



Gemeente Amsterdam

Dienst Werk en Inkomen

Verdieping Amsterdams Armoedemonitor 2000 - 2010

In opdracht van de Dienst Werk en Inkomen (DWI)
Uitgevoerd door de Dienst Onderzoek en Statistiek
November 2011



Gemeente Amsterdam
Dienst Werk en Inkomen

Verdieping Amsterdamse Armoedemonitor 2000 - 2010

Inhoud

Voorwoord	5
Inleiding	7
1 Definities van armoede	9
1.1 Armoede gerelateerd aan een absolute inkomensgrens	9
1.1.1 Armoede gerelateerd aan het sociaal minimum	9
1.1.2 De lage-inkomensgrens	9
1.1.3 Het basisbehoefte-niveau	10
1.1.4 Het niet-veel-maar-toereikend-niveau: sociale participatie	10
1.2 Armoede gerelateerd aan een relatieve inkomensgrens	11
1.3 Alternatieven op de inkomensgrens	11
1.4 De bruikbaarheid van definities	12
1.5 De omvang van armoede in Amsterdam	14
1.5.1 Objectieve cijfers over armoede in Amsterdam	14
1.5.2 Armoedebeleving in Amsterdam	14
1.6 Conclusie	15
2 Dynamiek van armoede	17
2.1 In- en uitstroom	17
2.1.1 Instroom van personen in armoede	17
2.1.2 Uitstroom van personen uit armoede	18
2.1.3 Saldo: de dynamiek binnen de populatie minima	20
2.2 Concentraties van armoede	22
2.3 De rol van sociale netwerken	26
Intermezzo 1 Gezichten van armoede	31
3 Risicogroepen	33
3.1 Feminisering van armoede	33
3.2 Kinderen en jongeren in armoede	34
3.3 Arme ouderen	35
3.4 Werkende armen	36
3.4.1 Populatie werkende minima	36
3.4.2 Verklaringen: opeenstapeling van problemen	37
Intermezzo 2 Gezichten van armoede	39
4 Het Amsterdamse armoedebeleid	41
4.1 Doelstellingen van het beleid	41
4.2 Risico's en kansen	42
Conclusies	45

Bijlage 1	Literatuur	47
Bijlage 2	Uitstroom van minima naar achtergrondkenmerken	49
Bijlage 3	Score sociale problematiek	53

Voorwoord

Gezamenlijke brede aanpak

De gemeente is vanwege landelijke heroverwegingen genoodzaakt om keuzes te maken om de schaarse middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten. Omdat we niet willen tornen aan onze ambitie op het gebied van inkomen en armoedebestrijding, maakt dit een hervorming van het inkomens- en armoedebeleid, in samenhang van een brede hervorming van onze inzet in het sociaal domein noodzakelijk.

De gemeente draagt niet alleen zelf de verantwoordelijkheid van de bestrijding van armoede, maar ook andere organisaties en burgers spelen een belangrijke rol. Samen zullen zij de handen ineen moeten slaan om een resultaat te bereiken wat groter is dan de som der delen.

De centrale stad en de stadsdelen onderschrijven een aanpak van armoede op onder andere de terreinen onderwijs, armoede, veiligheid, wonen, zorg en werk. Daarmee verschuift de focus van inkomensvoorzieningen naar een brede aanpak. De concentratie van minimahuishoudens in sommige delen van de stad heeft ook een relatie met de stedelijke vernieuwing. Het armoedebeleid zal dan ook meer verbinding zoeken met initiatieven binnen de wijkaanpak.

Netwerk

Bij een brede aanpak hebben verschillende partijen, zoals de overheid, maatschappelijke instanties, burgers en bedrijven, een rol. De keuze is daarbij niet meer óf iemand helpen óf hem of haar op zijn verantwoordelijkheid wijzen. Er is een alternatief: naast het stimuleren en faciliteren van Amsterdammers om zelf uit de armoede te komen, ook hun netwerk inzetten en in staat stellen om hem of haar te helpen. Of anders geformuleerd: investeren in sociale veerkracht en daarmee in de eigen kracht van mensen en in het vermogen van sociale netwerken om tegenslagen op te vangen.

Wederkerigheid

Niet iedereen noch ieder netwerk beschikt over (voldoende) sociale veerkracht. Soms is een netwerk alleen niet genoeg om verder te komen. Dat vraagt om een betrokken relatie tussen overheid en Amsterdammers gebaseerd op wederkerigheid. De relatie burger-overheid-zorg is niet vrijblijvend. Amsterdammers wordt gevraagd te investeren in zichzelf en hun directe omgeving. De overheid draagt er zorg voor dat ze daarbij zo nodig worden gefaciliteerd. Amsterdammers die, wegens bijvoorbeeld hun leeftijd of ziekte, niet voldoende (veer)kracht hebben om uit de armoede te komen, mogen rekenen op een vangnet om de effecten van armoede te verlichten.

Kwetsbare groepen

Om de effectiviteit van het inkomen- en armoedebeleid te verhogen, richten we ons in het Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoede 2012-2015 in het bijzonder op de groep

Amsterdammers die relatief veel kans op armoede heeft en/of is oververtegenwoordigd is in de Amsterdamse armoedestatistieken.

We zien dat er altijd mensen zijn die ondanks het verkrijgen van werk niet uit de armoede komen. Meestal zijn deze “werkende armen” part-timers. Part-time werk is soms een keuze, maar hangt ook vaak samen met de zorg voor kinderen of met gezondheidsproblemen. Maar ook het werkaanbod op de arbeidsmarkt speelt in toenemende mate een rol..

Er is verder sprake van feminisering van de armoede. Vrouwen hebben een hoger risico om arm te zijn en te blijven. Zij staan vaker aan het hoofd van een eenoudergezin, de huishoudvorm met het grootste risico op armoede. De grootste kans om armoede in deze doelgroep te bestrijden ligt bij de groep van 25 tot 29 jaar, daar is de uitstroom uit de armoede boven het gemiddelde. Vrouwen tussen 35 en 45 jaar stromen het moeilijkst uit. Na deze periode stijgt de uitstroom met het ouder worden van de moeders. Het hebben van oudere kinderen die eventueel zelf een inkomen inbrengen of uit huis gaan, lijkt van invloed op de uitstroom te zijn.

Het percentage jongeren en kinderen dat in armoede opgroeit is afgenomen. Toch groeit nog steeds een kwart van alle jongeren in Amsterdam op in een minimahuishouden. In de ontwikkeling van kinderen wordt daarom geïnvesteerd door niet te versoberen op voorzieningen die op hen gericht zijn. Dit ter voorkoming dat zij in hun kansen worden belemmerd.

Wethouder Freek Ossel

Inleiding

In 2011 wordt de Armoedemonitor, die elk jaar door de Dienst Onderzoek en Statistiek (O+S) in opdracht van de Dienst Werk en Inkomen (DWI) wordt uitgebracht, niet meer als één rapport gepresenteerd. Eind april verscheen een factsheet waarin de belangrijkste cijfers over minima in Amsterdam op een rij zijn gezet (DWI/O+S 2011). In het najaar van 2011 verschijnt een uitgebreide rapportage met alle gegevens over minima in Amsterdam en het gebruik van voorzieningen.

Daarnaast verschijnt deze verdieping van de Armoedemonitor. Daarin worden meer theoretische thema's behandeld en de Amsterdamse cijfers over armoede in perspectief gebracht. Deze publicatie vormt een vernieuwing en verdieping van de Armoedemonitor zoals in de voorgaande jaren is verschenen. Het doel is om de gegevens uit de Armoedemonitor te voorzien van een theoretisch kader om zo te zorgen voor een goede interpretatie van de cijfers. Deze verdieping vult de Armoedemonitor aan: het beschrijft en analyseert ontwikkelingen en trends.

De cijfers over armoede in Amsterdam worden geïnterpreteerd op basis van wetenschappelijke discussies over definities en dynamische aspecten van armoede. Ook beleidsanalyses en –evaluaties worden meegenomen. Verder worden de gegevens gerelateerd aan de bredere kennis van de stad die O+S heeft (bijv. de Staat van de Stad Amsterdam VI) en aan de beleidsdoelen van de Gemeente Amsterdam.

Leeswijzer

Het eerste deel van deze verdieping van de Armoedemonitor gaat in op definities van armoede en de consequenties van het gebruik ervan. In het tweede deel wordt gekeken naar mechanismen van armoede, in het bijzonder de dynamiek van in- en uitstroom, de concentratie in gebieden, en de netwerken van minima. In deel 3 worden risicogroepen belicht: welke zijn dat en waarom? Vervolgens wordt in deel 4 naar de beleidsdoeleinden van de Gemeente Amsterdam gekeken met de vraag: doet Amsterdam de goede dingen?

1 Definities van armoede

Of personen (of huishoudens) als arm worden gekenmerkt wordt meestal gerelateerd aan een inkomensgrens. Deze grens kan echter op verschillende manieren worden vastgesteld: beleidsmatig wordt het gerelateerd aan het wettelijk sociaal minimum, maar het kan ook op basis van een koopkrachtbedrag of budgetberekeningen worden bepaald. Deze verschillende absolute inkomensgrenzen worden in dit hoofdstuk gepresenteerd. Vervolgens wordt ook gekeken naar de relatieve armoedegrens die in internationaal onderzoek maar ook beleidsmatig op Europees niveau wordt gehanteerd. Na een paar kritische kanttekeningen bij het vaststellen van armoede op basis van een inkomensgrens worden cijfers gepresenteerd over de omvang van armoede volgens de verschillende definities.

1.1 Armoede gerelateerd aan een absolute inkomensgrens

1.1.1 Armoede gerelateerd aan het sociaal minimum

Beleidsmatig wordt armoede gedefinieerd aan de hand van een inkomensgrens. Het sociaal minimum, zoals dit op landelijk niveau wordt vastgesteld, speelt hierbij de rol van grens. De beleidsmatige inkomensgrens van armoede gaat ervan uit dat huishoudens met een inkomen van 101% of minder dan het sociaal minimum tot de minima behoren. Vanaf juli 2011 is deze grens vastgesteld op 1.435,20 bruto per maand.

Daarnaast kunnen gemeenten zelf een grens vaststellen op basis waarvan zij aanvullende hulp verlenen aan personen. In Amsterdam ligt de grens op 110% van het sociaal minimum. Wie minder dan dat aan inkomen heeft, wordt beschouwd als arm en komt in aanmerking voor, bijvoorbeeld, de Stadspas of de Langdurigheidstoelage.

1.1.2 De lage-inkomensgrens

Het CBS hanteert een lage-inkomensgrens om de armoede in Nederland te meten. Deze grens is gebaseerd op het bijstandsniveau van 1979, elk jaar aangepast voor de prijsontwikkeling. Het definiëren van armoede aan de hand van de lage-inkomensgrens gaat daarom uit van een bepaald koopkrachtniveau. Met de lage-inkomensgrens wordt in feite bekeken hoe de bijstand zich in de tijd verhoudt tot de prijsontwikkeling. Het vormt daarmee een indicator van de relatieve koopkrachtpositie van personen met een bijstandsuitkering (maar ook bijvoorbeeld met een AOW) en is vooral geschikt om ontwikkelingen in de tijd te analyseren.

In 2009 lag deze grens voor een alleenstaande op 930 euro netto per maand. Dit is minder dan de grens van het sociaal minimum. Dit betekent dat volgens de lage-inkomensgrens minder personen in Nederland als arm worden beschouwd dan volgens de eerst genoemde inkomensgrens (SCP/CBS 2010: 13-14).

1.1.3 Het basisbehoeftenniveau

Net als de lage-inkomensgrens wordt het basisbehoeftenniveau vastgesteld op basis van de koopkracht van personen. SCP en Nibud hebben een budget vastgesteld waarmee het mogelijk moet zijn noodzakelijke uitgaven, in het bijzonder wonen en voedsel, te kunnen betalen (SCP/CBS 2010). Dit is het zogenaamde basisbehoeftenniveau. Het gaat hier niet alleen uit van verhouding tussen uitkeringen en de prijsontwikkeling (zoals bij de lage-inkomensgrens) maar ook van relatie tussen het inkomen van mensen en hun behoeften. In 2008 is dit voor een alleenstaande tussen 18 en 65 jaar vastgesteld op 878 euro per maand. In Tabel 1.1 is gespecificeerd hoe op dat bedrag is uitgekomen.

Tabel 1.1 Vaststelling basisbehoeftenniveau, 2008 (euro's)

bruto huur	339
gas en andere brandstoffen	48
elektriciteit	25
water	8
inventaris, onderhoud huis/tuin	90
telefoon, kabel en internet	46
verzekeringen	36
niet-vergoede ziektekosten	18
voeding	163
kleding	48
was- en schoonmaakartikelen	8
persoonlijke verzorging	19
vervoer	12
diversen	18
totaal	878

bron: SCP/CBS 2010

Vervolgens worden deze bedragen aangepast naargelang de samenstelling van het huishouden (paar met of zonder kinderen, alleenstaande met of zonder kinderen), het aantal kinderen (1 dan wel 2 of meer) en de leeftijd van het hoofd van het huishouden (onder de 65 of 65+).

Het basisbehoeftenniveau vormt een zeer lage grens voor armoede. Met andere woorden: indien dit wordt gebruikt, zijn weinig mensen in Nederland arm.

1.1.4 Het niet-veel-maar-toereikendniveau: sociale participatie

Het niet-veel-maar-toereikendniveau is een aanvulling op het basisbehoeftenniveau. Met deze tweede definitie van armoede willen het SCP en het Nibud rekening houden met sociale participatie: op bezoek gaan en bezoek ontvangen, vakantie, uitgaan, hobby/sport

en bibliotheek. De kosten daarvan zijn niet gedekt door het basisbehoefte-niveau en in 2008 voor een alleenstaande onder de 65 jaar vastgesteld op 83 euro per maand. Met andere woorden: de definitie van basisbehoefte wordt gerekt vergeleken met de eerdere inkomensgrens voor armoede.

De vaststelling van het extra bedrag voor sociale participatie wordt jaarlijks aangepast aan de ontwikkeling van doorsnee-uitgaven. Aangezien de inkomensgrens iets hoger ligt dan het basisbehoefte-niveau, worden volgens deze armoedegrens meer personen als arm beschouwd.

1.2 Armoede gerelateerd aan een relatieve inkomensgrens

De Europese Unie hanteert twee definities van armoede: een absolute armoede-grens en een relatieve armoedegrens. De EU maakt hiermee een onderscheid tussen extreme armoede (absoluut) en het niet kunnen meedraaien in een maatschappij vanwege een (relatief) beperkt inkomen (Eurostat 2010: 6-7). Bij het eerste wordt armoede gedefinieerd als het zich niet kunnen veroorloven van basisbehoefte zoals eten, drinkwater, gezondheidszorg, onderdak, scholing en informatie. Van dergelijke armoede is op Europees niveau in beperkte mate sprake, alleen Roma in sommige Europese landen hebben daarmee te maken (idem).

In het Europees beleid is de tweede, relatieve, armoedegrens in meer gevallen van toepassing. Volgens de relatieve definitie is sprake van armoede als men moet rondkomen van minder dan 60% van het mediane inkomen in een bepaald land en in een bepaald jaar (na uitkeringen). Het idee bij deze definitie is dat mensen onder deze inkomensgrens niet de welvaartsstandaard kunnen hebben die als aanvaardbaar wordt gezien in de samenleving waarin zij leven.

Deze definitie is gangbaar in internationaal armoedeonderzoek (Achterberg & Snel 2008: 59), maar minder gangbaar in Nederland, mede omdat er weinig oog is voor het Europese beleid inzake armoedebestrijding in ons land (van der Klein et al. 2011: 23).

1.3 Alternatieven op de inkomensgrens

Het relateren van armoede aan een inkomensgrens roept een aantal vragen op. Ten eerste wordt met een inkomensgrens voornamelijk de *kans* op armoede gemeten, en niet noodzakelijkerwijs de daadwerkelijke armoede. De EU erkent dit en spreekt daarom van 'at-risk-of-poverty' als het gaat om de relatieve definitie van armoede die daar beleidsmatig wordt gehanteerd. Uit enquêtes blijkt dat mensen die onder de beleidsmatige armoedegrens leven niet altijd vinden dat zij moeilijk kunnen rondkomen. Verder kan het zo zijn dat een huishouden ondanks een laag inkomen over spaargeld beschikt (SCP/CBS 2010: 13).

Ten tweede is er kritiek op de bestaande inkomensgrenzen. Inkomensgrenzen worden vaak te laag bevonden en zouden niet stroken met de beleving van mensen (van der Klein et al. 2011: 23). Dit lijkt in tegenspraak met het vorige maar onderstreept nogmaals

dat inkomensgrenzen redelijk arbitrair zijn en voorbij kunnen gaan aan de daadwerkelijke situatie van mensen.

Ten derde – en hier is wellicht een oplossing te vinden voor de twee eerdere kritiekpunten – zou armoede ook in termen van deprivatie moeten worden gedefinieerd. Deprivatie wordt op Europees niveau vastgesteld als het niet kunnen betalen van minstens drie van de volgende zaken:

- onvoorziene uitgaven;
- een week vakantie buitenshuis per jaar;
- achterstallige facturen (van vaste lasten of van leningen);
- een vlees- of vismaaltijd om de dag;
- energielasten om de woning adequaat te verwarmen;
- een wasmachine;
- een televisie;
- een telefoon;
- en/of een auto (Eurostat 2010: 55-57).

