

Werken zonder armoede

Samenvatting



Werken zonder armoede

Samenvatting

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 SERwebsite. 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. De problematiek van werkende armen; trends en ontwikkelingen	7
Infographic SER-verkenning Werken zonder armoede	10
2. Waar lopen werkende armen tegen aan?	15
2.1 Het inkomen en de inkomensondersteuning van werkende armen	15
2.2 Werkenden met een beperkte arbeidsintensiteit	17
2.3 Zelfstandigen met risico op armoede	18
2.4 Samenloop van werk en uitkering	19
2.5 Dienstverlening voor werkenden met financiële problemen	20
3. Visie van de raad	21
4. Aangrijpingspunten voor beleid en praktische verbeteringen	22
4.1 Het inkomen van werkende armen verbeteren	23
4.2 Werkintensiteit vergroten en andere werknelpunten wegnemen	24
4.3 Armoede onder zelfstandigen verminderen	26
4.4 Samenloop van werk en uitkering	27
4.5 Dienstverlening voor werkenden met financiële problemen	29



Samenvatting

Samenvatting

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de SER in 2019 verzocht een verkenning uit te brengen over werkende armen. 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. De problematiek van werkende armen; trends en ontwikkelingen

Er zijn verschillende definities van armoede in omloop die tot verschillende grensbedragen en armoedepercentages leiden. Dat geldt ook voor het definiëren van de groep werkende armen. De armoedegrens gaat over *inkomensarmoede*, ofwel een gebrek aan financiële middelen. Het SCP definieert armoede als een objectiveerbaar absoluut tekort. Volgens de SCP-definitie is iemand arm als hij of zij met zijn of haar inkomen de minimaal noodzakelijke goederen en voorzieningen niet kan bekostigen. Het CBS spreekt van een *kans op armoede* als er sprake is van een laag besteedbaar inkomen. De definities kunnen goed naast elkaar bestaan en doen recht aan de complexiteit van armoede. De armoedepercentages en langjarige trends lopen op basis van deze verschillende definities overigens niet veel uiteen. De EU hanteert een eigen armoedegrens; men is arm bij een inkomen lager dan zestig procent van het mediane inkomen.

In deze verkenning wordt primair gebruik gemaakt van informatie van het SCP. Daarmee wordt vooral gekeken naar een minimaal noodzakelijk geacht pakket van levensbehoeften. Hierbinnen geldt het 'niet-veel-maar-toereikend-criterium' als centrale armoedemaatstaf. Deze maatstaf omvat niet alleen de minimaal noodzakelijk geachte uitgaven voor levensonderhoud, maar ook de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie. Daar waar mogelijk is aanvullende (cijfermatige) informatie van CBS en andere organisaties benut.

Armoede wordt niet op individueel maar op huishoudensniveau bepaald. Veel werkenden met een laag inkomen worden derhalve 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 zijn van samenloop van meerdere lage inkomens in één huishouden.

Gevolgen van armoede onder werkenden

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. Armoede heeft effecten op de korte, middellange en langere termijn. De negatieve effecten van armoede treden vooral op in situaties van langdurige armoede. Het CBS wijst op de samenhang tussen risico op armoede en leefsituatie. Daarnaast is er vaker sprake van een stapeling van gezondheidsproblemen. Personen met een armoederisico ervaren een minder goede gezondheid en een ongezondere leefstijl. 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 en het minder goed in staat zijn om doelgericht en probleemoplossend te handelen. Gebleken is dat schaarste de zelfredzaamheid van mensen vermindert.

Werk brengt allerlei positieve effecten voor betrokkenen met zich mee. Maar als werk te weinig oplevert, blijkt dit sterk negatieve effecten te hebben op gevoelens van waardigheid en zelfrespect. Dit aspect werd sterk onderstreept door de ervaringsdeskundigen waarmee de commissie heeft gesproken. Werk brengt deze werkenden, die veelal te maken hebben met een langdurig laag inkomen, moreel en materieel niet altijd vooruit; zij hebben niet het gevoel zelf in hun basisbehoeften en onderhoud te kunnen voorzien, geen alternatieven te hebben en vast te zitten in een langdurige situatie zonder perspectief.

Bij werkende armen is het van belang dat financiële problemen ook een direct effect kunnen hebben op hun relatie met de werkgever. 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 zelfs ontslag. Deze problematiek wordt door meer dan de helft van de werkgevers genoemd. Steeds meer werkgevers zijn zich bewust van financiële problemen bij hun personeel. Tegelijkertijd is er sprake van handelingsverlegenheid; in de praktijk zijn financiële problemen niet makkelijk bespreekbaar op de werkvloer.

Ook voor (zelfstandig) ondernemers kunnen de gevolgen van armoede groot zijn. In het bijzonder kunnen ziekte, teruglopende bedrijfsresultaten en andere onver-

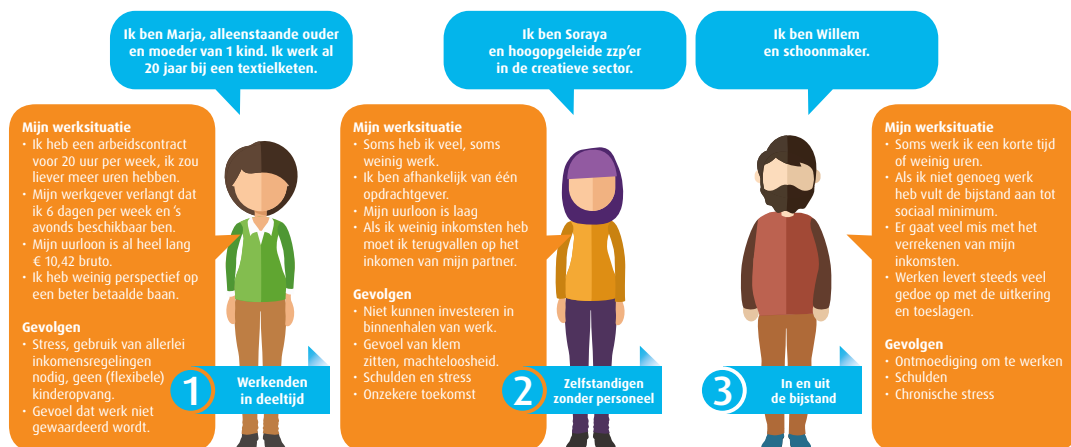
wachte gebeurtenissen een grote impact op het inkomen van deze ondernemers hebben. Bij onvoldoende inkomsten zal dan een beroep op het inkomen van de partner of op de bijstand moeten worden gedaan. In de praktijksessies die de SER in het kader van dit advies organiseerde, kwam naar voren dat ook de gevolgen voor – al of niet meewerkende – gezinsleden en kinderen groot kunnen zijn. Daarnaast blijkt dat de stress die uit financiële problemen voortkomt, oplossingsgerichte vaardigheden van ondernemers in de weg kunnen staan. Dit leidt ertoe dat men vaak lang in een uitzichtloze situatie blijft hangen, zonder gebruik te maken van ondersteuning die soms wel beschikbaar is. Het gevolg is dat de problematiek vaak al sterk verergerd is tegen de tijd dat de hulpvraag bij anderen bekend is.

