



memo

Als werk weinig opbrengt: bevindingen en beleidsoverwegingen

Position paper Sociaal en Cultureel Planbureau

Rondetafelgesprek 'Werkende armen', Commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Tweede Kamer der Staten-Generaal, 7 maart 2019.

1. Inleiding

Deze notitie bevat een overzicht van de uitkomsten van een recente studie die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) verrichtte naar de problematiek van de werkende armen. Eerst worden de aanleidingen en theoretische achtergronden van het onderzoek geschetst. Daarna volgt een bespreking op hoofdlijnen van de bevindingen die betrekking hebben op Nederland als geheel, op het gemeentelijk beleid, en op een vergelijking met vier ons omringende landen. Tot slot worden enkele overwegingen gegeven bij het landelijk en lokaal beleid inzake de werkende armen.

2. De studie 'Als werk weinig opbrengt'

In oktober 2018 publiceerde het SCP het rapport *Als werk weinig opbrengt*, een studie naar armoede onder werkenden.¹ De reden dat het Planbureau dit onderwerp ter hand nam is dat uit de *monitoring* van armoede door het SCP keer op keer naar voren kwam dat een behoorlijk deel van de Nederlandse armen uit werkenden bestaat.² Een eerdere verdiepende SCP-studie maakte duidelijk dat als mensen uit de armoede geraken dit vaak komt doordat zij meer gaan werken of meer gaan verdienen; maar tevens dat betaalde arbeid niet voor iedereen een duurzame uitweg uit de armoede biedt.³ Het bestaan van een

¹ C. Vrooman, E. Josten, S. Hoff, L. Putman en J.M. Wildeboer Schut (2018). *Als werk weinig opbrengt; Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. De uitvoering van het project werd mede mogelijk gemaakt door een financiële bijdrage van Instituut Gak.

² SCP, *Armoede in Kaart 2016, Armoede in Kaart 2018*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Card stack, toegankelijk via <http://digitaal.scp.nl/armoedeinkaat2016/> en <http://digitaal.scp.nl/armoedeinkaat2018/>

³ Hoff, S. (2010). *Uit de armoede werken. Omvang en oorzaken van uitstroom uit armoede*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

substantiële groep werkende armen staat op gespannen voet met het beleidsuitgangspunt dat werk moet lonen.

Met de economische recessie liep het aandeel werkende armen niet alleen in Nederland, maar ook in andere EU-landen op. Nu het weer goed gaat met de Nederlandse economie en de werkloosheidscijfers, blijkt dat niet iedereen dit ook zo ervaart. Sommige burgers vrezen dat zij als werkende blijvend arm zullen zijn, of bij nieuwe economische tegenwind snel tot de werkende armen kunnen gaan behoren. In de wetenschappelijke literatuur worden diverse redenen aangedragen waardoor armoede onder werkenden een meer structureel karakter kan krijgen. Gewezen wordt onder andere op technologische ontwikkelingen, polarisatie op de arbeidsmarkt, afnemende werkzekerheid en processen van selectieve migratie.⁴ Een andere overweging voor het ter hand nemen van dit onderwerp was dat in Nederland de gemeenten in belangrijke mate verantwoordelijk zijn voor het armoedebeleid, maar dat het op voorhand niet duidelijk was of zij de werkende armen in voldoende mate weten te bereiken. Armoede onder werkenden roept, ten slotte, vragen op over de effectiviteit van de veranderende verzorgingsstaat, het voorkomen van processen van in- en uitsluiting, en de invloed van materiële tekorten op de kwaliteit van leven (onder andere bij kinderen van arme werkende ouders) – drie thema's die in het werkprogramma van het SCP centraal staan.

Tegen deze achtergrond heeft het SCP een brede inventariserende studie naar armoede onder werkenden uitgevoerd. In *Als werk weinig opbrengt* is het onderwerp vanuit drie invalshoeken belicht: nationaal, lokaal en landenvergelijkend.

