

Jaargang 10 Mei 2002 Nummer 3

Facta

Het verschijnsel
Fortuyn

Gerommel in de polder

Oud en arm

gaande behandeling...zeker als het gaat het om mensen in de laatste levensfase. Voor vele ouderen is die toch al niet eenvoudig.

Prof. Dr.G.P.A.Braam, hoogleraar sociologie (em.) ,
Univ Twente. Adres: Kerkedennen 28, 7621 ED Borne,
e-mail: g.p.a.braam@misc.utwente.nl.

Literatuur

- G.P.A. Braam – Vragen bij het armoedeonderzoek, met speciale aandacht voor ouderen. – In: Sociologische Gids (1999) p. 382-91
- G.P.A. Braam – Ouderen sterk onderbelicht in armoedeonderzoek. – In: Tijdschrift voor Gerontologie en Geriatrie 32 (2001) p. 146-149
- G. Engbersen – De taal van de armoede. – In: G. Engbersen (red.) – Arm Nederland : effecten van armoede : derde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. – Amsterdam : Amsterdam University Press, 1998
- G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.) – Balans van het armoedebeleid : vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. – Amsterdam : Amsterdam University Press, 2000 (Alsmede van dezelfde auteurs/redacteuren rapporten in 1996, 1997, 1998 en 1999)
- G. Engbersen, E.Snel en K.Rusinovic – De vier economieën : over sociale uitsluiting en Bestaanstrategieën. – In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.) – Balans van het armoedebeleid : vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. – 2000
- F. Fleurke en P.J. de Vries – Armoedebestrijding met de bijzondere bijstand. – In: Engbersen et al. – 1997
- M.M.Y. de Klerk (red.) – Rapportage ouderen 2001 : veranderingen in de leefsituatie. – Den Haag : SCP, 2001
- E. Pommer – Bestaansonzekerheid op hogere leeftijd. – In: G.

- Engbersen (red.) – Arm Nederland : de kwetsbaren : tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting – 1997. – p.162
- W.G. Runciman – Relative deprivation and social justice. – London [etc.] : Routledge & Kegan Paul, 1966 (Harmondsworth, Middlesex : Penguin Books, 1972)
- A. Sen – Inequality reexamined. – New York : Russell Sage Foundation ; Cambridge, Mass. : Harvard University Press., 1992
- R. van der Veen en G. Engbersen – Armoedebeleid in perspectief : sferen en strategieën van integratie. – In: G. Engbersen (red.) – Arm Nederland : de kwetsbaren : tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. – 1997. – p. 307-317
- Frances Williams (ed.) – Why the poor pay more. – London : Macmillan for the National Consumer Council, 1977

Noten

1. Met dank aan Prof. Dr. J.E.Ellemers en Dr. H. van Goor voor stimulerende discussies.
2. Men baseert zich op gegevens van de Belastingdienst (administratieve respons 99 procent), onderzoeken van het CBS en SCP, zoals het budgetonderzoek (respons 25 procent) en het sociaal economisch panelonderzoek (respons 50 procent).
3. Een aantal daarvan is reeds eerder ter sprake gebracht o. a. in Braam (2001) en (1999)
4. De eerste taak van de wetenschap is het vaststellen van feiten. De waarden berusten altijd op basis van een forum, dat daarover consensus moet zien te bereiken. Als Engbersen stelt, dat bij de definitie van armoede ook de burgers en de armen moeten worden betrokken, dan spreekt hij wellicht over de waarden, maar dat maakt hij niet duidelijk en dat kan gemakkelijk misverstanden opleveren. Een probleem blijft dan natuurlijk welk forum dat moet zijn.