SER-verkenning

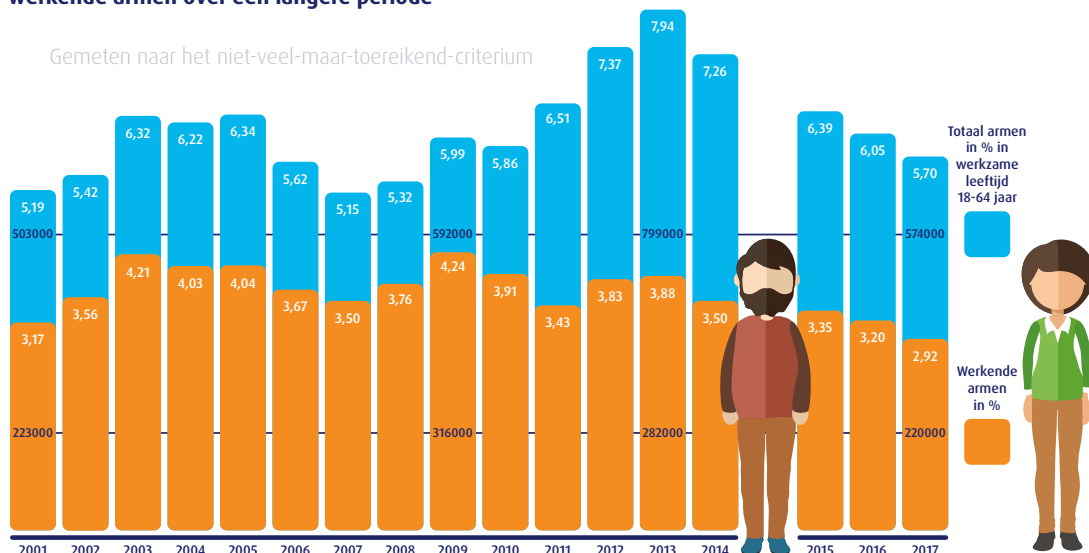
Werken zonder armoede

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



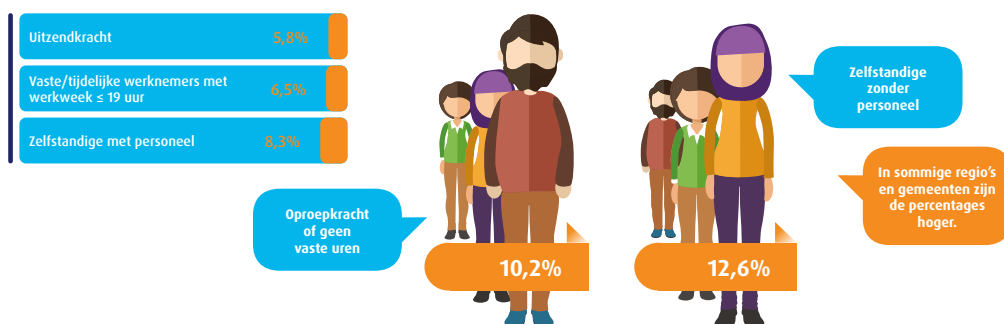
Armoedecijfers onder werkenden: er is veel dynamiek maar ook een bestendig aantal werkende armen over een langere periode



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.



Bij sommige groepen werkkenden 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 werkkenden met financiële problemen

Werkenden in armoede nader geduid

In 2017 waren er iets meer dan 939.000 armen met een inkomen onder het niet-veel-maar-toereikend-criterium. Werkende armen vormen bijna een derde van de volwassenen in armoede. Ongeveer drie procent van alle werkenden leeft volgens de SCP-definitie in armoede; ruim 220.000 mensen. De groep werkende armen is zeer heterogeen. Iets meer dan de helft is een werkende in loondienst: 125.000 werknemers. Daarnaast betreft het 95.000 zelfstandigen (zzp'ers en zelfstandigen met personeel). Er zijn groepen werkenden waarvoor het armoederisico beduidend groter is en er zijn grote regionale verschillen in het aantal werkende armen. Het armoederisico hangt sterk samen met verschillende kenmerken van het werk zelf, maar ook zijn individuele kenmerken en de huishoudsamenstelling factoren van betekenis.

Hoogrisicogroepen

■ Baankenmerken

Het risico op armoede is het grootst bij zelfstandigen, parttimers en oproepkrachten. Van degenen die in deeltijd (berekend als minder dan 20 uren per week) werken, leeft ruim zes procent in armoede. Onder de oproepkrachten en werkenden zonder vaste uren ligt het armoedepercentage boven de tien procent. Een groot deel van de oproepkrachten heeft dit werk als bijbaan (scholieren en studenten) en het inkomen is te kwalificeren als bijverdienste. Maar voor andere oproepkrachten (ouder dan 25 jaar) geldt dat dit inkomen een belangrijke inkomstenbron is in het huishoudinkomen. Een klein deel van de werkende armen heeft een vaste voltijdbaan als werknemer. Zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) zijn de belangrijkste hoogrisicogroep. Hun aandeel in de categorie werkende armen is 36 procent, terwijl een op iedere acht zzp'ers in armoede leeft.

■ Samenstelling huishouden

De samenstelling van het huishouden van werkende armen kent eveneens enkele hoogrisicogroepen. Er is sprake van een verhoogd armoederisico onder alleenstaanden en leden van een eenoudergezin. Het aandeel werkenden in armoede komt uit op negen respectievelijk tien procent. Als een van de leden van een paar – met of zonder kinderen – helemaal niet werkt, is hun armoederisico eveneens hoger dan gemiddeld. Ook is er een verhoogde kans op armoede als een lid van het huishouden een werkloosheids- of bijstandsuitkering krijgt.

■ **Individuele kenmerken**

Werkenden met een migratieachtergrond zijn vaker dan gemiddeld arm. Het risico op armoede is vooral groot onder niet-westerse migranten van de eerste generatie en onder werkende huishoudens met een Oost-Europese achtergrond. Ruim twaalf procent van deze werkenden leeft in armoede. Daarnaast is het opleidingsniveau van belang. Onder laagopgeleiden werkt een relatief groot aandeel in armoede. Overigens speelt opleidingsniveau in mindere mate een rol bij zzp'ers. Verder hangt leeftijd sterk samen met het risico op armoede. Een aanzienlijk deel van de werkende armen is jonger dan 35 jaar. Dit is overigens ook een groep die zich vaker aan armoede weet te ontworstelen.