De lijst met items komt grotendeels overeen met de lijst op basis waarvan het basisbehoefteniveau wordt vastgesteld. De lijst van de EU legt echter ook het accent op andere zaken (leningen bijv. of een auto) maar gaat vooral uit van hetgeen mensen zich kunnen veroorloven. Bij het basisbehoefteniveau wordt bepaald met welk inkomen een aantal behoeftes moeten worden gedekt – dat is een ander uitgangspunt.

Een andere benadering is om armoede geheel subjectief te definiëren. Dit kan door aan mensen te vragen hoe moeilijk zij rondkomen van hun inkomen, dan wel, welk netto-bedrag voor hun huishouden het absolute minimum is (Goedhart et al. 1976). Dergelijke benaderingen zijn echter geheel afhankelijk van enquêtes en gegevens zijn daarmee moeilijker te verzamelen.

1.4 De bruikbaarheid van definities

De opsomming van de verschillende manieren waarop armoede kan worden gedefinieerd kan meer vragen oproepen dan handvaten bieden. Welke definitie is 'het beste' en welke moet uiteindelijk worden gebruikt?

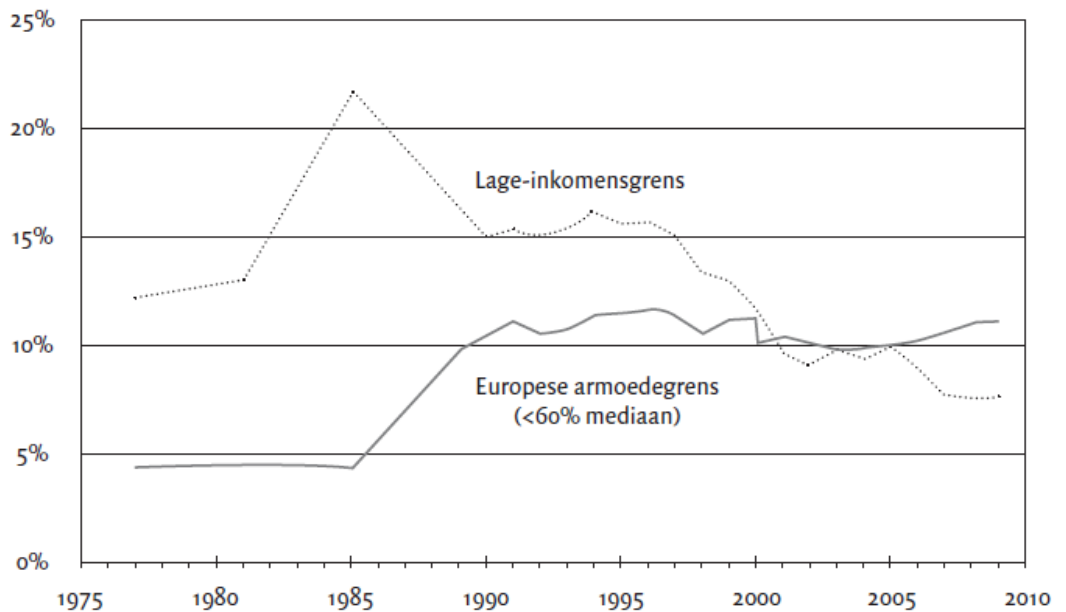
Om deze vragen te kunnen beantwoorden moeten het doel waarmee een definitie wordt gebruikt helder zijn. Wanneer het doel is om de ontwikkeling van omvang van armoede in de tijd te analyseren zijn de lage-inkomensgrens en het sociaal minimum als grens waarschijnlijk goede criteria. Wanneer de armoede in Nederland moet worden vergeleken met de situatie in andere landen, is de Europese definitie het meest bruikbaar.

Behalve voor analyses kunnen – moeten – definities ook bruikbaar zijn voor beleid. Ook hier geldt dat de bruikbaarheid van de verschillende definities afhankelijk is van de beleidsdoelen. Beleid kan erop gericht zijn mensen te activeren (te (her)leiden naar werk) maar ook de nadelige sociale effecten van een gering inkomen te verminderen.

Figuur 1.2 maakt duidelijk wat de effecten kunnen zijn van verschillende definities op de perceptie van armoede. Ook maakt het duidelijk het gebruik van een bepaalde

inkomensgrens leidt tot andere ontwikkelingen in de tijd: volgens de lage-inkomensgrens is armoede tussen 1985 en 2009 afgenomen terwijl met het gebruik van de Europese definitie armoede juist is toegenomen in dezelfde periode.

Figuur 1.2 Percentage arme huishoudens volgens lage-inkomensgrens en Europese armoedegrens, 1977-2009



bron: CBS statline, in de Beer 2011b

Vanuit dit oogpunt is het nuttig om naar armoede te kijken in termen van welzijnstekorten. Daarmee wordt bedoeld dat wordt gekeken naar de toegang tot en het gebruik van voorzieningen op het gebied van onderwijs, gezondheid maar ook bijvoorbeeld culturele voorzieningen. Wanneer zowel naar het beschikbare inkomen wordt gekeken als naar welzijnstekorten, worden zowel objectieve als subjectieve inzichten gebruikt en kunnen de middelen die mensen tot hun beschikking hebben worden meegewogen. Op die manier wordt rekening gehouden met de zelfredzaamheid van mensen.

Een definitie van armoede waarbij gekeken wordt naar welzijnstekorten doet bovendien recht aan het idee dat een gering inkomen niet per definitie als een onoverkomelijke belemmering wordt ervaren door mensen. Zij kunnen zelf vinden dat zij goed van hun inkomen kunnen rondkomen, zoals eerder opgemerkt. Zij kunnen zich creatief tonen in het omgaan met een beperkt inkomen. Wat echter voor een samenleving onaanvaardbaar is, is wanneer mensen, in het bijzonder in armoede opgroeiende kinderen, niet kunnen toekomen aan basisbehoeften. Dat is sterk gerelateerd aan inkomen, maar niet alleen daaraan.

1.5 De omvang van armoede in Amsterdam

1.5.1 Objectieve cijfers over armoede in Amsterdam

De verschillende definities van armoede leiden tot een verschillende omvang van armoede. In tabel 1.3 zijn diverse armoedegrenzen gebruikt om de omvang van de armoede in Nederland en in Amsterdam te bepalen. Vanwege de beschikbaarheid van cijfers is voor het jaar 2008 gekozen. Er zijn iets meer dan twee keer zo veel minima in Amsterdam, relatief, dan in Nederland als geheel. Het gebruik van het basisbehoefteniveau vormt de meest smalle basis om armoede vast te stellen terwijl de Europese definitie de breedste basis van armoede meet. De definitie die de Gemeente Amsterdam hanteert zit daar tussen in, net als de andere definities. Volgens de grens van 110% van het wettelijk sociaal minimum behoorde bijna 16% van de Amsterdamse bevolking tot de minima in 2008.

Tabel 1.3 Armoedegrens en aandeel minima (personen) volgens verschillende definities, 2008

definitie	inkomensgrens netto inkomen alleenstaande	minima in Nederland (%)	minima in Amsterdam (%)
lage inkomensgrens	920	6,4	14,0
110% van sociaal minimum	975	7,5	15,8
basisbehoefteniveau	878	3,8	8,0*
niet-veel-maar-toereikend	961	5,5	11,6*
Europese definitie	-	10,5	22,2*
materiële deprivatie (EU)	nvt	5,0	10,6*

*schatting

Bron: CBS Statline / Eurostat / SCP/CBS 2010/O+S

1.5.2 Armoedebeleving in Amsterdam

Gegevens uit het tweejaarlijks onderzoek van O+S 'de Staat van de Stad' maken het mogelijk om te kijken naar hoe huishoudeninkomen zich verhoudt tot hoe mensen kunnen rondkomen. Van de mensen met de laagste inkomens zegt 60% dat zij (zeer) moeilijk rond kunnen komen van het inkomen. Daar komt 12 à 14% bij die eerder moeilijk rond kan komen van het inkomen. De armoedebeleving van de twee laagste inkomenscategorieën lijken sterk op elkaar. Vanuit deze optiek maakt de grens van 700 euro netto per maand niet veel uit. Toch is het aandeel personen dat zegt zeer moeilijk rond te kunnen komen onder de laagste inkomenscategorie veel groter dan onder personen met net iets meer inkomen (respectievelijk 42% en 19%).

Voor de andere inkomenscategorieën geldt dat hoe hoger het inkomen is, hoe meer mensen zeggen dat zij makkelijk kunnen rondkomen.

Al met al blijkt ook uit de Amsterdamse gegevens dat er een sterke relatie is tussen de objectieve definitie en de subjectieve definitie van armoede, maar dat de relatie niet één op één is. Dit versterkt het idee dat er niet te star moet worden uitgegaan van inkomensgrenzen bij het vaststellen van de armoedeproblematiek.

Tabel 1.4 Hoogte van en rondkomen met het huishoudinkomen, 2010 (procenten)

rondkomen met inkomen	700 euro of minder*	tussen 701 en 1000 euro	tussen 1001 en 1350 euro	tussen 1351 en 2050 euro	2051 euro of meer
zeer moeilijk	42	19	10	3	1
moeilijk	18	41	23	12	4
eerder moeilijk	12	14	28	20	7
eerder gemakkelijk	1	10	17	36	48
gemakkelijk	10	14	18	24	16
zeer gemakkelijk	6	0	2	7	23
weet niet/ geen antwoord	0	2	1	0	0
aantal respondenten (100%)	83	265	311	442	904

* hierbij zijn studenten buiten beschouwing gelaten

bron: O+S/de Staat van de Stad

1.6 Conclusie

In dit hoofdstuk worden vijf verschillende objectieve definities van armoede (de meeste met een absolute inkomensgrens) en een aantal opties voor subjectieve definities van armoede gepresenteerd. Elk van deze definities wordt vanuit een specifiek perspectief gebruikt en dient een bepaald doel. Het is daarom cruciaal dat het gebruik van een definitie wordt gebaseerd op het (beleids)doel dat gediend moet worden. Daarbij moet de vraag worden gesteld welk verschijnsel wordt beschreven en waarom.

Het definiëren van armoede kan het beste gebeuren op basis van zowel objectieve als subjectieve criteria. Dit wordt ingegeven door de noodzaak van de bruikbaarheid van definities, maatschappijbrede analyses aan de ene kant, en de noodzaak om uit te gaan van de perceptie van de betrokkenen aan de andere kant. Dat laatste is van belang om recht te doen aan het feit dat sommige mensen met een laag inkomen zich goed kunnen redden en niet per definitie behoefte hebben aan inmenging van de overheid. Er moet daarom worden uit gegaan van hoe zwaar mensen zelf onder armoede te lijden hebben. Daarbij is de aandacht voor risicogroepen van belang (zie hoofdstuk 3). Al met al lijkt het nuttig om armoede eerder te definiëren in termen van welzijnstekorten dan in termen van een inkomensgrens. Dit doet recht aan de complexiteit van het vraagstuk en is met het oog op het beleid een zeer bruikbare benadering.

2 Dynamiek van armoede

In dit hoofdstuk worden enkele mechanismen van armoede belicht. Allereerst de dynamiek van in- en uitstroom. Ten tweede worden ontwikkelingen in ruimtelijke concentraties van armoede in de stad besproken. Ten slotte wordt ingegaan op de rol van sociale netwerken in de dynamiek van armoede.

2.1 In- en uitstroom

2.1.1 Instroom van personen in armoede

Tussen 2003 en 2010 zijn elk jaar tussen 16.700 en 27.700 personen tot de minima gaan behoren. Dit vormt per jaar tussen 12% en 19% van de minima.

Er zijn verschillende redenen voor mensen om tot de groep minima te gaan behoren. Deze hebben te maken met huishoudenverandering (wanneer een partner wegvalt bijvoorbeeld), leeftijd (iemand wordt 65 en heeft geen volledig pensioen), verhuizing naar Amsterdam (vanuit een andere Nederlandse gemeente of uit het buitenland), het verlies van een baan of het minder moeten werken (eventueel gecombineerd met andere redenen, zoals het krijgen van een kind of het invalide worden) dan wel met geboorte in een minimahuishouden.

Er worden drie hoofdredenen onderscheiden voor instroom in de armoede: geboorte, verhuizing naar Amsterdam en inkomensverandering. Inkomensdaling is de reden voor 70% à 80% van de instroom van minima in Amsterdam. Het wordt ook een steeds belangrijker deel van de instroom. Het aandeel ingestroomde minima dat door inkomensdaling instroomt neemt de laatste jaren toe: in 2008 betrof 72% van de instroom inkomensdaling, in 2009 77% en in 2010 78%. De economische crisis speelt hier een rol in, aangezien de werkloosheid de afgelopen jaren is toegenomen.

Personen die vanwege een inkomensachteruitgang de armoede instromen zijn meestal allochtoon, tussen 18 en 65 jaar en hebben een inkomen uit arbeid of een uitkering die niet door DWI wordt verstrekt. Verder hebben vooral eenoudergezinnen en alleenstaanden een grotere kans om in te stromen dan stellen zonder of met kinderen. Aangezien het huishoudeninkomen alleen van henzelf afhangt, kan een daling van het inkomen snel zorgen voor instroom in de armoede.

Het aandeel instroom door geboorte neemt de afgelopen jaren af. Dit kan deels worden verklaard door het feit dat er minder kinderen worden geboren in Amsterdam over de jaren heen. Dan neemt niet weg dat hier sprake is van een gunstige ontwikkeling gelet op de risico's voor kinderen in armoede. Instroom door geboorte ontstaat veelal in meerpersoonshuishoudens, maar ook relatief vaak in eenoudergezinnen (40% in 2010,

vergeleken met 24% eenoudergezinnen onder minima). Nieuwgeboren minima zijn relatief vaak van Marokkaanse herkomst of van overige niet-westers afkomst.

Minima die naar Amsterdam verhuizen leven relatief vaak van de bijstand en het aandeel allochtonen is hoger dan onder de totale populatie minima.

Wordt er voorbij deze categorisering gekeken, dan is het mechanisme van instroom complexer. Een aantal kenmerken en situaties vergroten of verkleinen de kans om minima te worden, zoals uit tabel 2.1 blijkt.

Tabel 2.1 Kenmerken van instromende minima (25-64 jaar)

kenmerk	categorie met hoogste instroom
verandering burgerlijke staat	echtscheiding, overlijden van partner
huishoudtype	eenouder gezinnen
aantal kinderen	hoe meer kinderen, hoe groter de kans op instroom
leeftijd	25-34 jaar
ethniciteit	niet-westers*
geslacht	vrouw*

* ethniciteit en geslacht zijn vooral van betekenis in combinatie met andere kenmerken bron: O+S 2008

Sommige factoren werken in combinatie met elkaar: bij het overlijden van een partner hebben vrouwen die alleen komen te staan de grootste kans op instroom vergeleken met andere vormen van verandering van burgerlijke staat. Als het om niet-westerse allochtonen vrouwen gaat, is deze kans vele malen groter (een kwart van hen stroomde in 2007 in; O+S 2008).¹ Verder is bij echtscheiding degene die achterblijft met kinderen het meest kwetsbaar – alleenstaande ouders met meerdere kinderen hebben een zeer hoge kans op instroom. Dit geldt nog sterker bij vrouwen van niet-westerse herkomst die na een scheiding met hun kinderen een huishouden vormen.

2.1.2 Uitstroom van personen uit armoede²

Uitstroom gebeurt wanneer het inkomen van personen tot boven 110% van het sociaal minimum stijgt (door nieuw of meer werk), de huishoudensamenstelling verandert (door trouwen of partnerschap), minima komen te overlijden of als zij verhuizen uit Amsterdam. Het gaat tussen 2003 en 2010 om 16.800 à 23.200 personen, oftewel tussen 12% en 17% van de minima.

Net zoals bij de instroom speelt bij uitstroom een verandering van inkomen de belangrijkste rol. Verder blijkt dat inkomen uit werk in een meerderheid van de gevallen leidt tot uitstroom, in tegenstelling tot inkomen uit uitkeringen. Personen uit meerpersoonshuishoudens hebben een grotere kans om uit te armoede te stromen dan alleenstaanden. Ouderen stromen minder vaak uit dan personen tussen 18 en 65 jaar: 65-

¹ Vanwege de aantallen zijn geen recentere gegevens beschikbaar over deze zeer specifieke groep.

² In bijlage 2 zijn de precieze cijfers over kenmerken van uitstromende minima te vinden. Deze zijn afkomstig uit de Armoedemonitor nummer 14 (te verschijnen in het najaar 2011).

plussers die van een AOW moeten rondkomen, hebben, zeker als zij alleenstaand zijn, geen uitzicht op extra inkomen.

Uitstroom ontstaat ook door verhuizing uit de stad – vanuit Amsterdam bekeken. Een meerderheid van de verhuisde minima is tussen 18 en 65 jaar oud en niet-westers allochtoon. Vooral Surinamers en Antillianen zijn oververtegenwoordigd, vergeleken met hun aandeel onder minima, onder minima die uit Amsterdam vertrekken.

Ten slotte bestaat uitstroom ook uit overlijden. In dit geval gaat het grotendeels om autochtonen van boven de 65 jaar.

Een meer gedetailleerde analyse van uitstroom (O+S 2008) laat zien welke kenmerken de belangrijkste rol spelen bij uitstroom (tabel 2.2).

