

Werken zonder armoede



Werken zonder armoede

AAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

NR. 10 - SEPTEMBER 2021

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 bij wet ingesteld. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER. Ook alle adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar te vinden. Adviezen van de laatste jaren zijn ook in gedrukte vorm verkrijgbaar.

Wekelijks verschijnen nieuwe artikelen van het online SERmagazine op de SER-website. Daarin vindt u nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overleg-economie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen. U kunt zich via de website ook gratis abonneren op de papieren versie van SERmagazine, die vijf keer per jaar verschijnt.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl
www.ser.nl

©2021, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

1. Inleiding	9
2. De problematiek van werkende armen; trends en ontwikkelingen	15
2.1 Wat is armoede?	15
2.2 Gevolgen van armoede	18
Infographic SER-verkenning Werken zonder armoede	26
2.3 Werkenden in armoede nader geduid	28
2.3.1 Omvang en inkomensbronnen	28
2.3.2 Sterke regionale verschillen	29
2.3.3 Risicogroepen werkende armen	30
2.3.4 Boven de armoedegrens: werkende minima	35
2.3.5 Sectoren en beroepen met relatief meer werkende armen	41
2.4 Trend en dynamiek	43
2.4.1 Verklaringen voor de groei van het aantal werkende armen	44
2.4.2 Gevolgen coronacrisis voor het aantal werkende armen?	46
2.4.3 Aantal werkende armen een structureel verschijnsel?	47
2.4.4 Kortdurende armoede	48
2.4.5 Langdurige armoede	50
2.5 De invloed van life events op armoede onder werkenden	55
2.6 Samenvattende conclusies	58
3. De Nederlandse werkende armen in vergelijkend perspectief	61
3.1 Prevalentie werkende armen in de EU en enkele lidstaten	61
3.2 Verklaringskader	62
3.3 De rol van de nationale institutionele context	67
3.4 Samenvattende conclusies	70
4. Waar lopen werkende armen tegen aan?	71
4.1 Inkomen en inkomensondersteuning van werkende armen	71
4.1.1 Meer inkomensherverdeling maar niet meer te besteden	71
4.1.2 Armoedebestrijding via herverdeling onvoldoende effectief	75
4.1.3 Hoge vaste lasten dragen bij aan armoedesituaties	80
4.1.4 Complexiteit toeslagenstelsel belemmerend voor werkende armen	85

4.1.5	Gemeentelijke toeslagen vergroten de lastendruk op arbeid	87
4.1.6	Wettelijk minimumloon onvoldoende toereikend als bodem voor werkende armen	90
4.1.7	Het inkomen van kwetsbare zelfstandigen	97
4.2	Samenvattende conclusies	100

5. Concrete knelpunten bij verschillende groepen werkende armen 103

5.1	Werknemers met een beperkte arbeidsintensiteit	103
5.1.1	Inleiding	104
5.1.2	Knelpunten in verband met geringe arbeidsintensiteit	108
5.2	Zelfstandigen met risico op armoede	118
5.2.1	Inleiding	119
5.2.2	Laag inkomen en geen minimumtarief	120
5.2.3	Sterk wisselende inkomsten en beperkte financiële buffers bij zzp'ers	124
5.2.4	Ondernemerschap en levensvatbaarheid van het bedrijf	126
5.2.5	Ondersteuning van en dienstverlening aan kwetsbare zzp'ers	128
5.3	Samenloop werk en uitkering	132
5.3.1	Problematische overgang en samenloop tussen werk en uitkering	133
5.3.2	Complexiteit regels en uitvoering veroorzaken financiële problemen	136
5.3.3	Concrete knelpunten samenloop werk en Participatiewet/bijstand	138
5.3.4	Bijverdienen door mensen met een arbeidsbeperking	142
5.3.5	Bijverdienen en onregelmatig werk en de Werkloosheidswet-uitkering	143
5.4	Dienstverlening voor werkenden met financiële problemen	145
5.5	Samenvattende conclusies	150

6. Visie van de raad 153

7. Aangrijpingspunten voor beleid en aanbevelingen 157

7.1	Het inkomen van werkende armen verbeteren	161
7.1.1	Werken lonender maken en verminderen armoedeval	162
7.1.2	Beloon parttime werken naast een uitkering	162
7.1.3	Inkomensondersteuning door (het stelsel van) toeslagen herzien	163
7.1.4	Zorg dat meer werkenden de arbeidskorting kunnen benutten	165
7.1.5	Bevorder voldoende besteedbaar inkomen	166
7.1.6	Een hoger minimuminkomen in samenhang met het sociaal minimum	167

7.1.7	Vormgeving van verhoging van het minimumloon	168
7.1.8	Verlagen werkgeverslasten draagt bij aan werkgelegenheid	171
7.1.9	Het inkomen van zzp'ers	171
7.2	Werkintensiteit vergroten en andere werk-knelpunten wegnemen	174
7.2.1	Faciliteren grotere arbeidsurenintensiteit	175
7.2.2	Stabiel inkomen bij onregelmatig werk	179
7.2.3	Inzetbaarheid in relatie tot contracturen	180
7.2.4	Verminderen van loonongelijkheden en of uitsluitingen	181
7.2.5	Vergroten en faciliteren van economische zelfstandigheid	182
7.3	Armoede onder zelfstandigen verminderen	183
7.3.1	Inkomenszekerheid zelfstandigen vergroten	183
7.3.2	Creëer een laagdrempelig adviespunt en ondersteuningsaanbod	186
7.4	Knelpunten bij combinatie werk en uitkering verminderen	188
7.4.1	Doorbraak in praktijk en beeldvorming nodig	188
7.4.2	Adequate advisering en begeleiding vereist	190
7.4.3	Financiële nazorg en continuïteit bieden	191
7.4.4	Bijverdienen verruimen en meer inkomenszekerheid bieden	191
7.4.5	Combinaties tussen verschillende uitkeringen (WW en bijstand) complicerend	194
7.4.6	Extra zekerheden voor arbeidsbeperkten die aan het werk gaan	194
7.5	Dienstverlening voor werkenden met financiële problemen verbeteren	195
7.5.1	Beter bereiken werkenden armen en bevorderen gebruik regelingen	196
7.5.2	Bouw een lokaal ecosysteem van coalities met werkgevers	200
7.5.3	Meer grip op geld door onafhankelijke financiële adviesfunctie	202
7.5.4	Bevorderen financieel gezond gedrag	206
7.5.5	Maatwerk oplossingen en doorbraken mogelijk maken	207
7.5.6	Meenemen perspectief van de doelgroep: inzet ervaringsdeskundigen	209

Bijlagen		213
1	Verkenningaanvraag	215
2	Samenstelling van de commissie Werk en armoede	219



Verkenning

1 Inleiding

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de SER op 30 maart 2019 verzocht een verkenning uit te brengen over werkende armen. De verkenningsaanvraag is een uitwerking van een unaniem aangenomen motie in de Tweede Kamer van 29 november 2018. De minister vraagt de SER te verkennen tegen welke belemmeringen in zowel het stelsel van sociale zekerheid als de instituties op de arbeidsmarkt werkenden in armoede aanlopen. De kernvraag is hoe het aantal werkende armen duurzaam kan worden teruggedrongen en hoe de juiste zekerheden voor werkende armen kunnen worden gecreëerd.¹

Relevantie voor de SER

Het vraagstuk van arbeidsparticipatie en armoede sluit goed aan bij de drie kern-doelstellingen van de SER, te weten, duurzame economische groei, hoge arbeidsparticipatie en een redelijke inkomensverdeling. Voor de SER is de verkenningsaanvraag bovendien een logisch vervolg op eerdere SER-adviezen en verkenningen die raken aan dit vraagstuk. Daarin is aandacht gevraagd voor de samenloop van laag inkomen uit werk, lage opleiding, achterstanden en het optreden van inkomensstekorten en inkomensonzekerheid. Werk is feitelijk niet altijd de weg uit armoede.²

Bredere urgentie terugdringen armoede onder werkenden

Er is een aantal mensenrechtelijke beginselen die de overheid verplichten om armoede terug te dringen. Een sleutelbegrip hierbij is het beschermen en bevorderen van de menselijke waardigheid.³ Dit is niet alleen een grondrecht op zich, maar de grondslag van alle grondrechten waaraan geen afbreuk mag worden gedaan. Het gaat erom dat iemand die in armoede leeft geen leven kan leiden dat in overeenstemming is met zijn of haar waardigheid. Om dit te waarborgen moet onder andere worden ingezet op het bevorderen van bestaanszekerheid. De Nederlandse Grondwet bepaalt dan ook dat bestaanszekerheid van de bevolking en spreiding van welvaart voorwerp van zorg van de overheid zijn (artikel 20 Grondwet). Volgens het College voor de Rechten van de Mens kunnen mensen in armoede terecht komen

1 Zie bijlage 1 voor de brief van de verkenningsaanvraag.

2 Relevante SER-adviezen en verkenningen: SER (2017) *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan* (2017), SER (2017) *Opgroeien zonder Armoede*, SER (2017) *Passie gewaardeerd: Versterking van de arbeidsmarkt in de culturele en creatieve sector*, SER (2018) *De vele kanten van banen combineren*, SER (2019) *Integratie door Werk, de problematische arbeidsmarktpositie van nieuwkomers* en SER (2020) *Verkenning Markt voor persoonlijke dienstverlening*.

3 Artikel 1 Handvest voor de Grondrechten van de EU.

doordat hun mensenrechten onvoldoende zijn beschermd, en omgekeerd kan armoede ook leiden tot onvoldoende bescherming van hun rechten.⁴

De overheid heeft volgens artikel 19 van de Nederlandse Grondwet een zorgplicht voor het bevorderen van voldoende werkgelegenheid. Dit is essentieel voor het realiseren van een behoorlijke levensstandaard en bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting.⁵ Langdurige armoede vormt daarvoor een belemmering. Het College van de Rechten van de Mens wees in dit kader op onder andere de groep werkende armen die moeilijk een waardig leven kunnen leiden met enige bestaanszekerheid en behoorlijke levensstandaard voor henzelf en hun kinderen.⁶ In de visie en aanbevelingen van de raad komen deze noties terug.

De Nederlandse overheid heeft zich verbonden aan de duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties (Sustainable Development Goals, hierna “SDG’s”). De SER onderschrijft deze doelen. Het bestrijden van armoede is daarin als eerste doelstelling opgenomen en luidt als volgt: “... tegen 2030 het aandeel mannen, vrouwen en kinderen van alle leeftijden die volgens de nationale definities in armoede leven in al haar dimensies, minstens tot de helft terugbrengen”. Volgens de Verenigde Naties is dit ook meteen het belangrijkste doel. Niemand mag in 2030 nog in extreme armoede leven en het bereiken van deze doelstelling vergt structurele oplossingen met inspanningen van de overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties (waaronder vakbonden) en wetenschap.⁷

Ook enkele subdoelstellingen zijn relevant zoals SDG doel 1.3; het realiseren en implementeren van sociale beschermingssystemen en maatregelen waarmee tegen 2030 een aanzienlijke dekkingsgraad moet worden gerealiseerd van de armen en de kwetsbaren (deel van de bevolking dat valt onder sociale bescherming). Mede tegen de achtergrond van doelstelling 1 vond en vindt de SER bijvoorbeeld dat er een ambitieuze kwantitatieve doelstelling voor de reductie van armoede onder kinderen geformuleerd moet worden. De kwantitatieve (jaarlijkse) doelstelling moet richting geven aan het beleid en de daaruit voorkomende effecten.⁸ In 2019 heeft het kabinet

4 College voor de Rechten van de Mens (2017) *Armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten*. Jaarlijkse rapportage 2016. Utrecht, College voor de Rechten van de Mens.

5 Artikel 11 Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en artikel 34, lid 3, Handvest voor de Grondrechten EU.

6 College voor de Rechten van de Mens (2017) *Armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten*. Jaarlijkse rapportage 2016, pag. 91. Utrecht, College voor de Rechten van de Mens.

7 SER (2019) *Kansen pakken en risico's beheersen, over de samenhang tussen de SDG's en IMVO*. Den Haag, Sociaal-Economische Raad.

8 SER (2017) *Opgroeien zonder armoede*, zie p.14 en p.106. Den Haag, Sociaal-Economische Raad. Zie verder: Kamerbrief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Eerste Kamer van 9 april 2020, betreft: *Nadere uitwerking ambities kinderarmoede*.

de ambities en aanzien van het terugdringen van het aantal kinderen in armoede in kwantitatieve streefcijfers uitgewerkt. Hoewel delen van armoedebeleid zijn gedecentraliseerd blijft het Rijk aanspreekbaar op de uitkomsten van het systeem van armoedebestrijding. Het is belangrijk de oorzaken van armoede te verminderen.

Doelstelling 10 van de SDG's draagt landen op de ongelijkheid in en tussen landen terug te brengen. Inkomensongelijkheid tussen landen is de laatste jaren vermindert, maar de ongelijkheid binnen landen is juist groter geworden. Economische vooruitgang alleen is niet genoeg is om armoede te bestrijden. Economische groei moet inclusief zijn. In het kader van deze verkenning zijn met name twee subdoelstellingen relevant. SDG-doel 10.1 bepaalt dat het inkomen van de armste 40 procent van de nationale populatie in 2030 sneller moet zijn gegroeid dan het nationale gemiddelde. Daarnaast ziet SDG-doel 10.4 erop dat beleid moet worden gevoerd dat geleidelijk tot een grotere gelijkheid leidt, in het bijzonder inzake fiscaliteit, lonen en sociale bescherming. Nederland scoort overigens relatief goed op meerdere terreinen volgens de meest recente Nederlandse SDG-rapportage, maar dat betekent niet dat er niet meer te doen is. Op de internationale ranglijsten gaan Scandinavische en andere Europese landen ons voor. En achter een goede algemene score op armoede gaat bijvoorbeeld een aanzienlijk percentage armoede onder kinderen schuil.⁹

Vorbereiding en aanpak

In het najaar van 2018 werd het SCP-rapport *Als werk weinig opbrengt* gepubliceerd. Dit rapport is een belangrijk vertrekpunt voor deze verkenning en richtinggevend voor de aanbevelingen van de raad. De raad heeft zich echter ook een eigen beeld gevormd van de problematiek van werkende armen. De commissie Werk en Armoede heeft de verkenning voorbereid.¹⁰ Daartoe is bij de voorbereiding van deze verkenning een aantal fact-finding sessies georganiseerd. Er is gesproken met ervaringsdeskundigen, wetenschappers alsmede professionals die werkzaam zijn voor werkende armen. Er is tijd genomen om zowel het macro-, micro- als meso-niveau van werk en armoede aan de orde te laten komen. De ervaringen van werkenden in armoede en van werkgevers maakten grote indruk. Deze gaven tastbaar inzicht in de dynamiek van werk en armoede en gevolgen voor betrokkenen en welke keuzes men wel of niet kan maken.

⁹ Vierde Nederlandse SDG-rapportage (2020) *Nederland Ontwikkelt Duurzaam*. Publicatie mei 2020. Zie ook: CBS (mei 2020) *Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2020*. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek.

¹⁰ Zie bijlage 2 voor een overzicht van de samenstelling van de SER-commissie Werk en armoede.

Impact coronacrisis?

Tijdens de voorbereiding van deze verkenning kreeg Nederland, geheel onvoorzien, te maken met de coronapandemie. Het is bij afronding van deze verkenning niet duidelijk wat de structurele gevolgen van de corona uitbraak zullen zijn. Maar de afgelopen maanden lijkt er na versoepeling van de lockdownmaatregelen sprake van een grote veerkracht van de economie, waardoor de permanente schade kleiner dan verwacht lijkt te worden.

Er is het afgelopen jaar sprake geweest van werk en inkomensverlies bij groepen werkenden. Gezien de beroepen en sectoren waarin werkende armen werkzaam zijn (zie ook hoofdstuk 2) mag worden aangenomen dat ook zij hiermee te maken hebben gekregen. Het omvangrijke steunpakket van het kabinet heeft eraan bijgedragen dat werkloosheid werd voorkomen, en inkomstenterugval werd gedempt. De armoede is mede door de inkomensondersteunende maatregelen van het kabinet vooralsnog beperkt gestegen. Naar verwachting zal de inkomens- armoede op korte termijn toenemen, maar er is nog geen aanleiding te veronderstellen dat er een grote verandering in het structurele armoedeniveau gaat optreden door de coronapandemie.¹¹ Het is niet goed voorspelbaar hoe de pandemie zich verder ontwikkelt en welke maatregelen daarvoor in de toekomst zullen worden genomen.

Veel van de knelpunten en oplossingen in deze verkenning zijn geduid vóór het intreden van de coronacrisis. Die analyse is onverminderd actueel. De voorstellen die de raad formuleert voor het wegnemen van die knelpunten, zullen eraan bijdragen dat het armoedecijfer op de langere termijn naar een lager niveau kan gaan. Een aantal voorstellen in het recente advies van de SER voor het sociaal-economisch beleid in de komende kabinetsperiode (hierna: ‘SER MLT advies’) draagt bovendien in brede zin bij aan meer zekerheid van werk en inkomen.¹² Naar verwachting zal hiervan een matigend effect uitgaan op de ontwikkeling van het aantal werkenden in armoede. De verkenning *Werken zonder armoede* is op 27 juli 2021 vastgesteld.

Opzet van de verkenning

De verkenning is onderverdeeld in zeven hoofdstukken. In hoofdstuk 2 worden trends en ontwikkelingen beschreven. Wat is armoede en wat zijn de gevolgen voor deze werkenden? Welke groepen hebben een hoger risico om werkend arm te zijn? Wat weten we van de dynamiek rondom werk en armoede? Ook wordt geschetst of

¹¹ CPB-SCP (2020) *Kansrijk armoedebeleid*, p. 72-75. Het CPB en SCP voorzien in deze publicatie bij ongewijzigd beleid overigens wel een stijging van de armoede ruim een kwart als gevolg van de verlaging van de bijstand tot en met 2035.

¹² SER (juni 2021) *Advies Sociaal-economisch beleid 2021-2025; Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*.

en hoe groepen op de armoedegrens afwijken van groepen net daarboven. Aansluitend wordt de Nederlandse situatie in internationaal perspectief geplaatst. In hoofdstuk 4 en 5 worden knelpunten benoemd en uitgewerkt. Waar wringt de schoen bij werkende armen? Bij de uitwerking is een koppeling gelegd met de inbreng van de ervaringsdeskundigen tijdens een practijksessie over werkende armen. Zo wordt uitvoerig ingegaan op een aantal oorzaken van armoede onder werkenden. Achtereenvolgens komen dan inkomensbeleid en inkomensondersteuning, geringe urenintensiteit, kwetsbare zelfstandigen, werk in combinatie met uitkeringen, en dienstverlening aan werkende armen aan bod. In hoofdstuk 6 wordt de visie van de raad geformuleerd gevolgd in hoofdstuk 7 door aangrijpingspunten voor beleid en aanbevelingen. Deze verkenning richt zich primair op werkende armen, oftewel werkenden behorend tot een huishouden met een inkomen op of onder de armoedegrens. Veel van de knelpunten en oplossingen zijn echter ook relevant voor een bredere groep werkende minima.

2 De problematiek van werkende armen; trends en ontwikkelingen

Er is al veel bekend over werkende armen via onderzoek van het SCP, CBS en anderen. In dit hoofdstuk wordt informatie gebundeld en geduid. Daartoe wordt ingegaan op de definitie van armoede, de gevolgen van armoede op korte en langere termijn, samenstelling en omvang van de groep werkende armen in Nederland. Vervolgens wordt verkend welke groepen werkende armen te maken hebben met korter of langer durende armoede en welke dynamiek daarachter is waar te nemen. Een belangrijke vraag is wie zich weten te ontworstelen aan armoede en wie niet?

2.1 Wat is armoede?

In de armoedefinitie van het SCP wordt armoede gezien als het hebben van onvoldoende geld om een bepaald consumptieniveau te realiseren dat als minimaal noodzakelijk wordt geacht. Er is sprake van armoede als het inkomen van het huishouden onder de armoedegrens valt (inkomensarmoede). Personen die deel uitmaken van hetzelfde huishouden hebben dezelfde inkomenspositie.

De armoedefinitie van het SCP geeft invulling aan een minimaal noodzakelijk geacht pakket van levensbehoeften. Het SCP definieert armoede als een objectiveerbaar absoluut tekort. Volgens de SCP-definitie is iemand arm als hij met zijn inkomen de minimaal noodzakelijke goederen en voorzieningen niet kan bekostigen. De beschikbare middelen zijn daarbij het uitgangspunt. De door het SCP bepaalde budgetten geven aan hoeveel geld een huishouden nodig heeft voor onvermijdelijke of zeer wenselijke uitgaven. Het SCP kent twee referentiebudgetten: het normbedrag voor *basisbehoeften* en het *niet-veel-maar-toereikendbudget*.¹ Het basisbehoeftenbudget omvat de minimale uitgaven van een zelfstandig huishouden aan onvermijdbare, basale zaken zoals voedsel, kleding en wonen. Ook de uitgaven aan enkele andere moeilijk te vermijden kostenposten (zoals verzekeringen) vallen onder het basisbehoeftenbudget. Zorgkosten worden overigens van het inkomen afgetrokken en niet (gedeeltelijk) in het budget opgenomen.

1 SCP (2019) *Armoede in kaart 2019*; SCP (2018) *De SCP-methode voor het meten van armoede; Herijking en revisie*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau. In het SER-advies (2017) *Opgroeien zonder armoede* is een uitvoerige beschouwing opgenomen van armoedefinities (paragraaf 2.1 e.v.).

Het tweede referentiebudget, het niet-veel-maar-toereikend budget, is iets ruimer doordat het ook rekening houdt met de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie, bijvoorbeeld een korte vakantie of het lidmaatschap van een sport- of hobbyclub. Deze zaken zijn niet strikt noodzakelijk, maar worden door veel mensen wel als zeer wenselijk beschouwd. De budgetten zijn gebaseerd op gegevens – de zogenoemde minimumvoorbeeldbegrotingen – van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud).

Het CBS meent dat inzichten over wat er precies onder armoede moet worden verstaan, subjectief zijn dan wel uiteenlopen en dat men daarom deze term liever niet gebruikt.² Het CBS spreekt niet van arme huishoudens maar van huishoudens met *een laag inkomen* of met *een kans op armoede*. Anders dan het SCP gaat het CBS niet uit van een bepaald pakket aan levensbehoeften, maar van het bijstandsniveau voor een alleenstaande van 1979, dat vervolgens qua koopkracht constant is gehouden door aanpassing aan de inflatie. Dit bedrag vertegenwoordigt een bepaalde koopkracht. Men gaat uit van het besteedbaar huishoudensinkomen. Voor meerpersoonshuishoudens wordt het bedrag aangepast met equivalentiefactoren, voor extra volwassenen en/of kinderen. Het SCP hanteert deze factoren overigens ook.³

De armoedefinities van SCP en CBS leiden tot verschillende grensbedragen en armoedepercentages. In een recente verkenning werd geconstateerd dat de verschillende indicatoren goed onderbouwd zijn en goed naast elkaar kunnen bestaan. Juist door deze indicatoren naast elkaar te blijven gebruiken kan recht worden gedaan aan de complexiteit van armoede.⁴ De armoedepercentages resulterend uit deze verschillende definities zijn overigens cijfermatig onderling niet sterk afwijkend, alhoewel de geobserveerde waarden wel kunnen verschillen. Doordat het CBS bijvoorbeeld geen rekening houdt met de huurtoeslag, liggen hun percentages armen hoger. Wel zijn er veel overeenkomsten in de trends zichtbaar.

Verder valt te wijzen op het wettelijk sociaal minimum (WSM). Dit is een armoedegrens die beleidsmatig (door de politiek) een minimum bepaalt, en staat gelijk aan de hoogte van de bijstandsuitkering. De hoogte is afhankelijk van de samenstelling van het huishouden. Het bedrag van de lage inkomensgrens van het CBS komt ongeveer overeen met 110 procent van het WSM voor een alleenstaande. Voor andere

² CBS (2019) *Armoede en sociale uitsluiting*. Pag. 3 en 15. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek.

³ CBS (2019) *Armoede en sociale uitsluiting 2019*. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek.

⁴ SCP/CBS/CPB (2018) *Verkenning naar eenduidige indicatoren kinderarmoede*. Notitie 31 oktober 2018. Den Haag, Centraal Planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau, Centraal Bureau voor de Statistiek.

huishoudens wijken de bedragen sterker af van de lage inkomensgrens. Gemeenten gebruiken meestal een bepaald percentage van het WSM als “armoedegrens”, of beter, als afbakening van hun doelgroep voor het minimabeleid. Het sociaal minimum is minder geschikt als meetinstrument, omdat deze uiteindelijk beleidsmatig wordt bepaald.

De EU hanteert een eigen armoedegrens. Men is arm bij een inkomen lager dan 60 procent van het mediane huishoudinkomen. Het is een maat van relatieve armoede. De uitkomst wordt vooral bepaald door de scheefheid van de inkomensverdeling in een land. Het is daarmee ook een indicator van inkomensongelijkheid. Het gebruik van dergelijke internationale indicatoren biedt de mogelijkheid om het aantal werkende armen tussen landen met elkaar te vergelijken.

Laag inkomen uit werk is niet per definitie een indicator voor werkende armen

De term werkende armen roept nogal eens het beeld op van werkenden met een laag inkomen. Deels is dat terecht want een deel van de werkende armen heeft zeker een laag inkomen. Echter, of er sprake is van werkende armen wordt niet op individueel niveau bepaald maar op huishoudensniveau. Dat betekent dat het inkomen van andere leden van het huishouden medebepalend is. Veel werkenden met een laag inkomen worden niet tot de werkende armen gerekend omdat er een werkende partner is. Werkenden met een hoog inkomen per uur kunnen ook tot de werkende armen behoren als zij een lage urenintensiteit hebben en er verder geen inkomen in het huishouden aanwezig is. Uiteraard kan er ook sprake van samenloop van meerdere lage inkomens in één huishouden. Laag inkomen uit werk is overigens wel een factor van belang die zelfstandig aandacht verdient. Inkomen uit werk is bijvoorbeeld van belang vanuit het perspectief van economische zelfstandigheid. Daarnaast zal in paragraaf 2.3.5 worden ingegaan op huishoudsamenstellingen die een grotere kans op armoede hebben.

Huishoudsamenstelling speelt nadrukkelijk een rol bij de gevolgen van zogeheten levensgebeurtenissen waardoor het huishoudinkomen soms plotseling en aanzienlijk kan teruglopen. Vanuit deze optiek is het verstandig dat elke partner binnen het huishouden zelfstandig kan voorzien in (voldoende) inkomen uit werk en samenloop van werk en armoede.

In dit hoofdstuk wordt primair gebruik gemaakt van informatie van het SCP. Op onderdelen zal worden teruggerepen op het CBS, armoedemonitoren van gemeenten en internationale instanties. Het is daarbij goed steeds in gedachten te houden dat deze organisaties elk een andere maatstaf voor armoede hebben en soms ook

andere bronnen gebruiken (registratiedata, surveys, panels en dergelijke). Indien relevant zal dit bij de betreffende cijfers en tabellen worden vermeld.

Inkomensarmoede versus bredere noties van armoede

De armoedegrens gaat over inkomensarmoede, ofwel een gebrek aan financiële middelen. Armoede heeft naast een financiële ook een sociale component. Mensen ervaren niet alleen een tekort aan inkomen, maar ook op het terrein van bijvoorbeeld inkomenszekerheid, opleiding, gezondheid, vermogensbuffers en veiligheid zijn er patronen van achterstelling. Volwassenen (en kinderen) kunnen hierdoor belemmerd worden in het volwaardig kunnen meedoen in de samenleving. Naast de materiële aspecten is het noodzakelijk oog te hebben voor de mate van sociale uitsluiting. Sociale uitsluiting is een veel ruimer begrip waarbij het niet alleen gaat om ervaren tekorten als gevolg van het geringe inkomen (materiële deprivatie), maar ook om relationele zaken als sociale participatie, maatschappelijke betrokkenheid, integratie, aspecten van sociaal burgerschap en om het delen van relevante waarden. Bij sociale uitsluiting kan er sprake zijn van sociaal isolement en vervreemding van de samenleving, vervagend normbesef en achterstelling in toegang tot hulpverlening, zorg en huisvesting.

2.2 Gevolgen van armoede

Armoede heeft effecten op de korte, middellange en langere termijn. In het SER-advies *Opgroeien zonder armoede* zijn de gevolgen voor de levensloop van kinderen die opgroeien in arme huishoudens uitvoerig geschetst. De negatieve effecten van armoede treden vooral op in situaties van langdurige armoede. Een belangrijke observatie was dat kinderen die langdurig in armoede opgroeien op een lager onderwijsniveau blijven steken en mede daardoor meer risico lopen om als volwassene opnieuw in armoede te verkeren (littekeneffect). Er is in dat advies aandacht gevraagd voor zowel de inkomenspositie van huishoudens als de maatschappelijke participatie en de brede kansarmoede van kinderen.

Bij volwassenen gaat het meer om beperkte sociale participatie, een gebrek aan normatieve integratie, een verminderde toegang tot sociale grondrechten en materiële deprivatie.⁵ Het CBS wijst in *Armoede en sociale uitsluiting 2019* op de samenhang tussen risico op armoede en leefsituatie.⁶ Zo blijken personen met een laag inkomen het vaakst verdacht van een misdrijf, is er vaker sprake van slachtofferschap en

5 Jehoel-Gijsbers, G. en C. Vrooman (2004) *Sociale uitsluiting in Nederland en Europa*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

6 CBS (2019) *Armoede en sociale uitsluiting 2019*. Hoofdstuk 6. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek.

ervaart deze groep relatief veel vaker sociale overlast in de buurt. Daarnaast is er vaker sprake van een stapeling van gezondheidsproblemen.⁷ Personen met een armoederisico geven aan een minder goede gezondheid en een ongezondere leefstijl te hebben: ze bewegen minder, roken meer en zijn vaker te zwaar dan personen met een hoger inkomen. Mensen met een hogere sociaaleconomische status leven aantoonbaar gemiddeld langer en er is sprake van een aanzienlijk verschil in gezonde levenswachting. Opleidingsniveau zou hier als intermediaire variabele kunnen acteren: voor hoogopgeleiden is de kans op een gezonde levensverwachting hoger en de kans op armoede lager dan voor lager opgeleiden. Ook zijn er verschillen in woonsituatie. De meerderheid van de risicohuishoudens woont in een sociale huurwoning. Zij zijn doorgaans kleiner behuist dan hogere inkomens, zijn vaker ontevreden over de staat van onderhoud van de woning en vinden het vaker vervelend om in de betreffende buurt te moeten wonen.

Bij het hiervoor beschrevene past wel een observatie. Voor zover er gegevens over de leefsituatie van mensen in armoede zijn, hebben die ofwel betrekking op de totale arme groep of op kinderen binnen die groep. De vraag is legitiem of al deze negatieve gevolgen altijd ook bij werkende armen zullen worden gesignaleerd. Het antwoord daarop is dat dat waarschijnlijk afhangt van het ‘type’ werkende arme. Mogelijk ligt dit verschillend tussen zelfstandig ondernemers, werkenden in loondienst of uitkeringsgerechtigden met een baan(tje) naast de uitkering. Arme zelfstandigen hebben vaker een eigen woning dan arme werkenden in loondienst of uitkeringsgerechtigden. Daarmee samenhangend kan verondersteld worden dat zij waarschijnlijk vaker in een wat betere buurt wonen, minder overlast ervaren, et cetera.⁸ De beschreven gezondheidsproblemen spelen bij werkende armen wellicht ook minder op dan bij mensen in armoede met een bijstandsuitkering, zij werken immers. Maar wel blijkt hierna dat de combinatie van armoede in werk kan uitmonden in ziekteverzuim, als gevolg van stress et cetera.

Meer recent wordt gewezen op de effecten van leven in armoede op het menselijk gedrag. Schaarste leidt tot stress en met name chronische stress kan leiden tot een vermindering van mentale denkracht, gezondheidsproblemen en het minder goed in staat zijn om doelgericht en probleemoplossend te handelen. Zelfs verlaging van het IQ wordt gerapporteerd als gevolg van chronische (financiële) stress. Schaarste vermindert de zelfredzaamheid van mensen, terwijl er een grote zelfred-

7 Luijben, A. et al. (2019) *Armoede, chronische stress en gezondheid in de gemeente Den Haag*. RIVM Rapportage 2019-0004; Dijk, A. van & I. van der Meer (2012) Armoede en gezondheid? gegevens over Den Haag. *Epidemiologisch bulletin* 2012, 47(2).

8 Hoff, S. & J.M. Wildeboer-Schut (2016) *Armoede in kaart 2016*. Hoeveel financiële reserves hebben de armen? Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau. SCP online publicatie (27-9-2016).

zaamheid van mensen wordt gevraagd om zich aan armoede te kunnen onttrekken, of gebruik te maken van alle beschikbare inkomensondersteunende voorzieningen. Deze inzichten worden momenteel benut bij het vormgeven van gedragsinterventies om mensen te helpen zich aan armoede te onttrekken.⁹

Gevolgen armoede op werk

Werknemers met financiële problemen of problematische schulden hebben vaker last van stress en concentratieproblemen, alsmede gezondheidsklachten die uitmonden in ziekteverzuim. Er kan sprake zijn van productiviteitsverlies, kwetsbaarheid voor integriteitszaken en dienstengevolge soms zelfs ontslag. Uit recent onderzoek bleek dat deze problematiek bij ruim meer dan de helft van de werkgevers speelt. In sommige sectoren, zoals bijvoorbeeld de uitzendbranche, is sprake van hogere aantallen.

Er zijn verschillende oorzaken van financiële problemen van werknemers, denk aan inkomsterugval als gevolg van een scheiding, het aangaan van te grote financiële verplichtingen en een gebrek aan financiële vaardigheden. Maar ook moeite om rond te komen met een laag inkomen is een belangrijke oorzaak. Dit wordt in één op de vier gevallen als oorzaak genoemd.¹⁰ En er zijn combinaties van genoemde oorzaken. Veel werkgevers zien financiële problemen van werknemers als een groot risico voor de organisatie. Werknemers met geldproblemen leiden tot extra kosten voor de werkgever. Zo vraagt een loonbeslag (daarvan is sprake bij serieuze betalingsproblemen) al gauw bijna een half uur verwerkingstijd en dus de nodige administratiekosten. Ziekteverzuim leidt tot loondoorbetaling zonder dat hier productiviteit tegenover staat, kosten van bedrijfsarts en re-integratie, en tot salariskosten van degene die het werk overneemt. Als er sprake is van samenloop van werk en uitkering van een werknemer kan dat ook extra aandacht van de werkgever vragen.

Financiële problemen, ongeacht de hoogte van het inkomen van de werkende, zijn niet makkelijk bespreekbaar op de werkvloer. Dit werd onderstreept door de ervaringsdeskundigen in de praktijk sessie die de SER ter voorbereiding van dit advies organiseerde (zie ook pagina 22). De werkgever krijgt soms echter op een andere

⁹ Mullainathan, S. & E. Shafir (2014) *Why Having Too Little Means So Much*. New York Times Books Henry Holt and Company; WRR (2018) *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; Middendorp, J. van e.a. (2019) *Ernst van financiële problemen*. In: Mens en maatschappij, Vol. 94, No. 3, September 2019; Dam, J. ten (2018/2019) *Armoede, stress & gezondheid*. Lectoraat De Gezonde Stad. Zwolle, Hogeschool Windesheim. Voor een overzicht: Platform 31, Kennisdossier armoede en schulden.

¹⁰ Nibud (2017) *Personeel met schulden, een peiling over financiële problemen op de werkvloer*. Utrecht, Nibud; Oomkens, R. e.a. (2020) *Schulden & Werk, Deelrapport II werknemers met schulden*. Zoetermeer, Panteia.

wijze wel de nodige signalen die duiden op financiële problemen bij het personeel. Denk aan het moeten toepassen van loonbeslag, informatieverzoeken van deurwaarders of toegenomen ziekteverzuim. Ook verzoeken om voorschotten of extra uren werk kunnen duiden op onderliggende financiële problematiek. Steeds meer werkgevers zijn zich bewust zijn van financiële problemen bij hun personeel, tegelijkertijd is er sprake van een handelingsverlegenheid. Er worden geen maatregelen genomen omdat men meent dat de privacy van de werknemer wordt geschonden of omdat men niet weet welke acties ondernomen kunnen worden.

De gevolgen van armoede op het werk van zelfstandig ondernemers en zzp'ers zijn deels vergelijkbaar. Stress als gevolg van financiële problemen heeft uiteraard ook een negatieve impact op de oplossingsgerichte vaardigheden van ondernemers. Maar er treden ook specifieke effecten op. Het voeren van een bedrijf vraagt om het goed op orde houden van de administratie. Ziekte en andere onverwachte gebeurtenissen kunnen een grote impact hebben op het inkomen en de mogelijkheden tot werken van ondernemers. Voor zzp'ers brengt bijvoorbeeld het niet verzekerd zijn voor arbeidsongeschiktheid een belangrijk inkomensrisico met zich mee. Er zal een beroep moeten worden gedaan op het inkomen van de partner of de bijstand. Bij zelfstandigen kan het behoud van het bedrijf op het spel komen te staan. Eventuele steun ontbreekt vaak in het geheel. Men heeft geen werkgever en ondersteunende dienstverlening van gemeenten kent strenge voorwaarden.

Uit de bijdragen van ervaringsdeskundigen valt op te maken dat armoede en financiële problemen bij zelfstandig ondernemers (zmp en zzp) tot specifieke negatieve gevolgen en oplossingen leidt. Specifiek door de zelfstandigen met personeel werden de gevolgen voor leden van de familie, die vaak meewerken in het bedrijf, genoemd. Meerdere gezinnen kunnen dan geraakt worden als het bedrijf te weinig inkomsten genereert. Uit praktijkervaringen van gemeenten met het Bbz en lokale armoedevoorzieningen is bekend dat zelfstandigen vaak jarenlang wachten voordat zij hulp vragen bij de gemeente, waardoor de problematiek vaak al sterk verergerd is tegen de tijd dat de hulpvraag bekend is. Bij ondernemers is vaak sprake van een langdurigere schuldensituatie en het moeten rondkomen van een (te) laag inkomen.

Betekenis van werk voor werkende armen

Het hebben van betaald werk wordt veelal beschouwd als een voorwaarde voor een goed leven. Betaalde arbeid is vanzelfsprekend van belang voor het hebben van voldoende inkomen, maar betaald werk levert voor veel mensen ook een positieve bijdrage aan ontplooiingsmogelijkheden, zelfrespect (status en identiteit door werk) en sociale contacten (sociale integratie en maatschappelijke participatie). Conen stelt

dat volwassen Nederlanders veel waarde hechten aan het hebben van betaald werk: slechts 17 procent hecht hier geen of weinig waarde aan.¹¹ Het arbeidsdomein neemt een belangrijke plaats in het leven van mensen. Het niet hebben van werk wordt als pijnlijk ervaren.

In WRR-advies *Het betere werk* uit 2020 werd uiteengezet dat het hebben van betaald werk door de meerderheid van de totale Nederlandse bevolking belangrijk wordt geacht. Aangegeven wordt dat een baan de allerbelangrijkste bron van (zelf-) respect is. Wel wordt een nog groter belang gehecht aan gezin, vrienden en bekenden en vrije tijd. Nederland wijkt in dit opzicht sterk af van andere Europese landen, waar werk in het algemeen relatief belangrijker wordt geacht.

Het blijft de vraag wat de specifieke gevolgen van armoede onder werkenden zijn. Werkende armen hebben weliswaar werk en ervaren dus de hiervoor genoemde voordelen voor het individuele welbevinden, maar werk dat financieel te weinig opbrengt en ook verder weinig voordelen biedt kan wellicht de positieve voordelen ervan te niet doen. Er is nog weinig inzicht in wat het voor deze werkenden zelf betekent om werk te hebben dat hen onvoldoende bestaanszekerheid biedt. Hierbij zij nogmaals benadrukt dat de waarde van werk voor de werkende niet altijd samenhangt met de financiële beloning. Werk dat weinig inkomen genereert kan soms toch als waardevol door betrokkenen worden ervaren als dat werk inhoudelijk leuk is, ontplooiingskansen biedt en/of prettige mensen om mee te werken met zich brengt.¹²

Ervaringsdeskundigen over de gevolgen van werk en armoede

In het najaar van 2019 heeft de SER een bijeenkomst belegd met personen die in hun dagelijkse leven met verschillende aspecten van werken in armoede te maken hebben gekregen. Deze ervaringsdeskundigen hadden de volgende arbeidsmarkt-profielen: (1) een werkende met een lage werkintensiteit en hoge beschikbaarheidsvereisten, (2) een werkende in vast dienstverband met een laag uurloon, (3) een werknemer met tijdelijk werk vanuit een uitkeringssituatie en schuldsanering, (4) een zzp'er met een parttime baan als werknemer, (5) een zelfstandige die zijn bedrijf om financiële redenen heeft moeten beëindigen en (6) een voormalig ondernemer die vanuit een bijstandssituatie bij de gemeente aan werktrajecten deelneemt.

11 Conen, W. (2020) *De waarde van werk in Nederland*. Working paper 38. Hierin tabel 1 Werkcentraliteit in Nederland (pag. 12). Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

12 Beer, P. de & W. Conen (2019) *De waarde van werk staat in Nederland onder druk*. Reeks Kort & Bondig. Amsterdam, Universiteit van Amsterdam/AIAS.

De personen (1) en (2) brachten vooral naar voren dat een langdurig lage beloning afbreuk doet aan het gevoel waardig werk te doen. Deze werkenden beschreven dat zij het gevoel krijgen dat hun bijdrage door het bedrijf als gering wordt bestempeld en gemakkelijk door anderen zou kunnen worden overgenomen. Men heeft het gevoel een kostenpost voor de werkgever te zijn en minder een persoon die een bijdrage levert aan een bedrijf. Daarnaast geldt voor personen (1) en (2) dat de feitelijke contracturen soms in schril contrast staan met de beschikbaarheidseisen. Deze eisen leggen bovendien een groot beslag op het privéleven van deze werkende. Voor de deeltijdwerkende geldt dat er een sterke wens bestaat om meer uren te werken. Deze wens wordt echter niet beantwoord door het bedrijf. Zowel persoon (1) als (2) geeft aan dat zij moeilijk rond kunnen komen van het salaris en daardoor het gevoel hebben klem te zitten.

De werknemer met schulden (3) vertelt dat deze vele jaren kunnen duren en bovendien direct van invloed zijn op de uitvoering van het werk. Zorgen en concentratieproblemen zijn het directe gevolg van deze slepende financiële kwesties. Ook kost het maanden om een regeling te organiseren. De ervaring is dat vooral overheidsinstellingen weinig coulance tonen bij het innen van beslagen en boetes. Aangegeven wordt dat je mentaal heel sterk moet zijn om dit allemaal aan te kunnen. Ook speelt schaamte hierin een rol. Openheid met de leidinggevende is echter van groot belang om deze problemen binnen de context van het werk op te kunnen lossen.

De werkenden als zzp'ers (4) en zelfstandige (5) geven aan dat de grote wisselingen in maandelijkse inkomsten tot grote financiële onzekerheden leiden. De zzp'er (4) ziet zich min of meer gedwongen om naast het werk als zelfstandige ook een parttime-functie als werknemer te betrekken. Dit verhoogt de financiële stabiliteit. Tegelijkertijd trekt het een wissel op de mogelijkheden om zelfstandige door het leven te gaan. Zonder partner had de betreffende persoon haar positie als zzp'er niet kunnen handhaven. De zelfstandige (5) geeft aan hoe privéomstandigheden onverwachts grote financiële gevolgen kunnen hebben. Ook blijkt dat deze direct doorwerken in de mogelijkheden om als zelfstandige het bedrijf voort te kunnen zetten. Er zijn geen buffers om te investeren in ontwikkeling van nieuwe producten of diensten.

Een andere werkende (6) schetst dat hij het gevoel heeft te worden afgestraft voor pogingen om meer te werken. Door meer uren te werken verliest men aanspraak op bepaalde voorzieningen en krijgt men te maken met complexe herberekeningen (toeslagen, verrekenen inkomsten met uitkeringen en dergelijke). Door het voortdurend

wisselende inkomen en de ingewikkelde procedures heeft de betreffende persoon het gevoel de grip op het eigen leven kwijt te raken. De animo om aan allerlei werktrajecten deel te nemen is na verloop van tijd dan ook sterk afgenomen.

De Commissie Regulering van werk merkt in dit kader op dat inkomenszekerheid en financieel perspectief gevoels- en symbolische waarde heeft; het is een vorm van erkenning door de werkgever. De waarden van werk worden volgens de commissie door de huidige regulering van werk ondermijnd.¹³ Dit wordt verder versterkt door het gevoel van sommige werkenden geen alternatieven te hebben en vast te blijven zitten in deze situatie. Men ziet soms weinig of geen doorgroeimogelijkheden in de betreffende bedrijven en men ziet geen alternatief om een overstap maken naar beter betaald werk. Bijvoorbeeld vanwege leeftijd of gewoonweg het ontbreken van passend ander werk.

Werk brengt de werkende materieel derhalve niet altijd vooruit. Feitelijke of beleefde hoge kosten van het levensonderhoud en de ervaren inkomensverschillen spelen hierbij nadrukkelijk een rol. Ook het steeds grotere belang dat aan formele kwalificaties wordt gehecht speelt hierin een rol. Laaggekwalificeerd werk levert veelal weinig waardering in financiële zin op, ook al worden daarvoor offers van de betreffende werkenden gevraagd (bijvoorbeeld ruime beschikbaarheid) of worden competenties gevraagd die niet zijn uit te drukken in formele diploma's (bijvoorbeeld dienstverlenende werkhouding). De groep werkende armen vraagt aandacht voor het gevoel onrechtvaardig te worden behandeld. Het ongenoegen over hun situatie richt zich zowel op de werkgever en de overheid, maar ook op bijvoorbeeld consumenten die steeds vaker 24 uursdienstverlening vanzelfsprekend vinden.

Het SCP (2014) duidt de groep die over de gehele linie achterblijft aan met de term “precariaat”.¹⁴ Deze groep omvat veel laagopgeleiden, mensen met weinig inkomen en weinig vermogen. Zij beschikt niet over hulpbronnen en geen middelen of vaardigheden om dat te veranderen. Het zou in 2014 om circa 400.000 mensen van achttien jaar en ouder gaan. Zij zijn pessimistisch over hun kansen en mogelijkheden. Ook missen zij het gevoel regie over hun leven te hebben. Andere auteurs constateren dat werk- en inkomensonzekerheid zich steeds meer bij een specifieke groep aan de onderkant van de arbeidsmarkt concentreren.¹⁵ Daarbij concentreert

13 Commissie Regulering van Werk (2020) *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Eindrapport gepubliceerd op 23 januari 2020, pag. 31 en 61.

14 Vrooman, C. e.a. (2014) *Vershil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

werkonzekerheid zich bij werkenden met een flexibel contract en inkomensonze-kerheid bij huishoudens die hun werk verliezen en de groep waarvan het inkomen op korte termijn sterk fluctueert door variatie in het aantal gewerkte uren. Het SCP (2014) vond geen aanwijzingen dat die onzekerheden als gevolg van een grotere dynamiek op de arbeidsmarkt zijn toegenomen. Tot deze groep behoren veel mensen die toch al een relatief zwakke arbeidsmarktpositie hebben, zoals laagopgeleiden, personen met een niet-westerse achtergrond en personen met een arbeidsbeperking.¹⁶ Er is geen informatie voorhanden over het aandeel werkende armen in het precariaat, maar het lijkt aannemelijk dat er een zekere mate van overlap tussen deze groepen aanwezig is.

15 Graaf-Zijl, M. de e.a. (2015) *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*. Den Haag, Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.

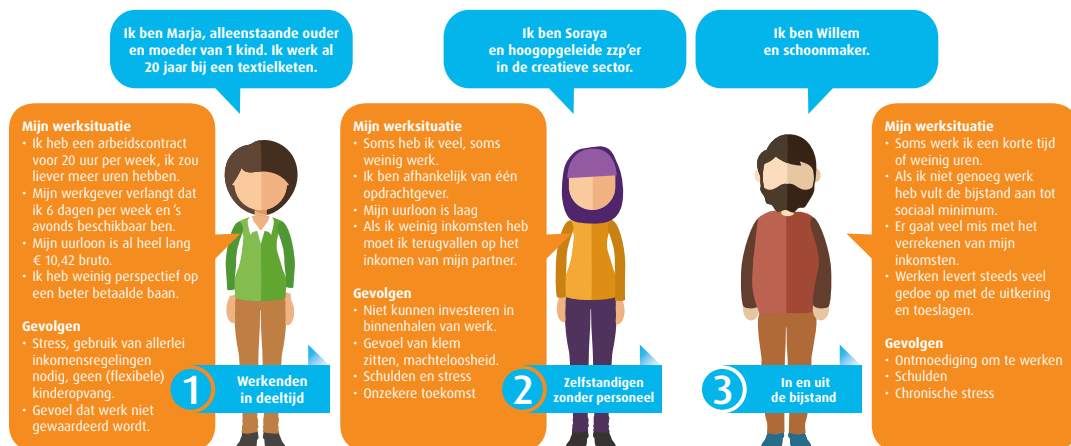
16 Beer, P. de & S. van der Gaag (2020) *Werk en inkomensonze-kerheid zijn steeds ongelijker verdeeld; afwenteling op de precair werkenden*. Amsterdam, Universiteit van Amsterdam (webpublicatie).

SER-verkenning

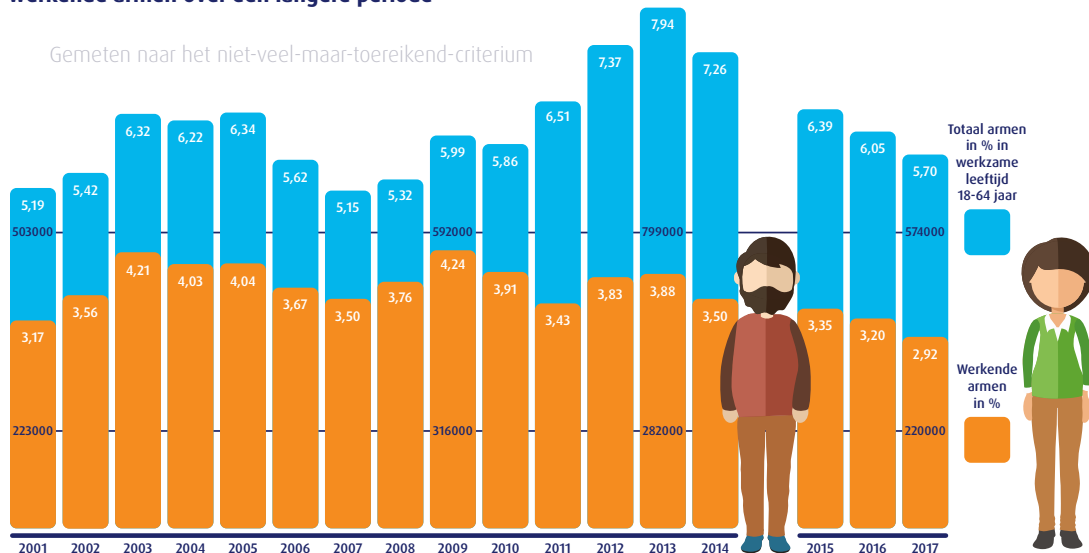
Werken zonder armoede

Veel mensen die in armoede leven hebben gewoon betaald werk. Armoede onder werkenden is hardnekkig en blijft ook bestaan tijdens hoogconjunctuur. Dat rapporteerde het SCP in 2018. Minister Koolmees vroeg de SER te verkennen hoe het aantal werkenden in armoede kan worden teruggedrongen. De gevolgen van de coronacrisis op het aantal werkende armen zijn nog niet duidelijk.

Werkende armen vormen een divers samengestelde groep



Armoedecijfers onder werkenden: er is veel dynamiek maar ook een bestendig aantal werkende armen over een langere periode

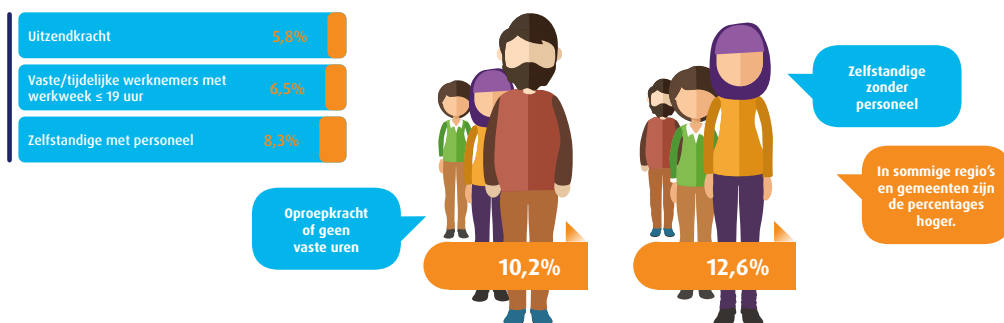


Bron Sociaal en Cultureel Planbureau
In 2015 heeft een revisie (met terugwerkende kracht tot 2011) van het inkomensbegrip plaatsgevonden (dit had een daling van de cijfers tot gevolg). De cijfers vanaf 2011 zijn de gereviseerde cijfers.

SEER



Bij sommige groepen werkenden is het percentage armen hoger dan het gemiddelde van 3%



Hoogrisico huishoudens en andere kenmerken van werkende armen



Aanbevelingen

- Verbeter het besteedbare inkomen van werkende armen
- Vergroot het aantal te werken uren en neem knelpunten daarbij weg
- Verbeter de dienstverlening voor werkenden met financiële problemen

2.3 Werkenden in armoede nader geduid

In deze paragraaf gaan we nader in op een aantal risicofactoren ten aanzien van de kans op werken in armoede. Hierbij wordt zowel de werking van de arbeidsmarkt betrokken, als de rol van individuele en huishoudenskenmerken. Duidelijk wordt dat de beschreven risico's zich voor specifieke groepen in sterk verhoogde mate voordoen.

2.3.1 Omvang en inkomensbronnen

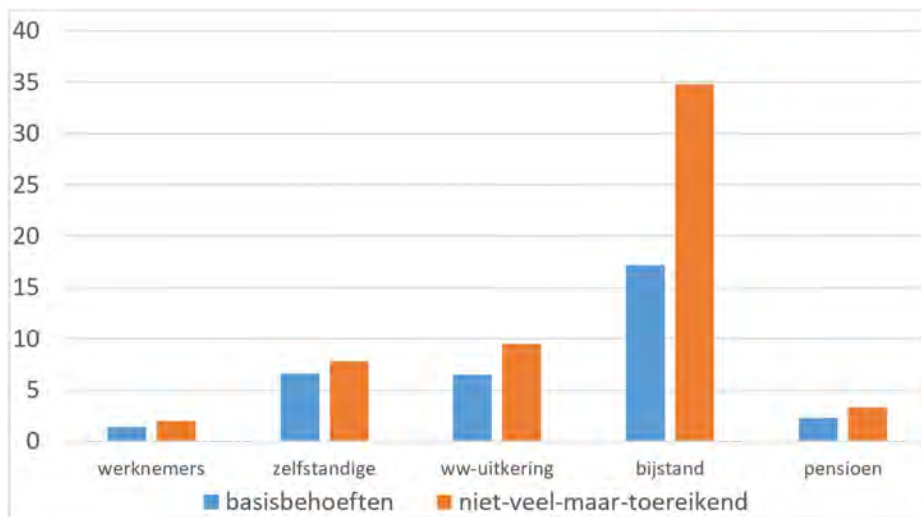
In 2017 waren er iets meer dan 939.000 armen met een inkomen onder het niet-veel-maar-toereikend-criterium (5,7 procent van de Nederlandse bevolking). Volgens het basisbehoeften criterium waren er ongeveer 618.000 armen. Werkende armen vormen bijna een derde van de volwassenen in armoede. Berekend volgens het niet-veel-maar-toereikend-criterium ging het om zo'n 220.000 personen. Deze groep had betaald werk als belangrijkste eigen inkomensbron. Ongeveer 171.000 werkenden waren arm volgens het striktere criterium basisbehoeftenbudget dat uitgaat van minimaal noodzakelijke uitgaven.¹⁷

Na de groep werkende armen zijn de bijstandsgerechtigden de tweede grootste groep onder de arme volwassenen. Zij vormen met ongeveer 152.000 personen bijna een kwart (23 procent) van de totale groep arme volwassenen. Volwassenen die een pensioen ontvangen vormen de derde grote groep onder de arme volwassenen. In 2017 ging het om 105.000 mensen.

Binnen de groep werkende armen was iets meer dan de helft een werkende in loondienst: 125.000 werknemers en 95.000 zelfstandigen met een huishoudensinkomen onder het niet-veel-maar-toereikend criterium. Het totale aantal werknemers is echter veel groter dan het totale aantal zelfstandigen in Nederland: ruim 7 miljoen tegenover ongeveer 1,4 miljoen. Huishoudens waarvan loon uit dienstverband de belangrijkste inkomensbron is, zijn dus relatief veel minder vaak arm dan huishoudens waarvan de voornaamste inkomensbron de eigen onderneming is (inclusief zzp'ers). Wanneer alleen naar de basisbehoeften als referentiebudget wordt gekeken, dan schaarst zich 1,4 procent van de werknemers en 6,6 procent van de zelfstandigen onder de groep werkende armen (zie ook figuur 2.1).

¹⁷ Hoff, S. e.a. (2019) *Werkende en niet-werkende armen*. In: *Armoede in kaart 2019*. De cijfers over 2018 zijn vooralsnog alleen beschikbaar op basis van het n-v-m-t budget en in percentages (zie hier <https://digitaal.scp.nl/ssn2020/inkomen/>).

Figuur 2.1 Armoede naar belangrijkste eigen inkomensbron en gemeten op basis van twee referentiebudgetten, 2017 (in %)



Bron: CBS (Integrale Inkomens- en Vermogensstatistiek '17), SCP-bewerking

2.3.2 Sterke regionale verschillen

Er zijn grote verschillen waar te nemen in het aantal werkende armen tussen grote steden en ommeland, binnen steden, en tussen regio's binnen Nederland. De regionale verschillen hangen samen met concentraties alleenstaanden, laagopgeleiden, zelfstandigen en een niet-westerse migratieachtergrond. In de grote steden van de Randstad is sprake van een grotere concentratie van de zzp'ers. Ook is het aandeel van de landbouwsector in de regionale werkgelegenheid van belang. Daar waar dit aandeel groter is, zijn er meer werkende armen.¹⁸ Het lijkt verder plausibel dat een concentratie van bepaalde sectoren in sommige regio's of gemeenten samenhang vertoont met de spreiding van de arbeidsmigranten. Een ander voorbeeld betreft de Waddeneilanden waar relatief veel seizoensarbeid beschikbaar is. Beter betaald werk bevindt zich op langere reistijd en vormt voor een deel van de lokale beroepsbevolking geen reëel alternatief.¹⁹ De regionale verschillen in aantallen werkende armen zijn ook te herleiden tot een combinatie van een eenzijdige lokale of regionale bevolkingssamenstelling en een ongunstige werkgelegenheidsstructuur.

¹⁸ Heyma, A. e.a. (2018) *De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland*. Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek.

¹⁹ C. Vroomen e.a. (2018) *Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, pag. 59. Zie verder: Kamervragen (2018-2019) nr. 575. Aanhangsel van de Handelingen, publicatie 12-11-2018.

Bij het bepalen van beleid gericht op het terugdringen van het aantal werkende armen, of beleid gericht op het beter bereiken van deze doelgroep is het van belang rekening te houden met deze regionale spreiding. Op lokaal en regionaal niveau kunnen deze inzichten focus geven op te formuleren hoofddoelen, zoals het verbeteren van de regionale en lokale werkgelegenheidsstructuur, en het inrichten van een effectieve dienstverlening.

2.3.3 Risicogroepen werkende armen

De groep werkende armen kent een gevarieerde samenstelling. Binnen de groep werkenden verschillen de risico's op armoede aanzienlijk. In de volgende paragrafen worden relevante baankenmerken, huishoudsamenstelling en enkele andere risicokenmerken van werkende armen beschreven. Oorzaken en knelpunten komen in hoofdstuk 4 uitvoeriger aan de orde.

Baankenmerken

Het risico op armoede is het grootst bij zelfstandigen, parttimers en oproepkrachten. In een latere paragraaf wordt ingegaan op leeftijd. Bijna de helft van de werknemers met een flexibele arbeidsrelatie was in 2019 jonger dan 25 jaar (dit is inclusief studenten en scholieren). Als ook de zzp'ers erbij worden betrokken – zij worden immers ook vaak tot flexibel werk gerekend – is een derde van de flexibel werkenden jonger dan 25 jaar, twee derde van alle flexibel werkenden is dus ouder dan 25 jaar.²⁰

Slechts een klein deel van de werkende armen heeft een vaste voltijdbaan als werknemer (8 procent). De meeste werkende armen zijn actief als zelfstandige met of zonder personeel (samen 45 procent), deeltijdwerknemer (27 procent) of oproepkracht (12 procent). Daarnaast werkt nog een klein percentage als uitzendkracht of in een tijdelijke voltijdbaan. Armoede komt vooral voor onder werkenden die geen ondergrens hebben aan hun uurloon in de vorm van cao-afspraken of het minimumloon (zelfstandigen), dan wel die een beperkt aantal uren op jaarbasis werken (deeltijders, oproepkrachten).

20 CBS (december 2020) Statline *Arbeidsdeelname kerncijfers*. Online informatie.

Tabel 2.1 Armoede volgens het criterium niet-veel-veel-maar-toereikend onder werkenden naar type arbeidsrelatie, cijfers 2014 (in %)

	Risico op armoede	Heeft betreffende kenmerk	
		Alle werkenden	Arme werkenden
Totaal	4,6	100	100
Vaste werknemers met werkweek ≥ 35 uur	0,7	41	8
Tijdelijke werknemers met werkweek ≥ 35 uur	2,3	5	3
Vaste/tijdelijke werknemers met werkweek 20-34 uur	2,4	26	16
Vaste/tijdelijke werknemers met werkweek ≤ 19 uur	6,5	6	11
Oproepkracht of geen vaste uren	10,2	4	12
Uitzendkracht	5,8	2	4
Zelfstandige zonder personeel	12,6	12	36
Zelfstandige met personeel	8,3	5	9

Bron: SCP (2018) *Als werk weinig opbrengt* (tabel 3.3, pagina 26).

Groepen die een sterk verhoogd armoedepercentage hebben en vrij groot van omvang zijn, rekent het SCP tot de ‘hoogrisicogroepen’.²¹ Dit zijn ook de groepen werkenden met de vetgedrukte waarden in tabel 2.1. Zulke groepen hebben een grote invloed op de hoogte van het armoedepercentage onder werkenden. Zelfstandigen zonder personeel (zzp’ers) zijn in Nederland de belangrijkste hoogrisicogroep. Hun aandeel in de categorie werkende armen is 36 procent, terwijl één op iedere acht zzp’ers in armoede leeft.

Samenstelling huishouden

De samenstelling van het huishouden van werkende armen kent eveneens enkele hoogrisicogroepen. Aspecten die hierin een rol spelen, zijn bijvoorbeeld de aanwezigheid van een partner met geringe of zelfs negatieve inkomsten, de afwezigheid van een verdienende partner of de aanwezigheid van veel kinderen.

²¹ Hoogrisicogroepen worden gedefinieerd als groepen met een armoedepercentage van minstens 6,5 procent en een aandeel in alle werkende armen van minstens 8 procent. Zie: Vrooman e.a. (2018) *Als werk weinig opbrengt*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, pag. 24-30.

Tabel 2.2 Armoede onder werkenden volgens het criterium niet-veel-veel-maar-toereikend naar achtergrond of kenmerken van het huishouden, 2014 (in procenten)*

	Risico op armoede	Heeft betreffende kenmerk	
		Alle werkenden	Arme werkenden
Paar zonder kinderen	2,4	27	14
Paar met kinderen	3,8	51	43
Alleenstaand	8,5	15	29
Lid eenoudergezin	10,3	6	13
Partner werkt 20-34 uur per week	2,0	20	9
Partner werkt ≥ 35 uur per week	2,3	33	17
Partner werkt niet	7,1	11	19
Geen WW of bijstandsuitkering	4,2	84	77
Wel WW of bijstandsuitkering in huishouden	6,6	16	23

Bron: SCP (2018) *Als werk weinig opbrengt* (tabel 3.5 en 3.6, pagina's 27 en 28).

Er is sprake van een verhoogd armoederisico onder alleenstaanden en leden van een eenoudergezin. Als een van de leden van een paar – met of zonder kinderen – helemaal niet werkt, is hun armoederisico eveneens hoger dan gemiddeld. Werkenden hebben verder een verhoogde kans op armoede in het geval een lid van het huishouden een werkloosheids- of bijstandsuitkering krijgt.

Migratieachtergrond

Het SCP (2018) constateert ook dat werkenden met een migratieachtergrond vaker dan gemiddeld arm zijn. Deze groep vormt nog geen vijfde (18 procent) van alle werkenden, terwijl van alle werkende armen bijna een derde (32 procent) een migratieachtergrond heeft. Van alle personen met een migratieachtergrond in Nederland leeft ruim acht procent in armoede. Binnen deze categorie zijn twee risicogroepen aan te wijzen. In de eerste plaats zien we dat het risico op armoede vooral groot is onder niet-westerse migranten van de eerste generatie. Dit risico is met name te wijten aan hun grotere uitkeringsafhankelijkheid en niet zozeer aan hun positie op de arbeidsmarkt. Het gaat daarbij vooral om een relatief sterk beroep op arbeidsongeschiktheids- of bijstandsuitkeringen.²² In de tweede plaats valt te wijzen op het bovengemiddelde armoederisico van werkende huishoudens met een Midden- en Oost-Europese achtergrond.²³ Ongeveer een half miljoen banen worden in Nederland vervuld door arbeidsmigranten uit deze landen. Ongeveer 52 procent van alle

22 Hulst, B. van e.a. (2018) *Armoede in kaart. Armen met en zonder migratieachtergrond*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

23 Midden- en Oost-Europese landen: Landen in Midden- en Oost-Europa die zijn toegetreden tot de Europese Unie: Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Bulgarije, Roemenië, Kroatië.

buitenlandse werknemers (uit de EU-landen en daarbuiten) en 80 procent van de werknemers uit de Oost-Europese landen bevindt zich aan de onderkant van het loongebouw en verricht ongeschoold werk. Zij werken voornamelijk in de sectoren landbouw, uitzendbureaus en overige zakelijke dienstverlening. Hun gemiddelde uurloon bedraagt gemiddeld 10 euro per uur, terwijl dat van werknemers uit andere EU-landen bijna het dubbele daarvan bedraagt. Ook werkenden met een niet-westerse migratie achtergrond verdienen per uur een aantal euro's meer dan de arbeidsmigranten uit de Midden- en Oost-Europese landen.²⁴ Beter betaalde arbeidsmigranten zijn werkzaam in hogere arbeidsmarktsegmenten. Een deel van de Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten verricht vaker seizoensarbeid. Dat betekent dat zij relatief vaker kortdurende arbeidsrelaties hebben en meerdere banen binnen hetzelfde jaar kunnen vervullen. Recent onderzoek wees uit dat deze groep arbeidsmigranten vaker langdurig blijft werken in tijdelijke dienstverbanden, tegen relatief laag loon (precaire arbeid). Het merendeel van hen verblijft maximaal drie jaar in Nederland maar een groeiend aantal vestigt zich langdurig in Nederland en er is sprake van gezinsvorming.²⁵ Anders dan vaak wordt gedacht is er onder personen met een migratieachtergrond geen sprake van een verhoogde uitkeringsafhankelijkheid. Er is eerder sprake van een situatie zonder inkomen.²⁶ Bij deze werkenden en bij die van niet-Westerse herkomst is meer dan gemiddeld sprake van onvoldoende huishoudensinkomsten.

Leeftijd en geslacht

Jongeren hebben relatief het hoogste armoederisico. De kans op armoede neemt af met de leeftijd. Op een totaal werkzame beroepsbevolking (15-75 jaar) van iets meer dan 9 miljoen is ongeveer dertig procent jonger dan 35 jaar. De groep werkenden (zowel loondienst als zelfstandige arbeid) tot 35 jaar heeft een beduidend hoger armoederisico (niet veel maar toereikend criterium) dan werkenden boven deze leeftijd. Zij hebben een relatief hoog armoederisico, mede omdat zij relatief vaak in tijdelijke, onzekere banen werken. Maar dat geldt voor ongeveer de helft van de jongeren, en het absolute aantal jongeren met een eigen bedrijf (zzp en jong is hoog-risicogroep) is klein. Het aantal jongeren in armoede ten opzichte van andere leef-

24 Strockmeijer, A. e.a. (2017) Mobiliteit binnen de perken. Zeer geringe positieverbetering van werknemers uit Oost-Europa bij een langer werkverleden. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jaargang 33 (2017), no. 4.

25 Inspectie SZW (2019) *Staat van eerlijk werk 2019*, p. 21, Heyma, A., (2018) *De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden en Oost-Europa voor Nederland*, pp. 6 en 15.

26 CPB (2019) *Achtergronddocument en policybrief, Inkomensongelijkheid naar migratieachtergrond*.

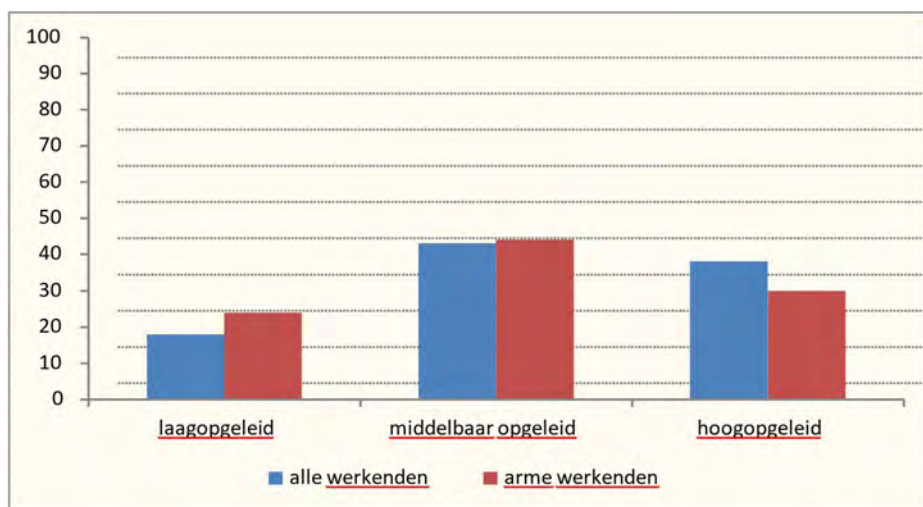
tijdsgroepen is in verhouding klein. Van alle arme werkenden is minder dan 10 procent jonger dan 25 jaar (exclusief studenten en scholieren) en een kwart is 25 tot 34 jaar oud.²⁷

Er zijn kleine verschillen in de armoederisico's tussen jonge mannen en vrouwen. Jonge vrouwen die als zelfstandig ondernemer werken hebben een relatief hoger armoederisico dan mannen uit deze leeftijdsgroep. De verschillen tussen jonge mannen en vrouwen in loondienst zijn kleiner.²⁸

Opleidingsniveau

Hoe hoger het opleidingsniveau, hoe lager het armoederisico. Met name onder laagopgeleiden is sprake van een groter aandeel arme werkenden. In figuur 2.2 wordt inzichtelijk gemaakt dat het percentage laagopgeleiden onder arme werkenden is hoger is dan in de totale groep werkende armen. Bij zzp'ers speelt het opleidingsniveau in mindere mate een rol voor het hebben van een hoog risico op armoede. Binnen de groep zelfstandigen is het aantal armen het grootst.²⁹

Figuur 2.2 Armoederisico's onder werkenden naar opleidingsniveau



Bron: SCP (2018) Bijlage bij *Als werk weinig opbrengt*

27 SCP (2018) *Als werk weinig opbrengt*, tabel A.2 in bijlage A (vindbaar via scp.archiefweb.eu). En CBS (2019) *Armoede en sociale uitsluiting 2019*. Pp. 82-83

28 CBS (2019) *Armoede en sociale uitsluiting*. Hieruit: Werkenden met risico op armoede.

29 CBS (december 2019) *Armoede en sociale uitsluiting 2019*, p.83 PDF versie.

Het CBS signaleert dat huishoudens met een laag onderwijsniveau de grootste kans lopen op een langdurig laag inkomen. Het aantal risicohuishoudens in de groep met een laag onderwijsniveau nam in de periode 2011-2017 ook meer toe dan het aantal risicohuishoudens met een hoog onderwijsniveau.