Armoedeonderzoek

Godfried Engbersen en Cok Vrooman reageren op de kritiek

Henk Jansen

1. Over één kam scheren

'In veel statistieken wordt de categorie '65 jaar en ouder' gehanteerd', merkt Godfried Engbersen op. 'Als je dat doet, zie je dat de positie van groepen ouderen verbeterd is als gevolg van belasting- en andere beleidsmaatregelen. Op die manier zie je de verschillen tussen ouderen niet. In dat opzicht heeft Braam gelijk. Maar hij heeft slechts ten dele gelijk. In sommige jaarrapporten hebben we wel degelijk gedifferentieerd binnen die categorie, bijvoorbeeld in *De kwetsbaren*, het tweede jaarrapport. De vraag is natuurlijk hoe ver je in je verfijningen moet gaan. Nu ik terugkijk op de jaarrapporten, denk ik dat we aan ouderen wat meer aandacht hadden moeten besteden. Dat

geldt ook voor bijvoorbeeld vraagstukken rond armoede en kinderen. Alleenstaande vrouwen met kinderen hebben het nog steeds erg moeilijk.' Cok Vrooman wijst erop dat in de Rapportage Ouderen 2001 een hoofdstuk over de financiële positie van ouderen staat met allerlei uitsplitsingen. 'Ik zou dat toch wel iets meer dan "enige aandacht" willen noemen.' Hij meent dat de categorie ouderen in de rapporten vrij goed in beeld is gebracht. 'Het idee dat de informatie er niet is, wil ik bestrijden. Ik kan me wel voorstellen dat Braam zegt dat hij het prettig zou vinden om in de Armoedemonitor de uitsplitsing te zien die in de Rapportage Ouderen gemaakt is van de koopkrachtontwikkeling van het aantal huishoudens met een laag inkomen, ouder dan 75 jaar, meerjarig laag inkomen, en hoog inkomen. Misschien kunnen we daar in de toekomst wat meer rekening mee houden.'

2. Armoedegrenzen

Vrooman is het oneens met wat Braam over leeftijd en armoedegrenzen schrijft. 'Braam meent dat voor ouderen de armoedegrens leeftijdsafhankelijk zou moeten zijn en op een hoger niveau moet komen te liggen. Wat me opvalt, is dat hij voorbijgaat aan de discussie die we daar zelf in de jaarrapporten en de armoedemonitor over gevoerd hebben. Veel punten die hij noemt, staan bijvoorbeeld nauwgezet beschreven in het artikel *Op zoek naar de "echte armen"* in het vierde jaarrapport, dat ik met Erik Snel heb geschreven. De hele problematiek, inclusief de ideeën van Amartya Sen, waarvan hij suggereert dat wij die niet zouden hebben verwerkt, staat er uitgebreid in. Wij waren ons er juist zeer wel van bewust dat je een zorgvuldige armoedegrens moet construeren.

'Wat is armoede?', vervolgt Vrooman. 'In ieder geval is niet alle nooddrift een armoedeverschijnsel. Ons vertrekpunt is geweest dat het moet gaan om huishoudens die behoeften die in de samenleving gangbaar zijn niet realiseren, terwijl ze dat wel zouden willen. Gegeven die definitie moet je daar een operationalisering voor kiezen. Zo'n grens moet aan een paar criteria voldoen. Eén voorwaarde is dat die grens vrij generiek is. Je moet wel recht doen aan de behoeften van huishoudens, maar het moet niet zo worden ingericht dat ieder gezin z'n eigen armoedegrens heeft. Dan verliest zo'n armoedegrens aan zeggingskracht, en weet je vermoedelijk ook niet meer wat je meet.

Het probleem is vervolgens hoe die behoeften in kaart te brengen. Braam stelt dat je dat theoretisch via *capabilities* moet doen. Dat vinden wij ook. Alleen is dat nog niet zo eenvoudig, want capabilities en inkomen zijn niet onafhankelijk van elkaar. Als je over bepaalde vaardigheden en levenskansen beschikt, kun je een bepaald inkomen makkelijk realiseren. Maar omgekeerd geldt ook dat je met een bepaald inkomensniveau je capabilities kunt vergroten. Alleen al daardoor kun je uit capabilities niet zonder meer een armoedegrens in de inkomensverdeling afleiden. Daarnaast is er een praktische belemmering. Je kunt bijvoorbeeld fysieke beperkingen van mensen globaal wel meten, maar er is een grote heterogeniteit aan resterende mogelijkheden en in het individuele voorzieningengebruik. Wanneer je dit probeert in de armoedegrens te verdisconteren door gemiddelde kostenposten aan grote groepen gebruikers, zoals ouderen, toe te rekenen, doet de meting geen recht aan de empirische variëteit. Dat is geen uitvoerbaarheidsprobleem dat men eenvoudig weg kan werken, zoals Braam meent. Er is een limiet aan hetgeen men empirisch op een zuivere manier kan meten. Hier geldt Sen's stelling dat *"some capabilities are harder to measure than others, and attempts at putting them on a metric may sometimes hide more than they reveal"*.