Tabel 2.2 Kenmerken van uitstromende minima (25-64 jaar)

kenmerk	categorie met hoogste uitstroom
soort inkomen	ander inkomen dan bijstand
duur op het minimum	1-3 jaar
soort huishouden	2 of meer volwassenen zonder kinderen
burgerlijke staat	trouwen
leeftijd	25-34 jaar
ethniciteit	Surinamers, Antillianen
geslacht	man

bron: O+S 2008

Deze kenmerken vormen vooral in combinatie met elkaar hoge kansen op uitstroom. Zo stroomt de groep jongeren die kort op het minimum heeft geleefd relatief vaak uit de armoede. Samenwonende die minder dan een jaar tot de minima behoorden hadden in 2006 30% kans om armoede te ontstijgen.

Mannen stromen vaker uit dan vrouwen. Vrouwen staan vaker aan het hoofd van een eenoudergezin, maar ook wanneer rekening gehouden wordt met het huishoudtype, de inkomensvorm, leeftijd, ethniciteit, etc. stromen vrouwen iets minder vaak uit.

Drie groepen minima kunnen worden onderscheiden vanwege hun herkenbaar uitstroomprofiel: alleenstaande moeders, alleenstaanden en samenwonenden zonder kinderen.

Het uitstroompercentage van alleenstaande moeders is laag (9,4% in 2010). Zij zitten vaak – lange tijd – in de bijstand, factoren die uitstroom moeilijker maken. Toch blijkt dat na een moeilijke periode waarin de kinderen klein zijn, de uitstroom weer toe neemt. Onder alleenstaande moeders tussen de 25 en 29 jaar is de uitstroom boven het gemiddelde. Tussen hun 35^{ste} en 45^{ste} beleven deze vrouwen de moeilijkste periode; dan is de uitstroom zeer laag. Na deze periode stijgt de uitstroom met het ouder worden van de moeders. Kennelijk is het met oudere kinderen die eventueel zelf een inkomen

inbrengen of uit huis gaan iets makkelijker om uit te stromen. Dit geldt het sterkst voor moeders van autochtone, westerse en Antilliaanse herkomst (O+S 2008).

Alleenstaanden moeten worden onderverdeeld naar geslacht, leeftijd en herkomst. Onder alleenstaande vrouwen neemt de kans op uitstroom sterk af na 35 jaar. De populatie alleenwonende minima vrouwen is gemiddeld ouder dan de mannelijke alleenwonende minima en hoe ouder de alleenstaande vrouwen, hoe vaker het om autochtone vrouwen gaat. Onder alleenstaande mannen vormen alloctonen mannen een uitzondering: zij stromen vaker uit dan autochtone mannen. De uitstroom van Marokkaanse mannen is het hoogst. Deze verschillen kunnen worden verklaard door de hogere gemiddelde leeftijd van autochtone mannen en de hogere mate waarin Marokkaanse mannen (her)trouwen (idem).

Samenwonende volwassenen zonder kinderen kennen de hoogste uitstroom, namelijk 16,7% in 2010. Vooral de uitstroom onder jonge samenwonenden is hoog (een op de drie ontstijgt de armoede). De uitstroom onder jonge allochtone stellen is hoger dan onder jonge autochtone stellen. Na het 45-ste levensjaar, als de uitstroom tot onder het gemiddelde daalt, draait deze verhouding zich om: de uitstroomkans van allochtone stellen neemt dan snel af, terwijl die van autochtone stellen minder snel daalt en boven het gemiddelde uitkomt (idem).

2.1.3 Saldo: de dynamiek binnen de populatie minima

Zet men in- en uitstroom tegen elkaar af, dan kan men zien hoe de populatie minima elk jaar toe- of afneemt. Het beeld dat naar voren komt is zeer wisselend. In 2003 en 2004 was er meer in- dan uitstroom, terwijl er tussen 2005 en 2009 meer uit- dan instroom was. In 2006 en 2007 kwam het saldo uit rond het nulpunt. In 2010 vond er een kentering plaats: de instroom nam weer toe en kwam uit boven de uitstroom. Voor het eerst sinds 2004 stroomden er meer minima in dan uit.

Tabel 2.3 In- en uitstroom van minima, 2003-2010

	instroom (abs)	instroom (% van minima)	uitstroom (abs)	uitstroom (% van minima)	saldo
2003	24.817	18%	-23.064	-17%	+ 1.753
2004	27.705	19%	-18.911	-13%	+ 8.549
2005	20.943	15%	-22.664	-16%	- 2.045
2006	20.314	14%	-20.358	-14%	- 44
2007	16.761	12%	-16.840	-12%	- 79
2008	17.739	13%	-23.222	-16%	- 5.483
2009	20.131	15%	-20.577	-15%	- 446
2010	21.569	16%	-19.940	-15%	+ 1.629

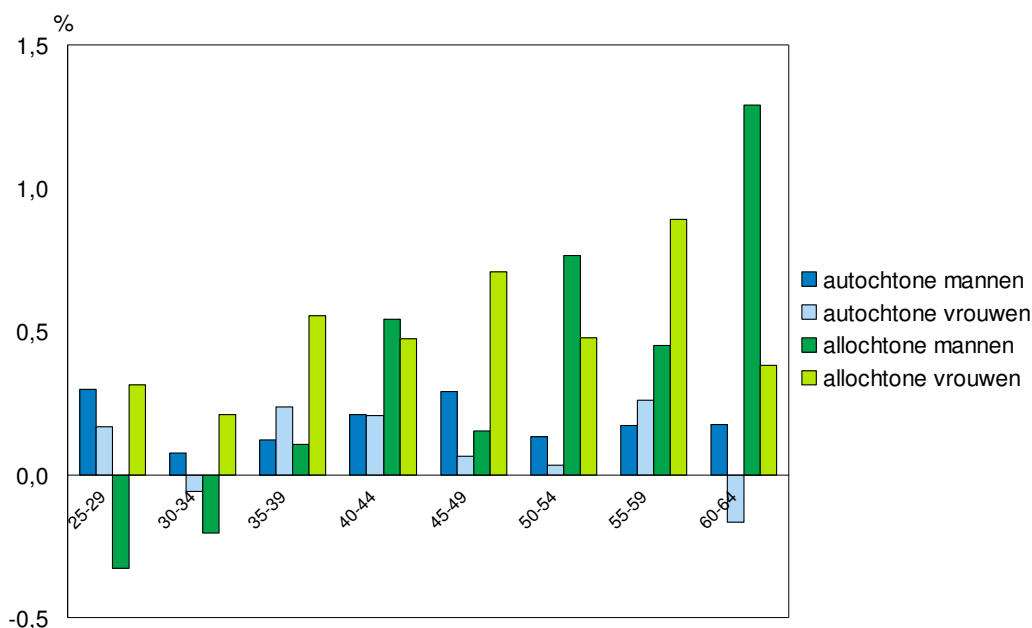
bron: DIA, bewerking O+S

Wanneer het saldo voor specifieke groepen wordt berekend blijkt dat de instroom veel groter is dan de uitstroom bij allochtone vrouwen tussen 35 en 59 jaar (O+S 2008).

Autochtone vrouwen kennen per saldo de kleinste toename van minima: onder 30-34 jarigen en onder 60-64 jarigen overtreft de uitstroom de instroom.

Onder allochtone mannen is het saldo groter dan onder autochtone mannen. Wel stromen jonge allochtone mannen (25-34 jaar) vaker uit dan in. Vervolgens geldt dat hoe ouder allochtonen mannen zijn, hoe groter het saldo. Onder autochtone mannen is in iedere leeftijdsgroep de instroom groter dan de uitstroom (idem).

Figuur 2.4 Saldo van in en uitstroom per etnische groep, leeftijd en geslacht, 2007 (procenten)



bron: O+S 2008

Deze gegevens maken duidelijk dat de populatie minima in Amsterdam niet stabiel is. Qua omvang en aandeel van de bevolking verandert het door de jaren heen niet heel sterk, maar het gaat niet steeds om dezelfde mensen. Er komen steeds mensen bij en elk jaar ontstijgen anderen de armoede. Het is bekend waardoor mensen vooral in- dan wel uitstromen (de inkomensdynamiek) en bij welke groepen de grootste risico's bestaan voor instroom (alleenstaanden met of zonder kinderen en/of allochtonen) maar om de dynamiek van in- en uitstroom beter te kunnen begrijpen zou onderzoek zich verder moeten richten op specifieke mechanismen. Bijvoorbeeld: wat gebeurt er als iemand de armoede uitstroomt? Is deze persoon na 6 maanden, één jaar of twee jaar weer terugggevallen in de armoede of niet? Er is meer kennis nodig over de achterliggende mechanismen voor de combinatie van een zeer dynamische groep en een qua omvang redelijk stabiel populatie, ondanks verschillende maatregelen van het Rijk en van de Gemeente Amsterdam.³

³ Ook de Rekenkamer Amsterdam (2010) wijst op de behoefte aan meer inzicht in uitstroom.

2.2 Concentraties van armoede

Minima zijn niet gelijkelijk verdeeld over de stad. Niet alleen zijn er verschillen tussen stadsdelen (in Noord, Zuidoost, Oost en West woont een bovengemiddeld aandeel minimahuishoudens) maar ook binnen stadsdelen zijn er verschillen tussen buurten. We kijken hier naar concentraties op verschillende niveau: stadsdelen, buurtcombinaties, buurten en postcode gebieden, afgezet tegen het gemiddelde in de stad (16,6%) of op basis van concentraties (25% of 30% van de huishoudens behoort tot de minima).

Op stadsdeelniveau hebben de stadsdelen Zuidoost, Nieuw-West en Noord het hoogste percentage minima. In vergelijking met 2003 zijn de verschillen tussen deze drie stadsdelen en de andere vier bovendien licht toegenomen, vooral als men kijkt naar individuele minima en minimajongeren (zie tabel 2.5). Dit komt vooral voort uit een daling van het aandeel minima in de andere stadsdelen. De verschillen tussen stadsdelen kunnen grofweg worden verklaard door de type woningen die beschikbaar zijn buiten de ring en de woningprijs in Zuidoost, Nieuw-West en Noord, in vergelijking met andere delen van de stad.

Tabel 2.5 Concentraties van minima, minimajongeren en minimahuishoudens in stadsdelen, 2003-2010

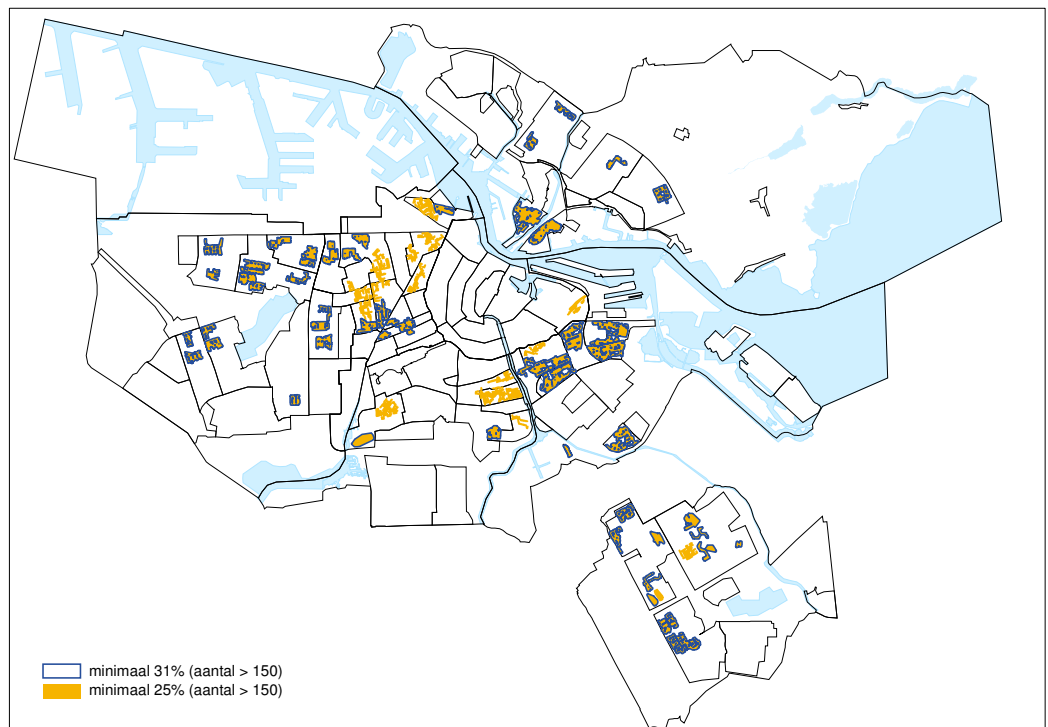
	2003	2010
Personen (gehele populatie)	40,4% woont in Nieuw-West, Noord of Zuid-Oost	39,3% woont in Nieuw-West, Noord of Zuid-Oost
Minima	45,6% woont in Nieuw-West, Noord of Zuid-Oost Aandeel minima in Amsterdam: 19,0% . In Nieuw-West, Noord en Zuid-Oost samen: 21,4% . In de overige stadsdelen samen: 17,3% .	46,7% woont in Nieuw-West, Noord of Zuid-Oost Aandeel minima in Amsterdam: 17,8% . In Nieuw-West, Noord en Zuid-Oost samen: 21,2% . In de overige stadsdelen samen: 15,6% .
Jongeren (gehele populatie)	51,0% woont in Nieuw-West, Noord of Zuid-Oost.	48,1% woont in Nieuw-West, Noord of Zuid-Oost.
Minimajongeren	56,0% woont in Nieuw-West, Noord of Zuid-Oost Aandeel minimajongeren in Amsterdam: 27,8% . In Nieuw-West, Noord en Zuid-Oost samen: 30,7% . In de overige stadsdelen samen: 25,1% .	57,0% woont in Nieuw-West, Noord of Zuid-Oost. Aandeel minimajongeren in Amsterdam: 25,5% . In Nieuw-West, Noord en Zuid-Oost samen: 30,2% . In de overige stadsdelen samen: 21,1% .
Huishoudens (gehele populatie)	35,5% woont in Nieuw-West, Noord of Zuid-Oost.	34,8% woont in Nieuw-West, Noord of Zuid-Oost
Minimahuishoudens	40,2% woont in Nieuw-West, Noord of Zuid-Oost. Aandeel minimahuishoudens in Amsterdam: 17,8% . In Nieuw-West, Noord en Zuid-Oost samen: 20,2% . In de overige stadsdelen samen: 16,5%	40,6% woont in Nieuw-West, Noord of Zuid-Oost. Aandeel minimahuishoudens in Amsterdam: 16,6% . In Nieuw-West, Noord en Zuid-Oost samen: 19,4% . In de overige stadsdelen samen: 15,1% .

Op het niveau van buurtcombinaties is de grootste concentratie minimahuishoudens te vinden in De Kolenkit in Stadsdeel West (30%). In dat stadsdeel is er ook in de Spaarndammer- en Zeeheldenbuurt een hoog aandeel minima (24%). In Stadsdeel Noord zijn er twee buurtcombinaties met een relatief hoog aandeel minima: Volewijck en IJplein/Vogelbuurt (beide 28%). Andere concentraties van minima zijn er in Stadsdeel Zuid – in de Stadionbuurt (28%) en de Diamantbuurt (25%) –, in Stadsdeel Oost – in de Indische Buurt (27%), de Transvaalbuurt (26%), Betondorp en de Dapperbuurt (beide 25%) –, in Stadsdeel Zuidoost – in Bijlmer Centrum (26%) en Bijlmer Oost (24%) – en in

Stadsdeel Nieuw-West – in Slotermeer-Zuidwest (24%). Alleen in Stadsdeel Centrum zijn er geen buurtcombinaties met hoge concentraties minimahuishoudens.

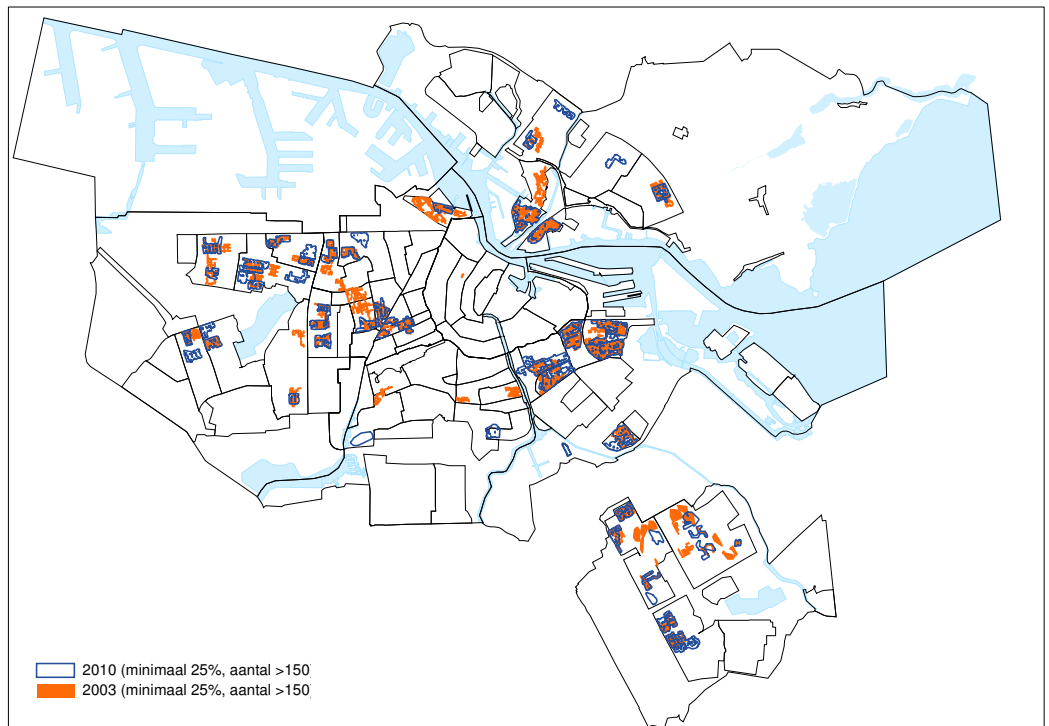
Gegevens op postcodeniveau laten zien dat er binnen de ring minder concentraties van armoede zijn en dat de concentraties die wel voorkomen minder sterk zijn dan buiten de ring. Delen van Oost, waaronder de Indische Buurt, vormen hier een belangrijke uitzondering op. Buiten de ring komen concentraties vaker voor. Bovendien lopen de concentraties buiten de ring op tot boven 31% van de huishoudens die in armoede leven.