In de studie is uitgegaan van de SCP-definitie van armoede: "Iemand is arm als hij/zij consistent niet over de middelen beschikt om te bemachtigen wat in zijn gemeenschap minimaal noodzakelijk is". Dat is uitgewerkt in het zogenoemde 'niet-veel-maar-toereikendcriterium' voor armoede. Voor uiteenlopende typen huishoudens is een bedrag vastgesteld dat voldoende is voor onvermijdbare, basale zaken (voedsel, kleding, wonen, transport, verzekeringen, persoonlijke verzorging en dergelijke) met daaraan toegevoegd een bescheiden bedrag voor sociale participatie (op visite gaan, een korte vakantie, lidmaatschap van een sport- of hobbyclub). In het meest recente meetjaar (2017) bedroeg het niet-veel-maartoereikendcriterium voor een alleenwonende 1135 euro per maand (waarvan 1039 euro in het basisbudget en 96 euro voor sociale participatie).⁵ Voor andere

⁴ Zie: Crettaz, E. (2011), *Fighting Working Poverty in Postindustrial Economies: Causes, Trade-Offs and Policy Solutions*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing; European Commission (2014), *Employment and social developments in Europe 2014*, Luxembourg: Publications Office of the European Union; Eurofound (2017), *In-work poverty in the EU*, Luxembourg: Publications Office of the European Union; H. Lohmann en I. Marx (red.) (2017), *Handbook on In-Work Poverty*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.

⁵ In dit bedrag is rekening gehouden met de periodieke herijking en revisie van de normbedragen die het SCP eind 2018 doorvoerde; zie B. Goderis, B. van Hulst, J.M. Wildeboer Schut en M. Ras, *De SCP-methode voor het meten van armoede; Herijking en revisie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

typen huishoudens zijn de bedragen hiervan afgeleid, op basis van hetgeen zij gewoonlijk ten opzichte van een alleenstaande nodig hebben, via equivalentiefactoren die het CBS berekend heeft. Voor andere jaren worden de normbedragen geïndexeerd met de ontwikkeling van de kosten van voeding, kleding en wonen; daardoor stijgt de grens gedeeltelijk mee met de toename van de welvaart. Mensen zijn arm wanneer het besteedbaar huishoudensinkomen beneden het normbedrag ligt dat op hun type huishouden van toepassing is.

In de analyses die op Nederland betrekking hebben zijn als 'werkend arm' aangemerkt de 20-64 jarigen (exclusief studenten) in arme huishoudens voor wie arbeid de belangrijkste persoonlijke inkomensbron is. Er is gebruik gemaakt van het Inkomenspanelonderzoek en de Enquête Beroepsbevolking, gekoppeld aan de Integrale Inkomensbestanden (alle van het CBS). Deze gegevens waren voor deze studie beschikbaar tot en met 2014. In de landenvergelijkende analyses bestaan de werkende armen uit de 25-64 jarigen die deel uitmaken van arme huishoudens, en in het onderzoekjaar minstens 7 maanden betaald werk hebben verricht. Er is gebruik gemaakt van de *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC) uit 2014, afkomstig van Eurostat. Daarvan hebben de inkomensgegevens doorgaans betrekking op 2013. De Nederlandse normbedragen zijn via koopkrachtpariteiten omgezet naar armoedegrenzen voor andere landen. Om de gemeentelijke situatie in kaart te brengen zijn interviews afgenomen onder beleidsambtenaren in 20 Nederlandse gemeenten. Bij de selectie van deze gemeenten is rekening gehouden met een evenwichtige spreiding naar bevolkingsomvang en geografische ligging.