We hebben ook betoogd dat een puur relatieve benadering van armoede geen recht doet aan de behoeften van mensen. In Engeland is in de jaren tachtig door Townsend en anderen naar relatieve deprivatie gekeken. Dat leidde tot armoedepercentages die zelfs voor het Verenigd Koninkrijk aan de hoge kant leken. Belangrijker was nog dat er gedetailleerde lijsten moesten worden opgesteld van dingen die mensen allemaal zouden moeten kunnen

bekostigen. Daardoor ontstond een heilloze discussie over preferenties: moet iemand die de nierbroodjes van het Engelse 'cooked breakfast' niet wil, daar toch geld voor krijgen?

Als je behoeften wilt meenemen, moet je het vrij generiek doen. In de Armoedemonitor hebben we tot nu toe vooral gebruik gemaakt van de lage inkomensgrens, die voor een alleenstaande overeenkomt met de bijstandsnorm in 1979, een historisch hoogtepunt. De grens voor de andere huishoudentypen wordt vastgesteld op basis van vermenigvuldigingsfactoren die op grond van het budgetonderzoek zijn berekend. Bij de beoordeling van armoede is verder gekeken naar allerlei aanvullende indicatoren, zoals de verblijfsduur onder de armoedegrens, de subjectieve ervaring, het vermogen, de lasten, etc.

Dat is een correcte methode, maar het startpunt is vrij arbitrair. De bijstandsnorm voor een alleenstaande in 1979 is niet direct aan de toenmalige behoeften van mensen gerelateerd. We proberen daarom een alternatieve 'consumptiegebaseerde' grens te ontwikkelen. Hierbij brengen we op grond van budgetgegevens in kaart welk basisbedrag mensen kwijt zijn aan zaken waar iedereen het over eens is dat je die in Nederland moet hebben: een redelijk dak boven je hoofd, je adequaat kunnen kleden, je gezond kunnen voeden. De armoedegrens wordt bepaald door dit basisbedrag te vermenigvuldigen met een bepaalde factor, waarin de overige kostenposten (deels onvermijdelijk, zoals vervoer; deels een gevolg van preferenties) tot uiting komen. Dat lijkt een veelbelovende benadering: ze is globaal en doet recht aan het behoeftenkarakter van armoede. Je belandt daarbij niet in drie bekende valkuilen: de verstening van absolute armoedegrenzen, zoals bij de officiële Amerikaanse grens, die erg los is komen te staan van de manier waarop het budget van huishoudens thans is samengesteld; de arbitrariteit van relatieve inkomens- en deprivatiegrenzen; en de ongeloofwaardig hoge armoedepercentages die men vaak bij subjectieve benaderingen verkrijgt.

Braam gaat uitgebreid in op de specifieke kosten die ouderen hebben, bijvoorbeeld voor ziekte. 'Iemand die ouder is, heeft soms extra middelen nodig', constateert Engbersen, 'maar aan de andere kant kun je ook zeggen dat sommige ouderen, in tegenstelling tot gezinnen met kinderen, een aantal dingen minder nodig hebben. Om dit vast te kunnen stellen, heb je veel fijngevoeligere meetinstrumenten nodig waarmee je dit soort typisch individuele omstandigheden meeweegt. De vraag is in hoeverre dat uitvoerbaar is.'

'Van de gepensioneerden heeft ruim zestig procent geen fysieke beperkingen. En omgekeerd: ook beneden de vijftenzestig jaar heb je mensen met fysieke beperkingen en extra kosten', vervolgt Vrooman. 'Dus dan zou je daar ook naar moeten differentiëren. Dat moet je niet doen door leeftijd als criterium te nemen, want dat is een veel te onzorgvuldige proxy voor die behoeften. Dan introduceer je een meetfout. Wat je, als je dat wilt, moet doen, is rechtstreeks die kosten meten, en dat stelt zeer hoge eisen aan de data.'

