



Sociaal en Cultureel Planbureau

# Als werk weinig opbrengt

Werkende armen in vijf Europese landen  
en twintig Nederlandse gemeenten





# Als werk weinig opbrengt

Werkende armen in vijf Europese landen en  
twintig Nederlandse gemeenten

Cok Vrooman

Edith Josten

Stella Hoff

Lisa Putman

Jean Marie Wildeboer Schut

Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, oktober 2018

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het scp rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het scp valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Het scp is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de ‘Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus’.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2018

scp-publicatie 2018-23

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Studio With, Den Haag

Vertaling samenvatting: AVB-vertalingen, Amstelveen

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

Foto omslag: Hans van Rhoon | Hollandse Hoogte

ISBN 978 90 377 0881 3

NUR 740

### **Copyright**

U mag citeren uit scp-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag scp-bestanden op een server plaatsen mits:

- 1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
- 2 u de bron vermeldt;
- 3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

### **Data**

scp-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via [DANS www.dans.knaw.nl](http://www.dans.knaw.nl).

### **Contact**

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

[www.scp.nl](http://www.scp.nl)

[info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

# Inhoud

|           |                                                                          |     |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| Voorwoord |                                                                          | 5   |
| 1         | Aanleiding en aanpak van het onderzoek                                   | 6   |
| 1.1       | Onderzoeksthema's                                                        | 6   |
| 1.2       | Aanpak van het onderzoek                                                 | 8   |
|           | Literatuur                                                               | 9   |
| 2         | Begripsbepaling en theoretisch kader                                     | 10  |
| 2.1       | Inleiding                                                                | 10  |
| 2.2       | Begripsbepaling                                                          | 10  |
| 2.3       | Theoretisch kader                                                        | 14  |
| 2.4       | Onderzoeksstrategie                                                      | 18  |
|           | Noten                                                                    | 19  |
|           | Literatuur                                                               | 20  |
| 3         | Armoede onder werkenden in Nederland                                     | 22  |
| 3.1       | Aantal en samenstelling werkende armen                                   | 24  |
| 3.2       | Arbeidsintensiteit, uurinkomen en huishoudensomvang onder werkende armen | 30  |
| 3.3       | Trends in armoede onder werkenden                                        | 35  |
| 3.4       | Mogelijke verklaringen voor armoedegroei werkenden                       | 41  |
| 3.5       | Conclusies                                                               | 45  |
|           | Noten                                                                    | 47  |
|           | Literatuur                                                               | 48  |
| 4         | Werkende armen en het gemeentelijk beleid                                | 51  |
| 4.1       | Armoedebestrijding op gemeentelijk niveau                                | 51  |
| 4.2       | Aanpak van het veldwerk                                                  | 55  |
| 4.3       | Resultaten                                                               | 61  |
| 4.4       | Verschillen tussen gemeenten                                             | 74  |
| 4.5       | Conclusies                                                               | 76  |
|           | Noten                                                                    | 78  |
|           | Literatuur                                                               | 79  |
| 5         | Formele en informele arbeidsinstituten in Europees verband               | 80  |
| 5.1       | Formele instituties                                                      | 83  |
| 5.2       | Samenhang tussen de formele instituties in 21 landen                     | 110 |
| 5.3       | Informele instituties                                                    | 117 |

|     |                                                                                                              |     |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.4 | Samenhang tussen de informele instituties in 21 landen                                                       | 124 |
| 5.5 | De mogelijke doorwerking van instituties in het aandeel werkende armen                                       | 127 |
| 5.6 | Conclusies                                                                                                   | 133 |
|     | Noten                                                                                                        | 135 |
|     | Literatuur                                                                                                   | 139 |
| 6   | Werkende armen in Nederland en vier ons omringende landen                                                    | 142 |
| 6.1 | Werkende armen in de vijf focuslanden                                                                        | 143 |
| 6.2 | Institutionele verbanden of invloed van andere maatschappelijke kenmerken?                                   | 147 |
| 6.3 | Decompositie van de verschillen tussen Nederland en de vier andere focuslanden in het aandeel werkende armen | 156 |
| 6.4 | Conclusies                                                                                                   | 167 |
|     | Noten                                                                                                        | 169 |
|     | Literatuur                                                                                                   | 170 |
| 7   | Samenvatting en overwegingen voor het beleid                                                                 | 172 |
| 7.1 | Belangrijkste bevindingen                                                                                    | 174 |
| 7.2 | Beleidsoverwegingen                                                                                          | 182 |
|     | Literatuur                                                                                                   | 187 |
|     | Summary                                                                                                      | 188 |
|     | Lijst met afkortingen van landnamen in de figuren                                                            | 210 |
|     | Bijlagen (te vinden op <a href="http://www.scp.nl">http://www.scp.nl</a> bij dit rapport)                    |     |
|     | Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau                                                          | 211 |

## Voorwoord

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (scp) heeft een lange traditie van onderzoek naar armoede. Zo werd in 1980 de studie *Armoede in Nederland* uitgebracht. Daarin werd onder andere geconstateerd dat een behoorlijke groep werkenden onder de toen gebruikelijke armoedegrens verkeerde. Ook uit de reeks Armoedemonitor/Armoedesignalement/Armoede in Kaart, die sinds 1997 bestaat, kwam keer op keer naar voren dat een niet te verwaarlozen deel van de bevolking bestaat uit arme werkenden. De scp-studie *Uit de armoede werken* liet zien dat wanneer mensen uit armoede ontsnappen, dit vaak komt doordat zij meer gaan werken of verdienen; maar tegelijkertijd dat werk niet voor iedereen een duurzame uitweg biedt.

Inmiddels zijn er betere gegevens en meer verfijnde meetinstrumenten dan in 1980, maar de werkende-armenproblematiek die het scp toen signaleerde is nog steeds actueel. Sommigen vrezen dat het verschijnsel in de toekomst zelfs vaker voor zal komen, door technologische ontwikkelingen, afnemende werkzekerheid, polarisatie op de arbeidsmarkt en processen van selectieve migratie. De gemeenten, die tegenwoordig in belangrijke mate verantwoordelijk zijn voor het armoedebeleid, bereiken de werkende armen mogelijk onvoldoende om zulke nieuwe uitdagingen het hoofd te bieden.

Tegen die achtergrond heeft het scp deze brede inventariserende studie naar armoede onder werkenden verricht. Er is zowel nationaal, lokaal als comparatief gekeken, en niet alleen gebruik gemaakt van bestaande kwantitatieve gegevens, maar ook van nieuw verzameld kwalitatief materiaal. De gegevens zijn meer diepgravend geanalyseerd dan in de reguliere armoederapportages van het scp haalbaar is, en waar mogelijk gekoppeld aan beleid, instituties en handelingsperspectieven voor de toekomst.

De uitvoering van dit project werd mogelijk door een financiële bijdrage van Instituut Gak, en is bevorderd door de intensieve gedachtewisseling met de externe leden van de wetenschappelijke begeleidingscommissie, prof. dr. D. Fouarge, dr. A.J.E. Edzes en dr. K. van den Bosch. Graag dank ik de betrokkenen voor hun inbreng.

Prof. dr. K. Putters  
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

## 1 Aanleiding en aanpak van het onderzoek

In het overheidsbeleid ziet men betaald werk vaak als de beste remedie tegen armoede. Een belangrijke aanname achter die visie is dat werken loont: werk brengt, ook als het een laagbetaalde baan betreft, voldoende inkomen op om van rond te kunnen komen. Eerder onderzoek liet zien dat het gaan verrichten van betaald werk inderdaad de belangrijkste manier is om uit armoede te geraken, meer dan trouwen of gaan samenwonen met een niet-arme partner (Hoff 2010). Toch komt ook onder werkenden armoede voor. Sterker nog: als men de armen van 18 jaar en ouder uitsplitst naar hun voornaamste inkomensbron (arbeid, uitkeringen, AOW/pensioen, overig) dan vormen degenen met betaald werk de grootste groep (41%). Bijstandsontvangers volgen op grote afstand, met een aandeel van 19%; als we daaraan de arme ontvangers van een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering toevoegen loopt het op tot 34% (Wildeboer Schut en Hoff 2016). Werkenden leven verhoudingsgewijs weliswaar veel minder vaak in een huishouden met ontoereikende inkomsten dan bijstandsontvangers (in 2014 resp. 4,6% en 44%), maar doordat er veel meer werkenden dan bijstandsontvangers zijn, is hun aandeel in de totale groep volwassen armen toch groter. In 2014 verkeerden bijna 320.000 werkenden in de leeftijd van 20-64 jaar onder de armoedegrens.

### Toegenomen aantal armen onder werkenden

Het vóórkomen van armoede onder werkenden steeg tussen 2007 en 2014 (Wildeboer Schut en Hoff 2016), net als in andere Europese landen (Eurofound 2017; European Commission 2014). Ook onder niet-werkenden groeide het aandeel met een inkomen onder de armoedegrens. De stijging is voor een belangrijk deel te wijten aan de economische crisis, waardoor de koopkracht van huishoudens afnam (CPB 2016). Nu het economisch beter gaat, zal het aantal mensen met onvoldoende inkomsten dus gaan dalen (CBS 2018). Sommige deskundigen, belangenbehartigers en opiniemakers vrezen echter dat de armoedetoename onder werkenden deels blijvend zal zijn: de recente stijging had misschien meer oorzaken dan louter de recessie (European Commission 2014; FNV 2015). Daarbij wijzen zij op de groei van flexwerk (meer tijdelijke contracten en zelfstandigen zonder personeel), het opknippen van voltijdbanen in laagbetaalde deeltijdbanen door toegenomen marktwerking (Stoker 2010) en de mogelijke polarisatie op de arbeidsmarkt, met een toenemende concentratie van banen aan de boven- én onderkant van de loonverdeling (European Commission 2014).

### 1.1 Onderzoeksthema's

Het grote aandeel werkenden onder arme volwassenen en het opgelopen armoederisico van werkenden roepen twee vragen op. De eerste is wat de achtergronden zijn van armoede onder werkenden in Nederland: hoe ziet de groep werkende armen er eigenlijk uit, waardoor zijn zij arm en waardoor groeide de omvang van armoede de afgelopen

jaren? De tweede vraag is in hoeverre het overheidsbeleid is afgestemd op deze groep: biedt dit voldoende bescherming aan werkende armen en zijn er aanvullingen denkbaar? Dit rapport gaat op beide vragen in. Bij het gevoerde beleid beperken we ons tot de aspecten die zich richten op de materiële kant van armoede, dus op preventie van armoede en het verzachten van de financiële gevolgen ervan (bv. extra inkomensondersteuning). Andersoortige hulp aan arme huishoudens, bijvoorbeeld bij de opvoeding van kinderen, valt buiten het bestek van dit rapport. De rijksoverheid kan daartoe beleid voeren met een landelijke uitwerking (bv. ten aanzien van de hoogte van het minimumloon). Gemeenten op hun beurt kunnen ondersteuning bieden die alleen lokaal geldt (bv. extra bijdragen in de kosten van kinderopvang voor gezinnen met lage inkomens). In Nederland is de verantwoordelijkheid voor het armoedebelief grotendeels bij gemeenten belegd, onder meer vanuit het idee dat zij de situatie van burgers het beste kennen. Het is echter onbekend wat gemeenten precies doen voor de werkende armen en of de genomen maatregelen succesvol zijn. Eerder onderzoek suggereert dat deze groep niet goed in beeld is, zich niet vaak uit eigen beweging bij de gemeente aanmeldt voor hulp, en dat minder dan een op de drie gemeenten in het armoedebelief werkenden als specifieke doelgroep benoemt (Bureau Bartels 2014; Van Kempen et al. 2015). In deze studie proberen we hier enig licht op te werpen.

Om inzicht te krijgen in de mogelijke invloed van het gevoerde landelijke beleid vergelijken we Nederlandse instituties (maatschappelijke ‘spelregels’ en daaraan gekoppelde vormen van organisatie) met die van enkele andere Europese landen. Daarbij kijken we zowel naar verschillen in formele regelgeving die theoretisch van belang zijn voor het vóórkomen van armoede onder werkenden (zoals het minimumloon en de kosten van kinderopvang), als naar informele instituties (zoals het arbeidsethos of de waarde die burgers toekennen aan uiteenlopende aspecten van werk, en daaraan gekoppelde gedragsverwachtingen). Als het om werkende armen gaat, richten landenvergelijkende analyses van formele instituties zich tot nu toe vaak op de vraag in hoeverre een specifieke regeling (zoals de hoogte van het minimumloon) bescherming biedt, of op de abstracte vraag of verzorgingsstaten van bijvoorbeeld het Angelsaksische of continentale type dat beter doen (zie Eurofound 2017; Swaffield et al. 2017). In deze studie beschrijven we landenverschillen in een groot aantal afzonderlijke formele regels die voor het vóórkomen van armoede onder werkenden theoretisch van belang zijn. Ook onderzoeken we of ze in de praktijk onderling samenhangen. Onderzoek naar landenverschillen in informele instituties in relatie tot armoede onder werkenden is goeddeels braakliggend terrein, zo blijkt uit het recente *Handbook on in-work poverty* (Lohmann en Crettaz 2018). Aangezien er echter wel aanwijzingen zijn dat sociale normen en culturele waarden medebepalend zijn voor landenverschillen in het aandeel werkende armen (Crettaz 2011), is dat een omissie. Die proberen we in dit onderzoek deels op te heffen middels een verkennende landenvergelijkende analyse. Ook hierbij bekijken we een aantal informele instituties zowel afzonderlijk als in hun onderlinge samenhang.

## 1.2 Aanpak van het onderzoek

**Onderzoeksvraag 1: Wie zijn in Nederland arm ondanks betaald werk? Waardoor zijn zij arm? Waardoor groeide het armoedepercentage onder Nederlandse werkenden?**

Deze vraag beantwoorden we aan de hand van cijfers uit twee grote landelijke data-bronnen. We tonen de ontwikkelingen in de jaren 2001-2014, met een terugblik tot de jaren negentig van de vorige eeuw, voor het algemene armoedepercentage onder werkenden.

**Onderzoeksvraag 2: In hoeverre is het overheidsbeleid afgestemd op de groep werkende armen?**

Deze vraag leggen we uiteen in twee delen. Het eerste deel heeft betrekking op het gemeentelijk beleid, het tweede gaat in op de mogelijke invloed van institutionele verschillen tussen landen op het vóórkomen van armoede onder werkenden. Om het beleid op gemeentelijk niveau in kaart te brengen zijn in twintig Nederlandse gemeenten interviews gehouden met beleids- en uitvoerend medewerkers op het terrein van armoede. We selecteerden gemeenten met een gemiddeld of hoog armoedepercentage in verschillende delen van het land en grootteklassen. Centrale vragen waren hierbij: Wat gebeurt er op lokaal niveau om armoede onder mensen met werk terug te dringen? Hoe oordelen gemeenten zelf over de effectiviteit van dit beleid?

Vervolgens proberen we inzicht te verkrijgen in de nationale maatregelen rond arbeid en sociale zekerheid en de mogelijke effecten op het aandeel werkende armen, door Nederland in Europees verband te positioneren. Eerst vergelijken we 21 Europese landen op een aantal stelselkenmerken die armoede onder werkenden kunnen vergroten of verkleinen (bv. het minimumloon, uitkeringsvoorwaarden, bescherming van arbeidscontracten). We kijken ook naar informele of culturele verschillen tussen landen die theoretisch van invloed kunnen zijn op het armoedepercentage, zoals de opvattingen over het belang van betaald werk. Meer specifiek stellen we vast of er sprake is van institutionele variëteit in Nederland en vier ons omringende landen, te weten België, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Op basis van die institutionele variëteit formuleren we enkele verwachtingen omtrent het vóórkomen van armoede onder werkenden in deze vijf ‘focus-landen’, die redelijk vergelijkbaar zijn qua economische ontwikkeling, ligging en demografische opbouw. Vervolgens gaan we na of de feitelijke verschillen in het aandeel werkende armen in de vijf landen overeenstemmen met de verwachtingen op grond van de institutionele analyse en, zo ja, of het plausibel is dat dit verband houdt met de eerder beschreven verschillen in formele en informele nationale instituties. Ook kijken we of de landenverschillen in het aandeel werkende armen samenhangen met drie theoretische paden waarlangs instituties en andere factoren hun invloed uit kunnen oefenen, namelijk het aantal gewerkte uren binnen het huishouden (de arbeidsintensiteit), het uurinkomen (de inkomenspositie), en de aanwezigheid van kinderen in het huishouden (de behoeften en kosten).

De uitkomsten van ons onderzoek leveren aanknopingspunten op over wat wel en niet van belang kan zijn bij het tegengaan van armoede onder werkenden. Uitspraken over de effectiviteit van specifieke beleidsopties zijn op grond van deze studie echter niet mogelijk: het betreft verkennende analyses, geen formele effectmetingen.

## Opbouw van het rapport

Voordat we de hiervoor genoemde thema's behandelen, bespreken we in hoofdstuk 2 de definitie van armoede in dit rapport en het theoretisch kader dat als leidraad voor het onderzoek dient. Hoofdstuk 3 geeft een algemeen beeld van het vóórkomen en de achtergronden van armoede onder werkenden in Nederland. In hoofdstuk 4 komen de uitkomsten van het onderzoek naar het gemeentelijk beleid aan bod. Hoofdstuk 5 bevat een vergelijking van formele en informele instituties in 21 Europese landen, met bijzondere aandacht voor de positie van de vijf focuslanden. Hoofdstuk 6 geeft een gedetailleerde vergelijking van armoede onder werkenden in Nederland met die in België, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Het slothoofdstuk zet de belangrijkste bevindingen op een rij en bevat enkele overwegingen voor het nationale en gemeentelijke beleid.

## Literatuur

- Bureau Bartels (2014). *Gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid*. Amersfoort: Bureau Bartels.
- CBS (2018). *Armoede en sociale uitsluiting 2018*. Den Haag / Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CPB (2016). *Macro Economische Verkenning 2017*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Crettaz, E (2011). *Fighting Working Poverty in Postindustrial Economies: Causes, Trade-Offs and Policy Solutions*. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Eurofound (2017). *In-work poverty in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2014). *Employment and social developments in Europe 2014*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- FNV (2015). *FNV: groeiend aantal werkende armen met stapelbanen*. Geraadpleegd 26 november 2017 via <https://lokaalfnv.nl/actueel/2015/10/fnv-groeiend-aantal-werkende-armen-met-stapelbanen>.
- Hoff, S. (2010). *Uit de armoede werken. Omvang en oorzaken van uitstroom uit armoede*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kempen, H. van, C. Wenneker, L. Michon, J. Slot en N. Nottelman (2015). *Armoedemonitor 2014. Deel 2: het Amsterdamse armoedebeleid*. Amsterdam: Onderzoek, Informatie en Statistiek.
- Lohmann, H. en E. Crettaz (2018). Explaining cross-country differences in in-work poverty. In: H. Lohmann en I. Marx (red.), *Handbook on In-Work Poverty*. Cheltenham, UK en Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited.
- Stoker, E. (2010). Honderdduizenden werkende armen, maar wie zijn ze? In: *de Volkskrant*, 17 juli 2010.
- Swaffield, J., C. Snell, B. Tunstall en J. Bradshaw (2017). An evaluation of the living wage: Identifying pathways out of in-work poverty. In: *Social Policy and Society*, jg. 17 nr. 3, p. 379-392.
- Wildeboer Schut, J.M. en S. Hoff (2016). Werkende en niet-werkende armen. In: S. Hoff, J.M. Wildeboer Schut, B. Goderis en C. Vrooman (red.), *Armoede in kaart 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. <http://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2016/>.

## 2 Begripsbepaling en theoretisch kader

### 2.1 Inleiding

Om onze hoofdvragen te kunnen beantwoorden is het van belang eerst het object van onderzoek nader af te bakenen, en in kaart te brengen welke factoren theoretisch een rol spelen bij de verklaring ervan. Daarom bespreken we in de volgende paragraaf eerst de centrale begrippen ‘armoede’ en ‘werkende armen’. Vervolgens schetsen we ons theoretisch kader. In paragraaf 2.3 gaan we in op de factoren en mechanismen die bepalend zijn voor het ontstaan van armoede onder werkenden. Het betreft hier een heuristisch model, dat we in de volgende hoofdstukken gebruiken voor de interpretatie van onze bevindingen. Het is dus geen model in formele zin: we ontleen er geen hypothesen aan die we in deze studie zullen toetsen.

### 2.2 Begripsbepaling

#### scp-armoedecriterium

Iemand is arm als hij ‘geruime tijd niet de middelen heeft om het minimaal noodzakelijke van zijn gemeenschap te verwerven’ (Vrooman 2009: 360). Het scp heeft die definitie uitgewerkt in de zogeheten budgetbenadering voor het meten van armoede onder Nederlandse huishoudens<sup>1</sup> (Hoff et al. 2016; Soede 2011; Soede en Vrooman 2008). Daarbij zijn twee referentiebudgetten ontwikkeld: het ene geeft aan hoeveel huishoudens nodig hebben voor de onvermijdelijke uitgaven, het andere voegt daar een aantal zeer wenselijke uitgaven aan toe. Het eerste, 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 posten (bv. verzekeringen) zijn meegerekend. Het tweede, het niet-veel-maar-toereikendbudget, is iets ruimer, aangezien 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 uit focusgroepenonderzoek bleek dat veel mensen ze wel als zeer wenselijk beschouwen (Hoff et al. 2010).<sup>2</sup>

In deze studie hanteren we het niet-veel-maar-toereikendcriterium als centrale armoede-maatstaf, net als in veel andere scp-onderzoeken (bv. Hoff et al. 2016). Het criterium gaat uit van het besteedbaar inkomen, dus het inkomen na onder meer aftrek van betaalde belasting en bijtelling van ontvangen toeslagen. Voor een alleenstaande toont tabel 2.1 de samenstelling van het basisbehoeftenbudget en de aanvullende kosten voor sociale participatie, die er in het niet-veel-maar-toereikendbudget bovenop komen. De normbedragen van andere huishoudenstypen zijn daar van afgeleid (zie het overzicht voor het niet-veel-maar-toereikendcriterium in tabel 2.2). Voor de landenvergelijkende analyses hebben we de Nederlandse armoedegrenzen omgezet in equivalente nationale niveaus (zie hoofdstuk 6 voor de gevolgde procedure).

Tabel 2.1

Budget voor een alleenstaande, 2014 (maandbedragen in euro's)

| minimaal noodzakelijke kosten           |            | aanvullende kosten voor sociale participatie |           |
|-----------------------------------------|------------|----------------------------------------------|-----------|
| huur <sup>a</sup>                       | 375        | bezoek ontvangen                             | 20        |
| gas en andere brandstoffen              | 53         | op bezoek gaan                               | 6         |
| elektriciteit                           | 28         | vakantie                                     | 24        |
| water                                   | 9          | uitgaan                                      | 17        |
| inventaris, onderhoud huis en tuin      | 100        | extra vervoer                                | 7         |
| telefoon, kabel en internet             | 51         | hobby en sporten                             | 17        |
| verzekeringen                           | 40         | bibliotheek                                  | 2         |
| niet-vergoede ziektekosten <sup>b</sup> | 20         |                                              |           |
| voeding                                 | 180        |                                              |           |
| kleding                                 | 53         |                                              |           |
| was- en schoonmaakartikelen             | 9          |                                              |           |
| persoonlijke verzorging                 | 21         |                                              |           |
| vervoer                                 | 13         |                                              |           |
| diversen                                | 20         |                                              |           |
| <b>totaal basisbehoeften</b>            | <b>971</b> | <b>additioneel niet-veel-maar-toereikend</b> | <b>92</b> |

a Er wordt uitgegaan van de brutohuur, dus vóór aftrek van eventuele huurtoeslag. In de analyses wordt de ontvangen huurtoeslag bij het inkomen opgeteld.

b De betaalde ziektekostenpremie is niet als afzonderlijke post in het budget opgenomen, maar wordt in de analyses van het inkomen afgetrokken.

Bron: Hoff et al. (2016)

Tabel 2.2

Hoogte niet-veel-maar-toereikendbudget, naar huishoudenstype, 2014 (maandbedragen in euro's)

|                                       |      |
|---------------------------------------|------|
| alleenstaande                         | 1063 |
| alleenstaande ouder met twee kinderen | 1610 |
| paar zonder kinderen                  | 1460 |
| paar met twee kinderen                | 2000 |

Bron: Hoff et al. (2016)

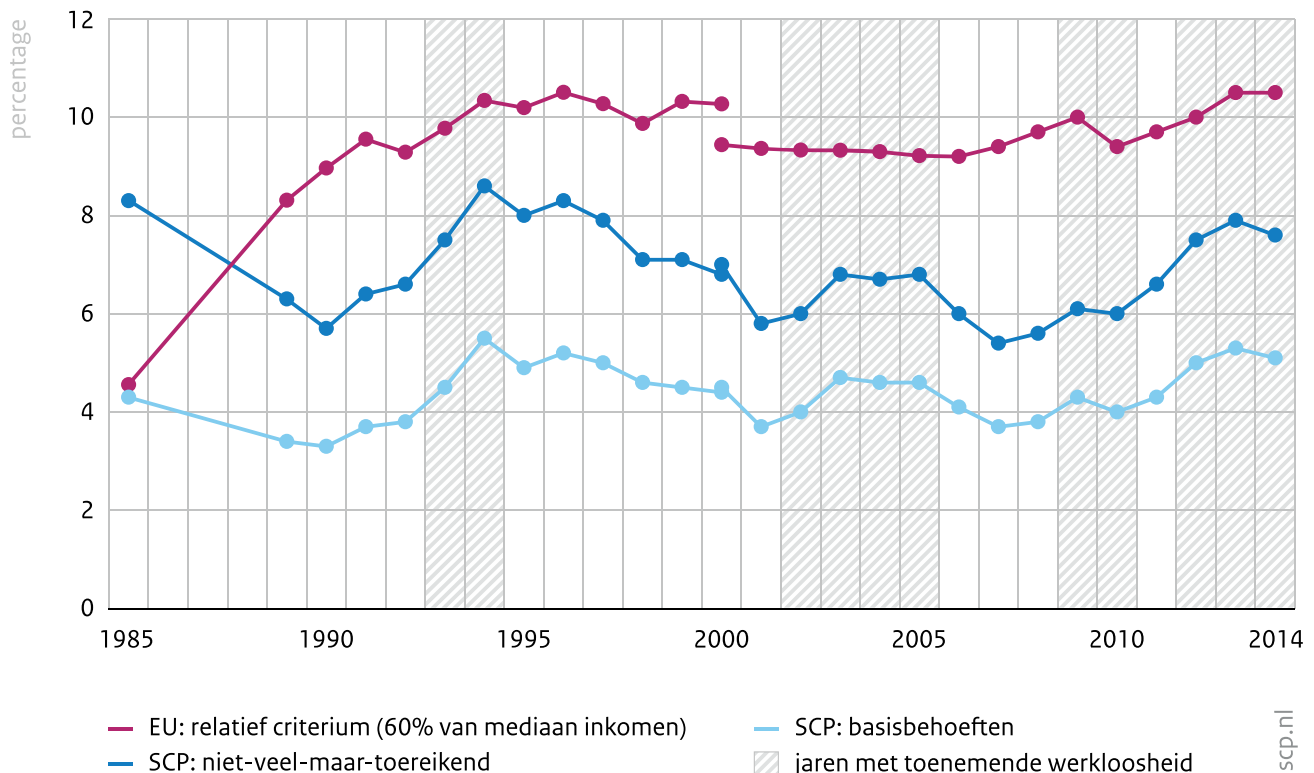
### Alternatieve armoedecriteria

Een internationaal veelgebruikte armoedegrens is het relatieve-inkomenscriterium, vaak gelijkgesteld aan 60% van het mediane besteedbaar inkomen. De Europese Unie heeft dit criterium opgenomen in haar indicatoren voor armoede en sociale uitsluiting. Voor het meten van armoede is deze grens minder geschikt dan het niet-veel-maar-toereikend-criterium, omdat niet wordt aangegeven welke levensstandaard men met het bedrag kan bereiken: van 60% van de mediaan kan men in een welvarend land misschien redelijk rondkomen, maar in een land met een lagere levensstandaard is het mogelijk niet genoeg om onontbeerlijke voeding, kleding en huisvesting te bekostigen. Daarnaast meet men via

de relatieve grens eerder inkomensongelijkheid dan armoede, en dat zijn conceptueel verschillende zaken.<sup>3</sup> Figuur 2.1 laat zien dat deze verschillen in benadering ook tot wezenlijk andere uitkomsten leiden. Het SCP-criterium detecteert minder armoede dan de relatieve grens van de EU en is veel gevoeliger voor de economische conjunctuur.<sup>4</sup>

Figuur 2.1

Armoede in Nederland, gehele bevolking, 1985-2014 (SCP-grenzen en EU-criterium)<sup>a</sup>



a 2000: Trendbreuk Inkomenspanelonderzoek

Bron: CBS (IPO'85-'14) SCP-bewerking

Gemeenten gebruiken in hun minimabeleid vaak een criterium dat is afgeleid van het sociaal minimum (veelal 110%, 120% of 130% van het normbedrag). Zulke grenzen zijn evenmin geschikt voor ons doel. Het sociaal minimum dekt officieel de noodzakelijke kosten van bestaan, maar het is niet goed gespecificeerd wat mensen van dit bedrag moeten kunnen doen (Vrooman en Soede 2010). Dat wordt navrant geïllustreerd door het gegeven dat een verlaging van het sociaal minimum ceteris paribus leidt tot een afname van armoede. Immers, dan verandert het aandeel mensen met een bijstandsuitkering niet (die houden aanspraak op de verlaagde uitkering), maar zal het aantal mensen dat arm is en niet van een dergelijke uitkering leeft, maar bijvoorbeeld betaald werk heeft, afnemen (waardoor per saldo een kleinere groep onder de verlaagde grens belandt). Zulke beleids-criteria voor armoede bieden niet meer dan een globale afbakening van de groep met inkomsten aan de onderkant van de inkomensverdeling.

## Afbakening van werkende armen

Vervolgens is het zaak om aan te geven welk deel van de armen men als werkend beschouwt. Thiede et al. (2015) wijzen erop dat ‘the peer-reviewed literature on working poverty has been small and often inchoate’. Het laatste schrijven zij onder andere toe aan het feit dat uiteenlopende studies de *working poor* op verschillende manieren afbakenen. De twee belangrijkste verschillen zijn op welk niveau armoede onder werkenden wordt gemeten – persoon of huishouden – en wat de criteria voor toedeling aan ‘werkend’ zijn (Hick en Lanau 2017).

In dit rapport meten we ‘werkend’ op persoonsniveau: een werkende arme is iemand die zelf betaald werk heeft en een huishoudensinkomen onder de armoedegrens. Dit is de gebruikelijke manier van afbakenen in continentaal Europa en de Verenigde Staten (bv. BLS 2013; Statistisches Bundesamt 2017). De EU indicator voor *in-work poverty* (Eurofound 2017; European Commission 2009) hanteert hetzelfde uitgangspunt. In het Verenigd Koninkrijk en Australië, daarentegen, meet men op huishoudensniveau (bv. Department for Work and Pensions 2013; Payne 2009). Onder werkende armen worden daar verstaan huishoudens met ten minste één werkende volwassene en een huishoudensinkomen onder de armoedegrens.

Ook bij het vaststellen van ‘wel/niet werkend’ worden uiteenlopende keuzes gemaakt. Hierbij is een discussiepunt of alle werkenden meetellen, ongeacht de omvang van hun werkweek, of alleen mensen met een substantiële arbeidsinzet, en in het laatste geval wat het criterium dan zou moeten zijn. In dit rapport hanteren we een ondergrens voor de omvang van de baan, net zoals in veel Europees onderzoek (zie bv. Eurofound 2017; European Commission 2009; Statistisches Bundesamt 2017). Hoe onze ondergrens er precies uitziet, hangt af van de mogelijkheden van de data in kwestie. De nationale analyses, in hoofdstuk 3, doen we op een groot inkomensbestand van het CBS, het Inkomenspanelonderzoek (IPO). Dat bevat geen informatie over het aantal gewerkte uren of maanden. Daar is ons criterium dat inkomsten uit arbeid de belangrijkste persoonlijke inkomensbron moeten zijn. In hoofdstuk 6, waarin we de situatie in Nederland vergelijken met die in België, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, gebruiken we een ander databestand, met een veel kleiner aantal waarnemingen voor Nederland (EU-SILC). In dat databestand zijn de werkuren wel geregistreerd. Daar sluiten we aan bij de EU-indicator voor *in-work poverty* (zie European Commission 2009), die iedereen die minstens zeven maanden in een kalenderjaar werkt als werkend beschouwt.

In andere studies kiest men soms voor ruimere criteria, bijvoorbeeld alle werkenden, ongeacht het aantal werkuren en -maanden (bv. Hick en Lanau 2017), of de gehele beroepsbevolking, met inbegrip van werklozen die actief naar werk zoeken, zoals het Amerikaanse Statistiekbureau doet (BLS 2013). Logischerwijs vergroot men op die manier de groep die tot werkend arm wordt bestempeld (Lohmann 2018; Thiede et al. 2015).

## Leeftijdselectie

Het rapport beperkt zich tot werkenden onder de pensioengerechtigde leeftijd. Scholieren c.q. studenten met een bijbaan sluiten we waar mogelijk uit, net zoals in veel ander Neder-

lands onderzoek (bv. Snel et al. 2008). Hoofdstuk 3 richt zich op personen in de leeftijd van 20-64 jaar, exclusief scholieren en studenten. Bij hoofdstuk 6 gaat het om mensen in de leeftijd van 25-64 jaar. We stellen in dat hoofdstuk de leeftijdsongergrens iets hoger, omdat we bij die analyses niet weten wie wel en geen student zijn.

### Metten van inkomen

Naast de afbakeningsvraagstukken speelt bij het vaststellen van armoede onder werkenden een aantal specifieke inkomenskwesaties (Thiede et al. 2015). Een basispremissie is dat het inkomen volledig wordt waargenomen, dat wil zeggen dat werkenden hun inkomen volledig opgeven aan de Belastingdienst en andere instanties (waardoor zij niet ten onrechte als arm worden bestempeld). Mogelijk is dat bij zelfstandigen eerder een probleem dan bij werknemers (Payne 2009; Snel et al. 2008).

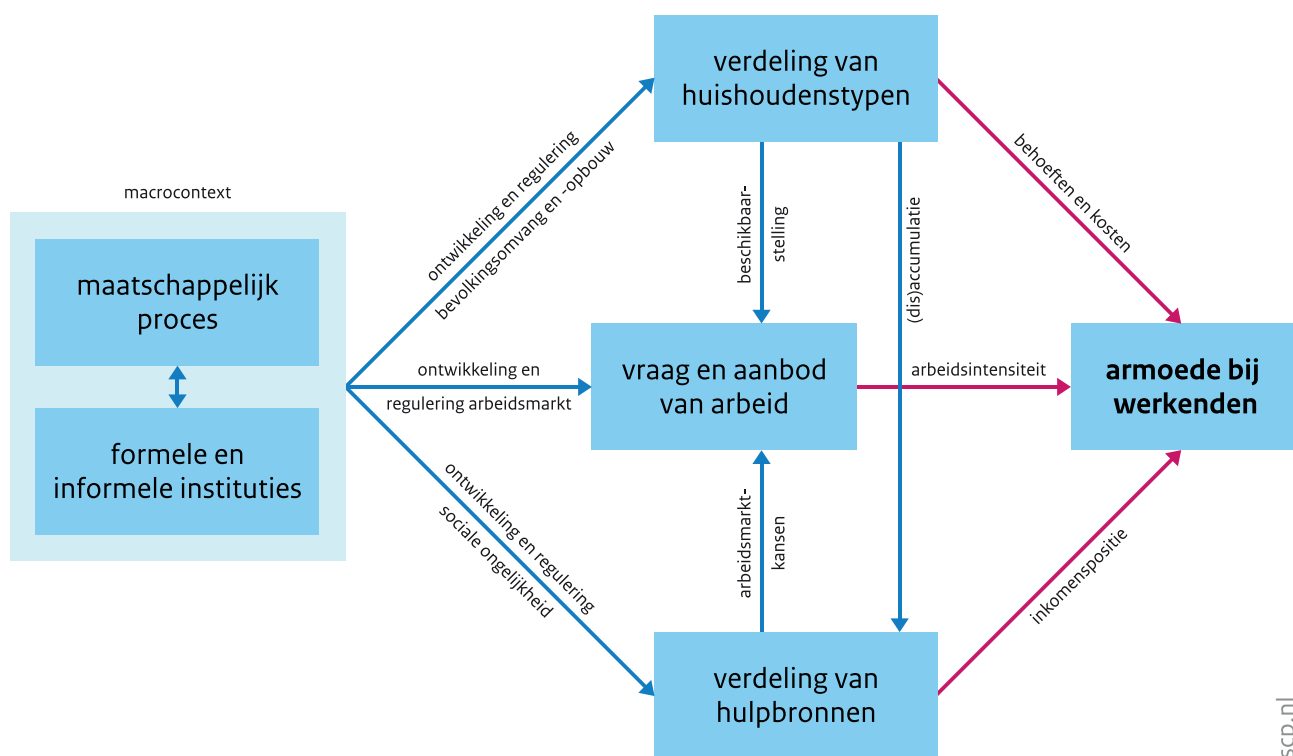
## 2.3 Theoretisch kader

Figuur 2.2 schetst het theoretisch kader van deze studie. In het model zien we drie directe oorzaken, die via verschillende mechanismen doorwerken in het percentage armen.

- *De verdeling van huishoudens over uiteenlopende typen*  
Of er een partner en/of kinderen zijn, werkt door in de *minimale behoeften en de kosten* die het huishouden onvermijdelijk moet maken. Naarmate een huishouden groter is, lopen de lasten op.<sup>5</sup>
- *De vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt*  
Dit werkt door via de *arbeidsintensiteit* die huishoudens kunnen realiseren: het aantal arbeidsuren van alle huisgenoten samen. Een hogere arbeidsintensiteit reduceert ceteris paribus de kans op armoede onder werkenden.
- *De verdeling van de hulpbronnen waarover mensen beschikken*  
Hulpbronnen kunnen economisch en niet-economisch van aard zijn (Vrooman 2014). Bij de economische hulpbronnen gaat het niet alleen om inkomen en vermogen, maar ook om het behaalde onderwijsniveau, de onderwijsrichting, en vaardigheden (beroepsmatig en *soft skills*), die deels aan iemands ervaring gerelateerd zijn. Niet-economische hulpbronnen hebben betrekking op gezondheid, aantrekkelijkheid, en sociaal en cultureel kapitaal. Hulpbronnen zijn onderling gerelateerd (iemand met een hogere opleiding maakt meer kans op een goed betalende baan) en tot op zekere hoogte converteerbaar (iemand met meer geld kan meer investeren in gezondheid en in een aantrekkelijk uiterlijk). Een huishouden met meer hulpbronnen zal eerder een betere *inkomenspositie* weten te verwerven. Dat drukt de kans op werkende armoede.

Figuur 2.2

Theoretisch kader: oorzaken en mechanismen bij armoede onder werkenden



De drie directe oorzaken en mechanismen zijn ook door anderen geïdentificeerd in de literatuur over werkende armen (zie Crettaz 2011, 2013; Lohman en Crettaz 2018: 51).

### Indirecte paden

Naast de directe effecten op werkende armoede – via de mechanismen van behoeften en kosten, arbeidsintensiteit en de inkomenspositie – veronderstelt figuur 2.2 ook dat de huishoudenssamenstelling, de vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt, en de hulpbronnen, via indirecte paden armoede onder werkenden kunnen beïnvloeden. We kunnen de volgende indirecte mechanismen onderscheiden.

- Hulpbronnen zijn op een bepaalde manier over de bevolking verdeeld, wat een rangschikking van de relatieve arbeidsmarktkansen kan inhouden, die doorwerkt in de arbeidsintensiteit. Zo hebben mensen meer kans op een baan, een vast contract en meer uren naar gelang zij een hogere opleiding hebben, welgestelder, gezonder en aantrekkelijker zijn, over betere sociale netwerken voor steun en mobiliteit beschikken, en sterker zijn georiënteerd op hoger gewaardeerde culturele codes (taalbeheersing en dialect, digitale vaardigheden, leefstijl van de hogere klassen).
- De huishoudenssamenstelling kan van invloed zijn op het arbeidsaanbod vanwege het tijdsbeslag dat andere activiteiten vergen. Een volledige baan voor beide partners kan moeilijk haalbaar zijn als een gezin alle zorg voor jonge kinderen zelf moet leveren, terwijl een alleenstaande gevrijwaard is van dat beslag op de vrije tijd.

- De huishoudenssamenstelling kan van invloed zijn op de beschikbare hulpbronnen. Enerzijds betreft dit overgangen die samen kunnen gaan met accumulatie of vernietiging van de hulpbronnen op huishoudensniveau. Als het hoofd van een eenoudergezin een nieuwe partner vindt, kan dat een uitbreiding inhouden van de financiële en niet-financiële hulpbronnen van het huishouden, terwijl een paar dat uit elkaar gaat te maken kan krijgen met teruglopende inkomsten, een verkleining van het netwerk voor instrumentele en sociale steun, en dergelijke. Anderzijds kan er sprake zijn van selectieprocessen in de vorm van *assortative mating*. Daarbij vinden de minst kansrijken geen partner, kiezen degenen met iets meer hulpbronnen partners uit die net als zijzelf over niet al te veel geld, opleiding of andere hulpbronnen beschikken, terwijl de bevoorrechten hun overvloedige hulpbronnen ‘stapelen’ met partners die ook in goede doen zijn.

### Onderliggende oorzaken: maatschappelijk proces en instituties

Daarnaast onderkent het model twee typen onderliggende oorzaken op macroniveau: zowel het maatschappelijk proces als de formele en informele instituties werken in op de verdeling van huishoudentypen, vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, en de verdeling van hulpbronnen. De maatschappelijke context kan op die manier uiteindelijk bepalend zijn voor de mate waarin werkende armoede voorkomt en bij wie.

Het *maatschappelijk proces* kan worden opgevat als het geheel van exogene omstandigheden en ontwikkelingen die inwerken op de directe oorzaken van armoede onder werkenden.

Het heeft betrekking op de stand van zaken en veranderingen ten aanzien van:

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

Het maatschappelijk proces kan op tal van manieren van invloed zijn op het vóórkomen van armoede bij werkenden. Als bijvoorbeeld nieuwe technologieën doorwerken in de gezinsvorming (geboortebeperking), kan dat het armoederisico onder werkenden verminderen, doordat kleinere gezinnen minder kosten maken en daardoor gemakkelijker rond kunnen komen, en de ouders minder tijdsbeperkingen ervaren, waardoor hun arbeidsaanbod groter wordt. De economie kan de armoede onder werkenden beïnvloeden doordat in gunstige omstandigheden meer mensen zich aanbieden, de werkloosheid daalt, schoolverlaters eerder aan de slag komen, en het aantal uren en de honorering toenemen; in een recessie gebeurt doorgaans het omgekeerde. Naast zulke conjunctuureffecten kunnen ook structurele economische veranderingen van belang zijn. De omslag van industriële productie naar een op dienstverlening gebaseerde economie doet een beroep op andere

hulpbronnen, waardoor bijvoorbeeld de aard van de *labor queue* verandert (betere arbeidsmarktkansen voor middelbaar en hoogopgeleide vrouwen, slechtere voor laaggeschoolde handarbeiders). Dat kan leiden tot armoedeconcentraties bij degenen die minder goed zijn opgewassen tegen zulke structurele economische veranderingen. Een laatste voorbeeld: als de sociale structuur wordt gekenmerkt door een toenemende mate van segregatie of polarisatie van bevolkingsgroepen, kan dat impliceren dat sommige mensen niet langer toegang hebben tot toereikend onderwijs, zorg of huisvesting, waardoor hun hulpbronnen achterblijven en zij eerder tot armoede vervallen, doordat hun arbeidskansen en inkomenspositie verslechteren.

*Institutes* zijn regels die gedrag proberen te beïnvloeden om bepaalde publieke doelen te realiseren, zoals het optimaliseren van levenskansen, het bevorderen van welvaart, het tegengaan van sociale onrust, het voorkómen van epidemieën en dergelijke (De Swaan 1988). De econoom North (1990: 3) beschouwt ze als ‘humanly devised constraints that shape human interaction’, terwijl Bowles (2004: 47-49) spreekt van ‘the laws, informal rules, and conventions that give a durable structure to social interactions among the members of a population’. Zulke maatschappelijke ‘spelregels’ zijn volgens deze auteurs te onderscheiden van de spelers op wie zij van toepassing zijn, zoals individuen, groepen en organisaties. In de sociologie worden instituties van oudsher opgevat als collectief gedeelde manieren van handelen, denken en voelen (Durkheim 1895) of als ‘collectief gedefinieerde rechten en plichten die gedrag reguleren, en de hieraan verbonden condities en sanctiemogelijkheden’ (Vrooman 2009: 33). Het is gebruikelijk een onderscheid te maken in formele instituties (wetten en overheidsregels) en informele instituties (waarden, sociale normen, conventies en contracten).

Instituties zijn van belang voor het begrijpen van armoede onder werkenden, omdat het menselijke constructen zijn – en daardoor in beginsel vatbaar voor interventies – en omdat sommige regels armoederisico’s in de hand kunnen werken, terwijl andere ze in theorie tegengaan of mitigeren. Ook zijn sommige regels gemakkelijker aan te passen aan gewijzigde maatschappelijke omstandigheden dan andere; zo laat een uitvoeringsbesluit of een sociale norm (bv. het aantal malen dat een werkloze iedere maand moet solliciteren, een rookverbod) zich eenvoudiger veranderen dan een abstract principe dat is vastgelegd in de grondwet of een hogere waarde, zoals de ‘noodzakelijke kosten van bestaan’ of ‘solidariteit’.

Instituties beïnvloeden in dit theoretisch model (werkende) armoede door drie vormen van regulering, die betrekking hebben op het volgende.

- *De bevolkingsomvang en -opbouw*

Dat kan door formele regels over bijvoorbeeld migratie, kinderopvang, echtscheiding, abortus en geboorteregulering; en via informele regels omtrent bijvoorbeeld de gewenste huwelijksdatum en het aantal kinderen dat men geacht wordt te krijgen.

- *De arbeidsmarkt*  
Formele regels hebben bijvoorbeeld betrekking op de loonvorming, de wettelijke arbeidstijden en -omstandigheden, bepalingen omtrent flexwerk en zelfstandige arbeid, de duur en vervangingsratio van de werkloosheidsuitkering, sollicitatieplicht, enzovoort. Informeel betreft het bijvoorbeeld het arbeidsethos, een materialistische of postmaterialistische houding (werkt men voor het geld of om zich te ontplooiën), seksspecifieke rolverwachtingen, enzovoort.
- *De (on)gelijkheid in de verdeling van hulpbronnen over de bevolking*  
Regels kunnen gericht zijn op het tegengaan of compenseren van verschillen, maar kunnen die ook bestendigen of versterken. In formele zin betreft dit allereerst de herverdeling via inkomensoverdrachten en -heffingen in de sociale zekerheid en het belastingstelsel, maar ook de opbouw en het in stand houden van niet-financiële hulpbronnen via de inrichting van bijvoorbeeld het onderwijs en de gezondheidszorg. In de informele sfeer gaat het om de onderlinge verwachtingen over steun in de vorm van geld, tijd en natura in de kring van ouders, vrienden en familie.

Instituties kunnen op diverse niveaus van aggregatie worden onderzocht: het kan gaan om de regels binnen de eigen familiekring of lokale gemeenschap, maar ook om landelijke wetgeving, gemeentelijke uitvoeringsbesluiten of Europese regels. In deze studie richten we ons op zowel nationale als lokale regels, omdat de verantwoordelijkheid voor het armoedebeleid in Nederland bij zowel rijksoverheid als gemeenten is belegd. We brengen eerst de gemeentelijke verschillen in de aanpak van armoede onder werkenden in kaart. Dat deel van het onderzoek beperkt zich tot formele regels. Het gaat daarbij deels om uitwerking van nationale regelgeving, die gemeenten – afhankelijk van de discretionaire ruimte die zij hebben en hoe zij daarmee omgaan – verschillend in kunnen vullen. Vervolgens onderzoeken we in hoeverre de regels in Nederland afwijken van die in andere landen, en of dat doorwerkt in de landenverschillen in het percentage werkende armen. In deze landenvergelijking betrekken we niet alleen formele, maar ook informele regels.

## 2.4 Onderzoeksstrategie

Zoals gezegd, is het niet de bedoeling het theoretisch model uit de vorige paragraaf in het vervolg van deze studie te toetsen. We gebruiken het om onze bevindingen te ordenen en interpreteren. Zoals in hoofdstuk 1 reeds werd aangegeven, zullen we eerst cijfers over het vóórkomen en de achtergronden van armoede onder werkenden in Nederland presenteren. We tonen de doorwerking van de belangrijkste mechanismen bij armoede onder werkenden: zijn dat een lage arbeidsintensiteit in het huishouden, een laag uurloon of een groot aantal huisgenoten? Vervolgens schetsen we in welke mate het armoedepercentage onder werkenden tot en met 2014 groeide, en bespreken we kort enkele mogelijke onderliggende oorzaken, zoals veranderingen in vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (bv. de groei van het aantal zzp'ers, de toename van het baanverlies) en wijzigingen in instituties (bv. de aanscherping van de Werkloosheidswet).

In de daaropvolgende hoofdstukken geven we uitgebreid aandacht aan instituties. De overheid kan via zowel lokale als nationale regelingen armoede onder werkenden proberen te beïnvloeden. Hoofdstuk 4 schenkt aandacht aan lokale regelingen, zoals financiële bijdragen van de gemeenten aan de kosten van deelname van kinderen aan bijvoorbeeld sport en ontspanning; dit richt zich uitsluitend op formele instituties. In interviews met een of meer beleidsmedewerkers uit twintig gemeenten hebben we het lokale armoedebeleid voor werkenden geïnventariseerd en gevraagd naar het oordeel over de werkzaamheid ervan. Het hoofdstuk beschrijft tevens of er een samenhang is tussen een aantal lokale, formele instituties en het gemeentelijke armoedepercentage onder werkenden.

Om zicht te krijgen op het belang van nationale regelingen inventariseren we eerst in hoofdstuk 5 voor 21 Europese landen formele en informele instituties, die theoretisch van invloed zijn op het vóórkomen van armoede onder werkenden. Daarbij besteden we met name aandacht aan hoe Nederland en de ons omringende landen België, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk in Europees verband gepositioneerd kunnen worden, zowel op de afzonderlijke maatschappelijke spelregels als in de onderlinge samenhang. Op basis van de aangetroffen institutionele variëteit formuleren we voor deze vijf focuslanden – die a priori redelijk vergelijkbaar worden geacht in termen van het maatschappelijk proces – verwachtingen over de mate waarin armoede onder werkenden voorkomt. In hoofdstuk 6 kijken we vervolgens of die verwachtingen in deze landen empirisch ondersteund worden, en of het plausibel is dat de gevonden verschillen in het aandeel werkende armen verband houden met de uiteenlopende nationale formele en informele instituties. Ook vergelijken we Nederland met de andere focuslanden in termen van de drie directe mechanismen van armoede onder werkenden (arbeidsintensiteit, inkomenspositie, en behoeften en kosten). Blijkens het theoretisch kader in figuur 2.2 kunnen verschillen in de macrocontext – instituties en het maatschappelijk proces – via elk van deze kanalen hun invloed doen gelden.

## Noten

- 1 Theoretisch is armoede een kenmerk van individuen, omdat alleen zij kunnen ervaren dat ze niet beschikken over genoeg middelen om het minimaal noodzakelijke in hun gemeenschap te verwerven (Vrooman 2009: 360). Weliswaar is het in de praktijk waarschijnlijk dat alle leden van een huishouden tegelijkertijd arm zijn, maar dat spreekt niet vanzelf. Het is immers mogelijk dat de beschikbare middelen binnen een huishouden niet naar behoefte worden verdeeld (bv. wanneer een ouder veel geld besteedt aan gadgets, alcohol, gokken of kleding, waardoor er onvoldoende geld overblijft voor de kinderen), of dat voor sommige gezinsleden het peil van het minimaal noodzakelijke hoger ligt dan gebruikelijk (bv. vanwege niet-vergoede maar onontbeerlijke uitgaven wegens ziekte). In empirisch onderzoek is dat vaak lastig vast te stellen, waardoor men bij conventie abstraheert van de verdeling van middelen binnen huishoudens. Armoede wordt dan gemeten op huishoudensniveau, om rekening te kunnen houden met schaalvoordelen; vervolgens worden alle personen die behoren tot een huishouden met een besteedbaar inkomen onder de armoedegrens als arm aangemerkt.
- 2 Het scp heeft de budgetten afgeleid uit gegevens van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud). Eerst zijn budgetten uitgerekend voor alleenstaanden. De budgetten voor niet-alleenstaanden

zijn vervolgens bepaald op grond van equivalentiefactoren, die de inkomens van verschillende typen huishouden onderling vergelijkbaar maken. De equivalentiefactor voor een eenpersoonshuishouden is gelijk aan 1. Voor elke extra volwassene in het huishouden wordt aan deze factor 0,37 toegevoegd en voor elk minderjarig kind komt er (afhankelijk van de rangorde en leeftijd van het kind) een factor 0,15 tot 0,33 bij.

- 3 De relatieve grens leidt soms ook tot ongeloofwaardige uitkomsten. Zo nam de armoede volgens dit criterium in sommige mediterrane landen af tijdens de langdurige financiële crisis en de daaraan gekoppelde bezuinigingen. Dat kwam doordat het mediane inkomen sterker daalde dan de inkomens aan de onderkant.
- 4 De sterke toename in armoede die zich volgens het EU-criterium in de periode 1985-1991 voordeed weerspiegelt dat de AOW- en bijstandsnormen toen onder deze armoedegrens zakten.
- 5 Er zal in veel gevallen sprake zijn van schaalvoordelen. Een paar met drie kinderen moet weliswaar meer besteden aan eten en huisvesting, maar het minimaal vereiste bedrag is gewoonlijk niet vijfmaal zo hoog als dat voor een alleenstaande.

## Literatuur

- BLS (2013). *A profile of the working poor, 2011*. Washington (DC): U.S. Bureau of Labor Statistics.
- Bowles, S. (2004). *Microeconomics. Behavior, institutions and evolution*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Crettaz, E. (2011). *Fighting working poverty in postindustrial economies. Causes, trade-offs and policy solutions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Crettaz, E. (2013). A state-of-the-art review of working poverty in advanced economies. Theoretical models, measurement issues and risk groups. In: *Journal of European Social Policy*, jg. 23, nr. 4, p. 347-362.
- Department for Work and Pensions (2013). *Households below average income. An analysis of the income distribution 1994/95 – 2011/12*. London: Department for Work and Pensions.
- Durkheim, E. (1895). *Les règles de la méthode sociologique*. Paris: Alcan.
- Eurofound (2017). *In-work poverty in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2009). *Portfolio of indicators for the monitoring of the European strategy for social protection and social inclusion – 2009 update*. Brussels: European Commission.
- Hick, R. en A. Lanau (2017). *In-work poverty in the UK: problem, policy analysis and platform for action*. Cardiff: Cardiff University.
- Hoff, S., A. Soede, C. Vrooman, C. van Gaalen, A. Luten en S. Lamers (2010). *The minimum agreed upon. Consensual budget standards for the Netherlands*. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research | scp.
- Hoff S., J.M. Wildeboer Schut, B. Goderis en C. Vrooman (2016). *Armoede in kaart 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lohmann, H. (2018). The concept and measurement of in-work poverty. In: H. Lohmann en I. Marx (red.), *Handbook on in-work poverty*: Edward Elgar Publishing.
- Lohmann, H. en E. Crettaz (2018). Explaining cross-country differences in in-work poverty. In: H. Lohmann en I. Marx (red.), *Handbook on in-work poverty* (p. 50-69). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Payne, A. (2009). Working poor in Australia. An analysis of poverty among households in which a member is employed. In: *Family Matters*, nr. 81, p. 15-24.
- Snel, E., J. de Boom en G. Engbersen (2008). The silent transformation of the Dutch welfare state and the rise of in-work poverty. In: H.J. Andreß en H. Lohmann (red.), *The working poor in Europe: employment, poverty and globalisation* (p. 124-154). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Statistisches Bundesamt (2017). Lebensbedingungen, Armutsgefährdung. Geraadpleegd 30 november 2017, via <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/>

EinkommenKonsumLebensbedingungen/LebensbedingungenArmutsgefaehrung/Tabellen/Armuts-  
gefQuoteBildungsstand\_SILC.html%20-%20Fussnote1.

Soede, A. (2011). *Armoedegrens op basis van de budgetbenadering – revisie 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Soede, A. en C. Vrooman (2008). *Beyond the breadline. A poverty threshold based on a generalised budget approach*. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research | scp.

Swaan, A. de (1988). *In care of the state. Health care, education and welfare in Europe and the United States in the modern era*. Cambridge (uk): Polity Press.

Thiede, B.C., D.T. Lichter en S.R. Sanders (2015). America's working poor: conceptualisation, measurement, and new estimates. In: *Work and Occupations*, jg. 42, nr. 3, p. 267-312.

Vrooman, J.C. (2009). *Rules of relief. Institutions of social security, and their impact*. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research | scp.

Vrooman, C. (2014). Visies op verschil. In: C. Vrooman, M. Gijsberts en J. Boelhouwer (red.), *Vershil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014* (p. 29-66) Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vrooman, C. en A. Soede (2010). Toereikendheid van het sociaal minimum. In: *esb*, jg. 95, nr. 4585, p. 308-311.

### 3 Armoede onder werkenden in Nederland

Betaald werk hebben en toch arm zijn: het kwam tijdens de crisis steeds vaker voor (zie Wildeboer Schut en Hoff 2016a). Maar waardoor heeft een deel van de werkenden in Nederland eigenlijk onvoldoende inkomsten? En wat zijn mogelijke verklaringen voor de armoedegroei? Lag die alleen aan de ongunstige economische situatie, of niet?

In hoofdstuk 2 beargumenteerden we dat het huishoudensinkomen van werkenden door drie factoren onder de armoedegrens kan liggen: een kleine arbeidsduur van alle huishoudensleden samen, lage verdiensten per uur (en weinig overige inkomsten) en een grote huishoudensomvang. Eerder Nederlands onderzoek liet zien dat de totale arbeidsduur in huishoudens met werkende armen inderdaad vaak betrekkelijk klein is (Fouarge 2002; Snel et al. 2008), vooral onder armen in loondienst (Muller et al. 2014). Een groot aantal kinderen of andere afhankelijke huisgenoten vergroot het aandeel armen onder werkenden eveneens, maar minder sterk (Muller et al. 2014; Snel et al. 2008). Of een laag uurinkomen in Nederland een belangrijke risicofactor is, is niet bekend, voor zover wij weten.

Twee van de risicofactoren – een geringe arbeidsintensiteit en een laag uurinkomen – namen tijdens de crisis in omvang toe (Otten et al. 2015). Het aantal gewerkte uren daalde doordat werkenden vaker dan anders een deel van het jaar zonder werk zaten of een werkloze partner hadden (CBS 2017a). Ook de inkomsten per gewerkt uur stonden onder druk: de groei van de cao-lonen bleef achter bij de inflatie (CBS 2017b) en de inkomsten van zelfstandigen krompen (CBS 2017c). De koopkracht van huishoudens, met en zonder betaald werk, nam door deze ontwikkelingen af (CBS 2017d). Dat gebeurt in een recessie vaker, met het verschil dat deze extra lang en diep was.

Sommige partijen (bv. European Commission 2014; FNV 2015) vrezen dat de armoedegroei onder werkenden nog meer oorzaken had en wellicht deels blijvend is. Neem bijvoorbeeld de al langer spelende toename van het aantal tijdelijke krachten, zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers), niet-westerse migranten en werkenden uit Midden- en Oost-Europa (CBS 2017a; Ooijevaar et al. 2013): groepen met een verhoogd werkloosheidsrisico en/of een lager dan gemiddeld uurinkomen (zie bv. Berkhout et al. 2011; De Graaf-Zijl et al. 2015). Een ander voorbeeld is het opknippen van vroegere voltijdbanen in laagbetaalde deeltijdbanen door toegenomen marktwerking (Stoker 2010). Ook zou banengroei tegenwoordig misschien vooral aan de boven- en onderkant van de loonverdeling plaatsvinden (European Commission 2014). Zijn er aanwijzingen dat deze zaken inderdaad spelen en het armoederisico vergroten?

## Onderzoeksvragen

Dit hoofdstuk beschrijft de achtergronden van armoede onder werkenden in Nederland. Het toont eerst hoeveel mensen werkend arm zijn en wat voor type arbeidsrelatie zij hebben. Zijn het met name zelfstandigen, flexwerkers, enzovoort? Vervolgens gaan we in op de vraag waardoor armoede onder werkenden ontstaat. Ligt het vooral aan een lage arbeidsintensiteit in het huishouden? Of leveren een laag inkomen per uur en veel huishoudens ook een belangrijke bijdrage? Daarna laten we zien in welke mate het armoedepercentage onder werkenden de afgelopen decennia groeide. We geven cijfers vanaf de jaren negentig, om de stijging van de laatste jaren in een breder perspectief te plaatsen. Het hoofdstuk eindigt met een aantal mogelijke verklaringen voor de armoedegroei. Daarbij richten we ons met name op de toename na de eeuwwisseling.

## Gebruikte gegevens

De gegevens in dit hoofdstuk komen uit twee bronnen. De kerncijfers halen we uit het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het CBS. Dit bevat inkomensgegevens uit bestanden van de Belastingdienst en andere registraties. Werkkenmerken zoals arbeidsduur, type contract en beroep zijn niet bekend in het IPO. Om toch armoedecijfers naar dat soort kenmerken te kunnen geven, gebruiken we informatie uit vragenlijstonderzoek, de Enquête beroepsbevolking (EBB) van het CBS, waaraan inkomensgegevens uit registraties zijn toegevoegd (de Integrale inkomensbestanden van het CBS). Deze tweede bron onderschat het armoedepercentage ten opzichte van het IPO.<sup>1</sup>

In beide bestanden ontbreken inkomsten uit zwart werk, onbelaste verdiensten en onbelaste inkomensoverdrachten van het ene aan het andere huishouden, zoals kinderalimentatie. De armoedepercentages van huishoudens met dit soort inkomensbronnen worden dus overschat.

De gegevens uit het IPO beslaan de jaren 1990-2014, die uit de EBB 2006-2014. Recentere gegevens waren bij het schrijven van dit hoofdstuk niet beschikbaar. Bij één onderwerp, de ontwikkeling van het armoedepercentage in de afgelopen decennia, laten we ook een cijfer over 2015 zien. Dat hebben we geraamd met een methodiek die het SCP vaker gebruikt (zie Wildeboer Schut en Hoff 2016b).<sup>2</sup>

## Afbakening van ‘werkende armen’

Armoede is niet gelijk aan een laag loon. Iemand met een klein salaris, maar goed verdienende partner is niet arm. Of mensen arm zijn, hangt af van hun huishoudenssituatie. Betaald werk hebben, daarentegen, is juist een individueel kenmerk: mensen zijn alleen werkend als zijzelf betaald werk doen. Werkende armen zijn dus mensen uit een arm huishouden die actief zijn als werknemer of zelfstandige. Dit is in beide bestanden op gelijke wijze afgebakend.

Armoede is afgemeten aan het jaarinkomen van het huishouden en het aantal personen dat daarvan moet rondkomen. We kijken naar het besteedbaar inkomen, dus het inkomen dat resteert na onder meer aftrek van belasting en bijtelling van toeslagen. De armoedegrens die we gebruiken is het niet-veel-maar-toereikendcriterium van het SCP. Huis-

houdens met een inkomen dat daaronder ligt, hebben niet voldoende geld voor de basis-uitgaven aan voedsel, kleding en wonen, plus minimale kosten voor ontspanning en sociale participatie (zie verder hoofdstuk 2). Deze grens wordt jaarlijks geïndexeerd met de gemiddelde bestedingen van de bevolking aan voeding, kleding en wonen. Ze volgt zo deels de welvaartsgroei en stijgt dus meer dan de inflatie (Soede 2006).

Veel onderzoek naar werkende armen gebruikt een ondergrens voor de omvang van de werkkring (zie bv. European Commission 2009), zodat mensen die maar een klein aantal uren op jaarbasis werken niet meetellen bij de werkenden (zie ook hoofdstuk 2). Zij worden in het dagelijks spraakgebruik meestal niet als werkend gezien. Het databestand met kerngegevens, het IPO, bevat helaas geen informatie over de arbeidsduur van mensen. In plaats daarvan gebruiken we de grootste *persoonlijke* inkomensbron. Als die over een heel kalenderjaar gezien betaald werk is, rekenen we iemand tot de werkenden, anders niet. Hoofdkostwinner zijn is geen voorwaarde: alle mensen in een huishouden voor wie werk de belangrijkste persoonlijke inkomensbron is, tellen mee (zie voor een vergelijkbare definitie Muller et al. 2014; Wildeboer Schut en Hoff 2016a).<sup>3</sup> We maken hierop één uitzondering: in de tijdreeks over armoede in de jaren negentig is ‘werkend’ afgebakend als iedereen met enige inkomsten uit werk, ongeacht of dit de belangrijkste persoonlijke inkomensbron is of niet. De reden daarvoor is dat die cijfers aan een eerdere studie zijn ontleend, waarin een afwijkende definitie van ‘werkend’ is gebruikt.<sup>4</sup>

De gegevens in het hoofdstuk beperken zich tot 20-64-jarigen. Personen met studiefinanciering zijn uitgesloten, omdat werk voor hen vaak een bijbaan is.<sup>5</sup>

### 3.1 Aantal en samenstelling werkende armen

In 2014 was volgens onze definitie 4,6% van de werkenden in Nederland arm (zie tabel 3.1). Dat waren ongeveer 320.000 personen; 175.000 van hen hadden een baan in loondienst als belangrijkste inkomensbron, 145.000 werk als zelfstandige.

Betaald werk biedt dus geen garantie tegen armoede. Maar het verkleint wel het risico erop. Onder de totale bevolking van 20-64 jaar – werkend én niet-werkend – had in 2014 een beduidend groter aandeel (7,6%) onvoldoende inkomsten. Bovendien zijn weinig werkenden langdurig arm, zolang ze hun werk behouden tenminste: 1,2% van de mensen die in de gehele periode 2012-2014 werkten, leefde al die jaren beneden de armoedegrens.

Tabel 3.1

Armen onder werkenden, niet-werkenden en de totale bevolking, personen van 20-64 jaar, 2014  
(in procenten)

|                  | is arm | is langdurig arm <sup>a</sup> |
|------------------|--------|-------------------------------|
| werkenden        | 4,6    | 1,2                           |
| niet-werkenden   | 17,0   |                               |
| totale bevolking | 7,6    | 2,8                           |

- a Mensen zijn aangemerkt als langdurig arm indien zij in het betreffende kalenderjaar én de twee jaren ervoor arm waren. Cijfers over werkenden hebben betrekking op mensen die alle drie die jaren werkten.

Bron: CBS (IPO'12-'14) SCP-bewerking

### Armoede en minimumloon

Mensen zijn soms verbaasd als ze horen over armoede onder werkenden. Ze verwachten dat het minimumloon daartegen beschermt. Maar het minimumloon geldt niet voor zelfstandigen. En of het werknemers voldoende bescherming biedt, hangt af van hun werk- en persoonlijke situatie. Zo verdient een deel van de werknemers minder dan het minimumjaarloon, doordat ze parttime of minder dan twaalf maanden per jaar werken. Anderen ontvangen een groter bedrag, maar zijn toch arm door negatieve inkomensbestanddelen in het huishouden. Denk hierbij aan onder meer betaalde rente op schulden of een huisgenoot met negatieve inkomsten als zelfstandige. Verder ligt het minimumjaarloon in grotere huishoudens met een eenverdiener onder onze armoedegrens (bv. paar met twee of meer kinderen; zie tabel 3.2).

Tabel 3.2

Positie minimumloon ten opzichte van armoedegrens, naar huishoudenstype

|                                              | bij één voltijds minimumloon in het huishouden <sup>a</sup> |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| alleenstaande                                | hoger                                                       |
| alleenstaande ouder met 2 kinderen < 12 jaar | hoger                                                       |
| paar zonder kinderen                         | hoger                                                       |
| paar met 2 kinderen < 12 jaar                | lager                                                       |

- a Uitgaande van een standaardsituatie: één persoon werkt het hele jaar voltijds tegen het minimumloon; huishouden heeft geen schulden, en een gemiddeld bedrag aan huurtoeslag en woonlasten. In werkelijkheid voldoen veel huishoudens niet aan deze standaardsituatie.

### Veel zelfstandigen, parttimers en flexkrachten onder werkende armen

Werknemers met een vaste fulltimebaan zijn dus deels beschermd tegen armoede door het voltijds minimumjaarloon. Bovendien hebben zij sowieso niet zo vaak een laag uurloon (CBS 2018b), wat hun armoederisico nog verder verkleint. In 2014 had dan ook maar

0,7% van deze groep onvoldoende huishoudensinkomsten. Zelfstandigen, oproepkrachten en werknemers met een kleine deeltijdbaai ontberen die bescherming, doordat zij niet onder het minimumloon vallen, respectievelijk vaak een deel van het jaar geen werk hebben of in deeltijd werken. Zij hebben dan ook veel vaker dan vaste voltijdwerknemers onvoldoende inkomsten (zie tabel 3.3). Hetzelfde geldt voor werkenden uit huishoudens waar een of meer leden ww of bijstand ontvangen, en die dus een deel van het jaar werkloos zijn dan wel een werkloze huisgenoot hebben (tabel 3.4).

Door het kleine percentage armen in een vaste voltijdbaai komt deze contractvorm weinig voor onder werkende armen. Slechts 8% van hen is een werknemer met een vaste voltijdbaai (zie tabel 3.3). Ter vergelijking: in de totale groep werkenden heeft 41% dit type arbeidsrelatie. De meeste werkende armen zijn actief als zelfstandige (45%), deeltijdwerknemer (27%) of oproepkracht (12%).

**Tabel 3.3**

Armoede onder werkenden en samenstelling groep werkende armen, naar type arbeidsrelatie, 2014 (in procenten)<sup>ab</sup>

|                                            | is arm      | heeft betreffende kenmerk |                |
|--------------------------------------------|-------------|---------------------------|----------------|
|                                            |             | alle werkenden            | arme werkenden |
| totaal                                     | 4,6         | 100                       | 100            |
| vaste werknemer <sup>c</sup>               |             |                           |                |
| met werkweek ≥ 35 uur                      | 0,7         | 41                        | 8              |
| tijdelijke werknemer <sup>c</sup>          |             |                           |                |
| met werkweek ≥ 35 uur                      | 2,3         | 5                         | 3              |
| vaste of tijdelijke werknemer <sup>c</sup> |             |                           |                |
| met werkweek 20-34 uur                     | 2,4         | 26                        | 16             |
| <b>met werkweek ≤ 19 uur</b>               | <b>6,5</b>  | <b>6</b>                  | <b>11</b>      |
| <b>oproepkracht of geen vaste uren</b>     | <b>10,2</b> | <b>4</b>                  | <b>12</b>      |
| uitzendkracht                              | 5,8         | 2                         | 4              |
| <b>zelfstandige zonder personeel</b>       | <b>12,6</b> | <b>12</b>                 | <b>36</b>      |
| <b>zelfstandige met personeel</b>          | <b>8,3</b>  | <b>5</b>                  | <b>9</b>       |

a Groepen met een armoedepercentage van minstens 6,5% en een aandeel in alle werkende armen van minstens 8% zijn vet weergegeven.

b Armoedepercentage berekend op basis van de EBB, die het vóórkomen van armoede onder werkenden wat onderschat.

c Exclusief oproep- en uitzendkrachten.

Bron: CBS (EBB'14 met Integrale Inkomensbestanden '14; IPO'14) SCP-bewerking

Tabel 3.4

Armoede onder werkenden en samenstelling groep werkende armen, naar wel/niet ww- of bijstandsuitkering in huishouden, 2014 (in procenten)<sup>a</sup>

|                                                    | is arm     | heeft betreffende kenmerk |                |
|----------------------------------------------------|------------|---------------------------|----------------|
|                                                    |            | alle werkenden            | arme werkenden |
| totaal                                             | 4,6        | 100                       | 100            |
| geen ww- of bijstandsuitkering in huishouden       | 4,2        | 84                        | 77             |
| <b>wel ww- of bijstandsuitkering in huishouden</b> | <b>6,6</b> | <b>16</b>                 | <b>23</b>      |

a De groep met een armoedepercentage van minstens 6,5% en een aandeel in alle werkende armen van minstens 8% is vet weergegeven.

Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking

### Werkenden uit eenoudergezin of die alleenstaand zijn zijn relatief vaak arm

Werkenden die lid zijn van een paar met twee of meer kinderen zouden onder de armoedegrens leven als hun huishoudensinkomen hooguit één keer het minimumloon was (zie tabel 3.2). Die situatie komt echter weinig voor onder hen, doordat een groot deel van de paren met kinderen tweeverdiener is (CBS 2018c) en zij bovendien een wat hoger uurloon hebben dan gemiddeld. Hun armoederisico is daardoor toch beperkt (zie tabel 3.5). Als een van de leden van een paar – met of zonder kinderen – helemaal niet werkt (dus nul uren per week), is hun armoederisico wel hoger dan gemiddeld (zie tabel 3.6).

Tabel 3.5

Armoede onder werkenden en samenstelling groep werkende armen, naar huishoudenstype, 2014 (in procenten)<sup>a</sup>

|                          | is arm      | heeft betreffende kenmerk |                |
|--------------------------|-------------|---------------------------|----------------|
|                          |             | alle werkenden            | arme werkenden |
| totaal                   | 4,6         | 100                       | 100            |
| <b>alleenstaand</b>      | <b>8,5</b>  | <b>15</b>                 | <b>29</b>      |
| <b>lid eenoudergezin</b> | <b>10,3</b> | <b>6</b>                  | <b>13</b>      |
| paar zonder kinderen     | 2,4         | 27                        | 14             |
| paar met kinderen        | 3,8         | 51                        | 43             |
| overige huishoudens      | 5,8         | 1                         | 1              |

a Groepen met een armoedepercentage van minstens 6,5% en een aandeel in alle werkende armen van minstens 8% zijn vet weergegeven.

Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking

Tabel 3.6

Armoede onder werkenden en samenstelling groep werkende armen, naar wel/niet werkende partner, 2014 (in procenten)<sup>a</sup>

|                                      | is arm     | heeft betreffende kenmerk |                |
|--------------------------------------|------------|---------------------------|----------------|
|                                      |            | alle werkenden            | arme werkenden |
| totaal                               | 4,6        | 100                       | 100            |
| <b>partner werkt 0 uren per week</b> | <b>7,1</b> | <b>11</b>                 | <b>19</b>      |
| partner werkt 1-19 uur per week      | 4,3        | 8                         | 8              |
| partner werkt 20-34 uur per week     | 2,0        | 20                        | 9              |
| partner werkt ≥ 35 uur per week      | 2,3        | 33                        | 17             |

a De groep met een armoedepercentage van minstens 6,5% en een aandeel in alle werkende armen van minstens 8% is vet weergegeven.

Bron: CBS (EBB'14; IPO'14) SCP-bewerking

Alleenstaande ouders en alleenstaanden hebben vaker dan andere werkenden onvoldoende huishoudensinkomsten, terwijl we eerder zagen dat het minimumloon juist bij dit huishoudentype boven onze armoedegrens uitkomt – althans bij voltijdwerk. Op de factoren die daarvoor verantwoordelijk zijn, gaat paragraaf 3.2.2 nader in.

Tabel 3.7

Armoede onder werkenden en samenstelling groep werkende armen naar herkomst, 2014 (in procenten)<sup>a</sup>

|                                                                              | is arm      | heeft betreffende kenmerk |                |
|------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------|----------------|
|                                                                              |             | alle werkenden            | arme werkenden |
| totaal                                                                       | 4,6         | 100                       | 100            |
| autochtoon                                                                   | 3,8         | 82                        | 68             |
| <b>migratieachtergrond</b>                                                   | <b>8,1</b>  | <b>18</b>                 | <b>32</b>      |
| waaronder                                                                    |             |                           |                |
| Midden- of Oost Europese herkomst<br>(incl. Albanië, Joegoslavië en Rusland) | 12,0        | 1                         | 3              |
| overig westers                                                               | 5,7         | 9                         | 11             |
| <b>Turkse of Marokkaanse herkomst</b>                                        | <b>11,0</b> | <b>3</b>                  | <b>8</b>       |
| Surinaamse of Antilliaanse herkomst                                          | 5,7         | 3                         | 3              |
| <b>overig niet-westers</b>                                                   | <b>12,2</b> | <b>3</b>                  | <b>8</b>       |

a Groepen met een armoedepercentage van minstens 6,5% en een aandeel in alle werkende armen van minstens 8% zijn vet weergegeven.

Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking

Ook werkenden met een migratieachtergrond zijn vaker dan gemiddeld arm (zie tabel 3.7). Onder hen hebben vooral werkenden uit Midden- of Oost Europa, van Turkse of Marokkaanse herkomst en van overige niet-westerse herkomst vaak onvoldoende huishoudensinkomsten.

### Zzp'ers vormen grootste hoogrisicogroep

In het voorgaande zijn diverse groepen werkenden benoemd met een verhoogd risico op armoede. Maar wat zijn nu de belangrijkste hoogrisicogroepen? We selecteerden groepen die:

- een armoedepercentage hebben van minstens 2 procentpunten boven het gemiddelde;
- van behoorlijke omvang zijn, dat wil zeggen minstens 8% van alle werkende armen uitmaken; bij kleinere subgroepen is de bijdrage aan het totale armoedepercentage van werkenden verwaarloosbaar.

In tabellen 3.3 tot en met 3.7 zijn de hoogrisicogroepen vet weergegeven. Voor een deel overlappen ze elkaar.

De belangrijkste hoogrisicogroep zijn de zzp'ers; zij vormen 36% van alle werkende armen. Zij zijn veel vaker arm dan de totale groep werkenden: 12,6% tegen 4,6% in 2014 (zie tabel 3.3). Ze steken wel iets gunstiger af bij niet-werkenden van 20-64 jaar; van de laatsten had in 2014 17% onvoldoende inkomsten (zie tabel 3.1). Daarna volgen de alleenstaanden en werkenden met een migratieachtergrond; zij maken 29%, respectievelijk 32% uit van alle werkende armen. Hun armoedepercentage is lager dan dat van zzp'ers, en bedroeg in 2014 iets meer dan 8%. De overige hoogrisicogroepen in de voorgaande tabellen – zelfstandigen met personeel, oproepkrachten, tijdelijke of vaste werknemers met een kleine deeltijdbaan, alleenstaande ouders, werkenden met een partner zonder enig werk en werkenden met een ww- of bijstandsuitkering in het huishouden – zijn kleiner van omvang, met een aandeel van 8% tot 23% in de werkende armen. Zij hadden in 2014 alle een armoedepercentage tussen de 6,5% en 10,5%.

Binnen de groep met een migratieachtergrond vallen ook de werkenden van Turkse en Marokkaanse achtergrond en die met een andere niet-westerse achtergrond onder onze definitie van hoogrisicogroep (zie tabel 3.7). Werkenden uit Midden en Oost Europa doen dat niet, vanwege hun betrekkelijk kleine aantal.

Ondanks het verhoogde armoedepercentage onder zelfstandigen (zowel met als zonder personeel) geven zij nauwelijks vaker dan werknemers aan geld tekort te komen (Horemans en Marx 2017; Josten et al. 2014). Misschien kunnen zij deels terugvallen op een financiële buffer die zij eerder in hun loopbaan hebben opgebouwd of op gelden van hun onderneming. Een andere verklaring is dat ze hun uitgaven wellicht gemakkelijker dan werknemers kunnen verminderen als dat nodig is, doordat ze gewend zijn aan schommelingen in hun verdiensten. Ook kunnen ze hun inkomsten misschien gemakkelijker kunstmatig verlagen voor de belastingen (Horemans en Marx 2017; Kok et al. 2014).

Cijfers over het armoedepercentage van werkenden naar geslacht, leeftijd en opleidingsniveau zijn te vinden in bijlage A. Daarin staan ook gegevens over armoede naar beroepen en sectoren.

### 3.2 Arbeidsintensiteit, uurinkomen en huishoudensomvang onder werkende armen

#### 3.2.1 Arbeidsduur, uurinkomen en huishoudensomvang onder alle werkende armen

In hoofdstuk 2 werd aangegeven dat armoede onder werkenden door drie factoren kan ontstaan: een geringe arbeidsduur van alle huishoudensleden samen, een laag uurinkomen uit betaald werk (en weinig overige inkomsten) en een grote huishoudensomvang. Wat speelt nu eigenlijk de belangrijkste rol in Nederland? Is dat, net als in andere West-Europese landen (bv. Hick en Lanau 2017), een lage arbeidsintensiteit in het huishouden? Of levert een laag uurinkomen ook een belangrijke bijdrage? En wat is de invloed van de huishoudensomvang?

Om deze vragen te beantwoorden, gebruiken we de Enquête beroepsbevolking met inkomensgegevens uit registraties. Zoals eerder aangegeven onderschat dit databestand het armoedecijfer: in 2014 was volgens dit bestand 3,9% van de werkenden arm, tegen 4,6% volgens het Inkomenspanelonderzoek (IPO).

De arbeidsintensiteit van een huishouden is gemeten door de arbeidsuren van alle huishoudensleden van 20-64 jaar bij elkaar op te tellen (scholieren en studenten uitgesloten).<sup>6</sup> Bij het uurinkomen kijken we naar het uurinkomen van de hoofdkostwinner (of naar dat van de partner als de hoofdkostwinner niet werk als belangrijkste persoonlijke inkomensbron heeft). Als dat uurinkomen gelijk is aan of minder dan 130% van het minimum-uurloon, rekenen we het huishouden tot de categorie 'laag uurinkomen'.<sup>7</sup> De huishoudensomvang stellen we vast door het totale aantal huishoudensleden, ongeacht leeftijd, bij elkaar op te tellen.<sup>8</sup>

Het belang van de eerdergenoemde drie factoren voor het armoedepercentage onder werkenden in Nederland meten we af aan twee zaken:

- het vóórkomen van het kenmerk in kwestie onder werkenden;
- het aandeel armen onder werkenden met het betreffende kenmerk.

Een aspect dat zich heel zelden voordoet, zal het totale aantal werkende armen immers weinig vergroten, zelfs als mensen met dat kenmerk veel vaker arm zijn dan gemiddeld. De invloed van de drie factoren is getoetst met logistische-regressieanalyses, waarin we alle drie de factoren tegelijkertijd opnamen. Dit geeft het percentage armen onder werkenden met dat kenmerk, na correctie voor de bijdrage van de andere twee. We isoleren zo de rol van het ene kenmerk van dat van de andere.

We maken in de analyses een onderscheid tussen werkenden uit huishoudens zonder en met zelfstandigen. Omdat werknemers wel en zelfstandigen niet onder het minimum-uurloon vallen, verwachten we in deze huishoudens een verschillend effect van de drie factoren. Om voldoende waarnemingen te hebben, hebben we de databestanden over de jaren 2006-2014 samengevoegd.

### In huishoudens met werknemers heeft arbeidsintensiteit de grootste invloed op het aantal armen

Werknemers zonder huisgenoot die zelfstandige is, zijn vooral arm als alle huishoudens-leden bij elkaar weinig uren werken. Na correctie voor het effect van de andere factoren, had in 2006-2014 gemiddeld 13% van deze groep onvoldoende inkomsten als zij en hun huisgenoten samen een arbeidsduur van 20 uur of minder per week hadden. Bedroeg de totale arbeidsomvang meer dan 20 uur per week, dan kwam armoede maar weinig voor (zie tabel 3.8). Een hoofdkostwinner met een laag uurloon (130% of minder van het minimumuurloon) vergroot het risico op onvoldoende inkomsten ook, maar minder sterk: 8% van de werkenden uit zulke huishoudens is arm. Beide factoren komen even vaak voor onder werkenden zonder zelfstandigen in het huishouden, dus de arbeidsduur heeft puur vanwege het grotere armoedepercentage de sterkste invloed. Het aantal huisgenoten heeft weinig effect, althans na correctie voor de invloed van arbeidsduur en uurloon. Pas als er vijf of meer huisgenoten zijn, inclusief de werkende zelf, begint het armoederisico licht te stijgen.

Het bovengemiddeld grote aandeel armen onder werkende alleenstaanden (zie tabel 3.5) komt bij de werknemers onder hen dus doordat zij vaker dan niet-alleenstaanden een kleine arbeidsduur in het huishouden en/of een laag uurloon hebben (zie ook § 3.2.2).

Tabel 3.8

Armoede naar arbeidsintensiteit, uurinkomen en omvang van huishouden, werkenden van 20-64 jaar (in procenten)

|                                                    | werknemer zonder huisgenoot die zelfstandige is |                                             | zelfstandige of werknemer met huisgenoot die zelfstandige is |                                             |
|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
|                                                    | heeft betreffende kenmerk                       | is arm indien kenmerk aanwezig <sup>a</sup> | heeft betreffende kenmerk                                    | is arm indien kenmerk aanwezig <sup>a</sup> |
| som wekelijkse arbeidsduur huishouden <sup>b</sup> |                                                 |                                             |                                                              |                                             |
| 1-20 uur                                           | 4                                               | 13                                          | 4                                                            | 19                                          |
| 21-40 uur                                          | 29                                              | 2                                           | 19                                                           | 11                                          |
| 41-60 uur                                          | 28                                              | 1                                           | 29                                                           | 8                                           |
| ≥ 61 uur                                           | 39                                              | 0                                           | 48                                                           | 6                                           |
| uurinkomen hoofdkostwinner ≤ 130% minimumloon      |                                                 |                                             |                                                              |                                             |
| nee                                                | 96                                              | 1                                           | 73                                                           | 3                                           |
| ja                                                 | 4                                               | 8                                           | 27                                                           | 22                                          |
| aantal leden huishouden (incl. werkende zelf)      |                                                 |                                             |                                                              |                                             |
| 1                                                  | 15                                              | 2                                           | 8                                                            | 13                                          |
| 2                                                  | 30                                              | 1                                           | 28                                                           | 5                                           |
| 3                                                  | 20                                              | 2                                           | 20                                                           | 7                                           |
| 4                                                  | 26                                              | 2                                           | 28                                                           | 8                                           |
| 5                                                  | 8                                               | 3                                           | 11                                                           | 10                                          |
| 6                                                  | 1                                               | 4                                           | 3                                                            | 12                                          |
| ≥ 7                                                | 0                                               | 5                                           | 1                                                            | 11                                          |

a Er zijn multivariate logistische regressies uitgevoerd. De hier genoemde percentages zijn *predicted probabilities*, gebaseerd op de uitkomsten van de logistische regressies. Ze geven aan wat het armoedepercentage zou zijn als de waarde op de overige kenmerken gelijk was aan de gemiddelde score daarop van alle werkenden. De analyses zijn verricht op de samengevoegde databestanden uit de jaren 2006-2014.

b Dit is berekend op jaarbasis. Zo heeft een alleenstaande die de ene helft van het jaar 40 uur per week werkte en de andere helft werkloos was, een gemiddelde arbeidsduur in het huishouden van 20 uur.