Werkende minima: inkomen boven de armoedegrens maar zelfde problemen

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 worstelen met dezelfde problemen als mensen op of onder de armoedegrens. Het gemeentelijke minimabeleid richt zich veelal ook op deze bredere groep. Steeds meer huishoudens hebben moeite om rond te komen, dat is een gevolg van gestegen uitgaven bij gelijkblijvende inkomsten, hoge vaste lasten, weinig inkomsten en/of inkomensdaling. Werkenden met een wisselend inkomen komen daarbij moeilijker rond dan werkenden met een vast inkomen. Het betreft vooral huishoudens van alleenstaanden met kinderen, huishoudens in een huurwoning en degenen die werk en uitkering combineren. Kenmerkend voor deze groep werkenden is dat zij gemiddeld meer uren per week werken dan de groep op of onder de armoedegrens.

Grote verscheidenheid naar sectoren en beroepen

Een aantal sectoren kent een relatief groter aandeel werkende armen. De oorzaken kunnen per sector en per beroep verschillend zijn. Er zijn sectoren met een groter aandeel deeltijdwerk, in andere sectoren is sprake een ruim aanbod van werkenden. Daarnaast zijn er sectoren waarin relatief vaak als zelfstandige wordt gewerkt met lage tarieven of onzekere opdrachten. Er is ook een aantal hoogrisicoberoepen te duiden, zoals kunstenaars, sportinstructeurs, schoonmakers, horecapersoneel en medewerkers in de persoonlijke dienstverlening. Circa een op de tien werkenden heeft in deze beroepen onvoldoende inkomen om rond te komen.

Trend en dynamiek

Over enkele decennia bezien schommelt het aandeel werkenden in armoede tussen de drie en vijf procent van het totaal aantal werkenden. Daarbij ademt het aantal

werkende armen in belangrijke mate mee met de conjunctuur. Na de kredietcrisis daalde het aantal werkende armen. De inkomensarmoede is mede door de inkomensondersteunende maatregelen van het kabinet vooralsnog beperkt gestegen. Naar verwachting zal de inkomensarmoede 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. Het is niet goed voorspelbaar hoe de pandemie zich verder ontwikkelt en welke maatregelen daarvoor in de toekomst zullen worden genomen.

Armoede is voor een deel van de groep werkende armen een tijdelijke aangelegenheid maar voor een ander deel is er sprake van langdurige armoede. Er is sprake van een redelijk grote dynamiek rondom armoede. Over meerdere jaren bezien krijgen grote groepen mensen te maken met tijdelijke armoede. Een aanzienlijk deel van de mensen die in armoede instroomt, stroomt binnen een jaar weer uit de armoede. Dit geldt in het bijzonder voor de jongere werkenden. Wel nemen de kansen op langdurige armoede snel toe na langer dan een jaar werken op of onder de armoedegrens. Een kwart van de werkende armen verkeert meer dan drie jaar in armoede. Ook worden de kansen op de nadelige gevolgen groter naarmate de situatie van armoede langer duurt. Een dergelijke situatie kan bijvoorbeeld leiden tot schuldvorming omdat de financiële reserves uitgeput raken. Dit kan ertoe leiden dat men minder in staat is om aan oplossingen te werken om zich structureel aan armoede te onttrekken. Het risico op langdurige armoede is vooral groot onder de groep zelfstandigen. Ongeveer de helft van de arme zelfstandigen verkeert in een langdurige situatie van armoede. Ook blijkt een flink deel van de uitgestroomde armen op een zeker moment terug te vallen in een situatie van werken in armoede. Soms is zelfs sprake van intergenerationele armoede, waarbij opeenvolgende generaties in een gezin met armoede te maken hebben.

Naast economische omstandigheden blijken min of meer vrijwillige of toevallige levensgebeurtenissen te kunnen leiden tot armoede onder werkenden. De zogeheten life-events hebben ook gevolgen voor het werk, zoals het tijdelijk niet of minder uren kunnen werken, of zelfs definitieve beslissingen om parttime te willen werken. Voorbeelden hiervan zijn het krijgen van kinderen, het overlijden van een partner, onverwachte werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Op de korte termijn leiden deze gebeurtenissen vaak tot een directe inkomensachteruitgang, met name omdat men zich geheel of gedeeltelijk terugtrekt van de arbeidsmarkt. De vraag in hoeverre deze gevolgen ook op de langere termijn doorwerken, hangt mede af van de individuele veerkracht en de mogelijkheden het oude werkleven weer op te pakken. Gebleken is dat zowel leeftijd als opleiding hierin een belangrijke rol spelen.

De Nederlandse werkende armen in internationaal vergelijkend perspectief

Werkende armen vormen in alle landen binnen de Europese Unie een substantiële groep binnen de werkzame beroepsbevolking. De omvang van deze groep is in Nederland relatief bescheiden vergeleken met veel andere Europese landen. Op basis van de armoedemaatstaf van de EU ligt het aantal in Nederland op ongeveer twee derde van het gemiddelde in alle lidstaten. Kijkend naar de ons direct omliggende landen blijkt dat Nederland iets meer werkende armen heeft dan België en Denemarken maar minder dan het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. De verklaringen voor werken in armoede worden ook elders gezocht in zowel kenmerken van het individu en het huishouden als in de wijze waarop de arbeidsmarkt is georganiseerd. Daarbij lopen net als in Nederland jongeren, vrouwen, laagopgeleiden, migranten en degenen uit grote en/of eenoudergezinnen een relatief grote kans om als werkende op of onder de armoedegrens terecht te komen. Ook overeenkomstig is dat het vooral werkenden in deeltijd, tijdelijke werknemers en zelfstandigen betreft en dat werkintensiteit op het niveau van huishoudens een sterk bepalende factor is voor de kans om als werkende in armoede te geraken. De hoogrisicogroepen zien zich in alle EU-lidstaten gesteld voor sterk toegenomen armoederisico's.

De nationale institutionele context bepaalt het bestaan en de kenmerken van verschillende arbeidsrelaties, inclusief de beschermingsniveaus die deze groepen genieten. Voor Nederland worden twee min of meer tegengestelde effecten 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 relatief hoge 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 is de groep minder goed beschermde werkenden – zoals zzp'ers en tijdelijke werknemers – in Nederland relatief groot. De omvang van deze typen arbeidsrelaties resulteert in een groter aantal werkende armen dan in verschillende ons omringende landen.

2. Waar lopen werkende armen tegen aan?

2.1 Het inkomen en de inkomensondersteuning van werkende armen

In aanvulling op de betekenis van voornoemde kenmerken zijn ook verschillende onderdelen van het inkomensbeleid medebepalend voor het vóórkomen van werkende armen. Het aantal werkende armen neemt immers mede toe door achterblijvende netto besteedbare inkomens. De ontwikkeling van een aantal dienstensectoren met relatief lage lonen, een groot aantal deeltijdbanen en de groei van het

aantal zzp'ers met lagere inkomens hebben er namelijk voor gezorgd dat veel werkkenden – ondanks toenemende inkomenshervreiding en perioden van economische groei – niet meer te besteden hebben. De lastenverzwaringen drukten vooral op de factor arbeid. In de verkenning zijn een aantal van deze aspecten nader geuieu. Het gaat daarbij in het bijzonder om de marginale druk, de complexiteit van het toeslagenstelsel en de hoogte en reikwijdte van het wettelijk minimumloon.