Braam wekt de suggestie dat wij onvoldoende geen rekening mee hebben gehouden met de ziektekosten, maar dat is niet waar. Hij merkt wel op dat de overheid in vele gevallen al financieel aan die kosten tegemoetkomt,

maar de belangrijkste voorziening noemt hij niet: het ziekenfonds, de particuliere ziektekostenverzekering en de AWBZ dekken een groot deel van de kosten. De premie daarvoor zit uiteraard in het inkomenstraject waarmee we het besteedbaar inkomen van huishoudens berekenen. Voor zover het gaat om niet vergoede kosten, zoals eigen bijdragen, hebben wij ze in onze koopkrachtberekeningen meegenomen, waarbij indien nodig is gecorrigeerd voor de inflatie. Het is de vraag of een specifiek prijsindexcijfer voor ouderen – dat er nog niet is, maar waar het CBS wel aan werkt - tot geheel andere resultaten zal leiden, gezien het feit dat ze bepaalde kosten soms ook niet hebben, getuige bijvoorbeeld de ouderen met lage woonlasten vanwege een afgeloste hypotheek. Ik denk dat Braam de finesses van onze methode niet helemaal helder voor ogen staan; in ieder geval klopt de lezing die hij ervan geeft niet met de feitelijke gang van zaken in het onderzoek.

Engbersen kan zich wel voorstellen dat er in de toekomst misschien een sociaal minimum voor mensen boven de tachtig wordt ontwikkeld. Maar een dergelijke grens is lastig vast te stellen, want er zijn ook gezonde bejaarden van boven de tachtig. ‘Waar leg je het criterium, dat blijft het probleem. Ik ben er een sterk voorstander van dat je probeert een decent sociaal minimum vast te stellen dat een beetje afgestemd is op de categorie waartoe je behoort. Daarnaast heb je aanvullende maatregelen, zoals de bijzondere bijstand. Iets dergelijks veronderstelt een assertieve bejaarde die weet dat daarop een beroep kan worden gedaan en die de bureaucratische vaardigheden heeft om dat te doen. Het blijft stoeien met de balans tussen rechtvaardige, universele criteria per groep in combinatie met selectieve maatregelen.’

‘Maar als iedere groep een grens gaat claimen, gaat het niet meer over armoede’, merkt Vrooman op. ‘Dan gaat het vooral over de onderhandelingsmacht van dat soort groepen. Je moet natuurlijk wel kijken wat mensen er zelf van vinden. Dat doen we door de consumptiegebaseerde grens verder te ijken en te kijken hoe dat zich verhoudt tot de inkomensoordelen die mensen zelf hebben. We willen die grenzen ook gaan toetsen aan de opvattingen van experts. Door daar zorgvuldig mee om te gaan, zullen we wel komen tot een meer op behoeften gebaseerde grens die reëel en politiek zinvol is en steunt op voldoende maatschappelijk draagvlak.’

3. Methodologische verantwoording

De methodologische verantwoording ontbreekt niet, vinden Engbersen en Vrooman. ‘We hebben tijdreeksen gebruikt waarbij we zijn uitgegaan van gegevens van het CBS’, vertelt Engbersen. ‘Daar komen natuurlijk problemen bij kijken. Maar het gaat om de trend. Als het paarse kabinet probeert de inkomenspositie van ouderen te verbeteren door een belastingmaatregel, zie je dat er een breukpunt is. Ik blijf overeind houden dat daar het aandeel ouderen onder de minima aan het afnemen is. Dat zie je bijvoorbeeld in de tabel “Relatieve

armoederisico’s van huishoudens/individuen” in ons laatste jaarboek:

Braam lijkt het te lezen alsof we daarmee willen suggereren dat de armoedeproblematiek onder ouderen de wereld uit is. Dat is natuurlijk niet zo. Het is een substantiële maatregel geweest die tot een reële verhoging van het besteedbaar inkomen van ouderen geleid heeft. Daarnaast wijzen we ook op een aantal negatieve effecten van overheidsbeleid. De woonlasten en de kosten voor bepaalde zaken van levensonderhoud stijgen evenals de lokale lasten. We laten zien dat de overheid aan de ene kant werkt aan armoedebestrijding en tegelijkertijd is de overheid ook een belangrijke veroorzaker van armoede. Dat zie je niet alleen bij de ouderengroep, dat zie je bij alle groepen terug.’