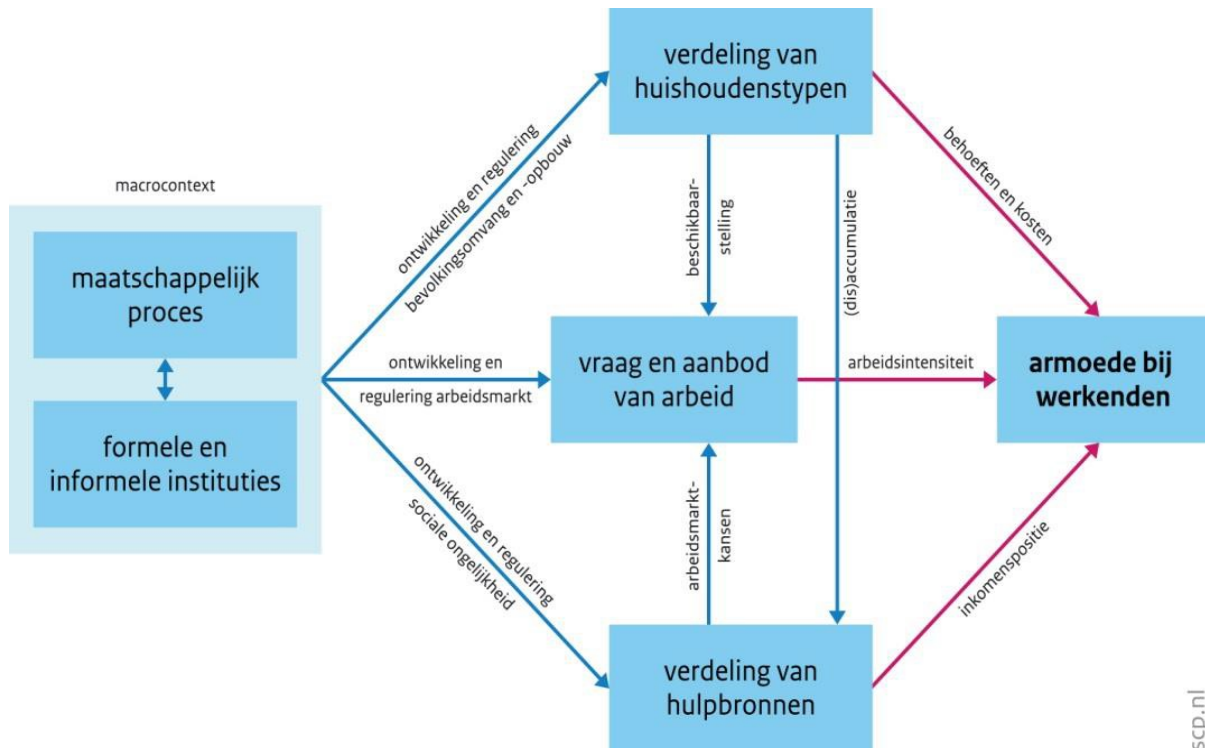
3. Waarom zijn werkenden arm?

In het publieke debat wordt het bestaan van armoede onder werkenden vaak aan één bepaalde oorzaak toegeschreven. Gewezen wordt dan bijvoorbeeld op een tekortschietend minimumloon, de groei van bepaalde typen niet-standaardwerk (zzp'ers, schijnzelfstandigen, atypisch werk zoals nulurencontracten, mensen die vanuit het buitenland gedetacheerd zijn, een aaneenschakeling van niet- of slechtbetaalde stages); afnemende sociale bescherming bij kortdurende werkloosheid en het verrichten van zorgtaken; te weinig of verkeerde financiële prikkels; een tekortschietende arbeidsmoraal; ineffectieve uitvoeringsinstanties; of een cumulatie van pech. Het kader in figuur 1, dat als uitgangspunt diende voor de studie, maakt echter duidelijk dat het theoretisch plausibel is dat er meer oorzaken zijn voor armoede onder werkenden. Er worden drie 'directe' mechanismen onderscheiden. Werkenden kunnen onder de armoedegrens belanden doordat zij relatief hoge *kosten en behoeften* hebben, bijvoorbeeld doordat zij een groot gezin moeten onderhouden; doordat zij per uur weinig verdienen (een laag *uurloon*); en doordat zij op huishoudensniveau slechts een beperkt deel van het aantal mogelijke uren weten te realiseren (een lage *arbeidsintensiteit*).

De invloed van die factoren op het vóórkomen van armoede onder werkenden hangt samen met de vraag naar en het aanbod van arbeid, de verdeling van huishoudentypen in een samenleving, en de verdeling van hulpbronnen. Die worden op hun beurt gedreven door het maatschappelijk proces, i.c. de stand van zaken en veranderingen ten aanzien van:

- demografie: vergrijzing, huishoudensverduunning, geboorte en levensduur, migratie, etc.;
- technologie: veranderingen in ICT, robotisering, etc.;
- economie: conjunctuurgolven, terugloop van de maakindustrie, groei van de dienstensector, outsourcing, etc.;
- ecologie: milieuvervuiling, congestie, klimaatverandering etc.;
- sociale structurering: de opdeling van de bevolking in klassen en segmenten;
- ideologie: ideeën over de gewenste inrichting van de samenleving, en de aanhang daarvan.

Figuur 1 Theoretisch kader: oorzaken en mechanismen bij armoede onder werkenden



Bron: *Als werk weinig opbrengt*, p. 19.