Er is sprake van een hoge marginale belastingdruk voor mensen die zich opwerken van een minimumloon naar modaal inkomen. Als gevolg van deze druk is er sprake van een armoeueval (en ontmoediging) voor mensen aan de onderkant van de inkomensverreiding. Omdat de marginale druk hoog is, levert (meer uren) werken immers weinig extra inkomen op. De hoge gemiddelde lastendruk op arbeid leidt tot hoge loonkosten voor werkgevers, terwijl werknemers netto minder te besteden hebben. Ook wordt gewezen op hoge (vaste) lasten als oorzaak van tekortschietende besteeubare inkomens.

De complexiteit in het toeslagenstelsel werkt eveneens belemmerend voor werkende armen. Het inkomen is vaak 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 armoeueval vergroten, bijvoorbeeld bij het aanvaren van werk vanuit de bijstand.

Het wettelijk minimumloon biedt een ondergrens voor het bruto-inkomen van werknemers en beïnvloedt via de loonkosten ook de werkgelegenheid. Er is geen sprake van een minimumuurloon en hierdoor verschilt het minimumloon tussen werknemers afhankelijk van de sector waarin deze werkzaam zijn. In sectoren met lage inkomens wordt relatief vaak in deeltijd gewerkt. 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 sociaal minimum te veruieren. Van de groep deeltijdwerkers rond het minimumloon is er echter een groep 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. Een deel van deze groep betreft scholieren en studenten voor wie het

inkomen een bijverdienste vormt (onder de 21 jaar geldt daarbij het wettelijk minimumjeugdloon). 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. Tussen groepen zzp'ers onderling bestaan grote verschillen. 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.

Nadere analyse drie specifieke groepen werkende armen

De samenstelling van groep werkenden in armoede is zeer divers. Bovendien verblijven velen van hen gedurende maximaal één jaar in armoede. Zij vormen dan ook niet de harde kern van deze problematiek. Dat ligt anders als er sprake is van opeenvolgende perioden van tijdelijke armoede, in dat geval ontstaat vergelijkbare problematiek met langdurige armoede. Mede op basis van gesprekken met ervaringsdeskundigen en professionals betrokken bij de uitvoering is gebleken dat drie specifieke groepen gedurende lange periode gebukt gaan onder situaties waarin werk onvoldoende opbrengt. Deze groepen zijn: werkenden met een beperkte urenintensiteit, zelfstandigen met een risico op armoede alsmede werkenden die te maken hebben met samenloop van werk en uitkering.

2.2 Werkenden met een beperkte arbeidsintensiteit

Een deel van de groep werkende armen werkt weinig uren en verdient een laag uurloon. Die beperkte urenintensiteit is een gevolg van tijdelijk (niet jaarrond) en/of onregelmatig werk maar kan ook voortvloeien uit de wens of noodzaak om in deeltijd te werken. Dit is problematisch als men is aangewezen op deze inkomsten om rond te komen. Wisselende of tijdelijke werkinkomsten, zeker als men niet beschikt over financiële reserves, kunnen leiden tot financiële problemen omdat het moeilijk is om vat te krijgen op het huishoudboekje. Hierbij speelt de al dan niet meedemende inkomensondersteuning van de overheid ook een rol. Weinig financiële zekerheid leidt ook tot uitstel van plannen voor de toekomst en het realiseren van de zogeheten mijlpalen in de levensloop.

Nederland had in 2019 647.000 werknemersbanen op oproepbasis. Meer dan de helft van de oproepkrachten is jong en werkt minder dan twaalf uur per week. Voor het andere deel van de oproepkrachten is dit onderdeel van het noodzakelijke huishoudinkomen. Slechts een vijfde van de oproep- en invalkrachten kan zichzelf met deze

werkzaamheden financieel onderhouden terwijl zij wel die wens hebben. Het beeld van werkenden zonder vaste uren is vergelijkbaar met dat van oproepkrachten.

Nederland kent in vergelijking met andere landen zeer veel deeltijdwerk. Van de vrouwen werkt zelfs driekwart in deeltijd. Deeltijd heeft een belangrijk positief effect op de participatie; het stelt mensen in staat werk met andere activiteiten te combineren. Werken in deeltijd met een lage urenintensiteit in combinatie met een laag uurloon is echter ook een belangrijke oorzaak van armoede onder werkenden. Daarbij komt dat er loonverschillen worden waargenomen tussen mensen die in deeltijd werken of een flexbaan hebben en werkenden met een vaste betrekking. De verklaring hiervoor is niet eenduidig. Er kan sprake zijn van lagere plaatsing of mindere doorgroei in salarisschalen.

Problematisch is dat deeltijdbanen aan specifieke groepen zijn voorbehouden, met name vrouwen. Dit heeft direct negatieve gevolgen voor hun economische zelfstandigheid. Zij lopen een grotere kans op armoede bij onvoorziene omstandigheden. Daarnaast is er samenhang tussen het vereiste kwalificatieniveau van werkzaamheden en werk in deeltijd. Vooral lager opgeleiden en migranten zijn sterk vertegenwoordigd in deeltijdwerk. Er zijn eveneens concentraties van deeltijdwerk in sommige sectoren en beroepen. Al deze patronen kunnen leiden tot patronen van arbeidsmarktsegmentering.

Tot slot valt te wijzen op ruime beschikbaarheidseisen en onregelmatige roosters die mogelijkheden op meer uren werken – en daarmee tot het genereren van meer inkomen door het combineren van werk of opdrachten – belemmeren.

2.3 Zelfstandigen met risico op armoede

Binnen de groep zelfstandigen lopen vooral zzp'ers een hoger armoederisico dan werknemers. Binnen deze groep zelfstandigen is sprake van een zekere polarisatie van inkomens; dat wil zeggen dat er zowel een groep is die zichzelf zeer goed kan bedruipen alsook een groep met een laag inkomen. Armoede onder zelfstandigen is vooral een gevolg van lage verdiensten per uur en in minder mate van het uren-aantal. Meer dan een kwart van de zelfstandigen heeft een laag uurtarief. Zelfstandigen ontberen een ondergrens aan het tarief dat zij kunnen rekenen: circa een op de zes zzp'ers met zakelijke opdrachtgevers heeft een uurtarief lager dan 15 euro na aftrek van niet-arbeidgerelateerde kosten. Ongeveer 19 procent zit onder de 18 euro. Met name zelfstandigen zonder specifieke kennis en vaardigheden lopen risico op armoede. Het betreft vooral laagopgeleiden met werkzaamheden op elementair of middelbaar niveau die veelal structureel voor een beperkt aantal

opdrachtgevers werkzaam zijn. Er is sprake van een grote conjunctuurgevoeligheid: in tijden van economische neergang verliezen velen hun opdrachten of zijn zij gedwongen hun tarieven te verlagen. In perioden van economische voorspoed is er veel werk en kunnen ze hun tarieven verhogen. De hoogte van tarieven hangt verder sterk samen met de branche waarin de zelfstandige werkzaam is. Een zwakke onderhandelingspositie speelt hierbij een belangrijke rol. Zo hebben ook hoger opgeleide zelfstandigen in de cultuursector te maken met een armoederisico. Verder kan een laag inkomen in sommige gevallen een keuze zijn om zodoende te investeren in het bedrijf.