Engbersen vertelt ter illustratie over het antropologisch veldwerkonderzoek dat naar eenoudergezinnen is gedaan. ‘Het eerste dat opvalt is dat de ene bijstandmoeder de andere niet is. Sommigen hebben de beschikking over een rijk netwerk van familie, vrienden en kennissen dat hun aanvullende bijstand biedt. Financieel en emotioneel. Anderen hebben dat helemaal niet. Dat maakt het probleem waar je de grenzen trekt heel actueel. Overheidsinterventie impliceert gewoon classificatie: wie krijgt iets wel en wie niet. En classificatie is tot op zekere hoogte altijd een beetje arbitrair. Braam wijst terecht op een aantal zwakheden in het onderzoek en op zwakheden in de bestaande gegevens. Maar wat wij hebben gedaan is enerzijds kijken naar de hoeveelheid geld die je krijgt toebedeeld van de overheid en daarna zijn we gaan kijken in hoeverre mensen daar adequaat van kunnen rondkomen. Als het gaat om hoogbejaarden, maar dat geldt ook voor andere groepen, dan zie je een serieus probleem. Sommige mensen zijn genoodzaakt in de informele economie, op de zwarte markt, een inkomen te verwerven. Vooral die twee zaken, extra middelen rekruteren uit je netwerk (voor hoogbejaarden moeilijk, want naarmate je ouder wordt, valt dat netwerk in duigen) en de mogelijkheden om te gaan klussen (voor hoogbejaarden beperkt), betekenen dat er een aantal *constraints* zijn. Daaraan kun je nog een derde toevoegen: een beroep doen op additionele voorzieningen. Sommigen doen daar door trots of door een gebrek aan bureaucratische vaardigheden geen beroep op. Voor hen wordt het moeilijker om er iets extra’s bij te krijgen. Dus moeten we aan deze groep mensen meer aandacht besteden. In ons onderzoek hebben we daartoe een belangrijke eerste stap gezet.’

	1990		1994		1998		Verschil 1990-1998	
	%	AR	%	AR	%	AR		
Alle individuen	8,4	100	8,9	100	8,5	100	-	
Man	7,2	86	7,8	88	7,4	87	+1	
Vrouw	9,6	114	10,0	112	9,5	112	-2	
65 jaar en ouder	11,9	142	10,1	112	9,7	114	-28	
Alle huishoudens	10,6	100	10,6	100	10,5	100	-	
Alleenstaand (65 jr. e.o.)		19,7	185	18,6	175	16,8	160	3
Paar (65 jr. e.o.)	7,4	70	5,5	52	5,3	50	-20	

(Cijfers uit Tabel 1.2, Balans van het armoedebeleid : vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting, p. 28)

Vrooman stelt dat als er iets is waar je niet ingewikkeld over hoeft te doen, het de koopkrachteffecten van generieke belastingmaatregelen zijn. 'Ik begrijp uit Braams artikel dat we bij het bepalen van de koopkrachteffecten voor ouderen, met name het effect van die ouderenaftrek, rekening moeten houden met andere factoren die onder controle gebracht zouden moeten worden. In het algemeen ben ik erg voor multivariate analyses, maar het moet wel zinvol zijn. Ouderenaftrek is een generieke maatregel. Alle ouderen krijgen hem op dezelfde manier, afhankelijk van de huishoudenssituatie. In termen van statische koopkracht kun je dus heel direct berekenen wat het inkomenseffect is. Als je huishoudens meer geld geeft, zal een deel van hen - na aftrek van het bedrag dat ze kwijt zijn door inflatie - boven de armoedegrens uitkomen. Dat is, binnen de beperkingen van een statische koopkrachtsimulatie, een spijkerharde uitkomst. Het komt zeker niet voort uit een geneigdheid tot het trekken van 'beleidsgerichte' conclusies. Een voorbeeld van het tegendeel: in de Armoedemonitor van 2001 is via dezelfde methode aangetoond dat de koopkrachteffecten van de bijzondere bijstand en de kwijtschelding van lokale heffingen minder groot zijn dan door het ministerie van SZW in een rapportage aan de Tweede Kamer werd verondersteld. En ik geloof niet dat het departement over die conclusie in juichen is uitgebarsten.'