2.3.4 Boven de armoedegrens: werkende minima

Er is een bredere groep huishoudens die een gering besteedbaar inkomen heeft, moeilijk rondkomt en/of onvoldoende middelen heeft voor participatie. Deze groepen tellen niet mee in het armoedecijfer, maar dienen wel te worden benoemd omdat zij met dezelfde problemen worstelen als mensen op of onder de armoedegrens. Dit is van belang in relatie voor het te voeren beleid. De te bespreken beleids perspectieven voor het terugdringen van werkenden in armoede, kunnen ook een positieve invloed hebben op de bredere groep werkende minima. Daarom wordt in het hiernavolgende ook aandacht besteed aan een bredere groep werkende huishoudens. Veel gemeenten richten zich met hun inkomens en participatie-ondersteunende voorzieningen ook op een bredere groep minima. In de regel gaat het om de groep tot 120 procent van het wettelijk sociaal minimum.

Er zijn groepen die door aangegane verplichtingen een laag netto besteedbaar inkomen overhouden. Daarvan kan sprake zijn als men er ten opzichte van het inkomen een te hoge levensstandaard op nahoudt. Ook kan door een onverwachte situatie – zoals overlijden van een naaste, een scheiding of ziekte – een terugval in inkomen plaatsvinden, zonder dat dit gepaard gaat met een daling van de vaste lasten. Deels hebben huishoudens dit zelf in de hand. Maar andere huishoudens kunnen niet direct invloed uitoefenen op hun financiële situatie. In de hiernavolgende paragrafen wordt een aantal varianten geduid waarin sprake is van financiële tekorten.

Stijgende vaste lasten; gevolgen voor de groep tot middeninkomens

Vaste lasten betreffen uitgaven waar huishoudens niet onderuit komen. Het Nibud hanteert de norm dat huishoudens niet meer dan 50 procent van het netto-inkomen kwijt zouden moeten zijn aan vaste lasten. Als dit meer dan zestig procent is, afhankelijk van het type huishouden, dan leidt dat mogelijk tot financiële problemen en te weinig middelen voor huishoudelijke uitgaven, reserveringsuitgaven en sociale participatie. Met name huishoudens tot een modaal inkomen hebben al langere tijd te maken met minder vrij besteedbaar inkomen. Vooral de woonlasten worden als een zware last ervaren.³⁰

30 Nibud (2019) *Meer dan de helft van budget op aan vaste lasten*. Persbericht 18-3-2019. Zie ook: CBS (2019) *Armoede en sociale uitsluiting 2019*, paragraaf 3.3 e.v. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek.

Het aandeel vaste lasten in de totale uitgaven van een huishouden is de afgelopen jaren toegenomen en daarmee is het aandeel vrij besteedbaar inkomen relatief afgenomen. De noodzakelijke uitgaven zijn de afgelopen jaren voor bijna 8 op de 10 Nederlanders gestegen. In 2019 zijn huishoudens met een modaal inkomen grofweg 55 procent van hun netto-inkomen kwijt aan vaste lasten. Daarbij zijn wel enige verschillen waarneembaar tussen huishoudens met een huurwoning en een koopwoning. Huurders besteden over het algemeen een groter deel van hun inkomen aan vaste lasten dan woningeigenaren.

Onder andere door de stijgende vaste lasten, hebben steeds meer huishoudens moeite om rond te komen. Van alle huishoudens geeft bijna twee vijfde (38 procent) aan moeite te hebben met het financieel rondkomen. Deels heeft dat te maken met houding en gedrag, bijvoorbeeld doordat huishoudens financiële verplichtingen aangaan of uitgaven doen die niet in verhouding staan tot de inkomsten. Maar als deze factoren worden uitgezonderd, dan is nog een duidelijke samenhang zichtbaar tussen de mogelijkheden om rond te komen en de inkomenssituatie. Meer dan de helft van de lagere-inkomensgroepen geeft aan moeilijk rond te komen. Voor de huishoudens met een middeninkomen is dit een derde en voor huishoudens met een hoog inkomen ruim een vijfde.³¹ Een deel geeft aan het gevoel te hebben geen invloed te kunnen uitoefenen op kosten.³² Er is overigens ook een deel van de lagere-inkomensgroepen dat aangeeft makkelijk rond te kunnen komen, of meent wel invloed te kunnen uitoefenen op zorgwekkende kosten. De belangrijkste redenen van moeilijk rondkomen zijn gestegen uitgaven bij gelijkblijvende inkomsten, hoge vaste lasten, weinig inkomsten, inkomensdaling. Werkenden met een wisselend inkomen komen daarbij moeilijker rond dan werkenden met een vast inkomen.

Veel huishoudens hebben betalingsproblemen en schulden

Volgens het Nibud heeft ongeveer 1 op de 5 huishoudens betalingsproblemen. Een deel hiervan heeft zware financiële problemen. Volgens het CBS waren er op 1 januari 2018 650.700 huishoudens (1 op de 12) met geregistreerde problematische schulden. Daarnaast liepen 338.000 personen een verhoogd risico om in de schulden te geraken. Omdat registraties pas na anderhalf à twee jaar beschikbaar komen is het effect van de coronacrisis op het aantal huishoudens met probleemschulden nog

31 Nibud (2019) *Geldzaken in de praktijk 2018-2019*, pp. 19-25 Een laag inkomen is in deze publicatie: zonder partner <1250 euro en met partners >2500 euro; middeninkomen zonder partner 1250-2000 euro en met partners 2500-4000 euro; hoog inkomen zonder partner >2000 euro en met partner >4000 euro. Zie ook: Nibud (2018) *Financiële problemen 2018*, p.10.

32 De Unie (2019) *Koopkracht onderzoek. Inkomens en uitgaven zekerheid en belastingmoraal 2019*.

niet concreet bekend. De verwachting is dat deze zullen toenemen.³³ De aantallen huishoudens met ernstige financiële problemen zijn al meerdere jaren stabiel.³⁴ Wel is er enige dynamiek met betrekking tot de instroom en uitstroom. Niettemin behoorde in 2018 ruim de helft van de betreffende personen al drie jaar aaneengesloten tot een huishouden met probleemschulden.

Van de huishoudens die betalingsproblemen hebben, geeft 73 procent aan moeite te hebben met rondkomen, tegen 28 procent van de huishoudens die geen betalingsproblemen hebben. Het betreft vooral huishoudens van alleenstaanden met kinderen, huishoudens in een huurwoning en uitkeringsgerechtigden, met name mensen in de bijstand. Er is samenhang met de impact van een life event (zoals scheiding, baanverlies, ziekte) dat maakt de kans op financiële problemen groter. In een latere paragraaf komen life events nog terug als risico factor voor armoede. Hoewel precieze gegevens ontbreken over het aantal ‘werkende’ huishoudens mag aangenomen worden dat dit ook een groot aantal huishoudens betreft met werk als hoofdkomensbron, op en boven de armoedegrens. Het Nibud concludeert in dezelfde publicatie dat, bij hetzelfde gemiddelde netto-inkomen per maand, een werkende met een wisselend inkomen meer moeite heeft om rond te komen dan een werkende met een vast inkomen. Slechts 27 procent van de werkenden met een wisselend inkomen zegt gemakkelijk rond te komen.

Betalingsproblemen kunnen samengaan met schulden, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn. Er zijn circa 1,5 miljoen huishoudens met schulden waarvan de helft problematische schulden heeft. Schulden an sich zijn geen probleem maar worden dat wel wanneer mensen niet in staat zijn om aan hun betalingsverplichtingen te voldoen. Het gaat dan niet om nalatigheid maar om de onmogelijkheid te kunnen betalen. Een huishouden kan een hoog inkomen hebben (en daarmee boven de armoedegrens uitkomen) maar door een problematische schuld te maken krijgen met (loon)beslag en sanering en onder aan de streep feitelijk over geringe besteedbare middelen beschikken. Een problematische schuld kan bij werkenden leiden tot een loonbeslag of zelfs ziekteverzuim. Het aantal huishoudens met

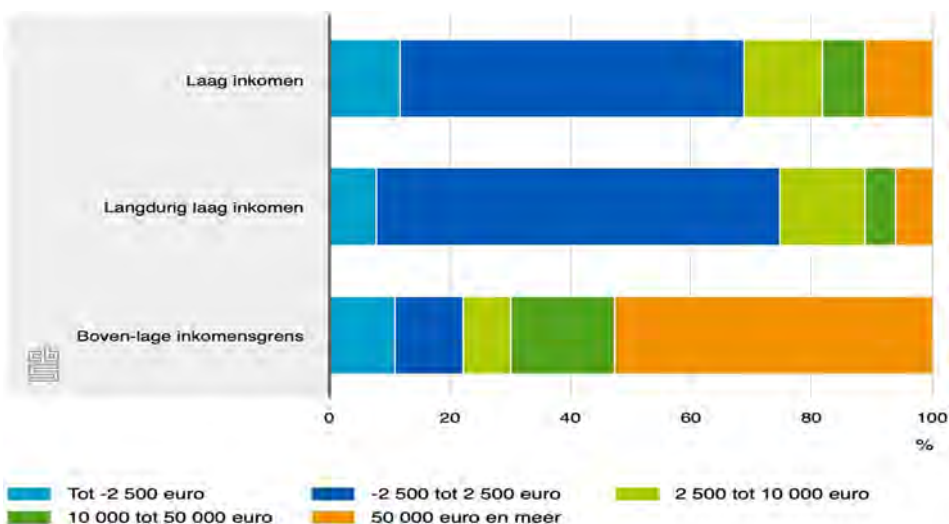
33 CBS (2020) *Schuldenproblematiek in beeld, huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2018*, Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek. Hierbij zij opgemerkt dat het aantallen betreft op basis van landelijke registraties, niet alle schulden worden geregistreerd zoals leningen bij familie en vrienden. Ook zijn niet alle gegevens van betalingsachterstanden centraal beschikbaar. En zie ook Kamerbrief 28 september 2020, *Intensivering armoede- en schuldenaanpak*.

34 Nibud (april 2019) *Geldzaken in de praktijk 2018-2019*. Hoofdstuk 4. Het onderzoek vindt om de drie jaar plaats via een representatieve steekproef en ondervraging aan de hand van een online vragenlijst.

problematische schulden neemt ondanks de hoogconjunctuur van de afgelopen jaren niet af en blijkt qua omvang tamelijk stabiel.³⁵

Naar schatting 200.000 tot 250.000 van deze huishoudens krijgt op enige wijze ondersteuning, bijvoorbeeld in het kader van de gemeentelijke schuldhulpverlening. De jaarlijkse instroom in minnelijke schuldhulpverlening bedraagt 85.000 personen. Een verdergaande vorm van schuldhulpverlening is de schuldsanering. Wettelijke schuldsanering kan plaatsvinden op grond van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Tijdens een schuldsanering dient de schuldenaar maximaal drie jaar af te dragen aan de schuldeisers. De jaarlijkse instroom was jarenlang tussen de 10 en 14 duizend personen, in 2018 daalde de instroom tot 5761 gevallen. Dit kan een gevolg zijn van een beter economisch klimaat maar ook een wijziging van regelgeving met betrekking tot toegang tot de Wsnp speelt een rol bij deze lagere aantallen. Het merendeel van personen in een schuldsaneringstraject heeft een laag inkomen.

Figuur 2.3 Huishouden naar vermogensklasse, 1 januari 2018



Bron: CBS (2019) *Armoede en sociale uitsluiting 2019*.

³⁵ Berkhout, B. e.a. (2019) *Eindrapport verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering*. Utrecht, Berenschot.

Schulden blijken vaker voor te komen bij huishoudens boven het sociaal minimum. Dat is verklaarbaar omdat deze huishoudens makkelijker in aanmerking komen voor het afsluiten van een lening. Niettemin zitten meer huishoudens op de armoedegrens in de schuldsanering.³⁶ Werkenden vormen geen specifieke hoogrisicogroep maar van de mensen met problematische schulden heeft wel bijna twee vijfde (39 procent) een inkomen uit loon als werknemer. Ook hangt inkomen uit een eigen onderneming samen met een hoger aantal geregistreerde problematische schulden. Daarnaast gaat de overgang van werk naar bijstand (en overigens ook andere uitkeringen) samen met een beduidend hogere kans op probleemschulden.³⁷ Werkenden met een laag inkomen uit loon hebben vaker te maken met schuldsanering dan werkenden met een inkomen als zelfstandige. Na beëindiging van het saneringstraject kan men met een zogeheten schone lei beginnen. Ongeveer 10.000 personen starten jaarlijks met een schone lei, maar het komt nogal eens voor dat mensen met schulden niet één keer, maar meerdere keren om hulp vragen.

Vrij opneembaar vermogen in relatie tot armoedecijfers

Een deel van de arme huishoudens heeft vermogen. Het CBS stelde vast dat het doorsnee vermogen van huishoudens met een laag inkomen 900 euro bedraagt, maar ook een op de tien lage inkomens beschikt over ten minste 50.000 euro vermogen. Bij de hogere inkomens heeft meer dan de helft een dergelijk vermogen. Het kan echter ook vermogen betreffen in de vorm van een eigen huis, aanmerkelijk belang en ondernemersvermogen. Dergelijke vermogensbuffers zijn niet direct beschikbaar.

Het CBS geeft aan dat inkomen alléén een onvolledig (financieel) beeld geeft van armoede.³⁸ Ook bestedingen en vermogen bepalen of een huishouden in zijn behoeften kan voorzien en zijn een aanvullende indicator bij het meten van de kans op armoede. Huishoudens met een tekort door een wisselend inkomen zouden dit bijvoorbeeld kunnen opvangen met een vrij beschikbaar vermogen. Om hieraan tegemoet te komen heeft het SCP berekeningen gemaakt waarin beide perspectieven zowel tezamen als apart (een positief vermogen en schulden) in het armoedecijfer werden verdisconteerd. De conclusie luidt dat dit overall geen effect op het armoedecijfer tot gevolg heeft.³⁹

36 CBS (2018) *Werkenden met een kleine beurs*. CBS-paper (juni 2018). Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek.
37 CBS (2020) *Schuldenproblematiek in beeld*, Centraal Bureau voor de statistiek, Den Haag. P.33. Het CBS schaaft deze overgang van werk naar uitkering onder life events.

38 CBS (2019) *Armoede & sociale uitsluiting 2019*. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek.

39 SCP (2019) *Armoede in kaart 2019*, pag. 4. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau. Rekening houdend met schulden gaat het armoedepercentage een procentpunt omhoog, als er rekening wordt gehouden met vermogen daalt het percentage met bijna een procentpunt. Het gezamenlijke effect is -0,1 procentpunt. CBS (2019) *Armoede en sociale uitsluiting*, hoofdstuk 3. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek.

Arbeidsduur op en boven de armoedegrens

In een recent onderzoek naar verschillen tussen werkenden net onder en net boven de lage inkomensgrens (in dit onderzoek bepaald op maximaal 110 procent van het WSM) kwamen duidelijke verschillen qua baanomvang en baanduur naar voren.⁴⁰ Zo hebben werkenden net boven de armoedegrens gemiddeld een groter aantal arbeidsuren, dus een grotere baan dan huishoudens net onder de armoedegrens. Zij hebben in 40 procent van de gevallen een fulltimebaan. Werkenden op of onder de armoedegrens hebben in bijna de helft van de gevallen een baan van minder dan 0,5 fte. Slechts 15 procent van de groep op of onder de armoedegrens heeft een fulltimebaan. Werkenden net boven de armoedegrens hebben in meer dan de helft van de gevallen langjarige banen (tenminste drie jaar), terwijl dat bij werkenden op of onder de armoedegrens maar bij een derde het geval is. Werkenden op of onder de armoedegrens hebben vaker dan de groep net boven de armoedegrens, korttijdelijke baanduren (0-6 maanden).

Kenmerken van de groep boven de armoedegrens in Amsterdam^{*}

Er is geen informatie voorhanden over de omvang van de groep werkenden met een inkomen net boven de armoedegrens. Lokaal onderzoek geeft echter wel een indicatie van deze omvang. Uit onderzoek van de gemeente Amsterdam naar de Amsterdamse werkende minima met een inkomen tot 120 procent van het wettelijk sociaal minimum (dat is besteedbaar inkomen), blijkt van alle Amsterdamse huishoudens met werk in loondienst 4 procent en van de huishoudens met een inkomen uit eigen bedrijf 12 procent behoort tot deze minima. Studentenuishoudens worden hierin niet meegenomen. Daarnaast heeft een op de vijf huishoudens met een bijstandsuitkering of pensioen ook inkomsten uit werk, en is er een groep die werk als werknemer combineert met inkomen uit eigen bedrijf. In totaal telt Amsterdam ruim 15.000 minimahuishoudens met werk als belangrijkste inkomensbron en zijn er in totaal ruim 24.500 minimahuishoudens met tenminste enige inkomsten uit werk.

Voorts valt op te maken dat 46 procent van de minimahuishoudens met inkomen in loondienst een inkomen hebben tussen de 100 en 120 procent van het wettelijk sociaal minimum. Voor de groep met inkomen uit eigen bedrijf is dat 20 procent. Maar liefst 60 procent van de werkende minima met een eigen bedrijf en 54 procent van

^{*} Gemeente Amsterdam, Onderzoek Informatie en Statistiek (november 2019) *Werkende minima in Amsterdam, achtergrondkenmerken, arbeidssituatie en inkomstenbronnen naast werk*.

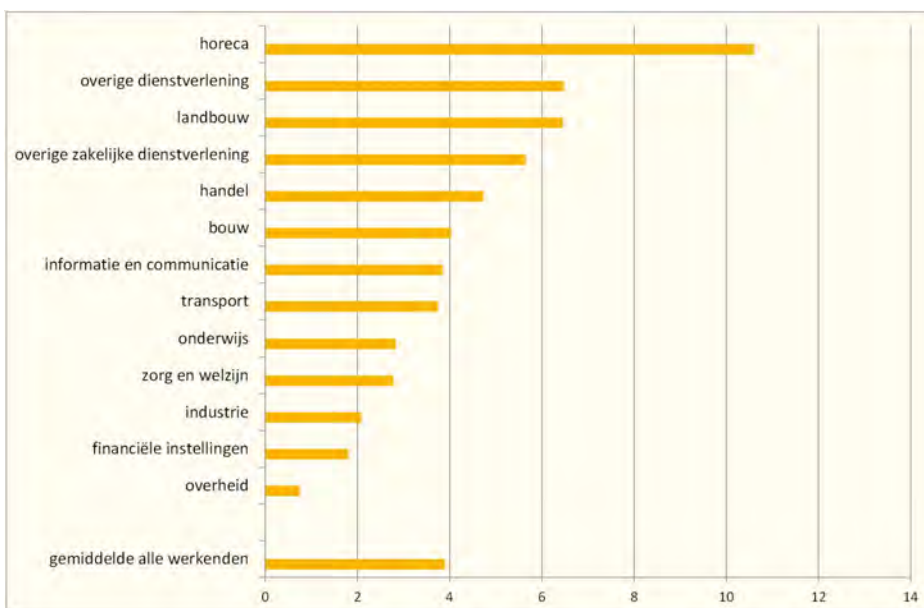
40 CBS (2018) *Werkenden met een kleine beurs*. CBS-paper (juni 2018). Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek.

de werkenden in loondienst realiseren een inkomen tot maximaal 100 procent van het WSM. De meerderheid hiervan verdient minder dan 80 procent van het WSM. Ruim 18.000 extra huishoudens zouden tot de werkende minima in Amsterdam worden gerekend, als de inkomensgrens op 130 procent van het WSM wordt bepaald.

2.3.5 Sectoren en beroepen met relatief veel werkende armen

Een aantal sectoren kent een hoog aandeel werkende armen. Het betreft sectoren waarin sprake is van laaggeschoold werk, veelal op of rond het WML-niveau. Er is in deze sectoren bovendien vaak sprake van tijdelijke dienstverbanden en parttime werkweken. Anderzijds kan het ook gaan om hooggeschoold werk in sectoren zoals de kunst en cultuur, waarin relatief vaak als zelfstandige wordt gewerkt, in combinatie met meerdere opdrachtgevers tegelijkertijd en deeltijduren. In figuur 2.4 wordt een overzicht verschaft van de sectoren waarin relatief veel werkende armen werkzaam zijn.

Figuur 2.4 Waar werken de werkende armen, in procenten (2014)



Bron: SCP (2018) bijlage bij *Als werk weinig opbrengt*.

De oorzaken van een oververtegenwoordiging in bepaalde sectoren kunnen per sector en soms per beroep verschillend zijn. De groep werkende armen, in loondienst

en als zelfstandige, is daarmee sterk heterogeen. Uitsluitend generieke conclusies volstaan dan ook niet. De specifieke oorzaken van werk en armoede komen in hoofdstuk 4 uitvoeriger aan bod. Er wordt in algemene zin wel gewezen op samenhang tussen het aandeel flexibele arbeid en een meer dan gemiddeld aantal werkende armen.⁴¹ Zo werkt in de sector horeca (411.000 werkenden) bijna 68 procent met een flexibel contract, grotendeels als flexibele werknemer.⁴² In de sector landbouw (170.000 werkenden) werkt 72 procent flexibel, waarbij een deel als zzp'er werkzaam is. In sommige sectoren is sprake van een groot aandeel parttime werk. In andere sectoren is vooral sprake van een zeer geringe doorstroom naar vast werk of veel seizoensgebonden werkzaamheden. Een groot aandeel laaggeschoold werk is in veel gevallen een aanwijzing voor een groter aandeel werkende armen in een bepaalde sector.⁴³

In een aantal beroepen wordt een hoger risico op armoede aangetroffen. Zo is er sprake van relatief veel armoede onder kunstenaars, sportinstructeurs, schoonmakers en in horecaberoepen. Hoogrisicoberoepen zijn volgende het SCP vooral auteurs/kunstenaars en sportinstructeurs, gevolgd door schoonmakers/keukenhulpen, medewerkers persoonlijke dienstverlening. Circa één op de tien werkenden in die beroepen heeft onvoldoende inkomen. Dat ligt niet zozeer aan het beroep zelf als wel aan de kenmerken van het werk, vraag en aanbod in een sector, of de personen die dat werk doen. Het SCP ziet in de inventarisatie van beroepen en sectoren waarin een groter aandeel werkende armen werkzaam zijn, grofweg, twee categorieën werkenden.⁴⁴ De ene groep werkt in een sector waarin mensen vaak werken als zelfstandige of tijdelijke kracht. Hun uren zijn soms versnipperd over meerdere werkkringen en het blijkt lastig is een voltijds werkkring te krijgen. Bij enkele deelgroepen speelt een grote intrinsieke motivatie (kunstensector), zodat ze niet snel zullen overstappen naar een andere functie die beter betaalt. De andere groep verricht laaggeschoold werk (schoonmaak, horeca) in sectoren met relatief veel minumlonders, tijdelijke krachten en kleine werkweken.

41 CBS (2019) *Armoede & sociale uitsluiting 2019*. Hoofdstuk 4. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek.

42 Cijfers uit de digitale tool Flexbarometer.nl van TNO, ABU CBS en FNV (online uitgave 2018).

43 Snel, E. (2019) *Werkende armen in Nederland. Transitie in en uit werkende armoede*. Rotterdam, Erasmus Universiteit.

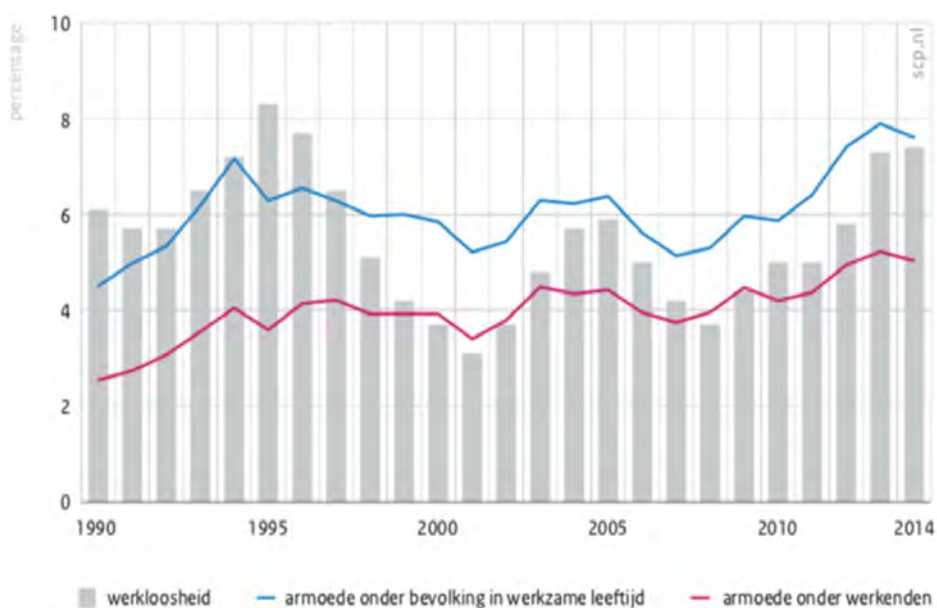
44 SCP (2018) *Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*. Bijlage A.2, pag. 5. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

2.4 Trend en dynamiek

De economische recessie die in het laatste kwartaal van 2008 begon en tot halverwege 2013 duurde, ging gepaard met een aanzienlijke stijging van het aantal mensen in armoede in Nederland.⁴⁵ Het aantal personen dat leefde in een huishouden met een lager besteedbaar inkomen dan het normbedrag voor basisbehoeften (zoals wonen, kleding en eten), groeide in die periode van iets meer dan 600.000 naar ruim 850.000. Wanneer we in dat normbedrag ook rekening houden met (minimale) uitgaven voor ontspanning en sociale participatie, is die toename nog sterker. Het aantal mensen met een huishoudensinkomen onder het zogenoemde niet-veel-maar-toereikend-criterium steeg tussen 2008 en 2013 van ongeveer 870.000 naar 1.255.000.

In figuur 2.5 wordt de langjarige trend schematisch afgebeeld. De bovenste lijn in de grafiek verwijst naar het aandeel armen onder de potentiële beroepsbevolking (20-64-jarigen). Duidelijk wordt dat het armoederisico onder deze groep groter is dan onder de groep werkenden (onderste lijn).

Figuur 2.5 Armoede onder werkenden en de totale bevolking van 20-64 jaar, 1990-2014 (in procenten)



Bron: SCP (2018) *Als werk weinig opbrengt*.

45 Hoff, S. e.a. (2016) *Armoede in kaart 2016*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Het SCP signaleert dat het aandeel werkende armen sinds 1990 stijgt. Over de gehele periode schommelt het aandeel rond de 5 procent. Door een definitiewijziging in 2014 is het cijfer iets verlaagd en lag het aandeel werkende armen tot 2020 rond de 3 procent. De toename in de periode 2001-2014 hangt samen met de ontwikkeling van de economie, het SCP wijst daarbij op achterblijvende lonen, dalende winsten en toenemende werkloosheid.

Het CBS, uitgaande van het lage inkomenscriterium, schetst een vergelijkbare trend. In de periode 2011 tot en met 2018 is er eerst een stijging en vervolgens een daling, en vanaf 2017 een nagenoeg stabiel aantal werkenden met een laag inkomen en daarmee een risico op armoede.⁴⁶ Opmerkelijk is dat de armoede onder zelfstandigen geen trendmatige toename laat zien. Toch draagt het relatief hoge armoederisico onder zelfstandigen steeds meer bij aan het totale armoederisico van werkenden omdat het aandeel zelfstandigen in de werkzame bevolking groeit. De coronacrisis zal hoogstwaarschijnlijk een opwaarts effect op het armoedecijfer vanaf 2020 veroorzaken. Deze ongunstige ontwikkeling valt voor zowel de groep werkenden – werknemers én zelfstandigen – als de groep niet-werkenden te verwachten.

2.4.1 Verklaringen voor de groei van het aantal werkende armen

Er is een aantal factoren te duiden voor de langjarige groei van het aantal werkende armen. Zo leidden ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt tot grotere verschillen tussen werkenden onderling. Daardoor is ook het risico op armoede onder sommige categorieën werkenden toegenomen. Meer in het bijzonder kan gewezen worden op de sterk toegenomen flexibilisering, een ontwikkeling die met name in Nederland een hoge vlucht heeft genomen. De OESO wees in 2019 op het verhoudingsgewijs hoge aandeel flexibele arbeidscontracten in Nederland:⁴⁷

- Op één na hoogste toename zzp'ers tussen 2000 en 2017 binnen de OESO,
- Hoog aandeel tijdelijk werk (18 procent versus 10 procent voor alle OESO-landen),
- Hoogste aandeel (55 procent) werkers in deeltijd van alle OESO-landen,
- Relatief hoge prevalentie en sterke groei contracten met variabele uren.

Deze uitkomsten komen overeen met de bevindingen van verschillende adviesorganen. In een gezamenlijke publicatie van het SCP/CPB wordt aangegeven dat het

⁴⁶ CBS (2019) *Armoede en sociale uitsluiting 2019*. Werkenden zijn volgens het CBS personen in de leeftijd van 15 tot 75 met hoofdzakelijk inkomen uit betaald werk (2018, 7,6 miljoen personen).

⁴⁷ OESO (2019) *OECD input to the Netherlands independent commission on the regulation of work*. Commissie Regulering Werk. Parijs, OESO, juni 2019.

percentage werkenden met preciaire arbeid vanaf het huidige millennium gestaag is gegroeid.⁴⁸ Het gaat hierbij om laagbetaald en onzeker werk, hetgeen vooral voorkomt bij beroepen met veel laaggeschoold werk of beroepen met veel zelfstandigen. Daarbij wordt aangegeven dat er vooral meer onzeker werk is dan vroeger. Dit komt doordat het percentage werkenden met een vast dienstverband steeds verder afneemt, terwijl dat met een tijdelijk contract alsmaar stijgt. Ook het aantal zzp'ers groeit fors. Tot slot ziet men een toename van tijdelijke arbeidskrachten. Het SCP constateert dat werknemers met een vast dienstverband een veel kleinere kans op armoede hebben dan zelfstandigen en werknemers met een meer flexibel arbeidscontract. De meest kwetsbare groepen in dit verband zijn zzp'ers, oproepkrachten en deeltijdwerkers met een baan van minder dan 20 uur per week.⁴⁹

De achteruitgang van de economie tijdens de kredietcrisis (2008-2014) zorgde voor groei van het aantal armen en een stijging van het armoederisico binnen groepen. De stijging van het aantal werkenden dat een deel van het jaar zelf werkloos was of een werkloze partner had nam toe. Uiteraard staan laatstgenoemde veranderingen en de verslechtering van de economische situatie in de crisisjaren niet volledig los van elkaar. Zo accepteren werkzoekenden in tijden van afnemende werkgelegenheidsgroei vaker een flexibel arbeidscontract, vooral ook omdat er geen beter alternatief voorhanden is. Verder spelen institutionele factoren een rol bij de groei van flexibele arbeidscontracten. Meer specifiek worden daarbij in de eerdergenoemde studie van de OESO (2019) de volgende elementen benoemd:

- Grote verschillen in de fiscale behandeling tussen werknemers en zelfstandigen,
- De relatief hoge kosten ten aanzien van de sociale bescherming van werknemers in vaste dienst.

De prominente rol van institutionele factoren is ook terug te vinden in enkele Nederlandse studies. Zo wordt de groei van de flexibele schil niet als een onontkoombare trend gezien, maar als een product van specifiek beleid dat in Nederland is gevoerd.⁵⁰ Daarnaast worden in dit verband de voorkeuren van werkgevers genoemd. Op bedrijfsniveau spelen imitatieprocessen in het personeelsbeleid. Dat wil zeggen dat ook niet strikt economische overwegingen de flexibilisering van werk kunnen verklaren, zoals 'de macht van de vanzelfsprekendheid'. Organisaties

48 Graaf-Zijl, M. de e.a. (2015) *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*. Den Haag, Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.

49 Vrooman, C. e.a. (2018) *Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

50 Beer, P. de (2018) *Een andere kijk op flexibilisering*. In: *Nieuwe vormen van arbeidsrelaties en sociale bescherming*. Zutphen, Uitgeverij Paris; Dekker, F. (2017) *Flexibilisering in Nederland: trends, kansen en risico's*. In: Voor de zekerheid. De toekomst van flexibele werkenden en de modern organisatie van arbeid. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

richten zich in hun gedrag mede op de voorbeelden en spelregels van anderen, zonder dat dit een strikt economische, rationele keuze hoeft te zijn.⁵¹

Ook valt te wijzen op een achterblijvende inkomensontwikkeling bij een deel van de werkenden. Het wettelijk minimumloon is vanaf de jaren tachtig geleidelijk gedaald ten opzichte van het gemiddelde loon. Als gevolg hiervan is het aantal werknemersbanen met een salaris op minimumloonniveau in de jaren tachtig ook gedaald.⁵² Deze relatieve daling van het wettelijk minimumloon was deels het gevolg van herhaalde bevrozing van het minimumloon en deels van het feit dat de contractlonen, waaraan het minimumloon is gekoppeld, meestal minder sterk zijn gestegen dan het gemiddelde verdiende loon. Daarbij is het besteedbaar inkomen bij een nettominimumloon onvoldoende meegestegen met de stijging van vaste lasten van huishoudens.

Tenslotte zijn herhaalde aanscherpingen van de regels rond uitkeringen van invloed op de groei van het aantal werkende armen. Zo is de maximale duur van werkloosheidsuitkeringen in de loop der jaren ingekort en zijn de verplichtingen voor bijstandsontvangers vergroot. Het mogelijke effect daarvan is dat sommige werkzoekenden daardoor sneller laagbetaald werk zoeken dan vroeger het geval was. Dit kan de groep laagbetaalden iets hebben doen groeien. Maar werklozen vallen bovendien eerder dan voorheen terug van een werkloosheidsuitkering naar (lagere) bijstandsniveau, of er kan zelfs sprake zijn van beëindiging van een uitkering zonder ander financieel vangnet. Dit kan het risico op armoede onder werkenden met een werkloosheidsperiode of een werkloze partner verder hebben vergroot.

2.4.2 Gevolgen coronacrisis voor het aantal werkende armen?

Over een lange termijn wisselen hoog- en laagconjunctuur elkaar af. Het aantal werkende armen ademt mee met de conjunctuur (zie ook figuur 2.5). Het CPB gaf eind 2019 nog aan dat er in 2020 een forse daling te verwachten was van het aantal huishoudens onder de lage-inkomensgrens (de CBS-armoedegrens).⁵³ Inmiddels is sprake van een economische crisis die het gevaar in zich bergt van een langdurige stagnatie en zelfs recessie. Verwacht mag worden dat er sprake zal zijn van een stijging van het algemene armoedecijfer. Ook zullen er groepen werkenden (waaronder ook zelfstandigen zonder en met personeel) zijn die met toenemende financiële tekorten te maken hebben. Meer werkloosheid leidt over het algemeen, met enige

51 Dekker, F. (2017) *Flexibilisering in Nederland: trends, kansen en risico's*. In: Voor de zekerheid. De toekomst van flexibele werkenden en de modern organisatie van arbeid. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

52 CBS (2019) *Vijftig jaar minimumloon*. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek.

53 Haard, M. de e.a. (2019) *Raming aantal personen/ huishoudens onder de lage inkomensgrens 2019 en 2020*. Den Haag, Centraal Planbureau.

vertraging, tot meer armoede. Dat is vooral het geval als werkenden uiteindelijk terugvallen in de bijstand. Vooral de hoogerisicogroep onder de zzp'ers en jongere werkenden met een beperkt arbeidsverleden lopen dit risico. Daarbij komt dat een aantal sectoren en beroepen met een oververtegenwoordiging werkende armen (zoals de horeca en de cultuursector) als gevolg van de huidige crisis met stagnatie en krimp te maken heeft. Daarbij is deels ook samenloop met risicofactoren zoals lage opleiding en niet-westerse migratie achtergrond. De aanvankelijke noodmaatregelen van het kabinet hebben voorzien in ruimhartige inkomensondersteuning, bijvoorbeeld voor zzp'ers en bepaalde groepen flexibel werkenden. Doordat er geen sprake was van een vermogens of partnertoets, behoeften zij geen beroep te doen op de bijstand.⁵⁴ Hoe deze regelingen precies uitwerken voor het aantal werkende armen is nog niet goed in te schatten. Hierbij speelt immers ook het jaarinkomen en de huishoudsamenstelling een belangrijke rol.

2.4.3 Aantal werkende armen een structureel verschijnsel?

Het aandeel mensen onder het niet-veel-maar-toereikend-criterium is de afgelopen 25 jaar opmerkelijk constant gebleven. Er is geen structurele trend naar hogere of lagere armoedepercentages. Er zijn wel meer arme mensen, gezien de groei van de Nederlandse bevolking.⁵⁵ Het SCP (2018) verwacht niet dat aantal werkende armen de komende jaren structureel zal dalen. De groei van het aantal werkenden in armoede over een langere periode bezien hangt samen met structurele trends zoals de groei van het aantal zelfstandigen en demografische factoren zoals de toename van het aantal werkenden met een migratieachtergrond (zij zijn veel vaker arm dan gemiddeld). Ook wordt gewezen op de rol van koopkracht aan de onderkant van de inkomensverdeling. Hierbij zijn zowel stijging van lonen aan de onderkant van het loongebouw, als de inhoudingen (en compensatie) die de overheid op die lonen doet, relevant. De omvang van het aantal werkenden in armoede wordt verder bepaald door de inkomsten van zelfstandigen, de gemiddelde arbeidsduur van huishoudens op jaarbasis en perioden van werkloosheid.

Het SCP wijst erop dat economische groei alleen niet voldoende is om de groei van het aantal werkende armen te stuiten.⁵⁶ Reductie is volgens het SCP mogelijk indien naast economische groei wordt ingespeeld op aanpassingen van instituties. Deze verkenning van de SER is er uiteindelijk ook op gericht een aantal beleidsop-

54 Website van de Rijksoverheid. *Coronavirus: financiële regelingen/ overzicht steun- en herstellepakket* (waaronder de Tozo- en TOFA-regeling).

55 Vrooman, C. (2019) 25 jaar armoedebeleid, povere resultaten. In: *Sociologie magazine*, 2019, jaargang 27 nummer 4, pag. 6-9.

56 Vrooman, C. e.a. (2018), *Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in 5 Europese landen en 20 Nederlandse gemeenten*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, pag. 45 en pag. 183 e.v.

ties verder te verkennen die eraan kunnen bijdragen dat het aantal werkenden in armoede structureel wordt teruggedrongen.

Armoede of een laag inkomen is voor een deel van de groep werkende armen een tijdelijke aangelegenheid maar voor een bestendige groep is er sprake van langdurige armoede. In het SER-advies *Opgroeien zonder armoede* bleek dat verschillende bevolkingsgroepen ongelijke kansen hebben op een korte armoededuur (een jaar) respectievelijk op een langdurige periode van armoede (minimaal drie jaar). Gebleken is dat ook in de afgelopen jaren van economische groei er groepen zijn die meer moeite hebben om uit de armoede te ontsnappen.⁵⁷ In de hiernavolgende paragraaf wordt de dynamiek van in- en uitstroom uit armoede verkend. Wie belanden kort of langer durend in armoede en wat zijn risicofactoren voor kort of langer durende armoedesituaties? Inzicht hierin is van belang voor beleid en uitvoering gericht op het terugdringen van armoede onder werkenden.

2.4.4 Kortdurende armoede

Er is veel beweging rondom de armoedegrens. Er is sprake van kortdurende armoede als men alleen in het peiljaar als arm kan worden aangemerkt. Ongeveer 60 procent van de instromers in armoede stroomt binnen een jaar weer uit armoede. Na het eerste jaar is dat nog maar 20 procent.⁵⁸ Tegelijkertijd blijkt een deel van de instromers in latere jaren opnieuw tot de groep (werkende) armen te gaan behoren. Huishoudens met werk in loondienst of een eigen bedrijf als belangrijkste inkomensbron kennen overigens veel hogere uitstroombelastingen dan huishoudens met een bijstandsuitkering.⁵⁹ Het is belangrijk in gedachten te houden dat uitstroom uit armoede niet impliceert dat men grote financiële verbeteringen ervaart. Ook met een inkomensstijging van bijvoorbeeld 1 euro per maand kan men uit armoede ontsnappen. Er is een kloof tussen de geregistreerde en ervaren werkelijkheid van armoede. In de beleving van betrokkenen is armoede vaker duurzaam en minder tijdelijk dan de gebruikelijke inkomensstatistiek suggereren.⁶⁰

Bij kortdurende of tijdelijke armoede is veelal sprake van een inkomensterugval, bij gelijkblijvende uitgaven in het huishouden, dan wel sprake van een toename van de uitgaven. Het inkomen uit werk kan leiden tot tijdelijke armoede als er sprake is van een wisselend inkomen of een inkomsterugval, bijvoorbeeld door tijdelijk of

⁵⁷ Hoff, S. (2017) *Armoede onder kinderen. Een probleemschets*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

⁵⁸ SCP (2014) *Een lang tekort, langdurige armoede in Nederland*.

⁵⁹ Gemeente Amsterdam (2019) *Werkende minima in Amsterdam: achtergrondkenmerken, arbeidssituatie en inkomstenbronnen naast werk*. Onderzoek Informatie en Statistiek, november 2019.

⁶⁰ E. Snel (2017) Werkende armen in Nederland, transitie in en uit werkende armoede. In *Mens & Maatschappij* (juni 2017) 92(2), pag. 175-201.

onzeker werk. Vooral zzp'ers en oproepkrachten hebben te maken met wisselende inkomsten. Van de voltijdwerkenden geeft 9 procent aan met wisselende inkomsten te maken te hebben en van de deeltijdwerkenden 24 procent.⁶¹ Werkenden met een wisselend inkomen hebben meer moeite om rond te komen dan werkenden met een vast inkomen. Het Nibud wijst erop dat het voor degenen met een wisselend inkomen lastig is om vast te stellen welke vrije bestedingsruimte ze hebben. De fluctuatie in verdiensten maakt het bovendien moeilijk in te schatten of er recht kan bestaan op toeslagen of andere tegemoetkomingen.

Veranderingen in de arbeidsmarktpositie hebben een groot effect op de koopkracht van een huishouden. Denk aan werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of het vinden van werk. Dit effect is groter voor zelfstandigen dan werknemers. De WRR heeft de inkomensdynamiek van lagere, midden en hogere-inkomensgroepen uitvoerig beschreven.⁶² Vooral de lagere en hogere-inkomensgroepen kennen een grotere inkomensmobiliteit. De variatie in koopkrachtontwikkeling is het grootst in de lage inkomensgroep. Daarbij valt op dat de samenstelling van arme huishoudens relatief vaker verandert dan die van middengroepen. Verder werd gesignaleerd dat leefsituatie een rol speelt. In de lagere-inkomensgroepen zitten relatief veel jongere huishoudens die nog aan het begin van hun loopbaan staan. Zij wisselen vaker van baan en/of gaan samenwonen.

Terugval of verbetering van koopkracht van huishoudens kan samenhangen met de stand van de conjunctuur. In een hoogconjunctuur lukt het vaker een overstap te maken naar een andere (beter betaalde) baan, in laagconjunctuur zijn er minder keuzes te maken om het inkomen te verbeteren. De conjunctuur is daarmee van invloed op het armoedecijfer en de duur van de armoede, dan wel kansen voor mensen om zich aan armoede te onttrekken.

Veel dynamiek rond armoedegrens in Amsterdam

Amsterdamse onderzoek wijst uit dat werkende minima relatief kort arm zijn en dat er redelijk veel dynamiek in inkomenssituaties van deze groep is. Zo is een deel van de werkende armen een gedeelte van het jaar (herhaald) werkloos en het aantal uren per week fluctueert gedurende het jaar. De meeste minima met werk in loon-

⁶¹ Schors, A. van der (2019) *Geldzaken in de praktijk 2018-2019*. Utrecht, Nibud.

⁶² Engbersen, G. e.a. (2017) *De val van de middenklasse? Het stabiele en kwetsbare midden*. Hoofdstuk 6. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

dienst waren alle twaalf maanden werkzaam, waarbij bij een deel van hen wel het aantal arbeidsuren gedurende het jaar wisselde.

In Amsterdam blijken werkende minima in de helft van de gevallen maximaal één jaar tot deze groep te worden gerekend. Daarna weten zij zich, in ieder geval tijdelijk, te ontworstelen aan deze situatie. De uitstroom uit de minimagroep is veelal een gevolg van inkomensverandering, soms in combinatie met een gestegen vermogen. Werkende minima stromen veel vaker uit dan minima met een uitkering. Opvallend is dat het inkomen van de uitgestroomde groep in een op de drie gevallen langdurig net boven de grens van 120 procent van het WSM blijft. Bijna een derde van de werkende minima in loondienst of eigen bedrijf verblijft drie jaar of langer in deze groep. Bijna 50 procent van degenen die uit het groep werkende minima geraken, stromen hier na verloop van tijd opnieuw in. Niet duidelijk is of zich deze terugval vooral onder werkenden of niet-werkenden manifesteert.

Het armoedepercentage van Amsterdamse jongeren van 18 tot 29 jaar is hoger dan dat van andere leeftijdsgroepen. Deze groep heeft echter ook de grootste kans op duurzame uitstroom. Zeventig procent van de uitgestroomde jongeren tussen de 21 en 29 jaar blijkt duurzaam te zijn uitgestroomd. Geconcludeerd wordt dat hoe ouder de persoon, hoe lager het percentage duurzame uitstroom.

Tot slot wordt geconstateerd dat voor ongeveer een derde van de werkende minima in Amsterdam geen reguliere cao van toepassing is of dat de cao niet valt onder een bedrijfstak. Van de groep werkende minima die wel onder een cao valt, werkt een deel in de horeca (18 procent) of als uitzendkracht (10 procent).

Bron: Gemeente Amsterdam, Onderzoek Informatie en Statistiek (juni 2019) *Werkende minima in Amsterdam, achtergrondkenmerken, arbeidssituatie en inkomstenbronnen naast werk.*

2.4.5 Langdurige armoede

Over het algemeen is de kortdurende armoede in Nederland de laatste jaren gedaald. De kans op langdurigere armoede neemt echter toe. De kans op nadelige gevolgen van armoede neemt toe naarmate die situatie langer duurt. Langer durende armoede kan bijvoorbeeld leiden tot schuldvorming omdat de financiële reserves uitgeput raken. Die situatie kan er dan toe leiden dat men minder in staat wordt geacht om aan oplossingen te werken om zich structureel aan armoede te ontworstelen. Wildeboer Schut en Hoff waarschuwen ervoor dat als de groep langdurig armen steeds meer uit homogene categorieën bestaat, er uiteindelijk een

onderklasse kan ontstaan.⁶³ Er is dan bijvoorbeeld sprake van samenloop van ongunstige factoren op het vlak van financiën, opleidingsniveau, vaardigheden, gezondheid en sociaal netwerk. Naarmate er meer sprake is van een harde grens tussen groepen die het wel en niet goed doen, kan dan leiden tot een harde tweedeling.

Van langdurige armoede is volgens het SCP sprake wanneer mensen binnen een periode van vijf jaar in ten minste drie achtereenvolgende jaren in een armoede-situatie zitten.⁶⁴ Via de zogenoemde episodemethode wordt voor elk peiljaar gekeken naar zowel de twee voorafgaande als de twee navolgende jaren.⁶⁵ Op deze manier kan de situatie van eventuele armoede voor vijf achtereenvolgende jaren worden vastgesteld. In de periode 2011-2015 waren er aldus 605.000 langdurig arme personen volgens het niet-veel-maar-toereikend-criterium, bijna twee derde (64 procent) van de totale arme groep.⁶⁶

Een andere methode om langdurige armoede vast te stellen, is door het risico op langdurige armoede te bepalen voor mensen die net arm zijn geworden. Daartoe kunnen de uitstroomkansen uit de armoede voor deze groep worden bezien. Volgens het SCP laat deze methode echter een te positief beeld zien, vooral omdat een flink deel van de uitgestroomde armen op een zeker moment weer opnieuw terugvalt in een situatie van armoede. Gemeten voor de periode 2000-2013 blijkt dat van alle nieuw ingestroomde armen rond de 60 procent na het eerste armoedejaar weer uit de armoede is uitgestroomd, gevolgd door nog eens bijna 20 procent na het tweede armoedejaar.

Inzoomend op het aantal werkenden in armoede kan worden vastgesteld dat er verhoudingsgewijs weinig werkenden langdurig arm zijn, althans zolang ze hun werk behouden. Het risico op langdurige armoede onder werkenden is volgens het SCP beduidend kleiner dan onder de volwassen bevolking als geheel. Dit geldt echter met name voor de groep werknemers. Bij de groep zelfstandigen is er juist sprake van een verhoogd risico op langdurige armoede. Bovendien nam dit risico tussen 2010 en 2014 noemenswaardig toe (zie ook figuur 2.6).

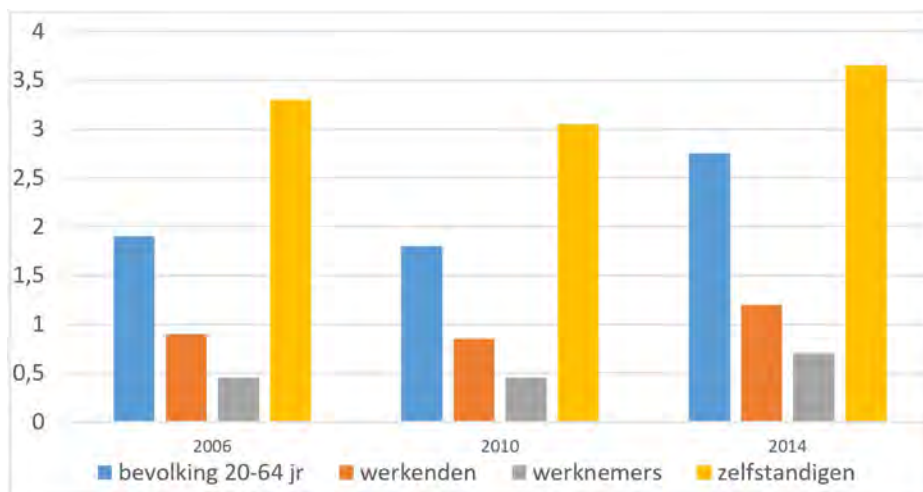
63 Wildeboer Schut, J.M & S. Hoff (2016) *Een lang tekort, langdurige armoede in Nederland*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

64 Het CBS spreekt van een langdurig laag inkomen als deze inkomenspositie vier jaar of langer wordt ingenomen. Het CBS gebruikt daarvoor de terugblikmethode, waarbij naar de inkomenspositie gedurende drie voorgaande jaren wordt gekeken.

65 Een alternatieve methode is de vooruitblikmethode, waarbij in een bepaald jaar wordt nagegaan of er sprake is van armoede en vervolgens wordt bekeken of men in de jaren daarna nog steeds arm is. Een andere variant kijkt terug op de jaren voorafgaand aan het peiljaar. Volgens het SCP (2016) leveren beide varianten een onderschatting van het fenomeen langdurige armoede op.

66 SCP (2018) *Armoede in kaart 2018*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Figuur 2.6 Langdurige armoede onder werkenden en de totale bevolking, personen van 20-64 jaar, 2006,2010 en 2014 (in procenten)



Bron: SCP (2018) *Als werk weinig opbrengt*.

Iets meer dan een kwart van alle arme werkenden in 2014 blijkt al tenminste drie jaren in deze positie te verkeren.⁶⁷ Onder de totale bevolking van 20-64 jaar – werkend én niet-werkend – had 7,6 procent in dat jaar onvoldoende inkomsten, terwijl voor 2,8 procent van de totale bevolking sprake was van langdurig armoede. Het risico op langdurige armoede onder de totale groep armen is dus beduidende groter (37 procent tegenover 26 procent) dan voor de groep werkende armen.

In aanvulling op deze bevindingen geven Wildeboer Schut en Hoff aan dat paren zonder (minderjarige) kinderen, huishoudens die voornamelijk van inkomsten uit arbeid leven en autochtone Nederlanders duidelijk minder vaak te maken te hebben met langdurige armoede dan respectievelijk huishoudens met minderjarige kinderen, uitkerings- en pensioenontvangers en niet-westerse migranten. De groep werkenden behoort daarmee tot de groep met een geringer risico op langdurige armoede. Tegelijkertijd stellen deze auteurs dat het aandeel langdurig armen bij de werkenden gedurende de afgelopen decennia fors is toegenomen. Zij concluderen dat betaald werk niet automatisch betekent dat men niet arm is of tot de groep armen zal behoren.

⁶⁷ Ten aanzien van alle werkenden wordt voor de periode 2012-2014 vastgesteld dat 4,6 procent in armoede leefde. Zie SCP (2018) *Als werk weinig opbrengt*. Hoofdstuk 3. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Duurzame uitstroom en terugval

De kans om uit armoede te geraken neemt met het verstrijken van tijd snel af. Volgens Wildeboer Schut en Hoff (2016) daalt na een jaar in armoede de kans op ontsnapping uit armoede drastisch, van zestig naar twintig procent en een jaar later is dat nog maar tien procent. Zij wijzen erop dat de uitstroomkansen binnen het eerste armoedejaar zijn gerelateerd aan de stand van de conjunctuur. Zo daalde tijdens de voorgaande recessie het aandeel uitstromers na het eerste armoede jaar van 58 procent in 2008 naar 49 procent in 2012.⁶⁸ De auteurs constateerden dat weliswaar zestig procent een jaar later niet meer tot de armen behoorden, maar dat een groot deel van de uitstromers in latere jaren opnieuw arm wordt. In dit onderzoek bleek ook dat ruim 40 procent van de uitstromers binnen vijf jaar opnieuw is teruggeval- len, gemiddeld betreft dit 135.000 personen. Ook zijn er signalen dat vrouwen minder kansrijk zijn om aan een laag inkomen te ontsnappen dan mannen. Daarbij is het aantal jaren dat een vrouw werkzaam is in een grotere mate dan bij mannen positief gerelateerd aan het ontsnappen aan laag inkomen.⁶⁹

Deze problematiek van terugval in de armoede zagen we eerder ook voor de Amsterdamse situatie (zie kader in paragraaf 2.5). Bijna de helft van degenen die in deze gemeente uit de armoede stromen, worden later toch weer tot de groep minima (maximaal 120 procent van het WSM) gerekend. De kansen op uitstroom zijn daarbij voor jongeren veruit het grootst. Ook blijken de kansen op uitstroom uit de armoede onder werkenden groter dan voor degenen zonder werk.

Intergenerationele armoede

Nederlandse kinderen weten relatief vaak boven het inkomensniveau van hun ouders uit te komen. Maar er zijn gezinnen die langdurig in armoede leven en dat heeft een matigend effect op de opwaartse mobiliteit over generaties bij deze gezin- nen. Er wordt in de literatuur gewezen op intergenerationele armoede. Deze hangt samen met het ontbreken van kansen en mogelijkheden die door generaties heen blijven bestaan. Voor de meerderheid van de kinderen die geboren worden in armoede is de kans op succes in opleiding en onderwijs lager waardoor er een hogere kans is op het niet afronden van een opleiding of een lager niveau opleiding wordt afgerond. Gezinnen in armoede maken hun afwegingen in dit kader op basis van de kansen die zij geboden krijgen en hoe zij de banenmarkt interpreteren. De kansen en mogelijkheden worden door gezinsleden geobserveerd, geïnterpreteerd en omgezet

68 SCP (2014) *Een lang tekort*, p. 25 (nota bene: er is geen specificatie naar werkende armen).

69 Bennett, F. (2018) *Rethinking low pay and in-work poverty*. In: IPPR Progressive review 24, 4, pag. 353. Online publicatie 23-3-2018.

in een reactie op de omstandigheden.⁷⁰ In het recente SER-advies over gelijke kansen in het onderwijs is dieper ingegaan op de oorzaken van ongelijke kansen.⁷¹

Intergenerationele armoede is met name bekend bij het opgroeien met een uitkering. Mensen die als kind ouders met een uitkering hadden, ontvangen als volwassene vaker een uitkering.⁷² Zij hebben een hogere kans op armoede en sociale uitsluiting als volwassene. Er is een causaal verband tussen uitkeringsontvangst van ouders en de kans dat hun kinderen een uitkering ontvangen. In het SER-advies *Opgroeien zonder armoede* is uitvoerig aandacht besteed aan de gevolgen van armoede gedurende de kindertijd. Met name jongere kinderen die *langdurig* in armoede opgroeien hebben een grotere kans om als volwassene ook langdurig arm te zijn. Zij hebben te maken met het achterblijven van sociaaleconomische hulpbronnen (opleiding en werk) gepaard met gezondheidsproblemen (zoals het doorgeven van ongezonde levensstijl en ontbreken van zogeheten gezondheidsvaardigheden). Intergenerationele armoede hangt aldus samen met individuele kenmerken en met mechanismen die gedrag en omgang met de situatie bepalen.

Voor zover bekend is geen specifiek onderzoek beschikbaar over doorwerking van armoede onder werkenden op volgende generaties van een huishouden. Werk van een ouder is wel een matigende factor op armoede als volwassene; werk biedt structuur en leidt tot minder sociale uitsluiting.⁷³ De lokale/regionale arbeidsmarkt is echter ook een bron voor het doorgeven van werkloosheid of het aangewezen zijn op laaggekwalificeerd werk. In relatie tot werkende armen zou sprake kunnen zijn van ruimtelijke segregatie. In paragraaf 2.3.2 is stilgestaan bij geografische spreiding van werkende armen, gewezen werd op de lokale werkgelegenheid en arbeidsmarktstructuur. Naarmate regio's verder van economische centra verwijderd zijn neemt de armoede toe. Gezinnen met een laag inkomen zijn daarbij niet in staat zich makkelijk te verplaatsen/verhuizen naar plekken waar kansen liggen op beter betaald werk of een goede opleiding. Hierdoor kan een patroon bestaan waarin mensen ook niet de ambitie doorgeven om kansen te zoeken. In aanvulling hierop wordt gewezen op buurteffecten, opgroeien in een achtergestelde buurt heeft gedurende een zeer lange periode negatieve effecten op het inkomen als volwassene. En

70 SER (2017) *Opgroeien zonder armoede*. SER-Advies, 17-3-2017. Den Haag, Sociaal-Economische Raad; S. Visser (2019) *Mechanismen van en interventies bij intergenerationele armoede: een literatuuronderzoek*. Groningen, Rijksuniversiteit Groningen, pag. 22-24.

71 SER (2021) *Gelijke kansen in het onderwijs*; SER (2016) *Gelijk goed van start*, over de ontwikkeling van kinderen via kindvoorzieningen. SER-Advies. Den Haag, Sociaal-Economische Raad.

72 Boschman, S. e.a. (2019) Waarom is een uitkering hebben toch zo erfelijk? In: *Sociale Vraagstukken*, publicatiedatum 24-6-2019.

73 SCP (2011) *Voorbestemd tot achterstand? Armoede en sociale uitsluiting in de kindertijd en 25 jaar later*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

soms hebben geografische plekken een negatief stigma, waarin individuele personen worden vereenzelvd met een beeld over een bepaalde plek of regio.⁷⁴

2.5 De impact van life events op armoede onder werkenden

Naast economische omstandigheden blijken min of meer vrijwillige of toevallige levensgebeurtenissen te kunnen leiden tot armoede, ook onder werkenden. De zogeheten life-events hebben gevolgen voor het werk, zoals het tijdelijk niet of minder uren kunnen werken, of zelfs meer permanente keuzes om parttime te willen werken. Voorbeelden hiervan zijn het krijgen van kinderen, het overlijden van een partner, een bedrijfsfaillissement en een onverwachtse confrontatie met werkloosheid of arbeidsongeschiktheid.⁷⁵ In relatie met de positie van werkenden worden dergelijke life-events worden vaak omschreven als risicofactoren voor kort- en langdurende armoede.

Beschikbare kwantitatieve informatie laat zien dat de invloed van life-events erg groot kan zijn en niet voor iedereen hetzelfde is. De bevindingen wijzen uit dat er samenhang is met de problematiek van werkende armen.

Op de korte termijn hebben grote levensgebeurtenissen vaak een directe inkomensachteruitgang tot gevolg, vooral omdat men zich geheel of gedeeltelijk terugtrekt van de arbeidsmarkt. In hoeverre er sprake is van een acuut armoederisico en welke specifieke risicogroepen het betreft is lang niet altijd te zeggen. Wel is er volgens het CBS sprake van een sterk verhoogde kans op armoede onder degenen die werkloos of arbeidsongeschikt worden. Ook leidt echtscheiding bij vooral vrouwen tot een sterk verhoogde kans om onder een lage inkomensgrens te geraken.⁷⁶ Overigens lopen gescheiden vrouwen als gevolg van hun sterk toegenomen economische zelfstandigheid, minder risico om in armoede te geraken dan tien jaar geleden. Bij het verrichten mantelzorg speelt eveneens het risico van een aanzienlijk inkomensval, zeker als het gaat om intensieve hulp. Mounier geeft aan dat veel mantelzorger noodgedwongen minder gaan werken of zelfs stoppen met betaald werk.⁷⁷ In het

⁷⁴ Er wordt ook gesproken over ruimtelijke segregatie in relatie tot onderwijs: lager opgeleide ouders en hun kinderen hebben daardoor minder kansen om goed onderwijs te volgen. Zie ook: Visser, S. (2019) *Mechanismen van en interventie bij intergenerationale armoede*. Groningen, Rijksuniversiteit Groningen.

⁷⁵ Analooq aan internationale studies over het fenomeen life events is in deze analyse met name ingegaan op de financiële gevolgen van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, de consequenties van een echtscheiding, de gevolgen van de zorg voor kinderen of naasten (mantelzorg), de grote financiële implicaties in het geval een partner overlijdt en de armoederisico's bij een bedrijfsfaillissement.

⁷⁶ CBS (2017) *Sociaaleconomische trends, 2017/3. Trends in de financiële gevolgen van een echtscheiding*. Online publicatie, 20-2-2017.

⁷⁷ <https://mantelzorgelijk.nl/kost-om-mantelzorger-werk-mantelzorg-financieel/>

geval van een overlijden van een partner kan er voor de nabestaanden sprake zijn van een directe en aanzienlijke inkomensachteruitgang. Dit geldt vooral voor degenen die hier onvoldoende op zijn voorbereid. Volgens Van Ojen keert één op elke vier werkenden na het overlijden van een partner niet meer terug naar de ‘oude’ werkplek. Het krijgen van kinderen leidt eveneens bij veel vrouwen tot een verminderde werkintensiteit. Uit de *Emancipatiemonitor 2018* blijkt echter dat van een verhoogd armoederisico alleen sprake is als hierdoor ook de totale werkintensiteit op huishoudensniveau op achteruit gaat. Hiervan is veelal geen sprake, omdat de loopbaan van de (mannelijke) partner nauwelijks door deze levensgebeurtenis wordt beïnvloed. Wel blijkt de kans op armoede veel groter onder eenoudergezinnen met kinderen. Hier komen dus twee levensgebeurtenissen bij elkaar, die samen een versterkt armoederisico teweegbrengen. Tot slot is ook gebleken dat een bedrijfsfaillissement gepaard kan gaan met een direct risico om onder de lage inkomensgrens terecht te komen. Helaas ontbreekt de informatie om iets meer over de aard en omvang van deze groep te kunnen aangeven.

Ook op de lange termijn kunnen de consequenties van deze gebeurtenissen zichtbaar blijven. Er is een aanzienlijke groep waarvoor terugkeren naar betaald werk na een life-event lang niet altijd realistisch is. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de oudere arbeidsongeschikten en de alleenstaande en laagopgeleide moeders. Daarnaast blijken velen na een van de beschreven levensgebeurtenissen relatief vaak in deeltijd en/of op flexibele tijden te gaan werken. Dit geldt bijvoorbeeld voor vrouwen na het krijgen van hun eerste kind, voor intensieve mantelzorgers en voor werkhervatters na een langdurige periode van werkloosheid. Soms kan dit gepaard gaan met een minder goed betaalde baan. Ook degenen die een partner hebben verloren, komen lang niet altijd terug op dezelfde werkplek; velen zien zich ook enkele jaren later nog gesteld voor een verminderde werkintensiteit. Ten aanzien van personen die met een bedrijfsfaillissement te maken hebben gehad, blijkt een meerderheid weliswaar succesvol op de arbeidsmarkt terug te keren, maar gaat dat soms voor specifieke categorieën – en met name de ouderen en degenen die langdurig in een uitkeringssituatie hebben gezeten – niet altijd op.⁷⁸ Voor al deze categorieën geldt dat zij als gevolg van de situatie die hen is overkomen een meer kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hebben ingenomen. Deze positie hoeft overigens niet te resulteren in een situatie van armoede; wel zien we dat dat het risico hierop na een van de genoemde life-events groter is geworden.

78 <https://www.divosa.nl/onderwerpen/bijstand-voor-zelfstandigen-bbz>.

De impact van life events: enkele kwantitatieve gegevens

- Degenen die werkloos worden hebben een sterk verhoogd risico op armoede (15 procent). Slechts een zeer klein deel (2 procent) ziet zich voor langdurige armoede gesteld. Wel is het inkomen onder werkhervatters gemiddeld lager dan voorafgaande aan de werkloosheid.*
- Arbeidsongeschiktheid levert een groot armoederisico (20 procent) op. Bovendien komt ruim een derde (8 procent) van deze groep in een situatie van langdurige armoede terecht.**
- De financiële gevolgen van een echtscheiding zijn vooral voor vrouwen groot. Ruim 20 procent van de gescheiden vrouwen leeft onder de armoedegrens. Economisch zelfstandige vrouwen leveren nog de meeste koopkracht in.***
- Werkenden die intensieve mantelzorg verlenen, hebben te maken met een verminderde werkintensiteit en een substantieel inkomensverlies (voor modale inkomensgroepen gemiddeld meer dan 1100 euro per maand).****
- Het overlijden van een partner leidt voor een ruime meerderheid van de nabestaanden tot een grote inkomensachteruitgang. Bovendien verandert dit op langere termijn ook het werkzame leven: de helft van de nabestaanden keert niet terug op de oude werkplek of gaat in deeltijd werken.*****
- Het krijgen van kinderen heeft met name invloed op de werkintensiteit van vrouwen: 40 procent van de vrouwen gaat na het krijgen van hun eerste kind minder werken. Verhoogde armoederisico's treden vooral op bij eenoudergezinnen met een moeder aan het hoofd en minderjarige kinderen (15 procent leeft in armoede).*****
- Bedrijfsfaillissementen vormen een belangrijke oorzaak van armoede. Over deze problematiek is weinig informatie beschikbaar. Wel is bekend dat deze groep vanuit de beschikbare ondersteuningsinfrastructuur moeilijk te bereiken is.*****

* Maurits, E. (2020) *Contract na de WW*. Amsterdam, UWV Afdeling Arbeidsmarktinformatie en -advies.
 ** CBS (2019) *Armoederisico in 2018 gelijk gebleven*. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek. Online publicatie, 9-12-2019.

*** CBS (2017) *Trends in de financiële gevolgen van een echtscheiding*. Sociaaleconomische trends, 2017/3. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek. Publicatie 20-2 2017.

**** Dorresteyn, M. van (2014) *Enorme inkomensval voor mantelzorgers*. Zorgvisie. Online publicatie 12 september 2014.

***** Ojen, H. van (2011) *Rouw en werk. Explorerend onderzoek naar re-integratie van nabestaanden*. Leiden, Bureau Astri.

SCP/CBS (2018) *Emancipatiemonitor 2018*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2018) *Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in 5 Europese landen en 20 Nederlandse gemeenten*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

2.6 Samenvattende conclusies

Armoede is geen eenduidig begrip en blijkt afhankelijk van veel factoren. Een laag inkomen van een werkend persoon is wel een indicatie voor armoede, maar of deze persoon tot de werkende armen wordt gerekend hangt af van het totale huishoudensinkomen. Het inkomen van een (werkende) partner is dus ook zeer relevant. In bepaalde huishoudtypen lopen werkenden meer risico op armoede. Dit geldt voor met name eenoudergezinnen, alleenstaanden en werkenden met huisgenoten die geringe inkomsten generen.

Armoede heeft negatieve effecten op verschillende leefgebieden van betrokkenen en op de maatschappij als geheel. De effecten treden op de korte termijn op, maar kunnen ook langdurige doorwerking hebben op de persoon en zijn of haar gezinsleden. Bij werkende armen geldt dat financiële problemen een direct effect kunnen hebben op hun relatie met de werkgever. De Nederlandse samenleving hecht sterk aan het hebben van werk. Werk brengt volgens gangbare theorieën ook allerlei positieve effecten voor betrokkenen met zich mee. Maar als werk te weinig oplevert, blijkt dit voor de groep van werkende armen sterk negatieve effecten te hebben op gevoelens van waardigheid en zelfrespect. Werk brengt deze werkenden moreel en materieel niet altijd vooruit; zij hebben niet het gevoel zelf in hun basisbehoeften en onderhoud te kunnen voorzien.

Armoede komt in Nederland onder zo'n acht procent van de huishoudens voor. Werkende armen vormen bijna een derde van de volwassenen in armoede. Binnen het totaal van het aantal werkenden gaat het om relatief beperkte aantallen die risico op armoede lopen. Toch is er ook een groep werkenden waarvoor dit beeld niet opgaat. Met name onder de werknemers in deeltijd, de oproepkrachten/werkenden zonder vaste uren en de zelfstandigen is het aandeel armen hoog. Onder de laatstgenoemde categorie is het armoederisico met name groot onder de zelfstandigen zonder personeel. Een op elke acht zzp'ers kampt met armoede.

Over enkele decennia bezien stijgt het aandeel werkende armen gestaag. Bij opgaande conjunctuur kan het aantal tijdelijk dalen, maar er zijn structurele factoren aanwezig waardoor economische groei alleen niet voldoende zal zijn om de groei van het aantal werkende armen te stuiten. Daar komt bij dat de huidige economische crisis als gevolg van het coronavirus velen in financiële problemen brengt. De precieze impact is nog niet te duiden, maar duidelijk is wel dat sommige groepen werkenden zeer kwetsbaar zijn gebleken voor baan en/of inkomensverlies.

Dit geldt met name voor jongeren die werken met een flexibel contract en personen met een migratieachtergrond.⁷⁹

Voor het duiden van opties om het aantal werkenden in armoede terug te dringen zijn een aantal kenmerken en omstandigheden relevant. Hiervoor zijn al specifieke baankenmerken en huishoudsamenstelling genoemd. Ook is gebleken dat opleiding hierin van betekenis is. Werkenden met een laag opleidingsniveau hebben een veel een grotere kans op weinig betaald en onzeker werk. Overigens speelt deze risicofactor vooral voor werknemers; bij zzp'ers behoort ook een groot deel van de hoger opgeleiden tot de arme werkenden. Voorts lopen werkenden met een migratieachtergrond relatief veel risico, met name arbeidsmigranten uit de Midden- en Oost-Europese landen. Ook leeftijd doet ertoe, een aanzienlijk deel van de werkende armen is jonger dan 35 jaar. Dit is overigens ook een groep die zich relatief vaak aan langdurige armoede weet te onttrekken. De werkende armen zijn eveneens in een aantal specifieke sectoren relatief vaak aanwezig.

In dit hoofdstuk is beschreven dat er ook groepen zijn die met aspecten van armoede te maken krijgen, zonder dat zij tot de werkende armen worden gerekend. Een strikte focus op de groep op of onder de armoedegrens doet onvoldoende recht aan de beleving van veel meer groepen werkenden, bijvoorbeeld met betrekking tot hun besteedbaar inkomen en de werking van systemen die erop zien hen vooruit te helpen. Armoede wordt door het SCP en het CBS uitgedrukt in een absoluut getal. Dat heeft consequenties voor beleidsopties. Het betekent bijvoorbeeld dat om het cijfer werkende armen omlaag te brengen, oplossingen vooral gezocht zullen moeten worden in varianten die zien op koopkrachtverbetering.

Wellicht de meest in het oog springende constatering van dit hoofdstuk is dat de groep werkende armen erg heterogeen is qua samenstelling. Zij zijn voor de buitenwereld niet altijd duidelijk herkenbaar en soms ook onbereikbaar voor generiek beleid. Daarbij komt dat er een grote dynamiek rondom armoede is. Bezien over meerdere jaren zijn er grote groepen mensen tijdelijk in armoede stromen. Een aanzienlijk deel van de mensen die in armoede instroomt stroomt binnen een jaar weer uit armoede. Daarna worden de kansen op uitstroom snel kleiner. Het probleem van armoede is nijpender wanneer sprake is van langdurige armoede. Een groep – tussen de twee en drie procent – ziet zich gesteld voor langdurige armoede. Hoewel het risico onder werkende armen op een langdurige armoede relatief klein

79 Burema, F. e.a. (2020) *De coronacrisis en de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond*. Amsterdam, Atlas voor gemeenten, november 2020.

is – in elk geval in vergelijking tot de totale arme bevolking – loopt nog altijd 25 procent van deze groep het risico om tenminste drie jaren in een situatie van langdurige armoede te verkeren. Daarbij is het risico op langdurige armoede vooral groot onder de groep zelfstandigen. Ongeveer de helft van de arme zelfstandigen verkeert in een langdurige situatie van armoede. Ook blijkt uit lokaal onderzoek dat werkende vrouwen en oudere werkenden een grotere kans hebben om langdurig met armoede te worden geconfronteerd.