Zzp'ers kunnen sterk wisselende inkomsten hebben. Een substantieel deel van de zelfstandigen heeft echter geen voorziening getroffen voor het geval er sprake is van een inkomstenterugval. Een deel van de zzp'ers is als gevolg van de maatregelen in verband met de coronapandemie (financieel) zeer kwetsbaar gebleken en heeft inkomensondersteuning aangevraagd. De meest kwetsbare groep zijn degenen die te maken hebben met zowel inkomens- als opdrachtonzekerheid. Een deel van die onzekerheid hangt overigens ook samen met (de uitvoering van) overheidsregelingen. Het gaat daarbij met name om vertragingen in de aanslag van inkomstenbelastingen en om de betaling van toeslagen in het geval van wisselende inkomsten.

Er is een groot verloop onder zzp'ers, er starten jaarlijks rond de 100.000 ondernemers waarvan 90 procent als zzp'er gaat werken. Veel zzp'ers zijn na verloop van tijd geen zzp'ers meer. Niet iedere zzp'ers beschikt over voldoende ondernemerschapsvaardigheden en een deel van de ondernemingen is uiteindelijk weinig levensvatbaar. Vaak is dan al sprake van een inkomen onder het sociaal minimum (dit geldt voor 35 procent van de zzp'ers) of zelfs schuldenopbouw. In het meest vergaande geval leidt deze situatie tot een faillissement met grote en langdurige financiële gevolgen. Onder zelfstandigen is bovendien sprake van een groot niet-gebruik van lokale inkomensondersteuning. Men weet de weg naar ondersteuning niet altijd tijdig te vinden, met opbouw van schulden tot gevolg. Zo worden zelfstandigen nog onvoldoende bereikt met het lokaal minimabeleid. Evenmin zijn bestaande regelingen en voorzieningen altijd eenvoudig beschikbaar voor de zelfstandigen. Gemeenten geven op hun beurt aan geen goed zicht op deze groep te hebben.

2.4 Samenloop van werk en uitkering

Een deel van de werkende armen combineert werk met een uitkering. Een grote groep werkenden is aangewezen op tijdelijk, laagbetaald en/of onregelmatig werk. Dat leidt tot tijdelijke uitstroom uit de uitkering (bijstand, WW, arbeidsongeschiktheidsuitkering) of tot combinaties van uitkering en werk. De inkomsten moeten

dan worden verrekend met de uitkering. De overgang en de schakelmomenten tussen werk en uitkering zijn echter als problematisch te kenschetsen. Zeker in het geval van wisselende inkomsten uit werk kan het leiden tot financiële problemen voor de betrokkenen. Er is sprake van achterstallige betalingen, terugvorderingen en schommelingen in het inkomen. Bovendien kunnen deze verrekeningen ook doorwerken in andere inkomensbestanddelen. Een groot deel van deze huishoudens heeft geen reserves om tijdelijke achterstand in inkomen op te vangen. Er is inmiddels een sterk negatief beeld ontstaan over de mogelijke gevolgen van onregelmatig werk en een terechte angst om de inkomenszekerheden van een uitkering te verliezen. De negatieve ervaringen leiden ertoe dat een flink deel van wie af en toe werkt, niet méér uren wil werken. Voor wie eens gewerkt heeft en gestopt is, vormt deze onzekerheid de belangrijkste reden om niet opnieuw te willen werken. Daarmee vormt het gebrek aan financiële zekerheid een belangrijk obstakel voor degenen die vanuit een uitkeringssituatie opnieuw betaald werk willen verrichten.

Inzoomend op verschillende uitkeringen, blijkt dat jaarlijks ongeveer een op de tien mensen met een bijstandsuitkering uitstromen naar werk, een deel daarvan is binnen een half jaar opnieuw aangewezen op een bijstandsuitkering. Een ander deel combineert werk en uitkering, ongeveer een op de vijf heeft over een jaar bezien op enig moment inkomsten uit deeltijdwerk. De gemeente verrekent het inkomen en vult dit aan tot de bijstandsnorm. Vooral bij onregelmatig en tijdelijk werk kan het leiden tot ingewikkelde berekeningen, late betalingen en financiële of fiscale correcties. Dit is vooral een gevolg van wettelijke voorschriften, maar ook van een onvoldoende op maat gesneden uitvoering. Ook de combinatie van werk met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (Wajong, WIA, WAO) kent vergelijkbare problemen en gevolgen. Een grote groep heeft hiermee te maken. Uit recent onderzoek komt naar voren dat werken naast deze uitkeringen tot concrete financiële problemen leidt en dat men er door werken op achteruit gaat en te weinig geld voor boodschappen of vaste lasten overhoudt. Tot slot, in geval van werkloosheid en een WW-uitkering, ontstaan de nodige administratieve en financiële problemen bij het verrekenen van onregelmatig werk met het toekennen van een uitkering. Een meer fundamenteel vraagstuk heeft betrekking op het vergroten van de mogelijkheden om als werkende met onregelmatige arbeidsuren van de inkomensvoorziening in het kader van de werkloosheidswetgeving gebruik te kunnen maken. Deze groep kan door de aard van het werk niet altijd voldoen aan toetredingseisen van de WW en valt daarmee terug op de bijstand.

