeginsel tot de etnische minderheden gerekend worden. Wel kan op basis van beschikbare gegevens gesteld worden, dat langdurige bijstandsafhankelijkheid beduidend vaker voorkomt in de (grote) steden van ons land dan elders. Eind 1994 had ruim een derde (35%) van de bijstandsgerechtigden in de vier grote steden vijf jaar of langer een uitkering. In

Bijlage 1

Aantallen uitkeringen die per jaar nog in bestand zitten. Totaal ABW/Rww

instroom	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991*	1992	1993	1994	1995
1980	87529	51580	37308	29529	24452	20381	16499	13897	12037	10181	8583	7268	6173	4963	4285	3696
1981	95011	64396	46719	37344	30277	24127	20062	17334	14434	12016	9958	8469	6905	6153	5242	
1982	139946	94953	68762	53472	41546	33414	28033	23008	18892	15580	13029	10273	8905	7711		
1983	213709	135053	93302	67747	52622	42780	34540	27511	22224	18376	14457	12574	10700			
1984	206674	126805	84396	62970	50174	40039	31777	25403	20900	16405	14312	12128				
1985	190532	114258	76739	57200	43840	33640	26349	21264	16526	14282	12194					
1986	168118	99965	66100	48953	36336	28120	22407	17220	14781	12566						
1987	155736	92287	61960	43714	32863	25820	19867	16797	14215							
1988	162315	92116	59273	42058	32083	24166	20171	16818								
1989	146819	80300	52339	38247	27880	22880	18643									
1990	127673	72232	48462	33776	26892	21584										
1991	125506	74497	48502	37147	29087											
1992	129716	74738	52016	38397												
1993	134997	84008	57387													
1994	142052	83729														
1995	131309															

* In het jaar 1991 is men overgegaan op een andere definitie. Omdat we van 1991 de gegevens hadden van de oude en de nieuwe methode zijn de jaren voor 1991 statistisch gecorrigeerd met de index van 1991.

Percentages uitkeringen die per jaar nog in bestand zitten. Totaal ABW/Rww

instroom	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991*	1992	1993	1994	1995
1980	100%	59%	43%	34%	28%	23%	19%	16%	14%	12%	10%	8%	7%	6%	5%	4%
1981	100%	68%	49%	39%	32%	25%	21%	18%	15%	13%	10%	9%	7%	6%	6%	
1982	100%	68%	49%	38%	30%	24%	20%	16%	13%	11%	9%	7%	6%	6%		
1983	100%	63%	44%	32%	25%	20%	16%	13%	10%	9%	7%	6%	5%			
1984	100%	61%	41%	30%	24%	19%	15%	12%	10%	8%	7%	6%				
1985	100%	60%	40%	30%	23%	18%	14%	11%	9%	7%	6%					
1986	100%	59%	39%	29%	22%	17%	13%	10%	9%	7%						
1987	100%	59%	40%	28%	21%	17%	13%	11%	9%							
1988	100%	57%	37%	26%	20%	15%	12%	10%								
1989	100%	55%	36%	26%	19%	16%	13%									
1990	100%	57%	38%	26%	21%	17%										
1991	100%	59%	39%	30%	23%											
1992	100%	58%	40%	30%												
1993	100%	62%	43%													
1994	100%	59%														
1995	100%															

* In het jaar 1991 is men overgegaan op een andere definitie. Omdat we van 1991 de gegevens hadden van de oude en de nieuwe methode zijn de jaren voor 1991 statistisch gecorrigeerd met de index van 1991.

Literatuur

- Bane, M.J. en D.T. Ellwood, 1986, 'Slipping into and out of poverty: the dynamics of spells'. In: *The Journal of Human Resources*, 21:1-23.
- Beck, U., 1986, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Beck, U. en E. Beck-Gernsheim, 1994, 'Individualisering in modernen Gesellschaften – Perspektiven und Kontroversen einer subjektorientierten Soziologie'. In: idem (red.), *Risikante Freiheiten*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, p. 10-39.
- Berkel, R. van, A. Brand en G. Oude Engberink, 1997, "Langblijvers" in de bijstand'. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.), *De kwetsbaren. Het tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 85-101
- Buhr, P., 1995, *Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Bosselaar, H., M. Kemperman en G. Jehoel-Gijsbers, 1995, *De sociale minima – Trendstudie 1980-1994*. Den Haag: VUGA.
- Centraal Bureau voor Statistiek (CBS), *Statistiek van de Algemene Bijstand 1987-1989 en 1990-1991*.
- Engbersen, G. en E. Snel, 1996a, 'De wetenschappelijke bestudering van armoede'. In: G. Engbersen, C. Vrooman en E. Snel, *Arm Nederland: Het eerste jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Den Haag: VUGA, p. 9-30.
- Engbersen, G. en E. Snel, 1996b, 'Achterstandswijken in Nederland'. In: G. Engbersen, C. Vrooman en E. Snel, *Arm Nederland: Het eerste jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Den Haag: VUGA, p. 121-148.
- Engbersen, G., 1997, *In de schaduw van morgen. Stedelijke marginaliteit in Nederland*. Amsterdam: Boom.
- Leibfried, S., L. Leisering et al., 1995, *Zeit der Armut. Lebensläufe in Sozialstaat*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Muffels, R. en D. Fouarge, 1997, 'Duurzaamheid van armoede'. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.), *De kwetsbaren. Het tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 59-70.
- Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Bureau voor Statistiek (SCP/CBS), 1997, *Armoedemonitor 1997*. Den Haag/Rijswijk: VUGA/SCP.
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), 1994, *Analyse ABW-cohorten 1978-1992*, Den Haag: SZW (werkdocumenten).
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), 1997, *De andere kant van Nederland: Voortgangsnota*. Den Haag: SZW.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 1996, *Tweedeling in perspectief*. Den Haag: SDU.
- Wilson, W. J., 1996, *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor*. New York: Alfred A. Knopf Inc.