Meer kennis over de dynamiek rondom werk en armoede kan nuttige informatie opleveren voor effectieve interventies, voor het te voeren beleid en de meest passende uitvoering. Life-events en sterk wisselende inkomsten vormen eigenstandige risicofactoren voor de combinatie van werk en armoede. Om wisselende inkomsten goed op te vangen en te vermijden dat dit leidt tot armoede is grote flexibiliteit van inkomensondersteunende regelingen en sociale zekerheid gevraagd. Dit is een rode draad in de beschrijvingen in het hiernavolgende hoofdstuk.

Hoewel er al veel bekend is over de werkende armen zou op een aantal deelthema's nog verdieping van cijfers en inzichten kunnen plaatsvinden. Er zijn nog witte vlekken in kennis over wie (en waarom) het wel of niet lukt om zich duurzaam aan armoede te onttrekken, de verschillen tussen werkenden op de armoedegrens en werkenden net boven de armoedegrens, en welke deelgroepen werkende armen specifiek in bepaalde gemeenten en branches vertegenwoordigd zijn. Meer inzicht biedt mogelijkheden de ondersteuning beter af te stemmen op de juiste groep.

3 De Nederlandse werkende armen in vergelijkend perspectief

In dit hoofdstuk worden de Nederlandse kengetallen van werkende armen vergeleken met die van andere Europese landen. Daarbij wordt allereerst gezien hoe groot de nationale verschillen in prevalentie van werkende armen zijn. Daarna wordt ingegaan op het bestaan van specifieke risicogroepen. Zijn deze in Nederland anders dan in andere Europese landen? Tot slot wordt stilgestaan bij de rol van de institutionele context. Bieden, met andere woorden, formele en informele instituties een verklaring voor het verschil in de relatieve omvang van werkende armen? Hierbij is gebruik gemaakt van een uitgebreide landenvergelijking door het SCP.

3.1 Prevalentie werkende armen in de EU en enkele lidstaten

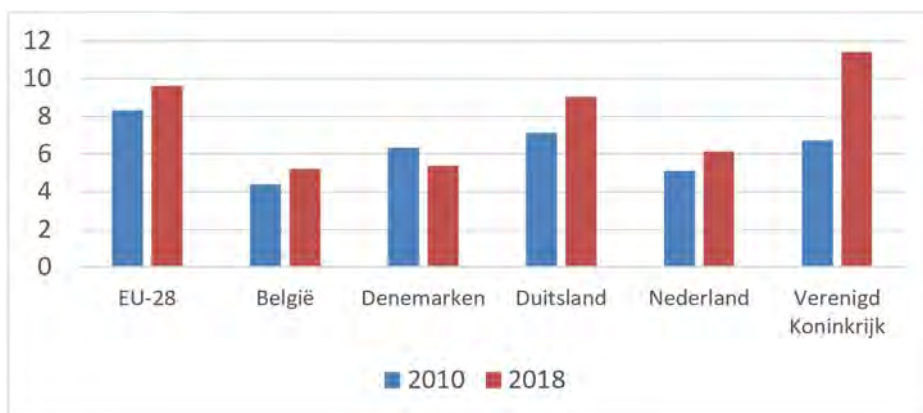
Voor de internationale vergelijking van de aard en omvang van werkende armen kan gebruik worden gemaakt van een grootschalige survey van de EU. Voordeel hiervan is dat de nationale verschillen in prevalentie van deze groep goed met elkaar vergeleken kunnen worden. Belangrijk daarbij op te merken is dat de definitie van werkende armen anders is dan in Nederland. Bij de cijfers in dit hoofdstuk, voor zover afkomstig van bronnen van Eurostat, moet worden bedacht dat de armoedegrens wordt bepaald op basis van het mediane inkomen. De armoedegrens voor werkende armen wordt op zestig procent van het nationale mediaan besteedbare huishoudensinkomen vastgelegd. De cijfers van de internationale vergelijking komen dus niet helemaal overeen met de cijfers waarop hoofdstuk 2 is gebaseerd.

De gegevens van Eurostat (EU-SILC) geven aan dat armoede onder werkenden weliswaar in alle landen van de EU voorkomt, maar dat we dit verschijnsel vooral in de zuidelijke en oostelijke lidstaten terugzien.¹ Toch maken werkende armen ook in de ons omringende landen een noemenswaardig aandeel van de totale groep werkenden uit. Uit figuur 3.1 wordt duidelijk dat bijna tien procent van de totale werkdzame beroepsbevolking in de EU-28 zich voor een armoederisico gesteld ziet. Uitzonderd het Verenigd Koninkrijk ligt het aandeel werkende armen in Nederland en de ons omringende landen op een lager niveau. België en Denemarken laten in dit

¹ In de meeste zuidelijke en oostelijke lidstaten van de EU ligt het aandeel arme werkenden (van de totale groep werkenden) tussen de 8 procent en 14 procent. Uitschieter is Roemenië met een percentage van 17 procent. In Spanje, Griekenland en Italië ligt het aandeel werkende armen rond de 10 procent.

verband nog het meest gunstige patroon zien. In Duitsland ligt het aandeel werkende armen daarentegen op een beduidend hoger niveau dan in Nederland.

Figuur 3.1 Prevalentie werkende armen (in procent) in de EU-28 en enkele lidstaten, 2010 en 2018



Bron: Eurostat, EU-SILC (in-work at-risk-of-poverty rate, gepubliceerd op 17/12/2019).

Figuur 3.1 laat zien dat er in zowel de EU-28 als in verschillende lidstaten sprake is van een lichte groei van deze groep gedurende het afgelopen decennium. Dat geldt ook voor Nederland en de ons omringende landen, Denemarken uitgezonderd. Wat vooral opvalt is de snelle groei van de relatieve omvang van werkende armen in het Verenigd Koninkrijk gedurende de afgelopen jaren. De grootste verandering van het aantal werkende armen vond plaats tijdens de jaren van de economische en financiële crisis.

3.2 Verklaringskader

In diverse internationaal vergelijkende studies, waaronder die van de Europese Commissie en Eurofound, worden verschillende factoren toegeschreven ter verklaring van het fenomeen werkende armen.² Wat daarbij opvalt is dat deze goed passen bij de elementen uit het verklarend kader, zoals geformuleerd door het SCP. Naast individuele risicofactoren als leeftijd, opleiding en herkomst, wordt daarbij ingegaan op kenmerken van zowel het huishouden als van de werkgelegenheid waarin deze groep actief is. In aanvulling hierop staan deze studies stil bij de betekenis van formele en informele institutionele factoren, zoals (de impact van) actief

² Peña-Casas, R. e.a. (2019) *In-work poverty in Europe: a study of national policies*. European Social Policy Network (ESPN). Brussel, Europese Commissie; Ahrendt, D. e.a. (2017) *In-work poverty in the EU*. Research Report. Dublin, Eurofound.

beleid om armoede onder werkenden tegen te gaan. In het onderstaande wordt eerst de invloed van individuele, huishoudelijke en werkgelegenheidskenmerken besproken. In de daaropvolgende paragrafen wordt de betekenis van de institutionele context verder uitgewerkt.

Hoog risicogroepen EU breed

De armoederisico's binnen de totale groep werkenden zijn voor sommige subpopulaties veel groter dan voor andere. In tabel 3.1 wordt voor de EU-28 duidelijk dat werkende mannen, jongeren en vooral lager opgeleiden een verhoudingsgewijs groot risico op armoede lopen. Overigens kunnen we uit de tabellen niet opmaken of dit verschil significant is. Daarnaast blijkt het geboorteland een grote en significante rol te spelen in de kans op armoede onder werkenden in de EU-28. Werkenden afkomstig uit een andere EU-lidstaat lopen een vergroot risico op armoede (12,3 procent), maar nog ongunstiger is het beeld voor werkenden die buiten de EU zijn geboren (21,4 procent). Ruim een vijfde van deze groep werkenden leeft in een huishouden waarbij het totale inkomen op maximaal zestig procent van het mediane huishoudensinkomen in de betreffende lidstaat ligt.

Het armoederisico in Nederland is, vergeleken met dat in de EU-28, voor alle genoemde subgroepen geringer. Alleen de werkenden die in een andere lidstaat van de EU zijn geboren, vormen hierop een uitzondering; deze groep loopt in Nederland een groter risico op armoede dan in de EU-28 als geheel. Het betreft met name de groep arbeidsmigranten uit de Midden- en Oost-Europese landen. Hiervan is in hoofdstuk 2 ook aangegeven dat zij een sterk verhoogde kans op armoede hebben. Voor het overige komen de risicoverschillen binnen de aangegeven individuele kenmerken grotendeels overeen. Ook in Nederland lopen jongere werkenden, werkenden met een laag opleidingsniveau en degenen die buiten de EU geboren zijn een verhoudingsgewijs grote kans op armoede. Wel blijkt in Nederland dat de groep werkende vrouwen een groter risico op armoede lopen dan hun mannelijke collega's. In de EU-28 als geheel is dit net andersom. Deze uitkomst heeft ongetwijfeld te maken met de verhoudingsgewijs lage werkintensiteit onder werkende vrouwen in Nederland (oftewel de deeltijdcultuur).

Tabel 3.1 Sociaal-demografische kenmerken van de werkende armen in de EU-28 en Nederland (2017 NB mediane besteedbare huishoudensinkomen)

Indicator	Individuele kenmerken	Armoedepercentage werkenden EU-28	Armoedepercentage werkenden Nederland
Geslacht	Man	9,8	5,5
	Vrouw	9,0	6,7
Leeftijd	18-24 jaar	11,0	10,5
	25-54 jaar	9,4	6,7
	55-64 jaar	9,2	5,3
Opleiding	Laag	20,1	8,4
	Middelbaar	9,3	6,8
	Hoog	4,6	4,4
Geboorteland	Werkland	8,3	5,1
	EU	12,3	13,5
	Niet-EU	21,4	14,5

Bron: Eurostat, EU-SILC, 21-01-2019 (op basis van ESPN, In-work poverty in Europe, tabel 2).

Risicogroepen naar arbeidsrelatie

Een andere risicofactor heeft betrekking op een aantal kenmerken van de werkgelegenheid zelf. Daarbij wordt door Peña-Casas en anderen aangegeven dat het aandeel werkende armen in de EU-28 onder zelfstandigen veel groter is dan onder werknemers (22,2 procent tegenover 7,4 procent). Dit verschil wordt ook apart voor Nederland benoemd (16,7 procent tegenover 4,4 procent). Overigens wordt daarbij geconstateerd dat inkomensgegevens van de groep zelfstandigen mogelijk niet altijd voldoende betrouwbaar zijn, mede vanwege de kans op een niet accurate inschatting van de eigen inkomsten. De informatie van deze groep werkenden wordt in de studie op een andere wijze bij elkaar gebracht dan voor werknemers het geval is. Wel wordt aangegeven dat deze methodologische tekortkoming niet mag verhullen dat de armoederisico's voor zelfstandigen in alle landen van de EU veel groter zijn dan voor de groep werknemers.

Bij de groep werknemers is met name de groei van deeltijdwerk en tijdelijke arbeidscontracten debet aan het aantal werkende armen. Voor de EU-28 als geheel blijkt in 2017 dat de kans op armoede onder werknemers met een tijdelijk contract driemaal maal zo hoog is als voor degenen met een vast contract (16,2 procent tegenover 5,8 procent). Ook blijkt er een groot verschil in kans op armoede tussen degenen met een parttime en voltijdscontract (15,6 procent tegenover 7,7 procent). Ter vergelijking: in Nederland is het armoederisico onder werknemers met een tijdelijk contract ongeveer driemaal zo groot (9,1 procent tegenover 3,4 procent voor degenen met een contract voor onbepaalde tijd). De verschillen tussen parttime en

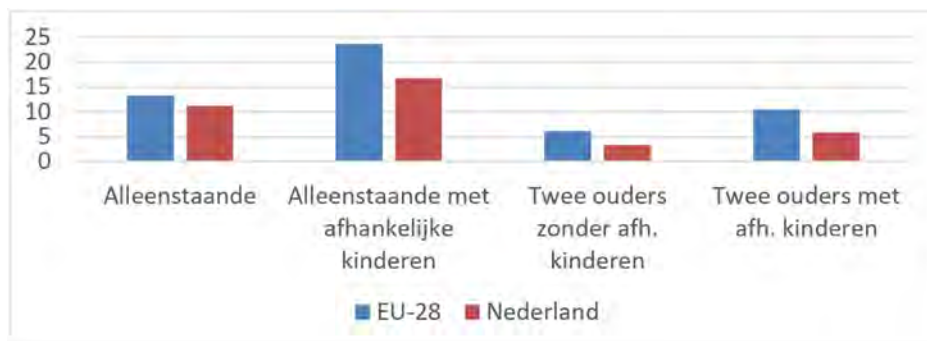
voltijdswerknemers zijn in Nederland daarbij kleiner dan in de EU-28: 6,7 procent kans op armoede onder parttime werknemers tegenover 4,3 procent voor werknemers met een voltijdscontract. De OESO concludeert dat werkenden met een flexibel arbeidscontract in veel gevallen kwetsbaar zijn.³

Samenstelling van het huishouden van werkende armen

Om het fenomeen werkende armen voldoende te begrijpen, kijken de Europese Commissie en Eurofound ook naar kenmerken van huishoudens. Zodoende wordt duidelijk dat het risico op armoede onder werkenden het kleinst is onder huishoudens met twee ouders zonder afhankelijke kinderen (figuur 3.2). Dit risico wordt aanzienlijk vergroot in het geval er binnen huishoudens wel sprake is van afhankelijke kinderen. In de EU-28 komt de kans op armoede onder werkenden dan uit op meer dan tien procent. In Nederland is het armoederisico onder deze groep ruim vijf procent. Veruit het grootste armoederisico hebben alleenstaanden met afhankelijke kinderen ('eenoudergezinnen'). Binnen de EU-28 als geheel komt dit risico zelfs boven de twintig procent uit, waarbij opvalt dat de hoogste waarden in dit verband niet alleen in de zuidelijke en oostelijke lidstaten worden gevonden. Zo vinden we ook in België (19 procent), Duitsland (28 procent) en het Verenigd Koninkrijk (29 procent) hoge risico's op armoede in deze groep. In Nederland ziet deze groep zich eveneens gesteld voor de hoogste kans op armoede (16,8 procent), zij het dat deze waarde ruim onder het EU-gemiddelde blijft. Tot slot valt te wijzen op een sterk verhoogde kans op armoede onder alleenstaanden, zowel in de EU-28 als in Nederland. Deze groep ontbreekt het aan mogelijkheden om binnen het huishouden gebruik te maken van andere financiële bronnen, zoals het inkomen van andere leden van het huishouden.

3 OESO (2019) *OECD input to the Netherlands independent commission on the regulation of work. Commissie Regulering Werk*. Parijs, OESO, juni 2019.

Figuur 3.2 Werkende armen naar huishoudsamenstelling in de EU-28 en Nederland (2018, in procenten)



Bron: Eurostat, EU-SILC, In-work at-risk-of-poverty rate by household type (last update: 17-12-2019).

Werkintensiteit van huishoudens

De beperkte werkintensiteit binnen huishoudens vormt een prominente verklaring voor de kans op armoede onder werkenden. Hoe lager de werkintensiteit hoe groter het armoederisico van de werkende. Berekeningen van Eurostat laten zien dat bijna veertig procent (37,3 procent) van de werkenden in huishoudens met lage werkintensiteit zich voor een armoederisico gesteld zien.⁴ In Nederland is dat bijna dertig procent (28 procent). Omgekeerd blijkt het armoederisico onder werkenden in huishoudens met een hoge werkintensiteit verhoudingsgewijs klein: in de EU-28 is het armoederisico onder deze groep ongeveer tien procent (10,6 procent), in Nederland ruim vijf procent (6,8 procent). Overigens zien we dat het armoederisico verder kan toenemen, wanneer gekeken wordt naar huishoudens met afhankelijke kinderen én een lage werkintensiteit. Binnen de EU-28 loopt de kans op armoede voor deze groep op tot boven de veertig procent (46,1 procent). Voor Nederland gaat dit risico op voor ruim een derde van de werkenden (33,7 procent). Arendt e.a. onderscheiden verschillende factoren die ertoe leiden dat huishoudens niet zo veel werken als ze zouden willen, in het bijzonder de beperkte beschikbaarheid van geschikt werk, de hoge kosten van kinderopvang en het gebrek aan toegang tot uiteenlopende regelingen bedoeld om werk en zorgtaken beter te kunnen combineren.

⁴ Deze cijfers zijn afkomstig van de EU-SILC Survey. Een lage werkintensiteit binnen een huishouden is gedefinieerd als 0,2 - 0,45 van een voltijdsbaan. Een hoge intensiteit is hier gedefinieerd als 0,55 - 0,85 van een voltijdsbaan.

3.3 De rol van de nationale institutionele context

Het SCP heeft een uitvoerige analyse gemaakt van de invloed van nationale instituties, zowel formeel als informeel, op de prevalentie van werkende armen. Om de zelfstandige betekenis van de institutionele context goed inzichtelijk te maken, is daarbij een vergelijking gemaakt tussen een beperkt aantal landen met een tamelijk overeenkomstige maatschappelijke achtergrond.⁵ De onderzochte landen zijn: België, Denemarken, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Het SCP concludeert dat de ordening van deze landen naar het percentage werkende armen over het algemeen goed overeenstemt met de veronderstellingen over de hoogte en bescherming van inkomens in deze landen. In het onderstaande worden de belangrijkste institutionele verschillen tussen Nederland en de vier andere landen toegelicht.

In **Denemarken** is de inkomensbescherming bij werkloosheid groot en zijn de kosten die werkenden voor hun kinderen maken verhoudingsgewijs goed gedekt (met name bij eenoudergezinnen). De hoge kwaliteit van bestuur, de sterke positie van de vakbonden en het kleine aandeel zelfstandigen en mensen met atypische contracten doen eveneens vermoeden dat het aandeel werkende armen in dit land beperkt van omvang is. De verschillen tussen de invloed van Deense en Nederlandse instituties gaan samen met uiteenlopende risico's en verschillen in groepsomvang. De risico's zijn meestal in het voordeel van Nederland: zowel zelfstandigen als werknemers met een lagere arbeidsintensiteit en een lager inkomen (in het bijzonder als zij kinderen hebben) maken in ons land minder kans op armoede. De omvangsinvloeden pakken voor Nederland echter nadelig uit. Het armoedepercentage wordt opgestuwd door het grotere aandeel zelfstandigen en werknemers die een lage arbeidsintensiteit combineren met een laag inkomen. Nederland heeft ook meer atypische arbeidsrelaties dan Denemarken, met name in de vorm van nulurencontracten, schijnzelfstandigen en gedetacheerden. Dit suggereert volgens het SCP dat de Nederlandse arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsinstituties vergeleken met het Deense 'flexicurity model' niet tot meer armoede onder werkenden leiden doordat de risico's groter zijn, maar doordat de omvang van kwetsbare groepen in Nederland groter is en die van kansrijke groepen kleiner.

Werkenden genieten in **België** veel bescherming, mede in de hand gewerkt door sterke vakbonden. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting in een relatief hoog minimum-

⁵ De maatschappelijk achtergrond is hierbij gedefinieerd als de nationale welvaart, de kans op werkloosheid, het ontwikkelingspeil en de opbouw van de werkende bevolking. De verschillen m.b.t. deze indicatoren blijken tussen de vijf focuslanden verhoudingsgewijs klein, zeker wanneer deze worden vergeleken met de gevonden patronen in de andere EU-lidstaten.

loon en het verbod op nulurencontracten. Daar staat tegenover dat werkenden die hun baan verliezen in België wat minder goed beschermd worden, terwijl ook de dekking van de kosten van kinderen niet heel uitgebreid is. Bovendien is er een vrij groot aandeel zzp'ers, wat de kans op armoede onder werkenden kan vergroten. De uitkomsten geven aan dat in de vergelijking tussen Nederland en België vooral verschillen in de groepsomvang bepalend zijn. De risico's zijn in Nederland vaak vergelijkbaar met of iets lager dan in België. Het grotere percentage werkende armen komt enerzijds doordat Nederland meer werknemers heeft met lagere uurinkomens bij wie de arbeidscapaciteit van het huishouden niet ten volle wordt benut, en anderzijds doordat de werknemers met de meest gunstige kenmerken (hoge arbeidsintensiteit, hoog uurinkomen) in Nederland minder voorkomen. Ook komen in Nederland meer atypische arbeidsrelaties voor. Het SCP geeft daarbij aan dat de flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt, afgezet tegen het meer traditionele Belgische beleid, in een grotere groep werknemers in een precaire inkomenspositie heeft geresulteerd.

In **Duitsland** is het armoederisico ten opzichte van Nederland theoretisch kleiner doordat er minder zzp'ers zijn en doordat de kosten van kinderen bij werkenden via de gezinsuitkeringen beter gedekt zijn. Daar staat echter tegenover dat werkenden in Duitsland minder goed beschermd zijn tegen kortdurende werkloosheid (met name alleenstaanden en paren zonder kinderen) en dat de vele kleine baantjes gepaard kunnen gaan met onderbetaling van degenen voor wie het geen nevenfuncties zijn. Hoewel Duitsland sinds 2015 ook een wettelijk minimumloon kent, blijkt deze norm in veel functies – waaronder de 'Minijobs' – in de praktijk niet te worden toegepast.⁶ De positie van vakbonden is ongeveer vergelijkbaar met die in Nederland. Nadere analyse geeft aan dat in Duitsland het verschil in de relatieve omvang van werkende armen met name verklaard wordt door de positie van werknemers; het aandeel zelfstandigen onder deze groep is in Duitsland iets kleiner. Het verschil wordt dus vooral bij werknemers gemaakt. Duitsland telt vooral meer werkende armen dan Nederland door de grotere risico's bij werknemers met lage bruto-uurinkomens, en doordat de groep die per uur relatief weinig verdient er groter is. Daarnaast betekent de relatief goede bescherming van gezinnen met kinderen in Duitsland dat de risico's vooral neerkomen bij werknemers zonder kinderen en met een laag uurinkomen.

⁶ <https://www.trouw.nl/nieuws/miljoenen-duitsers-schieten-niets-op-met-het-minimumloon-ze-krijgen-het-niet-b953d0ce/>.

Het **Verenigd Koninkrijk** kent van de genoemde landen de minst uitgebreide beschermingsniveaus en daarmee de meeste werkende armen. Het minimumloon ligt net onder de armoedegrens en als werkenden hun baan verliezen, zakken zij door de lage vervangingsinkomens daar gemakkelijk onder. Er is een grote groep zzp'ers, terwijl de beperkte regulering zorgt voor veel kwetsbare uitzendarbeid en atypische dienstverbanden (met name nulurencontracten en stages). De gezinsuitkeringen zijn niet voldoende om de kosten van kinderen op minimumniveau te dekken. De geringe mate van organisatie in vakbonden, in combinatie met hun zwakke positie in de sociaaleconomische beleidsontwikkeling en het arbeidsvoorwaardenoverleg, werkt vermoedelijk in de hand dat in het Verenigd Koninkrijk werkenden een grotere kans op armoede hebben dan in de andere vier landen. Een nadere analyse leert dat de verschillen tussen Nederland het Verenigd Koninkrijk niet voortkomen uit een grotere omvang van groepen met hogere armoederisico's, maar wel doordat deze groepen in de regel een veel hoger risico op armoede lopen.

Bovenstaande analyse leert dat de tussenpositie die Nederland binnen de groep van vijf focuslanden inneemt, mede begrepen kan worden uit de besproken institutionele context. Duidelijk wordt dan dat werknemers in Nederland verhoudingsgewijs goed af zijn. De kans op armoede onder deze werkenden wordt beperkt door het hogere minimumloon, de goede kwaliteit van het openbaar bestuur en de hoge vervangingsinkomens bij werkloosheid. Hierdoor zakken werknemers niet zo snel onder de armoedegrens als ze korte tijd geen werk hebben of arbeidsuren verliezen. Hiertegenover blijkt de groep minder goed beschermde werkenden – waaronder zzp'ers, tijdelijke werknemers en personen met atypische arbeidscontracten – in Nederland relatief groot. De omvang van laatstgenoemde typen arbeidsrelaties resulteert in een groter aantal werkende armen dan in landen als België en Denemarken.

Eurofound heeft een vergelijkbare studie verricht naar nationale welvaartsystemen.⁷ De in deze studie bepaalde criteria leidden tot een indeling waarbij voor enkele Scandinavische landen (sociaaldemocratisch model) een geringe kans op werkende armen wordt voorspeld en voor het Verenigd Koninkrijk (liberaal model) evenals de meeste zuidelijke lidstaten (stelsel met een sterke familiale solidariteit) een veel hogere kans op armoede onder werkenden. Nederland ligt daar (als continentaal model) ergens tussen met een gematigd armoederisico onder werkenden. Deze stelselvergelijkingen lopen in de pas met de gevonden verschillen in prevalentie van werkenden armen.

7 Ahrendt, D. e.a. (2017) *In-work poverty in the EU*. Hoofdstuk 1. Research Report. Dublin, Eurofound.

3.4 Samenvattende conclusies

Een vergelijking tussen landen naar de prevalentie van werkende armen leert dat deze problematiek allerm minst een uniek Nederlands verschijnsel is. Werkende armen vormen in alle lidstaten van de Europese Unie een substantiële groep binnen de werkzame beroepsbevolking. Bovendien nemen de aantallen werkenden in armoede gedurende het afgelopen decennium verder toe.

In vergelijking met de EU-28 als geheel is de omvang van deze groep in Nederland relatief bescheiden, al zijn de verschillen met de meeste omliggende landen beperkt. Eveneens wordt duidelijk dat de verklaringen ook elders worden gezocht in zowel sociaal-demografische factoren (kenmerken van het individu en het huishouden) als in de wijze waarop de arbeidsmarkt is georganiseerd. Enerzijds lopen jongeren, vrouwen, laagopgeleiden, migranten en degenen uit grote en eenoudergezinnen een relatief grote kans om als werkende op of onder de armoedegrens terecht te komen. Anderzijds gaat het om de groep werkenden in deeltijd, tijdelijke werknemers en zelfstandigen. Ook blijkt de werkintensiteit op het niveau van huishoudens een belangrijk factor in de kans om als werkende in armoede te geraken. De genoemde risicogroepen werkende armen zien zich in alle EU-lidstaten gesteld voor sterk toegenomen armoederisco's.

In aanvulling op deze analyse blijkt de relevantie van de institutionele context. Deze context bepaalt immers het bestaan en kenmerken van verschillende arbeidsrelaties, inclusief de beschermingsniveaus die deze groepen genieten. In dit verband laten uitgebreide analyses van Eurofound en het SCP zien dat Nederland te midden van min of meer vergelijkbare landen een tussenpositie inneemt daar waar het gaat om het aantal werkende armen. Deze positie wordt vervolgens uitgelegd aan de hand van de institutionele context, waarbij voor Nederland twee min of meer tegengestelde effecten worden geconstateerd. Enerzijds wordt duidelijk dat werknemers in Nederland verhoudingsgewijs goed af zijn. De kans op armoede onder deze werkenden wordt in Nederland beperkt door het in verhouding met sommige andere landen hoog minimumloon, de goede kwaliteit van het openbaar bestuur en de hoge vervangingsinkomens bij werkloosheid. Hierdoor zakken werknemers niet zo snel onder de armoedegrens als ze korte tijd geen werk hebben of arbeidsuren verliezen. Anderzijds blijkt de groep minder goed beschermde werkenden – zoals zzp'ers, tijdelijke werknemers en personen met atypische arbeidscontracten – in Nederland relatief groot. De omvang van laatstgenoemde typen arbeidsrelaties resulteert juist in een groter aantal werkende armen dan in verschillende ons omringende landen.

4 Waar lopen werkende armen tegen aan?

In de vorige hoofdstukken is een aantal kenmerken van de werkende armen beschreven. Wie zijn de werkende armen en welke groepen werkenden, in welke sectoren en beroepen, hebben een hoog risico op armoede? In de hoofdstukken 4 en 5 worden knelpunten van werkende armen beschreven en geanalyseerd. In hoofdstuk 4 worden de meer systemische knelpunten rond het inkomen van werkende armen beschreven. In hoofdstuk 5 wordt aan de hand van drie praktijkvoorbeelden inzicht verschaft in een aantal andere problemen van werkende armen en waarom het voor bepaalde groepen werkenden moeilijk is om zich aan armoede te onttrekken.

4.1 Inkomen en inkomensondersteuning van werkende armen

Het (besteedbare) inkomen van werkenden staat al enige tijd onder druk. Dit vergroot het risico op armoede onder werkenden, met name omdat de gemiddelde vaste lasten wel zijn gestegen. Bij ongewijzigd beleid wordt een verder voortdurende stagnatie van de besteedbare inkomens voorzien. In het hiernavolgende staan verschillende aspecten van het inkomen van werkende armen centraal. Zo wordt er ingegaan op de vraag wat werkende armen netto te besteden hebben, wat de gemiddelde en marginale belastingdruk voor deze groep is en welke plek deze groep inneemt in de inkomensverdeling. Ook wordt de rol van inkomensbeleid en het minimumloon besproken. Het huidige systeem van inkomensherverdeling via onder andere de toeslagen en het aanvullende gemeentelijke beleid kan niet voorkomen dat veel werkende armen te maken hebben met instabiliteit van het inkomen, onzekerheid en het vastzitten in een situatie waarin het werk financieel onvoldoende loont.

4.1.1 Meer inkomensherverdeling maar niet meer te besteden

In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat Nederland relatief veel deeltijdbanen kent en een groeiend aantal zzp'ers met lagere inkomens, waardoor het aantal werkende armen toeneemt. Mede hierdoor is de primaire inkomensongelijkheid in de afgelopen twintig jaar toegenomen. Deze inkomensongelijkheid wordt in Nederland gecorrigeerd via een uitgebreid stelsel van herverdelende uitkeringen, belastingen, heffingskortingen en toeslagen. Deze herverdeling leidt voor grote groepen werkenden tot een hogere marginale druk die (meer uren) werken ontmoedigt. In deze paragraaf worden gevolgen van de inkomensverdeling en het stelsel van herverdeling voor werkende armen beschreven.

Het besteedbaar inkomen in Nederland is in de periode 2007-2017 nauwelijks toegenomen, ondanks perioden van economische groei. In bijna veertig jaar tijd is de economische groei steeds minder terechtgekomen bij huishoudens in de vorm van extra besteedbaar inkomen. Vooral na de eeuwwisseling is het gat sterk gegroeid. Deze beperkte toename van het besteedbaar inkomen vergroot het risico op armoede onder werkenden, met name omdat de gemiddelde vaste lasten in het afgelopen decennium wel zijn gestegen¹. In de kabinetsperiode 2017-2021 zijn diverse maatregelen doorgevoerd die de marginale druk tussen het minimumloon en modaal hebben verlaagd. In het bijzonder gaat het daarbij om een extra opbouwtraject in de arbeidskorting, verhogingen van de maximale arbeidskorting, het aanpassen van IB-tarieven, het vervangen van de harde inkomensgrens in de huurtoeslag door een geleidelijke afbouw, het intensiveren van de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget.

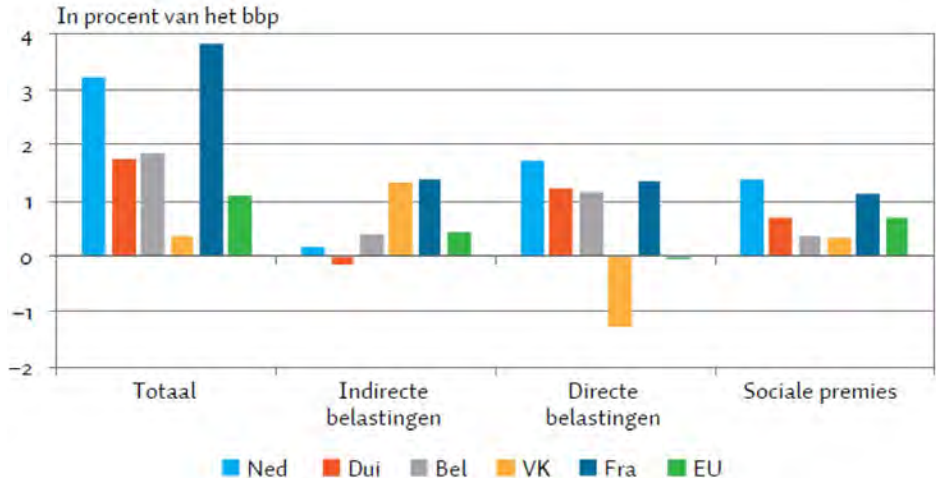
Besteedbaar inkomen ook beperkt door lastenverzwaringen op arbeid

Tussen 2007 en 2017 stegen de belasting- en premieopbrengsten in Nederland sterker dan het EU-gemiddelde.² Dit is deels ten gevolge van het begrotingstekort dat ontstond tijdens de kredietcrisis. Figuur 4.1 laat zien dat de lastenverzwaring in Nederland vooral terecht kwam bij de directe belastingen en de sociale premies. De hogere directe belastingen kwamen nagenoeg volledig voor rekening van de loon- en inkomstenbelasting. Als gevolg hiervan drukte de lastenverzwaring vooral op de factor arbeid, wat ten koste ging van de koopkracht van huishoudens. Een hoge belastingdruk voor werkenden heeft negatieve gevolgen voor de arbeidsparticipatie, wanneer deze via een hogere marginale druk (meer uren) werken minder aantrekkelijk maakt.

1 Nibud (2020) *Huidig inkomensondersteuningssysteem onvoldoende om armoede tegen te gaan*.

2 Bolhuis, W. (2019) Nederlandse belastingopbrengsten stegen harder dan gemiddeld in Europa. *Economische Statistische Berichten* (ESB), 8 augustus 2019.

Figuur 4.1 Verandering belasting- en premieopbrengsten tussen 2007 en 2017



Bron: Bolhuis, W. (2019) Nederlandse belastingopbrengsten stegen harder dan gemiddeld in Europa, ESB.

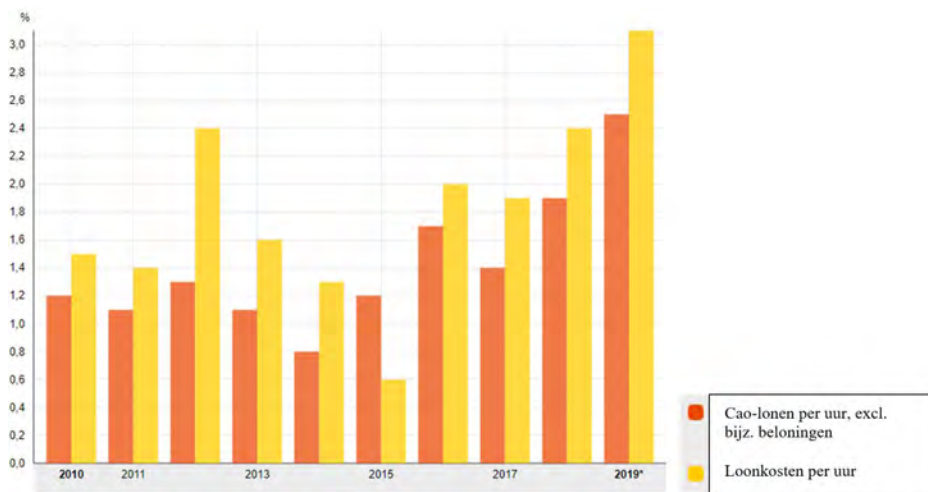
De stijging van de lasten op arbeid is duidelijk zichtbaar in figuur 4.1. Deze worden, veroorzaakt door de oploep van de premies Zorgverzekeringswet, de loon- en inkomstenheffing en de premies werknemersverzekeringen. Ook de komende decennia leiden stijgende zorgkosten tot hogere lasten op arbeid. Deze verwachte hogere lasten op arbeid zullen bij ongewijzigd beleid de toekomstige arbeidsparticipatie negatief beïnvloeden, wanneer door een hogere belastingdruk (meer uren) werk wordt ontmoedigd.³

Zowel de OESO als het CPB signaleren dat de Nederlandse loonkostenontwikkeling achtergebleven is bij de groei van de arbeidsproductiviteit.⁴ In figuur 4.2 staat de ontwikkeling van de contractlonen van cao's weergegeven ten opzichte van de loonkosten per uur voor werkgevers. In bijna alle jaren is sprake van hogere loonkosten ten opzichte van de beloning die werknemers ontvangen. Dit betekent dat stijgende loonkosten niet volledig worden doorgegeven in de netto beloning, maar ook verlopen via aanpassingen van sociale premies of zorgkosten.

³ Hier tegenover staat een bovengemiddelde bescherming tegen werknemersrisico's (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid), zorgkosten die door de persoon zelf gedragen worden en een omvangrijk pensioenstelsel.

⁴ SER (2020) *Volatiliteit Nederlandse economie nader bezien*. SER-verkenning 20/01. Den Haag, Sociaal-Economische Raad.

Figuur 4.2 Ontwikkeling cao-lonen en loonkosten per uur, 2010-2019



Bron: CBS (2020) Statline.

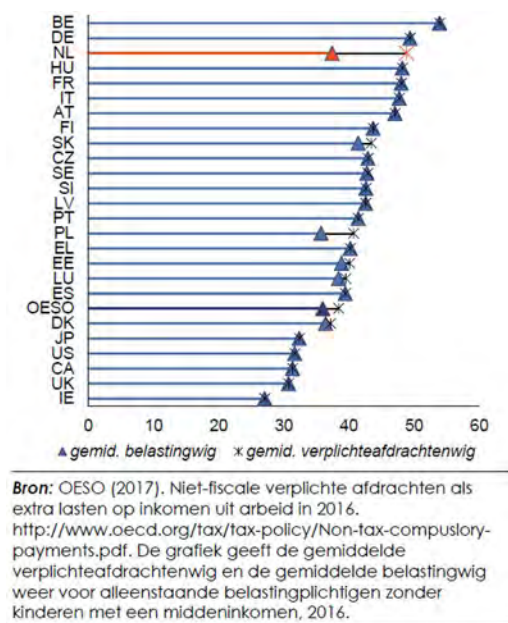
Via ondersteuning in de loonkosten probeert de overheid het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om mensen die anders moeilijk aan de slag komen, een kans te geven. Door tijdelijke financiële ondersteuning voor werkgevers worden mogelijkheden gecreëerd voor mensen die een 'opstapje' nodig hebben naar een reguliere baan. Deze tijdelijke financiële ondersteuning, gericht op reguliere banen bij reguliere werkgevers, werkt het meest effectief als het gericht is op werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze werkzoekenden hebben meer begeleiding nodig als ze beginnen met werken en hebben meer tijd nodig om zich in te werken en zo hun kennis en vaardigheden weer op peil te brengen.⁵

Belastingwig: groot verschil brutoloonkosten en nettoloon werknemer

Ook in internationaal perspectief heeft Nederland een hoge wig op arbeidsinkomen, zo blijkt onder meer uit de landenanalyse van de Europese Commissie uit 2018 (zie figuur 4.3). De belastingwig is het verschil tussen de loonkosten voor de werkgever en het nettoloon dat de werknemer ontvangt.

5 CPB (2016) *Kansrijk arbeidsmarktbeleid Deel 2*. Den Haag, Centraal Planbureau.

Figuur 4.3 De wig op arbeid in verschillende EU-landen in 2016 (verplichte afdrachten)



Bron: Europese Commissie, Landverslag Nederland 2018.

De gemiddelde lastendruk op arbeid in Nederland behoort tot de hoogste in de EU, vooral door de verplichte niet-fiscale afdrachten zoals premies voor werknemersverzekeringen, pensioen- en ZVW-premies. Hierdoor hebben Nederlandse werkgevers hogere loonkosten, terwijl Nederlandse werknemers netto minder te besteden hebben.⁶ Dit drukt het inkomen van werkenden, waardoor het risico op armoede voor sommige werkenden toeneemt.⁷

4.1.2 Armoedebestrijding via herverdeling onvoldoende effectief

Langere tijd heeft de overheid een marginale rol gespeeld bij de hulp aan armen. Pas na de Tweede Wereldoorlog kwam het primaat van de armoedebestrijding bij de overheid te liggen. Sinds medio jaren negentig hanteert de overheid de eigen verantwoordelijkheid van mensen als uitgangspunt; de taak van de overheid is het creëren van de voorwaarden waarbinnen mensen hun verantwoordelijkheid kunnen

6 SER (2020) *Volatiliteit Nederlandse economie nader bezien*. SER-verkenning 20/01. Den Haag, Sociaal-Economische Raad.

7 Daar staat tegenover dat belangrijke voorzieningen als onderwijs, zorg en het basispensioen (AOW) grotendeels uit collectieve middelen worden gefinancierd, zodat dit niet uit het nettoloon hoeft te worden betaald.

waarmaken. Waar dat niet op eigen kracht lukt, moet de overheid helpen met beleid gericht op activering, participatie en bevordering van zelfredzaamheid. Ondanks al het beleid en de beleidswijzigingen is er over een langere termijn geen structurele afname van de armoede zichtbaar. Armoede onder werkenden neemt toe in perioden van laagconjunctuur en daalt bij hoogconjunctuur. Maar zoals in hoofdstuk 2 werd geschetst is er over een langere termijn sprake van een vrij constant percentage werkende armen, en in absolute zin sprake van een toenemend aantal werkende armen. Het conjunctuureffect op het armoedecijfer bedraagt ongeveer dertig procent. Achter deze de macro cijfers is echter ook sprake van een stabiel aantal werkenden die langdurig in armoede verkeren en is er een groep die na verloop van tijd weer terugvalt in armoede.

Het ministerie van Financiën heeft een afwegingskader geformuleerd voor het te voeren inkomensbeleid. Naast het stimuleren van arbeidsparticipatie streeft de overheid binnen het inkomensbeleid ook een evenwichtige inkomensverdeling en gezonde overheidsfinanciën na. Figuur 4.4 geeft het afwegingskader van het inkomensbeleid schematisch weer.

Figuur 4.4 Afwegingskader in het inkomensbeleid



Bron: Ministerie van Financiën (2019) *Onderzoek Marginale druk: op het randje van de mogelijkheden*, p.10.

Er zal altijd een afweging gemaakt moeten worden tussen arbeidsmarktprikkels, het streven naar een evenwichtige inkomensverdeling en de overheidsfinanciën.⁸ Voor arbeidsparticipatie en evenwichtige inkomensverdeling bestaan afzonderlijke regelingen, waarbij de overheid tegelijkertijd probeert regelingen te richten op specifieke groepen en de betaalbaarheid. De afruil tussen deze zelfstandige doelstellingen betekent dat een te sterke nadruk op de ene doelstelling ten koste gaat van een

⁸ Ministerie van SZW/Financiën (2019) *Onderzoek Marginale druk: op het randje van de mogelijkheden*. Den Haag, Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Financiën, september 2019.

ander. Binnen deze integrale afweging wordt gezocht naar het optimale evenwicht: gemakkelijke keuzes bestaan niet.

Tijdens de economische crisisjaren die volgden op de kredietcrisis in 2008 zijn de lasten verzwaard en is er bezuinigd om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen.⁹ Hierbij zijn regelingen versoerd en meer gericht gemaakt. Zo is onder meer de btw verhoogd en zijn regelingen voor chronisch zieken beperkt. Ook zijn de bijstandsuitkeringen sinds 2012 verlaagd. Tegelijkertijd is de koopkracht van de lagere inkomens ondersteund via fiscale maatregelen en door de zorgtoeslag en het kindgebonden budget te verhogen. Door deze compensatie af te bouwen voor hoge inkomens is deze vooral terechtgekomen bij lage en middeninkomens: de algemene heffingskorting, arbeidskorting en toeslagen zoals de zorgtoeslag en het kindgebonden budget zijn verhoogd en inkomensafhankelijker gemaakt. Binnen het afwegingskader in het inkomensbeleid lag er daarmee veel nadruk op de overheidsfinanciën en een redelijke inkomensverdeling en minder op het aantrekkelijk maken van werken. Naast de voornoemde doelstellingen is transparantie een belangrijke toetssteen voor maatregelen in de inkomenssfeer. Bij de mogelijke keuzes tussen de doelstellingen moet ook worden nagegaan in hoeverre dit bijdraagt aan het maken van verstandige financiële keuzes door werkenden en niet werkenden. Instrumenten waarvan de financiële gevolgen voor betrokkenen goed zijn in te schatten, zijn effectiever omdat bijvoorbeeld werkenden beter zullen kunnen inschatten wat meer werken voor hun portemonnee betekent.

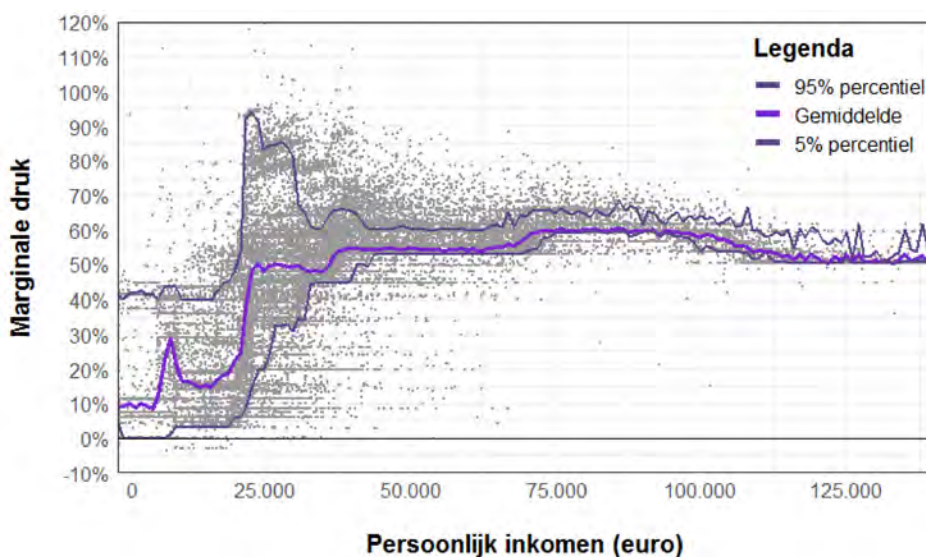
Werken loont vaak nog onvoldoende

Een van de pijlers in het inkomensbeleid is het positief stimuleren om werk te aanvaarden of meer uren te werken. Wie meer werkt en daardoor meer verdient, zou er financieel op vooruit moeten gaan en zich daardoor bijvoorbeeld aan armoede kunnen onttrekken. Dat blijkt niet zonder meer het geval als gevolg van de marginale druk en de armoedeval. De marginale druk geeft aan welk deel van elke extra verdiende bruto-euro *niet* leidt tot een toename van het netto-inkomen. De marginale druk meet voor verschillende huishoudens het verlies aan inkomen bij een bruto inkomensstijging door belastingen en premies en het wegvallen van inkomensafhankelijke regelingen. De marginale druk is een combinatie van de schijftarieven (inclusief aftrekposten) en diverse inkomensafhankelijke regelingen zoals de zorgtoeslag, de huurtoeslag, het kindgebonden budget, de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting en het

⁹ Ministerie van SZW (2016) *Terugblik inkomensbeleid en koopkracht 2012-2017*. Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 23 november 2016.

werknemersdeel van de pensioenpremies. Ook de huishoudsamenstelling is hierbij van belang. Door het geleidelijk afbouwen van inkomensafhankelijke regelingen, heffingskortingen en toeslagen is vooral sprake van een hoge marginale belastingdruk voor mensen die zich opwerken van een minimumloon naar modaal inkomen (figuur 4.5).

Figuur 4.5 Gemiddelde marginale druk en 5- en 95-procentpercentielen in 2021



Bron: Ministerie van Financiën (2019) Onderzoek *Marginale druk: op het randje van de mogelijkheden*.

Wanneer als gevolg van een hoge marginale druk mensen aan de onderkant van de inkomensverdeling, zoals veelal het geval bij werkende armen of mensen die vanuit een bijstandsuitkering aan de slag gaan, worden ontmoedigd om meer te gaan werken (om zich uit armoede te ontworstelen), is er sprake van een armoedeval. Omdat de marginale druk hoog is, levert (meer uren) werken weinig extra inkomen op. De toeslagen en de algemene heffingskorting worden afgebouwd bij een stijging van het inkomen. De gevolgen daarvan kunnen per huishouden sterk verschillen zoals uit figuur 4.5 valt op te maken.

De marginale druk is echter niet eenvoudig te verlagen. Er speelt er een aantal dilemma's. De marginale druk kan niet worden verlaagd zonder dat meer geld beschikbaar wordt gesteld of zonder dat het leidt tot negatieve inkomenseffecten aan de onderkant van het inkomensgebouw. Binnen deze afweging kan er sprake zijn van het herverdelen van de marginale druk, waarbij de extreme marginale

druk voor een groep wordt verminderd, maar de marginale druk voor een andere groep in het inkomensgebouw toeneemt.

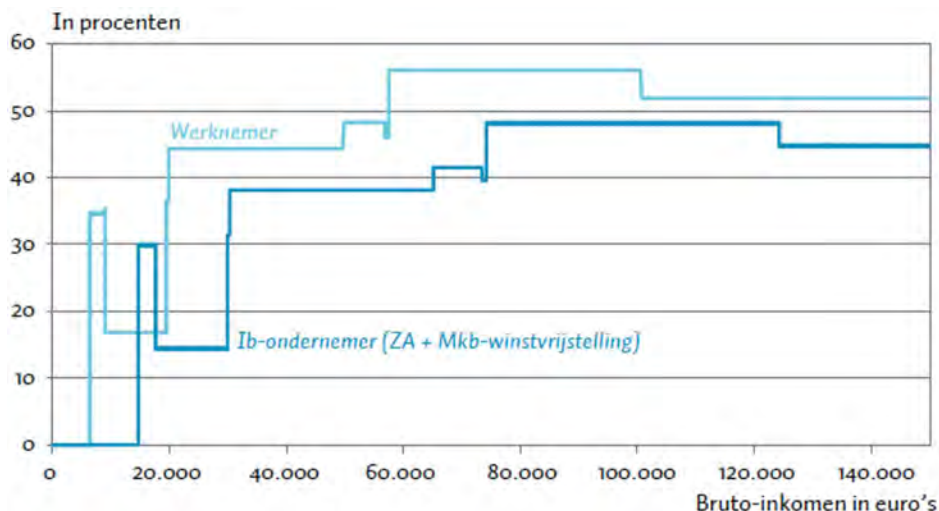
Naast de marginale druk bestaat er ook de gemiddelde druk: het totale verschil tussen het bruto-inkomen en het nominaal beschikbaar inkomen uitgedrukt als percentage van het bruto-inkomen. Tegenover een hoge marginale druk staat binnen het huidige stelsel over het algemeen namelijk een relatief lage gemiddelde druk. Dit komt doordat de marginale druk het gevolg is van (de afbouw van) inkomensregelingen. Deze inkomensondersteuning zorgt tegelijkertijd voor een lage gemiddelde druk voor mensen die recht hebben op deze regelingen. Voor huishoudens die recht hebben op relatief veel inkomensondersteuning, waaronder in veel gevallen ook werkende armen, veelal aan de onderkant van het inkomensgebouw, kan de gemiddelde druk hierdoor negatief zijn (zij betalen minder belasting dan dat zij aan inkomensondersteunende regelingen ontvangen). De heffingskortingen zijn echter niet door werkenden in de lagere inkomensgroepen (volledig) te verzilveren.

Groot aandeel kwetsbare zelfstandigen ondanks fiscale faciliteiten

Er is sprake van relatief veel armoede onder bepaalde groepen zzp'ers. Het aantal zelfstandigen zonder personeel is sterk gestegen tot 1,1 miljoen in 2019.¹⁰ Het aandeel zzp'ers is in Nederland sterker gestegen dan in (alle) andere OESO-landen. Het verschil in belastingdruk tussen werknemers en zelfstandigen is aanzienlijk. Figuur 4.6 vergelijkt de marginale belastingdruk voor werknemers en zelfstandigen. Hieruit blijkt dat zzp'ers vrijwel over de hele linie van het inkomensgebouw een lagere marginale druk kennen; hoewel niet alle zzp'ers gebruik kunnen maken van de zelfstandigenaftrek. Ook wordt deze aftrek geleidelijk afgebouwd.

10 CBS (2020) *Ontwikkelingen ZZP*. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek, online publicatie.

Figuur 4.6 Marginale druk werknemers en zelfstandigen



Bron: SEO (2017) Evaluatie fiscale ondernemersregelingen

Voor zzp'ers met lagere winstinkomens is de doorwerking naar de toeslagen van belang. De ondernemingsfaciliteiten kunnen worden afgetrokken van het verzamelinkomen om het recht op toeslagen vast te stellen. Zelfstandigen hebben hierdoor recht op hogere toeslagen dan werknemers met een vergelijkbaar belastbaar inkomen.¹¹ De aanvullende fiscale faciliteiten en de doorwerking op de toeslagen kunnen niet voorkomen dat sprake is van een groter aandeel kwetsbare werkenden onder zzp'ers dan onder werknemers.

4.1.3 Hoge vaste lasten dragen bij aan armoedesituaties

Het inkomen wat een huishouden overhoudt na aftrek van belastingen en ontvangst van inkomensregelingen is het besteedbaar inkomen. Wanneer het besteedbaar inkomen van een huishouden waarin werk gedurende een groot deel van dat jaar de belangrijkste inkomensbron vormt, lager is dan het niet-veel-maar-toereikend-budget, spreken we van werkende armen. Dit budget is voor een alleenstaande ongeveer 100 euro meer dan het sociaal minimum, een ander veelgebruikte indicator van armoede. Het sociaal minimum wordt hierna afzonderlijk behandeld.¹²

11 Bovenberg, L. & E. Groot (2019) Naar een nieuw werknemer-zzp'er fiscaal evenwicht. In: *Economische-Statistische Berichten* (ESB), december 2019.

12 SCP (2019) *Armoede in Kaart*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau. Online publicatie.

In tabel 4.1 staan twee minimumvoorbeeldbegrotingen met de minimaal moeilijk vermijdbare uitgaven waarbij rekening is gehouden met bijkomende vervoerskosten in verband met werk. In de begrotingen is nog geen rekening gehouden met woonlasten. De inkomsten zijn herleid tot netto maandbedragen. Voor wat betreft de uitgaven zijn de basisbedragen voor onvermijdbare uitgavenposten ingevuld. Voor de vaste lasten zijn minimumbedragen opgenomen. Wat na aftrek van onvermijdbare uitgaven en vaste lasten nog van het inkomen resteert, is als één bedrag opgenomen. De voorbeeldbegrotingen in tabel 4.1 geven een gemiddeld beeld voor alleenstaanden in de randstad en een kleinstedelijke gemeente.

Tabel 4.1 Minimumvoorbeeldbegrotingen 2020

MINIMUM-VOORBEELDBEGROTING		
Bedragen per maand	Alleenstaande randstad	Alleenstaande kleinstedelijk
2020		
INKOMEN		
minimumloon (incl. vakantietoeslag)	1592	1592
zorgtoeslag	104	104
huartoeslag	0	0
TOTAAL INKOMSTEN	1696	1696
UITGAVEN		
huur	0	0
gas	79	79
elektriciteit	14	14
water	9	9
lokale lasten	45	45
telefoon, televisie, internet	59	59
zorgverzekeringen	149	149
overige verzekeringen	20	20
onderwijs	*	*
contributies en abonnementen	22	22
vervoer	161 *	409 *
levensonderhoud anderen	*	*
betalingverplichtingen	*	*
VASTE LASTEN	558	806
kleding en schoenen	51	51
inventaris	67	67
onderhoud huis en tuin	23	23
zelfzorgmiddelen	6	6
eigen risico zorgverzekering	32	32
eigen bijdragen/betalings zorg	*	*
vrijblijfsuitgaven	42	42
RESERVEERINGSUITGAVEN	221	221
voeding	214	214
was- en schoonmaakartikelen	5	5
persoonlijke verzorging	18	18
huishoudelijke dienstverlening	*	*
huisdieren	*	*
roken	*	*
diversen	31	31
HUISHOUDELIJKE UITGAVEN	268	268
TOTAAL INKOMSTEN - UITGAVEN	649	401

Bron: NIBUD (2020) Meer bestedingsruimte bij een hoger minimumloon.

Uit de begroting valt op te maken dat een alleenstaande in de Randstad die fulltime het minimumloon verdient elke maand gemiddeld 649 euro overhoudt zonder dat hierbij rekening is gehouden met de huur. Hierbij is rekening gehouden met vervoerskosten via het openbaar vervoer. Als we rekening houden met de kosten van een auto, dan resteert er elke maand gemiddeld 401 euro.

Saldo na woonlasten

Als vervolgens rekening wordt gehouden met de huur, dan blijkt dat een huur boven de liberalisatiegrens voor de huurtoeslag niet betaalbaar is (zie tabel 4.2). In de tabel is naast de liberalisatiegrens ook de aftoppingsgrens voor de huurtoeslag opgenomen, evenals hogere huren. De liberalisatiegrens is 737 euro en bij deze huur is met dit inkomen nog recht op 241 euro huurtoeslag. Een dergelijke huur is nog betaalbaar in de situatie Randstad, waarbij we rekening houden met woon-werkverkeer via het openbaar vervoer. Er resteert dan nog 153 euro per maand. In de kleinstedelijke situatie, waarbij we rekening houden met de kosten van een auto, is een dergelijke huur niet betaalbaar. Er is dan een tekort van 95 euro per maand. In die situatie is ook een huur ter hoogte van de aftoppingsgrens voor de huurtoeslag van 619 euro niet betaalbaar. Bij een hogere huur ontstaan grotere tekorten, doordat er dan geen recht meer is op huurtoeslag.

Tabel 4.2

Saldo na woonlasten

Huur	Randstad	kleinstedelijk
619	224	-24
737	153	-95
800	-151	-399
900	-251	-499
1000	-351	-599

Bron: NIBUD (2020) *Meer bestedingsruimte bij een hoger minimumloon*.

Ook het Nibud ziet dat huishoudens in 2019 meer dan de helft van het inkomen kwijt zijn aan de vaste lasten. Tien jaar eerder lag het percentage gemiddeld vijf procent lager. Hoe meer mensen kwijt zijn aan de vaste lasten hoe planmatiger ze met hun geld moeten omgaan. Het Nibud maakt zich zorgen om huishoudens die meer dan zestig procent van hun inkomen kwijt zijn aan de vaste lasten. Bij een (onverwachte) terugval in inkomsten lopen de vaste lasten door. Hierdoor neemt de groep met financiële problemen toe. De sterk gestegen woonlasten vormen een steeds groter knelpunt voor de groep middeninkomens die niet in aanmerking komt voor een sociale huurwoning en/of huurtoeslag. Ook voor deze groep is een koopwoning door sterke prijsstijgingen steeds lastiger te financieren. Het gevolg is dat men is aangewezen op de relatief dure private huurmarkt waarin weinig aanbod beschikbaar is.

Daarnaast signaleert het Nibud dat er verschillende groepen zijn die onvoldoende inkomen verwerven om van rond te komen, en vaak tientallen euro's per maand te

kort komen. Zo kennen mensen met een minimuminkomen en hoge zorgkosten, door hoge noodzakelijke uitgaven structurele financiële problemen kennen. Ook huishoudens met een flexibel inkomen verdienen huishoudens in sommige gevallen onvoldoende om van rond te kunnen komen, en deze huishoudens komen daarnaast door hun wisselende inkomsten minder vaak in aanmerking voor gemeentelijke inkomensondersteuning. Het Nibud constateert dan ook dat het gemeentelijk minimabeleid voor werkende armen onvoldoende aansluit bij de dagelijkse praktijk van een deel van de inwoners.¹³

Sociaal minimum niet altijd toereikend

Het sociaal minimum is een nettobedrag en vormt het minimale bedrag dat volgens de overheid nodig is om in het levensonderhoud te voorzien. Dit bedrag wordt elk half jaar aangepast en is meestal even hoog als een bijstandsuitkering. Het is afgeleid van het minimumloon. Het sociaal minimum is afhankelijk van de leefsituatie en deels leeftijdsafhankelijk. Voor gehuwden en gelijkgestelden ligt deze ter hoogte van het wettelijk minimumloon (1701,00 euro per maand), voor alleenstaanden van 21 jaar en ouder bedraagt het sociaal minimum 1239,10 euro per maand. Over het sociaal minimum valt op te merken dat dit bedrag betrekkelijk willekeurig tot stand is gekomen bij de invoering van de Algemene Bijstandswet (ABW). Per 1 juli 2020 gelden de volgende brutobedragen (figuur 4.7).

Figuur 4.7 Sociaal minimum naar leefsituatie, per 1 juli 2021

Leefsituatie	Bedrag per dag	Bedrag per week	Bedrag per maand
Gehuwd/gelijkgestelden	€ 78,21	€ 391,05	€ 1.701,07
Alleenstaande van 21 jaar en ouder	€ 56,97	€ 284,85	€ 1.239,10
Alleenstaand-woningdeler van 21 jaar en ouder	€ 36,10	€ 180,50	€ 785,18
Alleenstaande van 20 jaar	€ 42,93	€ 214,65	€ 933,73
Alleenstaande van 19 jaar	€ 31,19	€ 155,95	€ 678,38
Alleenstaande van 18 jaar	€ 26,01	€ 130,05	€ 565,72

Bron: UWV.nl

¹³ Nibud (2020) *Huidig inkomensondersteuningssysteem onvoldoende om armoede tegen te gaan*. Utrecht, Nibud. Online publicatie.

De bijstandsnorm hangt af van leeftijd en leefsituatie en is gekoppeld aan het nettomimumloon. De netto bijstandsuitkeringen zijn lager dan het niet veel maar toereikend budget. De jaarlijks beperkte verhoging van de bijstand via de beleidsmatige afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon is een belangrijke verklaring voor de verwachte toename van de armoede onder met name bijstandsgerechtigden.¹⁴

Het sociaal minimum wordt ook gebruikt door gemeenten bij het minimabeleid. De SER heeft in zijn eerdere advies over armoede onder kinderen erop gewezen dat veel gezinnen met een laag inkomen of met schulden moeite hebben om rond te komen.¹⁵ Sommige huishoudens blijven ondanks compenserende maatregelen kampen met een tekort op hun inkomen. En hierbij wordt ervan uitgegaan dat het betreffende huishouden dan ook alle beschikbare ondersteuningsmogelijkheden daadwerkelijk gebruikt. De stijgende kosten van levensonderhoud vertalen zich ook in toenemende bijdragen van particuliere organisaties zoals voedselbanken. Hoewel het netto-inkomen uit werk voldoende zou moeten opleveren om daarvan noodzakelijke uitgaven te betalen en sociaal te participeren is dat voor zowel werkenden als mensen die afhankelijk zijn van een (bijstands)uitkering, niet altijd het geval.

Het sociaal minimum is, in geval van hoge vaste lasten, voor sommige groepen werkenden ontoereikend om financiële problemen en armoede te voorkomen. In het genoemde advies bleek ook dat groepen boven het sociaal minimum nog steeds tekorten in het huishoudinkomen hebben, waardoor zij bijvoorbeeld onvoldoende middelen voor sociale participatie hebben. Per 2021 heeft het kabinet het kindgebonden budget verhoogd, hetgeen een gunstig effect heeft op het tekort van grotere gezinnen. Anderzijds blijven de woonlasten de laatste jaren sterk stijgen. In de recente beleidsdoorlichting van artikel 2 van de begroting SZW wordt aandacht gevraagd voor de vraag of het sociaal minimum nog voldoende bestaanszekerheid biedt.¹⁶ Het risico bestaat dat als het stelsel van inkomensondersteuning (voor bepaalde groepen) ontoereikend is om van rond te komen, de kans op armoede en schulden toeneemt en meer inzet nodig is door schuldhelpverlening en vanuit armoederegelingen.

14 Olsthoorn, M. e.a. (2020) *Kansrijk Armoedebeleid*. Den Haag, Centraal Planbureau/Cultureel en Sociaal Planbureau.

15 SER (2017) *Opgroeien zonder armoede*. SER-advies. Den Haag, Sociaal-Economische Raad, pag. 80-83 en 115-117.

16 Panteia (2021) *Beleidsdoorlichting artikel 2 SZW*.

4.1.4 Complexiteit toeslagenstelsel belemmerend voor werkende armen

Zekerheid van het bestaan vraagt om een aantal randvoorwaarden. Het hebben van een voldoende voorspelbaar en stabiel inkomen is er daar een van. Voor de meest kwetsbare inwoners van Nederland wordt voldoende inkomen voor een groot deel geregeld via het toeslagenstelsel. Maar de huidige vormgeving en uitvoering van de toeslagen zorgt voor grote onzekerheid bij een deel van de werkende armen. Het inkomen is niet voorspelbaar en aangezien vooral huishoudens met wisselende inkomsten sterk afhankelijk zijn van deze inkomensondersteuning, is het voor veel huishoudens die gebruik maken van de regeling moeilijk om goed inzicht in hun totale inkomen te verkrijgen. De huidige vormgeving draagt ook bij aan een aanzienlijk niet gebruik van de regeling.

De toeslagen zijn bedoeld om huishoudens tegemoet te komen in de kosten van het levensonderhoud, zoals een compensatie in de kosten van zorg en wonen. Een belangrijk doel van het toeslagenstelsel is het financieel toegankelijk maken van zorg, een huurwoning en kinderopvang. In de afgelopen jaren hebben toeslagen vooral compensatie geboden voor de stijgende prijzen in deze domeinen. Inmiddels ontvangt meer dan zestig procent van de huishoudens een of meerdere toeslagen.

De huurtoeslag is ondersteuning voor de door het huishouden te betalen huur, de zorgtoeslag is ondersteuning voor de te betalen zorgpremies en kosten van het eigen risico in het huishouden, en het kindgebonden budget is een ondersteuning voor de kosten die het hebben van kinderen met zich meebrengt, waarbij in de huidige vormgeving alleenstaande ouders extra ondersteund worden. Waar de zorg- en huurtoeslag en het kindgebonden budget vooral gericht zijn op inkomensondersteuning, is de kinderopvangtoeslag vooral gericht op arbeidsparticipatie. Gezien arbeidsparticipatie het verdienvermogen van Nederland vergroot, is niet-gebruik van de kinderopvangtoeslag daarom ongewenst. Tegelijkertijd wordt het gebruik juist begrensd, om ervoor te zorgen dat de toeslag tegen zo laag mogelijke kosten terechtkomt bij de huishoudens die het nodig hebben. De inkomens- en vermogensgrenzen maken de toeslag meer doelgericht, maar kunnen ongunstig uitpakken als iemand een betaalde baan vindt of meer uren gaat werken. Want boven de grenzen verliezen huishoudens het recht op (een deel) van de toeslag.¹⁷

De toeslagen worden in de vorm van een voorschot verstrekt. Deze werkwijze leidt onherroepelijk tot een groot aantal terugvorderingen die ervoor kunnen zorgen dat

17 Berkhout, E. e.a. (2019) *Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland*, CPB Achtergronddocument. Den Haag, Centraal Planbureau.

mensen worden opgezadeld met extra schulden. Door de toegenomen inkomensafhankelijkheid van belastingkortingen en toeslagen is het belasting- en toeslagensstelsel steeds complexer geworden. Voor huishoudens is het zeer lastig om in dit stelsel de gevolgen te kunnen overzien van een wijziging in bijvoorbeeld het loon of de huishoudenssituatie. De persoonlijke situatie is vooraf niet altijd voorspelbaar, waardoor mensen de benodigde informatie nauwelijks vooraf kunnen weten. Dit leidt tot onjuiste schattingen, het niet of niet tijdig doorgeven van wijzigingen of het niet aanvragen van toeslagen. Hierdoor is het niet altijd duidelijk voor mensen waar ze recht op hebben. Daarnaast leert de wetenschap dat mensen niet altijd in actie komen (doen), als ze zich ergens bewust van zijn (weten).¹⁸ Onbegrip over het systeem leidt tot een gevoel van onrechtvaardigheid.

De complexiteit en de kans op terugvorderingen bij toeslagontvangers leidt ertoe dat zij een extra drempel tegenkomen bij het aanvaarden van werk en meer uren werken.¹⁹ Voor een grote groep werkenden is het tevens onduidelijk hoe de toeslagen precies werken. Hierbij cumuleert onzekerheid als bovendien sprake is van samenloop van werk en uitkering, met veel externe flexibiliteit en daarmee verbonden wisselende inkomsten verhoudt zich slecht met het toeslagensstelsel in zijn huidige vorm. Ook de wijze van het incasseren van navorderingen en de communicatie zorgen voor extra knelpunten voor werkenden. In het huidige systeem worden toeslaggerechtigden vaak pas na een lange periode sinds de aanvraag geconfronteerd met een plotseling bericht over een soms hoge navordering die op zeer korte termijn (binnen zes weken) dient te worden voldaan.²⁰ Vastgesteld moet worden dat de werkwijze van de Belastingdienst nog onvoldoende gericht is op het voorkomen van hoge terugvorderingen, het bieden van maatwerk bij de vaststelling van het terugvorderingsbedrag en het tonen van coulantie in het invorderingsproces.²¹ De overheid is de grootste schuldeiser in Nederland en gaat altijd voor bij het innen van schulden.

In het toeslagensstelsel gaat jaarlijks bijna 13 miljard euro om. Het bereik van de toeslagen is in de afgelopen jaren toegenomen tot 7,5 miljoen toeslagen voor ruim 5

18 WRR (2017) *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

19 Ministerie van Financiën (2019) *IBO Toeslagen Deelonderzoek 1. Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagensstelsel*. Den Haag, Rijksoverheid.

20 Er is wel een mogelijkheid voor gespreide terugbetaling van te veel ontvangen toeslagen over een periode van maximaal 24 maanden en de mogelijkheid om deze te verrekenen met nog lopende toeslagen, maar daarbij is sprake van invorderingsrente en daarmee extra kosten (NB: de rente is tijdelijk flink verlaagd door het noodpakket in maart 2020). Bovendien maken deze mogelijkheden het nog ingewikkelder om overzicht te houden op de huishoudfinanciën omdat de terugbetalingen of verrekeningen over de verschillende toeslagjaren steeds meer door elkaar lopen.

21 Vonk, G. (2020) Inkomensafhankelijke toeslagen in zwaar weer. In: *Nederlands Juristenblad*, 1-5 2020, Afl. 17.

miljoen huishoudens. Omdat de primaire inkomensongelijkheid is toegenomen, zijn er namelijk sinds 2014 meer fiscale instrumenten ingezet, voor steeds grotere bedragen.²² Dit heeft het effect van de primaire inkomensongelijkheid op besteedbare inkomens beperkt, maar vergroot tegelijkertijd de druk op het toeslagenstelsel. Tabel 4.3 laat zien dat het gemiddelde bedrag aan toeslag per huishouden in de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen en soms zelfs verdubbeld. Tegelijkertijd is het niet-gebruik van de toeslagen in absolute aantallen groot (10 procent van de toeslaggerechtigden).