Bron: CBS (EBB'06-'14 met Integrale Inkomensbestanden '06-'14) SCP-bewerking

### Uurinkomen hoofdkostwinner belangrijkst bij aanwezigheid zelfstandigen in huishouden

Bij werkenden die zelf zelfstandige zijn of een huisgenoot hebben die dat is, heeft juist het uurinkomen van de hoofdkostwinner de meeste invloed op het optreden van armoede. Ten eerste doet een laag uurinkomen zich in deze groep vrij vaak voor, namelijk bij 27% van hen. Ten tweede verhoogt het het armoederisico flink: bij een laag uurinkomen in 2006-2014 was men in gemiddeld 22% van de gevallen arm, anders in slechts 3%.

Een klein aantal uren op de arbeidsmarkt van alle huisgenoten bij elkaar is minder vaak een directe aanleiding van armoede onder deze werkenden. Het komt niet zo vaak voor als een laag uurinkomen (zie tabel 3.8). En als er wel sprake van is, vergroot het het armoederisico bovendien wat minder sterk.

Het aantal huishoudensleden, tot slot, heeft een klein effect, maar wel sterker dan bij werknemers. Bij zelfstandigen vergroot niet alleen een huishouden van vijf of meer personen, maar ook een eenpersoonshuishouden het armoederisico. Waarschijnlijk is dat doordat zij vaker dan werknemers extreem lage of zelfs negatieve inkomsten hebben, waar bij alleenstaanden geen inkomsten van huisgenoten tegenover staan.<sup>9</sup>

Dat zelfstandigen vaker dan anderen een laag uurinkomen hebben (zie tabel 3.8), ligt onder meer aan het feit dat zij niet, zoals werknemers, een bodem hebben aan hun verdiensten in de vorm van het minimumloon en cao-afspraken. Misschien speelt ook mee dat het voor hen gemakkelijker is om hun inkomsten kunstmatig iets te verlagen voor de belastingen.

---

### **Kader 3.1    Uitbreiding arbeidsduur als oplossing voor armoede?**

Er wordt wel eens gesuggereerd dat de armoedeproblematiek onder werkenden zou afnemen als arme werkenden meer zouden gaan werken. Biedt dat inderdaad soelaas?

Omdat bij werknemers een kleine arbeidsduur de belangrijkste risicofactor is (zie hiervoor), is het aantal armen onder hen inderdaad in principe te verminderen door uitbreiding van de contract-omvang. Zowel zij als hun werkgevers moeten dat dan wel willen en kunnen. Arme werknemers wensten de afgelopen jaren in toenemende mate een grotere werkweek; in 2014 wilde 31% van hen dat, tegenover slechts 19% in 2006.<sup>10</sup> Vermoedelijk hadden hun werkgevers er tijdens de crisis echter geen of weinig behoefte aan. Dat maakte het de afgelopen jaren lastig voor arme werknemers om op deze manier hun inkomenspositie te verbeteren.

Bij arme zelfstandigen biedt uitbreiding van de arbeidsduur op zich weinig soelaas, zolang daar geen extra inkomsten tegenover staan. Zij hebben er dan ook minder behoefte aan dan arme werknemers: in 2014 had 22% van hen de wens om meer uren te werken. Inkomensverbetering zal bij zelfstandigen vooral moeten komen uit een hoger tarief, een groter aantal betaalde uren, lagere kosten, of urenuitbreiding door een huisgenoot die werknemer is. Ook deze opties waren tijdens de crisis moeilijk te realiseren.

---

### **3.2.2    Arbeidsduur, uurinkomen en huishoudensomvang onder hoogrisicogroepen**

Paragraaf 3.2.1 toonde het belang van de drie mogelijke oorzaken van armoede onder werkenden (een lage arbeidsintensiteit, een laag uurinkomen en grote omvang van het huishouden), uitgesplitst naar een kenmerk van het huishouden: het wel of niet aanwezig zijn van een zelfstandige erin. Hier laten we zien in welke mate deze mogelijke oorzaken zich voordoen naar kenmerken van de werkende zelf. Om reden van overzichtelijkheid beperken we ons tot een selectie uit de hoogrisicogroepen voor armoede in paragraaf 3.1: zzp'ers, zelfstandigen met personeel, oproepkrachten, tijdelijke of vaste werknemers met

een kleine arbeidsduur ( $\leq 19$  uur per week), alleenstaande ouders, alleenstaanden en werkenden van Turkse of Marokkaanse herkomst.<sup>11</sup> Deze verschillen van elkaar in de mate waarin er in hun huishouden sprake is van een geringe arbeidsintensiteit, laag uurinkomen en groot aantal huisgenoten. Ze zijn globaal in te delen in vier clusters.

### Geringe arbeidsduur belangrijke oorzaak bij ene hoogerisicogroep, laag uurinkomen bij andere

Bij zelfstandigen zonder en met personeel is het beeld, logischerwijs, hetzelfde als onder werkenden uit huishoudens met een zelfstandige erin. De belangrijkste oorzaak van armoede onder hen is een laag uurinkomen (zie tabel 3.9). Zelfstandigen met personeel hebben bovendien wat vaker dan gemiddeld een groot huishouden met minstens vijf leden.

Werknemers die zelf maximaal 19 uur per week werken zijn door twee factoren vaker dan gemiddeld arm. Ten eerste werken de leden van hun huishouden, alles bij elkaar, betrekkelijk weinig. Dat is niet verrassend, gezien hun eigen geringe arbeidsduur. Ten tweede wonen zij iets vaker dan gemiddeld in een groot huishouden met minstens vijf leden. Onder oproepkrachten, alleenstaanden en leden van eenoudergezinnen zijn er eveneens twee oorzaken van het verhoogde armoederisico te vinden, maar gaat het om een andere combinatie dan hiervoor. Net als bij werknemers met een kleine deeltijdbaan is het totale aantal arbeidsuren in hun huishouden vaker dan gemiddeld laag. Daarnaast echter verdient de hoofdkostwinner relatief vaak een klein bedrag per uur, zij het niet zo frequent als onder zelfstandigen het geval is. De geringe arbeidsintensiteit onder alleenstaanden en alleenstaande ouders ligt onder meer aan het feit dat er geen partner is die arbeidsuren inbrengt als zijzelf parttime werken of een aantal maanden werkloos zijn. Oproepkrachten hebben vaker dan anderen een beperkt aantal werkuren op jaarbasis, doordat zij geregeld een tijdje zonder werk zitten of soms voor maar weinig uren per week opgeroepen worden.

Armoede onder werkenden van Turkse of Marokkaanse herkomst heeft drie oorzaken. Zij hebben duidelijk vaker dan gemiddeld een groot aantal huishoudensleden (vijf of meer, zichzelf inbegrepen). Ook komt bij hen een hoofdkostwinner met een laag uurinkomen iets meer dan gemiddeld voor. Daarnaast wonen zij vaker dan andere werkenden in een huishouden met een totale arbeidsduur van 21-40 uur (niet in tabel), dus vermoedelijk met een eenverdiener in plaats van tweeverdiener. Dat vergroot hun armoederisico eveneens nog iets.

Tabel 3.9

Optreden geringe arbeidsduur, laag uurinkomen en grote huishoudensomvang, naar hoogrisicogroepen (in procenten)<sup>a</sup>

|                                                                                | som aantal uren<br>betaald werk<br>huishoudens ≤ 20<br>(op weekbasis) | uurinkomen<br>hoofdkostwinner<br>≤ 130%<br>minimumloon | huishoudens met<br>≥ 5 leden |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------------------|
| alle werkenden                                                                 | 4                                                                     | 10                                                     | 11                           |
| zelfstandigen zonder personeel                                                 | 4                                                                     | 35                                                     | 13                           |
| zelfstandigen met personeel                                                    | 1                                                                     | 19                                                     | 19                           |
| vaste of tijdelijke werknemer met<br>kleine arbeidsduur (≤ 19 uur per<br>week) | 14                                                                    | 7                                                      | 16                           |
| oproepkracht                                                                   | 10                                                                    | 14                                                     | 13                           |
| lid eenoudergezin                                                              | 12                                                                    | 12                                                     | 2                            |
| alleenstaande                                                                  | 8                                                                     | 14                                                     | 0                            |
| Turkse of Marokkaanse herkomst                                                 | 5                                                                     | 15                                                     | 29                           |

a De analyses zijn verricht op de samengevoegde databestanden uit de jaren 2006-2014.

Bron: CBS (EBB'06-'14 met Integrale Inkomensbestanden '06-'14) SCP-bewerking

### 3.3 Trends in armoede onder werkenden

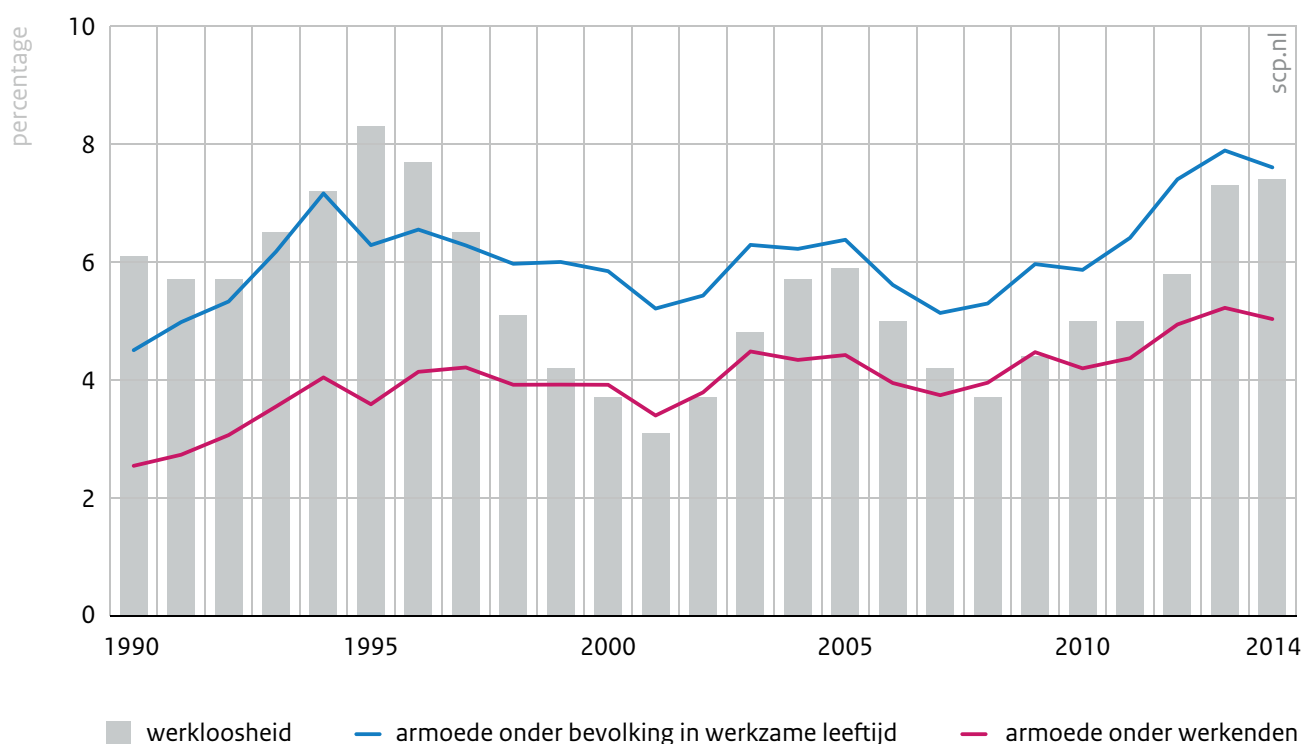
#### 3.3.1 Trends onder alle werkenden

##### Armoede onder werkenden tijdens crisis op hoogste niveau afgelopen 25 jaar

Hoe heeft het armoedepercentage onder werkenden zich de afgelopen decennia eigenlijk ontwikkeld? Zoals in het begin van het hoofdstuk is aangegeven, groeide het in de afgelopen crisisjaren. Maar steeg het alleen toen, of deed de toename zich al langer voor? Figuur 3.1 laat cijfers vanaf 1990 zien. Zoals eerder aangegeven, is 'werkend' in deze figuur op een andere manier afgebakend dan in de rest van dit hoofdstuk, namelijk als iedereen met enige inkomsten uit werk, ongeacht of dit de belangrijkste inkomensbron is of niet. Over de hele periode 1990-2014 gezien groeide het aandeel armen onder mensen met werk. De stijging concentreerde zich in twee tijdvakken. De eerste was de laagconjunctuur in de eerste helft van de jaren negentig: het aandeel met onvoldoende inkomsten steeg toen en bleef daarna steken op het verhoogde niveau. Het tweede was de crisis van de afgelopen jaren: het armoedepercentage nam toen verder toe en bereikte in 2013 het hoogste punt van de afgelopen 25 jaar.

Figuur 3.1

Armoede onder werkenden en de totale bevolking, personen van 20-64 jaar,<sup>a</sup> 1990-2014 (in procenten)



a Het werkloosheidspercentage is berekend over de beroepsbevolking van 15-75 jaar (werkenden en werkzoekenden). De armoedecijfers gaan over 21-64-jarigen (1990-2000), respectievelijk 20-64-jarigen (2001-2014). In 2001 is er een breuk in de armoedecijfers, door wijziging van de inkomensgegevens van het CBS.

Bron: werkloosheid: Eurostat (EBB'01-'15); armoede: CBS (IPO'01-'14) SCP-bewerking

### Blijvend hogere armoede jaren negentig door achterblijvende welvaartsgroei aan onderkant inkomensverdeling?

Tijdens een laagconjunctuur groeit het armoedepercentage onder werkenden vaak. Dat komt door zowel achterblijvende lonen en winsten, als baanverlies gedurende het jaar door de werkende zelf of een huisgenoot (Otten et al. 2015). Als de recessie voorbij is, zou het armoederisico normaliter weer moeten dalen, want de lonen en winsten trekken dan aan en de werkloosheid krimpt. Opvallend is echter dat dat in de jaren negentig niet gebeurde; het aandeel werkenden met onvoldoende huishoudensinkomsten bleef hangen op het verhoogde niveau. Snel et al. (2008) schrijven dat toe aan de versobering van de sociale zekerheid destijds. Die zou de groei van de arbeidsdeelname hebben bevorderd, maar volgens hen ertoe hebben geleid dat degenen die werk vonden, terechtkwamen in slecht betaalde banen en dus 'werkend arm' werden in plaats van 'niet-werkend arm'. Misschien heeft dit inderdaad meegespeeld. Maar de vraag is hoe groot het effect was; de versobering van de sociale zekerheid destijds was beperkt (Vrooman 2016). Naar ons vermoeden is er een belangrijker oorzaak. In de betreffende periode groeide de welvaart van het gemiddelde huishouden, door onder meer de stijging van het aantal middelbaar en hoogopgeleide tweeverdieners. Daarmee steeg ook de armoedegrens, doordat deze

geïndexeerd wordt met de gemiddelde uitgaven van de bevolking aan voedsel, kleding en wonen, en dus deels de welvaartsgroei volgt. Huishoudens aan de onderkant van de inkomensverdeling profiteerden echter maar beperkt van de toegenomen welvaart (Thijssen en Pommer 2001), want er zijn onder hen relatief veel alleenverdieners. Daardoor bleven arme huishoudens, ook als hun inkomen licht groeide, soms toch steken onder de armoedegrens doordat die door de grotere welvaartsstijging sterker toenam.

cbs-cijfers ondersteunen deze redenering. Het cbs publiceert informatie over het aantal huishoudens onder de lage-inkomensgrens (cbs 2018a), die meet of huishoudens een zodanig laag inkomen hebben dat zij risico op armoede lopen. Het grensbedrag van het cbs groeit mee met de inflatie, maar niet met de welvaart. Volgens die cijfers was het aandeel werkenden uit een huishouden met een laag inkomen in 2000 weer gekrompen tot vrijwel hetzelfde niveau als in 1990, en lag het in 2001 zelfs eronder (Thijssen en Wildeboer Schut 2005).

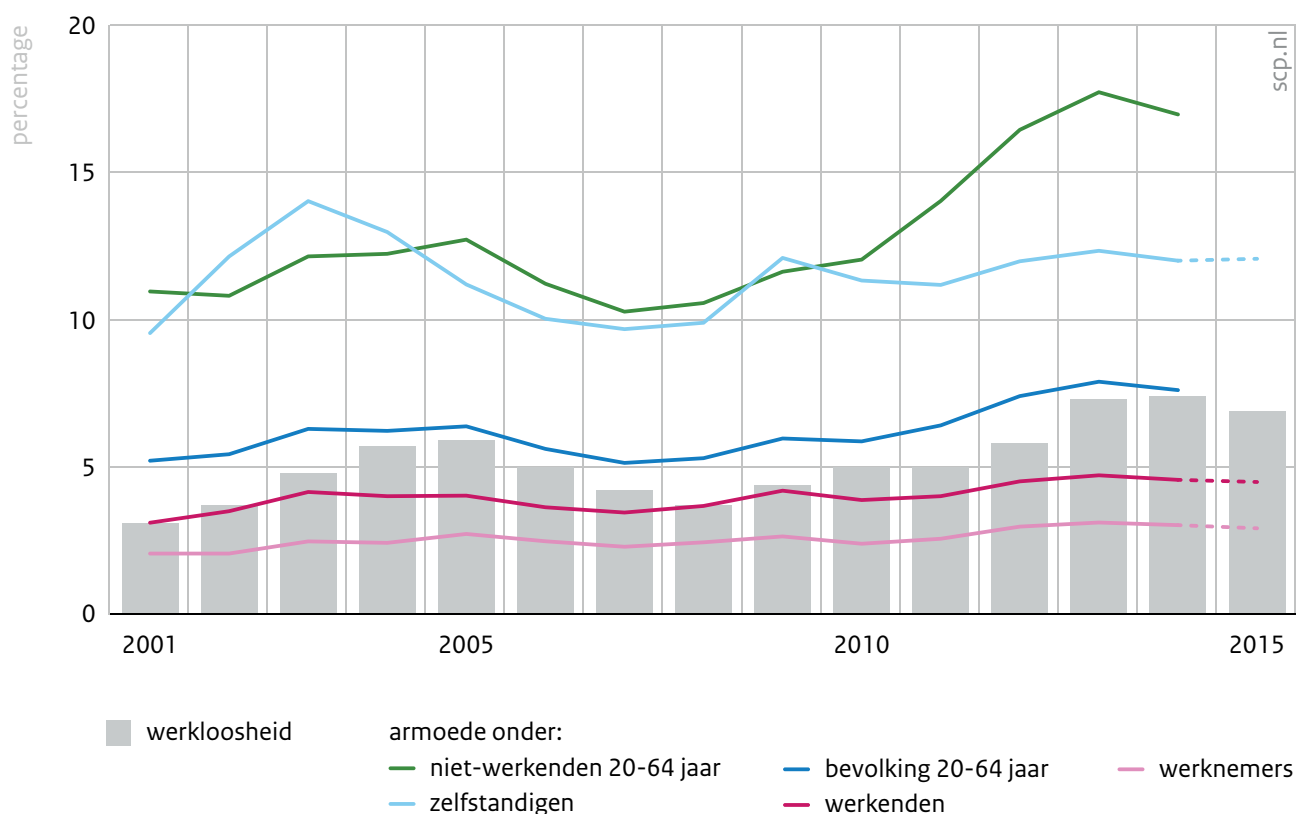
De ontwikkelingen na de eeuwwisseling en de mogelijke verklaringen daarvoor bespreken we hierna. Daarbij zijn werkenden, zoals hiervoor aangegeven, gedefinieerd als mensen met werk als belangrijkste inkomensbron.

### Verdere armoedegroei onder werkenden na eeuwwisseling door ongunstige economische situatie

Na 2000 bewoog het percentage armen onder werkenden mee met de conjunctuur. Het daalde iets wanneer de werkloosheid kromp en steeg wat toen de werkloosheid groeide (zie figuur 3.2). In de hoogconjunctuur van 2001 lag het op 3,1%. Tijdens de daaropvolgende recessie steeg het aantal armen onder werkenden naar 4,0% à 4,1% in 2003-2005, om daarna weer te dalen naar een niveau iets boven dat van 2001. In de crisis van de afgelopen jaren nam het opnieuw toe, maar nu sterker. In 2013 lag het armoedepercentage, zoals hiervoor aangegeven, op het hoogste punt van de afgelopen 25 jaar en bedroeg toen 4,7%. Dat is 1,6 procentpunten meer dan in 2001. In absolute aantallen uitgedrukt kwam dat neer op een stijging met 125.000 personen: van 210.000 werkende armen in 2001 naar 335.000 in 2013 (zie tabel 3.10).<sup>12</sup>

Figuur 3.2

Armoede en werkloosheid<sup>a</sup>, 2001-2015 (in procenten)



a Het werkloosheidspercentage is berekend over de beroepsbevolking 15-75 jaar (werkenden en werkzoekenden). De armoedecijfers gaan over 20-64-jarigen. De armoedecijfers voor 2015 zijn geraamd.

Bron: werkloosheid: Eurostat (EBB'01-'15); armoede: CBS (IPO'01-'14) SCP-bewerking

### Sinds 2014 langzame daling armoede onder werkenden door verbetering conjunctuur

Dankzij de aantrekkende economie neemt het aantal werkende armen inmiddels weer af. In 2014 daalde het naar 4,6%, om in 2015 volgens onze raming langzaam verder te krimpen naar 4,5% (zie figuur 3.2). Volgens de lage-inkomensgrens van het CBS (CBS 2018a), die, zoals gezegd, dicht tegen het begrip 'armoede' aan zit, bleef het percentage huishoudens met weinig inkomsten in 2016 en 2017 gelijk, en wordt er in 2018 opnieuw een afname verwacht. Terug op het niveau van 2001, of zelfs maar 2007/2008, zal het armoedepercentage echter nog niet zijn, want daarvoor lag het de afgelopen jaren te hoog.

Tabel 3.10

Aantal armen onder werkenden, bevolking van 20-64 jaar, 2001-2014 (in absolute aantallen)

|               | 2001    | 2013    | 2014    |
|---------------|---------|---------|---------|
| werkenden     | 210.000 | 335.000 | 320.000 |
| werknemers    | 120.000 | 180.000 | 175.000 |
| zelfstandigen | 90.000  | 150.000 | 145.000 |

Bron: CBS (IPO'01, '13 en '14) SCP-bewerking

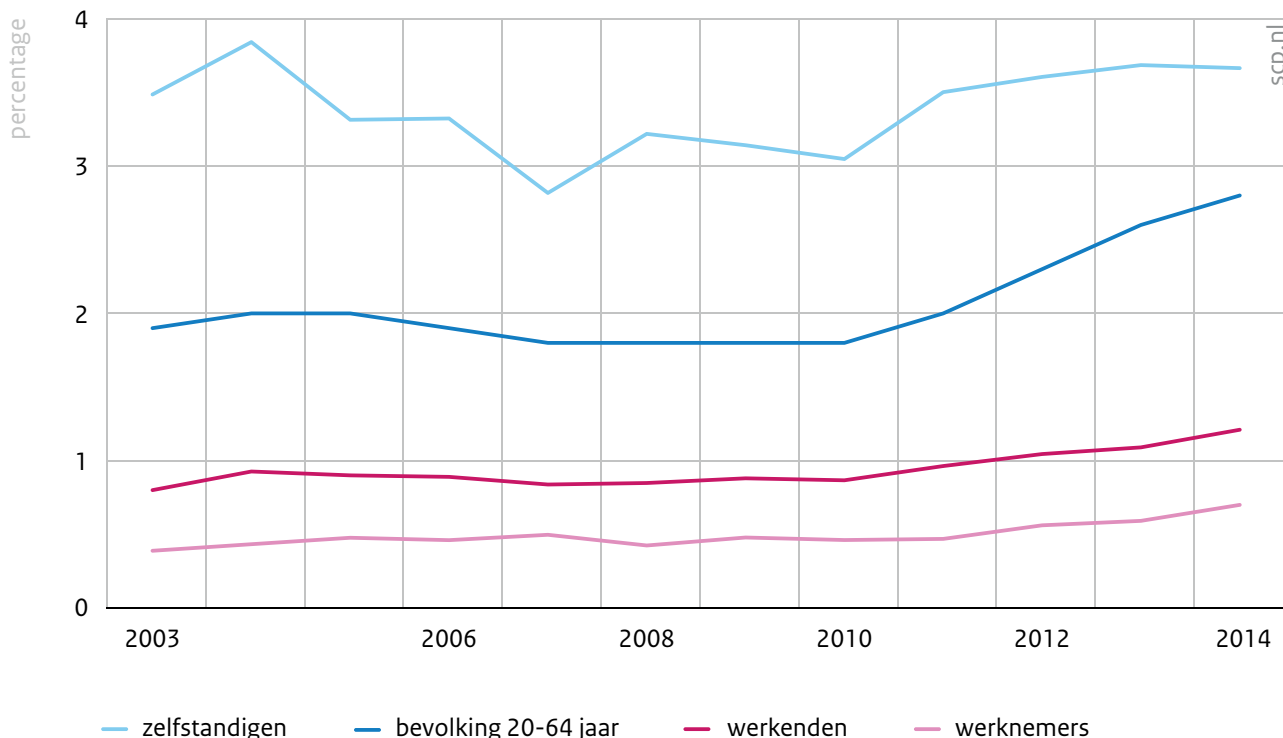
Ondanks de gestegen armoede biedt betaald werk in de meeste situaties nog steeds bescherming tegen onvoldoende inkomsten, mits mensen hun werk behouden. Zo zijn werkenden duidelijk minder vaak arm dan de totale bevolking van 20-64 jaar, zoals eerder in dit hoofdstuk vermeld. Bovendien stijgt hun armoedepercentage tijdens een laagconjunctuur niet zo sterk als dat onder de totale bevolking. Dat komt ten eerste doordat werkenden minder vaak dan niet-werkenden net boven de armoedegrens verkeren.<sup>13</sup> Als de koopkracht krimpt in een recessie, zakken zij daardoor niet zo snel door de armoedegrens heen als bijvoorbeeld uitkeringsontvangers. Armoede onder niet-werkenden steeg tijdens de crisis dan ook veel harder. Ten tweede stijgt tijdens een economische neergang het aandeel uitkeringsontvangers onder de totale bevolking, wat het armoedepercentage onder die laatsten eveneens verhoogt.

### Langdurige armoede onder werkenden licht gestegen

Het aantal werkenden in langdurige armoede is beperkt en groeide tijdens de crisisjaren maar licht (zie figuur 3.3). In 2014 had 1,2% van alle mensen die drie jaar achtereen werkten, al die jaren onvoldoende inkomsten. Dat was iets meer dan in 2003, toen dat percentage op 0,8% lag.

Figuur 3.3

Langdurige armoede onder werkenden en de totale bevolking, personen van 20-64 jaar,<sup>a</sup> 2003-2014 (in procenten)



a Mensen zijn langdurig arm als zij drie jaar aaneen arm zijn. Cijfers over werknemers en zelfstandigen hebben betrekking op mensen die al die drie jaren werknemer, respectievelijk zelfstandige waren.

Bron: CBS (IPO'01-'14) SCP-bewerking

### 3.3.2 Trends onder hoogrisicogroepen

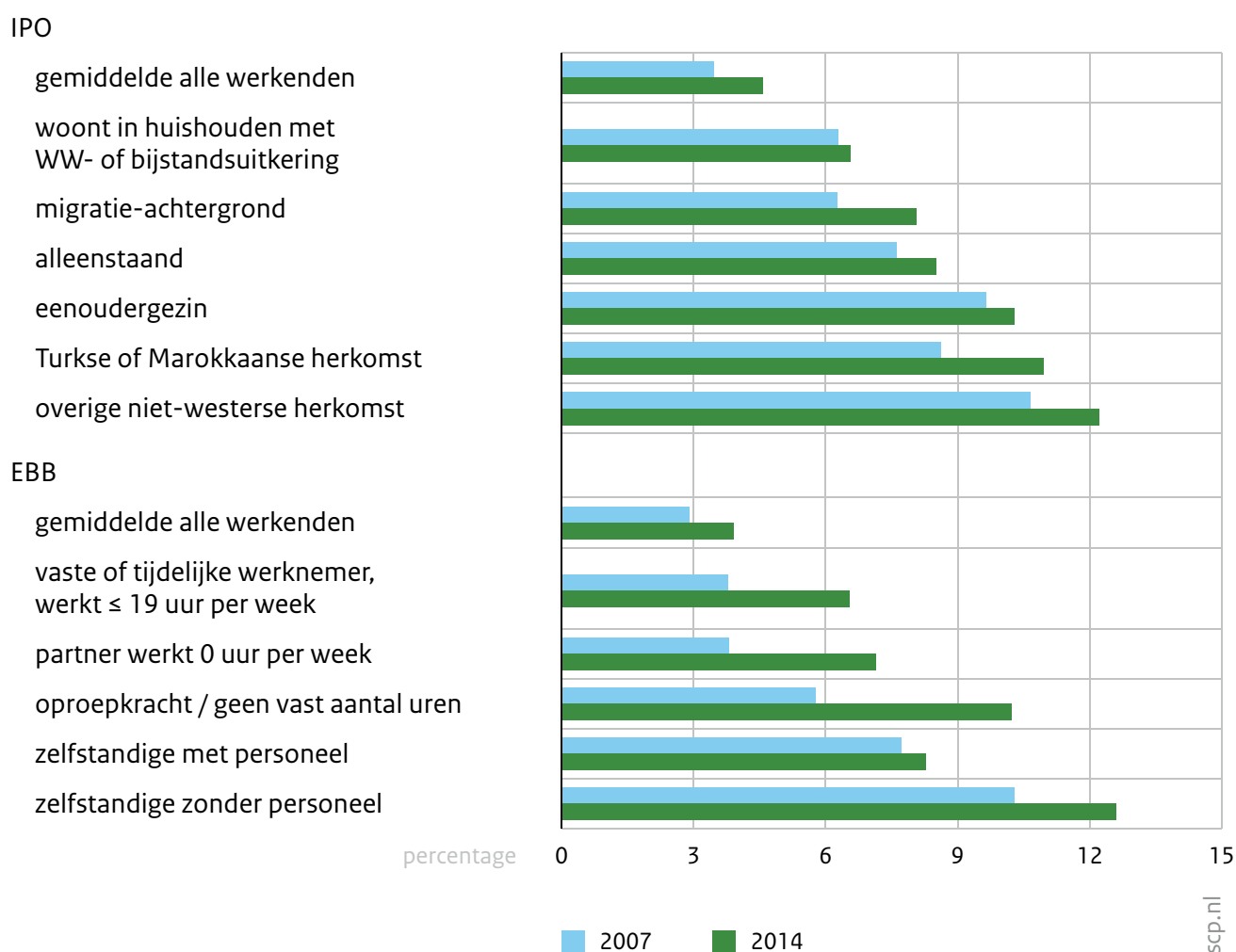
#### Armoede groeide in meeste hoogrisicogroepen sterker dan gemiddeld

Deze paragraaf laat zien hoe het armoedepercentage zich de afgelopen jaren ontwikkelde onder de hoogrisicogroepen uit paragraaf 3.1. Omdat een deel van deze gegevens uit de tweede databron, de EBB, komt, kunnen we maar een beperkte tijdreeks laten zien. We kiezen de jaren 2007 en 2014, dus net vóór en tijdens de laatste economische crisis.

In veel hoogrisicogroepen groeide het aandeel met onvoldoende inkomsten tijdens de crisis sterker dan onder de doorsnee-werkende (zie figuur 3.4). Bij de zelfstandigen met personeel deed het dat ook, maar zij hadden in 2014 hun slechtste jaren al achter de rug: die lagen in 2009-2011. Daardoor was hun armoederisico in 2014 niet veel hoger dan in 2007.

Figuur 3.4

Arme werkenden naar achtergrondkenmerk, personen van 20-64 jaar, 2007 en 2014 (in procenten)<sup>a</sup>



a De cijfers komen deels uit het IPO en deels uit de EBB. Die laatste onderschat de armoedepercentages. De hoogte van de armoedepercentages in de risicogroepen volgens IPO en EBB zijn daardoor onderling niet volledig vergelijkbaar.

Bron: CBS (EBB '07 en '14 met Integrale Inkomensbestanden '07 en '14; IPO '07 en '14) SCP-bewerking

Werkenden uit een eenpersoonshuishouden, eenoudergezin of een huishouden met een ww- of bijstandsuitkering (die dus zelf deels werkloos waren of een werkloze huisgenoot hadden) vormen een uitzondering op het algemene beeld; onder hen steeg het armoederisico tussen 2007 en 2014 juist minder sterk dan gemiddeld. Wel nam de laatste groep, die met een ww- of bijstandsuitkering in het huishouden, in aantal flink toe (zie tabel 3.11).

### Armoede onder zelfstandigen lager dan in recessie van 2002-2004

De economische teruggang in de laatste crisis was veel groter dan die tijdens de recessie van 2002-2004. Toch steeg het aantal armen onder zelfstandigen niet zo hard als in die eerdere periode (zie figuur 3.2). Mogelijk hebben de grotere fiscale vrijstellingen voor zelfstandigen sinds 2005 en 2007 (Financiën 2015) de groei van het armoedepercentage in deze groep wat afgeremd. Daarnaast kunnen ook beperkingen van het databestand in die jaren een rol hebben gespeeld.<sup>14</sup>

### 3.4 Mogelijke verklaringen voor armoedegroei werkenden

Het armoedepercentage onder alle werkenden steeg tussen 2001 en 2014 met 1,5 procentpunt (zie figuur 3.2). Wat zijn mogelijke verklaringen daarvoor? Het armoedepercentage groeit als een subgroep met een groot aandeel armen in omvang toeneemt (samenstellingseffect) of als de armoede binnen een of meer subgroepen stijgt. Er waren in de betreffende periode meerdere veranderingen op de arbeidsmarkt met deze effecten.

De achteruitgang van de economie is een van de belangrijkste daarvan. Die zorgde voor zowel een groei van een subgroep met een groot risico als een stijging van het armoederisico binnen groepen. Ten eerste steeg het aantal werkenden dat een deel van het jaar zelf werkloos was of een werkloze huisgenoot had (CBS 2017a). Deze subgroep is vaker dan gemiddeld arm: 6,6% van hen had in 2014 onvoldoende inkomsten tegen 4,6% gemiddeld onder werkenden (zie ook tabel 3.4). Ten tweede bleef de inkomensontwikkeling van de doorsnee-inwoners, werkend en niet-werkend, achter bij de inflatie (CBS 2017d), waardoor het risico op onvoldoende inkomsten voor iedereen groeide. Onder degenen met een werkloosheidsperiode of een werkloze partner steeg het armoederisico misschien nog extra, doordat de ongunstige economie ervoor zorgde dat het vinden van een nieuwe baan langer duurde (CBS 2017e).

Daarnaast waren er nog andere ontwikkelingen op de arbeidsmarkt die het vóórkomen van armoede onder werkenden mogelijk vergrootten. Die zorgden vooral voor een groei van subgroepen met bovengemiddeld veel armen. Zo steeg het aantal oproepkrachten, zzp'ers, niet-westerse migranten en werkenden uit Midden- en Oost-Europa (CBS 2017a; Ooijevaar et al. 2013). Ook bestaat de vrees dat er meer kleine banen zijn gekomen onder invloed van marktwerking en dat banengroei tegenwoordig vooral aan de boven- en onderkant van de loonverdeling plaatsvindt (European Commission 2014). Verder steeg het aandeel alleenstaanden en alleenstaande ouders onder werkenden licht.

Tot slot zijn de regels rond uitkeringen een aantal keren aangescherpt. De maximale duur van de werkloosheidsuitkering (ww) is in 2003 en 2006 ingekort en de verplichtingen voor

bijstandsontvangers zijn vergroot (Soede et al. 2009; Vrooman 2016). Het mogelijke effect daarvan is tweemaal. Ten eerste accepteerden sommige werkzoekenden daardoor sneller laagbetaald werk dan vroeger (De Groot en Van der Klaauw 2014). Dit kan de groep laagbetaalden iets hebben doen groeien. Ten tweede vallen werklozen eerder dan in 2001 terug van een ww-uitkering naar de, meestal lagere, bijstand of houdt hun uitkering zelfs helemaal op. Dit kan het risico op armoede onder werkenden met een werkloosheidsperiode of werkloze huisgenoot hebben vergroot.

Uiteraard staan deze veranderingen en de verslechtering van de economische situatie niet volledig los van elkaar. Zo accepteerden werklozen vaker dan vroeger een flexbaan (Josten en Vlasblom 2018), simpelweg omdat er geen beter alternatief voorhanden was. De veranderingen zijn echter ook door andere factoren gedreven. De groei van het aantal flexwerkers en zzp'ers, bijvoorbeeld, is waarschijnlijk ook veroorzaakt door veranderingen in wet- en regelgeving en voorkeuren van werkgevers (zie bv. Euwals et al. 2016).

Om zicht te krijgen op de achtergronden van de armoedegroei is een decompositieanalyse gedaan. Die legt de stijging van het totale armoedepercentage onder werkenden uiteen in twee delen. Wat was de bijdrage van de gestegen omvang van bepaalde subgroepen werkenden? En wat was de bijdrage van een eventueel gegroeid armoedepercentage binnen dezelfde subgroepen? Groepen met een grotere omvang oefenen een grotere invloed uit op de groei van het totale armoedepercentage onder werkenden (zie kader 3.2).

---

### **Kader 3.2   Opzet van de decompositie van de armoedegroei**

Werkende armen kunnen worden onderverdeeld in een aantal subgroepen, die ieder een bepaald risico op armoede lopen. Voorbeelden van dergelijke groepen met een hoog risico zijn zelfstandigen en deeltijders.

De bijdrage van de subgroepen aan de groei van het armoedepercentage hangt af van zowel de omvang en het armoederisico van de subgroep in kwestie als de mate waarin beide in de onderzochte periode veranderden. Zo levert een groep met een gestegen armoederisico een grotere bijdrage aan de toename van het totale armoedepercentage naarmate de omvang van de groep groter is. Ook veranderingen in de omvang van de subgroep zelf beïnvloeden het totale armoedepercentage. Als een hoogrisicogroep duidelijk in omvang toeneemt, vergroot dat eveneens het totale armoedepercentage.

Figuur 3.5 geeft aan welke invloed van de besproken mechanismen uitgaat. Eerst is de bijdrage van de werkloosheidsgroei bepaald, daarna die van de toename van het aantal zelfstandigen. Voor elke rij in de figuur geldt dat de effecten optellen tot de totale verandering in armoede onder werkenden tussen 2001 en 2014 (afgezien van afrondingsverschillen). De gehanteerde methode is eerder toegelicht in Vrooman en Wildeboer Schut (2013) en wordt ook in hoofdstuk 6 toegepast.<sup>15</sup>

---

We selecteerden voor de decompositieanalyse subgroepen die de afgelopen jaren het sterkst in omvang groeiden en waarover het gebruikte databestand informatie bevat.

Tabel 3.11 laat zien in welke mate de hiervoor genoemde groepen in omvang stegen tussen 2001 en 2014. Vooral het percentage werkenden uit huishoudens waarin ten minste één persoon een ww- of bijstandsuitkering ontving, groeide, evenals het percentage oproepkrachten en zzp'ers. De overige risicogroepen namen minder sterk of zelfs niet in omvang toe, waardoor ze het armoedepercentage onder alle werkenden maar beperkt hebben kunnen doen stijgen.<sup>16</sup> Helaas is de tijdreeks over het percentage laagbetaalde banen vrij kort, wat het lastig maakt om vast te stellen hoe sterk dit groeide.

Omdat het gebruikte databestand, het Inkomenspanelonderzoek (IPO), geen informatie bevat over het type arbeidscontract, kunnen we het effect van de groei van het aantal oproepkrachten helaas niet meten. Voor een deel zal die invloed verdisconteerd zijn in de groei van het aantal werkenden met een ww- of bijstandsuitkering in het huishouden, omdat mensen met dit type arbeidscontracten vaker dan anderen een deel van het jaar werkloos zijn. In het IPO is ook niet geregistreerd of mensen zzp'er zijn, maar wel of zij als zelfstandige werken. Omdat het grootste deel van de zelfstandigen als zzp'er werkt, 73% in 2014 (CBS 2017f), kijken we in plaats daarvan naar de bijdrage van de toename van het aantal zelfstandigen. Figuur 3.5 toont de resultaten van de decompositie.

Tabel 3.11

Aandeel in totale groep werkenden, personen van 20-64 jaar, naar achtergrondkenmerken, 2001 en 2014 (in procenten)

|                                                                                 | 2001 <sup>a</sup> | 2014 |
|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------|
| zelf ww- of bijstandsuitkering of huisgenoot met zo'n uitkering in kalenderjaar | 8                 | 16   |
| is oproepkracht of heeft geen vaste uren                                        | .                 | 10   |
|                                                                                 | (2003: 6)         |      |
| is zzp'er                                                                       | .                 | 12   |
|                                                                                 | (2003: 8)         |      |
| werkt 1-19 uur per week                                                         | .                 | 20   |
|                                                                                 | (2003: 20)        |      |
| banen met ≤ 110% minimumloon (werknemers) <sup>b</sup>                          | .                 | 12   |
|                                                                                 | (2006: 10)        |      |
| banen > 110% en ≤ 130% minimumloon (werknemers) <sup>b</sup>                    | .                 | 12   |
|                                                                                 | (2006: 12)        |      |
| migratieachtergrond                                                             | 15                | 18   |
| ww.:                                                                            |                   |      |
| Midden- of Oost-Europese herkomst                                               | 0                 | 1    |
| Turkse of Marokkaanse herkomst                                                  | 2                 | 3    |
| alleenstaand                                                                    | 14                | 15   |
| lid eenoudergezin                                                               | 4                 | 6    |

a Of later peiljaar indien 2001 niet beschikbaar.

b Deze gegevens gaan over alle werkenden met zo'n baan, ongeacht hun leeftijd.

Bron: CBS (EBB'03 en '14; IPO'01 en '14; SSB'14; SWL'06) SCP-bewerking

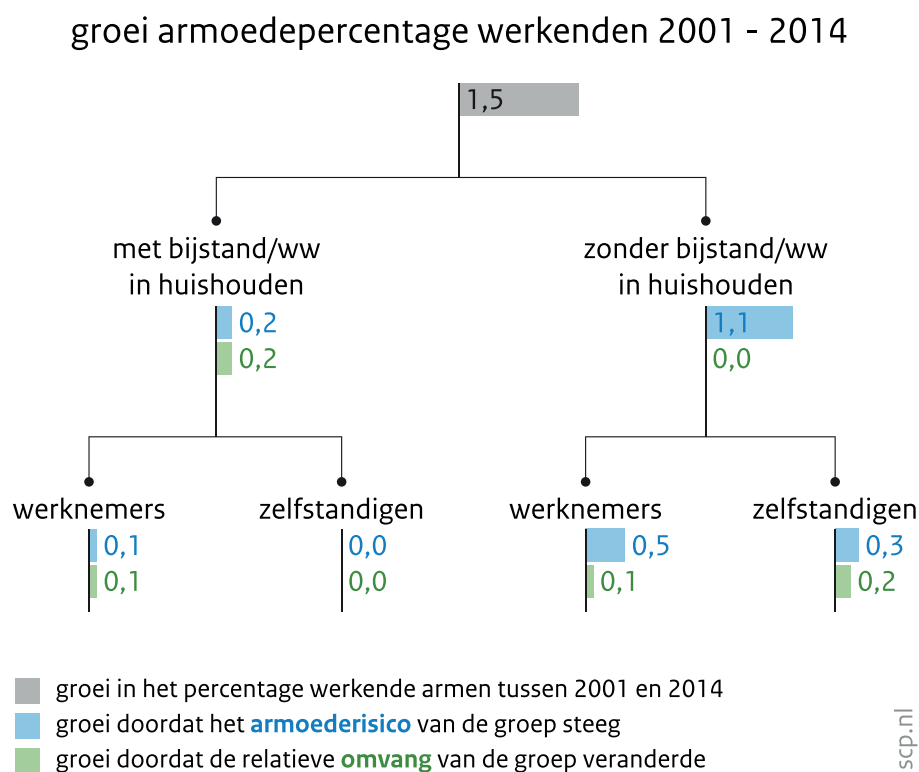
### Groei werkloosheid en aantal zelfstandigen droeg bij aan gestegen armoede werkenden

De toename van het aantal werklozen leverde een bijdrage aan de armoedegroei. Het aandeel werkenden met een werkloosheids- of bijstandsuitkering voor henzelf en/of een huisgenoot steeg tussen 2001 en 2014 van 8% naar 16%. Bovendien groeide het aandeel armen in deze groep van 5% naar 7%. Beide veranderingen op zichzelf deden het armoedepercentage onder alle werkenden met 0,2 procentpunt toenemen (zie figuur 3.5). Bij elkaar opgeteld verklaren ze dus 0,4 procentpunt van de 1,5 procentpunt stijging in het aandeel armen onder alle werkenden.

Het grotere armoederisico in huishoudens met een uitkering kan, zoals hiervoor aangegeven, liggen aan zowel de gedaalde koopkracht van gezinnen doordat de loon- en uitkeringsgroei achterbleef bij de inflatie, als de toegenomen duur van werkloosheidsperioden en de inkorting van de maximale duur van de ww-uitkering.

Figuur 3.5

Groei van armoede onder werkenden ontleed, verandering in het totale percentage arme werkenden, 2001-2014 (in procentpunten)



#### Leeswijzer

De verandering in het totale armoedepercentage van 1,5 procentpunt wordt ontleed in de bijdragen van de gewijzigde bevolkingsaandelen en armoederisico's van de onderliggende groepen. Het totaal per niveau is gelijk aan de totale armoedegroei, afrondingsverschillen daargelaten. Zo is 0,2 procentpunt van de groei van 1,5 procentpunt toe te schrijven aan het grotere aantal werkenden dat in hetzelfde kalenderjaar tevens een ww- en/of bijstandsuitkering kreeg voor henzelf of een huisgenoot.

Het aandeel werkenden dat actief is als zelfstandige liep op van 14% in 2001 naar 17% in 2014. Omdat zelfstandigen vaker onvoldoende inkomsten hebben dan werknemers

(zie figuur 3.2), groeide daardoor het armoedepercentage onder alle werkenden met ruim 0,2 procentpunt.

### Achterblijvende loonontwikkeling en gedaalde winsten leverden mogelijk grootste bijdrage aan armoedegroei werkenden

Het resterende deel van de armoedegroei onder alle werkenden ligt aan het toegenomen armoederisico van zowel zelfstandigen als werknemers uit huishoudens zonder ww- of bijstandsuitkering. Bij de zelfstandigen uit deze groep nam het aandeel met onvoldoende inkomsten toe van 9% tot 12%. Dat zorgde voor 0,3 procentpunt van de totale armoedegroei. Vermoedelijk is het grotere aandeel armen in deze categorie hoofdzakelijk te wijten aan hun gedaalde inkomsten door afnemende tarieven en/of opdrachten.

Werknemers uit huishoudens zonder uitkering zagen hun armoedepercentage minder sterk stijgen: van 2% naar 3%. Toch verklaart dat een groter deel, 0,5 procentpunt, van de armoedegroei onder alle werkenden. Dat komt doordat deze categorie veruit het grootste aantal werkenden bevat.

Helaas weten we niet welk deel van de armoedestijging onder deze werknemers ligt aan de achterblijvende loonontwikkeling en welk deel aan andere factoren zoals de groei van oproepwerk<sup>17</sup> of wellicht een groei van het aantal laagbetaalde banen. Het ligt voor de hand dat de invloed van de loonontwikkeling het sterkst was, omdat die het grootste aantal werknemers raakte. Al met al kunnen we concluderen dat de gedaalde koopkracht door achterblijvende lonen en winsten vermoedelijk de sterkste bijdrage aan de armoedegroei onder werkenden leverde, gevolgd door de gegroeide werkloosheid.

## 3.5 Conclusies

Het armoedepercentage onder werkenden in Nederland steeg tussen 1990 en 2013 naar het hoogste niveau van de afgelopen 25 jaar. In 2014 daalde het licht, en volgens onze raming kromp het in 2015 nog iets verder. De groei in de jaren negentig lag mogelijk deels aan het feit dat werkenden aan de onderkant van de loonverdeling de welvaarts groei niet konden bijbenen. De welvaart groeide door onder meer toename van het aantal middelbaar en hogeropgeleide tweeverdieners; de armoedegrens steeg deels met de welvaart mee.

Na de eeuwwisseling was er een periode met economische neergangen. De armoedegroei in die periode kwam waarschijnlijk vooral door de gedaalde koopkracht door achtergebleven lonen c.q. winsten. Het gestegen aantal werkenden dat zelf een deel van het jaar werkloos was of een werkloze huisgenoot had, speelde ook een rol, net als het toegenomen aantal zelfstandigen.

De vraag is of het armoedepercentage onder werkenden weer terug zal keren naar het oude niveau van net na de eeuwwisseling. Als het de komende jaren economisch goed blijft gaan, zal het verder krimpen. Maar helemaal dalen naar het niveau van 2001 of zelfs maar 2007/2008 doet het naar onze inschatting en die van anderen (CBS 2018a) voorlopig

niet snel. Ten eerste omdat een klein deel van de armoedegroei structurele oorzaken lijkt te hebben, namelijk de toename van het aantal zelfstandigen. Ten tweede omdat de koopkracht aan de onderkant van de inkomensverdeling moet stijgen, wil het armoedepercentage dalen. Dat kan op een aantal manieren bereikt worden: groei van de (cao-)lonen, stijging van de inkomsten van zelfstandigen, grotere arbeidsduur van huishoudens op jaarbasis door uitbreiding arbeidsduur en minder perioden van werkloosheid. In de cao-lonen zat de laatste jaren nog niet zoveel beweging (CPB 2017). Onder laag-opgeleiden stegen de lonen in 2015 en 2016 niet, en onder middelbaar opgeleiden maar licht (Bakens en Fouarge 2017). Mogelijk komt dat door de flexibilisering van de arbeidsmarkt (CPB 2017), die juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt groot is en de onderhandelingsmacht van werknemers verzwakt. Misschien verandert dit in 2018, nu werkgevers het moeilijker krijgen geschikt personeel te vinden.

Het percentage armen onder werkenden is – ondanks de groei – nog steeds duidelijk lager dan onder niet-werkenden. Het steeg tijdens de crisisjaren bovendien minder hard dan onder de laatstgenoemden. Langdurige armoede, van minstens drie jaar aaneen, komt onder werkenden weinig voor, zolang zij hun werk behouden. Is beleidsaandacht voor werkende armen dan wenselijk?

Twee punten vergen naar onze mening beleidsaandacht. Het eerste is de hiervoor al aangestipte stijging van het armoedepercentage onder werkenden in de afgelopen jaren – en de geringe daling tot dusverre. Hoe ontwikkelt het aantal werkenden met onvoldoende inkomsten zich de komende jaren verder? Wat gebeurt er met de omvang van twee hoogrisicogroepen qua type arbeidsrelatie: zzp'ers en oproepkrachten? De afgelopen jaren groeiden ze, maar de recentste cijfers wijzen op een stabilisatie (CBS 2018d). Zet die door of niet en hoe werkt dat uit op het armoedepercentage? En wat voor gevolgen heeft de voorspelde toename van een andere hoogrisicogroep, het aantal mensen in de werkzame leeftijd met een migratieachtergrond (CBS 2018e), voor het armoedecijfer?

Het tweede aandachtspunt is het hoge armoederisico van specifieke groepen werkenden. De in omvang grootste hoogrisicogroep zijn de zzp'ers, gevolgd door alleenstaanden en werkenden met een migratieachtergrond. Daarna komen de werkenden met een ww- of bijstandsuitkering in het huishouden (die dus zelf een deel van het jaar werkloos waren of een werkloze huisgenoot hadden), werkenden met een partner die nul uren per week werkt, alleenstaande ouders, oproepkrachten, tijdelijke of vaste werknemers met een kleine deeltijdbaan en zelfstandigen met personeel. Binnen de groep werkenden met een migratieachtergrond vormen vooral degenen van Turkse of Marokkaanse herkomst en overige niet-westerse herkomst een belangrijke risicogroep. Zzp'ers zijn vooral arm omdat de hoofdkostwinner in hun huishouden – vaak zichzelf – weinig verdient per uur, alleenstaanden door zowel een klein aantal werkuren als een laag uurinkomen. Wat kan er gedaan worden om hun inkomenspositie en die van andere hoogrisicogroepen te verbeteren en hoe kunnen zij het beste worden bereikt? Hoofdstuk 4 laat zien dat gemeenten

inschatten dat zij juist deze werkenden – zelfstandigen en alleenstaanden – slecht weten te bereiken.

## Noten

- 1 Dat heeft twee oorzaken. Ten eerste doen mensen met een laag inkomen minder vaak dan gemiddeld mee aan vragenlijstonderzoek. Ten tweede werken zij vaker dan anderen maar een deel van het jaar. Zij hebben dus een verhoogde kans te worden bevraagd in een maand zonder betaald werk, waardoor hun werkkenmerken niet bekend zijn. Zij tellen dan niet mee in de armoedecijfers naar deze kenmerken.
- 2 De ramingsmethodiek beslaat vier stappen:
  - 1 De bevolking wordt opgesplitst in ongeveer vijftig demografische en sociaaleconomische groepen. De belangrijkste daarvan zijn werknemers en zelfstandigen, gepensioneerden en uitkeringsgerechtigden. Deze zijn verder verfijnd naar huishoudentype, aantal verdieners en inkomensniveau.
  - 2 Het Centraal Planbureau heeft de mediane koopkrachtmutaties van deze groepen in 2015 berekend (zie CPB 2016). Deze mutaties zijn door het SCP toegekend aan dezelfde groepen in het IPO'14. Dat resulteerde in de verwachte inkomens per groep in 2015.
  - 3 Vervolgens zijn ook veranderingen op demografisch en sociaaleconomisch gebied meegenomen, zoals vergrijzing en werkloosheid. Het IPO'14 is herwogen met de voorspelde aantallen in 2015.
  - 4 Tot slot is een voorlopige armoedegrens berekend voor 2015, met behulp van de gebruikelijke indexatiemethode (zie hoofdstuk 2).

De verwachte armoede in 2015 is vervolgens vastgesteld door de gesimuleerde inkomens af te zetten tegen de voorlopige armoedegrens.
- 3 Mensen met verdiensten uit een eigen onderneming zien we altijd als werkenden, ongeacht de hoogte van hun inkomen daaruit. Zelfstandigen kunnen namelijk negatieve inkomsten hebben, ook als zij veel uren in hun onderneming stoppen. Elke andere inkomensbron, hoe klein ook, zou dan al snel groter zijn.
- 4 De cijfers over de jaren negentig van de vorige eeuw komen uit de *Armoedemonitor 2007* (Josten 2007).
- 5 Bovendien wordt het armoedepercentage onder hen overschat, doordat de hoogte van de ouderlijke bijdrage niet bekend is.
- 6 De Enquête beroepsbevolking is een roterend panelonderzoek. Deelnemers worden vijf achtereenvolgende kwartalen bevraagd. Een deel start met deelname in het eerste kwartaal van een kalenderjaar, een ander deel in het tweede, weer een ander deel in het derde, et cetera. Hier zijn alleen gegevens gebruikt van respondenten die vier achtereenvolgende kwartalen in één kalenderjaar meededen. We hebben hun gemiddelde arbeidsduur in het betreffende kalenderjaar geschat door hun gemiddelde over de vier peilingen te berekenen.
- 7 Het gaat hier om het minimumuurloon uit 2009. Deze loongrens laten we in andere jaren met hetzelfde percentage stijgen of dalen als onze armoedegrens. Dit is dezelfde grenswaarde als in een eerder onderzoek (De Graaf-Zijl et al. 2015).

Het uurinkomen is geschat op basis van het persoonlijke jaarinkomen uit betaald werk (cijfer uit Integrale inkomensbestanden) en de arbeidsuren zoals opgegeven door de respondent zelf (cijfer uit de Enquête beroepsbevolking).
- 8 We kunnen helaas niet nagaan in hoeverre armoede ligt aan negatieve inkomensbestanddelen, zoals betaalde rente over schulden, omdat het bestand daar geen informatie over bevat.
- 9 Verder weten we uit andere bron dat zelfstandigen ook vaker dan gemiddeld negatieve inkomsten uit vermogen hebben, door te betalen rente op een hypotheek of overige schulden (Bos 2016).

- 10 Bron: CBS (EBB'06-'14 met Integrale Inkomensbestanden '06 en '14) SCP-bewerking. De vraag over gewenste werkuren is alleen gesteld aan werkenden die minimaal 12 uur per week werken. Inmiddels heeft het CBS ook cijfers voor degenen die minder dan 12 uur per week werken, maar ten tijde van de analyses was dat nog niet het geval.
- 11 De groep met een migratieachtergrond is vrij heterogeen qua samenstelling. Daarom tonen we de drie mogelijke oorzaken niet voor deze groep.
- 12 Een klein deel van de groei van het aantal arme werkenden komt op conto van de stijging van het totale aantal werkzame personen tussen 2001 en 2014. Het effect daarvan is beperkt, doordat het totale aantal werkenden – volgens de definitie in dit hoofdstuk – maar weinig steeg. Zonder die toename waren er in 2014 315.000 werkende armen geweest in plaats van 320.000.
- 13 In 2014 had 1,8% van de werkenden een huishoudensinkomen tussen de 100% en 110% van de armoedegrens, tegen 3,8% onder de totale bevolking van 20-64 jaar.
- 14 De scherpte van de piek in 2003 heeft daarnaast wellicht deels technische oorzaken. In de eerste jaren na de eeuwwisseling werd een andere ramingssystematiek gebruikt voor de inkomsten van zelfstandigen zonder bekend inkomen dan tegenwoordig.
- 15 Het verschil tussen twee percentages armen kan als volgt worden gedeclineerd:  

$$= \sum_1^K \bar{n}_k \Delta p_k + \sum_1^K (\bar{p}_k - \bar{P}) \Delta n_k$$
, waarbij  $n_k$  het aandeel in de bevolking van groep  $k$  is en  $p_k$  het percentage armen in groep  $k$ .
- 16 We hebben nog een uitgebreidere analyse gedaan, waarin we ook het effect van de groei van het aantal werkenden met een migratieachtergrond (westers en niet-westers) testten. De bijdrage daarvan aan de armoedegroei was ongeveer 0,1 procentpunt.
- 17 Om toch een idee te krijgen van het effect van de groei van het oproepwerk is een Oaxaca-analyse gedaan op het andere databestand, de Enquête beroepsbevolking (EBB), dat wel informatie over het type arbeidscontract bevat. Met dit bestand is alleen de bijdrage aan de armoedegroei in de jaren 2007-2014 te bepalen. De armoedegroei was volgens de EBB in die jaren 1,0 procentpunt (1,1 procentpunt volgens het IPO). Daaraan leverden de veranderingen in het type dienstverband (vast, tijdelijk, oproep, uitzend, zzp'er, zmp'er) een bijdrage van 0,3 procentpunt. Dit is dus inclusief de groei van het aantal zzp'ers.

## Literatuur

- Bakens, J. en D. Fouarge (2017). Laagopgeleiden participeren minder en met lager loon na de crisis. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 102, nr. 4756, p. 606.
- Berkhout, E., A. Heyma en S. van der Werff (2011). *De economische impact van arbeidsmigratie: verdringingseffecten 1998-2008*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Bos, W. (2016). Kans op armoede bij huishoudens met werk. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 29, nr. 1, p. 87-94.
- CBS (2017a). *Arbeidsdeelname; kerncijfers*. Geraadpleegd 5 oktober 2017 via <http://statline.cbs.nl/Statweb>.
- CBS (2017b). *Inflatie 2016 is laagste in bijna 30 jaar*. Geraadpleegd via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/01/inflatie-2016-is-laagste-in-bijna-30-jaar>.
- CBS (2017c). *Zelfstandigen; inkomen, vermogen, kenmerken, bedrijfstakken*. Geraadpleegd 31 oktober 2017 via <http://statline.cbs.nl/Statweb>.
- CBS (2017d). *Dynamische koopkrachtontwikkeling; overgangen van inkomensbron*. Geraadpleegd 29 oktober 2017 via <http://statline.cbs.nl/Statweb>.
- CBS (2017e). *Werkloze beroepsbevolking; werkloosheidsduur en persoonskenmerken*. Geraadpleegd 7 november 2017 via <http://statline.cbs.nl/Statweb>.
- CBS (2017f). *Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkkring*. Geraadpleegd 30 mei 2017 via <http://statline.cbs.nl/Statweb>.

- CBS (2018a). *Armoede en sociale uitsluiting 2018*. Den Haag / Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2018b). *Werkgelegenheid en minimumloon; kenmerken baan, cao* (SB12008). Geraadpleegd 25 januari 2018 via <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/>.
- CBS (2018c). *Werkzame beroepsbevolking; arbeidspositie partner, inkomen en kenmerken*. Geraadpleegd 26 januari 2018 via <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/>.
- CBS (2018d). *Werkzame beroepsbevolking; positie in de werkkring*. Geraadpleegd 29 mei 2018 via <https://opendata.cbs.nl/statline>.
- CBS (2018e). *Prognose bevolking; geslacht, leeftijd en migratieachtergrond, 2018-2060*. Geraadpleegd 29 mei 2018 via <https://opendata.cbs.nl/statline>.
- CPB (2016). *Centraal Economisch Plan 2016*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2017). *Juniraming 2017: economische vooruitzichten 2017 en 2018*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- European Commission (2009). *Portfolio of indicators for the monitoring of the European strategy for social protection and social inclusion – 2009 update*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2014). *Employment and social developments in Europe 2014*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Euwals, R., M. de Graaf-Zijl en D. van Vuuren (2016). *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Financiën (2015). *180 Zelfstandigen zonder personeel*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- FNV (2015). *FNV: groeiend aantal werkende armen met stapelbanen*. Geraadpleegd 26 november 2017 via <https://lokaalfnv.nl/actueel/2015/10/fnv-groeiend-aantal-werkende-armen-met-stapelbanen>.
- Fouarge, D. (2002). *Minimum protection and poverty in Europe. An economic analysis of the subsidiarity principle within EU social policy*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Graaf-Zijl, M. de, E. Josten, S. Boeters, E. Eggink, J. Bolhaar, I. Ooms, A. den Ouden en I. Woittiez (2015). *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*. Den Haag: Centraal Planbureau / Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Groot, N. de en B. van der Klaauw (2014). *The effects of reducing the entitlement period to unemployment insurance benefits*. Bonn: IZA – Institute of Labor Economics.
- Hick, R. en A. Lanau (2017). *In-work poverty in the UK: problem, policy analysis and platform for action*. Cardiff: Cardiff University.
- Horemans, J. en I. Marx (2017). *Poverty and material deprivation among the self-employed in Europe. An exploration of a relatively uncharted landscape*. Bonn: IZA – Institute of Labor Economics.
- Josten, E. (2007). *Werkende armen*. In: C. Vrooman, S. Hoff, F. Otten en W. Bos (red.), *Armoedemonitor 2007* (p. 77-93). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Josten, E. en J.D. Vlasblom (2018). *Tijdelijk werk geven. Invloed van laagconjunctuur en langdurende ziektegevallen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Josten, E., J.D. Vlasblom en C. Vrooman (2014). *Bevrijd of beklemd? Werk, inhuur, inkomen en welbevinden van zzp'ers*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kok, L., B. Baarsma en A. Heyma (2014). *Nieuw ontwerp sociaal beleid. Beoordeling van Awwn voorstel voor een basis-regeling voor werkenden*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Muller, L., C. van Weert, J. van den Tillaart en M. Goedhuys (2014). *Inkomsten uit werk en toch een langdurig laag inkomen. Kenmerken en verklaringen*. Den Haag / Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Ooijevaar, J., N. Sluiter en S. Verschuren (2013). *Bevolkingstrends 2013. Immigranten en werknemers uit de Europese Unie in Nederland*. Den Haag / Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Otten, F., W. Bos, P. Dehing en B. Hermans (2015). *Armoede en sociale uitsluiting 2015*. Den Haag / Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Snel, E., J. de Boom en G. Engbersen (2008). *The silent transformation of the Dutch welfare state and the rise of in-work poverty*. In: H.J. Andress en H. Lohmann (red.), *The working poor in Europe: employment, poverty and globalisation* (p. 124-154). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Soede, A. (2006). *Naar een nieuwe armoedegrens? Basisbestedingen als maatstaf voor een tekortschietend inkomen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Soede, A., C. Vrooman en J. Wildeboer Schut (2009). De inkomenspositie van werklozen. In: C. Vrooman (red.), *Werkloos in crisistijd. Baanverliezers, inkomensveranderingen en sociale gevolgen* (p. 30-67). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Stoker, E. (2010). Honderdduizenden werkende armen, maar wie zijn ze? In: *de Volkskrant*, 17 juli 2010.
- Thijssen, J.G.J. en E. Pommer (2001). Armoede in hoofdlijnen. In: *Armoedemonitor 2001* (p. 9-25). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Thijssen, J. en J. Wildeboer Schut (2005). Armoede in hoofdlijnen. In: C. Vrooman, A. Soede, H.-J. Dirven en R. Trimp (red.), *Armoedemonitor 2005* (p. 16-52). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Vrooman, C. (2016). *Taking part in uncertainty. The significance of labour market and income protection reforms for social segmentation and citizens' discontent* (inaugural lecture). The Hague/Utrecht: The Netherlands Institute for Social Research | SCP / Utrecht University.
- Vrooman, C. en J.M. Wildeboer Schut (2013). Het karige bestaan. Een kwart eeuw armoede in Nederland. In: *TPedigitaal*, jg. 7, nr. 1, p. 27-50.
- Wildeboer Schut, J.M. en S. Hoff (2016a). Werkende en niet-werkende armen. In: S. Hoff, J.M. Wildeboer Schut, B. Goderis en C. Vrooman (red.), *Armoede in kaart 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wildeboer Schut, J.M. en S. Hoff (2016b). Verwachte armoede in 2015-2017. In: S. Hoff, J.M. Wildeboer Schut, B. Goderis en C. Vrooman (red.), *Armoede in kaart 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

## 4 Werkende armen en het gemeentelijk beleid

Een van de centrale onderzoeksthema's draait om de vraag in hoeverre gemeenten de armoede onder werkenden kunnen beïnvloeden en of verschillen in lokaal beleid daarbij een rol spelen.

Ter beantwoording van deze vraag zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van twintig gemeenten. In dit hoofdstuk beschrijven we de aanpak en uitkomsten van deze gesprekken. Eerst geven we echter een overzicht van de regelingen die gemeenten kunnen inzetten ter bestrijding van armoede, zowel onder werkenden als in het algemeen, en bespreken we de wijzen waarop gemeenten in theorie van elkaar kunnen verschillen wat betreft hun armoedeaanpak. Bij dit alles richten we ons op de aanpak van financiële armoede; andersoortige dienstverlening ten behoeve van de minima (bv. op het terrein van zorg of bij de opvoeding van kinderen) blijft buiten beschouwing.

### 4.1 Armoedebestrijding op gemeentelijk niveau

Om armoede – onder werkenden dan wel in het algemeen – tegen te gaan, hebben gemeenten diverse maatregelen ter beschikking. Ten dele gaat het hier om centrale regelingen waarvan de uitvoering op lokaal niveau is belegd. Een voorbeeld hiervan, gericht op werkenden, betreft het Besluit bijstandsverlening aan zelfstandigen (Bbz). Deze regeling is bedoeld voor mensen die vanuit de bijstand een eigen bedrijf willen opstarten, voor gevestigde zelfstandigen die tijdelijk in financiële problemen verkeren en voor oudere zelfstandigen die met hun bedrijf moeten stoppen omdat het niet meer levensvatbaar is. Zij kunnen via de gemeente een lening (starterskrediet of bedrijfskapitaal) of een periodieke uitkering aanvragen. Hoewel de uitvoering van de Bbz bij de gemeenten ligt, is hun beleidsvrijheid beperkt als het gaat om de periodieke uitkering: zowel de hoogte en duur van de uitkering als de voorwaarden om ervoor in aanmerking te komen liggen vast in bepalingen van de rijksoverheid. Wat betreft de verstrekking van leningen is dit anders: de gemeente bepaalt aan welke voorwaarden een aanvraag precies moet voldoen en, tot een bepaald maximum, hoe hoog het te lenen bedrag is.

Ook de Participatiewet kan worden geschaard onder de landelijke regelingen met een nadere invulling op lokaal niveau: de bijstandsnormen en toegangscriteria zijn door het Rijk vastgesteld, maar de uitvoering van de wet – inclusief de inzet van re-integratie-instrumenten en de toepassing van verplichtingen en sancties – is een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Het bijstandsbeleid van gemeenten komt aan het eind van deze paragraaf nader aan bod.

Twee andere centrale regelingen zijn de bijzondere bijstand en de individuele inkomens-toeslag (opvolger van de langdurigheidstoeslag, bedoeld voor huishoudens met langdurig een minimuminkomen). Beide maken deel uit de Participatiewet (resp. artikel 35 en 36), maar bijstandsccliënten komen er niet automatisch voor in aanmerking. Men moet de rege-

lingen apart aanvragen, waarna de gemeente de aanvraag al dan niet honoreert op grond van eigen criteria.

Als laatste noemen we hier de collectieve aanvullende ziektekostenverzekering. Ook deze valt formeel onder de Participatiewet en vormt in feite de enige nog toegestane vorm van categoriale bijzondere bijstand. De voorziening houdt in dat gemeenten met een bepaalde zorgverzekeraar regelen dat het eigen risico is verzekerd of dat de cliënt tegen gereduceerd tarief in aanmerking komt voor uitbreiding van het zorgpakket.

De decentrale regelingen zijn over het algemeen bedoeld voor het verkrijgen van (extra) voorzieningen of om uitgaven te verminderen. Bij dit laatste type regelingen valt te denken aan de kwijtschelding van gemeentelijke heffingen, bijvoorbeeld het rioolrecht of de afvalstoffenheffing. Vrijwel alle gemeenten in Nederland kennen deze kwijtscheldingsmogelijkheden. In de meeste gemeenten krijgen rechthebbenden het volledige bedrag kwijtscholden, in de andere is meestal gedeeltelijke kwijtschelding mogelijk. Er zijn ook enkele gemeenten die officieel geen kwijtscheldingsbeleid voeren, maar die onder de vlag van het minimabeleid wel een soortgelijke regeling hanteren. Op die manier kunnen ze afwijken van de strenge toegangscriteria die vanuit het Rijk zijn opgelegd (Hoeben et al. 2018: 84-87). Bij de regelingen ter verkrijging van (extra) voorzieningen gaat het vooral om gemeentelijke bijdragen voor sociale en culturele activiteiten, voor sport of voor de schoolkosten van kinderen. Zo'n bijdrage kan plaatsvinden middels een financiële bijdrage aan de aanvrager, maar ook in de vorm van prijskortingen, een gemeentelijke kortingspas of – indirect – via de subsidiëring door de gemeente van een participatiefonds.

Schuldhelpverlening valt strikt genomen niet onder het armoedebelief, maar kan wel een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van financiële problemen van burgers. In de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs) is vastgelegd dat gemeenten wettelijk verplicht zijn tot het bieden van schuldhelpverlening; daarbij dienen zij een brede toegankelijkheid, een beperking van de wacht- en doorlooptijd en een integrale benadering te realiseren (TK 2009/2010). Uit de evaluatie van de wet blijkt dat de gemeentelijke inspanningen op het vlak van schuldhelpverlening inderdaad flink zijn toegenomen, maar dat er nog meerdere punten zijn waarop het beleid verder is te verbeteren. Zo lukt het nog lang niet altijd om de wachttijd te beperken tot maximaal vier weken, hebben gemeenten en helpverlening geen volledig beeld van de groep mensen met problematische schulden en ervaren de verschillende betrokken partijen de doorlooptijden als te lang (Baan et al. 2016).

### Variaties in armoedeaanpak

Gemeenten in Nederland kunnen in principe zelf bepalen hoe zij hun armoedebelief inrichten. Tegelijkertijd is het niet de bedoeling dat elke gemeente een geheel eigen plan trekt. Niet alleen zou dit inefficiënt zijn omdat gemeenten dan niet van elkaars ervaringen kunnen profiteren, maar bovendien zou het tot ongewenste verschillen tussen gemeenten leiden. Daarom zijn er landelijke richtlijnen (die de gemeentelijke vrijheid wel weer enigszins beknotten) en kiezen veel gemeenten voor gelijksoortige maatregelen. De variatie in hun

beleid is vooral gelegen in de toegangscriteria en daarmee in de afbakening van de doelgroep, en daarnaast in de wijze waarop ze die doelgroep beogen te bereiken.

De afbakening van de doelgroep van een bepaalde maatregel kan plaatsvinden via de hoogte van de inkomensnorm: naarmate de inkomensgrens hoger ligt, zullen er meer mensen voor de maatregel in aanmerking komen. Daarnaast kan de gemeente ervoor kiezen om specifieke voorwaarden te stellen aan de aanvrager. Een voorbeeld is de individuele inkomenstoelage. Om voor deze toeslag in aanmerking te komen dient er volgens de Participatiewet sprake te zijn van een langdurig laag inkomen zonder uitzicht op verbetering. Gemeenten mogen echter zelf bepalen wat zij onder 'langdurig' en 'laag inkomen' verstaan (TK 2013/2014). Bij regelingen ter verkrijging van voorzieningen op het terrein van maatschappelijke participatie of de schoolkosten van kinderen kunnen gemeenten specifieke voorwaarden stellen ten aanzien van de samenstelling van het huishouden (gezinnen met kinderen of eenoudergezinnen) en de leeftijd van de kinderen. Zo is een regeling voor gratis zwemles gewoonlijk gericht op kinderen in de basisschoolleeftijd, terwijl een tablet- of laptopregeling meestal bestemd is voor kinderen op de middelbare school. De doelgroep voor een openbaarvervoerregeling (gratis of tegen gereduceerd tarief), tot slot, is vaak beperkt tot ouderen en mensen met een chronische ziekte of handicap.

Er zijn diverse manieren waarop gemeenten hun doelgroep kunnen bereiken. De reguliere media vormen uiteraard een eerste mogelijkheid; via gemeentebladen, huis-aan-huisbladen en regionale nieuwszenders kunnen gemeenten algemene informatie verstrekken over beschikbare regelingen en voorzieningen. Ook de sociale media en gemeentelijke website zijn belangrijke algemene informatiekanalen. Om specifieke doelgroepen, waaronder werkenden, te bereiken kunnen gemeenten zich richten op de vindplaatsen van deze groepen. Voor zelfstandig ondernemers is dit bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel, voor werknemers valt te denken aan de (grotere) werkgevers en de uitzendbureaus. Het bereik is te vergroten via personen en instanties waar werkenden – althans een deel van hen – mee te maken hebben, zoals hun huisarts, de school van hun kinderen, sociaal raadslieden en woningcorporaties.

### Werken vanuit of naast de bijstand

De groep werkende armen bestaat voor een deel uit mensen die vanuit de bijstand naar betaald werk zijn uitgestroomd of die naast het werk een bijstandsuitkering hebben (zie kader 4.1). Ook het gemeentelijke bijstandsbeleid is daarom relevant. De invoering van de Participatiewet begin 2015 heeft voor de gemeenten meerdere wijzigingen met zich meegebracht, zowel ten aanzien van de samenstelling van de doelgroep als ten aanzien van de in te zetten instrumenten.<sup>1</sup> In het kader van het huidige onderzoek is echter vooral de aanscherping van het bijstandsbeleid van belang. Allereerst is er ingegrepen in de hoogte van de uitkering. Zo bepaalt de kostendelersnorm dat het uitkeringsbedrag afhankelijk is van het aantal volwassenen in het huishouden: een hoger aantal volwassenen leidt tot een lagere uitkering per persoon. Daarnaast is de gemeentelijke toeslag voor alleenstaande

ouders (max. 20% van de bijstandsnorm) vervangen door een zogenoemde alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget.<sup>2</sup>

De voorwaarden om voor een uitkering in aanmerking te komen zijn eveneens aangescherpt. Hoewel bijstandsgerechtigden ook onder de Wet werk en bijstand al arbeidsverplichtingen hadden, zijn deze in de Participatiewet uitgebreider omschreven en staan er ook strengere maatregelen tegenover als men niet aan de verplichtingen voldoet. In voorkomende gevallen kan het leiden tot stopzetting van de uitkering gedurende een periode van drie maanden. Een laatste voorwaarde die we hier bespreken, betreft de tegenprestatie. Was het gemeenten voorheen toegestaan die op te leggen aan hun bijstandsccliënten, sinds januari 2015 zijn zij ertoe verplicht. Wel mogen gemeenten zelf de inhoud, omvang en duur van de tegenprestatie bepalen.

---

#### Kader 4.1 Bijstandsgebruik onder werkende armen

In hoofdstuk 2 zijn werkende armen gedefinieerd als mensen in de leeftijd van 20-64 jaar voor wie betaald werk de belangrijkste eigen inkomensbron is en die leven in een huishouden met een besteedbaar huishoudensinkomen onder het niet-veel-maar-toereikendcriterium. Van de werkende armen volgens deze definitie woonde 11% in 2014 in een huishouden dat in datzelfde of het voorgaande jaar een bijstandsuitkering ontving. Wanneer we een ruimere definitie van ‘werkend’ hanteren, namelijk ‘iedereen met inkomsten uit betaald werk, ongeacht of het de belangrijkste inkomensbron is’, is dit 16% (zie tabel 4.1).

#### Tabel 4.1

Woont in huishouden met inkomsten uit bijstand in kalenderjaar en/of het jaar ervoor, 2014 (in procenten)

|                            | met enige inkomsten uit<br>werk | met inkomsten uit werk als<br>belangrijkste inkomensbron |
|----------------------------|---------------------------------|----------------------------------------------------------|
| arm                        | 16                              | 11                                                       |
| langdurig arm <sup>a</sup> | 20                              | 13                                                       |

a Behoort tot een huishouden met zowel in 2014 als in de twee voorgaande jaren een inkomen onder het niet-veel-maar-toereikendcriterium.

Bron: CBS (IPO'13 en '14) SCP-bewerking

---

De genoemde aanscherpingen hebben mede tot doel dat mensen minder vanzelfsprekend een beroep op de bijstand doen, zodat de bijstand weer meer het karakter van een laatste vangnet krijgt (TK 2013/2014). Een onbedoeld gevolg kan echter zijn dat mensen – teneinde instroom in de bijstand te voorkomen of zo snel mogelijk uit de bijstand te geraken – in onzekere, laagbetaalde banen terechtkomen en tot de categorie ‘werkende armen’ gaan behoren. Tijdens de interviews met gemeentemedewerkers over het beleid ten aanzien

van werkende armen hebben we onder meer gevraagd of zij dergelijke effecten van het striktere bijstandsbeleid hebben waargenomen.

## 4.2 Aanpak van het veldwerk

Om inzicht te verkrijgen in het gemeentelijk beleid ten aanzien van werkende armen hebben we in twintig gemeenten gesproken met vertegenwoordigers van het armoedebelief en daarbij betrokken instellingen. In deze paragraaf geven we eerst een beeld van de (ruimtelijke) verdeling van de problematiek: in welke gemeenten en regio's zijn de werkende armen vooral te vinden? Vervolgens beschrijven we de selectie van de interviewgemeenten, de benadering van onze gesprekspartners en de thema's die tijdens de interviews aan de orde kwamen.

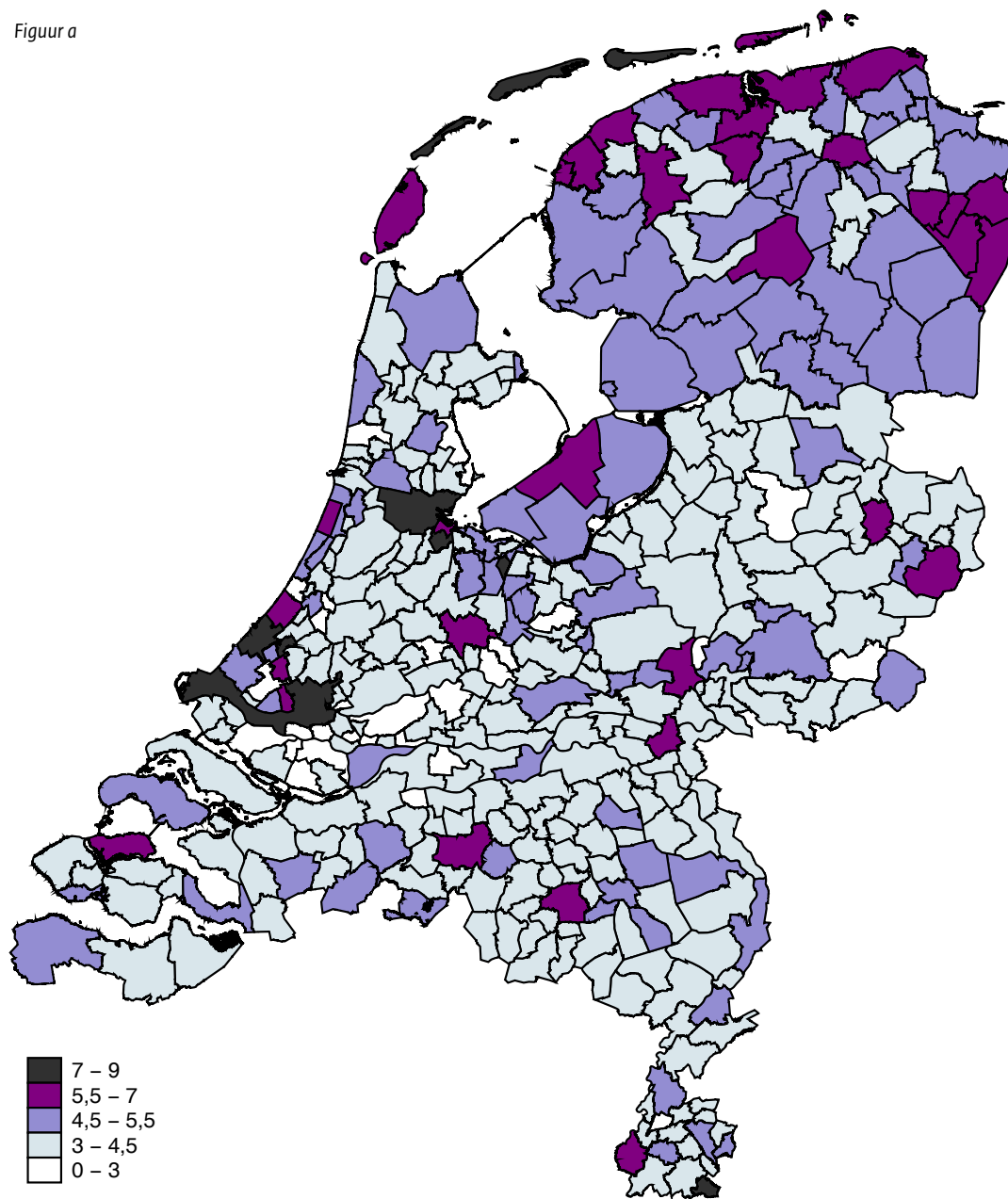
### Regionale spreiding van armoede onder werkenden

In 2013 en 2014 lag het gemiddelde armoedepercentage onder werkenden in Nederland op respectievelijk 4,7% en 4,6% (zie hoofdstuk 3). In gemeenten met een armoedepercentage van 4,6% of meer is de armoedeproblematiek onder werkenden dus gemiddeld tot bovengemiddeld. In figuur 4.1 zijn die gemeenten lavendel, paars en donkergrijs gekleurd. Dit zijn grotere gemeenten en gemeenten in de periferie van Nederland, vooral in het noordoosten en, in mindere mate, in het zuidoosten (zie ook kader 4.2).<sup>3</sup> Ook na correctie voor een aantal verschillen in de lokale bevolkingssamenstelling en regionale werkgelegenheidsstructuur treedt dit patroon op, maar de gemeentelijke armoedepercentages liggen dan wel dicht bij elkaar (zie figuur 4.2). De volgende kenmerken bieden de beste verklaring voor een hoog gemeentelijk armoedepercentage: een groot aandeel inwoners die alleenstaand, laagopgeleid of zelfstandige zijn, een hoog regionaal werkloosheidspercentage en, daaruit voortvloeiend, het wegtrekken van een deel van de bevolking naar regio's die meer werkgelegenheid bieden, en een groot aandeel van de landbouwsector in de regionale werkgelegenheid.