Dergelijke ontwikkelingen werken niet automatisch door, maar doen dat in samenhang met de geldende maatschappelijke 'spelregels', ofwel de instituties. Het is gebruikelijk een

onderscheid te maken in formele instituties (wetten en overheidsregels, bijvoorbeeld over het minimumloon of de hoogte van de werkloosheidsuitkering) en informele instituties (waarden, normen en conventies, bijvoorbeeld het arbeidsethos of de gedragsverwachtingen over het aantal uren dat een ouder met jonge kinderen behoort te werken).

Dit complexe geheel van directe, tussenliggende en achterliggende oorzaken en mechanismen (de begrippen en onderlinge theoretische verbanden zijn in hoofdstuk 2 van de studie uitgebreider toegelicht) maakt dat het theoretisch onwaarschijnlijk is dat er in de praktijk één (hoofd)reden voor armoede onder werken kan worden aangewezen. Instituties zijn theoretisch van bijzonder belang, omdat die zich als “humanly devised constraints that shape human interaction”⁶ in beginsel lenen voor beleidsmatige beïnvloeding – al spreekt het niet vanzelf dat dit eenvoudig is.

4. Werkende armen in Nederland

In 2016 telde Nederland op basis van het niet-veel-maar-toereikendcriterium 982.000 arme volwassenen en kinderen, wat overeenkomt met 6,0% van de bevolking. Daaronder bevonden zich 235.000 werkende armen, op te splitsen in 101.000 zelfstandigen van 18 jaar en ouder (8,8% van deze groep) en 133.000 volwassenen in loondienst (2,2%).⁷ Zelfstandigen zijn vaak arm door lage uurinkomsten, werknemers doordat zij weinig uren maken. Het merendeel van de werkende armen bestaat uit zelfstandigen (bij wie een ondergrens aan het uurinkomen ontbreekt), deeltijders en oproepkrachten (die op jaarbasis een beperkt aantal uren werken). De kans op armoede is verhoudingsgewijs groot bij zelfstandigen zonder personeel, eenpersoonshuishoudens en mensen met een migratieachtergrond. Bij de laatste twee groepen past de kanttekening dat paren met kinderen en autochtonen ondanks hun lagere risico een groter aandeel van de totale groep werkende armen uitmaken (respectievelijk 43% en 68%). Dat komt doordat paren met kinderen en autochtonen onder de werkenden omvangrijker groepen zijn.

Naar beroepsgroep bezien is het aandeel werkende armen hoog bij:

- horecaberoepen, sportinstructeurs en schoonmakers. Dit betreft laaggeschoold werk, vaak uitgevoerd tegen het minimumloon, veelal in tijdelijk dienstverband en met kleine werkweken;
- kunstenaars en auteurs. Dit gaat om hoger geschoold werk, dat vaak als zelfstandige of tijdelijke kracht wordt uitgevoerd. Men werkt vaak niet in voltijd, en de uren zijn vaak versnipperd over meerdere werkkringen. Doordat deze groepen een sterke intrinsieke

⁶ Een definitie van Nobelprijswinnaar economie Douglass C. North; zie North, D.C., (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press (p.3).