Vrooman gaat wat verder op de cijfers in: 'In z'n algemeenheid zegt Braam dat in het onderzoek de onzekerheidsmarges in de gegevens zouden worden genegeerd, waarbij hij vooral denkt aan de onzekerheid die inherent zouden zijn aan fiscale gegevens. In de eerste plaats is het Inkomenspanelonderzoek van het CBS geen rechtstreekse afslag van de belastingopgaven. Fiscale gegevens zijn één bron, maar er is ook gebruik gemaakt van gegevens van de uitvoeringsinstanties in de sociale zekerheid, van de huursubsidie, de studiefinanciering, de bevolkingsadministratie, kortom van alles. Die gegevens zijn onderling in overeenstemming met elkaar gebracht, en er is uitgebreid gecheckt op consistenties en inconsistenties. We zijn ons zeer bewust van de mogelijkheden en beperkingen van die gegevens, en de onzekerheidsmarges in termen van standaardfouten zijn in de bijlage van de Armoedemonitor precies beschreven. Door de grote omvang - 75.000 kernpersonen, aangevuld met de leden van hun huishouden, ofwel 210.000 personen - zijn de foutmarges overigens niet heel groot. Soms gebruiken we het soortgelijke Regionaal Inkomensonderzoek, waarin in totaal 5,5 miljoen personen zitten. Bovendien betreft het een administratieve steekproef, waardoor je niet, zoals in reguliere enquêtes, te maken hebt met selectieve non-respons op inkomensvariabelen. Dat is een groot voordeel als je armoede in kaart wilt brengen.

Een fundamenteel punt betreft de informele inkomens, die je vanzelfsprekend wel mist. Het is overigens de vraag of je die via reguliere enquêtes veel beter in kaart kunt brengen. Wat vooral van belang is, of we door deze omis-sie huishoudens ten onrechte als arm of niet-arm classificeren. Dit hebben we in aanvullend onderzoek bekeken. Nagegaan is, in hoeverre arme en niet-arme huishoudens informele arbeid produceren (bijvoorbeeld als werkster) en consumeren (bijvoorbeeld door die werkster in dienst te nemen). Het netto-effect van het bedrag dat huishoudens aan informele diensten uitgeven en ontvangen is toege-

voegd aan de inkomens. Zoals men kon verwachten heeft dit enig effect op het armoedepercentage, maar niet heel veel. Dat is ook wel begrijpelijk: veel arme huishoudens, waaronder ouderen, hebben op de formele arbeidsmarkt al geen sterke positie, en dat is vaak op de informele arbeidsmarkt al evenzeer het geval.'

4. Onvoldoende beleidsevaluatie

'Daarin heeft Braam volstrekt gelijk', vindt Engbersen. 'Het is terechte kritiek op de manier waarop de overheid het beleid evalueert. We hebben deels moeten werken met de statistieken en onderzoeken die de overheid zelf heeft laten uitvoeren. Wat je ziet is dat een streng evaluatiedesign zelden opgezet wordt wanneer een beleidsmaatregel wordt geïmplementeerd. De overheid voorkomt bijna altijd een strenge evaluatie van haar eigen beleid. Wij hebben er bij de aanbieding van het laatste jaarrapport aan minister Vermeend dan ook sterk voor gepleit dat de overheid dat veel strikter moet doen. Toen we begonnen met dat hele project is er een soort afspraak gemaakt met een aantal departementen dat zij de beleidseffectrapportages - effecten van individuele huursubsidie, bijzondere bijstand, de Melkertbanen - voor hun rekening zouden nemen. Dat is onvoldoende gebeurd. Het is een soort ijzeren wet dat de overheid er heel sterk in is om zichzelf niet kritisch te evalueren.