2.5 Dienstverlening voor werkenden met financiële problemen

Het stelsel van wetgeving en de uitvoeringsregels bedoeld om mensen te ondersteunen bij inkomstekorten, worden door velen als complex ervaren. Dit leidt ertoe dat veel werkenden in armoede onvoldoende inzicht hebben in hun financiële situatie bij voortdurend wijzigende werksituaties. Betrouwbaar en onafhankelijk advies is in de regel niet voorhanden. Daar komt bij dat werkende armen niet (goed) bekend zijn met ondersteunende regelingen. Er is onder werkende armen dan ook een groot niet-gebruik van zowel landelijke en lokale inkomensondersteunende en participatiebevorderende voorzieningen. Omgekeerd zijn werkende armen niet goed in beeld van gemeenten. Deels is dit een gevolg van het beeld dat deze groep van zichzelf heeft; men realiseert zich niet dat men tot de doelgroep van allerlei maatregelen behoort. Deels ook spelen schaamte en handelingsverlegenheid hierin een rol. Gebleken is dat de overheid de zelfredzaamheid van burgers overschat; in de praktijk weten velen de weg naar ondersteunende voorzieningen maar moeilijk te vinden. Daarnaast sluit het aanbod van ondersteunende voorzieningen onvoldoende aan bij de specifieke behoeften van werkenden in armoede. Gebrek aan maatwerk ligt hieraan ten grondslag. Daarbij komt dat er weliswaar de nodige digitale dienstverlening beschikbaar is, maar dat er geen instantie is die werkenden, of mensen die gaan werken, op een professionele en laagdrempelige wijze zekerheid kan verschaffen over de gevolgen voor bijvoorbeeld toeslagen en andere voorzieningen. Tot slot zijn werkgevers nog onvoldoende betrokken bij de aanpak van dit armoedevraagstuk. Werkgevers die financiële problemen signaleren bij hun personeel kunnen bijdragen aan oplossingen, maar zijn verder niet structureel aangesloten op (lokale) armoededienstverlening.

3. Visie van de raad

De raad vindt dat de groei van het aantal werkende armen moet worden gestopt en het aantal werkende armen stapsgewijs moet worden verminderd. Prioritair is het terugdringen en voorkomen van langdurige armoede. De raad vindt het van groot belang dat de hoogrisicogroepen van werkenden zoals groepen deeltijdwerkers, tijdelijke werknemers, zzp'ers met een (zeer) laag inkomen perspectief houden om zich te kunnen ontworstelen aan de situatie van langdurige armoede. Ook moeten nieuwe generaties voldoende weerbaar worden gemaakt en moet intergenerationale armoede worden doorbroken. 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.

De gestage langjarige groei van het aantal werkende armen is een gevolg van complexe directe en onderliggende oorzaken. En er is sprake van een sterk heterogene groep. Dit beperkt het kunnen doen van generieke beleidsaanbevelingen, er is simpelweg geen eenvoudige oplossing die grote positieve gevolgen heeft. De reductie van armoede vraagt om een langjarige inzet op vele onderdelen tegelijk. De belangrijkste inzet is het bevorderen dat werkenden voldoende inkomen genieten. Werkenden moeten ervaren dat het werken loont en dat werk in huishoudens altijd voldoende garantie tegen armoede moet zijn in combinatie met inkomensbeleid van de overheid. Ook in het domein van de arbeidsmarktpositie in samenhang met dienstverlening is winst te behalen. 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. Op korte termijn zijn ook praktische oplossingen mogelijk voor een aantal knelpunten. 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.

4. Aangrijpingspunten voor beleid en praktische verbeteringen

De raad stelt verbeteringen voor op het terrein van **inkomen, werk en dienstverlening**. De meest fundamentele strategie om armoede onder werkenden op de langere termijn terug te dringen, bestaat uit het blijven ontwikkelen en benutten van het menselijk kapitaal van Nederland. Door de kwaliteit van het onderwijs, de beroepskeuze en de opleidingsniveaus van de beroepsbevolking blijvend te verbeteren, wordt de kans op beter betaald werk en meer werkzekerheid onder van toekomstige generaties vergroot.

Een aantal voorstellen in het recente advies van de SER voor het sociaal-economisch beleid in de komende kabinetsperiode draagt bij aan meer zekerheid van werk en inkomen. Naar verwachting zal hiervan een matigend effect uitgaan op de ontwikkeling van het aantal werkenden in armoede.¹

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. Beleid zal alleen effectief zijn wanneer dit zich richt op de huishoudens waar de werkende

¹ SER (2021) *Sociaal-economisch beleid 2021-2025; Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*, advies 21/08, juni 2021.

armen deel vanuit maken en niet alleen op de werkenden zelf. Ook moet in gedachten worden gehouden dat dé werkende arme niet bestaat; er zijn binnen deze kwetsbare categorie meerdere subgroepen aan te wijzen. De geschetste problematiek van deze groep is sterk sectoraal en regionaal bepaald. Voor een effectieve bestrijding van werk in armoede zullen naast generieke oplossingen ook regionale en sectorale maatregelen dienen te worden ontwikkeld.

4.1 Het inkomen van werkende armen verbeteren

Er moet een effectiever en eenvoudiger systeem komen dat werkenden ondersteunt. Daarvoor moet werken lonender worden gemaakt en de armoedeval worden vermindert. Werk, eventueel in combinatie met inkomensbeleid van de overheid, moet in huishoudens altijd voldoende garantie bieden tegen armoede. Om dit te realiseren moeten belemmeringen om te gaan werken zo veel als mogelijk worden weggenomen en moet er vanuit wetgeving en beleid een stimulerende werking uitgaan. Het terugdringen van het aantal werkenden in armoede moet gericht worden 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 toegetreden. 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 en afweging. Hierin spelen het minimumloon, verzilverbare heffingskortingen (arbeidskorting), de Inkomstenbelasting, aanpassing van de uitkeringen, lagere premies werknemersverzekeringen, tariefafspraken voor zzp'ers, en toegankelijke kinderopvang een belangrijke en onderling samenhangende rol.

Aangrijpingspunten voor beleid

Toewerken naar een effectiever en eenvoudiger stelsel van inkomensondersteuning

- Stelsel van toeslagen herzien, zodat dit tot minder inkomensonzekerheid leidt. Toegewerkt moet worden naar eenvoudiger en meer op maat gesneden stelsel, waarbij de burger zoveel als mogelijk wordt ontzorgd.
- Zorgen dat meer werkenden de arbeidskorting kunnen benutten door deze verzilverbaar te maken en te verhogen. Het verzilverbaar maken van de korting leidt tot een lagere marginale druk op arbeid, waardoor werken vanuit een uitkering aantrekkelijker wordt. Invoering van verzilverbare heffingskortingen vermindert de onzekerheid veroorzaakt door de toeslagensystematiek.

Werken lonender maken

- Verminderen van de armoedeval door verlaging van marginale wig, goede informatie voor werkenden over gevolgen van werk (beeldvorming armoedeval), belonen parttime werken naast een uitkering (bijverdienregeling bijstand aanpassen).

Bevorder voldoende besteedbaar inkomen

- Naast verhogen bruto-inkomen zorgen dat werkenden meer overhouden van het brutosalaris.
- Invoering van een minimumloon per gewerkt uur en verhoging van het minimumloon met behoud van de koppeling. Dit moet niet ten koste gaan van de werkgelegenheid. Voor behoud van 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 de Liv.
- Grondslagen van het sociaal minimum evalueren en zo nodig herzien.

Het inkomen van zzp'ers ondersteunen

- Gebruik maken van ruimte voor tariefafspraken zzp'ers.
- Breed toegankelijke arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers conform het advies van de Stichting van de Arbeid.