Figuur 4.1

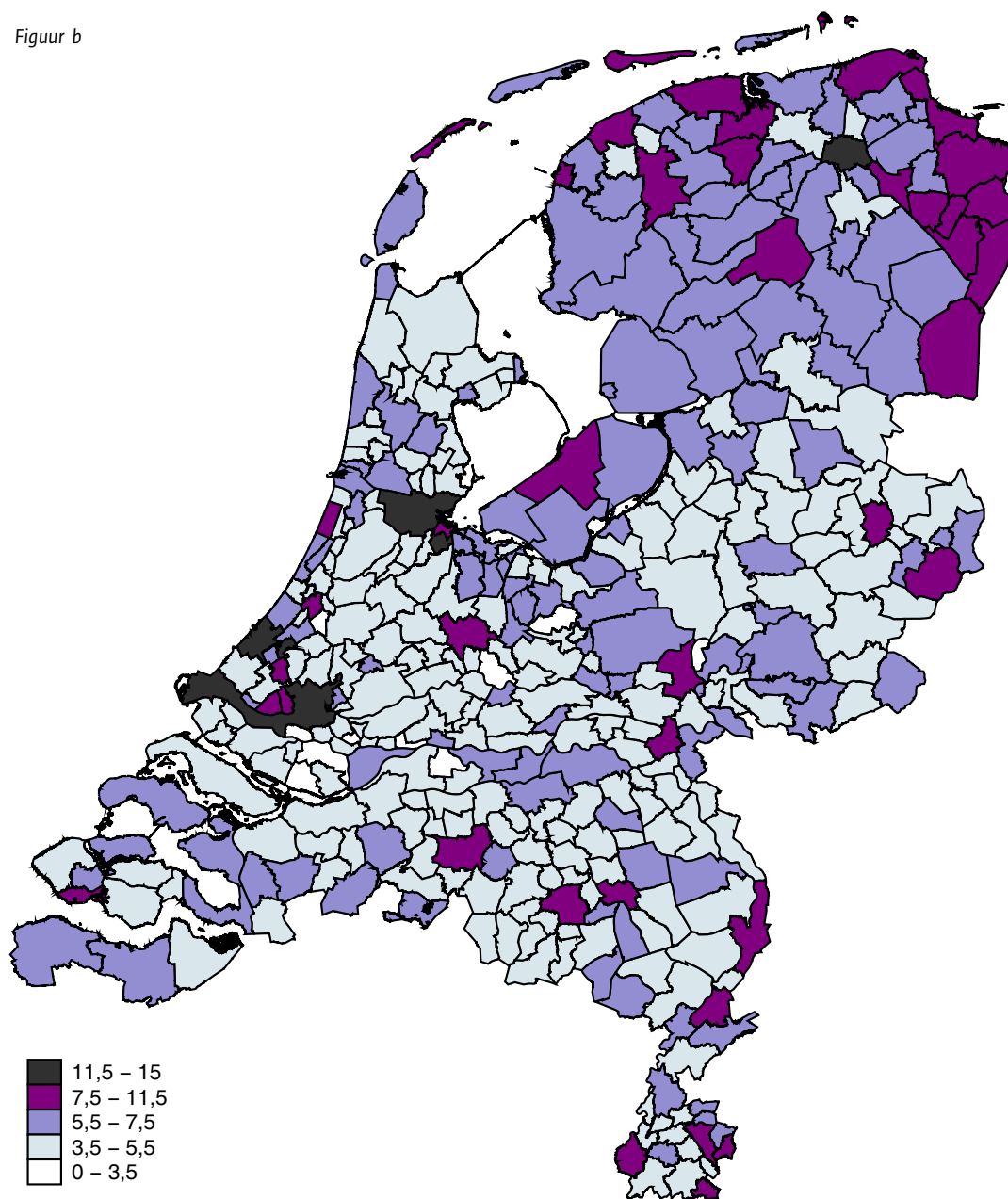
Aandeel armen onder werkenden (figuur a) en onder alle volwassenen (figuur b) per gemeente, 2013  
(in procenten)

Figuur a



Figuur 4.1  
(Vervolg)

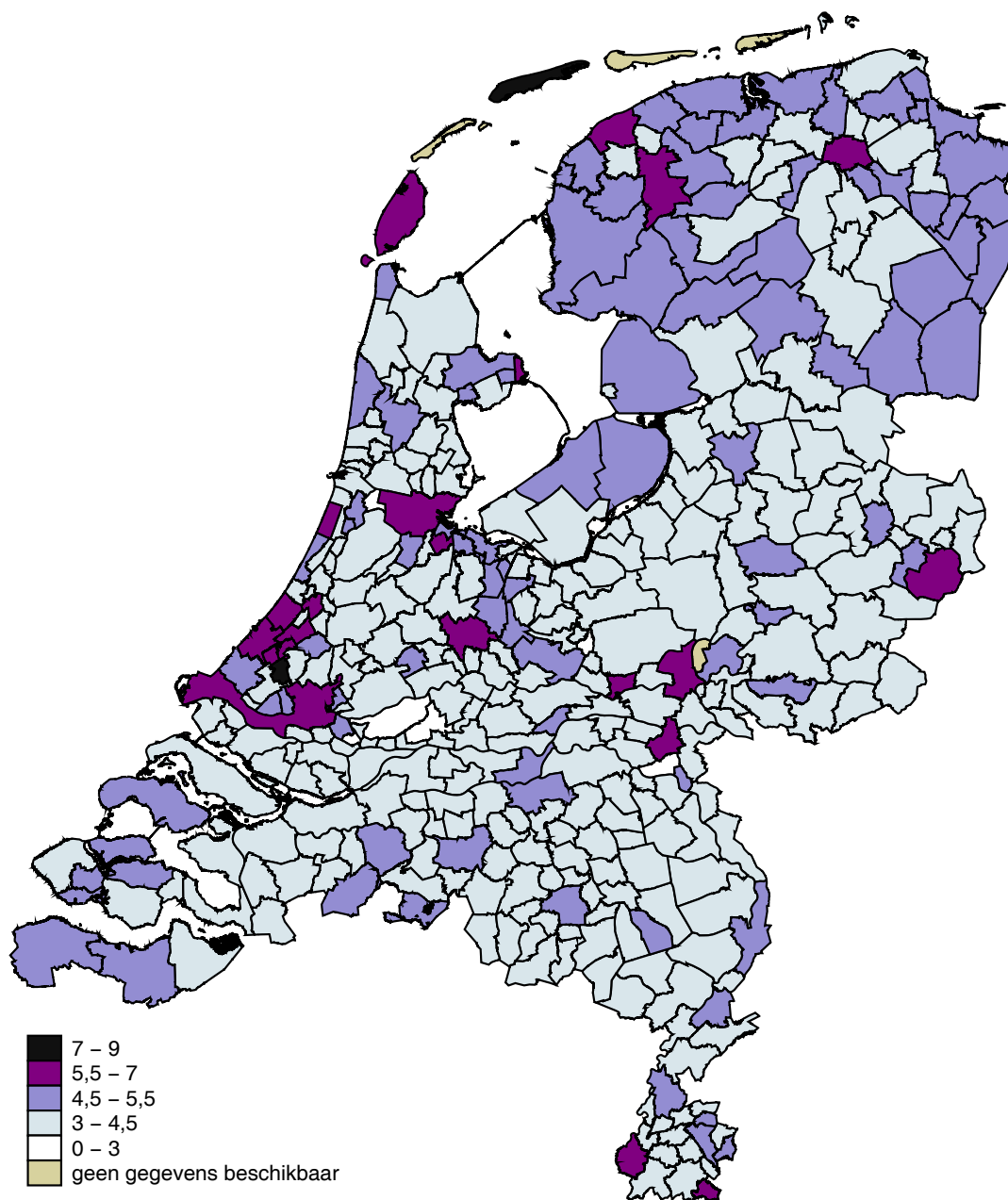
Figuur b



Bron: CBS (RIO'13) SCP-bewerking

Figuur 4.2

Aandeel armen onder werkenden per gemeente, na correctie voor enkele verschillen in bevolkings-samenstelling en werkgelegenheidsstructuur, 2013 (in procenten)<sup>a</sup>



- a Met behulp van logistische-regressieanalyses is gecorrigeerd voor de volgende kenmerken:
- aandeel inwoners die alleenstaand, alleenstaande ouder, zelfstandige, laagopgeleid of met migratieachtergrond zijn;
  - het regionale werkloosheidspercentage;
  - aandeel van landbouwsector, recreatie en overige dienstverlening in de regionale werkgelegenheid.

Bron: CBS (RIO'13) SCP-bewerking

---

#### Kader 4.2 Gemeenten met hoog percentage armen onder werkenden

Gemeenten met een hoog armoedepercentage onder werkenden hebben meestal ook veel armen onder al hun volwassen inwoners (zie figuur 4.1). Dat komt doordat de onderliggende oorzaken, zoals bevolkingssamenstelling en ongunstige werkgelegenheidsstructuur, grotendeels dezelfde zijn.

De tien gemeenten met de meeste armen per 100 werkenden zijn Vlieland, Amsterdam, Den Haag, Ameland, Vaals, Terschelling, Laren, Rotterdam, Texel en Schiermonnikoog. Vier daarvan, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Vaals, behoren ook tot de top 25 van gemeenten met de meeste armoede onder alle volwassen inwoners; de Waddeneilanden en Laren doen dat niet.

Het armoedepercentage onder volwassenen in hun gemeente is weliswaar bovengemiddeld, maar ligt niet zo sterk erboven als dat onder werkenden. Bij de Waddeneilanden komt het grote aandeel armen onder werkenden mogelijk door seizoensarbeid in het toerisme en de reistijd naar gemeenten met meer (en beter betaalde) werkgelegenheid. Dat ook in Laren sprake is van een relatief hoog aandeel arme werkenden, lijkt tamelijk onverwacht. Toch is Laren al eens eerder in beeld geweest als gemeente met een hoog armoedepercentage (zie SCP/CBS 2010: 61, 65).<sup>4</sup> Laren heeft een wat hoger percentage zelfstandigen dan gemiddeld – en zelfstandigen hebben vaker onvoldoende inkomsten dan werknemers – maar dat is hooguit een klein deel van de verklaring.

Mogelijk hebben werkenden in Laren meer dan in andere gemeenten negatieve inkomsten uit vermogen, zoals betaalde hypotheekrente. Het absolute aantal werkende armen in Laren is overigens vrij klein, omdat Laren een betrekkelijk kleine gemeente is.

---

#### Selectie van de interviewgemeenten

Aan de hand van slechts twintig interviews is het niet mogelijk om tot een representatief beeld van het gemeentelijke armoedebelid in heel Nederland te komen. Bij onze selectie hebben we daarom gekozen voor de grotere gemeenten (ten minste 40.000 inwoners) en voor gemeenten uit randgebieden van Nederland met bevolkingskrimp (ongeacht de grootteklasse). Uit figuur 4.1 is gebleken dat deze twee categorieën relatief vaak met armoedeproblematiek onder werkenden te maken hebben. Binnen de twee categorieën hebben we vervolgens gestreefd naar een grote mate van variëteit, zowel qua provincie als qua inwonertal. Daarnaast zorgden we ervoor dat zowel gemeenten met een armoedepercentage rond het landelijke gemiddelde als gemeenten met een duidelijk bovengemiddeld aandeel werkende armen vertegenwoordigd waren. Het aandeel werkende armen in de twintig interviewgemeenten liep uiteen van 4,1% tot 8,7% (cijfers voor 2013).

Negen gemeenten zijn te definiëren als zogenoemde randgemeenten: gemeenten in grensgebieden van Nederland waar sprake is van een krimp van de bevolking. Het betreft hier gemeenten in de noordoostelijke provincies, de zuidelijke provincies en de kop van Noord-Holland (zie ook CBS 2017g). De overige elf gemeenten gelden als niet-randgemeenten. Onder de twintig gemeenten zijn vier grootteklassen onderscheiden. Van de gemeenten zijn er acht met meer dan 100.000 inwoners, acht met 40.000-100.000 inwoners, twee met 15.000-40.000 inwoners en twee met minder dan 15.000 inwoners. De vier laatste, kleine gemeenten behoren alle tot de randgemeenten.

## Benadering van respondenten

Voor de interviews zijn beleidsmedewerkers benaderd, maar nodigden we ook uitvoerend medewerkers uit. Met hen hebben we in kaart gebracht welk armoedebelaid (algemeen en specifiek voor werkenden) de desbetreffende gemeenten hebben geformuleerd en wat de ervaringen met dit beleid in de praktijk zijn. De uitnodiging aan de uitvoerend medewerkers verliep via de beleidsmedewerker; hij of zij bepaalde wie hiertoe een geschikte gesprekspartner zou zijn. In een aantal gemeenten werden – eveneens via de beleidsmedewerker – nog anderen bij het gesprek betrokken, zoals een medewerker op het terrein van schuldhulpverlening of re-integratie. De benadering van de gemeenten vond plaats in de periode april-juni 2017, de interviews zijn afgenomen in de maanden mei-augustus 2017.

Bij de werving van respondenten is de anonimiteit van zowel de geïnterviewde medewerkers als de gemeente gegarandeerd. Dit heeft tot gevolg dat we alleen beleidsmaatregelen bespreken waarover we in meerdere interviews hebben gehoord of die zodanig zijn te omschrijven dat ze niet herleidbaar zijn tot een bepaalde gemeente.

## De dataverzameling

In veertien van de twintig gemeenten was sprake van een face-to-face-interview, gewoonlijk in het gemeentehuis. Over het algemeen duurde een gesprek rond anderhalf uur. Van alle interviews zijn met behulp van beveiligde recorders audio-opnames gemaakt. Voor het uitwerken van de opnames is een gecertificeerd bureau ingeschakeld. In de overige zes gemeenten is het interview telefonisch afgenomen. Een dubbel- of groepsinterview is met deze vorm van dataverzameling niet goed mogelijk, reden waarom is besloten om in deze gevallen alleen een beleidsmedewerker te benaderen. Hierdoor – en door inkorting van de vragenlijst – namen de gesprekken minder tijd in beslag, circa drie kwartier. Ook van deze telefonische interviews zijn audio-opnames gemaakt, die vervolgens tot transcripts zijn uitgewerkt.

Ter voorbereiding op de interviews is *desk research* verricht: voor elke gemeente zijn raadsstukken met betrekking tot armoedebestrijding geraadpleegd, evenals de eventueel beschikbare evaluatierapporten van bijvoorbeeld de lokale rekenkamer. In een aantal gevallen zijn er ook studies van landelijke onderzoeksorganisaties voorhanden, zoals in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010.<sup>5</sup>

## Vragenlijst voor de interviews

Tijdens de gesprekken is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews: de gesprekspunten waren vooraf vastgesteld, maar de meeste vragen waren open van aard en er was ruimte om tijdens het interview aanvullende vragen te stellen. De onderwerpen die onder andere aan bod kwamen, waren:

- de totstandkoming van het armoedebelaid;
- de gebruikte armoedegrens of -grenzen;

- maatregelen ter bestrijding van de armoede, onder werkenden en in het algemeen: inhoud, beoogde doelen en realisaties;
- doelgroepen van het beleid, inclusief hun bereikbaarheid;
- de relatie tussen bijstand en werk.

Bijlage B presenteert de vragenlijst voor de interviews. Gezien het kwalitatieve karakter van de gesprekken is deze lijst niet heel strikt aangehouden, maar was hij vooral bedoeld om handvatten te bieden tijdens het gesprek. Dit houdt tevens in dat sommige vragen niet in alle gemeenten aan de orde zijn gekomen. Van een aantal vragen (zie de bijlage) is vooraf besloten ze niet te stellen tijdens het telefonische interview, omdat telefonische interviews niet te lang mogen duren.

### 4.3 Resultaten

In deze paragraaf bespreken we allereerst wat de doelstellingen van het armoedebeleid van de geïnterviewde gemeenten zijn. Daarmee krijgen we een eerste beeld van de accenten die gemeenten in hun armoedebeleid aanbrengen en van de mate waarin zij zich op werkende armen richten. In het verlengde daarvan gaan we tevens in op de inkomensgrens die de gemeenten hanteren. Ook hiermee krijgen we een indruk van de aandacht die gemeenten inruimen voor werkende armen. Hoe hoger immers de inkomensnorm, hoe vaker ook werkenden voor de gemeentelijke maatregelen in aanmerking komen. Zoals eerder beschreven (§ 4.1), kunnen gemeenten werkende armen ook op andere manieren hulp bieden, door hen tot aparte doelgroep van het armoedebeleid te benoemen en specifieke maatregelen voor hen te treffen. Ook deze beide aspecten komen in deze paragraaf aan bod. Tot slot gaan we in op de ervaringen in de praktijk: de bereikbaarheid van de doelgroep, de waargenomen effectiviteit van de maatregelen en de eventuele problemen waar men tegenaan loopt.

#### Doelstellingen van het armoedebeleid

In een meerderheid van de geïnterviewde gemeenten vormt het bevorderen van maatschappelijke participatie het hoofddoel van het armoedebeleid: men wil bewerkstelligen dat iedereen kan meedoen aan de samenleving (vijftien keer genoemd). In tien gemeenten stelt men expliciet dat het beleid zich vooral richt op het verzachten van de gevolgen van armoede.

Voor elf gemeenten (deels dezelfde als die zich richten op het verzachten van de gevolgen) is preventie eveneens een doelstelling van het minimabeleid. Vaak gaat het dan om het voorkómen van escalatie van de problemen, niet om de preventie van de armoedesituatie op zich. Methoden die men hanteert om problemen niet te laten escaleren, zijn met name vroegsignalering van (beginnende) schulden en het stimuleren van (deeltijdse) arbeidsparticipatie. Enkele gemeenten noemen in dit verband ook bewustwording, bijvoorbeeld door het geven van voorlichting over de mogelijke financiële gevolgen van levensgebeurte-

nissen als echtscheiding of het krijgen van kinderen. Ten slotte maakt het verhogen van de zelfredzaamheid van mensen voor een aantal gemeenten eveneens deel uit van de preventiedoelstelling.

### Inkomensgrenzen

De meeste ondervraagde gemeenten (twaalf) hanteren voor al hun regelingen dezelfde inkomensnorm. Gewoonlijk ligt deze algemene grens tussen de 110% en 130% van het wettelijk sociaal minimum. Iedereen met een inkomen tot aan deze grens, dus ook werkenden, komt in deze gemeenten voor het armoedebeleid in aanmerking. Ondanks de algemeen geldende inkomensnorm kennen sommige van deze gemeenten ook uitzonderingen: vier van hen passen een strenger criterium toe als het gaat om de individuele bijzondere bijstand of de individuele inkomenstoeslag, twee andere gemeenten hanteren daarentegen een hogere inkomensgrens voor de collectieve aanvullende ziektekostenverzekering. Voor werkenden betekent dit dat zij minder gemakkelijk aanspraak kunnen maken op een gemeentelijke financiële bijdrage bij onverwachte, onvermijdbare uitgaven. Tegelijkertijd blijven zij betrekkelijk lang, ook wanneer hun inkomsten wat hoger uitvallen, in aanmerking komen voor een aanvullende zorgverzekering tegen gereduceerd tarief (zie tabel 4.2).

In acht van de geïnterviewde gemeenten verschilt de inkomensnorm per regeling. Ook hier gaat het meestal om bedragen variërend tussen de 110% en 130% van het wettelijk sociaal minimum. In bijna al deze gemeenten ligt de grens voor de collectieve aanvullende ziektekostenverzekering op ten minste 130% van het wettelijk sociaal minimum. Daarmee staat deze regeling ook in deze gemeenten open voor werkenden met weinig inkomen (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2

Gebruikte inkomensgrenzen voor drie armoederegelingen, naar percentage van wettelijk sociaal minimum, 2017 (in aantallen gemeenten)

|                                                      | 100-105% | 110-115% | 120-125% | 130% | 150% |
|------------------------------------------------------|----------|----------|----------|------|------|
| individuele inkomenstoeslag                          | 6        | 6        | 7        | 1    |      |
| meedoen van kinderen                                 |          | 4        | 15       | 1    |      |
| collectieve aanvullende ziekte-<br>kostenverzekering |          | 3        | 8        | 8    | 1    |

### Aandacht voor werkende armen?

De hoogte van de gehanteerde inkomensgrens geeft een eerste indicatie van de aandacht die de geïnterviewde gemeenten besteden aan werkende armen. Op grond van de informatie uit de interviews lijken redelijk veel gemeenten open te staan voor de noden van hun arme werkende inwoners. In hun armoedebeleid hanteren zij inkomensnormen tot 130% van het sociaal minimum, waardoor ook werkenden met een inkomen tot dat niveau een beroep kunnen doen op de maatregelen.

Op de vraag of werkenden een specifieke aandachts- of doelgroep van het armoedebelief vormen, geven echter slechts vijf gemeenten een bevestigend antwoord. Zij hebben daar verschillende redenen voor. Eén daarvan is dat de economische situatie in de regio erom vraagt.

*Vooraf in onze omgeving merk je dat er steeds meer kleine zelfstandigen zijn die net niet rond kunnen komen. (randgemeente, 15.000-40.000 inwoners)*

In twee andere gemeenten wijst men op een toename van het aantal werkende minima als reden om extra aandacht aan hen te besteden. De ene gemeente heeft het daarbij eveneens over de kleine zelfstandigen, de andere over de werknemers met een nulurencontract.

*De laatste jaren neemt het aantal kleine zelfstandigen toe dat rond moet komen met minder dan wat normaal wordt gevonden als minimumbedrag. Het gaat vaak om mensen die niet direct naar de gemeente toegaan om gebruik te maken van minimaregelingen. Daarom is het een groep die in onze gemeente specifieke aandacht krijgt. (niet-randgemeente, 40.000-100.000 inwoners)*

*Het aantal mensen dat via nulurencontracten, op afroep, werkt, is enorm toegenomen. Die groep tussen loondienst en zelfstandigen in, daarvan weten we nog onvoldoende hoe het met hen gaat. (niet-randgemeente, 100.000+ inwoners)*

Voor nog weer een andere gemeente geldt dat werkende armen een aandachtsgroep vormen omdat werk lonend moet zijn; mensen die vanuit een uitkeringssituatie aan de slag gaan, moeten er financieel op vooruitgaan. Enkele geïnterviewden vinden daarom dat ook het werken in deeltijd naast een (bijstands)uitkering gestimuleerd dient te worden.

Gemeenten die werkende minima niet als doelgroep onderscheiden, melden dat dit geen bewuste keuze is. De verwachting is dat de bestaande voorzieningen iedereen met een laag inkomen helpen, ook de werkenden met een laag inkomen. Twee van deze gemeenten geven aan dat zij hun inkomensnorm voor de minimaregelingen bewust hebben verhoogd, teneinde ook de werkenden met weinig inkomen te kunnen helpen.

*Met het ophogen van de inkomensgrens hebben we voor ogen dat ook mensen met kleine baantjes door ons beleid worden bereikt. (randgemeente, 40.000-100.000 inwoners)*

Overigens blijken de geïnterviewde beleidsmedewerkers bij de term ‘werkende armen’ vooral te denken aan bijstandsgerechtigden die vanuit de uitkering naar werk zijn uitgestroomd of die een baan hebben naast hun bijstandsuitkering. Dit wijkt af van de eerder beschreven bevinding dat slechts 11% tot 16% van de werkende armen in datzelfde of in het voorgaande jaar bijstand ontving (zie kader 4.1). Het geeft tevens aan dat veel gemeenten de armen zonder bijstandsuitkering of bijstandsverleden niet op de radar hebben staan.

## Regelingen voor werkende armen

Voor zover de geïnterviewde gemeenten voorzieningen speciaal voor de werkende minima hebben, richten die zich voornamelijk op de groep die al bij ze in beeld is: bijstandsontvangers die zijn uitgestroomd naar werk of die hun uitkering combineren met werk. De regelingen voor deze groep zijn bedoeld om werk lonend te maken, bijvoorbeeld door compensatie van extra kosten van kinderopvang of van woon-werkverkeer of door een deel van de arbeidsinkomsten vrij te laten. Daarnaast zeggen drie gemeenten een verkorte aanvraagprocedure te hanteren bij een eventuele terugval in de uitkering. Tot slot zijn er tevens enkele gemeenten (drie) die aangeven dat zij, door toepassing van een soort vrijlatingsregeling, willen stimuleren dat mensen vanuit de bijstand (deels) naar zelfstandig ondernemerschap overgaan.<sup>6</sup>

Daarnaast hebben verschillende gemeenten (al dan niet in regionaal verband) maatregelen genomen om zelfstandig ondernemers met financiële problemen te helpen. In veel gevallen passen zij hierbij de Bbz toe (Besluit bijstandsverlening aan zelfstandigen, zie § 4.1), maar daar komt niet iedereen voor in aanmerking. In een van de geïnterviewde gemeenten is voor de zelfstandigen die geen aanspraak op de Bbz kunnen maken, een speciaal fonds in het leven geroepen.

*Een ondernemer met vijf man personeel in dienst heeft om zijn werkzaamheden uit te kunnen voeren een busje nodig. Als dit busje stukgaat en er is geen geld voor een nieuwe, dan kan de ondernemer een beroep doen op een bedrijfskrediet via de Bbz. Maar dat gaat niet als hij getrouwd is met iemand die werkt en het wettelijk minimumloon verdient. Wanneer het een levensvatbaar bedrijf is, het bijdraagt aan de werkgelegenheid in de gemeente en de ondernemer met een steuntje in de rug weer financieel zelfredzaam is, dan verdient deze ondernemer ook hulp. In dit soort gevallen kunnen kleine zelfstandigen in onze gemeente geld lenen bij een speciaal voor hen opgezet fonds. (niet-randgemeente, 100.000+ inwoners)*

Zelfstandigen die in ernstiger financiële problemen verkeren, kunnen geholpen zijn met schuldhelpverlening. Gemeenten zijn niet wettelijk verplicht deze hulp aan zelfstandigen aan te bieden; die verplichting geldt alleen ten aanzien van particulieren. Desondanks geven enkele van de geïnterviewde gemeenten (vijf) aan dat zij (ook) speciaal voor zelfstandigen schuldhelpverlening hebben ingericht of dat zij indirect hulp verstrekken via subsidiëring van organisaties die ondernemers met financiële problemen ondersteunen.

Zoals eerder al is aangegeven, vormen werkende minima in het merendeel van de geïnterviewde gemeenten geen specifieke aandachtsgroep. Deze gemeenten gaan ervan uit dat het algemene armoedebeloid ook aan werkenden uitkomst biedt. Daarom bespreken we in het navolgende de regelingen en voorzieningen die niet speciaal op werkenden gericht zijn.

## Regelingen voor de minima in het algemeen

De interviewgemeenten hebben over het algemeen een breed palet aan inkomensondersteunende regelingen voor de minima ter beschikking. Voor een deel gaat het daarbij om landelijke regelingen, die op lokaal niveau worden ingevuld. Zo bieden alle twintig gemeenten individuele bijzondere bijstand en de individuele inkomenstoeslag, al zijn er verschillen wat betreft de precieze inhoud en gehanteerde toegangscriteria. Ook bieden (vrijwel) alle geïnterviewde gemeenten de mogelijkheid tot kwijtschelding van lokale heffingen.

Naast deze reguliere vangnetmaatregelen hebben de gemeenten voorzieningen die specifiek gericht zijn op de doelstellingen van hun armoedebeleid: bevordering van maatschappelijke participatie, verzachten van de gevolgen van armoede, preventie van escalatie van problemen. Gezinnen met een inkomen onder de armoedegrens – en zeker de kinderen uit die gezinnen – krijgen bijvoorbeeld het lidmaatschap van een sportvereniging vergoed of kunnen tegen gereduceerd tarief deelnemen aan culturele activiteiten. Een aantal gemeenten maakt dit mogelijk via subsidiëring van organisaties als Stichting Leergeld en het Jeugdsportfonds; in andere gemeenten is het geregeld in de vorm van een kortingspas of via een scholierenregeling. Ook voor de extra kosten van onderwijsdeelname (ouderbijdrage, buitenschoolse activiteiten, een laptop) worden deze of soortgelijke voorzieningen ingezet. Gewoonlijk worden de vergoedingen in natura verstrekt, om te verzekeren dat ze bij de beoogde doelgroep terechtkomen.

In alle gemeenten kunnen mensen met schulden rekenen op hulp. De vorm waarin dit gebeurt, varieert; het kan gaan om algemene informatie en advies, hulp van vrijwilligers bij het op orde brengen van de administratie, een cursus budgetbeheer of een schuldhulptraject. Twee gemeenten geven te kennen dat zij schulden opkopen, waardoor de betrokkene nog maar met één schuldeiser te maken heeft en bovendien begeleiding krijgt om zo snel mogelijk van de schuld af te komen. Verder proberen gemeenten problematische schulden bij hun inwoners te voorkomen door middel van vroegsignalering (zeven keer genoemd). Woningcorporaties, zorgverzekeraars en nutsbedrijven wisselen hierbij gegevens uit over betalingsachterstanden, zodat in een vroeg stadium contact kan worden gelegd met de betrokkene en zo nodig hulp kan worden aangeboden. De grotere gemeenten hebben hiertoe convenanten met de ketenpartners afgesloten; in de kleine gemeenten verloopt deze gegevensuitwisseling gewoonlijk via informele weg.

Informatievoorziening is in zeven gemeenten genoemd als belangrijke methode ter voorkoming van (verdere) problemen. Ook hier loopt de vorm ervan uiteen, van algemene informatie over beschikbare voorzieningen op de gemeentelijke website tot het geven van voorlichting op scholen en het organiseren van laagdrempelige spreekuren in de wijk voor iedereen die een (financiële) vraag heeft.

## Het bereiken van de arme werkende inwoners

De meeste gemeenten (dertien) geven te kennen dat zij geen specifieke methode hebben om werkende armen te bereiken.<sup>7</sup> Over het algemeen heeft dit te maken met het feit dat de werkenden geen doelgroep van het armoedebeloid vormen. Ook in de gemeenten waar dat wel het geval is, lijkt men echter geen gerichte methode te gebruiken.

*Wat we doen om de groep werkende armen te bereiken is een schot hagel. (rand-gemeente, 100.000+ inwoners)*

Van de vijf gemeenten die werkenden tot doelgroep van hun armoedebeloid hebben benoemd, zijn er twee die melden dat zij ook specifiek actie hebben ondernomen om die doelgroep te bereiken. Voor werkenden in loondienst zien beide gemeenten de werkgever als mogelijke ingang. Eén gemeente organiseert via werkgevers en uitzendbureaus voorlichtingsbijeenkomsten voor werknemers om ze te attenderen op beschikbare regelingen en voorzieningen, de andere gemeente heeft geprobeerd via de werkgevers zicht te krijgen op werknemers met schulden. Dit laatste is overigens ook gedaan in een derde gemeente, waar geen speciaal beleid voor werkende armen is geformuleerd. Geen van deze twee gemeenten vindt dat het 'opsporingsproject' goed van de grond is gekomen, volgens de geïnterviewde medewerkers doordat maar weinig werkgevers wilden meewerken.

Twee gemeenten melden contact te hebben met de werknemers in sociale-werkvoorzieningsbedrijven (sw-bedrijven), onder andere via het informatiekrantje van het bedrijf. In beide gevallen gaat het om een gemeente die zich niet specifiek richt op werkenden.

Arme zelfstandigen zijn nog lastiger te bereiken dan de werknemers in loondienst die leven van een inkomen rond de armoedegrens.

*Op het vragen van hulp rust bij ondernemers een enorm stigma. Hulp aanvaarden van de gemeente wordt, zeg maar, gezien als het alternatief voor van het dak afspringen. Daar komt nog bij dat sommigen de administratie niet op orde hebben en er dus geen zicht op hebben of zij een inkomen hebben rond de inkomensgrens. De gemeente kan dan moeilijk helpen. (niet-randgemeente, 100.000+ inwoners)*

Zelfstandigen die financieel in zwaar weer verkeren, zullen vooral zelf initiatief moeten nemen als zij ondersteuning wensen. In enkele gemeenten zijn informatiebalies waar zelfstandigen terecht kunnen voor inlichtingen, hulp bij het op orde brengen van de administratie en trajecten voor ondernemers die in financiële problemen zitten (zeven keer genoemd). Een van deze gemeenten heeft het loket gevestigd in de Kamer van Koophandel, vanuit de gedachte dat dit de aanloop gemakkelijker maakt. In twee andere gemeenten gaat het om een regionale organisatie, die niet in de desbetreffende gemeente zelf is gehuisvest.

Ondanks deze pogingen om werkende armen te bereiken stelt één gemeente dat het bereik naar schatting slechts 10% bedraagt. Een andere gemeente doet het bereik binnen deze groep af als ronduit 'slecht'.

*Wij kennen de werkende armen niet en de werkende armen kennen onze regelingen niet.*  
(randgemeente, 100.000+ inwoners)

Veel gemeenten geven aan dat zij de werkende minima niet goed in beeld hebben en dat ze daarom terugvallen op de kanalen waarmee zij hun arme inwoners in het algemeen op voorzieningen proberen te attenderen. Veertien gemeenten maken gebruik van algemene communicatiemiddelen, zoals een lokale krant of huis-aan-huisblad, de gemeentelijke website of Facebook. Ook zijn er gemeenten die, meestal eens per jaar, onder alle bewoners een folder of boekje met een overzicht van de voorzieningen verspreiden (drie keer genoemd). Een andere veelgebruikte methode om de doelgroep van het armoedebeleid te bereiken, is via de wijkteams en andere ketenpartners, zoals huisartsen, scholen en sportverenigingen, consultatiebureaus en organisaties voor maatschappelijke hulp (door zeven gemeenten genoemd).

*We blazen onze communicatiecampagne nieuw leven in door intensiever contact te onderhouden met allerlei ketenpartners, onder meer door voorlichtingsbijeenkomsten te organiseren met de ketenpartners en hen te wijzen op de regelingen die er zijn. Op die manier proberen we het bereik van onze regelingen te verhogen.* (niet-randgemeente, 100.000+ inwoners)

*Ketenpartners hebben andere mensen in beeld dan wij hebben. Zij bereiken net weer andere mensen; anderen dan de mensen die de lokale krant lezen.* (randgemeente, minder dan 15.000 inwoners)

Ook woningcorporaties en zorgverzekeraars behoren tot de ketenpartners, al bestaat hun rol er vooral uit dat zij, in het kader van vroegsignalering, de gemeente informeren over (beginnende) problemen bij bewoners, en niet dat zij fungeren als doorgeefluik van voorlichting vanuit de gemeente aan burgers. Wel stelt één gemeente dat de zorgverzekeraars opdracht hebben gekregen de collectieve zorgverzekering voor minima onder de aandacht te brengen.

De gemeenten hebben wel goed zicht op de mensen die – via de Participatiewet of de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) – reeds bij hen bekend zijn. Deze cliënten worden tijdens het intakegesprek en via brieven of folders gewezen op beschikbare regelingen en voorzieningen, als zij daar al niet automatisch voor in aanmerking komen. Ook de mensen die in het verleden gebruik hebben gemaakt van een regeling, zijn bekend en dus gemakkelijk aan te schrijven door de gemeente. Het bereik binnen de eigen cliëntgroep wordt daarom aanmerkelijk positiever beoordeeld dan dat van werkenden of andere groepen die niet via de Participatiewet of de Wmo bij de gemeente bekend zijn.

Bovenstaande bevindingen komen overeen met die van eerder onderzoek (Bureau Bartels 2014). Ook daarin gaven gemeenten te kennen het moeilijk te vinden om de arme werkenden te traceren. Als redenen daarvoor noemden ze dat werkenden geen ‘natuurlijke’ doelgroep voor hen vormen, en ook via de externe partners van de gemeente slechts in beperkte mate in beeld komen. Evenmin is er een plek waar arme werkenden fysiek samenkomen en men hen zou kunnen bereiken, zoals wel het geval is met consultatiebureaus of scholen voor kinderen. Om de werkenden te bereiken maakten gemeenten – net als in de huidige studie – vooral gebruik van algemene voorlichtingskanalen, zoals de lokale website en huis-aan-huisbladen. Daarnaast was het mogelijk om via de gemeentelijke uitkeringsbestanden (een deel van) deze groep te achterhalen, evenals via samenwerking met sociale wijkteams en andere ketenpartners (Bureau Bartels 2014).

### Hoe effectief zijn de maatregelen voor werkende armen?

De enkele gemeenten die specifiek maatregelen voor werkende armen hebben getroffen, melden dat het moeilijk is om aan te geven of deze effect hebben. Dat komt doordat het merendeel van de maatregelen nog maar kort geleden is ingevoerd en daarmee nog niet is geëvalueerd, maar ook doordat niet precies bekend is wie er werkend arm is. Desondanks hebben de gemeenten een positief beeld van bepaalde beleidsmaatregelen voor werkende armen. Zo heeft één gemeente hoge verwachtingen van een initiatief ten behoeve van lager opgeleide werkenden om hen – onder meer door middel van scholing – beter voor te bereiden op een veranderende arbeidsmarkt. Een andere gemeente verwijst naar een project waarin bijstandsgerechtigden kortdurend werk krijgen aangeboden, waarbij zij bovenop hun uitkering een premie verdienen. Hier is men tevens tevreden over de doorgevoerde verruiming van de mogelijkheden om vanuit de bijstand parttime te ondernemen. Zoals de geïnterviewde medewerker het verwoordt, is dat vooral vanuit de gedachte dat

*als iemand elke maand 200 euro verdient, bespaart ons dat wel mooi 200 euro op de uitkering. En die persoon zit dicht op de arbeidsmarkt.* (randgemeente, 100.000+ inwoners)

Een laatste regeling ten behoeve van werkenden die de gemeentemedewerkers in dit verband noemen, betreft een bonus voor mensen met een lage verdien capaciteit, die een aantal uren per week vrijwilligersactiviteiten verrichten. Volgens de desbetreffende gemeente (niet-randgemeente, 100.000+ inwoners) is deze bonus een positief, belonend middel om mensen te activeren.

Ook de geïnterviewden in gemeenten die geen specifiek beleid voor werkende armen hebben geformuleerd, vinden het lastig te beoordelen of en wanneer er sprake is van geslaagd beleid. Is dat als de oorzaken van armoede zijn weggenomen of als de gevolgen van armoede worden verzacht? Als er niemand meer een beroep op de regelingen doet of juist als er veel gebruik van de regelingen wordt gemaakt? Men is het erover eens dat de maatregelen ter bestrijding van armoede er niet in slagen de problemen echt op te lossen en het aantal armen te verminderen.

*Ik heb niet de illusie dat wij hier alle problemen kunnen oplossen. (randgemeente, 40.000-100.000 inwoners)*

*Het blijft bij bestrijding van de gevolgen. Het is heel lastig om de bron aan te pakken. [...] Mensen komen in de problemen, maken gebruik van een regeling, maar dat is eigenlijk een druppel op een gloeiende plaat. [...] Het is het dichten van gaten. (randgemeente, 40.000-100.000 inwoners)*

*Het lukt ons heel slecht om het aantal mensen dat in armoede leeft, terug te dringen. (randgemeente, 100.000+ inwoners)*

*Wij kunnen alleen maar pleisters plakken. (niet-randgemeente, 100.000+ inwoners)*

*Alle maatregelen die wij nemen in het kader van armoedebeluid [zijn] voor een groot deel natuurlijk bij mensen die al in die situatie zitten. [...] Dan kunnen wij er nog zoveel regelingen tegenaan gooien, maar dan blijven ze onder die definitie van armoede vallen. Dan slaag je er eigenlijk niet in om die mensen uit de armoede te krijgen, juist niet met het armoedebeluid. (niet-randgemeente, 40.000-100.000 inwoners)*

*We doen aan symptoombestrijding, maar de echte oorzaak wegnemen, dat doen wij niet. (randgemeente, 15.000-40.000 inwoners)*

Voor zover het er echter om gaat dat mensen met behulp van de voorzieningen beter kunnen rondkomen en maatschappelijk kunnen meedoen, concluderen de geïnterviewde gemeenten dat dit over het algemeen redelijk tot goed lukt.

*Mensen krijgen ruimte in hun hoofd en kunnen weer nadenken over wat ze willen en ze kunnen op een gegeven moment weer aan de slag. (niet-randgemeente, 100.000+ inwoners)*

*Het lukt goed om mensen te laten rondkomen van het geld dat ze hebben. (randgemeente, 100.000+ inwoners)*

*Als je het opvat in de zin van 'nou maken we het makkelijker voor mensen die in een uitkeringssituatie zitten om rond te komen', ja dan zijn wij daar heel effectief in. De mensen die wij bereiken, hebben daar voordeel van. Elk voordeel dat ze hebben, is effectief. (niet-randgemeente, 40.000-100.000 inwoners)*

Iets meer dan de helft van de gemeenten (elf) geeft aan dat zij positief zijn over de verstrekking van voorzieningen in natura. Drie gemeenten noemen in dit verband het gebruik van een kortingspas waarmee mensen recht krijgen op bijvoorbeeld kleding, een laptop of deelname aan sociaal-culturele activiteiten. De acht overige gemeenten verwijzen naar subsidies en regelingen waarmee voorzieningen voor kinderen op het terrein van sport,

cultuur of schoolactiviteiten beschikbaar komen. Naast deze voorzieningen in natura zien twee gemeenten ook de door hen gebruikte financiële vergoedingen als succesvol. In deze gevallen ontvangt de betrokken bewoner direct een geldbedrag, dat bedoeld is om de maatschappelijke participatie te bevorderen en (meestal) uitsluitend te besteden is bij bepaalde winkels en organisaties.

Behalve regelingen om de maatschappelijke participatie te vergroten vermelden gemeenten tevens een aantal specifieke projecten die zij als succesvol beschouwen. In vijf gemeenten gaat het daarbij om de aanpak of preventie van schulden, door middel van het opkopen van schulden, vroegsignalering of een schone-leiregeling buiten de Wsnp om. In drie andere gemeenten betreft het projecten met betrekking tot het activeren van niet-uitkeringsgerechtigde vrouwen, gratis openbaar vervoer voor de minima en het aanbieden van een vakantie aan langdurige minima. Een van deze gemeenten is tevens zeer te spreken over een lokale organisatie die zich richt op het helpen van zelfstandig ondernemers die in de problemen zitten.

Ook de landelijke inkomensondersteunende regelingen zijn door enkele gemeenten expliciet als effectieve maatregelen genoemd. In twee gemeenten constateren de geïnterviewden dat de bijzondere bijstand en de individuele inkomenstoeslag een hoog bereik kennen. Een derde gemeente stelt dat er daarnaast ook veel gebruik wordt gemaakt van de collectieve aanvullende ziektekostenverzekering.

Nog weer andere gemeenten verwijzen naar het succes van een specifieke aanpak, zoals de inzet van ervaringsdeskundigen, het versterken van de samenwerking tussen ketenpartners, en de omslag van rechtmatigheid naar doelmatigheid in de aanpak. Bij dit laatste vormen ‘maatwerk’ en ‘het oprekken van de regels’ belangrijke succesfactoren, zoals als volgt door enkele van de geïnterviewden verwoord.

*Rechtmatigheid wordt steeds minder belangrijk. Het gaat ons om het doel van de wet, namelijk participeren. En als daarvoor de regeltjes wat soepeler moeten worden toegepast, mag dat. (randgemeente, 40.000-100.000 inwoners)*

*Als reiskosten een obstakel zijn om een baan te aanvaarden, dan hadden we tot voor kort eigenlijk geen mogelijkheden om dat in orde te maken. Het is onzin om een hele nieuwe reiskostenregeling op te gaan tuigen. [...] Het maatwerkbudget biedt professionals de ruimte en het vertrouwen dat het geld op de goede manier wordt ingezet. We laten meer los en kijken daarbij ook niet meer zo heel strikt naar de inkomensgrens. (niet-randgemeente, 40.000-100.000 inwoners)*

*We kijken gewoon wat echt nodig is om zo'n gezin, of iemand, verder te helpen. Bijvoorbeeld, als het nodig is om de kosten van een paspoort te vergoeden, wat normaal gesproken niet kan, of een keer bijzondere bijstand. Als dat diegene wel echt verder helpt in zo'n situatie, dan doe je dat gewoon. (niet-randgemeente, 100.000+ inwoners)*

Een aanpak die eveneens als succesvol is aangemerkt, betreft het vergroten van kennis. Aan de ene kant gaat het dan om het vergroten van de bekendheid bij de bewoners van sociale wijkteams en van voorzieningen. Aan de andere kant betreft het de verbetering van de kennis van de gemeente over haar inwoners, zodat sneller kan worden ingegrepen als er signalen zijn van (financiële) problemen.

### Effecten van een aangescherpt bijstandsbeleid?

Zoals in paragraaf 4.1 is besproken, is de invoering van de Participatiewet gepaard gegaan met een aanscherping van het bijstandsbeleid. Er is ingegrepen in de hoogte van de uitkering en de toegangscriteria; de mogelijkheid tot sanctionering bij het niet-nakomen van de arbeidsverplichtingen is uitgebreid en gemeenten zijn verplicht tot het formuleren van een tegenprestatie in ruil voor de uitkering. Een mogelijk effect van deze maatregelen is dat mensen eerder uit de bijstand uitstromen, maar ook dat zij vervolgens tot de categorie ‘werkende armen’ gaan behoren.

Uit de interviews met de gemeentemedewerkers blijkt dat geen van beide effecten echt merkbaar is geweest. Dit komt mede doordat veel gemeenten in de praktijk hun bijstandsbeleid niet of slechts gedeeltelijk hebben aangescherpt. De vierweekse zoektermijn voor jongeren wordt vrij algemeen toegepast, maar dat geldt niet voor de tegenprestatie. Van de geïnterviewde gemeenten geven er twaalf te kennen dat zij de tegenprestatie niet of hooguit op papier hebben ingevoerd. Een andere gemeente hanteert de tegenprestatie wel, maar stelt dat het aantal mensen dat ermee te maken heeft te gering is om te kunnen spreken van een effect. Nog weer een andere gemeente is positief over de werking van de tegenprestatie, maar kan niet zeggen of er ook meer mensen door aan het werk zijn gekomen. Volgens de geïnterviewde medewerkers is het effect vooral dat de tegenprestatie het zelfvertrouwen van de deelnemers versterkt.

De meeste gemeenten weten eenvoudigweg niet of hun bijstandsbeleid tot meer uitstroom leidt en waar de betrokkenen dan terechtkomen. De gemeenten houden dit niet bij; zodra een bijstandsgerechtigde ophoudt cliënt te zijn, verdwijnt hij of zij uit beeld. Enkele geïnterviewden (vier) uiten wel de verwachting dat uitstroom naar werk gewoonlijk betrekking zal hebben op laagbetaald en tijdelijk werk. Volgens hen is dat echter niet te wijten aan een aanscherping van het bijstandsbeleid, maar heeft het te maken met de kenmerken van de betrokkenen, zoals hun lage opleidingsniveau en langdurige werkloosheid. Een van de geïnterviewden verwoordt dit als volgt.

*De doelgroep die wij bedienen, ik geloof niet dat daar veel mensen bij zijn die hun inkomen zien verdubbelen als ze aan het werk gaan. Als ze wat langer in de bijstand zitten, is het heel erg moeilijk om ze echt weer duurzaam perspectief te geven. (niet-randgemeente, 100.000+ inwoners)*

Soms heeft het ook te maken met de beschikbare werkgelegenheid in de gemeente of regio. Op de vraag of mensen er bij het uitstromen uit de bijstand op vooruitgaan, antwoordt een andere gemeente:

*Om er financieel op vooruit te gaan moet je 10% meer verdienen. Dat wordt niet altijd gehaald. Dat heeft ook te maken met onze gemeente: er is weinig werk in het modaal-spectrum. Het is of eronder of erboven. (randgemeente, 40.000-100.000 inwoners)*

Overigens zijn meerdere gemeenten (zeven) van mening dat het altijd loont om te gaan werken vanuit een uitkeringssituatie, al voegen zij daar meestal wel aan toe dat het dan om een alleenstaande met een voltijdbaan moet gaan.

### Problemen bij de bestrijding van armoede

Zoals hiervoor is beschreven, menen veel interviewgemeenten dat zij de armoede niet echt kunnen aanpakken. Volgens hen is dit mede te wijten aan het landelijke beleid. Enkele geïnterviewden formuleren het als volgt.

*De belangrijkste doelstelling van het armoedebelief is dat wij falend rijksbeleid corrigeren. Waar door de rijksoverheid een aantal maatregelen of wetten zijn ingevoerd die in de uitvoering ertoe leiden dat mensen in armoedesituaties terechtkomen, [...] proberen we dat met lokale middelen een beetje recht te breien. (randgemeente, 40.000-100.000 inwoners)*

*De doelgroep is aan het veranderen, doordat de Wsw is afgeschaft en je in de Wajong alleen nog komt als je echt [niet kan werken]. Daardoor komen die mensen [die vroeger in de Wsw of de Wajong stroomden] in de bijstand en hun aandeel wordt alleen maar groter. En zij zijn niet zo heel snel aan het werk. (randgemeente, < 15.000 inwoners)*

*Wat het frustrerend maakt, is dat iedereen kijkt naar een gemeente van, ga jij de armoede maar eens even oplossen. Terwijl je als gemeente maar een heel klein stukje invloed hebt, want als je het hebt over armoede, dan gaat het over de hoogte van de uitkeringen en over de hoogte van de salarissen. Nou, daar kun je als gemeente niks mee. (niet-rand-gemeente, 100.000+ inwoners)*

Tevens noemt een drietal gemeenten de complexiteit van het toeslagensysteem als belangrijk probleem. Door het werken met voorschotten en terugvorderingen raken cliënten volgens de geïnterviewden al snel het overzicht kwijt, zeker wanneer er sprake is van wisselende inkomsten als gevolg van tijdelijke baantjes.

*Mensen zijn nu ook bang van die bureaucratie. Ook als je gaat werken en je krijgt dan van die baantjes en je krijgt iedere keer verrekeningen, dat is heel lastig want dat kan invloed hebben op je toeslagen; niemand overziet het, ook onze consulenten niet. (niet-rand-gemeente, 100.000+ inwoners)*

*Als je die mensen ziet worstelen met het aanvragen en weer opzeggen van toeslagen, landelijke toeslagen waardoor zij vaak in de schulden komen of in de financiële problemen... (niet-randgemeente, 100.000+ inwoners)*

*Dat systeem is voor de inwoners niet te begrijpen. Zo'n toeslag is een extra bron van inkomsten en dat wisselt heel erg met terug- en vooruitbetalen, je raakt het overzicht kwijt. En dan heb je ook nog allerlei verschillende toeslagen en hoe armer je bent, hoe meer regelingen je voor de kiezen krijgt. (randgemeente, 40.000-100.000 inwoners)*

Vijf interviewgemeenten spreken ook over de armoedeval als pijnpunt. Zij vinden het oneerlijk wanneer mensen die door het aanvaarden van een baan net boven de inkomensnorm uitkomen, geen beroep meer kunnen doen op inkomensvoorzieningen en daardoor uiteindelijk financieel slechter af zijn. Bovendien kan het leiden tot calculerend gedrag bij de cliënt, zoals een van de uitvoerend medewerkers als volgt verwoordt.

*Ik zie ook wel veel mensen aan het loket die dan eerst gaan berekenen wat voor invloed het heeft op hun toeslag als ze gaan werken, en als ze dan zien dat ze er netto eigenlijk niks op vooruitgaan, nemen ze de beslissing dat ze dan maar in een uitkering blijven. (randgemeente, 15.000-40.000 inwoners)*

Aan de andere kant merkt een andere geïnterviewde op dat een echte terugval in inkomen door werkaanvaarding maar zelden voorkomt.

*Dat is onderzocht en toen was de conclusie dat er heel weinig sprake is van een armoedeval. Stel, je hebt een gezin met kinderen, met een uitkering en toeslagen [...] en je vergelijkt dat met een gezin waarvan een partner gaat werken die het minimumloon krijgt. Daar kwam iedere keer uit dat je boven de grens uitkwam van bijstand met plussen erbij. In een heel specifieke situatie zat je eronder, maar [...] dan krijg je aanvullend een bijstandsuitkering. (niet-randgemeente, 100.000+ inwoners)*

De stijgende kosten van bewindvoering vormen voor drie interviewgemeenten eveneens een probleem. Niet alleen nemen ze een groot deel van het minimabudget in beslag, maar ook zou de gemeente het geld liever op een andere manier aan de doelgroep besteden. Eén gemeente probeert de kosten te beperken door eigen voorliggende, goedkopere voorzieningen te creëren.

Ten slotte geven enkele geïnterviewden algemeen commentaar op uiteenlopende aspecten van het minimabeleid.

*Wat niet goed is, is dat er nog steeds een groep niet bereikt wordt: de stille minima. (niet-randgemeente, 100.000+ inwoners)*

*De afgelopen jaren is toegewerkt naar een behoorlijk streng en straffend beleid, maar op veel punten levert dat niet op wat men hoopte. Je kan wel een boete opleggen, maar als iemand die boete niet kan betalen, vergroot je de problemen alleen maar. Ik merk dat de omslag naar anders denken daarin toch wel moeizaam gaat. (niet-randgemeente, 40.000-100.000 inwoners)*

*Wat wij nog doen aan inkomensondersteuning naast bijstand [en landelijke toeslagen], dat is een paar honderd euro per jaar. [...]. Het is dus maar heel beperkt wat wij doen. (rand-gemeente, 100.000+ inwoners)*

#### 4.4 Verschillen tussen gemeenten

In het voorgaande is beschreven wat de geïnterviewde medewerkers hebben verteld over een aantal aspecten van het armoedebeluid in hun gemeente: de doelstellingen, de vraag of werkenden een doelgroep van dit beleid vormen, de manieren waarop men de minima probeert te bereiken en de effectiviteit van het beleid. In deze paragraaf bespreken we eerst kort welke overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten we voor deze aspecten hebben aangetroffen. Daarna gaan we na in hoeverre de gevonden verschillen lijken samen te hangen met bepaalde kenmerken van de gemeenten.

##### Recapitulatie: overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten

Over het algemeen blijken de twintig geïnterviewde gemeenten weinig van elkaar af te wijken als het gaat om hun armoedebeluid. Dit geldt zowel voor de doelstellingen van het beleid als voor de uitvoering ervan. Het stimuleren van ‘gewoon kunnen meedoen’ aan de samenleving, het tegengaan van de nadelige gevolgen van armoede en het voorkómen van schulden en andere ernstige problemen vormen voor vrijwel alle gemeenten de belangrijkste doelen van het beleid. Om deze doelen te bereiken zetten ze bovendien min of meer dezelfde middelen in. Naast de landelijke vangnetregelingen (individuele inkomenstoeslag, individuele bijzondere bijstand, collectieve aanvullende ziektekostenverzekering) zijn vooral de meedoenregelingen een veelgebruikt instrument. Met deze regelingen komen kinderen in aanmerking voor gratis of goedkopere deelname aan sport- en culturele activiteiten of krijgen hun ouders een tegemoetkoming in de bijkomende kosten van school.

Gemeenten zijn ook veelal aan elkaar gelijk als het gaat om de doelgroepen van het armoedebeluid: werkenden horen daar over het algemeen niet bij. De meeste gemeenten veronderstellen dat de bestaande voorzieningen voldoende zijn om werkenden met een ontoereikend inkomen te helpen.

Een ander aspect waarin de gemeenten veel gelijkenis vertonen, betreft de wijze waarop zij hun doelgroepen proberen te bereiken: favoriet zijn algemene informatiekanalen zoals regionale en lokale kranten, de gemeentelijke website en sociale media, direct gevolgd door contacten via de wijkteams en andere ketenpartners. De werkende armen vormen hierbij een groep die moeilijk in beeld te krijgen is. Een enkele gemeente probeert het via de werkgevers of – voor zelfstandig ondernemers – via speciale informatieloketten. De meeste gemeenten erkennen echter dat werkenden alleen in het vizier zijn als ze bijstand ontvangen of in het verleden hebben ontvangen.

Tot slot is uit de interviews gebleken dat de gemeenten hun best doen om hun arme inwoners (incl. werkenden) te helpen, maar zich er tevens van bewust zijn dat ze het armoede-

probleem daarmee niet oplossen. De inzet van beleidsmaatregelen kan helpen om mensen te laten rondkomen van hun inkomen, maar niet om het aantal armen te verminderen.

Het algemene beeld dat uit de interviews naar voren komt, is dat er vooral veel overeenkomsten zijn tussen de gemeenten. Toch zijn er ook variaties gevonden. Zo zijn er enkele gemeenten die in hun armoedebeloid wel degelijk speciale aandacht besteden aan werkenden met een gering inkomen. Daarbij richten zij zich enerzijds op mensen die vanuit de bijstand naar werk zijn uitgestroomd of die naast een bijstandsuitkering een baan hebben, maar anderzijds zien zij ook zzp'ers als een aandachtsgroep. In het eerste geval hebben de beleidsmaatregelen vooral tot doel het werk lonend te laten zijn, bijvoorbeeld door de betrokkenen een deel van de inkomsten te laten behouden. In het geval van de zelfstandigen gaat het meer om het verstrekken van informatie en het bieden van administratieve ondersteuning. Zoals enkele gemeenten hebben aangegeven, zijn zelfstandigen vaak nog moeilijker te bereiken dan werkenden in loondienst, mede doordat zij uit een gevoel van trots niet snel zelf om hulp zullen vragen.

Dat de meeste interviewgemeenten zich niet specifiek op werkenden richten in hun armoedebeloid, wil niet zeggen dat werkenden geen aanspraak op dit beleid kunnen maken. De inkomensnorm om voor een regeling in aanmerking te komen ligt over het algemeen 10% tot 30% boven het sociaal minimum; enkele gemeenten hebben die norm zelfs verhoogd teneinde meer mensen, inclusief werkenden, te kunnen helpen. Wel zijn sommige gemeenten strikter in de door hen gehanteerde inkomensgrenzen dan andere. Zo blijken de drie gemeenten die de collectieve aanvullende zorgverzekering alleen toekennen aan mensen met een inkomen lager dan 120% van het sociaal minimum, tevens strenge inkomensnormen te hanteren ten aanzien van de individuele inkomenstoelage en de meedoenregelingen voor kinderen (zie tabel 4.2). Andersom gaat dit echter niet op; diverse gemeenten zijn streng ten aanzien van de inkomenstoelage, maar ruimhartig als het gaat om de collectieve ziektekostenverzekering of de sociale participatie van kinderen. Een ander punt van variatie betreft de doelstellingen in het armoedebeloid. Een aantal gemeenten richt zich vrijwel geheel op het verzachten van de gevolgen van armoede en daarmee op inkomensondersteunende maatregelen. Andere pleiten vooral voor preventie van (verdere) problemen en meer zelfredzaamheid, en leggen zich daarom meer toe op activering, voorlichting en vroegsignalering. Overigens is de eerste groep gemeenten vaker van mening dat het armoedebeloid het probleem niet kan oplossen.

Ten slotte zijn er enkele gemeenten die naar eigen zeggen in hun aanpak van de armoedeproblematiek bezig zijn met een omslag naar meer doelmatigheid in plaats van rechtmatigheid. Zoals de geïnterviewde medewerkers het verwoordden, mogen regels worden opgerekt als dat nodig is om de mensen te helpen.

### Gevonden verschillen in samenhang met kenmerken van de gemeenten

Teneinde na te gaan of er in de gevonden verschillen tussen gemeenten een patroon valt te ontdekken, nemen we een aantal ervan onder de loep en kijken we naar zowel hun onderlinge samenhang als hun relaties met een aantal kenmerken van die gemeenten.

Dit gebeurt met behulp van een niet-lineaire principale-componentenanalyse (zie § 5.2 voor een toelichting). De interesse gaat vooral uit naar de behandeling van werkenden binnen het armoedebeleid (wel of niet een specifieke doelgroep), de doelstelling van het beleid (primair preventie of het verzachten van de gevolgen van armoede) en enkele als succesvol ervaren maatregelen (aankpak schuldenproblematiek, voorzieningen in natura, omslag naar doelmatigheid). Twee andere beleidsaspecten die we in de analyse meenemen, betreffen de mening over armoede als (on)oplosbaar probleem en de houding ten aanzien van bijstandsverplichtingen.<sup>8</sup> Nagegaan is welke onderlinge verbanden er tussen deze aspecten zijn en hoe ze gerelateerd zijn aan het percentage werkende armen in de gemeente, de ligging in het land (wel of niet een randgemeente) en de omvang van de gemeente (zie bijlage C).

Uit de analyse blijkt dat er niet echt sprake is van een patroon. Er zijn weliswaar enkele verbanden gevonden tussen beleidsaspecten onderling, maar die blijken weinig te maken te hebben met de onderzochte gemeentekarakteristieken. Zo noemen gemeenten die preventie als een primair doel van het armoedebeleid zien, enkele andere beleidsaspecten juist minder vaak. Met name stellen ze minder vaak dat het verzachten van de gevolgen van armoede (eveneens) een doel van het beleid is en beschouwen ze armoede minder vaak als een onoplosbaar probleem. Het omgekeerde geldt voor gemeenten die het verzachten van de gevolgen van armoede tot doel hebben: zij richten zich minder vaak op preventie en zien armoede relatief vaak wél als onoplosbaar. Daarnaast zijn in deze gemeenten werkenden vaak een speciale aandachtsgroep binnen het armoedebeleid en ervaren de beleidsmedewerkers hun aanpak van de schuldenproblematiek vaker als succesvol. Er is echter geen relatie gevonden met het aandeel werkende armen in die gemeenten of met hun ligging of inwonertal.

Een van de weinige aangetroffen samenhangen betreft het percentage werkende armen en de mate van strengheid van het bijstandsbeleid. Gemeenten die zichzelf als echt mild of echt streng beoordelen wat betreft de verplichtingen die zij aan bijstandsgerechtigden opleggen, kennen vaak een hoog percentage werkende armen. Een relatief laag aandeel werkende armen komt vaker voor in de gemeenten die zichzelf als ‘mild tot gemiddeld’ of ‘gemiddeld’ kwalificeren. Deze gemeenten menen tevens relatief vaak dat de omslag van rechtmatigheid naar doelmatigheid effectief is.

Aangezien in de randgemeenten vaker sprake is van een hoger percentage werkende armen, komt hier ook vaker een streng of mild bijstandsbeleid voor. Dergelijke samenhangen zijn echter niet aangetroffen met het inwonertal: hoge of lage armoedepercentages komen in alle grootteklassen voor, evenals gemeenten met een streng of mild beleid.

## 4.5 Conclusies

Slechts weinig gemeenten geven in hun armoedebeleid specifiek aandacht aan werkenden. De meeste gaan ervan uit dat werkende armen bijstandsontvangers zijn die periodes van

uitkeringsafhankelijkheid en betaald werk afwisselen of die een baan hebben naast de uitkering. Dat betekent dat áls er iets aan beleid voor werkende armen gebeurt, dit voornamelijk tot doel heeft om werken – in loondienst dan wel als ondernemer – vanuit of in combinatie met bijstand te vergemakkelijken.

Gemeenten die werkende minima niet als doelgroep onderscheiden, doen dit niet vanuit een bewuste keuze. Zij verwachten eenvoudig dat de bestaande voorzieningen iedereen met een laag inkomen, inclusief de werkenden, helpen.

Een duidelijk advies via welke kanalen men de werkende armen het beste kan bereiken, hebben gemeenten niet echt. Zij vinden het moeilijk om de minima die niet tot de bijstandspopulatie behoren, in beeld te krijgen. Vooral de zelfstandigen blijven vaak buiten het zicht van de gemeente, ook doordat die zelf niet erg geneigd zijn hulp te vragen. Onbekendheid met het bestaan van gemeentelijke regelingen en angst voor een stigma spelen daarbij een rol. Om de werkende armen toch te bereiken, gebruiken de gemeenten vooral de algemene communicatiekanalen (krant, website, sociale media), maar ze zijn zich ervan bewust dat lang niet iedereen bereikt wordt. Gemeenten hechten in dit verband erg aan de samenwerking met ketenpartners. Deze organisaties en personen hebben contact met mensen op wie de gemeente geen zicht heeft en kunnen op die manier de gemeente op de hoogte stellen van de problemen die onder de bevolking leven.

Lokale studies naar de gerealiseerde uitkomsten van de armoedemaatregelen zijn over het algemeen niet voorhanden, zodat het lastig is aan te geven in hoeverre het beleid effectief is. Volgens veel gemeenten is het in ieder geval onbegonnen werk om de oorzaken van armoede weg te nemen; zij zetten vooral in op het verzachten van de gevolgen van armoede en het voorkómen van erger. Op grond van hun persoonlijke indrukken noemen vrijwel alle geïnterviewde medewerkers daarbij wel een of meer voorzieningen en regelingen waarmee zij resultaten boeken. Voor de werkenden zien de medewerkers veel in het voorkómen van problemen door middel van scholing, het ondersteunen van zelfstandig ondernemers en het verruimen van de mogelijkheden om bijstand en werk te combineren. Ten aanzien van de arme populatie in het algemeen noemen de gemeenten diverse instrumenten die in hun ogen succesvol zijn in het bevorderen van de maatschappelijke participatie en het financieel ondersteunen van mensen. Daarbij gaat het vooral om voorzieningen met een hoog bereik, zoals een kortingspas, gratis openbaar vervoer en de collectieve aanvullende ziektekostenverzekering. Verder is de vorm van de voorzieningen van belang; veel gemeenten geven de voorkeur aan verstrekking in natura. Een aantal gemeenten, tot slot, geeft te kennen een aanpak voor te staan die gericht is op maatwerk. In deze interviewgemeenten heeft een omslag plaatsgevonden, waarin de focus is verlegd van rechtmatigheid naar doelmatigheid.

De aanscherping van het bijstandsbeleid heeft volgens de geïnterviewden weinig tot geen effect gehad, niet op het aantal uitstromers vanuit de bijstand en ook niet op het aantal instromers in de categorie ‘werkende armen’. Wellicht is dit toe te schrijven aan het feit dat

veel gemeenten hun beleid hooguit voor een deel hebben aangescherpt. Met name de verplichting tot een tegenprestatie blijkt vaak alleen pro forma te zijn ingevoerd. Waar men wel werkt met een tegenprestatie, is het onzeker of die tot uitstroom naar betaald werk leidt en of dat dan vaker laagbetaald werk is. Zoals de geïnterviewden aangeven, is op grond van de kenmerken van de cliënten te verwachten dat uitstroom naar werk sowieso meestal betrekking zal hebben op tijdelijk, laagbetaald werk.

Er zijn niet heel duidelijk patronen te onderscheiden in typen gemeenten die een bepaald beleid voeren of in de mate waarin dat beleid, naar het oordeel van de geïnterviewden, succes heeft. Weliswaar hangen bepaalde beleidsaspecten met elkaar samen – zoals dat gemeenten die het verminderen van de gevolgen van armoede als primair doel van het armoedebelief zien, tevens vaker van mening zijn dat armoede onoplosbaar is – maar een relatie met de kenmerken van die gemeenten is er nauwelijks. Rand- en niet-randgemeenten, strenge en mildere gemeenten, en gemeenten met een laag dan wel een hoog percentage werkende armen: ze richten zich goeddeels op dezelfde beleidsdoelen en zetten daar dezelfde of soortgelijke middelen voor in. Wel zijn er aanwijzingen dat de gemeenten met een lager aandeel werkende armen vaker een gemiddeld streng bijstandsbeleid toepassen en vaker inzetten op een doelmatige aanpak. Mogelijk is dit toeval, maar er kan ook sprake zijn van een ‘echt’ verband waarbij maatwerk en een niet al te strenge, maar ook niet al te milde houding van de gemeente op de langere termijn leiden tot een afname van het aandeel (werkende) armen.

## Noten

- 1 In beide gevallen gaat het om een uitbreiding. Naast de klassieke bijstandsgerechtigden behoren nu ook de jonggehandicapten met arbeidsvermogen tot hun doelgroep, evenals de mensen die eind 2014 op de wachtlijst voor de Wsw stonden. Om met name deze twee nieuwe groepen te helpen aan het werk te komen, zijn door de rijksoverheid middelen beschikbaar gesteld voor de inrichting van beschut werk en voor loonkostensubsidie. In het regeerakkoord van oktober 2017 is voorgesteld om de inzet op beschut werk te intensiveren. Om dit te bekostigen wordt de loonkostensubsidie weer afgeschaft en vervangen door de mogelijkheid tot loondispensatie (TK 2017/2018).
- 2 Alleenstaande ouders die een kindgebonden budget ontvangen, krijgen daarbovenop een extra bedrag van maximaal € 3101 per jaar. Dit extra bedrag heet de alleenstaande-ouderkop (Nibud 2018).
- 3 Eerder onderzoek laat eenzelfde regionale spreiding zien voor het beroep op de Wajong (Ferber en Jehoel-Gijsbers 2010), het gebruik van participatievoorzieningen (Pommer et al. 2017) en de (in)stabiliteit van de arbeidsmarktpositie van voormalige werklozen (Weterings et al. 2018). De sociaaleconomische situatie en de samenstelling van de bevolking vormen de belangrijkste verklaringen voor de gevonden verschillen (Ooms et al. 2017; UWV 2010).
- 4 Zie ook <https://www.ad.nl/binnenland/miljonairsdorp-laren-gaat-gebukt-onder-stille-armoede~ac68d4bo/>.
- 5 De Nederlandse Stedenestafette had tot doel de lokale samenwerking ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting te verbeteren en vernieuwende projecten ten behoeve van de minima te promoten. Voor elk van de 23 betrokken gemeenten is door het Verwey-Jonker Instituut een rapport over dit project opgesteld.

- 6 De precieze invulling van deze regeling verschilt per gemeente. In alle drie de gevallen komt het er echter op neer dat de betrokken cliënten hun bijstandsuitkering kunnen combineren met een eigen bedrijfje en daarbij een deel van de arbeidsinkomsten mogen behouden.
- 7 In twee gemeenten is de vraag naar manieren om de werkende armen te bereiken niet gesteld. Beide gemeenten hebben werkenden ook niet tot doelgroep van het beleid benoemd.
- 8 Een van de interviewthema's betrof het bijstandsbeleid in de gemeente (zie § 4.1). Daarbij is onder meer gevraagd of de gemeente zichzelf beschouwt als mild of streng wat betreft het opleggen van verplichtingen aan bijstandsontvangers. In vijf gemeenten is deze vraag niet gesteld; zij zijn in de huidige analyse als *missing case* behandeld. In de overige gemeenten kwamen de geïnterviewden met antwoorden variërend van 'mild' en 'ergens tussen mild en gemiddeld' tot aan 'gemiddeld' en ronduit 'streng'.

## Literatuur

- Baan, A., K. Louwes en A. Oostveen (2016). *Evaluatierapport Wet gemeentelijke schuldhulpverlening*. Utrecht: Berenschot Groep B.V.
- Bureau Bartels (2014). *Gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid*. Amersfoort: Bureau Bartels.
- CBS (2017g). *Verstedelijking*. Geraadpleegd juli 2017 via <http://cbsnl.maps.arcgis.com/home/item.html?id=67b58f76762445cb92b23f1eed75a39a>.
- Ferber, T. en G. Jehoel-Gijsbers (2010). Ontwikkelingen in de Wajong. In: G. Jehoel-Gijsbers (red), *Beperkt aan het werk. Rapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsparticipatie* (p. 93-111). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoeben, C., J.G. de Natris, M.A. Allers en J. Veenstra (2018). *Atlas van de lokale lasten 2018*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (Coelo).
- Nibud (2018). *Kindgebonden budget*. Utrecht: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting. Geraadpleegd via <https://www.nibud.nl/consumenten/kindgebonden-budget/>
- Ooms, I., K. Sadiraj en E. Pommer (2017). *Regionale verschillen in het sociaal domein. Voorzieningengebruik nader verklaard*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, E., E. Eggink en I. Ooms (2017). *Overall rapportage sociaal domein. Burgers (de)centraal*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP/CBS (2010). *Armoedesignalement 2010*. Den Haag / Heerlen: Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Bureau voor de Statistiek.
- TK (2009/2010). *Het geven aan gemeenten van de verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening)*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 32 291, nr. 3.
- TK (2013/2014). *Wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten (Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkel andere wetten)*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33 801, nr. 3.
- TK (2017/2018). *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, blg. 820240.
- uwv (2010). *Regionale verschillen bij het beroep op de Wajong*. Kennismemo 10/08. Amsterdam: Kenniscentrum uwv.
- Weterings, A., M. Middeldorp en M. van den Berge. *Regionale verschillen in carrièreverloop na de ww*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

## 5 Formele en informele arbeidsinstitutes in Europees verband

In hoofdstuk 2 gaven we aan dat er theoretisch uiteenlopende oorzaken zijn waardoor landen kunnen verschillen in de mate van armoede onder werkenden. Instituten werden daar opgevoerd als mogelijke onderliggende factoren: bepaalde maatschappelijke spelregels kunnen armoede in de hand werken, terwijl andere ze juist tegengaan. Omdat zulke regels sociaal geconstrueerd zijn – via wetten en regelingen of via de onderlinge gedragsverwachtingen van burgers – zijn ze in principe veranderbaar en dus vatbaar voor beleidsinterventies.

Hier brengen we landenverschillen in kaart ten aanzien van regels waarvan we verwachten dat ze van belang zijn voor het begripen van armoede onder werkenden. Bij de formele regels kijken we naar nationale wettelijke voorzieningen en regelingen die betrekking hebben op de arbeidsmarktpositie en de sociale bescherming van werkenden. Dit betreft bijvoorbeeld het minimumloon, de contractbescherming en diverse vormen van inkomensondersteuning van werknemers en zelfstandigen. De analyse omvat dus niet alle collectieve voorzieningen waar werkenden mee te maken hebben; we laten bijvoorbeeld pensioenvoorzieningen, nabestaandenuitkeringen, het onderwijs, de woningmarkt en de gezondheidszorg buiten beschouwing. Daarnaast onderzoeken we in dit hoofdstuk landenverschillen in de informele instituten, zoals de waarde die de bevolking toekent aan verschillende aspecten van arbeid. Ook hierbij maken we een selectie: we analyseren regels die op voorhand belangrijk lijken voor het begripen van armoede onder werkenden, en geen ‘bredere’ ideeën over solidariteit, rechtvaardigheid, religie, en dergelijke.

We presenteren institutionele gegevens over 21 landen die in 2013 lid waren van de Europese Unie en al langere tijd deel uitmaken van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (oeso). Bulgarije, Cyprus, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta en Roemenië blijven buiten beschouwing; voor deze landen zijn de benodigde data niet altijd beschikbaar.

In de institutionele analyses schenken we bijzondere aandacht aan vijf focuslanden, waarover we in hoofdstuk 6 een verdiepende analyse van armoede onder werkenden verrichten: Nederland, België, Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Deze landen lijken op elkaar in termen van welvaart, ontwikkelingspeil, ligging en demografische kenmerken. Er is echter een omvangrijke literatuur die erop duidt dat ze tot uiteenlopende *welfare regimes* behoren, die verschillende maatschappelijke resultaten genereren. Hierin was de typologie van Esping-Andersen (1990, 1999) zeer invloedrijk (zie verder Arts en Gelissen 2010; Castles 1993; Ferragina en Seeleib-Kaiser 2011). Het Verenigd Koninkrijk geldt in deze traditie gewoonlijk als een liberale verzorgingsstaat met beperkte collectieve voorzieningen; België en Duitsland hebben van oudsher een corporatistisch stelsel (uitgebreide maar selectieve voorzieningen, gericht op het behoud van de bestaande sociale hiërarchie), en Denemarken is een exponent van het Noordse of sociaaldemocrati-

sche regime (uitgebreid en universalistisch, strevend naar gelijkheid). Nederland wordt doorgaans aangemerkt als een hybride verzorgingsstaat, waarvan de formele instituties zowel sociaaldemocratische als corporatistische elementen bevatten (bv. Aow voor iedereen, met aanvullende pensioenen die de eerdere inkomensverschillen ook tijdens de derde levensfase intact houden).

Structurele verschillen in het type verzorgingsstaat gaan vaak gepaard met uiteenlopende informele regels (zoals preferenties ten aanzien van inkomensherverdeling of het willen bevestigen van statusverschillen). De bevindingen ten aanzien van dergelijke *welfare cultures* zijn echter minder eenduidig (Larsen 2006; Van Oorschot et al. 2008; Svallfors 2010; Vrooman 2012). Het verband tussen informele en formele instituties is theoretisch complex (zie ook hoofdstuk 2), en het empirisch onderzoek ernaar staat nog in de kinderschoenen. Informele instituties kunnen een weerspiegeling zijn van de formele regels: mensen raken gewend aan bepaalde wettelijke rechten en plichten, en dat beïnvloedt de informele regels die zij aanhangen. Ze kunnen echter ook bepalend zijn voor de totstandkoming van beleid, in de zin dat uiteenlopende informele instituties stoelen op diepgewortelde verschillen in nationale tradities die van invloed zijn op de parlementaire besluitvorming (via het stemhokje, opiniepeilingen, het publieke debat en maatschappelijke actie). Ten slotte kunnen informele instituties fungeren als een culturele context voor de toepassing van de formele wetten en regels. Indien twee landen bijvoorbeeld hetzelfde minimumloon kennen, maar het arbeidsethos onder de bevolking sterk verschilt, leiden dezelfde minimumloonbepalingen mogelijk tot uiteenlopend arbeidsmarktgedrag, wat kan doorwerken in de mate van armoede onder werkenden.

Het is denkbaar dat de maatschappelijke regels die van belang zijn om landenverschillen in de armoede onder werkenden te begrijpen, zijn ingebed in dergelijke algemene verschillen in formele en informele instituties. Dat spreekt echter niet vanzelf. Het is voorstelbaar dat de corporatistische, sociaaldemocratische en liberale stelsels bij de regels die we hier analyseren minder duidelijk naar voren komen. Ook kan het zijn dat ze wel oprijzen uit de institutionele analyse, maar niet bij alle regels die we hier onderzoeken. Door de positionering van de vijf focuslanden in Europees verband wordt bovendien duidelijk of zij deel uitmaken van te onderscheiden empirische landencusters, die bepaalde regels delen, of dat zij onderling juist veel gemeen hebben wanneer we de instituties afzetten tegen de systemen van de oostelijke en zuidelijke EU-lidstaten. Die vallen in de wetenschappelijk literatuur regelmatig buiten de driedeling van Esping-Andersen: ze worden vaak aangemerkt als postcommunistische of mediterrane stelsels (Cerami en Vanhuysse 2009; Cook 2010; Ferrera 1996; Klose et al. 2013).

In paragraaf 5.1 beschrijven we eerst de verschillen in enkele formele instituties die armoede onder werkenden kunnen beïnvloeden. Deze gegevens hebben veelal betrekking op 2013, dat in het volgende hoofdstuk doorgaans ook als meetjaar dient voor de landenvergelijkende analyse van armoede onder werkenden. Hier komen aan de orde:

- het minimumloon;
- de bescherming van vaste en niet-vaste contracten;
- belastingvoordelen en andere regels voor zelfstandigen;
- de impliciete marginale tarieven als men (meer) gaat verdienen;
- de netto-inkomensbescherming bij kortdurende werkloosheid en ziekte tijdens het dienstverband;
- de mate waarin bij werkende ouders de netto-*family benefits* de kosten van kinderen op minimumniveau dekken; en
- de kosten van kinderopvang.<sup>1</sup>

Bovendien gaan we in op twee aspecten van institutionele organisatie. Zo kan de kwaliteit van het openbaar bestuur armoede onder werkenden beïnvloeden via de implementatie van wetten en regels (hoe waarschijnlijk is het dat de beoogde resultaten tot stand komen?). En de organisatiegraad van vakbonden zegt iets over de mogelijke invloed die werkenden hebben op de regelgeving. Dit is echter een selectie uit de vele aspecten van formele instituties en organisatiewijzen (al is deze wel ruimer dan in de eerdere meta-analyse die Crettaz (2011: 104-151) uitvoerde met betrekking tot instituties en werkende armen). We gaan bijvoorbeeld voorbij aan landenverschillen in de formele regels die voor werkgevers gelden, en in de manier waarop de uitvoering van arbeidsmarkt- en sociale-zekerheidsregelingen concreet vorm krijgt (de verantwoordelijkheidsverdeling tussen nationale overheid, regio's, gemeenten en sociale partners; de wijze van inspectie, handhaving en sanctietoepassing).

Ook beschrijven we in paragraaf 5.1 welk deel van de beroepsbevolking werkzaam is in een niet-standaardarbeidsrelatie. Dat is strikt genomen geen institutioneel kenmerk, maar voor een goed begrip van de mate van armoede onder werkenden is het van belang zicht te hebben op de aandelen mensen met een tijdelijk en parttimedienstverband, het percentage dat werkt als zelfstandige met of zonder personeel, en de omvang van de groep met een atypische arbeidsrelatie (zoals een nulurencontract). Uit hoofdstuk 3 bleek voor Nederland al dat zelfstandigen, mensen met een kleine parttimebaan en oproepkrachten een sterk verhoogd armoederisico hebben. Paragraaf 5.2 bevat een analyse van de samenhang tussen alle formele instituties.

Ten aanzien van de informele instituties gaat paragraaf 5.3 in op arbeidswaarden, het arbeidsethos en traditionele geslachtsrollen – drie typen regels die theoretisch bepalend kunnen zijn voor de arbeidsintensiteit, het type werk waar mensen naar zoeken, en hoe mannen en vrouwen hierin verschillen. Onderzoek naar de vraag hoe zulke informele regels doorwerken in de mate van armoede onder werkenden (bv. via gedragsbepalende culturele verwachtingen of individuele preferenties, of door hun relatie met formele instituties) is uiterst schaars (Lohman en Crettaz 2018). De gebruikte gegevens hebben betrekking op 2008; in de landenvergelijkende enquête waar ze aan ontleend zijn, is dat het meest recente jaar dat voorafgaat aan onze meting van armoede. In paragraaf 5.4 worden de uitkomsten met betrekking tot de informele regels in samenhang geanalyseerd.

In paragraaf 5.5 geven we voor de vijf focuslanden aan in hoeverre men op grond van de gevonden institutionele patronen verschillen zou verwachten in de mate van armoede onder werkenden. Paragraaf 5.6 vat het geheel samen.

## 5.1 Formele instituties

### 5.1.1 Minimumloon

Een hoog minimumloon kan werkende armoede rechtstreeks tegengaan, doordat mensen genoeg verdienen om boven de armoedegrens te blijven (de ‘vloer van het inkomensgebouw’ ligt hoog); tevens biedt het wettelijk karakter ervan een betere garantie dat een uitgebreide groep onder de minimumloonbescherming valt.<sup>2</sup> Een ander mogelijk mechanisme verloopt via de arbeidsdeelname. Een hoog minimumloon kan ervoor zorgen dat mensen aan de onderkant voor werkgevers te duur zijn en daardoor niet aan het werk komen. Daardoor treedt selectie op van de meer productieve mensen, wat theoretisch eveneens de kans op armoede onder werkenden verkleint (al krijgt men mogelijk wel meer arme niet-werkenden). Landenvergelijkende meta-analyses wijzen overigens veelal op afwezige of zwak negatieve effecten van de hoogte van het minimumloon op het arbeidsaanbod (Boockmann 2010; Chletsos en Giotis 2015). We nemen vooraf aan dat een hoog minimumloon samengaat met minder armoede onder werkenden, en een laag minimumloon met meer armoede. Binnen de hier onderzochte Europese landen was in 2013 geen sprake van een minimumloon in Oostenrijk, Zweden, Finland, Denemarken, Italië en Duitsland.<sup>3</sup> Het is echter aannemelijk dat veel van die landen via andere processen hetzelfde effect op de inkomensbescherming aan de onderkant bereiken, zoals cao-afspraken tussen de sociale partners. We veronderstellen daarom dat de afwezigheid van een minimumloon samengaat met weinig armoede onder werkenden, waarbij het niveau kan variëren met de mate van organisatie in vakbonden en werkgeversverenigingen in het land.

In sommige landen is er sprake van lagere minimumlonen voor jongeren, mensen in een stage- of opleidingstraject, arbeidsgehandicapten en bepaalde beroepen of sectoren.<sup>4</sup> Omdat we in onze analyse van werkende armen in hoofdstuk 6 de armoedecijfers niet zullen specificeren naar die kenmerken (mensen jonger dan 25 jaar blijven bijvoorbeeld buiten beschouwing), gaan we hieraan voorbij in de institutionele analyse.

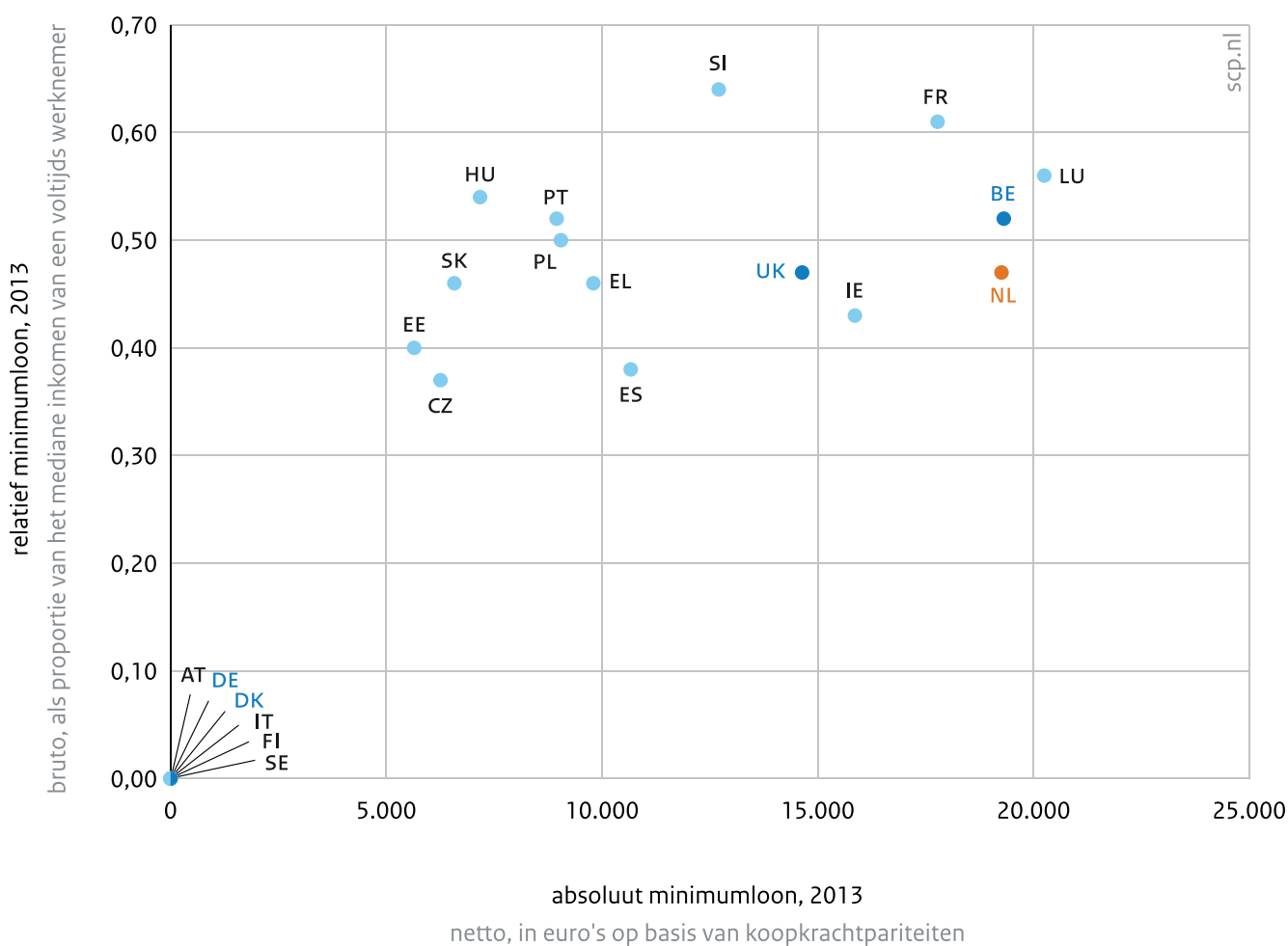
Figuur 5.1 toont de hoogte van het brutominimumloon in absolute bedragen (rekening houdend met verschillen in koopkracht) en als percentage van het mediane loon van voltijds werkenden. Evenals in alle andere figuren in dit hoofdstuk zijn de namen van de landen afgekort volgens de officiële conventies, die ook de EU gebruikt (zie de lijst aan het eind van deze studie). Van de vijf focuslanden hadden in 2013 Denemarken en Duitsland geen wettelijk minimumloon. Bij de overige drie was het absolute niveau het hoogst in België en Nederland, maar komt België relatief gesproken – dus ten opzichte van het mediane loon – hoger uit. In absolute zin behoren deze twee landen ook in Europees verband tot de top; alleen Luxemburg overstijgt hun niveau. Ligt in het Verenigd Koninkrijk

het absolute niveau beduidend lager (al is het hoger dan in de meeste andere landen waar een minimumloon van kracht is), relatief gezien is het vergelijkbaar met het Nederlandse niveau.