Wat wij gedaan hebben is naar de grootste armoedegebieden toegaan. Daar hebben we uitvoerig en gedetailleerd onderzoek gedaan. We vroegen of de mensen iets van het beleid merkten. Grote groepen zeer langdurig armen bleken niet met het armoedebeleid in aanraking te zijn geweest. De aantallen mensen die we hebben geïnterviewd, zijn natuurlijk wel relatief beperkt geweest. We hebben geen grootschalig kwantitatief evaluatieonderzoek met een quasi-experimenteel karakter gedaan. Dat zou een heel andere manier van beleidsevaluatie betekenen.' Ook Vrooman beaamt de kritiek van Braam, al is hij van mening dat in de armoedeonderzoeken wel degelijk een kritisch-evaluatieve invalshoek is gevolgd. 'Het credo "werk, werk, werk" bleek mensen toch niet zo snel uit de armoede te brengen. Daarnaast hebben we het niet-gebruik van de huursubsidie op de beleidsagenda gekregen. De evaluatiestudies waar Braam op doelt, zijn overigens ook wel gedaan. Er is bijvoorbeeld gerapporteerd over een experimenteel artikel in de bijstandswet en daar is gemeten in hoeverre de deelnemers baat hebben gehad van enkele sociale activeringsinstrumenten.' Vrooman wijst op de problemen die goed veldonderzoek onmogelijk kunnen maken: 'Je kunt veldonderzoek het beste doen voor beleidsacties die een duidelijke verandering ten opzichte van de voorgaande periode bewerkstelligen, waarbij je toch iets als een (quasi-)controlegroep hebt en waarbij de interventie niet door andere beleidsingrepen gestoord wordt. Maar dat zijn nu bij uitstek condities waaraan in het armoedebeleid niet voldaan wordt. Maatregelen zijn generiek. Er wordt niet gewacht tot het effect van een maatregel uitgewerkt is voor aan de volgende wordt begonnen, waardoor het effect per definitie lastig te isoleren is. Een echte controlegroep kan men gewoonlijk wel uit het hoofd zetten, want dat is strijdig met het gelijkheidsbeginsel. Kortom, voor dat quasi-experimentele onderzoek is de context niet gunstig. Het had misschien

wel wat meer gekund dan gebeurd is, maar in z'n algemeenheid niet. Bovendien is het natuurlijk ook een kwestie van geld. Quasi-experimenteel veldonderzoek is duur en tijdsintensief. Met meer geld en duidelijke probleemstellingen hadden we meer kunnen doen. In die zin ben ik het wel met Braam eens. Maar ik zou niet willen zeggen dat onze aandacht daarvoor gebrekkig was; hij is generiek geweest.'

De breedte en de diepgang

'Bij het Sociaal en Cultureel Planbureau kijken we zowel naar de wereld van de wetenschap als naar die van het beleid', merkt Vrooman op. 'Ik ben van mening dat armoede zowel breed als diepgaand is behandeld in de laatste vijf, zes jaar. Vanuit de wetenschap zijn we geneigd de diepgang en onderlinge samenhang in de toekomst te versterken, maar in het beleid heeft men veeleer behoefte aan simpele indicatoren en *benchmarks*. Daar komt bij dat armoede wat minder prominent op de politieke agenda staat; vooral door de Europese belangstelling treedt een accentverschuiving naar sociale uitsluiting op. Europa heeft een sociaal gezicht nodig. Men is erover aan het praten hoe je sociale uitsluiting en armoede in kaart kunt brengen in de verschillende lidstaten en welke indicatoren daar het meest geschikt voor zijn. Tegen die achtergrond zoeken we naar een nieuwe formule voor de armoederapportages. We realiseren ons wel dat het de lezer af en toe duizelen van de rapporten die we hebben uitgebracht. Daarom maken we in 2002 een pas op de plaats. De jaarrapporten zijn klaar; we hadden afgesproken dat we er vijf zouden maken, en dat is gebeurd. De Armoedemonitor gaan SCP en CBS vermoedelijk tweejaarlijks uitbrengen, voor het eerst weer in 2003, en waarschijnlijk zonder de gedeeltelijke sponsoring die het ministerie van SZW een aantal jaren heeft verstrekt. Na al die rapporten hebben we echter wel behoefte aan een synthese. Daarom gaan we dit jaar werken aan een samenvattend Engelstalig rapport van de vijf armoedemonitoren. 'Wie iets wil afweten van armoede, moet die vijf jaar-rapporten en de armoedemonitoren doorploeteren', zegt