4.2 Werkintensiteit vergroten en andere werknelpunten wegnemen

Het vergroten van de arbeidsintensiteit is een belangrijke manier om werkend uit armoede te geraken. Deze werkenden moet perspectief worden geboden op duurzame arbeidsdeelname en economische zelfstandigheid.

Aangrijpingspunten voor beleid

Continuïteit in uren en inkomen realiseren

- In het recente MLT-advies van de SER is afgesproken 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 voorstelbaar 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.

Verminderen van loonongelijkheden en/of uitsluitingen

- Verminderen uitsluiting van bepaalde regelingen voor werkenden met een afwijkende contractduur.

- Onverklaarde loonverschillen tussen mannen en vrouwen verminderen en bijvoorbeeld agenderen in cao-overleg, zie ook de handreiking van de Stichting van de Arbeid.

Vergroten en faciliteren van economische zelfstandigheid

- Doel moet zijn het substantieel blijven verkleinen van het verschil in economische zelfstandigheid tussen mannen en vrouwen, dit bevordert ook weerbaarheid bij tegenslag in de levensloop.
- Beleid richten op vergroten aantal gewerkte uren voor mensen met een kleine deeltijd baan en een relatief laag uurloon.
- Zorg voor flankerend beleid zoals toegankelijke, betaalbare en flexibele kinderopvang.
- Aanpakken deeltijd klem, conform eerdere SER-aanbevelingen hierover.

Juiste randvoorwaarden voor werkgevers creëren voor het vergroten van deeltijd banen voor werkenden aan basis van de arbeidsmarkt

- Wegnemen extra kosten en risico's voor werkgevers in dergelijke situaties; loonkostensubsidie, no-riskpolis en jobcoaching moeten uniform en in voldoende mate beschikbaar zijn.

Praktische verbeteringen

- Ruim aanbod nodig van zowel voltijd banen als grote deeltijd banen en faciliteren urenuitbreiding. Hierbij is integraal flankerend beleid nodig zoals goede kindvoorzieningen, werk moet lonen et cetera.
- Bij vacatureruimte gericht kijken naar mogelijkheden urenuitbreiding van werknemers met weinig werkuren; periodiek gesprek aangaan en vrijblijvend voorstellen doen vanuit de werkgever. Werkgevers en werknemers kunnen vergroting van de ureninzet een vast onderwerp laten zijn in de contact- en beoordelingsmomenten.
- De werkgever kan werkvoorraad reserveren voor wie extra uren wil werken.
- Het combineren van functies en/of taken is kansrijk om banen uit te breiden.
- Verdiepen van kennis over- en de vertaling van goede praktijken bij het vergroten van deeltijd banen naar andere sectoren. Specifiek beleid per sector zal nodig zijn.
- Parttime werk is soms een opstap naar voltijdswerk en gemeenten kunnen de stapsgewijze urenuitbreiding onderdeel maken van re-integratie vanuit de bijstand.
- Het zonodig combineren van banen beter faciliteren zodat voldoende uren kunnen worden gerealiseerd; pilots starten om dit verder te onderzoeken.

Bevorderen stabiel inkomen bij onregelmatig werk

Gesprek tot stand brengen tussen werkgever en werknemer over stabiel inkomen, daarbij gebruikmaken van gesprekshandreiking en een bredere handreiking ontwikkelen over hoe in bedrijven in kunnen spelen op wens tot een stabiel inkomen.

Inzetbaarheid in relatie tot contracturen

- Rekening houden met financiële belangen van werkenden; langer van tevoren kenbaar maken van inroosting en tijdig bieden inspraak op die roosters.

4.3 Armoede onder zelfstandigen verminderen

Vanwege de diversiteit binnen de groep zelfstandig werkenden en verschillende oorzaken voor een ontoereikend inkomen binnen deze groep, is een gedifferentieerde aanpak nodig om armoede onder zelfstandigen terug te dringen. Kwetsbare zelfstandigen moeten minder risico gaan lopen op armoede en de publieke dienstverlening kan beter worden gericht op de problematiek van kwetsbare zelfstandigen. Van groot belang is dat het inkomen van zelfstandigen stabiel wordt gemaakt door te werken aan opdracht- en werkzekerheid. Huishoudens met zelfstandigen moeten schokbestendiger worden, daarbij is het opbouwen van buffers voor tegenslag een belangrijke strategie.

Aangrijpingspunten voor beleid

Inkomenszekerheid zelfstandigen vergroten

- Het opbouwen van financiële buffers voor onvoorziene tegenvallers bevorderen; regelingen die sparen ontmoedigen, aanpassen (vermogensgrenzen).
- Voor situaties waarin uren of opdrachten tijdelijk of langer wegvallen buiten de invloedssfeer van de zelfstandige, kan, gepaard met beperkte buffers, een tijdelijke basale inkomensvoorziening worden gecreëerd. Zelfstandigen dienen hier zelf aan bij te dragen.

Praktische verbeteringen

Verdienvermogen versterken

- Werken aan opdrachtzekerheid en werkzekerheid. Denk aan profilering van vakmanschap, volgen van trainingen, samenwerken in netwerken.

Opdrachtgevers kunnen behulpzaam zijn

- Opdrachtgevers kunnen jaarrond werk bevorderen, maar ook invulling geven aan goed opdrachtgeverschap zoals de bestaande code goed opdrachtgeverschap in een aantal sectoren.

Belang van lokale en regionale netwerken zzp

- Via netwerken kunnen zzp'ers elkaar ontmoeten, kennis en informatiedelen. Waar deze niet spontaan ontstaan kan de gemeente faciliteren of initiëren. Dit biedt ook de mogelijkheid zzp'ers goed te informeren.

Laagdrempelig lokaal en regionaal adviespunt en ondersteuningsaanbod creëren

- Er is al veel ondersteuning beschikbaar maar de doelgroep weet niet alle voorzieningen te vinden. Een laagdrempelig lokaal en regionaal ondersteuningsaanbod kan versnippering van dienstverlening tegengaan.
- Sluitende aanpak voor kwetsbare zelfstandigen; integrale aanpak in plaats van versnipperde dienstverlening, bijvoorbeeld via adviespunt voor ondernemers met financiële problemen. Functionaliteiten in deze adviesfunctie zijn in verkenning geduid.

Verminderen niet-gebruik inkomensondersteuning

- Lokale publiciteitscampagne en Tozo-gebruikers in beeld houden.
- Sociale wetgeving en toeslagen beter instellen op ondernemers.

4.4 Samenloop van werk en uitkering

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 belang van verbeteringen is groot: er werken ongeveer 40.000 mensen in deeltijd naast een bijstandsuitkering en 25.000 mensen stromen jaarlijks uit naar werk. Van de laatste groep doet ongeveer een vijfde binnen een jaar opnieuw een beroep op de bijstand.