Figuur 2.6 Concentraties minimahuishoudens op postcode niveau, 2010



Worden de buurtcombinaties met een bovengemiddeld aandeel minimahuishoudens in 2003 en in 2010 vergeleken, dan zijn de concentraties op sommige plekken in dezelfde buurten terug te vinden. Dit is vooral het geval in Stadsdeel Oost. Op andere plekken is de situatie compleet veranderd tussen 2003 en 2010. Dat kan liggen aan het feit dat het aandeel minima in een buurtcombinatie in 2003 net boven de grens van 25% lag en in 2010 net eronder, of andersom (dit is in gebieden in Zuid het geval). Meestal ligt de verklaring voor de verandering van het aandeel minima in een postcodegebied echter bij stedelijke vernieuwing, met name in Zuidoost, delen van Nieuw-West en Noord. In de Spaarndammerbuurt zijn er verschillende processen tegelijk aan de gang: stedelijke vernieuwing in combinatie met (milde) gentrificatie, waardoor het aandeel minimahuishoudens tussen 2003 en 2010 sterk is gedaald. Data op buurtniveau maakt dit goed duidelijk: in de Zeeheldenbuurt en de Spaarndammerbuurt Zuidwest bijvoorbeeld is het aandeel minima tussen 2003 en 2010 met 10 procentpunten gedaald, van 28 à 30% naar 18 à 19%.

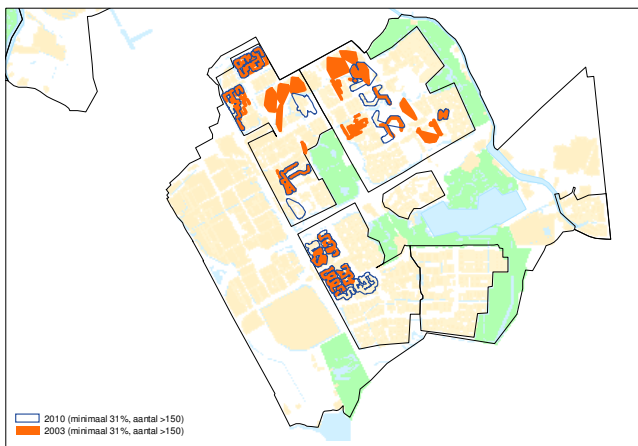
Figuur 2.7 Concentraties minimahuishoudens op postcode niveau, 2003 en 2010



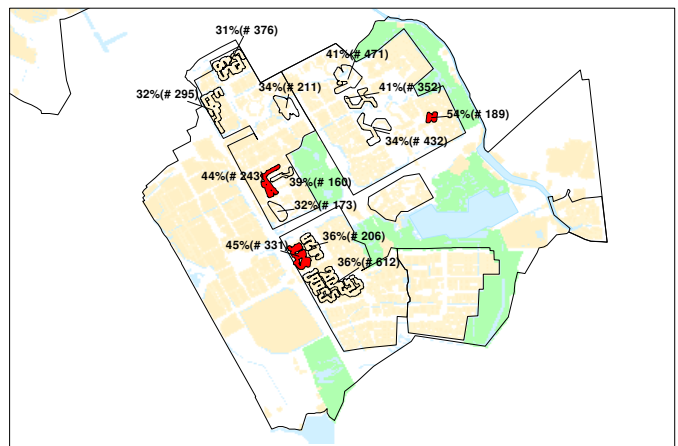
Het meest sprekende voorbeeld van de effecten van stedelijke vernieuwing is te zien in Zuidoost. Ter illustratie worden de concentraties van minimahuishoudens in Zuidoost weergegeven in 2010 en 2003, en het aantal arme huishoudens in 2010.

Figuur 2.8 Minimaconcentratie en – ontwikkeling in Zuidoost, 2003-2010

Concentraties van minimahuishoudens in 2003 en 2010



Aandeel en aantal minimahuishoudens in concentratiegebieden, 2010



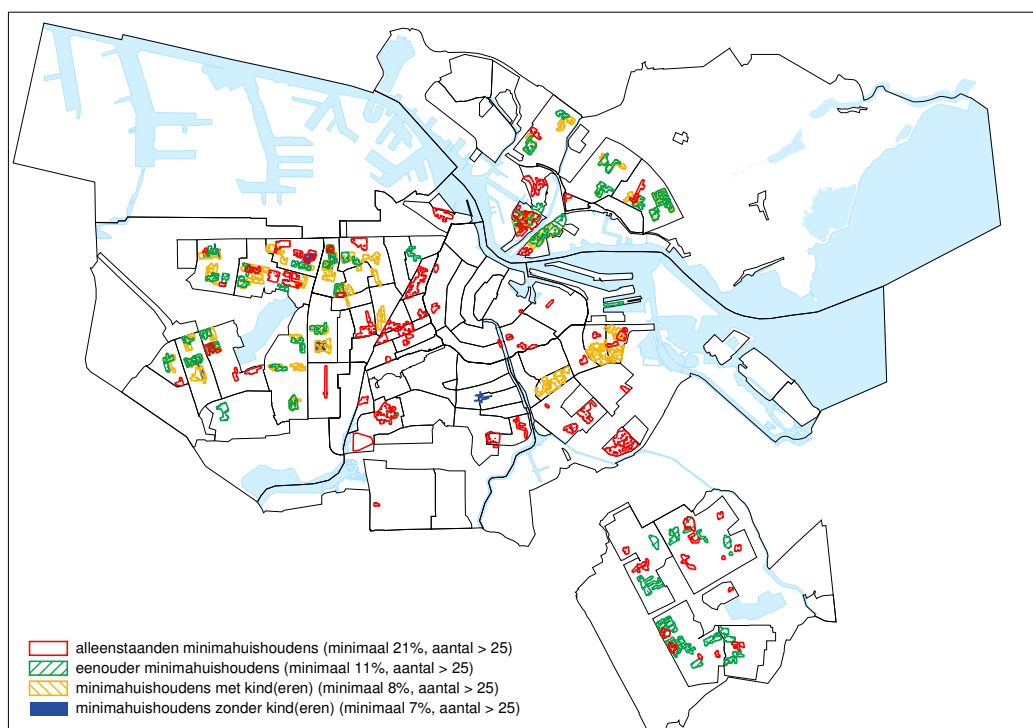
De eerste kaart laat het effect van stedelijke vernieuwing goed zien. Woonblokken zijn vervangen door nieuwe, deels duurdere woningen. Minimaconcentraties zijn daardoor in sommige gebieden verdwenen, maar zijn in andere gebieden ontstaan of komen elders in sterkere mate voor dan 7 jaar eerder.

De concentraties van armoede in 2010 zijn in detail weergegeven in het tweede deel van figuur 2.8. In totaal zijn er 13 woonblokken waar meer dan 30% van de huishoudens tot

de minima behoren. Dat aandeel loopt op tot 54% in één woonblok. Ook als op buurniveau wordt gekeken zijn de sterkste concentraties van minima in Zuidoost te vinden: in de G- en K-buurt en in Holendrecht West. Daar behoort 40 à 42% van de huishoudens tot de minima. In 2003 was het aandeel lager, namelijk tussen 33 en 36,5%. In Zuidoost heeft duidelijk een concentratie van armoede plaatsgevonden.

Zoals eerder is opgemerkt (bij in- en uitstroom) en ook zal blijken in hoofdstuk 3 (over risicogroepen), speelt het huishoudentype een belangrijk rol bij armoederisico's en armoededynamiek. Vanwege het type huisvesting maar ook historische en recente ontwikkelingen komen bepaalde huishoudentypes meer of minder voor in buurten. Dit is ook terug te zien als het gaat om armoede. Tussen buurten bestaan grote verschillen naar type huishouden. Zo telt Oost veel arme gezinnen en Zuidoost veel alleenstaanden en eenoudergezinnen, waarvan een belangrijk deel tot de minima behoort. Alleenstaande minima wonen ook vaak binnen de ring en in het zuidelijk gedeelte van Oost. In Noord en Nieuw-West komen verschillende huishoudentypes onder minima voor.

Figuur 2.9 Concentraties van minimahuishouden naar huishoudentype, 2010



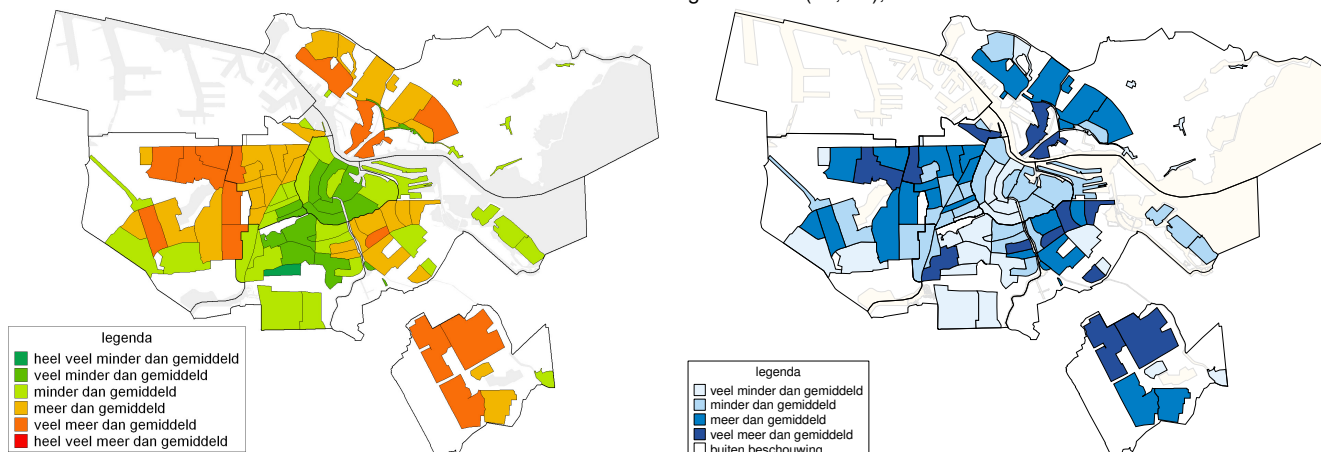
Armoede komt voor in buurten waar bredere sociale problemen aanwezig zijn. Dit wordt duidelijk wanneer er wordt gekeken naar de Amsterdamse kaart van de sociale problematiek. Deze kaart (deel 1 van figuur 2.10) wordt gemaakt op basis van 15 kernindicatoren op het gebied van jeugd en onderwijs, zorg en welzijn, wonen, werk en inkomen en participatie (zie bijlage 3). Wanneer de kaart van de sociale problematiek naast die van het aandeel minimahuishoudens wordt gezet (deel 2 van figuur 2.10) komen sterke overeenkomsten aan het licht, al is de relatie niet één op één. De overeenkomst tussen beide kaarten is vooral sterk buiten de ring. Binnen de Ring, in West, Oost en Zuid, zijn er gebieden met (veel) meer minimahuishoudens die niet altijd (heel veel) minder

scoren op sociale problematiek. Wijkaanpak en (milde) gentrification (O+S 2011b) leiden ertoe dat, op buurniveau, ondanks de aanwezigheid van relatief veel minimahuishoudens, de sociaal-economische en sociaal-culturele situatie relatief minder slecht is dan in andere buurten met veel minimahuishoudens.

Figuur 2.10 Sociale problematiek en aandeel minimahuishoudens per buurtcombinatie, 2010

Stand van zaken sociale problematiek 2010 naar buurtcombinatie

Aandeel minimahuishoudens per buurtcombinatie t.o.v. stedelijk gemiddelde (16,6%), 2010



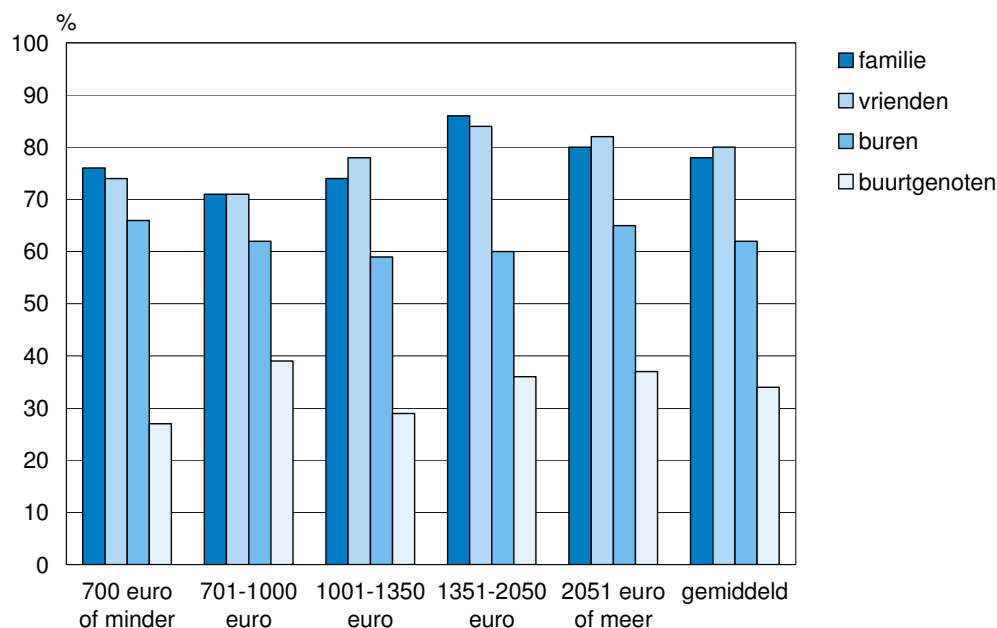
2.3 De rol van sociale netwerken

Met gegevens uit 'de Staat van de Stad' (O+S 2011a) kan worden gekeken naar de relatie tussen inkomen, sociale netwerken en maatschappelijke activiteiten. Het is belangrijk te weten dat vele kenmerken van mensen een rol spelen bij de mate waarin Amsterdammers sociale contacten onderhouden en maatschappelijke activiteiten hebben, met name geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en herkomst. Zo rapporteren vrouwen, Surinamers en Turken bijvoorbeeld bovengemiddeld veel contact met familie en ongeschoolden minder sociale contacten dan gemiddeld. Jongeren voelen zich bijna nooit sterk geïsoleerd.

Werk en uitkering spelen ook een rol bij de mate waarin Amsterdammers sociale contacten onderhouden. Mensen met een uitkering hebben relatief minder contacten met vrienden (61% heeft wekelijks contact met familie of vrienden vs. 78% gemiddeld). Kijkt men naar het huishoudeninkomen, dan blijkt dat hoe lager het inkomen, hoe minder mensen contacten hebben met familie, vrienden, burens en buurtgenoten. Figuur 2.11 geeft schematisch weer hoe vaak mensen met verschillende huishoudeninkomens wekelijkse sociale contact hebben. Personen in de laagste inkomenscategorieën hebben minder sociale contacten dan gemiddeld. Wel hebben personen in huishoudens met 700 euro of minder per maand⁴ iets meer contacten met familie, vrienden en burens dan personen in huishoudens met net iets meer inkomen.

⁴ Studenten worden hierbij niet meegenomen. Studenten hebben doorgaans veel sociale contacten (O+S 2011a).

Figuur 2.11 Wekelijkse contacten naar netto huishoudinkomen per maand, 2010 (procenten)



Mensen met een uitkering voelen zich daarnaast vaker sterk sociaal geïsoleerd dan andere Amsterdammers (23% van de mensen met een WW en 35% van mensen in de bijstand voelen zich sterk sociaal geïsoleerd vs. 12% gemiddeld). Toch laat de differentiatie naar huishoudinkomen zien dat mensen met de laagste inkomens (netto 700 euro of minder)⁵ zich net zo vaak sterk geïsoleerd voelen als gemiddeld, en juist minder dan mensen met iets meer inkomen (tussen 701 en 1350 euro per maand).