Figuur 5.2 biedt zicht op de hoogte van het nettominimumjaarloon in relatie tot de armoedegrens, in beide gevallen voor een alleenstaande. Dit type huishouden bevindt zich in België en Nederland ruim boven de armoedegrens, terwijl alleenstaanden die in het Verenigd Koninkrijk het minimumloon verdienen er net onder belanden. In de meeste Mid- en Zuid-Europese landen is het minimumloon voor alleenstaanden niet voldoende om uit de armoede te blijven. Voor paren met twee kinderen (niet in de figuur) is het netto-minimumloon als zodanig – dus afgezien van extra belastingvoordelen voor een- of twee-verdieners, kinderbijslag en dergelijke – in geen enkel land hoog genoeg om armoede te voorkomen.

Figuur 5.1

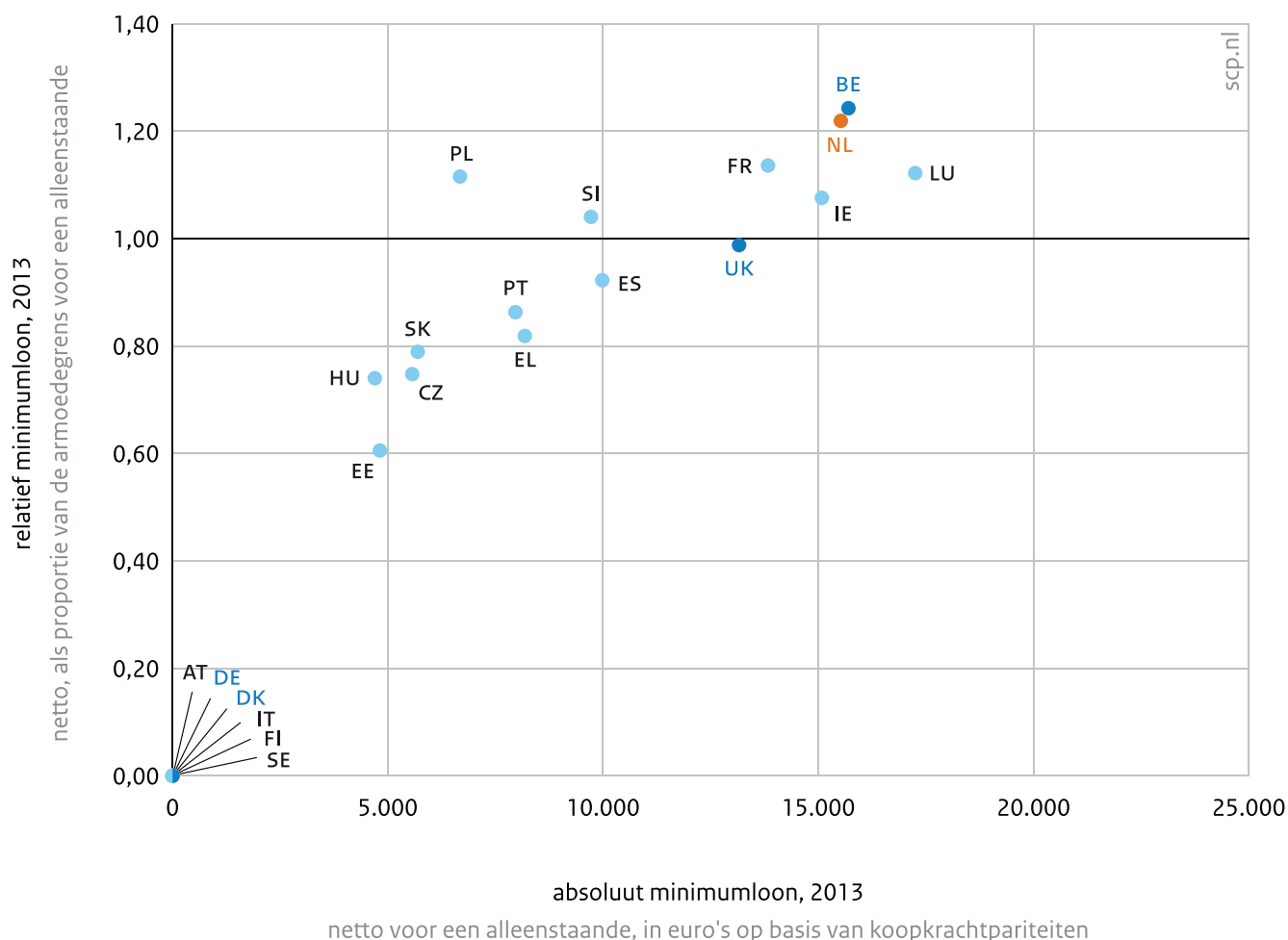
Brutominimumjaarloon, absoluut en in verhouding tot het mediane loon in 21 Europese landen; voltijds werkenden, 2013



Bron: OECD.Stat

Figuur 5.2

Nettomimumjaarloon, absoluut en in verhouding tot de armoedegrens in 21 Europese landen, alleenstaanden, 2013



Bron: OECD.Stat; OECD (2015a) SCP-bewerking

### 5.1.2 Arbeidsrelaties die afwijken van het standaarddienstverband

Veel landen hebben de laatste decennia een toename gezien in de zogeheten *non-standard employment*. Standaarddienstverbanden betreffen werk dat voor onbepaalde tijd in voltijd wordt verricht en waarbij sprake is van een bilaterale en ondergeschikte arbeidsrelatie. Niet-standaarddienstverbanden betreffen alle arbeid die niet aan een of meer van die criteria voldoet. De International Labour Organization (ILO 2016: 8) maakt hierbij een onderscheid tussen:

- tijdelijke contracten, bijvoorbeeld dienstverbanden voor de duur van een bepaald project, seizoensarbeid en dagloners (in termen van de definitie: werk dat niet voor onbepaalde tijd is);
- parttime werk, op- en afroepcontracten (werk dat niet voltijds is);
- arbeidsrelaties waarbij meerdere partijen betrokken zijn, zoals uitzendwerk, payrolling, werk in onderaanneming (werk waarbij geen sprake is van een bilaterale en direct ondergeschikte relatie);

- d afhankelijke zelfstandigen, schijnzelfstandigen en dienstverbanden waarbij de feitelijke werkgever is verhuld om opdrachten te ontwijken, zoals bij de inzet van koppelbazen (werk waarbij in feite geen sprake is van een formele arbeidsrelatie).

Niet-standaarddienstverbanden zijn niet per definitie gelijk te stellen aan precair werk. De ILO omschrijft het laatste als arbeid die slecht betaald is, onzeker is (geen continuïteit, hoge kans op werkloosheid), weinig zeggenschap biedt over arbeidsomstandigheden en beloning, en wettelijk onbeschermd is in termen van veiligheid, gezondheid, sociale zekerheid, het tegengaan van discriminatie en dergelijke. Zulke omstandigheden kunnen zich ook voordoen binnen standaarddienstverbanden, terwijl aan de andere kant bijvoorbeeld managers en technisch specialisten met een tijdelijk dienstverband zeer goed kunnen verdienen. Onderzoek van de OESO (OECD 2015b: 135-208) wijst er echter op dat er onder loontrekkenden bij alle typen niet-standaardcontracten gemiddeld gesproken sprake is van een *wage penalty*: de uurlonen en jaarinkomsten liggen lager dan bij mensen met een regulier dienstverband. Als rekening wordt gehouden met andere kenmerken waarin de groepen verschillen (zoals opleidingsniveau, gezinssamenstelling en niet-geobserveerde kenmerken) blijft de 'loonstraf' bij mensen met een tijdelijke aanstelling bestaan; en in veel landen geldt dat het sterkst voor jongeren met een tijdelijk contract. Voor parttimers verdwijnt het effect na controle voor andere kenmerken vaak grotendeels: bij deze groep acht de OESO vooral verschillen in individuele preferenties en bekwaamheden doorslaggevend voor de loonkloof. Daarbij geldt de kanttekening dat de looneffecten van niet-standaardcontracten van land tot land kunnen verschillen.

De *wage penalty* vertaalt zich bovendien niet automatisch in meer armoede onder werkenden zonder standaardcontract. Op basis van een relatieve armoedegrens (50% van het mediane inkomen) vond de OESO dat het armoederisico van mensen met een niet-standaarddienstverband beduidend lager is dan bij *jobless households*, maar veel hoger dan onder degenen met een regulier contract (OECD 2015b). Ten aanzien van meerpersoonshuishoudens concludeert de OESO dat de samenloop van het contracttype met de arbeidsmarktpositie van de partner doorslaggevend is. Wanneer iemand met een niet-standaardcontract samenwoont met een partner die een reguliere baan heeft, is het armoederisico laag. Indien de partner echter ook een afwijkend dienstverband heeft, of geen betaald werk, dan is de kans op armoede op huishoudensniveau hoog.

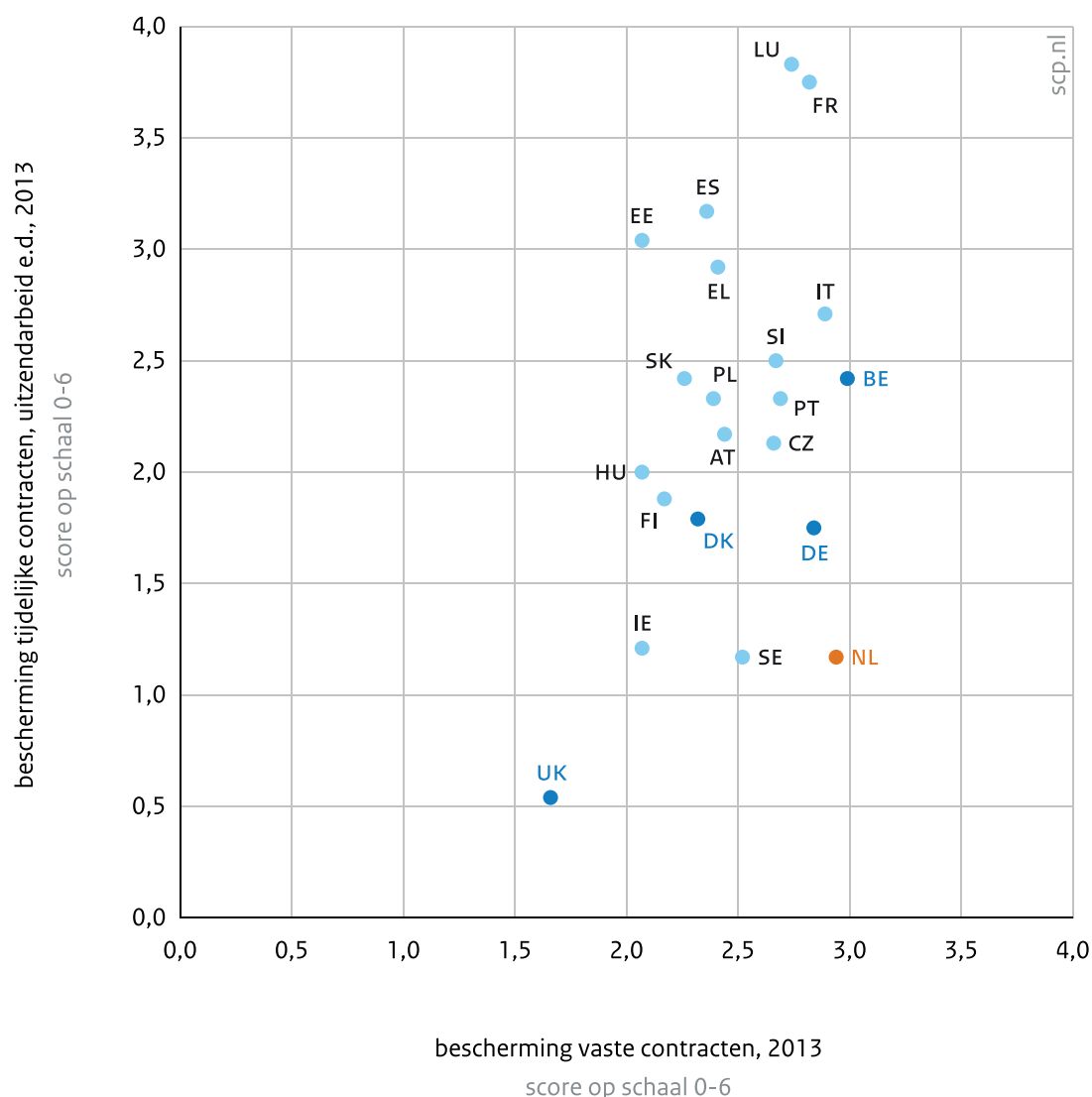
Landenverschillen in de invloed van deze factor op het percentage werkende armen hangen theoretisch samen met de mate van bescherming van de uiteenlopende arbeidsrelaties, en met de aandelen mensen met een standaard- of afwijkend dienstverband.

Figuur 5.3 schetst de wettelijke bescherming voor werknemers met een vast of tijdelijk contract, gebaseerd op het meetinstrument dat de oeso daarvoor ontwikkelde.<sup>5</sup> We veronderstellen vooraf dat een hoge wettelijke bescherming bij zowel vaste als tijdelijke contracten de kans op armoede onder werkenden verkleint. Bij een geringere bescherming loopt men meer risico op baanverlies of verlies van gewerkte uren. Dat verhoogt de kans dat men een deel van het kalenderjaar werkloos is of minder kan werken dan men zou willen, waardoor het jaarkomen onder de armoedegrens kan belanden.

Uit de oeso-cijfers blijkt dat het Verenigd Koninkrijk binnen de eu bij zowel de vaste als tijdelijke contracten veruit het laagst scoort, hetgeen goed past bij een liberaal *welfare regime*. Denemarken komt zowel bij de bescherming van vaste als die van tijdelijke contracten middelmatig uit, in lijn met het daar geldende *flexicurity*-model. De drie overige focuslanden kennen naar Europese maatstaven een vrij grote bescherming van vaste contracten, maar verschillen in hun bescherming van tijdelijke contracten en uitzendarbeid. Die is in België het grootst (maar wel minder dan in bijvoorbeeld Frankrijk en enkele oostelijke en zuidelijke eu-lidstaten). Duitsland komt bij de tijdelijke contracten lager uit, vergelijkbaar met de score van Denemarken. In Nederland is de bescherming van de niet-vaste contracten volgens de oeso-maatstaf beduidend lager, maar wel meeromvattend dan in het Verenigd Koninkrijk. Per saldo is in de vijf focuslanden de totale bescherming van werknemers het hoogst in België, gevolgd door Duitsland. Denemarken en Nederland komen ongeveer *ex aequo* uit, waarbij het Deense stelsel tijdelijke werknemers en uitzendkrachten beter beschermt, en het Nederlandse de mensen met een vast dienstverband. De wettelijke bescherming van werknemers blijft in het Verenigd Koninkrijk vrij ver achter bij de andere vier landen.

Figuur 5.3

Wettelijke bescherming van vaste en tijdelijke contracten in 21 Europese landen, 2013



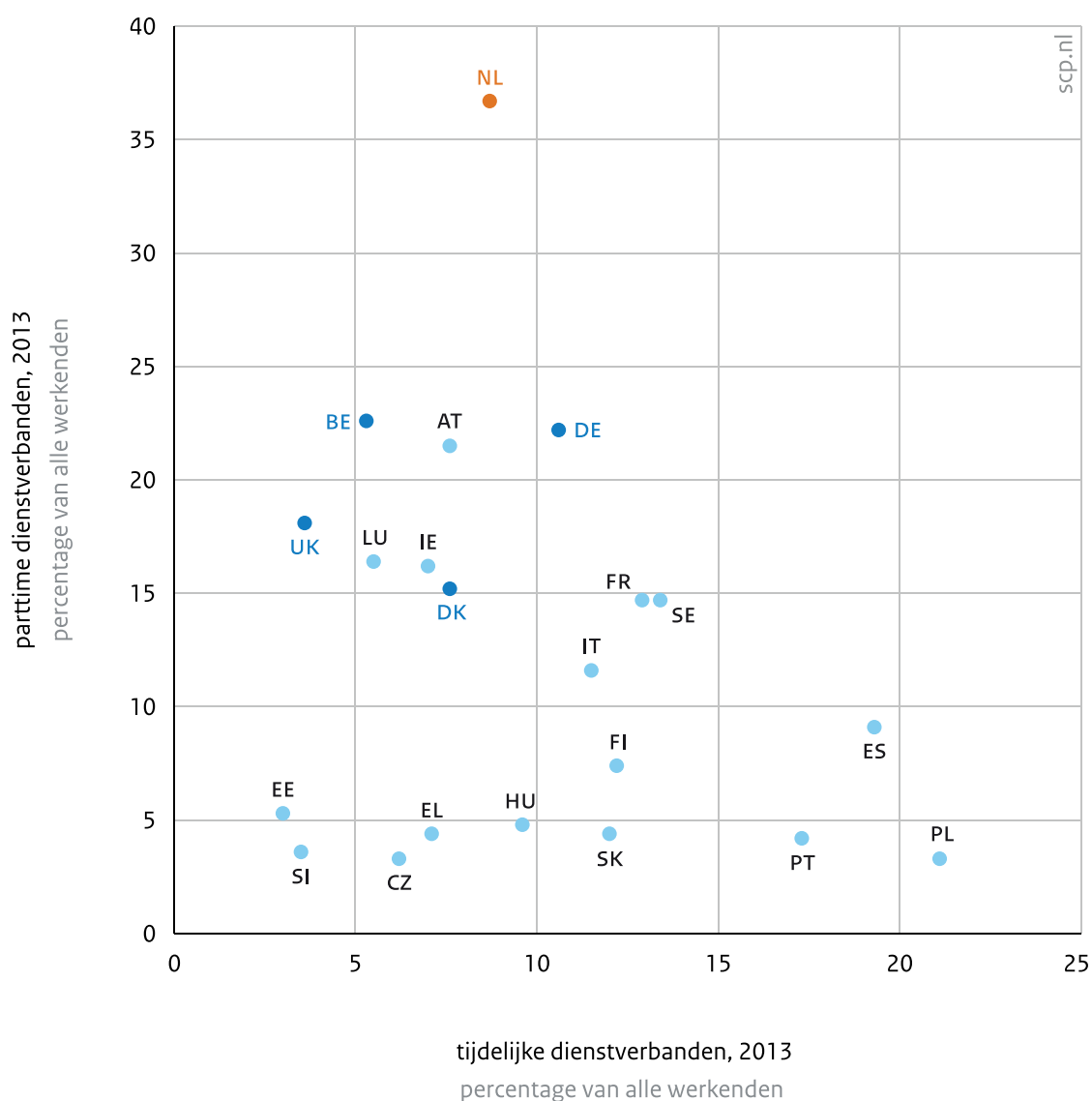
Bron: oecd (Indicators of employment protection regulation)

Figuur 5.4 laat zien in welke mate niet-standaarddienstverbanden voorkomen. Dit is gebaseerd op een oeso-analyse van de Labour Force Surveys, waarbij per land de gehele werkende bevolking in 2013 is onderverdeeld in mensen met een standaardcontract, zelfstandigen, loontrekkenden met een vast dan wel tijdelijk dienstverband, en parttime of fulltime werkenden. Bij parttimers is bovendien een onderscheid gemaakt naar (on)vrijwilligheid: sommige mensen werken in deeltijd omdat zij geen volledige baan willen, terwijl anderen gedwongen zijn tot deeltijdarbeid omdat er geen voltijdwerk beschikbaar is. In de figuur zijn de uitkomsten bewerkt en samengevoegd tot twee dimensies. Op de horizontale as staat het aandeel mensen met een tijdelijk dienstverband, met uitzondering van de vrijwillige parttimers onder hen. Die laatste groep is op de verticale as toegevoegd aan het aandeel parttimers met een vast contract. We veronderstellen dat het aandeel werkende armen in een land hoger is naarmate er meer tijdelijke dienstverbanden zijn (omdat dit het werkloosheidsrisico vergroot, en daarmee de kans op een ontoereikend jaarinkomen).

Ook een hoog aandeel parttimers verhoogt op voorhand de kans op werkende armen. Dat komt niet doordat zij op uurbasis minder verdienen dan fulltimers: er was immers geen sprake van een loonstraf. Sommige parttimers maken echter weinig uren en verdienen daardoor niet veel. Bovendien woont een deel samen met een partner zonder vaste aanstelling, met een groter risico op baanverlies en beperkte aanspraken op een werkloosheidsuitkering. Als die partner zijn of haar baan verliest, kan het jaarinkomen van het huishouden te laag worden.

Figuur 5.4

Aandelen van niet-standaarddienstverbanden<sup>a</sup>, werkzame beroepsbevolking in 21 Europese landen, 2013



a Tijdelijke dienstverbanden: exclusief mensen die vrijwillig in deeltijd werken. Deze groep is bij de parttime dienstverbanden wel meegeteld.

Bron: oECD (2015b: hoofdstuk 4) scp-bewerking

Daarnaast lopen parttimers het risico dat bij scheiding hun eigen arbeidsinkomen beneden de armoedegrens voor een eenoudergezin ligt; en als dat niet door alimentatie wordt

gecompenseerd, kunnen zij tot de werkende armen gaan behoren. Deze veronderstellingen worden gestaafd door de hogere kans op armoede in Nederland onder werkenden van wie de partner weinig uren maakt, bij wie er ook een ww- of bijstandsuitkering in het huishouden voorkomt, en bij degenen die deel uitmaken van een eenoudergezin (zie § 3.1).

Op de horizontale as van figuur 5.4 komen Polen, Spanje en Portugal het hoogst uit. Binnen de focuslanden is er sprake van een zekere ordening. In Duitsland is het aandeel tijdelijke werknemers (excl. vrijwillige parttimers) het grootst (11%), gevolgd door Nederland en Denemarken (resp. 9% en 8%), terwijl België en het Verenigd Koninkrijk een klein aandeel hebben (resp. 5% en 4%).

Parttime werk met een vast contract, of met een tijdelijk contract waarbij men niet meer uren zou willen werken, komt in de zuidelijke en oostelijke EU-lidstaten weinig voor (minder dan 5%). In West-Europa betreft het doorgaans 15% of meer van de werkenden. Nederland spant daarbij de kroon: 37% van de werkenden is parttimer van dit type. Dat is fors hoger dan in Duitsland en België (22% à 23%), het Verenigd Koninkrijk (18%) en Denemarken (15%). In de Scandinavische landen is dit type werk minder gebruikelijk dan in Angelsaksische landen, de Benelux, Duitsland en Oostenrijk. Mede door het zeer grote aandeel parttimers heeft Nederland in Europees verband volgens de oeso veruit het kleinste aandeel mensen met een standaarddienstverband: slechts 42% van de werkenden werkt fulltime in loondienst met een vast contract (niet in de figuur). In de overige EU-landen is dit 60% of meer; in Estland zelfs ruim tweemaal zo veel als in Nederland. Ook de vier andere focuslanden kennen veel meer standaardwerknemers dan Nederland: in België en Duitsland betreft het 61% à 62%, in het Verenigd Koninkrijk 66%, en in Denemarken 72%.

Met het vorenstaande hebben we nog niet in beeld wat de omvang is van atypische arbeidsrelaties, waarvan het aannemelijk is dat zij de kans op armoede onder werkenden vergroten vanwege lage en/of sterk wisselende inkomsten. Bij nuluren- en oproepcontracten (zie § 3.1 voor Nederland) werkt men naar gelang de behoefte van de werkgever, net als bij dagloners, los-vaste arbeid en seizoenswerk. Daarnaast gaat het om mensen die voor hun bedrijf vanuit het buitenland gedetacheerd zijn (*posted jobs* in bv. de bouw- of transportsector), om kleine baantjes die mensen verplicht naast een uitkering moeten aanvaarden, om een aaneenschakeling van laagbetaalde stageperiodes zonder uitzicht op een dienstverband, informeel werk, en dwangarbeid (bv. in de prostitutie).<sup>6</sup> Over al deze atypische vormen van werk bestaan geen systematische landenvergelijkende institutionele gegevens. Een recent rapport in opdracht van het Europees Parlement geeft wel een indruk van de prevalentie in de vijf focuslanden (Ipol 2016). Voor Nederland wordt daarin het hoge aandeel parttime- en uitzendarbeid niet als een risico op precariteit beschouwd, omdat deze banen goed beschermd zijn via wettelijke regelingen en cao's. Wel wordt gesignaleerd dat er mogelijk problemen zijn met het groeiende aandeel gedetacheerden die onder het gezag vallen van buitenlandse of illegale bemiddelaars, met schijnzelfstandigen, en met

extreem flexibel werk, zoals bij de 228.000 mensen die in 2014 een nulurencontract hadden.

Over België worden, afgezien van de relatief hoge onzekerheid die mensen met een tijdelijk contract zeggen te ervaren, weinig specifieke problemen genoemd. Hier zijn nulurencontracten bij wet verboden. In het Deense *flexicurity*-model bieden de officiële regels en cao-bepalingen werkgevers veel ruimte om in te spelen op wisselende behoeften. In combinatie met de sterke positie van de vakbonden zou dit volgens het EP-rapport een minder goede voedingsbodem voor atypisch en precair werk bieden. Dat laatste beperkt zich tot sectoren waar de cao's niet dekkend zijn en tot een substantiële groep met kleine deeltijdbanen van 1-14 uur.

Voor Duitsland wijst men erop dat tijdelijke contracten hier minder vaak een risico op precariteit inhouden, omdat ze vaak gebruikt worden in het kader van beroepsopleidingen en als verlengde proefperiode, waarop vaak een vaste aanstelling volgt. Wel hebben de *Hartz-Reformen* ertoe geleid dat na de eeuwwisseling het aantal laagbetaalde kleine deeltijdbanen sterk groeide. Er zijn inmiddels ongeveer 7 miljoen *Minijobs*, waarmee men maximaal 450 euro per maand belastingvrij kan verdienen terwijl men via de werkgever wel sociaal verzekerd is (de arbeidsduur doet er niet toe). Ze worden regelmatig als nevenactiviteit verricht.<sup>7</sup>

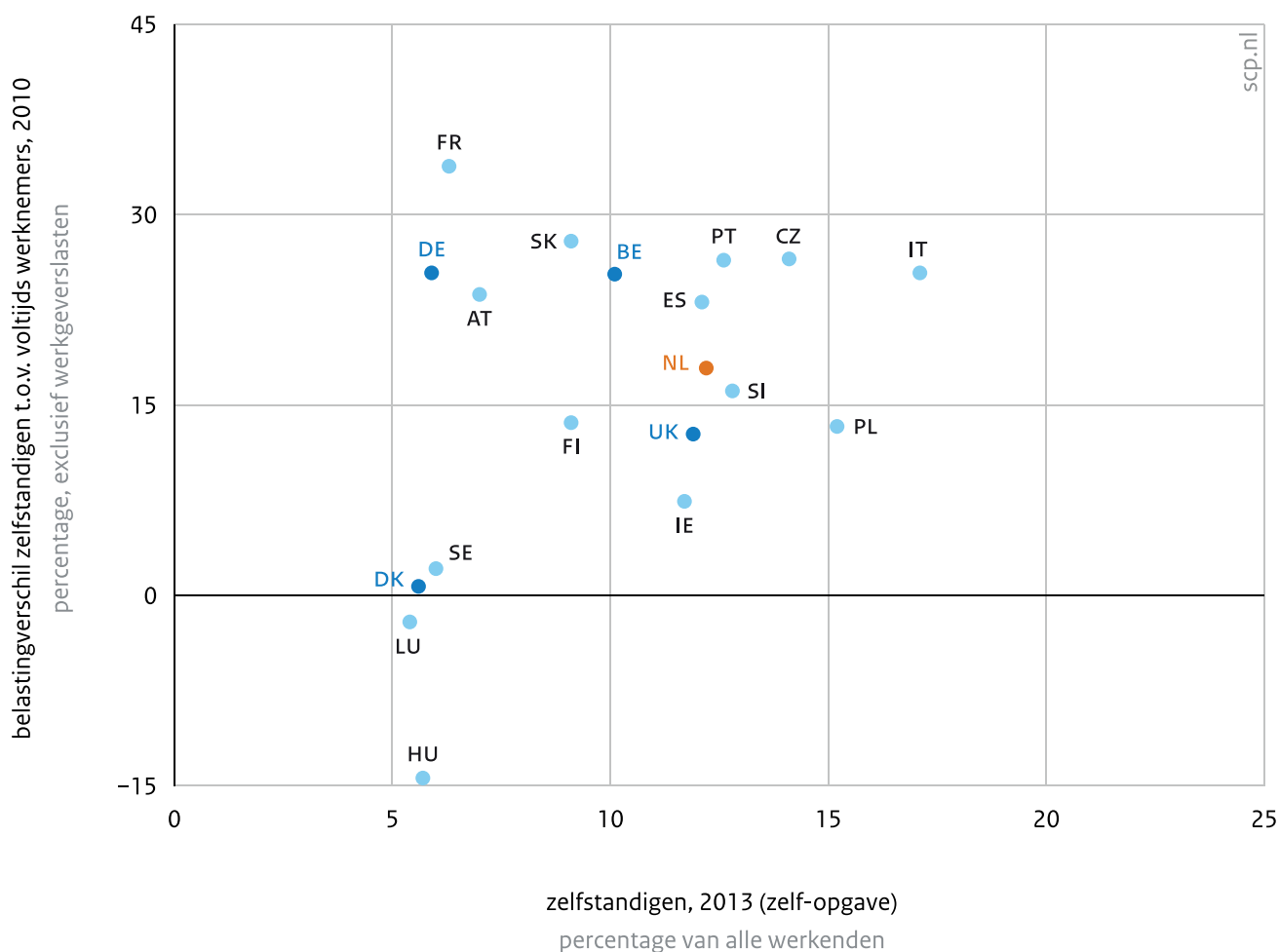
Ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk wordt geconstateerd dat er sprake is van *light-touch*-regulering van atypische contracten, waardoor zij snel een precair karakter kunnen krijgen. Dat geldt in het bijzonder voor uitzendarbeid, nulurencontracten (die met name in de horeca en detailhandel veel voorkomen) en bij het grote aantal stagecontracten.

Zelfstandigen hebben gemiddeld veelal een hoger armoederisico doordat zij kwetsbaar zijn voor concurrentie, leegloop en teruglopende vraag. In veel landen is er geen sprake van een ondergrens aan hun inkomen, dat in slechte jaren zelfs negatief uit kan pakken; voor hen bestaat doorgaans geen equivalent van de minimumloonbescherming die werknemers kennen. Zelfstandigen vallen bovendien niet in alle landen onder de sociale verzekeringen, waardoor zij extra geld moeten besteden aan private arbeidsongeschiktheidsregelingen en pensioenvoorzieningen of, indien zij zich niet verzekeren, op hun eigen middelen moeten interen wanneer zij zonder opdrachten zitten of ziek worden. Fiscale heffingen en toeslagen kunnen het armoederisico van zelfstandigen vergroten of verkleinen.

Voor het vóórkomen van werkende armen is ook de relatieve omvang van de groep zelfstandigen van belang: wanneer in twee landen zelfstandigen een gelijke kans op armoede hebben, maar de groep in het ene land tweemaal zo groot is als in het andere, zal de totale armoede onder werkenden in het eerste geval immers hoger uitkomen. De oeso stelt dat het aandeel zelfstandigen groter is naarmate een land minder welvarend is, een kleinere publieke sector heeft, belastingtarieven er hoger zijn, productmarkten in sterkere mate worden gereguleerd,<sup>8</sup> en er minder wordt toegezien op de naleving van wetten en regels (OECD 2015b). De omvang van de groep zelfstandigen kan in theorie echter ook samenhangen met de fiscale positie van zelfstandigen ten opzichte van mensen in loondienst (relatieve aantrekkelijkheid van het zelfstandig ondernemerschap).

Figuur 5.5

Zelfstandigen: belastingvoordelen<sup>a</sup> en hun aandeel in de werkzame beroepsbevolking in negentien Europese landen, 2010 en 2013



a Gegevens voor Estland en Griekenland ontbreken.

Bron: OECD (2015b) SCP-bewerking

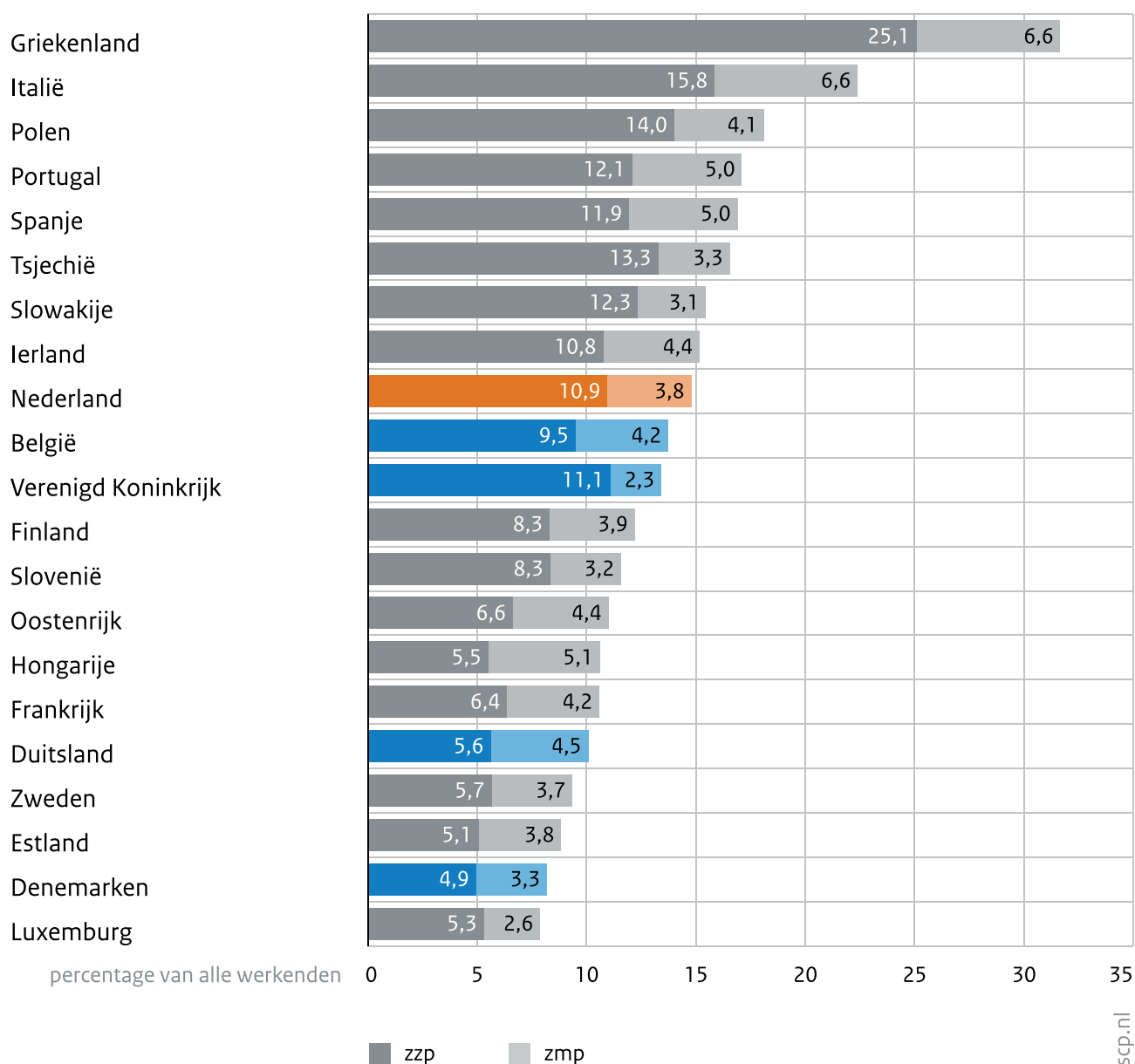
Figuur 5.5 laat zien dat Europese landen verschillen in de fiscale behandeling van zelfstandigen, maar dat dit betrekkelijk los staat van het aandeel van deze groep in de werkzame beroepsbevolking (uitgaand van degenen die zichzelf als zelfstandige beschouwen – een definitie die afwijkt van de Europese *Labour Force Survey*).<sup>9</sup> Exclusief werkgeverslasten worden in Denemarken, Zweden en Luxemburg zelfstandigen nauwelijks bevoordeeld ten opzichte van voltijdwerknemers via de belastingwetgeving. Het percentage zelfstandigen in die ‘fiscaal neutrale’ landen (5% à 6%) is echter vergelijkbaar met dat in sommige landen waar de belastingvoordelen heel groot zijn (Frankrijk) of negatief uitpakken voor zelfstandigen (Hongarije). In eu-verband tellen Tsjechië, Polen en Italië de meeste zelfstandigen (14% tot 17%), bij middelmatige tot grote belastingvoordelen. In de vijf focuslanden is het aandeel zelfstandigen het grootst in Nederland en het Verenigd Koninkrijk (12%), waar hun belastingvoordeel in 2010 middelmatig was. België kent grotere fiscale voordelen toe, maar heeft een kleiner aandeel zelfstandigen (10%). In Duitsland is de fiscale behandeling even gunstig als in België, maar het percentage zelfstandigen even laag

als in het fiscaal neutrale Denemarken (6%). Dit alles suggereert dat de inkomensposities van zelfstandigen in de focuslanden verschillen door de uiteenlopende belastingregimes, maar dat de relatieve omvang van de groep niet rechtstreeks samenhangt met de fiscale voordelen.

Een bijzondere groep zelfstandigen zijn degenen die geen personeel in dienst hebben (zzp'ers). Bij hen is de armoede vaak hoger dan bij de zelfstandigen met personeel (zmp'ers) en mensen in loondienst, zelfs ten opzichte van degenen met een flexibel dienstverband (zie de uitgebreide analyse voor Nederland in hoofdstuk 3). Figuur 5.6 toont het aandeel zzp'ers in 2013 op basis van de gebruikelijke indeling van de *Labour Force Surveys*. Verschillen tussen landen in het aandeel zelfstandigen ontstaan vooral door de uiteenlopende percentages zzp'ers; zmp'ers zijn minder talrijk en de landenvariatie in hun aandeel is beperkt (doorgaans gaat het om 3% tot 5% van de werkenden). Nederland telde in 2013 11% zzp'ers. Dat is naar West- en Noord-Europese maatstaven hoog, maar blijft ver achter bij landen met veel traditionele zzp'ers in de landbouw en middenstand, zoals Griekenland. Het Verenigd Koninkrijk heeft iets meer zzp'ers dan Nederland, maar minder zmp'ers. België komt iets lager uit bij de zzp'ers (9%), bij een vergelijkbaar aandeel zelfstandigen met personeel. In Duitsland en Denemarken is het percentage zzp'ers veel kleiner. Het aandeel zzp'ers is in Nederland na de eeuwwisseling sterk toegenomen. Uit een analyse van het *EU Labour Force Survey* van 2006-2016 blijkt dat de groei hier het grootst was van alle 28 EU-lidstaten; van de vijf focuslanden kwam uitsluitend het Verenigd Koninkrijk enigszins in de buurt. In België en Denemarken nam het aandeel zzp'ers in de onderzochte periode slechts licht toe, in Duitsland was sprake van een kleine afname. Kösters (2017) bracht voor deze vijf landen in kaart of de uiteenlopende groeicijfers gerelateerd zijn aan institutionele verschillen. Zij acht dit waarschijnlijk, omdat uitsluitend in Nederland de regelgeving zowel aan de aanbod- als aan de vraagzijde het zzp-schap bevordert. Het is hier eenvoudig een bedrijf te beginnen en de kortetermijnvoordelen ten opzichte van werken in loondienst zijn aanzienlijk. Naast hun belastingvoordelen hoeven Nederlandse zzp'ers namelijk ook geen premies voor de werknemersverzekeringen en een verplicht aanvullend pensioen af te dragen. Dat weegt bij het kiezen voor een bestaan als zzp'er vermoedelijk zwaarder dan het ontbreken van collectieve bescherming bij ziekte of werkloosheid en van de verplichte opbouw van een aanvullend pensioen. Bovendien kan men in Nederland altijd nog terugvallen op het vangnet van de bijstand of Aow, wat elders niet altijd vanzelf spreekt. Voor Nederlandse werkgevers die hen inhuren zijn zzp'ers eveneens aantrekkelijk. Zij hoeven voor zzp'ers geen werkgeverspremies te betalen, niet te investeren in scholing, en vermijden de ontslagkosten als zij van personeel af willen. Ook worden zij in geval van ziekte bij zzp'ers niet geconfronteerd met re-integratieverplichtingen of het moeten doorbetalen van het loon – al heeft ruim driekwart van de werkgevers dit laatste herverzekerd.<sup>10</sup>

**Figuur 5.6**

Zelfstandigen zonder en met personeel in 21 Europese landen, 2013 (in procenten van de werkzame beroepsbevolking)



Bron: Eurostat (EU LFS'13)

De instituties bevorderen volgens Kösters (2017) in de andere vier focuslanden de keuze voor het zzp-schap niet zo eenduidig als in Nederland, wat de geringere groei van hun aandeel kan verklaren. Zo zijn er in het Verenigd Koninkrijk vooral incentives voor de werkende zelf, maar minder voor de inhurende werkgever, terwijl dat in België andersom is. De keuze tussen werken in loondienst of als zzp'er is in Denemarken betrekkelijk neutraal. In Duitsland zijn de drempels om als zelfstandige te starten hoger dan in Nederland.

### 5.1.3 Impliciete marginale tarieven bij werkenden en niet-werkenden

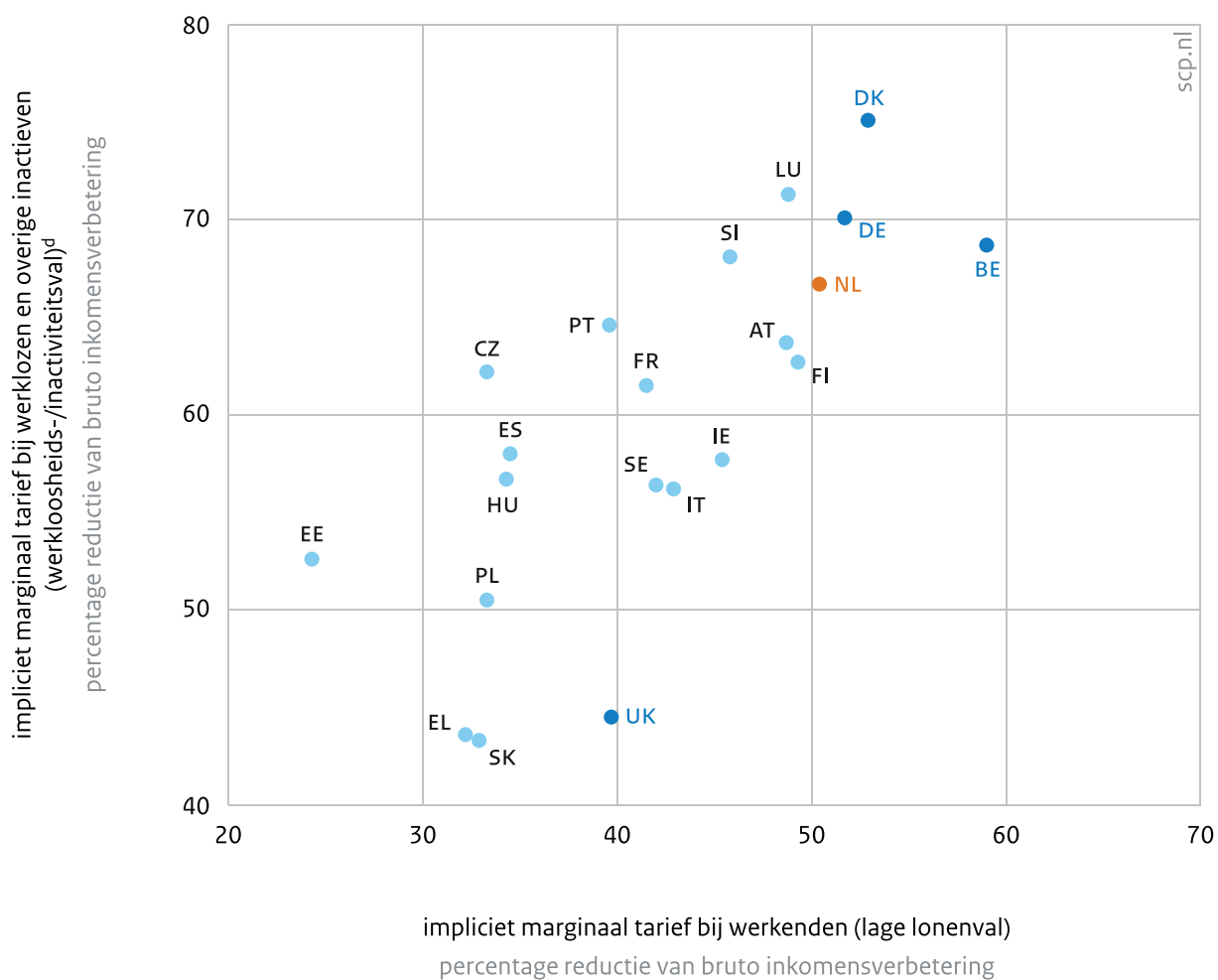
In figuur 5.7 is voor een groot aantal combinaties van huishoudenstypen en inkomensniveaus berekend met welke financiële prikkels werkenden en niet-werkenden worden geconfronteerd.<sup>11</sup> De horizontale as toont welk aandeel van een bruto-inkomensstijging werkenden verliezen doordat zij hierover belasting moeten betalen of doordat aanvullende uitkeringen of toeslagen geheel of gedeeltelijk wegvallen. Dit is een impliciet marginaal tarief, dat als zodanig niet voorkomt in de belasting- en socialezekerheidsregelingen, maar het gecombineerde resultaat ervan weergeeft. Het tarief wordt soms aangeduid als de lagelonenval: naarmate het tarief in figuur 5.7 de 100% nadert, wordt het voor werkenden in theorie financieel minder aantrekkelijk een beter betaalde baan te aanvaarden of meer uren te gaan werken. Dat manifesteert zich vaak het duidelijkst bij lage lonen, omdat aanvullende uitkeringen en toeslagen dan doorgaans frequenter voorkomen. Volgens een gangbare micro-economische redenering bevordert een klemmende lagelonenval armoede onder werkenden via het arbeidsaanbod of de arbeidsintensiteit. Ook als werkende armen bruto meer kunnen verdienen door van baan te veranderen of door meer uren te maken, zullen zij daar niet toe overgaan, omdat zij verwachten geen vooruitgang te boeken in het besteedbaar inkomen. Armoede onder werkenden zal dus vaker voorkomen in landen waar deze groep met een hoog impliciet marginaal tarief wordt geconfronteerd.

Op de verticale as van figuur 5.7 staan de impliciete tarieven voor werklozen en overige niet-actieven, ook wel aangeduid als de ‘werkloosheidsval’ respectievelijk de ‘inactiviteitsval’. Dit verwijst naar het deel van de bruto-inkomensvoortgang die bij werklozen en bijstandsontvangers wegvalt als zij aan de slag gaan (vanwege extra heffingen en het verliezen van hun recht op toeslagen). Deze marginale tarieven kunnen van belang zijn voor armoede onder werkenden, omdat zij kunnen voorkomen dat inactieven aan de slag gaan, aangezien het hun te weinig oplevert. Theoretisch drukt een klemmende werkloosheids- of inactiviteitsval daardoor de armoede onder werkenden: een hoog marginaal tarief maakt het minder waarschijnlijk dat een groep met een lage verdien capaciteit (laag loon, weinig uren, tijdelijke en atypische contracten) zich op de arbeidsmarkt begeeft.

Bij de vijf focuslanden is grosso modo sprake van een tweedeling. De impliciete marginale tarieven zijn veruit het laagst in het Verenigd Koninkrijk, waar ook in het bredere Europese verband de financiële ontmoediging om (meer) te gaan werken of verdienen beperkt is. Bij de lagelonenval komt het Verenigd Koninkrijk iets hoger uit dan de meeste Zuid- en Oost-Europese landen (een marginaal tarief van 40%). De gecombineerde werkloosheids-/inactiviteitsval behoort met die van Griekenland en Slowakije tot de laagste van Europa (een tarief van 44). Dat ligt vooral aan de beperkte *unemployment trap*, die in het Verenigd Koninkrijk het minst klemmend is van alle onderzochte landen.

Figuur 5.7

Impliciete marginale tarieven bij werkenden,<sup>a</sup> werklozen<sup>b</sup> en overige inactieven<sup>c</sup> in 21 Europese landen, 2013



- a,b,c Aandeel van bruto-inkomensverbetering dat wegvalt door hogere heffingen, lagere uitkeringen en verminderde toeslagen indien:
- a werkenden meer gaan verdienen (gemiddelde van 40 casussen).
  - b werklozen betaald werk gaan verrichten (gemiddelde van 80 casussen).
  - c bijstandsontvangers en overige inactieven (met aanspraak op bijstand) betaald werk gaan verrichten (gemiddelde van 50 casussen).
- d Optelsom van de gemiddelde impliciete marginale tarieven bij resp. werklozen en bijstandsontvangers / overige inactieven, gedeeld door 2.

Bron: EC (Tax and benefits database)

In de vier overige focuslanden zijn de marginale tarieven naar Europese maatstaven zeer hoog. Theoretisch houdt dat in dat de armoede onder werkenden in België, Denemarken, Duitsland en Nederland hoger uit zou moeten komen dan in het Verenigd Koninkrijk. Werknemers hebben in deze vier landen immers zwakke prikkels om hun inkomen te verbeteren, al ligt hun marginale tarief – gemiddeld over 40 casustypen – ruim beneden de 100; met een lagelonenval van 50%-59% is de financiële prikkel zeker niet afwezig. Anderzijds wordt de armoede onder werkenden in deze vier focuslanden ten opzichte van het Verenigd Koninkrijk theoretisch gedrukt, doordat de hoge werkloosheids-/inactiviteitsval (een marginaal tarief van 67% à 75%) niet-werkenden er in sterkere mate van weerhoudt zich op de arbeidsmarkt te begeven.

Binnen de vier focuslanden op het Europese vasteland bestaat nog enige differentiatie. België kent het hoogste marginale tarief voor werkenden, Denemarken voor niet-werkenden. Nederland komt in beide opzichten het laagste uit binnen deze groep.

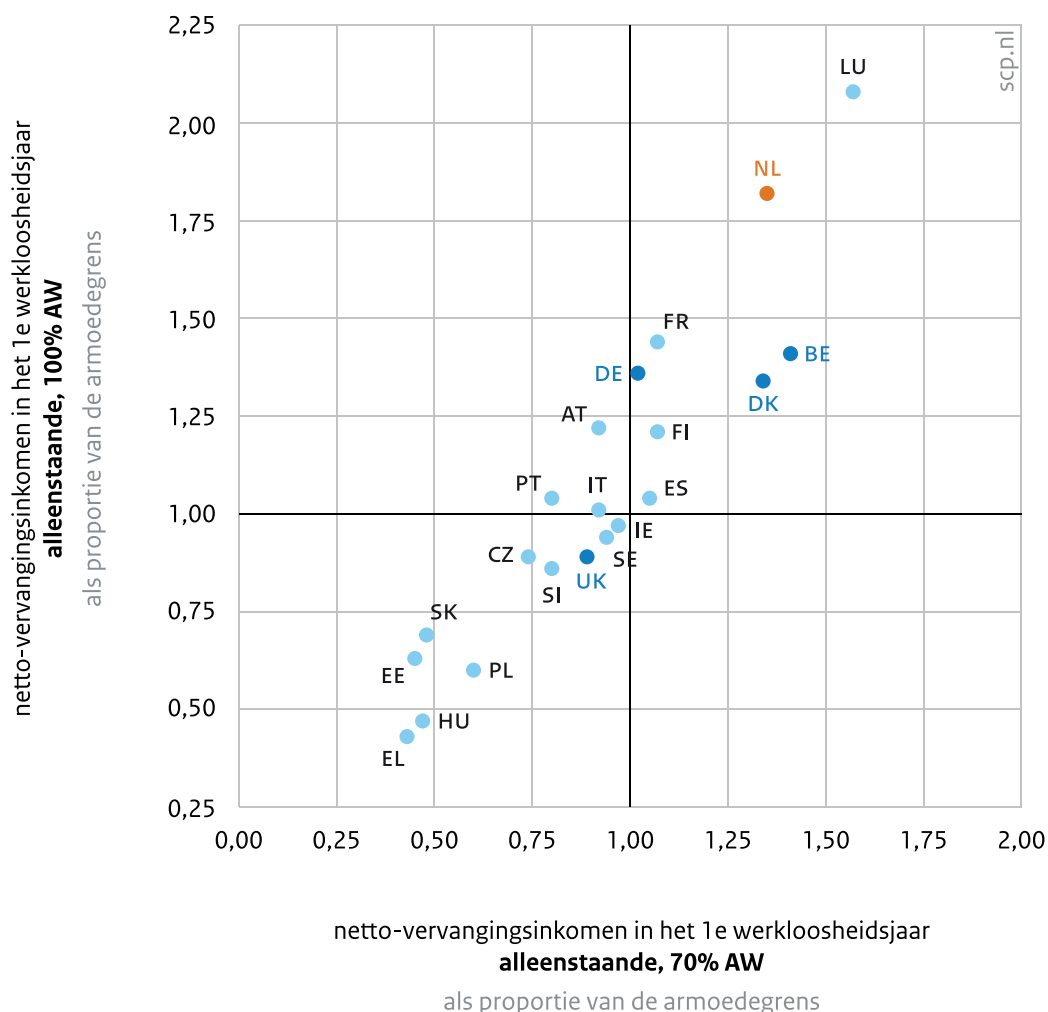
#### 5.1.4 Inkomensbescherming bij kortdurende werkloosheid

Bij de meting van armoede onder werkenden kijken we in hoofdstuk 6 naar het besteedbaar jaarinkomen van het huishouden waartoe zij behoren. Het is daarom ook van belang in hoeverre zij korte perioden van werkloosheid kunnen overbruggen via een uitkering (zoals de Nederlandse ww of bijstandsregeling) of andere inkomensbronnen. We verwachten dat een hogere inkomensbescherming bij kortdurende werkloosheid samengaat met minder armoede onder werkenden. Het ligt overigens voor de hand dat de hoogte van deze vervangingsinkomens positief samenhangt met de marginale tarieven uit de vorige paragraaf. Hogere uitkeringen gaan immers samen met meer collectieve lasten (al hoeven die niet per se te worden gedekt via hogere heffingen of lagere toeslagen bij werkenden en inactieven).

Figuur 5.8 toont in hoeverre het totale nettovervangingsinkomen<sup>12</sup> in het eerste werkloosheidsjaar er in 2013 voor zorgde dat fulltime loontrekkenden niet onder de armoedegrens belandden. We onderscheiden vijf huishoudenstypen, om meer zicht te krijgen op de werking van aanvullende uitkeringen en belastingfaciliteiten, al naar gelang de gezinssamenstelling (bv. bevoordeling of benadeling van eenverdieners). Voor elk daarvan bekijken we de toereikendheid op twee niveaus van het inkomen dat men als werkende verdiende: 70% en 100% van het gemiddelde loon. Voor Nederland ging het volgens de oeso-berekening die we hier aanhouden om respectievelijk 34.400 en 49.200 euro bruto. Het niveauonderscheid is van belang, vanwege inkomensafhankelijke verschillen in belastingdruk en omdat werkloosheidsuitkeringen in sommige landen als vast bedrag worden verstrekt; en als het een percentage van het eerder verdiende loon is, kan dat tussen landen verschillen.

Figuur 5.8

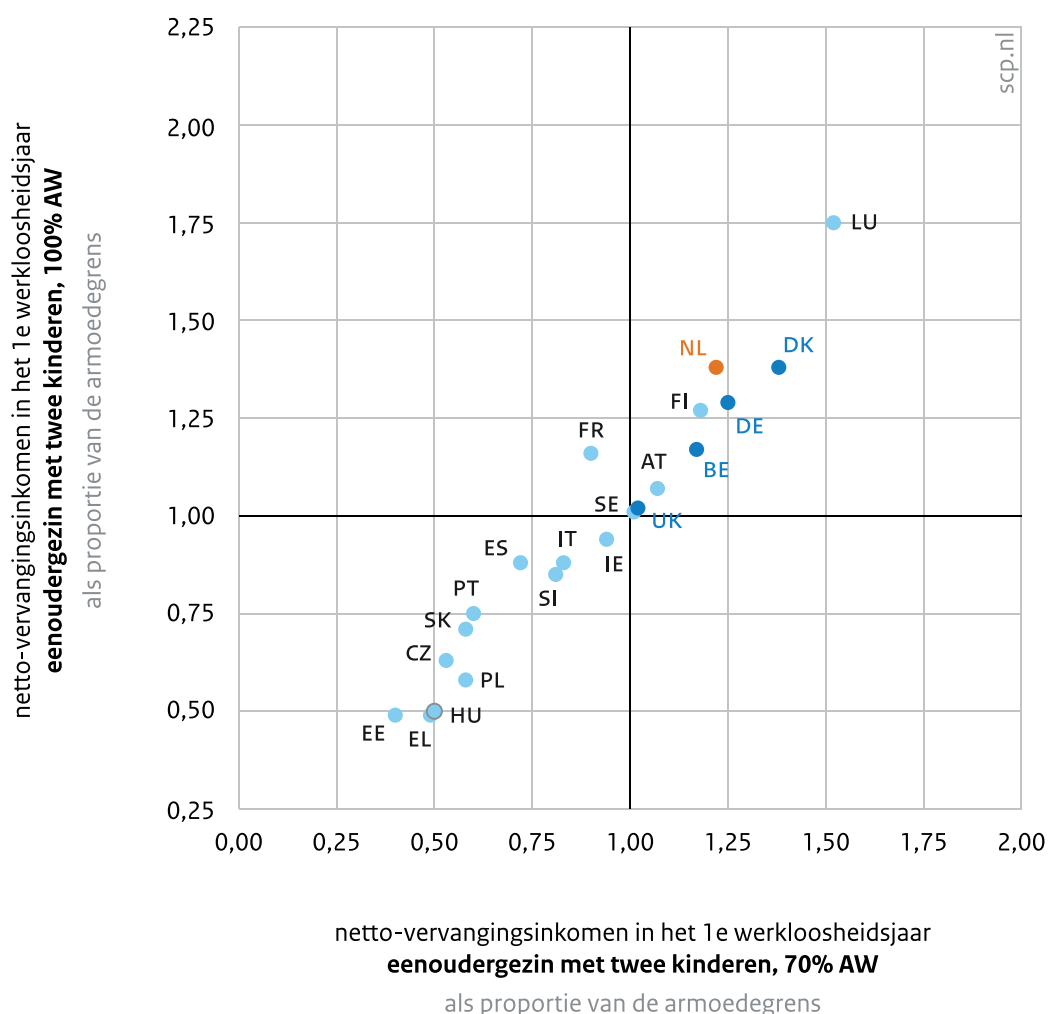
Vervangingsinkomens in relatie tot de armoedegrens in het eerste jaar van werkloosheid, 21 Europese landen, 2013



aw = gemiddeld loon (average wage)

Bij alleenstaanden is in de meeste Oost-Europese landen het vervangingsinkomen op beide inkomensniveaus ontoereikend, en impliceert werkloosheid dus al snel dat een voltijds werkende tot armoede vervalt. In onze focuslanden geldt dit uitsluitend voor het Verenigd Koninkrijk. In Denemarken, België en Nederland blijft men op beide inkomensniveaus ruim boven de armoedegrens, waarbij in ons land de hoge bescherming opvalt van alleenstaanden met een gemiddeld inkomen. In deze drie landen kunnen alleenstaanden wel op of onder de armoedegrens belanden als zij niet het gehele jaar fulltime werken (seizoenwerkers, parttimers, oproepkrachten). Duitsland kent voor alleenstaanden met een gemiddeld inkomen een even goede bescherming. Op het lagere loonniveau zakt een fulltimer echter tot vlak boven de armoedegrens als hij of zij werkloos wordt. De bescherming is in de vijf focuslanden lager dan in Luxemburg, dat consequent het hoogst scoort van de 21 EU-lidstaten – ongeacht het huishoudenstype en inkomensniveau (zie de vier hierna volgende deelfiguren).

Figuur 5.8  
(Vervolg)

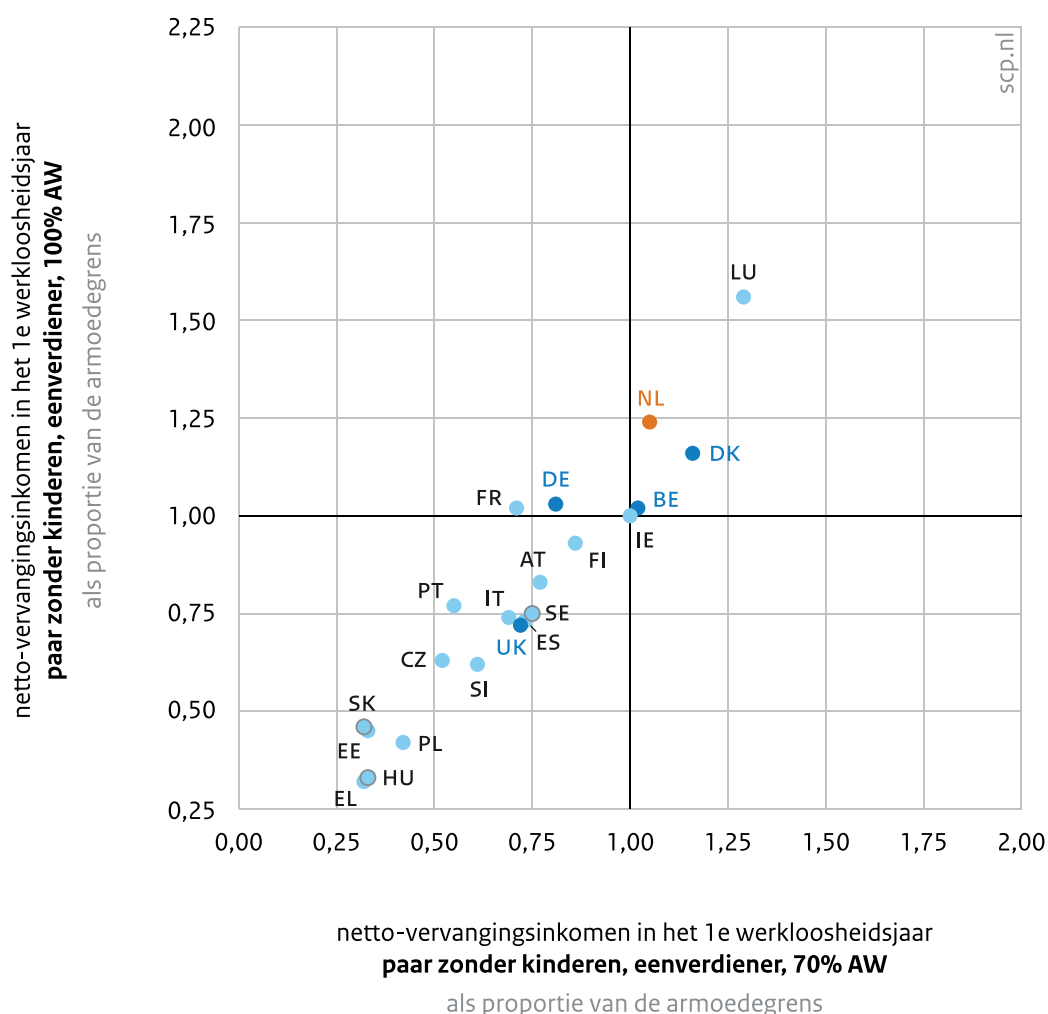


aw = gemiddeld loon (average wage)

Eenoudergezinnen met twee kinderen blijven in alle focuslanden op beide inkomensniveaus boven de armoedegrens, al is dat in het geval van het Verenigd Koninkrijk nipt. Anders dan bij de alleenstaanden scoort Nederland bij de eenoudergezinnen op het hogere peil niet uitzonderlijk. Als er kinderen zijn, verkeert Duitsland op beide loonniveaus ruim boven de armoedegrens. Hierbij past de kanttekening dat het voor eenoudergezinnen met jongere kinderen vaak moeilijker haalbaar is fulltime te werken dan voor een alleenstaande, al kan dat per land verschillen.

Figuur 5.8

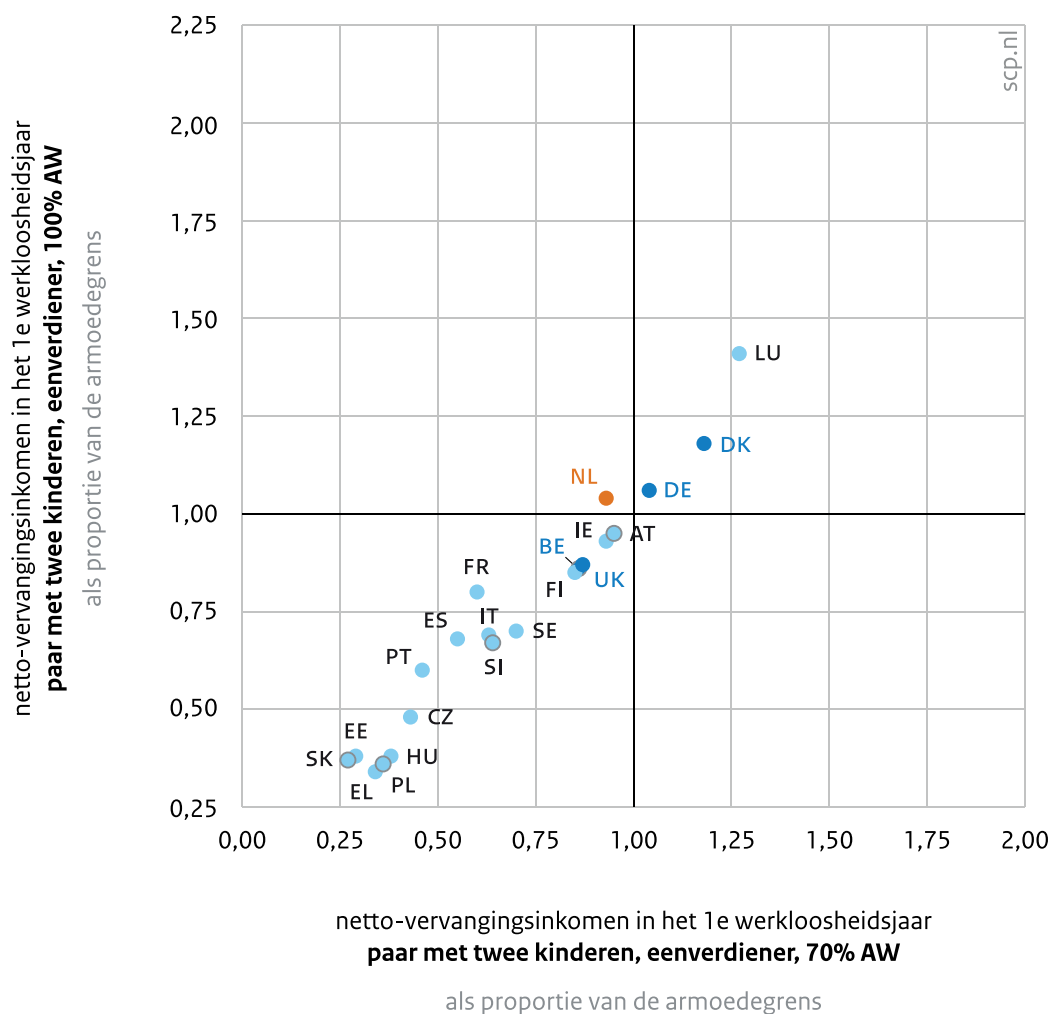
(Vervolg)



aw = gemiddeld loon (average wage)

Paren zonder kinderen waarvan de partner niet werkt, verkeren alleen in Denemarken op beide inkomensniveaus ruim boven de armoedegrens als de kostwinner zijn of haar baan verliest. In Nederland belandt dit huishoudentype bij een lager arbeidsinkomen er net iets boven. België kent naar internationale maatstaven lage werkloosheidsuitkeringen (60% à 65% van het laatstverdiende loon, begrensd tot een vrij laag maximumbedrag), en dat houdt voor dit huishoudentype in dat men op beide inkomensniveaus vrijwel op de armoedegrens zit. In Duitsland blijven alleen degenen die het gemiddelde loon verdienen er iets boven; maar bij een lager inkomen vervalt men tot armoede als men werkloos wordt. In het Verenigd Koninkrijk belanden kostwinnersgezinnen in geval van baanverlies in armoede, ongeacht de eerdere loonhoogte.

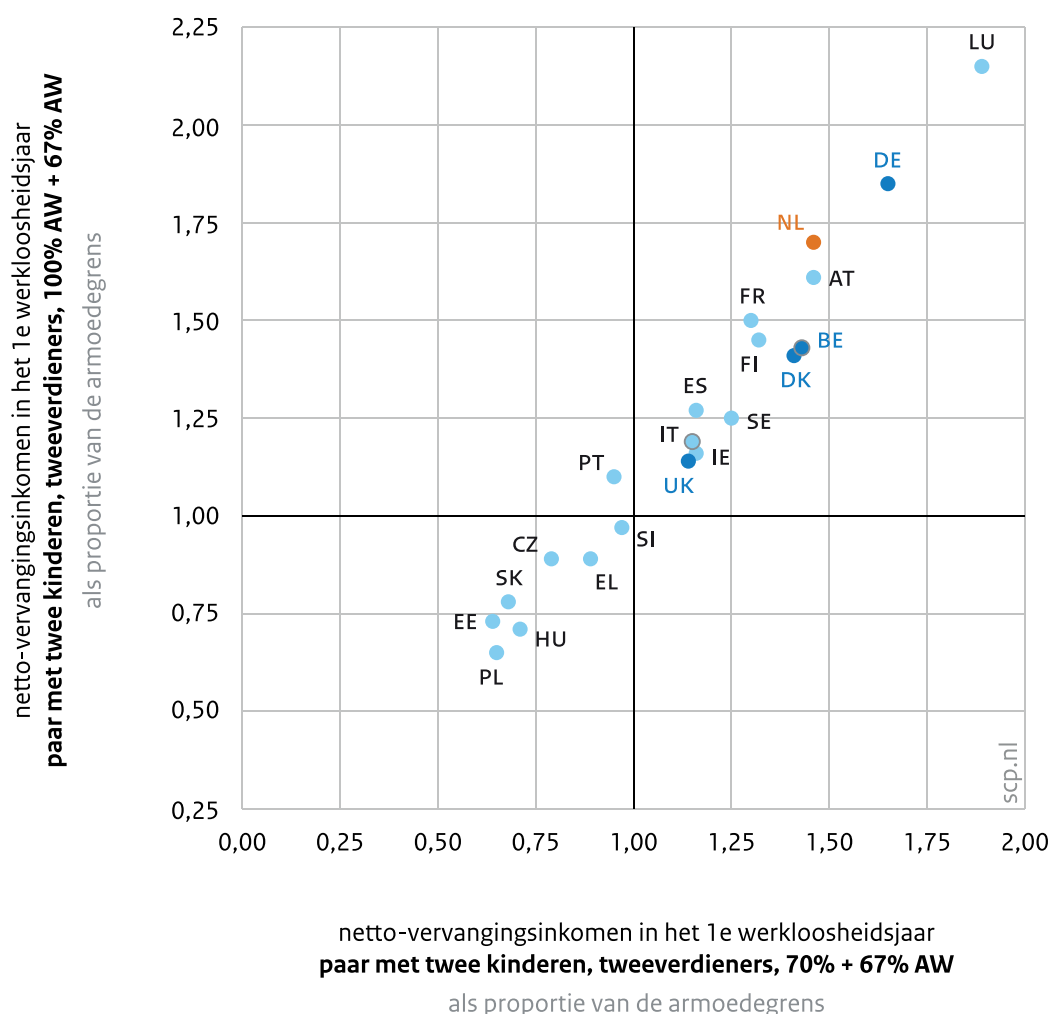
Figuur 5.8  
(Vervolg)



aw = gemiddeld loon (average wage)

Traditionele kostwinnersgezinnen met twee kinderen zijn het beste af in Denemarken en Duitsland. In Nederland zakken degenen met een lager loon door de armoedegrens als zij hun werk kwijtraken. In België en het Verenigd Koninkrijk belanden ze er op beide inkomensniveaus ruim onder.

Figuur 5.8  
(Vervolg)



aw = gemiddeld loon (average wage)

Bron: oecd.Stat (Net replacement rates) scp-bewerking

Tweeverdieners met twee kinderen van wie de partner twee derde van het gemiddelde inkomen verdient, blijven in alle focuslanden boven de armoedegrens wanneer het hoofd werkloos wordt. Dat is een breder patroon in West- en Noord-Europa (met inbegrip van Italië en Spanje). Indien partners een kleine deeltijdbaai hebben en minder verdienen, zal het armoederisico groter zijn. In combinatie met de werkloosheidsuitkering van het hoofd vervallen deze huishoudens vooral in Duitsland en Nederland (maar ook in Denemarken en België) echter niet snel tot armoede.

### 5.1.5 Inkomensbescherming van werkenden bij ziekte

Een van de mogelijke oorzaken waardoor werkenden onder de armoedegrens zakken, is dat zij tijdens perioden van ziekten een inkomensterugval ervaren, doordat ze zijn aangewezen op een lagere ziektewetuitkering of doordat het loon niet volledig wordt doorbetaald. Ook kan zo'n vervangingsinkomen voor beperkte duur worden toegekend, waardoor mensen een sterke teruggang doormaken als zij niet binnen die periode herstellen. Verder zijn soms niet alle werkenden verplicht collectief gedekt voor kortdurende ziekte. In de vijf focuslanden is in 2013 de regeling in het Verenigd Koninkrijk en Nederland uitsluitend van toepassing voor werkenden in loondienst. In Duitsland kunnen andere groepen zich onder bepaalde voorwaarden vrijwillig aansluiten bij de collectieve verzekering voor *Krankengeld*, terwijl er in België speciale regels voor zieke zelfstandigen gelden. In Denemarken vallen alle zieke werkenden onder de collectieve regeling, dus ook zelfstandigen. A priori nemen we aan dat een langere duur en een hoger niveau van de ziektewetuitkering samengaat met minder werkende armen, vooral via het inkomensmechanisme (werkenden komen minder snel geld tekort als ze ziek zijn).

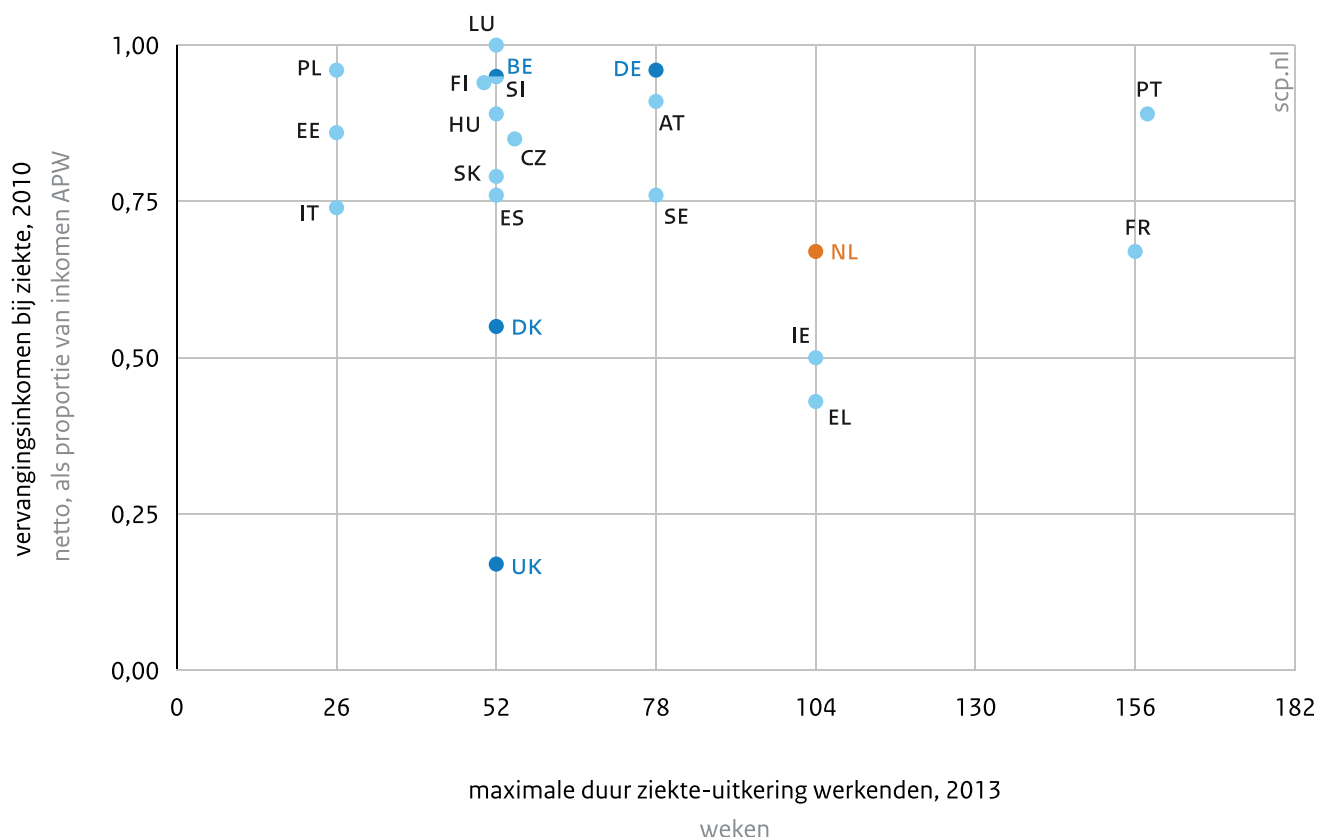
Figuur 5.9 schetst de bescherming in termen van de maximale duur (2013) en het gemiddelde nettovervangingsinkomen in de ziekte-uitkering. Het laatste is het gemiddelde in 2010, berekend over acht casussen. Die verschillen in de ziekteoorzaak (bedrijfsongeval of niet), de huishoudenssamenstelling (alleenstaande of paar met twee kinderen) en de duur van de ziekte (initieel en na 26 weken).

In Duitsland is de ziektewetuitkering hoog: gemiddeld bijna 96% van het voormalige salaris, iets dat alleen in Luxemburg wordt overtroffen (volledige loondoorbetaling bij ziekte). De maximale duur van de ziektewetuitkering is met anderhalf jaar in Duitsland vrij middelmatig. In Portugal is deze veel langer (maximaal drie jaar, net als in Frankrijk), terwijl de uitkeringshoogte niet veel lager is. België kent wat minder bescherming dan Duitsland. De uitkering is iets lager (95%), en heeft een looptijd van maximaal een jaar.

Nederland kent ten opzichte van deze twee landen een langere termijn: de wettelijk verplichte periode van loondoorbetaling bij ziekte<sup>13</sup> is twee jaar. Het wettelijk vastgestelde niveau van het Nederlandse vervangingsinkomen is niet heel hoog: voor de onderzochte casussen bedraagt het gemiddeld netto 67% van het eerder verdiende inkomen. Dat geldt in het bijzonder voor ziekte door een bedrijfsongeval, waarvoor het percentage in veel andere landen (waaronder België en Duitsland) dicht bij de 100% ligt. Per saldo neemt Nederland, net als België en Duitsland, in eu-verband een middenpositie in bij de bescherming van zieke werknemers. Voor de Nederlandse werknemers bij wie het loon op grond van cao-bepalingen volledig wordt aangevuld, is het beeld gunstiger. Dat betreft echter een minderheid: in 2013 kon van alle werkenden in loondienst 57% in het eerste ziektejaar geen aanspraak maken op volledige loondoorbetaling. Dat kwam doordat zij niet onder een cao of de algemeenverbindendverklaring daarvan vielen, of doordat de aanvulling minder bedroeg dan 100%.<sup>14</sup> Degenen met een lager inkomen of een parttime dienstverband kunnen onder de armoedegrens belanden als de ziekte langer duurt.

Figuur 5.9

Maximale duur van de ziekte-uitkering/periode van loondoorbetaling en vervangingsinkomen zieke werknemers, 21 Europese landen, 2010/2013



\* Gemiddelde van acht casussen: reguliere en ongevalsuitkering voor respectievelijk alleenstaande en paar met twee kinderen, na 1 en 26 ziekte-uitkering (excl. eventuele wacht-dagen); APW = average production worker

Bron: Social Insurance Entitlements Dataset (sied); Mutual Information System on Social Protection (missoc)

In Denemarken en het Verenigd Koninkrijk is de bescherming van zieke werknemers minder dan in de andere drie focuslanden. In Denemarken duurt de uitkering in 2013 hooguit een jaar, even lang als in België, maar korter dan in Duitsland en vooral Nederland. De hoogte is gemiddeld iets meer dan de helft van het eerder verdiende inkomen, wat veel lager is dan in de drie voornoemde focuslanden. Dat komt doordat het bedrag van de uitkering is gemaximeerd. Sommige Deense werknemers ontvangen meer, doordat in hun CAO loondoorbetaling is afgesproken, maar het peil ligt lager dan in Zweden en Finland.

De ziektewetuitkeringen in het Verenigd Koninkrijk duren, net als in Denemarken en België, maximaal een jaar. De hoogte ervan is echter extreem laag: zieke Britse werknemers ontvangen netto gemiddeld maximaal 17% van het eerder verdiende loon (bij de acht casussen varieert het tussen de 15% en 21%). Op deze indicator komt de omslag naar een liberaal stelsel van sociale zekerheid scherp tot uiting: in 1975 was het nettovervangingsinkomen nog 68%, dus iets hoger dan het tegenwoordige wettelijk gegarandeerde peil in Nederland. Inmiddels is de bescherming van zieke werknemers in het Verenigd Koninkrijk het geringst van alle onderzochte EU-lidstaten (en derhalve ook van de vijf focuslanden). Dat maakt dat mensen hier bij langer durende ziekte snel onder de armoedegrens kunnen belanden. Na 2013 zijn de voorwaarden en duurbepalingen voor een ziektewetuitkering in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken overigens verder aangescherpt.

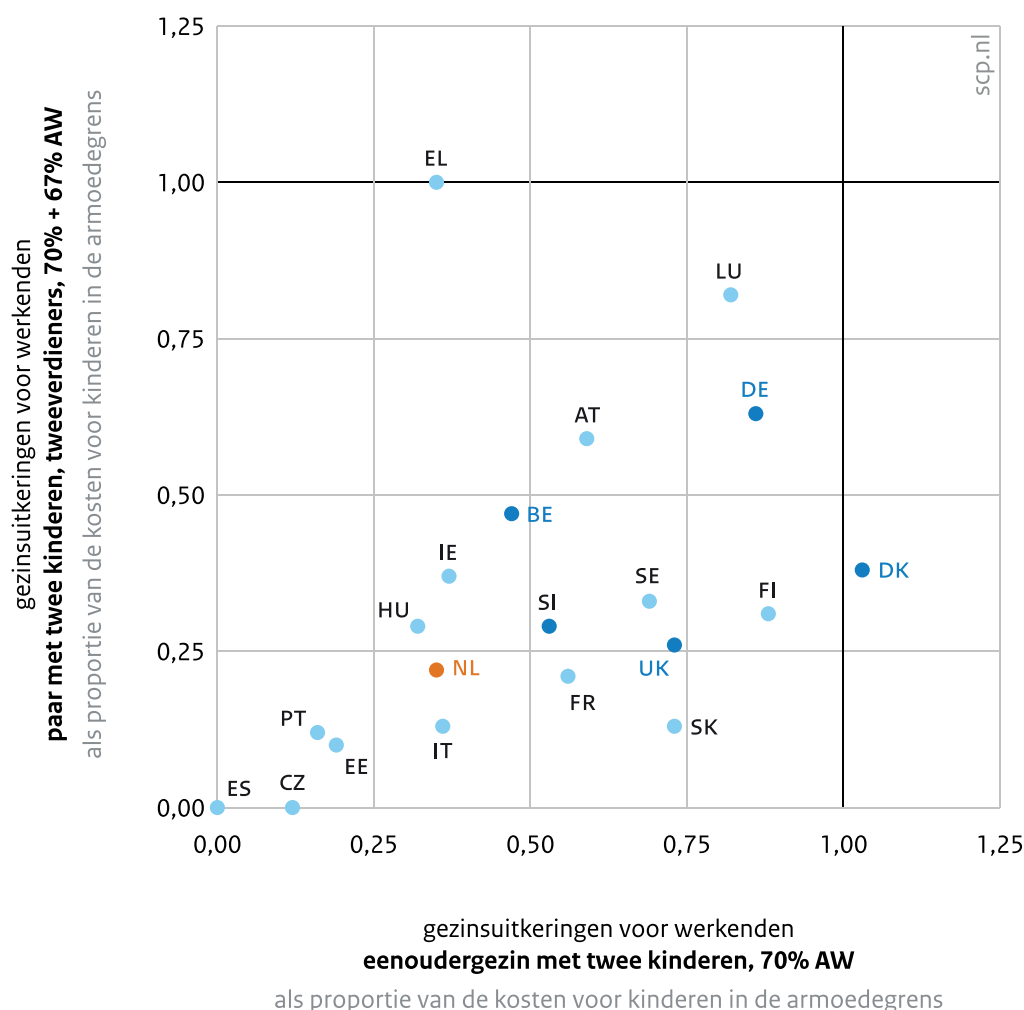
#### 5.1.6 Kosten van kinderen

Werkende ouders maken extra kosten voor hun kinderen. In veel landen komt de overheid hen daarin tegemoet via kinderbijslag en belastingvoordelen. We verwachten dat werkenden minder vaak arm zijn naarmate deze *family benefits* op een hoger peil liggen.