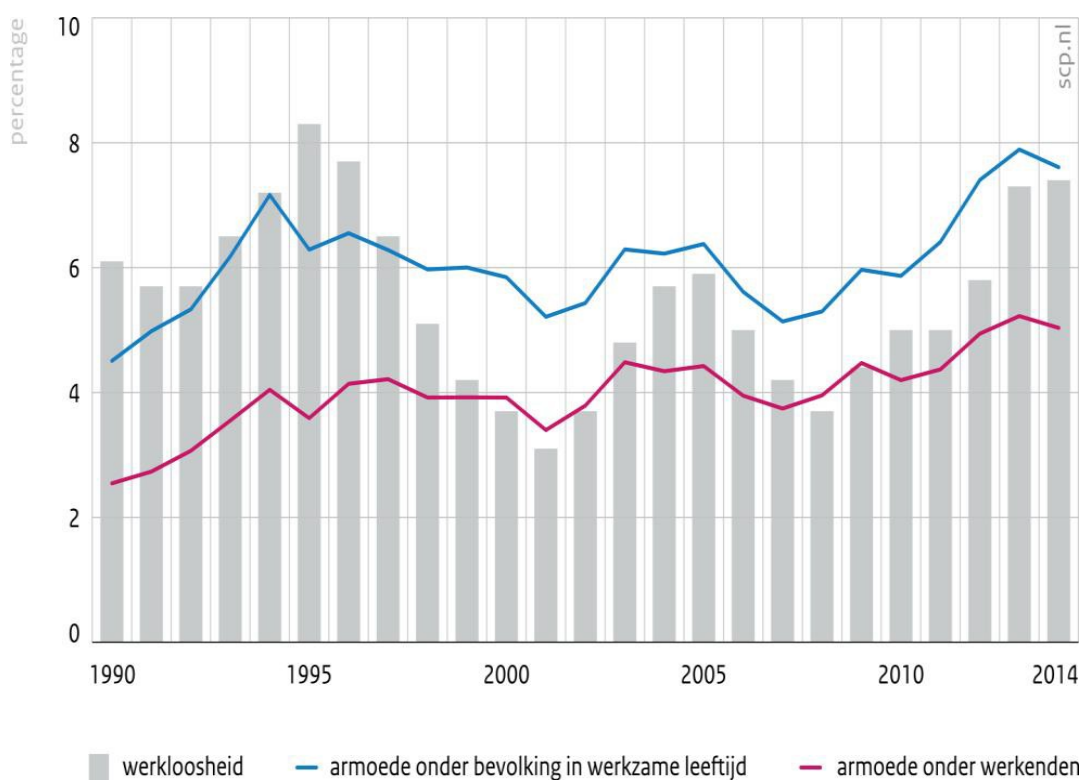
⁷ Cijfers uit *Armoede in Kaart 2018*. Deze zijn recenter dan in *Als werk weinig opbrengt*, en de periodieke herijking en revisie 2018 van de armoedegrens is erin verwerkt.

motivatie hebben voor hun beroep, zijn zij niet geneigd snel over te stappen naar werk dat meer opbrengt.

De rode lijn in figuur 2 laat zien dat over een langere periode bezien het aandeel armoede onder werkenden gestaag ophiep, behoudens conjuncturele schommelingen. Het hoogtepunt lag aan het eind van de recente crisis, in 2013, toen 4,6% van alle werkenden onder de armoedegrens verkeerde.

Een nadere analyse duidt erop dat de groei in het aandeel werkende armen die zich na de eeuwwisseling voordeed (+1,5 procentpunt) vooral werd veroorzaakt door de achterblijvende loonontwikkeling (+0,5 procentpunt), gevolgd door de gedaalde winsten van zelfstandigen (+0,3 procentpunt) en het optreden van (gedeeltelijke) werkloosheid in het huishouden (bij de persoon in kwestie of diens partner; +0,4 procentpunt). De groei van het aandeel zzp'ers verklaart maar een beperkt deel van de armoedestijging tussen 2001 en 2014 (+0,2 procentpunt).

Figuur 2 Armoede onder werkenden en de totale bevolking, personen van 20-64 jaar, 1990-2014



Bron: *Als werk weinig opbrengt*, p. 40.

5. Gemeentelijk armoedebeleid

Uit de interviews in 20 gemeenten kwam naar voren dat de doelstellingen van het lokale armoedebeleid zijn gericht op:

- Het bevorderen van het ‘meedoen in de samenleving’ door arme mensen;
- Het verzachten van de gevolgen van armoede;
- Preventieve maatregelen. Die betreffen vaak niet het voorkomen van armoede als zodanig, maar vooral het voorkomen van probleemescalatie (bijv. door vroegtijdige signalering van schulden);
- Bewustwording en het bevorderen van zelfredzaamheid.

Het tegengaan van armoede onder werkenden werd echter zelden als doelstelling genoemd.

Gemeenten hebben gewoonlijk dan ook geen specifiek beleid voor werkende armen. Een frequente veronderstelling is dat deze groep wordt bereikt via de inkomens- en werkvoorzieningen die voor alle burgers beschikbaar zijn.