De raad vindt dat een doorbraak nodig is in de uitvoeringspraktijk en dat actief moet worden gewerkt aan het wegnemen van de ontstane negatieve beeldvorming rondom werk in combinatie met uitkeringen. Bijverdienen moet rendabel zijn en moet beter worden gefaciliteerd. De volgende maatregelen dragen hieraan bij.

Aangrijpingspunten voor beleid

Sociale zekerheid en uitvoering moeten soepel meebewegen met de ontwikkeling in het werk van werkenden

- Werken vanuit uitkering moet drempelloos kunnen plaatsvinden met voorspelbare gevolgen voor degene die gaat werken. Er is een doorbraak nodig in uitvoeringspraktijk en beeldvorming.

Bijverdienen verruimen en meer inkomenszekerheid bieden

- Bijverdienen moet rendabel zijn; verruiming bijverdienregeling (periode, bedrag, aandacht voor kosten van werk). Het gaat daarbij vooral om het ruimte bieden in de termijn waarover inkomsten worden vrijgelaten en de wijze waarop de maandinkomsten worden verrekend met de uitkering. Aandacht vraagt het aantrekkelijk houden van doorstroom naar voltijdwerk.
- Ook kan gedacht worden aan een periodieke premie op deeltijdwerk. Om grote beleidsverschillen te voorkomen, wordt aanbevolen hiervoor een landelijke regeling in te voeren.
- Verrekenen inkomen moet eenvoudiger en inzichtelijker, met minder fouten en herzieningen alsmede sneller handelen.
- Meer marges toelaten bij herberekening en uitkeringen niet te snel beëindigen bij voldoende inkomsten. Dit vraagt onder andere om ruimere wetgeving.

Combinaties tussen verschillende uitkeringen (WW en bijstand) complicierend

- Nagaan hoe onregelmatig werkenden (in combinatie met uitkering) over een langere periode gezien een meer stabiel inkomen kunnen verwerven.

Extra zekerheden voor arbeidsbeperkten die aan het werk gaan

- Deze groep heeft niet alleen zekerheden nodig om de stap naar werk te zetten, maar heeft ook de zekerheid nodig dat zonder nadelige inkomensgevolgen een stap terug kan worden gedaan als het tegenzit, zoals het verergeren van lichamelijke klachten. (Regionale) sociale ontwikkelbedrijven kunnen daarin een rol spelen.

Praktische verbeteringen

Adequate advisering en begeleiding vereist

- Het gaan werken vanuit een uitkering vraagt om adequate begeleiding en advisering met meer garanties over gevolgen voor inkomen. Hiervoor is het opbouwen van expertise in advisering cliënten noodzakelijk.

Financiële nazorg en continuïteit bieden

- Gemeenten moeten voorzien in financiële nazorg en continuïteit. Mensen met een uitkering vanuit de Participatiewet niet te snel 'losgelaten'. Voor een deel van de werkenden zal sprake blijven van in- en uitstroom uit de uitkering en van herhaalde overgangsmomenten.

4.5 Dienstverlening voor werkenden met financiële problemen

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. Een vereenvoudigd systeem met maatwerk en laagdrempelige (inkomens) ondersteuning is essentieel voor een meer effectieve dienstverlening. De volgende voorstellen zullen eraan bijdragen dat de dienstverlening aan werkende minima te verbetert.

Aangrijpingspunten voor beleid

Systemvereenvoudiging

- Er moet een systeem zijn dat de burger meer ontzorgt, maatwerk in dienstverlening en persoonlijke goed toegankelijke hulp bij verkrijgen voorzieningen. Eenvoud bij wetgever maar ook op lokaal niveau.

Maatwerk

- Omdat regelingen en uitvoeringsorganisaties niet altijd maatwerk kunnen bieden of snel kunnen handelen, belanden mensen tussen wal en schip. Systemvereenvoudiging en de aanbevelingen in deze verkenning dragen op langere termijn bij aan minder probleemgevallen. Een lokaal maatwerkbudget kan uitkomst bieden om financiële (meervoudige) problemen van werkende minima te oplossen (naast schulden).
- Instellen regionaal meldpunt en ombudsfunctie voor problemen tussen uitvoeringsorganisaties.

Praktische verbeteringen

Beter bereiken doelgroep en bevorderen daadwerkelijk gebruik van ondersteuning

- Inzicht in vindplaatsen van werkende armen en minima vergroten. Intensieve samenwerking gemeenten met werkveldpartijen. 'Any door goes' als leidend principe voor toegang tot noodzakelijke (gemeentelijke) ondersteuning voor werkende armen ('iedere ingang is een goede ingang').
- Belemmeringen om 'outreaching' te werken als gevolg van knelpunten in privacy en gegevensuitwisseling wegnemen.
- Bundelen (en vereenvoudiging) van lokale inkomensondersteunende en participatie bevorderende instrumenten in een helder pakket voor inkomensondersteuning. Automatische toekenning.
- Inspelen op heterogeniteit werkende armen. Alert zijn op momenten in levensloop.

Bouw een lokaal ecosysteem met coalities van publieke en private partijen

- Sneller bereiken werkende armen door samenwerking aan te gaan tussen gemeenten en andere actoren. Denk aan lokale werkgevers, vakbonden en verbanden van zzp'ers. Dialoog aangaan en loket voor werkgevers bieden.

Meer grip of geld door onafhankelijke financiële adviesfunctie

- Er is meer eenvoudig en betrouwbaar advies gewenst over keuzes rondom werk en inkomen. Er bestaat al de nodige digitale dienstverlening (veel apps en tools) maar veel inwoners hebben behoefte aan fysiek contact in aanvulling op digitale mogelijkheden. De overheid kan de complexiteit van persoonlijke financiën voor lagere inkomens wegnemen door bijvoorbeeld financieel advies publiekelijk voor deze groepen te verzorgen. Zo kan een lokale adviesfunctie meerwaarde hebben. In deze servicepunten kunnen uiteenlopende partijen – van gemeenten tot banken en maatschappelijke organisaties – samenwerken ten behoeve van een betrouwbaar en op maat gesneden advies over werk en inkomen. Daarbij vraagt advisering zelfstandigen specifieke expertise.

Bevorderen financieel gezond gedrag

- Financieel gezond gedrag en financiële zelfredzaamheid zijn belangrijke elementen van een duurzame aanpak om armoede (en schulden) onder werkenden te verminderen. Gezond financieel gedrag vereist financiële geletterdheid. Financiële educatie verdient een plek in het curriculum, zeker in het praktijkgericht en beroepsonderwijs.

Meenemen perspectief van de doelgroep, inzet ervaringsdeskundigen

- Perspectief doelgroep (werkenden en werkgevers) meenemen bij beleid.
- Vergroten begrip armoede bij professionals door belevingsmodule en dergelijke.

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
Samenvatting Verkenning Werken zonder armoede
2021, 224 pp. en 36 pp. (samenvatting), 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 denkrichting
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