Tabel 2.12 Mate van sociaal isolement naar netto huishoudinkomen per maand, 2010 (procenten)

	700 euro of minder	tussen 701 en 1000 euro	tussen 1001 en 1350 euro	tussen 1351 en 2050 euro	2051 euro of meer
sterk geïsoleerd	19	26	26	10	5
gemiddeld geïsoleerd	53	51	48	41	40
niet geïsoleerd	28	23	26	49	55
N (100%)	75	233	283	426	868

bron: O+S/de Staat van de Stad

Ook cijfers over sociale cohesie laten een dergelijk beeld zien. Sociale cohesie wordt gemeten aan de hand van de antwoorden op zes stellingen:

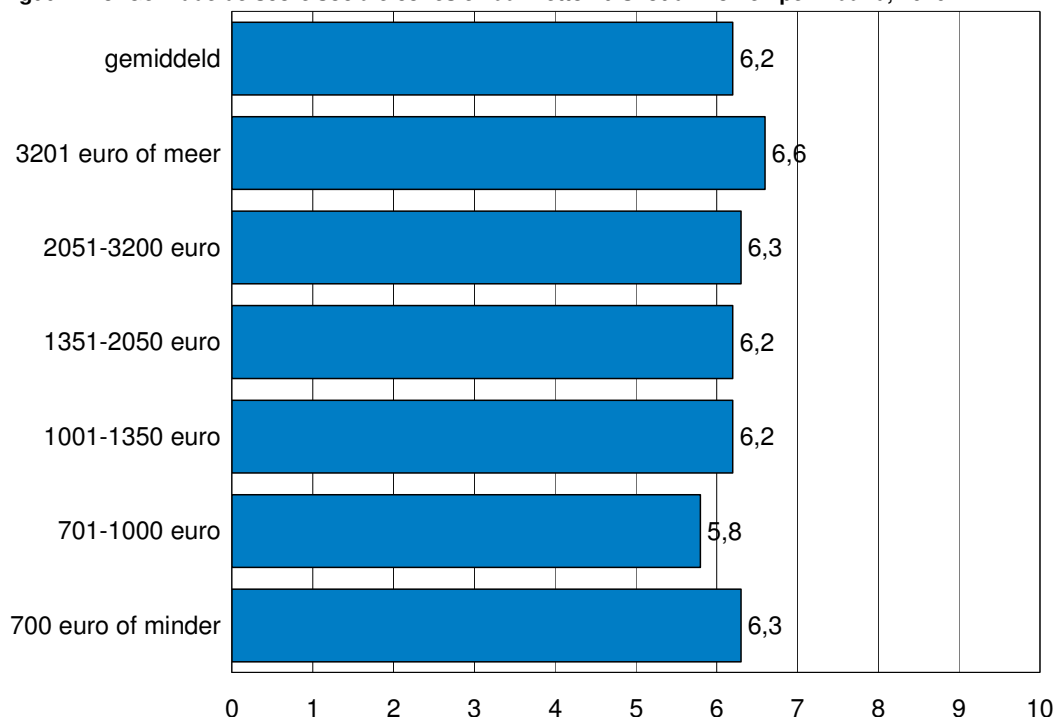
- de mensen in deze buurt kennen elkaar nauwelijks;
- de mensen in deze buurt gaan op een prettige manier met elkaar om;
- ik woon in een (gezellige) buurt waar veel saamhorigheid is;
- ik voel me thuis bij de mensen die in deze buurt wonen;
- ik heb veel contact met mijn directe buren;
- ik ben tevreden met de bevolkingssamenstelling van deze buurt.

⁵ Opnieuw zijn personen die hebben aangegeven dat zij als voornaamste bezigheid het volgen van onderwijs of van een studie hebben, buiten beschouwing gelaten.

De antwoorden worden omgezet in een cohesieschaal van 1 (weinig ervaren sociale cohesie) tot 10 (veel ervaren sociale cohesie). Gemiddeld scoren Amsterdammers 6,2 op deze schaal: zij ervaren redelijk wat sociale cohesie in hun buurt.

Figuur 2.13 laat zien dat hoe minder hun huishouden inkomen heeft, des te minder personen sociale cohesie ervaren. Er is één uitzondering: personen met het laagste huishoudinkomen⁶ ervaren meer sociale cohesie dan personen met een iets hoger huishoudinkomen. Er is hier geen duidelijke reden voor.

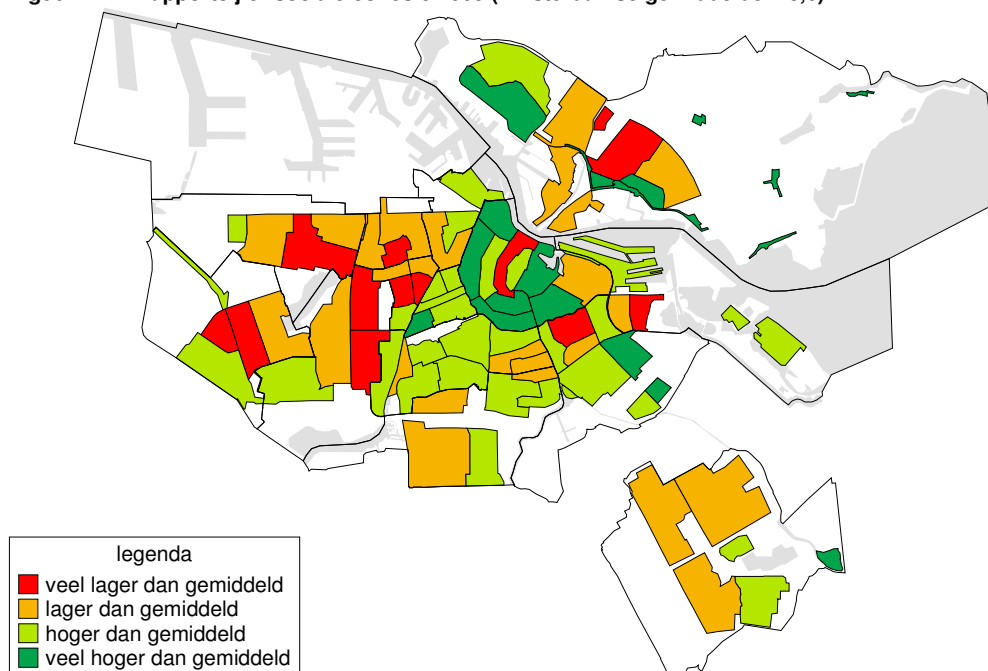
Figuur 2.13 Gemiddelde score sociale cohesie naar netto huishoudinkomen per maand, 2010



De kaart van Amsterdam met de score voor sociale cohesie op buurtcombinatieniveau laat zien dat armoede en gebrek aan sociale cohesie niet alleen op het niveau van personen, maar ook op het niveau van buurten met elkaar samenhangen. In buurten met concentraties van minimahuishoudens (zie figuur 2.6) is de score voor sociale cohesie (veel) lager dan gemiddeld. Het omgekeerde is echter niet waar: ook in buurten zonder concentraties van minimahuishoudens is de score voor sociale cohesie (veel) lager dan gemiddeld (in de binnenstad en delen van Zuid bijvoorbeeld).

⁶ Ook hier zijn studenten buiten beschouwing gelaten.

Figuur 2.14 Rapportcijfer sociale cohesie 2009 (Amsterdams gemiddelde = 5,6)



bron: O+S/Veiligheidsmonitor

Al met al is het duidelijk dat personen die van een laag inkomen moeten rondkomen minder sociale contacten hebben, minder sociale cohesie ervaren in hun buurt en zich vaker geïsoleerd voelen dan Amsterdammers gemiddeld. Beleid dat erop gericht is de sociale netwerken van minima te activeren zal daar rekening mee moeten houden: hun netwerken zijn beperkter dan die van mensen met meer inkomen. Het beleid zou daardoor belemmerd kunnen worden, tenzij het ook tracht mensen verder sociaal te activeren.⁷

Toch laten de gegevens ook zien dat juist mensen in de laagste inkomensklasse (700 euro netto per maand voor het hele huishouden) iets beter scoren op deze verschillende onderdelen dan mensen die net iets meer inkomen hebben. De noodzaak van sociale activering lijkt iets minder aan de orde in hun geval en dat biedt wellicht meer kansen voor beleid dat het netwerk rondom minima wil inzetten in de bestrijding van armoede.

⁷ De Rekenkamer Amsterdam (2010) spoort de Gemeente Amsterdam aan de maatschappelijke participatie van minima te onderzoeken. Op die manier kan ook de effectiviteit van ondersteunende maatregelen op dat gebied (zoals de Stadspas) beter in kaart worden gebracht.

Intermezzo 1 Gezichten van armoede

Joyce⁸ (46) laat foto's van haar zevenjarige tweeling zien. Schatten van kinderen zijn het, maar haar zwangerschap zette wel haar hele leven op zijn kop. De Surinaamse, sinds haar 27ste in Nederland, was altijd een actieve, uitbundige vrouw, maar met de kinderen op komst was ze opeens regelmatig ziek. Nadat Jermaine en Shanaya geboren waren, ging het niet veel beter. Ze kreeg een flinke postnatale depressie, raakte haar baan bij de afdeling Burgerzaken van de gemeente Amsterdam kwijt, en haar relatie, die toch al niet meer zo best was, liep stuk. Ze had nog net een dak boven haar hoofd – een bovenwoning in de Vogelbuurt in Noord – en goddank had ze haar zusters die haar bijstonden met eten en met kleding.

Het kostte flink wat tijd, en flink wat hulp van het Leefkringhuis, om haar inkomen weer op peil te krijgen. Sinds vier jaar zit ze als alleenstaande moeder in de bijstand. Anderhalf jaar geleden begon ze via cursussen van het EVA Vrouwencentrum weer een beetje terug te keren in de wereld. Ze volgde er onder andere een computertraining en een cursus spreken in een groep. Ze begon weer te genieten van contacten buitenshuis en vatte langzaam de moed op weer te willen werken.

In april 2010 kon ze in het kader van een activeringstraject voor 24 uur per week als helpende aan de slag in het OLVG. Ze deed er van alles, stond in de spoelkeuken, mocht telefoontjes aannemen en verhuisde de persoonlijke bezittingen van patiënten die van de intensive care naar een gewone afdeling mochten. Ze had plezier in haar bezigheden, voelde zich gewaardeerd door haar collega's.

Na acht maanden was het op. Joyce stortte in en belandde zelf in het ziekenhuis. Ze bleek zwaar ondervoed en vertoonde uitputtingsverschijnselen. Maanden van hoogspanning hadden hun tol geëist. "Ik zat zo in de stress om mijn schulden. Ze waren bezig om me in de WSNP te krijgen en ze zeiden dat het er gunstig voor met uitzag, maar ik kon er gewoon niet meer mee dealen. Ik had mijn werk, de kinderen, het huishouden, en toen werd mijn zus ook nog plotseling ernstig ziek... Het was gewoon te veel."

De ziekte van haar zus bleek na een paar weken toch mee te vallen, en ook met Joyce zelf gaat het inmiddels weer wat beter. Ze zit nu hele dagen thuis en eigenlijk bevalt haar dat wel. "Ik heb rust nodig. De arts zegt het, maar mijn lijf en mijn hoofd zeggen het ook." Ze heeft een tijdje last gehad van angstaanvallen, maar de laatste weken gaat het goed. Ze loopt bij een fysiotherapeut voor haar spanningspijnen, een diëtiste helpt haar bij het samenstellen van gezonde en voedzame maaltijden.

Het beterschapskaartje van haar collega's van het OLVG betekent veel voor haar. Het staat prominent op de plank, net als een nieuwjaarskaartje van haar 'baas'. Wanneer ze weer aan het werk gaat, weet ze nog niet, en ze ziet zichzelf niet opnieuw 24 uur per

⁸ Dit interview is afgenomen en uitgewerkt door Mirjam Pool. Aan de geïnterviewde is een fictieve naam gegeven.

week draaien. Een paar uurtjes lijken haar eigenlijk het hoogst haalbare, en misschien op den duur een paar dagen. Ze zegt het berustend, maar ook met iets van verontschuldiging. “Ik had nooit gedacht dat ik een thuiszitter zou worden. Het is helemaal niet leuk om te beseffen hoe ik veranderd ben. Gelukkig zijn er ook lichtpuntjes, zoals mijn kinderen en mijn familie. En ik vind heel veel power in mijn geloof.”

De komende drie jaar gaan in ieder geval nog zwaar worden, zo weet ze. Als alles meezit wordt ze binnen enkele weken alsnog toegelaten tot de WSNP. Haar schuldhulpverlener heeft onlangs haar dossier heropend en opnieuw bij Joyce de papieren opgevraagd die ze eind vorig jaar verzuimde aan te leveren. Straks zal Joyce drie jaar lang volgens de strenge financiële regels van rechter-commissaris en bewindvoerder moeten leven om aan het eind van die periode haar schulden gesaneerd te krijgen. Haar schuldenpakket bedraagt ruim twintigduizend euro; de laatste jaren zijn haar betalingsachterstanden in zeer rap tempo gestegen.

“Toen mijn ex en ik nog samen waren en we allebei werkten hadden we ook wel kleine schulden, maar dat merkte je niet zo. We hadden het goed, we hadden een auto, ik kocht alles wat ik wilde. Ik was ook heel royaal, vond het moeilijk om nee te zeggen. Mensen klopten vaak bij mij aan om geld te lenen, en dan gaf ik het altijd. Ik heb het bijna nooit van ze teruggekregen.”

Inmiddels is het anders. Ze zegt nu wel nee – of in ieder geval probeert ze dat. Door haar kinderen heeft ze prioriteiten leren stellen, vertelt ze. Ze kent haar verantwoordelijkheden. De Wehkamp heeft ze uitgebannen, op haar vaste telefoonlijn heeft ze 0900-nummers en bellen naar het buitenland laten blokkeren. Op haar mobieltje staat maar een klein beetje beltegoed. Toen DWI haar voorstelde om huur, energiekosten en ziektekostenpremie automatisch van haar uitkering af te schrijven, zei ze dankbaar ja.

Binnenkort gaat ze langdurigheidstoeslag aanvragen om een tv en een koelkast te kopen. De beide apparaten die ze nu in huis heeft – beide oude beestjes – heeft ze van iemand te leen gekregen. De tv moet vervangen worden omdat die het anders binnenkort waarschijnlijk gaat begeven en de koelkast moet terug omdat de eigenaar hem zelf nodig heeft. Laatst heeft ze van een kennis een tweezitsbank gekregen. Ze was er dolblij mee; de afgelopen jaren zaten zij en de kinderen op oude matrassen.

Haar liefste wens is te verhuizen naar Amsterdam Zuidoost. Daar woont haar familie en heeft ze haar meeste sociale contacten. Om er te komen is ze afhankelijk van haar zussen die haar ophalen met de auto en van een vriend die haar zo nu en dan wel wil halen en brengen. Geld voor de metro heeft ze meestal niet. Ze droomt van een leuk nieuw huisje in de Bijlmer, een beetje een nieuw begin. “Maar misschien blijft dat de komende drie jaar alleen maar een droom.”

3 Risicogroepen

Met de analyse van persoons- en huishoudenkenmerken van minima komen bepaalde groepen naar voren als risicogroepen. Vrouwen, kinderen en ouderen zijn vaker arm dan gemiddeld. Er wordt in dit hoofdstuk gekeken naar de mechanismen die dit verklaren en de trends van de afgelopen jaren. Verder wordt gekeken naar werkende minima. Armoedebeleid is meestal gericht op activering, met het idee dat werk uitstroom uit armoede betekent. Toch bestaat er een grote groep werkende armen. Wie zij zijn en waarom zij de armoede niet kunnen ontstijgen komen hier ook aan bod.

3.1 Feminisering van armoede

Vrouwen hebben in het algemeen een hoger risico om arm te zijn en te blijven. Zij werken minder vaak dan mannen, werken gemiddeld minder uren, en zijn vaker alleenstaande ouder; allemaal risicofactoren voor armoede. Landelijk is de dat de oververtegenwoordiging van vrouwen onder minima tussen 2000 en 2009 is afgenomen (SCP/CBS 2010: 27). In Amsterdam blijft het aandeel minima onder vrouwen altijd 2 à bijna 4 procentpunten hoger dan onder mannen. Een vijfde van de vrouwen in Amsterdam valt onder de minima.

Tabel 3.1 Minimajongeren naar mannen en vrouwen, 2002-2010 (procenten)

	mannen	vrouwen	totaal
	% van mannen in bevolking	% van vrouwen in bevolking	% van bevolking
2002	16,7	20,2	18,4
2003	17,0	20,2	18,6
2004	18,1	21,3	19,7
2005	17,8	20,9	19,4
2006	17,9	20,7	19,3
2007	17,8	20,5	19,2
2008	16,8	19,5	18,2
2009	16,7	19,0	17,8
2010	17,0	19,0	17,8

bron: DIA, bewerking O+S

Zowel landelijk als in Amsterdam lopen vrouwen die alleenstaand zijn het grootste risico op armoede (SCP 2010: 167). Vrouwen staan meestal aan het hoofd van eenoudergezinnen, de huishoudenvorm met de grootste risico op armoede, namelijk 37% in 2010. Van de alleenstaanden met kinderen levend van een minimuminkomen was 77% in 2010 vrouw. Het gaat hier voornamelijk om Surinaamse vrouwen, autochtone vrouwen, en vrouwen uit de groep overige niet-westerse allochtonen. Vanuit dit perspectief is de bevolkingsontwikkeling in Amsterdam van groot belang: het aandeel eenoudergezinnen

groeit de afgelopen jaren niet, behalve binnen specifieke bevolkingsgroepen zoals Surinamers en Antillianen (O+S 2010a).

Ook op oudere leeftijd zijn alleenstaande vrouwen bijzonder kwetsbaar. Drie kwart (73%) van de alleenstaande oudere minima was in 2010 vrouw. De meerderheid van deze vrouwen is autochtoon. Het moet nog blijken of toename van het aantal oudere allochtonen in de toekomst zich zal vertalen in een toename van alleenstaande oudere vrouwen onder deze groep in Amsterdam. Gelet op een aantal recente ontwikkelingen binnen de Amsterdamse bevolking valt echter te verwachten dat er minder sprake zal zijn van feminisering van armoede bij ouderen. Een aantal redenen waarom vrouwen langer leven dan mannen valt weg, op het gebied van werk en gezondheid in het bijzonder.