Tabel 4.3 Aantallen en bedragen van de verschillende toeslagen (2018)

Toeslag	Aantal toeslagen	Gemiddeld jaarbedrag ⁴	Budgettair beslag
Zorgtoeslag	4,7 mln	€1.100	€ 4,7 mld
Huurtoeslag	1,4 mln	€2.800	€ 3,6 mld
WKB	764 dzd	€2.750	€ 1,9 mld
KOT	633 dzd	€5.000	€ 2,6 mld
Totaal	7,5 mln		€ 12,8 mld

De conclusie van deel 2 van het IBO-onderzoek is dat alternatieven leidend tot vereenvoudiging mogelijk zijn, maar dat voor deze reductie van de mentale lasten en een oplossing voor de problemen waar huishoudens tegenaan lopen (terugvoordringen, niet-gebruik en schuldenproblematiek) een ‘prijs’ betaald moet worden in de vorm van verlies van gerichtheid in de inkomensondersteuning met inkomenseffecten voor groepen huishoudens of in de vorm van grotere budgettaire lasten voor de overheid.²³

4.1.5 Gemeentelijke toeslagen vergroten de lastendruk op arbeid

Uit onderzoek naar de armoedeval door Stimulansz blijkt dat in sommige gevallen sprake is van een armoedeval door het samenspel van landelijke en decentrale inkomensafhankelijke regelingen bij het aanvaarden van werk vanuit de bijstand.²⁴

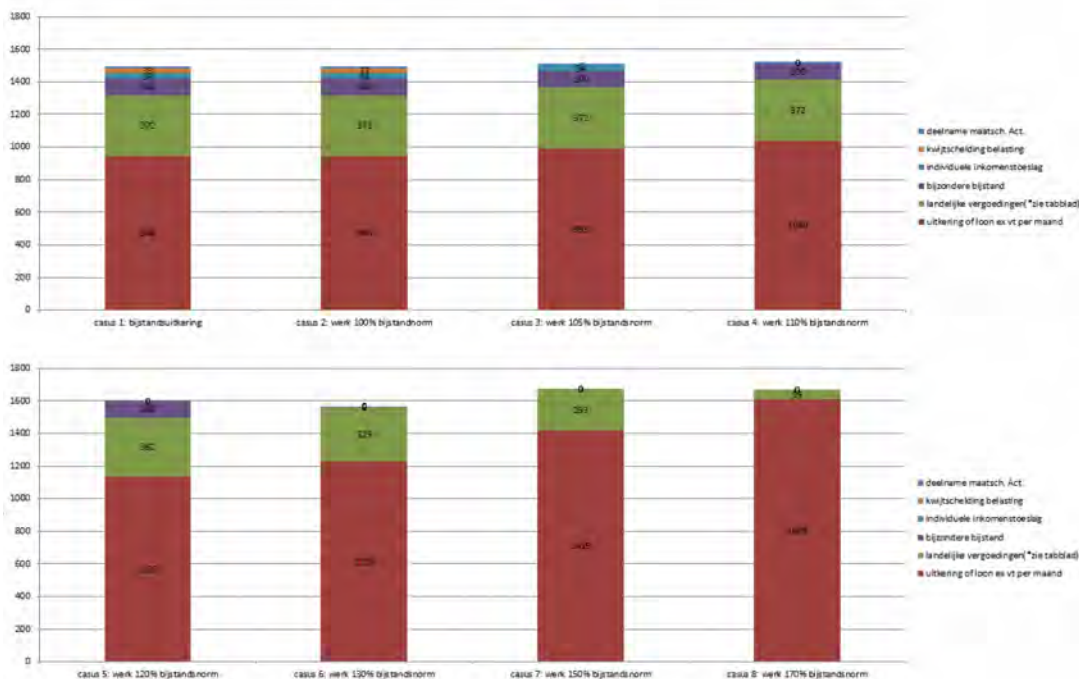
22 Caminada, K. en K. Goudswaard (2019) *Fiscaal beleid leidt tot grote verschillen in lastendruk*. In: Economische-Statistische Berichten (ESB), december 2019.

23 Ministerie van Financiën (2020) *IBO-toeslagen deelonderzoek 2. Eenvoud of maatwerk: alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel*. Den Haag, Rijksoverheid.

24 Nuyten, J. (2019) *Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar de armoedeval*. Utrecht, Stimulansz.

Figuur 4.8 toont een typisch voorbeeld van een alleenstaande in een gemeente met een lage en strikte inkomensgrens voor de individuele inkomensloeslag. Ook in andere gemeenten is dit een veelvoorkomende vorm van inkomensondersteuning.²⁵ Opvallend is dat een bruto-inkomen van 170 procent van de bijstandsnorm netto nauwelijks meer oplevert dan een inkomen op het niveau van een bijstandsuitkering (respectievelijk 1650 en 1500 euro netto).

Figuur 4.8 Armoedeval bij alleenstaanden door samenspel van landelijke en decentrale regelingen



Bron: Stimulansz (2019)

25 In het onderzoek is ervan uitgegaan dat mensen gebruik maken van alle regelingen waar ze recht op hebben. Dit zal waarschijnlijk een overschatting betekenen van de marginale druk. Wel laat het zien welke gevolgen er zijn voor rechthebbenden door beleidsmatige keuzes op landelijk en decentraal niveau.

De afbouw van gemeentelijke regelingen komt bovenop de afbouw van de landelijke inkomensondersteuning en vergroot daarmee de toch al hoge marginale druk. Gemeenten stellen zelf de norm vast voor het lokale minimabeleid. Uit het onderzoek komt naar voren dat sommige gemeenten dit aftoppen op 110 procent sociaal minimum of WML, terwijl andere gemeenten de voorzieningen voor werkende minima openstellen tot een inkomen van 130 procent of meer. De armoedeval bij gemeentelijke toeslagen ontstaat vooral door het gelijktijdig wegvallen van alle aanspraken bij een vaste inkomensgrens²⁶ en de geleidelijke afbouw van de landelijke toeslagen, die een groot deel van het inkomen vormen. Hierbij wordt het risico op de lokale armoedeval vergroot in specifieke samenstellingen van het huishouden en hoogte van het inkomen. Zo kan het recht op kwijschelding van de gemeentelijke belastingen al vrij snel vervallen. Ook leiden meer kinderen in een gezin tot hogere toeslagen uit kindregelingen.

Verder wordt geconcludeerd dat de complexiteit van de regelgeving, zowel landelijk als gemeentelijk, het moeilijk maakt om individueel de hoogte van landelijke toeslagen en gemeentelijke vergoedingen vast te stellen op basis van een toekomstig inkomen uit werk. Om te overzien wat een mogelijke inkomensstijging als gevolg van arbeidsaanvaarding betekent voor het recht op toeslagen, heffingskortingen en gemeentelijke regelingen is een grondige kennis van de desbetreffende regelingen nodig, zowel op landelijk als decentraal niveau en de samenloop hiertussen. De hoogte van de marginale druk is afhankelijk van de hoogte van het inkomen, maar ook van het al dan niet hebben van een (werkende) partner, het aantal kinderen en diverse andere persoonlijk factoren (bijvoorbeeld of je woont in een huur- of koopwoning). Bij een substantieel deel van de beoogde doelgroep, inclusief bij de gemeentelijke professionals die de doelgroep moeten adviseren, is er onvoldoende kennis aanwezig over de (afbouw van de) verschillende regelingen.

Werkende minima, waarvan overigens een groot deel geen gebruik maakt van lokale inkomens en participatie voorzieningen, zijn in grote mate afhankelijk van zowel landelijke als gemeentelijke inkomensondersteuning. Om rond te komen moet een beroep worden gedaan op dergelijke regelingen. De praktijk van lokale toeslagen is onvoldoende effectief om armoede te bestrijden.

²⁶ Ook wel het 'valbijlmechanisme' genoemd. Een euro extra inkomen kan leiden tot het komen te vervallen van alle lokale toeslagen.

Beelden bij werkenden over de gevolgen van inkomensondersteunende regelingen

Naast de feitelijke armoedeval speelt de beleving van de armoedeval door betrokkenen een rol van betekenis. Door de stapeling en versnippering van regelingen (toeslagen en gemeentelijke voorzieningen) hebben veel potentieel werkenden onvoldoende inzicht in de ontwikkeling van hun besteedbare inkomen bij het aanvaarden van werk. Net als bij mensen die vanuit de uitkering gaan werken en die door de complexiteit van regelingen worden afgeschrikt om de stap naar (meer) werk te zetten, worden werkende minima afgeschrikt door beeldvorming over de armoedeval. Daardoor ontstaat er angst om de toeslagen en voorzieningen te moeten terugbetalen op het moment dat er meer wordt verdiend.^{27 28} Voor werkende armen is dus niet alleen de armoedeval problematisch bij de keuze om meer uren te gaan werken, maar kan ook de onzekerheid omtrent de ontwikkeling van het netto-inkomen een remmende factor zijn voor het aanvaarden van werk en uitbreiding van het aantal werkuren. In een hiernavolgende paragraaf over werk en uitkering en over dienstverlening zal dit concreter aan bod komen.

4.1.6 Wettelijk minimumloon onvoldoende toereikend als bodem voor werkende armen

Met het minimumloonbeleid wordt nagestreefd dat mensen een leefbaar inkomen verdienen dat leidt tot economische zelfstandigheid, werken lonend is en dat oneerlijke concurrentie wordt tegengaan en er bescherming is tegen *freeriders*. Tegelijkertijd kan minimumloonbeleid neveneffecten opleveren, met effecten op de werkgelegenheid en arbeidsmarkt, economie en het bestedingsniveau van mensen en op de overheidsuitgaven. Een verhoging van het minimumloon zonder stijging van de loonkosten draagt bij aan de juiste balans tussen het belang van een goede inkomenswaarborg en het beperken van negatieve werkgelegenheidseffecten.²⁹

Het wettelijk minimumloon (WML) is van groot belang voor werkende armen. Deze vormt namelijk een ondergrens voor het bruto-inkomen van werknemers en beïnvloedt ook de werkgelegenheid (via de loonkosten). Voor een toereikend besteedbaar inkomen om met voldoende zekerheid de minimaal noodzakelijke lasten van te kunnen betalen is een adequaat minimumloon in samenhang met betaalbare vaste lasten en een toegankelijke en robuuste inkomensondersteuning van belang.

27 Dorenbos, R. en J. Heemskerk (2020) *Bijstandsgerechtigden op zoek naar werk. Welke factoren zijn doorslaggevend en wat betekent dit voor de gemeentelijke dienstverlening?* Den Haag, Platform31.

28 De tool WerkkloofT vergelijkt de situatie tussen bijstand en werk en biedt een overzicht van het maandinkomen: nettoloon, toeslagen, verwervingskosten, en evt. lokale regelingen.

29 Om te voorkomen dat sprake is van een lager beschermingsniveau van werknemers (via verlaging premie voor werknemersregelingen) zal dit leiden tot een verslechtering van de overheidsfinanciën.

In Nederland verdienen ongeveer 441 duizend werknemers het minimumloon: dat is zo'n 5,5 procent van het totale aantal banen. Nog aanzienlijk meer werknemers verdienen een loon dat net boven het minimumloon ligt: ongeveer 20 procent van alle werknemers (in totaal ongeveer 1,5 miljoen mensen) verdient een loon van ten hoogste 125 procent van het WML. Let wel, vanuit armoedeperspectief kan dit betekenen dat er een veelvoud van mensen hiermee te maken heeft, daar waar het minimumloon het inkomen van het gezin is raakt dit ook de partner en kinderen van de werkende.³⁰

Zo'n 70 procent van de werknemers die het WML verdienen, verdienen het volwassen minimumloon. Dat zijn zo'n 303.000 volwassen werknemers in 2018. De overige 30 procent betreft jongeren tot en met 21 jaar die het wettelijk minimumjeugdloon verdienen. Van de volwassen werknemers met een minimumloonbaan is een derde kostwinner of alleenverdiener binnen het huishouden. Het gaat hierbij om 109 duizend werknemers.

Daarnaast geldt dat kleine banen en banen voor uitzend- en oproepkrachten vaker worden betaald op het minimumloon. Werk op minimumloonniveau is daarmee sterk geconcentreerd in bepaalde sectoren: vervoer en postdiensten (36 procent), horeca (17 procent) en detailhandel (14 procent). Mensen met een migratieachtergrond verdienen vaker het minimumloon (voornamelijk arbeidsmigranten uit Polen, Roemenië en Bulgarije). Ook een groot deel van de banen ingevolge de Banenafpraak voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt wordt betaald op of vlak boven minimumloonniveau.

Nederland kent sinds 1969 een wettelijk minimumloon. In zijn *Advies inzake een wettelijke regeling van het minimumloon* (1965) stelt de SER het minimumloon voor met als doel "De zekerheid [...] een zodanig inkomen te verwerven dat iedereen die werkt een sociaal aanvaardbaar bestaan kan hebben," waarbij ook van belang is dat de werkgelegenheidsdoelstelling in ogenschouw wordt genomen. Het wettelijk minimumloon is bedoeld om werknemers te verzekeren van een maatschappelijk aanvaardbare financiële tegenprestatie voor werk. Het WML garandeert elke werknemer in Nederland een minimale beloning en is gekoppeld aan de stijging van de contractlonen. Op ondernemers, zoals zzp'ers, is het minimumloon niet van toepassing. Voor jongeren van 15 tot en met 21 jaar geldt een lager minimumjeugdloon.

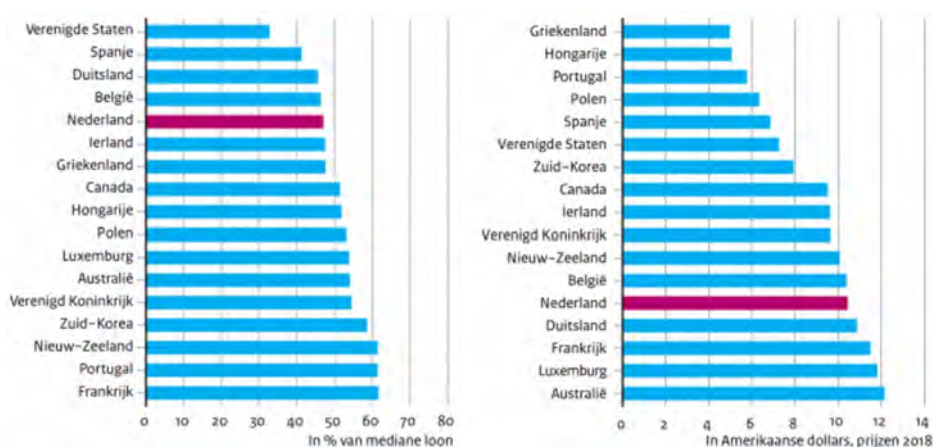
30 Essen, C. van e.a. (2020) *Effecten verhogen minimumloon*. Den Haag, Centraal Planbureau.

Het minimumloon heeft de volgende doelen en functies:

- Het biedt een leefbaar loon dat leidt tot economische zelfstandigheid.
- (Meer) werken moet lonen. Het is belangrijk dat het verschil tussen de bijstand en het WML groot genoeg is om het aantrekkelijk te maken om een baan op WML-niveau te accepteren.
- Oneerlijke concurrentie tegengaan en bescherming tegen freeriders. Doordat het WML voor alle werknemers geldt, ontstaat er een gelijk speelveld waardoor bedrijven beschermd zijn tegen concurrentie.

Het absolute minimumloon in Nederland is in internationaal perspectief relatief hoog. In figuur 4.9 staat een overzicht van de minimumlonen in verschillende OESO-landen.³¹

Figuur 4.9 Het minimumloon in Nederland en andere landen: t.o.v. mediane loon (links) en uurloon in constante prijzen (rechts)



Bron: CPB (2020) *Kansrijk armoedebeleid, update minimumloonbeleid*.

Wanneer het minimumloon wordt uitgedrukt als percentage van het mediane loon ontstaat een ander beeld. In Nederland bedraagt het minimumloon 47 procent van het mediane loon, wat lager is dan in de meeste andere OESO-landen (zie figuur 4.10).

Van de ruim 8 miljoen werknemersbanen in Nederland, wordt bij circa 500 duizend banen het WML betaald. Het aandeel werknemers met lonen op of rond het minimum-

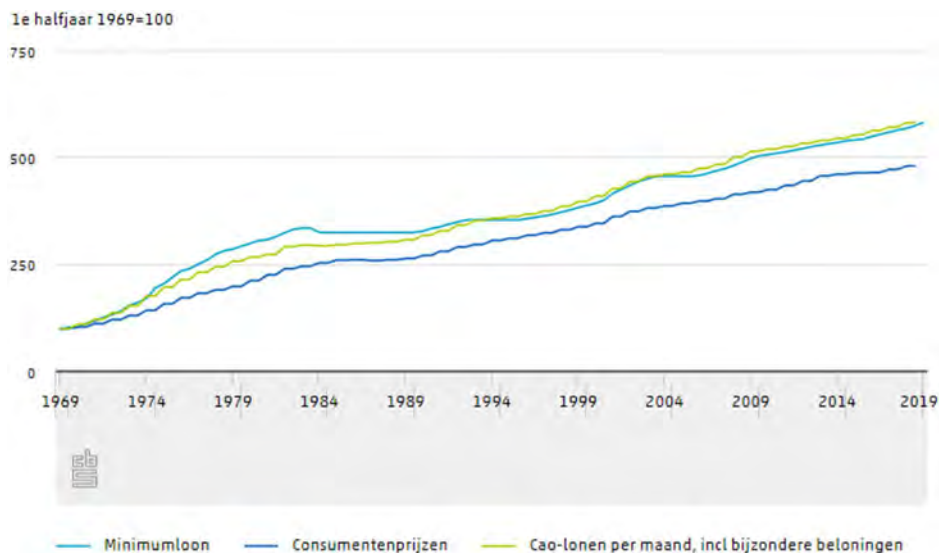
³¹ Denemarken, Italië, Cyprus, Oostenrijk, Finland en Zweden hebben geen nationaal minimumloon.

loon is met circa vijf procent relatief beperkt ten opzichte van andere EU-landen. Jongeren tot 30 jaar en 65-plussers ontvangen bovengemiddeld vaak het minimumloon.

De hoogte van het WML heeft directe doorwerking in de hoogte van de sociale uitkeringen omdat het WML en de hoogte van de verschillende socialezekerheidsregelingen (zoals de bijstand en de AOW) aan elkaar gekoppeld zijn.

In figuur 4.10 staat de ontwikkeling van het minimumloon, ten opzichte van de cao-lonen en de prijzen. In de meeste jaren geldt er een minimumloon voor de eerste en voor de tweede helft van het jaar. Doorgaans wordt het loon geïndexeerd op de ontwikkeling van de cao-lonen in het voorbije halfjaar. Dit is niet altijd het geval geweest. In de jaren tachtig werden de lonen lange tijd bevroren en werd ook ingegrepen in het minimumloon. In die periode werd ook de arbeidstijdverkorting doorgevoerd. Hierdoor lag het bruto minimummaandloon geruime tijd vlak. De grondslag voor dit maandloon werd een kleiner aantal werkuren. Ook in de eerste helft van de jaren negentig werd het minimumloon enkele jaren op hetzelfde niveau gehouden. Vanaf midden jaren negentig loopt het minimumloon in de pas met de cao-lonen. De ontwikkeling van het minimumloon (en de cao-lonen) ging iets sneller dan die van de prijzen.

Figuur 4.10 Ontwikkeling (minimum)lonen en prijzen



Bron: CBS (2019) nieuwsbericht Vijftig jaar minimumloon.

Onduidelijkheid over hoogte minimumloon; geen minimumuurloon

Er is in Nederland geen sprake van een minimumuurloon. De bedragen van het wettelijk minimumloon worden wettelijk vastgesteld per maand, week en dag. De hoogte van het minimumuurloon van een individuele werknemer wordt gebaseerd op het aantal uren dat in de sector waar deze werkzaam is als voltijd geldt, de normale arbeidsduur (NAD). Deze varieert veelal van 36 tot 40 uur. Het minimumuurloon is dus niet eenduidig in de wet bepaald en verschilt tussen werknemers afhankelijk van de sector waarin deze werkzaam is. Voor werknemers van 21 jaar en ouder zijn gelden per 1 juli de volgende uurlonen: 9,82 euro (40-urige werkweek), 10,34 euro (38-urige werkweek) respectievelijk 10,91 euro (36-urige werkweek).³² Een werknemer op het minimumloon verdient per uur dus meer in sectoren met een korte normale arbeidsduur dan in de sectoren met een langere normale arbeidsduur. Dit verschil kan oplopen tot 11 procent. In de praktijk levert het toepassings- en handhavingsproblemen op, omdat elk bedrijf een andere berekening van de normale arbeidsduur hanteert. De systematiek van de NAD past niet goed meer bij de huidige arbeidsmarkt, waar variatie in arbeidsduur en (intersectorale) mobiliteit gedurende de loopbaan gebruikelijker is geworden dan de standaard veertigurige werkweek en de veelal langere dienstverbanden bij dezelfde werkgever die ten tijde van de invoering van het WML gebruikelijk waren.

Veel banen in sectoren met lage inkomens worden niet aangeboden in voltijd, maar in deeltijd. In onderstaande tabel hoeveel uren gewerkt moet worden op minimumloonniveau om een inkomen te verwerven dat boven het sociaal minimum ligt. Het wettelijk minimumloon voor werknemers van 21 jaar en ouder bedraagt 1701,00 euro per 1 juli 2021, terwijl het sociaal minimum voor een alleenstaande van 21 jaar en ouder 1239,10 euro bedraagt. Een werknemer moet dus ongeveer 70 procent van het wettelijk minimumloon verdienen om aan het sociaal minimum te voldoen. Doordat niet iedereen genoeg uren werkt, is dit niet voor alle werknemers het geval. De uitkomsten zijn daarnaast afhankelijk van de normale arbeidsduur in de sector. Voor sectoren met een normale arbeidsduur van 38 of 40 uur geldt dat banen op het niveau van het minimumloon van 32 uur of meer voldoende zijn om een inkomen boven het sociaal minimum te verwerven. Voor sectoren met een normale arbeidsduur van 36 uur geldt dat banen op het niveau van het minimumloon van 28 uur of meer voldoende zijn voor een inkomen boven het sociaal minimum. Tabel 4.4 laat zien dat een voldoende aantal uren werken van belang is om economisch zelfstandig te zijn.

³² Het Ministerie van SZW (2015) rapporteert dat in 2014 de meeste werknemers te maken hebben met een 36-urige werkweek (47%) of 38-urige werkweek (37%).

Tabel 4.4 Hoogte WML gewerkte uren t.o.v. sociaal minimum alleenstaande, 21 jaar en ouder (bruto maandbedragen in euro's)³³

Aantal gewerkte uren per week	Voltijd in sector		
	40 uur	38 uur	36 uur
16 uur	680,40	716,21	756,00
20 uur	850,50	895,26	945,00
24 uur	1020,60	1074,31	1134,00
28 uur	1190,70	1253,37	1323,00
32 uur	1360,80	1432,42	1512,00
36 uur	1530,90	1611,47	1701,00

Bron: eigen berekening SER, o.b.v. rijksoverheid.nl en uwv.nl

Er zijn in totaal zo'n 750.000 deeltijders, alleenstaanden of alleenstaande ouders die met één inkomen moeten rondkomen. Van deze groep werken werken zo'n 400.000 minder dan 27 uur per week, ongeveer 70 procent van een volledige werkweek. Voor hen garandeert het minimumloon niet het bestaansminimum van een alleenstaande, dat ligt op 70 procent van het minimum van een gezin. Ook werknemers met een oproep-, afroep-, nuluren-, of min-maxcontract zakken in de weken dat ze minder dan 70 procent van het normale aantal uren werken onder het minimumniveau van een alleenstaande. De bijstand kan het inkomen mogelijk aanvullen, maar is niet flexibel als het gaat om wisselende inkomsten per week. Ook zzp'ers worden niet beschermd door het minimumloon.

In 2020 is door het kabinet de periodieke evaluatie van het wettelijk minimumloon uitgevoerd waarin de ontwikkeling van het WML in de jaren 2011-2018 wordt gezien.³⁴ Uit deze evaluatie komt naar voren dat het WML de contractloonontwikkeling heeft bijgehouden en de feitelijke loonontwikkeling heeft overstegen, de koopkracht van werknemers met een minimumloon in de periode 2011-2018 is toegenomen, de inkomensongelijkheid niet duidelijk is toe- of afgenomen en ook internationaal gezien de positie van het Nederlandse minimumloon nagenoeg onveranderd is gebleven. Volgens het kabinet geven de indicatoren geen reden tot bijstelling van het minimumloon.

Een verhoging van het minimumloon werkt ook door op het verdere loongebouw. Uit de internationale literatuur blijkt dat bij een minimumloonverhoging van 10

³³ Voor armoede onder werkenden hanteren we het niet-veel-maar-toereikend-criterium. Dit is voor een alleenstaande ongeveer 100 euro meer dan het sociaal minimum.

³⁴ In 2015 heeft de vierjaarlijkse wettelijke evaluatie niet plaatsgevonden.

procent doorwerking optreedt naar lonen tot 30 procent boven het nieuwe minimumloon. De totale kosten voor werkgevers van een minimumloonverhoging bestaan bij een dergelijke verhoging voor ongeveer 60 procent uit directe kosten van lonen tot aan het niveau van het nieuwe minimumloon en voor ongeveer 40 procent uit doorwerkingskosten op lonen daarboven. Naarmate de verhoging van het minimumloon groter wordt, neemt ook de doorwerking op het verdere loongebouw toe, niet alleen absoluut, maar ook relatief.

Verhoging van het minimumloon leidt op de lange termijn tot verlies aan werkgelegenheid als de sociale uitkeringen (zoals de bijstand) meestijgen via de koppeling, zonder koppeling bedraagt dit verlies beperkt. Op de korte termijn is er sprake van een daling van de werkloosheid. De economische impuls als gevolg van hogere lonen en uitkeringen zorgt voor een hogere productie, waardoor bedrijven meer vraag hebben naar arbeid, en is aanvankelijk dominant. Later overheersen de negatieve effecten van de lagere prikkel om te werken en de slechtere concurrentiepositie voor werkgevers. Van de kosten van een minimumloonverhoging met koppeling van sociale uitkeringen stroomt ongeveer de helft terug de schatkist in. Belangrijke oorzaken hiervoor zijn de hogere belastingafdrachten die volgen uit hogere lonen en uitkeringen en de extra consumptie van mensen die hun loon of uitkering zien stijgen.³⁵

In 2018 is door SEO een verkenning uitgevoerd naar de eerste effecten van de aanpassing van het minimumjeugdloon van 18 tot en met 22-jarigen per 1 juli 2017 op de werkgelegenheid van jongeren en op de instroom van jongeren in bbl-opleidingen. Mede naar aanleiding van deze verkenning heeft de Tweede Kamer de regering verzocht om aan het SER Jongerenplatform een verkenning te vragen over de gevolgen van het recht op het volledige minimumloon voor iedere werkende van achttien jaar en ouder, en hierbij de evaluaties van de twee eerder genomen stappen te betrekken.

Ook de Europese Commissie (EC) heeft begin 2020 een consultatiedocument gepubliceerd, waarin aan sociale partners wordt gevraagd een standpunt in te nemen over de mogelijke Europese inzet om de uitdagingen rondom een fatsoenlijk minimumloon te adresseren.³⁶ De EC benadrukt dat lidstaten verschillende mogelijkheden hebben, wettelijk of via onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden, om te komen tot adequate minimumlonen. De commissie stelt vast dat er verschillen bestaan tussen de lidstaten ten aanzien van de toereikendheid en het bereik van het minimumloon. Ook is de betrokkenheid van de sociale partners in het proces om

35 Essen, C. van e.a. (2020) *Effecten verhogen minimumloon*. Den Haag, Centraal Planbureau.

36 EC (2020) *Advancing the EU social market economy: Adequate minimum wages for workers across Member States*. Brussel, Europese Commissie, 28 oktober 2020. Online publicatie.

het minimumloon vast te stellen verschillend vormgegeven. Nederland behoort tot de landen met een lage betrokkenheid van sociale partners in het proces. De Europese Commissie is van mening dat het betrekken van sociale partners een onderdeel is van goede governance die leidt tot betere economische uitkomsten.³⁷

De commissie Regulering van Werk³⁸ stelt voor om te komen tot een hoger (wettelijk minimum) loon voor werknemers die werken op basis van een flexibele arbeidsovereenkomst (naar duur, urenomvang of anderszins).

4.1.7 Het inkomen van kwetsbare zelfstandigen

Geen wettelijk minimumtarief

Er bestaan grote verschillen tussen groepen zelfstandigen en hun arbeidsmarktpositie. Sommige zzp'ers werken langdurig voor een (te) laag tarief. Het tarief dat ze in rekening kunnen brengen is niet voldoende voor een noodzakelijke arbeidsongeschiktheidsverzekering, soms niet eens voor noodzakelijke levensbehoeften en zij kunnen vaak al helemaal niet sparen voor tegenslagen zoals het uitblijven van opdrachten. Aan de basis van de arbeidsmarkt kan relatief vaak sprake kan zijn van gedwongen zelfstandigheid. Dit geldt sinds 2016 in combinatie met een handavingsmoratorium van de Wet DBA (Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties) waardoor geen meer sprake is van controle op schijnzelfstandigheid. Ruim vijftien procent van de zzp'ers werkten in 2017 onder 16 euro per uur, zo blijkt uit een inventarisatie van economisch onderzoeksbureau SEO. Zelfstandigen met een uurtarief onder de 15 euro werken vooral bij de post, in de cultuursector, tuinbouw, thuiszorg en het personenvervoer.³⁹ Met een wetsvoorstel voor een minimumtarief van 16 euro wilde het kabinet tegengaan dat mensen werken voor een bedrag waar ze niet van kunnen rondkomen. Het kabinet heeft in 2020 besloten af te zien van invoering van het wetsvoorstel minimumbeloning omdat invoering bij nader inzien zou leiden tot grote administratieve lasten, veel onduidelijkheid, niet uitvoerbaar en handhaafbaar zijn voor de uitvoerende instanties.⁴⁰

37 Jarenlang heeft binnen de SER een Commissie Minimumloon gefunctioneerd waarin op aanvraag van de minister van SZW advisering plaatsvond over mogelijke aanleidingen voor een bijzondere wijziging van het minimumloon.

38 Commissie Regulering van Werk (2020) *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Eindrapport, 23 januari 2020.

39 Heyma, A. e.a. (2018) *Karakteristieken en tarieven zzp'ers*. Amsterdam SEO Economisch Onderzoek.

40 Reacties op internetconsultatie Wet minimumbeloning en zelfstandigenverklaring (2019). Zie ook: Kamerstuk van 15-6-2020, betreft: *Voortgangsbrief 'werken als zelfstandige*. Den Haag, Ministerie van SZW.

Collectief onderhandelen en tariefafspraken

In 2019 heeft de ACM een leidraad opgesteld om te laten zien welke ruimte de Mededingingswet biedt voor collectieve onderhandelingen en afspraken met opdrachtgevers over tarieven en andere voorwaarden.⁴¹ Deze leidraad is bedoeld voor zzp'ers die als enige bedrijfsactiviteit de levering van diensten door middel van hun eigen arbeid hebben. Zelfstandigen zonder personeel zijn ondernemers die zelfstandig hun product, prijs en service bepalen. Daarom gelden de concurrentieregels ook voor zzp'ers. Er zijn echter situaties waar de concurrentieregels niet gelden of waar de ACM geen boetes oplegt. Zzp'ers kunnen in sommige gevallen gezamenlijk afspraken maken over hun tarief. Dat kan bijvoorbeeld om op het bestaansminimum te komen. Er zijn vier situaties waarin zzp'ers gezamenlijk afspraken mogen maken over tarieven en andere voorwaarden. Als de zzp'ers:

1. zij-aan-zij werken met werknemers, of
2. klein in omzet en marktaandeel zijn, of
3. wanneer de voordelen groter zijn dan de nadelen, of
4. als de tariefafpraak op het voorgenomen wettelijk bestaansminimum ligt.

Ter toelichting; de eerste situatie betekent dat het kartelverbod niet van toepassing is, omdat de betreffende zelfstandigen niet als ondernemers in de zin van de mededingingswet worden gezien. De tweede en derde situaties betreffen uitzonderingen op het kartelverbod. In de derde situatie gaat het daarbij om economische voordelen ten opzichte van nadelen voor de concurrentie. De vierde situatie ziet op een situatie waarin de ACM geen boete oplegt.

In 2020 is de leidraad geactualiseerd nadat het voornemen van kabinet voor een wettelijk minimumtarief voor zzp'ers is ingetrokken. De ACM maakt daarin duidelijk dat zij geen boetes zal opleggen als zzp'ers onderling afspraken maken over tarieven om het bestaansminimum te waarborgen. De ACM beschrijft in de leidraad de ruimte die de Mededingingswet biedt aan zzp'ers om (tarief)afspraken te maken. Dit betekent echter niet dat zzp'ers en zzp-verenigingen zelf een cao kunnen afsluiten. Een zzp-vereniging is daartoe op grond van de Wet op de Cao niet bevoegd.

De afgelopen jaren zijn in enkele sectoren collectieve afspraken gemaakt die zien op tarieven van zzp'ers. Zo werd in de cao voor architectenbureaus een vermoeden van werknemerschap opgenomen: "Er is ook sprake van een opdrachtovereenkomst indien opdrachtnemer, als natuurlijk persoon een uurtarief in rekening brengt van tenminste 150 procent van het bruto uurloon dat geldt voor werknemers voor ver-

41 ACM (2019) *Leidraad tariefafspraken zzp'ers*. Den Haag, Autoriteit Consument & Markt. Online publicatie.

gelijkbare werkzaamheden in vergelijkbare omstandigheden. Indien minder wordt betaald ontstaat een vermoeden van werknemerschap.” Zelfstandige architecten die voor een bureau werken, moeten voortaan minstens 150 procent krijgen van het brutoloon dat een werknemer krijgt voor hetzelfde soort werk. De opslag van 50 procent is bedoeld voor de premies voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering en pensioen. Hiermee wordt oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen werknemers en zzp'ers voorkomen. De cao hanteert de leidraad van de ACM voor zzp'ers die 'zij-aan-zij' werken met een of meer werknemers en in de dagelijkse gang van zaken niet te onderscheiden zijn van die werknemers. Voor werkende armen ontstaat binnen deze sector door deze cao-afpraak een gelijkjer speelveld.⁴²

Recent zijn in de Cao Toneel en Dans uurtarieven vastgelegd (en algemeen verbindend verklaard) die gebaseerd zijn op lonen voor gelijk werk in loondienst binnen dezelfde cao. Bovenop het uurloon komt een percentage van 40 procent waarmee zzp'ers aanvullende voorzieningen kunnen treffen die in geval loondienst uit werkgeversbijdragen worden gefinancierd. In de Cao Remplaçanten Nederlandse Orkesten zijn afspraken gemaakt over gelijke arbeidsvoorwaarden voor zelfstandige remplaçanten.⁴³

Het bieden van inkomenszekerheid via een verzekering voor arbeidsongeschiktheid
Met *Keuzes voor zekerheid* hebben de vertegenwoordigers in de Stichting van de Arbeid het voorgesteld om te komen tot een standaard verzekering tegen langdurig inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen zonder personeel. Hiermee wordt een gat gedicht in de sociale zekerheid. Er is sprake van een standaardverzekering met verschillende keuzemogelijkheden: in eigen risico, bovengrens in de uitkering en bijpassende premie. Elke zelfstandige verzekert zich standaard voor een uitkering van 70 procent van het laatstverdiende inkomen tot aan de grens van bruto circa 30.000 euro per jaar (143 procent WML). De uitkering is maximaal 1650 euro bruto per maand, dat is 100 procent WML. De premie voor de standaardverzekering is indicatief 8 procent van het inkomen en is aftrekbaar. De uitkering kent een standaard eigenrisicoperiode, of wachttijd, van 52 weken met een keuzemogelijkheid om dit aan te passen naar 26 of 104 weken. Zelfstandigen kunnen zelf kiezen of ze zich bovenop de standaardverzekering nog aanvullend willen verzekeren.

⁴² Zie ook het gezamenlijke advies van de SER en de Raad voor Cultuur (2017) *Passie gewaardeerd: versterking van de arbeidsmarkt in de culturele en creatieve sector*. SER-Advies. Den Haag, Sociaal-Economische Raad.

⁴³ Cao Toneel en Dans 2020-2022, zie ook website FNVZZP (25.8.2020) *Toneel en dans eerste sector met verplicht minimumtarief voor zzp'ers*.

Al voor coronacrisis beperkte financiële buffers bij deel zzp'ers

Voorafgaand aan de coronacrisis (in 2019) schatte 20 procent van de zzp'ers in dat hun huishouden maximaal drie maanden financieel rond kan komen als het inkomen uit hun bedrijf geheel zou wegvallen. Van de zzp'ers die een *gestandaardiseerd huishoudensinkomen* hebben dat tot de laagste 25 procent behoort, gaf 41 procent aan binnen drie maanden niet meer rond te kunnen komen.⁴⁴ Uit een enquête begin 2020 onder 2.000 zzp'ers kwam naar voren dat de helft van deze zelfstandigen een financiële buffer heeft waarmee een periode van een maand tot een jaar overbrugd kan worden.⁴⁵ Met name zzp'ers in de industrie, diensten en onderwijs hebben een dergelijke buffer. Daarentegen gaven zzp'ers in de handel, vervoer en uiterlijke verzorging aan geen buffer te hebben. De zzp'ers die werkzaam zijn in transport/logistieke, pedagogische, dienstverlenende, en creatieve/taalkundige *beroepen* gaven relatief vaak aan dat ze maximaal drie maanden kunnen rondkomen zonder inkomen uit de onderneming. Voorbeelden van deze beroepen zijn taxichauffeurs, sportinstructeurs, kappers, horecaondernemers en uitvoerend kunstenaars. De coronapandemie zal voor een deel van deze beroepen waarschijnlijk negatieve gevolgen hebben voor hun financiële buffer. Door de contactbeperkingen als gevolg van de coronapandemie te maken met tijdelijke werkbelemmeringen en verminderde vraag naar hun diensten.

4.2 Samenvattende conclusies

In dit hoofdstuk is beschreven dat het aantal werkende armen toeneemt door achterblijvende netto besteedbare inkomens. De achterblijvende koopkrachtstijging van de lonen, een groot aantal deeltijdbanen, de groei van het aantal zzp'ers met lagere inkomens, en de stijging van de gemiddelde vaste lasten heeft ervoor gezorgd dat veel werkenden – ondanks toenemende inkomensherverdeling en perioden van economische groei – niet meer te besteden hebben. De lastenverzwaringen drukten vooral op de factor arbeid.

Binnen het afwegingskader in het inkomensbeleid licht er vanuit de overheid veel nadruk op de overheidsfinanciën en een redelijke inkomensverdeling en minder op het aantrekkelijk maken van betaald werk. Door het geleidelijk afbouwen van inkomensafhankelijke regelingen, heffingskortingen en toeslagen is vooral sprake van een hoge marginale belastingdruk voor mensen die zich opwerken van een minimumloon naar modaal inkomen. Wanneer als gevolg van deze druk mensen aan de

⁴⁴ CBS en TNO (2019) *Zelfstandigen Enquête Arbeid*.

⁴⁵ FNV Zelfstandigen (30 maart 2020) webbericht FNV Zelfstandigen.

onderkant van de inkomensverdeling worden ontmoedigd om meer te gaan werken (om zich uit armoede te ontworstelen), is er sprake van een armoedeval. Omdat de marginale druk hoog is, levert (meer uren) werken immers weinig extra inkomen op. De gemiddelde lastendruk op arbeid in Nederland behoort tot de hoogste in de EU, vooral door de verplichte niet-fiscale afdrachten zoals premies voor werknemersverzekeringen, pensioen- en ZVW-premies. Hierdoor hebben Nederlandse werkgevers hogere loonkosten, terwijl Nederlandse werknemers netto minder te besteden hebben. Dit drukt het inkomen van werkenden, waardoor het risico op armoede voor sommige werkenden toeneemt. Een toenemend aandeel huishoudens is meer dan zestig procent van hun inkomen kwijt aan de vaste lasten. Bij een terugval in inkomsten, zoals in de huidige crisis, lopen de vaste lasten door. Hierdoor neemt de groep met financiële problemen toe. Het sociaal minimum is, in geval van hoge vaste lasten, voor sommige groepen werkenden ontoereikend om financiële problemen en armoede te voorkomen.

De complexiteit in het toeslagenstelsel werkt belemmerend voor werkende armen. De toeslagen zijn bedoeld om huishoudens tegemoet te komen in de kosten van het levensonderhoud, zoals een compensatie in de kosten van zorg en wonen. Maar de huidige vormgeving en uitvoering van de toeslagen zorgt voor grote onzekerheid bij een deel van de werkende armen. Het inkomen is niet voorspelbaar en aangezien vooral huishoudens met wisselende inkomsten sterk afhankelijk zijn van deze inkomensondersteuning, is het voor veel huishoudens die gebruik maken van deze toeslagen moeilijk om goed inzicht in hun totale inkomen te verkrijgen. Verder kan het samenspel van landelijke en gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen de marginale druk en daarmee de kans op armoedeval vergroten bij het aanvaarden van werk vanuit de bijstand. Zowel het ingewikkelde als versnipperende karakter van toeslagen en gemeentelijke voorzieningen speelt veel werkenden en werkzoekenden parten in hun poging om hun maatschappelijke positie te veranderen.

Het wettelijk minimumloon biedt een ondergrens voor het bruto-inkomen van werknemers en beïnvloedt via de loonkosten ook de werkgelegenheid. Het absolute minimumloon in Nederland is in internationaal perspectief relatief hoog, maar blijft relatief achter als percentage van het mediane loon ten opzichte van de meeste andere OESO-landen. Er is in Nederland evenmin sprake van een minimumuurloon en hierdoor verschilt het minimumloon tussen werknemers afhankelijk van de sector waarin deze werkzaam zijn. Ook worden veel banen in sectoren met lage inkomens niet voltijds maar in deeltijd aangeboden. Voor sectoren met een normale arbeidsduur van 38 of 40 uur geldt dat alleen banen op het niveau van het minimumloon van 32 uur of meer voldoende zijn om een inkomen boven het soci-

aal minimum te verwerven. Van de groep deeltijdwerkers is er echter een groep van zo'n 400.000 die minder werkt dan 27 uur per week, ongeveer 70 procent van een volledige werkweek. Voor deze groep deeltijders garandeert het minimumloon dus niet het bestaansminimum. Ook werknemers met een flexibel contract –oproep-, afroep-, nuluren- of min-maxcontract –zakken in de weken dat ze minder dan 70 procent van het normale aantal uren werken onder het minimumniveau van een gezin of alleenstaande. De bijstand kan het inkomen mogelijk aanvullen, maar deze regeling is niet flexibel als het gaat om kortdurende wisselende inkomsten.

Er is sprake van relatief veel armoede onder bepaalde groepen zzp'ers. De fiscale faciliteiten en de doorwerking op de toeslagen kunnen niet voorkomen het risico op armoede groter is onder zzp'ers dan onder werknemers. Zzp'ers worden evenmin beschermd door het minimumloon of een wettelijk minimumtarief. Een deel werkt voor een tarief dat onvoldoende is voor een noodzakelijke verzekering in het kader van arbeidsongeschiktheid. Soms schiet dit tarief zelfs tekort voor noodzakelijke levensbehoeften of om te sparen voor tegenslagen zoals het uitblijven van opdrachten. In 2020 is de *Leidraad tariefafspraken zzp'ers* geactualiseerd nadat het voornemen van kabinet voor een wettelijk minimumtarief voor zzp'ers is ingetrokken. De ACM maakt daarin duidelijk dat zij geen boetes zal opleggen als zzp'ers onderling afspraken maken over tarieven om het bestaansminimum te waarborgen. Dit biedt ruimte om tariefafspraken te maken, bijvoorbeeld in cao's. Deze afspraken komen tot nu toe echter nog nauwelijks van de grond. In de Stichting van de Arbeid is voorgesteld om te komen tot een standaard verzekering tegen langdurig inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen zonder personeel. Hiermee wordt een gat gedicht in de sociale zekerheid.

5 Knelpunten bij verschillende groepen werkende armen

Ter voorbereiding op deze verkenning is gesproken met werkenden die tot de groep werkende armen kunnen worden gerekend. Mede op basis van deze gesprekken kunnen drie deelgroepen worden geduid. Zo is er een groep werknemers die te weinig uren werkt om met dat inkomen boven de armoedegrens uit te komen, veelal in samenhang met een laag uurloon. Ook kan sprake zijn van onregelmatig en tijdelijk werk. Daarnaast spelen bij zelfstandigen (vooral zonder personeel) specifieke problemen die ertoe leiden dat een laag inkomen wordt gerealiseerd en armoedesituaties ontstaan. Een derde groep heeft te maken met financiële problemen als gevolg van de combinatie van (onregelmatig en laag betaald) werk en uitkering (werkloosheid of arbeidsongeschiktheid).

5.1 Werknemers met een beperkte arbeidsintensiteit

Laag uurloon, weinig uren, hoge inzetbaarheidseisen

Mevrouw Z. werkt al twintig jaar bij een textielketen en heeft een uurloon van 10,42 euro bruto. Ze heeft een arbeidscontract voor 20 uur per week. Zij zou liever een groter arbeidscontract hebben. De werkgever biedt echter alleen deeltijdcontracten en vraagt daarbij 35 procent bandbreedte inzetbaarheid. Feitelijk werkt zij wisselend tussen de 10 en 40 uur per week. De planning wordt over het algemeen 3 weken tevoren kenbaar gemaakt maar daarvan wordt regelmatig een dag tevoren afgeweken, bijvoorbeeld omdat er iemand is uitgevallen. In haar geval verwacht de werkgever in de praktijk zes dagen per week inzetbaarheid en vaak ook aanwezigheid tot sluitings-tijd. Omdat de planning van werkuren per week flexibel is kan zij geen afspraken maken met de kinderopvang, er is overigens ook geen flexibel kinderopvangaanbod in haar dorp beschikbaar. Mede hierdoor gaat haar kind van negen jaar niet naar de kinderopvang. Ook is zij bevreesd voor allerlei herberekeningen van kinderopvang-toeslag. Zij wijst erop dat haar werkgever een Lage Inkomensvoordeel geniet voor haar baan, zij had verwacht dat dit voordeel ook naar de betreffende werknemers zou worden doorgezet.

Mevrouw W. werkt zo'n dertig jaar bij een grootwarenhuis. Het uurloon was 10,81 euro bruto tot met mei 2019, zij heeft recent een verhoging gekregen tot € 12,04 per uur. Het personeel is vanwege de toenmalige kredietcrisis vanaf 2008 lange tijd akkoord gegaan met een laag loon; ze kregen telkens te horen dat ze blij moesten zijn met het feit dat zij nog een baan hadden ondanks de crisis. Heel lang hebben ze daarom ook niet om een loonsverhoging gevraagd. Zij vertelt: "Mensen zijn trots op hun winkel maar hebben het gevoel klem te zitten en dat geeft veel stress. De (vele) oudere werknemers hebben het gevoel niet meer weg te kunnen als zij dat zouden willen. Er is veel baanonzekerheid. Bovendien wordt gewerkt met veel mensen, ook jongeren, die nog minder verdienen. Er worden voornamelijk contracten van maximaal 24 uur uitgegeven, alleen managers krijgen meer uren. De eisen aan het personeel worden steeds hoger: er wordt nog maar met een derde van het personeel van 15-20 jaar geleden gewerkt, maar er moet steeds meer werk worden gedaan. Mensen lopen 10-14 km per dag, met sjouwen en stapelen, ongeacht leeftijd. De balans werk en privé staat sterk onder druk door steeds langer wordende winkelopeningstijden. Het personeel heeft geen enkele invloed op het inroosteren. Het werk geeft weliswaar nog plezier, maar mensen kunnen niet of alleen met flinke problemen rondkomen. Het personeel heeft het gevoel dat er ook geen perspectief meer is. Niet voor jongeren en niet voor ouderen, of voor bijvoorbeeld alleenstaanden. Je kunt geen huis meer kopen, en geen huur meer betalen omdat de huren zijn gestegen. Het is heel lastig om de eindjes aan elkaar te knopen."

5.1.1 Inleiding

Bijna de helft van het aantal werkenden in armoede heeft een flexibele arbeidsrelatie. Hieronder worden zowel werknemers als zelfstandigen begrepen.¹ Deze groep is sterk heterogeen, dat wil zeggen dat er binnen deze groep grote verschillen zijn tussen type contract, het type werkzaamheden, de persoonskenmerken en de huishoudsamenstelling. De combinatie van werk en armoede ontstaat bij werknemers vooral door een beperkte urenintensiteit, een sterk wisselend inkomen door variabele uren, of doordat werkzaamheden en inkomen slechts gedurende beperkte perioden in een jaar worden gerealiseerd. Het betreft relatief veel werknemers zonder vaste uren (oproep/invalkrachten) en werknemers die een gedeelte van een jaar werk hebben. Onder de laatste groep scharen zich met name uitzendkrachten en seizoenswerkers. Samenloop van tijdelijk werk en werk zonder vaste uren komt ook voor. In hoofdstuk 2 is toegelicht dat de hoogste armoederisico's optreden bij werk-

¹ Onder werkenden met een flexibele arbeidsrelatie worden verstaan: werknemers met een tijdelijk contract, werknemers met een (tijdelijk of vast) contract zonder vaste urenomvang, uitzendkrachten en zzp'ers.

nemers met een tijdelijk arbeidscontract zonder vaste uren, bij oproepkrachten en bij werknemers die maximaal 19 uur per week werken.

Oproep- en invalkrachten

De meest voorkomende contractvormen met een variabele arbeidsomvang zijn het nulurencontract en het min-maxcontract. Dit kunnen zowel contracten voor bepaalde of onbepaalde tijd zijn. Het betreft werknemers die op afroep beschikbaar zijn voor het verrichten van werkzaamheden en met wie geen vaste arbeidsduur is overeengekomen. Bij nulurencontracten is het aantal werkuren per week geheel open, bij min-maxcontracten is er sprake van een minimum- en maximaal aantal uren per week of maand. In beide situaties kan er sprake zijn van sterk wisselende inkomsten, zowel per week als over langere perioden bezien.

In 2019 bedroeg het aantal werknemersbanen op oproepbasis 647.000, dat is 7 procent van alle banen van werknemers en 13 procent van het totaal aantal deeltijdbanen. Het afgelopen decennium is het aantal banen van oproepkrachten met een derde gestegen. Het gemiddelde bruto uurloon van alle oproepkrachten bedroeg in 2019 12,75 euro, waarmee zij een maandloon van gemiddeld 719 euro realiseren. Meer dan de helft van de oproepkrachten werkt minder dan 12 uur per week. Bijna drie kwart van de oproepbanen wordt door jongeren tot 25 jaar vervuld. De meerderheid van de oproepkrachten volgt tegelijkertijd onderwijs, het betreft scholieren en studenten die werk op oproepbasis met regulier onderwijs. Bij deze groep is de behoefte aan flexibiliteit waarschijnlijk een belangrijke reden om dergelijke banen te vervullen. Het belang van een regelmatig inkomen waarmee kan worden voorzien in het huishoudinkomen speelt voor deze groep geen belangrijke rol. In hoofdstuk 2 werd geconstateerd dat een deel van de werkende minima relatief jong is en dat zij meestal kortdurend tot de werkende minima behoren. Een deel van deze groep staat aan het begin van hun loopbaan en heeft door het volgen van een kansrijke opleiding perspectief op inkomensverbetering. Voor een ander deel van de jonge werkenden blijft echter langer sprake van een laag en/of onregelmatig inkomen. Gepaard met het in deze vroege levensfase beschikken over weinig vermogen, en weinig arbeidsverleden dat kan leiden tot een socialezekerheidsrecht, kan er sprake zijn van een kwetsbare financiële positie.² Hoewel jongeren sterk verte-

² In het steun- en herstelpakket voor het opvangen van de gevolgen van de coronacrisis was specifiek voor deze groep een vangnetregeling, Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Flexibele Arbeidskrachten (TOFA), gecreëerd. De tegemoetkoming was bedoeld voor flexwerkers (met name werknemers met een oproep of uitzendcontract) die minimaal de helft van hun inkomen waren kwijtgeraakt en geen socialezekerheidsuitkering of bijstand konden krijgen. De TOFA-tegemoetkoming bedroeg 550 euro bruto per maand gedurende maximaal 3 maanden. De TOFA-tegemoetkoming is vooral door jongeren gebruikt. Zie ook: UWV (2020) *TOFA-uitkering gaat vooral naar 18 tot 27-jarigen*. Online publicatie 28-7-2020.

genwoordigd zijn in deze contractsvormen zijn, worden zeker niet alle oproepkrachtbanen door jongeren vervuld; ruim 200.000 oproepbanen worden door werknemers van 25 jaar of ouder vervuld (figuur 5.1). Hierbij kan ook worden opgemerkt dat meer vrouwen dan mannen op basis van dergelijke arbeidscontracten werken.

Figuur 5.1 Aantal oproepbanen naar leeftijdsklasse, 2019



Bron: CBS (17-6-2020) Aantal oproepbanen naar leeftijdsklasse in 2019.

Veel oproepkrachten werken een beperkt aantal uren per week. Maar ook zo'n acht procent van de oproepkrachten (53 duizend) werkt fulltime. Deze fulltime werkenden verdienen gemiddeld 14,17 euro per uur en het maandloon bedraagt 2271 euro.³ Voor veertig procent van de 25-65-jarigen in een kleine parttimebaan (waaronder oproep- en uitzendkrachten) geldt dat zij relatief vaak een flexibele arbeidsrelatie hebben uit behoefte aan flexibiliteit. Het merendeel van de werknemers met een groter aantal werkuren in een flexibele arbeidsrelatie is echter flexwerker uit noodzaak. Zij zijn nieuw bij hun huidige werkgever en kunnen geen vast contract krijgen, of het lukt hen niet om een vaste baan te vinden. Voor een klein deel van oproep- en invalkrachten geldt als motief dat zij nieuw zijn bij de werkgever of geen behoefte hebben aan zekerheid.⁴ Bij voormalig werklozen (veelal ouder en lager opgeleid) speelt dat zij langdurig via flexibele contracten hun loopbaan vervolgen. Deze groep slaagt er dus niet in om (opnieuw) een vast arbeidscontract te verwerven. De commissie regulering van werk wees erop dat oproepkrachten relatief de

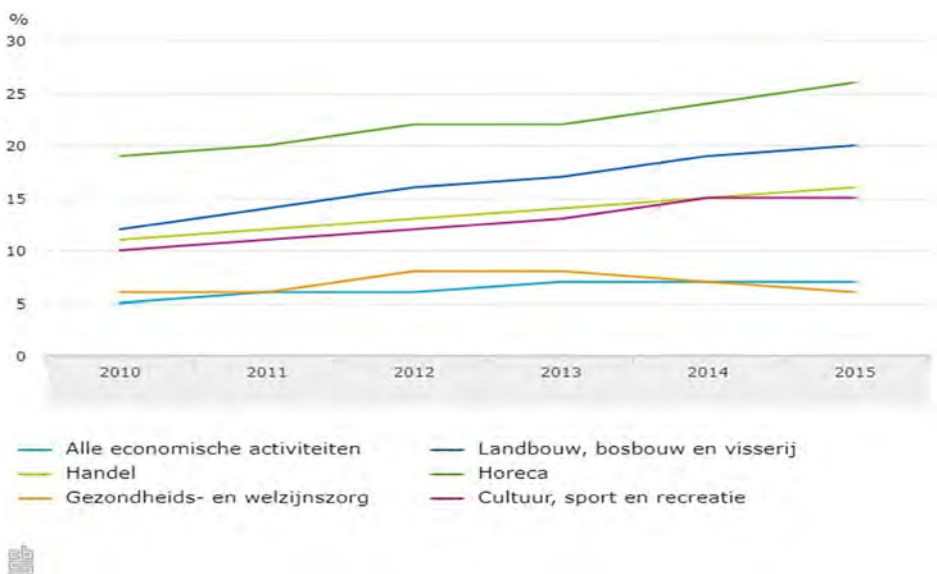
³ CBS (2020) *Werkgelegenheid, geslacht, dienstverband, kenmerken baan*. Statline, 15 oktober 2020.

⁴ CBS (2016) *Aantal oproepbanen groeit met een derde in vijf jaar*. Online publicatie 27-9-2016. En zie ook WRR (2017) *Voor de zekerheid*.

grootste onzekerheid kennen, zij hebben de grootste onzekerheid over baan, werk en inkomen. Vaak is sprake van structurele tijdelijkheid.⁵ Oproepkrachten en werknemers met korte tijdelijke contracten hebben het vaakst te maken met baanverlies. Ongeveer 15 procent van deze werkenden (in 2018) had 12 maanden daarna geen werk meer.⁶

In een aantal sectoren zijn oproep- en invalkrachten oververtegenwoordigd. De aantallen nemen vooral in de horeca, detail- en groothandel, zorgsector, landbouw en cultuur gestaag toe (figuur 5.2). In de gezondheids- en welzijnszorg daalde het percentage licht. De prevalentie van oproepwerk in bepaalde sectoren heeft veelal te maken met de aard en inhoud van het werk. Daarbij zijn regionale verschillen waarneembaar die vooral samenhangen met de ruimtelijke concentratie van bepaalde sectoren of werkgelegenheid.⁷

Figuur 5.2 Werknemersbanen van oproepkrachten



Bron: CBS (27-9-2016) Aantal oproepbanen groeit in 5 jaar met ruim een derde.

5 Commissie Regulering van Werk (2020) Eindrapport *In wat voor land willen wij werken?* p. 33.

6 CBS (2021) Profiel van flexwerkers in Nederland 2003-2019.

7 Weterings, A. e.a. (2019) *Regionale verschillen in werkzekerheid: de rol van beleid*. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

Het beeld van werkenden zonder vaste uren is vergelijkbaar met dat van oproepkrachten. Deze werkvorm wordt veel aangetroffen in kleine bedrijven met minder dan 10 medewerkers. Het betreft zowel werkenden met als zonder vast contract. Ultimo 2020 werkten 322.000 mensen op deze basis. In bepaalde sectoren wordt er vaker voor gekozen om werknemers een deeltijdcontract aan te bieden met een bandbreedte voor meer uren (zie bijvoorbeeld de casusbeschrijving werknemer in de detailhandel hierboven). Ook in deze arbeidsrelatievorm zijn jongeren oververtegenwoordigd. Maar vergeleken met oproepbanen is een wat groter deel (28 procent) 45 jaar of ouder. Opvallend is verder dat het aandeel niet-westerse migranten in deze categorie, met 16 procent, relatief hoog is.⁸

Deeltijdwerkenden

Naast de werkenden met variabele uren is een geringe arbeidsintensiteit een gevolg van deeltijdwerk. Een deel van de werkende armen (werknemers) realiseert te weinig inkomsten als gevolg van een al dan niet vrijwillige keuze voor deeltijdwerk. Driekwart van de vrouwen werkt in deeltijd waarbij ruim 60 procent minder dan 30 uur per week werkt. De gemiddelde arbeidsduur van vrouwen nam de afgelopen vijf jaar langzaam toe tot 28,5 uur in 2019.⁹ Ook neemt het aandeel vrouwen met een grote deeltijdbaai of voltijdsbaai toe.

Deeltijdwerk wordt vooral aangetroffen bij flexwerkers. Van de flexwerkers werkt 70 procent in deeltijd tegen 44 procent van de vaste werknemers. Ook de omvang verschilt al naar gelang de arbeidsrelatie. Vaste deeltijders hebben veelal grotere deeltijdbanen, terwijl werkenden met een kleine deeltijdbanen (<12 uur per week) vaker in flexibele arbeidsrelaties werkzaam zijn. Voor een deel is er sprake van een bijbaai naast een hoofdbaai. Daarvan combineert de helft banen gedurende maximaal één jaar en een op de zeven combineert vijf jaar of langer. Het combineren van banen heeft verschillende motieven, voor een op de drie geldt dat financiële overwegingen de belangrijkste drijfveer is.¹⁰

5.1.2 Knelpunten in verband met geringe arbeidsintensiteit

Een beperkte urenintensiteit, zeker in combinatie met onregelmatig en laagbetaald werk, kan leiden tot financiële problemen en armoedesituaties. Hoewel meer werken een voor de hand liggende oplossing zou zijn om uit armoede te komen blijkt dat in de praktijk niet makkelijk. Er zijn verschillende belemmeringen die het voor

8 CBS (2020) *Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkring*. Statline (13 november 2020).

9 CBS/SCP (december 2020) *Emancipatiemonitor 2020*. Den Haag p.33.

10 SER (2018) *De vele kanten van banen combineren*. SER-Verkenning. Den Haag, Sociaal-Economische Raad, pag. 43.

werkende armen moeilijk kunnen maken om meer te werken en daarmee een toereikend inkomen te verwerven.

Moeilijk vat krijgen op uitgaven en inkomsten bij wisselende werkinkomsten

Wisselende inkomsten als gevolg van wisselende werkuren leiden tot problemen om vat te krijgen op inkomsten en uitgaven, zowel bij werkende armen als een bredere groep werkenden met weinig financiële buffers. De wisselende werkuren zijn in sommige sectoren een gevolg van het werken met een basissalaris met een variabele aanvulling op basis van prestaties, gerealiseerde werkopbrengsten en dergelijke. In andere sectoren wordt gewerkt met wekelijks wisselende roosters met uitschieters naar boven en beneden in aantal uren. Aan het eind van een maand kan er dan sprake zijn van een inkomen dat lager is dan het bijstandsniveau en/of kunnen vaste lasten niet helemaal worden betaald. Er zijn ook sectoren waar het salaris per week of per vier weken wordt uitbetaald terwijl allerlei uitgaven een maandelijks frequentie kennen. Werkenden moeten hun uitgaven zien af te stemmen op de vaste en variabele inkomsten. Niet iedereen is daartoe in staat, bijvoorbeeld door een beperkt 'doen-vermogen'. Meer inkomenszekerheid, vaste betaaltermijnen, meer zekerheid over werkuren binnen een bepaalde periode, en aanleren van financiële vaardigheden bij werknemers zijn behulpzaam om armoede of schuldvorming tegen te gaan.

Relatief weinig oproep- en invalkrachten (35 procent) kunnen als economisch zelfstandig worden gekwalificeerd (scholieren en studenten zijn hieruit gefilterd).¹¹ Bij een deel van deze groep is sprake van bijverdiensten in het huishoudinkomen, maar voor een ander deel is het realiseren van voldoende inkomen een dringende noodzaak om het huishoudbudget aan te vullen. In geval van een tekortschietend huishoudinkomen kan ook een beroep op bijstand worden gedaan. Ook zijn via de gemeente andere armoedevoorzieningen beschikbaar om de gevolgen van armoede te compenseren. Deze samenloop tussen inkomsten uit arbeid en sociale uitkeringen verloopt niet probleemloos. Dit geldt ook voor de samenloop tussen wisselende inkomsten uit arbeid en de toeslagen, waarin de wijzigingen in inkomsten voortdurend moeten worden doorgegeven. In paragraaf 5.3 zal worden ingegaan op de combinatie van (onregelmatig en tijdelijk) werk enerzijds en uitkeringen anderzijds. Vervolgens komt in paragraaf 5.4 de dienstverlening aan werkende armen aan bod.

11 Brakel, M. van den en L. Kösters (2016) *Inkomenspositie van flexwerkers*, pag. 10-11. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek.

Weinig grip op geld leidt tot uitstel mijlpalen in een levensloop

De WRR heeft in zijn rapport *Het betere werk* gewezen op drie belangrijke condities voor 'goed werk'. Voor 'goed werk' zijn onder andere 'grip op geld' en zekerheid een belangrijke voorwaarde. Grip op geld vraagt om goed werk dat voldoende (financiële) zekerheid oplevert, zowel in verhouding tot anderen als gedurende de levensloop. In Nederland is er als gevolg van de vergaande arbeidsmarktflexibilisering veel onzeker werk. Dit leidt tot minder grip op geld.¹² De onzekerheid van werk staat soms gelijk aan financiële stress. Deze stress leidt tot 'levensloponzekerheid', die tot gevolg heeft dat mensen plannen voor de toekomst, zoals het stichten van een gezin en de aankoop van een woning, uitstellen. Volgens de WRR wordt dat mede veroorzaakt doordat het huidige stelsel van sociale zekerheid onvoldoende is toegerust op de geflexibiliseerde arbeidsmarkt. Vooral mensen met een lage opleiding, vrouwen en mensen met migratieachtergrond ondervinden deze nadelen. Zodoende hebben mensen weliswaar grote kansen op werk, maar zitten vooral werkenden met een lage opleiding op de klapstoel van de economie. Volgens de WRR is er een risico dat de scheidslijnen op de arbeidsmarkt ook de maatschappelijke scheidslijnen dreigen te versterken.

Ook de SER heeft eerder gewezen op de bredere gevolgen van het uitblijven van een stabiel inkomen. In het advies *Hoge verwachtingen* werd geconstateerd dat jongeren zogeheten mijlpalen uitstellen in afwachting van een meer stabiel inkomen.¹³ In een recent advies van de Jongeren Denktank Coronacrisis wordt beschreven dat deze problemen van jongeren door de huidige coronacrisis verder worden versterkt.¹⁴

Flexibel werk en deeltijdwerk leiden tot een relatief lager inkomen

Het type arbeidscontract heeft invloed op het inkomen dat de werknemer realiseert. Er treden loonverschillen op tussen werknemers in vaste banen en werknemers in flexbanen. Werknemers met een flexibel contract verdienen gemiddeld zeven procent minder voor hetzelfde werk dan werknemers met een vaste arbeidsrelatie. Het loonverschil met vaste werknemers varieert aanzienlijk tussen de diverse soorten flexibele werknemers. Met name voor oproepkrachten en tijdelijke werknemers (hoogrisicogroepen voor armoede) is het verschil met vaste werknemers groot.

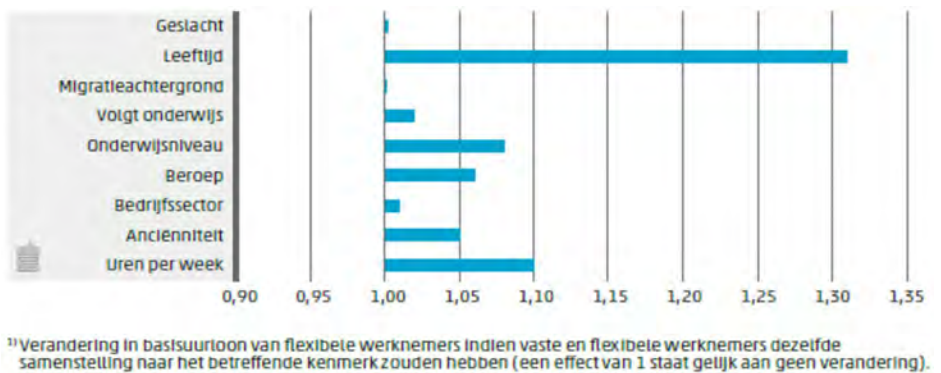
12 WRR (2020) *Het betere werk, de nieuwe maatschappelijke opdracht*. Hoofdstuk 3 en pag. 145 e.v. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

13 SER (2019) *Hoge verwachtingen: Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019*. SER-Advies. Den Haag, Sociaal-Economische Raad.

14 SER (2021) *En nu... daden!* Advies van de Jongeren Denktank Coronacrisis. SER-Publicatie. Den Haag, Sociaal-Economische Raad/SER Jongerenplatform.

Uit figuur 5.3 blijkt dat leeftijd is een belangrijke verklarende factor is voor de geconstateerde loonverschillen. Zo zijn flexibele werknemers gemiddeld jonger, met een groot aandeel studenten en scholieren. Zij hebben aanzienlijk lagere inkomens dan niet-onderwijsvolgenden in vergelijkbaar werk. Vaste werknemers zonder vaste uren verdienen gemiddeld 21,8 duizend euro, degenen binnen deze categorie die geen onderwijs volgen verdienen gemiddeld 31 duizend euro. Met het stijgen van de leeftijd neemt het loonverschil af.

Figuur 5.3 Effect op uurloon van verschillen in achtergrondkenmerken tussen vaste en flexibele werknemers, 2016



Bron: CBS (2019) *Loonverschil tussen flex en vast*, p. 8.

Daarnaast blijkt onderwijsniveau een factor van belang bij loonverschillen tussen vaste en flexibele banen. Lager opgeleiden realiseren een lager uurloon dan hoger gekwalificeerden. Het uurloon kan daarbij verschillen al naar gelang de bedrijfstak waarin men werkt en het beroep dat wordt vervuld. Het uurloon zou kunnen stijgen als de flexibele werknemer extra onderwijs zou genieten. Volgens het CPB zijn de baten van opscholing echter pas verzilverbaar in een nieuwe hogere functie, dus met andere taken en/of meer verantwoordelijkheden.¹⁵

Als leeftijd en opleidingsniveau buiten beschouwing blijven, blijft er een resterend loonverschil bestaan. De verklaring hiervoor is niet eenduidig. Er kan sprake zijn van (arbeidsmarkt)discriminatie.¹⁶ Een andere verklaring voor loonachterstand is dat werknemers in tijdelijke banen (ongeacht leeftijd) in lagere salarisschalen wor-

¹⁵ Smits, W. & J. de Vries (2019) *Loonverschil tussen flexibele en vaste werknemers*. Statistische Trends. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek. CPB (2016) *Kansrijk onderwijsbeleid*, p. 297-299.

¹⁶ Er zijn volgens het CPB persistente inkomensverschillen naar migratieachtergrond over generaties heen. Deze verschillen tussen personen met en zonder migratieachtergrond zullen niet vanzelf verdwijnen.

den geplaatst en niet in kunnen doorgroeien in salaris vanwege de tijdelijke duur van het dienstverband. Daarbij moet bij elke wisseling van baan opnieuw worden onderhandeld over het loon. Ook wordt gesteld dat werkenden in deeltijd minder verdienen dan voltijdwerkenden in hetzelfde werk. De reden hiervoor is dat werkgevers extra kosten moet maken voor deeltijders. Zo zijn de kosten voor werving, opleiding, inwerken en administratie voor deeltijdwerkenden niet proportioneel lager. Sommige organisatiekosten zijn zelfs hoger bij deeltijders, zoals kosten voor inroostering en coördinatie. Een werkgever met veel deeltijdwerkenden heeft gemiddeld genomen meer organisatiekosten dan een werkgever met veel voltijders.¹⁷

Loonkloof tussen mannen en vrouwen

Al langer wordt geconstateerd dat het uurloon van vrouwen bij zowel de overheid als in het bedrijfsleven lager ligt dan dat van mannen. Dit verschil blijft bestaan wanneer gecorrigeerd wordt voor verschillen naar achtergrond- en persoonskenmerken. In 2019 bedroeg dat verschil vier respectievelijk zeven procent. Vergeleken met de meeste andere EU-landen, is hierdoor in Nederland sprake van een grote genderongelijkheid.¹⁸ Overigens wordt de loonkloof de afgelopen jaren wel kleiner.

Niet vast te stellen is of er ook sprake is van beloningsdiscriminatie (gelijk loon voor arbeid van gelijke waarde). Hier speelt namelijk mee dat vrouwen vaker werken in minder goed betaalde sectoren en beroepen, hetgeen gepaard gaat met een lager uurloon. Toch verklaart deze factor slechts een gedeelte van de ongelijkheid; hierin spelen ook andere factoren een rol.¹⁹

Ruime beschikbaarheid en onregelmatige roosters beperken meer-werken

In bepaalde sectoren wordt steeds onregelmatiger gewerkt als gevolg van de 24 uren-economie en wordt tot zeven dagen in de week, inclusief feestdagen, beschikbaarheid verlangd. Een deel van de medewerkers heeft nooit of zelden een vast werkrooster.²⁰ De onregelmatige werktijden kunnen een probleem zijn voor het realiseren van voldoende inkomen om uit armoede te geraken. Uit de praktijkcasus bij deze paragraaf kwam naar voren hoe een deeltijdcontract regelmatig met een aantal uren werd uitgebreid, zonder dat dit leidt tot een groter vast aantal uren. Deze werkenden worden geacht een ruime beschikbaarheid op te geven voor de in te

17 Baaijens, C. (2006) Deeltijdarbeid kan of bedreiging. In: *Tijdschrift voor HRM*. Editie 3, no. 6. Overigens treden er ook leereffecten op als er veel in deeltijd wordt gewerkt. Zie ook Ministerie van Financiën (2020) *IBO Deeltijd. De(el)tijd zal het leren*, pag. 36 e.v.

18 Brakel, M. van den e.a. (2020) *Emancipatiemonitor 2020*. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek/Sociaal en Cultureel Planbureau.

19 CBS (2020) *De arbeidsmarkt in cijfers 2019*. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek.

20 Zie bijvoorbeeld FNV Handel (13-2-2020) *Winkelstraat steekproef roosteren en belonen*. Het betrof een enquête op basis van 300 responderende winkelmedewerkers.

roosteren werkuren. De ruime beschikbaarheid leidt tot knelpunten in het privéleven, zoals het kunnen regelen van opvang van kinderen of andere (sociale) verplichtingen. Het extra werk in de vorm van overwerk of werk buiten reguliere uren levert ook minder extra inkomsten op als in het verleden, in een aantal cao's zijn of worden toeslagen boven op het basissalaris verlaagd of afgeschaft.²¹ De ruime beschikbaarheidseisen beperken ook de mogelijkheden om bestaande banen uit te breiden dan wel via het combineren van banen het inkomen te vergroten.²² De SER heeft eerder geconstateerd dat deze situatie kan knellen omdat een deel van de baancombinerders noodgedwongen verschillende banen moet combineren om rond te komen. Zeker als het banen betreft met onregelmatige uren, waarbij een ruime – soms overlappende – beschikbaarheid gevraagd wordt, levert dat organisatorische en administratieve problemen op. Ook zijn zij kwetsbaarder voor situaties van niet-naleving van wet- en regelgeving.²³

De (flexibele) werknemer geniet wettelijke bescherming rondom werktijden en inroostering door middel van de Arbeidstijdenwet. Afwijking van de Arbeidstijdenwet is mogelijk maar vraagt om een zorgvuldige afweging van wederzijdse belangen. Daarnaast moeten werkgevers op basis van de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) hun oproepwerknemers tijdig oproepen (minimaal vier dagen voor aanvraag van de werkzaamheden). Een latere oproep kan altijd, maar dan heeft de werknemer het recht om de arbeidsdienst te weigeren. Deze wet is sinds 1 januari 2020 van kracht. Specifiek voor oproepwerknemers geldt dat zij elke oproep tenminste 3 uren uitbetaald dienen te krijgen, ook als zij minder uren hebben gewerkt.