Engbersen. 'Ze geven een schat aan informatie. Bovendien laten de onderzoeken zien hoe enorm complex de materie is. Aan de jaarrapporten is niet alleen door m'n eigen onderzoeksteam gewerkt, maar door ongeveer zeventig deskundigen uit vele disciplines. Braam geeft in feite zelf al aan dat armen een heel heterogene groep zijn. Je ziet dat er groepen zijn die het relatief beter doet dan de specifieke risicogroepen. Dat roept natuurlijk de politieke vraag op of je voor een algehele verhoging van het sociaal minimum moet pleiten of dat je een verhoging selectief moet gaan toekennen. In dat laatste geval weten we dat de uitvoering heel ingewikkeld wordt. Die zal dan ook nog eens veel meer privacyproblemen met zich meebrengen. Wat ik ook belangrijk vind is dat ons antropologisch onderzoek in Delfshaven en de Bijlmermeer laat zien dat er nieuwe ongelijkheden ontstaan tussen mensen die wel de beschikking hebben over sociaal kapitaal en mensen die dat niet hebben. Dat roept de vraag op of je de mensen een netwerk kunt aanbieden. Uit dat onderzoek blijkt niet alleen de betekenis van het informele netwerk, maar ook van de informele economie. Dat is een indicatie dat voor bepaalde groepen het sociaal minimum ontoereikend is. Ten slotte hebben we veel kritiek op wat je de armoede-industrie kunt noemen. Die is vooral in Amsterdam en Rotterdam opgebouwd in een carrousel van projecten. Daarvan komt onvoldoende bij veel van die armen terecht. Dat geldt ook voor al die arbeidsprojecten. Ze slagen er maar ten dele in de echte armen te bereiken. Den Haag bedenkt het, maar het geld komt grotendeels bij de middenlaag terecht en onvoldoende bij de groep armen. Ik ben er enorm voor om die hele uitvoeringsproblematiek sterker ter verantwoording te roepen. Er zijn groepen armen voor wie je zou kunnen denken aan een verhoging van het sociale minimum. Maar ik ben niet voor een universele verhoging. Je blijft dan met het probleem zitten dat voor bepaalde groepen de prikkel om werk te aanvaarden beperkt is. Dat is een les uit de jaren zeventig en tachtig. Met name voor jongeren, de schoolverlaters, de drop-outs, kan dat funest zijn. Voor andere groepen, zoals de bejaarden, zou je eraan kunnen denken. Maar het beleid van de regering om het te zoeken in een algemene belastingmaatregel, vind ik verstandig.'

Antwoord:

Over de situatie van ouderen en vooruitgang in wetenschappelijke kwaliteit

Geert P.A. Braam

Is de situatie van ouderen met betrekking tot armoede adequaat afgebeeld in het jarenlange onderzoek? En wat zijn de punten waar in het onderzoek verbetering nodig en wellicht ook mogelijk is? Dat waren de vragen die ik heb opgeworpen. Voor mogelijke verbeteringen heb ik op een aantal zwakheden gewezen - niets bijzonders, want is het een lastig onderwerp - en suggesties voor verbeteringen gedaan. De reacties van de auteurs vind ik degelijk, maar ze stellen me niet gerust als het gaat om een drang tot verbetering en tot wetenschappelijke vooruitgang.

Allereerst de situatie van ouderen. Hebben de auteurs voldoende aandacht voor het specifieke van hun situatie? In een aantal opzichten zeker wel, maar soms heb ik duidelijk twijfels. Zo voeren ze aan dat er ook jongeren zijn met gezondheidshandicaps of dat niet alle ouderen handicaps hebben. Dat is zeker waar, maar evenzeer waar is dat de handicaps met de toenemende leeftijd drastisch toenemen. En, wat vaak wordt vergeten is het botte elementaire feit dat de sterfte genadeloos toeslaat. Globaal gesproken sterven er 110.000 ouderen per jaar. En alle ouderen van nú zijn binnen 30 jaar dood. Aan dat sterven gaat vaak een moeilijke weg vooraf. Hoe kan aan die specifieke situatie recht worden gedaan met een wetenschappelijke beschrijving? En dan met name wat betreft armoede?