Van een armoedeproblematiek bij vrouwen is met andere woorden vooral sprake binnen zeer specifieke groepen. Het lijkt vanuit dit gegeven niet effectief om in het algemeen aandacht te besteden aan vrouwen in armoede. Veel belangrijker is het om met gerichte maatregelen armoede te bestrijden onder alleenstaande moeders uit specifieke bevolkingsgroepen en onder oudere alleenstaande vrouwen.

3.2 Kinderen en jongeren in armoede

Zowel landelijk als in Amsterdam hebben kinderen en jongeren jonger dan 18 jaar meer kans dan volwassenen om in armoede te leven. Op landelijk niveau groeit 9% van alle kinderen tot en met 17 jaar in armoede op (bij volwassenen tot 65 jaar is het aandeel minima 6%; SCP/CBS 2010). In Amsterdam groeit een kwart van de jongeren op in een minimahuishouden, terwijl gemiddeld 17,8% van de Amsterdammers in armoede leeft.

De afgelopen jaren is de armoede onder jongeren in Amsterdam wel gedaald: tussen 2006 en 2010 daalde hun aantal van ruim 39.000 naar ruim 36.000 jongeren en hun aandeel onder jongeren van 28,6% naar 25,5%.

Niet alle jongeren hebben dezelfde kans op armoede: jongeren van niet-westerse herkomst zijn bijzonder kwetsbaar. Het aandeel dat in armoede opgroeit ligt tussen 33%, onder Surinaamse jongeren, en 42,3%, onder Marokkaanse jongeren.

Tabel 3.2 Minimajongeren naar duur op minimuminkomen, 2003-2010 (procenten)

	tot 1 jaar	1 tot 3 jaar	meer dan 3 jaar
2003	12	24	64
2004	12	21	67
2005	10	19	71
2006	8	18	74
2007	8	15	77
2008	7	7	86
2009	10	14	76
2010	7	21	73

bron: DIA, bewerking O+S

Verder hebben veel jongeren uit eenoudergezinnen een hoge armoedekans: de helft van de jongeren in een minimumhuishouden groeit op in een eenoudergezin. Het gaat dan vooral om Surinaamse, Antilliaanse en autochtone jongeren.

Armoede bij jongeren is hardnekkig. Drie kwart van de jongeren opgroeiend in minimagezinnen in 2010 leefde meer dan drie jaar op of onder het sociaal minimum. Dit aandeel schommelt sinds 2003 tussen 64% en 86% en lijkt de laatste drie jaar af te nemen.

Kinderen die in armoede leven hebben een twee keer zo grote kans om zelf als volwassenen onder de armoedegrens te komen (SCP 2011a: 11). Dit blijkt uit een onderzoek van het SCP onder kinderen die in 1985 onder de minima vielen.⁹ Bovendien geldt dat hoe langer kinderen in armoede leven, hoe meer risico zij hebben om later ook zelf arm te zijn (idem). Toch moet ook worden opgemerkt dat er veel reden is voor optimisme als men kijkt naar de overdracht van armoede: 93% van de kinderen die in armoede opgroeit behoort op volwassen leeftijd zelf niet tot de minima.

Wanneer dit wel gebeurt kan dit worden verklaard door verschillende mechanismen. Kinderen die opgroeien in armoede worden door gebrek aan financiële middelen en andere materiële deprivatie beperkt in de sfeer van sociale participatie. Dit werkt door in hun volwassen leven en leidt tot relatief meer sociale uitsluiting, een lager opleidingsniveau en minder kansen op de arbeidsmarkt. Daarnaast zijn arme kinderen vaker ongezond dan kinderen uit welvarende gezinnen en ook als volwassenen zijn zij vaker ongezond. Gezondheidsproblemen belemmeren opleidings- en werkkansen en leiden daarom tot een hogere kans op armoede. Deze mechanismen zijn nog sterker als het gaat om niet-westerse allochtonen (SCP 2011a; van den Brakel & Moonen 2009). Dit laatste moet enigszins worden genuanceerd aangezien weinig allochtonen konden worden meegenomen in de studie naar intergenerationele armoede van het SCP. Voor Amsterdam zou het van belang zijn om te onderzoeken of armoede in de grote stad op dezelfde manier wordt overgedragen als op landelijk niveau, en binnen verschillende groepen allochtonen op dezelfde manier als bij allochtonen. Gelet op de bevolkingssamenstelling van de stad en het aandeel allochtonen in armoede in Amsterdam zijn dit belangrijke vragen.

3.3 Arme ouderen

Niet alleen kinderen en jongeren hebben een bovengemiddelde kans om in armoede te leven, ook voor ouderen geldt dit. Over de jaren heen behoort een vijfde à een kwart van de 65-plussers tot de minima; dit aandeel daalt licht maar blijft hoog vergeleken met het aandeel minima onder 18-65 jarigen.

Armoede onder ouderen heeft vooral te maken met de huishoudensamenstelling. Veel minima onder ouderen zijn alleenstaand. Zoals eerder opgemerkt gaat het hier vooral om oudere vrouwen.

⁹ De conclusies gelden daarom in de eerste plaats voor kinderen die in de jaren 1980 en 1990 zijn opgegroeid. Of armoede op dezelfde manier wordt doorgegeven nu, terwijl de verzorgingsstaat veranderd is en huishoudens snel van samenstelling veranderen, is niet bekend.

Oudere minima zijn voornamelijk autochtoon (45% in 2010). Het aandeel autochtonen is echter snel gedaald in de afgelopen jaren. In 2002 maakten zij tweederde uit van de oudere minima, in 2005 bijna 60%. Met het ouder worden van de allochtone bevolking zal het aandeel oudere allochtone minima waarschijnlijk verder toenemen. Wel is opvallend dat Turkse en Marokkaanse 65-plus minima vooral in meerpersoonshuishoudens leven, terwijl autochtone, westerse en Surinaamse 65-plus minima meestal alleenstaande ouderen zijn. Bij de eerste groep beschermt de huishoudenvorm niet tegen armoede vanwege de meestal onvolledig opgebouwde AOW en de geringe arbeidsparticipatie van vrouwen (O+S 2010b).

Tabel 3.3 Oudere minima, 2003-2010 (procenten)

	minima 65+	als % van minima	als % van 65+
2004	18.127	13	22
2005	18.372	13	24
2006	17.429	12	23
2007	17.275	12	23
2008	17.625	13	23
2009	16.947	13	22
2010	16.889	12	21

3.4 Werkende armen

Werken en toch tot de minima behoren: het lijkt een contradictie in terminis. Armoedebestrijding gaat veelal uit van het doel mensen (weer) aan het werk te krijgen. Toch is laten recente studies zijn dat ook mensen met werk in armoede leven (Snel & de Boom 2008). Sterker nog: door de verandering van de arbeidsmarkt (zoals de toename van zzp'ers en de flexibiliteit van arbeid) neemt hun aantal toe.

Werkende armen zijn enige tijd niet goed in beeld geweest en omdat zij niet afhankelijk zijn van een uitkering was er weinig zicht op deze populatie en haar specifieke problematiek.

3.4.1 Populatie werkende minima

In 2010 waren er van de 137.189 minima in Amsterdam 15.434 werkende personen in loondienst, iets meer dan in 2009. In relatieve termen is het aandeel personen in loondienst onder minima de afgelopen jaren niet toegenomen. Wordt er gekeken naar huishoudens, dan blijkt dat 12.557 minimahuishoudens, oftewel 17,5% van alle minimahuishoudens, inkomen uit loon als belangrijkste inkomensbron hebben.

Tabel 3.4 Werkende minima in loondienst in Amsterdam, 2005-2010

	2005	2008	2009	2010
aantal werkende minima in loondienst	16.700	15.150	15.279	15.434
als % van minima	12	11	11	11
als % van de werkenden in loondienst	6	6	5	4

Gegevens over de werkende minima maken duidelijk dat vrouwen oververtegenwoordigd zijn onder werkende minima, evenals niet-westerse allochtonen. Verder zijn alleenstaanden en alleenstaande ouders kwetsbaar voor armoede aangezien zij als enige voor het huishoudinkomen verantwoordelijk zijn.

Naast personen in loondienst zijn er ook zelfstandigen (ZZP'ers) die tot de minima behoren. Hun aantal werd in 2009 geschat op 8 à 9.000. Over hun situatie zijn alleen voor het jaar 2008 gegevens beschikbaar (Nottelman & Snel 2010). Omdat zelfstandigen veel gevoeliger zijn voor conjunctuurschommelingen en niet beschermd worden door het wettelijk minimumloon is het percentage minima veel hoger onder hen. Van alle Amsterdamse zelfstandigen leefde in 2008 tussen de 16,5% en 19,7% op of onder het minimum

Groepen met een relatief grote armoedekans komen in Amsterdam veel meer voor: in de eerste plaats zijn dat huishoudens van alleenstaanden en eenoudergezinnen. Daarnaast kenmerkt de Amsterdamse arbeidsmarkt zich door veel starters. Werkende jongeren en lager opgeleiden hebben een hogere armoedekans, maar voor veel jongeren is dit geen blijvende situatie. Verder wordt er in Amsterdam meer parttime gewerkt en is het aanbod van flexibele contracten groter. In vergelijking met heel Nederland is er in Amsterdam een grote groep zelfstandigen met een hogere armoedekans: dat zijn zelfstandigen in de creatieve sector.

3.4.2 Verklaringen: opeenstapeling van problemen

De analyse van de gegevens uit 2008, over groep van 15.150 minima in loondienst laat zien dat de kans op een laag inkomen bij een eenoudergezin vele malen groter is dan bij tweeverdieners. Verder blijkt parttime werken een andere belangrijke factor van invloed te zijn. Lager opgeleiden, jongeren tot 25 jaar, mensen die in horeca, detailhandel en maatschappelijke en culturele organisaties werken en mensen met flexibele contracten hebben allen een relatief grote kans om werkende minima te zijn. Geslacht en etniciteit hebben echter geen verklarende waarde (Nottelman & Slot 2010).

Recent zijn interviews gedaan met 110 personen die in 2008 en 2009 tot de werkende minima in Amsterdam behoorden.¹⁰ De kwalitatieve analyse hiervan laat zien dat het een opeenstapeling van problemen is die ervoor zorgt dat mensen alleen parttime kunnen werken en daarom onder de armoedegrens uitkomen. Niet het opleidingsniveau (alle opleidingsniveaus zijn onder de geïnterviewden vertegenwoordigd), noch het type contract (de helft heeft een vast contract) verklaart dat mensen werken maar weinig verdienen.

De positie van werkende minima lijkt vooral gerelateerd te zijn aan het parttime werken. Dit is op zijn beurt verbonden aan een opeenstapeling van factoren: fysieke of psychische gezondheidsproblemen, de zorg voor kinderen, traumatische gebeurtenissen, een laag opleidingsniveau en/of de slechte beheersing van het Nederlands.

¹⁰ Deze interviews zijn afgenomen in het kader van een onderzoek van Erik Snel (Erasmus Universiteit) en O+S.

Werkende minima zeggen dat zij niet veel steun hebben gekregen van de gemeente of van overheidsdiensten (UWV). Veel vaker krijgen zij in hun situatie steun van vrienden, familie en collegae. Dit geldt ook voor mensen die in 2008 wel maar in 2009 niet meer tot de werkende minima behoorden. Twee derde van de ondervraagde werkende minima is van mening dat de gemeente hen beter zou kunnen ondersteunen. Hierbij wordt vooral gedacht aan hulp bij het zoeken van een baan of opleiding en meer financiële ondersteuning.

Intermezzo 2 Gezichten van armoede

Huilend hing Monique¹¹ (40) uit Amsterdam-Noord in het voorjaar van 2009 aan de telefoon bij DWI. Het antwoord bleef nee. Ze had geen recht op een bijstandsuitkering. Verwijtbaar ontslag, zo oordeelde men. Ze had ook geen recht op WW, en dus had ze helemaal niets. Ruim drie maanden zat ze helemaal zonder inkomen. Dat ze alsnog in aanmerking kwam voor bijstand schrijft ze toe aan het feit dat ze een DWI-medewerker trof die wél begrip had voor haar situatie.

Destijds was ze ten einde raad. Als alleenstaande moeder met een dochter van zes zag ze haar betalingsachterstanden razendsnel oplopen. Achteraf ziet ze ook wel dat het dom was om zelf haar baan op te zeggen, zonder dat ze een alternatief had, maar aan zo'n oordeel heb je verder niets als je in de problemen zit.

Moniques moeder sprong bij en betaalde bijvoorbeeld de boodschappen, maar had geen idee van de omvang van de problemen van haar dochter. Monique vertelde er namelijk niets over; haar moeder had zelf al genoeg op haar bordje. "Niemand weet van mijn schulden. Ik heb helemaal niemand iets verteld. Ik heb in mijn eentje zitten verkroppen. Dat ben ik wel gewend."

Toen de woningbouwvereniging vanwege een huurachterstand van drie maanden met huisuitzetting dreigde, klopte ze voor hulp aan bij Doras. "Mijn andere schulden had ik zelf kunnen regelen, maar de woningbouwvereniging heeft de macht om je op straat te zetten en ik was opeens heel bang dat ze mij niet zouden geloven. Doras heeft een goed woordje voor mij gedaan, en toen kon ik weer verder."

In een officieel schuldhulpverleningstraject had Monique niet zo'n trek. "Ik wilde het zelf doen, had geen zin in verplichte begeleiding of om niet meer eigen baas te zijn over mijn budget. Ik weet van mezelf dat ik goed met geld kan omgaan, ik kwam puur in de problemen doordat ik geen inkomen meer had."

Voor Monique was het een nieuwe ervaring om zonder werk en zonder geld te zitten. Op haar zeventiende had ze haar eerste baan. Ze had een kappersdiploma op zak, maar wilde toch liever een ander soort werk doen. In de Baarsjes, waar ze toen woonde, liep ze een winkel binnen en kwam naar buiten met een contract. Na vijf jaar in die winkel volgden vijf jaar in een rozenkwekerij in De Kwakel - elke dag op haar brommertje een uur heen en terug - en daarna de nachtploeg van de PTT. Zij en haar toenmalige partner waren lange tijd tweeverdieners. Na de geboorte van haar dochter ging ze parttime in een winkel werken en toen een paar jaar later haar relatie uitging, kon ze in een ander filiaal fulltime aan te slag. Na enige tijd barstte daar de bom. "Ik ben best wel mondig, maar ik weet ook waar ik over praat. Zoals ze daar met hun personeel omgingen, dat kon gewoon

¹¹ Dit interview is afgenomen en uitgewerkt door Mirjam Pool. Aan de geïnterviewde is een fictieve naam gegeven.

niet.” Ze moest voor zichzelf kiezen, vond ze, en ze deed het. En toen viel het opeens vies tegen om weer iets anders te vinden.

Dat bleef zo toen ze uiteindelijk in juni 2009 in de bijstand kwam. Bij DWI moest ze eerst verplicht een carrouseltraining volgen, waarbij ze onder andere een sollicitatietraining kreeg. Daarna moest ze naar het Jobcentre. “Het was verplicht, dus ik deed het wel, maar ik vond het een verschrikking.” Zes weken lang moest ze elke werkdag vier uur in het Jobcentre doorbrengen om vacatures te bekijken op internet, elke dag moest ze op twee vacatures solliciteren. Na die eerste periode zonder succes, volgde een nieuw blok van zes weken. Ze kon de websites allang dromen, deed elke dag twee sollicitaties de deur uit, maar zonder het idee ook maar een kans een te maken. “Steeds weer dacht ik: dit wordt niks. Ik wilde dolgraag in een winkel werken, maar wist ook dat ze daar liever jonge meiden aannemen. Die zijn goedkoper, maar ook flexibeler. Die zitten nog niet met een kind waardoor ze per se op tijd weg moeten en kunnen ook gewoon op koopavonden en in de weekenden werken. Voor andere functies die me leuk leken, had ik geen papieren, dus wist ik ook bij voorbaat al dat ik kansloos was.”

De moed zakte haar in de schoenen. Ze ging zich vervelen. Om maar niet doelloos thuis te zitten, ging ze een beetje de markt op, liep ze maar wat door de stad. “Dan ga je dingetjes kopen om je wat lekkerder te voelen. Helemaal geen dure dingen, maar het kost je wel geld. En ik voelde me er ook niet echt lekkerder door.” Dat ze geld trok van de staat, zat haar ook enorm dwars. Het idee om geld uit te ontvangen zonder er iets voor hoefde te doen, maar ook zonder dat ze iets mankeerde, had iets van een vernedering. Natuurlijk, ze had die bijstand keihard nodig en ze is ook blij dat het bestaat, maar ze voelde haar eigenwaarde steeds verder uit zich wegstromen.

Tegelijk was er de angst dat ze verplicht zou worden werk te doen dat ze echt niet zag zitten – vliegtuigen schoonmaken op Schiphol, bij nacht en ontij bushokjes schoonspuiten – en dat ze maar moeilijk kon combineren met de zorg voor haar dochter. En toen, plotseling, werd er bij DWI een stageplaats aangemeld door een winkel in huishoudelijke artikelen. Precies iets voor Monique, en gelukkig dachten ze bij DWI ook aan haar. Het voelde als een lot uit de loterij: fulltime werk, precies in de branche waarin ze aan de slag wilde, en uitstekend te combineren met thuis.