Voorkeur voor deeltijdwerk niet altijd vrije keuze

In de recente Beleidsdoorlichting Deeltijd (IBO Deeltijdwerk) wordt beschreven dat deeltijdwerk gevolgen heeft voor huishoudens, waaronder een lager inkomen en een grotere kans op afhankelijkheid van overheidsvoorzieningen. Een periode van deeltijdwerk heeft vaak een blijvend effect op het inkomen, inclusief het pensioen. De mogelijkheid tot werken in deeltijd heeft zowel waarde voor individu en maatschappij als risico's in relatie tot armoede.²⁴ Vooral vrouwen werken in deeltijd en doen dat soms al direct bij de start van hun loopbaan. Eenmaal gemaakte keuzes blijken vervolgens, door gewenning, maatgevend voor de rest van de loopbaan.²⁵

21 Vermeulen, L. (2020) In de Winkelstraat; de lage lonen shoppids. In: *Denkend aan 14 euro. Over het minimumloon en de lagelonenindustrie* (red. S. Bouwmans). Amsterdam, Uitgeverij Van Gennep.

22 Gewezen wordt op de zorgsector, waar al langer gesproken wordt over meer roostervrijheid als oplossing voor arbeidstekorten.

23 SER (2018) *De vele kanten van banen combineren*. SER-Verkenning. Den Haag, Sociaal-Economische Raad.

24 Ministerie van Financiën (2019) *IBO Deeltijdwerk; De(el)tijd zal het leren*.

25 Ministerie van Economische Zaken (2019) *Groeistrategie voor Nederland op de lange termijn*. Brief van 13 december 2019 aan de Tweede Kamer.

Het beloningsverschil is het grootst tussen mannen en vrouwen na de geboorte van kinderen ('child penalty'). Ook is dit verschil groot ten opzichte van andere OESO-landen: in Nederland verliezen vrouwen bijna de helft (46 procent) aan inkomen in de eerste zeven jaar na de geboorte van een kind, voor mannen is er geen verlies aan inkomen in deze jaren. Na de geboorte van een kind brengen nog steeds veel vrouwen het aantal uren betaalde arbeid verder terug. Overigens is het aantal vrouwen dat minder ging werken of helemaal stopte met werken na de geboorte van een kind het afgelopen decennium wel kleiner geworden (38 procent in 2016/2017 ten opzichte van 58 procent in 2006/2007).²⁶

Met name bij mbo'ers neemt het verschil in gewerkte uren tussen mannen en vrouwen in de loop der tijd nog toe. Onder vrouwen is hierdoor sprake van een groot onbenut arbeidspotentieel maar ook van risico's voor het huidige en toekomstige inkomen. Het deeltijdinkomen binnen een huishouden is vaak het inkomen van de minstverdienende partner. Kleine deeltijdbanen met een laag inkomen zijn waarschijnlijk veelal onderdeel van een huishoudinkomen waarin het inkomen van de meestverdienende partner voldoende is om boven armoedegrens uit te komen.²⁷

Er zijn vele factoren die bijdragen aan het grote aandeel deeltijdwerk in het totaal aantal banen.²⁸ Deeltijdwerk is niet altijd een vrije keuze omdat er sprake is van een 'deeltijdklem'. Veel institutionele arrangementen, denk aan schooltijden, zijn moeilijk om te combineren met voltijds werk. De institutionele restricties houden culturele ideeën in stand en vice versa.²⁹ Vrouwen zijn, gegeven de deeltijdklem, minder bereid of in staat om voltijds werk te doen. Vrouwen vinden betaald werk net zo belangrijk als mannen, maar zijn minder gericht op carrière maken. Hun voorkeur voor een deeltijdbaan hangt samen met de tijd die zij aan andere zaken willen besteden, waaronder kinderen en het huishouden.³⁰ In de *IBO Deeltijdwerk* wordt gesproken over een vicieuze cirkel, waarin verschillende mechanismen een onderling versterkend effect hebben op de urenbeslissing.

De wet- en regelgeving faciliteert de mogelijkheid om in deeltijd te werken. De werk-nemer kan onder laagdrempelige voorwaarden een verzoek tot deeltijdwerken indienen, terwijl de werkgever zeer zwaarwegende argumenten moet hebben om het verzoek te weigeren. Daarnaast speelt het arbeidsmarktgedrag van werkgevers een rol. Starters op de arbeidsmarkt krijgen vaak eerst een deeltijdcontract

26 CBS en SCP (december 2018) *Emancipatiemonitor 2018*, Den Haag.

27 Ministerie van Financiën (2020) *IBO Deeltijdwerk. De(eltijd) zal het leren*, pag. 24 e.v.

28 Ministerie van Financiën (2020) *IBO Deeltijdwerk. De(eltijd) zal het leren*.

29 SER (2016) *Een werkende combinatie*. SER-Advies. Den Haag, Sociaal-Economische Raad, pag. 42.

30 TK 30420 Nr. 334, Brief van de minister van OCW (28-11-2019) *Emancipatiebeleid*.

aangeboden.³¹ Via deeltijd werk zijn pieken in werkhoeveelheid op te vangen, bijvoorbeeld door werkuren van meerdere deeltijders te spreiden over een werkdag. Werkgevers vinden het werken met deeltijders soms ook te prefereren ten opzichte van een fulltimewerknemer, omdat als iemand uitvalt zij iemand anders kunnen vragen wat extra uren te werken. Als een voltijder uitvalt zal eerder moeten worden uitgeweken naar het inhuren van een tijdelijke uitzendkracht. Ook zijn er werkgevers die via het aanbieden van deeltijdwerk zichzelf als aantrekkelijke werkgever willen profileren. Dit kan vorm krijgen door ruime mogelijkheden te bieden om minder uren te gaan werken. Het stimuleren van uitbreiding van werkuren staat niet in alle sectoren op het vizier van werkgevers. Overigens zijn de aard van het werk en sector sterk bepalend voor de omvang van deeltijdwerk. In de sector detailhandel wordt het meest in deeltijd gewerkt. Metabanenzoekmachine Joblift onderzocht op basis van meer dan 300.000 deeltijdvacatures die er in 2016 zijn gepubliceerd, in welke sectoren de meeste vacatures in deeltijd zijn te vinden.³² Uit de resultaten blijkt dat parttimewerkers de grootste keuze hebben in de sectoren detailhandel, de zorg en het onderwijs. Wellicht mede als gevolg van regionale concentratie van sectoren vallen ook regionale verschillen in het percentage deeltijdvacatures waar te nemen.

Deeltijdwerk is in sommige gevallen ingegeven door een negatieve keuze of de enige mogelijkheid om werk in te vullen. Bijvoorbeeld omdat meer werken bij een werkgever niet mogelijk is, of omdat men vanwege een arbeidsbeperking geen mogelijkheid heeft om fulltime werk te verrichten. In sectoren zoals zorg en onderwijs is er een voorkeur voor deeltijdwerk om daardoor een balans te vinden tussen werk en privé. Men heeft behoefte aan voldoende hersteltijd en het beheersen of verminderen van ervaren werkdruk. In samenhang hiermee wordt ook gewezen op gebrek aan carrièreperspectief en ontwikkeltijd als drijfveer voor de keuze voor deeltijdwerk. Ook kan de verwachting dat meer uren werken niet rendabel is, of zelfs leidt tot vermindering van andere inkomensondersteuning, ertoe leiden dat werkenden afzien van de keuze tot het vergroten van het aantal gewerkte uren. Te denken valt aan extra te maken kosten voor bijvoorbeeld de kinderopvang en onzekerheid over de kinderopvangtoeslag.

31 Merens, A. & F. Bucx (2018) *Werken aan de start. Jonge vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

32 Joblift (31-1-2017) <https://joblift.nl/Pers/kampioen-deeltijdwerken-meeste-parttimers-in-het-noorden-deeltijdwerk-lastig-voor-icters>.

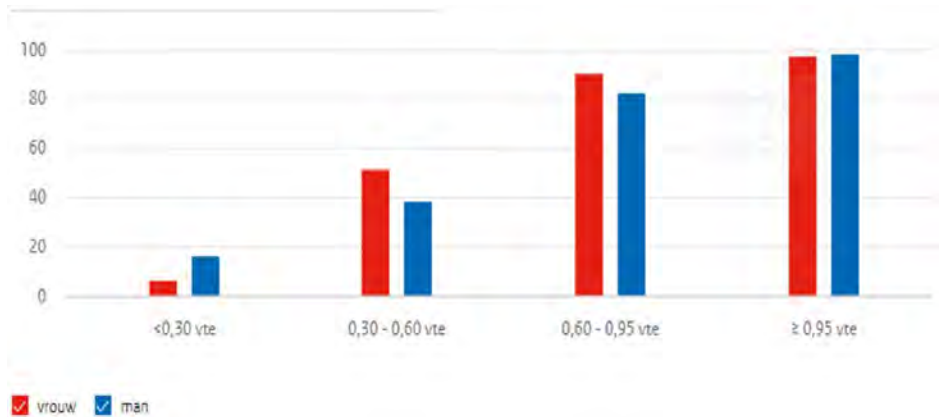
Deeltijdwerk verkleint kans op economische zelfstandigheid

Een deel van de werkenden verdient onvoldoende om economisch op eigen benen te staan. Economische zelfstandigheid is een begrip dat beleidsmatig is verbonden met het bestaansminimum. In het emancipatiebeleid wordt iemand als economisch zelfstandig beschouwd als het individuele netto-inkomen uit arbeid en eigen onderneming op of boven de drempelwaarde ligt van zeventig procent van het wettelijke nettomimumloon (oftewel de netto bijstand van een alleenstaande). De overheid hanteert sinds begin 2018 een tweede maat voor het meten van de voortgang van het emancipatiebeleid: financiële onafhankelijkheid. Dit is een bedrag om met kinderen zelfstandig van te kunnen leven. Daarbij gaat het om een inkomen uit eigen arbeid van ten minste het wettelijk minimumloon. Economische zelfstandigheid gaat veelal samen met leven boven de armoedegrens. Werkenden die niet economisch zelfstandig zijn, lopen een grote kans op armoede, maar het ontbreken van economische zelfstandigheid impliceert niet zonder meer dat men in armoede leeft, er kan immers sprake kan zijn van ander aanvullend inkomen in het huishouden.

In 2018 waren 1,8 miljoen vrouwen en 933.000 mannen niet economisch zelfstandig. Vooral vrouwen met een lage opleiding die in deeltijd werken, zijn kwetsbaarder voor de financiële gevolgen van onvoorziene omstandigheden in het huishouden, zoals scheiding of het overlijden van een partner. Zie daartoe ook hoofdstuk 2 over de samenhang tussen life events en armoede. Feit is dat vooral moeders bij een echtscheiding risico lopen in armoede te belanden, zeker als ze daarvoor niet economisch zelfstandig waren. Werkende vrouwen zijn minder vaak economisch zelfstandig dan werkende mannen. Daarentegen zijn vrouwen met een deeltijdbaan wel vaker economisch zelfstandig dan mannen met een deeltijdbaan (zie figuur 5.4). De reden dat mannen met een kleinere deeltijdbaan minder vaak economisch zelfstandig zijn dan vrouwen is dat zij veelal jonger en lager opgeleid zijn en daardoor vaker werken in minder goed betaalde beroepen dan vrouwen met een deeltijdbaan.³³ Een voltijdswerkweek levert vrijwel altijd een inkomen boven het bijstandsniveau op. Ook met een deeltijdbaan van minimaal 0,6 fte is de meerderheid economisch zelfstandig.

³³ Ibid.

Figuur 5.4 Economische zelfstandigheid naar deeltijdfactor 2016



Bron: CBS en SCP (2018) *Emancipatiemonitor 2018*, p.43.

Economisch niet-zelfstandige vrouwen hebben meestal een uitkering of een baan die te weinig inkomen oplevert om van te kunnen leven. Ook had in 2019 acht procent van de vrouwen geen eigen inkomen. Het aandeel economisch zelfstandige vrouwen tussen vijftien jaar en de AOW-leeftijd (uitgezonderd scholieren en studenten) stijgt wel al een aantal jaren en komt in 2019 uit op bijna 64 procent. De financiële onafhankelijkheid van vrouwen bedroeg in 2019 bijna 53 procent. Vooral onder vrouwen met een partner en minderjarige kinderen is sprake van een toename van economische zelfstandigheid.³⁴

³⁴ Brakel, M. van den e.a. (2020) *Emancipatiemonitor 2020*. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek/Sociaal en Cultureel Planbureau.

5.2 Zelfstandigen met risico op armoede

Een zzp'er in de creatieve sector: onzeker werk en wisselende inkomsten

Mevrouw G. vertelt over haar situatie als poppenspeelster. Ze is 'gewend om creatief met geld om te gaan'. Ze heeft twaalf jaar als poppenspeler gewerkt voor de School-tv. Een mooi beroep, maar sinds de crisis zo'n tien jaren geleden hadden mensen de neiging niet meer zoveel aan cultuur uit te geven. Dat merkt ze heel duidelijk in haar inkomsten. Inmiddels is mevrouw G. als zelfstandige werkzaam. Ze is afhankelijk van boekingen en heeft veel optredens aangenomen via haar website en mond-op-mond reclame. Drukke perioden zijn Sinterklaas, de Kinderboekenweek en dergelijke. Per optreden verdient ze een goed salaris, tussen de 150 en 500 Euro. Probleem is echter dat ze er niet op aan kan wanneer, hoe vaak en of ze überhaupt gevraagd wordt. Dit creëert grote onzekerheid over haar inkomsten. Bovendien wisselen deze per maand sterk. Daarnaast geeft ze les, maar ook dat inkomen is als zzp'er niet vast. Mevrouw G. kan niet goed de oorzaken van haar financiële situatie aangeven, maar ze heeft wel geleerd om creatief te zijn, zich niet schuldig te voelen en vooral door te gaan. In tijden van afnemende inkomsten valt mevrouw G. terug op haar partner die een vast inkomen heeft. Zonder partner zou ze moeten aankloppen bij de gemeente. Graag zou ze een basisinkomen hebben, vergelijkbaar met de vroegere BKR. Het voorbereiden van haar werkzaamheden kosten namelijk veel tijd, overleg en investeringen. Ze vindt het fijn als ze de investeringen kan doen vanuit een beschikbare basis en zich kan concentreren op het maken van kunst.

Een zelfstandige in de agrarische sector: bedrijfs- en privéproblemen

De heer B. is in 1983 met een eigen varkensbedrijf begonnen. Hij heeft enkele keren grote tegenslagen meegemaakt: zo zijn in 1990 twee van zijn vier varkensstallen afgebrand, kwam hij in 1994 in een echtscheiding en moest hij in 2015 zijn bedrijf gedwongen beëindigen vanwege de problematiek in het kader van de mestafzet. Na de brand heeft hij opnieuw vergunningen aangevraagd, in eerste instantie tevergeefs, met als gevolg grote financiële onzekerheid. Daarnaast was de scheiding omdat hij in gemeenschap van goederen was getrouwd een uiterst zware aderlating van zijn vermogen. Hij is door de genoemde problemen heen gekomen, maar toen werd in 2015 het melkquotum afgeschaft. Dat had tot gevolg dat veehouders vanaf

dat moment veel stallen erbij gingen bouwen. Dit leidde ertoe dat zijn varkensmestafzet van de markt werd gedrukt. Dit betekende het einde van zijn bedrijf. Hij heeft advies gevraagd bij de vrijwilligersorganisatie Zorg om Boer en Tuinder (ZOB). Uiteindelijk heeft hij zijn bedrijf beëindigd. Er was voldoende pensioenkapitaal om te kunnen stoppen. Daarna is hij zelf vrijwilliger geworden bij de ZOB. Na een opleiding en training helpt hij nu anderen. Volgens de heer B. spelen in de agrarische sector specifieke financiële problemen. Hij komt vaak bij boeren die financieel klem zitten, om heel diverse redenen: niet goed met geld kunnen omgaan, of ze plegen verkeerde investeringen, en er zijn veel beleidsmatige veranderingen et cetera. Bovendien geldt voor de agrarische sector dat bedrijf en privé in elkaar overlopen. Zo werkt het gezin vaak mee op het boerenbedrijf. De besteding van het familiekapitaal wordt van generatie op generatie goed in de gaten gehouden. Het probleem is dan niet zozeer het kapitaal, maar vooral de 'mentale klem' als het bedrijf niet meer rendeert (lage prijzen, geen buffer, geen rekeningen kunnen betalen). Dit levert veel stress op. Het is moeilijk dit te doorbreken omdat mensen in de agrarische sector op hun eigen erf actief zijn en moeite hebben ervoor uit te komen dat ze het niet meer redden.

5.2.1 Inleiding

Het aantal zelfstandigen is het afgelopen decennium sterk gestegen. De toename van het aantal zelfstandigen komt vrijwel geheel op conto van de zzp'ers. Het aantal zelfstandigen met personeel (zmp'ers) bleef min of meer gelijk. Daar waar het aantal banen van werknemers in 2019 steeg met 3,6 procent, groeide het aantal banen van zelfstandigen met 6,2 procent. Gemeten in banen telde Nederland in 2019 1,3 miljoen banen van zelfstandigen, waarmee het aandeel zelfstandigen 13 procent van de totale werkgelegenheid bedroeg.³⁵ In totaal hadden in 2019 1,6 miljoen personen inkomsten als zzp'er, voor 971 duizend van hen was het hun belangrijkste inkomensbron.³⁶ In 2020 is dit aantal, ondanks de coronacrisis, nog doorgesloegen. In vergelijking met werknemers zijn zmp'ers en zzp'ers vaker man, gemiddeld ouder en hoger opgeleid dan werknemers.

Een deel van de zzp'ers en zelfstandigen met personeel heeft een sterk verhoogd armoedepercentage. Zzp'ers hebben een grote invloed op de hoogte van het armoedepercentage onder werkenden; ruim een derde (36 procent) van de werkende armen is zzp'er. In de hiernavolgende paragrafen wordt een aantal oorzaken van armoede

³⁵ ABF Research (2019) *ABF arbeidsmarktrapportage 2019*. Delft, ABF Research BV, publicatie van september 2019.

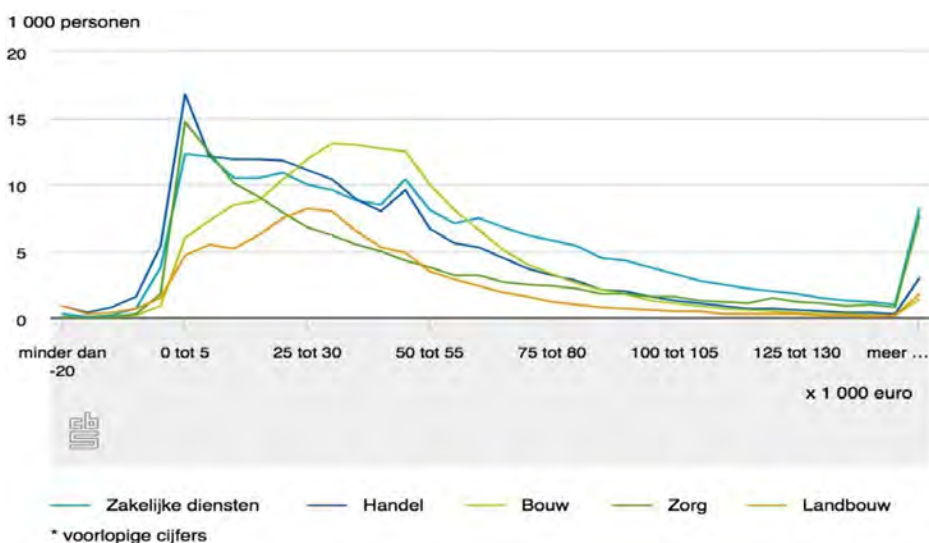
³⁶ CBS (2021) *Dossier ZZP, onderdeel Ontwikkelingen zzp*, Centraal Bureau voor de Statistiek, 17 maart 2021.

onder zelfstandigen uitgewerkt. Het betreft voornamelijk zzp'ers. Hoewel er ook armoede onder zelfstandigen met personeel voorkomt, is dat aandeel relatief gering.

5.2.2 Laag inkomen en geen minimumtarief

Volgens het SCP zijn zelfstandigen vooral arm doordat ze per uur te weinig verdienen. Meer dan een kwart van de zelfstandigen heeft een laag uurinkomen. Een klein aantal uren is minder een factor van belang voor het armoederisico onder zelfstandigen. De onderstaande grafiek geeft een beeld van de inkomens van zelfstandigen in een aantal sectoren. Er is sprake van een grote verscheidenheid in de inkomens van zelfstandigen al naar gelang de sector waarin men werkzaam is.

Figuur 5.5 Verdeling inkomen als zelfstandige, 2018



Bron: CBS (27-1-2020) Meer zelfstandigen in zakelijke dienstverlening en zorg.

Binnen de groep zelfstandigen is sprake van een zekere polarisatie van inkomens, naast de relatief grote groep met een laag inkomen is er een groep die zichzelf juist zeer goed kan bedruipen en een goed inkomen heeft. Deze polarisatie is ook in specifieke sectoren waarneembaar, maar elke sector kent daarbij zijn eigen nuances. Zo verdienen de bovenste 10 procent van de zelfstandigen in de kunstsector veel minder dan de bovenste 10 procent in andere sectoren.³⁷ De trend is dat voor steeds meer zzp'ers het zzp-inkomen het hoofdinkomen is. Dat kan een signaal zijn

37 Lahaut, D. (2019) *Kunst als gunst? Beloning van zzp'ers in de sector kunst*. Amsterdam, Bureau Lahaut.

dat het zzp-schap voor hen voldoende loont. Maar tegelijkertijd geldt dat het uurinkomen van de hoofdkostwinner de meeste invloed heeft op het optreden van armoede. Sectoren waar vaker lage uurloonkosten gelden voor werknemers, kennen ook relatief veel zzp'ers met lage uurtarieven.³⁸

Zelfstandigen ontberen een ondergrens aan het uurinkomen. Dit speelt vooral bij zzp'ers en minder bij zelfstandigen met personeel. Ten behoeve van de verkenning van een minimumbeloning voor zelfstandigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt is onderzocht welk aandeel van de zzp'ers een laag tarief kent. Bijna 16 procent van alle zzp'ers met zakelijke opdrachtgevers heeft, na aftrek van niet arbeid gerelateerde kosten, een uurtarief dat lager ligt dan 15 euro. Het betreft ruim 115 duizend personen. Bij ruim 19 procent ligt dat tarief lager dan 18 euro, bijna 150 duizend personen. Van de zzp'ers die werken voor particulieren heeft bijna 34 procent een uurtarief onder de 15 euro.³⁹ Deze zelfstandigen ontberen een bodem op beloning en arbeidsvoorwaarden. Zij concurreren met elkaar alsook op een ongelijk speelveld met werknemers. Zij hebben een verhoogd risico op leven in armoede en moeten met hun lage tarieven ook nog zelf het risico op arbeidsongeschiktheid en werkloosheid dragen.⁴⁰

De Commissie Regulering van Werk stelt dat een minimumtarief in theorie een geschikte manier kan zijn om te voorkomen dat zelfstandigen hun prijzen zetten onder een bepaald minimumniveau en om armoede onder deze werkenden tegen te gaan. De commissie wees er tegelijk op dat een minimumtarief in de praktijk zeer lastig te handhaven zal zijn omdat veel en gedetailleerde informatie van de werkende beschikbaar moet zijn om daadwerkelijk na te kunnen gaan hoe het tarief is opgebouwd en of het minimumuurtarief wordt gehaald. Vanwege de grote administratieve lasten was het voor de commissie zeer de vraag of een dergelijke bodem in de uurtarieven van zelfstandigen handhaafbaar zal zijn en of hiermee het beoogde effect zal worden gerealiseerd. Het advies van de commissie voorziet bovendien in de aanpassing van de afbakeningscriteria van zelfstandigen waardoor een deel van de groep onder de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag gebracht zou worden.⁴¹

38 Heyma, A. e.a. (2018) *Karakteristieken en tarieven zzp'ers*. Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek.

39 Ibid.

40 Memorie van Toelichting (MvT) Wetsvoorstel minimumtarief zelfstandigen en zelfstandigenverklaring. Parlementaire Monitor, 28 oktober 2019.

41 Commissie Regulering van Werk (2020) Eindrapport *In wat voor land willen wij werken?* p. 72.

Recent heeft het kabinet besloten af te zien van een wettelijk minimumtarief, de facto 16 euro.⁴² Het voorstel om dit wettelijk te regelen ontbeerde voldoende draagvlak, bracht veel administratieve lasten met zich mee en zou lastig uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Het kabinet wees bij intrekking van het voorstel nogmaals op de zorgelijke situatie van een groep zzp'ers: "Sommige zzp'ers werken langdurig voor een (te) laag tarief. Het tarief dat ze in rekening kunnen brengen is niet voldoende voor een noodzakelijke arbeidsongeschiktheidsverzekering, soms niet eens voor noodzakelijke levensbehoeften en zij kunnen vaak al helemaal niet sparen voor tegenslagen zoals het uitblijven van opdrachten."⁴³ Ook in het recente SER MLT advies werd gewezen op de onderhandelingspositie van werkenden aan de basis van de arbeidsmarkt. Die onderhandelingspositie is veelal onvoldoende om een adequaat tarief te bedingen.

Laag uurinkomen een gevolg van zwakke onderhandelingspositie en branchekenmerken
De branche waarin de zelfstandige werkzaam is kan grote invloed uitoefenen op het inkomen van de zelfstandige, via generiek lage tarieven en afhankelijkheid van de opdrachtgever. In een aantal sectoren hebben zzp'ers een zwakke onderhandelingspositie. Deze positie wordt in verband gebracht met een onevenwichtigheid tussen ontwikkelingen aan de vraag- en aanbodzijde in deze sector.⁴⁴ Dat kan ertoe leiden dat ook hogeropgeleiden een armoederisico kunnen lopen. Zo maakt de SER-verkenning *Passie gewaardeerd* over de arbeidsmarkt van de culturele sector duidelijk dat het arbeidsaanbod in die sector in de regel hoog is opgeleid, maar niettemin met een grote inkomensonzekerheid kampt. Dit geldt met name voor degenen die noodgedwongen als zelfstandige werkzaam zijn.

Werkgevers kunnen voordelen halen uit het inhuren van zzp'ers, vooral wanneer deze groep onvoldoende beschikt over specifieke kennis of vaardigheden. De voordelen betreffen dan kostenvoordelen in relatie tot ontslag, ziekte, beloning, het aantal betaalde uren, belastingen en sociale premies. Laagbetaalde arbeid in loondienst wordt relatief zwaar belast via werkgeverspremies. Een deel van de zzp'ers beschikt niet over onderhandelingsmacht en kan geen reserveringen in de tarieven doorberekenen. Het fiscale voordeel dat een zzp'er geniet wordt in feite aan de opdrachtgever doorgegeven. Wanneer zzp'ers wel over specifieke kennis en vaardig-

42 Het bedrag van 16 euro is gebaseerd op het niveau van het sociaal minimum voor een alleenstaande inclusief zorgtoeslag in 2019.

43 Conceptregeling (28-10-19) *Wet minimumbeloning zelfstandigen*. Zie ook: brief van de Minister van SZW (15-6-20) Betreft: *Voortgangsbrief "werken als zelfstandige"*.

44 Het aantal zelfstandigen in de culturele sector is bijvoorbeeld tussen 2009 en 2014 met ruim 20 procent gestegen, het aantal banen in deze periode is met meer dan 10 procent gedaald.

heden beschikken, en dus meer onderhandelingsmacht hebben, dan kan juist deze groep fiscale voordelen behalen.⁴⁵

Beperkt verdienvermogen bij deel van de zzp'ers

Sommige groepen zzp'ers lopen meer risico dan andere zzp'ers. Met name de zzp'ers die nog sterk afhankelijk zijn van werk via de voormalige werkgever zijn potentieel kwetsbaar. Zeven procent van alle zzp'ers heeft slechts één opdrachtgever. Lager- en middelbaar opgeleide zzp'ers werken vaker voor particulieren, hogeren academisch opgeleide zzp'ers overwegend voor zakelijke opdrachtgevers. Binnen de groep zzp'ers houdt driekwart zich voornamelijk bezig met het aanbieden van eigen arbeid of diensten. De duur van de opdrachten verschilt enorm, van maximaal drie uur tot zes maanden of meer. De vergoedingswijze varieert van gewerkte uren maal het uurtarief, tot een totaalvergoeding voor de opdracht.⁴⁶ Al deze kenmerken kunnen een (tijdelijk) armoederisico tot gevolg hebben.

Zzp'ers zijn kwetsbaar voor conjuncturele invloeden

Het inkomen van zzp'ers is voor een deel van de groep afhankelijk van de conjunctuur. In een laagconjunctuur hanteren zij lagere tarieven of werken ze minder. Vooral in de bouwnijverheid wordt dit duidelijk waargenomen.⁴⁷ De groep zzp'ers blijkt in tijden van economische neergang kwetsbaar. Het CPB heeft beschreven dat de klap van de recessie in de jaren vanaf 2008 mede door zzp'ers is opgevangen. In die periode verloren deze werkenden veel opdrachten en moesten zij hun tarieven verlagen. Zij bleven tot 2014 duidelijk achter qua beloning en waren minder zeker van voldoende opdrachten. In de jaren daarop, in een krappe arbeidsmarkt, namen de tarieven van zzp'ers echter sneller (15 procent) toe dan het loon van werknemers (5,3 procent).⁴⁸

Zzp'ers met een laag kwalificatieniveau lopen groot risico op armoede

Volgens het CBS (2019) zijn de verschillen in risico op armoede tussen opleidingsniveaus bij zzp'ers eveneens het meest uitgesproken; lageropgeleide zzp'ers lopen naar verhouding een grote kans op armoede.

Combineren zelfstandig inkomen met werknemersloon niet altijd optie

Zzp'ers met een laag inkomen kunnen proberen hun inkomen aan te vullen met werk als werknemer of geheel over te stappen naar werknemerschap. Overstap

45 CPB Policy Brief (2016/14) *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt*. Den Haag, Centraal Planbureau.

46 Heyma, A. e.a. (2018) *Karakteristieken en tarieven zzp'ers*. Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek.

47 Rabo Research (2018) *Zzp'ers na de crisis*. Themabericht van 30 mei 2018.

48 ING (2018) *Beloning zelfstandigen stijgt sneller. Zelfstandigen profiteren nu sterker van economische groei dan werknemers*. ING Economisch Bureau, juli, 2018.

naar werknemerschap blijkt echter niet altijd makkelijk. Uit recent onderzoek kwam naar voren dat werkgevers terughoudend met het in dienst nemen van een voormalige zelfstandige.⁴⁹

Soms is een laag inkomen min of meer een keuze

Er kan sprake zijn van (tijdelijke) armoede als gevolg van eigen keuze zoals het starten van een bedrijf en tijd nemen om het bedrijf winstgevend te maken, of het willen combineren van werk met zorg en een focus op leuk werk. Deze situaties vallen aan te merken als een ingecalculerde inkomensachteruitgang en een tijdelijk laag inkomen behoeft dan niet altijd een probleem te zijn. Het is in die situaties soms moeilijk een grens te trekken tussen een tijdelijk en duurzaam tekort. En in het ene geval zal het inkomenstekort sneller uit de hand lopen dan in het andere geval.

5.2.3 Sterk wisselende inkomsten en beperkte financiële buffers bij zzp'ers

Achter het gemiddelde inkomen van zzp'ers gaat een grote spreiding schuil. Zzp'ers kunnen sterk wisselende inkomsten hebben. Bij tegenvallende resultaten kan de onderneming verlies draaien en uitkomen op een negatief inkomen. Hierbij is opvallend dat hoewel zzp'ers en zelfstandigen een hoog armoederisico hebben, zij niet meer moeite hebben om rond te komen dan werknemers. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat zzp'ers veelal hogere vermogens hebben. Dat vermogen kan in de onderneming zitten, het eigen huis of uit spaargeld en beleggingen bestaan. Zzp'ers hebben vaker lagere woonlasten omdat zij relatief vaker een eigen huis bezitten. Ook is denkbaar dat zij gewoonweg beter weten om te gaan met geld of vaker kunnen terugvallen op een partner met eigen arbeidsinkomsten.

Er is een groep zzp'ers met een laag inkomen maar met substantieel vermogen. Het beschikken over vermogen van zzp'ers kan soms niet voorkomen dat zij met armoede te maken krijgen. Armoede kan ontstaan onder ondernemers omdat zij niet bij hun vermogen kunnen komen, als vermogen bijvoorbeeld vast zit in de opstallen. Ook leven zelfstandigen soms onder het minimumniveau omdat ze door dat vermogen niet in de sociale vangnetten passen. Maar een kwart van de zzp'ers heeft in het geheel niet of nauwelijks vermogen opgebouwd.⁵⁰ Het vangnet en de financiële buffers van deze groep zijn beperkt.

49 Inspectie SZW (2020) *Zzp'ers en bestaanszekerheid*. Een verkenning door ISZW-programma Toezicht SUWI. Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

50 De extra kosten van de werknemer bestaan uit belastingen, sociale premies en pensioenpremies. Zie ook: Ministerie van Financiën (2015) *IBO Zelfstandigen zonder personeel*. Rijksoverheid, april 2015.

Gezond ondernemerschap impliceert het kunnen opbouwen van reserves voor mindere tijden, het investeren in scholing en afsluiten van voldoende verzekeringen voor arbeidsongeschiktheid en een oude dag voorziening. Veel zelfstandigen zijn beperkt verzekerd tegen mogelijke inkomstenrisico's. Van alle zzp'ers heeft 41 procent naar eigen zeggen geen enkele voorziening getroffen voor het geval zij arbeidsongeschikt zouden worden.⁵¹ Dit wordt enerzijds ingegeven doordat in de betreffende huishoudens een ander inkomen aanwezig is waarop kan worden teruggevalen. Anderzijds heeft dit te maken met de hoge kosten van verzekering van dergelijke risico's, en met uitsluiting van bepaalde risico's boven een bepaalde leeftijd. Het is mogelijk een verzekering af te sluiten, maar de toelating is anders dan bij de werknemer (uitvoerige vragenlijst en keuring). Van onwil om zich te willen verzekeren is geen sprake. Ook wordt door deze groep geen spaargeld of beleggingen achter de hand gehouden. Van de zelfstandig ondernemers in de groep met de laagste inkomens heeft 65 procent geen (enkele) voorziening getroffen. De onverzekerde zzp'er loopt risico op inkomensterugval en armoede als hij niet méér kan werken. Hier biedt uiteindelijk de bijstand onder strikte voorwaarden nog het laatste vangnet.

Onzekerheid van opdrachten en inkomsten

Een deel van de zzp'ers heeft zowel inkomens- als opdrachtonzekerheid. Zzp'ers hebben door allerlei redenen een onzeker inkomen. Een deel van de onzekerheid hangt samen met (de uitvoering van) overheidsregelingen. Zo komt het voor dat de aangifte en aanslag inkomstenbelasting veel te laat gereedkomen en blijken toeslagen in combinatie met wisselend inkomen een bron van problemen voor zzp'ers. Verder valt te wijzen op de betalingstermijnen; zzp'ers hebben te maken met betalingstermijnen van zes weken tot drie maanden, die men met eigen buffers moet zien te overbruggen.⁵² Inkomensonzekerheid onder zzp'ers vloeit ook voort uit variabele inkomsten, gebrek aan verzekering en of pensioen, alsmede uit weersomstandigheden (bouw) en conjuncturele omstandigheden, of een situatie zoals nu met de coronacrisis.

Werk en opdrachtzekerheid betreft het vermogen om ook in de toekomst in staat te zijn om nieuwe opdrachten binnen te kunnen halen en uit te voeren. Dat vraagt om het beschikken en bijhouden van de juiste kennis en vaardigheden. Fysieke inzetbaarheid kan een rol spelen bij werk en opdrachtzekerheid, te denken valt aan bouwvakkers bij wie fysieke klachten opspelen waardoor de afronding van een opdracht in gevaar kan komen. Bij anderen kan er sprake zijn van een (fysieke)

⁵¹ Volgens recent gepubliceerde cijfers uit het Integraal inkomens- en vermogensonderzoek van het CBS betaalde in 2017 krap 1 op de 5 zzp'ers een premie voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering.

⁵² Bijdrage Overrood van oktober 2019. Overrood is een coöperatie die zelfstandig ondernemers helpt.

onmogelijkheid om fulltime te werken en daarmee voldoende inkomen te genereren. En niet in de laatste plaats valt te wijzen op tegenslagen in de zakelijke of privésfeer zoals het verliezen van een opdracht of ziekte en scheiding die doorwerken in het behoud van werk en inkomen.

5.2.4 Ondernemerschap en levensvatbaarheid van het bedrijf

Er zijn verschillende redenen om voor het zzp-schap te kiezen. Jaarlijks starten rond de 200.000 personen met zzp-activiteiten. Voor een derde van deze starters is het zzp-inkomen bij de start hun belangrijkste bron van inkomen. Bijna een derde van de startende zzp'ers is na een jaar weer gestopt met het zzp-werk, en na drie jaar is bijna de helft van de starters gestopt.

Het startmotief kan een aanwijzing zijn voor het succes van de onderneming en het verdienvermogen dat wordt ontwikkeld, dan wel het ontstaan van armoede. Het motief waarom iemand start als zzp'er verklaart mede of hij het wel of niet redt. Startmotieven van zzp'ers zijn traditioneel in te delen in push- en pull-motieven. De push-motieven zijn het gebrek aan mogelijkheden in loondienst waaronder ontwikkelingen in een sector waardoor sommige beroepen vrijwel niet meer in loondienst aangeboden. Omdat er geen verplichte verzekeringen zijn en omdat de zzp'er mogelijk zelfstandigenaftrek heeft kunnen zzp'ers op het WML-niveau goedkoper dan werknemers op dat loonniveau.⁵³ De pull-factoren zijn voornamelijk de verwachte voordelen van zzp-schap zoals autonomie, onafhankelijkheid, de wens om flexibel te kunnen werken en uitdaging. In de praktijk blijkt er echter een breder scala aan startmotieven waar te nemen. Daarbinnen zouden zeven subgroepen zzp'ers kunnen worden geïdentificeerd, te weten, de autonomen, beroepsmatige zzp'ers, uitdagingenzoekers, vluchtelingen, familiebedrijf zzp'ers, ras-ondernemers en gedwongen zzp'ers. Deze categorieën zzp'ers kennen elk verschillende kwetsbaarheden in relatie tot de inkomens-, opdracht-, werk- en combinatiezekerheid.⁵⁴ Zij ontwikkelen ook verschillende strategieën om deze kwetsbaarheden te verminderen. De ene groep is meer proactief in het reduceren van verschillende vormen van onzekerheid dan de ander. Wel blijken alle deelgroepen te kampen hebben met onzekerheden ten aanzien van het inkomen en lichamelijke kwetsbaarheid.

Er kan niet worden gesproken van een zwart-witweeding tussen positief gemotiveerde ondernemers en ondernemers tegen wil en dank die meer vanuit negatieve motieven zijn gestart. Er zijn zelfstandigen die in eerste instantie afhankelijk zijn

⁵³ Ministerie van Financiën (2015) *IBO Zelfstandigen zonder personeel*. Rijksoverheid, april 2015.

⁵⁴ Freese, C. & S.M. van den Groenendaal (2020) *Het ervaren en reduceren van onzekerheid door zzp'ers*. Dynamiek op de Nederlandse Arbeidsmarkt. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek.

van één opdrachtgever, maar zich toch weten te ontwikkelen tot succesvolle zelfstandigen. Wel blijken zzp'ers die organisatorisch afhankelijk of economisch afhankelijk zijn van één opdrachtgever minder kans te maken om de opstap naar zmp-schap te maken. Dat is uiteraard ook niet voor alle beroepen noodzakelijk.⁵⁵

De zzp-populatie is dynamisch en kent veel in- en uitstroom. Volgens het CBS (2018) was bijna 55 procent van de startende zzp'ers uit de startjaren 2008-2010 na vijf jaar niet meer actief als zelfstandige.⁵⁶ De meerderheid van deze groep, bijna drie op de tien oorspronkelijke starters, was (weer) werknemer geworden. Zo'n 6 procent was vijf jaar na afloop van de zelfstandigenbaan aangewezen op een uitkering en nog eens 5 procent zat in een situatie zonder eigen inkomen. Ook wanneer gekeken wordt naar het eigen oordeel van zzp'ers over hun financiële situatie, blijkt de problematische positie van deze groep. De Inspectie SZW constateerde in 2019 dat iets minder dan 200 duizend zzp'ers de financiële positie van hun bedrijf als matig of slecht beoordelen, het betreft 24 procent van 841.000 zzp'ers.⁵⁷

Een meer abrupte beëindiging van het bedrijf door middel van faillissement leidt veelal tot langdurige armoede (en stress) onder (ex-)zelfstandigen. De faillissementswet heeft geen werking voor IB-ondernemers (77 procent). Een ondernemer die in problemen komt, is minimaal vier en vaak meer dan tien jaar bezig om de draad weer op te kunnen pakken. Na faillissement van een eenmanszaak of VOF duurt het soms wel tien jaar voor iemand weer schuldenvrij is en verder kan. Opnieuw een bedrijf beginnen na faillissement is vrijwel onmogelijk. Failliet gaan brengt voor de IB-ondernemer ook andere gevolgen met zich mee dan voor een BV-ondernemer. De IB-ondernemer is persoonlijk aansprakelijk. Hij raakt dus niet alleen zijn bedrijf maar ook zijn huis, auto, spaargeld en andere bezittingen kwijt. Dit is een logisch gevolg van de rechtsvorm keuze. Echter bij het BV-faillissement blijft niet alleen het privékapitaal buiten schot maar wordt bij faillissement ook het bedrijf afgewikkeld. Er wordt een slotbalans gemaakt door de curator, de belastingzaken worden afgewikkeld en er komt een streep onder de schulden. Dit alles gebeurt niet bij het faillissement of aanvraag schuldsanering van de IB-ondernemer.

Voorts is er een groep zelfstandigen die een langere tijd te weinig werk kan doen en daardoor af en toe wel, en af en toe niet, onder het sociaal minimum zakt. Het huidige sociaal vangnet past niet goed op deze groep. Zo kan een Participatiewetuitke-

55 Kösters, L. & W. Smits (2019) *Loopbanen van zzp'ers: doorgroeien of stoppen?* In: Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken jaargang 35 (2019) no. 3.

56 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/48/4-op-de-10-zzp-ers-vijf-jaar-na-start-nog-zzp-er>.

57 Inspectie SZW (2020) *Zzp'ers en bestaanszekerheid*. Een verkenning door ISZW-programma Toezicht SUWI. Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Inspectie SZW.

ring niet met terugwerkende kracht worden aangevraagd. Het te lang in deze situatie doorgaan kan leiden tot schulden en armoede. Als deze ondernemers zich uiteindelijk wel melden voor een uitkering worden zij gedwongen om te stoppen met hun bedrijf, terwijl het in de basis een levensvatbaar bedrijf is. Door tijdelijke pech is vooral een overbrugging nodig.

Jonge zzp'ers extra kwetsbaar

Er is een kleine groep jongeren die voornamelijk een inkomen uit zelfstandige arbeid realiseert. Zij zijn extra kwetsbaar voor armoede, vooral door een gebrek aan netwerk en ondernemersvaardigheden. Dit speelt bijvoorbeeld bij een groep jongeren met een mbo-opleiding in de creatieve sector. Zij krijgen te maken met een (sectorale) arbeidsmarkt waarbij een zzp- of flexibele arbeidsrelatie inmiddels de norm is. Deze jongeren hebben grote moeite om het hoofd boven water te houden. Als oorzaken worden genoemd het gebrek aan ondernemersvaardigheden en een relevant netwerk. Deze groep mbo'ers ondervindt bovendien sterke concurrentie van hbo-opgeleiden met vergelijkbare opleidingen. In de praktijk proberen deze jongeren dit op te lossen door meerdere werkzaamheden, als zelfstandige en werknemer, te stapelen.⁵⁸

5.2.5 Ondersteuning van en dienstverlening aan kwetsbare zzp'ers

Uit onderzoek van Platform 31 bleek dat slechts een enkele gemeente een beleid voert gericht op zzp'ers.⁵⁹ Het gemeentelijk economisch beleid richt zich meestal vooral op vestigingsbeleid en het mkb. Geen van de onderzochte gemeenten houdt de ontwikkeling van zzp'ers structureel bij en het is meestal niet bekend hoeveel zzp'ers werkzaam zijn binnen de gemeenten. Gemeenten observeren wel dat er waarschijnlijk een vrij grote groep 'onzichtbare' zzp'ers is, zij zijn niet in beeld bij lokale ondernemersnetwerken en ook niet bij de gemeente. Gemeenten gaven aan dat zij behoefte hebben aan beter zicht op de zzp'ers; in welke sectoren zij werken, met welke uitdagingen zij te maken hebben en hoe de zzp'ers zijn te bereiken.⁶⁰ Dit speelt zowel in grote gemeenten als plattelandsgemeenten waar bijvoorbeeld veel zzp'ers in de agrarische sector werken. In een aantal gemeenten is een zzp-netwerk opgericht om deze zelfstandigen onderling meer te verbinden. Omdat er nog weinig inzicht is in de wensen en behoeften van verschillende zzp'ers is het vaak niet scherp voor gemeenten welke uitdagingen er voor het gemeentelijk beleid zijn.

⁵⁸ Amsterdamse Kunstraad (2019) *Grenzen vervagen*. Verkenning 2019. Amsterdam, Amsterdamse Kunstraad.

⁵⁹ Dorenbos, R. en B. Heebels (2017) *Zzp'ers in middelgrote en plattelandsgemeenten, analyse en beleidsaanpakken*. Den Haag, Platform 31.

⁶⁰ Het gebruik van de Tozo-regeling door lokale zzp'ers biedt gemeenten wel de kans om hierover meer informatie te verzamelen.

Het gemeentelijke minimabeleid, dat is lokale inkomensondersteuning voor huishoudens onder of net boven het bestaansminimum, geldt ook voor zzp'ers. Er is onder zzp'ers een groot niet-gebruik van lokale inkomensondersteuning en andere participatiebevorderende regelingen zoals het Kindpakket.⁶¹ De belangrijkste reden voor het niet-gebruik is onwetendheid van zzp'ers over dergelijke regelingen van de gemeente en lokale armoedefondsen. Schaamte, taboe en de wens autonoom te willen zijn spelen eveneens een rol. Veel zelfstandigen gaan kortlopende, acceptabele schulden aan voor hun bedrijf. Maar die schulden lopen op als het bedrijf niet goed loopt, waardoor zowel zakelijke als privé uitgaven niet meer in verhouding staan tot de inkomsten.

De zzp'er die in zo'n situatie wel in actie komt en de weg naar regelingen weet te vinden, loopt er soms tegen aan dat gemeenten vaak niet weten hoe om te gaan met het bepalen van het inkomen van de ondernemer. Soms zijn ondernemers zelfs geen doelgroep. Gemeentemedewerkers vinden het ingewikkeld om te bepalen of de betreffende zzp'er recht kan hebben op ondersteuning via het minimabeleid. Minimaregelingen kennen een draagkrachtmeting waarin het inkomen en vermogen wordt berekend. Het gaat uiteindelijk om het bepalen van een besteedbaar inkomen dat vergelijkbaar moet zijn met een bijstandsnorm. Bij zzp'ers zal hierbij bijvoorbeeld het privé- en bedrijfsvermogen moeten worden gescheiden. Ook wordt genoemd dat er bij gemeenten angst is om inkomensondersteuning langdurig in te zetten voor de zzp'er die enkel in een economische dip verkeert, daardoor plegen zij uiteindelijk alleen inzet op zzp'ers die structureel een laag inkomen hebben. Het inschatten van structurele armoede onder zzp'ers wordt moeilijk gevonden en vraagt om voldoende kennis om de financiën van zzp'ers te doorgronden.⁶²

Het minimabeleid alléén is voor zzp'ers onder de armoedegrens niet afdoende, er zullen ook maatregelen nodig zijn om het gezinsinkomen structureel te verhogen. Gemeenten bieden ondersteuning aan zelfstandigen met het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). Dit is een vangnetregeling voor zelfstandigen en wordt uitgevoerd door gemeenten. Het Bbz voorziet in een uitkering voor de kosten van levensonderhoud en/of een lening voor bedrijfskapitaal alsmede professioneel advies voor gevestigde of startende zelfstandigen. Tot het begin van de coronacrisis begin 2020 hadden 3600 personen een Bbz-uitkering. Het aantal Bbz-uitkeringen ademt mee met de stand van de conjunctuur.

61 In het SER-advies *Opgroeien zonder armoede* (2017) is dit niet-gebruik uitvoerig beschreven.

62 Stimulansz (2019) *Inkomensondersteuning voor zzp'ers*. Online publicatie, website Stimulansz.

Het Bbz kent hoge toegangsdrempels zoals het inkomen van de partner, een uren-criterium, en het overleggen van veel documenten en bewijsstukken. Onderdeel van het gebruik van het Bbz is de toets op levensvatbaarheid van het bedrijf. Men krijgt zo nodig het advies om te stoppen met het bedrijf. Het Bbz is echter vrijwel onbekend bij zzp'ers bleek uit onderzoek in 2018. Slechts 10 procent van de zzp'ers wist wat de voorwaarden zijn van deze regeling en voor wie hij is bedoeld.⁶³ Wie dit vangnet wel weet te benutten heeft vaak te maken met lange doorlooptijden. Als een aanvraag voor het Bbz wordt afgewezen, soms na drie tot negen maanden, geldt de aanvraagdatum bijstand voor start uitkering in plaats van de aanvraagdatum Bbz. Een en ander kan leiden tot de opbouw van inkomenstekorten.

Zelfstandigen lopen daarnaast tegen andere belemmeringen in ondersteuning aan waar werknemers en anderen geen of minder last van hebben. Zo zijn kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, gratis schuldhulp, maatschappelijk werk, juridisch loket, hulp bij administratie en financiën niet altijd beschikbaar voor ondernemers. Soms wordt hierin door private partijen of vrijwilligersorganisaties voorzien. De meeste gemeenten hebben voor *particulieren* een integrale aanpak ontwikkeld waarbij maatschappelijk werk, de gemeentelijke schuldsanering, vrijwilligersorganisaties en lokale partijen intensief samenwerken en gezamenlijk kijken hoe iemand het beste geholpen kan worden. Bij ondernemers en zzp'ers wordt echter een andere aanpak gekozen zonder hierbij de gebruikelijke ketenpartners te betrekken. Weliswaar is er extra kennis nodig om een zzp'er goed te kunnen helpen, maar de gebruikelijke ketenpartners kunnen ook een belangrijke rol spelen. Deze rol ontbreekt nu vaak bij zzp'ers.⁶⁴

Zelfstandigen met schulden, een steeds grotere groep, krijgen maar mondjesmaat toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening. Er is al langere tijd verwarring of verkeerde beeldvorming over de openstelling van schuldhulpverlening voor zelfstandig ondernemers. In veel gemeenten is de toegang tot schulddienstverlening voor zelfstandigen nog zeer beperkt geregeld.⁶⁵ De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening heeft echter als uitgangspunten een brede toegankelijkheid, maatwerk en het niet bij voorbaat uitsluiten van groepen. Gemeenten mogen niemand de toegang tot schuldhulpverlening ontfeggen enkel vanwege het feit dat hij of zij een koophuis heeft, geen inkomen heeft, of als zelfstandige een onderneming.⁶⁶ Feit is

63 ZPP Nederland (2018) *Gemeentelijke vangnetregeling zelfstandigen onbekend*. Stichting ZPP Nederland, Online publicatie, mei 2018.

64 Gebaseerd op een bijdrage van directeur Overrood tijdens een praktijk sessie bij de SER (mei 2019).

65 Bunt, S. (2018) *Alle hens aan dek om zelfstandig ondernemers met schulden te helpen*. In: Sociaal Bestek (december 2018), pag. 44 e.v.

66 Stimulansz (2019) *Zelfstandig ondernemers en schuldhulpverlening*. Online publicatie, website Stimulansz.

wel dat het in sommige gemeenten om kleine aantallen gaat en een complexe materie betreft. Het saneren van schulden kan via het Bbz door middel van een bedrijfs-saneringskrediet of in een combinatie met schuldbemiddeling. Het Bbz kent zeer strikte toegangsdrempels (bijvoorbeeld een ondernemers met een partner met inkomen boven bijstandsniveau komt niet in aanmerking, en mensen die niet voldoen aan het urencriterium van 1225 uren ook niet) en bijna de helft van de aanvragen voor een Bbz-krediet wordt uiteindelijk afgewezen. De kosten van schulddienstverlening bedragen gemiddeld 3000 euro per traject, en worden ofwel door een gemeentelijke afdeling uitgevoerd of uitbesteed aan particuliere bureaus. Als de ondernemer deze zelf moet betalen werpt dit drempels op voor het zoeken van hulp. Het leidt ertoe dat het probleem erger wordt of zelfs afziet van hulp. Dat speelt vooral in gevallen waarin op ander inkomen in het huishouden kan worden teruggevallen. De schulddienstverlener komt daarmee niet in beeld. En er is een risico op onnodig bedrijfsbeëindiging.

Een aantal gemeenten kiest ervoor om dit wel betalen, eventueel door middel van een vergoeding naar rato van draagkracht. Dit vanuit het besef dat de maatschappelijke kosten van schulden en faillissement van de ondernemer uiteindelijk veel hoger zijn. In 2015 bleef bij ongeveer 9.000 faillissementen 4,4 miljard euro aan schulden onbetaald.⁶⁷ Gemeenten die faillissement of bedrijfsbeëindiging voorkomen kunnen hiermee besparen op de kosten van bijstandsuitkeringen. Het voortzetten van een bedrijf is voor bepaalde groepen dan een betere optie dan terugval in de bijstandsuitkering en jarenlang aflossen van schulden.⁶⁸ Doorstart van het bedrijf levert aldus mede besparingen op in andere domeinen waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn.

⁶⁷ Zie Memorie van Toelichting *Wet modernisering faillissementsprocedure*. Parlementaire Monitor, 15 juni 2017.

⁶⁸ Een deel van de zzp'ers waar het hier over gaat was zzp'er omdat hij of zij geen vaste baan kon vinden vanwege hun leeftijd of de markt waarin zij werkzaam waren. Hun inkomen als zzp'er lag veelal boven bijstandsniveau.

5.3 Samenloop werk en uitkering

“Ik ga dit echt nooit meer doen, werken kost me alleen maar geld”

De heer X kwam zeven jaar geleden in de bijstand. Hij heeft schulden en heeft een bewindvoerder. Door zijn verleden heeft hij moeite om een vast contract te krijgen. Hij heeft veel gesolliciteerd maar kon geen werk krijgen en heeft vervolgens vrijwilligerswerk gedaan. Hij heeft de afgelopen jaren een aantal keren tijdelijk gewerkt. Nu eens in deeltijd dan weer een tijd voltijd. Het werken vond hij prettig, het leverde hem in eerste instantie ook een fijn extra inkomen op. Er ging echter veel mis bij het verrekenen van zijn inkomsten en het werk had ook andere negatieve financiële consequenties. Zo werd het eerste project waarop hij werkte plotseling beëindigd. Daardoor kon hij niet op tijd een bijstandsuitkering aanvragen en zat hij twee weken zonder inkomsten. Daarnaast raakte hij zijn recht op langdurigheidstoeslag kwijt, omdat hij een tijdje boven de bijstandsnorm had verdiend. Vervolgens heeft hij vier maanden parttime gewerkt op een tijdelijke opdracht, en dit aan de gemeente gemeld. De gemeente had de uitkering daarop moeten blokkeren, maar bleef deze overmaken aan de bewindvoerder. De bewindvoerder gebruikte de uitkering en het loon om extra aflossingen te doen. De uitkering bleef ook te lang doorlopen. Toen de gemeente de fout ontdekte, volgde een herberekening van 2500 euro aan onverschuldigde bijstand. Deze wordt verrekend met het vakantiegeld over de uitkering – dat normaal gesproken buiten de boedel valt en dus één van de weinige betalingen is die de heer X wel zelf mag houden – en het overige wordt de komende zes maanden gekort op de uitkering. Zijn leefgeld wordt nu door de bewindvoerder gehalveerd, omdat er maandelijks een lagere bijstandsuitkering wordt uitbetaald. Ook bleek later dat hij door de verdiensten (een deel van) zijn zorgtoeslag en huurtoeslag kwijtraakte. Hij had er veel stress van en hij moest weer bijna opnieuw beginnen in de schuldsanering. Na deze ervaringen vindt hij dat de rust van de bijstand beter voor hem is dan gaan werken in korttijdelijk of parttime werk. De combinatie werk en uitkering is ingewikkeld en levert veel spanning op. Door alle ervaringen vindt hij het erg belangrijk dat een nieuwe baan hem langdurige vastigheid kan bieden want tijdelijk werk en uitkering levert veel problemen op.

Mevrouw Y had samen met haar echtgenoot een bedrijf en had negen personeelsleden in dienst. Na een scheiding kwam zij in de bijstand. Ze bleef wonen in de dure particuliere huurwoning, haar man kreeg het bedrijf. Zij kreeg via de rechter een verworven recht met huursubsidie toegekend. De gemeente probeerde haar opnieuw naar zelfstandig ondernemerschap toe te leiden. Zij wilde zich echter heroriënteren, ging veel vrijwilligerswerk doen en zette een burgerinitiatief op. Dit leidde tot een aanbod van de gemeente om betaald werk te doen, via een half-jaarcontract voor 32 uur per week. De Belastingdienst waarschuwde dat haar verworven recht op huursubsidie bij te veel verdienen niet meer terug zou komen. In overleg werd het aantal werkuren vervolgens op twintig uur bepaald zodat ze toeslagen en huursubsidie zou behouden. De voortdurende onzekerheid over de verlenging van het contract geeft stress. Bovendien zou zij na afloop eerst WW moeten aanvragen en aansluitend weer in de bijstand komen. In gesprek met de werkgever is vervolgens een langere contractduur bepaald, maar hoe het na afloop hiervan zal gaan is steeds ongewis.

5.3.1 Problematische overgang en samenloop tussen werk en uitkering

Een deel van de groep werkende armen combineert werk met een uitkering. Deze combinatie leidt met name voor degenen die vanuit een uitkering aan het werk gaan of werk en uitkering combineren tot financiële problemen die bijdragen aan (tijdelijke) armoedesituaties. De problematische overgang en schakelmomenten tussen werk en uitkering hebben in de praktijk een ontmoedigend effect op degenen die vanuit een uitkeringssituatie aan de slag willen of een tijd hebben gewerkt en terugvallen op de uitkering. Zeker in het geval van wisselende inkomsten uit werk kan dit voor betrokkenen tot financiële problemen leiden.

De uitkeringen zijn nog sterk gericht op oude arbeidspatronen, met veelal vast werk en vaste werkuren. Inmiddels kent de arbeidsmarkt een veelheid aan contractvormen met verschillen in duur, omvang, rechten en plichten. En naast het werknemerschap is er een grote groep zelfstandig werkenden ontstaan. Het uitkeringsregime van de Participatiewet heeft nog moeite om soepel mee te bewegen met de flexibele arbeidsmarkt. De wet en regelgeving is van oorsprong sterk gericht op 100 procent uitstroom uit de uitkering, en niets ertussenin. Dat knelt met parttime werk, tijdelijk werk en bijvoorbeeld ook seizoenswerk. Het vangnet van bijstand is als tijdelijke voorziening bedoeld met als centraal motto werk boven uitkering. Het doel is dat de werkloze zelfstandig in zijn of haar inkomen gaat voorzien door het verrichten van betaald werk. Hoewel de Participatiewet een vangnet functie moet vervullen, blijkt de praktijk anders.

Een grote groep werkenden is aangewezen op tijdelijk, laagbetaald en/of onregelmatig werk. De inkomsten moeten na een half jaar geheel worden verrekend met de uitkering. Voor deze bijstandsgerechtigden is niet altijd op voorhand duidelijk of er nog recht op aanvullende bijstand bestaat. In geval er wel recht bestaat op aanvulling kan de combinatie werk en uitkering door achterstallige betalingen en terugvorderingen tot schommelingen in het inkomen leiden. Zeker bij oproepcontracten is het voor deze werkenden moeilijk te overzien wat het inkomen (werk + uitkering) precies zal zijn in de periode waarin wordt gewerkt. Er is dan ook veel onzekerheid over de hoogte van het maandelijkse besteedbaar inkomen tijdens en na het tijdelijk werk.⁶⁹ De onzekerheid moet bovendien in samenhang worden gezien met de moeite die mensen met een uitkering hebben om goed te budgetteren. Hun totaal inkomen bestaat uit meerdere (vele) bestanddelen (in potentie 27 verschillende inkomensregelingen), met verschillende betaaldaten en zij beschikken meestal niet over voldoende kennis over de werking van het toeslagenstelsel en gemeentelijke inkomensvoorzieningen. Ook klantmanagers van de sociale dienst zijn niet altijd op de hoogte van een mogelijke armoedeval bij het aannemen van werk. Lang niet iedereen met een bijstandsuitkering blijkt daardoor te kunnen aangeven hoe hoog de inkomsten (uitkering + toeslagen) nu zijn.⁷⁰ Hierbij komt dat verschillende definities voor inkomen in verschillende regelingen leiden tot verwarring, vooral als situaties steeds weer veranderen. Ter illustratie, het fiscaal partnerschap is een ander partnerschap dan het partnerschap in de Participatiewet dat uitgaat van alleenstaanden, alleenstaande ouders en gehuwden. Het Verzamelinkomen wordt door de fiscus anders gedefinieerd dan in de Participatiewet.

Vermogenstoets kan sparen door financieel kwetsbare groepen ontmoedigen. Bijstandsontvangers hebben in het algemeen een gering vermogen omdat zij aan een vermogenstoets moeten voldoen om voor de uitkering in aanmerking te komen. Een deel (20 procent) van deze huishoudens heeft geen reserves om tijdelijke achterstand in inkomen op te vangen (en onverwachte uitgaven te doen) en circa 60 procent van de huishoudens beschikt niet over tenminste 5000 euro spaargeld. Het gebrek aan spaargeld geldt overigens voor meer groepen, meer dan een derde van alle Nederlanders van 20 tot 45 jaar heeft minder dan 3000 euro spaargeld. Van deze groep geeft 70 procent aan ook geen financiële ruimte te hebben om te sparen. Zij is daardoor kwetsbaar voor schokken in het inkomen of de uitgaven. Het hebben van spaargeld vergroot financiële weerbaarheid op korte termijn. Een ruime financiële buffer zou ook kunnen bijdragen aan een positieverbetering door vrije middelen te

69 TK 34352 nr. 142 (27 december 2018) en TK 34352 nr. 188 (20 november 2019).

70 Dorenbos, R. & J. Heemskerk (2020) *Bijstandsgerechtigden op zoek naar werk*. Den Haag, Platform31.

besteden aan scholing en ontwikkeling waarmee uiteindelijk de financiële weerbaarheid op lange termijn kan worden bevorderd.⁷¹ Hoewel het als verstandig handelen valt te kwalificeren om een buffer te hebben voor schommelingen in inkomen, kan de vermogensseis van de Bijstand (in 2020 bedraagt deze 6225 euro voor een alleenstaande) ertoe leiden dat sparen om dergelijke inkomensschommelingen op te vangen (of de periode van uitkeringsaanvraag te overbruggen), uiteindelijk nadelig voor de werkende uitwerkt. Zo kan het gebeuren dat de gemeente de uitkering na het werk nog niet toekent omdat men eerst moet rondkomen van de opgebouwde reserves als deze net boven de vermogensgrens uitkomen. Het is goed te begrijpen dat deze werkenden zich 'gestraft' kunnen voelen voor de pogingen om te anticiperen op de inkomensschommeling bij het aanvragen van een uitkering.

Ingewikkeld administratief proces en weinig overzicht bij dienstverleners

Naast de gevolgen voor betrokkenen leidt werk naast de uitkering bij de uitvoeringsorganisatie tot veel en gecompliceerd werk. Een groot deel van de knelpunten heeft te maken met het snel uit- en opnieuw aanzetten van de bijstandsuitkering, het nauwkeurig berekenen (netto- bruto) van het recht et cetera.⁷²

De uitvoerders kunnen hier maar ten dele oplossingen voor aanreiken, de werkwijze wordt voor een groot deel bepaald door wet en regelgeving. Die complexiteit is mogelijk ook een reden voor het feit dat er relatief veel bezwaarzaken zijn over het inkomen, zoals het verrekenen van inkomsten, of het opschorten van recht op bijstand.

Ook de werkwijze van uitvoeringsorganisaties, met professionals die elk slechts een deel van het uitkeringsproces uitvoeren of beheersen (administratief of begeleiding naar werk), kan een belemmerende factor zijn om de uitkeringsgerechtigde goed te ondersteunen. De gemeentelijke professionals blijken bij uitzondering in staat te zijn om voor de degenen die het betreft te duiden wat de precieze gevolgen zullen zijn van het werk op toeslagen en andere voorzieningen. Vragen over de armoedeval kan de begeleider meestal niet beantwoorden, net zomin als vragen over het salaris (is het salaris bijvoorbeeld marktconform?). Klantmanagers brengen de armoedeval zelden spontaan ter sprake, dat is niet hun primaire opdracht, en mensen in een uitkerings-situatie vragen er zelf ook niet naar. Er wordt wel vaker gevraagd naar de gevolgen voor een specifieke toeslag.⁷³ Mogelijk speelt hierbij een rol hoe de uitvoering van een sociale dienst is georganiseerd. Met scheiding tussen gemeentelijke professionals die

71 Raboresearch (2018) *Ruim een derde van de 20-45-jarigen heeft minder dan 3.000 euro spaargeld*. Themabericht. Raboresearch/ Economisch Onderzoek. Online publicatie van 11 oktober 2018.

72 TK 34352 nr. 142, 27 december 2018.

73 Dorenbos, R. & J. Heemskerk (2020) *Bijstandsgerechtigden op zoek naar werk*. Den Haag, Platform31.

zich met inkomensaspecten bezighouden (uitbetalen uitkering) en anderen die meer bezig zijn met het begeleiden naar werk van mensen met een uitkering.

5.3.2 Complexiteit regels en uitvoering veroorzaken financiële problemen

Wet en regelgeving en de publieke uitvoering gaan nog veel uit van rationele, goed geïnformeerde burgers die weten wat hun rechten en plichten zijn en verstandige keuzes kunnen maken. De WRR heeft eerder beschreven dat het huidige overheidsbeleid en de publieke voorzieningen door veel burgers als complex worden ervaren en dat het overheidsbeleid onvoldoende rekening houdt met het zogeheten doen-vermogen van burgers. Het overheidsbeleid draagt er in sommige gevallen aan bij dat mensen minder redzaam zijn en de WRR gaat hierbij specifiek in op financiële redzaamheid en financieel gezond gedrag.⁷⁴ De ingewikkeldheid werkt niet alleen verkeerd gebruik maar ook niet-gebruik in de hand. Naast ingewikkelde regelgeving en uitvoering valt te wijzen op de samenloop tussen kenmerken als laag opleidingsniveau, het hebben van een licht verstandelijke beperking, laaggeletterdheid, te maken hebben met financiële problemen, een laag inkomen en schulden.⁷⁵ Deze kenmerken leiden bijvoorbeeld tot het niet of slecht (online) invullen van formulieren, impulsaankopen, regelgeving niet begrijpen, niet doorgeven van wijzigingen, de waarde van geld niet kennen.⁷⁶

Negatieve beeldvorming en angstgevoelens

Er is veel te doen over de gevolgen van het aanvaarden van werk voor de uitkering en eventuele toeslagen. Uit onderzoek blijkt dat mensen er financieel op achteruit kunnen gaan indien ze van een bijstandsuitkering naar betaald werk overstappen of deeltijdwerk combineren met een uitkering. De inkomstenverrekening is daar vaak de oorzaak van. Bovendien vallen door het aanvaarden van een betaalde baan vallen ook gemeentelijke voorzieningen, recht op kwijtschelding of toeslagen weg.⁷⁷ Onder de groep bijstandsgerechtigden is door praktijkervaringen en verhalen over ervaringen van anderen een sterk negatief beeld ontstaan over die mogelijke gevolgen. Er is een grote en terechte angst om zekerheden (van een uitkering) te verliezen. Voor een groot deel van de werkzoekenden leidt de stap naar werk tot onzekerheid en niet tot de gewenste zekerheid.

74 WRR (2017) *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

75 Het aantal mensen met een LVB wordt geschat op 1,1 miljoen. Zie Kabinetsreactie van 4-10-2019. Betreft: *IBO Mensen met een licht verstandelijke beperking*. Het aantal laaggeletterden wordt op 2,5 miljoen geschat. Zie Keizer, M. (2019) *Lezen is niet begrijpen*. Onderzoek naar de leesvaardigheid onder mensen met financiële problemen. Groningen, Rijksuniversiteit Groningen.

76 Hogeschool van Amsterdam (2018) *Effectieve aanpak van schulden bij mensen met een LVB*. Lectoraat Armoede interventies/Amsterdams Kenniscentrum voor Maatschappelijke Innovatie.

77 Inspectie SZW (2011) *Verkenkende studie Dat werkt. Ervaringen van mensen die zich aan uitkeringsafhankelijkheid hebben weten te onttrekken*. Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Niet alle uitkeringsgerechtigden zijn hierbij over één kam te scheren; de zorgen van een arbeidsbeperkte kunnen groter zijn dan iemand zonder beperkingen. Voor een arbeidsbeperkte (binnen de Participatiewet maar ook Wajong/WIA/WAO) komen deze zorgen bovenop de zorgen die voortvloeien vanuit de beperking. Ook leeftijd, opleidingsniveau en kennis van het systeem zijn van invloed op het effect. In het algemeen mag wel worden gesteld dat het beslist niet eenvoudig is om de gevolgen van het aanvaarden van werk te overzien en voldoende zekerheid over een voldoende maandinkomen vooraf te verkrijgen.

Dit vrij breed heersende angstbeeld betekent overigens niet dat deze gevolgen ertoe leiden dat mensen geen baan willen of zoeken. Een groot deel van de bijstandsgerechtigden heeft een grote intrinsieke motivatie om betaald werk te zoeken en te aanvaarden in combinatie met het relevant willen zijn voor de maatschappij. Feitelijk blijken financiële motieven lang niet voor iedereen het belangrijkste motief om te zoeken naar betaald werk. Persoonlijke kenmerken en sociale wenselijkheid spelen een belangrijkere rol dan de armoedeval. Er is bij mensen met een uitkering van de gemeenten een grote drive om niet meer afhankelijk te zijn van de gemeente bijvoorbeeld vanwege onvrede over dienstverlening en de strenge verplichtingen. Financiën zijn dan geen doel maar een middel.⁷⁸ Voor andere groepen bijstandsgerechtigden blijkt de moeite die zij hebben om maandelijks van de bijstandsuitkering rond te komen een prikkel om betaald werk te vinden. Uit eerder onderzoek bleek dat de meeste mensen denken dat ze door aan het werk te gaan erop vooruitgaan. De meeste mensen ervaren dat ook zo. Bij één op de acht is dat echter niet het geval, in die gevallen is bijvoorbeeld sprake van parttime werk of schulden. En voor degenen die aan het werk waren gegaan en vervolgens een negatief inkomensgevolg ervoeren, was dat geen overwegende reden vormde om het werk vervolgens te beëindigen.⁷⁹

Aanvankelijk hoeft het angstbeeld niet een feitelijke belemmering te zijn, maar na een negatieve ervaring werkt het wel door in de arbeidsdeelname. De negatieve ervaringen leiden ertoe dat een flink deel van wie werkt, niet méér uren wil werken, en voor wie eens gewerkt heeft en gestopt is, is het de grootste reden om niet opnieuw te willen beginnen. Financiën zijn niet altijd de belangrijkste reden om te gaan werken maar vormen wel een belemmering om te werken of meer te werken.