In de meeste landen blijkt het bedrag aan zulke gezinsuitkeringen echter beduidend lager dan het bedrag dat voor kinderen is opgenomen in de armoedegrens (0,3 maal de alleenstaandennorm per kind). Figuur 5.10 laat zien dat een werkend eenoudergezin met twee kinderen uitsluitend in Denemarken een kostendekkend bedrag ontvangt. Tweeverdieners met kinderen komen ook daar echter niet uit met de tegemoetkoming vanuit de collectieve middelen. In alle andere landen schieten de gezinsuitkeringen voor beide huishoudentypen tekort en vergroot het hebben van kinderen dus het armoederisico. Binnen de vijf focuslanden is Duitsland gemiddeld het meest genereus. Weliswaar ligt het bedrag voor het werkende eenoudergezin daar wat lager dan in Denemarken, maar de inkomensbescherming van tweeverdieners met kinderen is hoger. Denemarken komt op de tweede plaats; België en het Verenigd Koninkrijk volgen ongeveer ex aequo, maar hebben een tegengesteld patroon. In België zijn de tweeverdieners met kinderen beter af, in het Verenigd Koninkrijk de werkende eenoudergezinnen. Nederland heeft van de vijf focuslanden de minst genereuze tegemoetkoming voor beide gezinstypen, vergelijkbaar met die in sommige oostelijke en zuidelijke EU-lidstaten.

Figuur 5.10

Gezinsuitkeringen voor werkenden, in relatie tot de kosten van kinderen in de armoedegrens, 21 Europese landen, 2013



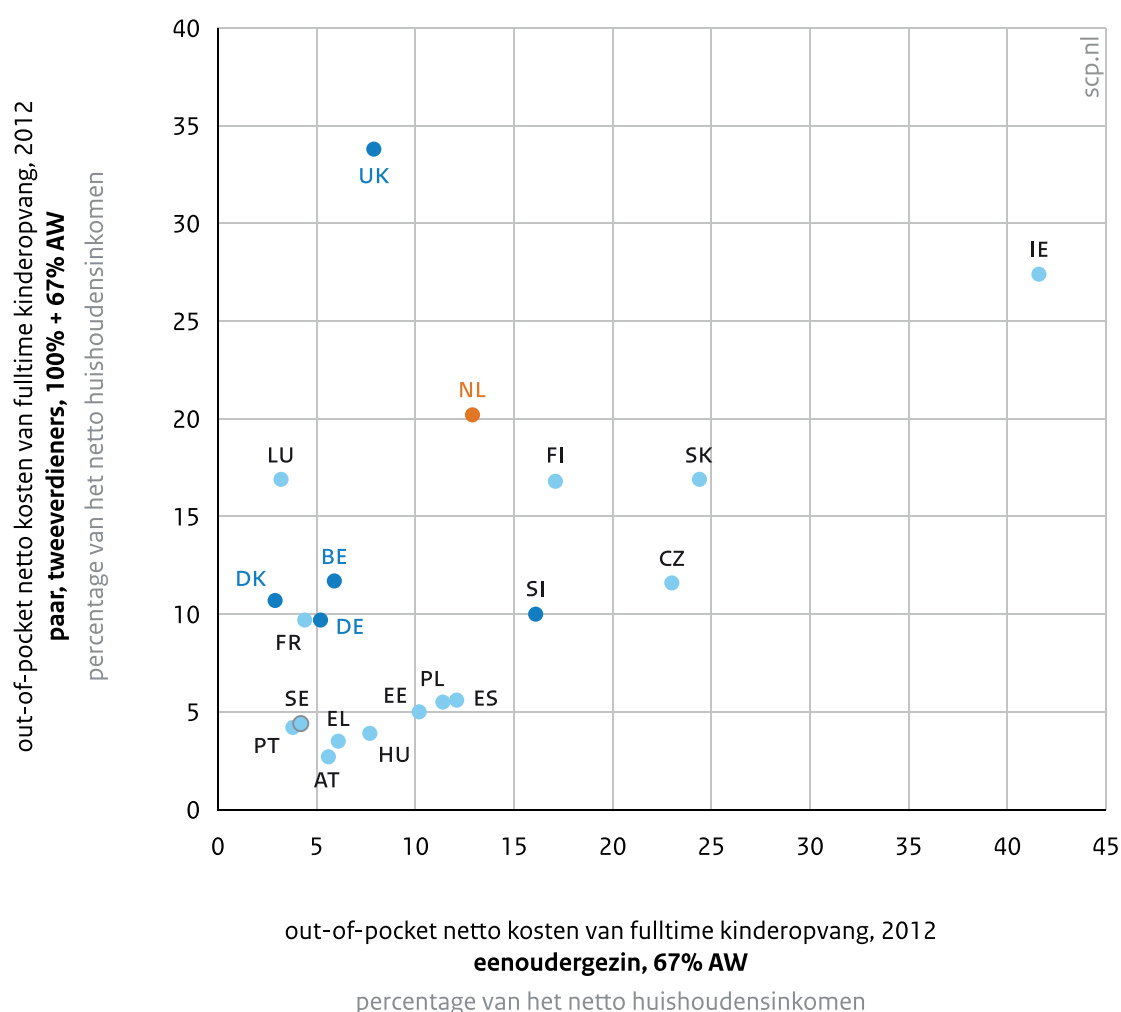
Bron: OECD.Stat (scp-bewerking)

Van hun besteedbare inkomen (*out of pocket*) moeten werkende ouders soms nog professionele kinderopvang betalen. Als deze kosten hoog zijn, blijft er minder over voor andere uitgaven. Hoge zelf te dragen kosten voor kinderopvang kunnen ook maken dat ouders deels thuisblijven of minder uren gaan maken om zelf voor de kinderen te zorgen, waardoor het gezinsinkomen afneemt. Deze twee mechanismen, via het vrij besteedbaar inkomen en het arbeidsaanbod, impliceren dat hoge eigen bijdragen voor kinderopvang theoretisch de armoede onder werkenden bevorderen. Daarnaast is er mogelijk een tegengesteld effect via de gezinsvorming. Bij hoge *out-of-pocket*-kosten voor kinderopvang nemen mensen wellicht minder kinderen, stellen zij de gezinsvorming uit, of kiezen ze voor grotere intervallen tussen de geboortes van de kinderen. Een lager kindertal of een beter gespreide gezinsvorming kan de kosten van kinderopvang dragelijker maken en zo armoede onder werkenden reduceren. We nemen echter aan dat de mechanismen via het inkomen en het arbeidsaanbod zwaarder wegen, en veronderstellen daarom dat hogere eigen bijdragen samengaan met meer werkende armen.

Uit figuur 5.11 blijkt dat de eigen bijdragen voor kinderopvang, als aandeel van het netto-inkomen, het hoogst zijn in de twee Angelsaksische landen. Daarbij is een eenoudergezin in Ierland het meest kwijt, terwijl in het Verenigd Koninkrijk de kinderopvang zwaar drukt op tweeverdieners met kinderen. In Nederland zijn de kosten voor het eenoudergezin hoger dan in het Verenigd Koninkrijk, maar die voor tweeverdieners lager. De andere drie focuslanden komen bij beide gezinstypen beduidend lager uit dan Nederland. Daarbij past wel de kanttekening dat bij deze landenvergelijking is uitgegaan van de kosten voor voltijds kinderopvang, wat hier te lande minder vaak voorkomt.

Figuur 5.11

Kosten voor fulltime kinderopvang bij een voor het land kenmerkende instelling, 20 Europese landen<sup>a</sup>, 2012



a Gegevens voor Italië ontbreken.

Bron: OECD (2016: figuur 1.14)

### 5.1.7 Organisatie

Voor de factor organisatie kijken we naar twee aspecten: de organisatiegraad van werknemers in vakbonden en de kwaliteit van het openbaar bestuur. Het eerste kenmerk zegt iets over de mogelijke invloed van werknemers op wetten en regels. De mate van organisa-

tie in vakbonden – die in veel landen na 1980 afnam, maar nog wel duidelijke niveauverschillen kent – geldt in de comparatieve beleidswetenschappelijke literatuur als een belangrijke determinant van de mate van bescherming via de loonvorming, arbeidswetgeving en sociale zekerheid. Er blijkt ook sprake te zijn van *policy feedback*: veel sociale bescherming doet het aandeel mensen dat lid is van een vakbond toenemen (Bryson et al. 2011; Checchi en Nunziata 2011; Donado en Wälde 2012; Ebbinghaus 2010; Hooghe en Oser 2016). We veronderstellen dat een hogere organisatiegraad samengaat met minder armoede onder werkenden. Het mechanisme verloopt theoretisch zowel via de invloed van vakbonden op (collectieve) arbeidsovereenkomsten als via de inkomensbescherming van werkenden. De gegevens over het aandeel werkenden in loondienst dat lid is van een vakbond ontleen we aan een landenvergelijkend databestand van de Universiteit van Amsterdam; ze hebben goeddeels betrekking op 2011-2013 (Visser 2015).

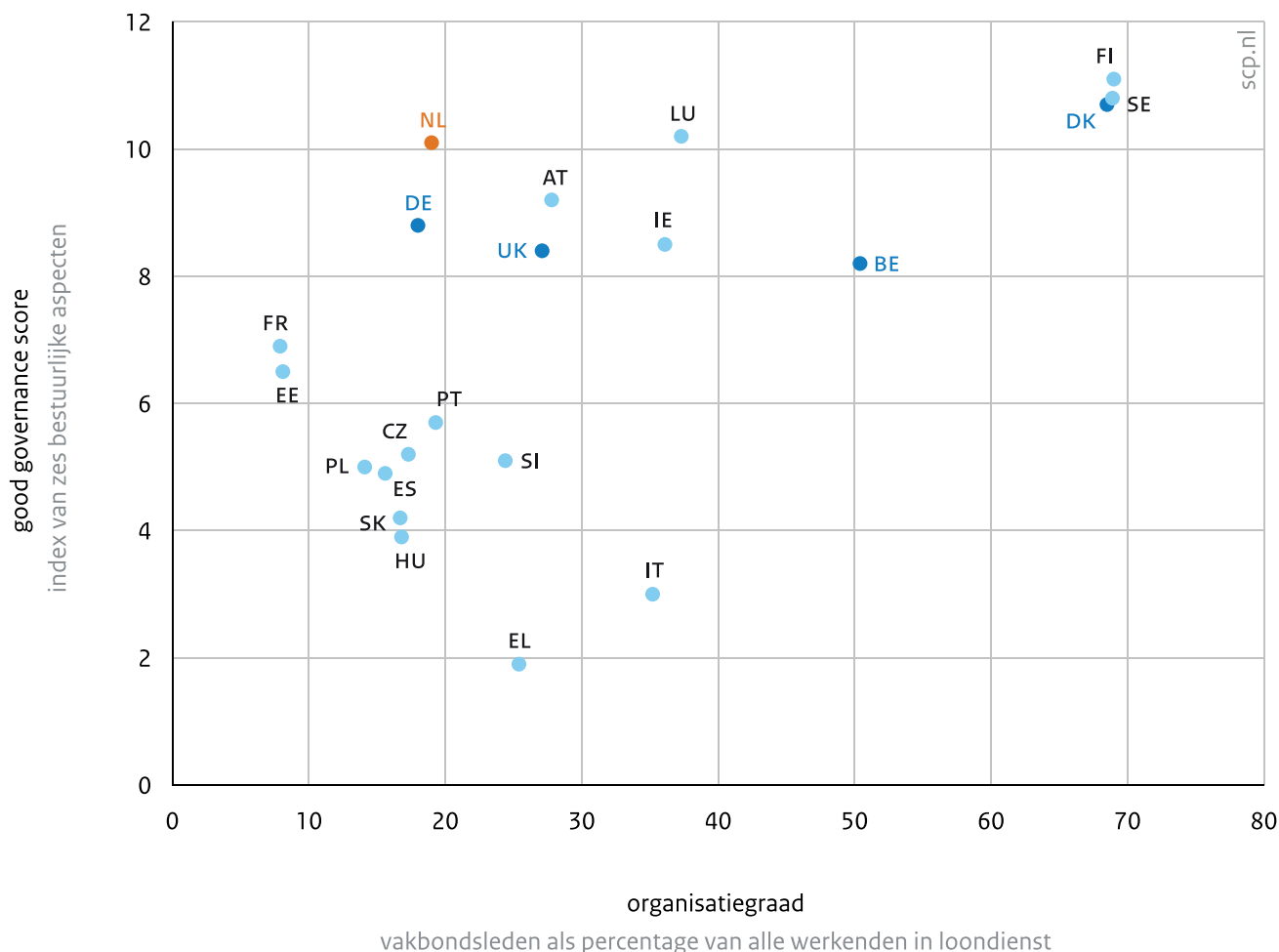
De kwaliteit van het openbaar bestuur kan het aandeel werkenden op vele manieren beïnvloeden. Een hoge kwaliteit houdt mogelijk in dat de uitvoering van het beleid effectiever is (meer klantgericht, minder niet-gebruik van inkomensregelingen, betere afstemming van vraag en aanbod, een effectievere toeleiding naar werk dat kwetsbare mensen duurzaam uit de armoede houdt). Ook kan goed openbaar bestuur samengaan met meer vertrouwen in en een grotere legitimiteit van instanties, waardoor mensen ontvankelijker zijn voor beleidsinterventies. We nemen daarom aan dat een hoge bestuurskwaliteit de armoede onder werkenden doet afnemen, via een groter arbeidsaanbod, een verhoging van de verdiencapaciteit van werkenden, en een groter en effectiever bereik van inkomensondersteunende voorzieningen. Voor de *good governance* hanteren we de landenvergelijkende indicatoren van de Wereldbank (Kaufmann et al. 2008).<sup>15</sup> Die zijn gebaseerd op jaarlijkse expertoordelen over:

- effectiviteit van de overheid: de kwaliteit van publieke diensten en het ambtenarenapparaat, de mate van ambtelijke onafhankelijkheid van politieke druk, de kwaliteit van beleidsformulering en -implementatie, en de geloofwaardigheid van de mate waarin de overheid zich aan het beleid verbindt;
- regelgevende kwaliteit: de mate waarin de overheid in staat is goed beleid en regels te formuleren en te implementeren die ontwikkeling van de private sector toestaan en bevorderen;
- rechtsstatelijkheid: de mate waarin actoren vertrouwen hebben in de regels van de samenleving en die naleven, in het bijzonder de kwaliteit van de bekrachtiging van contracten, eigendomsrechten, rechtspraak en politie; en de kans getroffen te worden door misdaad en geweld;
- politieke stabiliteit: de waarschijnlijkheid dat de regering met ongrondwettelijke of gewelddadige middelen wordt gedestabiliseerd of omvergeworpen, met inbegrip van politiek gemotiveerd geweld en terrorisme;
- beheersing van corruptie: de mate waarin overheidsmacht wordt uitgeoefend voor privégewin, waaronder kleinschalige en grootschalige corruptie; en het overnemen van de staat door elitegroepen en privébelangen;

- zeggenschap en rekenschap: de mate waarin burgers in staat zijn deel te nemen aan het verkiezen van politici en ambtsdragers, alsmede de mate waarin de pers vrij is en er sprake is van vrijheid van meningsuiting en vergadering.

Figuur 5.12

Organisatiegraad en kwaliteit van het bestuur, 21 Europese landen, circa 2013



Bron: Visser (2015); The World Bank

Figuur 5.12 laat zien dat Denemarken tot een Scandinavisch cluster behoort, waar zowel de kwaliteit van bestuur als de organisatiegraad hoog is; de *governance score* is bijna 11 (op een schaal die van -15 tot +15 loopt), en ongeveer zeven van de tien werknemers zijn lid van een vakbond. De kwaliteit van het openbaar bestuur is in Nederland bijna even hoog, maar de organisatiegraad is hier veel lager: minder dan twee van de tien mensen in loondienst zijn vakbondslid. Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en België scoren in termen van de kwaliteit van het bestuur iets minder gunstig dan Nederland en Denemarken, maar nog altijd ruim boven de meeste andere EU-lidstaten. Op dit aspect van organisatie zijn de verschillen tussen de focuslanden dus beperkt. Er zijn echter grote verschillen in de *trade union density*. Die is in Duitsland ongeveer even laag als in Nederland, en in het Verenigd Koninkrijk iets hoger. In België is meer dan de helft van de werknemers aangesloten bij een vak-

bond, wat alleen wordt overtroffen door de Scandinavische landen (waaronder Denemarken).

Hierbij moet opgemerkt worden dat in Duitsland en Nederland de vakbonden, ondanks de geringe organisatiegraad, wel een belangrijke rol spelen in de vormgeving van het sociaal-economisch beleid en het cao-overleg in bedrijven en sectoren. Dat is in het Verenigd Koninkrijk veel minder het geval; en daar blijft ook de mate van organisatie in werkgeversverenigingen achter.<sup>16</sup> In Denemarken is bovendien sprake van een zogeheten Gents systeem (al is dat minder uitgesproken dan vroeger): een vrijwillige werkloosheidsverzekering onder verantwoordelijkheid van de sociale partners. Dit vergroot theoretisch de machtspositie van vakbonden, omdat werknemers er belang bij hebben lid te zijn. België kent een quasi-Gents systeem, waarbij de werkloosheidsverzekering weliswaar verplicht is gesteld, maar de vakbonden een belangrijke rol spelen in de uitvoering (Van Rie et al. 2011; Scruggs 2002).

## 5.2 Samenhang tussen de formele instituties in 21 landen

In deze paragraaf gaan we na hoe de institutionele kenmerken die hiervoor aan de orde kwamen onderling samenhangen. Ook brengen we in kaart of de vijf focuslanden op grond van de onderzochte formele regels deel uitmaken van uiteenlopende landenclusters. Als dat het geval is en die clusters ook goed kunnen worden geïnterpreteerd (er is sprake van betekenisvolle systematische verschillen), dan kunnen de focuslanden worden opgevat als representanten van verschillende modellen van regulering van armoede onder werkenden. In paragraaf 5.5 zullen we deze informatie benutten bij het formuleren van specifieke verwachtingen over de doorwerking van institutionele verschillen in het percentage werkende armen in de vijf focuslanden.

Niet-lineaire principale-componentenanalyse (CatPCA) is een geschikte techniek om zicht te krijgen op de samenhangende patronen in de formele regels en op de clustering van de landen. Alle verbanden tussen een veelheid aan kenmerken worden hierbij samengevat op een klein aantal onderliggende dimensies. Die samenvattende hoofddimensies (oftewel 'principale componenten') zijn onderling niet gecorreleerd. Het is gebruikelijk ze te interpreteren door per component te kijken naar de variabelen die er sterk mee samenhangen. Omdat de dimensies onderling niet gecorreleerd zijn, is het vaak zo dat een kenmerk dat hoog laadt op één principale component, juist minder sterk samenhangt met andere. We gebruiken hier de niet-lineaire variant van de techniek, omdat die een aantal voordelen heeft. CatPCA kan goed overweg met variabelen met weinig categorieën en gaat er niet op voorhand van uit dat die categorieën op een vaste afstand van elkaar liggen. Bovendien is er sprake van een optimale schalingsprocedure, die ervoor zorgt dat categorieën die vaak tegelijkertijd voorkomen, dicht bij elkaar in de buurt belanden in de ruimte die de principale componenten tezamen vormen. Categorieën die zelden tegelijkertijd voorkomen, worden juist ver uit elkaar geplaatst. Hetzelfde gebeurt bij de objecten, in dit geval de lan-

den: als die hetzelfde scoren op de institutionele kenmerken, worden ze in de meerdimensionale ruimte dicht bij elkaar gepositioneerd. Wanneer ze een zeer verschillend scorepatroon hebben, zullen de onderlinge afstanden echter groot zijn (zie verder Gifi 1990; Linting et al. 2007; Meulman et al. 2004). Het scp gebruikte de techniek eerder onder andere om Esping-Andersens typologie empirisch in kaart te brengen (Vrooman 2009, 2012; Wildeboer Schut et al. 2001), bij de analyse van sociale uitsluiting (Jehoel-Gijsbers en Vrooman 2008), en om systeemverschillen bij pensioenen te detecteren (Soede en Vrooman 2008; Soede et al. 2004). CatPCA is een correlatieve benadering, waar dus geen causale conclusies uit volgen.

In de analyse laten we aspecten die we hiervoor behandelden maar die niet rechtstreeks naar regelgeving en organisatie verwijzen (de aandelen zelfstandigen, vast-dienstverbanders en mensen met tijdelijk/uitzendwerk) buiten beschouwing. Institutionele kenmerken waarvoor we over veel deelindicatoren beschikten (het minimumloon en de inkomensbescherming in het eerste werkloosheidsjaar) zijn eerst gecombineerd tot één variabele.<sup>17</sup> Formele instituties met twee deelindicatoren (de hoogte van gezinsuitkeringen en de kosten van kinderopvang) zijn in de analyse met een gehalveerd gewicht opgenomen.

De variabelen zijn in onze analyse doorgaans numeriek geschaald. Dat houdt in dat de categorieën ervan op één lijn worden geplaatst, met behoud van de oorspronkelijke onderlinge afstanden. Dit schalingsniveau ligt hier voor de hand, omdat het bij de institutionele kenmerken gewoonlijk om percentages of indexscores gaat. De minimumloonvariabele is in de CatPCA echter vrijer behandeld. De categorieën zijn ingedikt (geen minimumloon, en drie gradaties van de hoogte) en mogen overal worden geplaatst; ze hoeven dus niet op één lijn of in een bepaalde volgorde te liggen. Voor die multipel-nominale schaling is gekozen omdat de afwezigheid van een wettelijk minimumloon niet per se betekent dat de loonbescherming aan de onderkant van de arbeidsmarkt gering is. Die kan immers ook op andere manieren gestalte krijgen, zoals via cao-onderhandelingen.

### Variabelen en interpretatie van de dimensies

Twee dimensies blijken voldoende om de multivariate samenhang goed weer te geven; ze verklaren bijna 57% van de verklaarde variantie, en Cronbachs  $\alpha$  (een indicator voor de mate waarin de tweedimensionale oplossing de multivariate samenhang weergeeft) is hoog. Het toevoegen van meer dimensies is inhoudelijk niet betekenisvol.<sup>18</sup> Van de verklaarde variantie is twee derde toe te schrijven aan de eerste dimensie en het restant aan de tweede. De bijdragen van de afzonderlijke variabelen aan de tweedimensionale oplossing blijken het hoogst bij de nettovervangingsinkomens bij werkloosheid, de kwaliteit van het bestuur, het minimumloon en de impliciete marginale tarieven (zie het overzicht onder figuur 5.13). Ruim de helft van de totale verklaarde variantie is hieraan toe te schrijven. De contractbescherming en de organisatiegraad in vakbonden zijn iets minder belangrijk. Het minst zwaar wegen de gezinsuitkeringen voor werkenden, de belastingvoordelen voor

zelfstandigen, de eigen bijdragen voor kinderopvang en de inkomensbescherming bij ziekteverzuim.

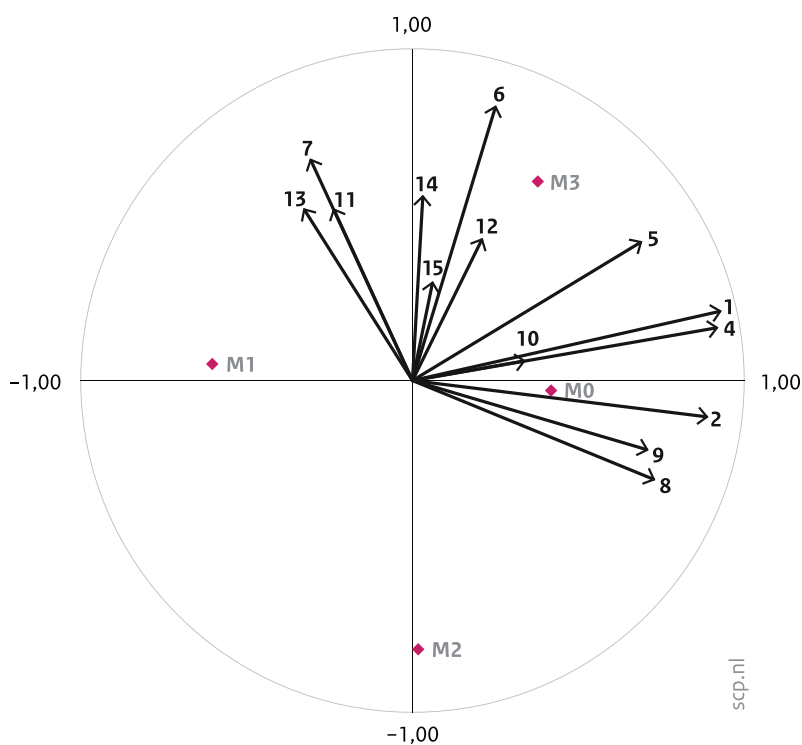
Figuur 5.13 toont de componentladingen: de correlaties van de geschaalde variabelen met de twee dimensies. Naarmate een pijl langer is en dichter bij een bepaalde as ligt, is die bepalender voor die dimensie. Omdat de minimumloonvariabele multipel-nominaal is geschaald, kent ze niet één richting in de tweedimensionale ruimte (en kunnen er dus geen componentladingen worden berekend). Voor dat kenmerk toont de figuur de geschaalde waarden van de afzonderlijke categorieën; en om de presentatie overzichtelijk te houden, zijn die door twee gedeeld.

Op de horizontale as zijn er vooral tegenstellingen in termen van de vervangingsinkomens in het eerste werkloosheidsjaar, gezinsuitkeringen, de organisatiegraad in vakbonden, de *good governance* en het marginale tarief voor werkenden (de lagelonenval). De werkloosheids-/inactiviteitsval correleert eveneens met de eerste principale component, maar ook enigszins met de tweede. Op deze dimensie zien we bovendien de belangrijkste contrasten in het minimumloon. Een laag minimumloon schaalt aan de linkerkant, middelmatige minimumlonen dicht bij nul (het algemene gemiddelde van de landen). De hoogste minimumloonklasse en de afwezigheid van een minimumloon belanden beide aan de rechterzijde. Deze principale component heeft betrekking op de mate van *inkomensbescherming en organisatie*, met inbegrip van de impliciete marginale tarieven die bij het niveau van protectie passen. Als een land een positieve score op de horizontale as heeft, is er sprake van een uitgebreide inkomensbescherming van kortdurend werklozen en voor de kosten die gezinnen maken voor hun kinderen, van hoge marginale tarieven, van een hoge mate van organisatie in vakbonden, en van een hoge kwaliteit van het bestuur. Dat gaat doorgaans samen met een hoog of een ontbrekend minimumloon.

Een tweede groep variabelen schaalt hoofdzakelijk op de verticale as. Hier zien we contrasten naar de bescherming van vaste contracten en van tijdelijk en uitzendwerk, de eigen bijdragen voor kinderopvang, de belastingvoordelen van zelfstandigen en de hoogte en duur van de uitkering voor zieke werknemers. Deze principale component geeft daarmee de mate van *specifieke bescherming van werkenden* weer. Bij het minimumloon toont deze as bovendien een tegenstelling tussen landen met een laag en een hoog minimumloon. Dat de laagste minimumloonklasse negatief op de tweede principale component schaalt, geeft aan dat deze vaak samengaat met weinig contractbescherming, hoge kosten voor kinderopvang, weinig extra belastingvoordelen voor zelfstandigen en een kortdurende en karige bescherming van zieke werknemers. Voor de hoogste minimumloonklasse geldt het omgekeerde.

Figuur 5.13

Formele instituties, ca. 2013: componentladingen uit CatPCA (voor minimumloon: categoriekwantificaties)



toerekenbare variantie (VAF)

|    |                                                                            |      |
|----|----------------------------------------------------------------------------|------|
| 1  | <i>netto vervangingsinkomen bij werkloosheid (eerste jaar)<sup>a</sup></i> | 9,2% |
| 2  | <i>kwaliteit van het bestuur</i>                                           | 8,1% |
| 3  | <i>minimumloon<sup>b</sup></i>                                             | 7,6% |
|    | <i>impliciete marginale tarieven</i>                                       | 7,6% |
| 4  | <i>voor werkenden</i>                                                      |      |
| 5  | <i>voor werklozen en inactieven</i>                                        |      |
|    | <i>contractbescherming</i>                                                 | 6,5% |
| 6  | <i>van vaste contracten</i>                                                |      |
| 7  | <i>van tijdelijke contracten en uitzendarbeid</i>                          |      |
| 8  | <i>organisatiegraad vakbond</i>                                            | 6,2% |
|    | <i>gezinsuitkeringen voor werkenden<sup>c</sup></i>                        | 3,4% |
| 9  | <i>voor eenoudergezinnen</i>                                               |      |
| 10 | <i>voor tweeverdieners</i>                                                 |      |
| 11 | <i>belastingvoordelen zelfstandigen</i>                                    | 3,2% |
|    | <i>eigen bijdragen voor fulltime kinderopvang<sup>d</sup></i>              | 3,0% |
| 12 | <i>laag voor eenoudergezinnen</i>                                          |      |
| 13 | <i>laag voor paren</i>                                                     |      |
|    | <i>inkomensbescherming bij ziekteverzuim</i>                               | 2,1% |
| 14 | <i>uitkeringshoogte</i>                                                    |      |
| 15 | <i>uitkeringsduur</i>                                                      |      |

totaal = 56,8%

Cronbachs  $\alpha$  = 0,96

- 
- a Schaal gebaseerd op tien combinaties van huishoudenstype en inkomensniveau
  - b Geen componentlading; schaal gebaseerd op vier varianten van minimumloon (bruto/netto × absoluut/relatief), ingedeeld in vier klassen en meervoudig-nominaal gekwantificeerd:
    - m0 geen minimumloon
    - m1 laagste minimumloonklassen
    - m2 tussenliggende niveaus
    - m3 hoogste minimumloonklasseDe categoriekwantificaties van deze variabele zijn op beide dimensies gedeeld door 2
  - c Als percentages van de kosten van kinderen volgens de armoedegrens
  - d Lage netto out-of-pocketkosten, als % van het netto huishoudensinkomen

Bron: zie paragraaf 5.1.1-5.1.7 (SCP-bewerking)

### Vier landencusters en een uitbijter

Figuur 5.14 toont hoe de landen in dezelfde tweedimensionale ruimte worden geplaatst (de objectscores die CatPCA oplevert). Een hiërarchische clusteranalyse over de scores op beide dimensies duidt op vier groepen, plus één land dat afzonderlijk wordt geschaald. Drie van de vier groepen stemmen overeen met de klassieke indeling van Esping-Andersen.

Rechts bovenin figuur 5.14 zien we een cluster West-Europese landen die (met uitzondering van Nederland) in de literatuur vaak als corporatistisch worden aangeduid. De Benelux-landen, Duitsland en Oostenrijk combineren een hoge mate van algemene inkomensbescherming en organisatie met veel specifieke bescherming voor werkenden. In België, Nederland en Luxemburg is bovendien sprake van een hoog minimumloon.

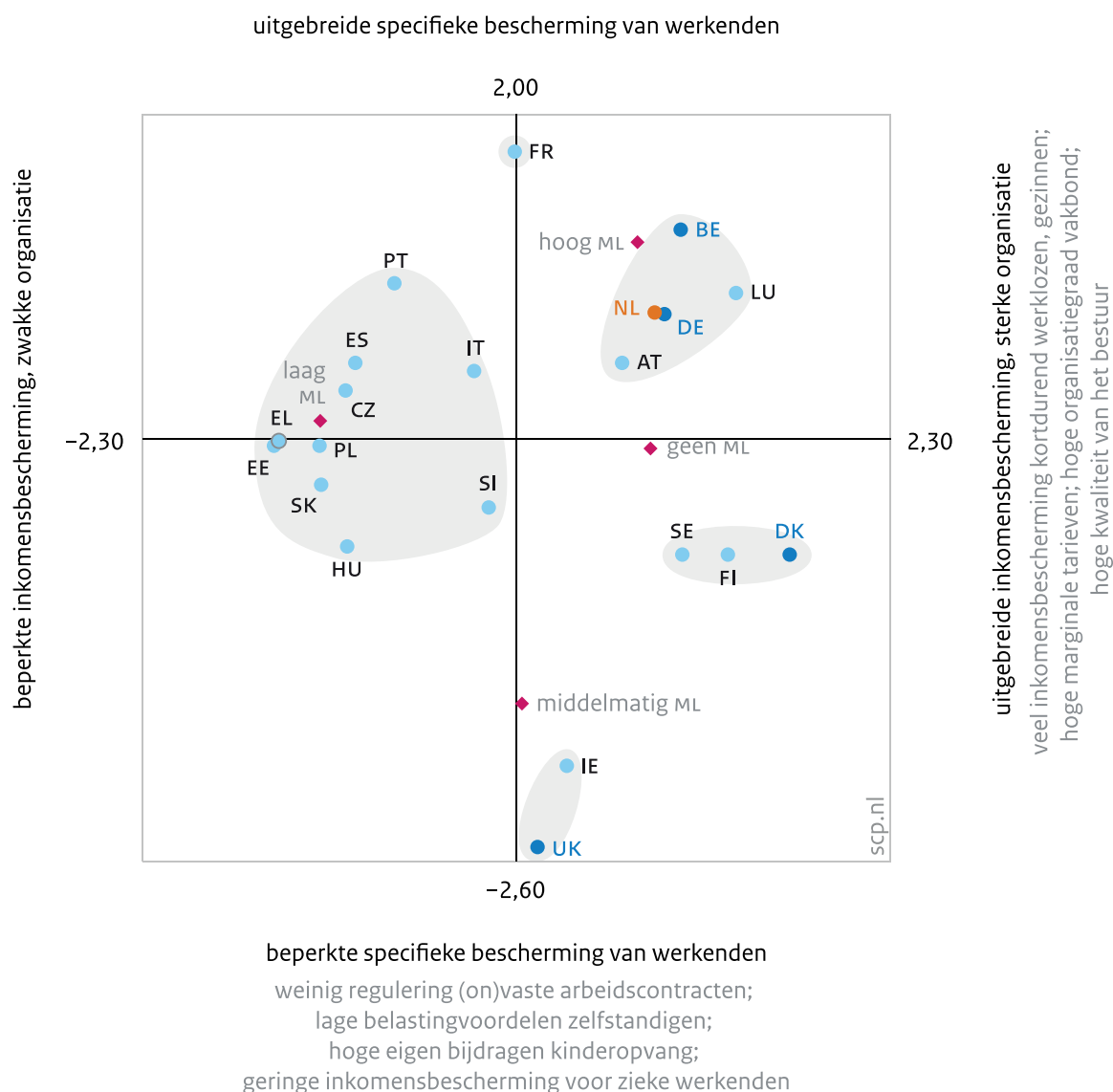
De drie Scandinavische landen scoren gemiddeld nog iets hoger op algemene inkomensbescherming en organisatie, maar benedengemiddeld in termen van de gerichte protectie van werknemers. In al deze landen ontbreekt het minimumloon.

Een grote groep oostelijke en zuidelijke EU-lidstaten belandt links van het midden. Hier zijn de algemene inkomensbescherming en het minimumloon gewoonlijk laag, evenals de kwaliteit van het bestuur en de organisatiegraad van vakbonden. Op de tweede dimensie hebben de meeste landen een vrij gemiddelde score, hetgeen duidt op een middelmatige bescherming van werkenden, of tegengestelde scores op de onderliggende variabelen die elkaar uitmiddelen. Italië en Slovenië komen wat hoger uit op de horizontale as, en Portugal op de verticale; maar op basis van de hiërarchische clusteranalyse behoren zij wel tot deze landengroep.

Onderin figuur 5.14 treffen we het Verenigd Koninkrijk en Ierland aan. Dit Angelsaksische cluster heeft een vrij middelmatig peil van generieke inkomensbescherming en organisatie, en scoort uitgesproken laag op de protectie van werkenden. In het laatste weerspiegelt zich niet alleen de geringe contractbescherming in de liberale verzorgingsstaten (zie figuur 5.3), maar ook de hoge eigen bijdragen voor kinderopvang (figuur 5.11) en – vooral in het Verenigd Koninkrijk – de lage en kortdurende ziektebewerkingen (figuur 5.9), en het middelmatige minimumloon.

Figuur 5.14

Formele instituties in 21 Europese landen, circa 2013: objectscores uit CatPCA



ML = minimumloon

Bron: zie paragraaf 5.1.1-5.1.7 (scp-bewerking)

Frankrijk heeft een uniek patroon. Op de tweede dimensie zien we het spiegelbeeld van de liberale groep: de specifieke protectie van werknemers is zeer hoog. Dat geldt met name voor de contractbescherming van vaste en niet-vaste werknemers, de verhoudingsgewijs hoge belastingvoordelen voor zelfstandigen, de lange duur van de ziektewetuitkering en de hoge minimumlonen. Dit is een klassiek corporatistisch patroon, dat bij de overige landen op het West-Europese continent niet meer in die mate voorkomt. Het 'lange afscheid van Bismarck'<sup>19</sup> (Palier 2010) heeft zich in Frankrijk bij de formele arbeidsinstituten vermoedelijk minder gemanifesteerd dan in andere landen met een corporatistische traditie. Op de eerste dimensie scoort Frankrijk, net als de Angelsaksische landen, echter middelmatig, en derhalve minder hoog dan de andere landen in West- en Noord-Europa, waardoor het buiten die groep valt. Weliswaar draagt het hoge minimumloon bij aan een

positieve score op de horizontale as van figuur 5.14, maar Frankrijk ligt vrij dicht bij het algemene gemiddelde ten aanzien van de bescherming van gezinnen en kortdurende werklozen, de impliciete marginale tarieven en de kwaliteit van het bestuur. Op de organisatiegraad scoort Frankrijk uitgesproken laag, al houdt dat in dit specifieke geval niet in dat vakbonden er machteloos zijn.<sup>20</sup>

Van de vijf focuslanden belanden Denemarken en het Verenigd Koninkrijk dus in een eigen cluster, wat aangeeft dat hier sprake is van systemische verschillen in de formele instituties, ook ten opzichte van de andere drie landen. Denemarken heeft op de eerste dimensie veel inkomensbescherming (behalve bij de gezinsuitkeringen voor paren) en de hoogste scores voor de organisatiegraad en de kwaliteit van het bestuur. Op de tweede as scoort dit land benedengemiddeld, vooral door de lage score op werknemersprotectie (vast en niet-vast), geringe belastingvoordelen voor zelfstandigen, en de korte en lage ziektewetuitkering.

Het Verenigd Koninkrijk bereikt bij de instituties van de eerste dimensie vaak de laagste score van de focuslanden. Dat geldt in iets mindere mate voor de organisatie in vakbonden (iets hoger dan in Duitsland en Nederland), de kwaliteit van het bestuur (vergelijkbaar met Duitsland en België, maar lager dan in Denemarken en Nederland) en de *family benefits* voor eenoudergezinnen (verhoudingsgewijs hoger dan in België en Nederland, maar lager dan in Duitsland en Denemarken). Op de tweede dimensie scoort het Verenigd Koninkrijk op alle deelaspecten het laagst van de focuslanden, met uitzondering van de zelf te dragen kosten voor kinderopvang bij eenoudergezinnen; die zijn in Nederland iets hoger. Over alle 21 landen bezien heeft het Verenigd Koninkrijk op de verticale as veruit de laagste totaalscore. Dat komt door de geringe protectie van zowel vaste als niet-vaste dienstverbanden, de hoge kosten van kinderopvang (met name voor paren), de lage uitkering voor zieke werknemers, en het middelmatige minimumloon.

De drie overige focuslanden behoren tot hetzelfde cluster, maar er zijn wel onderlinge verschillen. Zo komt België op beide dimensies iets hoger uit dan Nederland en Duitsland, en kent het dus zowel meer inkomensbescherming/organisatie als meer gerichte bescherming van werkenden. Op de eerste dimensie komt dat vooral door de hogere mate van organisatie in vakbonden en het hoge impliciete marginale tarief bij werkenden. Net als Nederland heeft België hoge minimumlonen (in Duitsland werd dat pas in 2015 ingevoerd). België kent iets minder bescherming bij kortdurende werkloosheid; de gezinsuitkeringen zijn er hoger dan in Nederland, maar lager dan in Duitsland. Op de tweede dimensie scoort België van deze drie landen het hoogst bij de werknemersprotectie, zowel voor mensen met als voor mensen zonder vast dienstverband. Bij de belastingvoordelen voor zelfstandigen, de eigen bijdragen voor kinderopvang en het niveau van de ziektewetuitkeringen is België vergelijkbaar met Duitsland en ruimhartiger dan Nederland. Alleen is de duur van de ziektewetuitkeringen er korter dan in de andere twee focuslanden in dit cluster.

Duitsland en Nederland bereiken op beide assen ongeveer dezelfde score, maar om verschillende redenen. Ten opzichte van Duitsland heeft Nederland iets hogere vervangingsinkomens in het eerste werkloosheidsjaar en een betere kwaliteit van bestuur, maar veel lagere gezinsuitkeringen en iets lagere impliciete marginale tarieven. De organisatiegraad en de minimumloonscore op de eerste dimensie zijn in beide landen vergelijkbaar. Op de tweede dimensie komt tot uiting dat Nederland mensen zonder vast contract minder beschermt dan Duitsland, en er daarnaast sprake is van geringere belastingvoordelen voor zelfstandigen, een lagere ziektewetuitkering en hogere zelf te dragen kosten voor kinderopvang. Dit wordt echter gecompenseerd door het hoge Nederlandse wettelijk minimumloon, de uitgebreide bescherming van werknemers in vaste dienst en de langere duur van de uitkering voor zieke werkenden.

### 5.3 Informele instituties

Bij de analyse van informele instituties beperken we ons tot een aantal collectieve regels die theoretisch vrij rechtstreeks verband houden met het arbeidsmarktgedrag: de arbeidswaarden, het arbeidsethos en traditionele geslachtsrollen. Daarvan kan men verwachten dat ze medebepalend zijn voor de mate waarin mannen en vrouwen zich aanbieden op de arbeidsmarkt, voor het aantal uren dat zij willen werken, of voor hun inspanningen om een toereikend persoonlijk of huishoudensinkomen te verwerven (de drie directe mechanismen in figuur 2.2).

In de wetenschappelijke literatuur over werkende armen is de rol van zulke informele regels onderbelicht. Het recente *Handbook on in-work poverty* constateert dat culturele factoren in comparatieve analyses zelden worden opgevoerd als verklaring voor landenverschillen in de prevalentie van armoede onder werkenden (Lohman en Crettaz 2018). Dat is een beperking, omdat er wel aanwijzingen zijn dat sociale normen en culturele waarden ertoe doen. Crettaz (2011) signaleert dat diverse studies het belang suggereren van landenverschillen in arbeidsethos, ideeën over goed moederschap en familieverhoudingen, de aanvaardbaarheid van hoge belastingen en overheidsingrijpen, de waarde die men aan betaalde arbeid toekent en de doorwerking van religieuze tradities. De empirische bevindingen zijn volgens hem echter fragmentarisch en niet systematisch doordacht; een omissie die hij betreurt, want ‘a systematic analysis of these factors would greatly enhance our understanding of the “exportability” of policy mixes’ (Crettaz 2011: 208). De informele regels kunnen ervoor zorgen dat beleidsinterventies in sommige landen ondenkbaar zijn, omdat burgers ze moreel verwerpelijk vinden, of dat zij anders uitpakken dan de wetgever beoogde, omdat burgers zich in hun gedrag laten leiden door de informele regels en niet door hun rationele belangen (WRR 2009, 2014).

Aan de andere kant is de lacune wel begrijpelijk: theoretisch zijn de causale verbanden tussen informele instituties, wet- en regelgeving en het vóórkomen van armoede onder werkenden namelijk complex (zie ook § 2.3). Twee klassieke benaderingen hebben een nogal

deterministische visie op de verklaringskracht van formele en informele instituties. Volgens de machtsbronnentheorie zijn de formele instituties bepalend voor de waarden en overtuigingen die burgers aanhangen. Zo stellen Arts en Gelissen (2001) dat het feit dat mensen onder een bepaald *welfare regime* leven, ertoe leidt dat zij gaan instemmen met ‘a particular conception of a moral community’. Een dergelijke gemeenschap heeft kenmerkende ideeën over ongelijkheid, rechtvaardigheid en solidariteit, die van generatie op generatie worden overgedragen – en mogelijk ook over het belang van werk, de geslachtsrollen en het arbeidsethos. Vanuit dit gezichtspunt wordt het aandeel werkende armen theoretisch vooral bepaald door de formele instituties, met mogelijk een indirect effect via de informele regels.

De nationale-waardenhypothese (Coughlin 1980; Lipset 1963) volgt de omgekeerde redenering. Deze stelt dat uiteenlopende *welfare regimes* een afgeleide zijn van waardenverschillen die in de geschiedenis van landen zijn verankerd. Waar van oudsher sprake is van egalitaire en solidaire waarden, zal een uitgebreid sociaal stelsel tot stand komen, terwijl in landen met een traditie van individualisme en *laissez-faire* – zoals de Verenigde Staten – collectieve voorzieningen alleen zullen ontstaan onder druk van ingrijpende externe omstandigheden, zoals de crisis van de jaren dertig van de vorige eeuw. Vanuit dit gezichtspunt hangt het aandeel werkende armen uiteindelijk af van ideeën over hoe de samenleving eruit zou moeten zien (waaronder opvattingen over het belang van arbeid, de visies op man-vrouwverhoudingen en het arbeidsethos). Dat impliceert dat de eerste oorzaak van verschillen in het aandeel werkende armen cultureel zal zijn, met de formele instituties als tussenliggende schakel.

In de moderne opvatting zijn *welfare regimes* en *welfare cultures* dynamisch gekoppeld – er is sprake van een permanente wisselwerking – en relatief autonoom, waardoor het een niet automatisch uit het ander volgt. Dat houdt in dat landenverschillen in het aandeel werkende armen theoretisch contingent zijn met formele en informele instituties, maar dat de vraag welke vorm van institutionalisering op welk moment domineert, uitsluitend empirisch kan worden beantwoord (Van Oorschot et al. 2008; Pfau-Effinger 2005; Vrooman 2012).

Deze ingewikkelde causale puzzel kunnen we in het bestek van deze studie niet oplossen. Wel zetten we een eerste stap, die erop is gericht het empirisch belang van informele instituties voor het onderwerp van deze studie te verkennen. Is er sprake van een interpreteerbare variëteit in de informele regels omtrent arbeid, met name tussen de vijf focuslanden? Het antwoord daarop zullen we in de volgende paragraaf betrekken bij het formuleren van verwachtingen over het vóórkomen van armen onder werkenden.

Voor de eerdergenoemde informele instituties is een aantal schalen geconstrueerd op basis van de European Values Study van 2008.<sup>21</sup> We zijn in deze analyse geïnteresseerd in het normerende karakter van de informele regels: de gedragsverwachtingen waarmee een doorsnee volwassene wordt geconfronteerd. Daarom presenteren we per land de gemiddelde scores voor de gehele bevolking, en bijvoorbeeld niet in hoeverre werkende ouders

bepaalde informele regels onderschrijven. Zij ervaren in familieverband, op het schoolplein of op het werk immers ook (of juist) de normerende kracht van de opvattingen van bijvoorbeeld hun gepensioneerde ouders, niet-werkende moeders of collega's zonder kinderen. Een beperking is dat we ervan uitgaan dat de regels per land een homogene uitwerking hebben: de beschikbare gegevens maken het niet mogelijk vast te stellen of er variëteit is in de gedragsverwachtingen binnen de sociale netwerken van (groepen) burgers, of in de buurten waar zij wonen.

### 5.3.1 Arbeidswaarden

In het landenvergelijkend onderzoek naar arbeidswaarden is de these van Inglehart (1977) lange tijd dominant geweest. Deze auteur stelde dat naarmate de welvaart in een land hoger is, mensen minder hechten aan de beloning en meer aan de niet-materiële aspecten van werk. Méda en Vendramin (2017) constateren echter dat de Inglehart-these voor Europa niet eenduidig wordt bevestigd. Het klopt dat materiële zaken minder belangrijk worden gevonden naarmate een land welvarender is. Echter, volgens deze auteurs wegen de intrinsieke aspecten van werk in minder welvarende landen inmiddels net zo zwaar als in welvarende landen, nadat gecorrigeerd is voor opleiding. Specifieke arbeidswaarden hangen volgens hen bovendien samen met de bevolkingsopbouw, de economische omstandigheden en de institutionele context (m.n. de uitgebreidheid van de sociale bescherming).

Hier analyseren we de arbeidswaarden op eenzelfde wijze als Putman (2013) deed voor een eerdere golf van de European Values Study.<sup>22</sup> Op basis van niet-lineaire principale-componentenanalyse is sprake van vier losstaande waardenoriëntaties:

- 1 Een apart item voor het belang van beloning, een extrinsiek aspect van werk.
- 2 Een apart item voor arbeidszekerheid, eveneens een extrinsiek kenmerk.
- 3 Een schaal voor overige extrinsieke elementen van arbeid: is er sprake van werken op geschikte uren, ruime vakanties, niet te veel drukte, en gezinsvriendelijkheid?
- 4 Een schaal voor de intrinsieke elementen van werk: initiatief kunnen nemen, nuttig voor de maatschappij, mensen tegenkomen, het gevoel hebben dat je met je werk iets kunt bereiken, verantwoordelijk werk, interessant werk, een baan die overeenstemt met je mogelijkheden, nieuwe vaardigheden leren, en werk waar je iets te zeggen hebt over belangrijke beslissingen.

Bij de *beloning* (figuur 5.15) is het aandeel dat dit belangrijk vindt in Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk veel groter dan in België en Denemarken, die met de overige Scandinavische landen en Frankrijk het meest 'non-materialistisch' zijn. Oostelijke en zuidelijke EU-lidstaten zijn vaak materialistischer.

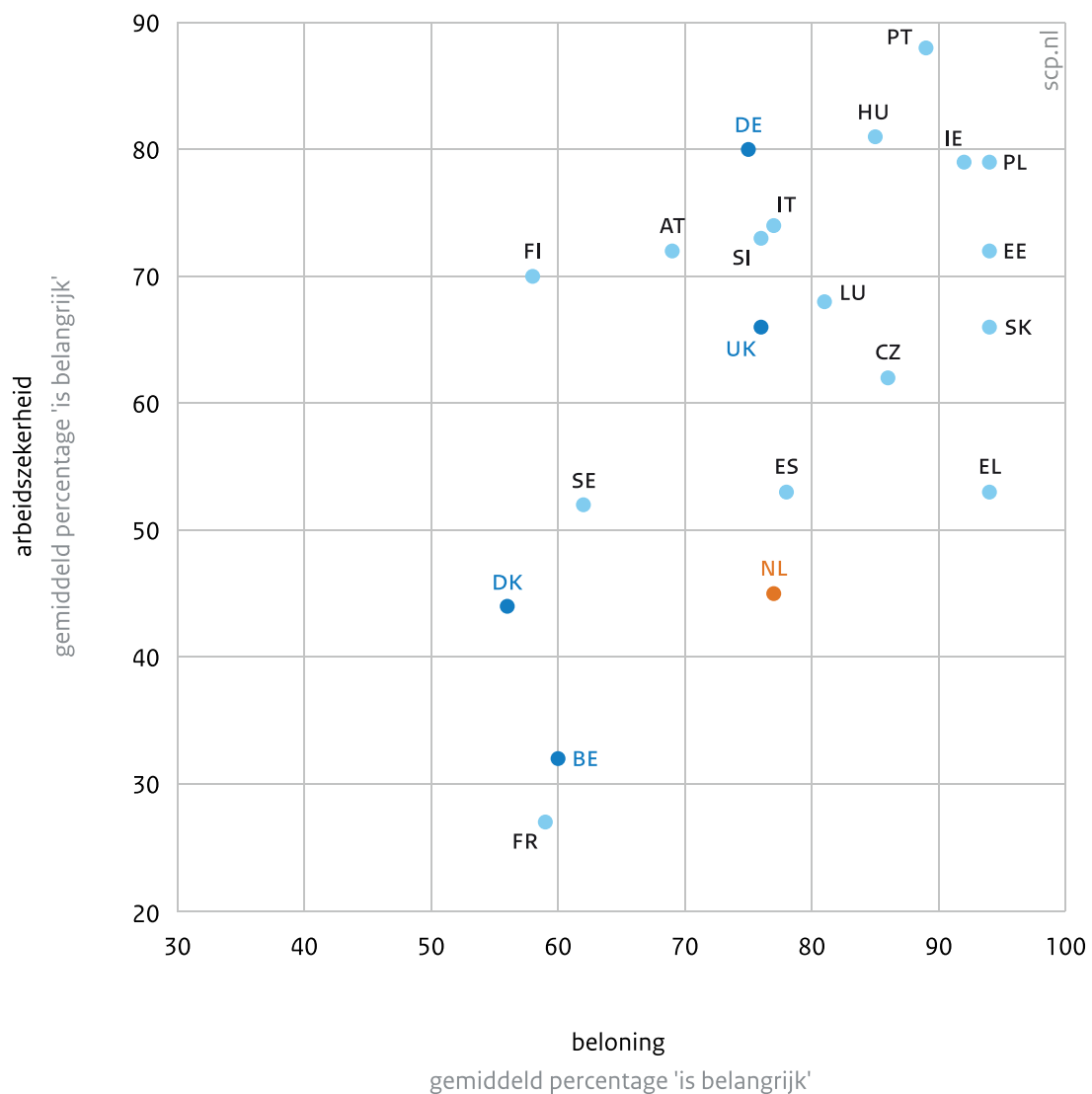
De wens tot *arbeidszekerheid* leeft niet alleen in de minder welvarende Europese landen, maar is ook sterk in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Finland. Binnen de

vijf focuslanden vinden de Duitsers en Britten arbeidszekerheid vaker belangrijk dan de Denen, Belgen en Nederlanders.

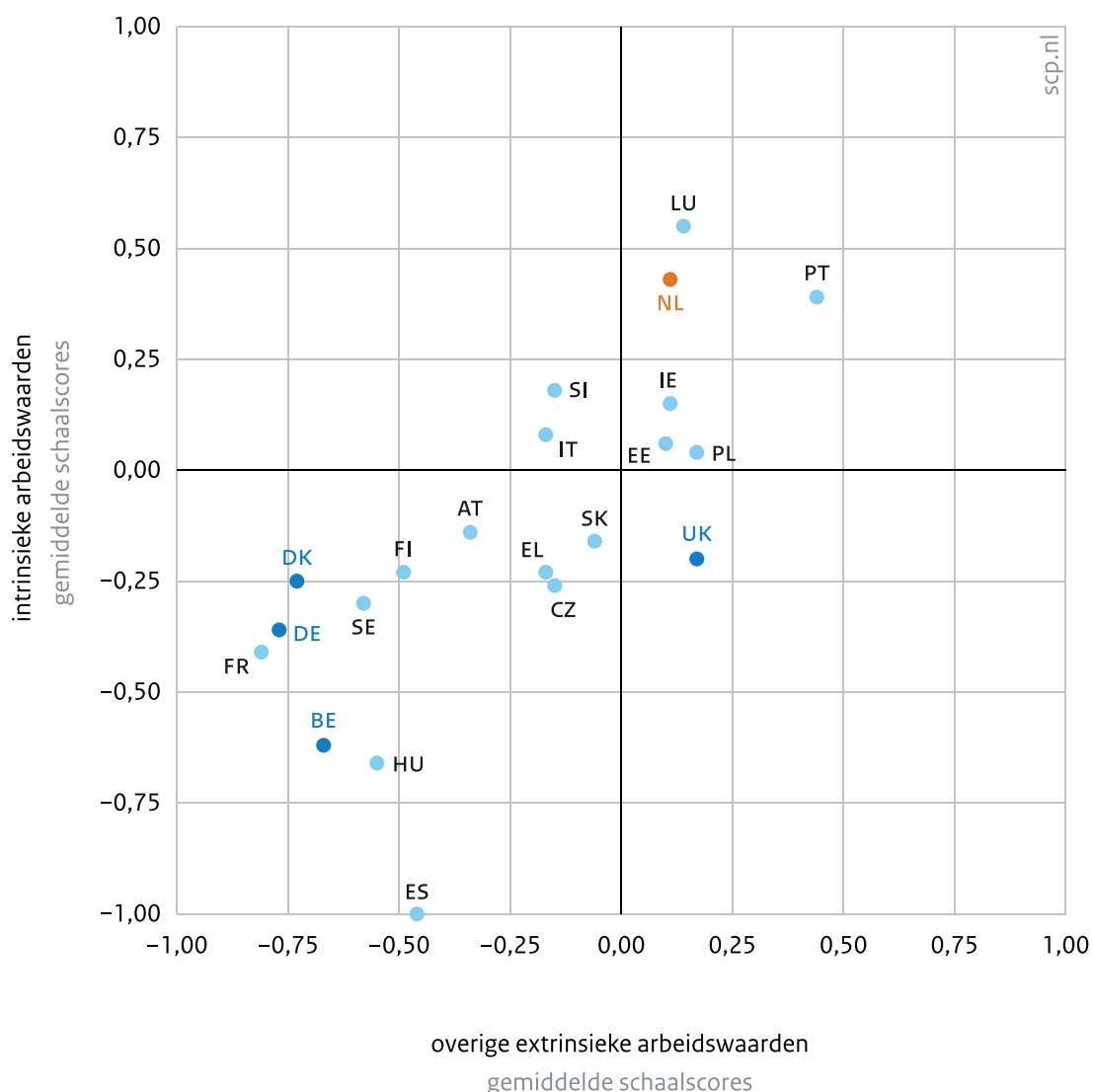
Aan de *overige extrinsieke aspecten* van werk (geschikte uren, ruime vakanties, niet te veel drukte, gezinsvriendelijk) hechten de Britten en de Nederlanders veel belang, al is dat minder dan in Portugal. In België, Duitsland, en Denemarken wordt dit veel minder relevant geacht.

Figuur 5.15

Arbeidswaarden in 21 Europese landen, 2008



Figuur 5.15  
(Vervolg)



Bron: evs'o8

De *intrinsieke aspecten* van werk (eigen initiatief, maatschappelijk relevant, sociale contacten, iets kunnen bereiken, verantwoordelijk, interessant, past bij mogelijkheden, vaardigheden leren, zeggenschap over beslissingen) worden in Nederland belangrijk gevonden: alleen in Luxemburg is het gemiddelde peil hoger. In Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk wegen de intrinsieke werkaspecten minder zwaar. België heeft de op twee na laagste score; die is nog wel beduidend hoger dan in Spanje, waar deze werkaspecten het minst belangrijk gevonden worden.

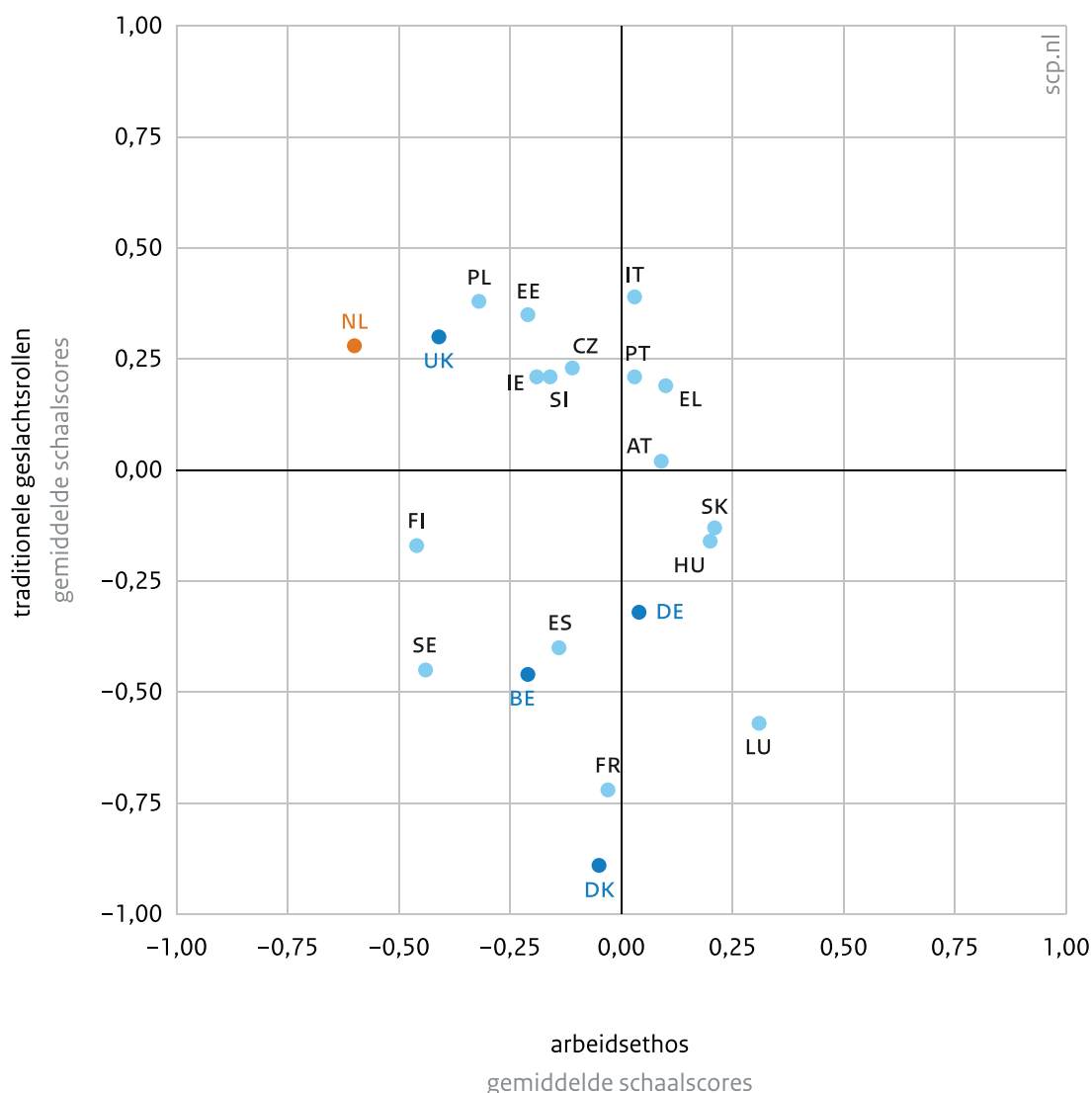
### 5.3.2 Arbeidsethos

Het arbeidsethos is gemeten aan de hand van een gevalideerde schaal die vijf items telt.<sup>23</sup> In de focuslanden blijkt het arbeidsethos in Duitsland gemiddeld het hoogst, al is het naar internationale maatstaven vrij middelmatig (figuur 5.16). Bij de overige landen die hier centraal staan, is er sprake van een dalend verloop, met ongeveer gelijke onderlinge afstan-

den. Het gemiddelde arbeidsethos ligt in Denemarken iets lager dan in Duitsland, maar overtreft het peil van België. Het Verenigd Koninkrijk komt weer lager uit dan België, terwijl Nederland in Europees verband de laagste score op de schaal voor arbeidsethos behaalt. Zowel de Nederlandse vrouwen als de Nederlandse mannen kennen het laagste arbeidsethos van de hier onderzochte landen; en als we kijken naar de bredere groep van 46 landen die deelnamen aan de European Values Study (EVS), blijkt uitsluitend IJsland een lager gemiddeld arbeidsethos te kennen.<sup>24</sup> De uitkomsten zijn consistent met eerder Nederlands onderzoek, waaruit ook naar voren kwam dat arbeid hier niet voor iedereen een centrale plaats inneemt en het ethos verhoudingsgewijs laag is bij jongeren, hogeropgeleiden en autochtonen. Mensen met een uitkering scoren gewoonlijk niet lager op een arbeidsethosschaal dan werkenden (Arends en Moonen 2015; Hoff 2010). Uit een multiniveau-analyse die Stam et al. (2013) eerder naar het arbeidsethos in 44 EVS-landen verrichtten kwam naar voren dat de, overigens beperkte, variantie in het arbeidsethos op landniveau eerder kon worden toegeschreven aan de religieuze erfenis van landen dan aan de mate van modernisering (welvaartspeil, scholingsgraad, urbanisatie). Het is echter de vraag of de lage arbeidsethosscore van Nederland tot zulke kenmerken te herleiden is. Bij die lage score kunnen bovendien enkele kanttekeningen worden geplaatst. Zo blijkt uit dezelfde EVS-gegevens dat de groep die werk onbelangrijk vindt, in Nederland klein is, net als in de meeste andere Europese landen. Het lage Nederlandse arbeidsethos ligt bovendien in lijn met enkele objectieve arbeidsmarktgegevens: zowel mannen als vrouwen maken in Nederland op jaarbasis relatief weinig uren, ook wanneer zij in voltijd werken. Deze lagere ureninzet gaat samen met een vrij hoge arbeidsproductiviteit per uur, die in Nederland vergelijkbaar is met het peil van Duitsland (maar lager dan in België en Denemarken) en veel hoger dan in het Verenigd Koninkrijk (Eurostat 2018). Uit de geharmoniseerde Europese tijdsbestedingsonderzoeken kwam verder naar voren dat in Nederland mannen en vrouwen van 20-64 jaar gemiddeld minder tijd besteden aan verplichtingen (betaald werk, onderwijs, huishoudelijke taken, zorg voor kinderen) dan in 15 andere EU-landen. Ook ervaren zij minder gevoelens van gejaagdheid en tijdsdruk dan elders gebruikelijk is (Cloïn et al. 2011).

Figuur 5.16

Arbeidsethos en traditionele geslachtsrollen in 21 Europese landen, 2008



Bron: evs'08

### 5.3.3 Traditionele of egalitaire geslachtsrollen

Om te weten te komen hoe men denkt over de maatschappelijke rollen van mannen en vrouwen is respondenten een standaardinstrument voorgelegd dat uit acht items bestaat.<sup>25</sup> Hierop is een schaalanalyse verricht, waaruit naar voren kwam dat er vooral sprake is van systematische contrasten tussen degenen die het zeer eens zijn met een moderne man-vrouwvisie en de overige respondenten. De gemiddelde scores op deze schaal (figuur 5.16) tonen dat Noord- en West-Europese landen in het algemeen meer egalitaire visies op de man-vrouwverhoudingen hebben dan de zuidelijk en oostelijk gelegen EU-lidstaten, maar daarop zijn uitzonderingen. De inwoners van Spanje, Hongarije en Slowakije zijn bijvoorbeeld verhoudingsgewijs egalitair.

Binnen de groep van vijf focuslanden zijn de Denen zijn het meest egalitair ten aanzien van de geslachtsrollen, ook in vergelijking met de andere Europese landen.<sup>26</sup> In België en Duits-

land is men gemiddeld wat traditioneler. De inwoners van het Verenigd Koninkrijk en Nederland zijn het meest traditioneel en onderscheiden zich daarin nauwelijks van veel zuidelijke en oostelijke EU-lidstaten. Op een aantal items behaalt Nederland gemiddeld zelfs de meest traditionele score van alle landen die aan het onderzoek deelnamen: slechts een klein aandeel is het zeer eens met de stellingen dat man en vrouw ieder een deel van het gezinsinkomen moeten inbrengen en dat mannen net zoveel verantwoordelijkheid zouden moeten nemen voor de huishouding en de kinderen als vrouwen. Bij de stelling ‘het hebben van een baan is voor een vrouw de beste manier om onafhankelijk te zijn’ belandt Nederland van de 46 EVS-landen op de veertigste plaats. Deze uitkomsten komen overeen met de bevindingen van Grunow et al. (2018), die op basis van dezelfde gegevens bij 18-45-jarigen concluderen dat Nederland relatief veel mensen met gematigd traditionele opvattingen telt.<sup>27</sup>

#### 5.4 Samenhang tussen de informele instituties in 21 landen

Ook over de acht hiervoor behandelde informele instituties en het percentage werkende armen in 21 EU-lidstaten is een niet-lineaire principale-componentenanalyse uitgevoerd (zie de toelichting op de techniek in § 5.2). Alle variabelen zijn geschaald in twee dimensies, met als voorwaarde dat de categorieën op gelijke afstand op één lijn worden geplaatst.

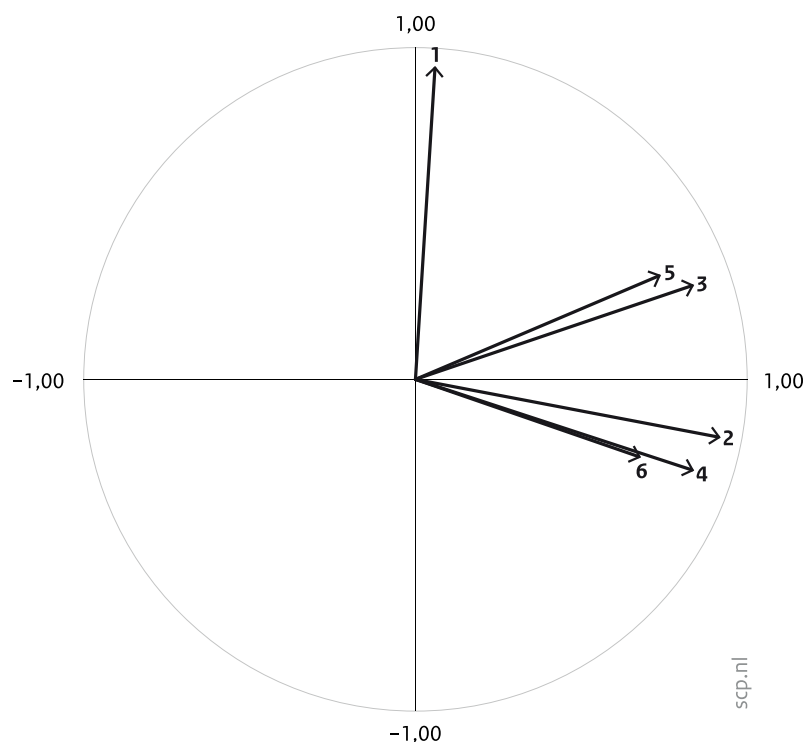
##### Variabelen en interpretatie van de dimensies

Bij de informele instituties zijn twee dimensies eveneens voldoende om de samenhangen te representeren, zonder dat er veel informatie verloren gaat. Cronbachs  $\alpha$  en de verklaarde variantie (75%, waarvan driekwart toe te schrijven is aan de eerste dimensie) zijn hoog. Vier variabelen dragen elk 13% à 15% bij aan de verklaarde variantie; voor het belang dat men toekent aan arbeidszekerheid en de intrinsieke aspecten van werk is dat wat minder.

De componentladingen in figuur 5.17 geven aan dat de meeste informele instituties onderling positief samenhangen op de horizontale as. Het hechten aan werk dat goed beloond wordt, gaat samen met een wens tot arbeidszekerheid en een voorkeur voor traditionele c.q. niet-egalitaire geslachtsrollen. Ook de overig-extrinsieke arbeidswaarden zijn hieraan gekoppeld (een wens tot een geschikt aantal uren, ruime vakanties, niet te veel drukte, gezinsvriendelijk), net als de intrinsieke (hechten aan werk dat ruimte biedt voor initiatief, verantwoordelijkheid, zeggenschap, ontplooiing, en sociale contacten; dat interessant is en bij je mogelijkheden past; dat maatschappelijk nuttig is en waarmee je iets kunt bereiken). De eerste dimensie kan men aanmerken als een combinatie van *betrokkenheid op arbeidswaarden en traditionele geslachtsrollen*. Eén variabele hangt niet samen met dit complex en wordt in de figuur op de verticale as gepositioneerd. De tweede dimensie geeft de sterkte van het *arbeidsethos* weer.

Figuur 5.17

Informele instituties, 2008: componentladingen uit CatPCA



| toerekenbare variantie (VAF) |                                              |                           |
|------------------------------|----------------------------------------------|---------------------------|
| 1                            | arbeidsethos                                 | 15,2%                     |
| 2                            | extrinsieke arbeidswaarden: overig           | 14,5%                     |
| 3                            | extrinsieke arbeidswaarden: beloning         | 13,1%                     |
| 4                            | traditionele geslachtsrollen                 | 13,1%                     |
| 5                            | extrinsieke arbeidswaarden: arbeidszekerheid | 10,8%                     |
| 6                            | intrinsieke arbeidswaarden                   | 8,7%                      |
|                              |                                              | totaal = 75,4%            |
|                              |                                              | Cronbachs $\alpha$ = 0,94 |

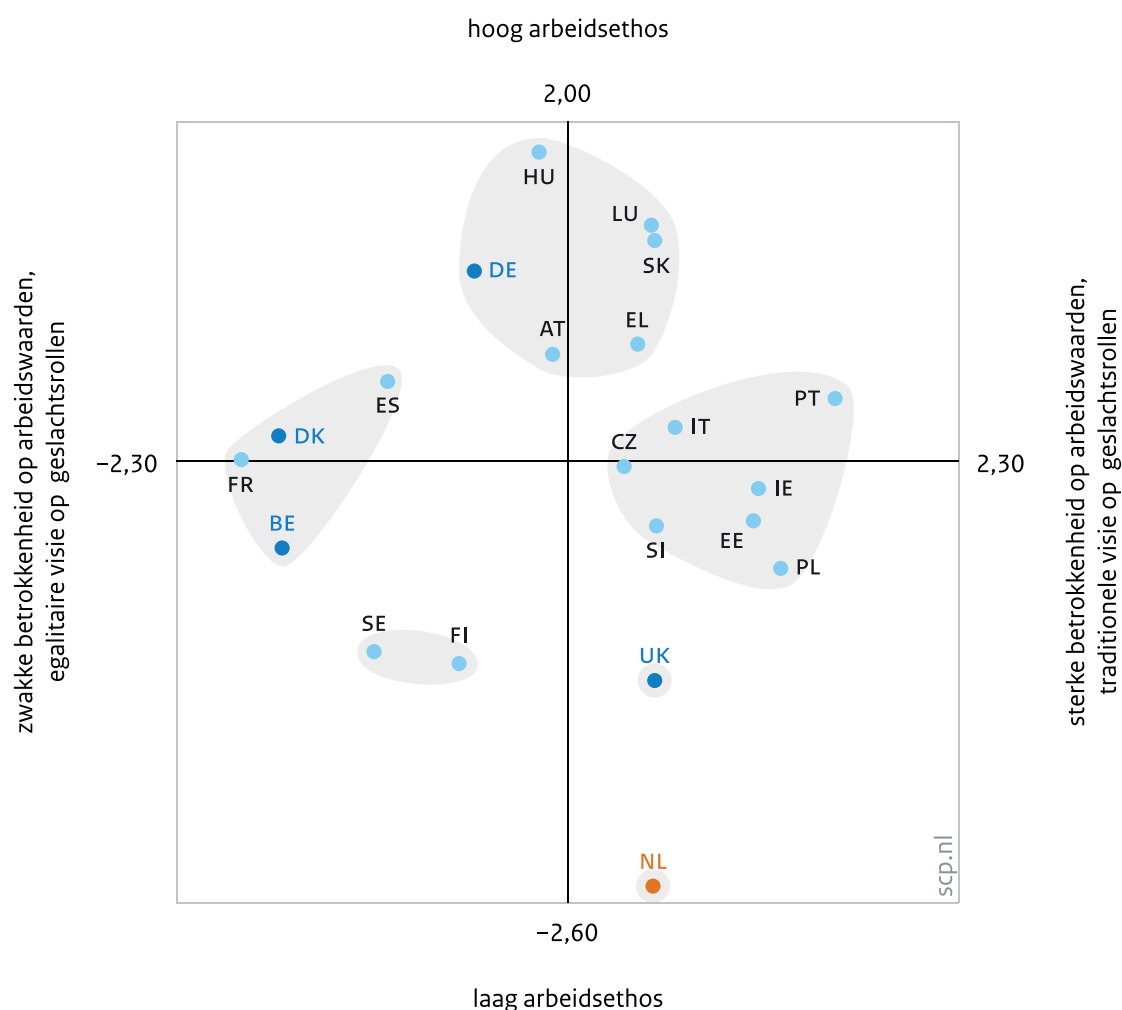
Bron: EVS'o8 (SCP-bewerking)

### Vier clusters en twee unieke landen

Figuur 5.18 toont de objectscores in dezelfde tweedimensionale ruimte. Landen worden in de figuur meer naar rechts geplaatst als de bevolking gemiddeld sterker betrokken is op arbeidswaarden en meer traditionele opvattingen heeft over de maatschappelijke rollen van mannen en vrouwen. Landen met een verhoudingsgewijs hoog ethos belanden bovenin de figuur, landen waar dit lager is aan de onderkant.

Figuur 5.18

Informele instituties in 21 Europese landen, 2008: objectscores uit CatPCA



Bron: EVS'08 (SCP-bewerking)

Een hiërarchische clusteranalyse over de scores van de landen op de twee dimensies duidt op vier clusters, en twee unieke landen. De clusters stemmen niet overeen met die welke bij de formele instituties werden aangetroffen. Een groep bestaand uit Denemarken, Frankrijk en België heeft de laagste betrokkenheid op arbeidswaarden en de minst traditionele visie op de geslachtsrollen. Het arbeidsethos is er tamelijk gemiddeld. Zweden en Finland vormen een tweede cluster, met een iets minder lage score op de eerste dimensie dan Denemarken, en een wat lager arbeidsethos. Een derde groep combineert gemiddelde scores op waardenbetrokkenheid en traditionalisme met een verhoudingsgewijs hoog arbeidsethos. Hiertoe behoren Duitsland, Oostenrijk, Griekenland, Slowakije, Hongarije en Luxemburg (in de laatste drie landen is het arbeidsethos het hoogst). Duitsland behoort dus niet tot dezelfde landengroep als België, zoals bij de formele instituties. Dat komt vooral doordat de Duitsers meer aan beloning en arbeidszekerheid hechten dan de Belgen, in combinatie met hun hogere arbeidsethos. Een vierde cluster heeft de hoogste waardenbetrokkenheid en de meest traditionele visie op de geslachtsrollen, bij een middelmatig arbeidsethos. Dat geldt het sterkst voor Portugal, maar ook voor Polen,

Estland en (in iets minder mate) Italië, Tsjechië en Slovenië. Ierland is in dit cluster het enige land dat niet tot de oostelijke en zuidelijke EU-lidstaten behoort.

Nederland en het Verenigd Koninkrijk vallen elk buiten de clusterindeling. Ze hebben beide een bovengemiddelde betrokkenheid op arbeidswaarden en vrij traditionele opvattingen over de rollen van mannen en vrouwen. Daardoor scoren ze op de eerste dimensie hoger dan de drie andere focuslanden. Dat komt echter wel op verschillende manieren tot stand. Nederlanders vinden de intrinsieke en overig-extrinsieke aspecten van arbeid (een geschikt aantal uren, ruime vakanties, niet te veel drukte, gezinsvriendelijk) belangrijk, en zijn daarnaast vrij traditioneel in de rol opvattingen. Ze hechten echter weinig aan arbeidszekerheid. De Britten kennen ook veel belang toe aan de overig-extrinsieke aspecten van werk en hebben eveneens nogal traditionele visies op de man-vrouwverhoudingen. Ze hebben een grotere wens tot arbeidszekerheid, maar vinden de intrinsieke aspecten van werk verhoudingsgewijs minder belangrijk dan de Nederlanders (al scoren ze in dit opzicht hoger dan de Denen, Belgen en Duitsers). De tweede dimensie laat zien dat het arbeidsethos in het Verenigd Koninkrijk benedengemiddeld is, vergelijkbaar met het peil in Zweden en Finland. Nederland heeft van alle onderzochte landen echter veruit het laagste arbeidsethos (in paragraaf 5.3 bespraken we daarvan enkele achtergronden). Daardoor worden de twee landen op de verticale as uit elkaar getrokken en heeft Nederland het meest afwijkende patroon bij de informele instituties.

## 5.5 De mogelijke doorwerking van instituties in het aandeel werkende armen

De multivariate analyses die in paragraaf 5.2 en 5.4 zijn uitgevoerd, duiden erop dat de vijf focuslanden uiteenlopen in hun institutionele structuur: er is sprake van systemische verschillen. Gezamenlijk wijken zij vooral bij de formele regels ook vrij sterk af van de mediterrane en postcommunistische EU-lidstaten. Door de vergelijkbare maatschappelijke context is het voorstelbaar dat de institutionele verschillen die we vonden tussen Nederland, België, Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, doorwerken in het aandeel werkende armen in de focuslanden. Welke verwachtingen kunnen we op grond van het voorgaande uitspreken? We doen dit op hoofdlijnen, en afzonderlijk voor de doorwerking van de variëteit in formele instituties (met inbegrip van de omvang van hoogrisicogroepen) en van informele regels in het aandeel werkende armen in de vijf focuslanden.

### 5.5.1 Verwachtingen op grond van verschillen in formele instituties en de omvang van hoogrisicogroepen

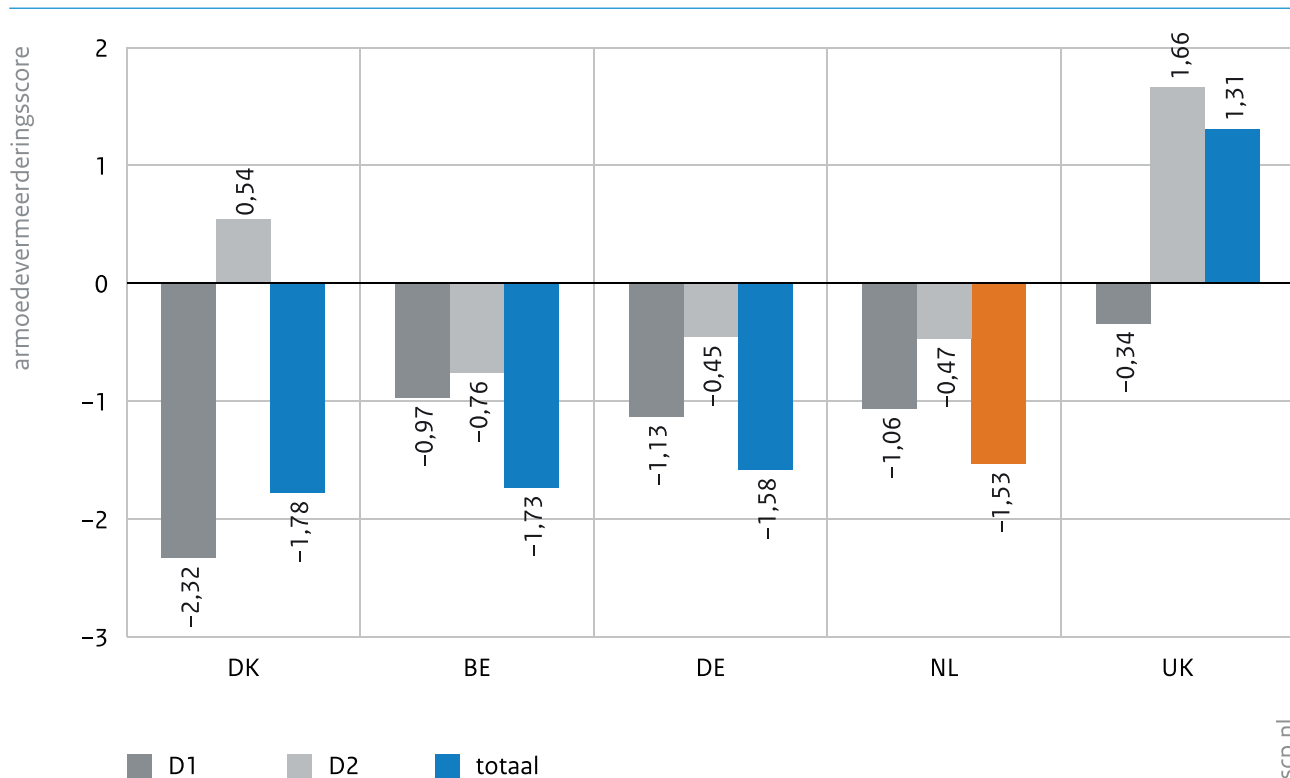
Ten aanzien van de formele instituties is het redelijk te veronderstellen dat uitgebreide inkomensbescherming, sterke organisatie en veel specifieke bescherming van werkenden armoede tegengaan. Dat is in lijn met de theoretische verwachtingen over het verband met armoede onder werkenden, die we in paragraaf 5.1 uitspraken bij de bespreking van vrijwel alle afzonderlijke formele regels. Hiervan uitgaand geeft een optelsom van de scores van de focuslanden op de twee dimensies van figuur 5.14 een indicatie van de mate waarin for-

mele instituties naar verwachting armoede onder werkenden bevorderen. Er is echter één complicatie: een hoog impliciet marginaal tarief bij werkenden (de lagelonenval) werd geacht armoede bij deze groep in beginsel te bevorderen, niet te verminderen, en werkt ten opzichte van de andere variabelen dus in omgekeerde richting. Daarom zijn over alle 21 landen heen theoretische institutionele armoedevermeerderingsscores berekend, waarin rekening is gehouden met de tegengestelde invloed van deze variabele.<sup>28</sup> Een score van 0 geeft het gemiddelde over alle landen weer. Een negatieve score houdt dus in dat de formele instituties in het land in kwestie de armoede onder werkenden minder dan gemiddeld bevorderen, bij een positieve score is dat bovengemiddeld.