Als er wel specifiek beleid wordt gevoerd, richt dat zich veelal op de werkende armen die al bekend zijn bij de gemeente, met name (voormalige) bijstandsccliënten (waarvan een deel naast de uitkering werkt). Indien gemeenten ‘onbekende’ werkende armen niet via andere kanalen kunnen bereiken (zoals scholen, huisarts) blijven die dus buiten beeld. Dit betreft met name huishoudens zonder kinderen en groepen die minder geneigd zijn om voor hulp bij de gemeenten aan te kloppen, zoals zelfstandigen. Die maken een groot deel uit van de groep werkende armen: 43% daarvan betreft huishoudens zonder kinderen, 45% is zelfstandig.

Gemeenten geven zelf ook aan de werkende armen moeilijk te bereiken: ‘Wij kennen de werkende armen niet en de werkende armen kennen onze regelingen niet’. Ook heeft men weinig zicht op de effectiviteit van het gemeentelijk armoedebeleid voor werkende armen; dit wordt niet systematisch bijgehouden. In de ogen van gemeenten zelf is vroegsignalering in het algemeen effectief, evenals de beleidsomslag van rechtmatigheid naar doelmatigheid.

6. Landenvergelijkende analyse

In het comparatieve deel van *Als werk weinig opbrengt* werd het aandeel werkende armen in Nederland afgezet tegen dat van vier ons omringende landen: België, Denemarken, Duitsland, Verenigd Koninkrijk. De veronderstelling was dat deze vijf landen redelijk vergelijkbare maatschappelijke omstandigheden kennen, maar verschillen in hun formele en informele ‘spelregels’.

Op basis van de landenvergelijkende gegevens van Eurostat is het aandeel armen in Denemarken het laagst, met 3,5% van de 25-64 jarige werkenden, op korte afstand gevolgd door België (4,3%). Nederland volgt daar vrij dicht op (5,3%), Duitsland op grotere afstand (9,4%). Het Verenigd Koninkrijk komt met 12,4% werkende armen het hoogst uit. Dit stemt vrij goed overeen met de verwachting die op basis van de formele en informele instituties was verondersteld.

De situatie in het Verenigd Koninkrijk kan worden gekenschetst als 'veel kwetsbaren op de arbeidsmarkt, met hoge armoederisico's'. Kwetsbaren betreft in dit verband huishoudens met een geringe arbeidsintensiteit, lage uurinkomens, en kosten voor kinderen (de drie 'directe' theoretische oorzaken van armoede). In Denemarken is sprake van 'weinig kwetsbaren, met lage armoederisico's'. Nederland is een mengvorm: er zijn veel kwetsbaren, maar hun armoederisico's zijn laag, en liggen bij sommige groepen lager dan in Denemarken.

De verschillen in het aandeel werkende armen hangen vooral samen met institutionele verschillen (wetten en regelingen, de cultuur rond arbeid). Ze kunnen niet worden herleid tot de uiteenlopende welvaart, werkloosheid of samenstelling van de werkende bevolking in de vijf landen. De combinatie van een uitgebreide inkomensbescherming en sterke organisatievormen (een hoge kwaliteit van het bestuur, veel vakbondsleden) drukt armoede onder werkenden vermoedelijk het meest. De specifieke bescherming van werkenden – waaronder de contractvorm van werknemers en de duur en hoogte van het ziekteverlof – kan de landenverschillen in het aandeel werkende armen echter niet goed verklaren. Zo gaat in Denemarken een vrij beperkte specifieke bescherming van werkenden samen met weinig werkende armen.

Daarnaast spelen culturele verschillen vermoedelijk een rol: de informele regels omtrent arbeid. Het valt op dat Nederlanders veel aspecten van werk belangrijker vinden dan de Denen, Duitsers en Belgen. Dit betreft niet alleen de beloning, maar ook zaken als geschikte werkuren, ruime vakanties, gezinsvriendelijkheid van het werk en de geboden ontwikkelingsmogelijkheden. Bovendien heeft de Nederlandse bevolking verhoudingsgewijs traditionele opvattingen over de maatschappelijke rollen van mannen en vrouwen, en naar internationale maatstaven een zeer laag arbeidsethos. Tezamen genomen is dit een vrij uniek cultureel patroon, dat goed past bij de feitelijke verdeling van arbeids- en zorgtaken in Nederland.