In september 2010 kon ze er voor drie maanden aan de slag tegen een stagevergoeding. Het ging meteen goed. “Ik had weer een doel, ik voelde me weer nuttig. Ik vond het heerlijk om weer collega’s te hebben en contact te hebben met klanten. Dat is echt helemaal mijn ding.” In december, anderhalf jaar nadat ze in de bijstand was gekomen, liet ze DWI weer achter zich en tekende ze haar eerste halfjaarcontract bij de winkelketen. Financieel schiet ze er niet eens zo veel mee op omdat ze nu onder andere de naschoolse opvang zelf moet betalen, maar ze is trots op wat ze doet en kan weer vooruitkijken. Haar schulden zijn al bijna afgelost.

4 Het Amsterdamse armoedebeleid

De Gemeente Amsterdam heeft de prioriteiten van het armoedebeleid in het Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoedebestrijding 2012-2015 geformuleerd. Daarin wordt uitgegaan van een brede visie op armoede, oftewel niet alleen gerelateerd aan inkomen en werk maar ook aan onderwijs, welzijn, zorg en cultuur. Wat zijn de voor- en nadelen van een dergelijke visie op armoede? Kiest Amsterdam voor de juiste dingen?

4.1 Doelstellingen van het beleid

Zowel de aandachtsterreinen als de aanpak van het Amsterdamse armoedebeleid gaan uit van het idee dat armoede een veelzijdig probleem is. Zo wordt in het Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoedebestrijding 2012-2015 gesteld dat “het armoedebeleid sterker de verbinding met werk, zorg, onderwijs, wijkaanpak, veiligheid, cultuur en sport zal (moeten) zoeken.” Het beleid richt zich niet alleen op het (her)leiden naar werk, maar ook op het ondersteunen van de sociale veerkracht van mensen.

Ook wat betreft de aanpak gaat de gemeente uit van een brede benadering: niet alleen de gemeente moet verantwoordelijk zijn voor het armoedebeleid, ook het bedrijfsleven, maatschappelijke instellingen en – vooral – Amsterdammers zelf en hun netwerken spelen daarin een rol. Toen deze koers werd bepaald (in het Programmakkoord Amsterdam 2010-2014), was er geen sprake van bezuinigingen op het armoedebeleid. Het aanspreken van mensen op hun eigen verantwoordelijkheid en het inzetten van netwerken was niet bedoeld als omzeiling van de inzet vanuit de gemeente. Inmiddels is de afspraak om de begroting van het armoedebeleid niet te korten ingehaald door de bezuinigingsopdracht die de gemeente heeft.

De gemeente wil echter wel de accentverschuiving die maatschappelijk en politiek wordt verwacht begeleiden en zet daarom in op minder bemoeienis van de overheid en meer individuele verantwoordelijkheid (zie bijvoorbeeld Dekker & den Ridder 2011). Dit houdt in dat Amsterdammers worden gestimuleerd op eigen kracht en met inzet van hun netwerk uit de armoede te komen en daarbij, waar nodig, worden ondersteund. Toch erkent de gemeente dat niet iedereen over voldoende veerkracht beschikt om dit te doen. Wanneer dit het geval is, in het bijzonder binnen specifieke risicogroepen (daarbij worden alleenstaande vrouwen en kinderen genoemd) kunnen mensen op een “vangnet” van de gemeente rekenen.

Armoede wordt niet enkel gerelateerd aan werk, zoals blijkt uit de doelstellingen en de middelen die worden ingezet. Deze nadrukkelijke keuze voor een brede aanpak strookt met de inzichten van hoofdstuk 1. Daarnaast doet het Amsterdamse beleid in de doelstellingen recht aan het idee dat niet iedereen met een laag inkomen behoefte heeft aan inmenging van de overheid.

Een belangrijke discussie in hoofdstuk 1 betrof de criteria die worden gebruikt om armoede vast te stellen. Armoede wordt meestal, zeker door de overheid, op basis van een objectieve en vaste inkomensgrens gedefinieerd. Zo ook in Amsterdam, waar de toegang tot instrumenten afhankelijk is van het inkomen van personen en huishoudens. Dat blijft vooralsnog het geval. De wethouders in Amsterdam gaan weliswaar uit van een verbreding van de financiële norm ('armoede is in de praktijk een veel breder probleem dan het gebrek aan geld', schrijven de wethouders in een Manifest Bestrijding Armoede, zie Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoedebestrijding 2012-2015), maar dat leidt niet tot een nieuwe definitie van de armoedepopulatie. Deze constatering wordt door de gemeente Amsterdam vooral vertaald in de noodzaak van een brede aanpak van het probleem, niet in een herziening van de definitie van wie tot de minima behoort.

4.2 Risico's en kansen

Bij sommige keuzes die in het Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoedebestrijding 2012-2015 worden gemaakt kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst. Deze worden aangedragen als suggesties ter verduidelijking van het beleid. Kansen voor het nieuwe beleid worden daarom gekoppeld aan de aangestipte (mogelijke) risico's.

Er wordt een belangrijk onderscheid gemaakt tussen sociaal weerbare burgers (die gestimuleerd moeten worden om zelf aan de slag te gaan en hun netwerk hierbij te mobiliseren) en mensen die 'echt niet uit de armoede kunnen komen'. Hierbij wordt gesproken over mensen of netwerken die niet beschikken over sociale veerkracht. Wat dit precies inhoudt wordt niet expliciet vermeld. Daarom rijst de vraag hoe bepaald wordt wie geen voldoende veerkracht heeft om zich zelf in te zetten om uit te armoede te komen? Een redelijk vanzelfsprekend vertrekpunt hiervoor zijn de risicogroepen, zoals dit ook in het Meerjarenbeleidsplan gebeurt.¹² De focus kan ook liggen op risico's en op gebieden waar risico's veel voorkomen. Er kan bijvoorbeeld extra aandacht gaan naar een bepaald gebied waar veel arme eenoudergezinnen wonen. De redenering is dat problemen vaak in specifieke buurten voorkomen omdat daar bepaalde huishoudens wonen, (eventueel) van een bepaalde herkomstgroep. Bovendien geeft de nadruk op locaties de mogelijkheid om voorzieningen in een buurt in te zetten en via die weg, wanneer dat mogelijk is, het netwerk van minima te activeren. Scholen kunnen bijvoorbeeld een rol spelen bij het activeren van alleenstaande moeders of van ouders die tot de minima behoren.

In het Meerjarenbeleidsplan worden risicogroepen erkend. Dit sluit aan bij wat in hoofdstuk 3 naar voren werd gebracht. Zo worden alleenstaande moeders als risicogroep aangeduid, net als kinderen. Ook wordt er aandacht besteedt aan de positie van werkende armen. Zowel vanuit het oogpunt van de analyse van de armoedeproblematiek als vanuit het idee van beleidseffectiviteit is het erkennen en benoemen van risicogroepen zinvol. In hoofdstuk 3 werd een aantal andere risicogroepen benoemd die evenwel aandacht behoeven vanuit de gemeente: alleenstaande oudere vrouwen en Marokkaanse gezinnen. Het is vooral vanuit het oogpunt van de potentiële risico's van intergenerationele armoede belangrijk om deze laatste groep in beeld te hebben.

¹² Het is goed om zich te realiseren dat ook mensen buiten risicogroepen die sociaal geïsoleerd kunnen zijn of om andere redenen niet in staat zijn zelfredzaam te zijn. Het beleid moet ook hen in beeld blijven houden.

Het mobiliseren van netwerken van minima staat vrij centraal in het Meerjarenbeleidsplan en het Manifest van de wethouders. Daar ligt echter een risico. Er is van overheidswege weinig ervaring hiermee. Bovendien is in hoofdstuk 2 gebleken dat minima minder sociale contacten hebben dan andere Amsterdammers en minder sociale cohesie ervaren dan gemiddeld. Verder is het de vraag hoe het mobiliseren van netwerken in de praktijk kan worden uitgevoerd aangezien prikkels of sancties – behalve ten aanzien van minima zelf – niet kunnen worden ingezet. Het is onduidelijk hoe familie en vrienden van minima die zelf niet afhankelijk zijn van ondersteuning door de overheid gevraagd of verleid kunnen worden om een rol te spelen bij het bestrijden van armoede van hun naaste. Door hierop in te zetten maakt de gemeente haar beleid en beleidseffectiviteit afhankelijk van mechanismen die ze zelf in principe niet in de hand heeft.

Om na te gaan of en hoe netwerken een positieve werking kunnen hebben bij armoedebestrijding is het daarom belangrijk om meer inzicht te krijgen in deze netwerken. Er moet meer kennis worden vergaard over de netwerken van minima (bijvoorbeeld: zijn ze homogeen of divers? Gaat het om familie of vrienden? Waar wonen leden van het netwerk? Hoe stabiel zijn de netwerken?). Pas dan kunnen netwerken (eventueel) worden geactiveerd en worden verbonden met professionele netwerken. Dat laatste is belangrijk omdat netwerken behalve een positieve werking ook negatieve aspecten hebben. Zelfs met de beste wil kan het gebeuren dat familieleden of vrienden iemand eerder kwetsen dan helpen.

Kiest Amsterdam voor de juiste aanpak? In grote lijnen passen de keuzes van de gemeente bij de analyse die hier wordt gemaakt. De vragen die openblijven kunnen helpen bij het verder afbakenen van de beleidsdoelinden en het operationaliseren ervan.

Conclusies

Amsterdam is een welvarende stad, waarin de inkomens gemiddeld stijgen. Toch worden ook de inkomensverschillen groter en groeit de ongelijkheid in de stad (O+S 2011a). De welvaart van Amsterdam trekt niet alleen mensen die hoogwaardig werk zoeken, maar ook minima die om verschillende redenen (hoop op werk of op ondersteuning) naar de stad komen. Daarnaast leidt de dynamische arbeidsmarkt tot in- en uitstroom van minima door inkomenswisselingen. Ondanks de welvaart is armoede een blijvend verschijnsel in Amsterdam.

De vanzelfsprekende manier om daar iets aan te doen is en blijft het (her)leiden van mensen naar werk. Zeker op landelijk niveau is dat de focus van het beleid, maar ook lokaal gaat veel energie uit naar activering en re-integratie. Dit heeft effect: meer of nieuw werk, wat leidt tot een inkomensstijging, is het belangrijkste mechanisme waardoor mensen uit de armoede komen. Vanuit dit oogpunt is de stijgende participatiegraad een gunstige ontwikkeling. Ook op het gebied van sociale mobiliteit is het bestaande beleid redelijk succesvol, aangezien de overdracht van armoede beperkt blijft. Kinderen die in armoede opgroeien hebben een grotere kans om zelf tot de minima te behoren maar zij ontgroeien de armoede als volwassenen toch in het merendeel van de gevallen (SCP 2011a).

Toch heeft de focus op werk een belangrijke keerzijde (Cantillon & van Lancker 2011). Terwijl de arbeidsmarkt de afgelopen decennia is aangetrokken is armoede nauwelijks afgenomen. Er zijn altijd mensen die om verschillende redenen niet kunnen werken en door de nadruk van armoedebestrijding op werk raken zij vaak gemarginaliseerd. Daarnaast laat het verschijnsel van werkende minima zien dat werk geen garantie is voor uitstroom uit de armoede. Gelet op de complexiteit van het fenomeen van armoede onder werkenden zouden minima die (weer) aan het werk gaan langer moeten worden begeleid om terugval te voorkomen. Daarnaast zou in plaats van een focus op het stimuleren van uitstroom het voorkomen van instroom meer aandacht moeten krijgen.

Meer in het algemeen is met deze verdieping duidelijk geworden hoe complex armoede is, zeker in een grote en diverse stad als Amsterdam. Veel, soms meer onderling samenhangende, factoren verklaren waarom groepen of personen instromen of minima blijven. Deze complexiteit maakt goed en effectief beleid ter bestrijding van armoede moeilijk. Een focus op werk en inkomensondersteuning, de meest gebruikte middelen ter bestrijding van armoede, gaan uit van een eenduidige situatie waarop een kortetermijnoplossing uitkomst biedt. Wordt er ingezet op slechts één schakel, dan blijft het effect, zeker op lange termijn, beperkt.

Het begrip welzijnstekorten werd in het eerste hoofdstuk geïntroduceerd om recht te doen aan de complexiteit van armoede. Uitgaande van welzijnstekorten kan het beleid zich bijvoorbeeld richten op de factoren die voor sommigen een rol spelen bij de instroom, buurten met een specifiek armoedeprofiel of schrijnende problemen van minimagroepen.

Daarbij is het nuttig om te kijken naar de situatie van risicogroepen. Vrouwen hebben in het algemeen een hoger risico op armoede maar met name de situatie van alleenstaande moeders is zorgelijk. Ook kinderen zijn bijzonder kwetsbaar en lopen bovendien hogere risico's om later zelf in armoede te leven. Aan beide groepen wil de Gemeente Amsterdam meer aandacht besteden. Ook werkende armen en Marokkaanse minimagezinnen hebben te maken met specifieke risico's.

Het bestrijden van gezondheidsproblemen van kinderen die in armoede opgroeien is een voorbeeld van het inzetten op welzijnstekorten in combinatie met de aandacht voor risicogroepen. Zij hebben daar niet alleen als kind last van, ook als volwassenen leiden zij eronder en hun maatschappelijke participatie wordt er door belemmerd (SCP 2011a). Maatregelen op dit gebied zouden niet alleen recht doen aan de complexiteit van de armoedeproblematiek, maar bovendien positieve effecten hebben op lange termijn.

Ook aandacht voor onderwijs, onder andere voor de positie van kinderen uit minimagezinnen in het onderwijs, is volgens hetzelfde inzicht nodig. Ondanks de economische crisis en een stijgend aandeel werkzoekenden in de bevolking stijgt het aantal openstaande vacatures (CBS 2011). Vooral in de handel en de ict-sector is er behoefte aan nieuwe krachten. Beleid zou zich meer moeten richten op de vraag hoe het onderwijssysteem, in het bijzonder het beroepsgerichte deel ervan, kan inspelen op de behoeften op de arbeidsmarkt. Dit past binnen een brede aanpak van de armoedeproblematiek. Vanuit het oogpunt van armoedebestrijding kan dergelijke aandacht zorgen voor minder instroom en voor minder intergenerationele overdracht van armoede.

Welzijnstekorten en risicogroepen komen in sommige gebieden met hoge concentraties van minimahuishoudens vaker voor. In hoofdstuk 2 is bijvoorbeeld getoond dat eenoudergezinnen veel in Zuidoost wonen. Dat biedt beleidsmatige mogelijkheden, door middel van het inzetten van voorzieningen in een buurt (scholen met name). Via die weg kan de Gemeente Amsterdam bovendien werken aan het activeren van netwerk van personen in minimahuishoudens.

Onder één noemer, armoede, gaan vele, complexe situaties schuil. In deze verdieping van de Armoedemonitor zijn verschillende aspecten van deze complexiteit getoond. Het antwoord hierop moet niet enkel gericht zijn op het (terug)leiden naar werk en op inkomensondersteuning, zoals hier is betoogd. Het beleid moet inspelen op de mechanismen die armoede veroorzaken en oog hebben voor langetermijnontwikkelingen en de diversiteit van problemen die bij armoede een rol spelen.

Bijlage 1 Literatuur

- Achterberg, P. & E. Snel (2008), 'Het einde van duurzame armoede? Over 'vertijdelijking' en 'verduurzaming' van armoede', *Sociologie*, 4 (1): 53-68.
- de Beer, P. (2011a), 'Moderne bestaanszekerheid', *Socialisme & Democratie*, 5/6: 102-109.
- de Beer, P. (2011b), 'Bestaans(on)zekerheid: de cijfers', *Socialisme & Democratie*, 5/6: 110-111.
- Bradshaw, J. & E. Mayhew (2011), *The Measurement of Extreme Poverty in the European Union*, Brussels: European Commission.
- Brakel van den, M. en L. Moonen (2009). Is armoede erfelijk? *Sociaaleconomische trends*, 2e kwartaal, pp.47-51.
- Bucx, F., H. van Kempen & J.-M. Wildeboer Schut (2011), 'De financiële positie van gezinnen', in F. Bucx (red.), *Gezinsrapport 2011, Een portret van het gezinsleven in Nederland*, Den Haag: SCP, pp.79-100.
- Cantillon, B. & W. Van Lancker (2011), 'De investeringsstaat en het verdelingsvraagstuk: waarom is de armoede niet gedaald?', *Beleid en Maatschappij* 38 (2): 141-159.
- Dekker, P. & J. den Ridder, *Burgerperspectieven 2011/3*, Den Haag: SCP.
- DWI/O+S (2011), *Factsheet: Minimahuishoudens in Amsterdam*, Amsterdam: DWI.
- Frazer, H. & M. Devlin (2011), *An Assessment of Ireland's Approach to Combating Poverty and Social Exclusion among Children from European and Local Perspectives*, Department of Applied Social Studies, NUI Maynooth.
- Gemeente Amsterdam/DWI (2011), *Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoedebestrijding 2012-2015*, Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Goedhart, T., V. Halberstad, A. Kapteyn & B. van Praag (1976), 'Welk inkomen vinden wij minimaal?', *Economisch Statistische Berichten*, 61: 620-624.
- Hillhorst, P. (2011), 'Sociale veerkracht als vangnet', *Socialisme & Democratie*, 5/6: 149-158.
- van der Klein, M., J. van den Toorn, T. Nederland & H. Swinnen (2011), *Sterk en samen tegen armoede, Gemeenten en maatschappelijk middenveld in het Europese Jaar ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Kruis, G., R. van Geuns, M. Anderson, P. Calkoen, N. Jungmann (2011), *Schuldhelpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhelpverlening*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek/Hogeschool Utrecht.
- Nottelman, N. & J. Slot (2010), *Werkende minima in Amsterdam*, Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek.
- O+S (2008), '*...boven óf onder de 110%*', *Een analyse van in en uitstroom van minima door inkomensverandering*, Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek.
- O+S (2010a), *Monografie Antillianen*, Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek.