Figuur 5.19 toont de scores voor de vijf focuslanden.<sup>29</sup> Op basis van de mate van inkomensbescherming en organisatie (de eerste onderliggende dimensie) bevorderen de formele instituties armoede onder werkenden veruit het minst in Denemarken. In België, Duitsland en Nederland doen zij dat in sterkere mate, en in het Verenigd Koninkrijk het meest.

Figuur 5.19

Armoedevermeerderingsscore vanwege formele instituties bij werkenden,<sup>a</sup> in de vijf focuslanden



a D1, D2 = Armoedevermeerderingsscore vanwege dimensie 1, resp. 2, van de CatPCA-schaling van de formele instituties.

Bron: zie paragraaf 5.1.1-5.1.7 (SCP-bewerking)

De specifieke bescherming van werkenden (de tweede onderliggende dimensie) is in Denemarken en vooral het Verenigd Koninkrijk lager dan gemiddeld, en in België, Duitsland en Nederland hoger. In de eerste twee landen zorgt dat voor een hogere armoedevermeerde-

ringsscore, in de laatste drie voor een lagere. Over beide dimensies is hierdoor de score nog steeds het laagst in Denemarken, maar het verschil met België is klein geworden. Nederland en Duitsland volgen vrijwel ex aequo op enige afstand, het Verenigd Koninkrijk komt het hoogst uit.

Hierbij is echter nog geen rekening gehouden met de mogelijke invloed van de omvang van de groepen met een theoretisch verhoogd armoederisico: de aandelen mensen zonder standaarddienstverband en met een atypische arbeidsrelatie. Het eerste kenmerk werd buiten de CatPCA gelaten omdat het strikt genomen geen betrekking heeft op formele regels (al kunnen instituties in beginsel wel in de hand werken dat bepaalde groepen in omvang toe- of afnemen; zie bijvoorbeeld de discussie over de recente groei van het aandeel zzp'ers in de vijf focuslanden aan het eind van § 5.1.2). Over het tweede kenmerk was geen kwantitatieve informatie voor alle 21 landen beschikbaar, maar wel kwalitatieve over de vijf focuslanden.

Eerder zagen we dat het aandeel parttimers het hoogst was in Nederland (gevolgd door België en Duitsland) en het laagst in Denemarken. Bij tijdelijke dienstverbanden was binnen de focuslanden sprake van een vrij gelijkmatige verdeling, met het hoogste aandeel in Duitsland en het laagste in het Verenigd Koninkrijk. Het aandeel zelfstandigen gaf een tweedeling te zien (hoog in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en België; verhoudingsgewijs laag in Denemarken en België). Atypische arbeid is vermoedelijk schaars in Denemarken en België, maar komt waarschijnlijk verhoudingsgewijs frequent voor in Nederland (gedetacheerden, schijnzelfstandigen en mensen op nulurencontract), Duitsland (*Minijobs*) en het Verenigd Koninkrijk (precaire uitzendarbeid, nulurencontracten en slecht betaalde stagiairs). Per saldo is het waarschijnlijk dat de omvang van groepen met een armoedebevorderend niet-standaarddienstverband het verschil tussen België en Denemarken iets groter maakt dan figuur 5.19 toont. Dat komt met name doordat België verhoudingsgewijs meer zelfstandigen en mensen met een parttime dienstverband telt. Het verschil tussen Duitsland en Nederland wordt ten opzichte van figuur 5.19 theoretisch iets groter als men rekening houdt met de omvang van de kwetsbare groepen. Dat komt vooral door het grotere aandeel zelfstandigen en parttimers in Nederland, dat ten dele wordt gecompenseerd door het iets kleinere aandeel met een tijdelijk dienstverband. Nederland en het Verenigd Koninkrijk komen naar verwachting iets dichterbij elkaar te liggen als de omvang van de hoogrisicogroepen wordt verdisconteerd. Beide landen hebben veel zelfstandigen en atypische arbeid (al is die groep in het Verenigd Koninkrijk vermoedelijk deels kwetsbaarder, vanwege de minder sterk gereguleerde uitzendarbeid). Nederland telt echter verhoudingsgewijs meer tijdelijk werkenden en parttimers (zie figuur 5.4).

Het geheel overziend valt, op grond van de formele instituties en de omvang van groepen die een standaarddienstverband ontberen, te verwachten dat het aandeel werkende armen in Denemarken het laagst zal zijn. België komt vermoedelijk wat hoger uit, gevolgd door Duitsland, Nederland en – op grotere afstand – het Verenigd Koninkrijk.

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 hier kleiner zal zijn dan elders.

Werkenden genieten in België veel bescherming, ook hier in de hand gewerkt door sterke vakbonden. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting in het hoge minimumloon 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. Er is bovendien een vrij groot aandeel zzp'ers, wat de kans op armoede onder werkenden kan vergroten.

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 in Duitsland werkenden minder goed beschermd zijn tegen kortdurende werkloosheid (met name alleenstaanden en paren zonder kinderen) en dat de vele *Minijobs* – mede door de afwezigheid van een minimumloon in 2013 – gepaard kunnen gaan met onderbetaling van degenen voor wie het geen nevenfuncties zijn. De positie van vakbonden is ongeveer vergelijkbaar met die in Nederland, maar de kwaliteit van het openbaar bestuur is iets lager.

Nederland kent lagere gezinsuitkeringen voor werkende ouders dan Denemarken, België en Duitsland. Het percentage mensen met een tijdelijk contract (excl. de vrijwillige parttimers) is groter, behalve ten opzichte van Duitsland. Ten opzichte van België ligt het aandeel zelfstandigen iets hoger (met name door meer zzp'ers); in vergelijking met Denemarken en Duitsland zijn er beduidend meer zelfstandigen (ook hier vooral door zzp'ers). Nederland heeft waarschijnlijk ook meer atypische arbeidsrelaties dan Denemarken en België, met name in de vorm van nulurencontracten, schijnzelfstandigen en gedetacheerden. De positie van de vakbonden is door de geringere organisatiegraad minder sterk dan in België en Denemarken, al kunnen de bonden via cao-overleg wel invloed uitoefenen op de arbeidsvoorwaarden. In Nederland wordt de kans op armoede onder werkenden echter beperkt door het hoge minimumloon, de goede kwaliteit van het openbaar bestuur en de hoge vervangingsinkomens bij werkloosheid, waardoor werkenden niet snel onder de armoedegrens zakken als ze korte tijd geen werk hebben of arbeidsuren verliezen.

Het Verenigd Koninkrijk kent op grond van de hier besproken regels en de aandelen niet-standaardwerknemers naar verwachting verhoudingsgewijs 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.

### 5.5.2 Verwachtingen op grond van verschillen in informele instituties

De uitkomsten van multivariate analyse van de samenhang tussen informele regels en gedragsverwachtingen in paragraaf 5.4 laat zien dat de focuslanden onderling verschillen. Denemarken en België bleken tot één cluster te behoren (lage waardenbetrokkenheid bij een vrij gemiddeld arbeidsethos). Duitsland valt in een ander cluster, met een hogere waardenbetrokkenheid en een verhoudingsgewijs sterk arbeidsethos. Het Verenigd Koninkrijk en Nederland belandden in figuur 5.18 in een unieke positie. Van de focuslanden hebben zij de hoogste waardenbetrokkenheid en beide scoren laag op het arbeidsethos, waarbij Nederland zelfs het meest extreem van alle landen uitkomt. Onderling en ten opzichte van de totale landengroep is bij de focuslanden dus sprake van variëteit in de informele arbeidsinstituties. Wat zijn hiervan de mogelijke implicaties voor het vóórkomen van armoede onder werkenden in de vijf focuslanden?

Een eerste constatering is dat de informele en formele regels niet hetzelfde beeld opleveren. De scores op de principale componenten van figuur 5.14 en 5.18 vertonen uiteenlopende patronen, en de clustering van de vijf focuslanden stemt dan ook niet overeen. Over alle 21 landen bezien is uitsluitend de correlatie van de twee eerste dimensies ( $-0,49$ ) statistisch significant: een uitgebreidere inkomensbescherming en sterkere organisatie gaan doorgaans samen met een geringere waardenbetrokkenheid en minder traditionele opvattingen over de maatschappelijke rollen van mannen en vrouwen. Of de formele instituties nu de overhand hebben (de veronderstelling van de machtsbronnentheorie), of de informele bepalend zijn (de nationale-waardenhypothese), dan wel dat ze dynamisch op elkaar betrokken zijn (de recentere theoretische visie): de informele en formele arbeidsinstituties zijn niet congruent. Dat maakt dat de informele regels in beginsel toegevoegde waarde kunnen hebben bij het verklaren van armoede onder werkenden. Omdat de focuslanden in beginsel redelijk homogeen worden geacht in andere maatschappelijke kenmerken (modernisering, welvaart, opleidingsniveau), is het bovendien niet waarschijnlijk dat een dergelijke invloed kan worden wegverklaard doordat zij in niet-institutionele opzichten verschillen.

Welk effect de informele regels op het aandeel werkende armen hebben, is op theoretische gronden vrij lastig aan te geven. Een mogelijkheid is dat er sprake is van generieke culturele waarden en normen, die losstaan van individuele preferenties en vooral invloed uitoefenen via het arbeidsaanbod en de inkomensverwerving. In landen met een sterke waardenbetrokkenheid en een traditionele visie op man-vrouwverhoudingen (de eerste informele dimensie) kunnen mensen vanwege deze culturele verwachtingen dan bijvoorbeeld zwaardere eisen stellen aan geschikt werk, en daarbij uiteenlopende standaarden voor de twee geslachten hanteren. Ze worden kieskeuriger, omdat werk aan vele eisen moet voldoen (goede beloning, zekerheid, mogelijkheden tot taakcombineren, interessant en leer-

zaam zijn, et cetera). Dat vertaalt zich mogelijk in een lager arbeidsaanbod en achterblijvende inkomensverwerving, met name bij vrouwen. Zodoende wordt het aandeel werkende armen theoretisch vergroot door de prevalerende culturele normering: er is een positief verband tussen de eerste informele dimensie en armoede onder werkenden. Op eenzelfde manier is het voorstelbaar dat een hoog arbeidsethos ceteris paribus de armoede onder werkenden vergroot. Het kan immers inhouden dat mensen eerder werk accepteren, ook als dat niet voldoende oplevert om boven de armoedegrens uit te komen. Bij een laag arbeidsethos zal men dit nalaten, voor zover het sociale vangnet (uitkeringen, hulp van familie) daartoe mogelijkheden biedt. Ook bij de tweede informele dimensie zal er, zo geredeneerd, sprake zijn van een positief verband met armoede onder werkenden.

Als we deze veronderstellingen hanteren en de scores op de twee dimensies optellen,<sup>30</sup> kennen Denemarken en België bij werkenden weinig armoedebevordering die theoretisch aan de informele instituties valt toe te schrijven. Deze landen hebben beide een van de laagste scores op de eerste dimensie, bij een gemiddeld arbeidsethos. Nederland heeft naar verwachting iets meer cultureel bepaalde armoedebevordering onder werkenden. Weliswaar is de score op de eerste dimensie het hoogst van alle focuslanden, maar het totaal wordt gedrukt door het lage arbeidsethos. Duitsland komt nog iets hoger uit. De waardenbetrokkenheid en het traditionalisme ten aanzien van de sekserollen zijn er lager dan in Nederland en het Verenigd Koninkrijk, maar dat wordt gecompenseerd door het hogere arbeidsethos van de Duitsers. Het Verenigd Koninkrijk behaalt de hoogste totaalscore, al is die over alle 21 landen gezien nog benedengemiddeld.<sup>31</sup> Hier is de score op waardenbetrokkenheid en traditionele geslachtsrollen vergelijkbaar met die in Nederland, maar is het arbeidsethos minder laag.

Indien we deze verwachtingen combineren met de veronderstelde verschillen tussen de focuslanden in het aandeel werkende armen vanwege de formele instituties (zie § 5.5.1), dan verandert het beeld nauwelijks. De relatieve posities van Denemarken en België blijven naar verwachting constant, en het Verenigd Koninkrijk komt op nog iets grotere afstand van de rest te staan. Duitsland en Nederland belanden onderling iets dichterbij elkaar, maar blijven liggen tussen enerzijds Denemarken en België, en anderzijds het Verenigd Koninkrijk.

Er is echter nog een andere interpretatie mogelijk. Wellicht is de invloed van de informele instituties niet generiek (een hogere score vertaalt zich op beide dimensies altijd in meer werkende armen), maar landspecifiek. Vooral de uitzonderlijke scores van Nederland roepen de vraag op of hier geen sprake is van een culturele pendant van de dominante organisatie van werk- en zorgtaken, die elders niet denkbaar zou zijn, of anders zou uitwerken. Het lage Nederlandse arbeidsethos is functioneel: een verhoudingsgewijs ontspannen houding ten aanzien van werk faciliteert de hoge mate van deeltijdarbeid en het combineren van werk- en zorgtaken. Voor werkgevers is die oplossing aantrekkelijk zolang het totale arbeidsaanbod toereikend is, voor de betrokken huishoudens zolang de arrangementen zorgen voor een aanvaardbaar gezamenlijk inkomen. Werk moet daarom voldoende

lonend zijn, en dat kan kieskeurigheid in de hand werken. Het combineren van taken maakt dat de overig-extrinsieke aspecten van arbeid in Nederland belangrijker zijn dan elders (werk op geschikte uren, ruime vakanties, niet te veel drukte, gezinsvriendelijk). De minder egalitaire visie op maatschappelijke rollen van mannen en vrouwen in Nederland is consistent met een veelvoorkomende feitelijke taakverdeling.

Het is denkbaar dat de ‘anderhalfverdienerscultuur’ onder de Nederlandse bevolking – die zich vermoedelijk niet beperkt tot de werkende huishoudens met een dergelijke verdeling van arbeids- en zorgtaken, maar ook voorkomt in hun wijdere omgeving (naaste familie, andere ouders op het schoolplein) – het aandeel werkende armen meer dan elders opstuwt. Om dit vast te stellen is nader onderzoek vereist, dat buiten het bestek van deze studie valt. Mocht het verband in een later stadium bevestigd worden, dan betreft het wellicht meer dan een culturele invloed, die via het arbeidsaanbod en de inkomensverwerving doorwerkt in de armoede onder werkenden. Het culturele patroon stelt mogelijk ook grenzen aan de formele institutionalisering: de beperkte Nederlandse inkomensondersteuning van werkende ouders en de verhoudingsgewijs hoge eigen bijdragen voor kinderopvang passen goed bij de eigenzinnige Nederlandse informele regels omtrent arbeid. Dat laatste is bovendien waarschijnlijk niet van recente datum, waardoor mogelijk sprake is van een sterke padafhankelijkheid. Pott-Buter (1993: 45-55, 321) wees eerder op de Nederlandse ‘traditie van sterke voorkeuren’, die meer dan elders is gericht op het gezinsleven. Zij traceert de wortels van de sterke Nederlandse preferentie voor het kostwinnersmodel gedurende de 20<sup>e</sup> eeuw in de stijgende welvaart, toenemende arbeidsproductiviteit en technologische voorlijkheid van de zeventiende-eeuwse Republiek. Door de verhoudingsgewijs geringe klassen- en standsverschillen verbreidde het culturele gezinsideaal van de welgestelde burgers zich volgens haar in de loop der tijd over de gehele bevolking.<sup>32</sup> In het verlengde hiervan stelt Visser (1999) dat de groeiende arbeidsdeelname van gehuwde vrouwen in de laatste decennia van de vorige eeuw in Nederland uitsluitend via deeltijdwerk tot stand komen. Het oude ideaal van ‘zelfverzorging’ in de opvoeding en het huishouden bleef voortbestaan, maar moest worden gecombineerd met de nieuwe wens – en bij de lagere inkomens de noodzaak – tot werken.

## 5.6 Conclusies

Theoretisch zijn instituties op te vatten als maatschappelijke regels, die armoede onder werkenden zowel kunnen bevorderen als tegengaan. Omdat zulke regels door mensen gemaakt zijn, zijn ze in principe veranderbaar en bieden landenverschillen mogelijk aanknopingspunten voor beleid. In dit hoofdstuk zijn de institutionele verschillen tussen 21 EU-lidstaten in kaart gebracht, met een accent op regelingen en gedragsverwachtingen die a priori belangrijk leken om armoede onder werkenden te begrijpen. Er is in het bijzonder aandacht besteed aan de formele en informele regels in vijf focuslanden (Nederland, België, Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk), waarvoor we de armoede onder werkenden in het volgende hoofdstuk gedetailleerder zullen beschouwen.

Bij de onderzochte formele arbeidsinstituten stemt de clustering van landen grotendeels overeen met de klassieke typologie van Esping-Andersen, met een Scandinavisch cluster (waaronder Denemarken), een corporatistische groep (waartoe Nederland, België en Duitsland behoren; maar Frankrijk valt erbuiten) en twee op elkaar gelijkende Angelsaksische regimes (die van het Verenigd Koninkrijk en Ierland). Daarnaast is er een grote gemengd postcommunistische/mediterrane groep. De Scandinavische landen scoren hoog op de eerste onderliggende dimensie: de mate van inkomensbescherming (gezinsuitkeringen, kortdurende werkloosheidsuitkeringen, impliciete marginale tarieven) en organisatie (vakbondslidmaatschap, kwaliteit van het bestuur). Ook hebben zij, ondanks het ontbreken van een wettelijk minimumloon, een hoge bescherming van inkomens aan de onderkant van de verdeling. Deze landengroep komt iets beneden het algemene gemiddelde uit op de tweede dimensie, die aangeeft in hoeverre werkenden specifieke bescherming genieten (de mate waarin vaste en niet-vaste contracten aan regels gebonden zijn, belastingvoordelen voor zelfstandigen; eigen bijdragen voor kinderopvang, en de hoogte en duur van ziekte- en uitkeringen). De corporatistische groep combineert een hoge score op de eerste onderliggende dimensie met een bovengemiddelde score op de tweede. Bij de Angelsaksische landen is de mate van inkomensbescherming en organisatie vrij middelmatig, en de specifieke bescherming van werkenden het laagst. Bij de zuidelijke en oostelijke EU-lidstaten is dit andersom: zij kennen de laagste inkomensbescherming en organisatie, en scoren rond het gemiddelde bij de op werknemers gerichte bescherming.

De informele instituten vertonen een ander landenpatroon. België en Denemarken bevinden zich samen met Frankrijk in één cluster. Hier hecht de bevolking vrij weinig belang aan vier aspecten van arbeid (de beloning, de arbeidszekerheid, overige extrinsieke kenmerken, en intrinsieke werkaspecten). Ook is hier sprake van een egalitaire visie op de man-vrouw-verhoudingen. Deze informele instituten bleken te herleiden tot één onderliggende dimensie: de mate van waardenbetrokkenheid en traditionele visies op de geslachtsrollen. Het arbeidsethos maakt geen deel uit van dit complex en vormt een zelfstandige dimensie. Daarop scoren België, Denemarken en Frankrijk vrij gemiddeld.

Zweden en Finland vormen een tweede cluster (iets minder lage waardenbetrokkenheid, maar een lager arbeidsethos dan de eerste groep). Duitsland maakt deel uit van een derde groep, waartoe ook Luxemburg, Oostenrijk en enkele zuidelijke en oostelijke EU-landen behoren. Hier is de waardenbetrokkenheid gemiddeld en het arbeidsethos verhoudingsgewijs hoog. De resterende landen in het zuiden en oosten van de EU vormen met Ierland een vierde cluster, waar men het sterkst betrokken is op de arbeidswaarden en het meest traditioneel denkt over de geslachtsrollen. Het arbeidsethos is hier gemiddeld.

Het Verenigd Koninkrijk en Nederland nemen een unieke positie in. In beide landen is er sprake van een bovengemiddelde betrokkenheid op arbeidswaarden. In het Verenigd Koninkrijk is het arbeidsethos laag (vergelijkbaar met het peil in Zweden en Finland), maar Nederland komt in dit opzicht veruit het laagst uit van alle onderzochte landen, waardoor de beide landen op de tweede onderliggende dimensie duidelijk verschillende posities

innemen. Bij de informele instituties correspondeert de landenindeling niet met de typologie van Esping-Andersen.

De vijf focuslanden vertonen ten opzichte van de overige landen en onderling duidelijke verschillen, zowel bij de formele als bij de informele maatschappelijke spelregels. Op grond van deze institutionele variëteit, en rekening houdend met de omvang van groepen met een hoog risico (zelfstandigen, parttimers, mensen met een tijdelijk dienstverband en atypische vormen van arbeid), is beargumenteerd dat het aandeel werkende armen in Denemarken naar verwachting het laagst zal zijn, op korte afstand gevolgd door België. Het Verenigd Koninkrijk kent op grond van de instituties en groepsomvangenvan vermoedelijk de meeste werkende armen. Nederland en Duitsland tellen naar verwachting meer werkende armen dan België, maar beduidend minder dan het Verenigd Koninkrijk. Onderling verschillen zij naar verwachting weinig.

## Noten

- 1 Enkele van deze institutionele kenmerken maken theoretisch ook deel uit van de typologie van Esping-Andersen (1990). De sociaaldemocratische, corporatistische en liberale regimes onderscheiden zich in hun theoretische kenmerken onder andere in de hoogte van het minimumloon en bepaalde negatieve en positieve prikkels voor vrouwen om de arbeidsmarkt te betreden (aanwezigheid van kostwinnersvoordelen, beschikbaarheid van kinderopvang). De ideaaltypische elementen van de driedeling omvatten echter ook arbeidsmarktaspecten die hier buiten beschouwing blijven, zoals de prikkels voor ouderen om aan het werk te blijven, de verbreiding van beschermde arbeidsplaatsen, en de verhouding tussen industriële en postindustriële werkgelegenheid. Bovendien kijkt Esping-Andersen ook naar niet-arbeidsmarktkenmerken, zoals de dekking en structuur van allerlei collectieve uitkeringen, de wijze van financiering, het bestaan van beroepsgebonden uitkeringen, de beoogde maatschappelijke stratificatie en de geboden decommodificatie, d.w.z. de mate waarin het totale stelsel van voorzieningen en arbeidsmarktmaatregelen mensen in staat stelt een aanvaardbare levensstandaard te bereiken (Arts en Gelissen 2010; Vrooman 2009: 214-215).
- 2 In de Europese landen met een minimumloon varieert het bereik ervan, maar hierover zijn geen systematische gegevens beschikbaar. Volgens de European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound) verdient in Nederland circa 5% van de volwassen werknemers het wettelijk minimumloon (en 17% van de jongeren het minimumjeugdloon). Dat is minder dan in het Verenigd Koninkrijk (7% van de volwassenen), maar blijft ver achter bij Portugal (ongeveer 20%).
- 3 In Duitsland is in 2015 een minimumloon ingevoerd, maar hiervan was ten tijde van de armoedemeting in deze studie nog geen sprake.
- 4 Minimumjeugdlonen zijn het meest gebruikelijk en komen (met uiteenlopende leeftijdsgrenzen en niveaus) voor in Nederland, België, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Ierland, Luxemburg en Hongarije (Eurofound 2017).
- 5 Voor vaste contracten hebben de *indicators of employment protection regulation* betrekking op procedurele belemmeringen (aanzeggingsprocedures, de wachttijd voor ontslagaanzegging), het ontslagmoment na aanzegging, de hoogte van de ontslagvergoeding bij gegrond ontslag, en ontslagbelemmeringen (de definitie van onterecht ontslag, de lengte van een proeftijd, compensatie voor psychologische schade e.d., mogelijkheid tot terugkeer na onterecht ontslag). Daarnaast zijn er ook indicatoren voor de regels die gelden bij collectief ontslag: wanneer is hiervan sprake, zijn er aanvullende procedurele belemmeringen, en zijn er voor werkgevers speciale kosten verbonden aan collectief ontslag? Voor tijdelijke contracten en uitzendwerk heeft het oeso-meetinstrument in de hier gebruikte versie betrekking op res-

tricties op de toelaatbaarheid van dit type dienstverbanden, beperkingen op het aantal contracten en contractvernieuwingen, de toegestane cumulatieve duur van opeenvolgende contracten, de plicht om uitzendarbeid vooraf te autoriseren of erover te rapporteren, en de gelijke behandeling van reguliere werknemers en uitzendwerkers in het bedrijf waar zij werken.

- 6 Ook nieuwere vormen van werk behoren hiertoe, zoals de uitrui van eenmalige klussen (gigs) tegen commissie op platforms als Uber en Airbnb, ICT-gebaseerd mobiel werken waarbij werknemers in het geheel niet meer aan een fysiek kantoor of bedrijf gebonden zijn, arbeid via vouchers die door de overheid worden uitgegeven (bv. voor witte werksters), crowd employment waarbij via een online platform werk wordt verdeeld over een grote groep mensen die deeltaken uitvoeren (zoals het betaald testen van reclame of invullen van enquêtes), en collaborative employment van freelancers die kantoorruimte delen om schaalvoordelen (met inbegrip van een groter netwerk voor mogelijke opdrachten) te behalen en minder geïsoleerd te werken. Zie voor een inventarisatie: Eurofound (2015).
- 7 Na de invoering van het Duitse minimumloon in 2015, dat ook voor de Minijobs geldt, zijn ze minder aantrekkelijk geworden voor werkgevers. Hun aantal neemt af en er is sprake van wijdverbreide onderbetaling in termen van het uurloon; zie Pusch en Seifert (2017).
- 8 Productmarktregulering heeft betrekking op de mate waarin regelgeving competitie bevordert of belemmert, bijvoorbeeld door licenties, verplichte prijzen, opgelegde administratiekosten, beheersing van het aantal aanbieders et cetera.
- 9 De groep die zich als zelfstandig beschouwt is in de meeste landen 3-5 procentpunten kleiner dan volgens de definitie in de Labour Force Surveys.
- 10 Bij bedrijven met 2-10 werknemers is het herverzekeringsaandeel 78%, in de grootteklasse 10-100 werknemers bedraagt dit 72%. Grotere bedrijven dragen het risico vaker zelf (slechts 27% herverzekering); en als zij herverzekeren, kiezen zij frequenter voor zogenoemde stop loss-polissen. Die dekken niet de volledige kosten van de loondoorbetaling bij ziekteverzuim, maar uitsluitend het deel dat bijvoorbeeld het gemiddelde verzuimcijfer van de sector overtreft. Zie Brummelkamp et al. (2014); De Jong et al. (2014); Ruis et al. (2009).
- 11 Voor werkenden spreekt men in dit geval van de 'lagelonenva'. Die is in figuur 5.7 berekend als het gemiddelde van 40 casussen: 10 huishoudenstypen  $\times$  2 inkomensniveaus (50% en 100% van de gemiddelde werknemer)  $\times$  2 niveaus van inkomensvoortgang (+1% en +33%). Voor werklozen betreft het marginale tarief (de 'werkloosheidsval') het gemiddelde van 80 casussen: 10 huishoudenstypen  $\times$  2 voormalige inkomensniveaus (50% en 100% van de gemiddelde werknemer)  $\times$  4 niveaus van inkomen bij werkaanvaarding (33%, 67%, 100% en 167% van de gemiddelde werknemer). Voor niet-werkenden is het marginale tarief (de 'inactiviteitsval') het gemiddelde van 50 casussen: 10 huishoudenstypen  $\times$  5 niveaus van inkomen bij werkaanvaarding (33%, 67%, 100%, 120% en 167% van de gemiddelde werknemer). In figuur 5.7 is op de verticale as het gemiddelde genomen van de op deze manier berekende werkloosheids- en inactiviteitsval.
- 12 Het totale nettovervangingsinkomen bestaat uit de som van de vergoedingen die in de plaats treden van een (gedeeltelijk) verlies van inkomsten uit arbeid. In dit geval betreft het de vergoedingen die men krijgt in geval van werkloosheid.
- 13 Nederland is niet uniek qua duur van de bescherming van werknemers bij ziekte, maar wel doordat die vrijwel volledig (met uitzondering van de zogenoemde vangnetters in de Ziektewet) gestalte krijgt via loondoorbetaling. Dat systeem bestaat elders ook, maar dan vaak als een korte initiële periode, waarna een collectieve regeling in werking treedt. Vanuit het standpunt van de bescherming van zieke werknemers tegen armoede is dit systeemonderscheid echter minder relevant.
- 14 Dit is berekend op basis van CBS StatLine, szw (2013) en Wilms et al. (2013). Overigens staat het Nederlandse werkgevers vrij om het loon op vrijwillige basis volledig door te betalen, ook als dit niet in de cao is vastgelegd. Dat gebeurt ook regelmatig, maar is voor de werknemer niet afdwingbaar.
- 15 We gebruiken de niet-genormaliseerde totaalscores voor 2013; zie Goderis (2015: 263).

- 16 Volgens de meest recente cijfers uit de ICTWSS-database (Visser 2015) bedroeg de *employers organisation density* in het Verenigd Koninkrijk 35%, tegenover 58% in Duitsland, 68% in Denemarken, 82% in België en 85% in Nederland.
- 17 Voor zowel het minimumloon (vier indicatoren; uitsluitend berekend voor de landen waar het voorkomt) als de nettovervangingsratio's in het eerste werkloosheidsjaar (tien indicatoren) resulteerde dat in een goede schaal, met een betrouwbaarheid van resp. 0,90 en 0,99.
- 18 De derde en vierde eigenwaarde van de correlatiematrix is groter dan 1. In een driedimensionale oplossing is de derde principale component grotendeels een herhaling van de tweede, met de hoogste lading voor de kinderopvangvariabele. In een vierdimensionale oplossing zijn de ladingen op de derde en de vierde principale component niet heel hoog. Ze hebben hoofdzakelijk betrekking op de gezinsuitkeringen voor werkende en kinderopvang.
- 19 De Duitse rijkskanselier bedacht de principes van het corporatistische systeem in de 19<sup>e</sup> eeuw. Vanaf het laatste kwart van de vorige eeuw waren die aan erosie onderhevig.
- 20 Vakbonden hebben in Frankrijk bij bedrijven vanaf 50 werknemers een sterke en wettelijk verankerde positie via personeelsgedelegeerden, ondernemingsraden, en gezondheids- en arbeidsomstandighedsraden, en daarnaast van oudsher een groot mobilisatievermogen via stakingen. Zie bijvoorbeeld [www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/France/Workplace-Representation](http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/France/Workplace-Representation).
- 21 De schaalscores zijn gebaseerd op de antwoorden van de respondenten in alle 46 landen die aan de European Values Study 2008 deelnamen. Voor het Verenigd Koninkrijk zijn de gemiddelde scores van Groot-Brittannië en Noord-Ierland gewogen opgeteld.
- 22 De volgende items zijn gebruikt:  
Here are some aspects of a job that people say are important. Please look at them and tell me which ones you personally think are important in a job:
  - 1 good pay;
  - 2 good job security;
  - 3 not too much pressure;
  - 4 good hours;
  - 5 generous holidays;
  - 6 family friendly;
  - 7 an opportunity to use initiative;
  - 8 a useful job for society;
  - 9 meeting people;
  - 10 a job in which you feel you can achieve something;
  - 11 a responsible job;
  - 12 a job that is interesting;
  - 13 a job that meets one's abilities;
  - 14 learning new skills;
  - 15 having a say in important decisions.
- 23 De respondenten werden de volgende stellingen voorgelegd:
  - 1 To fully develop your talents, you need to have a job.
  - 2 It is humiliating to receive money without having to work for it.
  - 3 People who don't work, turn lazy.
  - 4 Work is a duty towards society.
  - 5 Work should always come first, even if it means less spare time.
- 24 Ook op de afzonderlijke elementen van de schaal behaalt Nederland meestal een van de laagste scores. Zo stemt slechts 26% van de respondenten in met de stelling 'werk moet altijd op de eerste plaats komen, zelfs als dat minder vrije tijd betekent', en ook op drie andere items vormt de groep met een

antwoord dat op een hoog arbeidsethos duidt geen meerderheid. Uitsluitend de uitspraak 'werk is een plicht tegenover de samenleving' kan in ons land op veel steun bogen: 71% is het daar (sterk) mee eens.

25 De egalitarisme/traditionalismeschaal berust op de volgende vraag:

People talk about the changing roles of men and women today. For each of the following statements I read out, can you tell me how much you agree with each?

- 1 A working mother can establish just as warm and secure a relationship with her children as a mother who does not work.
- 2 A pre-school child is likely to suffer if his or her mother works.
- 3 A job is all right, but what most women really want is a home and children.
- 4 Being a housewife is just as fulfilling as working for pay.
- 5 Having a job is the best way for a woman to be an independent person.
- 6 Both the husband and wife should contribute to household income.
- 7 In general, fathers are as well suited to look after their children as mothers.
- 8 Men should take as much responsibility as women for the home and children.

26 De inwoners van Noorwegen (geen EU-lidstaat) zijn echter nog egalitairder dan de Denen.

27 Grunow et al. (2018) betogen op basis van dezelfde databron dat de mate van egalitarisme/traditionalisme niet eendimensionaal is, maar dat er multidimensionale patronen zijn; een latente-klasseanalyse levert bij hen vijf groepen op. Dat is enigszins in tegenspraak met onze bevindingen, want wij vinden in de CatPCA een unidimensionale schaal met een zeer hoge betrouwbaarheid (Cronbachs  $\alpha = 0,94$ ). Mogelijk is dit een gevolg van de beperkte analytische steekproef die Grunow et al. hanteren: waar wij de schaal hebben geconstrueerd op basis van alle 46 landen en alle respondenten van de European Values Study, beperken deze auteurs zich tot acht landen (waaronder Nederland en voormalig West-Duitsland, maar niet de vier overige focuslanden) en de groep jonger dan 45 jaar. Het laatste ligt in onze analyse minder voor de hand: de normerende kracht van deze regels kan immers ook uitgaan van 45-plussers (zoals grootouders).

28 Eerst is per land voor beide dimensies bepaald wat de bijdrage van de lagelonenval is aan de objectscores in figuur 5.14. Die is voor een enkelvoudig geschaalde variabele als deze gelijk aan de CatPCA-kwantificatie van het land over beide dimensies, per dimensie vermenigvuldigd met de componentlading gedeeld door de eigenwaarde, en daarna met het gewicht van de variabele in de oplossing. De berekende bijdrage is vervolgens tweemaal van de oorspronkelijke objectscores afgetrokken, om een tegengesteld effect te bewerkstelligen. De correctie is logischerwijs het grootst in België, het land met het hoogste impliciete marginale tarief bij werkenden. De gecorrigeerde scores zijn per dimensie opnieuw gestandaardiseerd en opgeteld, om tot een totaalmaatstaf te komen. Bij het laatste is gewogen voor de bijdragen van de twee dimensies aan de totale verklaarde variantie in de CatPCA-oplossing.

29 Over alle landen en beide dimensies bezien heeft Luxemburg de laagste armoedevermeerderingsscore (gevolg door Denemarken). Hongarije en Griekenland komen het hoogst uit. Er is sprake van een duidelijke cesuur tussen enerzijds de Scandinavische en continentale West-Europese landen (benedengemiddelde institutionele armoedevermeerdering), en anderzijds de Angelsaksische, Zuid-Europese en Oost-Europese landen (boven gemiddelde institutionele armoedevermeerdering). Oostenrijk heeft binnen de Scandinavisch/continentale groep de hoogste armoedevermeerderingsscore (1,09); maar die ligt nog altijd ruim beneden het peil van Italië (+0,12), dat van de overige landen de laagste score bereikt.

30 Net als bij de armoedevermeerderingsscore vanwege de formele instituties (zie figuur 5.19) zijn de scores op de twee informele dimensies opgeteld naar rato van hun bijdrage aan de totale verklaarde variantie van de CatPCA-oplossing. De eerste dimensie weegt daardoor ruim tweeëneenhalf maal zo zwaar als de tweede.

31 Over alle 21 landen bezien is de culturele armoedevermeerderingsscore bij werkenden het laagst in Frankrijk en het hoogst in Portugal.

- 32 Vergelijk: 'The dominance of the family household [...] came to shape preferred behavior much earlier in the Netherlands than in other countries. All women were expected to be married, to be good housewives, taking care of the cooking, laundry and cleaning (either themselves or supervising servants), and caring mothers, while men grew up expecting to earn the money for the whole household. Married women were not supposed to do any market work. The husband's income or occupation and the wife's qualities as a housekeeper determined the status of both' (Pott-Buter 1993: 54).

## Literatuur

- Arends, J. en L. Moonen (2015). *Arbeidsethos in Nederland: staat werk centraal in ons leven?* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Arts, W. en J. Gelissen (2001). Welfare states, solidarity and justice principles. Does the type really matter? In: *Acta Sociologica*, jg. 44, nr. 4, p. 283-299.
- Arts W.A. en J. Gelissen (2010). Models of the welfare state. In: F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger en C. Pierson C (red.), *The Oxford handbook of the welfare state* (p. 569-583). Oxford: Oxford University Press.
- Boockmann, B. (2010). The combined employment effects of minimum wages and labor market regulation. A meta-analysis. In: *Applied Economics Quarterly*, jg. 61 (supplement), p. 167-188.
- Brummelkamp, G., L. de Ruig en W. Roozendaal (2014). *Prikkels en knelpunten. Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven*. Zoetermeer: Panteia.
- Bryson, A., B. Ebbinghaus en J. Visser (2011). Introduction: causes, consequences and cures of union decline. In: *European Journal of Industrial Relations*, jg. 17, nr. 2, p. 97-105.
- Castles, F. (red.) (1993). *Families of nations – Patterns of public policy in Western democracies*. Dartmouth: Aldershot.
- Cerami, A. en P. Vanhuyse (red.) (2009). *Post-communist welfare pathways. Theorizing social policy transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Checchi, D. en L. Nunziata (2011). Models of unionism and unemployment. In: *European Journal of Industrial Relations*, jg. 17, nr. 2, p. 141-152.
- Chletsos, M. en G.P. Giotis (2015). *The employment effect of minimum wage using 77 international studies since 1992. A meta-analysis*. Munich: Munich Personal RePEc Archive (MPRA).
- Cloïn, M., C. Kamphuis, M. Schols, A. Tiessen-Raaphorst en D. Verbeek (2011). *Nederland in een dag. Tijdsbesteding in Nederland vergeleken met die in vijftien andere Europese landen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Cook, L.J. (2010). Eastern Europe and Russia. In: F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger en C. Pierson (red.), *The Oxford handbook of the welfare state* (p. 671-686). Oxford: Oxford University Press.
- Coughlin, R. (1980). *Ideology, public opinion, welfare policy. Attitudes towards taxing and spending in industrialized countries*. Berkeley (CA): Institute of International Studies.
- Crettaz, E. (2011). *Fighting working poverty in postindustrial economies. Causes, trade-offs and policy solutions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Donado, A. en K. Wälde (2012). How trade unions increase welfare. In: *Economic Journal*, jg. 122, nr. 563, p. 990-1009.
- Ebbinghaus, B. (2010). Unions and employers. In: F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger en C. Pierson (red.), *The Oxford handbook of the welfare state* (hfdst. 13). Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Eurofound (2015). *New forms of employment*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2017). *Statutory minimum wages in the EU 2017*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound).

- Eurostat (2018). *Labour productivity per person employed and hour worked*. Geraadpleegd op 22 januari 2018 via [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat).
- Ferragina, E. en M. Seeleib-Kaiser (2011). Welfare regime debate: past, present, futures? In: *Policy & Politics*, jg. 39, nr. 4, p. 583-611.
- Ferrera, M. (1996). The 'Southern model' of welfare in social Europe. In: *Journal of European Social Policy*, jg. 6, nr. 1, p. 17-27.
- Gifi, A. (1990). *Nonlinear multivariate analysis*. Chichester: Wiley.
- Goderis, B. (red.) (2015). *Public sector achievement in 36 countries. A comparative assessment of inputs, outputs and outcomes*. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research|SCP.
- Grunow, D., K. Begall en S. Buchler (2018). Gender ideologies in Europe. A multidimensional framework. In: *Journal of Marriage and Family*, jg. 80, nr. 1, p. 42-60.
- Hoff, S. (2010). *Uit de armoede werken. Omvang en oorzaken van uitstroom uit armoede*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hooghe, M. en J. Oser (2016). Trade union density and social expenditure. A longitudinal analysis of policy feedback effects in OECD countries, 1980-2010. In: *Journal of European Public Policy*, jg. 23, nr. 10, p. 1520-1542.
- ILO (2016). *Non-standard employment around the world. Understanding challenges, shaping prospects*. Geneva: International Labour Organization.
- Inglehart, R. (1977). *The silent revolution: Changing values and political styles among Western publics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- IPOLE (2016). *Precarious employment in Europe*. Brussels: European Parliament, Directorate-General for Internal Policies.
- Jehoel-Gijsbers, G. en C. Vrooman (2008). *Social exclusion of the elderly. A comparative study of EU member states*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Jong, Ph. de, M. Gielen en V. Haanstra-Veldhuis (2014). *Verzekeringsgraad kleine werkgevers. Eindrapportage*. Den Haag: APE Public Economics bv.
- Kaufmann, D., A. Kraay en M. Mastruzzi (2008). *Governance matters VII. Aggregate and individual governance indicators 1996-2007*. New York: The World Bank.
- Klose, P.M. en F.J. Javier Moreno-Fuentes (2013). The Southern European welfare model in the post-industrial order. Still a distinctive cluster? In: *European Societies*, jg. 15, nr. 4, p. 475-492.
- Kösters, L. (2017). Nederlandse wet- en regelgeving rondom zzp'ers in internationaal perspectief. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 33, nr. 3, p. 303-319.
- Larsen, C.A. (2006). *The institutional logic of welfare attitudes. How welfare regimes influence public support*. Aldershot: Ashgate.
- Linting M., J.J. Meulman, P.J.F. Groenen en J.J. van der Kooij (2007). Nonlinear principal components analysis. Introduction and application. In: *Psychological Methods*, jg. 12, nr. 3, p. 336-358.
- Lipset, S.M. (1963). *The first new nation. The United States in historical perspective*. New York: Basic Books.
- Lohmann, H. en E. Crettaz (2018). Explaining cross-country differences in in-work poverty. In: H. Lohmann en I. Marx (red.), *Handbook on in-work poverty* (p. 50-69). Cheltenham: Edward Elgar.
- Méda, D. en P. Vendramin (2017). *Reinventing work in Europe. Value, generations and labour*. London: Palgrave Macmillan.
- Meulman J.J., A.J. van der Kooij en W.J. Heiser (2004). Principal components analysis with nonlinear optimal scaling transformations for ordinal and nominal data. In: D. Kaplan (red.), *The Sage handbook of quantitative methodology for the social sciences* (p. 49-70). London: SAGE Publishing.
- OECD (2015a). *Minimum wages after the crisis: making them pay*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2015b). *In it together. Why less inequality benefits all*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

- OECD (2016). *Society at a glance 2016*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Oorschot, W. van, M. Opielka en B. Pfau-Effinger (red.) (2008). *Culture and welfare state. Values and social policy in comparative perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Palier, B. (red.) (2010). *A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Pfau-Effinger, B. (2005). Culture and welfare state policies. Reflections on a complex interrelation. In: *Journal of Social Policy*, jg. 34, nr. 1, p. 3-20.
- Pott-Buter, H.A. (1993). *Facts and fairy tales about female labor, family and fertility. A seven-country comparison 1850-1990*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Pusch, T. en H. Seifert (2017). *Mindestlohngesetz. Für viele Minijobber weiterhin nur Minilöhne*. Düsseldorf: wsi / Hans-Böckler-Stiftung.
- Putman, L.S. (2013). *Work values. Their emergence and their consequences for labour market behaviour*. Amsterdam: University of Amsterdam.
- Rie, T. van, I. Marx en J. Horemans (2011). Ghent revisited. Unemployment insurance and union membership in Belgium and the Nordic countries. In: *European Journal of Industrial Relations*, jg. 17, nr. 2, p. 125-139.
- Ruis, A., P.J.M. Vroonhof en F.M.J. Westhof (2009). *Verzuimverzekeringen: glas of lood? Over de transparantie voor kleine bedrijven van verzuimverzekeringen*. Zoetermeer: Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (EIM).
- Scruggs, L. (2002). The Ghent system and union membership in Europe, 1970-1996. In: *Political Research Quarterly*, jg. 55, nr. 2, p. 275-297.
- Soede, A. en C. Vrooman (2008). *A comparative typology of pension regimes*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Soede, A.J., J.C. Vrooman, P.M. Ferraresi en G. Segre (2004). *Unequal welfare states. Distributive consequences of population ageing in six European countries*. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research (scp).
- Stam, K., E. Verbakel en P.M. de Graaf (2013). Explaining variation in work ethic in Europe. In: *European Societies*, jg. 15, nr. 2, p. 268-289.
- Svallfors, S. (2010). Public attitudes. In: F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger en C. Pierson (red.), *The Oxford handbook of the welfare state* (p. 241-251). Oxford: Oxford University Press.
- szw (2013). *Cao-afspraken 2013*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Visser, J. (1999). De sociologie van het halve werk. In: *Mens & Maatschappij*, jg. 74, nr. 4, p. 333-359.
- Visser, J. (2015). *Database on institutional characteristics of trade unions, wage setting, state intervention and social pacts in 51 countries between 1960 and 2013 (ICTWSS)*. Amsterdam: University of Amsterdam (UvA), Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS).
- Vrooman, J.C. (2009). *Rules of relief. Institutions of social security, and their impact*. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research (scp).
- Vrooman, J.C. (2012). Regimes and cultures of social security. Comparing institutional models through nonlinear PCA. In: *International Journal of Comparative Sociology*, jg. 53, nr. 5-6, p. 444-477.
- Wildeboer Schut, J.M., J.C. Vrooman en P.T. de Beer (2001). *On worlds of welfare. Institutions and their effects in 11 western countries*. The Hague: Social and Cultural Planning Office (scp).
- Wilms, A.M., P.W. Feenstra, A. Houtkoop en A. Machiels van Es (2013). *Bovenwettelijke aanvullingen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- WRR (2009). *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2014). *Met kennis van gedrag beleid maken*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

## 6 Werkende armen in Nederland en vier ons omringende landen

Dit hoofdstuk analyseert de prevalentie van armoede bij werkenden in Nederland, België, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, waarvan de institutionele positie in EU-verband in het voorgaande aan de orde kwam. In termen van het maatschappelijk proces uit het theoretisch model in hoofdstuk 2 zijn deze vijf focuslanden vermoedelijk redelijk vergelijkbaar. Ze zijn alle welvarend, delen hun ligging, geschiedenis en klimaat, en kampen met vergelijkbare demografische ontwikkelingen (vergrijzing, migratie, laat huwen, dalend geboortecijfer). Het zijn ook landen die hoog scoren op indicatoren voor modernisering: technologisch vooruitstrevend, een economie die in belangrijke mate is gestoeld op hoogwaardige industrie en dienstverlening, een groot aandeel hoogopgeleide mannen en vrouwen, en een sterke mate van secularisering. De veronderstelling is dat de doorwerking van institutionele variëteit op eventuele verschillen in het aandeel werkende armen zich scherper af zal tekenen tegen de tamelijk eenvormige maatschappelijke achtergrond van de focuslanden.

Om armoede te meten is, evenals in hoofdstuk 3, uitgegaan van het niet-veel-maar-toereikendcriterium van het scp. De Nederlandse armoedegrens voor een alleenstaande is via koopkrachtpariteiten<sup>1</sup> omgezet naar de andere vier landen. Voor niet-alleenstaanden zijn de grensbedragen bepaald via de internationaal gebruikelijke aangepaste oeso-equivalentiefactor.<sup>2</sup> Net als in hoofdstuk 3 is armoede vastgesteld op het niveau van huishoudens, maar tellen we de arme personen in die huishoudens.

Dit houdt in dat we ons op een andere armoedegrens baseren dan de Europese Unie, die 60% van het mediane inkomen beschouwt als *at-risk-of-poverty*-indicator. Bekend is dat onze methode een ander beeld geeft van de armoedever verschillen tussen landen. Ten opzichte van het EU-criterium is er sprake van grotere contrasten tussen enerzijds de Scandinavische landen, de Benelux, Duitsland en Frankrijk (weinig armoede), en anderzijds de mediterrane en Midden- en Oost-Europese landen (meer armoede).<sup>3</sup> Dat komt onder andere doordat de relatieve grens die de EU hanteert gevoeliger is voor inkomensverschillen binnen een land, geen directe relatie met de levensstandaard legt,<sup>4</sup> en minder conjunctuurgevoelig is (zie de vergelijking van beide grenzen voor Nederland in hoofdstuk 2).

De armoedemeting in de vijf landen baseren we op de gegevens van de European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) van 2014, waarvan de inkomensgegevens doorgaans betrekking hebben op 2013 (voor het Verenigd Koninkrijk betreft het 2014).<sup>5</sup> Dit is een door Eurostat geharmoniseerd bestand, dat voor alle lidstaten informatie bevat over het inkomen, de arbeidsmarktpositie, de genoten opleiding, sociale uitsluiting, de huisvesting en andere leefomstandigheden van personen en huishoudens. EU-SILC wordt onder meer gebruikt om landenvergelijkend bij te houden in hoeverre de lidstaten

vorderingen boeken bij het realiseren van de onderling overeengekomen beleidsdoelstellingen om armoede en uitsluiting in 2020 substantieel terug te dringen, om te komen tot een meer activerende arbeidsmarkt, en om in de toekomst pensioenen houdbaar en toereikend te laten zijn. EU-SILC is een zogenoemd roterend panelonderzoek, waarbij de landen gespecificeerde variabelen op uiteenlopende manieren verzamelen. Het onderzoek wordt verricht in 28 EU-lidstaten plus Noorwegen, IJsland en Zwitserland. Voor de analyses die we hier verrichten is het van belang op te merken dat de gegevens in Duitsland op een afwijkende manier zijn verzameld (de steekproef is afgeleid van de zogeheten *Mikrozensus*). Meer informatie over EU-SILC is te vinden op de website van Eurostat<sup>6</sup> en in de overzichten van Arora et al. (2015), Goedemé (2013) en Iacovou et al. (2012).

In paragraaf 6.1 tonen we enkele kerncijfers: in welke mate komt armoede voor onder werkenden in de vijf focuslanden, in hoeverre rapporteren zij materiële en sociale deprivatie, en ervaren de werkende armen moeite met rondkomen? Vervolgens gaan we in paragraaf 6.2 op de vraag of het op macroniveau waarschijnlijk is dat de aangetroffen verschillen in het aandeel werkende armen in de vijf landen samenhangen met de institutionele verschillen uit het vorige hoofdstuk. Of zijn de focuslanden toch minder homogeen dan wij veronderstelden, waardoor een deel van de armoedever verschillen voortkomt uit andere maatschappelijke kenmerken, zoals de welvaart of de samenstelling van de groep werkenden? In paragraaf 6.3 verkennen we via welke kanalen de invloed van instituties en de macro-context kan verlopen, middels een decompositieanalyse. Het percentage werkende armen in Nederland wordt daar beurtelings vergeleken met dat van de vier andere focuslanden. We kijken naar de omvang en het armoederisico van groepen, die indicatief zijn voor de drie mechanismen die we in hoofdstuk 2 onderscheidden: de *labour force attachment* van het huishouden (arbeidsintensiteit), het uurloon (inkomenspositie) en het aandeel kinderen in het huishouden (behoeften en kosten). Daarbij maken we een uitsplitsing naar zelfstandigen en loontrekkenden. Conform het theoretisch model trachten we de uitkomsten van de decompositie te duiden in termen van de achterliggende institutionele verschillen.

Voor Nederland wijken de uitkomsten met betrekking tot armoede onder werkenden enigszins af van die in hoofdstuk 3. Dat komt onder andere doordat het Inkomenspanelonderzoek (IPO; gebaseerd op administratieve gegevens) nauwelijks non-respons kent, terwijl in een survey als EU-SILC groepen aan de onderkant doorgaans minder goed vertegenwoordigd zijn. Verder leiden de hier gehanteerde equivalentiefactoren er doorgaans toe dat het percentage armen hoger uitpakt dan bij toepassing van de CBS-standaardisatiemethode.<sup>7</sup>

## 6.1 Werkende armen in de vijf focuslanden

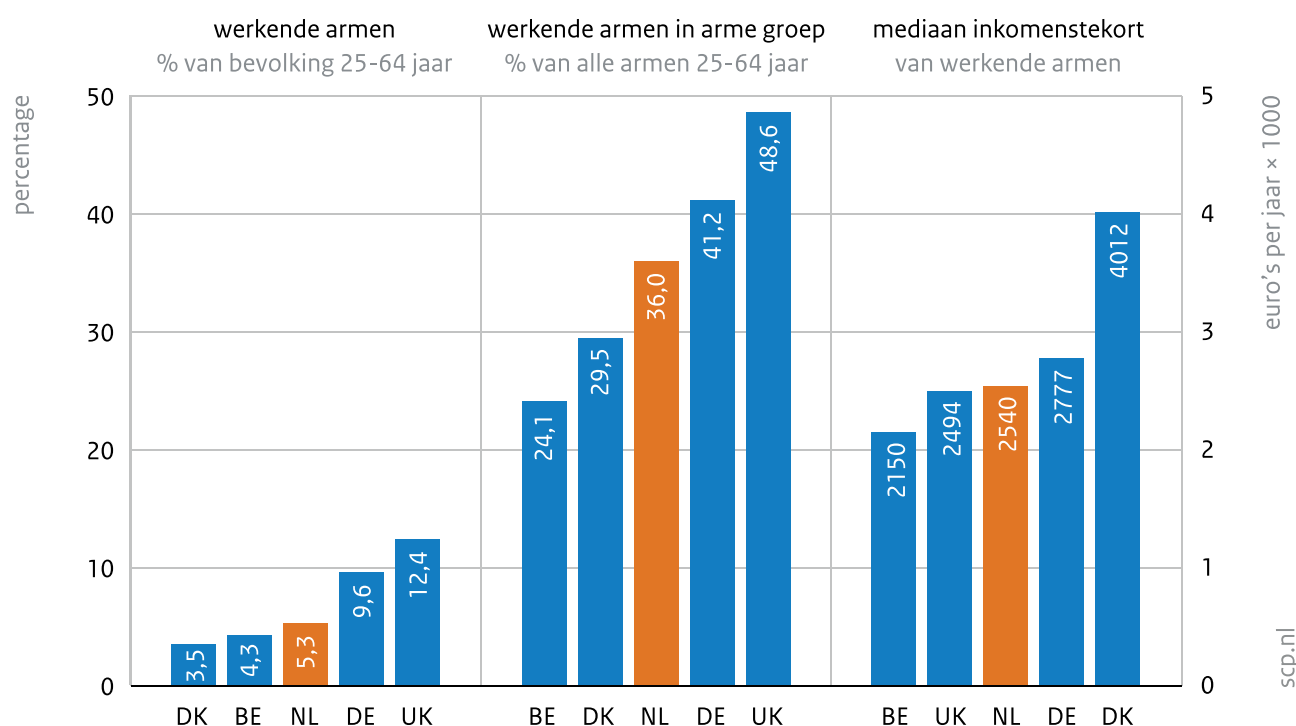
Uit figuur 6.1 blijkt dat in alle vijf focuslanden het aandeel armen onder de werkenden van 25-64 jaar ruim beneden het landgemiddelde voor alle mensen in die leeftijdsgroep ligt. Denemarken kent het laagste percentage werkende armen (3,5%), gevolgd door België

(4,3%). Nederland komt iets hoger uit dan die twee landen (5,3%). Vergeleken met Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is het aandeel werkende armen echter beperkt: daar is de groep bijna of ruim tweemaal zo groot als in Nederland (resp. 9,6% en 12,4%). Getoetst bij een p-waarde van 0,05 zijn alle verschillen ten opzichte van het Nederlandse percentage werkende armen statistisch significant, met uitzondering van dat van België, waar de kans dat het resultaat op toeval berust iets groter is ( $p = 0,096$ ).

In het algemeen stemt de ordening van de landen naar het percentage werkende armen goed overeen met de veronderstellingen die aan het eind van hoofdstuk 5 op basis van de institutionele analyse werden gemaakt. Voor Duitsland en Nederland gaat dit echter niet volledig op. Zoals verwacht is de armoede onder werkenden in deze twee landen hoger dan in Denemarken en België, en lager dan in het Verenigd Koninkrijk. Ten opzichte van elkaar belanden zij echter niet op de eerder theoretisch onderbouwde ex aequo-positie.

**Figuur 6.1**

Armoede en inkomenstekorten volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium<sup>a</sup> in de vijf focuslanden, 2013 of 2014 (in procenten en euro's op jaarbasis)



a De grensbedragen voor een alleenstaande (2013) zijn: BE 12.633 euro p.j.; DE 11.670 euro p.j.; DK 15.881 euro p.j.; NL 12.732 euro p.j.; UK 13.320 euro p.j.

Bron: EU-SILC'14 (SCP-bewerking)

Nederland telt niet heel veel meer werkende armen dan Denemarken en België, en presteert daarmee beter dan op basis van de institutionele kenmerken werd verwacht. Dat is opmerkelijk, zeker wanneer men bedenkt dat de armoedemeting plaatsvond in 2013, toen de langdurige economische recessie nog niet voorbij was. Duitsland komt juist veel hoger

uit dan de institutionele analyse in hoofdstuk 5 deed vermoeden. Het percentage werkende armen is er ruim tweemaal zo hoog als in België, en benadert eerder het peil van het Verenigd Koninkrijk dan dat van Nederland.

Opmerkelijk is verder dat onder alle 25-64-jarigen armoede in Nederland verhoudingsgewijs minder voorkomt dan in België (respectievelijk 11,3% en 12,4%; niet in de figuur), terwijl het aandeel werkende armen in ons land groter is. Dat duidt erop dat armoede onder werkenden en onder inactieven tot op zekere hoogte communicerende vaten zijn. Het impliceert bovendien dat de ordening van landen naar het percentage werkende armen niet rechtstreeks valt af te leiden uit een algemene armoederangschikking.<sup>8</sup>

Het gewicht van de werkenden in de totale groep armen is in België en Denemarken het kleinst. Daar heeft van alle armen in de leeftijd van 25 tot 65 jaar ongeveer een kwart werk. In Nederland is op basis van de EU-SILC-meting ruim een derde van de armen een werkende, in Duitsland ruim 40% en in het Verenigd Koninkrijk bijna de helft. Het doorsneebedrag dat werkende armen jaarlijks tekortkomen, is in Nederland vergelijkbaar met dat in het Verenigd Koninkrijk (ongeveer 2500 euro). In België is het mediane inkomenstekort wat minder, in Duitsland iets meer. De kleine groep Deense werkende armen verkeert het verst onder de armoedegrens.

Tabel 6.1 geeft een overzicht van de materiële en sociale deprivatie (MSD) van werkende armen in de vijf focuslanden, en van de problemen met rondkomen die zij ervaren. De MSD-score is theoretisch geen aspect van armoede, maar de economische dimensie van het ruimere begrip 'sociale uitsluiting' (Van Bergen et al. 2018; Jehoel-Gijsbers 2004; Vrooman en Hoff 2013). Volgens een herziene maatstaf die de Europese Unie onlangs goedkeurde (Guio et al. 2017), zijn de Deense werkende armen het minst gedepriveerd. Van hen kan 15% zich zes of meer van de dertien uitgavenposten in het meetinstrument niet veroorloven. Dat is consistent met hun lage armoedepercentage, maar enigszins in tegenspraak met het hoge mediane inkomenstekort van de werkende armen in Denemarken. De Nederlandse werkende armen volgen op de tweede plaats (20% ervaart materiële en sociale deprivatie), en Duitsland en het Verenigd Koninkrijk komen nog iets hoger uit (ongeveer een kwart van de werkende armen heeft veel van deze problemen).

Deze uitkomsten sporen vrij goed met het aandeel werkende armen in deze vier landen, maar België is een uitzondering. De materieel en sociaal gedepriveerde groep onder de werkende armen is hier het omvangrijkst (29%), iets meer dan in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Dat is opmerkelijk, omdat België vrij weinig werkende armen telt en de mediane inkomenstekorten hier het laagst zijn van de vijf landen. De Belgische werkende armen delen een aantal veelvoorkomende tekorten met hun lotgenoten in andere landen: zij geven vaak aan geen onverwachte uitgaven te kunnen doen, niet een week op vakantie te kunnen en versleten meubels niet te kunnen vervangen. De hoge score op de MSD-maatstaf van werkende armen in België komt vooral voort uit het verhoudingsgewijs grote

aandeel dat zich geen nieuwe kleding kan veroorloven en bepaalde vormen van sociale deprivatie ervaart. Meer dan elders geven de Belgische werkende armen aan geen geld te hebben om vrij voor zichzelf te besteden, voor vrijetijdsbesteding, en voor eten en drinken in familie- of vriendenkring.

Tabel 6.1

Materiële en sociale deprivatie (MSD) en ontevredenheid met het inkomen, werkende armen in de vijf focuslanden, 2014

|                                                                                                  | DK | BE | NL | DE | UK |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----|----|----|----|----|
| aspecten van MSD gemeten op huishoudensniveau                                                    |    |    |    |    |    |
| kan geen onverwachte uitgaven doen                                                               | 35 | 46 | 51 | 63 | 56 |
| kan niet een week per jaar op vakantie                                                           | 27 | 46 | 43 | 42 | 44 |
| kan versleten meubels niet vervangen                                                             | 21 | 33 | 47 | 36 | 35 |
| heeft geen auto voor privégebruik                                                                | 22 | 15 | 21 | 16 | 12 |
| heeft betalingsachterstanden voor hypotheek, huur, gas en licht                                  | 12 | 18 | 23 | 12 | 16 |
| kan het huis niet goed verwarmen                                                                 | 9  | 14 | 5  | 10 | 14 |
| kan niet om de dag een maaltijd met vlees, kip of vis eten                                       | 9  | 10 | 8  | 12 | 12 |
| aspecten van MSD gemeten op persoonsniveau                                                       |    |    |    |    |    |
| kan niet wekelijks een klein bedrag voor zichzelf besteden                                       | 15 | 28 | 7  | 28 | 34 |
| kan zich geen regelmatige vrijetijdsactiviteiten veroorloven                                     | 8  | 30 | 13 | 27 | 18 |
| kan niet maandelijks samenkomen met vrienden/<br>familie om samen iets te eten of drinken        | 7  | 29 | 3  | 28 | 19 |
| kan versleten kleding niet vervangen                                                             | 4  | 22 | 10 | 10 | 17 |
| heeft geen internetverbinding                                                                    | 2  | 6  | 1  | 7  | 5  |
| kan zich geen twee paar goed passende schoenen veroorloven                                       | 3  | 4  | 1  | 4  | 7  |
| MSD totaal                                                                                       |    |    |    |    |    |
| is materieel en sociaal gedepriveerd<br>(6 of meer van de bovenstaande items zijn niet mogelijk) | 15 | 29 | 20 | 26 | 25 |
| subjectieve ontevredenheid met het inkomen                                                       |    |    |    |    |    |
| heeft (zeer) veel moeite om rond te komen                                                        | 27 | 41 | 41 | 20 | 36 |

Bron: EU-SILC'14 (SCP-bewerking)

Voor de Nederlandse werkende armen is het, net als in andere landen, moeilijk om onverwachte uitgaven te doen of een week op vakantie te gaan; respectievelijk 51% en 43% kan zich dat niet veroorloven. Zij scoren ten opzichte van de andere landen relatief hoog bij het niet kunnen vervangen van versleten meubels (47%), betalingsachterstanden bij woningen en energielasten (23%) en het ontbreken van een auto voor privégebruik (21%). Daarentegen is het aandeel Nederlandse werkende armen zonder internetverbinding verwaarloosbaar, evenals de groep die geen geld heeft voor twee paar goed passende schoenen (beide 1%). Ook zijn er in Nederland verhoudingswijs weinig werkende armen die het zich niet

kunnen veroorloven om maandelijks iets te eten of drinken met familie of vrienden (3%) of het huis goed te verwarmen (5%).

De groep werkende armen die aangeeft (zeer) veel moeite te hebben met rondkomen is het grootst in België en Nederland, al vormen zij ook in deze twee landen een minderheid (41%). In het Verenigd Koninkrijk is de subjectief ervaren armoede wat lager. De Deense (26%) en Duitse (20%) werkende armen noemen problemen met rondkomen het minst frequent. De subjectieve ervaring van armoede sluit dus niet heel duidelijk aan bij de objectieve rangschikking van landen naar het aandeel werkende armen. Dat komt vaker naar voren uit de wetenschappelijke literatuur: een gebrek aan inkomenstevredenheid duidt niet per se op armoede, maar kan ook voortkomen uit een hoog nagestreefd consumptieniveau, beperkte financiële redzaamheid en persoonlijke omstandigheden (zoals alimentatieverplichtingen, hoge vaste lasten, schulden). Daardoor treft men in ander onderzoek in de hogere inkomensklassen regelmatig mensen aan die aangeven moeilijk rond te kunnen komen (Van den Bosch 2001; Vrooman 2009: 378-380).

## 6.2 Institutionele verbanden of invloed van andere maatschappelijke kenmerken?

De algemene verwachtingen over het vóórkomen van werkende armen in de vijf focuslanden, die we in paragraaf 5.5 op grond van de institutionele analyse formuleerden, komen dus grotendeels uit. Werkende armoede komt het minst voor in Denemarken, wat vaker in België, en het meest in het Verenigd Koninkrijk. Nederland komt als gedacht hoger uit dan België (al is het niet heel veel), maar lager dan Duitsland, waarmee het geacht werd ongeveer op gelijke hoogte te belanden. Die verwachtingen werden opgesteld onder de aanname dat de vijf focuslanden in andere opzichten tamelijk homogeen zijn. Maar is dat wel zo, of is het gevonden patroon toch geheel of gedeeltelijk toe te schrijven aan niet-institutionele verschillen tussen de vijf landen, bijvoorbeeld in hun welvaart, werkloosheid, ontwikkelingspeil en de opbouw van de werkende bevolking? Om daar definitief uitsluitsel over te krijgen, zijn meer (en bij voorkeur longitudinale) gegevens noodzakelijk, die men op macro- en microniveau kan analyseren. Ook zouden de vele causale relaties die in theorie mogelijk zijn (zie hoofdstuk 2) moeten worden gemodelleerd. Hiertoe bestaan in principe mogelijkheden, maar dat overstijgt het bestek van deze verkennende studie. Wel kunnen we empirisch nagaan of de focuslanden homogeen zijn in termen van niet-institutionele kenmerken. Ze zouden daarop dan weinig spreiding moeten vertonen. Als die in de focuslanden nihil is, kunnen zulke kenmerken de armoedever verschillen tussen de vijf landen per definitie niet verklaren. Indien er op een bepaalde variabele wel spreiding tussen de focuslanden bestaat, maar veel minder dan in de totale landengroep uit hoofdstuk 5, dan wordt het minder waarschijnlijk dat de armoedever verschillen tussen de vijf landen tot zo'n kenmerk kunnen worden herleid. Dat zal immers uitsluitend het geval zijn indien een kleine wijziging in dat kenmerk al gepaard gaat met een substantiële verandering in het aandeel werkende armen.

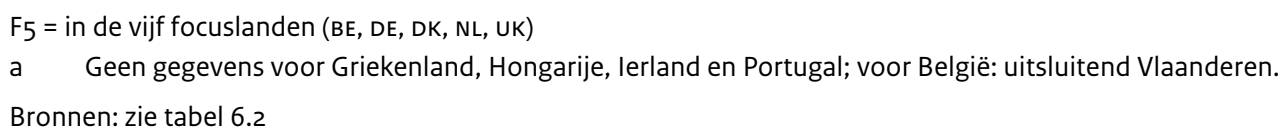
Naast het beschrijven van de spreiding van de kenmerken, bezien we via enkele simpele regressiemodellen of de verbanden tussen instituties en het aandeel werkende armen blijven bestaan wanneer we andere maatschappelijke kenmerken toevoegen. Die analyse verrichten we over twintig landen: Luxemburg blijft in deze paragraaf buiten beschouwing, omdat dit land in een aantal opzichten extreem scoort. Zo was het bbp per hoofd van de bevolking er in 2013 bijna tweemaal zo hoog als in het op een na welvarendste Europese land van de onderzochte groep, en dat beïnvloedt de regressiecoëfficiënt te sterk.

Figuur 6.2 toont de landenspreiding op de vier hoofddimensies van de formele en informele instituties uit figuur 5.14 en 5.18, en op twaalf maatschappelijke kenmerken. Alle variabelen zijn uitgedrukt in indexscores, waardoor het spreidingspatroon tussen de kenmerken vergeleken kan worden. Onder de grafiek staan voor elk kenmerk de standaarddeviaties van de vijf focuslanden en van de gehele groep van twintig landen. Hieruit laat zich allereerst aflezen dat de spreiding in het aandeel werkende armen bij de focuslanden veel kleiner is dan in alle landen. In Europees verband tellen alle vijf landen verhoudingsgewijs weinig werkende armen: zelfs het focusland met de hoogste prevalentie, het Verenigd Koninkrijk, verkeert ruim onder het algemene gemiddelde. Op basis van het niet-veel-maar-toereikendcriterium is Hongarije het land met de meeste werkende armen.

Bij de vier institutionele dimensies kennen de focuslanden een behoorlijke spreiding. Die is op de eerste formele dimensie kleiner dan in het algemeen – de vijf landen hebben alle een bovengemiddelde inkomensbescherming en een verhoudingsgewijs sterke organisatie – en op de eerste informele dimensie ongeveer even groot als onder de totale landengroep. Het laatste weerspiegelt de vrij grote contrasten tussen enerzijds België en Denemarken (waar men minder belang hecht aan de verschillende arbeidswaarden en de visie op de man-vrouwrolverdeling minder traditioneel is) en anderzijds Nederland en het Verenigd Koninkrijk (bovengemiddelde scores op arbeidswaarden en traditionele geslachtsrollen).

Op beide tweede dimensies is de spreiding in de focuslanden zelfs groter dan in het algemeen. Bij de formele instituties komt dit door de scherpe tegenstellingen in de sociale zekerheid voor werkenden tussen het Verenigd Koninkrijk (laag) en België, Nederland en Duitsland (vrij hoog). Bij de informele regels is de spreiding een afspiegeling van het contrast tussen de bovengemiddelde Duitse werkbereidheid en het lage arbeidsethos in Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

Werkende armen, instituties en andere maatschappelijke kenmerken in twintig Europese landen, circa 2013  
(in indexscores, gemiddelde alle landen = 100)



De meeste maatschappelijke kenmerken die in figuur 6.2 zijn opgenomen vergroten theoretisch armoede onder werkenden. Het aandeel werkende armen neemt naar verwachting toe als de ongelijkheid in de arbeidsinkomens groter is; er verhoudingsgewijs meer mensen in de primaire sector werken; een groter deel van de werkenden lager opgeleid, laaggeletterd, 55 jaar of ouder, of ongezond is; en er verhoudingsgewijs meer werkenden alleenstaand zijn, of behoren tot een eenoudergezin of een huishouden met drie of meer kinderen. Een hoger bbp per hoofd van de bevolking werkt theoretisch tegengesteld: meer welvaart houdt naar verwachting in dat er minder werkende armen zijn. Als het aandeel werklozen groter is, kan dit de armoede onder werkenden zowel bevorderen (indien het inhoudt dat veel werkenden korte perioden van werkloosheid ervaren, waardoor hun jaarinkomen onder de armoedegrens belandt) als doen verminderen (langdurig werklozen zijn veelal kwetsbaar maar behoren niet tot de werkenden; naarmate deze groep omvangrijker is, wordt de groep werkenden met een hoog armoederisico kleiner).

Bij ruim de helft van de maatschappelijke kenmerken blijkt de spreiding in de focuslanden inderdaad veel kleiner dan in de totale landengroep, hoewel de standaarddeviatie niet gelijk is aan nul. Alle vijf landen hebben een bovengemiddelde welvaart, al is het bbp per hoofd van de bevolking in het Verenigd Koninkrijk wat lager dan in de andere vier landen. Die kennen onderling ook nog enige gradatie, met Nederland in 2013 als het meest welvarende land. De werkloosheid onder 25-64-jarigen was in alle focuslanden verhoudingsgewijs laag, waarbij België nog de hoogste score bereikte. Ook het aandeel werkenden in de primaire sector (landbouw, bosbouw en jacht) is er veel kleiner dan in de andere Europese landen; Denemarken komt nog het hoogst uit. Bij zes andere kenmerken (geletterdheid en de aandelen lageropgeleiden, 55-64-jarigen, alleenstaanden, grote gezinnen en ongezonden onder de werkenden) is de spreiding ook kleiner dan in het algemeen, maar komen de vijf focuslanden niet buitengewoon hoog of laag uit. De gemiddelde geletterdheidsscore van werkenden kent ook over de totale groep gezien weinig variatie (deels kan dat komen doordat niet voor alle landen gegevens beschikbaar zijn); maar de spreiding is nog altijd bijna tweemaal zo groot als in de vijf focuslanden.

Op de drie resterende maatschappelijke kenmerken wijkt de spreiding in de focuslanden niet heel sterk af van het totaalbeeld. De ongelijkheid in de marktinkomens (de lonen en winsten voor belastingen, uitkeringen en toeslagen) is iets kleiner dan in het algemeen. De inkomenstegenstellingen zijn het kleinst in Denemarken en Nederland, en het grootst in het Verenigd Koninkrijk. De vijf landen vertonen ook vrij veel variatie in de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen, al is ook die iets minder dan die in de totale landengroep. In het Verenigd Koninkrijk is de *gender pay gap* (na correctie voor de invloed van andere persoons- en bedrijfskenmerken) groot, in Denemarken, Nederland en Duitsland kleiner dan het algemene gemiddelde, en in België het kleinst.

Het aandeel eenoudergezinnen onder de werkenden is bij de vijf focuslanden iets sterker gespreid dan in de totale landengroep. In Denemarken is het percentage het hoogst van alle twintig Europese landen. België en het Verenigd Koninkrijk volgen op enige afstand, terwijl het aandeel in Nederland en Duitsland iets onder het algemene gemiddelde ligt.<sup>9</sup>

Tabel 6.2 bevat de uitkomsten van de regressiemodellen. De afhankelijke is logaritmisch getransformeerd, waardoor rekening gehouden wordt met het niet-lineaire karakter van sommige verbanden. Zo daalt het aandeel werkende armen naarmate de welvaart toeneemt, maar niet evenredig aan de toename van het bbp per hoofd van de bevolking. De instituties en maatschappelijke kenmerken zijn uitgedrukt in de oorspronkelijke eenheden en gecentreerd op het gemiddelde. De regressiecoëfficiënten in de tabel zijn te interpreteren als de procentuele verandering in het aandeel werkende armen wanneer de instituties of maatschappelijke kenmerken toenemen met één standaarddeviatie (voor variabelen in z-scores), punt (voor variabelen in indices of gewone scores) of procentpunt (voor variabelen in percentages). De tabel bevat voor ieder regressiemodel ook drie indicatoren die iets zeggen over de voorspelkracht van de instituties en maatschappelijke kenmerken:

- de variantie in het percentage werkende armen in alle twintig landen, die aan de onafhankelijke variabele(n) kan worden toegeschreven;
- de gemiddelde absolute afwijking tussen het gemeten en het voorspelde percentage werkende armen in de vijf focuslanden (het gemiddelde residu, ongeacht of dat positief of negatief is); en
- de rangordecorrelatie van het gemeten en het voorspelde percentage werkende armen in de focuslanden. Als dit getal gelijk is aan 1, is de volgorde van de vijf landen die op grond van de regressieanalyse wordt voorspeld identiek aan die in figuur 6.1. Bij een waarde van  $-1$  is de verwachte volgorde precies tegengesteld aan de feitelijke rangorde; indien de coëfficiënt 0 bedraagt, is er geen verband.

Uit bivariate-regressiemodellen komt naar voren dat het verband met het aandeel werkende armen statistisch significant is voor drie van de vier institutionele dimensies en voor zes van de twaalf maatschappelijke kenmerken. Niet statistisch significant zijn de regressiecoëfficiënten van de ongelijkheid in marktinkomens, de geletterdheidsscore en de aandelen lager opgeleiden, ouderen, eenoudergezinnen en ongezonden onder de werkenden.

In model 1 zijn de vier institutionele dimensies tegelijk opgenomen. Ten opzichte van het bivariate-regressiemodel daalt de coëfficiënt van de eerste formele dimensie licht (van  $-0,92$  naar  $-0,76$ ), maar ze blijft significant en is het sterkst van de vier. Naarmate de inkomensbescherming uitgebreider is en een land hoger scoort op organisatie, is het aandeel werkende armen dus lager. De twee informele dimensies nemen na controle voor de invloed van de formele regels<sup>10</sup> in dit model sterker af, maar blijven significant, met coëfficiënten van respectievelijk  $0,17$  en  $0,18$ . Ongeacht de prevalerende formele instituties zijn er dus verhoudingsgewijs meer werkende armen in landen met gemiddeld traditionele visies op de man-vrouwverhoudingen, een sterke betrokkenheid op arbeidswaarden

(informele dimensie 1) en een gemiddeld hoog arbeidsethos (informele dimensie 2). De coëfficiënt van de tweede formele dimensie, de sociale zekerheid voor werkenden, is net als in het bivariate-regressiemodel niet statistisch significant. Indien we het aandeel werkende armen regresseren op de afzonderlijke institutionele variabelen uit figuren 5.13 en 5.17 (niet in tabel 6.2), is het beeld op een paar uitzonderingen na hetzelfde – zowel waar het gaat om de richting van de verbanden als om de statistische significantie ervan.<sup>11</sup> Op de tweede formele dimensie zijn ook alle afzonderlijke instituties niet statistisch significant. Dat houdt dus in dat er weinig empirische basis bestaat voor de veronderstelling dat landenverschillen in het aandeel werkende armen kunnen worden toegeschreven aan variatie in de mate van bescherming van vaste en niet-vaste arbeidscontracten. Datzelfde geldt voor de extra belastingvoordelen die zelfstandigen genieten ten opzichte van mensen in loondienst, voor de eigen bijdrage die werkenden voor kinderopvang moeten betalen, en de duur en hoogte van de uitkering voor zieke werkenden. Heel verrassend is dit bij nader inzien niet. De scherpste tegenstelling op de tweede dimensie van de formele instituties betrof immers Frankrijk (hoge score) versus het Verenigd Koninkrijk en Ierland (lage scores); en die drie landen verschillen niet heel sterk in hun – niet al te hoge – aandeel werkende armen. Landen waar verhoudingsgewijs veel of weinig werkende armen voorkomen – zoals die in Oost- en Zuid-Europa, of de Scandinavische groep – hebben vaak tamelijk gemiddelde scores op de tweede ‘formele’ dimensie (zie de figuren 5.14 en 6.2).

Model 2 bevat uitsluitend de drie institutionele dimensies waarbij het verband met werkende armen statistisch significant is. Door het weglaten van de tweede formele dimensie veranderen de coëfficiënten nauwelijks. Net als in model 1 wordt de rangordening van de vijf focuslanden door de gecombineerde instituties exact voorspeld ( $p = 1,00$ ) en is het gemiddelde absolute residu laag.

Model 3 toont dat welvaartsverschillen tussen de landen, zoals verwacht, gepaard gaan met verschillen in het aandeel werkende armen. Over alle landen bezien is de verklaarde variantie echter lager dan in het tweede model, met de drie statistisch significante typen instituties (0,84 versus 0,93). Belangrijker is dat bij de vijf focuslanden de verschillen in het bbp per hoofd van de bevolking weinig verband houden met het aandeel werkende armen. Het gemiddelde absolute residu is veel groter dan in model 2 (2,1 versus 0,8 procentpunt), en de rangcorrelatie daalt naar 0,50. Op basis van dit maatschappelijke kenmerk is het voorspelde aandeel werkende armen in de groep van vijf landen het laagst in Nederland (na de verwijdering van Luxemburg in 2013 het meest welvarende land in de totale groep), gevolgd door Denemarken, Duitsland, België en, op enige afstand, het Verenigd Koninkrijk (vgl. ook figuur 6.2).

Tabel 6.2

Instituten en andere maatschappelijke kenmerken in twintig Europese landen, in relatie tot armoede onder werkenden

|                                                        |                                 |      |                         | bivariaat                                 |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------|------|-------------------------|-------------------------------------------|
|                                                        | bron                            | jaar | eenheid <sup>a</sup>    |                                           |
| formele instituten (dimensie 1)                        | hoofdstuk 5                     | 2013 | z-score                 | -0,92**                                   |
| formele instituten (dimensie 2)                        | hoofdstuk 5                     | 2013 | z-score                 | -0,03                                     |
| informele instituten (dimensie 1)                      | hoofdstuk 5                     | 2008 | z-score                 | 0,59**                                    |
| informele instituten (dimensie 2)                      | hoofdstuk 5                     | 2008 | z-score                 | 0,48**                                    |
| bbp per hoofd van de bevolking                         | Eurostat                        | 2013 | index (EU28=100)        | -0,04**                                   |
| aandeel werklozen bij 25-64-jarigen                    | EU Labour Force Survey          | 2013 | procenten               | 0,09**                                    |
| Gini marktinkomens                                     | OECD.Stat                       | 2013 | coëfficiënt (0,00-1,00) | 5,43                                      |
| beloningsverschil m/v <sup>b</sup>                     | Leythienne en Ronkowski (2018)  | 2014 | procenten               | 0,14**                                    |
| werkenden in land- en bosbouw, jacht                   | EU Labour Force Survey          | 2013 | procenten               | 0,16**                                    |
| lageropgeleide werkenden <sup>c</sup>                  | OECD.Stat                       | 2013 | procenten               | 0,01                                      |
| oudere werkenden                                       | EU Labour Force Survey          | 2013 | procenten               | -0,12                                     |
| alleenstaande werkenden                                | EU Labour Force Survey          | 2013 | procenten               | -0,08**                                   |
| eenoudergezinnen bij werkende huishoudens              | EU Labour Force Survey          | 2013 | procenten               | -0,13                                     |
| grote gezinnen bij werkende huishoudens                | EU Labour Force Survey          | 2013 | procenten               | -0,13**                                   |
| ongezonde werkenden <sup>d</sup>                       | European Quality of Life Survey | 2016 | procenten               | 0,03                                      |
| geletterdheid werknemers en zelfstandigen <sup>e</sup> | Survey of Adult Skills (PIAAC)  | 2012 | gem. (schaal 0-500)     | -0,04                                     |
|                                                        |                                 |      |                         | verklaarde variantie                      |
|                                                        |                                 |      |                         | gemiddeld absoluut residu <sup>f</sup> F5 |
|                                                        |                                 |      |                         | rangordecorrelatie <sup>g</sup> F5        |

\*  $p \leq 0,10$ ; \*\*  $p \leq 0,05$ ; F5 = in de vijf focuslanden (BE, DE, DK, NL, UK)

a Alle variabelen zijn gecentreerd op het gemiddelde.

b Na correctie voor andere werknemers- en bedrijfskenmerken (leeftijd, opleiding, beroep, ervaring, contractvorm, gewerkte uren, bedrijfsomvang, economische activiteit, zeggenschap over bedrijf).

c Maximaal lager secundair onderwijs.

d Zelfrapportage gezondheid < 'goed'.

e Exclusief Griekenland, Hongarije, Ierland en Portugal; België: uitsluitend Vlaanderen.

f In procentpunten.

g Spearmans  $\rho$  berekend tussen het feitelijke en het op grond van de regressieanalyse voorspelde aandeel werkende armen.

In model 4 zijn de statistisch significante institutionele dimensies en de welvaartsindicator gelijktijdig opgenomen. Ten opzichte van het 'kale' institutionele model 2 stijgt de totale verklaarde variantie iets, van 0,93 naar 0,95. De voorspelde waarden in de vijf focuslanden zijn echter minder goed: het gemiddelde absolute residu is hoger (1,0 versus 0,8 procentpunt) en de landen liggen niet meer perfect op orde. Nederland zou op basis van model 4 minder werkende armen moeten tellen dan België. Op Denemarken na is voor alle focuslanden de afwijking van de voorspelde aandelen werkende armen ten opzichte van de feitelijke aandelen in model 4 groter dan in model 2.

Tabel 6.2

(Vervolg)

regressiecoëfficiënten; Y-variabele = logaritme van het aandeel werkende armen (gemiddelden per land)

multivariate modellen

| 1       | 2       | 3       | 4       | 5       | 6       | 7       | 8       | 9       | 10      | 11      | 12      | 13      | 14      | 15      | 16      |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| -0,76** | -0,74** |         | -0,41** | -0,74** | -0,74** | -0,78** | -0,72** | -0,75** | -0,77** | -0,77** | -0,74** | -0,70** | -0,73** | -0,69** | -0,72** |
| -0,05   |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
| 0,17*   | 0,19**  |         | 0,21**  | 0,20**  | 0,21**  | 0,22**  | 0,18**  | 0,19**  | 0,20**  | 0,21**  | 0,20**  | 0,19**  | 0,19**  | 0,21**  | 0,16*   |
| 0,18**  | 0,18**  |         | 0,17**  | 0,18**  | 0,19**  | 0,18**  | 0,18**  | 0,18**  | 0,22**  | 0,19**  | 0,20**  | 0,16**  | 0,19**  | 0,10    | 0,21**  |
|         |         | -0,04** | -0,02** |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
|         |         |         |         | 0,00    |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
|         |         |         |         |         | -1,27   |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
|         |         |         |         |         |         | -0,02   |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
|         |         |         |         |         |         |         | 0,02    |         |         |         |         |         |         |         | 0,04    |
|         |         |         |         |         |         |         |         | 0,01    |         |         |         |         |         |         |         |
|         |         |         |         |         |         |         |         |         | 0,04    |         |         |         |         |         | 0,04    |
|         |         |         |         |         |         |         |         |         |         | 0,01    |         |         |         |         |         |
|         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         | 0,01    |         |         |         |         |
|         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         | 0,02    |         |         |         |
|         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         | 0,01    |         | 0,01    |
|         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         | 0,00    |         |
| 0,93    | 0,93    | 0,84    | 0,95    | 0,93    | 0,93    | 0,93    | 0,93    | 0,93    | 0,94    | 0,93    | 0,93    | 0,93    | 0,93    | 0,94    | 0,94    |
| 0,73    | 0,84    | 2,13    | 1,03    | 0,85    | 0,94    | 0,89    | 1,01    | 0,85    | 0,70    | 0,87    | 0,75    | 0,73    | 0,78    | 0,97    | 1,03    |
| 1,00    | 1,00    | 0,50    | 0,90    | 1,00    | 1,00    | 1,00    | 1,00    | 1,00    | 1,00    | 1,00    | 1,00    | 1,00    | 1,00    | 1,00    | 1,00    |

Hierin weerspiegelt zich enerzijds de landvolgorde op basis van het bbp per hoofd van de bevolking, die niet strookt met de aandelen werkende armen, en anderzijds de sterke afname van de coëfficiënt van de eerste formele dimensie (van -0,74 naar -0,41), al is dat ook in dit model de variabele met de meeste verklaringskracht. Het verband met de welvaart halveert ten opzichte van model 3 eveneens, van -0,04 naar -0,02 per indexpunt. Opmerkelijk is dat de coëfficiënten van de informele instituties iets oplopen. Het verband van arbeidswaarden, de visie op man-vrouwrollen en het arbeidsethos met de aandelen werkende armen in de landen kan dus niet tot welvaartsverschillen worden herleid. Per saldo lijkt het opnemen van het bbp per hoofd van de bevolking weinig toegevoegde waarde te hebben als men de verschillen tussen de focuslanden in het aandeel werkende

armen wil begrijpen. De variatie in welvaart tussen de vijf landen is beperkt en spoort niet met de feitelijke rangorde van armoede onder werkenden.