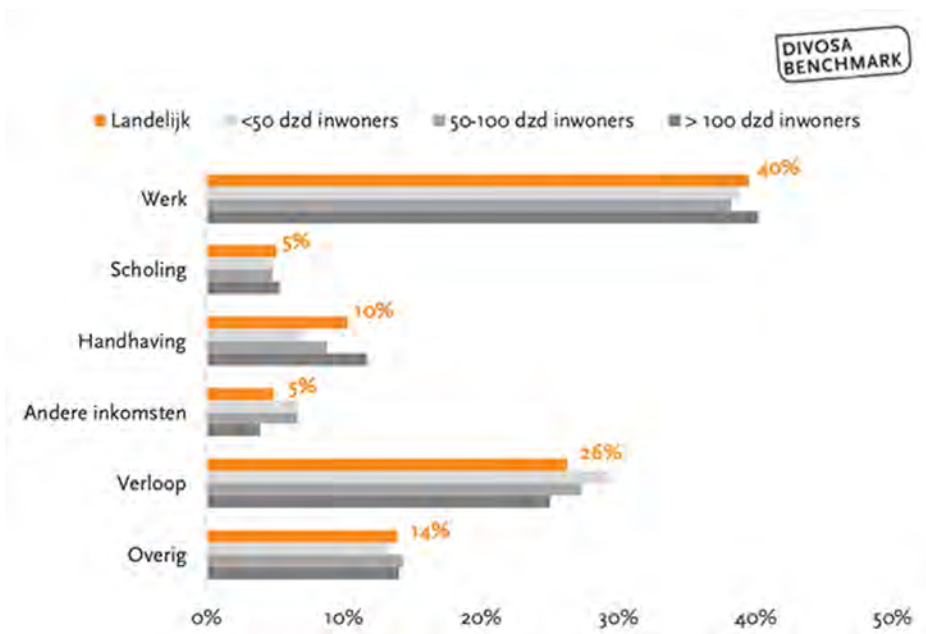
⁷⁸ Dorenbos, R. & J. Heemskerk (2020) *Bijstandsgerechtigden op zoek naar werk*. Den Haag, Platform31, pag. 21.

⁷⁹ Inspectie Werk en Inkomen (2011) *Verkennde studie Dat werkt. Ervaringen van mensen die zich aan uitkeringsafhankelijkheid hebben weten te onttrekken*. Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

5.3.3 Concrete knelpunten samenloop werk en Participatiewet/bijstand

Over meerdere jaren bezien is er een groot aantal in- en uitstromers in de bijstand. Daarbij zijn verschillende situaties te onderscheiden. Een deel van bijstandsgerechtigden stroomt geheel uit de uitkering, zie figuur hieronder.

Figuur 5.6 Reden van uitstroom uit de bijstand 2019



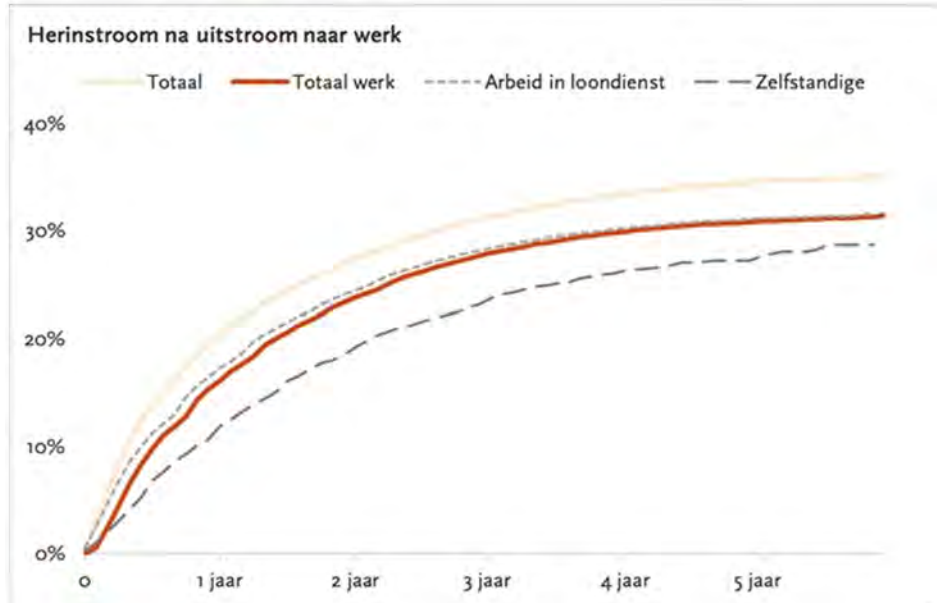
Bron: Divosa (april 2020) *Benchmark Werk & Inkomen Jaarrapportage 2019*.

Jaarlijks stroomt ongeveer 10 procent van de bijstandsgerechtigden uit vanwege werk, zowel als werknemer of zelfstandige. Het merendeel van deze groep bestaat uit personen die nog niet lang een uitkering hadden.⁸⁰ Een deel van die uitstroom is binnen een half jaar opnieuw aangewezen op een bijstandsuitkering en één op de vijf werkhervatters is binnen een jaar opnieuw op een uitkering (WW of bijstand) aangewezen. Wie langer in de uitkering zat en gaat werken valt sneller terug.⁸¹

⁸⁰ Divosa (2019) *Benchmark Werk & Inkomen Jaarrapportage 2018*. Utrecht, Divosa. Hierbij moet worden vermeld dat een aanzienlijk deel van de bijstandsgerechtigden niet beschikbaar is voor de arbeidsmarkt vanwege gezondheidsproblemen of vanwege de persoonlijke omstandigheden. Zie: Chkalova, K. (2017) *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt 2017. De focus op ongelijkheid*. Den Haag, CBS/TNO. Een deel van de bijstandsgerechtigden met een lichamelijke of psychische aandoening doet overigens wel parttime werk of vrijwilligerswerk. Van degenen die langdurig aaneengesloten in de bijstand zitten (>5 jaar) stroomde in 2017 2 procent uit naar werk. Zie: CBS (2017) *Uitstroom uit de langdurige bijstand*. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek. Alleenstaanden en alleenstaande ouders, ouderen, vrouwen en mensen met migratieachtergrond vormen het merendeel van degenen langdurig in de bijstand.

⁸¹ Divosa (2019) *Factsheet herinstroom in de bijstand*. Utrecht, Divosa, webpublicatie.

Figuur 5.7 Herinstroom na uitstroom uit werk



Bron: Divosa factsheet herinstroom in de bijstand. Het betreft personen die tussen 2013 en 2017 zijn uitgestroomd uit de bijstand.

Een ander deel combineert werk en uitkering; gemiddeld 8 procent krijgt bijstand als aanvulling op inkomsten uit werk. Over een jaar gezien heeft 21,4 procent van alle uitkeringsgerechtigden *op enig moment* in dat jaar inkomsten uit deeltijdwerk. Het totale bestand werkenden in een jaar is dus een groter deel van het uitkeringsbestand. Het deel dat werkt wisselt nogal. Het gaat meestal om een kleine deeltijd baan. Omdat deze bijstandsgerechtigden daarmee niet het voor hen geldende sociaal minimum verdienen, vult de gemeente hun inkomsten aan tot de bijstandsnorm. De gemiddelde inkomsten uit werk bedroegen in 2019 556 euro per maand. De wisselende inkomsten werken ook door in de administratieve uitvoering. Bij ongeveer 20 procent van alle bijstandsuitkeringen zijn er een of meer verrekeningen per maand. Alleenstaande ouders en jongeren (27-40) jaar verrichten gemiddeld het vaakst parttime werk.⁸²

⁸² Ibid.

Parttime werk en uitkering

In meerdere gemeenten wordt erop ingezet om parttime werk naast de uitkering te stimuleren omdat dit een succesvolle strategie is om tot nog meer werkuren en zelfs volledige uitstroom te komen.⁸³ Degenen die parttime werken, en vooral degenen die wisselende inkomsten hebben, lopen echter het risico financiële problemen te krijgen door bepalingen van de Participatiewet en de uitvoering daarvan door gemeenten. Inkomsten uit werk moeten netto worden verrekend met de bijstandsuitkering. Vanuit de gedachte dat werk moet lonen kan inkomen uit arbeid voor werkenden ouder dan 27 jaar voor 25 procent buiten beschouwing worden gelaten bij de inkomensstoets voor de bijstand, met een maximum van zes maanden en maximaal 215 euro per maand (bijna drie kwart van de gemeenten past deze mogelijkheid toe). Als binnen deze zes maanden een periode niet wordt gewerkt loopt de zesmaandentermijn wel door. Na deze zes maanden worden de inkomsten weer volledig gekort op de bijstandsuitkering. Het feit dat de inkomsten na zes maanden volledig worden gekort stuit in de praktijk op onbegrip bij de werkenden. Men went aan het inkomen en ontleent er enige zekerheid aan. Veranderingen in de uitkering, zonder dat er in de situatie van de klant iets verandert, zijn verwarrend. Klanten met wisselende inkomsten geven geld uit dat later pas verrekend wordt en klanten wachten lang met het ondernemen van actie bij fouten (zoals een niet-ontvangen uitkering) omdat zij in hun inkomstenverrekening niet kunnen lezen wat zij kunnen verwachten. Verrekeningen met vakantiegeld worden als bijzonder nadelig ervaren omdat zij het geld moeten afstaan aan de gemeente terwijl het vanuit de werkgever als een extraatje voor henzelf is bedoeld.⁸⁴ Het aflopen van de inkomensvrijstelling na zes maanden leidt ten slotte ook nog tot financiële nadelen doordat werkenden meestal ook extra kosten maken ten behoeve van het werk, zoals reiskosten en andere kleine kosten. Werken kost in dergelijke gevallen dan geld.

Wisselend werk in combinatie met de bijstand leidt tot late betalingen voor de werkzoekende. De inkomsten moeten netto worden verrekend met de bijstandsuitkering over de maand waarin ze zijn verworven. Dit levert voor veel bijstandsgerechtigden uitvoeringsproblemen op.

Betrokkenen moeten namelijk zelf de inkomensgegevens aanleveren, al is het inmiddels mogelijk dat gemeenten in de polisadministratie van UWV kunnen mee-

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Divosa (2017) *Klantreis parttime werken vanuit de bijstand*, 15-7-2017, Gemeenten Amsterdam en Drechtsteden, webpublicatie via Divosa.nl, <https://www.divosa.nl/sites/default/files/muzus-klantreis-parttime-werken-vanuit-de-bijstand.pdf>

kijken, hetgeen soms behulpzaam is voor de sociale dienst om preciezer vast te stellen welke inkomsten feitelijk moeten verrekenen. Bij wisselende inkomsten zijn de definitieve inkomsten pas aan het einde van de maand vast te stellen. In verband met betaalddata die eerder in de maand liggen moet de gemeente dan met fictieve bedragen rekenen. De netto verrekening is bovendien relatief complex en gevoelig voor fouten. Bij te veel bijstand moet de gemeente verplicht terugvorderen. De verschillende betaaltermijnen en betaalddata (loon/uitkering/toeslagen) zijn problematisch (problematiek van de betaalddata speelt ook in het domein van werkgevers en werknemers met financiële problemen).

Onduidelijkheid en financiële problemen voor werkzoekenden ontstaan in dergelijke situaties door een samenspel van wetgeving (die op punten intern tegenstrijdig is), beleid (waar de focus vaak niet ligt op inkomenszekerheid maar op rechtmatigheid) en uitvoering (waar keuzes worden gemaakt die nadelig kunnen uitpakken voor de burger, zoals de keus om een uitkering te blokkeren en pas uit te betalen als alle looninformatie binnen is – terwijl de burger geen invloed heeft op het moment dat de werkgever de loonstrook verstrekt). Gemeenten ervaren een spanningsveld waarin zij op grond van de wet een exact bepaalde verrekening moeten uitvoeren maar tegelijkertijd de verplichting hebben het vangnet van de bijstand op tijd te geven.

Een bijzonder knelpunt in de wetgeving is dat er geen bijstand met terugwerkende kracht kan worden aangevraagd. De bijstand wordt toegekend vanaf de dag van de melding. Het kan tot knelpunten leiden als er sprake is van korttijdelijk werk of oproepwerk. Deze werkenden krijgen soms per week meer of minder uren toebedeeld, of toegezegde uren blijken aan het eind van de maand toch niet geheel gerealiseerd. Daarmee is het pas aan het eind van de maand duidelijk dat er alsnog een claim op (aanvullende) bijstand gedaan moet worden. Het inkomensverlies trad dan eerder op maar over die periode bestaat geen recht op uitkering. Als daarbij de wettelijke beslistermijn van maximaal acht weken wordt betrokken is makkelijk voorstelbaar dat werkenden zonder buffers hierdoor snel in financiële nood kunnen komen (de gemiddelde, feitelijke beslistermijn is ongeveer vier weken, wat overigens ook lang is voor degene waarvan het (lage) inkomen wegvalt en die geen buffers heeft om dit op te vangen in afwachting van een uitkering).

Tijdelijk werk en uitkering

Als het tijdelijk werk meer oplevert dan de bijstandsnorm vindt er geen aanvulling plaats. Als dit werk langer duurt dan drie tot zes maanden wordt de uitkering beëindigd. De meeste gemeenten beëindigen de uitkering na drie maanden boven de norm, sommige gemeenten doen dit zelfs na één à twee maanden. Wanneer het

werk eindigt kan een recht op WW zijn ontstaan. Bij weinig arbeidsverleden zal dat een kortdurende WW van drie maanden op minimumniveau zijn. In geval er te weinig weken zijn gewerkt voor een recht op WW valt betrokkene direct terug op bijstand. In beginsel moet dan een nieuwe aanvraagprocedure worden gestart. Dat is een tijdrovende administratieve handeling/procedure. Degene die een Individuele inkomensvoorschot ontvangt van de gemeenten (een inkomensondersteuning voor wie meerdere jaren van een lager inkomen moet rondkomen zonder andere bronnen van inkomen), vervolgens aan het werk gaat maar toch terugvalt, kan deze toeslag pas weer na enkele jaren opnieuw aanvragen. Specifiek met betrekking tot de groep arbeidsbeperkten (doelgroep banenafspraak) kan werkhervatting tot gevolg hebben dat de indicatie moet worden herzien, en dat betrokkene te maken krijgt met andere begeleiders zoals jobcoaches.

5.3.4 Bijverdienen door mensen met een arbeidsbeperking

In een recent onderzoek naar de gevolgen van werk voor mensen met een arbeidsbeperking in combinatie met een Participatiewet, Wajong, WIA, WAO-uitkering, kwam naar voren dat er omvangrijke problemen zijn met de inkomstenverrekening voor al deze uitkeringen (in voorgaande paragrafen werd vooral stilgestaan bij de Participatiewet).⁸⁵ Het betreft een omvangrijke groep; in de Wajong, WIA en WAO kregen in 2018 144.000 mensen met deze inkomstenverrekening te maken. In de Participatiewet ging het in 2019 om ruim 82.000 mensen waarvan naar schatting minimaal 25.000-33.000 met een arbeidsbeperking.

Voor 61 procent van degenen die werken naast de uitkering ontstaan concrete financiële problemen doordat uitkeringen te laat worden betaald of het verkeerde bedrag wordt overgemaakt. Aangegeven werd dat men door het werk erop achteruitgaat, te weinig geld voor boodschappen en/of vaste lasten overblijft. Ook krijgt bijna 14 procent van deze werkenden te maken met opbouw van schulden. Mutaties bij een uitkeringsverstrekker werken vrijwel altijd door in regelingen van andere instanties (toeslagen, voorzieningen), een onjuist inkomen zorgt zodoende voor domino-effecten.

Het gevolg is dat een op de drie hierdoor al gestopt is met werken. Van degenen die werken wil een derde niet meer uren gaan werken en wil ook een derde niet opnieuw aan de slag als hun huidige baan stopt. De respondenten in het onderzoek gaven aan dat zij hebben leren leven met hun beperking en dat werk van grote betekenis voor hen is omdat werken betekent meer dan alleen inkomen. Maar, als het lukt om werk te vinden, brengt de inkomstenverrekening veel stress met zich mee

⁸⁵ Visser, S. de e.a. (2021) *Als verrekenen een beperking is*. Eindrapport UWV-subsidie.

en ervaart men dit als een nieuwe beperking. Dit onderzoek onderstreept dat problemen in de combinatie van werk en uitkering ertoe leiden dat een aanzienlijk deel van degenen die (nog) niet werken, bang is om een stap te zetten op de arbeidsmarkt.

De uitvoering (standaard werkprocessen) bij deze uitkeringen verhoudt zich steeds minder goed tot de praktijk waarin werkenden vaker te maken hebben met tijdelijke contracten of onregelmatige werkuren en inkomsten. Zo zet bijvoorbeeld het UWV het verwachte inkomen naast een Wajong/WIA-uitkering in de regel voor zes maanden vast. Bij deze uitkeringen moet echter uiteindelijk wel per maand het recht op uitkering worden vastgesteld. Door de wijze van verrekenen met schattingen en late correcties achteraf, krijgen mensen te maken met grote navorderingen, ook over de jaargrens heen zodat bruto moet worden terugbetaald (dat is meer dan het nettobedrag dat zij in het betreffende jaar hebben ontvangen). Het voornoemde onderzoek concludeert dat het in de huidige situatie niet goed mogelijk is om een deeltijder die werk combineert met een Participatiewet-, Wajong-, Wia- of WAO-uitkering voldoende inkomenszekerheid te bieden.

Het onderzoek laat zien dat de problemen die mensen ervaren verweven zijn in de werkprocessen van ministerie, UWV en gemeenten. Het is dus aannemelijk dat de problemen met inkomstenverrekening niet beperkt blijven tot mensen met een arbeidsbeperking alleen. Tegelijkertijd constateren de onderzoekers dat mensen met een arbeidsbeperking niet zomaar werknemers zijn. Het gaat hier om een groep mensen die door hun beperking al te maken krijgt met veel regelwerk, hoge administratieve lasten en veel onzekerheid. De problemen rond inkomstenverrekening komen hier nog bovenop. De inkomstenverrekening wordt voor hen zo een extra beperking.

5.3.5 Bijverdienen en onregelmatig werk en de Werkloosheidswetuitkering

In relatie tot de Werkloosheidswet (WW) en werkende armen wordt op twee zorgpunten gewezen. Het werken naast de WW-uitkering loont weliswaar meer dan in het geval van een bijstandsuitkering, maar bij de verrekening van onregelmatig werk ontstaan ook de nodige administratieve en financiële problemen voor de werkende. Daarnaast is een meer fundamenteel vraagstuk hoe werkenden met onregelmatig werk de inkomenszekerheid van de WW kunnen benutten.

Met betrekking tot de inkomstenverrekening het volgende. De uitstroom uit WW-uitkeringen is veel groter dan uit bijstandsuitkeringen. De meeste van de WW'ers die een overstap maken naar een baan als werknemer hebben een contract voor bepaalde tijd. Degene die vanuit een WW-uitkering gaat werken in loondienst of als zelfstandige en daarmee minder verdient dan 87,5 procent van het WW-maandloon, krijgt te

maken met verrekening van inkomsten met de uitkering. Het UWV stelt dat degene die werkt financieel *meestal* meer overhoudt dan wanneer alleen een WW-uitkering wordt ontvangen.⁸⁶ Het UWV stelt een digitale rekenhulp beschikbaar waarmee uitkeringsgerechtigden een schatting kunnen maken van de hoogte van de uitkering naast het werk. Als het totale huishoudinkomen onder het sociaal minimum komt kan recht op een toeslag (Toeslag) bestaan.

De uren/inkomsten moeten vierwekelijks aan UWV worden doorgegeven. Het UWV verrekent de inkomsten van de werkloze gelijktijdig met het uitbetalen van de uitkering. Dat betekent dat de werkloze direct na afloop van de maand (digitaal) het SV-loon moet opgeven dat hij in de voorgaande maand heeft ontvangen. Als gegevens snel beschikbaar zijn in de polisadministratie, kan de burger al akkoord gaan met de vooraf ingevulde gegevens. Na opgaaf door de burger vindt de uitbetaling plaats. Vervolgens wordt in de daaropvolgende maand de opgaaf van de klant vergeleken met de polisadministratie. Als er verschillen zijn, krijgt de klant een nabetaling of terugvordering en wordt het verschil verrekend met de volgende uitkering. Zeker als de werkgever nog correcties moet plegen vanwege gewerkte uren, of alsnog extra vergoedingen moet berekenen, zullen er ook correcties bij het UWV moeten worden gedaan. Voor wie afhankelijk is van de WW-uitkering kan deze vertraging en soms herhaaldelijke herzieningen tot de nodige financiële onzekerheid leiden.

Degenen die als werknemer vanuit een uitkering gaan werken bouwen nieuwe WW-rechten op waardoor bij verlies aan uren een nieuw uitkeringsrecht kan ontstaan. Het is met name voor werknemers met onregelmatige werkuren en inkomsten (hierbij is grote overlap met de groep werkende armen) niet eenvoudig om zelf vast te stellen of en wanneer recht op een WW-uitkering ontstaat. Vice versa, het is niet altijd makkelijk vast te stellen wanneer een lopende uitkering door de inkomsten geheel moet worden beëindigd. Ook het vaststellen werkloosheid bij opeenvolgend urenverlies is ingewikkeld. De meerderheid van de oproepkrachten/invakkrachten en uitzendkrachten heeft na afloop werk recht op een WW-uitkering. Maar korttijdelijke werkzaamheden leiden soms tot niet-voldoen aan de wekeneis. Er is een groep van naar schatting 33 procent (oproep-/uitzendkrachten) die geen recht op WW heeft na afloop van het werk. In de helft van die gevallen betreft het thuiswonende kinderen en zal het bijbanen betreffen, maar een andere groep is wel aangewezen op de WW voor voldoende inkomen. Van de totale groep onregelmatig werkenden heeft meer dan een derde een inkomen van minder dan 30.000 euro.⁸⁷ Zij zullen dan een beroep

⁸⁶ <https://www.uwv.nl/particulieren/werkloos/tijdens-ww-uitkering/detail/werken-en-een-ww-uitkering/uw-ww-uitkering-berekenen-als-u-inkomsten-heeft>.

⁸⁷ Memorie van toelichting TOFA-regeling.

moeten doen op de bijstand. Verder wordt bij grotere onderbrekingen in werkzaamheden, of vanuit werkloosheid of herintreding hervatten, niet voldaan aan de jaren-eis. Dat leidt tot een kortere en lagere uitkering, en sneller terugvallen op bijstand. Hierbij ontstaan ingewikkelde ‘samenloopsituaties’ tussen WW en bijstand waarbij tijdelijk of langduriger financiële tekorten kunnen ontstaan. Vanuit inkomenszekerheidsperspectief van een vrij grote groep onregelmatig werkende werknemers vragen de toetredingsvoorwaarden en duur van de WW aandacht.

5.4 Dienstverlening voor werkenden met financiële problemen

In de voorgaande paragrafen over kwetsbare zelfstandigen en over de combinatie van werk en uitkering zijn specifieke knelpunten aangewezen op het vlak van ondersteuning en dienstverlening. In dit hoofdstuk komen algemene knelpunten in de bestaande dienstverlening en ondersteuning aan werkenden met financiële problemen aan bod.

Verschillende partijen spelen een rol bij het tegengaan van armoede onder werkenden. Het stelsel van wetgeving en de uitvoeringsregels bedoeld om mensen te ondersteunen bij inkomensstekorten, wordt door velen als complex ervaren. Werkenden zijn primair zelf aan zet om een inkomen te verwerven boven de armoedegrens. Werkgevers kunnen faciliteren dat werkenden voldoende uren werken. Dat blijkt echter niet altijd mogelijk en dan is ondersteuning van de overheid noodzakelijk. Het Rijk is daarbij vooral verantwoordelijk voor het realiseren van bestaanszekerheid. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het armoedebeleid en terugdringen van de gevolgen van armoede. Op lokaal niveau wordt ingezet op aanvullende inkomensondersteuning gericht op sociale participatie, hulp bij schulden, re-integratie van bijstand naar werk en ondersteuning aan kwetsbare inwoners.⁸⁸ Het lokale armoedebeleid wordt door het Rijk via wettelijke kaders van sociale zekerheid/voorzieningen en budgetten mede aangestuurd.⁸⁹ Het lokale minimabeleid staat in beginsel open voor werkende armen, maar de toegangsvoorwaarden kunnen per gemeente verschillend zijn.

Werkende armen kunnen ook ondersteuning krijgen van organisaties in het maatschappelijk middenveld. Denk aan private organisaties die zich richten op het bestrijden van de gevolgen van armoede onder kinderen (Leergeld, Jeugdfonds

⁸⁸ Kamerbrief SZW (12-7-2019) *Versterking gemeentelijke aanpak werkende armen*. Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer.

⁸⁹ CBS (2020) *Uitgaven bijzondere bijstand 2010–2018*. In 2018 is in totaal 546 miljoen euro aan bijzondere bijstand uitgegeven. Online publicatie 21-2-2020.

Sport & Cultuur, en andere), voedselbanken, kledingbanken, kerken, sociaal werk, et cetera. Zij werken vaak samen met de gemeente, maar dit varieert in intensiteit en niet alle organisaties zijn in alle gemeenten aanwezig.⁹⁰ Specifiek voor werkenden die zich aan armoede willen onttrekken dient ook de rol van de werkgever te worden benoemd. Werkgevers kunnen eraan bijdragen dat de dienstverlening tijdig en effectief wordt ingezet of weten in overleg met de werknemer zelf oplossingen te bedenken.

Werkende armen niet goed in beeld

Uit het SCP-rapport *Als werk weinig opbrengt* bleek dat gemeenten veelal een generiek beleid voeren en een inkomensnorm boven de bijstand als toegang tot ondersteuning bij inkomensstekorten hanteren. Ongeacht of dit inkomen uit werk is of niet. Dat betekent dat werkende minima, met een inkomen tot 120 of 130 procent van het sociaal minimum, of WML (grenzen variëren per gemeente), inkomensondersteuning kunnen krijgen en gebruik kunnen maken van diverse lokale participatie bevorderende voorzieningen. Bijvoorbeeld voor sportdeelname of digitale voorzieningen voor schooldeelname van hun kinderen. Kwijtschelding van lokale belastingen en bijzondere bijstand behoren ook tot de mogelijkheden. Het betreft veelal voorzieningen die de gevolgen van armoede dempen.

Gemeenten hebben de werkende armen echter niet goed in beeld, weten deze groep niet goed te bereiken en tasten in het duister over wat een effectieve ondersteuning van deze specifieke groep armen inhoudt.⁹¹ Het gegeven dat het een zeer heterogene groep betreft, met werknemers, zzp'ers, arbeidsmigranten, jongeren, maakt dit beslist niet eenvoudig. Maar een deel van de gemeenten had ten tijde van het SCP-onderzoek de werkende armen ook niet als doelgroep van hun armoedebelief benoemd. De meeste gemeenten in het onderzoek gaven aan geen specifieke communicatiemiddelen te gebruiken voor werkende minima. Inmiddels zijn er mede naar aanleiding van het SCP-rapport landelijke afspraken gemaakt tussen het kabinet en de VNG/gemeenten en krijgt de doelgroep specifiekere aandacht. De coronacrisis heeft de kwetsbaarheid van werkende armen ook verder blootgelegd.

Relatief groot niet-gebruik door werkende armen

Werkende armen zijn niet (goed) bekend met gemeentelijke regelingen. Er is onder werkende armen een groot niet-gebruik van zowel landelijke en lokale inkomens-

90 SER (2017) *Opgroeien zonder armoede*. SER-advies. Zie hoofdstuk 3 voor een uitvoerige beschrijving. Den Haag, Sociaal-Economische Raad.

91 Vrooman, C. e.a. (2018) *Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, pag. 65 e.v.

ondersteunende en participatiebevorderende voorzieningen. De groep werkende armen is zeer heterogeen. Als de doelgroep wel in beeld is, nemen niet alle werkende armen de stap naar daadwerkelijk gebruik van beschikbare voorzieningen. Dit leidt tot onnodige armoede situaties ontstaan, opbouw van schulden, et cetera.

In een recent onderzoek van de samenwerkende armoedestichtingen (SAM&) naar het ondersteuningsaanbod van zowel particuliere organisaties als gemeenten voor kinderen met werkende ouders die opgroeien onder de armoedegrens, is in kaart gebracht hoe werkende ouders hun armoedesituatie beleven en wat hen helpt bij het verkrijgen van juiste ondersteuning.⁹² Een belangrijke constatering is dat een deel van deze groep zich niet arm voelt of vanuit een maatschappelijke norm zich niet als arm definieert omdat zij een betaalde baan hebben. Terwijl ook blijkt dat de financiële problemen zelden op zichzelf staan. Er is tegelijkertijd sprake van schuldenproblematiek, problemen in de relationele sfeer, op het terrein van wonen, het niet machtig zijn van de Nederlandse taal et cetera.

Werkende armen maken niet optimaal gebruik van beschikbare voorzieningen. In het onderzoek van SAM& en in het eerdere SER-advies (2017) *Opgroeien zonder armoede*, wordt daarnaast gewezen op het grote niet-gebruik van lokale voorzieningen door de groep werkende armen. Gemeenten geven aan dat zij deze groep moeilijk kunnen bereiken omdat zij, anders dan mensen met een uitkering, niet bij gemeenten bekend zijn. Vanuit het perspectief van de doelgroep speelt de samenloop van laag inkomen met lage opleiding een belangrijke rol bij het niet-gebruik. Een laag opleidingsniveau kan belemmerend zijn het begrip en kennis van voorzieningen. Mensen zijn niet in alle omstandigheden in staat de kosten en baten van gebruik in te schatten. Ook kunnen verslaving, psychiatrische aandoeningen et cetera van invloed op doorzettingsvermogen en motivatie om gebruik te maken van de voorziening. Een deel ziet af van een aanvraag vanuit de vrees om achteraf met correcties te maken te krijgen. Maar een groot deel weet gewoonweg niet dat deze mogelijkheden er zijn, of denken daarvoor niet in aanmerking te komen. In concreto worden de volgende belemmeringen voor het benutten van ondersteuning genoemd:

- Schaamte.
- Het aanbod aan voorzieningen is groot en onoverzichtelijk en ouders zijn niet op de hoogte van de mogelijkheden.
- Ouders realiseren zich niet dat zij tot de doelgroep behoren.

⁹² Huygen, A. & C. Akkermans/SAM& (2020) *Altijd op een richeltje lopen. Verslag onderzoek werkende ouders onder de armoedegrens*. Rotterdam, Sam& Stichting Samen voor Alle Kinderen.

- Eerdere negatieve ervaringen staan een aanvraag in de weg of ‘het papierwerk’ schrikt af.
- Het aanbod sluit niet altijd aan bij hun behoefte en/of wordt als betuttelend ervaren.

Verder wordt gewezen op ontbreken van tijd en energie om ondersteuning aan te vragen. Een ervaringsdeskundige meldde daarover dat openingstijden en bereikbaarheid van instanties (belastingdienst, gemeenten) niet altijd aansluiten bij werktijden. Het is zodoende niet altijd mogelijk om dergelijke persoonlijke zaken op de werkplek telefonisch te regelen. Niet in de laatste plaats, werkenden die gebruik willen maken van inkomensondersteuning zullen allerlei gegevens over hun inkomensituatie moeten aanleveren. Dat wordt soms ervaren als een administratieve last.⁹³

Hierbij past een aanvullende constatering. Uit recente onderzoeken komt naar voren dat de overheid de zelfredzaamheid van burgers overschat.⁹⁴ Vooral kwetsbare burgers blijken minder zelfredzaam dan gedacht. Maar ook mensen met een goede opleiding en goed inkomen kunnen in moeilijkheden komen omdat ze even niet opletten of zaken voor zich uitschuiven. De verwachtingen over een vermindering van een beroep op de overheid zijn niet uitgekomen. Hoewel het sociaal domein in 2015 verdergaand werd gedecentraliseerd naar gemeenten blijft de regelgeving complex met veel verplichtingen en maatregelen. Sterker, de WRR constateerde in 2017 dat het soms juist de overheid is die mensen minder redzaam maakt omdat ze onvoldoende rekening houdt met verschillen in het doenvermogen van burgers. Burgers weten de weg niet te vinden en uitvoerders weten nog te weinig maatwerk te leveren. Het complexe systeem vraagt om vereenvoudiging en opgeroepen wordt om een meer realistische verwachtingen te hebben van de zelfredzaamheid op basis van wat de praktijk de afgelopen jaren heeft laten zien. De redzaamheid van burgers kan worden versterkt door bij beleid rekening te houden met het doenvermogen (inmiddels door kabinet als principe overgenomen door invoering van de zogeheten ‘doenvermogenstoets’ bij nieuw beleid en regelgeving).⁹⁵ Recent kondigde het kabinet aan, als onderdeel van de maatregelen voor de kwestie rond de kinderopvangtoeslag nieuwe wet- en regelgeving voortaan ook een jaar na de

93 Gebaseerd op Huygen, A. & C. Akkermans/SAM& (2020) *Altijd op een richeltje lopen. Verslag onderzoek werkende ouders onder de armoedegrens*. Rotterdam, Sam& Stichting Samen voor Alle Kinderen, hoofdstuk 6.

94 Kromhout, M. e.a. (2020) *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau; Eggink, E. e.a. (2020) *Maatwerk in meedoen. Een vergelijking van zelfredzaamheid, hulpbronnen en kwaliteit van leven tussen mensen met en zonder een verstandelijke beperking*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau; WRR (2017) *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

95 TK 34775 VI nr. 88. Betreft: Reactie op het WRR-rapport *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag, 22 januari 2018.

start van de uitvoering te toetsen op gebleken uitvoerbaarheid ('invoeringstoets') voor zowel de uitvoerders als de mensen waarvoor de wet bedoeld is.⁹⁶

Vroegsignalering door werkgevers

In hoofdstuk 2 werd beschreven dat werkgevers regelmatig te maken hebben met personeel met financiële problemen. Zij vinden het moeilijk om het gesprek met hun werknemer aan te gaan als er signalen van geldproblemen zijn. Vaak gebeurt dat pas als er sprake is van loonbeslag. Werknemers zijn ook niet geneigd hierover het gesprek met hun werkgever aan te gaan. In een recent rapport schulden en werk werd hierover het volgende opgemerkt; "Werkgevers vinden eigenlijk dat werknemers de eerste stap moeten zetten, werknemers vinden het op hun beurt een privé-kwestie waar de baas eigenlijk niets mee te maken heeft, ze trekken pas aan de bel als het water hen aan de lippen staat."⁹⁷ Verschillende percepties van werkgevers en werknemers over de rol en betrokkenheid van werkgevers brengt ondersteuning door werkgever in een impasse, concludeerde onderzoeksbureau Panteia eind 2019 in een groot onderzoek naar de betrokkenheid van de werkgever bij schuldenproblematiek van werknemers.⁹⁸ Medewerkers weten niet wat ze van hun werkgever mogen verwachten, en werkgevers vragen zich af wat hun rol is bij het oplossen van financiële problemen en hoe ver zij mogen of moeten gaan. Vrees voor het schenden van privacy speelt hierin een belangrijke rol.

Toch kunnen werkgevers voor werknemers met financiële problemen en/of armoede een rol van betekenis spelen. Enerzijds via algemene preventie bijvoorbeeld door het verspreiden van informatie over verantwoord met geld omgaan, trainingen aanbieden en dergelijke. Maar ook op het vlak van signalering, bespreekbaar maken en tijdige doorverwijzing kunnen werkgevers handelen. Werkgevers die de werknemer willen helpen bij geldzorgen weten vervolgens niet altijd bij wie zij (op lokaal niveau) met signalen over schulden of financiële problemen terecht kunnen. Hoewel werkgevers soms zelf oplossingen bieden bij acute financiële nood (of voorzien in het vergroten arbeidsuren) is het zaak dat de werkgever vooral bij brede financiële problemen goed kan doorverwijzen.⁹⁹ Er zijn goede voorbeelden van werkgevers die, soms in overleg met de vakbond, praktische oplossingen creëren voor hun werknemers die met financiële tekorten te maken hebben. Vakbonden zijn

96 Kamerbrief Minister van Algemene (2021) Betreft: *Kabinetsreactie rapport 'Ongekend onrecht'*. Den Haag, 15 januari 2021.

97 Oomkens, R. e.a. (2019) *Schulden en Werk Deelrapport II*. Zoetermeer, Panteia.

98 VNO-NCW (2020) *Werknemer met schulden? Dit kun je als werkgever doen*. In: *Opinieblad Forum*. Den Haag, VNO-NCW, webpublicatie (30-6-2020).

99 Oomkens, R. e.a. (2019) *Schulden en Werk Deelrapport II*. Zoetermeer, Panteia, pag. 54 e.v.

ook actief in dienstverlening rondom geldzorgen.¹⁰⁰ Ook het Nibud biedt tools en dienstverlening voor werkgevers beschikbaar (deels digitaal) en de website Wijzer in geldzaken heeft een deelsite ingericht over financieel fitte werknemers.¹⁰¹ Werkgevers zijn echter niet structureel aangesloten op de (lokale) armoededienstverlening. Samenwerking met gemeenten en andere partijen ten behoeve van armoede en of schuldenbestrijding ontbreekt veelal. Hiermee worden voor werkenden met geldzorgen kansen gemist. Naast een goede doorverwijzing kan samenwerking ook voorzien in een dialoog tussen gemeenten en werkgevers over de (lokale) oorzaken en (oplossingen) van armoede.

Goed inzicht in financiële positie ontbreekt

In voorgaande hoofdstukken kwam aan de orde dat het voor werkenden met wisselende inkomsten, soms in combinatie met uitkering, moeilijk is om goed inzicht te verkrijgen in hun financiële positie. Dit inzicht is randvoorwaardelijk voor het maken van verstandige financiële keuzes en het benutten van mogelijke voorzieningen. Er is de nodige digitale dienstverlening beschikbaar maar er is geen instantie die werkenden, of mensen die gaan werken, persoonlijk en op een professionele, laagdrempelige wijze zekerheid kan verschaffen over de gevolgen voor bijvoorbeeld toeslagen en andere ondersteuning. Hierdoor blijven ook verkeerde beelden in stand over de gevolgen van werkhervatting of meer uren werken voor het inkomen. Dit speelt niet alleen bij minima maar ook bij de lagere middeninkomens.

5.5 Samenvattende conclusies

Uit de praktijkverhalen in dit hoofdstuk kan worden afgeleid dat het voor deze werkenden niet eenvoudig is om via werk duurzaam uit de armoede te komen. Zo heeft een deel van deze werkenden te maken met een beperkt aantal en laagbetaalde arbeidsuren. Die beperkte urenintensiteit is een gevolg van tijdelijk of onregelmatig werk maar kan ook voortvloeien uit de wens of noodzaak om in deeltijd te werken. Een deel van deze werkenden is aangewezen op dit werk om zichzelf financieel te onderhouden. Dat levert financiële problemen op als het inkomen sterk varieert, zoals dat het geval kan zijn bij oproepwerk. De combinatie van wisselend werk in combinatie met een uitkering is daarbij een sterk complicerende situatie voor werkenden. Het is moeilijk om uitgaven af te stemmen op variabele inkomsten, zeker wanneer ook niet kan worden teruggevallen op financiële reserves. Het uitblijven

100 CNV Geldzorg, zie bijvoorbeeld <https://www.cnvvakmensen.nl/caos/metalektro/nieuws/unieke-samenwerking-met-scania-rond-schuldpreventie>

101 Nibud (2020) *Uw werknemers financieel gezond*. Brochure voor werkgevers. Utrecht, Nibud, online publicatie; Wijzer in geldzaken (2020) *Financieel fitte werknemers*. Online publicatie.

van een stabiel inkomen heeft bovendien gevolgen voor de langere termijnplannen die mensen maken en de zogeheten mijlpalen die mensen in hun levensloop willen bereiken. Denk aan het stichten van een gezin of het kopen van een huis. Een toereikend en stabiel inkomen is daarvoor een belangrijke voorwaarde.

In relatie tot arbeidsintensiteit wordt gesignaleerd dat er bepaalde groepen werkenden te maken hebben met loonverschillen die een lager uurloon tot gevolg kunnen hebben. Dit verschil is zichtbaar tussen flexibel werkenden en werkenden met een vaste betrekking. Ook deeltijdwerkenden hebben te maken met relatief lage verdiensten per gewerkt uur. De praktijk van deeltijdwerk leidt zodoende tot een lager inkomen en een grotere kans op afhankelijkheid van overheidsvoorzieningen. Gewezen is op de 'deeltijd-klem' die het vooral vrouwen moeilijk maakt om voltijds-werk te doen. Ook komt daarbij het realiseren van economische zelfstandigheid in het geding. Werkenden die niet economisch zelfstandig zijn lopen een grote kans op armoede en zijn kwetsbaar voor onvoorziene omstandigheden gebleken. In andere gevallen leiden de strenge beschikbaarheidseisen en onregelmatige roosters tot knelpunten in de organisatie van het privéleven. Een beperkt deel zoekt zijn toevlucht tot het combineren van banen, maar ook deze strategie vormt niet altijd een garantie voor een toereikend inkomen.

Zzp'ers lopen een hoger armoederisico dan werknemers. Toch is er bij deze zelfstandigen geen specifieke risicogroep aan te wijzen. Een deel heeft te maken met een laag inkomen, mede als gevolg van een zwakke onderhandelingspositie. Anderen zien zich gesteld voor lage uurtarieven in bepaalde branches of voor specifieke werkzaamheden. Ook spelen conjuncturele omstandigheden een rol bij het inkomen van zzp'ers. Het terugvallen van opdrachten kan op individueel niveau grote financiële gevolgen hebben. Niet in de laatste plaats zijn er factoren te benoemen aan de kant van de zelfstandige zelf: beperkte verdienste kan (tijdelijk) een eigen keuze zijn, maar kan ook voortkomen uit de aard en levensvatbaarheid van de aangeboden diensten. Het risico op armoede neemt ook toe als er ook geen financiële reserves zijn opgebouwd. Op zichzelf staat de rol van het overheidsbeleid. Zelfstandigen die inkomensondersteuning nodig hebben, kunnen een beroep doen op gemeentelijke minimavoorzieningen. Helaas weten zelfstandigen en gemeenten elkaar onvoldoende te vinden, waardoor ondersteuningsmogelijkheden onbenut blijven. Maar ook wordt gesignaleerd dat de ondersteuning die er wel is, niet altijd goed past bij de situatie van zzp'ers die met tijdelijke terugval van inkomen te maken hebben.

Een specifieke situatie waar werkende armen mee te maken kunnen krijgen, is de combinatie van werk en uitkering. Uit de praktijkverhalen maar ook uit recent onderzoek komt naar voren dat die samenloop problematisch is en ertoe kan leiden dat mensen er uiteindelijk in inkomen op achteruit gaan. Ook krijgen zij te maken met complexe herzieningen, die vervolgens leiden tot allerlei financiële problemen. Deze groep ontbeert doorgaans de financiële buffers om dergelijke wisselingen in inkomen op te vangen. Evenmin stimuleert de huidige vermogenstoets in sociale regelingen het opbouwen van buffers. Het verrekenen van inkomen in geval van een uitkering en het verkrijgen van een goed financieel overzicht, zijn zowel voor de werkende als voor uitvoerende instantie een ingewikkelde opgave. Inmiddels is er bij de eerste groep zelfs sprake van een sterk negatieve beeldvorming ten aanzien van het combineren van werk met een uitkering. Niet zozeer het aanvaarden van werk vormt een drempel, maar de stap om meer uren te gaan werken of het aangaan van een combinatie van uitkering en zeer tijdelijk werk leveren soms grote financiële problemen op. Het leidt namelijk tot late betalingen en ingewikkelde herberekeningen. De vrijlatingsbedragen bij een uitkering beogen de werkaanvaarding te stimuleren, maar zijn te laag of kort van duur voor groepen die langduriger aangewezen zijn op onregelmatig en laagbetaald werk. Evenmin biedt de wetgever de uitvoerder voldoende ruimte om flexibel in te spelen op deze problematiek.

Tot slot is stilgestaan bij de rol van dienstverlening in de praktijk van werkende armen. De uitvoering van het armoedebelief is vooral bij gemeenten belegd. Toch spelen ook andere organisaties in het maatschappelijk middenveld een rol van betekenis voor huishoudens met een tekortschietend inkomen. Geconstateerd wordt dat de werkende armen niet goed in beeld zijn van gemeenten en dat er tevens sprake is van een versnipperde ondersteuningsinfrastructuur. Dit alles leidt tot een groot niet-gebruik van regelingen waardoor onnodige armoedesituaties kunnen bestaan en schulden onnodig worden opgebouwd. Vroegsignalering is een belangrijk instrument om armoede te voorkomen. Deze signalering behoeft verbetering. Bovendien kunnen werkgevers hierin een vitale rol spelen. Tegenwoordig is deze partij echter nog onvoldoende aangesloten op de lokale dienstverlening om armoede te voorkomen of tegen te gaan.

6 Visie van de raad

In de vorige hoofdstukken zijn de verschillende knelpunten beschreven waardoor werkenden in armoede kunnen verkeren en zich daar niet of zeer moeilijk uit kunnen onttrekken. In dit hoofdstuk worden de visie en uitgangspunten van de raad geformuleerd. De visie vormt het vertrekpunt voor de aangrijpingspunten voor beleid en aanbevelingen die in hoofdstuk 7 worden geformuleerd.

Visie

Voor het intreden van de coronacrisis verkeerden bijna 220.000 volwassenen (18-64 jaar) met betaald werk als belangrijkste inkomensbron, onder de armoedegrens. Dit aantal is het afgelopen decennium gestegen en de verwachting is, afgezien van de mogelijke gevolgen van de coronacrisis, dat dit aantal (in absolute zin) zal blijven stijgen. Werkenden vormen een grootste groep binnen de totale groep mensen in armoede. Binnen de totale groep werkenden zijn de werkende armen echter een relatief kleine groep (4,6 procent). Armoede onder werkenden concentreert zich bij enkele groepen, waarmee hoogrisicogroepen ontstaan met aanzienlijk hogere armoedepercentages.

Armoede heeft negatieve gevolgen voor het leven van het individu, het huishouden en de maatschappij. De armoede raakt daarmee niet alleen de werkende maar heeft bijvoorbeeld ook een negatieve invloed op de ontwikkeling van de kinderen die in dat huishouden opgroeien. De negatieve gevolgen treden vooral op bij langere durende armoede. In een eerder advies over de gevolgen van armoede voor kinderen heeft de SER hierover al grote zorgen geformuleerd. Deze zorgen zijn onverminderd actueel. Verder wijst de raad op de negatieve gevolgen van armoede (en schulden) voor de uitvoering van betaald werk, onder andere in de vorm van stress en ziekteverzuim. Voor de werkgever kan werken in armoede leiden tot productiviteitsverlies van werknemers, tot extra kosten en soms ook noodzakelijke zorg.

De raad onderschrijft de duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties waarin het bestrijden van armoede als eerste doelstelling is opgenomen. De doelstelling om armoede in 2030 te halveren vraagt om concrete ambities die richting geven aan beleid en uitvoering. Nederland scoort overigens relatief goed op meerdere terreinen volgens de meest recente Nederlandse SDG-rapportage, maar dat betekent niet dat er niet meer te doen is. De groei van het aantal werkende armen moet worden gestopt en het aantal werkende armen moet stapsgewijs worden verminderd. Een eerste grote stap in het behalen van de doelstelling is te zorgen dat werkenden voldoende inkomen genieten. Prioritair is verder het terugdringen en

voorkomen van langdurige armoede. De raad vindt het van groot belang dat de hoogrisicogroepen van werkenden perspectief houden om zich te kunnen onttrekken aan de situatie van langdurige armoede. Ook moeten nieuwe generaties voldoende weerbaar worden gemaakt, zodat er steeds minder situaties van werken in armoede ontstaan. De inzet moet zich richten op het doorbreken van intergenerationale armoede.

De raad vindt het gewenst om de trend te keren. In de praktijk loont werken niet altijd. Werkenden moeten ervaren dat het werken loont en dat werk voldoende garantie tegen armoede biedt. De raad vindt dat werk in huishoudens altijd voldoende garantie tegen armoede moet zijn in combinatie met inkomensbeleid van de overheid. Het hebben van betaald werk is voor velen een voorwaarde voor een goed leven met ontplooiingsmogelijkheden, status en sociale contacten. De waardigheid van werk en het gevoel zelf in basisbehoeften en onderhoud te kunnen voorzien is voor werkenden van groot belang. Bij veel werkende armen is deze waardigheid in het geding. Aspecten van armoede kunnen overigens ook huishoudens met een inkomen boven de armoedegrens raken. Dat betekent dat het beleid zich niet moet beperken tot groepen precies op of onder de armoedegrens.

Er is een gerichte inzet nodig op het tegengaan van zowel kortdurende als langdurige armoede. De gevolgen van armoede op de korte termijn moeten worden voorkomen en de gevolgen op de langere termijn moeten worden verminderd. Zowel kortdurende als langdurige armoede vraagt om het wegnemen van structurele oorzaken. In deze verkenning is geconstateerd dat er de nodige dynamiek is rondom werk en armoede. Meer dan de helft van de werkenden weet binnen een jaar boven de armoedegrens uit te komen. Een deel van deze groep krijgt echter wel opnieuw te maken met armoede. Tijdelijke armoede kan ook doorwerken in achterstanden op langere termijn, zowel voor de persoon die het betreft als zijn of haar gezin. Bij een ander deel van de werkenden, zoals jongeren die aan het begin van hun loopbaan nog geen economische zelfstandigheid weten te bereiken, zijn de gevolgen van minder lange duur. Anderen weten zich via ander, beter betaald werk, aan de armoedesituatie te onttrekken.

Ook kan sprake zijn van tegenslag in de persoonlijke sfeer waar veel mensen in een levensloop mee te maken kunnen krijgen. Onverwachte levensgebeurtenissen hebben soms directe gevolgen voor het werk en het inkomen dat kan worden gerealiseerd. Voor sommige werkenden zijn die gevolgen groter dan voor andere. Hoe weerbaarder en beter voorbereid deze mensen (of huishoudens) zijn, hoe beter zij uit (tijdelijke) armoede zullen weten te ontsnappen. Het is dan ook van groot belang

om mensen weerbaar te maken voor dergelijke tegenslagen, waardoor de impact van korte duur is en niet onnodig groot wordt.

Helaas is er in Nederland ook sprake van situaties van langdurige armoede onder werkenden, waarbij het inkomen op huishoudniveau niet of onregelmatig het niveau van het sociaal minimum haalt. Bij langer durende armoede is meestal sprake van een ongunstige situatie van specifieke baankenmerken, persoonskenmerken of huishoudkenmerken. Er zijn ook combinaties van deze ongunstige kenmerken en zodoende kan er sprake zijn van een stapeling van risico's. Een armoedesituatie die langer dan een jaar duurt heeft grote kans om uit te monden in langdurige armoede. Ook herhaalde perioden van armoede komen voor en zijn als problematisch te duiden. Omdat de negatieve effecten van armoede – voor zowel het individu als de samenleving – vooral optreden in situaties van langdurige armoede vindt de raad dat het verminderen van langdurige armoede bij werkenden grote prioriteit verdient. Beleid en ondersteuning zal zich daarbij moeten richten op zowel het inkomen van de werkende, de kwaliteit van het werk als een goede dienstverlening.

Duidelijke rollen en gezamenlijke opgave

Sociale partners en de overheid moeten samen bevorderen dat werk de moeite waard is en blijft. Meedoen op de arbeidsmarkt is belangrijk en werk draagt bij aan gevoelens van waardigheid. Voor werkenden die een inkomen op of rond de armoedegrens verdienen is het bevorderen van voldoende en een zeker inkomen een gezamenlijke opgave. Het moet ook duidelijk zijn wie aan zet is. De landelijke overheid kan worden aangesproken op systeemverantwoordelijkheid. Er kan via landelijk beleid worden gestuurd via beter en minder schadelijk inkomensbeleid, wettelijke voorschriften waaronder gewerkt wordt, het ontzorgen van burgers (in geval van fiscale maatregelen), verbeteren van de informatievoorziening en bovenlokale dienstverlening en dergelijke. De gemeenten spelen een belangrijke rol bij het zo veel als mogelijk dempen van de gevolgen van armoede. Zij zijn de aangewezen partij om mensen te ondersteunen bij de weg uit armoede en kunnen in principe maatwerk bieden voor individuele situaties.

Onderdeel hiervan is het beter laten aansluiten van activeringsmaatregelen bij het voorkomen en oplossen van schulden. Ook kunnen gemeenten zelf in beleid en uitvoering zorgen voor soepele overgangen tussen werk en uitkering, een belangrijk knelpunt bij werkende armen. Daarnaast zijn de werkgevers aan zet. Werkgevers kunnen worden aangesproken op het meehelpen voorkomen van langdurige armoede. Vroegtijdige signalering, het bespreekbaar maken van deze problematiek en het aandragen van praktische oplossingen dragen hier beslist aan bij. De vakor-

organisaties doen al het nodige voor leden met geldzorgen. Het zou goed zijn als die inzet en dienstverlening goed is verbonden met de inzet van andere partijen, bijvoorbeeld op lokaal niveau. Tot besluit, de werkenden zelf moeten zich naar vermogen inzetten om via werk voldoende inkomen te realiseren, door voldoende uren te werken als dat mogelijk is. Anderzijds moeten zij zelf tijdig in actie komen als financiële problemen ontstaan.

Geen simpele oplossingen maar wel vele verbeteringen mogelijk

De gestage langjarige groei van het aantal werkende armen is een gevolg van complexe directe en onderliggende oorzaken. Er is dan ook geen ‘silver bullet’, ofwel een simpele oplossing die grote positieve gevolgen heeft. Wel kan door een langjarige inzet op vele onderdelen tegelijk een betekenisvolle reductie van het aantal werkenden in armoede in gang worden gezet en kunnen praktische verbeteringen worden gerealiseerd voor degenen die het treft.

De raad zoekt de verbeteringen die kunnen leiden tot een reductie van het aantal werkende armen primair in het domein van de arbeidsmarktpositie, het inkomen van werkenden, in samenhang met oplossingen in de sfeer van werk en de dienstverlening aan deze groep. De problematiek van werken in armoede vraagt om oplossingen op zowel de korte als langere termijn. Voor de kortere termijn moet worden ingezet op het verminderen van diverse praktische knelpunten en het dempen van de gevolgen van tijdelijke armoedesituaties. Voor de wat langere termijn moeten vooral stappen worden gezet in de vereenvoudiging van inkomenssystemen en het bieden van werk en inkomenszekerheid die voldoende en duurzaam bestaanszekerheid oplevert.

Het beleid moet inspelen op de heterogeniteit van de brede groep werkende armen. Dat beperkt het kunnen doen van generieke beleidsaanbevelingen. Wel benadrukt dit het belang van een op maat gesneden beleid. Gebleken is dat verschillende beleidsterreinen die weliswaar los staan van de arbeidsmarkt toch – direct of indirect – kunnen ingrijpen op de problematiek van werken in armoede. Gemeend wordt dan ook dat deze aanpalende terreinen altijd van betekenis zijn bij een effectieve bestrijding van de armoedeproblematiek onder werkenden. Alleen inkomensondersteuning is niet voldoende om mensen uit armoede te helpen, er is bijvoorbeeld ook aandacht voor goedkope woningen, werkgelegenheid en goed onderwijs. Er worden in deze verkenning ook meer systemische knelpunten in relatie tot werk en armoede geduid, hierbij merkt de raad op dat beleidsopties een goede afweging in een breder verband vereisen. Beleid gericht op armoedebestrijding onder werkenden moet niet resulteren in meer niet-werkende armen. Er kan namelijk sprake zijn van communicerende vaten.

7 Aangrijpingspunten voor beleid en aanbevelingen

De raad verkent verbeteringen op het terrein van **inkomen, werk en dienstverlening**. Voor de korte termijn zal er veel inzet nodig zijn voor het opvangen van de gevolgen van de coronacrisis en herstel na opening van de samenleving. Deze verkenning raakt aan meer fundamentele arbeidsmarktvraagstukken. Denk aan flexibilisering van de arbeidsmarkt, het stelsel van inkomensondersteuning, de positie van de zzp'er, kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt in bredere zin enzovoorts. Heel recent heeft de SER een breed en samenhangend pakket aan voorstellen gepubliceerd voor meer zekerheid van mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving.¹ In het advies worden voorstellen gedaan waarvan ook werkende armen kunnen profiteren. Denk aan de voorstellen over het inkomensbeleid en het besteedbaar inkomen van mensen, het vergroten van werk en inkomenszekerheid, de positie van (kwetsbare) zzp'ers, en het investeren in een goed functionerende publieke sector. Uiteraard wordt in het hiernavolgende nauwkeurig aangesloten bij deze voorstellen. Naast deze veelal fundamentele oplossingen worden ook oplossingen geïnventariseerd en verbeteringen voorgesteld waarvoor minder fundamentele aanpassingen noodzakelijk zijn, maar die evengoed een belangwekkende bijdrage kunnen leveren aan het terugdringen van het aantal werkende armen en de problemen waarvoor zij zich gesteld zien in de huidige praktijk. Vele kleinere stappen maken uiteindelijk een grotere stap om het aantal werkende armen terug te dringen.

De problematiek van werkende armen is complex; zij wordt bepaald door kansenongelijkheid, hulpbronnen en allocatieprocessen op de arbeidsmarkt. Daarnaast speelt regelgeving en beleid op de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid een rol in het ontstaan en voortduren van armoede. Ook zijn informele instituties, zoals normen en waarden, hierin van betekenis. Gebleken is dat door deze formele en informele institutionele oorzaken er in Nederland relatief veel werkende armen zijn.² Het SCP stelt, op basis van een vergelijking met de ons omringende landen, dat het aandeel werkende armen in Nederland in beginsel met zo'n veertig procent zou kunnen worden teruggebracht. Dit vraagt dan wel om grootscheepse institutionele aanpassingen.

¹ SER (2021) *Sociaal-economisch beleid 2021-2025*.

² Vrooman, C. e.a. (2018) *Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in 5 Europese landen en 20 Nederlandse gemeenten*. Zie: analysemodel pag. 19 e.v. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Investeren in goed onderwijs en een leven lang ontwikkelen

De raad vindt dat de meest fundamentele strategie om armoede onder werkenden op de langere termijn terug te dringen, bestaat uit het verdergaand blijven ontwikkelen en benutten van het menselijk kapitaal van Nederland. Waarschijnlijk zijn investeringen in onderwijs op de lange termijn het meest rendabel voor het bestrijden van armoede. Het zogeheten ‘economisch kapitaal’ van burgers wordt naast inkomen en vermogen vooral door opleiding en beroepsvaardigheden en het beroep bepaald.³ Uit deze verkenning kwam naar voren dat er een sterke samenhang bestaat tussen lage opleidingsniveaus enerzijds en deeltijdwerk en laagbetaald werk anderzijds. Door de kwaliteit van het onderwijs, de beroepskeuze en de opleidingsniveaus van de beroepsbevolking structureel te blijven verbeteren, wordt de kans op beter betaald werk en meer werkzekerheid van toekomstige generaties werkenden vergroot.

Voor degenen die al werk hebben is een inzet op leven lang ontwikkelen (LLO) een verstandige investering om aan armoede te ontkomen. Scholing is een investering in het eigen verdienvermogen (van zowel werknemers als zelfstandigen). In verschillende SER-adviezen is het belang van LLO onderstreept en worden concrete aanbevelingen gedaan voor een goed werkend stelsel met toereikende voorzieningen in het kader van post-initieel onderwijs. Het belang van LLO wordt aldus ook vanuit het werk en armoedeperspectief nogmaals onderstreept. Juist werkenden in laagbetaald en onzeker werk (een belangrijk deel van de werkende armen) blijken in de praktijk het minst aan ontwikkelactiviteiten te doen, terwijl zij er veel baat bij zouden kunnen hebben.

Specifieke aandacht verdienen jongeren die op vroege leeftijd en zonder veel onderwijs de arbeidsmarkt betreden. Door blijvend in te zetten op scholing kunnen werkenden met een laag loon weerbaarder worden tegen conjuncturele schokken en snelle technologische en digitale ontwikkelingen bijhouden. Ook inzet op scholing bij werkverlies en werkloosheid is effectief voor duurzame werkhervatting. Hierbij is van belang op te merken dat langer durende armoedesituaties leiden tot aanhoudende stress als gevolg van schaarste, die het denken en functioneren van mensen negatief beïnvloedt. Opscholing (het verwerven van een hoger kwalificatieniveau) vanuit een armoedesituatie is waarschijnlijk alleen kansrijk als eerst, of tegelijk, de zogeheten ‘mentale bandbreedte’ van deze mensen wordt vergroot. Kleine realiseerbare stappen en beloningen spelen daarbij een rol van betekenis.⁴

3 Vrooman, C. e.a. (2014) *Vershil in Nederland*. Zie: theoretisch model pag. 54 e.v. Hieruit blijkt dat naast economisch kapitaal ook persoonskapitaal, cultureel kapitaal en sociaal kapitaal belangrijke hulpbronnen zijn om vooruit te kunnen komen in het leven.

4 Ten Dam, J., *Armoede, stress & gezondheid*, Lectoraat De Gezonde Stad, hogeschool Windesheim, Zwolle, (2018).

Rekening houden met diversiteit huishoudens

Bij het uitwerken van beleid voor het terugdringen van armoede onder werkenden is het van belang om rekening te houden met de diversiteit van huishoudens. De rol van specifieke huishoudenskenmerken is zeer betekenisvol gebleken om het vraagstuk van werkende armen beter te begrijpen. Beleid zal alleen effectief zijn wanneer dit zich richt op de huishoudens waar de werkende armen deel van maken en niet alleen op de werkenden zelf. Een huishouden met één volwassene en kinderen (alleenstaande ouders) zal waarschijnlijk andere overwegingen maken dan een huishouden met twee volwassenen. Dit vergt de juiste randvoorwaarden zoals kwalitatief goede en toegankelijke kinderopvang.

Generiek beleid aanvullen met regionale en sectorale specificaties.

In hoofdstuk 2 is beschreven dat werkende armen een heterogene groep vormen. Dé werkende arme bestaat niet zeggend, er zijn meerdere subgroepen te duiden met verschillende knelpunten. Tevens is gewezen op de regionale spreiding van werkende armen. Dit is ook het geval voor armoede in het algemeen. Zo werd gewezen op de groep arbeidsmigranten uit Oost-Europa; een groep met een eigen regionale spreiding en specifieke oorzaken voor armoede en werk. De geschetste problematiek van deze groep is sterk regionaal bepaald en omvat bijvoorbeeld aspecten van huisvesting, openbare orde en gezondheidszorg. In andere regio's of steden is sprake van een oververtegenwoordiging van seizoenswerk of werk in de culturele sector met veel zzp'ers. Dit betekent volgens de raad dat voor een effectieve bestrijding van werk in armoede naast generieke oplossingen ook regionale (eventueel in combinatie met sectorale) maatregelen voor de hand liggen en dienen te worden ontwikkeld. Dit pleit ervoor om de problematiek op regionale arbeidsmarkttafels te agenderen, maar ook dat gemeenten met een oververtegenwoordiging van werkende armen nog meer inspelen op de specifieke, lokale, behoeften van deze groep. Het bieden van werkzekerheid vraagt om het bieden van voldoende kansen in de regio.⁵

Doorbreken van intergenerationele armoede

In sommige regio's kan men moeilijker uit armoede ontsnappen dan in andere regio's. SEO concludeerde onlangs dat de inkomenspositie van ouders van invloed is op de inkomenspositie van hun kinderen op latere leeftijd. Daarbij worden de uitkomsten beïnvloed door de regio waar het kind opgroeit. Binnen een regio kunnen er in dit verband ook nog lokale verschillen zijn.⁶ Aandacht voor het verbeteren van

5 In het gezamenlijke advies van de regionale SER'en (november 2020) *Brede welvaartsgroei in alle regio's*, p.7 wordt opgeroepen tot een brede gebiedsgerichte aanpak met onder andere aandacht voor armoedebeleid. PBL (november 2019) *Regionale verschillen in werkzekerheid: de rol van beleid* pp. 15-23.

6 Weel, B. ter e.a. (2019) *Sociale ongelijkheid in Nederland. Intergenerationele ongelijkheid en hardnekkige lage inkomens*. Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek.

de regionale werkgelegenheidsstructuur in samenhang met kwalitatief goed onderwijs kan eraan bijdragen dat de spiraal van armoede over generaties heen kan worden doorbroken. Het doorbreken van intergenerationele armoede vraagt om ondersteuning van gezinsleden, ondersteuning naar werk en een hoger inkomen, inzet op reduceren ongelijke kansen van kinderen, als ook het optimaliseren van woonomgeving en infrastructuur.⁷ Tevens is een directe inzet nodig op achterstanden van kinderen om het toekomstperspectief te verbeteren.⁸

Generatiearmoede doorbreken: vijfjarig onderzoek in de Veenkoloniën

Het duurzaam terugdringen van armoede vraagt om een aanpak van lange adem. In 2017 is de provincie Drenthe met de Rijksuniversiteit Groningen een meerjarig onderzoek gestart naar overerfbare armoede, met als doel tot effectieve interventiestrategieën te komen. De gemeenten in de Veenkoloniën (regio Stadskanaal tot Emmen) kennen een oververtegenwoordiging van huishoudens onder de lage inkomensgrens waarvan bijna een derde als langdurig arm kan worden aangemerkt. Families die al generaties lang arm zijn doen minder mee in de maatschappij. Ze hebben minder vaak een baan, doen minder vaak aan vrijwilligerswerk en zijn meer geïsoleerd. Dit heeft negatieve effecten op de gezondheid en het welbevinden van gezinsleden en hun directe omgeving. Generatiearmoede zorgt daarmee niet alleen voor minder mogelijkheden en kansen, maar vergroot ook de afstand tussen groepen in de samenleving.

De eerste fase van het onderzoek heeft inzicht gegeven in hoe families armoede ervaren en hoe financiële armoede ontstaat en blijft bestaan in families. Ook is er nu meer inzicht in hoe gezinnen zelf proberen uit armoede te komen. Overerfbare armoede is zeer complex en veroorzaakt bijvoorbeeld ook problemen zoals laaggeletterdheid. Door laaggeletterdheid zijn er weer minder kansen op studie of een baan en zo blijft de cirkel van armoede bestaan.

In de tweede, nog lopende, fase richten de onderzoekers zich vooral op het verbeteren van de effectiviteit van de interventies die worden gepleegd, door rekening te houden met de diversiteit van families die in armoede leven.

Bron: RTV Drenthe en Sociaal Bestek, december 2017/januari 2018.

⁷ Zie ook Visser, S. (2019) *Mechanismen intergenerationele armoede*. Groningen, Universiteit van Groningen. De SER zal separaat adviseren over het bevorderen van gelijke kansen naar aanleiding van een verzoek van de bewindspersonen van OCW dd. 26-11-2019, zie <https://www.ser.nl/nl/ser/over-ser/werkprogramma/bevorderen-gelijke-kansen>

⁸ Boschman, S. (2019) *Waarom is een uitkering hebben toch zo erfelijk?* In: Sociale Vraagstukken, 24 juni 2019.

7.1 Het inkomen van werkende armen verbeteren

Aanpassingen in het inkomensbeleid zijn noodzakelijk om tot minder werkende armen te komen. Dit vergt het bevorderen van de arbeidsintensiteit, het financieel aantrekkelijker maken van werk, het vereenvoudigen van complexe systemen waarmee het inkomen door de overheid wordt ondersteund of aangevuld, het aanmoedigen om te gaan werken vanuit een uitkering.

Nederland heeft een complex stelsel van inkomensondersteuning waarin inkomensafhankelijke belastingen worden geïnd om vervolgens een deel hiervan via inkomensafhankelijke toeslagen als inkomensondersteuning weer uit te keren. Uit de analyse kwam naar voren dat het om zeer grote aantallen huishoudens gaat en om een groot beslag aan middelen. Het systeem leidt in de huidige vorm tot ongewenste gevolgen en tot een ontmoediging om meer te gaan werken. Zo leidt de huidige systematiek tot een hoge marginale belastingdruk (in sommige gevallen tot boven de 90 procent), een groot risico op schuldvorming bij werkenden met een laag inkomen als gevolg van herstelacties bij wijzigende omstandigheden zoals flexibel werken en levensgebeurtenissen, en het systeem gaat gepaard met hoge uitvoeringskosten en (streng) controles op mensen. De recente kwestie rond de kinderopvangtoeslag onderstreept bestaande problemen in wet- en regelgeving alsmede in de uitvoering.

Het systeem beperkt de mogelijkheden van mensen om zich via werken financieel vooruit te brengen. Het gevolg van (een beetje) meer werken is veelal dat de inkomenswinst een-op-een een vermindering van toeslagen of heffingskortingen tot gevolg heeft, of soms tot algeheel verlies van inkomensondersteuning leidt. Voor de samenleving is het nadeel dat er onnodig tekorten in stand blijven op de arbeidsmarkt want werkenden zien onvoldoende duidelijke voordelen van meer uren werken.

De raad staat een beter systeem voor waarin deze effecten sterk worden beperkt. In dit nieuwe systeem worden mensen niet meer ontmoedigd om (meer uren) te gaan werken. Niet meer ontmoedigd om samen te wonen of kinderen te krijgen. De kans op hoge schulden en terugbetalingen nemen sterk af. Dit is voor een groot deel een opgave voor zowel de rijksoverheid als gemeenten, maar voor een robuust stelsel met goede wet- en regelgeving is ten eerste het Rijk aan zet.

Het terugdringen van het aantal werkenden in armoede is gericht op het vergroten van het netto besteedbaar inkomen door minder uitgaven en/of meer inkomen. Meer inkomen kan worden bereikt door meer werken, het beter benutten van toeslagen en kortingen en door blijvende scholing ook nadat men reeds tot de arbeidsmarkt is toe-

getreden. Minder uitgaven kunnen worden bereikt door meer en betere dienstverlening, inzicht in financiën en/of het benutten van regelingen die de kosten voor energie, school, huur, kinderopvang et cetera verlagen. Een beter systeem vergt een integrale benadering. Hierin spelen het minimumloon, verzilverbare heffingskortingen (arbeidskorting), de Inkomstenbelasting, aanpassing van de uitkeringen, lagere premies werknemersverzekeringen, en toegankelijke kinderopvang, een belangrijke rol.

Om te komen tot een reductie van het aantal werkende armen via inkomensbeleid stelt de raad voor het volgende te verkennen:

7.1.1 Werken lonender maken en verminderen armoedeval

Werken moet lonender en rendabel worden gemaakt. Dit vraagt om aanpassingen in de systematiek van belastingen en premies. De raad beveelt aan om de marginale wig van werknemers te verlagen zodat (meer uren) werken beter loont. Hierdoor houden werkenden meer over van hun bruto-inkomen en ontstaat meer ruimte voor baancreatie. Dit verkleint de kans op armoede onder werkenden. Wanneer door deze verschuiving per saldo sprake is van lastenverlichting levert dit een positieve bijdrage aan de koopkracht.

Hierbij moet ook aandacht worden gegeven aan de beleving en ervaringen van werkenden. Er is goede en betrouwbare informatievoorziening gewenst over de gevolgen van (tijdelijk of onregelmatig) werk op het inkomen.

7.1.2 Beloon parttime werken naast een uitkering

Gemeentelijke voorzieningen kunnen de armoede verkleinen, maar vergroten tegelijkertijd de marginale druk en daarmee het risico op een armoedeval. In het huidige beleid wordt parttime werken vanuit een uitkering vrijwel neutraal gecompenseerd. De uitkering wordt in beginsel verlaagd met het verdiende bedrag, of anders geformuleerd: het loon wordt aangevuld tot het niveau van de uitkering. Binnen de bijstand bestaat wel de vrijlatingsregeling. Als het inkomen lager is dan de bijstandsnorm, mag men 25 procent van de inkomsten uit werk houden, tot een maximum van 215 euro per maand. De vrijlating geldt alleen voor mensen van 27 jaar en ouder, en hooguit voor zes maanden.

Een verruiming van de mogelijkheid om arbeidsinkomen zelf te behouden zou direct tot minder armoede kunnen leiden en vergroot de economische zelfstandigheid. Ook zou de prikkelwerking van werken voor het besteedbaar inkomen beter worden. De raad stelt, met verwijzing naar het recente SER MLT-advies, voor om de bijverdienmogelijkheden in de Participatiewet en arbeidsongeschiktheidsregelin-

gen te verruimen. Dit kan op verschillende manieren, door een uitbreiding van de bestaande vrijlatingsregeling (door aanpassen van het percentage, maximumbedrag, de leeftijdsgrens en/of duur) en/of het toekennen van een uitstroompremie. Daarbij moet het ook lonen om meer uren te werken en zo ook zonder uitkering rond te komen; een ruimere vrijlatingsregeling moet mensen niet gevangenhouden in een uitkering. Eventuele financiële belemmeringen bij gemeenten om een ruimere vrijlating te realiseren vragen aandacht bij uitwerking. Meer inzicht in de brede kosten en baten kan hierbij behulpzaam zijn.