7. Overwegingen bij nationaal beleid

Op grond van de uitkomsten van de studie *Als werk weinig opbrengt* is het voor het nationaal beleid belangrijk om:

Toe te zien op een adequate minimuminkomensbescherming, in het bijzonder bij zzp'ers.
Want: deze groep kent geen ondergrens aan hun inkomen, zoals werknemers via het

wettelijk minimumloon. Overigens is dit laatste niet automatisch toereikend om uit de armoede te blijven; dat geldt uitsluitend wanneer mensen het gehele jaar (vrijwel) voltijds werken, en er niet teveel andere gezinsleden van één minimumlooninkomen afhankelijk zijn.

Te bevorderen dat alleenstaanden in voltijd werken en paren hun arbeidsintensiteit verhogen (vooral als zij per uur weinig verdienen).

Want: dat lijkt een vrij effectieve route om deze groepen boven de armoedegrens uit te tillen.

Te overwegen ouders ruimer tegemoet te komen in de kosten van kinderen.

Want: de inkomensbescherming voor die groep is in Nederland minder uitgebreid dan in Denemarken en Duitsland, en dat ziet men terug in de armoedecijfers onder werkenden.

Een goed evenwicht te zoeken tussen de omvang van de groep in vaste dienst, en die van kwetsbare zelfstandigen, werknemers die onvrijwillig parttime of tijdelijk werken, en mensen met atypische contractvormen (zoals nulurencontracten).

Want: vergeleken met Denemarken telt Nederland veel kwetsbaren, al zijn de risico's die deze groep loopt laag. Door de kwetsbare groep in omvang te verkleinen, kan het aandeel werkende armen in theorie worden teruggedrongen. Dit veronderstelt dat de mate van werknemersprotectie een belangrijke factor is voor het aandeel werkende armen (dat kwam uit de landenvergelijking echter niet naar voren) en dat het volume-effect te realiseren is met gelijkblijvende lage armoederisico's (en dus niet dat bijv. 'vast minder vast en flex minder flex' gepaard gaat met gemiddeld oplopende armoederisico's bij werkenden). Het bewerkstelligen van een goed evenwicht vergt *fine tuning*.

Te voorkomen dat beleid gericht op armoedebestrijding onder werkenden moet er in resulteert dat er meer niet-werkende armen komen (door vraaguitval en het ontmoedigen van arbeidsparticipatie).

Want: de resultaten van de vergelijking tussen Nederland en België suggereren dat armoede onder werkenden en onder inactieven tot op zekere hoogte communicerende vaten zijn.

Er rekening mee te houden armoede onder werkenden ook een culturele component heeft.

Want: informele instituties kunnen grenzen stellen aan de totstandkoming, implementatie en effectiviteit van nieuw beleid.

8. Overwegingen bij lokaal beleid

Voor het lokaal beleid ten aanzien van werkende armen is het belangrijk dat:

(1) Gemeenten zich niet alleen richten op de maatschappelijke participatie en de bestedingsproblemen van werkende armen die men al in het vizier heeft, maar ook op:

- andere problemen (te weinig uren of opdrachten, te lage uurinkomsten)
- andere groepen (mensen zonder bijstandsverleden, m.n. zelfstandigen en alleenstaanden).
Hiertoe ontberen de gemeenten echter een directe financiële prikkel: door zich op deze groepen te richten besparen zij niet op bijstandsuitkeringen;

(2) Gemeenten hun eigen rol vooral zien in het lenigen van tekorten, en vaak van mening zijn dat de instrumenten voor het verminderen van armoede deels bij hogere overheden liggen, vanwege het geldende wettelijk kader en het deels gemeente-overstijgend karakter van armoede (o.a. door de regionale arbeidsmarktsituatie);

(3) Gemeenten meer verbinding zoeken met andere actoren om werkende armen op te sporen en te ondersteunen. Te denken valt aan lokale en regionale werkgevers, vakbonden en verbanden van zzp'ers, sociaal raadsliden en opleidingsinstituten;

(4) Gemeenten als werkgever en inhuurder van diensten een eigen verantwoordelijkheid hebben, en daardoor ten aanzien van werkende armen een voorbeeldrol kunnen vervullen;

(5) Gemeenten systematisch kennis opbouwen over wat lokaal werkt voor werkende armen, en wat niet. Beter inzicht in de omvang en aard van de doelgroep geeft meer zicht op het bereik en de effectiviteit van ingezette beleidsmaatregelen. Ook valt te denken aan het bevorderen van kleinschalige en volgens goede wetenschappelijke standaarden opgezette experimenten voor werkende armen zonder bijstand(sverleden).