In de modellen 5-15 zijn de overige maatschappelijke kenmerken een voor een toegevoegd aan model 2. Het verband met het aandeel werkende armen blijkt in alle modellen niet statistisch significant, ook niet bij de zes kenmerken waarvoor dat in de bivariate regressies wel gold. Anders dan bij de toevoeging van het bbp per hoofd van de bevolking (model 4) veranderen de coëfficiënten van de institutionele dimensies nauwelijks. Dat houdt onder meer in dat het verband tussen de informele instituties en het aandeel werkende armen niet verdwijnt wanneer we corrigeren voor de grotere aandelen lageropgeleiden in sommige zuidelijke en oostelijke EU-landen (terwijl lageropgeleiden doorgaans meer traditionele oriëntaties en een hoger arbeidsethos hebben). Ten opzichte van model 2 stijgt de verklaarde variantie in de modellen 5-15 niet of nauwelijks, en het gemiddelde absolute residu in de vijf focuslanden is vergelijkbaar; soms is het fractioneel lager, doorgaans doordat de coëfficiënten van de institutionele kenmerken iets oplopen. Alle modellen voorspellen de rangorde exact goed, maar dat komt vooral door de institutionele kenmerken. In model 15 is sprake van een iets afwijkend beeld. Hoewel de gemiddelde geletterdheidsscore van werknemers en zelfstandigen nauwelijks is gerelateerd aan het aandeel werkende armen, daalt de coëfficiënt van de tweede dimensie van de informele instituties sterk als men dit kenmerk opneemt; deze is niet langer statistisch significant. Dat komt doordat informatie over de geletterdheid in een aantal landen ontbreekt, waardoor het model moest worden geschat over zestien in plaats van twintig landen. Vooral het wegvalLEN van Hongarije – het land met het hoogste aandeel armen en de hoogste score op de tweede informele dimensie – maakt het begrijpelijk dat de coëfficiënt lager uitkomt.<sup>12</sup>

Ten slotte is nog een groot aantal modellen gezien waarin, naast de institutionele variabelen, meer maatschappelijke kenmerken tegelijk zijn opgenomen. Model 16 biedt daarvan een voorbeeld. De conclusie is steeds dat zulke kenmerken weinig toegevoegde waarde hebben voor ons begrip van landenverschillen in werkende armoede, zowel in de totale landengroep als binnen de vijf focuslanden. Soms daalt echter de coëfficiënt van de institutionele variabelen iets, zoals op de eerste informele dimensie van model 16 (0,16, tegenover 0,21 in model 4).

De hier uitgevoerde analyse is betrekkelijk simpel; als gezegd zou het wenselijk zijn in de toekomst longitudinale micro- en macrogegevens te combineren, en de vele theoretische causale relaties uitgebreider te modelleren. Vooralsnog voert ze tot de slotsom dat de verschillen in het percentage werkende armen tussen de vijf focuslanden in belangrijke mate een institutionele basis lijken te hebben, en niet kunnen worden herleid tot andere maatschappelijke verschillen. De vijf focuslanden hebben een behoorlijke spreiding bij de formele en informele instituties, en die blijkt ook na correctie op andere kenmerken bij drie van de vier dimensies verband te houden met het aandeel werkende armen. Dit geldt echter niet voor de tweede formele dimensie, de sociale zekerheid van werkenden (met inbe-

grip van de contractbescherming van werknemers met vaste en niet-vaste contracten). De vijf focuslanden zijn, zoals vooraf ook was aangenomen, betrekkelijk homogeen bij het merendeel van de hier onderzochte maatschappelijke kenmerken; al is de spreiding niet nihil, ze is veelal duidelijk minder dan in de totale landengroep. Op het bbp per hoofd van de bevolking na zijn de maatschappelijke kenmerken nauwelijks gekoppeld aan het aandeel werkende armen. Deze welvaartsindicator vertoont in de totale landengroep een duidelijk verband met het aandeel werkende armen, maar heeft in de vijf focuslanden weinig voorspellende waarde.

Armoede onder werkenden hangt dus vooral samen met zelfstandige bijdragen van de inkomensbescherming en organisatie (hoe hoger, des te minder werkende armen), en in iets mindere mate van de betrokkenheid op arbeidswaarden en de mate van traditionalisme ten aanzien van de maatschappelijke rollen van mannen en vrouwen (hoe hoger, des te meer werkende armen) en het arbeidsethos (idem). Voor deze kenmerken kunnen we de eerder uitgesproken verwachting dat institutionele verschillen van belang zijn om armoede onder werkenden te begrijpen, niet verwerpen. Bij de tweede dimensie van de formele instituties (de sociale zekerheid voor werkenden) is het laatste echter wel het geval. Hierbij moet men bedenken dat hier is nagegaan in hoeverre institutionele variatie een rol speelt bij de verschillen in het aandeel werkende armen tussen landen, in het bijzonder wanneer men Nederland, België, Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk onderling vergelijkt. Binnen een land kunnen institutionele verschillen op een andere wijze van invloed zijn op het vóórkomen van armoede onder werkenden (vgl. de analyse van de Nederlandse hoogrisicogroepen in § 3.1).

### 6.3 Decompositie van de verschillen tussen Nederland en de vier andere focuslanden in het aandeel werkende armen

In de vorige paragraaf brachten we in kaart hoe het aandeel werkende armen op landniveau in verband staat met de onderliggende oorzaken uit het theoretisch model in figuur 2.2 (instituties en maatschappelijke kenmerken). Om ook grip te krijgen op de directe theoretische oorzaken (de behoeften en kosten van huishoudens, de arbeidsintensiteit en de inkomenspositie) verrichten we hier enkele hiërarchische decompositie-analyses op macroniveau (zie ook kader 3.2 en de formule in noot 15 bij hoofdstuk 3, waar dezelfde techniek is toegepast, en Vrooman en Wildeboer Schut 2013). Hierbij is het verschil in de percentages armen tussen Nederland en elk van de vier andere landen uiteengelegd in de bijdrage van het armoederisico (de kans op armoede) en de relatieve omvang (het aandeel van alle werkenden) van enkele hiërarchisch geordende groepen. Meestal wordt in statistische analyses – bijvoorbeeld van Eurostat – uitsluitend gekeken naar verschillen in de armoedekansen. Daardoor gaat men voorbij aan de mogelijke doorwerking van de grootte van de groep *at risk* op de armoedeprevalentie in uiteenlopende landen.

Een voorbeeld kan deze aanpak verduidelijken. Stel dat in land X het aandeel werkende armen 5 procentpunten hoger is dan in Nederland, dan komt dat mogelijk voort uit verschillen in de omvang en armoederisico's van, bijvoorbeeld, zelfstandigen. Dit kan op diverse manieren.

- a Zelfstandigen lopen in beide landen eenzelfde verhoogd risico op armoede; maar doordat er in X verhoudingsgewijs meer mensen als zelfstandige werken, is het percentage werkende armen in X groter dan in Nederland.
- b Zelfstandigen komen in beide landen onder werkenden verhoudingsgewijs even vaak voor; maar in X lopen ze meer risico op armoede, en daardoor is het percentage werkende armen in X groter dan in Nederland.
- c Allerlei combinaties van a en b. Zo kan het percentage werkende armen in X groter zijn doordat er verhoudingsgewijs meer zelfstandigen zijn, die bovendien een hogere kans op armoede hebben dan in Nederland. Het kan echter ook het nettoresultaat zijn van een groter aandeel zelfstandigen in X, waarvan het opstuwende effect op het percentage werkende armen deels teniet wordt gedaan doordat de kans dat zelfstandigen in X arm zijn kleiner is; of andersom.

Vanwege de beperkte steekproefomvang van EU-SILC in de vijf focuslanden is het niet mogelijk zeer gedetailleerde decomposities uit te voeren. We leggen het verschil tussen het percentage werkende armen in Nederland en elk van de ons omringende landen eerst uiteen in de bijdragen van het armoederisico en de relatieve omvang van werknemers en zelfstandigen. Daarbinnen kijken we naar indicatoren die betrekking hebben op de drie mechanismen die we in het theoretische hoofdstuk 2 onderscheidden. Achtereenvolgens zijn dat de *labour force attachment* van het huishouden (arbeidsintensiteit), het uurinkomen (inkomenspositie), en het voorkomen van kinderen in het huishouden (behoeften en kosten). Het idee achter deze ordening is dat een eerste voorwaarde om als werkende niet arm te zijn, is dat er voldoende uren gewerkt wordt; vervolgens, dat men daar per uur genoeg mee verdient; en, ten slotte, dat het verdiende bedrag ook toereikend is als er meer mensen van moeten leven. Bij zelfstandigen is het door de kleine aantallen niet mogelijk de uitsplitsing naar de aanwezigheid van kinderen in het huishouden te maken.

We beschouwen iemand in deze analyse als werkend wanneer hij of zij zelf aangeeft zeven of meer maanden te hebben gewerkt in het inkomensjaar. De indeling als werknemer of zelfstandige is verricht op basis van het aantal maanden dat men als zodanig werkzaam was.<sup>13</sup> De arbeidsintensiteit is berekend door het jaarlijks aantal gewoonlijk gewerkte uren van alle 15-64-jarigen in het huishouden te delen door het aantal beschikbare uren (in beide gevallen gemaximeerd op het equivalent van 36 uur per persoon per week). Huishoudens die minstens driekwart van de beschikbare arbeidstijd werken, hebben een hogere arbeidsintensiteit, de overige een lagere. Bij paren vormen anderhalfverdieners in deze definitie dus de grens. Het uurinkomen is berekend door het brutojaarinkomen uit loon en winst van de betrokken persoon te delen door diens uren op jaarbasis (ook hier gemaximeerd op het equivalent van 36 uur per week). Als de uitkomst minder bedraagt dan 67% van het mediane uurinkomen, zijn individuen ingedeeld in de groep met een lager

uurinkomen, de overigen behoren tot de categorie met een hoger uurinkomen. Bij het kindertal maken we een onderscheid naar huishoudens met en zonder kinderen.

In de hierna volgende figuren geldt steeds dat de optelsom van de bijdragen van alle verschillen in armoederisico's en groepsaandelen op hetzelfde hiërarchische niveau (bv. bij alle uitsplitsingen naar het uurinkomen) per definitie gelijk is aan het totale procentuele verschil tussen Nederland en het andere land.

### 6.3.1 Het Verenigd Koninkrijk ten opzichte van Nederland

Het ruim 7 procentpunten hogere percentage armen onder Britse werkenden heeft vooral te maken met de grotere armoederisico's van groepen, en niet met de groepsaandelen (figuur 6.3). Ongeveer een vijfde van het verschil tussen beide landen (1,6 procentpunt) komt door het hogere armoederisico van zelfstandigen in het Verenigd Koninkrijk. Bij alle uitsplitsingen verschillen de aandelen zelfstandigen tussen de beide landen nauwelijks. De aan de decompositie ten grondslag liggende cijfers (niet in de figuur afgebeeld) leren dat de kans op armoede bij werkende zelfstandigen in het Verenigd Koninkrijk twee keer zo hoog is als in Nederland. Bij verdere uitsplitsing blijkt dit niet te liggen aan het aantal uren dat er in het huishouden wordt gewerkt. Zowel bij de groep met een lage als bij die met een hoge arbeidsintensiteit lopen Britse zelfstandigen tweemaal zo veel risico op armoede als Nederlandse zelfstandigen. Op het laagste hiërarchische niveau, de bruto-uurinkomens, zien we dat er één groep is waarbij het risico nauwelijks van invloed is. Zelfstandigen die een hoge arbeidsintensiteit combineren met een hoog uurinkomen zijn zowel in het Verenigd Koninkrijk als in Nederland zelden arm. Die groep draagt dus niet bij aan het verschil in het aandeel werkende armen tussen beide landen.

Het grootste deel van het verschil tussen de percentages werkende armen in Nederland en het Verenigd Koninkrijk – bijna vier vijfde – doet zich voor bij de werkenden in loondienst (5,6 procentpunten). Dat is vooral toe te schrijven aan de werknemers uit huishoudens met een lage arbeidsintensiteit (per saldo 4,7 procentpunten). Onder hen is de kans op armoede in het Verenigd Koninkrijk driemaal zo groot als in Nederland. Wellicht duidt dit erop dat het voor Nederlandse anderhalfverdieners in het algemeen gemakkelijker is boven de armoedegrens uit te komen dan voor Britse huishoudens met een lage arbeidsintensiteit. De invloed van deze lagere armoederisico's wordt gemitigeerd doordat Nederland iets meer werkenden telt bij wie de arbeidscapaciteit van het huishouden niet ten volle wordt benut.

Bij verdere uitsplitsing blijkt dat de hogere armoederisico's van de Britse groep met een lage arbeidsintensiteit zich over de gehele linie voordoen, ongeacht de hoogte van het uurinkomen of de aanwezigheid van kinderen. Daarnaast is er sprake van een bescheiden invloed van de omvang van de groep die weinig werkt tegen een laag uurinkomen en kinderen heeft. Deze kwetsbare categorie is in Nederland kleiner dan in het Verenigd Koninkrijk, wat het verschil in aandeel werkende armen met 0,5 procentpunt drukt.

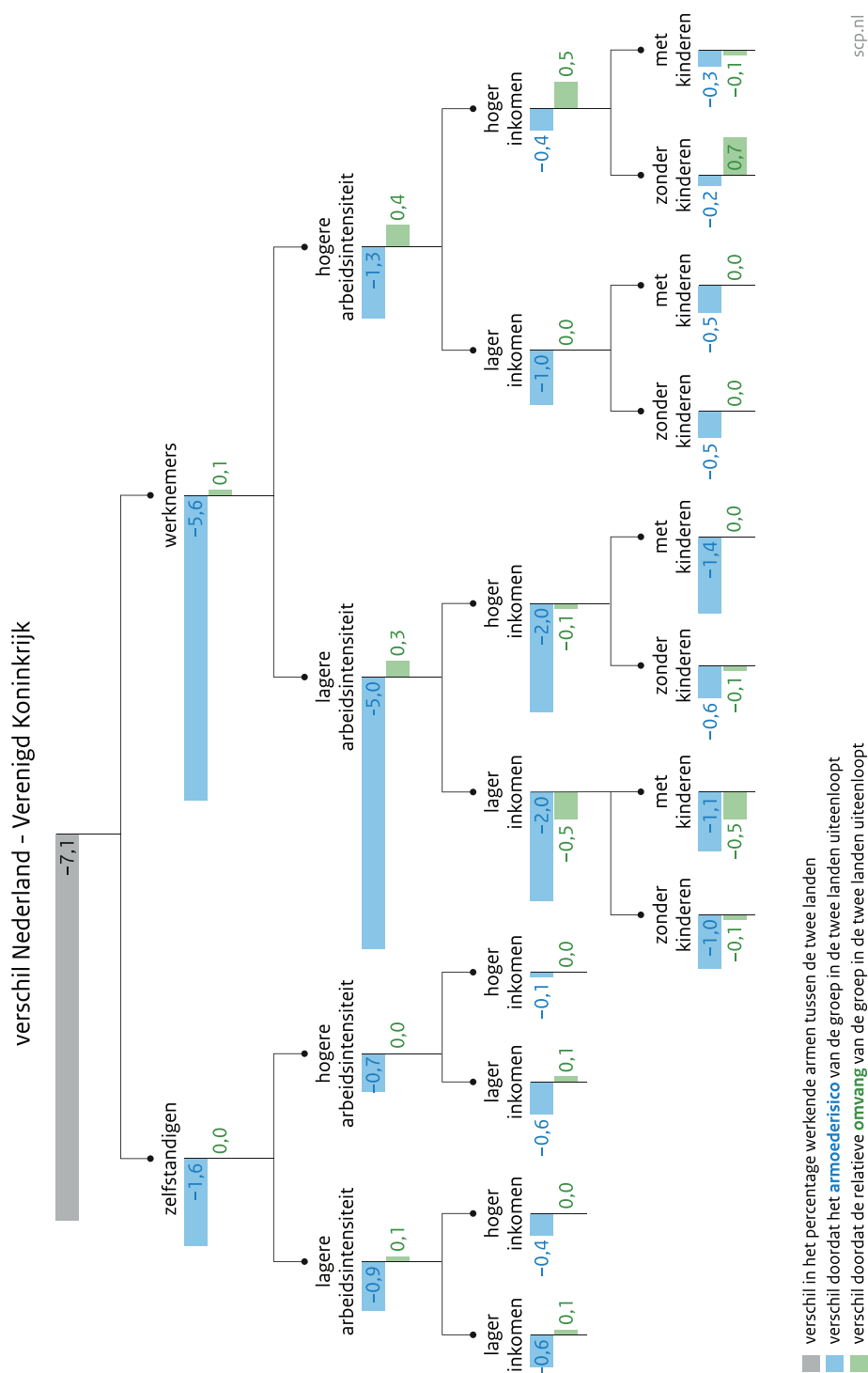
Ook bij de werknemers met een hogere arbeidsintensiteit dragen de grotere risico's ertoe bij dat het Britse aandeel werkende armen hoger is dan het Nederlandse (1,3 procentpunt). Dat komt vooral doordat huishoudens die veel werken tegen een laag bruto-uurinkomen in het Verenigd Koninkrijk ruim tweemaal zo veel risico op armoede lopen als in Nederland. Het armoederisico van de minst kwetsbare groep – de veelwerkers met hoge uurinkomens – is ook in het Verenigd Koninkrijk laag, maar wel iets hoger dan in Nederland. Dat zorgt op zich voor meer Britse werkende armen, maar die invloed wordt tenietgedaan door de omvang van één specifieke groep: in Nederland zijn er minder kinderloze huishoudens die veel werken en veel verdienen.

Deze uitkomsten zijn grotendeels consistent met het beeld dat eerder oprees uit de institutionele analyses. Het Verenigd Koninkrijk en Nederland kennen beide vrij grote aandelen mensen zonder standaarddienstverband en met atypische arbeid; maar de formele en informele instituties lijken Britse werkenden minder goed tegen armoede te beschermen. Opmerkelijk is vooral de grote bijdrage aan het armoedeververschil die de werknemers in huishoudens met een lagere arbeidsintensiteit leveren. Die groep is in Nederland omvangrijker, maar loopt minder risico op armoede dan in het Verenigd Koninkrijk – ook bij lage inkomens en hogere kosten door de aanwezigheid van kinderen.

De institutionele invloed op het verschil in het percentage werkende armen tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland doet zich zowel bij de zelfstandigen als de werknemers voor. Op basis van de hier gepleegde analyse lijkt ze echter niet in het bijzonder te verlopen via een van de drie theoretische kanalen uit hoofdstuk 2 (inkomen, arbeidsintensiteit, behoeften en kosten). Die zijn in de vergelijking van deze twee focuslanden alle van belang. Het percentage werkende armen in Nederland zou ruimschoots verdubbelen als we aannemen dat Nederland het Britse risicoprofiel zou hebben, terwijl de relatieve omvang van de risicogroepen gelijk blijft (d.w.z.: indien de blauwe blokjes bij zelfstandigen en werknemers op het onderste niveau van figuur 6.3 op nul worden gesteld, terwijl de groene onveranderd blijven).

Figuur 6.3

Decompositie van het verschil in het percentage werkende armen tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk, personen van 25-64 jaar, 2013 of 2014



Bron: EU-SILC'14 (SCP-bewerking)

### 6.3.2 Duitsland ten opzichte van Nederland

Dat het percentage werkende armen in Duitsland 4,3 procentpunten hoger uitkomt dan in Nederland, ligt niet aan de zelfstandigen. Die lopen in Duitsland weliswaar een groter risico op armoede dan in Nederland, waardoor er 0,8 procentpunt meer werkende armen zijn, maar die opstuwende invloed wordt tenietgedaan doordat er in Nederland verhoudingsgewijs veel meer zelfstandigen zijn; dit maakt dat het aandeel werkende armen in Duitsland 0,7 procentpunt lager uitkomt.

Het verschil wordt dus vooral bij de werknemers gemaakt (per saldo 4,2 procentpunten). Dit zijn overwegend verschillen in risico's en die hebben, anders dan in het Verenigd Koninkrijk, niet te maken met de arbeidsintensiteit: de bijdrage aan het armoedeverhaal tussen Nederland en Duitsland van huishoudens die weinig werken is even groot als die van huishoudens die veel uren maken. 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. Op het laagste hiërarchische niveau van figuur 6.4 komt dit bij een specifieke groep versterkt naar voren: werknemers met een laag uurinkomen zonder kinderen. Die lopen, ongeacht de arbeidsintensiteit, in Duitsland meer risico op armoede en zijn daar bovendien omvangrijker. Deze groep zorgt voor een landenverschil in het aandeel werkende armen van 3,2 procentpunten.

Onder de werknemers met een hogere arbeidsintensiteit en een hoger uurinkomen is daarnaast sprake van twee tegengestelde omvangsinvloeden, al naar gelang de aanwezigheid van kinderen. Duitsland telt relatief veel beter verdienende veelwerkers zonder kinderen, waardoor het armoedecijfer 0,9 procentpunt lager uitkomt dan in Nederland. Dat wordt echter grotendeels tenietgedaan door de geringere vertegenwoordiging van huishoudens met dezelfde arbeidsintensiteit en uurinkomens die wel kinderen hebben (0,5 procentpunt). Mogelijk houdt dit verband met de eerdergenoemde afwijkende steekproeftrekking van het Duitse EU-SILC-bestand.

Deze uitkomsten duiden erop dat de institutionele verschillen per saldo resulteren in meer armoede van Duitse mensen in loondienst. Voor Duitse zelfstandigen zijn de risico's ook groter, maar dat wordt gecompenseerd door hun kleinere aantal. Bij de werknemers lijken de slecht betaalde *Minijobs* (zie § 5.1.2), in combinatie met het in 2013 afwezige minimumloon, de geringere bescherming bij kortdurende werkloosheid en de lagere kwaliteit van bestuur, zich te vertalen in hogere armoederisico's, mogelijk in samenhang met landenverschillen in de informele regels. Dit dominante pad verloopt waarschijnlijk vooral via de lagere bruto-uurinkomens en niet via risico's die gekoppeld zijn aan de arbeidsintensiteit. Een tweede institutioneel pad werkt waarschijnlijk tegengesteld. Doordat gezinnen met kinderen in Duitsland beter beschermd zijn dan in Nederland, concentreert de armoedeverhogende invloed van de vorengenoemde instituties zich bij alleenstaanden en kinderloze werknemers met een laag inkomen.

Decompositie van het verschil in het percentage werkende armen tussen Nederland en Duitsland, personen van 25-64 jaar, 2013



### 6.3.3 België ten opzichte van Nederland

162

doordat hier meer zelfstandigen zijn dan in België, wordt het aandeel werkende armen per saldo met 0,2 procentpunt opgestuwd. De omvangsinvloed is wat groter bij de zelfstandigen met een lage arbeidsintensiteit en een laag bruto-uurinkomen.

De grotere mate van werkende armoede in Nederland komt dus vooral op het conto van de werknemers (0,9 procentpunt). Dat ligt niet aan de arbeidsintensiteit, want huishoudens die veel en weinig werken dragen ongeveer evenveel bij aan het verschil in het armoedepercentage; het bruto-uurinkomen is belangrijker. Bij een lagere arbeidsintensiteit zijn vooral de lagere inkomens van belang. Als men weinig werkt en per uur weinig verdient, is het armoederisico in Nederland iets kleiner dan in België; maar omdat deze groep er groter is, komt het Nederlandse armoedepercentage per saldo 0,3 procentpunt hoger uit.

Onder werknemers met een hogere arbeidsintensiteit doet zich een invloed voor van de omvang van de groep mensen met een hoger bruto-uurinkomen. Die groep heeft in beide landen een zeer laag armoederisico, maar in Nederland is ze iets kleiner. Daardoor is het armoedepercentage er 0,4 procentpunt hoger.

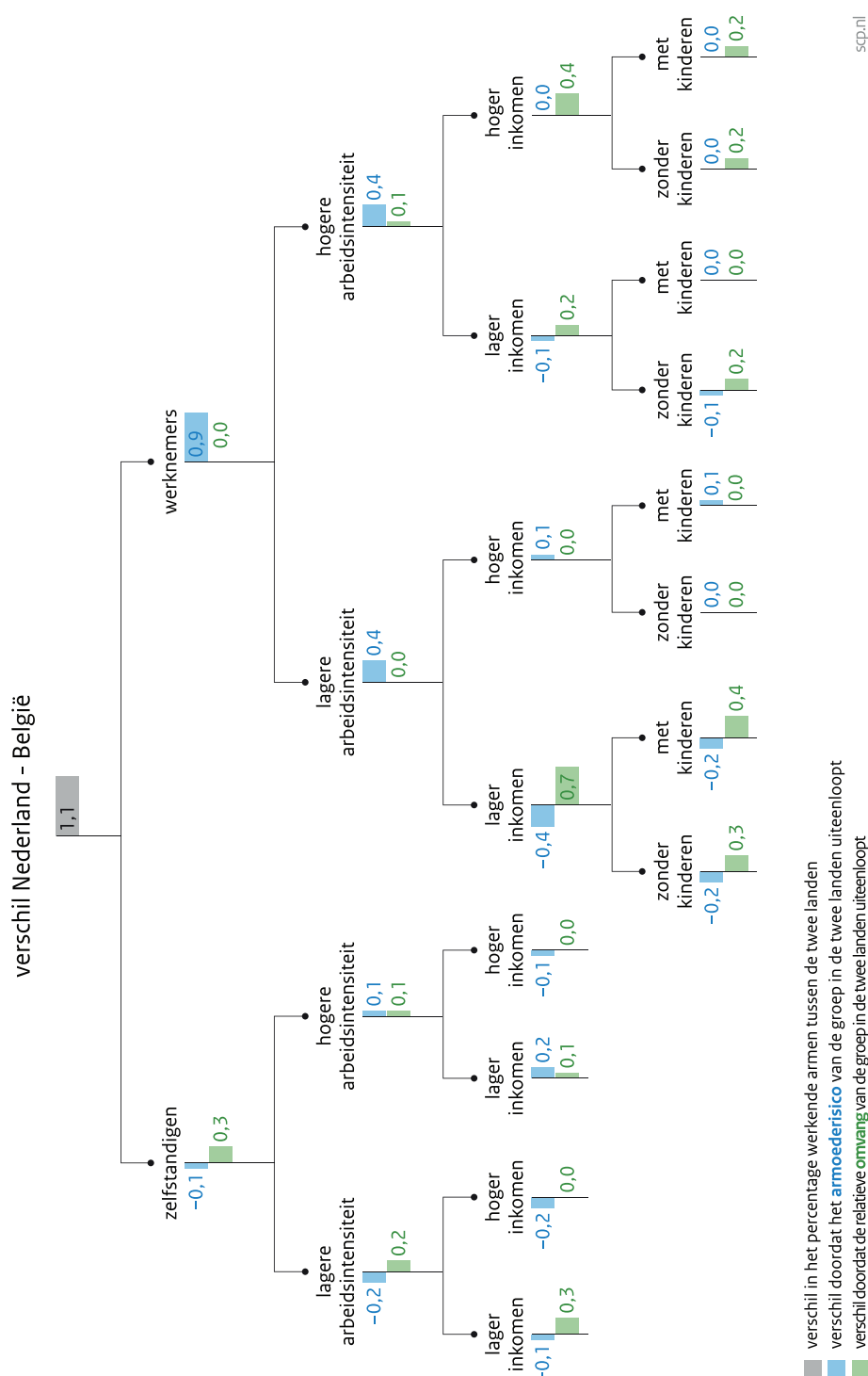
Zowel bij de lagere als bij de hogere uurinkomens zijn er geen bijzondere verschillen als het hebben van kinderen in de analyse wordt betrokken.

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.

Van de drie causale paden tussen instituties en het aandeel werkende armen die in hoofdstuk 2 zijn onderscheiden, lijkt het hebben van kinderen van ondergeschikt belang. Doorlaggevend is het pad via het inkomen, dat afhankelijk van de arbeidsintensiteit verschillend verloopt. Dat betreft niet zozeer hogere armoederisico's in Nederland, maar vooral verschillen in de omvang van bepaalde groepen. Wellicht geeft dit aan dat de flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt, afgezet tegen het meer traditionele Belgische beleid, een grotere groep werknemers in een preciaire inkomenspositie heeft gebracht. Daarbij is er mogelijk sprake van een samenhang met de uiteenlopende wijzen van organisatie van arbeid- en zorgtaken in beide landen. Dit laatste wordt wellicht versterkt door landenverschillen in de informele regels: het lagere arbeidsethos in Nederland, de grotere waarde die men er aan beloning en overig-extrinsieke aspecten van arbeid hecht, en de minder egalitaire visie op de maatschappelijke rollen van mannen en vrouwen.

Figuur 6.5

Decompositie van het verschil in het percentage werkende armen tussen Nederland en België, personen van 25-64 jaar, 2013



Bron: EU-SILC'14 (SCP-bewerking)

#### 6.3.4 Denemarken ten opzichte van Nederland

Dat het Deense armoedepercentage 1,8 procentpunt lager uitkomt dan het Nederlandse, komt slechts voor een klein deel (0,2 procentpunt) door de zelfstandigen. Zelfstandigen lopen in Nederland minder risico, maar doordat deze groep veel omvangrijker is dan in

Denemarken, dragen zij per saldo bij aan een verhoging van het percentage werkende armen. De omvangsinvloed is geconcentreerd bij zelfstandigen met een laag bruto-uurinkomen, ongeacht hun arbeidsintensiteit.

Het grootste deel van het verschil vindt zijn oorsprong dus bij de werknemers (1,6 procentpunt). Het concentreert zich bij de huishoudens met een lage arbeidsintensiteit (1,1 procentpunt). Daarbinnen hebben werknemers met een laag uurinkomen in Nederland een kleinere kans op armoede, maar dat wordt overtroffen doordat die groep er omvangrijker is (dit draagt per saldo 0,4 procentpunt aan het armoedeververschil bij). De omvangsinvloeden zijn gelijkmatig verdeeld over de groep met en zonder kinderen. Het verschil in risico doet zich echter alleen voor bij de groep zonder kinderen: kinderloze werknemers met een laag uurloon en een lage arbeidsintensiteit van het huishouden hebben in Denemarken een tweemaal zo grote kans om arm te zijn als in Nederland.

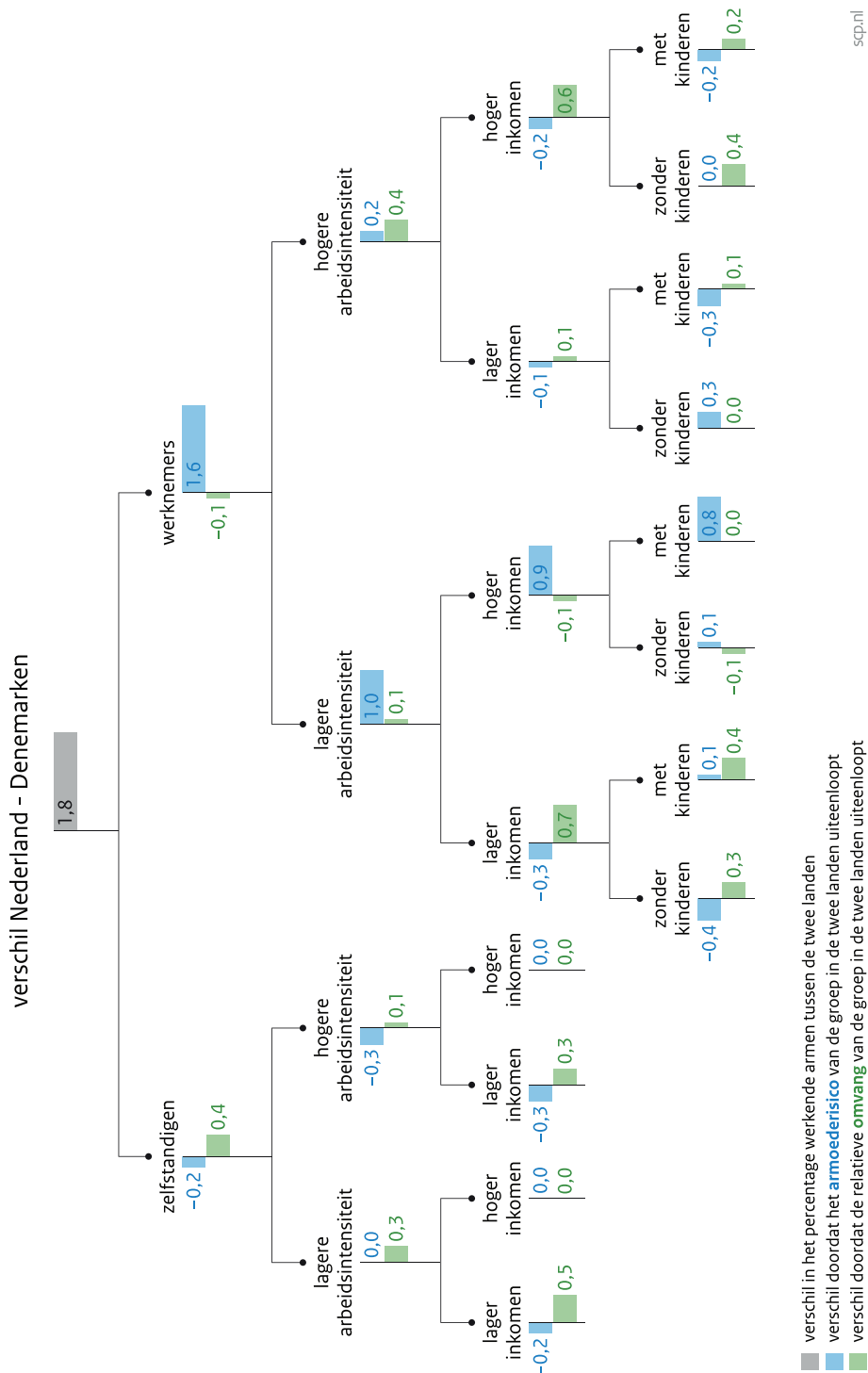
Een grotere invloed gaat uit van de groep met kinderen die een lage arbeidsintensiteit combineert met een hoger uurinkomen. Die huishoudens lopen in Nederland meer risico, en daardoor komt het aandeel werkende armen 0,8 procentpunt hoger uit.

Ten slotte is een deel van het verschil in armoede, evenals in België, te herleiden tot de meest gunstige groep. Degenen met een hoge arbeidsintensiteit en hoge uurinkomens lopen in Nederland nog iets minder risico op armoede dan in Denemarken, maar zijn hier verhoudingsgewijs kleiner in aantal. Dat leidt per saldo tot 0,4 procentpunt meer armen.

De verschillen in Deense en Nederlandse instituties gaan samen met uiteenlopende risico's en verschillen in groepsomvang. De risico's zijn meestal in het voordeel van Nederland: zelfstandigen, werknemers met een lagere arbeidsintensiteit en een lager inkomen (in het bijzonder als zij kinderen hebben) en de meest gunstige groep werknemers maken in ons land minder kans op armoede. Bij werknemers van wie de huishoudens weinig uren maken maar het bruto-uurinkomen hoog is, is het armoederisico in Nederland echter hoger. 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, en door het kleinere aandeel werknemers die veel werken tegen een hoog bruto-uurinkomen. Dit suggereert dat de Nederlandse arbeidsmarkt- en socialezekerheidsinstituties vergeleken met het Deense *flexicurity*-model, in combinatie met de verschillen in informele regels, 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. Als de relatieve omvang van de risicogroepen in Nederland gelijk zou zijn aan die in Denemarken, maar de armoederisico's ongewijzigd blijven, dan zou het percentage werkende armen in Nederland lager uitkomen. Op basis van het laagste uitsplitsingsniveau bij zelfstandigen en werknemers in figuur 6.6 zou de reductie ongeveer 40% kunnen bedragen (de groene blokjes worden op nul gesteld, de blauwe blijven ongewijzigd).

In de vergelijking tussen Denemarken en Nederland zijn alle drie de theoretisch onderscheiden mechanismen van belang: verschillen in arbeidsintensiteit, uurinkomens en de kosten van kinderen spelen elk een rol.

**Figuur 6.6**  
Decompositie van het verschil in het percentage werkende armen tussen Nederland en Denemarken, personen van 25-64 jaar, 2013



Bron: EU-SILC'14 (SCP-bewerking)

## 6.4 Conclusies

De veronderstellingen die aan het eind van hoofdstuk 5 werden uitgesproken, komen grotendeels uit. Denemarken telt, zoals verwacht, de minste werkende armen (3,5% van alle 25-64-jarigen), op korte afstand gevolgd door België (4,3%). Binnen de vijf focuslanden blijkt het percentage werkende armen inderdaad het hoogst in het Verenigd Koninkrijk (12,4%). Zoals verwacht belanden Nederland en Duitsland tussen België en het Verenigd Koninkrijk in. Er is echter geen sprake van dat die twee landen ongeveer op gelijke hoogte uitkomen. Heeft Nederland verhoudingsgewijs iets meer werkende armen dan België (5,3%), in Duitsland is het aandeel werkende armen veel hoger (9,6%); het ligt eerder in de buurt van het Britse dan van het Nederlandse cijfer.

De mate van materiële en sociale deprivatie correspondeert vrij goed met deze rangschikking naar armoede, met uitzondering van België, waar de werkende armen deze vorm van achterstelling het vaakst ervaren. De verschillen in inkomensontevredenheid onder arme werkenden (niet kunnen rondkomen) corresponderen echter niet met de landenordening in termen van het aandeel werkende armen.

De uitgevoerde regressieanalyses duiden erop dat de verschillen tussen de vijf focuslanden in de omvang van het aandeel werkende armen in belangrijke mate een institutionele basis hebben. Dat geldt met name voor de eerste dimensie van de formele instituties: de combinatie van een hoge inkomensbescherming en een sterke organisatie (kwaliteit van bestuur, vakbondslidmaatschap) gaat gepaard met minder armoede onder werkenden. Ook de twee typen informele instituties lijken een zelfstandige bijdrage te leveren aan de landenverschillen in het vóórkomen van armoede bij werkenden. Een sterke betrokkenheid op de uiteenlopende arbeidswaarden, traditionele visies op de maatschappelijke rollen van mannen en vrouwen, en een hoog arbeidsethos gaan samen met meer armoede onder werkenden. De tweede formele dimensie is vermoedelijk van minder belang voor het doorgronden van dit verschijnsel: de gerichte bescherming van werkenden is op landniveau niet gerelateerd aan het aandeel werkende armen. Tot die dimensie behoort onder andere de contractuele bescherming van werknemers met een vast en een onvast dienstverband.

De veronderstelling dat de focuslanden institutioneel verschillen, maar in andere maatschappelijke opzichten tamelijk homogeen zijn, wordt empirisch grotendeels bevestigd. De uiteenlopende mate van armoede onder werkenden in de vijf landen kon hier dan ook niet worden herleid tot macroverschillen in welvaart, werkloosheid, beloningsverschillen of de samenstelling van de werkende bevolking.

De decompositieanalyse biedt zicht op het belang van armoederisico's en de omvang van de risicogroepen, toegespitst op de drie directe oorzaken van armoede onder werkenden in het theoretisch model uit hoofdstuk 2. Het Verenigd Koninkrijk telt meer werkende armen dan Nederland doordat de armoederisico's er over de gehele linie groter zijn. De omvang

van de risicogroepen – zelfstandigen en werknemers met een lage arbeidsintensiteit of laag uurinkomen, huishoudens met kinderen – is echter redelijk vergelijkbaar met Nederland. Ook in Duitsland pakt het aandeel werkende armen vooral hoger uit doordat groepen meer risico lopen, en niet doordat er meer kwetsbare werkenden zijn. Loontrekkenden met kinderen hebben daar echter minder kans op armoede dan in Nederland, en er zijn minder kwetsbare zelfstandigen. Dat Denemarken en België minder werkende armen tellen dan Nederland heeft vooral te maken met verschillen in de omvang van de risicogroepen. De kans voor uiteenlopende groepen werkenden om arm te zijn is redelijk vergelijkbaar met – en in Denemarken vaak zelfs iets hoger dan – Nederland. België telt minder kwetsbare werknemers en meer niet-kwetsbare loontrekkenden. Dat geldt ook voor Denemarken, waar bovendien kwetsbare zelfstandigen minder frequent voorkomen dan in Nederland en het aandeel kwetsbare werknemers met kinderen kleiner is.

De drie directe mechanismen die armoede bij werkenden theoretisch in de hand werken – een geringe arbeidsintensiteit, lage uurinkomens, kosten van kinderen – spelen op basis van de decompositieanalyse een wisselende rol. Dat zien we het scherpst wanneer we de focuslanden met veel en weinig werkende armen tegen elkaar afzetten. In het Verenigd Koninkrijk is sprake van veel kwetsbaren, met hoge armoederisico's. De Deense werkenden kan men kenschetsen als weinig kwetsbaren, met lage armoederisico's. Nederland combineert elementen van deze twee extremen: er zijn in termen van arbeidsintensiteit, uurinkomen en kosten van kinderen veel kwetsbaren, maar hun armoederisico's zijn beperkt (en regelmatig zelfs lager dan in Denemarken). Indien Nederland in 2013 even weinig kwetsbaren had gekend als Denemarken (bij gelijkblijvende risico's van de groepen die in de decompositie werden onderscheiden), zou het aandeel werkende armen in ons land ongeveer 40% lager zijn uitgekomen. Had Nederland destijds echter het risicoprofiel van het Verenigd Koninkrijk gehad (bij een onveranderde omvang van de groepen), dan was het percentage werkende armen ruim tweemaal zo hoog geweest.

De gevonden verschillen in de mechanismen kunnen duiden op een indirecte doorwerking van de formele en informele instituties die in de vorige paragraaf als potentieel invloedrijk naar voren kwamen. Een gemiddeld hoger arbeidsethos of een betere kwaliteit van het bestuur houdt mogelijk in dat mensen er sneller toe geneigd zijn zich aan te bieden op de arbeidsmarkt (ook wanneer dat minder lonend is), of dat zij eerder of beter naar werk worden toegeleid. Formele en informele instituties kunnen elkaar theoretisch versterken of verzwakken; maar het is vooralsnog onduidelijk hoe bijvoorbeeld de verhoudingsgewijs geringe inkomensbescherming van werkende gezinnen met kinderen en de nogal uitzonderlijke gedragsverwachtingen onder de bevolking in Nederland op elkaar ingrijpen. Dat vergt nader landenvergelijkend onderzoek, waarin longitudinale gegevens op macro- en microniveau simultaan worden geanalyseerd, en de vele theoretische verbanden uit figuur 2.2 uitgebreider worden gemodelleerd dan in het kader van deze verkennende studie mogelijk was. Daarbij zou ook gericht kunnen worden nagegaan in hoeverre er sprake is van omgekeerde of reciproque causaliteit (bv.: landen met veel werkende armen kunnen

om budgettaire redenen geneigd zijn te bezuinigen op de sociale bescherming van gezinnen, waardoor meer werkenden onder de armoedegrens belanden). De institutionele analyse zou ten slotte in een aantal opzichten nog kunnen worden uitgebreid wanneer er nieuwe gegevens verzameld zouden worden. Er is bijvoorbeeld nog te weinig informatie om te kunnen vaststellen wat de invloed van atypische arbeidsrelaties (nulurencontracten, detachering vanuit het buitenland, de platformeconomie e.d.) is op het aandeel werkende armen vanuit een landenvergelijkend perspectief.

## Noten

- 1 Zie Deaton en Heston (2010) en [www.oecd.org/std/prices-ppp/purchasingpowerparities-frequentlyaskedquestionsfaqs.htm](http://www.oecd.org/std/prices-ppp/purchasingpowerparities-frequentlyaskedquestionsfaqs.htm).
- 2 Bij de *modified OECD equivalence scale* wordt de armoedegrens ten opzichte van een alleenstaande met 0,5 opgehoogd voor elke extra volwassene in het huishouden, en met 0,3 voor elk extra kind. Deze schaal is voorgesteld door Hagenaars et al. (1994) en wordt ook bij de relatieve grens van Eurostat gebruikt.
- 3 Vergelijk de uitkomsten van de landenvergelijking in Armoede in kaart 2016 (Hoff et al. 2016) met die van Eurostat, resp. op [digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2016/arm\\_in\\_de\\_europese\\_unie](http://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2016/arm_in_de_europese_unie) en op [ec.europa.eu/eurostat/web/gdp-and-beyond/quality-of-life/at-risk-of-poverty-rate](http://ec.europa.eu/eurostat/web/gdp-and-beyond/quality-of-life/at-risk-of-poverty-rate).
- 4 Eurostat merkt in de toelichting op: 'This indicator does not measure wealth or poverty, but low income in comparison to other residents in that country, which does not necessarily imply a low standard of living' ([ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty\\_rate](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty_rate)).
- 5 De toelichting op het EU-SILC-bestand vermeldt: 'The income reference period in EU-SILC is a fixed 12-month period (such as the previous calendar or tax year) for all countries except the United Kingdom, for which the income reference period is the current year and Ireland, for which the survey is continuous and income is collected for the last twelve months.'
- 6 Zie [ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions](http://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions).
- 7 Een eerdere gevoeligheidsanalyse op de gegevens van de Luxembourg Income Study gaf aan dat bij gebruik van de *modified OECD equivalence scale* het armoedepercentage in de vijf focuslanden 1,2 à 1,3 maal zo hoog is als bij toepassing van de CBS-schaal (Vrooman 2009: 404-406).
- 8 Dit geldt alleen bij zeer lage of zeer hoge armoedepercentages: als niemand arm is, zijn er per definitie geen werkende armen; en als iedereen arm is, zijn logischerwijs ook alle werkenden arm. In de drie overige focuslanden zijn de armoedeaandelen onder alle 25-64-jarigen (werkend plus inactief) als volgt: Denemarken 8,8%, Duitsland 17,9%, en het Verenigd Koninkrijk 19,7%.
- 9 Volgens de EU Labour Force Surveys telt het Verenigd Koninkrijk van alle twintig landen de meeste eenoudergezinnen, maar is het deel daarvan dat werkt verhoudingsgewijs klein. In Denemarken zijn er minder eenoudergezinnen, maar is de arbeidsdeelname het grootst van alle onderzochte landen. Het aandeel eenoudergezinnen is in Nederland en Duitsland wat kleiner en ze werken er minder vaak, al is het frequenter dan in het Verenigd Koninkrijk. De opmerkelijk lage positie die Finland in figuur 6.2 inneemt komt doordat het aandeel eenoudergezinnen er volgens de gegevens van Eurostat laag is, niet door een geringe arbeidsparticipatie (zie [ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/lfst\\_hnhwhwtc](http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/lfst_hnhwhwtc), geraadpleegd op 7 augustus 2018).
- 10 De twee dimensies van de formele, resp. informele, instituties zijn onderling niet gecorreleerd, aangezien de CatPCA orthogonale componenten oplevert (al ontstaat in de regressieanalyses door de verwijdering van Luxemburg een zwakke samenhang van -0,03 à -0,07). De reductie in de coëfficiënten van de informele regels in model 1 komt voort uit de opname van de formele regels in de regressieanalyse

(met name de algemene sociale bescherming/organisatie); niet doordat bv. de tweede informele dimensie de invloed van de eerste op het aandeel werkende armen drukt.

- 11 Op de eerste dimensie van de formele instituties werken ook alle afzonderlijke instituties armoede-reducerend, met inbegrip van de tegenstellingen in termen van het minimumloon hierop (laag vs. hoog/afwezig). De inkomensbescherming van paren met kinderen was aanvankelijk niet significant, maar bij nadere inspectie blijkt dat te komen door een invloedrijke uitbijter. In Griekenland is namelijk sprake van een combinatie van veel werkende armen en een zeer hoge bescherming van paren met kinderen (vgl. figuur 5.10). Als die waarneming wordt verwijderd is ook deze variabele significant, en liggen de coëfficiënten van alle afzonderlijke variabelen op deze dimensie tussen de  $-0,58$  en  $-0,95$ . De informele instituties op de eerste dimensie zijn eveneens significant, op de intrinsieke arbeidswaarden na – een item dat in figuur 5.17 ook wat lagere componentladingen had. De coëfficiënt voor ‘beloning’ is  $0,81$ , die voor de drie resterende informele regels liggen rond de  $0,50$ . De tweede informele dimensie bestaat hoofdzakelijk uit arbeidsethos. Dat kenmerk is ook afzonderlijk beschouwd significant en positief ( $B = 0,47$ ).
- 12 De modellen 5-15 zijn ook geanalyseerd in een variant waarbij het bbp per hoofd van de bevolking is toegevoegd (niet opgenomen in tabel 6.2). Dat voert tot dezelfde bevindingen: na correctie voor de instituties is het verband met het aandeel werkende armen bij geen van de maatschappelijke kenmerken (behalve de welvaartsindicator) statistisch significant, en opname van die kenmerken leidt niet tot een betere voorspelling in de vijf focuslanden.
- 13 Indien het aantal maanden gelijk was, is de betrokkene als zelfstandige aangemerkt.

## Literatuur

- Arora, V.S., M. Karanikolos, A. Clair, A. Reeves, D. Stuckler en M. McKee (2015). Data resource profile. The European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC). In: *International Journal of Epidemiology*, jg. 44, nr. 2, p. 451-461.
- Bergen, A.P.L. van, J.R.L.M. Wolf, M. Badou, K. de Wilde-Schutten, W. IJzelenberg, H. Schreurs, B. Carlier, S.J.M. Hoff en A.M. van Hemert (2018). The association between social exclusion or inclusion and health in EU and OECD countries: a systematic review. In: *European Journal of Public Health* (pre-publicatie). Geraadpleegd op 19 augustus 2018 via doi-org.proxy.library.uu.nl/10.1093/eurpub/cky143.
- Bosch, K. van den (2001). *Identifying the poor. Using subjective and consensual measures*. Aldershot: Ashgate.
- Deaton, A. en A. Heston (2010). Understanding PPPs and PPP-based national accounts. In: *American Economic Journal: Macroeconomics*, jg. 2, nr. 4, p. 1-35.
- Goedemé, T. (2013). How much confidence can we have in EU-SILC? Complex sample designs and the standard error of the Europe 2020 poverty indicators. In: *Social Indicators Research*, jg. 110, nr. 1, p. 89-110.
- Guio, A.-C., D. Gordon, H. Najera en M. Pomati (2017). *Revising the EU material deprivation variables*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Hagenaars, A., K. de Vos en M.A. Zaidi (1994). *Poverty statistics in the late 1980s. Research based on micro-data*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Hoff, S., J.M. Wildeboer Schut, B. Goderis en C. Vrooman. *Armoede in kaart 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (card stack).
- Iacovou M., O. Kaminska en H. Levy (2012). *Using EU-SILC data for cross-national analysis. Strengths, problems and recommendations*. Essex: Institute for Social and Economic Research.
- Jehoel-Gijsbers, G. (2004). *Sociale uitsluiting in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Leythienne, D. en P. Ronkowski (2018). *A decomposition of the unadjusted gender pay gap using Structure of Earnings Survey data*. Luxembourg: Eurostat.
- Vrooman, J.C. (2009). *Rules of relief. Institutions of social security, and their impact*. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research (scp).

- Vrooman, J.C en S.J.M. Hoff (2013). The disadvantaged among the Dutch. A survey approach to the multidimensional measurement of social exclusion. In: *Social Indicators Research*, jg. 113, nr. 3, p. 1261-1287.
- Vrooman, C. en J.M. Wildeboer Schut (2013). Het karige bestaan. Een kwart eeuw armoede in Nederland. In: *TPEdigitaal*, jg. 7, nr. 1, p. 27-50.

## 7 Samenvatting en overwegingen voor het beleid

Armoede wordt meestal niet geassocieerd met mensen die betaald werk verrichten, maar het komt onder hen wel degelijk voor. In 2014 verkeerde 4,6% van de werkenden onder de armoedegrens, wat overeenkomt met bijna 320.000 werkenden in de leeftijd van 20-64 jaar. Daarmee maken werkenden een groot deel uit van de arme volwassenen: twee op de vijf volwassen armen heeft werk als belangrijkste persoonlijke inkomensbron en de groep werkende armen is omvangrijker dan het aantal armen met een werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- of bijstandsuitkering (Wildeboer Schut en Hoff 2016a).

Het aantal armen onder werkenden groeide tussen 2007 en 2014, zo liet eerder onderzoek zien (zie Wildeboer Schut en Hoff 2016a). Dat had deels te maken met de recessie; de verwachting is dan ook dat het aantal mensen in een huishouden met onvoldoende inkomsten weer zal dalen, nu het economisch beter gaat (CBS 2018a). Sommige partijen (bv. European Commission 2014; FNV 2015) denken echter dat de crisis niet de enige verklaring is voor het groeiende aantal werkende armen, en dat de stijging deels zal beklijven. Zij stellen dat andere veranderingen op de arbeidsmarkt, zoals de toename van het flexwerk (zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers), tijdelijke contracten) en het opknippen van voltijdbanen in laagbetaalde deeltijdbanen, ook hebben bijgedragen aan de armoedegroei.

### Onderzoeksthema's en -aanpak

De omvang van de groep werkende armen en de recente groei ervan roepen de vraag op wat hieraan ten grondslag ligt, en of extra beleidsaandacht voor deze groep wenselijk is. Dit rapport laat zien wat de achtergronden zijn van armoede onder werkenden in Nederland: wat zijn de belangrijkste risicogroepen, waardoor is een deel van de werkenden arm en waardoor groeide het aantal arme werkende afgelopen jaren? Daarnaast brengen we in kaart in hoeverre het beleid is afgestemd op deze groep: in welke mate bieden overheidsmaatregelen bescherming aan werkende armen, en welke aanvullingen zijn daarop denkbaar?

In Nederland zijn zowel de gemeenten als rijksoverheid verantwoordelijk voor het armoedebeleid, waarbij het grootste deel van de verantwoordelijkheid op lokaal niveau is belegd. Dit rapport besteedt aandacht aan regelingen van beide, dus zowel die met een gemeentelijk bereik (bv. tegemoetkoming in natura voor minima) als die met een nationaal bereik (bv. het minimumloon).

Bij de gemeentelijke regelingen tonen we wat gemeenten doen aan armoedebeleid in het algemeen en voor werkenden in het bijzonder. Ook gaan we in op de vraag in hoeverre het beleid verschilt tussen gemeenten en hoe effectief de getroffen maatregelen volgens hen zelf zijn.

Om een indruk te krijgen van de bescherming die uitgaat van nationale regelingen, vergelijken we Nederland met andere Europese landen. We richten ons niet alleen op formele regelingen, maar ook op informele of culturele verschillen, die het aantal werkende armen

in een land eveneens kunnen beïnvloeden. We geven speciale aandacht aan verschillen en overeenkomsten met vier ons omringende landen die in veel opzichten (welvaartspeil, demografie, technologische ontwikkeling) redelijk vergelijkbaar zijn met Nederland, te weten België, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

De uitkomsten van het onderzoek geven aanwijzingen over wat wel en niet van belang is bij het tegengaan van armoede onder werkenden. Echter, het is niet mogelijk om op grond van deze verkenning uitspraken over effectiviteit te doen.

### Afbakening van de werkende armen

In dit rapport verstaan we onder armoede de situatie dat het inkomen van alle huishoudens samen niet toereikend is voor het doen van onvermijdbare en zeer wenselijke uitgaven. Dit stellen we vast op basis van het ‘niet-veel-maar-toereikend’-criterium dat het SCP hanteert om armoede vast stellen. Dat is gebaseerd op de minimale kosten van wonen, voeding, kleding en verzekeringen, plus nog een klein bedrag voor ontspanning en sociale participatie. In 2014 was de norm voor een alleenstaande 1063 euro per maand. Voor de landenvergelijkende analyses is het Nederlandse normbedrag via koopkrachtpariteiten omgezet naar de andere Europese landen.

Werkende armen zijn dus mensen uit een arm huishouden die betaald werk hebben. Zoals gebruikelijk bij Nederlands onderzoek op dit terrein sluiten we scholieren/studenten met een bijbaan waar mogelijk uit. Parttimers en mensen die slechts een deel van het jaar werkzaam zijn, tellen daarentegen wel mee, zolang ze aan een bepaalde ondergrens voldoen. Welke dat is, hangt af van de mogelijkheden die de gebruikte gegevens bieden.

### Theoretische achtergronden

Armoede onder werkenden kan in theorie op drie manieren ontstaan. De eerste daarvan is via de behoeften van een huishouden; deze zijn groter naarmate het huishouden meer leden telt. Het tweede mechanisme is de arbeidsintensiteit in een huishouden. Naarmate het aantal werkende huishoudensleden groter is en/of zij meer uren per week werken, is het risico op armoede kleiner. Het derde is het uurinkomen. Als het uurinkomen van de leden van een huishouden hoger ligt, is er – bij gelijke arbeidsintensiteit – een kleiner risico op onvoldoende huishoudensinkomsten.

Deze drie directe mechanismen worden theoretisch gestuurd door het maatschappelijk proces (ontwikkelingen van economische, technologische, demografische, ecologische, sociaal structurele en ideologische aard), en door instituties (zie figuur 2.2). Dit laatste heeft betrekking op formele wetten en regels over bijvoorbeeld het minimumloon of contractbescherming, maar ook op de informele gedragsverwachtingen die in waarden en sociale normen besloten liggen.

Het onderzoek heeft het mogelijk belang van deze theoretische achtergronden verkend.

## Gegevensbronnen

Gegevens over de omvang en achtergronden van armoede in Nederland zijn afkomstig uit twee grote, landelijke databestanden. De inkomensgegevens daarin komen uit registraties. Mensen voor wie arbeid de belangrijkste persoonlijke inkomensbron is en van wie het huishoudensinkomen onder de armoedegrens ligt, zijn als werkende armen aangemerkt. De meest recente cijfers gaan over 2014; nieuwere data waren op het moment van onderzoek nog niet beschikbaar.

Informatie over gemeentelijke maatregelen en in hoeverre deze werkenden beschermen, is verzameld via interviews die in 2017 plaatsvonden met beleidsmedewerkers van twintig gemeenten. Deze gemeenten liggen verspreid over het hele land en variëren in inwonertal en aandeel werkende armen.

De internationale analyses van armoede onder werkenden zijn verricht op een Europees databestand, waarbij de steekproef voor Nederland beduidend minder waarnemingen telt dan in het internationale onderzoek. De werkende armen bestaan hier uit degenen die in een kalenderjaar minimaal zeven maanden betaald werk hebben verricht en van wie het besteedbaar huishoudensinkomen onder de armoedegrens ligt. De cijfers in de landenvergelijking hebben betrekking op de jaren 2013 of 2014.

Door verschillen in de data en de afbakening van de groep werkende armen wijken de armoedecijfers voor Nederland in de landenvergelijkende analyse af van die volgens de nationale registratiegegevens.

De gebruikte gegevens bevatten geen informatie over inkomsten uit zwart werk, onbelaste verdiensten en onbelaste inkomensoverdrachten van het ene aan het andere huishouden (zoals kinderalimentatie). Dat houdt in dat de armoedepercentages van huishoudens met dit soort inkomensbronnen overschat worden.

### 7.1 Belangrijkste bevindingen

#### Merendeel werkende armen is actief als zelfstandige, parttimer of oproepkracht

Slechts een klein deel van de werkende armen heeft een vaste voltijdbaan als werknemer (8%). De meeste werkende armen zijn actief als zelfstandige (45%, al dan niet met personeel), deeltijdwerknemer (27%) of oproepkracht (12%). Daarnaast werkt nog een klein percentage als uitzendkracht of in een tijdelijke voltijdbaan. Armoede komt dus 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).

#### Zzp'ers vormen grootste risicogroep

Groepen die zowel een sterk verhoogd armoedepercentage hebben als vrij groot van omvang zijn, rekenen we in dit rapport tot de 'hoogrisicogroepen'. 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. In 2014 had 13% van hen onvoldoende inkomsten. Daarna volgen de werkenden uit een een-

persoonshuishouden of met een migratieachtergrond; het aandeel armen onder hen bedroeg in 2014 iets meer dan 8%. De omvang van deze drie groepen is vrij groot: 36% van de werkende armen is zzp'er, 32% heeft een migratieachtergrond en 29% is alleenstaand. Overigens overlappen deze groepen elkaar ten dele.

Andere belangrijke hoogrisicogroepen zijn de zelfstandigen met personeel, oproepkrachten, tijdelijke of vaste werknemers met een kleine deeltijdbaan, alleenstaande ouders, werkenden met een niet-werkende partner en werkenden met een ww- of bijstandsuitkering in het huishouden. Het aandeel armen onder hen lag in 2014 tussen de 6,5% en 10,5%. Ze zijn echter duidelijk kleiner in omvang dan de drie eerdergenoemde groepen.

Binnen de groep met een migratieachtergrond springen vooral de werkenden van Turkse of Marokkaanse herkomst en met een overige niet-westerse herkomst (excl. Surinaams/Antilliaans) in het oog. Van hen had in 2014 11% respectievelijk 12% onvoldoende inkomsten. Werkenden uit Midden- en Oost-Europa zijn eveneens vaker arm dan gemiddeld (12%), maar dit betreft een veel minder omvangrijke groep.

#### Werknemers zijn vooral arm door klein aantal arbeidsuren in huishouden, zelfstandigen door laag uurinkomen

De bijdrage van de drie mechanismen aan het optreden van armoede onder werkenden in Nederland loopt uiteen voor loontrekkenden en zelfstandigen. In huishoudens waarin alle werkenden een baan in loondienst hebben, is vooral de arbeidsintensiteit van invloed op het optreden van armoede. Het aandeel arme werknemers is met name groot in huishoudens waarin de leden – alles bij elkaar – betrekkelijk weinig werken, namelijk samen minder dan 20 uur per week. Het gaat dan om huishoudens waarin parttime wordt gewerkt en/of waarvan een of meer leden een deel van het jaar werkloos zijn. Een laag uurloon van de hoofdkostwinner, minder dan 130% van het minimumloon, vergroot het armoederisico eveneens, maar minder sterk. De omvang van het huishouden maakt nauwelijks uit; pas bij huishoudens van vijf personen of meer begint het armoederisico onder werknemers iets te stijgen.

Voor huishoudens waarin ten minste een van de werkenden een zelfstandige is, ligt de situatie anders. Hier is niet het (geringe) aantal gewerkte uren de hoofdoorzaak van armoede, maar het lage uurinkomen van de hoofdkostwinner. Een laag uurinkomen kan bij zelfstandigen erop wijzen dat de inkomsten per gewerkt uur gering zijn of dat zij veel improductieve uren maken: men werkt wel, maar de activiteiten leveren (vooralsnog) geen inkomsten op. Een lage arbeidsintensiteit komt in dit type huishoudens weinig voor, waardoor deze factor maar een geringe invloed heeft op het aantal armen onder zelfstandigen. Ook het effect van het aantal huishoudensleden is beperkt, net als bij werknemers. Wel blijken, naast de grote gezinnen, de eenpersoonshuishoudens een verhoogd armoederisico te hebben. Het is aannemelijk dat dit komt doordat er in deze huishoudens geen sprake is van een alternatieve inkomensbron die geringe of zelfs negatieve inkomsten uit onderneming kan compenseren.

### Armoedegroei na eeuwwisseling door achterblijvende lonen

Sinds 1990 is het aandeel armen onder werkenden gestaag gegroeid. De groei in de jaren negentig lijkt vooral veroorzaakt door het feit dat werkenden aan de onderkant van de loonverdeling de welvaartstoename niet bijhielden. De welvaart van het gemiddelde werkende huishouden steeg destijds, door onder meer de groei van het aantal middelbaar en hoogopgeleide tweeverdieners. De armoedegrens nam ook toe, doordat die de welvaarts-groei deels volgt. Werkenden aan de onderkant van de inkomensverdeling profiteerden maar beperkt van de toegenomen welvaart (Thijssen en Pommer 2001), doordat er onder hen relatief veel alleenverdieners zijn.

Vanaf de eeuwwisseling nam het armoedepercentage verder toe, van 3,1% in 2001 tot 4,6% in 2014. Dat hangt onder meer samen met het feit dat dit een periode met veel en lange economische neergangen was. De teruglopende koopkracht van huishoudens als gevolg van achterblijvende lonen van werknemers was waarschijnlijk de belangrijkste oorzaak, gevolgd door de gedaalde winsten van zelfstandigen en het vaker optreden van werkloosheid in het huishouden (bv. werkloosheid van de partner, gedeeltelijke werkloosheid van de werkende). De groei van het aantal zzp'ers, die een groter armoederisico hebben dan gemiddeld, verklaart de armoedestijging voor een beperkter deel.

Over latere jaren hebben we geen cijfers, maar volgens ramingen is het armoedepercentage daarna gedaald, maar was het in 2018 nog niet terug op het niveau van vlak voor of aan het begin van de crisis (zie CBS 2018a).

### Veel gemeentelijke verschillen in het aandeel werkende armen

Gemeenten verschillen in de mate waarin armoede onder werkenden voorkomt (zie figuur 4.1a). De meeste arme werkenden werden verhoudingsgewijs aangetroffen in Vlieland, Amsterdam, Den Haag, Ameland, Vaals, Terschelling, Laren, Rotterdam, Texel en Schiermonnikoog. Hiervan scoren Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Vaals ook hoog bij armoede onder alle volwassenen (met inbegrip van de niet-werkenden); voor de Waddeneilanden is dat niet het geval. Daar komt het hoge percentage werkende armen mogelijk door mensen die afhankelijk zijn van seizoenarbeid in het toerisme en de lange reistijd naar gemeenten met meer (en beter betaalde) werkgelegenheid.

### Weinig gemeenten met specifiek armoedebeleid voor werkenden

De inhoud van gemeentelijke regelingen en de bescherming die daarvan uitgaat, is in kaart gebracht door middel van interviews met beleidsmedewerkers van twintig Nederlandse gemeenten. De resultaten daarvan maken duidelijk dat de meeste gemeenten weinig armoedebeleid voeren dat specifiek op werkenden gericht is. Dit is geen bewuste keuze; men gaat ervan uit dat de bestaande voorzieningen iedereen met een laag inkomen kunnen helpen, ook de werkenden. De inkomensgrenzen voor voorzieningen liggen in het algemeen tussen de 110% en 130% van het sociaal minimum, wat de kans dat ook werkenden ervoor in aanmerking komen vergroot. Als gemeenten beleid voor werkende armen hebben, is dit veelal om werken – in loondienst dan wel als ondernemer – vanuit of in combinatie met bijstand te vergemakkelijken. Het gaat dan bijvoorbeeld om compensatie van

extra kosten van kinderopvang of van woon-werkverkeer, of om het vrijlaten van een deel van de arbeidsinkomsten, zodat mensen die betaald werk accepteren minder snel op hun bijstandsuitkering worden gekort.

### Gemeenten zien moeilijke bereikbaarheid van werkenden als probleem

Gemeenten blijken de arme bewoners die geen bijstandsccliënt zijn of zijn geweest, niet goed op de radar te hebben. Aan de ene kant is de kans groot dat zich onder de werkende (ex-)bijstandsontvangers armen bevinden en dat gemeenten die dus treffen. Aan de andere kant missen zij daarmee een groot deel van de werkende armen. Wel proberen veel gemeenten via algemene communicatiekanalen (bv. huis-aan-huisbladen) en ketenpartners (zoals scholen, huisartsen) de groepen te bereiken die ze zelf niet goed in beeld hebben. Ook zijn er in een aantal gemeenten initiatieven om problemen in een vroeg stadium te signaleren, door het uitwisselen van gegevens met woningcorporaties, zorgverzekeraars en nutsbedrijven. Een paar gemeenten proberen ook via werkgevers in contact te komen met arme werkenden, maar dat komt niet altijd goed van de grond.

Werkenden die ook via deze wegen niet in het vizier komen, bijvoorbeeld doordat ze geen kinderen hebben en dus niet via scholen bereikt worden, zullen buiten beeld blijven.

Dit geldt ook voor de zelfstandigen, die erom bekend staan dat zij niet snel om hulp willen en zullen vragen. Beide groepen hebben een vrij groot aandeel onder arme werkenden (43% heeft geen kinderen, 45% is zelfstandig; deze twee groepen zijn deels overlappend). Gemeenten onderkennen dit probleem zelf ook, maar weten er geen oplossing voor.

### Weinig zicht op effectiviteit gemeentelijk armoedebeloid

De effectiviteit van het lokale beleid is lastig vast te stellen, aangezien hier gewoonlijk geen of geen recente studie naar is gedaan. Veel geïnterviewden menen dat het redelijk lukt om de arme inwoners met behulp van de voorzieningen financieel te ondersteunen en maatschappelijk te laten meedoen. Anderzijds denken de meesten van hen ook dat de problemen er niet echt mee worden opgelost en het aantal armen er niet door vermindert. Op grond van hun persoonlijke indrukken noemen vrijwel alle geïnterviewde medewerkers wel een regeling waarmee zij resultaten boeken. Voor de werkenden zien zij veel in het voorkomen van problemen door middel van scholing, het ondersteunen van zelfstandig ondernemers en het verruimen van de mogelijkheden om bijstand en werk te combineren. Ten aanzien van de arme populatie in het algemeen noemen de gemeenten vooral voorzieningen met een groot bereik, zoals een kortingspas, gratis openbaar vervoer en de collectieve aanvullende ziektekostenverzekering en hechten zij veel belang aan voorzieningen in natura.

Bij dit alles zijn er nauwelijks verschillen tussen typen gemeenten aangetroffen. De maatregelen en voorzieningen die men inzet, zijn min of meer vergelijkbaar, ongeacht de ligging in het land of het aantal inwoners. Een van de weinige samenhangen die zijn aangetroffen, betreft het percentage werkende armen en de strengheid van het bijstandsbeleid. Er zijn aanwijzingen dat gemeenten met een lager aandeel werkende armen vaker een gemid-

delde houding (tussen mild en streng in) hebben ten aanzien van het opleggen van verplichtingen aan bijstandscliënten. Gemeenten met, naar eigen zeggen, een streng of juist een mild bijstandsbeleid hebben vaak te maken met een hoog percentage werkende armen. In hoeverre hier sprake is van oorzaak en gevolg, en of het beleid dan heeft geleid tot een bovengemiddeld armoedeprobleem of er juist een reactie op is, valt op grond van dit onderzoek niet te zeggen.

### Formele regelingen rond arbeid: veel variatie tussen landen

De bescherming tegen armoede die uitgaat van nationale instituties is in een aantal stappen verkend. Eerst is nagegaan hoe formele en informele regels, waarvan we verwachten dat ze van bijzonder belang zijn voor het begrijpen van armoede onder werkenden, verschillen. Nederland en de vier ons omringende landen (België, Denemarken, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk) zijn onderling tegen elkaar afgezet, maar ook gepositioneerd binnen een ruimere groep van 21 Europese landen. Bij de formele regels is onderzocht welke variëteit er bestaat ten aanzien van het minimumloon, de bescherming van vaste en niet-vaste contracten, impliciete marginale tarieven, (fiscale) voorzieningen voor zelfstandigen, regelingen rondom ziekteverzuim, de inkomensbescherming bij kortdurende werkloosheid en voor werkende gezinnen, en de zelf te dragen kosten van kinderopvang. Ook werden twee organisatieaspecten meegenomen in de vergelijking: de kwaliteit van het openbaar bestuur (mogelijk van belang voor de effectiviteit van de regelgeving) en het aandeel werkenden dat lid is van een vakbond (wellicht van invloed op de sociale bescherming die de regels bieden). Verder is gekeken naar de aandelen mensen die niet werkzaam zijn in een standaard voltijds dienstverband en (alleen voor de vijf focuslanden) naar de verspreiding van atypisch werk (zoals nulurencontracten, detachering en dergelijke).

De formele regels zijn te herleiden tot twee hoofddimensies. De eerste heeft betrekking op de inkomensbescherming van gezinnen en kortdurende werklozen, de impliciete marginale tarieven en de organisatie (kwaliteit van bestuur en vakbondsorganisatiegraad). Ook zien we hier een tegenstelling tussen landen met een laag minimumloon versus een hoog of ontbrekend minimumloon. De tweede hoofddimensie gaat over de specifieke bescherming van werkenden: de regulering van arbeidscontracten, belastingvoordelen voor zelfstandigen, eigen bijdragen van ouders voor kinderopvang, en de hoogte en duur van de uitkering wegens ziekteverzuim. Op deze hoofdassen blijken Denemarken en het Verenigd Koninkrijk tot uiteenlopende regelsystemen te behoren, die men vaker tegenkomt in de wetenschappelijke literatuur (o.a. in het werk van de Deense socioloog Esping-Andersen). Denemarken heeft een sociaaldemocratisch systeem door de hoge inkomensbescherming in het eerste werkloosheidsjaar en de gunstige tegemoetkomingen voor werkende alleenstaande ouders, in combinatie met de hoge kwaliteit van bestuur en het grote aandeel vakbondsleden. Er is geen wettelijk minimumloon, maar in veel cao's staan wel afspraken over de minimale beloning. Op de tweede as scoort Denemarken vrij gemiddeld. Daarin komt tot uiting dat de bescherming van zowel vaste als niet-vaste contracten vrij middelmatig is, iets dat voortvloeit uit het flexicurity-model. Ook zijn er weinig belastingvoordelen voor

zelfstandigen, en is de wettelijke ziektewetuitkering laag en kortdurend. Atypisch werk is in Denemarken zeldzaam.

Het Verenigd Koninkrijk is een exponent van het liberale stelsel, waar de formele regels rondom arbeid minder uitgebreid zijn dan in de andere focuslanden. Op de as van inkomensbescherming en organisatie komt dit land over alle 21 landen gezien middelmatig uit, maar binnen de vijf focuslanden veelal het laagst. Bij de dimensie die betrekking heeft op de specifieke bescherming van werkenden scoort het Verenigd Koninkrijk veruit het laagst van alle 21 landen. Dat komt vooral door de lage bescherming van werknemers (zowel vaste als niet-vaste dienstverbanden), de hoge kosten van kinderopvang (met name voor paren), de lage uitkering voor zieke werknemers, en het middelmatige minimumloon. Atypische arbeid komt in het Verenigd Koninkrijk veel voor, met name in de vorm van veel kwetsbare uitzendarbeid, nulurencontracten en slechtbetaalde stages.

De drie overige focuslanden behoren tot dezelfde ‘corporatistische’ landengroep. België komt op beide dimensies echter iets hoger uit dan Nederland en Duitsland: zowel de inkomensbescherming/organisatie als de gerichte bescherming van werkenden omvat er dus meer. Op de eerste dimensie komt dat vooral door de hogere organisatiegraad in vakbonden en het hoge impliciete marginale tarief bij werkenden. Het minimumloon is in België net zo hoog als in Nederland (in Duitsland ontbrak dat in het jaar van onderzoek; het werd in 2015 ingevoerd). België biedt van deze drie landen de minste inkomensbescherming bij kortdurende werkloosheid, en de gezinsuitkeringen zijn er lager dan in Duitsland (maar overtreffen die van Nederland). Op de tweede dimensie heeft België van deze drie landen de meeste bescherming van werknemers met als zonder vast dienstverband. Bij de belastingvoordelen voor zelfstandigen, de laagheid van de eigen bijdragen voor kinderopvang en de hoogte van de ziektewetuitkeringen is België vergelijkbaar met Duitsland en ruimhartiger dan Nederland. Alleen de duur van de ziektewetuitkeringen is er korter dan in de andere twee focuslanden in dit cluster. Atypische arbeid is er zeldzaam; zo zijn nulurencontracten in België wettelijk verboden.

Duitsland en Nederland bereiken op beide assen ongeveer dezelfde score, maar om verschillende redenen. Ten opzichte van Duitsland heeft Nederland iets hogere vervangingsinkomens in het eerste werkloosheidsjaar en een betere kwaliteit van bestuur, maar veel lagere gezinsuitkeringen en iets lagere impliciete marginale tarieven. De organisatiegraad en de minimumloonscore op de eerste dimensie is in beide landen vergelijkbaar. Op de tweede dimensie beschermt Nederland mensen zonder vast contract minder dan Duitsland, en zijn er minder belastingvoordelen voor zelfstandigen, is de wettelijke uitkering bij ziekte lager, en moet men een groter deel van de kosten van kinderopvang zelf dragen. Dit wordt echter gecompenseerd door het hoge Nederlandse wettelijk minimumloon, de uitgebreide bescherming van werknemers in vaste dienst, en de langere duur van de uitkering voor zieke werkenden. Atypische arbeid komt in beide landen volgens een kwalitatieve landenvergelijking regelmatig voor. In Duitsland betreft dat de vele Minijobs – waarmee men maximaal 450 euro per maand belastingvrij kan verdienen – die gepaard kunnen gaan met

onderbetaling, wellicht in sterkere mate in de periode vóór de invoering van het minimum-loon (waar onze gegevens betrekking op hebben). Voor Nederland gaat het om de grote groep met een nulurencontract, schijnzelfstandigen, en mensen die vanuit het buitenland gedetacheerd zijn.

### Ook landenverschillen bij de informele regels over werk

Armoede onder werkenden kan ook afhangen van de informele gedragsverwachtingen die aan werken zijn gekoppeld. Er is gekeken naar landenverschillen in het arbeidsethos, de visie op man-vrouwverhoudingen, en het belang dat men hecht aan vier verschillende aspecten van werk: de geboden beloning, werkzekerheid, overige extrinsieke kenmerken (geschikte uren, ruime vakanties, niet te veel drukte, gezinsvriendelijk), en intrinsieke kenmerken (interessant, verantwoordelijk en relevant werk; de mogelijkheden tot ontplooiing, zeggenschap, eigen initiatief en sociale contacten). Die kenmerken blijken eveneens tot twee hoofddimensies te herleiden te zijn. De eerste omvat de betrokkenheid op alle genoemde arbeidswaarden plus de mate van traditionalisme over de maatschappelijke rollen van mannen en vrouwen. De tweede heeft betrekking op het arbeidsethos.

Er is hierbij eveneens sprake van verschillen tussen de vijf focuslanden, maar die sporen niet met de indeling naar formele instituties, en dus ook niet met de gangbare typologie van verzorgingsstaten naar Esping-Andersen. België en Denemarken behoren nu tot dezelfde landengroep. Daarin hecht de bevolking vrij weinig belang aan alle vier aspecten van arbeid. Dat gaat gepaard met een egalitaire visie op de man-vrouwverhoudingen en een tamelijk gemiddeld arbeidsethos. Bij de Duitse bevolking ligt het arbeidsethos iets hoger en worden arbeidszekerheid en de beloning van meer belang geacht. De Britten kennen juist een lager arbeidsethos, en vinden niet alleen arbeidszekerheid en de beloning, maar ook de overige extrinsieke aspecten van werk belangrijk. Hun visie op man-vrouwverhoudingen is bovendien minder egalitair. Nederland vertoont een tamelijk uniek patroon. Het arbeidsethos is naar internationale maatstaven uitgesproken laag, met name bij vrouwen. Men hecht betrekkelijk veel belang aan de beloning, de overige extrinsieke aspecten van werk en de intrinsieke onderdelen ervan (maar niet zozeer aan arbeidszekerheid). De visie op man-vrouwverhoudingen is traditioneler dan gebruikelijk in West- en Noord-Europa. Deze informele regels corresponderen goed met de dominante organisatie van arbeid- en zorgtaken in Nederland. Ze zijn wellicht aan te duiden als een ‘anderhalfverdienerscultuur’, die is geëvolueerd uit het grote belang dat Nederlanders van oudsher hechten aan zelfverzorging in de opvoeding en het huishouden, met duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden voor mannen en vrouwen.

### Armoedepercentages sporen met verwachtingen uit institutionele analyse

Voor de vijf focuslanden zijn op grond van de institutionele variëteit en de omvang van groepen met een hoog risico (zelfstandigen, parttimers, mensen met een tijdelijk dienstverband en atypische vormen van arbeid) vooraf verwachtingen geformuleerd. Op grond daarvan werd verwacht dat het aandeel werkende armen in Denemarken het laagst zou zijn, gevolgd door België. Nederland en Duitsland hadden we om uiteenlopende redenen

hoger ingeschat, maar ongeveer ex aequo. Naar verwachting zou het Verenigd Koninkrijk op grond van de institutionele structuur en de groepsomvangen verhoudingsgewijs de meeste werkende armen tellen.

De veronderstellingen komen grotendeels uit. Denemarken heeft inderdaad de minste werkende armen (3,5% van alle 25-64 jarigen), op korte afstand gevolgd door België (4,3%). Het aandeel werkende armen is binnen de vijf focuslanden het hoogst in het Verenigd Koninkrijk (12,4%), eveneens conform de verwachting. Nederland en Duitsland tellen, zoals werd verondersteld, verhoudingsgewijs meer werkende armen dan België en minder dan het Verenigd Koninkrijk; maar ze komen allerminst ex aequo uit. Nederland heeft een iets hoger aandeel dan België (5,3%) – met de kanttekening dat deze rangschikking andersom is wanneer men ook de niet-werkende armen van 25-64 jaar meetelt. Het aandeel werkende armen in Duitsland ligt veel hoger (9,6%) en dichterbij de buurt van het Britse dan van het Nederlandse cijfer. De vijf focuslanden verschillen ook enigszins in de ervaren materiële en sociale deprivatie, en in de mate waarin werkende armen zelf aangeven rond te kunnen komen.

De verschillen tussen de vijf focuslanden in de omvang van het aandeel werkende armen hebben vermoedelijk in belangrijke mate een institutionele basis. De veronderstelling dat de focuslanden institutioneel verschillen, maar in andere maatschappelijke opzichten tamelijk homogeen zijn, wordt empirisch grotendeels bevestigd. De uiteenlopende mate van armoede onder werkenden in de vijf landen kon niet worden herleid tot macroverschillen in welvaart, werkloosheid, beloningsverschillen of de samenstelling van de werkende bevolking.

De eerste dimensie van de formele instituties is waarschijnlijk het belangrijkste: de combinatie van een hoge inkomensbescherming en een sterke organisatie (kwaliteit van bestuur, vakbondslidmaatschap) gaat gepaard met minder armoede onder werkenden. Ook de twee typen informele instituties lijken een zelfstandige bijdrage te leveren aan de landenverschillen in het voorkomen van armoede bij werkenden. Een sterke betrokkenheid op de uiteenlopende arbeidswaarden, traditionele visies op de maatschappelijke rollen van mannen en vrouwen, en een hoog arbeidsethos gaan samen met meer armoede onder werkenden. De tweede formele dimensie is vermoedelijk van minder belang om dit verschijnsel te doorgronden: de gerichte bescherming van werkenden is op landniveau niet gerelateerd aan het aandeel werkende armen. Tot die dimensie behoort onder andere de contractuele bescherming van werknemers met een vast en een niet-vast dienstverband.

### Landenverschillen in het percentage werkende armen ontleed

Voor elk van de vier ons omringende landen is vervolgens nagegaan of het verschil in percentage werkende armen ten opzichte van Nederland samenhangt met de uiteenlopende armoederisico's van subgroepen, of met het aandeel van die groepen in de werkende bevolking van 25-64 jaar. Hiertoe is een zogenoemde decompositieanalyse uitgevoerd; de subgroepen zijn afgebakend op basis van de drie eerdergenoemde theoretische mechanis-

men: omvang van het huishouden, arbeidsintensiteit en uurinkomen. Dit is voor zelfstandigen en werknemers apart gedaan.

In het Verenigd Koninkrijk zijn de risicovolle subgroepen zelfstandigen en werknemers met een lage arbeidsintensiteit c.q. laag uurinkomen, huishoudens met kinderen – vrij omvangrijk, maar dat is in Nederland ook zo. Alle kwetsbare subgroepen lopen echter beduidend grotere risico's, waardoor het begrijpelijk is dat het Verenigd Koninkrijk verhoudingsgewijs ruim tweemaal zoveel werkende armen telt als Nederland. Ook in Duitsland zijn het vooral de hogere armoederisico's van de kwetsbare subgroepen die armoede onder werkenden in de hand werken. De invloed ervan wordt hier echter geremd doordat het risico bij loontrekkenden met kinderen verhoudingsgewijs klein is, en doordat zelfstandigen – met name zzp'ers – er minder voorkomen dan in Nederland. Dat België en Denemarken verhoudingsgewijs minder werkende armen tellen dan Nederland komt niet doordat de subgroepen er minder risico lopen, maar doordat ze minder omvangrijk zijn. In Denemarken geldt dat laatste over de gehele linie, in België met name bij de subgroepen die zich onderscheiden in termen van de arbeidsintensiteit en het uurinkomen van werknemers (en dus niet bij zelfstandigen en huishoudens met kinderen). Het is mogelijk dat de formele Nederlandse instituties niet zozeer het armoederisico van werkenden vergroten, als wel de omvang van de kwetsbare groep. Wellicht is dat ook toe te schrijven aan de eerder gememoreerde anderhalfverdienerscultuur die de Nederlandse bevolking kenmerkt.