7.1.3 Inkomensondersteuning door (het stelsel van) toeslagen herzien

De complexiteit van het toeslagenstelsel is belemmerend voor werkende armen, en overigens ook voor vele anderen. Voor de meest kwetsbare inwoners van Nederland wordt voldoende inkomen voor een groot deel geregeld via het toeslagenstelsel. Een belangrijk doel van het toeslagenstelsel is het financieel toegankelijk maken van zorg, een huurwoning en kinderopvang. In de afgelopen jaren is dit vooral gebeurd door via toeslagen steeds meer compensatie te bieden voor de stijgende prijzen in deze domeinen. Inmiddels ontvangt meer dan 60 procent van de huishoudens een of meerdere toeslagen. Maar de huidige vormgeving en uitvoering van de toeslagen zorgt voor grote onzekerheid bij een deel van de werkende armen.

Het kabinet concludeerde onlangs over het toeslagenstelsel dat het toeslagenstelsel heel veel van mensen vraagt die een toeslag nodig hebben en leidt tot onzekerheid over terugvorderingen en nabetalingen.⁹ Het brengt mensen in de problemen. Het kabinet vindt daarom dat het bestaande stelsel van toeslagen onhoudbaar is. Ingezet wordt op een stelselhervorming omdat de problemen volgens het kabinet niet meer binnen het huidige toeslagenstelsel kunnen worden opgelost. Zowel wet- en regelgeving als de uitvoering daarvan moeten veranderen.

De conclusie van het IBO-toeslagenrapport is dat er alternatieven mogelijk zijn voor het toeslagenstelsel die tot vereenvoudiging leiden, maar dat daar ook een ‘prijs’ voor betaald moet worden.¹⁰ Een alternatief stelsel kan dus een oplossing bieden voor de problemen waar huishoudens tegenaan lopen (terugvorderingen, niet-gebruik, mentale lasten en schuldenproblematiek), maar kan ook leiden tot verlies van gerichtheid in de inkomensondersteuning met inkomenseffecten voor groepen huishoudens of tot grotere budgettaire lasten voor de overheid.¹¹

⁹ Kamerbrief van de Minister van Algemene Zaken van 15 januari 2021, betreft: *Reactie kabinet op rapport ‘Ongekend onrecht’*.

¹⁰ Ministerie van Financiën (2020) *IBO-toeslagen deelonderzoek 2. Eenvoud of maatwerk: alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel*. Den Haag, Rijksoverheid.

¹¹ Ibid.

In de inleiding van dit hoofdstuk gaf de raad aan dat moet worden toegewerkt naar een effectiever en eenvoudiger stelsel. Het aanpassen van het stelsel moet uitermate zorgvuldig gebeuren en zal tijd kosten. De raad meent dat er voor de *korte termijn* vooral winst moet worden behaald door het beperken van terugvorderingen en het terugdringen van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen. Toeslagen moeten op korte termijn worden aangepast opdat hoge terugvorderingen worden voorkomen, zoals is uitgewerkt in het eerste deelonderzoek van IBO-toeslagen.¹² Bij onvermijdelijke terugvorderingen moet maatwerk worden geboden en coulance worden betracht. Voor de *langere termijn* is het zaak om een effectiever en eenvoudiger stelsel te ontwerpen (zie kader). De inkomensondersteuning dient beter rekening te houden met wisselende inkomsten. Ook moet de samenhang met heffingskortingen worden beschouwd om uiteindelijk tot een lagere marginale druk te komen.

Mogelijkheden voor een effectiever en eenvoudiger stelsel op de langere termijn

Voor de *langere termijn* is het belangrijk om keuzes uiterst zorgvuldig af te wegen en toe te werken naar een effectief, toegankelijk en eenvoudig stelsel. In de eindrapportage Toeslagen van de Rijksoverheid zijn verschillende alternatieven voor het toeslagenstelsel onderzocht.*

- Kinderopvangtoeslag: vooral voor middeninkomens beter betaalbaar maken (vergoedingspercentage voor ouders verhogen) en een start maken met het rechtstreeks financieren van de kinderopvangorganisaties.
- Huurtoeslag: sterk verlagen van de huren van huurders bij corporaties, met compensatie door een omvangrijke vermindering van de verhuurderheffing, waarbij de huidige maatregelen om scheefhuur te voorkomen worden gehandhaafd. Dit leidt tot een verlaging en vereenvoudiging van de huurtoeslag (meer gebaseerd op genormeerde huur, het schrappen van uitzonderingen).
- Kindgebonden budget: uitvoering door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) in plaats van de belastingdienst, mogelijk na integratie met de kinderbijslag.

* Kamerbrief van het Ministerie van Financiën van 14 december 2020, betreft: *Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel*.

12 Ministerie van Financiën (2019) *IBO Toeslagen Deelonderzoek 1. Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel*. Den Haag, Rijksoverheid, pag. 74.

- Invoeren geharmoniseerde vermogenstoets op het heffingsvrij vermogen (50.000 euro per persoon) die de eenduidigheid vergroot. Een geleidelijke vermogenstoets voorkomt grote terugvorderingen door het overschrijden van de vermogensnorm.

Als gerichte inkomensondersteuning via toeslagen wordt vervangen door minder gerichte instrumenten zijn inkomenseffecten onvermijdelijk. Er zal daarom extra geld noodzakelijk zijn.

7.1.4 Zorg dat meer werkenden de arbeidskorting kunnen benutten

De arbeidskorting is een gericht instrument om werken aantrekkelijker te maken ten opzichte van een uitkering en de belastingdruk onder werkenden te verminderen. In de afgelopen jaren is de arbeidskorting inkomensafhankelijk gemaakt en verhoogd voor de lagere inkomens. Bepaalde groepen kunnen de arbeidskorting echter in het huidige systeem niet of slechts gedeeltelijk benutten. Dit heeft een negatief effect op de mate van armoede onder werkenden. Hierdoor is er een steeds grotere groep werknemers en zzp'ers ontstaan die onvoldoende belasting betalen om de arbeidskorting te kunnen verzilveren. Momenteel is dit voor 220.000 werknemers en 65.000 zelfstandigen het geval.¹³

Om het aantal werkende armen te verminderen, kan de arbeidskorting nog sterker op de laagste inkomens gericht worden. Het verzilverbaar maken van de korting leidt tot een lagere marginale druk op arbeid, waardoor werken vanuit een uitkering interessanter wordt.¹⁴ Het verzilverbaar maken van de arbeidskorting dient in samenhang met een herziening van de toeslagen en aanpassing van het minimumloon te worden gezien. Bij de nadere vormgeving moet wel worden nagegaan hoe voorkomen wordt dat het werken met voorschotten tot problemen achteraf leidt. Voor mensen met een laag inkomen zoals werkende armen heeft het de voorkeur om direct voordeel te genieten van de arbeidskorting en niet het verzilverde deel pas in het volgende jaar te ontvangen.

¹³ Ministerie van Financiën (2020) *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*. Synthesrapport. Hieruit: Belasten van inkomsten in Box 1, p. 23. Den Haag, Rijksoverheid.

¹⁴ CPB/SCP (2020) *Kansrijk armoedebeleid*. Den Haag, Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.

Het CPB en SCP hebben twee varianten van de verzilverbare arbeidskorting doorgerekend.^{*} In de eerste variant wordt de arbeidskorting alleen verzilverbaar gemaakt, terwijl in de tweede variant de arbeidskorting niet alleen verzilverbaar wordt gemaakt, maar ook wordt verhoogd voor lagere inkomens (tabel 1). Uit deze berekeningen blijkt dat het verzilverbaar maken van de arbeidskorting 0,3 mld euro kost (variant 1). De armoede daalt in dat geval met 0,8 procent, zowel in termen van personen als in termen van euro's. Bij werkenden zijn deze afnames beide gelijk aan 1,1 procent. De invoering van de verzilverbare arbeidskorting heeft geen significante effecten op de werkgelegenheid. De inkomensongelijkheid neemt door de invoering van de verzilverbare arbeidskorting met 0,1 procent af.

In de verdergaande en mogelijk effectievere variant wordt de arbeidskorting verzilverbaar gemaakt én verhoogd voor lagere inkomens. Deze optie leidt tot een budgettair beslag van 2,5 miljard euro. De kosten liggen hoger dan de som van de twee losse beleidsopties doordat het effect van verzilvering hoger is bij een verhoging van de arbeidskorting: er wordt een groter kortingsbedrag verzilverd dan in de uitgangssituatie. Het aantal personen in armoede neemt in de tweede variant met 6,3 procent af en in euro's met 4,7 procent. Bij werkenden daalt de armoede met 14,0 procent gemeten in personen en 9,3 procent gemeten in euro's. Deze tweede variant heeft een significant negatief effect op de werkgelegenheid van -0,2 procent.

^{*} CPB en SCP (2020) *Kansrijk armoedebeleid*. In de variant waarin de arbeidskorting verzilverbaar wordt gemaakt (kosten 0,3 mld. euro) daalt de armoede onder werkenden met 1,1%. Wanneer de verzilverbare arbeidskorting wordt gecombineerd met een verhoging van de arbeidskorting voor lagere inkomens (kosten 2,5 mld. euro) daalt de armoede onder werkenden met 14%.

De raad heeft in het SER MLT-advies gepleit voor invoering van verzilverbare heffingskortingen. Voor de precieze vormgeving kan worden gekeken naar de EITC (earned income tax credit; toegepast in VS) of Universal Credit (in VK). De raad vindt de verzilverbare arbeidskorting kortom interessant voor het reduceren van het aantal werkende armen en adviseert deze, uiteraard in samenhang met andere maatregelen, zoals de toeslagen en het minimumloon, op kortere termijn uit te werken tot concrete voorstellen.

7.1.5 Bevorder voldoende besteedbaar inkomen

Mensen zijn er het meest mee geholpen als zij werk verwerven dat voldoende besteedbaar inkomen oplevert om uit de armoede te komen. Voldoende besteedbaar inkomen kent een uitgaven- en inkomensaspect. In de analyse is gesignaleerd dat sommige huishoudens een tekort hebben in het besteedbaar inkomen. De vaste lasten en kosten van levensonderhoud spelen een belangrijke rol bij de uitgaven. Aan-

bevolen wordt om de oorzaken van (stijgende) hoge vaste lasten aan te pakken en in te perken. Dit vraagt om een bezinning op woonlasten (huren) en de kosten van kinderopvang. Eerder heeft de SER ook gewezen op het gevolg van schoolkosten. Naast het vergroten van het bruto-inkomen door meer of beter betaald werk is een inzet gewenst op het vergroten van het besteedbaar inkomen. Werkenden zouden meer over moeten houden van het brutosalaris. Daarom vraagt de SER aandacht voor het verlagen van de lasten op arbeid waardoor het besteedbaar inkomen toeneemt. De relatief hoge marginale tarieven op arbeidsinkomsten, vooral voor groepen in het midden van de inkomensverdeling, werken verstorend op de arbeidsdeelname en ontmoedigen (meer uren werken).

7.1.6 Een hoger minimuminkomen in samenhang met het sociaal minimum

In sommige gevallen is het minimumloon onvoldoende voor een huishouden om een inkomen boven de armoedegrens te verwerven.¹⁵ Dit hangt samen met hoge vaste lasten van groepen huishoudens en met de omvang van het gezin. Een hoger wettelijk minimumloon kan bijdragen aan minder armoede onder werknemers. Vanwege de koppeling met het sociaal minimum zal een aanpassing van het minimumloon gevolgen hebben voor de hoogte van uitkeringen (zie kadertekst Effecten verhoging van het minimumloon; hierna). Ook zal een aanpassing van het minimumloon doorwerken in het gehele loongebouw waardoor de groep werkenden met een inkomen net boven het minimumloon ook profijt heeft van de inkomensverbetering (en minder beroep hoeft te doen op minimumvoorzieningen). Er zijn echter bredere gevolgen die integraal zullen moeten worden afgewogen bij een uiteindelijk besluit om het minimumloon aan te passen.

Een stijging van het minimumloon heeft gevolgen voor de besteedbare inkomens en de economische zelfstandigheid van werknemers, budgettaire gevolgen en heeft – via de loonkosten – gevolgen voor de werkgelegenheid en de arbeidsmarkt.¹⁶ Het effect van het minimumloon op de werkgelegenheid is niet lineair op te schalen en is niet symmetrisch. Grote verhogingen van het minimumloon hebben een meer dan proportioneel groter effect dan kleinere verhogingen.¹⁷ De effecten op langere termijn zijn onzeker omdat er veel factoren zijn die dit beïnvloeden.

¹⁵ NIBUD (2020) *Meer bestedingsruimte bij een hoger minimumloon*. Utrecht, Nibud. Online publicatie.

¹⁶ Van Essen, C. e.a. (2020) *Effecten verhogen minimumloon*. Den Haag, Centraal Planbureau.

¹⁷ CPB (2016) *Kansrijk arbeidsmarktbeleid Deel 2*. Den Haag, Centraal Planbureau.

De raad herhaalt zijn recente pleidooi voor verhoging van het minimumloon (in combinatie met invoering van een minimumloon per gewerkt uur, zie hieronder).¹⁸ Verhoging van het minimumloon is een betekenisvolle factor in een groter pakket maatregelen die eraan bijdragen dat werkenden meer te besteden zullen krijgen en zich aan armoede kunnen onttrekken.

7.1.7 Vormgeving van verhoging van het minimumloon

Minimumloon per gewerkt uur

Voor een transparant en beter handhaafbaar minimumloon kan worden gekozen voor een minimumloon per gewerkt uur. Op dit moment wordt het minimumloon per maand vastgesteld. De hoogte van het huidige minimumuurloon is daarom gekoppeld aan de normale wekelijkse arbeidsduur (NAD) in een bepaalde sector. In sectoren met een hogere normale arbeidsduur is het minimumuurloon momenteel hierdoor lager dan in sectoren met een lagere normale arbeidsduur. Momenteel is sprake van een initiatiefwetsvoorstel voor een uniform wettelijk minimumloon. Het voornemen van de indieners van dit wetsvoorstel is om een minimumuurloon voor elke werknemer op basis van een 36-urige werkweek, ongeacht de normale arbeidsduur in de sector waar deze werknemer werkzaam is.^{19, 20} Voor werknemers in sectoren met een normale arbeidsduur van 38 of 40 uur zou dit kunnen betekenen dat het feitelijke minimumuurloon hoger wordt, terwijl sprake is van substantiële kosteneffecten voor werkgevers in sectoren indien het minimumuurloon gebaseerd wordt op een lagere normale arbeidsduur dan gebruikelijk of in de cao overeengekomen is.²¹ Een hoger minimumloon kan de bestaanszekerheid voor deze groep vergroten. Ook vermindert een uniform wettelijk minimumloon de regeldruk bij bijvoorbeeld uitzendwerk en vergroot het de transparantie rondom het wettelijk minimumloon. Daarnaast verhoogt een uniform wettelijk minimumuurloon het loon van werknemers die in sectoren zonder cao werken, aangezien een 40-urige werkweek in deze sectoren als normale arbeidsduur wordt verondersteld. De invoering van het uniform wettelijk minimumloon heeft geen effect op de uitkeringen, aangezien deze gebaseerd worden op de hoogte van het wettelijk minimumloon per maand en heeft daarmee beperkte negatieve werkgelegenheidseffecten.

¹⁸ SER (2021) *Sociaal economisch beleid 2021-2025*.

¹⁹ Een minimumuurloon is ook mogelijk voor een 38-urige of 40-urige werkweek.

²⁰ Zie <https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35335>. Initiatiefvoorstel-Gijs van Dijk Wet invoering minimumuurloon.

²¹ Deze loonkosten zouden voor sommige sectoren kunnen oplopen tot een verhoging van het wettelijk minimumuurloon van 1,08 euro per uur of 11,74% bij een normale arbeidsduur van 40 uur per week.

Verhoging van het wettelijk minimumloon

Het CPB heeft de effecten in kaart gebracht van een verhoging van het minimumloon met 10 procent, met en zonder koppeling.²² De effecten zijn hieronder weergegeven.

Effecten verhoging van minimumloon met 10 procent, met en zonder koppeling

Een verhoging van het minimumloon werkt ook door op het verdere loongebouw: bij een verhoging van 10 procent is sprake van doorwerking naar lonen tot 30 procent boven het minimumloon. De kosten voor werkgevers van een verhoging bestaan bij een dergelijke verhoging voor ongeveer 60 procent uit directe kosten van lonen tot aan het niveau van het nieuwe wml en voor ongeveer 40 procent uit doorwerkingskosten op lonen daarboven. Naarmate de verhoging van het minimumloon groter wordt, neemt ook de doorwerking op het verdere loongebouw toe, niet alleen absoluut, maar ook relatief.

Een koppeling van de uitkeringen leidt op korte termijn tot positievere werkgelegenheidseffecten dan de variant zonder koppeling, door de economische impuls als gevolg van hogere lonen en uitkeringen. Op langere termijn leidt een koppeling met de sociale uitkeringen juist tot negatievere werkgelegenheidseffecten, door de betere terugvalposities van werkenden en de slechtere concurrentiepositie voor werkgevers.

De budgettaire effecten van een verhoging met koppeling aan de sociale uitkeringen zijn forser dan een verhoging zonder koppeling. In beide gevallen geldt dat de ex-post budgettaire effecten kleiner zijn – in de variant met koppeling neemt het budgettair beslag af van 6,3 tot 3,3 miljard euro en in de variant zonder koppeling is er zelfs geen blijvend budgettair effect – doordat een deel van het effect terugvloeit door hogere belastingafdrachten.

Met het oog op bovenstaande effecten stelt de raad vast dat de werkgelegenheidseffecten op korte termijn licht positief lijken en op langere termijn licht negatief. In geval van een verhoging met koppeling is sprake van substantiële budgettaire gevolgen. De SER pleit voor invoering van een minimumloon per gewerkt uur en verhoging van het minimumloon met behoud van de koppeling. Voor behoud van

22 Van Essen, C. e.a. (2020) *Effecten verhogen minimumloon*. Den Haag, Centraal Planbureau.

voldoende baankansen van werkenden aan de basis van de arbeidsmarkt komt er een franchise, voor de werkgeverslasten van de sociale verzekeringen. Dit moet worden gezien in samenhang met het lage-inkomensvoordeel (LIV).

Sociaal minimum evalueren en zo nodig herzien

Het sociaal minimum is relevant voor de groep werkenden die onvoldoende economisch zelfstandig is en waarvan het inkomen wordt aangevuld via een uitkering (specifiek een bijstandsuitkering). Voor de langere termijn stelt de raad voor om meer fundamenteel de grondslagen van het sociaal minimum te evalueren en zodoende te herzien. Biedt het sociaal minimum voldoende bestaanszekerheid? Het sociaal minimum is afhankelijk van de leefsituatie en deels leeftijdsafhankelijk. Voor gehuwden en gelijkgestelden ligt deze ter hoogte van het wettelijk minimumloon (1684,80 euro per maand), voor alleenstaanden (en alleenstaande ouders) van 21 jaar en ouder bedraagt het sociaal minimum 1232,79 euro per maand.

De raad heeft in een eerder advies over armoede onder kinderen gesignaleerd dat het sociaal minimum in geval van hoge vaste lasten, zoals huren, voor sommige groepen werkenden ontoereikend is om financiële problemen en armoede te voorkomen. Ook groepen boven het sociaal minimum hebben tekorten in het huishoudinkomen bleek toen (en nu nog steeds) waardoor zij bijvoorbeeld onvoldoende middelen voor sociale participatie (niet-veel-maar-toereikend-budget). Het kabinet heeft de afgelopen jaren de inkomenspositie van bepaalde groepen wel verbeterd. Zo is het kindgebonden budget per 2021 verhoogd en dit betekent dat het tekort voor grotere gezinnen is verminderd, maar zonder nadere maatregelen zal de netto bijstand jaarlijks worden verlaagd als gevolg van de afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon. Het SCP en CPB zien hierin een belangrijke verklaring voor de verwachte toename van de armoede in Nederland. Daarnaast is het nu slechts zeer beperkt mogelijk om te werken naast een uitkering, zodat werken vanuit een uitkering sterk wordt ontmoedigd. Verandering van het sociaal minimum heeft gevolgen voor het verschil tussen uitkering en loon. Dit vraagt om een zorgvuldige en integrale afweging.

De raad vraagt aandacht voor deze problematiek en meent dat verdere toename van armoede moet worden voorkomen. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden, zoals het terugdraaien van de afbouw dubbele heffingskorting, maar ook zal een aanpassing van het minimumloon via het sociaal minimum een positieve bijdrage opleveren. Het aantal bijstandsgerechtigden dat in armoede leeft kan hierdoor

volgens het SCP en CPB zelfs met 48,0 procent afnemen en hun financiële tekort met 48,3 procent.²³ Wel is er sprake van een verwachte daling van de werkgelegenheid.

7.1.8 Verlagen werkgeverslasten draagt bij aan werkgelegenheid

De raad wijst op de lastenstijgingen sinds 2008, die zijn doorgevoerd om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen. Deze hebben vooral de vorm gekregen van hogere lasten op arbeid.²⁴

De premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke premie Zvw bedragen gemiddeld circa 25 procent van het brutoloon (maar verschillen per sector en type arbeidscontract). Het verschil tussen de loonkosten voor werkgevers is veel groter dan het bruto-nettotraject van werknemers op WML-niveau. Daarbij vindt de raad, in navolging van het SER-MLT advies, dat werkenden aan de basis van de arbeidsmarkt voldoende baankansen moeten behouden. Het verlagen van de arbeidskosten leidt in beginsel tot meer arbeidsplaatsen. Daarom pleit de raad ervoor om een franchise in te voeren voor de werknemersverzekeringen, in samenhang met het lage inkomensvoordeel. Het verlagen van de premies werknemersverzekeringen voor werkgevers door het invoeren van een franchise is een gerichte maatregel die efficiënt kan worden ingezet tegen armoede als de loonkosten op en boven het WML gericht worden verlaagd.²⁵

7.1.9 Het inkomen van zzp'ers

In het recente SER MLT-advies zijn afspraken gemaakt die zowel het gebruik van schijnconstructies beogen tegen te gaan en tegelijkertijd de positie van zelfstandigen verbeteren. Specifiek met het oog op het verminderen van het aantal zzp'ers met een inkomen onder de armoedegrens ziet de raad de volgende oplossingsrichtingen.

Collectief onderhandelen

In de analyse is gewezen op het ontbreken van een bodem in de tarieven van sommige zzp'ers. Het SCP duidde dit ook als een van de belangrijke oorzaken van armoede onder zzp'ers. De raad beveelt aan om mogelijkheden te verkennen om collectieve afspraken te maken in sectoren met veel zzp'ers en relatief lage tarieven. Hiermee kan armoede onder zzp'ers worden tegengegaan en wordt een meer gelijk speelveld voor werkenden gecreëerd. De *Leidraad Tariefafspraken zzp'ers* van de ACM

²³ SCP en CPB (2020) *Kansrijk armoedebelaid*.

²⁴ In 2019 bedroegen de totale loonkosten 386,6 miljard euro. Dat is de optelsom van 304,7 miljard euro aan brutolonen, 83,7 miljard euro aan sociale premies ten laste van werkgevers en 0,5 miljard euro aan eindheffingen, verminderd met 2,3 miljard euro aan loonkostensubsidies. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek, 2020. Online publicatie.

²⁵ Om te voorkomen dat sprake is van een lager beschermingsniveau van werkenden (via verlaging premie voor werknemersverzekeringen) zal dit leiden tot een verslechtering van de overheidsfinanciën.

biedt handvatten om afspraken te maken voor alle werkenden in de sector. In slechts enkele cao's wordt inmiddels gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de leidraad biedt.

Leidraad Tariefafspraken zzp'ers en de Mededingingswet

In 2019 heeft de ACM een leidraad opgesteld om te laten zien welke ruimte de Mededingingswet biedt voor collectieve onderhandelingen en afspraken met opdrachtgevers over tarieven en andere voorwaarden.* Deze Leidraad is bedoeld voor zzp'ers die als enige bedrijfsactiviteit de levering van diensten door middel van hun eigen arbeid hebben. Zelfstandigen zonder personeel zijn ondernemers die zelfstandig hun product, prijs en service bepalen. Daarom gelden de concurrentieregels ook voor zzp'ers. Er zijn echter situaties waar de concurrentieregels niet gelden of waar de ACM geen boetes oplegt. Zzp'ers kunnen in sommige gevallen gezamenlijk afspraken maken over hun tarief. Dat kan bijvoorbeeld om op het bestaansminimum te komen.

Er zijn vier situaties waarin zzp'ers gezamenlijk afspraken mogen maken over tarieven en andere voorwaarden. Als de zzp'ers: zij-aan-zij werken met werknemers, of klein in omzet en marktaandeel zijn, of wanneer de voordelen groter zijn dan de nadelen, of als de tariefafpraak op het voorgenomen wettelijk bestaansminimum ligt. In 2020 is de leidraad geactualiseerd nadat het voornemen van kabinet voor een wettelijk minimumtarief voor zzp'ers is ingetrokken. De ACM maakt daarin duidelijk dat zij geen boetes zal opleggen als zzp'ers onderling afspraken maken over tarieven om het bestaansminimum te waarborgen.

* ACM (2019) *Leidraad Tariefafspraken zzp'ers*. Den Haag, Autoriteit Consument & Markt. Online publicatie.

In het SER MLT-advies is aangegeven dat in overleg met de ACM bekeken zal worden in hoeverre de mogelijkheden tot collectief onderhandelen kunnen worden opge-rekt binnen de kaders van Europese regelgeving en de huidige ontwikkelingen bin-nen Europa, zoals het onderzoek van de Europese Commissie naar de mogelijkhe-den van collectief onderhandelen voor zelfstandigen.

De basis van de arbeidsmarkt

De SER heeft in het recente MLT-advies beschreven dat meest acute problemen met schijnzelfstandigheid zich voordoen aan de basis van de arbeidsmarkt waar veelal de onderhandelingspositie van werkenden onvoldoende is om een adequaat tarief te bedingen. De SER stelt voor om bij een tarief onder het maximumdagloon

(30 à 35 euro per uur) voortaan een rechtsvermoeden van werknemerschap te laten gelden. Indien de werkende meent dat hij/zij werknemer is, is het aan de opdrachtgever voor de rechter te bewijzen dat dit niet het geval is. Disputen over de aard van de arbeidsrelatie worden tussen contractpartijen civielrechtelijk beslecht. Het is hiermee in de toekomst nog steeds mogelijk om desgewenst als zelfstandige voor een tarief lager dan 30 à 35 uur te werken.

Breed toegankelijke arbeidsongeschiktheidsverzekering

Het risico op langdurig inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid wordt beperkt door het voorstel van de Stichting van de Arbeid om te komen tot een standaard verzekering voor zzp'ers met aanvullende keuzemogelijkheden voor een passende verzekering. In het SER MLT-advies heeft de raad gesteld dat zelfstandigen verplicht worden zich te verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid om te grote inkomensrisico's voor individuen te voorkomen. Het voorstel van de Stichting van de Arbeid moet worden uitgewerkt. Dit verkleint de kans voor zzp'ers om bij plotseling inkomensverlies in armoede te geraken.

Het opbouwen van financiële buffers in gunstige perioden.

Voor het bevorderen van bestaanszekerheid en het voortbestaan van het bedrijf moet de ondernemer voorzieningen treffen voor het geval er mindere tijden aanbreken. De huidige crisis heeft de financiële kwetsbaarheid van huishoudens waarin het inkomen van een zelfstandige of zzp'er het hoofdinkomen is, onderstreept. Een deel van deze werkenden heeft geen financiële buffer voor mindere tijden. Dit geldt overigens ook voor een deel van de werknemers, maar zelfstandigen zijn kwetsbaarder voor inkomensverlies dan werknemers. Onder zelfstandigen is een relatief grote groep huishoudens namelijk niet of nauwelijks schokbestendig. Zelfstandigen zijn niet verzekerd tegen werkverlies en leggen lang niet altijd een buffer aan voor tegenslag of mindere tijden. Een deel van deze groep neemt ook doelbewust een inkomensrisico, terwijl anderen zich te weinig realiseren welke risico's er spelen.²⁶

Vanwege de bijzondere omstandigheden van deze crisis werd de Tozo-regeling ingevoerd. Deze biedt enige soelaas voor kwetsbare zelfstandigen in nood. Daarnaast kan worden teruggevallen op het Bbz en andere voorzieningen zoals de TONK-regeling voor de vaste lasten. Mede in het licht van de huidige ervaringen is het raadzaam om een beleid te voeren dat huishoudens financieel schokbestendiger maakt. Dit kan door het opbouwen van een financiële buffer voor tijden van tegenslag. De

26 CPB (2020) *Stresstest huishoudens*. CPB Economische Beleidsanalyse. Den Haag Centraal Planbureau.

financiële weerbaarheid van zelfstandig ondernemers moet worden versterkt. Te denken valt aan het opbouwen van een reserve of spaarpot voor met name ondernemers waarvoor ondernemen de belangrijkste bron van het huishoudinkomen is. De overheid kan hierin een faciliterende rol spelen, onder andere door het opbouwen van een buffer fiscaal aantrekkelijk te maken. Hiermee wordt ook vermijdbaar gebruik van collectieve middelen voorkomen.²⁷

7.2 Werkintensiteit vergroten en andere werk-knelpunten wegnemen

Het vergroten van de arbeidsintensiteit is een belangrijke manier om werkend uit armoede te geraken. In hoofdstuk 5 zijn verschillende knelpunten in relatie tot werk beschreven die tot gevolg hebben dat werkenden óf niet in staat zijn om meer uren te werken óf niet in staat worden gesteld om meer uren betaald te werken en daarmee inkomensgroei te realiseren. Ook werd geschetst hoe bepaalde vormen van flexibel werk bijdragen aan een instabiel inkomen en armoedesituaties. Tevens is gewezen op de nadelen van een beperkte economische zelfstandigheid.

In deze paragraaf wordt ingezoomd op mogelijkheden om de urenintensiteit te vergroten, de nadelen van onregelmatig werk te verkleinen en de economische zelfstandigheid van werkenden te vergroten. In het recente MLT-advies van de SER zijn in een brede samenhang adviezen geformuleerd over het reguleren van tijdelijke contracten en driehoeksrelaties, en de noodzakelijke zekerheden voor werkenden. Meer specifiek zijn voorstellen gedaan over de maximale duur van tijdelijke contracten, het afschaffen van oproepcontracten (inclusief nulurencontracten), en het aanscherpen van uitzendarbeid en de verbetering van de positie van uitzendwerknemers. Daarnaast worden voorstellen gedaan voor een proactieve arbeidsmarktinfrastuctuur in het kader van van-werk-naar-werk (VWNW) en leven lang ontwikkelen (LLO). Het doel is om mensen meer zekerheid te bieden op een duurzame arbeidsloopbaan en daarmee ook meer inkomenszekerheid te bieden. Implementatie van die voorstellen zal de onderstaande aanpak voor het wegnemen van onderstaande knelpunten versterken.

27 CPB (2020) *Stresstest huishoudens*. CPB Economische Beleidsanalyse. Den Haag Centraal Planbureau, pag. 19; Platform Toekomst van de arbeid (2020) *Naar een schokbestendiger arbeidsmarkt*, hoofdstuk IV. Amsterdam, De Argumentenfabriek.

7.2.1 Faciliteren grotere arbeidsurenintensiteit

Om het aantal werkende armen te verminderen moet worden bevorderd dat alleenstaanden meer in voltijd of grotere deeltijdbanen werken en paren hun arbeidsintensiteit verhogen. Dit vergt een ruim aanbod van zowel voltijdbanen als grote deeltijdbanen en het faciliteren van urenitbreiding voor werkenden met kleine deeltijdbanen die niet economisch zelfstandig zijn. Hierbij zal ook flankerend beleid in de vorm van goede kindvoorzieningen en dergelijke noodzakelijk zijn.

Binnen het huidige stelsel kan de inkomenspositie van werkende armen worden verbeterd als zij in staat worden gesteld meer uren te werken. Mensen zijn bereid flexibel te werken, maar hebben ook belang bij een zeker en toereikend inkomen. Werknemers die tijdelijk of structureel meer uren wensen te werken (vanuit financiële overwegingen) zouden zij daartoe mogelijkheden moeten krijgen. Uiteraard indien dit ook bedrijfseconomisch mogelijk is.

Best practices urenitbreiding

Een optie is om bij vacatureruimte binnen een organisatie, gericht te kijken naar de mogelijkheden voor urenitbreiding van werknemers met weinig werkuren, in plaats van meer medewerkers aan te nemen en direct over te gaan op externe werving. Verkend kan worden om periodiek aan werknemers te vragen of zij vrijgevallen uren van collega's die (tijdelijk) minder willen werken, willen invullen. Het zou in de vorm kunnen van een vrijblijvend voorstel aan de werknemer. In overleg kan verder worden nagegaan of het combineren van functies een inkomen boven de armoedegrens kan bevorderen. Een verdergaande variant is dat werkgevers een deel van de werkvoorraad reserveren specifiek voor de groep die behoefte heeft aan extra werkuren. Hiermee zijn inmiddels ervaringen opgedaan.

Het startpunt is een verzoek van de werknemer, maar ook de werkgever kan hier actief op inspelen. Het is belangrijk dat werkgevers zich voldoende bewust zijn van de voordelen van een dergelijke personeelsstrategie. Een grotere werkintensiteit van werknemers bespaart wervingskosten, komt tegemoet aan de wens van werknemers die hun inkomen willen vergroten en draagt bovendien bij aan het terugdringen van het aantal loonbeslagen in het bedrijf.* Juist in sectoren en bedrijven met veel kleinere, laagbetaalde banen is het raadzaam om het vergroten van kleine banen tot een van de ankerpunten van het personeelsbeleid te maken.

* UWV (2020) *Wie willen er meer werken, en wie minder?* Zie bijvoorbeeld pag. 3 (onderbenutte deeltijdwerkers). UWV Online publicatie, 5-3-2020.

De huidige wet- en regelgeving biedt de werknemer houvast om zelf een verzoek tot het vergroten van arbeidsuren te doen. De Wet flexibel werken biedt de werknemer een wettelijk recht om een dergelijk verzoek te doen. De werkgever moet in dat geval overleg plegen met de werknemer en een eventuele afwijzing moet schriftelijk kenbaar worden gemaakt. Uit een recente evaluatie blijkt dat zowel werkgevers als werknemers positief staan tegenover deze mogelijkheden. Positief voor werkgevers is een grotere motivatie, productiviteit en loyaliteit van de werknemer als de mogelijkheid tot flexibel werken wordt geboden. Uit het onderzoek blijkt dat verzoeken tot vermeerdering van de arbeidsduur in 44 procent van de gevallen wordt goedgekeurd en in 44 procent van de gevallen gedeeltelijk worden goedgekeurd.²⁸ Gezien de voorwaarden bij de Wet flexibel werken zal dit vooral voor werknemers die al wat langer in dienst zijn mogelijkheden bieden, voor werkenden in (kort) tijdelijk werk doet deze wet geen uitkomst. Los van wettelijke rechten kan altijd een verzoek tot arbeidsvermeerdering worden gedaan. Meer bekendheid over deze wettelijke en overige mogelijkheden kan eraan bijdragen dat werknemers ook daadwerkelijk invulling zullen geven aan de (soms latente) wens om meer uren te werken. Het lijkt vooral kansrijk in sectoren met personeelstekorten en groeiende vraag.

Verdiepen kennis en vertaling goede praktijken vergroten deeltijdbanen

De mogelijkheid om in deeltijd te werken heeft maatschappelijke waarde omdat het ouders in staat stelt om werk te combineren met zorg voor kinderen of met andere persoonlijke situaties. Tegelijkertijd leidt de bewuste of door omstandigheden ingegeven keuze voor deeltijdwerk voor sommige werkenden tot financiële problemen.²⁹ Uiteraard zijn niet alle huishoudens in staat om een meer intensief arbeidsleven te realiseren, bijvoorbeeld omdat zij belangrijke zorgtaken hebben of beperkingen hebben om meer uren te werken.³⁰ Toch biedt deze weg voor velen een belangrijke oplossing om uit armoede te geraken.

De raad vindt het uitbreiden van de werkuren van bestaande deeltijdbanen een kansrijke optie om meer uren te realiseren voor werkenden in armoede. Dit lijkt vooral kansrijk in groei of kraptesectoren. Bedrijven en organisaties in dergelijke sectoren kunnen ook grotere deeltijdbanen openstellen om onbenut arbeidspotentieel, ook van andere groepen, aan te boren. Specifiek beleid per (sub)sector is gewenst en noodzakelijk want in een aantal krapteberoepen werkt een groot deel

28 Brief van de minister van SZW 10-2-2021; *aanbiedingsbrief met reactie evaluatie Wet flexibel werken*.

29 Stvda (2020) *Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar deeltijdwerk (IBO Deeltijdwerk)*. Aan de Vaste Commissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer. Den Haag, Stichting van de Arbeid.

30 Engbersen, G. e.a. (2017) *De val van de middenklasse. Het stabiele en kwetsbare midden*. Hoofdstuk 5. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

van de werknemers al voltijds. Voorts concentreert het werk bij sommige beroepsgroepen concentreert zich nogal eens tot bepaalde momenten van de dag. Dan passen gewoonweg niet meer uren in dat tijdsvenster. In die gevallen zou kunnen worden gezocht naar het combineren van taken die wel op andere tijden van de dag kunnen worden uitgevoerd.

Recent is in enkele sectoren en bedrijven onderzoek gedaan naar de vraag welke maatregelen of voorwaarden het mogelijk hebben gemaakt dat deeltijdwerkenden meer zijn gaan werken. De inzichten bieden interessante aangrijpingspunten voor een bredere inzet en toepassing in andere sectoren. Er is voorlichting aan werkenden en werkgevers nodig en vertaling van goede praktijken naar andere sectoren. In de sectoren zorg en onderwijs is al enige ervaring opgedaan met het vergroten van deeltijdarbeidsrelaties.

Aanpak van Het Potentieel Pakken in de zorg en het onderwijs

In 2019 is Stichting Het Potentieel Pakken gestart. Deze organisatie richt zich op het optimaal benutten van vrouwen op de arbeidsmarkt. In twee sectoren, onderwijs en zorg, wordt ingezet op het realiseren van grotere contracten en het creëren van bewustwording. In de zorg, met een grote meerderheid aan vrouwelijke werknemers, bedraagt ruim een kwart (28 procent) van de contracten 20 uur of minder. Een deel van de zorgmedewerkers geeft aan meer te willen werken. Maar een deel weet niet wat dat financieel zou opleveren en dat er dan bepaalde randvoorwaarden moeten worden gecreëerd rondom roostering, flexibiliteit, beloning en een prettige organisatiecultuur.

Hiertoe wordt actief kennis en ervaring in netwerken gedeeld en issues geagendeerd die de aandacht verdienen. Diepgewortelde meningen en overtuigingen binnen organisaties over 'deeltijd': over wat er allemaal niet kan, dat niemand wil en wat er allemaal al geprobeerd is, worden blootgelegd. Samen met zowel medewerkers, HR, bestuurders en managers wordt verkend wat er mogelijk is om contractuitbreiding te realiseren. Het ministerie van VWS ondersteunt deze aanpak en faciliteert dat de aanpak de komende jaren wordt uitgebreid naar 50 organisaties.*

* <https://www.hetpotentieelpakken.nl>. Zie ook het Actieprogramma Werken in de zorg van het Ministerie van VWS. TK 29282 (2020-2021), nr. 416.

Het vergroten van deeltijdbanen is bovendien een kansrijk re-integratie-instrument voor werkenden die werk en uitkering combineren. Parttimewerk is onder de juiste voorwaarden een goede opstap naar een fulltime dienstverband. In meerdere

gemeenten lopen projecten waarbij werkenden hun arbeidsuren stapsgewijs uitbreiden met als ultieme doel om uit de bijstand te geraken. Intermediairs wisselen vacatures uit die kansrijk zijn voor mensen die momenteel parttime werken.³¹

Het is voor de groep werkenden aan de basis van de arbeidsmarkt, meer specifiek mensen met arbeidsbeperkingen en werkenden die permanent ondersteuning nodig hebben om het werk te kunnen doen, nodig om de juiste randvoorwaarden voor werkgevers te creëren om grotere banen aan te bieden. Voor werkgevers is het niet altijd eenvoudig om mensen aan de basis van de arbeidsmarkt een fulltimebaan aan te bieden.³² Daardoor worden soms kleinere banen aangeboden dan mogelijk zou zijn. Het is van belang dat extra kosten en risico's voor werkgevers voor dergelijke situaties worden weggenomen. Voor werkenden in de sociale werkvoorziening geldt dit ook, via het combineren van werk bij verschillende werkgevers kan onder de juiste randvoorwaarden mogelijk wel een fulltimebaan of grotere arbeidsomvang worden gerealiseerd. De raad vindt het voor deze situaties van belang dat loonkostensubsidie, no riskpolis en jobcoaching uniform en in voldoende mate beschikbaar zijn.

Wegnemen knelpunten voor wie banen en/of functies wil combineren.

In de SER-verkenning *De vele kanten van banen combineren* is vastgesteld dat sommige mensen erg tevreden zijn met het combineren van banen. Maar mensen die zijn aangewezen op laagbetaald werk dat voornamelijk beschikbaar is in kleine deeltijdbanen, zien zich tot combineren van verschillende kleinere banen genoodzaakt en ervaren dit als zwaar. De raad vindt het wenselijk om de combinatie van werk tot één (fulltime) baan gemakkelijker mogelijk te maken. Het combineren van banen, of functies is een van de oplossingen voor het vergroten van de arbeidsintensiteit van werkende armen. Het combineren van banen kan ook in een combinatie van werknemer en zelfstandige. De Stichting van de Arbeid heeft onlangs voorgesteld om pilots te starten waarbij onderzocht wordt wat de mogelijkheden zijn bij het zodanig combineren van kleine banen zodat sprake kan zijn van een werkweek naar keuze en van economische zelfstandigheid. Op dit vlak is veel winst te boeken als door aantoonbare voorbeelden zowel werkgevers als werknemers geïnspireerd

31 Gemeente Den Haag: *Aanpak parttime werk "Van deel naar Heel"*. In: *Voortgangsrapportage Werkoffensief +500, jan-dec 2019*. Gemeente Den Helder. Zie verder: <https://www.denheldersdagblad.nl/gemeente/gemeente-den-helder-en-asito-creren-combinatiebanen>.

32 Sommige mensen kunnen door in de persoon gelegen factoren van beperking ook niet meer uren werken, ook niet in combinatiebanen.

kunnen worden.³³ Tevens zou in cao's aandacht kunnen worden besteed aan beperkingen voor het combineren van banen door beschikbaarheidseisen (zie ook hierna).

Het bevorderen en faciliteren van het combineren van banen kan een aanvulling zijn in het re-integratie-instrumentarium van gemeenten. Met name in sectoren met krapte kunnen slimme verbindingen worden gezocht om werknemers voldoende inkomsten te kunnen bieden en hen daarmee te behouden voor deze sector. Mensen haken nu soms af omdat er sprake is van fysieke of geestelijke overbelasting. De baancombinatie zou daar dan een oplossing voor kunnen zijn. Niet meer werken bij één werkgever, maar aanvullende uren bij een andere werkgever die minder belastend werk biedt. Door de aanvullende uren in een andere baan kan mogelijk wel volledige uitstroom uit een uitkering worden gerealiseerd. Vrijwilligheid is een belangrijke voorwaarde voor deelname omdat het niet voor iedereen haalbaar zal zijn om meerdere banen te hebben en eerst de juiste randvoorwaarden zullen moeten worden geschapen.

7.2.2 Stabiel inkomen bij onregelmatig werk

Mensen die werkzaam zijn met een grote onzekerheid in uren en/of inkomsten (zoals oproep en invalkrachten) kunnen daarvan negatieve financiële gevolgen ondervinden. Denk aan de samenloop met inkomensondersteuning in de vorm van toeslagen of gemeentelijke voorzieningen, alsmede aanvullende uitkeringen waar een deel van de werkenden in armoede mee te maken heeft. Soms komt men er na verloop van tijd achter dat het inkomen onder bijstandsniveau is beland of is men onbekend met gemeentelijke minimaregelingen voor werkenden met een inkomen tot veelal 120 procent van het sociaal minimum. Sterk variabele inkomsten door werk kunnen echter ook zelfstandig bijdragen aan een onoverzichtelijk huishoudboekje.

De raad vindt het belangrijk dat werknemers die dat wensen zo veel mogelijk continuïteit in uren en inkomen kunnen realiseren. Dit leidt tot inkomenszekerheid en meer grip op geld waardoor werkenden ook betere financiële beslissingen kunnen nemen. Hiervoor wordt aanbevolen om, als het werk dat toelaat, te koersen op een bestand werknemers met een stabiele urenbasis. En het is zaak om te bevorderen dat werkgever en werknemer met elkaar in gesprek komen om samen na te gaan hoe een stabiel inkomen kan worden bevorderd. In recente onderzoeksrapporten zijn belangwekkende aanbevelingen gedaan over hoe werkgevers kunnen

³³ Stvda (2020) *Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar deeltijdwerk (IBO Deeltijdwerk)*. Aan de Vaste Commissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer. Den Haag, Stichting van de Arbeid.

inspelen op geldzorgen van hun medewerkers.³⁴ Het zou goed zijn om deze inzichten verder te verspreiden onder werkgevers. Recent zijn er producten verschenen die een gesprekshandreiking bieden voor werkgevers die het gesprek met werknemers willen aangaan over geldproblemen.³⁵ Die aanbevelingen zouden tezamen met de aanbevelingen in deze verkenning tot een bredere handreiking voor werkgevers kunnen leiden. Met een dergelijke brede handreiking kan het gesprek op de werkvloer worden versterkt. De handreiking zou ook moeten ingaan op hoe het gesprek tussen gemeenten en werkgevers kan worden bevorderd.

7.2.3 Inzetbaarheid in relatie tot contracturen

Van een deel van de werkenden met kleine deeltijdbanen wordt een grote inzetbaarheid in de resterende uren van de week gevraagd. Anderen hebben te maken met onregelmatige tijden die vooral samenhangen met de aard van het werk (denk aan horeca). De grote beschikbaarheid en flexibiliteit beperken de mogelijkheden om door meer werk uit armoede te geraken, ook valt te wijzen op knelpunten in de werk-privebalans voor deze werkenden. Tegelijkertijd zijn deze knelpunten niet generiek op alle kleine deeltijdbanen van toepassing, voor een deel van deze werkenden geldt dat de gevraagde flexibiliteit minder een issue is (categorie bijbaan).

In het recente SER MLT-advies wordt geadviseerd dat, binnen het totale pakket maatregelen (en met uitzondering van scholieren en studenten), werknemers meer zekerheid verkrijgen over het aantal werkuren en daarmee ook een voorspelbaar loon. Er moet een evenwichtige verhouding zijn tussen het minimumaantal te werken uren en de beschikbaarheid van de werknemer. De werknemer krijgt aldus tenminste per kwartaal zekerheid over loon en uren.

³⁴ Oomkens, R. e.a. (2020) *Schulden en Werk deelrapport II, werknemers met schulden*. Zoetermeer, Panteia.

³⁵ Nibud (2021) *Gesprekshandleiding en signaalkaart bij geldproblemen*. Zie website Nibud.

Best practices inzetbaarheid

Om werkenden met een geringe en onregelmatige ureninzet uit armoede te helpen is het van belang om bij het inroosteren rekening te houden met de financiële belangen van deze werkenden. Zij moeten niet onnodig worden beperkt in hun mogelijkheden om uren uit te breiden of banen te combineren om zo een hoger maandinkomen te verwerven. Hoewel de Wet Arbeidsmarkt in balans recent meer zekerheden voor onregelmatig werkenden heeft gecreëerd kunnen er wekelijks nog grote verschillen in aantal werkuren blijven optreden.

Een belangrijke aanvullende verbetering is het verschaffen van meer zeggenschap van medewerkers op de inroostering, zoals het langer tevoren kenbaar maken van inroostering en het tijdig bieden van inspraak op die roosters.

7.2.4 Verminderen van loonongelijkheden en of uitsluitingen

De raad vraagt aandacht voor werknemers met een afwijkende contractduur die soms worden uitgesloten van bepaalde regelingen en of arbeidsvoorwaarden waar vaste medewerkers wel recht op hebben. Denk aan scholingsaanbod, of onderdelen van de beloning van werknemers. Dit kan in strijd zijn met wetgeving over gelijke behandeling op grond van arbeidsduur, bepaalde en onbepaalde tijd. Als het onderscheid niet objectief te rechtvaardigen is kan er sprake zijn van ongelijke behandeling. Het kan zinvol zijn om op decentraal niveau, met name in sectoren met relatief veel werkende armen, concreter na te gaan of er sprake is van gelijke behandeling in relatie tot het type arbeidsrelatie.

De raad staat voor gelijke beloning tussen mannen en vrouwen, tussen werkenden met en zonder migratieachtergrond, en tussen werkenden met een vaste en tijdelijke/flexibele arbeidsrelatie. Sociale partners agenderen deze thematiek in het cao-overleg.

Handreiking gelijke beloning mannen en vrouwen

De Stichting van de Arbeid heeft recent een digitale *Handreiking gelijke beloning van mannen en vrouwen* gepubliceerd. De handreiking bevat handvatten aan verschillende doelgroepen in het bedrijfsleven om gelijke beloning voor mannen en vrouwen voor gelijkwaardig werk te realiseren. In een stappenplan kan worden nagegaan of er sprake is van (on)gelijke beloning en wat te doen om dit te voorkomen. Er is onder andere informatie te vinden over de betekenis van gelijke beloning, beloningsverschillen in de praktijk, het verschil tussen loonverschil en beloningsdiscriminatie, en voorwaarden voor seksneutraliteit van functiewaarderingssystemen.*

* Stichting van de Arbeid: *Je verdiende loon!*, digitale handreiking gelijke beloning, zie website stvda, <https://www.stvda.nl/nl/thema/arbeid-zorg/gelijke-beloning>

7.2.5 Vergroten en faciliteren van economische zelfstandigheid

Economische zelfstandigheid draagt bij aan financiële zelfredzaamheid van mensen en vermindert afhankelijkheid van overheidsvoorzieningen. De raad onderschrijft dat bevordering van economische zelfstandigheid van alle werkenden, vrouwen en mannen urgent is en een integrale aanpak vergt. Dit is allereerst wenselijk voor betrokkenen zelf en vanuit emancipatieperspectief. Maar het is ook noodzakelijk omdat de maatschappij de financiële gevolgen van een gebrek aan economische zelfstandigheid mede draagt. Het verschil in economische zelfstandigheid tussen mannen en vrouwen moet de komende jaren nog substantieel worden verkleind.

Voor economisch zelfstandigen is de kans daarnaast kleiner dat een veranderende gezinssituatie – zoals een echtscheiding – financiële problemen of armoede veroorzaakt. In het kader van deze verkenning is gewezen op de impact van life events op het aantal gewerkte uren. Mensen gaan soms (langdurig) minder werken of stoppen zelfs met werken. Het toewerken naar meer economische zelfstandigheid draagt bij aan een grotere weerbaarheid tegen financiële tegenslag.

Om de economische zelfstandigheid te vergroten moet het beleid worden gericht op het vergroten van het aantal gewerkte uren voor mensen met een kleine deeltijdbaan met relatief lage uurlonen. Daarnaast is flankerend beleid nodig, zoals toegankelijke kinderopvang.³⁶ Een toegankelijke en flexibele kinderopvang draagt positief

³⁶ Zie ook Ministerie van Financiën (2020) *IBO Deeltijdwerk. De(el)tijd zal het leren. Van analyse naar beleid over deeltijd*, pag. 14. Den Haag, Ministerie van Financiën.

bij aan de arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van het kind. In het recente SER MLT-advies pleitte de raad voor de totstandkoming van een samenhangend systeem van kindvoorzieningen voor 0-13 jaar. In het recente SER-advies over kindvoorzieningen worden voorstellen geformuleerd om verdere stappen naar een systeem voor 0 tot 13-jarigen te zetten, en worden voorstellen gedaan om de problematiek rond de kinderopvangtoeslag aan te pakken. Eerder heeft de raad ook voorstellen gedaan om de deeltijdplek aan te pakken met een pakket aan maatregelen.³⁷

7.3 Armoede onder zelfstandigen verminderen

Maatregelen om kwetsbaarheid van sommige groepen zzp'ers te verminderen zullen moeten inspelen op de onderlinge verschillen tussen zzp'ers. Er is, net als bij de eerder besproken groep werknemers, sprake van een grote heterogeniteit van de groep zzp'ers. Het kabinet vatte dit recent samen onder het motto “de zzp'er bestaat niet”.³⁸ Zo zijn er verschillende startmotieven en verschillende kwetsbaarheden binnen de groep zzp'ers en zmp'ers. De zzp'ers kennen bovendien een specifieke geografische spreiding. Middelgrote gemeenten, vooral plattelandsgemeenten, kennen een hoog aandeel zzp'ers in de beroepsbevolking. Dat betekent dat er een gedifferentieerde aanpak nodig is om armoede onder zelfstandigen terug te dringen. Hierbij zijn twee sporen te bewandelen. Enerzijds kan worden bevorderd dat kwetsbare zelfstandigen minder risico gaan lopen op armoede, anderzijds kan de publieke dienstverlening nog beter worden gericht op de problematiek van kwetsbare zelfstandigen.

7.3.1 Inkomenszekerheid zelfstandigen vergroten

Het inkomen van zelfstandigen kan door verschillende oorzaken tijdelijk ontoereikend of aan sterke schommelingen onderhevig zijn. Een deel van de zelfstandigen realiseert een structureel laag inkomen en heeft geen middelen voor reserves. Zo viel voor een deel van de zzp'ers het inkomen plotseling weg door de coronamaatregelen. Maar er zijn ook andere situaties denkbaar waarin het inkomen van een zelfstandige, waarvoor dit werk het hoofdkomen is, sterk wisselend is. Terwijl het bedrijf in principe wel levensvatbaar is.

Voor het bevorderen van bestaanszekerheid en het voortbestaan van het bedrijf moet de ondernemer voorzieningen treffen voor het geval er mindere tijden aan-

37 SER (2016) *Een werkende combinatie*. SER (2021) *Een kansrijke start voor alle kinderen*. Den Haag, Sociaal-Economische Raad.

38 Kamerbrief van het Ministerie van SZW van 15 juni 2020. Betreft: *Voortgangsbrief 'Werken als zelfstandige'*. Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

breken. De huidige crisis heeft de financiële kwetsbaarheid van huishoudens waarin het zelfstandigen inkomen het hoofdinkomen is, onderstreept. Mede in het licht van de recente ervaringen is het raadzaam te bevorderen dat huishoudens met zelfstandigen schokbestendiger worden, door het opbouwen van een financiële buffer voor enkele maanden tegenslag.³⁹

Voor situaties waarin uren of opdrachten tijdelijk of langer durend wegvallen buiten invloedssfeer van de zelfstandige, gepaard met beperkte buffers, is (financiële) ondersteuning nodig. Het Bbz biedt daarvoor niet altijd soelaas. De beoogde AOV voorziet alleen in inkomen bij arbeidsongeschiktheid. Geadviseerd wordt om voor tijdelijke situaties een basale inkomensvoorziening te creëren. De (T)ozo biedt aanknopingspunten om een sociaal vangnet voor zelfstandigen te creëren voor bijzondere en onvoorziene omstandigheden. Zelfstandigen dienen hier zelf aan bij te dragen.

Verdienvermogen versterken

Het inkomen en verdienvermogen van kwetsbare zelfstandigen kan door henzelf worden versterkt. Voorop staat dat voor een rendabel bedrijf ondernemerschap is gevraagd. Het soort onderneming bepaalt welke eigenschap of vaardigheid doorslaggevend is voor een rendabel bedrijf.⁴⁰ Het inkomen kan stabiel worden gemaakt door te werken aan opdrachtzekerheid, werkzekerheid.

Werken aan opdrachtzekerheid volgens ondernemersadviseurs en ervaringsdeskundigen*

- Kwaliteit is een belangrijk onderscheidend criterium. Het is raadzaam als zzp'er te kiezen voor een goed betalende niche van de werkzaamheden en te focussen op het leveren van kwaliteit en profilering met vakmanschap.
- Zorgen voor toekomstige (brede) inzetbaarheid door het volgen van trainingen en opleidingen. Hiervoor is investering in scholing en de arbeidsmarktpositie van zelfstandigen noodzakelijk.

* Presentatie Overrood voor de SER in 2019 en bijdrage ervaringsdeskundigen september 2019. Zie verder: CBS/TNO (2020) *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt, focus op zekerheid*. Hoofdstuk 8. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek/TNO Innovation for Life.

39 CPB (4 september 2020) *Stresstest huishoudens*, p. 19 Beleidsimplicaties. Platform Toekomst van de arbeid (2020) *Naar een schokbestendiger arbeidsmarkt*, hoofdstuk IV.

40 Inspectie SZW (2020) *Zzp'ers en bestaanszekerheid*. Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- Samenwerken met andere zzp'ers. Met name 'rasondernemers', dit is de groep die altijd al wilde werken als zelfstandige, investeren in sociaal kapitaal door met anderen samen te werken, anderen in te huren of strategisch een netwerk op te bouwen. Het opbouwen en onderhouden van een netwerk zijn succesfactoren voor goed ondernemerschap.
- Spreiding van taken
- Werken met een maandtarief in plaats van een uurtarief bij lange opdrachten. Dit zou wettelijk geregeld kunnen worden (hierbij moet rekening worden gehouden met het onderscheid tussen werknemer of zelfstandige). Werken met aanbesteding is een praktische optie.**

** De aanbevelingen in de tekstbox zijn vooral relevant voor zzp'ers die in opdracht werken en een bepaalde mate van vakbekwaamheid moeten beheersen. Voor zzp'ers die algemene, ad hoc diensten verkopen zoals pakketbezorgers zullen dit minder herkenbare suggesties zijn.

Opdrachtgevers kunnen behulpzaam zijn

Opdrachtgevers kunnen in bepaalde sectoren, met name sectoren die gevoelig zijn voor seizoensomstandigheden, zorgdragen voor jaar-rond werk. Ter illustratie, zelfstandige schilders krijgen in januari en februari geen werk omdat in de planning geen rekening meer wordt gehouden met deze periode. In het verleden zorgden aannemers er echter ook voor dat er voldoende binnen schilderwerk was in deze periode, bijvoorbeeld door korting te geven op binnenwerk in januari en februari.

Opdrachtgevers die werk/opdrachten via aanbesteding uitzetten kunnen zich inzetten voor goed opdrachtgeverschap waarmee een bodem kan worden gelegd in de voorwaarden en arbeidsomstandigheden waaronder zelfstandigen moeten werken. In een aantal sectoren wordt een code goed opdrachtgeverschap toegepast. De code is bedoeld voor zowel opdrachtgevers als voor opdrachtnemers. Het doel is te komen tot een gelijkwaardig ondernemerschap. Daarvan is bijvoorbeeld niet altijd sprake als een groot bedrijf of een overheid zaken doet met een zzp'er. De code biedt opdrachtgevers een duidelijk kader om zich tegenover opdrachtnemers als goed opdrachtgever te gedragen. De opdrachtnemer heeft uiteraard ook een eigen verantwoordelijkheid in de totstandkoming van een goede samenwerking.⁴¹ Op lokaal niveau kan een zzp-vriendelijk beleid worden gevoerd met aandacht voor soepele aanbestedingsvoorwaarden en lokale inkoop, mogelijkheden tot huisvesting, snelle internetverbindingen et cetera.

41 Zie bijvoorbeeld de code goed opdrachtgeverschap ABU/PZO ZZP. Er zijn ook andere codes zoals de code goed opdrachtgeverschap schoonmaakbranche die zich richt op schoonmaakbedrijven en het personeel dat daarvoor werkzaam is.

Het belang van lokale en regionale netwerken van zzp'ers.

Via netwerken kunnen zzp'ers elkaar ontmoeten, kennis en informatie delen. Het biedt de gemeente de mogelijkheid om een aanspreekpunt te verkrijgen. Hoewel het creëren van een netwerk vooral een verantwoordelijkheid van de groep zelf is, kan de gemeente dit wellicht faciliteren of initiëren. Dergelijke netwerken bieden de gemeente een mogelijkheid om informatie te verschaffen, trainingen te verzorgen en passende beleidsregels te maken voor lokaal ondernemerschap.

7.3.2 Creëer een laagdrempelig adviespunt en ondersteuningsaanbod

Er is op lokaal en regionaal niveau de nodige ondersteuning beschikbaar voor ondernemers en zzp'ers in armoede. Maar deze doelgroep weet de beschikbare voorzieningen zoals lokale minimaregelingen niet goed te vinden. Gevraagd naar wat zij zouden doen als de onderneming in financiële problemen raakt, geeft een grote groep aan dat zij eerst privémiddelen zouden aanspreken of bij familie of vrienden zouden aankloppen. Een deel klopt nergens aan. En slechts één op de tien zelfstandigen noemt de gemeente als instantie om ondersteuning te zoeken.⁴² Er is sprake van een speelveld waarin vele partijen een deel van de dienstverlening aanbieden. Soms bekostigd door de gemeente, maar soms ook niet. Het Bbz biedt weliswaar enige ondersteuning voor heel specifieke groepen maar biedt grosso modo geen soelaas voor ondernemers met schulden. Er is overall geen sprake van een laagdrempelig en sluitend aanbod aan ondernemers en zzp'ers.

Er zijn momenteel veel aanbieders en dienstverleners, waaronder het sociaal wijkteam, ondernemersloket/geldloket, bureau zelfstandigen, stichtingen voor ondernemers, maar onduidelijk is of er sprake is van een sluitend aanbod voor zelfstandigen en ondernemers met schulden. De afgelopen periode zijn er echter recent goede ontwikkelingen op dit vlak te zien. De Kamer van Koophandel heeft een telefonisch (en digitaal) Coronaloket geïnstalleerd met overzicht van maatregelen voor ondernemers, een KVK Zwaar weer routewijzer et cetera. Gemeenten hebben initiatief genomen om zzp'ers die in zwaar financieel vaarwater zijn geraakt verschillende soorten extra ondersteuning te bieden, zoals ruim beschikbare schuldhulp, ondernemerssprekuren, van werk naar werk activiteiten et cetera.⁴³

Er is een laagdrempelig lokaal en regionaal ondersteuningsaanbod voor ondernemers en zzp'ers noodzakelijk. Daarbij zou de dienstverlening moeten kunnen inspelen op de situatie in specifieke sectoren (kunsten, agrarisch et cetera) en specifieke

⁴² Inspectie SZW (2020) *Zzp'ers en bestaanszekerheid*. Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

⁴³ Ter illustratie: Website gemeente Amsterdam (16 september 2020) *'Zzp'er en schulden? Meld u'*.

subgroepen kwetsbare zelfstandigen die aanwezig zijn in de betreffende gemeente of regio. Regionale en lokale verschillen zijn hier van belang. Om versnippering van dienstverlening over verschillende partijen weg te nemen wordt aanbevolen, naar analogie van de wijkteams in veel gemeenten, ook voor ondernemers een integrale aanpak tot stand te brengen met een punt waar ondernemers laagdrempelig terecht kunnen. De raad pleit daarom voor één laagdrempelig adviespunt voor ondernemers met financiële problemen en voor hulp aan startende ondernemers. De laagdrempelige hulp zou moeten bestaan uit hulp bij administratie en financiën, tools als budgetbewaking, financiële analyse, opleiding en training voor schuldhulpverleners. Het adviespunt moet voorzien in sluitende dienstverlening. Daar waar kleine gemeenten te weinig middelen of expertise hebben, wordt aanbevolen om met andere gemeenten samen te werken, zo mogelijk op regionale schaal. Binnen dit adviespunt kunnen naast gemeenten ook vrijwilligers, ervaringsdeskundigen en vakbonden een rol spelen in de dienstverlening. In een aantal gemeenten helpen vrijwilligers bijvoorbeeld bij de boekhouding en het opstellen van jaarrekeningen. Dit zijn belangrijke randvoorwaarden voor bijvoorbeeld gebruik van lokale minima-regelingen. Een adviespunt kan ook behulpzaam zijn bij het sneller doorverwijzen naar gespecialiseerde schuldhulp voor ondernemers met warme overdracht. Dat vraagt om professionele medewerkers die de complexe schuldenproblematiek van zelfstandigen begrijpen. Die schuldhulp moet in beginsel gratis worden verschaft. Tijdige schuldhulpverlening zal er ook aan bijdragen dat bedrijfsbeëindiging voortaan alleen in beeld komt als alle andere mogelijkheden zijn uitgeput. In het geval er al een lokale of regionale adviesfunctie bestaat, kan worden nagegaan of de beschreven functionaliteiten voldoende zijn geborgd in de aanwezige infrastructuur.

Verminderen niet-gebruik inkomensondersteuning

Het niet-gebruik van lokale inkomensondersteuning moet worden verminderd. Het kabinet heeft in 2019 met de VNG en Divosa afspraken gemaakt om het gemeentelijk beleid gericht op werkende armen te versterken. Een van de actielijnen is het beter zicht krijgen op, en daarmee beter bereiken van, werkende armen.⁴⁴ Het is dienstig een publiciteitscampagne te starten voor het gebruik van lokale minima-regelingen, inspeland op de lokale situatie. Op gemeenteniveau moet meer inzicht worden opgebouwd hoe zzp'ers te herkennen en hoe zzp'ers te mobiliseren. Gemeenten zouden zzp'ers die gebruik hebben gemaakt van de Tozo-regeling nog een periode kunnen blijven volgen. Niettemin blijft ook in de actuele coronacrisis mogelijk toch een deel van de doelgroep buiten beeld omdat ze geen gebruik heb-

44 Brief minister en staatssecretaris van SZW (12 juli 2019), *Versterking gemeentelijke aanpak werkende armen*.

ben gemaakt, of hebben hoeven maken, van de Tozo, bijvoorbeeld omdat er geen sprake was van omzetverlies.

Ten slotte wordt erop gewezen dat het niet-gebruik kan worden teruggedrongen door sociale wetgeving en de Toeslagen van belastingdienst beter in te stellen op ondernemers. Het bepalen van de hoogte van het inkomen van zelfstandigen is anders dan bij werk in loondienst.

7.4 Knelpunten bij combinatie werk en uitkering verminderen

Het wegnemen van belemmeringen bij overgangen en samenloop tussen werk en (bijstands) uitkering is al geruime tijd onderwerp van gesprek.⁴⁵ Momenteel wordt er in het programma Sijpael switchen in de participatieketen gewerkt aan het wegnemen van drempels om te gaan werken en aan het werk te blijven. Het belang van verbeteringen is groot; er werken ongeveer 40.000 mensen in deeltijd naast de bijstandsuitkering en 25.000 mensen stromen jaarlijks uit naar werk. Binnen een jaar doet gemiddeld 20 procent daarvan opnieuw een beroep op bijstand. Een groot aantal mensen is niet in staat om geheel onafhankelijk van een uitkering te zijn.⁴⁶

Werken vanuit een uitkering moet drempelloos kunnen plaatsvinden met voorspelbare gevolgen voor degene die gaat werken. Daarvoor is nodig dat sociale regelingen en sociale zekerheid soepel meebewegen met de ontwikkelingen in het werk van werkenden. Het moet gewoon zijn om een stap te (durven) zetten en niet een sprong in het diepe opleveren voor wat betreft de financiële gevolgen. Als vervolgens een stap terug moet worden gezet moet dat altijd mogelijk zijn zonder dat men daardoor in een mindere positie komt dan als niet zou zijn gewerkt. Er moet ook geen onderbreking in inkomen ontstaan met als gevolg dat rekeningen niet meer kunnen worden betaald.

7.4.1 Doorbraak in praktijk en beeldvorming nodig

Er is een doorbraak nodig in de uitvoeringspraktijk en er moet actief worden gewerkt aan het wegnemen van de ontstane negatieve beeldvorming rondom werk in combinatie met uitkeringen. Bijverdienen moet rendabel zijn maar moet ook beter worden gefaciliteerd. Verrekenen van inkomsten moet eenvoudig en inzichtelijk

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld TK 28719, 90 (2014) *Re-integratiebeleid; Agenda over flexibel werk vanuit de WWB*. Onderdeel van het debat was de optie om de bijstand te bruteren (de bijstand kent een netto systematiek) en een onderzoek naar de harmonisatie van inkomensbegrippen in verschillende regelingen, zie TK 34352 (2016) nr.50 Bijlage, *Inkomenseffecten bruterij van de bijstand* (14 maart 2016) Den Haag, APE Public Economics. En zie *Eindrapport harmonisatie inkomensbegrippen*, Interdepartementale werkgroep harmonisatie van inkomensbegrippen (22 september 2016).

⁴⁶ Divosa (2019) *Factsheet parttime werken naast de bijstand loont*. Utrecht, Divosa. Online publicatie.

zijn. Daarvoor zijn praktische en meer fundamentele aanpassingen van wet en regelgeving noodzakelijk. Wetten, regels, uitvoering en bekostiging zijn er veelal op gericht om de ‘schadelast’ te beperken. Bij zowel bijstand als WW geldt het adagium ‘de kortste weg naar werk’ en ‘werk boven uitkering’. Het toeleiden naar tijdelijk werk, of werk met onregelmatige inkomsten, valt vanuit die vormgeving ook te begrijpen. In beginsel is ieder gewerkt uur voor iemand in een uitkeringssituatie een kans om zich uiteindelijk helemaal uit de uitkering te onttrekken. Daartoe moet het heel gewoon worden om een stap te zetten vanuit een uitkeringssituatie. Bijverdienen moet lonen en optimaal worden gefaciliteerd. Verrekenen van inkomsten moet eenvoudig en inzichtelijk plaatsvinden. Als vervolgens een stap terug moet worden gezet moet dat altijd mogelijk zijn zonder dat men daardoor in een mindere positie komt dan als niet zou zijn gewerkt. Er moet ook geen inkomensgat ontstaan door werk waardoor men rekeningen niet meer kan betalen. Eerder is gewezen op de spanning tussen ‘de kortste weg naar werk’ (voor bijstandsgerechtigden geldt dat zij alle gangbare arbeid moeten aanvaarden) en de ‘meest duurzame weg naar werk en werkbehoud’. Werkhervatting als weg uit armoede zou dan ook nadrukkelijk moeten worden gericht op het realiseren van een, liefst stabiel, inkomen waarmee economische zelfstandigheid kan worden gerealiseerd.

Daarvoor is het nodig dat werken vanuit een uitkering geen ‘gedoe’ met die uitkering oplevert (nog afgezien van de gevolgen voor inkomensondersteuning in de vorm van toeslagen en dergelijke). Mensen moeten zich daadwerkelijk ondersteund weten bij stappen die zij willen zetten en het brede gevoel moet ontstaan bij deze groepen werkenden en werkzoekenden dat het de moeite loont. De negatieve beeldvorming over de gevolgen van werk tijdens een uitkering moet worden doorbroken. Dat kan alleen door te laten zien dat er ook daadwerkelijk verbeteringen hebben plaatsgevonden. Dit vraagt om een beter systeem met minder fouten en een correctere berekening van de uitkering. Bestaande wetten en regels kunnen worden aangepast maar er kan ook meer ruimte worden gecreëerd in bestaande regels ten behoeve van een flexibele uitvoering.

Met betrekking tot werk en armoede zijn twee sporen van het programma Sijmen switchen direct relevant. Zo wordt verkend hoe het mensen makkelijker kan worden gemaakt om vanuit de uitkering te gaan werken en weer terug kunnen vallen. Het gaat om overgangen tussen deeltijdwerk en tijdelijk werk. Doel is dat mensen kunnen rekenen op een voorspelbaar inkomen. Daarnaast wordt eraan gewerkt om beter inzicht te verschaffen in de financiële gevolgen van aan het werk gaan. Hiertoe is een combinatierekentool ontwikkeld die inzichtelijk maakt wat de financiële consequenties zijn van het switchen van de ene regeling naar de andere of naar werk.

7.4.2 Adequate advisering en begeleiding vereist

Mensen die werk en uitkering combineren moeten op kwalitatief goede begeleiding en continuïteit van begeleiding kunnen rekenen. De concrete gevolgen van werk op het inkomen zouden altijd onderwerp van gesprek moeten zijn bij bemiddeling naar werk.

Een veel gehoorde klacht is dat vrijwel geen enkele instantie garanties wil of kan geven over de concrete gevolgen van werk op het besteedbare inkomen. Het vraagt om een brede kennis van inkomen en fiscaliteiten. Gemeentelijke professionals kunnen hierin zelden voorzien, gewoonweg omdat de brede expertise ontbreekt. Ook blijkt kennis soms wel in huis te zijn, maar komt deze niet bij elkaar vanwege gescheiden werkzaamheden. Voor zover bekend is er ook geen ondersteunend informatiesysteem beschikbaar waarin alle inkomensverstrekkers gegevens uitwisselen en signalen zouden kunnen worden gegeven over tekortschietend besteedbaar inkomen van een huishouden. Vanuit het perspectief van degene die risico loopt op armoede door aan het werk te gaan is het gewenst dat antwoorden over werk en uitkering snel, correct en over de volle breedte van de leefwereld van betrokkenen kunnen worden verschaft.

Dienstbaar is dat er digitale tools zijn ontwikkeld zoals de Uitkeringnaarwerkberekenaar rekentool van het Nibud, die berekent hoeveel iemand met een bijstandsuitkering erop vooruitgaat als hij of zij gaat werken, en wat de gevolgen zijn voor toeslagen. Maar dergelijke tools voorzien niet in alle combinaties van werk en uitkering. De rekentools tonen een eindresultaat van een situatie die mogelijk afwijkt van de werkelijkheid. Zo worden bedragen die jaarlijks worden ontvangen zoals het vakantiegeld bij het maandgemiddelde opgeteld, of worden bedragen per maand berekend terwijl ze wekelijks of vierwekelijks worden ontvangen. Eventuele toeslagen waarmee gerekend wordt moeten wel eerst zo worden aangevraagd en toegekend. Daarbij houdt de tool rekening met één wijziging op basis van een maandinkomen, maar de toeslagen gaan over jaarinkomens. Dat wil zeggen, als die wijziging in november optreedt kan het toch zijn dat de toeslag voor het hele jaar niet meer wijzigt omdat het jaar al zover gevorderd is. Kortom, de presentatie van een rekentool kan er uiteindelijk toch anders uitzien dan de praktijk van de werkende.

Het is dienstig dat gemeentelijke professionals meer kennis opbouwen over het toeslagensysteem en andere regelingen en weten wat de invloed daarvan is op de hoogte van het inkomen. Het is uiteraard voorstelbaar dat niet alle professionals expertkennis hebben, maar zij zouden dan wel moeten weten waar deze kennis wel voorhanden is. Het zou in feite niet moeten uitmaken door wie je bij een uitvoe-

ringsorganisatie wordt geholpen. In hoofdstuk 5.4 over dienstverlening is ingegaan op stress-sensitieve dienstverlening en financiële advisering.

7.4.3 Financiële nazorg en continuïteit bieden

Om de onzekerheid van mensen over de gevolgen van werk op het inkomen te verminderen kan worden voorzien in langdurige nazorg. Mensen die langere tijd werkloos zijn, kunnen door aan het werk te gaan hun zekerheden die met een uitkering samenhangen op het spel zien staan. Het zou daarom goed zijn dat zij bij uitstroom uit de uitkering niet te snel worden ‘losgelaten’. Zij moeten tijdens de werkhervatting kunnen terugvallen op hulp en eventueel aanvullende voorzieningen of faciliteiten om goed aan het werk te blijven. Bovenal is het noodzakelijk om financiële nazorg te blijven bieden. Voor een deel van de werkenden zal sprake blijven van in en uitstroom uit de uitkering en herhaalde overgangsmomenten. Onder nazorg valt ook te verstaan dat de gemeente, als betrokkene onder de doelgroep werkende minima valt, spontaan de beschikbare inkomens en participatie-ondersteuning aanbiedt of indien mogelijk automatisch toekent. Ook kunnen deze werkenden geholpen worden met het aanvragen van landelijke ondersteuning zoals toeslagen. Deze werkende minima zijn in ieder geval bekend bij de gemeente, in tegenstelling tot andere werkende minima die niet vanuit een uitkeringssituatie aan het werk zijn gegaan. Door nazorg kan het gebruik van beschikbare instrumenten en voorzieningen door werkende armen worden vergroot.

7.4.4 Bijverdienen verruimen en meer inkomenszekerheid bieden

Mensen die werken tijdens de uitkering moeten dit op een stabiele manier kunnen doen zonder erop achteruit te gaan en in financiële onzekerheid te belanden. Dit vraagt om ruimere bijverdienmogelijkheden, zowel in hoogte als duur (zie ook paragraaf 7.1.2). Van belang daarbij is dat de geboden versoepeling mensen stimuleert om vanuit de uitkering uiteindelijk volwaardig aan het arbeidsproces te laten deelnemen. Meer mogelijkheden om naast de uitkering bij te verdienen draagt hier naar verwachting aan bij. Werken in combinatie met een uitkering moet aantrekkelijk en lonend zijn. De huidige vrijlatingstermijn (maximaal zes maanden) leidt bij doorlopende werkzaamheden tot neergang in inkomen zonder dat er altijd een redelijk perspectief is op het realiseren van meer-inkomsten.

Maar er is meer mogelijk om het werken aantrekkelijk te maken. De Participatiewet biedt de mogelijkheid om een premie arbeidsinschakeling toe te kennen aan personen die op basis van een arbeidsovereenkomst aan het werk zijn waarbij nog aanvullend recht op bijstand bestaat.⁴⁷ In enkele gemeenten krijgen deeltijdwerkenden naast de uitkering ieder half jaar een premie deeltijdwerk (of ‘bijverdienpremie’,

‘werkpremie’). Het is een onbelaste premie die automatisch wordt uitbetaald zodra alle inkomsten over dat half jaar bekend zijn (geen aanvraag nodig).⁴⁸ Deze premie bedraagt maximaal 215 euro per maand, en wordt eens per halfjaar uitgekeerd. Een bijstandsgerechtigde die 860 euro per maand verdient, spaart dus elke maand 215 euro aan premie op en krijgt na zes maanden 1290 euro van de gemeente terug. Uit recente experimenten met verschillende bijverdienpremies kwamen nogal verschillende resultaten en bijeffecten per gemeenten naar voren. In alle gevallen bleken echter de lagere bijstandslasten de kosten van de premie ruimschoots te compenseren. Een dergelijke premie heeft als voordeel voor betrokkenen dat deze door de fiscus niet als middelen worden aangemerkt en heeft daarmee niet direct (negatieve) gevolgen voor toeslagen of andere inkomensondersteunende regelingen. De premie arbeidsinschakeling moet echter in de huidige wetgeving door het college van B en W steeds opnieuw worden toegekend omdat deze volgens de wet geen structureel karakter mag hebben. Gezien de baten van werk voor zowel individu als uitkeringsverstrekker en het werk moet lonen principe zou dit voorschrift kunnen worden heroverwogen. Het staat gemeenten vrij om dergelijke regelingen in te voeren, dit kan bijdragen aan het daadwerkelijk lonender maken van werken vanuit een uitkering.

Daarnaast kunnen gemeenten, binnen de vigerende algemene wettelijke kaders, nu al keuzes maken waardoor het voor de uitkeringsgerechtigde minder complex wordt en werken aantrekkelijker wordt gemaakt. Het uitgangspunt is dat alles wat mensen tijdens een bijstandsuitkering verdienen, wordt ingehouden op de uitkering. Maar gemeenten kunnen ruimte bieden in de termijn waarover inkomsten worden vrijgelaten (tot maximaal zes maanden) en de wijze waarop de maandinkomsten worden verrekend met de uitkering. Bijvoorbeeld met of zonder directe verrekening van vakantietoelage of eindejaarsuitkering en dergelijke. Vanuit het perspectief van de doelgroep werkende armen, is het niet raadzaam meer te korten in een maand dan daadwerkelijk via werk is ontvangen. Het is daarbij raadzaam om mensen in staat te stellen de berekeningen zelf na te trekken, de huidige complexiteit leidt ertoe dat er bij hen veelal een latent gevoel ontstaat dat het niet klopt.

Verder beveelt de raad aan om een aantal concrete en praktische verbeteringen te verkennen:

- Soepeler en pragmatisch omgaan met situatie waarin inkomensgegevens met vertraging bekend zijn en voorkomen dat deze werkenden tijdelijk geen of min-

⁴⁷ Participatiewet artikel 31 tweede lid onderdeel j.

⁴⁸ Jonge, A. de (2020) Deeltijdwerk moet lonen vindt gemeente Wageningen. In: *Binnenlands Bestuur*, 18 september 2020. Andere voorbeelden: gemeente Leeuwarden “*Extra geld naast uw uitkering*”. Gemeente Leeuwarden, online informatie. Gemeente Amsterdam website “*Bijverdienpremie met parttime werk, ontvang extra inkomsten door parttime werk* (regeling per 1 maart 2021)”.

der uitkering ontvangen. Dat betekent dat een uitkering niet moet worden geblokkeerd of niet worden uitbetaald als de gegevens over die maand nog niet binnen zijn. Dit kan worden gerealiseerd door bij de uitkering uit te gaan van de situatie van de vorige maand, of om meer achteraf te verrekenen, dan wel het inkomen te schatten zodat er toch maandelijks kan worden verrekend.

- Soepeler omgaan met late aanvraag voor een uitkering in geval van wisselende werkzaamheden en in die gevallen met terugwerkende kracht aanvulling toekennen. Alternatief is dat de gemeente de uitkering langer laat doorlopen, tot bijvoorbeeld zes maanden, of dat ervoor wordt gekozen om de uitkering zonder uitgebreide aanvraagprocedure gewoon weer toe te kennen als mensen binnen zes maanden terugvallen op de uitkering (een ‘nul-uitkering’). Vanuit de praktijk van werk en uitkeringen valt aan te bevelen om hierbij zelfs een langere periode te hanteren: na zes maanden contract volgt meestal drie maanden WW. Dit pleit ervoor om zelfs een termijn van negen à tien maanden te hanteren voor terugval in de uitkering.
- Sneller beslissen op aanvraag of hervatting uitkering. De wettelijke beslistermijn voor een bijstandsuitkering bedraagt acht weken. Veel gemeenten weten dit te verkorten tot vier weken. Verdere verkorting van deze termijn zou wenselijk zijn vanuit het oogpunt van inkomensstabiliteit voor flexibel werkenden. Voor sommige groepen is twee weken wachten op betaling van een uitkering al een groot probleem en kan leiden tot betalingsachterstanden.
- Soepeler omgaan met de regel dat inkomsten tot op de cent nauwkeurig moeten worden verrekend. Op landelijk of op gemeentelijk niveau zou een (fout)marge vastgesteld kunnen worden, bijvoorbeeld van 10 euro per maand, waardoor het meer mogelijk zal zijn om in dezelfde maand op basis van de polis administratie te verrekenen voor het merendeel van de bijstandsgerechtigden.
- Gebruik van de polisadministratie door gemeenten bevorderen en minder bewijsstukken van werkenden verlangen. Werkgevers kunnen hierbij behulpzaam zijn door de loonaangifte sneller te doen.
- Gebruik maken van een tussenrekening van de gemeente waarop het salaris door de werkgever wordt gestort. Betrokkene heeft dan steeds een stabiel maandbedrag beschikbaar want de verrekening vindt achter de schermen plaats. Hiermee zijn in enkele gemeenten goede ervaringen opgedaan.

Gemeentelijke kengetallen zouden ook inzicht moeten geven in de bijdrage aan duurzame werkhervatting en financiële stabiliteit van mensen met een uitkering, en minder op gericht zijn op snelle uitstroom en rechtmatigheid.

Bij de noodzakelijke verbeteringen zullen wet en uitvoering hand in hand verbeteringen moeten realiseren. Recent werd geconcludeerd dat het transactiesysteem in de Participatiewet tot onuitvoerbare tegenstrijdigheden leidt waardoor het niet mogelijk is om de deeltijder inkomenszekerheid te bieden én het transactiesysteem te volgen.⁴⁹

Een ruimere wetgeving heeft echter weinig zin als de uitvoering die ruimte niet oppakt. Wetgeving en uitvoering moeten samen aan de slag. Er wordt de nodige voortgang geboekt in het project Simpel switchen in de Participatieketen.⁵⁰ Hoewel er praktische oplossingen mogelijk zijn voor de knelpunten zoals in deze verkenning geschetst, komen deze zeker niet in alle gemeenten tot stand. Vanuit het perspectief van degene die gaat werken in combinatie met een uitkering vraagt dit om meer urgentie en minder terughoudendheid om verbeteringen snel door te voeren.

7.4.5 Combinaties tussen verschillende uitkeringen (WW en bijstand) complicierend

De raad signaleert ook dat werk vanuit de bijstand kan leiden tot andere uitkeringen zoals een kortdurende WW-uitkering. Financieel schieten mensen daar vaak weinig mee op en krijgen deze werkenden te maken met veel extra administratieve last, wachttijden en discontinuïteit van inkomen. Hiervoor zijn wellicht praktische verbeteringen denkbaar. Socialezekerheidsregelingen kennen toegangsdrempels of voorwaarden die het voor bepaalde groepen moeilijk maken hiervan te gebruik te maken. De inkomensondersteuning van de overheid is daarbij te weinig effectief om een tijdig en passend antwoord te geven op de gewijzigde omstandigheden van de werkende. De huidige praktijk draagt in de huidige situatie niet bij aan de inkomenszekerheid en inkomens stabiliteit, met name bij groepen die bovendien niet beschikken over financiële buffers om deze wisselingen in inkomen tijdelijk op te vangen. Doel is te bevorderen dat deze werkenden over een langere periode gezien een meer stabiel inkomen verwerven en dat werken vanuit een uitkeringssituatie voldoende loont.

7.4.6 Extra zekerheden voor arbeidsbeperkten die aan het werk gaan

Binnen de Participatiewet (en overigens ook de Wajong) is er een groep arbeidsbeperkten die werk en uitkering combineren of met behulp van loonkostensubsidies in eigen inkomen kunnen voorzien. Deze groep heeft in aanvulling op de hier beschreven knelpunten in de samenloop tussen werk en uitkering ook te maken met feitelijke of gevreesde gevolgen van werkaanvaarding in relatie tot indicatiestelling en beschikbare ondersteuning die daarmee samenhangt. Deze groep

⁴⁹ Optimalistic, Muzus, Stimulansz (februari 2021) *Als verrekenen een beperking is*.

⁵⁰ Ministerie SZW (2019) *Voortgang Simpel Switchen in de Participatieketen*. Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, publicatie 20 november 2019.

heeft niet alleen zekerheden nodig om de stap naar werk te zetten, maar heeft ook de zekerheid om een stap terug te kunnen doen als het tegenzit, of lichamelijke klachten bijvoorbeeld verergeren. Er is daarom continuïteit en zekerheid nodig in de begeleiding naar en op het werk.

7.5 Dienstverlening voor werkenden met financiële problemen verbeteren

Het stelsel van wetgeving en de uitvoeringsregels bedoeld om mensen te ondersteunen bij inkomensstekorten, wordt door velen als complex ervaren. Bij de dienstverlening aan werkende armen zijn zowel publieke als private partijen betrokken. Aan de publieke kant wordt vooral naar de gemeenten gekeken als eerst aangewezen om deze mensen te helpen. Bij de voorstellen die hierna worden gedaan moet voor eerst worden opgemerkt dat gemeenten weliswaar hun inwoners met een hulpvraag ondersteuning moeten zien te bieden, maar dat deze hulp sterk wordt gecompliceerd door toedoen van landelijke wetten en regels. Systemische oorzaken van werk en armoede, zoals het inkomensbeleid, zullen vooral door het Rijk moeten worden opgepakt, gemeenten kunnen en mogen ook geen inkomensbeleid voeren.

Een vereenvoudigd systeem ontzorgt de burger in plaats van hem of haar geheel verantwoordelijk te maken voor een succesvolle afhandeling, biedt maatwerk in de dienstverlening met persoonlijke, goed toegankelijke hulp is bij het verkrijgen van voorzieningen. Uit eerder onderzoek van Actal bleek dat huishoudens aan de onderkant van de arbeidsmarkt kunnen worden geconfronteerd met 27 verschillende inkomensafhankelijke regelingen waar huishoudens voor in aanmerkingen kunnen komen. Er kunnen dan 16 verschillende overheidsloketten met ieder hun eigen definities van huishouden en inkomen betrokken zijn. Ook is relevant dat verschillende regelingen, verschillende betaalmomenten hebben.⁵¹ Het aantal regelingen waarvan gebruik wordt gemaakt is gewoonlijk wel een stuk lager. Mensen zien onder andere af van regelingen omdat ze alle rompslomp eromheen willen vermijden. Daarbij speelt de angst dat zij bij gebruik van regelingen mogelijk te maken krijgen met terugvordering van te veel betaalde ondersteuning. Zeker als er sprake is van regelingen die werken op basis van een voorlopige toekenning en vaststelling achteraf. Het inkomensplaatje van juist deze groepen is het meest complex, terwijl zij zelf ook vaak de verantwoordelijkheid dragen om de regelingen volledig te benutten. Als er bovendien sprake is van samenloop met verminderde taal, reken

⁵¹ Actal (2014) *Onderzoek naar de regeldruk als gevolg van koppeling van regelingen aan inkomen van de burger*. Den Haag, Actal.

en digitale vaardigheden, dan wel licht verstandelijke beperkingen, mag van grote groepen geen grote financiële zelfredzaamheid worden verwacht. Zij zijn hiervoor vaak afhankelijk van anderen.⁵²

De raad meent dat gemeenten ook een aantal verbeteringen kunnen realiseren die zullen bijdragen aan het reduceren van het aantal werkende armen, het weerbaar maken van mensen, en het verminderen van de gevolgen van armoede. Ook gemeenten kunnen eenvoud nastreven en maatwerk proberen te bieden. Gemeenten kunnen de gevolgen van armoede verzachten bijvoorbeeld vanuit de bijzondere bijstand.⁵³ De regelingen zijn vooral gericht op het maatschappelijk meedoen van kinderen en compensatie voor mensen met een laag inkomen en hoge zorgkosten. Gemeenten kunnen een integrale aanpak bieden waarin inkomen, wonen, zorg, en bijvoorbeeld energie in samenhang worden gezien ten behoeve van de doelgroep. Voorkomen is beter dan genezen moet het belangrijkste uitgangspunt in het beleid zijn. Gemeenten zouden zich niet alleen moeten richten op de maatschappelijke participatie en de bestedingsproblemen van werkende armen die men al in het vizier heeft. Tot besluit, gemeenten hebben als werkgever en inhuurder van diensten een eigen verantwoordelijkheid; zij kunnen daardoor ten aanzien van werkende armen een voorbeeldrol vervullen.

In het hiernavolgende doet de raad een aantal voorstellen om de dienstverlening aan werkende minima te verbeteren. In een aantal gemeenten is sprake van een actieplan voor werkende minima. Daarvoor bestaat geen blauwdruk, maar de raad beveelt aan om de hiernavolgende aandachtspunten daarbij te betrekken en of uit te werken. Dit is nadrukkelijk geen volledige lijst.

7.5.1 Beter bereiken werkende armen en bevorderen gebruik regelingen

Uit de analyse komt naar voren dat gemeenten de doelgroep niet goed in beeld hebben en/of niet goed weten te bereiken. De doelgroep weet niet goed op welke ondersteuning zij van gemeenten kan rekenen of maakt er geen gebruik van terwijl zij er wel recht op heeft. Hiervoor beveelt de raad aan dat gemeenten investeren in het

52 Zie het project Lezen is niet begrijpen, <https://www.lezenisnietbegrijpen.nl/project/>. Zie ook: Ecorys (16-10-2018) *Schulden en Laaggeletterdheid*. Kennissessie. Rotterdam, Ecorys. Mensen met financiële problemen hebben vaker dan andere groepen een indicatie laaggeletterdheid. Laaggeletterdheid leidt vooral tot een beperkt inzicht in de administratie en kans op misbruik door kwetsbaarheid. Laaggeletterdheid heeft invloed op zowel het ontstaan van als het omgaan met schulden.

53 In 2018 bedroegen de gemeentelijke uitgaven aan bijzondere bijstand 546 miljoen euro. De uitgaven zijn in 8 jaar tijd met een kwart gestegen. Een aanzienlijk deel van de uitgaven betreft kosten voor bewindvoering, schuldsanering, betalingen. Gemeenten kunnen ook andere eigen middelen inzetten. In aanvulling op de bijzondere bijstand maken gemeenten ook kosten voor de uitvoering van het minimabeleid. Gemeenten geven al jaren veel meer uit aan bijzondere bijstand en minimabeleid dan zij daarvoor ontvangen van het Rijk (Zie: Divosa (2016) *Factsheet financiën bijzondere bijstand*).

vergroten van het aantal vindplekken en zichzelf concrete doelstellingen stellen voor de toename van het bereik én gebruik van minimavoorzieningen door werkende armen. Meer kennis van en inzicht in de leefwereld van werkende minima – dat wil zeggen, hoe beleven mensen zelf hun situatie? – biedt hiervoor goede aanknopingspunten. Vanuit dit inzicht kan de communicatie beter worden toegespitst.

Het lopend onderzoek van het ZonMw-programma Vakkundig aan het werk naar de vindplaatsen van verborgen armoede kan nuttig inzicht verschaffen in enerzijds de omvang en samenstelling van deze groep (met name werkende armen). Ook moet dit onderzoek informatie opleveren over de mechanismen die verklaren waarom deze groep geen ondersteuning krijgt.⁵⁴ Het belang van het systematisch vergroten van kennis over wat (niet) werkt voor werkende armen, wordt door de raad onderstreept.

De raad meent dat een beter bereik in ieder geval vraagt om een intensieve samenwerking van gemeenten met het Rijk en werkveldpartijen zoals scholen, werkgevers, consultatiebureaus, huisartsen, particuliere initiatieven, voedselbanken, noodfondsen alsmede deurwaarders en incassobureaus. Zodoende kunnen veel meer kanalen worden opengesteld voor het bereiken van werkende armen. In feite zou het devies moeten zijn dat 'any door goes'; alle toegangskanalen moeten worden benut. Dat betekent dat al deze partijen goed geïnformeerd moeten zijn over de voorzieningen waar een arm huishouden gebruik van kan maken en de manieren/kanalen om hulp te zoeken. Lokale samenwerking is hierin belangrijk, maar Rijk en gemeenten moeten elkaars aanbod ook (leren) kennen om het voor de mensen overzichtelijk te houden. Belemmeringen om 'outreaching' te werken als gevolg van knelpunten in privacy en gegevensuitwisseling moeten worden weggenomen. De recente wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is op dit vlak een goede stap vooruit omdat gemeenten de mogelijkheid krijgen om gegevens van burgers met betalingsachterstanden in een vroeg stadium uit te wisselen met woningcorporaties, energie en drinkwaterbedrijven en zorgverzekeraars.

Bevorderen daadwerkelijk gebruik van ondersteuning

Als de beoogde doelgroep vervolgens in contact met de betreffende instellingen is gekomen, moet worden bevorderd dat ook daadwerkelijk een beroep op de voorziening wordt gedaan. Daarvoor herhaalt de raad een eerder pleidooi voor het bundelen van lokale inkomensondersteunende en participatiebevorderende instrumen-

⁵⁴ Onderzoeksproject ZonMW Vindplaatsen verborgen armen; naar effectievere wegen om huishoudens met een laag inkomen te ondersteunen. De resultaten worden in 2022 verwacht.

ten in een helder pakket voor inkomensondersteuning.⁵⁵ Dit vergemakkelijkt het doen van een aanvraag en draagt bij aan het verminderen van het nog steeds hoge niet-gebruik lokale regelingen (zelfs als men wel bekend is met regelingen). Hierbij zou ook automatische toekenning en wijziging van toelagen kunnen plaatsvinden. Het bundelen van (de aanvraag voor) minimaregelingen neemt niet weg dat er ook persoonlijke ondersteuning van mensen nodig is om te voldoen aan alle verplichtingen bij de aanvraag (juiste aanvraag, doorgeven veranderingen, aanleveren bewijsstukken en dergelijke).

Naast de bundeling of vereenvoudiging van regelingen valt het aan te bevelen om uit te gaan van het actuele besteedbaar inkomen en om direct na het eerste contact in kaart te brengen wat de feitelijke en actuele situatie van mensen is. Zo neemt de afhandeling van een faillissement tijd in beslag, een koophuis vertegenwoordigt vermogen waar mensen niet 'bij kunnen', en de inkomensgegevens over voorgaande jaren geven niet altijd een goed beeld van de actuele financiële situatie. In (gemeentelijke) regelgeving kan dit soms leiden tot knelpunten en het niet kunnen benutten van noodzakelijke ondersteuning.

De raad geeft in overweging om gemeenten meer informatie te verschaffen over wie in de gemeente een laag inkomen heeft. De belastingdienst en bijvoorbeeld het SVB beschikken over deze gegevens. Vanwege privacy mogen echter geen namen worden doorgegeven. De gemeenten mogen mensen (die verder geen contact met de gemeente hebben vanwege bijvoorbeeld een uitkering) niet zelf direct benaderen om hen te wijzen op mogelijkheden. Hier worden mogelijk ook kansen gemist om werkenden gebruik te laten maken van landelijke toeslagen. Er is immers vaak samenloop van het gebruik van minimaregelingen en toeslagen. Daarvoor zal de werkende armen eerst in beeld van de gemeente moeten geraken.

Inspelen op verschillende typen werkenden met een laag inkomen

Bij het vergroten van het bereik is het goed om in gedachten te houden dat de groep werkende armen erg divers is qua samenstelling. Daarbij is ook sprake van de nodige dynamiek onder werkende armen, met grote en snelle veranderingen in instroom en uitstroom. Onderzoek naar de lokale patronen van kwetsbare werkenden, inclusief de dynamiek in de tijd kan beleid en uitvoering ook beter richten. In

⁵⁵ SER (2017) *Opgroeien zonder armoede*. SER-advies, pag.110. In het kader van de aanpak kinderarmoede is door veel gemeenten ingezet op een zogeheten Kindpakket met voorzieningen voor verminderen gevolgen armoede onder kinderen. De trend was dat steeds meer gemeenten het Kindpakket vullen met voorzieningen op andere domeinen om de integraliteit te bevorderen. Maar hierbij zijn verschillen tussen gemeenten waar te nemen. Savethechildren/Defenceforchildren (2019) *Kansen voor kinderen: een postcodebolsla?* Zie ook de gemeentelijke Kinderombudsman Rotterdam (14-1-2021) *Armoederegelingen voor kinderen: te onbekend en te ingewikkeld!*

paragraaf 2.4.4 is het voorbeeld geschetst van het Amsterdamse onderzoek naar de populatie werkende armen. Inzicht in de samenstelling van de lokale werkgelegenheid, met beroepen en leeftijden, geeft waarschijnlijk aanvullend inzicht in de aanwezigheid van hoogrisicogroepen voor werk en armoede. Ter illustratie, een gemeente met een hoog aandeel arbeidsmigranten uit Oost-Europese landen die meerdere jaren in Nederland verblijven (en de facto vestigingsmigrant zijn geworden), kan vermoeden dat hiermee een groep werkende armen in de gemeente aanwezig is. Een plattelandsgemeente met veel boerenbedrijven en seizoensarbeid kan zich richten op het bereiken van juist deze agrariërs.

Alert zijn op belangrijke momenten in de levensloop

Ook zijn er momenten met een verhoogd risico op armoede in de levensloop van werkenden. Grote levensgebeurtenissen (life events) hebben verstrekkende gevolgen en zijn zeer relevant gebleken in het vaak onverwachts optreden van armoede onder deze groep. Bovendien kunnen deze armoederisico's lang voortduren. Het optreden van een life event is niet voorspelbaar, behalve het gegeven dat velen er mee te maken krijgen op enig moment in de levensloop.⁵⁶ Op Overheid.nl is informatie gebundeld over levensgebeurtenissen. De burger wordt geïnformeerd over individuele rechten en plichten, als ook over de zaken die hij of zij moet regelen met de overheid. Burgers worden dan toegeleid naar meer informatie en specifieke dienstverlening op de site van de verantwoordelijke uitvoerder. Het platform Wijzer in geldzaken besteedt ook veel aandacht aan life events en wil eraan bijdragen dat huishoudens meer zijn voorbereid op onverwachte uitgaven en levensgebeurtenissen.⁵⁷ Maar er is ook een lokale preventieve aanpak mogelijk waarin door tijdige signalering en gericht aanbod mensen worden geholpen om zichzelf financieel te kunnen blijven redden. Digitale informatie over grote levensgebeurtenissen is een goede basis voor digitaal vaardige mensen, maar waarschijnlijk minder voor een groot deel van de groep waar het in deze verkenning om gaat. Digitale dienstverlening moet kunnen worden aangevuld met persoonlijke advisering.

⁵⁶ Uit het onderzoek van SAM& (2020) *Altijd op het richeltje lopen* naar werkende armen komt naar voren dat life events belangrijke vindplaatsen bieden voor het bereiken van werkende armen. Denk aan scheidingsadviespunten, jeugdgezondheidszorg (waaronder consultatiebureaus rondom geboorte), alsook KvK's, kleine administratiekantoren die zzp'ers als klant hebben, ondernemersverenigingen, etc. In het nog lopende project van SAM& zal een lijst met vindplaatsen worden opgeleverd.

⁵⁷ Wijzer in geldzaken is een initiatief van het ministerie van Financiën met partners uit financiële sector, wetenschap, onderwijs (e.a.) om financiële fitheid van huishoudens te vergroten.

Utrecht: themabijeenkomsten over levensgebeurtenissen

De stedelijke welzijnsorganisatie in Utrecht biedt themabijeenkomsten over levensgebeurtenissen aan.* Tijdens een themabijeenkomst krijgen de deelnemers informatie over welke regelingen en toeslagen er zijn. Hoe kun je geld besparen en hoe maak je een overzicht van je inkomsten en uitgaven? Bovendien volg je de bijeenkomst samen met mensen die hetzelfde meemaken.

Levensgebeurtenissen en werk

Werknemers kunnen dingen in de persoonlijke sfeer overkomen waar niet altijd voldoende rekening mee is gehouden. Een werknemer die zijn baan verliest, langdurig ziek is, of te maken krijgt met een echtscheiding moet leren omgaan met veranderingen die grote gevolgen hebben in het persoonlijk leven en voor de financiën. Persoonlijke zorgen kunnen grote gevolgen hebben op het werk zoals ziekte, minder goed functioneren op het werk of zelfs verlies van werk. Vakbond CNV werkt aan meer aandacht voor persoonlijke omstandigheden die de werknemer belemmeren in zijn of haar ontwikkeling. Er is een rouwprotocol ontwikkeld om aandacht te vragen voor de werknemer die te maken krijgt met het verlies van een naaste. Ook wordt dienstverlening aangeboden voor zowel werkgever als werknemer om hen te helpen bij het gezond aan het werk komen en blijven van de werknemer.

* <https://www.u-centraal.nl/levensgebeurtenissen/>

7.5.2 Bouw een lokaal ecosysteem van coalities met werkgevers

Ingezet moet worden op het sneller bereiken van werkenden in armoede. Verschillende partijen hebben daarvoor elk een stukje van de puzzel in handen. Gemeenten kunnen meer verbindingen zoeken met andere actoren om werkende armen op te sporen en te ondersteunen. Denk aan lokale en regionale werkgevers, vakbonden en verbanden van zzp'ers. Voor zover dat nog niet in alle gemeenten is gerealiseerd, wordt aanbevolen om een lokaal en/of regionaal ecosysteem te bouwen waarin partijen elkaar soepel vinden en werkenden met financiële problemen adequaat worden geholpen. In een dergelijk ecosysteem moet het ook mogelijk zijn om de dialoog met werkgevers aan te gaan over tal van onderwerpen die met deze problematiek verband houden. Denk aan: preventie, vroegsignalering en het bespreken van concrete probleemsituaties. Naar de mening van de raad zal een dergelijk loket werkgevers stimuleren om dit probleem tijdiger te adresseren.

Het beeld is dat onder de vlag van de bestrijding van schulden in verschillende regio's of op lokaal niveau al de nodige samenwerking tussen gemeenten en werkgevers (en andere partijen) tot stand is gekomen.⁵⁸ De raad staat een bredere inbedding voor ogen waardoor zo nodig ook een verbinding kan worden gelegd met arbeidsmarktvraagstukken, om werkenden zich daadwerkelijk via werk aan armoede te laten ontworstelen. Onderstaande kaders maken duidelijk hoe een dergelijke decentrale samenwerking eruit zou kunnen zien.

Lokale publiek-private samenwerking

Het PACT voor Amsterdam is een netwerk waarin de gemeente Amsterdam, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties samenwerken in de strijd tegen armoede. Er is een platform gecreëerd om kennis, kunde, initiatieven uit te wisselen, te netwerken en om hulpvragen in te brengen. Een zogeheten 'PACT-makelaar' brengt vraag en aanbod tussen bedrijven, gemeenten en alle maatschappelijke initiatieven in de stad bij elkaar. Ook wordt zorggedragen voor de follow-up van bijeenkomsten. In het verleden is een bijeenkomst gehouden over schulden op de werkvloer, waarbij bijvoorbeeld een deelnemende bank als gastheer optrad. Werkgevers die al concrete stappen hebben gezet voor medewerkers met problematische schulden, delen ervaringen met andere werkgevers. Ook werd recent bijvoorbeeld aandacht besteed aan de gevolgen van de coronacrisis voor maatschappelijke initiatieven gericht op armoedebestrijding.*

* Zie <https://youtu.be/aZZHPGRWg5s>, en zie gemeente Amsterdam, *Plan van aanpak werkende minima (2020-2022)* ook andere gemeenten hebben een lokale armoedealliantie, netwerk of pact. Utrecht: <https://www.armoedecoalitie-utrecht.nl/onderwerpen/geldzaken/#werknemers-met-schulden>, <https://armoedepact.nl>
Delft: [https://www.delft.nl/inkomen/weinig-geld-gemeente-helpt/als-elke-euro-telt/pact-tegen-armoede\(et-cetera\)](https://www.delft.nl/inkomen/weinig-geld-gemeente-helpt/als-elke-euro-telt/pact-tegen-armoede(et-cetera)).

58 Zie bijvoorbeeld ook de netwerken van Moedige Dialoog (<https://www.moedigedialoog.nl>).

Eigen initiatief werkgevers

De Algemene Bond van Uitzendondernemingen (ABU) constateerde op basis van een onderzoek naar de financiële gezondheid van uitzendkrachten, dat bijna 90 procent van zijn leden uitzendkrachten met financiële problemen tewerkstelt (in deze verkenning is ook beschreven dat uitzendkrachten relatief vaker tot de groep werkende armen behoren). Eén op de elf uitzendkrachten heeft financiële problemen en er worden tussen de 51.000 en 69.000 loonbeslagen per jaar gelegd.*

Iets minder dan helft van de uitzenders neemt pas maatregelen nadat er loonbeslag is gelegd. De meerderheid van de uitzenders neemt maatregelen om het aantal uitzendkrachten met financiële problemen terug te dringen, maar ook een deel van de uitzendbedrijven doet dat niet. De belangrijkste reden om géén maatregelen te treffen is privacy.

De actieve uitzendbedrijven werken samen met andere partijen, zoals de gemeenten en schuldhulpverleningsinstellingen. Ook de ABU zet zich in om partijen bij elkaar brengen. Zo worden gerechtsdeurwaarders, incassobureaus en uitzendorganisaties bij elkaar gebracht om processen rondom loonbeslagen en verzoeken om informatie te stroomlijnen. Er is een jaarkalender van de ABU, NBBU en DOORZAAM waarin per maand een onderwerp met betrekking tot financiële gezondheid wordt behandeld. Verder wordt aan zowel werkgever/intercedent als uitzendkracht via het sectorale sociale fonds DOORZAAM budgetcoaching en eerste hulp bij geldzorgen aangeboden.

* ABU: Enquête onder de leden (2019), zie ook <https://www.abu.nl/kennisbank/duurzame-inzetbaarheid/werk-en-schulden-hulp-voor-werkgevers/#intro>

7.5.3 Meer grip op geld door onafhankelijke financiële adviesfunctie

Uit de toelichting van de ervaringsdeskundigen die hun ervaringen met de SER hebben gedeeld voor deze verkenning en uit de voorgaande analyse blijkt dat zowel werkenden als uitkeringsgerechtigden (vooral bij wisselende en lage inkomsten) grote moeite hebben om grip op hun inkomen verkrijgen. Daarbij speelt ook dat er nog steeds een taboe heerst op het bespreken van geldzorgen of financiële problemen. Dat taboe draagt bij aan schaamte die velen met geldproblemen ervaren.

Het is op dit moment voor veel werkende minima niet eenvoudig om betrouwbaar advies te krijgen over keuzes die zij kunnen of zelfs zouden maken rondom werk en inkomen. Er is een kloof tussen de leefwereld van veel inwoners en de systeemwereld van de overheid en maatschappelijke organisaties. Elke instantie (zoals de belas-

tingdienst, gemeenten en werkgevers) kan een deel van het antwoord verschaffen maar geen compleet advies geven of volledige zekerheid bieden. De precieze gevolgen van aan het werk gaan voor het huishoudinkomen blijven daarmee soms toch ongewis. In het hoofdstuk over werk en uitkering is geschetst dat er inmiddels al vele negatieve beelden zijn over de armoedeval, terwijl deze niet in alle gevallen daadwerkelijk optreedt. Het is zaak dat mensen zich goed kunnen laten informeren.

Er zijn al diverse digitale ondersteunende tools (of in ontwikkeling) die huishoudens inzicht proberen te geven in hun financiële huishouding. In sommige gevallen wordt ook een persoonlijke adviesfunctie geboden.⁵⁹ Het beschikbaar stellen van financiële apps en tools kan bijdragen aan meer inzicht in de persoonlijke financiën en kan bijvoorbeeld ertoe bijdragen dat de werknemer een stap zet naar de werkgever voor overleg. De veelheid aan apps onderstreept echter dat er sprake is van een versnipperd en complex landschap van schuldhulpverlening en armoedebestrijding. De Nederlandse Schuldhulproute is in dit licht een mooi initiatief, met een goede inzet op verbinding tussen publieke en private organisaties. Onderdeel van de Nederlandse Schuldhulproute is Geldfit Zakelijk dat zich specifiek richt op advisering van (zelfstandig) ondernemers met schulden.⁶⁰ De focus is vooral gericht op schulden. Daarnaast kunnen financiële vragen rondom werk en inkomen breder zijn. Het gebruik maken van dergelijke apps vraagt ook het nodige aan vaardigheden van mensen. Laaggeletterden en digitaal niet-vaardige mensen zullen hier minder aan hebben (nog afgezien van de situatie dat niet iedereen beschikt over laptop en dergelijke om deze te benutten). Verder zijn de tools veelal gebaseerd op hypothetische situaties die kunnen afwijken van de feitelijke omstandigheden.

Naar het oordeel van de raad is er meer nodig. Om mensen met financiële vragen rondom werk en inkomen goed te helpen kan een fysieke adviesfunctie, zo mogelijk op lokaal niveau, meerwaarde hebben. Alleen een digitale of telefonische weg is niet voldoende, veel inwoners hebben behoefte aan fysiek contact in aanvulling op

59 Zie bijvoorbeeld Uitkeringnaarwerk-berekenaar Simpel Switchen (tool, zie website Nibud), zie: <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/van-uitkering-naar-werk/>, en zie hier: <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/nibud-lanceert-gesprekshandreiking-bij-dreigende-geldproblemen/> <https://werkzorgberekenaar.nibud.nl/introductie-het-Goed-Geregeld-Gesprek>, Werk Zorg Berekenaar van Nibud (o.a. inzicht in de gevolgen van een dag minder of meer werken), FIKs dat een app biedt en de deelnemer (digitaal) koppelt aan een buddy die helpt bij geldproblemen (<https://wijgaanhetfikken.nl>). De Social Fintech Alliantie verbindt een aantal van organisaties die zich met financiële technologie richten op het tegengaan van schulden en geldzorgen. <https://www.socialfintech.nl>

60 De Nederlandse Schuldhulproute werkt aan een Nederland zonder schuldzorgen. Hierin wordt samen met gemeenten, bedrijven en samenwerkingspartners aan één centrale schuldhulproute gewerkt. De route verwijst naar gepaste hulp, van preventie tot hulpverlening.

digitale mogelijkheden.⁶¹ De raad geeft in overweging om een lokaal, of bovenlokaal ‘financieel servicepunt’ of ‘expertisepunt’ in te richten. In dit servicepunt zouden gemeenten, uitvoeringsorganisaties, Nibud, belastingdienst, het maatschappelijk middenveld en bijvoorbeeld ook banken, samen kunnen werken ten behoeve van een betrouwbaar en op maat gesneden advies over werk en inkomen. Hierin is eveneens een rol voor vakbonden weggelegd; zij kunnen werknemers goed informeren over uiteenlopende juridische, economische en sociale implicaties van armoede onder werken. Denkbaar is ook dat een aanspreekpunt voor werkgevers wordt gecreëerd, waarbij werkgevers die dat willen kunnen worden geholpen om financiële problemen van de werknemer te onderkennen en bespreekbaar te maken. Onderlinge doorverwijzing naar andere bestaande advisering zal de effectiviteit van een dergelijke aanpak versterken.

Het is raadzaam om zo’n adviesfunctie op een neutrale plek in te richten. Hier zouden vragen kunnen worden voorgelegd over het salaris, schulden, kwijtschelding, pensionering, alsook de gevolgen van scheiding of verlies van partner voor werk en inkomen, een financiële apk worden gedaan et cetera. De adviesfunctie zou er moeten zijn voor alle financiële vragen. Door een dergelijke adviesfunctie wordt ook meer professionele kennis opgebouwd, waardoor beleid en dienstverlening door gemeenten en anderen kan verbeteren. De ervaringen en kennis die hiermee worden opgebouwd, kunnen worden ingebracht in het hiervoor beschreven ecosysteem.

De raad stelt voor om geïnteresseerde gemeenten, in samenwerking met andere stakeholders, (financieel) te faciliteren om een dergelijke (fysieke) adviesfunctie in te richten. Juist nu, vanwege de ingetreden coronacrisis, is er des te meer reden initiatieven die gericht zijn op het voorkómen van erger, te ondersteunen. Een fysiek loket vereist wel een investering in bijvoorbeeld capaciteit. Te verwachten valt dat tegenover deze investering een positieve return on investment staat, bijvoorbeeld door uitkeringsafhankelijkheid te voorkomen. Belangrijkste is echter dat door preventief handelen zoveel mogelijk (grote) schulden – en daarmee grote maatschappelijke kosten en leed – kunnen worden voorkomen. Ondersteuning van inwoners die maar net kunnen rondkomen (werkende armen) ook op financieel gebied, kan helpen bij een duurzaam toekomstperspectief.

⁶¹ Zie ook oproep Nationale Ombudsman (31-1-2019) voor een ‘hulploket voor alle denkbare vragen’. In: de *Brede Maatschappelijke Heroverweging*, werkgroep 13. Een betere overheid richting burgers en bedrijven betekent het herintroduceren van lokale fysieke loketten als een oplossing geformuleerd voor dolende burgers, die ondersteuning nodig hebben bij hun probleem. Persoonlijke dienstverlening op locatie wordt door diverse partijen gezien als een ontbrekende schakel in de dienstverlening zoals die nu overheidsbreed is ingericht. Voor mensen voor wie het nodig is om bij de overheid naar binnen te kunnen lopen en een overheidsprofessional te treffen.

Onafhankelijk advies door het Geldloket

Het Geldloket Amersfoort biedt inwoners van Amersfoort en Leusden gratis neutraal en onafhankelijk advies bij financiële vragen. Het Geldloket adviseert over werkloosheid, gezin, eigen onderneming, rondkomen, verandering in het leven zoals verlies van werk of echtscheiding, pensioen. Ook kan men terecht voor een financiële apk en worden budgetcursussen gegeven.

Het geldloket heeft geen commercieel belang, er wordt dus ook geen advies gegeven over commerciële producten. Het geldloket heeft twee fysieke locaties in het centrum van de stad waar men een spreekuur op afspraak kan benutten. In het Geldloket werken gemeenten, UWV, de lokale schuldhelpverlening, en een juridisch adviesbureau gespecialiseerd in schuldhelpverlening voor het mkb samen. Geldloket wordt gesubsidieerd door de gemeenten.*

* *<https://www.geldloket.nl/over-geldloket/>. De gemeente Amersfoort past ook het 'Goed Geregeld Gesprek' toe; een persoonlijk inkomstengesprek als iemand begint met parttimewerk (<https://www.divosa.nl/bijeenkomsten-simpel-switchen-de-participatieketen#hoe-maken-we-het-makkelijker-om-parttime-te-werken-in-de-bijstand>). Andere voorbeelden zijn het Loket Geldzaken in Hoogeveen, de Helpdesk Geldzaken in Den Haag en de voorziening Grip op Geld in Breda.*

Ook in andere gemeenten zijn varianten van financieel administratieve hulpverlening via een loket beschikbaar. In sommige gevallen worden deze bemenst door vrijwilligers met brede verbinding met diverse partijen die zich richten op armoedebestrijding, in andere gevallen is het loket meer gelieerd aan de gemeente.

Specifieke aandacht voor advisering zelfstandigen

Recent onderzoek geeft op basis van een inventarisatie onder 150 gemeenten aan dat veel gemeenten de schuldhelpverlening voor zelfstandig ondernemers niet of onvoldoende op orde hebben.⁶² Bij bijna twee derde van die gemeenten is de hulpverlening onduidelijk of niet aanwezig, waardoor deze ondernemers buiten de boot vallen. De raad meent dat gemeenten proactief op deze problematiek moeten inspelen. In de paragraaf over kwetsbare zelfstandigen is aandacht gevraagd voor de advisering van zzp'ers en andere zelfstandigen. Deze advisering vraagt eigenstandige verbeteringen.

62 <https://pointer.kro-ncrv.nl/schuldhelpverlening-kan-verwachte-toestroom-niet-aan>.

7.5.4 Bevorderen financieel gezond gedrag

De raad vindt dat naast het bieden van advies en ondersteuning bij het daadwerkelijk verkrijgen van voorzieningen, ingezet moet worden op het verbeteren van individuele kennis en vaardigheden. Het bevorderen van financieel gezond gedrag en financiële zelfredzaamheid zijn belangrijke elementen van een langere termijn-aanpak om armoede (en schulden) onder werkenden te verminderen. Financiële educatie is in verschillende levensfasen van cruciaal belang.

Financieel gezond gedrag wordt vaak gemeten door in kaart te brengen in hoeverre mensen financieel geletterd zijn. Gezond financieel gedrag vereist financiële geletterdheid. Ook de stap van kennis naar gedrag is cruciaal.⁶³ Gezond financieel gedrag bevat een aantal elementen. Mensen moeten niet alleen kennis hebben over hun financiën (weten), maar zij moeten ook in actie komen (kunnen) en daadwerkelijk financieel gezond gedrag vertonen (handelen). De WRR (2016) concludeert dat het stimuleren van financieel gezond gedrag vraagt om interventies die voorzien in een combinatie van kennis, competenties en activering. De WRR (2018) heeft in dit kader gesteld dat het ‘doen vermogen’ een factor van belang zou moeten zijn om rekening mee te houden bij beleid en uitvoering. De raad sluit zich bij deze conclusie aan.

Recent onderzoek toont aan dat Nederlandse 15-jarige scholieren bovengemiddeld scoren op financiële geletterdheid maar dat er grote onderlinge verschillen bestaan. Scholieren met een hoger schoolniveau en betere rekenvaardigheden scoren hoger op financiële kennis.⁶⁴ De onderzoekers suggereren om de financiële educatie aan te passen aan de behoeften van individuele scholieren. Vooral op lagere schoolniveaus zou meer aandacht moeten worden besteed aan financiële educatie van jongeren om zo de financiële kennis van deze jongeren te vergroten.⁶⁵

In het SER-advies (2017) *Opgroeien zonder armoede* heeft de raad aandacht gevraagd voor financiële educatie in het initieel onderwijs. Financiële educatie verdient een plek in het curriculum van het onderwijs. Het leren omgaan met geld is echter geen onderdeel van de eindtermen van het onderwijs, hetgeen betekent dat het van de school of docent afhangt of hieraan aandacht wordt besteed. Een hoger school-

63 Jungman, N. & T. Madern (2016) *Duurzame verbetering van gezond financieel gedrag. Droom of werkelijkheid?* Hoofdstuk 2. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

64 Amagir, A. e.a. (2020) *Financial literacy of high school students in the Netherlands: knowledge, attitudes, self efficacy, and behavior*. In: International Review of Economics Education. Elsevier, vol. 34.

65 Nibud (2018) *Geld in het onderwijs*. Utrecht, Nibud. Online publicatie. Zie ook: Lusardi, A. & O. Mitchell (2014) The economic importance of financial literacy: theory and evidence. In: *Journal of economic literature* 2014, 51 (1); Kaiser, T. e.a. (2020) *Financial education affects financial knowledge and downstream behaviors*. Cambridge, National bureau of economic research.

niveau bereiken draagt wel bij aan financiële kennis, maar er is specifieke kennis vereist voor het maken van goede financiële keuzes. Het investeren in financiële kennis lijkt een specifieke vorm van human capital te zijn. De inzet in het initieel onderwijs zou wat raad betreft dan gepaard moeten gaan met nader onderzoek naar wat precies werkt en voor welke leerlingen. Uit onderzoek valt op te maken dat korte programma's voor financiële educatie die niet toegesneden zijn op de behoeften van specifieke groepen, waarschijnlijk weinig impact zullen hebben. 'One-size fits all'-interventies sluiten meestal niet voldoende aan bij de behoefte of mogelijkheden van de deelnemer. Ook timing en voldoende motivatie zijn belangrijke factoren die de mate van de effectiviteit van bijvoorbeeld een budgetcursus bepalen. Interventies zullen ook aan effectiviteit winnen als deze gericht van opzet zijn. Zo kan financiële zelfredzaamheid ook via deelinterventies (gericht op sparen of het weerstaan van verleidingen) worden verbeterd.⁶⁶

De vermindering van financiële ongeletterdheid kan goed ondersteund worden met aanpassingen in de zogeheten keuze-architectuur bij het maken van financiële keuzes (denk aan het aangaan van leningen). Via 'nudges' kan de overheid op een subtiele manier burgers ongevraagd een steuntje in de rug geven in de richting van verstandige financiële keuzes. Ook zou het goed zijn dat de financiële educatie zo vroeg mogelijk in de opvoeding begint. Zo kan bijvoorbeeld op consultatiebureaus het gesprek over financiële opvoeding worden aangegaan. Gemeenten kunnen financieel gezond gedrag verder ondersteunen door het vermogen van (arme) mensen om problemen op te lossen en doelgericht te werken te versterken.⁶⁷

7.5.5 Maatwerk oplossingen en doorbraken mogelijk maken

Er kunnen vervelende situaties voor werkende minima ontstaan door zowel landelijke wet en regelgeving, als de wijze waarop regels worden uitgevoerd. In sommige gevallen ontstaat er een patstelling tussen overheden en uitvoeringsinstanties onderling (die vaak ermee te maken heeft wie uiteindelijk voor de kosten moet opdraaien). Ook in breder verband wordt al langer geconstateerd dat er situaties voor burgers ontstaan waarin wet en regelgeving 'schuurt' en een doorbraak in een financieel probleem van die burger moeilijk tot stand komt.

Overheden en landelijke uitvoeringsorganisaties kunnen niet altijd maatwerk bieden en snel handelen, daardoor ontstaan situaties waarin mensen tussen wal en

⁶⁶ Lusardi, A. & O. Mitchell (2014) The economic importance of financial literacy: theory and evidence. In: *Journal of economic literature* 2014, 51 (1); Jungmann, N. & T. Madern (2016) *Duurzame verbetering van gezond financieel gedrag. Droom of werkelijkheid?* Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, pag. 57-59.

⁶⁷ Platform31 Mobility Mentoring. Zie: <https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/schulden-en-armoede/mobility-mentoring>.

schip belanden of per saldo slechter af zijn door aan het werk te gaan. In deze verkenning is het belang van systeemvereenvoudiging benoemd. Dat zal op langere termijn kunnen bijdragen aan minder complexe inkomenssituaties van werkenden (en uitkeringsgerechtigden).

Een aanvullende mogelijkheid is dat op gemeentelijk niveau middelen binnen een vrije ruimte beschikbaar worden gesteld om oplossingen te kunnen bieden voor situaties waarin wetten, regels en uitvoering ertoe leiden dat mensen op kosten gejaagd worden of er zelfs financieel op achteruit gaan in het geval van aanvaarding van betaald werk. In lijn met al bestaande lokale maatwerkbudgetten zou een dergelijke regeling kunnen fungeren als smeermiddel om impasses of onwenselijke situaties te doorbreken. Zij is namelijk complementair aan landelijke en lokale voorzieningen. In een aantal gemeenten bestaat al langer een maatwerkbudget, veelal gekoppeld aan sociale wijkteams.⁶⁸ De raad vraagt in dezen vooral aandacht voor maatwerk in verband met armoede en specifiek situaties van werkende minima (veelal in combinatie met uitkeringen). In principe zou dit een tijdelijke regeling moeten zijn, ervan uitgaande dat op de langere termijn door vereenvoudiging en andere maatregelen, steeds minder tussen wal en schip situaties moeten ontstaan.

In samenhang hiermee is het gewenst dat op regionaal niveau wordt voorzien in een meldpunt met een onafhankelijke persoon (ombudsfunctie) die problemen bij en tussen uitvoeringsorganen waarvan de werkende nadeel ondervindt, kan oplossen. Inmiddels is het Landelijk maatwerkloket Multiproblematiek gestart dat zo nodig kan opschalen naar het Landelijke Escalatie Team (LET). Het LET brengt de bij de betreffende situatie betrokken bestuurders bij elkaar. Onder begeleiding van een onafhankelijk voorzitter wordt dan alsnog naar een oplossing gezocht. Het LET vormt daarnaast een platform om te leren van knelpunten die zich in dit soort ingewikkelde situaties – over de verschillende domeinen heen – voordoen.⁶⁹ De raad onderschrijft het belang van deze nieuwe werkwijze. De raad vraagt aandacht voor de mogelijkheid dat ook mensen *zelf* een beroep op een regionale escalatie functionaliteit. Als zij bijvoorbeeld door multiproblematiek, vast komen te zitten tussen verschillende regelingen.

68 Programma Sociaal Domein *Eenvoudig maatwerk bij gestapelde problemen*, zie *City Deal Eenvoudig Maatwerk*. Hierin: *Maatwerk magazine*, publicatie 14-6-2020.

69 Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens. Zie: <https://www.maatwerkmultiprobleem-huishoudens.nl/cms/view/57979362/landelijk-escalatie-team>.

Benut ervaringskennis van de professional voor maatwerk

Soms leiden rechtvaardige en redelijke regels tot onrechtvaardigheid en onredelijkheid. Hoewel er op lokaal niveau bestuurlijk wel wordt ingezet op ruimte voor de professionals, blijft er een spanningsveld tussen standaardregels en maatwerk. Voor het kunnen bieden van maatwerk is het gewenst om de ervaringskennis van professionals van bijvoorbeeld een sociale dienst of schulddienstverlening te benutten (in aanvulling ook op de kennis van ervaringsdeskundigen zoals hierna beschreven).⁷⁰ Deze professionals zien namelijk ook hoe er ongewenste uitwerking van beleid en regels ontstaat. Deze kennis kan bijdragen aan systeemvereenvoudiging.

7.5.6 Meenemen perspectief van de doelgroep: inzet ervaringsdeskundigen

Uit recent onderzoek van SAM& (2020) naar de situatie van werkende ouders onder de armoedegrens valt op te maken dat hun situatie afwijkt van mensen zonder werk in armoede. Zo speelt bijvoorbeeld schaamte een grote rol om gebruik te maken van inkomensondersteunende voorzieningen. In de paragraaf over de armoedeval is ook gewezen op de ‘beleefde armoedeval’ die van invloed is op de beslissing om al dan niet meer te gaan werken. Inzicht in de leefwereld van werkende armen kan het bereiken van werkende armen vergroten doordat ingespeeld kan worden op mogelijke ‘vindplaatsen’ van werkende armen. De leefwereld biedt ook inzicht in wat specifieke groepen werkende armen triggert om wel of geen gebruik te maken van voorzieningen.

De ervaringsdeskundigen die hun ervaringen met de SER hebben gedeeld (zie ook praktijkbeschrijvingen in hoofdstuk 5) hebben hiermee ook tastbaar gemaakt hoe zij worstelen met mogelijkheden om uit de armoedesituatie te geraken. De raad adviseert daarom stelselmatig ervaringsdeskundigheid op lokaal niveau in te zetten bij het ontwikkelen van beleid en de wijze waarop de dienstverlening voor werkende armen wordt ingericht. Het gaat om ervaringsdeskundigheid van zowel werknemers in armoede, als werkgevers met veel medewerkers met financiële problemen, en specifiek ook mensen die als zelfstandige hebben gewerkt. Het is van belang dat deze ervaringsdeskundigen daadwerkelijk de situaties zelf hebben meegemaakt. Ook kan het werken met focusgroepen worden aanbevolen.

70 Albers, S. & A.J. Kruiter (2020) Pleidooi voor praktische wijsheid in het sociale domein. In: *Sociale Vraagstukken*, publicatie 14-2-2020.

Opgeleide ervaringsdeskundigen dragen bij aan beleidsplan gemeente

In meerdere gemeenten is de afgelopen jaren de deskundigheid van ervaringsdeskundigen benut. Zij worden gevraagd om te adviseren over hoe lokale regelingen laagdrempeliger kunnen zijn, over de leesbaarheid van gemeentelijke brieven, hoe mensen een aanvraag van een uitkering beleven. Ze leggen bovendien contact met mensen uit de doelgroep, zodat die worden gestimuleerd om hulp te vragen.

Zo is in de gemeente Groningen het volledige beleidsplan en aanpak van de uitvoering met een team van ervaringsdeskundigen opgesteld. Specifieke aandacht is ook uitgegaan naar kennis van generatiearmoede.

De stichting Sterk uit Armoede is een expertisecentrum van ervaringsdeskundigen in generatiearmoede en sociale uitsluiting in Noord-Nederland. Zij leiden ervaringswerkers op die niet de plek van de professional innemen maar ernaast staan om zo een duo te vormen en tot een betere aanpak te komen. Zowel op het vlak van beleid als individuele casuïstiek. De meerdere gemeenten in Noord-Nederland hebben inmiddels deze ervaringswerkers in dienst genomen.*

* De Volkskrant (26 november 2020) *Ervaringsdeskundigen helpen mensen in de bijstand aan een baan: 'Hulpverleners begrijpen het gedrag van mensen in nood niet'*. Zie ook: <https://sterkuitarmoede.nl/deaanpak/>

Daarnaast wordt aanbevolen om de methodiek van de klantreis in te zetten. Dit is een beproefde methode om inzichtelijk te krijgen waar mensen, in het contact met gemeenten, tegen aanlopen als zij bijvoorbeeld vanuit een uitkering gaan werken.

Ten slotte wijst de raad op meerwaarde van het vergroten van begrip van armoede door te ervaren waar mensen tegen aanlopen bij probleemsituaties rondom werk en inkomen. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als werk wegvalt, wat zijn de effecten op de persoon en zijn omgeving als er contact komt met de overheidsprocessen?

Armoede ervaren geeft inzicht

In het project Smpel Switchen is onderzoek gedaan naar de ervaringen van mensen met een arbeidsbeperking die aan het werk gaan vanuit een uitkering. Wanneer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk gaan, ontvangen veel van hen een aanvulling op hun salaris vanuit een uitkering. Dit aanvullen gaat niet altijd goed en kan enorme gevolgen hebben voor de mogelijkheden om aan het werk te blijven. Er is een belevingsmodule ontwikkeld waarin stap voor stap de ervaringen van deze groep tastbaar worden gemaakt.*

In Zwolle werd in 2019 een 'beleefhuis' gepresenteerd. Het was een 'ervaar-het-eens-zelf-woning'. Veel armoede blijft onopgemerkt en er zijn de nodige vooroordelen over mensen met geldproblemen. Armoede ziet men niet aan de buitenkant, het huis ziet er netjes uit maar achter de voordeur zitten de grote zorgen.

In Zwolle werd met hulp van woningcorporatie SWZ een kleine huurwoning gratis ter beschikking gesteld en ingericht. Bezoekers konden er in groepjes naar binnen en kregen vijf pittige dilemma's uit de praktijk van leven in armoede voorgelegd. Steeds moesten de bezoekers kiezen. "Je hebt nog maar een paar euro deze week. Wat als de wasmachine kapotgaat, je dochter haar schoenen niet meer past, en dit tegelijkertijd gebeurt?"

Na veertig tot vijftig minuten stond men weer buiten. Het doel was de deelnemers aan het denken te zetten over (keuze) stress en armoede.**

* <https://www.loontwerken.nu>. Zie ook: <https://www.samenvoordekant.nl/klantreizen>.

** De Stentor (5 juli 2019) *Vijftig minuutjes armoede ervaren in een Zwolse huurwoning*. Zie ook: Gemeente Den Haag: <https://haagwonen.nl/krapbijkashuis-1>



Bijlagen

Verkenningaanvraag



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Sociaal-Economische Raad
Drs. M.I. Hamer
Postbus 90405
2509 LK 's-Gravenhage

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Datum **29 MRT 2019**
Betreft Verkenningaanvraag werkende armen

Onze referentie
2019-000043325

Geachte mevrouw Hamer,

Sark Maville

Tijdens de begrotingsbehandeling SZW op 29 november jongstleden is de motie Peters/Van Brenk (35 000 XV, nr. 52) ingediend die de regering verzoekt om met de polder in gesprek te gaan over de groeiende groep werkende armen, en daarnaast de SER te vragen om een verkenning rondom de identificatie van werkende armen.

Aanleiding is de constatering in het SCP-rapport 'Als werk weinig opbrengt' dat de groep werkende armen in de periode 2007-2014 in aantal toenam. Het SCP constateert verder dat er twee hoofdoorzaken zijn voor armoede onder werkenden: het hebben van een klein aantal arbeidsuren bij werknemers of het hebben van een laag uurtarief als zelfstandige. De SER heeft in zijn advies over armoede onder kinderen, 'Opgroeien zonder armoede', gewezen op het feit dat de meerderheid van kinderen die opgroeien in armoede werkende ouders heeft en heeft daarbij een aantal structurele oorzaken geduid.

Het kabinet vindt armoede schrijnend. Werk is in principe de beste weg uit armoede. Het is daarvoor erg belangrijk dat werk voldoende perspectief kan bieden.

Het SCP-rapport en het SER-advies over armoede onder kinderen laten zien dat er nog stappen te nemen zijn en er mogelijk ruimte is om het aantal werkende armen te verminderen. Ik wil met de SER het gesprek aangaan hoe we ervoor gaan zorgen dat het aantal werkende armen duurzaam teruggedrongen wordt.

Het beeld over de belemmeringen, in zowel het stelsel van de sociale zekerheid als de instituties van de arbeidsmarkt, waar werkenden in armoede tegenaanlopen moet gezamenlijk en gedragen zijn. Het perspectief van de werknemer en de zelfstandige dient daarbij als invalshoek genomen te worden. Hierin kan de praktijk van de werkende armen nadere inkleuring geven aan uw beeldvorming. Daarbij moet gedacht worden aan de volgende vragen: Hoe creëren we de juiste zekerheden voor werkende armen? Zijn er gaten in

regelingen en voorzieningen, waar zitten de grootste risico's in bestaande vangnetten? Welke institutionele barrières moeten overwonnen worden? Wat betekent dit in de praktijk? Maar daarbij rijst ook de vraag tegen welke barrières werkgevers en opdrachtverleners oplopen.

Datum
29 maart 2019
Onze referentie
2019-0000043325

Dit onderwerp kent vele betrokkenen met verschillende verantwoordelijkheden. De beantwoording van deze verkenning is daarom gebaat bij een brede betrokkenheid van de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers, maar ook van zzp-organisaties en VNG en gemeenten. Wij verzoeken u deze partijen te betrekken bij uw werkzaamheden.

Ik vraag u om een verkenning uit te voeren naar de in de SCP-studie geïdentificeerde groepen werkende armen. Dit zijn vaak werknemers die weinig uren werken, werkenden die over een langere tijd genomen geen stabiel inkomen (of werk) hebben, en zelfstandigen met een laag tarief. Daarbij vraag ik u in uw verkenning onder andere in te gaan op de volgende aspecten:

- Wat zijn de achterliggende (institutionele) redenen van het in deeltijd werken van werknemers in armoede en het lage tarief van zelfstandigen in armoede? Is hier sprake van een eigen keuze? Zijn er specifieke sectoren aan te wijzen waar het risico op werken in armoede groter is?
- Werken, vanuit het oogpunt van werkgevers, werknemers en zzp'ers/zelfstandigen, de sociale zekerheid dan wel sociale voorzieningen voldoende als vangnet voor deze groepen? Hoe kunnen deze doelgroepen goed worden bereikt en effectief worden bediend?
- Hoe ziet de SER de verantwoordelijkheidsverdeling op het terrein van werkenden in armoede op dit moment en in de toekomst?
- Welke oplossingen zien de sociale partners voor de barrières, die in de vorige punten geïdentificeerd zijn, die werkende armen ervaren bij het (meer uren) gaan werken, het behouden van werk, en het toewerken naar economische zelfstandigheid?

Uw verkenning ontvang ik graag in december 2019. Misschien ten overvloede wil ik de SER wijzen op het verschijnen van twee interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) dit jaar, te weten het IBO deeltijdwerk en IBO toeslagen. De SER kan deze analyses benutten bij de verkenning.

In mijn brief van 19 maart jl. vroeg ik reeds uw aandacht voor de motie over versterking van de positie van jongeren binnen de SER. Gezien de onafhankelijke positie en rol van uw Raad volsta ik te verwijzen naar de tekst van de betreffende

motie, zonder nadere inkleuring aan te brengen. Graag zou ik uw reactie uiterlijk juni 2019 ontvangen.

Datum

Onze referentie
2019-0000043325

Mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

Hoogachtend,
de Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

W. Koolmees



Samenstelling van de commissie Werk en armoede

Onafhankelijke leden

Drs. M.I. (Mariëtte) Hamer (voorzitter)
 Prof.dr. R.J. (Romke) van der Veen
 Prof.mr. S. (Saskia) Klosse
 Prof.dr. M. (Maarten) Lindeboom

Ondernemersleden

G. (Guusje) Dolsma (VNO-NCW/MKB Nederland)
 A.M.L. (Anneloes) Goossens MSc. (VNO-NCW/MKB Nederland)
 Mr. S. (Sieto) de Leeuw (VNO-NCW/MKB Nederland)
 Ir. H.J.H. (Hans) Koehorst (LTO-Nederland)

Werknemersleden

Drs. C.G. (Kitty) Jong (FNV)
 J. (Jessica) van Ruitenburg (FNV)
 P.J. (Peter) van den Bunder (FNV) (tot 1-1-2021)
 Ir. G.D. (Gerard) van Santen (CNV)
 A.C. (Amerik) Klapwijk MSc. (VCP)

Adviserende leden

Dr. S.J.M. (Stella) Hoff (Sociaal en Cultureel Planbureau)
 E. (Edwin) van Staveren, (G40 armoedenetwerk/Divosa)
 A. (Alberta) Schuurs - Jensma (Wethouder gemeente De Ronde Venen/VNG)

Ministeriële vertegenwoordiger

S. (Stefan) Toonen MSc. (SZW), tot 1-1-2021

Secretariaat SER

drs. P. (Peter) Koppe
 drs. J. (Jeroen) Visser
 dr. A. (Arend) Odé

Met medewerking van:

S (Sarah) van Hugte MSc.



Publicatieoverzicht

Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website www.ser.nl. Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen via communicatie@ser.nl. Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

Adviezen

Advies Effectieve Europese gepaste zorgvuldigheidswetgeving voor duurzame ketens

2021, 24 pp., publicatienummer 21/11

Verkenning Werken zonder armoede

2021, 224 pp., publicatienummer 21/10

Advies Gelijke kansen in het onderwijs - Structureel investeren in kansengelijkheid voor iedereen

2021, 126 pp., publicatienummer 21/09

Advies Sociaal-economisch beleid 2021-2025 - Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving

2021, 45 pp., publicatienummer 21/08

Een kansrijke start voor alle kinderen - Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0-13 jaar

2021, 28 pp., publicatienummer 21/07

Verkenning Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw

2021, 68 pp., publicatienummer 21/06

Advies Jeugdzorg: van systemen naar mensen - Tien aanbevelingen voor de korte termijn

2021, 70 pp., publicatienummer 21/05

Advies Aan de slag voor de zorg - Een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt

2021, n.n.b., publicatienummer 21/04

Advies Jongenplatform Studeren zonder druk - Voorstel voor een nieuw stelsel van studiefinanciering

2021, 150 pp., publicatienummer 21/03

Advies Grenswaarde voor soja-allergenen

2021, 26 pp., publicatienummer 21/02

Advies Reshoring

2021, 28 pp., publicatienummer 21/01

Advies Private Scholingsmiddelen

2020, 90 pp., publicatienummer 20/10

Verkenning Platformeconomie

2020, 180 pp., publicatienummer 20/09

Advies Samen naar duurzame ketenimpact - Toekomstbestendig beleid voor internationaal MVO

2020, 92 pp., publicatienummer 20/08

Advies Biomassa in balans - Een duurzaamheidskader voor hoogwaardige inzet van biograndstoffen

2020, 170 pp., publicatienummer 20/07

Advies Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief- Varianten en denkrichtingen

2020, 102 pp., publicatienummer 20/06

Advies Directe import van buiten de EU - Gelijke bescherming én gelijk speelveld!

2020, 70 pp., publicatienummer 20/05

Verkenning & advies Biomonitoring en sensing - Gezondheid en privacy op de werkvloer centraal

2020, 96 pp., publicatienummer 20/04

Advies Bevorderen van deelname medewerkers aan or

2020, 46 pp., publicatienummer 20/03

Verkenning Zorg voor de toekomst - Over de toekomstbestendigheid van de zorg

2020, 238 pp., publicatienummer 20/02

Verkenning Volatiliteit Nederlandse economie nader bezien

2020, 142 pp., publicatienummer 20/01

Advies Grenswaarde voor dieselmotorenemissie (DME)

2019, n.n.b., publicatienummer 19/17

Advies Inventarisatie leven lang ontwikkelen in sociale zekerheid

2019, 54 pp., publicatienummer 19/16

Advies Strategische agenda hoger onderwijs

2019, 28 pp., publicatienummer 19/15

Advies Obstakels deelname ondernemingsraden - Termijnen en andere belemmeringen

2019, 40 pp., publicatienummer 19/14

Advies Kansen pakken en risico's beheersen - Over de samenhang tussen de SDG's en IMVO

2019, 144 pp., publicatienummer 19/13

Advies Diversiteit in de top - Tijd voor versnelling

Deel I - Samenvatting & Visie raad op gender en culturele diversiteit

Deel II - Analyse

2019, 100 pp. (deel I) en 190 pp. (deel II), publicatienummer 19/12

Verkenning Hoge verwachtingen - Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019

2019, 192 pp., publicatienummer 19/11

Verkenning Overleg met en consultatie van sociale partners in de publieke sector

2019, 30 pp., publicatienummer 19/10

Advies Verkorting termijnen actief en passief kiesrecht leden ondernemingsraad.

2019, 22 pp., publicatienummer 19/09

Advies Grenswaarde voor o-Toluidine
2019, 18 pp., publicatienummer 19/08

Advies Grenswaarde voor vinylchloridemonomeer (VCM)
2019, 18 pp., publicatienummer 19/07

Advies Nationale klimaataanpak voor regionale industriële koplopers
2019, 40 pp., publicatienummer 19/06

Advies Naar een nieuw pensioenstelsel
2019, 48 pp., publicatienummer 19/05

Verkenning Integratie door werk. Meer kansen op werk voor nieuwkomers
2019, 82 pp., publicatienummer 19/04

Advies Prioriteiten voor een fair Europa - Samen sterker in een onzekere wereld
2019, 162 pp., publicatienummer 19/03

Advies Samen werken aan taal - Een advies over laaggeletterdheid
2019, 94 pp., publicatienummer 19/02

Advies Grenswaarde voor Hydrazine
2019, 18 pp., publicatienummer 19/01

Advies Grenswaarde schimmel alfa-amylase
2018, 16 pp., publicatienummer 18/08

Rapporten

Verbreding en versterking financiering MKB
2014, 80 pp., ISBN 978-94-6134-067-2

Energieakkoord voor duurzame groei
2013, 146 pp., ISBN 978-94-6134-057-3

Nederlandse economie in stabiel vaarwater: een marco-economische verkenning
2013, 64 pp., ISBN 978-94-6134-052-8

Engelstalige publicaties

TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership
2016, 196 pp., ISBN 978-94-6134-081-8, orderno. 16/04E

The power of consultation: The Dutch consultative economy explained
General brochure, 2010, 34 pp., ISBN 978-94-6134-011-5

Europe 2020: The New Lisbon Strategy
Abstract, 2009, 40 pp., ISBN 90-6587-991-9, orderno. 2009/04E

Social and Economic Council's Statement on International Corporate Social Responsibility
Statement, 2008, 91 pp., ISBN 90-6587-983-8

On sustainable globalisation: A world to be won
Abridged version, 2008, 132 pp., ISBN 90-6587-979-X, orderno. 2008/06E

Colofon

Uitgave

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Tekst

Commissie Werk en armoede

Fotografie

Omslag: ANP/Guus Schoonewille

Vormgeving en druk

2D3D, Den Haag (basisontwerp);
SER, afdeling Communicatie, Grafische vormgeving

© 2021, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2021, Sociaal-Economische Raad