- O+S (2011a), *Staat van de Stad Amsterdam VI, Ontwikkelingen in participatie en leefsituatie*, Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek.
- O+S (2011b), *Integrale analyse heroverwegingen sociaal domein*, Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek.
- Rekenkamer Amsterdam (2010), *Armoedebeleid in Amsterdam, De inzet van inkomensondersteunende maatregelen*, Amsterdam: Rekenkamer Amsterdam.
- SCP/CBS (2010), *Armoedesignalement*, Den Haag: SCP.
- SCP (2010), *Emancipatiemonitor 2010*, Den Haag: SCP.
- SCP (2011a), *Voorbestemd tot achterstand? Armoede en sociale uitsluiting in de kindertijd en 25 jaar later*, Den Haag: SCP.
- SCP (2011b), *Kunnen **meer** kinderen meedoen? Veranderingen in de maatschappelijke deelname van kinderen, 2008-2010*, Den Haag: SCP.
- Snel, E. en de Boom, J. (2008), 'Welfare state reform and in-work poverty in the Netherlands', paper gepresenteerd tijdens de conferentie 'Work, Poverty and Inequality in the 21st Century', Summer 2008 meeting of the RC28 at Stanford University (California, USA), 6-9 Augustus 2008.

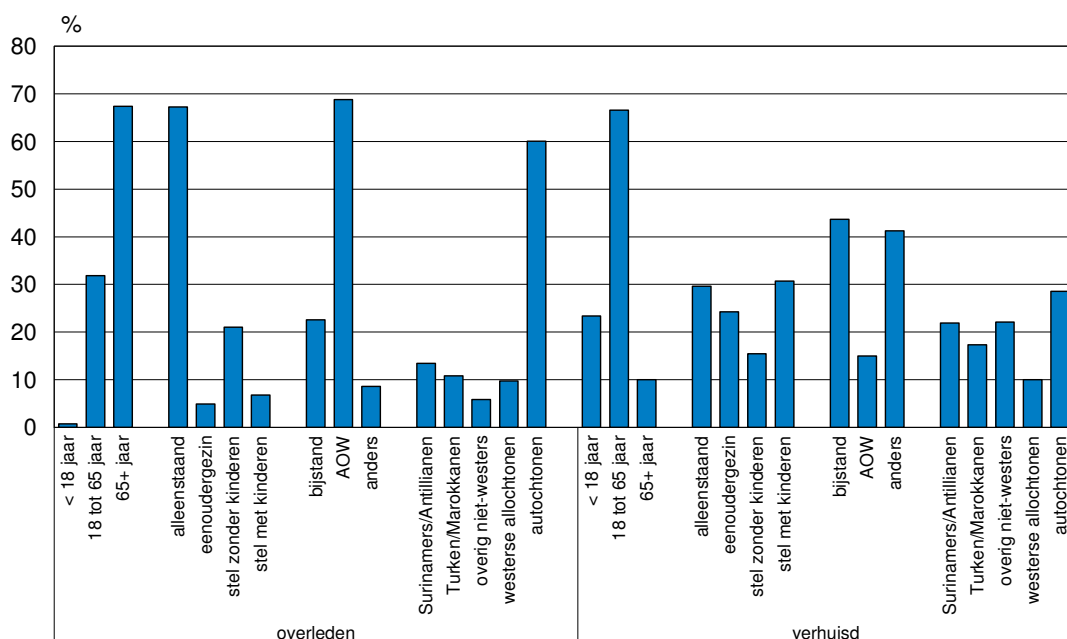
Online bronnen

- CBS Statline, <http://statline.cbs.nl>.
- CBS (2011), 'Aantal vacatures licht toegenomen', *Conjunctuurbericht 8 september 2011*, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-09-08-k03.htm>.
- Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.
- Europese Unie, Samenvattingen van Europees beleid, http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_inclusion_fight_against_poverty/index_nl.htm.
- O+S (2010b), 'Economische zelfstandigheid van vrouwen in Amsterdam', <http://www.os.amsterdam.nl/nieuws/10503>.

Bijlage 2 Uitstroom van minima naar achtergrondkenmerken¹³

In figuur B2.1 staat weergegeven hoe de uitstroom van Amsterdamse minima als gevolg van sterfte en verhuizingen in 2010 is samengesteld.

Figuur B2.1 Samenstelling uitstroom van minima als gevolg van overlijden en verhuizingen, 2010



bron: DIA, bewerking O+S

Samenstelling uitstroom door verhuizing en overlijden weinig veranderd

Een meerderheid van de overleden minima is 65-plusser (67%), alleenstaand (67%), autochtoon (60%) en heeft AOW als belangrijkste bron van inkomsten (69%). Een meerderheid van de verhuisde minima is tussen 18 en 65 jaar oud (67%) en niet-westers allochtoon (61%). Onder de verhuisde minima zijn stellen zonder kinderen het minst vertegenwoordigd (15%).

Samenstelling uitstroom door inkomensverbetering

In 2009 steeg van 15.041 personen het inkomen boven het minimum, in 2010 gaat het om praktisch hetzelfde aantal personen (15.043). Het aandeel uitgestroomde minima onder de 18 is afgenomen en het aantal uitgestroomde minima van 18 jaar en ouder is toegenomen. De meeste uitstromers als gevolg van inkomensverbetering zijn tussen de 18 en 65 jaar oud (68%).

¹³ Deze tekst is afkomstig uit de Armoedemonitor nummer 14, hoofdstuk 1, paragraaf 9 (te verschijnen in het najaar 2011).

Tabel B2.2 Uitstroom door verhoging inkomen naar leeftijd, 2009, 2010

	2009		2010		verschil 2010-2009	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
< 18 jaar	3.371	22	3.215	21	- 156	- 5
18 tot 65 jaar	10.113	67	10.204	68	+ 91	+ 1
65+ jaar	1.557	10	1.624	11	+ 67	+ 4
totaal	15.041	100	15.043	100	+ 2	+ 0

bron: DIA, bewerking O+S

Toename uitstroom onder alleenstaanden

Wat opvalt is dat de uitstroom van alleenstaanden in 2010 sterk is toegenomen, terwijl de uitstroom van de drie overige huishoudtypen is afgenomen. In 2009 stroomden 3.321 alleenstaanden uit. In 2010 is dit aantal met 985 toegenomen tot 4.306, een stijging van 30%. De meeste minima die uitstromen behoren tot de meerpersoonshuishoudens met kinderen (32%).

Tabel B2.3 Uitstroom door verhoging inkomen naar type huishouden, 2009, 2010

	2009		2010		verschil 2010-2009	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
alleenstaand	3.321	22	4.306	29	+ 985	+ 30
eenoudergezin	3.930	26	3.572	24	- 358	- 9
stel zonder kinderen	2.445	16	2.290	15	- 155	- 6
stel met kinderen	5.345	36	4.875	32	- 470	- 9
totaal	15.041	100	15.043	100	+ 2	+ 0

bron: DIA, bewerking O+S

Vooraf mensen met inkomen uit werk onder uitstroom

Ruim de helft (53%) van de uitstromers vanwege inkomensverbetering woonde in een huishouden met werk als belangrijkste bron van inkomen (zie tabel 1.9.4).

Tabel B2.4 Uitstroom door verhoging inkomen naar bron van inkomen van het huishouden, 2010

	abs.	%
bijstand	2.287	15
AOW	2.339	16
werk	7.981	53
uitkering UWV	1.261	8
anders / onbekend	1.175	8
totaal	15.043	100

bron: DIA, bewerking O+S

Kleine veranderingen in uitstroom naar herkomstgroep

De enige herkomstgroep waarvan het aantal minima dat uitstroomt substantieel is toegenomen zijn de autochtonen. In 2009 stroomden 5.282 autochtone minima uit tegenover 4.962 in 2009. Dit is een toename van 320 (6%). Ruim een derde (35%) van de totale uitstroom bestaat hiermee uit autochtone minima. Bij de Turken, Marokkanen en minima van overige niet westerse herkomst is een duidelijke afname van het aantal uitstromers te zien.

Tabel B2.5 Uitstroom door verhoging inkomen naar herkomstgroep, 2009 en 2010

	2009		2010		verschil 2010-2009	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Surinamers/Antillianen	2.692	18	2689	18	- 3	- 0
Turken/Marokkanen	3.793	25	3601	24	- 192	- 5
overig niet-westers	2.145	14	2018	13	- 127	- 6
westerse allochtonen	1.449	10	1453	10	+ 4	+ 0
autochtonen	4.962	33	5282	35	+ 320	+ 6
totaal	15.041	100	15.043	100	+ 2	+ 0

bron: DIA, bewerking O+S

Verskil in uitstroom op basis van duur op het minimum groter dan in 2009

In de volgende tabel zijn drie groepen minima onderscheiden naar duur op het minimum. In de eerste cijferkolom is van elke groep weergegeven het aandeel minima dat niet is uitgestroomd. In de kolommen daarna zijn de uitstroompercentages per categorie (verhuisd, overleden, inkomensverbetering) weergegeven.

Tabel B2.6 Uitstroom in procenten naar duur op het minimum, 2010

	minima in 2009 en 2010	uit Amsterdam verhuisd	verhuisd naar instituut	overleden	inkomens- verbetering	totaal
tot 1 jaar	78	5	0	0	17	100
1-3 jaar	68	4	0	0	27	100
3 jaar en langer	90	2	0	1	7	100
gemiddeld	85	3	0	1	11	100

bron: DIA, bewerking O+S

De uitstroom als gevolg van inkomensverbetering is het hoogst onder minima die tussen de 1 en 3 jaar van een minimuminkomen leven (27%). Het aandeel uitstroom onder deze groep ligt hiermee weer op het niveau van 2008 (eveneens 27%), na een daling in 2009 (17%). De uitstroom door inkomensverbetering onder de langdurige minima komt in 2010 lager uit (7%) dan in 2009 (11%) en 2008 (9%), maar hoger dan in 2007 (5%). De uitstroom onder kortdurende minima (tot 1 jaar) is met 17% hoger dan in 2009 (12%). De afname in het verschil in uitstroom tussen minima die minder dan drie jaar op het minimum zitten (11%) en langdurige minima (15%) dat in 2009 te zien was heeft kortom

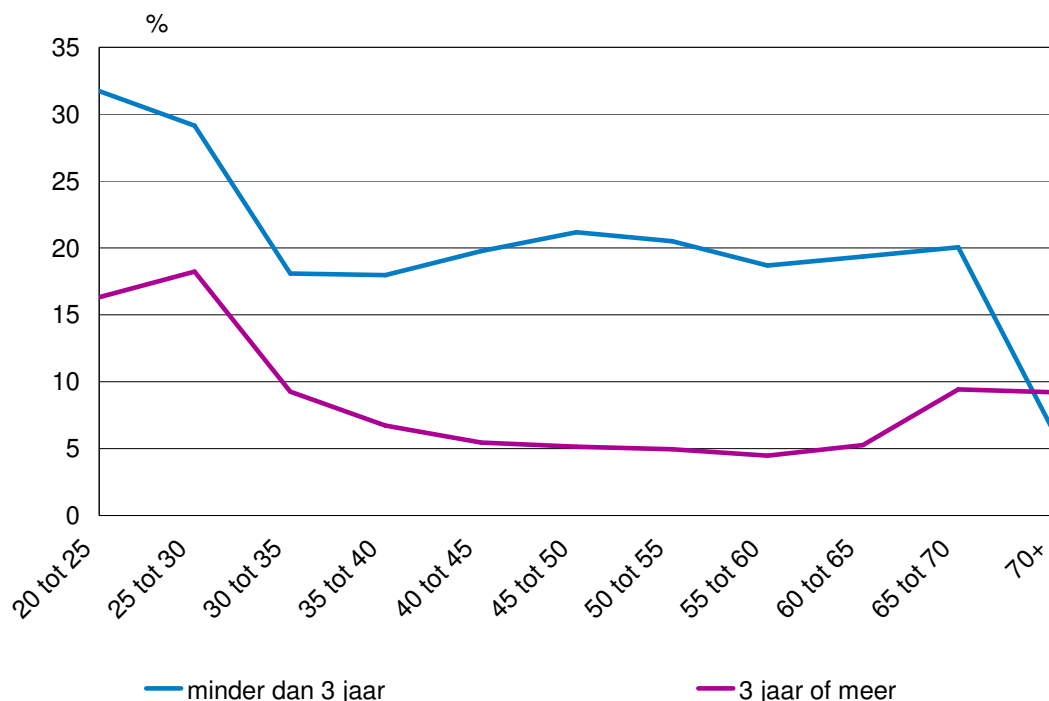
niet doorgezet. Integendeel, het verschil in uitstroom tussen langdurige minima (7%) en minima die nog geen drie jaar op het minimum zitten (23%) is in drie jaar niet zo groot geweest.

Kans op uitstroom naar duur op het minimum en leeftijd

In figuur B2.7 zijn de uitstroompercentages per leeftijdsgroep weergegeven. Alleen de uitstroom door inkomensverbetering is weergegeven. Omdat de kans op uitstroom van langjarige minima kleiner is dan van minima die kort op het minimum leven, is er onderscheid gemaakt tussen minima die korter en minima die langer dan 3 jaar op het minimum leven.

Het eerste wat opvalt in deze grafiek is het in de vorige alinea besproken verschil tussen langdurige minima en personen die nog geen 3 jaar op het minimum zitten. Voor alle leeftijdsgroepen behalve 70-plussers is de kans op uitstroom veel groter voor de personen die minder dan drie jaar op het minimum zitten dan voor langdurige minima. In 2009 hadden langdurige minima van 30 tot 40 jaar nog meer kans op uitstroom dan 30 tot 40 jarigen die kort op het minimum zaten. De kans op uitstroom neemt net als in 2009 af vanaf de groep 30-35 jarigen. In 2009 nam de kans op uitstroom met het stijgen van de leeftijd nog verder af, maar in 2010 zien we een redelijk vlakke lijn voor de 30 tot 70 jarigen.

Figuur B2.7 Percentage van de minima dat als gevolg van inkomensverbetering is uitgestroomd naar leeftijdsgroepen, 2010 (procenten)



bron: DIA, bewerking O+S

Bijlage 3 Score sociale problematiek

De totaalscore sociale problematiek van een buurt is gebaseerd op de 15 volgende kernindicatoren die de drie beleidsterreinen van het sociaal domein beschrijven.

Figuur B2.1 Kernindicatoren sociale problematiek

Jeugd en onderwijs	Zorg & welzijn, Wonen	Werk en inkomen, Participatie
<ul style="list-style-type: none">▪ gemiddelde Citoscore	<ul style="list-style-type: none">▪ Standaard Leefsituatie-Index	<ul style="list-style-type: none">▪ sociale cohesie
<ul style="list-style-type: none">▪ % jongeren met startkwalificatie	<ul style="list-style-type: none">▪ % sociaal geïntegreerde bewoners	<ul style="list-style-type: none">▪ buurtbetrokkenheid bewoners
<ul style="list-style-type: none">▪ % eenoudergezinnen	<ul style="list-style-type: none">▪ % mantelzorgers	<ul style="list-style-type: none">▪ opkomst gemeenteraadsverkiezingen
<ul style="list-style-type: none">▪ % vaak jongerenoverlast	<ul style="list-style-type: none">▪ % sociale huur	<ul style="list-style-type: none">▪ % NWW
<ul style="list-style-type: none">▪ % minimajongeren	<ul style="list-style-type: none">▪ rapportcijfer buurt	<ul style="list-style-type: none">▪ aantal banen per 1.000 inwoners

Voor iedere indicator is gekeken in hoeverre een buurt beter of slechter scoort dan het stedelijk gemiddelde. Vervolgens zijn de scores die afwijken van het gemiddelde bij elkaar opgeteld. De totaalscore sociale problematiek van een buurt is hoger naarmate op meer vormen van sociale participatie een achterstand op het stedelijk gemiddelde wordt aangetroffen.

Colofon

Eindverantwoordelijkheid

Team Strategisch Beleid, Dienst Werk en Inkomen.

Bijdragen

Dienst Gemeente Belastingen

Dienst Werk en Inkomen

Dienst Wonen, Zorg en Samenleven

Dienst Persoons- en Geo-informatie

Jeugdsportfonds

Pantar Amsterdam

Stadspas

Stichting Samenwerking Bijzondere Noden Amsterdam

Bestandskoppelingen

Dienst Persoons- en Geo-informatie

KWIZ, Groningen

Onderzoek en analyse

J. Slot, L. Michon

Dienst Onderzoek en Statistiek

Coördinatie en eindredactie

Dienst Werk en Inkomen

Vormgeving omslag

SDA Print + Media

Redactieadres

Dienst Werk en Inkomen

Weesperstraat 113

1018 VN Amsterdam

020 346 3636

www.amsterdam.nl/werk-inkomen

antwoord@amsterdam.nl

November 2011

Dienst Werk en Inkomen

Weesperstraat 113
1018 VN Amsterdam

Telefoon 020 346 3636

www.amsterdam.nl/werk-inkomen
antwoord@amsterdam.nl