Per saldo kan de populatie van werkenden in het Verenigd Koninkrijk over de gehele linie worden aangemerkt als 'veel kwetsbaren, met hoge armoederisico's', en in Denemarken juist als 'weinig kwetsbaren, met lage armoederisico's'. Binnen de vijf onderzochte landen is Nederland een mengvorm van deze twee extremen, met veel kwetsbaren maar verhoudingsgewijs lage armoederisico's. In Duitsland en België is het patroon minder eenduidig. Aangezien deze verschillen zich voordoen tussen landen met vergelijkbare maatschappelijke omstandigheden, maar uiteenlopende formele en informele regels omtrent arbeid, zijn institutionele factoren vermoedelijk van belang bij het genereren van armoede onder werkenden. Dat biedt aanknopingspunten voor toekomstig beleid.

## 7.2 Beleidsoverwegingen

Dat een deel van de werkenden onder de armoedegrens leeft, is om een aantal redenen een probleem. Allereerst druist het in tegen het beleidsuitgangspunt dat werk moet lonen. Dit kan men zo begrijpen dat werkenden genoeg inkomen dienen te hebben om niet arm te zijn (in de Engelstalige literatuur spreekt men dan van een *living wage*). Het bestaan van een omvangrijke groep werkende armen staat hiermee op gespannen voet. De tweede reden dat armoede onder werkenden problematisch is, is meer praktisch van aard en heeft te maken met de moeilijke bereikbaarheid van de groep. Werkenden die nooit een uitkering hebben ontvangen, zijn 'onzichtbaar' voor het beleid, zeker indien zij evenmin via andere wegen (de school van de kinderen, de huisarts) in beeld komen. Wanneer de werkenden dan ook nog – terecht of onterecht – menen niet in aanmerking te komen voor

voorzieningen, zullen ze ook niet snel zelf bij de overheid aankloppen voor hulp. Uit dit laatste vloeit voort dat, áls deze werkenden dan aan de bel trekken, er sprake kan zijn van ernstige en moeilijk op te lossen problemen.

Beperking van de armoedeproblematiek onder werkenden is dus wenselijk. De vraag is vervolgens in hoeverre er ruimte is voor vermindering. Terugbrengen van het armoedepercentage naar nul is in theorie denkbaar, maar zal in de praktijk lastig zijn. Vermindering gaat vermoedelijk ook niet vanzelf. Als het de komende jaren economisch goed blijft gaan, is een verbetering te verwachten; maar het lage niveau van 2001 zal naar onze inschatting en die van anderen (CBS 2018a) niet snel worden bereikt. Ten eerste omdat een klein deel van de armoedegroei ligt aan al langer spelende veranderingen op de arbeidsmarkt, namelijk de toename van het aantal zelfstandigen. Inmiddels stabiliseert dat aantal, maar door hun toegenomen omvang ligt het armoedepercentage onder werkenden een paar tienden van procentpunten hoger dan het anders zou zijn. Ten tweede omdat het aantal werkenden met een migratieachtergrond de komende jaren verder zal groeien (CBS 2018b). Zij zijn veel vaker arm dan gemiddeld, wat een opwaartse druk geeft op het optreden van armoede onder werkenden. Ten derde omdat de koopkracht aan de onderkant van de inkomensverdeling moet stijgen, wil het armoedepercentage dalen. Dat kan op een aantal manieren bereikt worden: groei van de (cao-)lonen, stijging van de inkomsten van zelfstandigen en/of een grotere arbeidsduur van huishoudens op jaarbasis door uitbreiding van de arbeidsduur of afname van de perioden van werkloosheid. De groei van de (cao-)lonen is vooralsnog beperkt (CPB 2017), vooral onder mensen met weinig opleiding (Bakens en Fouarge 2017); en juist zij zijn vaker dan gemiddeld arm. Mogelijk is de achterblijvende loongroei mede een gevolg van de flexibilisering van de arbeidsmarkt (CPB 2017), die vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt groot is. Dat verzwakt de onderhandelingsmacht van werknemers. Misschien verandert dit in 2018, nu werkgevers moeite hebben geschikt personeel te vinden.

Enige reductie lijkt echter wel mogelijk: in het begin van deze eeuw was het aandeel werkende armen in Nederland immers beduidend lager, en in de internationale vergelijking bleken twee focuslanden minder werkende armen te tellen. Veranderingen in het percentage werkende armen kunnen dus niet alleen bereikt worden door economische groei, maar vermoedelijk ook door institutionele aanpassingen. Denemarken biedt hierbij mogelijk een beter richtpunt dan België. In het eerste land is de armoede onder werkenden het laagst van alle focuslanden (twee derde van het Nederlandse peil). De zuiderburen komen niet alleen iets hoger uit, maar kennen bovendien een groter armoedeprobleem onder de niet-werkende bevolking van 25-64 jaar dan Nederland. Mogelijk zou een bewandeling van het Belgische institutionele pad vooral leiden tot een substitutie van werkende door niet-werkende armen.

Wat zijn nu de bandbreedtes waaraan we moeten denken bij de mogelijke invloed van het beleid op het aandeel werkende armen? Stel dat de relatieve omvang van de kwetsbare

groepen in Nederland gelijk geschakeld wordt aan die in Denemarken (met het armoederisico onveranderd laag), dan zou het aandeel werkende armen in Nederland in beginsel met zo'n 40% kunnen worden teruggebracht (op basis van het meetpunt in 2013). Aan de andere kant is het ook denkbaar dat institutionele veranderingen de armoede onder werkenden verder doen oplopen. Bij constante groepsomvangen maar een risicoprofiel zoals in het Verenigd Koninkrijk, zou de armoede onder werkenden in Nederland ruimschoots verdubbelen. De beleidskeuzes die men maakt, zijn daarom vermoedelijk niet zonder consequenties.

### Overwegingen bij landelijk beleid

Reductie van armoede onder werkenden is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan. Als het Deense pad gevolgd wordt, is het belangrijk ervoor te zorgen dat de omvang van de kwetsbare groepen wordt teruggedrongen, terwijl tegelijkertijd de kans die zij lopen op armoede niet oploopt.

Op grond van de uitkomsten van onze verkennende analyses kunnen enkele overwegingen bij het landelijk beleid worden geformuleerd, onder de assumptie dat armoede onder werkenden beleidsmatig in beginsel ongewenst is. Dat laatste ligt voor de hand, omdat de grondwet bepaalt dat de bestaanszekerheid van de bevolking 'voorwerp van zorg' is voor de overheid, en het huidige regeerakkoord streeft naar het 'terugdringen van armoede en schulden' en stelt dat 'werken moet lonen' (Regeerakkoord 2017: 22, 27). Van belang zijn dan:

- *Zie toe op de adequaatheid van de minimuminkomensbescherming voor werkenden.*  
Dit houdt in dat werken tegen een beloning onder het niveau van de armoedegrens voor een alleenstaande zoveel mogelijk dient te worden tegengegaan. Voor alleenstaande werknemers is dat (bij voltijdwerk en behoudens ontduiking van het minimumloon) al het geval, maar niet voor zelfstandigen. In dat kader past het kabinetsvoornemen om zzp'ers die ten minste drie maanden voor dezelfde opdrachtgever werken tegen een tarief dat lager is dan 125% van het minimumloon, voortaan als werknemer te beschouwen (Regeerakkoord 2017: 25). Dit betekent in feite het invoeren van een minimumuurtarief. Voor andere laagbetaalde zelfstandigen valt een dergelijke maatregel eveneens te overwegen, al kan dit indruisen tegen de principes van marktwerking en vrij ondernemerschap. Bovendien is het niet ondenkbaar dat zelfstandigen en opdrachtgevers een minimumuurtarief implementeren via een kortere opdrachtduur, waardoor de netto-inkomensgevolgen gering zijn.
- *Heb ook oog voor het belang van de arbeidsintensiteit van huishoudens en de kosten van kinderen.*  
Een toereikend minimuminkomen voor alleenstaanden is niet voldoende om armoede onder alle werkenden terug te dringen. Wanneer er sprake is van deeltijdwerk of werkloosheid in een deel van het jaar, kunnen alleenstaanden en paren beneden de armoedegrens belanden; en als er kinderen zijn, nemen de onvermijdelijke en zeer wenselijke uitgavenposten toe. Het is daarom aanbevelenswaardig het beleid te richten op:
  - a het bevorderen van voltijdwerk onder alleenstaanden;

- b het stimuleren van een hogere arbeidsintensiteit bij paren, vooral als zij per uur weinig verdienen;
  - c het realiseren van een ruimere tegemoetkoming voor ouders in de kosten van kinderen; met name werkende eenoudergezinnen en paren met meer kinderen kunnen gemakkelijk onder de armoedegrens belanden. De internationale vergelijking heeft geleerd dat Duitsland en Denemarken in dit opzicht beter presteren.
- *Zoek een goed evenwicht tussen de omvang van enerzijds de groep in vaste dienst, en anderzijds de groep kwetsbare zelfstandigen, werknemers die onvrijwillig parttime of tijdelijk werken, en mensen met atypische contractvormen.*

Nederland telt in vergelijking met bijv. Denemarken een relatief grote groep kwetsbare zelfstandigen, en het beperken van de omvang van deze groep kan bijdragen aan het terugdringen van het aandeel werkende armen. Bij werknemers spreekt het niet vanzelf dat ‘vast minder vast en flex minder flex’ dit zal bewerkstelligen. Mensen met een vast contract zijn minder vaak arm, dus een groei in de omvang van die groep kan het aandeel werkende armen inderdaad terugdringen. Daarbij passen echter twee kanttekeningen: de contractvorm kwam in de landenvergelijkende analyse niet naar voren als sterk bepalende factor voor armoede onder werkenden; en ‘vast minder vast en flex minder flex’ kan gepaard gaan met gemiddeld oplopende armoederisico’s onder (vaste) werkenden. *Fine tuning* lijkt daarom vereist.

- *Voorkom dat beleid gericht op het terugdringen van armoede onder werkenden, er in resulteert dat er meer niet-werkende armen komen door vraaguitval en het ontmoedigen van arbeidsparticipatie.* Het verschil in armoede tussen Nederland en België dat in deze studie naar voren kwam suggereert immers dat armoede onder werkenden en onder inactieven tot op zekere hoogte communicerende vaten zijn.
- *Houdt er rekening mee dat de constatering uit deze studie dat ‘instituties ertoe doen’ als men armoede onder werkenden wil begrijpen en tegengaan ook een culturele component heeft.* Dit impliceert dat men zich er bewust van moet zijn dat de informele regels omtrent arbeid – zoals de aspecten die burgers belangrijk vinden aan werk, het arbeidsethos, de visie op geslachtsrollen – grenzen kunnen stellen aan de totstandkoming, implementatie en effectiviteit van nieuw beleid dat zich richt op armoedebestrijding bij werkenden.

### Overwegingen bij gemeentelijk beleid

Uit onze analyses kwam naar voren dat gemeenten worstelen met de problematiek van de werkende armen. Hierbij spelen drie aspecten: ze bereiken de groep onvoldoende, ze achten zich veelal niet in staat om de onderliggende problematiek aan te pakken, en de werkende armen staan niet altijd open voor hun initiatieven. Een eenvoudige oplossing voor deze zaken is niet te geven. Zo liggen de mogelijkheden ter vermindering van het aantal armen veelal buiten de invloedssfeer van de gemeenten: fiscale maatregelen en ingrepen in de hoogte van uitkeringen zijn voorbehouden aan het Rijk, niet aan de lokale overheid. En het feit dat veel zelfstandigen niet afhankelijk willen zijn van de overheid (landelijk dan wel gemeentelijk) is wellicht inherent aan hun hang naar vrij ondernemerschap.

Tegelijkertijd is daarmee niet het hele verhaal verteld: tot op zekere hoogte zijn gemeenten vrij hun armoedebeleid naar eigen inzicht in te vullen. Het gegeven dat er volgens meerdere geïnterviewde beleidsmedewerkers momenteel een omslag plaatsvindt van rechtmatigheid naar doelmatigheid, geeft aan dat gemeenten die vrijheid ook steeds meer gebruiken. Bovendien hebben gemeenten goed zicht op de lokale arbeidsmarkt. Ook in dit opzicht kunnen zij wellicht meer voor hun arme inwoners doen dan nu het geval is.

Mogelijke aanvullingen op het gemeentebeleid zijn:

- Gemeenten lijken zich vooral te richten op de aanpak van bestedingsproblemen en de maatschappelijke participatie van de werkende armen die zij kennen: (voormalige) bijstandsccliënten en huishoudens die zij via ketenpartners (scholen, huisartsen) of algemene communicatie (bv. huis-aan-huisbladen) weten te bereiken. Ook voor andere problemen (te weinig uren of opdrachten, te lage uurlonen) of andere groepen (mensen zonder kinderen, zelfstandigen) zouden ze echter iets kunnen betekenen. Gemeenten kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen (zoals een enkele gemeente ook al doet) om arbeidsbemiddeling en scholing – naar een grotere of beter betaalde baan – ook open te stellen voor niet-bijstandsccliënten. Indien de nieuw bereikte armen daarvoor aan werk worden geholpen dat voldoende opbrengt, kan dat hun integratie en de sociale cohesie binnen de gemeente bevorderen. Een probleem is echter dat financiële prikkels hiertoe ontbreken. Een arme werkende naar beter werk helpen levert voor de gemeenten geen besparing op wanneer diegene geen bijstandsuitkering heeft, terwijl er voor de gemeenten wel kosten tegenover staan. Wellicht is hier een faciliterende rol weggelegd voor de landelijke overheid.
- Om een beter bereik van en een betere dienstverlening aan de arme werkenden te kunnen realiseren is het wenselijk dat gemeenten (nog meer) de verbinding zoeken met andere actoren: lokale en regionale werkgevers, vakbonden en organisatieverbanden van zzp'ers, sociaal raadslieden, scholen en andere aanbieders van opleidingen. De nationale overheid zou dergelijke initiatieven kunnen stimuleren en faciliteren.
- Gemeenten zijn niet alleen beleidsmaker en -uitvoerder, maar tevens zelf werkgever of inhuurder van diensten. In die rol zouden ze erop kunnen sturen dat werkenden genoeg uren maken en redelijke uurinkomsten hebben. Zij kunnen daarin een voorbeeldfunctie vervullen. Ook hier is het een probleem dat de financiële prikkels de verkeerde kant op staan; het kan voor een gemeente als werkgever of opdrachtgever financieel aantrekkelijk zijn om juist zo weinig mogelijk geld aan loonkosten kwijt te zijn.
- Ten slotte is het wenselijk de kennisbasis omtrent werkende armen te vergroten. Gemeenten weten vaak niet goed welke maatregelen effect hebben en welke niet. Deels komt dit doordat, zoals gezegd, lang niet alle werkende armen in beeld zijn en dus ook niet bekend is of de maatregelen hen überhaupt bereiken. Deels komt het ook doordat de evaluatie van lokaal beleid vaak weinig prioriteit krijgt, met als gevolg dat systematische kennis over wat wel of niet werkt ontbreekt. Het is daarom belangrijk

om bestaand beleid regelmatig te evalueren en ervaringen met de maatregelen uit te wisselen met andere gemeenten of – binnen de gemeente – met andere afdelingen. Tevens valt te overwegen om (op kleine schaal) te experimenteren met initiatieven die zich specifiek richten op ‘wat werkt’ voor werkende armen zonder bijstand of bijstandsverleden. Het feit dat zij geen uitkering (meer) ontvangen, betekent dat er ook geen restricties zijn in verband met bijverdiennormen of sanctiebeleid.

## Literatuur

- Bakens, J. en D. Fouarge (2017). Laagopgeleiden participeren minder en met lager loon na de crisis. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 102, nr. 4756, p. 606.
- CBS (2018a). *Armoede en sociale uitsluiting 2018*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2018b). *Prognose bevolking; geslacht, leeftijd en migratieachtergrond, 2018-2060*. Geraadpleegd 29 mei 2018 via <https://opendata.cbs.nl/statline>.
- CPB (2017). *Juniraming 2017: economische vooruitzichten 2017 en 2018*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- European Commission (2014). *Employment and Social Developments in Europe 2014*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- FNV (2015). *FNV: groeiend aantal werkende armen met stapelbanen*. Geraadpleegd 26-11-2017, via <https://lokaalfnv.nl/actueel/2015/10/fnv-groeiend-aantal-werkende-armen-met-stapelbanen>.
- Thijssen, J.G.J. en E. Pommer (2001). Armoede in hoofdlijnen. In: *Armoedemonitor 2001* (p. 9-25). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Wildeboer Schut, J. en S. Hoff (2016). Werkende en niet-werkende armen. In: S. Hoff, J.M. Wildeboer Schut, B. Goderis en C. Vrooman (red.), *Armoede in kaart 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

## Summary

### When a job isn't enough

#### Research into the working poor in five European countries and twenty Dutch municipalities

Poverty is not something that is generally associated with people who are in paid work, but it most definitely does occur. In 2014, 4.6% of the Dutch working population were below the poverty line, equivalent to almost 320,000 working people aged between 20 and 64 years. Working people thus account for a substantial proportion of adults in poverty: two out of five Dutch adults living in poverty derive their main personal income from employment, and the number of working poor exceeds the number of people in poverty who are in receipt of unemployment, disability or social assistance benefit (Wildeboer Schut & Hoff 2016).

Earlier research shows that the number of working poor increased between 2007 and 2014 (see Wildeboer Schut & Hoff 2016). This was partly due to the recession, and the expectation now that the economic situation is better is that the number of persons living in households with insufficient income will fall (CBS 2018a). However, some parties (e.g. European Commission 2014; FNV 2015) believe that the economic crisis is not the only explanation for the growing number of working poor, and that some of the increase will prove to be lasting in nature. They argue that other changes on the labour market, such as the increase in flexiworking (sole traders, short-term contracts) and the splitting of full-time jobs to create low-paid part-time jobs, are also responsible for the rise in poverty.

#### Research themes and approach

The number of working poor in the Netherlands, and the recent growth in that number, begs the question of what the underlying causes are, and whether it warrants extra policy attention for this group. This report describes the backgrounds to poverty among working people in the Netherlands: which groups are most at risk, why is a proportion of the working population poor and why has the number of working poor increased in recent years? We also explore how fit for purpose the policy is with regard to this group: to what extent do government measures offer protection to the working poor, and what additions to that policy might be possible?

In the Netherlands, responsibility for policy to combat poverty is shared by local authorities and central government, with most of that responsibility resting at local level. This report looks at arrangements provided by both these layers of government, i.e. provisions with a municipal scope (e.g. help in kind for those on minimum income) as well as those with national reach (e.g. the national minimum wage).

For the municipal arrangements, we describe what policy local authorities are pursuing to tackle poverty in general, and to help the working poor in particular. We also explore dif-

ferences in policy between municipalities and how effective they themselves feel the measures taken are.

To gain an impression of the degree of protection provided by national arrangements, we compare the Netherlands with a number of other European countries. We look not only at formal arrangements, but also at informal or cultural differences, which can influence the number of working poor in a country. We focus special attention on differences and correspondences between the Netherlands and four neighbouring countries which are reasonably comparable with the Netherlands in many respects (level of national wealth, demography, technological development), namely Belgium, Denmark, Germany and the United Kingdom.

Our findings provide pointers for what is and is not important in combating poverty in the working population. However, it is not possible based on this exploratory study to make any statements about effectiveness.

### Definition of the working poor

In this report, poverty is defined as the situation where the combined income of all members of a household is not sufficient to meet unavoidable and highly desirable expenses. We determine this on the basis of the 'modest but adequate' criterion which is used by scp to establish the existence of poverty. This criterion is based on the minimum amount needed to meet costs of housing, food, clothing and insurance, plus a small amount for recreational activities and social participation. In 2014, the norm amount for a single person was 1063 euros per month (table S.1). Norm amounts for other households are derived from this figure using empirical equivalence scales. For the cross-comparative analyses, the Dutch norm amounts are converted to amounts for the other European countries using purchasing power parities.

The working poor are people in paid work who live in a household with an income below the poverty line. As is usual in Dutch research in this field, school pupils and students with part-time jobs are excluded from the analyses where possible. Part-time workers and people who are only employed for part of the year are by contrast included, as long as they meet a specified lower threshold. Where that threshold lies depends on the possibilities offered by the data used.

Table S.1

Budget for a single person, 2014 (monthly amounts in euros)

| minimum necessary expenditure                    |            | additional expenditure for social participation |           |
|--------------------------------------------------|------------|-------------------------------------------------|-----------|
| rent <sup>a</sup>                                | 375        | hosting visits                                  | 20        |
| gas and other fuels                              | 53         | paying visits                                   | 6         |
| electricity                                      | 28         | holiday                                         | 24        |
| water                                            | 9          | going out                                       | 17        |
| household equipment, home and garden maintenance | 100        | extra transport                                 | 7         |
| telephone, cable tv and Internet                 | 51         | hobbies and sport                               | 17        |
| insurance                                        | 40         | library                                         | 2         |
| non-reimbursed medical expenses <sup>b</sup>     | 20         |                                                 |           |
| food                                             | 180        |                                                 |           |
| clothing                                         | 53         |                                                 |           |
| washing and cleaning articles                    | 9          |                                                 |           |
| personal care                                    | 21         |                                                 |           |
| transport                                        | 13         |                                                 |           |
| miscellaneous                                    | 20         |                                                 |           |
| <b>total basic needs</b>                         | <b>971</b> | <b>additional modest but adequate</b>           | <b>92</b> |

a Based on gross rent, i.e. before deduction of any rent benefit. Rent benefit received is added to the income in the analyses.

b Health insurance premiums paid are not included as a separate item in the budget, but are deducted from the income in the analyses.

Source: Hoff et al. (2016)

### Theoretical background

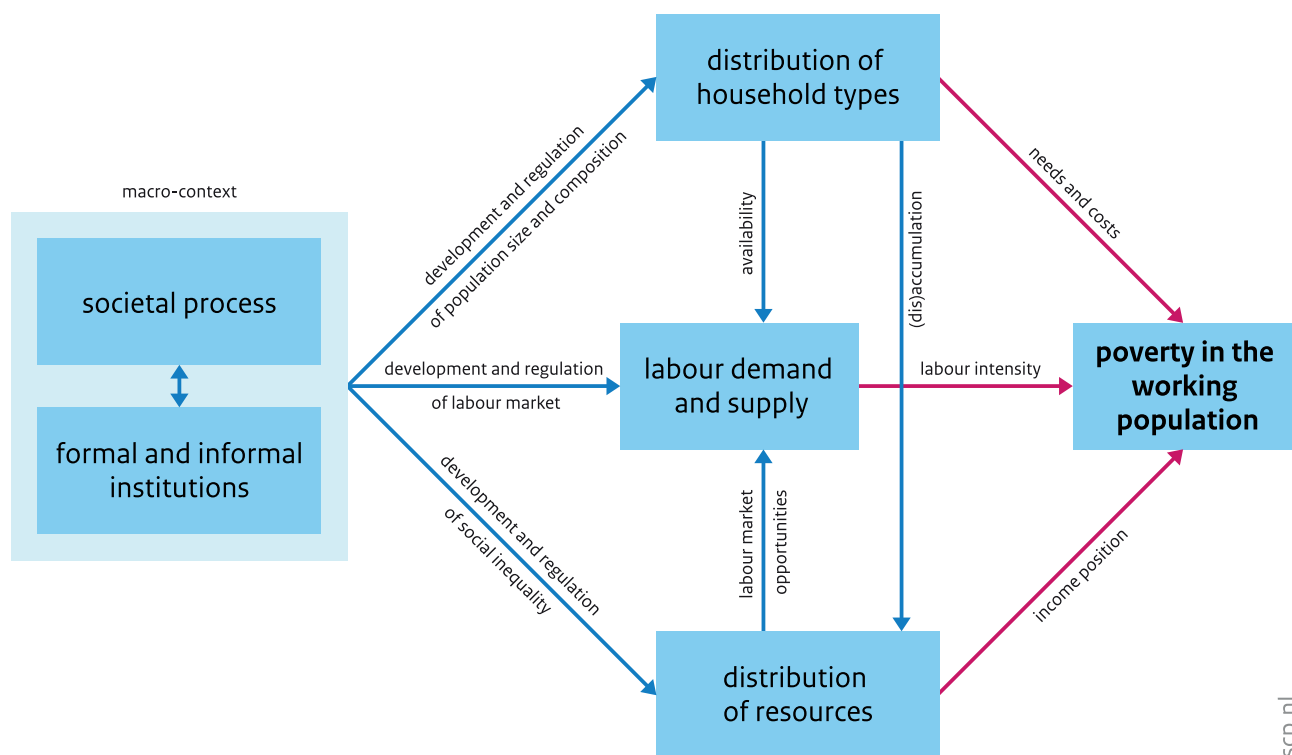
Theoretically, there are three mechanisms which can lead to poverty in the working population. The first is household needs, which increase as the size of the household grows. The second is the labour intensity within a household: the greater the number of working household members, and/or the more hours per week they work, the smaller the risk of poverty. The third mechanism is hourly income. The more household members earn per hour, the lower the risk of an inadequate household income, given the same labour intensity.

These three direct mechanisms are theoretically driven by the macro-context, which incorporates both the societal process (economic, technological, demographic, ecological, socio-structural and ideological trends), and the prevailing institutions. The latter refer to formal laws and rules governing aspects such as the minimum wage or contractual protection, but also the informal behavioural expectations which are encapsulated in social norms and values.

Figure S.1 illustrates the theoretical background to in-work poverty. This study explored the potential significance of these underlying causes.

Figure S.1

Theoretical framework: causes and mechanisms of in-work poverty



## Data sources

Data on the extent of and background to poverty in the Netherlands are taken from two large national databases. The income data are drawn from registries, including those of the Dutch Tax and Customs Administration. People whose main source of personal income is employment and whose household income is below the poverty line are classed as working poor. The most recent figures relate to 2014: more recent data were not available at the time of this study.

Information on local authority measures and the degree of protection they offer to working people was collected via interviews held in 2017 with policy officials in twenty Dutch municipalities. These municipalities are located throughout the Netherlands and differ in terms of population size and share of working poor.

The international analyses of in-work poverty drew on the European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC). The Dutch sample in this data source contains far fewer observations than the data sources used for the national analyses. Here, the working poor comprise people who have performed paid work for at least seven months in a given calendar year and whose disposable household income is below the poverty line. The figures in the international comparison relate to the years 2013 or 2014.

Differences in the data and the definition of the working poor mean that the poverty figures for the Netherlands in the country-comparative analysis differ from those resulting from national registry data.

The data generally do not contain information on undeclared and untaxed income components, implying that the poverty rate may be overestimated for households with those sources of income.

## S.1 Key findings

### Rise in poverty after turn of the century due to lagging wages

The share of working poor has grown steadily since 1990 (figure S.2). The increase in the 1990s appears to be due primarily to the fact that working people at the bottom of the wage distribution failed to keep up with the general rise in prosperity. The average working household saw its income increase during that period partly due to the growth in the number of intermediate and high-skilled double-earners.

Figure S.2

Poverty in the working population and the total population, persons aged 20-64 years,<sup>a</sup> 1990-2014 (in percentages)



- a The unemployment rate is calculated as a percentage of the labour force aged 15-75 years (working and looking for work). The poverty figures relate to persons aged 21-64 years (1990-2000) and 20-64 years (2001-2014), respectively. There is a trend break in the poverty figures in 2001 due to a change in the income data from Statistics Netherlands (CBS).

Source: unemployment: Eurostat (EBB'01-'15); poverty: CBS (IPO'01-'14); SCP treatment

The poverty line also rose because it partially tracks the trend in GDP per capita. Working people at the bottom of the income distribution benefited to only a limited extent from the increased prosperity (Thijssen & Pommer 2001) because a relatively high proportion of them were single-earners.

The poverty rate increased further after the turn of the century, from 3.1% in 2001 to 4.6% in 2014. This is linked among other things to the fact that this was a period of substantial and prolonged economic downturn. Declining household purchasing power due to the lagging wages of employees was probably the main cause, followed by reduced profits of self-employed workers and the more frequent incidence of unemployment within households (e.g. unemployment of the partner, partial unemployment of those in work). The growth in the number of sole traders (self-employed persons without staff), who have a higher than average risk of poverty, offers only a limited explanation for the rise in poverty. We have no figures for later years, but estimates suggest that the poverty rate has decreased thereafter, without falling back to the level that prevailed before the 2008 economic downturn (see CBS 2018a).

#### Majority of working poor are self-employed, part-timers or on-call workers

Only a small proportion of the Dutch working poor (8%) are in permanent full-time waged employment. The majority of working poor are self-employed (45%, with or without staff), part-time workers (27%) or on-call workers (12%). In addition, a small percentage work as temporary agency staff or in temporary full-time jobs. Poverty is thus more common among working people who do not have the protection of a floor to their hourly pay in the form of Collective Labour Agreement arrangements or the minimum wage (self-employed workers), or who work only a limited number of hours per year (part-time workers, on-call workers).

#### Sole traders the biggest risk group

Groups which are both fairly large and have a greatly increased poverty rate are classed in this report as 'high-risk groups'. These groups have a strong influence on the poverty rate among working people. Sole traders are the biggest high-risk group in the Netherlands; in 2014, 13% of them had an insufficient income. They were followed by working people living in a single-person household or with a migration background; just over 8% of these groups were living below the poverty line in 2014. These groups are quite large: 36% of the working poor are sole traders, 32% have a migration background and 29% are single persons; there is some overlap between these groups.

Other important high-risk groups are self-employed workers with staff, on-call workers, temporary or permanent employees with small part-time jobs, single parents, working people with a non-working partner and working people living in a household receiving social assistance or unemployment benefit. The poverty rate in these groups was between 6.5% and 10.5% in 2014.

However, these groups are substantially smaller than the three groups cited earlier.

Among those with a migration background, working people with a Turkish or Moroccan and other non-Western origin (excluding those with a Surinamese/Antillean background) stand out particularly. In 2014, 11% and 12%, respectively, of these groups had an insufficient income. The poverty rate among working people originating from Central and Eastern Europe is also higher than average (12%), but this is a much smaller group.

### For employees, low working hours is the main cause of poverty; for self-employed workers it is the low hourly income

The contribution made by the three mechanisms to the incidence of in-work poverty in the Netherlands is different for wage-earners and self-employed workers. In households where all workers are in waged employment, the labour intensity is the main factor influencing the incidence of poverty. The share of employees in poverty is especially high in households where the combined number of hours worked by all household members is relatively low (less than 20 hours per week). These are households whose members work part-time and/or where one or more household members is unemployed for part of the year. A low hourly pay rate for the main breadwinner, i.e. less than 130% of the minimum wage, also increases the poverty risk, though to a lesser degree. The size of the household makes virtually no difference; only when a household has five or more members does the risk of in-work poverty begin to increase slightly.

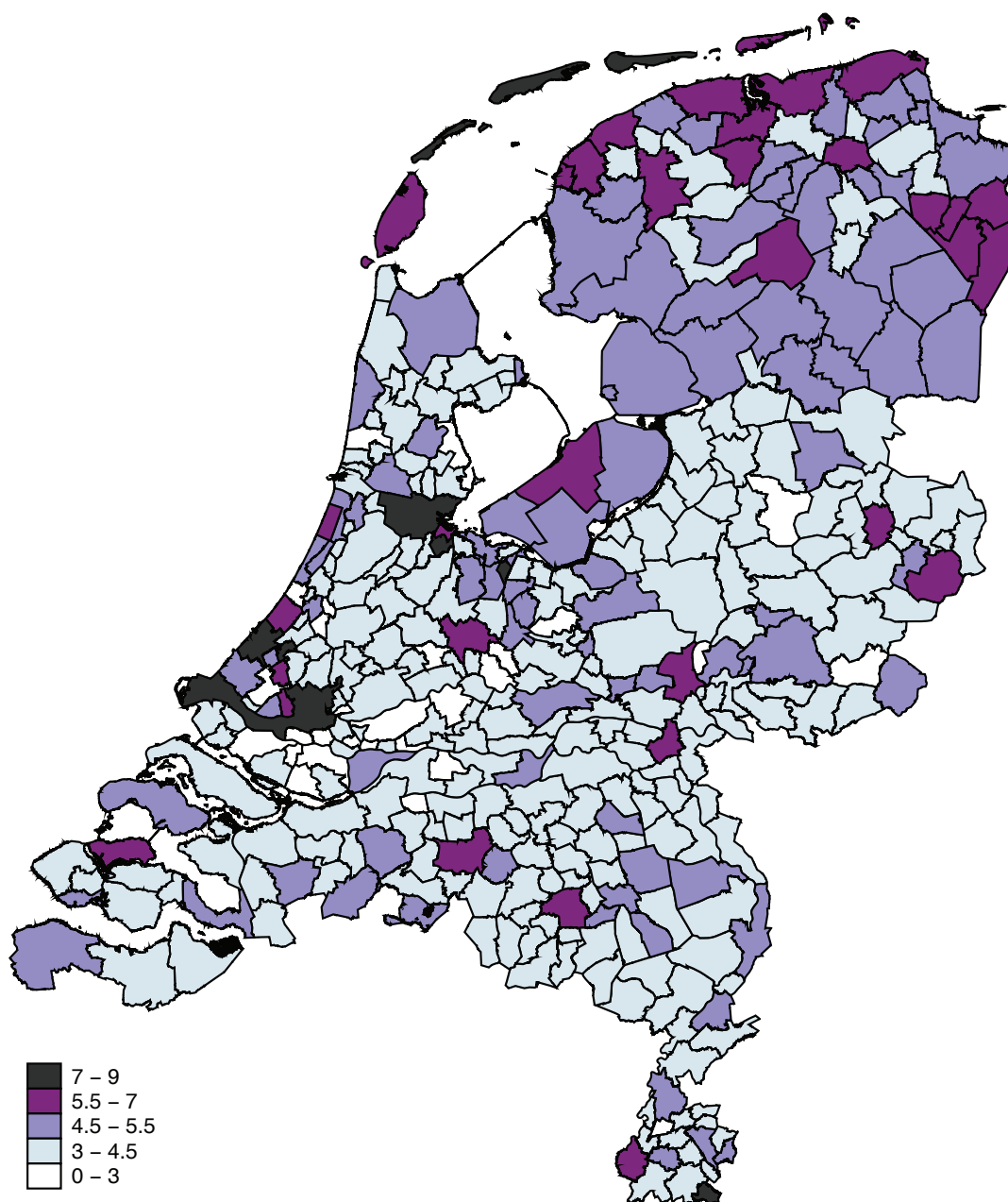
The situation is different for households where at least one of the working members is self-employed. It is not the (small) number of hours worked that is then the main cause of poverty, but the low hourly income of the main breadwinner. A low hourly income for self-employed workers can indicate either a low income per hour worked or a high number of unproductive hours, when the person is working but their activities are not (yet) generating any income. A low labour intensity is uncommon in households of this type, and this factor therefore has little influence on the incidence of poverty among the self-employed. As with employees, the size of the household also has only a limited effect. By contrast, in addition to large households, single-person households are found to have a heightened risk of poverty. It is plausible to assume that this is due to the lack of an alternative source of income in these households to compensate for the low or even negative income from self-employment.

### Variation in the percentage of working poor across municipalities

Dutch municipalities differ in the extent of in-work poverty (figure S.3). The highest proportion of working poor are found in the municipalities of Vlieland, Amsterdam, The Hague, Ameland, Vaals, Terschelling, Laren, Rotterdam, Texel and Schiermonnikoog.

Figure S.3

In-work poverty rate per municipality, 2013 (in percentages)



Of this group, Amsterdam, The Hague, Rotterdam and Vaals also score highly on poverty among all adults (including non-workers). This does not apply for the Wadden Islands (Ameland, Terschelling, Texel, Schiermonnikoog): here, the high percentage of working poor may be due to people who are dependent on seasonal employment in the tourist industry, plus the longer travel times to municipalities which offer more (and better-paid) work.

### Few Dutch municipalities have specific policy on in-work poverty

The content of municipal arrangements and the protection they offer was explored through interviews with policy staff in twenty Dutch municipalities. The results make clear that most municipalities devote little attention to policy specifically aimed at the working poor. This is not a deliberate choice; the assumption is that the existing arrangements can help everyone with a low income, including those in work. The income thresholds for these arrangements are generally between 110% and 130% of the statutory minimum income, which increases the chance of workers to become eligible for such arrangements. If municipalities do have a policy aimed at the working poor, it is often designed to make it easier for people to move into work – as an employee or self-employed – from or in combination with social assistance benefit. Examples of such arrangements are compensation for additional childcare costs or help with commuting expenses, or exempting a portion of the income from employment so that people who accept paid work are less likely to have their social assistance benefit cut.

### Municipalities see difficulty in reaching working people as a problem

Municipalities do not have a clear picture of residents who are living in poverty but are not current or former social assistance benefit clients. On the one hand, there is a strong chance that working (former) social assistance benefit clients will include people who are below the poverty line and that local authorities will therefore find them. On the other hand, this also means they miss a high proportion of the working poor. Many local authorities do attempt to reach groups that are not clearly on their radar, for example using general communication channels (e.g. house-to-house flyers) and via chain partners (schools, GPs, etc.). Some local authorities have also set up initiatives aimed at identifying problems at an early stage by sharing data with housing associations, health insurers and utility companies. A few municipalities also try to contact the working poor via employers, but not always very successfully.

Workers who remain off the radar despite these measures, for example because they have no children and can therefore not be reached via schools, will remain out of the picture. This also applies for self-employed workers, who have a reputation for not readily seeking help. Both groups contain a fairly high proportion of working poor (43% have no children, 45% are self-employed (these are partially overlapping groups)). Local authorities recognise this problem, but do not have a solution for it.

### Little information on effectiveness of municipal poverty policy

The effectiveness of local policy is difficult to determine, quite simply due to a lack of (recent) research on this topic. Many interviewees in this study feel that attempts to provide poor residents with financial support and boost their social participation through the various arrangements are reasonably successful. On the other hand, most of them also believe that this does not genuinely solve the problems or reduce the number of people living in poverty. Based on their personal impressions, virtually all policy staff interviewed were however able to cite an arrangement with which they achieve results. For those in

work, they set great store by preventing problems arising by offering training, supporting self-employed entrepreneurs and expanding the possibility for combining work and receiving social assistance benefits.

As regards the poor population in general, local authorities mainly refer to provisions with a wide reach, such as discount cards, free public transport and collective supplementary health insurance, and place great faith in support in kind.

We found virtually no differences between types of municipality on these issues; the measures and provisions deployed are more or less comparable regardless of geographical location or number of residents. One of the few correlations found relates to the percentage of working poor and the strictness of the social assistance benefit policy. There are indications that municipalities with a lower share of working poor more often take an 'average' stance (between mild and strict) on imposing obligations on social assistance benefit recipients. Local authorities which according to their own report apply a strict (or mild) social assistance benefit policy often have a high percentage of working poor. To what extent there are causal effects at work here, and whether the policy has resulted in an above-average poverty problem or is a reaction to it, is not possible to say based on this study.

#### Formal employment rules: wide variation between countries

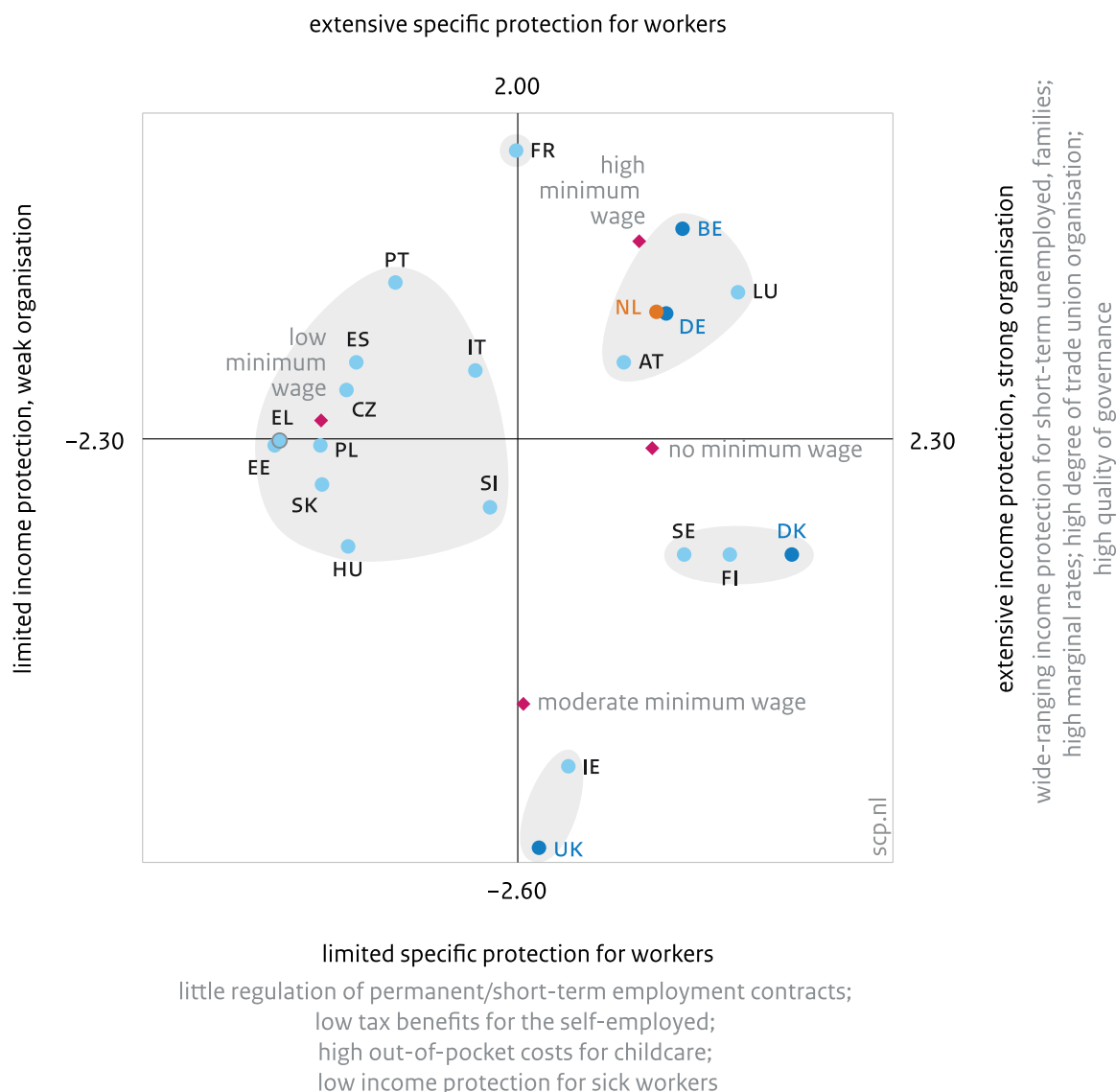
The protection against poverty provided by national institutions was explored in a number of steps. First, we investigated how formal and informal rules, which we expect to be particularly important for understanding in-work poverty, differ. The Netherlands and the four neighbouring countries included in this study (Belgium, Denmark, Germany, the United Kingdom), together forming the 'focus countries' in this study, were compared against each other, but also positioned within a wider group of 21 European countries. As regards the formal rules, the study focused on variations as regards the minimum wage, the protection offered by permanent and short-term contracts, implicit marginal rates, (tax) provisions for the self-employed, arrangements around sickness absence, income protection during short-term unemployment and for working families, and the childcare costs to be borne by the client. Two organisational aspects were also included in the comparison: the quality of governance (potentially important for the effectiveness of regulations) and the share of workers who are members of a trade union (potential influence on the social protection offered by the rules). The analysis also looked at the shares of people not employed on a standard full-time employment contract and (only for the five focus countries) at the prevalence of atypical work (such as zero-hours contracts, posted workers, etc.).

The formal rules can be reduced to two main dimensions (figure S.4) on the basis of a non-linear principal components analysis. The first relates to the income protection for households and short-term unemployed, the implicit marginal rates and the degree of organisation (quality of governance and union density). This includes an opposition between countries with a low minimum wage and those with a high or no minimum wage. The second

dimension is concerned with the specific protection of workers: the regulation of employment contracts, tax breaks for the self-employed, parental contribution to childcare costs, and the level and duration of sickness benefits.

Figure S.4

Formal institutions in 21 countries (2013; CatPCA object scores)



On these main axes, Denmark and the United Kingdom are found to belong to divergent regulatory regimes, which are also commonly found in the scientific literature (e.g. in the work of the Danish sociologist Esping-Andersen). Denmark has a ‘social-democratic’ system offering high income protection in the first year of unemployment and generous provisions for working single parents, in combination with high quality of governance and high trade union membership. There is no statutory minimum wage, but many Collective Labour Agreements do contain arrangements on minimum remuneration. Denmark posts a fairly average score on the second main axis, reflecting the rather modest protection offered to workers on both permanent and short-term contracts, a product of the ‘flexicu-

city' model. There are also few tax breaks for the self-employed, and statutory sickness benefit is low and of short duration. Atypical work is rare in Denmark.

The United Kingdom is an exponent of the 'liberal' system, with less extensive formal rules on employment than in the other focus countries. The UK occupies a middling position on income protection and organisation when compared with all 21 countries, but generally scores the lowest within the five focus countries. On the dimension relating to specific protection of workers, the United Kingdom achieves by far the lowest score of all 21 countries. This is mainly because of the low protection for employees (both permanent and short-term employment contracts), the high costs of childcare (especially for couples), the low level of employee sickness benefits and the modest minimum wage. Atypical work is very common in the United Kingdom, especially in the form of very vulnerable employment agency work, zero-hours contracts and poorly paid internships.

The three other focus countries fall into the same 'corporatist' cluster. Belgium scores slightly higher than the Netherlands and Germany on both dimensions, with more extensive income protection/organisation and targeted protection of workers. On the first dimension, this is chiefly because of the higher trade union membership and the high implicit marginal rates for workers. The minimum wage in Belgium is just as high as in the Netherlands (in Germany there was no minimum wage in the year of the study; this was introduced in 2015). Of these three countries, Belgium offers the least income protection for short-term unemployment, and household benefits in Belgium are also lower than in Germany (though higher than in the Netherlands). On the second dimension, Belgium offers the most protection of these three countries to employees with or without a permanent contract. Belgium is comparable to Germany and more generous than the Netherlands when it comes to tax breaks for the self-employed, the low out-of-pocket costs for childcare and the level of sickness benefits. Only the duration of sickness benefits is shorter in Belgium than in the other two focus countries in this cluster. Atypical work is rare; zero-hours contracts are for example forbidden by law in Belgium.

Germany and the Netherlands achieve roughly the same scores on both axes, but for different reasons. Replacement incomes in the first year of unemployment are slightly higher in the Netherlands than in Germany, and the quality of governance is better, but family benefits are much lower and the implicit marginal rates are slightly lower. Both countries achieve comparable scores on the degree of organisation and minimum wage. On the second dimension, the Netherlands offers less protection for people without a permanent contract, and there are fewer tax breaks for the self-employed; statutory sickness benefit is lower and clients are required to pay a higher proportion of the costs of childcare themselves. However, this is offset by the higher statutory minimum wage, the extensive protection for employees on permanent contracts and the longer duration of employee sickness benefits. Atypical work occurs regularly in both countries according to a qualitative country comparison. In Germany this manifests itself in the large number of 'Minijobs' – in

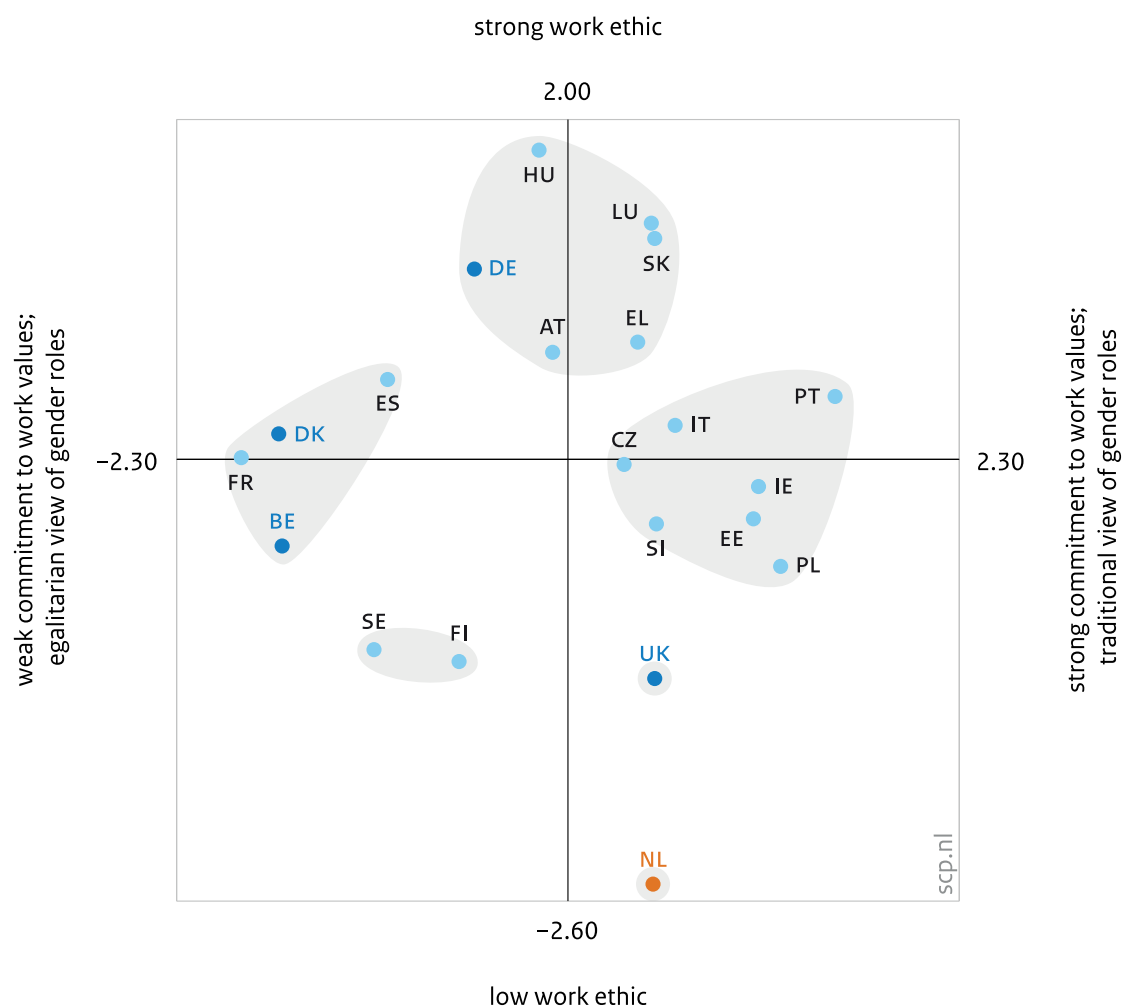
which the employee is allowed to earn up to 450 euros per month tax-free – which can be associated with underpayment, perhaps especially in the period before the introduction of the minimum wage (the period to which our data relate). In the Netherlands, atypical work refers to the large group of people with zero-hours contracts, bogus self-employment and people seconded from abroad.

#### Country differences also found in informal rules on work

In-work poverty can also be influenced by the informal behavioural expectations associated with working. This study looked at country differences in work ethic, views on gender roles and the importance attached to four different aspects of work: remuneration, job security, other extrinsic (suitable hours, generous holidays, not too much pressure of work, family-friendly) and intrinsic characteristics (interesting, responsible and relevant work, career development opportunities, degree of control, ability to work on own initiative and social contacts). These characteristics can also be reduced to two principal dimensions (figure S.5). The first dimension incorporates commitment to all the cited work values plus the degree of traditionalism regarding the societal roles of men and women. The second relates to the work ethic.

Figure S.5

Informal institutions in 21 countries (2008; CatPCA object scores)



Once again, there are differences between the five focus countries, but these do not align with the classification of formal institutions, and consequently with the usual typology of welfare states developed by Esping-Andersen. Belgium and Denmark now fall into the same country cluster, in which the population attaches relatively little importance to all four aspects of work. This is accompanied by an egalitarian view of gender roles and a fairly average work ethic. The German population appears to have a slightly stronger work ethic and attaches more importance to job security and remuneration. The British have a weaker work ethic and attach importance not only to job security and remuneration, but also to the other extrinsic aspects of work and its intrinsic components (though rather less to job security). Their view of male and female roles is also less egalitarian. The Netherlands exhibits quite a unique pattern. The work ethic is strikingly low by international standards, especially among women. The Dutch attach relatively high importance to remuneration, the other extrinsic aspects of work and its intrinsic components (though rather less to job security). The Dutch view of gender roles is more traditional than is usual in Western and Northern Europe. These informal rules correspond well with the dominant organisation of work and care tasks in the Netherlands. They could perhaps be summed up as a ‘one and a half earner culture’, which has evolved from the high

importance the Dutch have traditionally placed on self-care in parenting and running the household, with clearly delineated responsibilities for men and women.

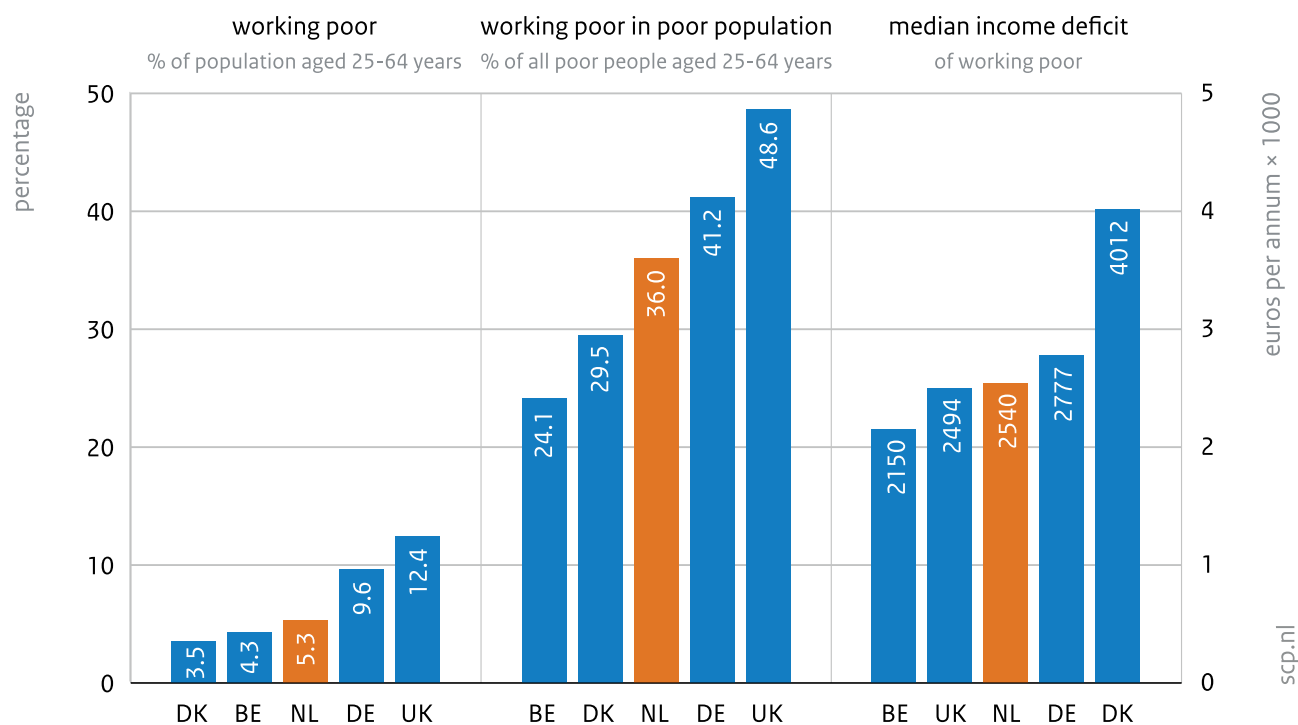
### Poverty rates align with expectations from institutional analysis

Based on the institutional variation and the size of the groups at high risk (the self-employed, part-time workers, people on temporary contracts and atypical forms of employment), expectations were formulated in advance for the five focus countries. These suggested that the share of working poor would be the lowest in Denmark, followed by Belgium. The share was estimated to be higher in the Netherlands and Germany – for different reasons, but at about the same level. Our expectation was that the United Kingdom would have the highest proportion of working poor, based on the institutional structure and the size of the groups concerned.

Our assumptions are largely borne out (figure S.6). Denmark does indeed have the lowest share of working poor (3.5% of all 25-64 year-olds), closely followed by Belgium (4.3%). The United Kingdom has the highest share of working poor of the five focus countries (12.4%), again in line with expectations. Also as assumed, the Netherlands and Germany have relatively more working poor than Belgium and fewer than the United Kingdom, but the figures in the two countries are anything but equal; the Netherlands has a slightly higher share of working poor than Belgium (5.3%), with the caveat that this ranking reverses if the non-working poor aged 25-64 years are also included. The share of working poor in Germany is much higher (9.6%), closer to the UK than to the Dutch figure. The five focus countries also differ slightly in terms of perceived material and social deprivation, and in the degree to which the working poor themselves say they are able to make ends meet.

Figure S.6

Poverty and income deficits according to the 'modest but adequate' criterion in five countries (2013/2014), percentages and euros on an annualised basis)<sup>a</sup>



a The threshold amounts for a single person (2013) are: BE €12,633 p.a.; DE €11,670 p.a.; DK €15,881 p.a.; NL €12,732 p.a.; UK €13,320 p.a.

Source: EU-SILC'14 (SCP treatment)

The differences in the share of the working poor between the five focus countries are probably largely due to institutional factors. The assumption that there are institutional differences between the focus countries, whilst their societies form a fairly homogeneous group in other respects, is largely borne out empirically. The differing degrees of in-work poverty in the five countries could not be related to macro-differences in national wealth, unemployment, inequality of earned incomes or the composition of the working population. The first dimension of the formal institutions is probably the most important: the combination of high income protection and strong organisation (quality of governance, trade union membership) is accompanied by less in-work poverty. The two types of informal institutions also appear to make an independent contribution to country differences in the prevalence of in-work poverty; a strong commitment to the various labour values, traditional views on the societal roles of men and women and a strong work ethic are associated with a higher proportion of working poor. The second formal dimension is probably less important in understanding this phenomenon: the targeted protection of workers is not related to the share of working poor at national level. This dimension includes the contractual protection of workers in permanent and non-permanent employment.

### Analysis of country differences in the percentage of working poor

We next investigated for each of the Netherlands' neighbouring countries whether the difference in the percentage of working poor compared with the Netherlands is related to the divergent poverty risks of subgroups, or with the share taken by those groups in the working population aged 25-64 years. A decomposition analysis was performed for this purpose, in which the subgroups were classified on the basis of the three theoretical mechanisms introduced earlier: size of household, labour intensity and hourly income. Separate analyses were performed for self-employed workers and employees.

In the United Kingdom, the at-risk subgroups – self-employed workers and employees with a low labour intensity and/or low hourly income, and households with children – are fairly large, but that also applies for the Netherlands. All UK subgroups are however exposed to substantially greater risks, and it is therefore not surprising that the proportion of working poor is more than double that in the Netherlands. In Germany, too, it is mainly the higher poverty risks of the vulnerable subgroups which exacerbate in-work poverty, although this influence is tempered by the relatively small risk for wage-earners with children and the fact that there are fewer self-employed workers – and especially sole traders – than in the Netherlands. The relatively lower share of working poor in Belgium and Denmark compared with the Netherlands is not because the subgroups are exposed to less risk in those countries, but because those groups are smaller. This applies across the board in Denmark, and in Belgium mainly for the subgroups which set themselves apart in terms of the labour intensity and hourly income of employees (and thus not for self-employed workers and households with children). It is possible that the formal institutions in the Netherlands do not so much increase the poverty risk of workers as the size of the vulnerable groups. Perhaps the one and a half-earner culture among the Dutch population cited earlier also plays a role.

Overall, the working population in the United Kingdom can be described across the piece as 'large number of vulnerable persons, with high poverty risks', and in Denmark by contrast as 'few vulnerable persons, with low poverty risks'. The Netherlands forms a hybrid between these two extremes among the five countries studied, with a large number of vulnerable persons but relatively low poverty risks. The pattern in Germany and Belgium is less clear-cut. As these differences occur between countries with comparable societal conditions but divergent formal and informal rules on employment, institutional factors are likely to be an important cause of in-work poverty. This offers perspectives for future policy.

## S.2 Policy considerations

The fact that a substantial part of working people are living below the poverty line is problematic for a number of reasons. First and foremost, it goes against the policy principle that work should pay. This can be interpreted to mean that people in work should earn a sufficient income to ensure that they are not poor (i.e. earn a 'living wage'). The existence of a

large group of working poor is at odds with this principle. The second reason that poverty in the workforce is problematic is more practical in nature and concerns the difficulty of reaching this group. Working people who have never received social security benefit are 'invisible' for policy, especially if they are also not identified by other means (their children's school, their GP). If workers furthermore believe – rightly or wrongly – that they are not eligible for government arrangements, they are less likely to ask for help. It follows from this last point that, if these workers do sound the alarm, this may indicate the existence of serious and somewhat intractable problems.

Limiting the amount of in-work poverty is therefore a desirable goal. The question then is how much scope there is to achieve it. Reducing the poverty rate to zero is theoretically conceivable, but would be difficult to achieve in practice. Reducing poverty also does not happen by itself. If the economy remains strong in the years ahead, some improvement may be expected, but in our estimation and that of others (CBS 2018a), the low poverty rate seen in 2001 is unlikely to return soon. In the first place, a small part of the growth in poverty is due to changes on the labour market that have been under way for some time, i.e. the increase in the number of self-employed workers. That number is now stabilising, but the growth in self-employment means the poverty rate among those in work is a few tenths of a percentage point higher than it otherwise would be. Second, the number of workers with a migration background is set to grow further in the years ahead (CBS 2018b); members of this group are much more often poor than average, and this helps drive up the incidence of in-work poverty. Third, the purchasing power of those at the lower end of the income distribution will have to rise if the poverty rate is to fall. There are several ways of achieving this: negotiated wage increases, a rise in self-employed workers' income and/or an increase in the annual working hours of households, achieved either by boosting the number of hours worked or reducing the periods of unemployment. The growth in negotiated wages is limited at present (CPB 2017), especially among the low-skilled (Bakens & Fouarge 2017) – precisely the group with a higher than average incidence of poverty. The weak wage growth may be partly due to the flexibilisation of the labour market (CPB 2017), which is a particular feature at the lower end of the jobs market. This weakens the negotiating position of employees. That may be changing in 2018, now that employers are having difficulty finding suitable staff.

Despite these difficulties, there does appear to be some scope for reducing poverty: at the beginning of this century the share of working poor in the Netherlands was substantially lower, and in the international comparison two of the focus countries had a smaller proportion of working poor. Changes in the percentage of working poor can therefore be achieved not only through economic growth, but probably also through institutional changes. Denmark may offer a better example here than Belgium. Denmark has the lowest poverty rate among workers of all the focus countries (two-thirds of that in the Netherlands). Not only is the share of working poor in Belgium slightly higher than in the Netherlands, but so is the poverty rate in the non-working population aged 25-64 years. It is

therefore possible that emulating the Belgian institutional model would mainly lead to a substitution of working poor by non-working poor.

What are the plausible bandwidths when it comes to the potential of policy to influence the share of working poor? Suppose the relative size of the vulnerable groups in the Netherlands were equated to that in Denmark (with an unchanged low poverty risk); the share of working poor in the Netherlands could then in theory be reduced by around 40% (based on the 2013 measurement). On the other hand, it is also possible that institutional changes would drive up in-work poverty even further; if the group sizes remained unchanged but the risk profile was the same as in the United Kingdom the share of working poor in the Netherlands would more than double. Policy choices are therefore likely to have consequences.

### Considerations for national policy

Reducing the level of in-work poverty is however easier said than done. If it were decided to follow the Danish example, it is important to reduce the size of the vulnerable groups whilst at the same time ensuring that their risk of poverty does not increase.

Based on the outcomes of our exploratory analyses, some considerations for national policy are worth noting, under the assumption that poverty among working people in principle is undesirable from a policy point of view. The latter is in line with the fundamental rights section of the Dutch Constitution ('It shall be the concern of the authorities to secure the means of subsistence of the population') and the commitment expressed in the current Dutch government's Coalition Agreement to 'fight poverty and indebtedness' and to 'make work pay' (Regeerakkoord 2017: 22, 27). Against this background, it is relevant to:

- *Ensure adequate minimum income protection for employees and self-employed.*  
This means seeking to prevent people working for pay levels that are below the poverty threshold for a single person. That is already the case for single employees (in full-time employment and with the exception of employers ignoring the minimum wage), but not for self-employed workers. The proposal contained in the Coalition Agreement that sole traders who work for the same client for at least three months at a rate that is less than 125% of the minimum wage should henceforth be treated as employees, is relevant in this regard (Regeerakkoord 2017: 25). In reality this proposal would be tantamount to the introduction of a minimum hourly rate. Such a measure could also be considered for other low-paid self-employed workers, though this could potentially be at odds with the principles of market forces and free enterprise. It is also conceivable that self-employed workers and clients could implement a minimum hourly rate by shortening the length of assignments, which would have little impact on net income.
- *Be conscious of the importance of households' labour intensity and the costs of children.*  
An adequate minimum income for single persons is not enough to reduce poverty in the whole working population. Where people work part-time or are unemployed for part of the year, singles and couples can fall below the poverty line; and if there are

children, the unavoidable and highly desirable expenditure items increase. This warrants a policy focus on:

- a promoting full-time employment for single persons;
- b encouraging a higher labour intensity among couples, especially if their hourly pay rate is low;
- c stepping up the help for parents to meet the costs of children; in particular, working single-parent families and couples with large families can easily slip below the poverty line. The international comparison showed that Germany and Denmark perform better in this respect.

- *Seek to strike a good balance between those in permanent employment on the one hand, and on the other vulnerable self-employed people, employees who are involuntarily in part-time or temporary work, and people with atypical contract forms.*

The Netherlands has, in comparison with for instance Denmark, a rather large group of vulnerable self-employed persons, and a reduction of its size could be instrumental in reducing the share of working poor. With regard to employees, it is not self-evident that a policy pursuing the situation where ‘permanent becomes less permanent and flexible less flexible’ will be effective. Only a limited share of people on permanent contracts are poor, implying that a growth of the relative size of this group could indeed limit the overall share of working people living below the poverty threshold. However, this comes with two caveats: from the international comparison the type of contract did not emerge as a particularly strong driving factor of the share of working poor in different countries, and the average poverty risk could increase if those in (permanent) employment would become less secure. Appropriate fine-tuning therefore is required.

- *Avoid policy aimed at reducing in-work poverty leading to more poverty among those not in work as a result of lower labour demand and discouraged workers.* The different rates between the Netherlands and Belgium suggest that poverty among working people and among those who are not gainfully employed to some extent are susceptible to waterbed effects.
- *Bear in mind that this study’s conclusion that ‘institutions matter’ in understanding and combating poverty among working people has a cultural component.* This implies that one should be aware of the constraints posed by informal rules – such as the aspects of work that people value, societal views on gender roles and the work ethic – on the emergence, implementation and effectiveness of new policies that aim to reduce the number of working poor.

### Considerations for municipal policy

It emerged from our analyses that local authorities wrestle with the problem of the working poor. Three aspects are at play here: local authorities are not adequately reaching the target group; in many cases they do not feel equipped to address the underlying problems; and the working poor are not always open to their initiatives. There is no simple solution to these issues. For example, the scope to reduce the number of people in poverty often

falls outside the sphere of influence of local authorities: fiscal measures and changes to the level of benefits are the preserve of central government and fall outside the competence of local authorities. Additionally, the fact that many self-employed workers do not want to be dependent on the government (either national or local) may be an inherent element of their desire for free enterprise.

At the same time, however, this is not the whole story: to a certain degree, local authorities are able to shape their poverty policy as they see fit. The fact that several of the interviewed policy officials reported that a shift in emphasis is currently taking place from lawfulness to effectiveness indicates that local authorities are increasingly making use of that freedom. In addition, local authorities have a clear view of the local labour market, and in this respect, too, they could perhaps do more for residents living in poverty than they do at present.

Possible additions to municipal policy could be:

- Local authorities appear to focus primarily on addressing the expenditure problems and social participation of the working poor of whom they are aware, namely current and former social assistance benefit clients and households they are able to reach via chain partners (schools, GPs) or through general communication (e.g. house-to-house flyers). However, local authorities could also play a role in relation to other problems (too few hours or assignments, inadequate hourly pay rates) or for other groups (people without children, self-employed workers).

Local authorities could for example opt, as a few are already doing, to open up access to employment and training services aimed at helping people find more or better-paid work to people not in receipt of social assistance benefit. If this helps the newly reached poor to find work that provides a sufficient income, this could foster their integration into society and promote social cohesion within the municipality. One problem here is the lack of financial incentives for this: helping the working poor to find better jobs costs local authorities money but does not deliver savings if the individuals concerned are not in receipt of social assistance benefit. There may be a facilitating role here for national government.

- To improve the reach and delivery of services for the working poor, it is desirable that local authorities seek to connect (even more) with other stakeholders: local and regional employers, trade unions and organisations of sole traders, social counsellors, schools and other training providers. National government could encourage and facilitate such initiatives.
- Local authorities not only have a role in developing and implementing policy, but are themselves also employers or procurers of services. In that role, they could strive to ensure that workers work sufficient hours and earn a reasonable hourly income. They could also set an example themselves here. Here again, however, there is a problem in that the financial incentives operate in the wrong direction; it can be financially attractive for a local authority, in its role as an employer or contractor, to spend as little as possible on wage costs.

- Finally, it is desirable to increase the knowledge base regarding the working poor. Local authorities generally know too little about which measures are effective and which are not. As already stated, this is partly because not all the working poor are on their radar, and local authorities thus do not know whether the measures actually reach them. It is also due to the low priority often given to the evaluation of local policy, leading to a lack of systematic knowledge about what does and does not work. It is therefore important to evaluate existing policy regularly and share experiences with various policy measures with other local authorities or with other departments within the municipality. Consideration could also be given to (small-scale) experiments with initiatives focusing specifically on ‘what works’ for the working poor who are not current or former social assistance benefit recipients. The fact that they are not, or no longer, receiving benefits also means there are no restrictions either in respect of what they can earn or in terms of sanctions policy.

## References

- Bakens, J. en D. Fouarge (2017). Laagopgeleiden participeren minder en met lager loon na de crisis. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 102, nr. 4756, p. 606.
- CBS (2018a). *Armoede en sociale uitsluiting 2018*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2018b). *Prognose bevolking; geslacht, leeftijd en migratieachtergrond, 2018-2060*. Geraadpleegd 29 mei 2018 via <https://opendata.cbs.nl/statline>.
- CPB (2017). *Juniraming 2017: economische vooruitzichten 2017 en 2018*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- European Commission (2014). *Employment and Social Developments in Europe 2014*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- FNV (2015). FNV: Groeiend aantal werkende armen met stapelbanen. Geraadpleegd 26-11-2017, via <https://lokaalfnv.nl/actueel/2015/10/fnv-groeiend-aantal-werkende-armen-met-stapelbanen>.
- Hoff S., J.M. Wildeboer Schut, B. Goderis en C. Vrooman (2016). *Armoede in kaart 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Thijssen, J.G.J. en E. Pommer (2001). Armoede in hoofdlijnen. In: *Armoedemonitor 2001* (p. 9-25). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Wildeboer Schut, J. en S. Hoff (2016). Werkende en niet-werkende armen. In: S. Hoff, J.M. Wildeboer Schut, B. Goderis en C. Vrooman (red.), *Armoede in kaart 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

## Lijst met afkortingen van landnamen in de figuren

|    |                     |
|----|---------------------|
| AT | Oostenrijk          |
| BE | België              |
| CZ | Tsjechië            |
| DE | Duitsland           |
| DK | Denemarken          |
| EE | Estland             |
| EL | Griekenland         |
| ES | Spanje              |
| FI | Finland             |
| FR | Frankrijk           |
| HU | Hongarije           |
| IE | Ierland             |
| IT | Italië              |
| LU | Luxemburg           |
| NL | Nederland           |
| PL | Polen               |
| PT | Portugal            |
| SE | Zweden              |
| SI | Slovenië            |
| SK | Slowakije           |
| UK | Verenigd Koninkrijk |

# Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

## SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn in gedrukte vorm verkrijgbaar bij de (internet)boekhandel en zijn als pdf gratis te downloaden via [www.scp.nl](http://www.scp.nl). Een complete lijst is te vinden op [www.scp.nl/publicaties](http://www.scp.nl/publicaties).

## SCP-publicaties 2018

- 2018-1 *Werken aan de start. Jonge vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt* (2018). Ans Merens en Freek Bucx (red.). ISBN 978 90 377 0859 2
- 2018-2 *Lees:Tijd. Lezen in Nederland* (2018). Annemarie Wennekers, Frank Huysmans en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0858 5
- 2018-3 *De Wmo 2015 in praktijk. De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning* (2018). Lia van der Ham, Maaïke den Draak, Wouter Mensink, Peggy Schyns en Esther van den Berg. M.m.v. Pepijn van Houwelingen en Isabella van de Velde. ISBN 978 90 377 0856 1
- 2018-4 *Jezelf zijn in het verpleeghuis* (2018). Lisette Kuiper, Debbie Verbeek-Oudijk en Cretien van Campen. ISBN 978 90 377 0855 4 (pdf)
- 2018-5 *Maatschappelijke ondersteuning: keuzes van cliënten en beleid van gemeenten* (2018) (handelseditie proefschrift). Anna Maria Marangos. ISBN 978 90 377 0846 2 (pdf)
- 2018-6 *Een lokaal sociaal contract. Voorwaarden voor een inclusieve samenleving* (2018). Kim Putters. ISBN 978 90 377 0861 5
- 2018-7 *The social state of the Netherlands 2017* (2018). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer en Annemarie Wennekers (red.). ISBN 978 90 377 0862 2 (pdf)
- 2018-8 *Net als thuis. Wooninitiatieven opgezet door ouders voor hun kinderen met een beperking* (2018). Inger Plaisier en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0863 9
- 2018-9 *Bouwend aan een toekomst in Nederland. De leefsituatie van Poolse migranten die zich na 2004 in Nederland hebben ingeschreven* (2018). Mérove Gijsberts, Iris Andriessen, Han Nicolaas (CBS) en Willem Huijnk. ISBN 978 90 377 0864 6 (pdf)
- 2018-10 *Publieke voorkeuren. Een methodologische en inhoudelijke verkenning van voorkeuren voor publieke voorzieningen* (2018). Martin Olsthoorn en Ab van der Torre. ISBN 978 90 377 0867 7 (pdf)
- 2018-11 *De religieuze beleving van moslims in Nederland. Diversiteit en verandering in beeld* (2018). Willem Huijnk. ISBN 978 90 377 0868 4 (pdf)
- 2018-12 *Opvattingen over seksuele en genderdiversiteit in Nederland en Europa* (2018). Lisette Kuiper. ISBN 978 90 377 0866 0 (pdf)
- 2018-13 *Verhalen blijven vertellen en elkaar willen begrijpen* (2018). Kim Putters, Andries van den Broek, Ab van der Torre, Martin Olsthoorn, Esther van den Berg, Wouter Mensink, Lotte Vermeij, Marcel Coenders en Annemarie Wennekers. ISBN 978 90 377 0872 1
- 2018-14 *Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland* (2018). Jaco Dagevos, Willem Huijnk, Mieke Maliepaard (WODC) en Emily Miltenburg. ISBN 978 90 377 0869 1
- 2018-15 *Tijdelijk werk geven. Invloed van laagconjunctuur en langdurende ziektegevallen* (2018). Edith Josten en Jan Dirk Vlasblom. ISBN 978 90 377 0870 7 (pdf)

- 2018-16 *Kwetsbaar en eenzaam? Risico's en bescherming in de ouder wordende bevolking* (2018). Cretien van Campen, Frieke Vonk en Theo van Tilburg (VU AMSTERDAM). ISBN 978 90 377 0874 5
- 2018-17 *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg* (2018). Redactie: Mariska Kromhout, Nora Kornalijslijper en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0875 2
- 2018-18 *An international comparison of care for people with intellectual disabilities. An exploration* (2018). Isolde Woittiez, Evelien Eggink, Lisa Putman en Michiel Ras. ISBN 978 90 377 0871 4 (pdf)
- 2018-19 *Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet. Hoe is het de mensen op de Wsw-wachlijst vergaan?* (2018). Klarita Sadiraj, Stella Hoff en Maroesjka Versantvoort. ISBN 978 90 377 0880 6 (pdf)
- 2018-20 *Lastige kwesties. Acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen* (2018). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0878 3 (pdf)
- 2018-21 *Kijk op kinderopvang. Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang* (2018). Anne Roeters en Freek Bucx. ISBN 978 90 377 0876 9 (pdf)
- 2018-22 *Verdeeldheid en verbinding. Terugblik op de rol van de civil society bij de komst van vluchtelingen* (2018). Wouter Mensink. ISBN 978 90 377 0882 0 (pdf)
- 2018-23 *Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten* (2018). Cok Vrooman, Edith Josten, Stella Hoff, Lisa Putman en Jean Marie Wildeboer Schut. ISBN 978 90 377 0881 3
- 2018-25 *De sociale staat van Nederland 2018. Hoofdpijnen* (2018). Annemarie Wennekers, Jeroen Boelhouwer, Cretien van Campen en Rob Bijl (red.). ISBN 978 90 377 0886 8

## Digitale publicaties 2018

- Verhalen blijven vertellen en elkaar willen begrijpen* (infographic). Kim Putters, Andries van den Broek, Ab van der Torre, Martin Olsthoorn, Esther van den Berg, Wouter Mensink, Lotte Vermeij, Marcel Coenders en Annemarie Wennekers. ISBN 978 90 377 0873 8, publicatiedatum 4-5-2018
- Een (on)gezonde leefstijl* (card stack). Stéfanie André (RU), Gerbert Kraaykamp (RU), Roza Meuleman (RU). ISBN 978 90 377 0879 0, publicatiedatum 10-7-2018
- De sociale staat van Nederland 2018* (card stack). Annemarie Wennekers, Jeroen Boelhouwer, Cretien van Campen en Rob Bijl (red.). ISBN 978 90 377 0885 1, publicatiedatum 11-9-2018

## Overige publicaties 2018

- Burgerperspectieven 2018 | 1* (2018). Paul Dekker, Lia van der Ham en Annemarie Wennekers. ISBN 978 90 377 0865 3
- Burgerperspectieven 2018 | 2* (2018). Josje den Ridder, Evelien Boonstoppel en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0877 6
- Burgerperspectieven 2018 | 3* (2018). Josje den Ridder, Paul Dekker, Evelien Boonstoppel. ISBN 978 90 377 0883 7

## SCP-publicaties 2017

- 2017-1 *Grenzen aan de eenheid. De beleving en waardering van diversiteit en inclusiviteit onder medewerkers van Defensie* (2017). Iris Andriessen, Wim Vanden Berghe en Leen Sterckx. M.m.v. Jantine van Lisdonk en Ans Merens. ISBN 978 90 377 0814 1
- 2017-2 *Wie maakt het verschil? Sociale ongelijkheid in condities en consequenties van informele hulp. Oratie.* (2017). Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0752 6

- 2017-3 *Langer zelfstandig. Ouder worden met hulpbronnen, ondersteuning en zorg* (2017). Cretien van Campen en Jurjen Iedema (scp), Marjolein Broese van Groenou (VU-LASA) en Dorly Deeg (VUMC-LASA). ISBN 978 90 377 0817 2
- 2017-4 *Beleidssignalement Ervaringen van LHBT-personen met sport* (2017). Ine Pulles en Kirsten Visser. ISBN 978 90 377 0820 2 (pdf)
- 2017-5 *Voorzieningen verdeeld. Profijt van de overheid* (2017). Martin Olsthoorn, Evert Pommer, Michiel Ras, Ab van der Torre en Jean Marie Wildeboer Schut. ISBN 978 90 377 0821 9
- 2017-6 *Van oost naar west. Poolse, Bulgaarse en Roemeense kinderen in Nederland: ouders over de leefsituatie van hun kinderen* (2017). Ria Vogels, Simone de Roos en Freek Bucx. ISBN 978 90 377 0819 6
- 2017-7 *First steps on the labour market* (2017). Ans Merens, Freek Bucx en Christoph Meng (ROA). ISBN 978 90 377 0822 6
- 2017-8 *Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2015. Ontvangen hulp bij het huishouden, persoonlijke verzorging, verpleging en begeleiding* (2017). Debbie Verbeek-Oudijk, Lisa Putman en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0818 9 (pdf)
- 2017-9 *Kwesties voor het kiezen. Analyses van enkele maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2017* (2017). ISBN 978 90 377 0770 0 (pdf)
- 2017-10 *Achtervolgd door angst. Een kwantitatieve vergelijking van angst voor slachtofferschap met een algemeen gevoel van onveiligheid* (2017). Lonneke van Noije en Jurjen Iedema. ISBN 978 90 377 0825 7
- 2017-11 *Discriminatie herkennen, benoemen en melden* (essay) (2017). Iris Andriessen. ISBN 978 90 377 0826 4 (pdf)
- 2017-12 *Dorpsleven tussen stad en land. Slotpublicatie Sociale Staat van het Platteland* (2017). Anja Steenbekkers, Lotte Vermeij en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0830 1 (pdf)
- 2017-13 *Leren van verschillen. Opleidingsverschillen in de vrouwenemancipatie* (2017). Anne Roeters. ISBN 978 90 377 0829 5 (pdf)
- 2017-14 *Transgender personen in Nederland* (2017). Lisette Kuiper, m.m.v. Wim Vanden Berghe. ISBN 978 90 377 0831 8 (pdf)
- 2017-15 *Gelijk verdeeld. Een verkenning van de taakverdeling bij LHb-stellen* (2017). Anne Roeters, Floor Veerman en Eva Jaspers. ISBN 978 90 377 0832 5 (pdf)
- 2017-16 *Nederlanders en nieuws. Gebruik van nieuwsmedia via oude en nieuwe kanalen* (2017). Annemarie Wennekers en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0833 2 (pdf)
- 2017-17 *Beroep op het mbo. Betrokkenen over de responsiviteit van het middelbaar beroepsonderwijs* (2017). Monique Turkenburg en Ria Vogels. M.m.v. Yvette Sol. ISBN 978 90 377 0836 3
- 2017-18 *Ouderen in verpleeghuizen en verzorgingshuizen. Landelijk overzicht van hun leefsituatie in 2015/'16* (2017). Debbie Verbeek-Oudijk en Cretien van Campen. ISBN 978 90 377 0838 7
- 2017-19 *Gelukkig in een verpleeghuis? Ervaren kwaliteit van leven en zorg van ouderen in verpleeghuizen en verzorgingshuizen* (2017). Cretien van Campen en Debbie Verbeek-Oudijk. ISBN 978 90 377 0837 0
- 2017-20 *Zicht op de Wmo 2015. Ervaringen van melders, mantelzorgers en gespreksvoerders* (2017). Peteke Feijten, Roelof Schellingerhout, Mirjam de Klerk, Anja Steenbekkers, Peggy Schyns, Fieke Vonk, Anna Maria Marangos, Alice de Boer en Liesbeth Heering. ISBN 978 90 377 0842 4
- 2017-21 *Gevlucht met weinig bagage. De leefsituatie van Somalische Nederlanders* (2017). Iris Andriessen, Mérove Gijsberts, Willem Huijnk en Han Nicolaas (CBS). ISBN 978 90 377 0839 4 (pdf)

- 2017-22 *Overall rapportage sociaal domein 2016. Burgers (de)centraal* (2017). Evert Pommer en Jeroen Boelhouwer (red.). ISBN 978 90 377 0843 1
- 2017-23 *Samenvatting Overall rapportage sociaal domein 2016. Burgers (de)centraal* (2017). Evert Pommer, Jeroen Boelhouwer (red.) ISBN 978 90 377 0844 8
- 2017-24 *Regionale verschillen in het sociaal domein: voorzieningengebruik nader verklaard* (2017). Ingrid Ooms, Klarita Sadiraj en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0852 3 (pdf)
- 2017-25 *De sociale staat van Nederland 2017* (2017). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Annemarie Wennekers (red.). ISBN 978 90 377 0847 9
- 2017-26 *Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2016* (2017). Lisa Putman, Debbie Verbeek-Oudijk en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0850 9 (pdf)
- 2017-27 *Voor elkaar?* (2017). Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Inger Plaisier, Peggy Schyns. ISBN 978 90 377 0849 3

## Digitale publicaties 2017

- Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2015* (onepager). Debbie Verbeek-Oudijk, Lisa Putman en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0824 0, publicatiedatum 23-1-2017
- Eerste treden op de arbeidsmarkt* (digitaal magazine). Ans Merens, Freek Bucx, m.m.v. Christoph Meng (ROA). ISBN 978 90 377 0823 3, publicatiedatum 31-1-2017
- Arbeidsmarkt in kaart. Werkgevers 2017* (card stack). Patricia van Echtelt en Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0840 0, publicatiedatum 24-10-2017
- Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2016* (onepager). Debbie Verbeek-Oudijk, Lisa Putman en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0851 6, publicatiedatum 17-11-2017
- De sociale staat van Nederland 2017* (infographic). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Annemarie Wennekers (red.). ISBN 978 90 377 0853 0, publicatiedatum 12-12-2017
- Een week in kaart – editie 1* (card stack). Anne Roeters. ISBN 978 90 377 0857 8, publicatiedatum 21-12-2017

## Overige publicaties 2017

- Burgerperspectieven 2017 | 1* (2017). Paul Dekker, Josje den Ridder en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0827 1
- Burgerperspectieven 2017 | 2* (2017). Josje den Ridder, Iris Andriessen en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0834 9
- Oud worden in Nederland* (2017). Redactie: Lotte Vermeij (SCP) en Radboud Engbersen (PLATFORM31). ISBN 978 90 377 0835 6
- Burgerperspectieven 2017 | 3* (2017). Josje den Ridder, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0841 7
- Burgerperspectieven 2017 | 4* (2017). Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0854 7

## Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt jaarlijks zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl).