

Werkende armen

Analyse

Februari 2011



Raad voor
Werk en
Inkomen

1 Inleiding

Werk moet lonen. Dit uitgangspunt betekent dat een voltijdbaan in beginsel voldoende inkomen oplevert om volwaardig binnen de samenleving te kunnen participeren.¹ Om deze reden staat werk centraal op de beleidsagenda als de beste weg uit armoede. Werk biedt mensen bovendien ontplooiingskansen, waardoor een verdere inkomensverbetering tot de mogelijkheden behoort.² Er zijn overigens ook andere redenen om werk als de beste weg uit de armoede te beschouwen. Zo kan werk personen, die anders al dan niet met een uitkering niet-participerend thuiszitten, uit een eventueel maatschappelijk isolement halen. Dit samenstel van redenen maakt dat ook de RWI werk als de beste weg uit armoede beschouwt.

Toch is er de laatste tijd veel aandacht voor het verschijnsel van de ‘werkende armen’: mensen mét een betaalde baan, die desondanks in armoede verkeren. Werk geeft blijkbaar *geen garantie* op een ontsnapping uit armoede. Als we weten wie de ‘werkende armen’ zijn en waardoor hun situatie veroorzaakt wordt, kan bekeken worden of specifiek beleid gewenst is om armoede te voorkomen en om tijdig perspectief te bieden om uit de armoede te kunnen raken.

2 Uitgangspunten en armoededefinities

In de wetenschappelijke literatuur worden diverse armoedegrenzen gehanteerd om te bepalen of iemand arm is.³ Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) hanteert drie soorten armoedegrenzen. De ‘lage inkomensgrens’ vertegenwoordigt een in de tijd vast koopkrachtbedrag, dat gerelateerd is aan het bijstandsniveau van een alleenstaande in 1979. Voor meerpersoonshuishoudens is deze grens rekenkundig aangepast, waarbij rekening wordt gehouden met huishoudsamenstelling en -omvang. Vanwege deze systematiek kan de lage inkomensgrens voor bepaalde huishoudsamenstellingen hoger uitkomen dan het WML. Omdat de lage inkomensgrens wordt geïndexeerd voor de prijsontwikkeling, kunnen ontwikkelingen in de tijd worden vergeleken.⁴ Het CBS spreekt in dit geval over het bestaan van *een kans op armoede* bij deze groepen. Het hebben van een laag inkomen alleen is namelijk niet voldoende reden om van armoede te kunnen spreken, omdat er in

¹ Voor de eerdere discussiebijeenkomst in RWI-verband over de problematiek van werkende armen zijn door vijf deskundigen notities geschreven over de problematiek. Volgens een van deze deskundigen, Vrooman, behoedt het wettelijk minimumloon (WML) werknemers ervoor dat hun inkomen beneden de armoedegrens belandt. Zie Vrooman, J.C. (2010). *Over werk en armoede*, notitie t.b.v. RWI. Den Haag, p. 9. Ook een andere deskundige, Marx, concludeert dat een voltijdbaan op WML-niveau volstaat voor een levensstandaard boven de armoedenorm. Zie Marx, I. (2010). *Beleid voor de werkende armen*, notitie t.b.v. RWI. Antwerpen, p.5.

² Hoff, S. (2010). *Uit de armoede werken. Omvang en oorzaken van uitstroom uit armoede*. Den Haag: SCP. Ook Van der Geest wijst erop dat werk beter is dan een uitkering, omdat werkervaring wordt opgedaan en menselijk kapitaal wordt onderhouden en vergroot. Op die manier is een overstap naar beter betalende functies makkelijker mogelijk. Zie Geest, L. van der (2010). *Werkende armen*, notitie t.b.v. RWI. Utrecht. Van der Geest wijst in dit verband naar het onderzoek Zijl, M. & Berg, G.J. van den & Heyma, A. (2004). *Stepping stones for the unemployed: The effect of temporary jobs on the duration until regular work*, IZA Discussion Papers 1241, Institute for the Study of Labor (IZA), waarin wordt gesteld dat, hoewel deeltijdbanen en tijdelijke en flexibele banen gepaard gaan met meer armoederisico, genoemde banen toch beter zijn dan een uitkering omdat werkervaring wordt opgedaan en menselijk kapitaal wordt behouden en vergroot.

³ Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) bracht in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geregeld publicaties uit onder de titels ‘armoedemonitor’ en ‘armoedebericht’ waarin beknopt verslag werd gedaan over recente ontwikkelingen op het gebied van armoede. De meest recente publicatie in deze reeks is Vrooman, J.C. & Hoff, S. (2008). *Armoedebericht 2008*. Den Haag: SCP. De reeks is inmiddels afgesloten. De meest recente SCP/CBS-publicaties met gegevens over armoede zijn *Lage inkomens, kans op armoede en uitsluiting 2009* (2009). Den Haag/Heerlen: CBS en *Armoedesignalement 2010* (2010). Den Haag: SCP.

⁴ Vrooman, J.C. & Hoff, S. (2008), *o.c.*, p. 7.

sommige gevallen een beroep op spaargeld of vermogen kan worden gedaan. Wel kan door het hebben van een laag inkomen 'verarming' ontstaan. Immers het inkomen is – strikt genomen – onvoldoende om van rond te kunnen komen.

Behalve de lage inkomensgrens werkt het SCP ook met de 'budgetgerelateerde armoedegrens' (die in samenwerking met het NIBUD is ontwikkeld en die in twee varianten bestaat), waarin de armoedegrens gerelateerd wordt aan de kosten van bepaalde genormeerde uitgaven, en met de 'beleidsmatige inkomensgrens', die is gebaseerd op de normbedragen van het politiek vastgestelde beleidsmatige minimum. In internationale statistieken ten slotte worden over het algemeen relatieve armoedegrenzen gehanteerd, waarbij armoede gedefinieerd wordt als een inkomen onder een bepaald percentage (meestal zestig procent) van het mediane inkomen dat in het betreffende land wordt verdiend.

Armoede wordt in de regel gemeten op huishoudniveau. Inkomensgegevens worden gemeten op persoonsniveau. Als we het hebben over werkende armen, gaat het volgens de CBS-definitie over huishoudens onder de gebruikte armoedegrens, waarbinnen inkomen uit arbeid de belangrijkste inkomensbron vormt.⁵ Afhankelijk van omvang en samenstelling van het huishouden kunnen werkende armen dus personen zijn, die gemeten op *individueel* niveau een inkomen verdienen dat ligt boven de armoedegrens of het WML. Hoe lager het individuele inkomen, hoe groter de kans op de combinatie van werk en armoede. In statistische bronnen is het onderscheid tussen werkende armen en werknemers met een (individueel) inkomen onder de gebruikte armoedegrens niet in alle gevallen even helder.

Mensen kunnen – ook bij bovenmodale inkomensniveaus – grote moeite hebben om rond te komen doordat zij bijvoorbeeld te maken hebben met hoge uitgaven (zoals een speciaal dieet, verslavingen, hoge vaste lasten die passen bij een eerder, hoger inkomensniveau of uitgaven die het gevolg zijn van niet goed met geld kunnen omgaan). Het CBS kiest ervoor⁶ om de hiermee samenhangende problematiek niet als armoedeprobleem te benoemen: *in beginsel* zouden de betrokken huishoudens zich de kosten kunnen veroorloven van de minimaal noodzakelijke uitgaven, waarmee rekening gehouden is bij de vaststelling van de hoogte van de budgetgerelateerde armoedegrens.

De RWI sluit zich aan bij de bovenstaande methoden om werkende armen in kaart te brengen. Dat betekent dat het aantal werkende armen gemeten wordt door te kijken naar het aantal arme huishoudens waarbinnen inkomen uit arbeid de belangrijkste inkomstenbron vormt.

Statistisch onderzoek naar de situatie van werkende armen in Nederland is in beperkte mate aanwezig. Inzicht in kenmerken van banen van werkende armen, waaronder de omvang van het dienstverband, de sector en de aard van de werkzaamheden is daardoor in beperkte mate beschikbaar.

De wel beschikbare cijfers komen vooral voort uit internationale publicaties en uit algemene publicaties over armoede van CBS/SCP. Europese⁷ (Eurofound) en

⁵ Zie Vrooman, J.C. & Hoff, S. & Otten, F. & Bos, W. (2007). *o.c.*, p. 78. Zie ook *Lage inkomens, kans op armoede en uitsluiting 2009. o.c.*, p. 20.

⁶ Zie Vrooman, J.C. (2010). *o.c.*

⁷ *European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) t/m 2008.*

Nederlandse⁸ (CBS/SCP) statistische informatiebronnen die relevant zijn in verband met armoedeonderzoek en onderzoek onder werkende armen zijn deels op verschillende datasets gebaseerd.⁹ Statistische analyses zijn hierdoor door de tijd heen beperkt vergelijkbaar en kunnen niet altijd op dezelfde manier worden herhaald. Doordat er in uiteenlopende studies verschillende armoedegrenzen worden gehanteerd, bestaan er op sommige punten bovendien forse verschillen in de statistiek.¹⁰

3 Probleemverkenning van de omvang van de groep werkende armen

Relatief geringe kans op de combinatie van werk en armoede in Nederland...

Het totale aantal Nederlandse huishoudens waarbij in 2009 sprake was van de combinatie van werk en armoede en waarvan het inkomen vooral uit loon bestond, bedroeg in 2009 zo'n drie procent. Dit percentage bleef volgens het CBS het afgelopen decennium vrij stabiel.¹¹

Van de huishoudens die hun inkomen voornamelijk uit zelfstandige arbeid betrokken, had in de periode 2002-2004 twaalf procent een laag inkomen. Uit het recente Armoedesignalement 2010 blijkt dat dit aandeel in 2009 nog ongewijzigd was.¹²

Het absolute aantal mensen dat leeft in een arm huishouden met inkomsten uit arbeid als voornaamste bron is in de afgelopen periode wel gestegen, van 434.000 personen in 2001 tot 576.000 personen in 2009. De oorzaak hiervan is dat het totaal aantal personen met inkomen uit arbeid (zowel werknemers in loondienst als zelfstandigen) het afgelopen decennium sterk is toegenomen.¹³

Inmiddels bestaat van de totale groep armen (zo'n zeven à acht procent van alle Nederlandse huishoudens verkeerde in 2009 in armoede)¹⁴ meer dan helft uit personen die behoren tot een huishouden waarbij inkomen uit arbeid – zelfstandig of in loondienst – de voornaamste inkomstenbron is.¹⁵

⁸ CBS-gegevens, die ook gezamenlijk door CBS en SCP worden gepubliceerd. Zie hierover verder noot 3.

⁹ EU-SILC, Regionaal Inkomensonderzoek (RIO), Consumenten Conjunctuur Onderzoek en EBB/IPO.

¹⁰ Zo hanteert het CBS in de Armoedemonitor 2007 de 'hoge' variant van de budgetgerelateerde armoedegrens bij het meten van de combinatie van werk en armoede. Zie Vrooman, J.C. & Hoff, S. & Otten, F. & Bos, W. (2007). *Armoedemonitor 2007*. Den Haag: SCP/CBS, p. 78. Gelijkijdig hanteert Eurofound in Europees vergelijkend onderzoek naar werkende armen de relatieve armoedegrens (60 procent van het mediane inkomen). Zie *Working Poor in Europe* (2010). Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound).

¹¹ *Armoedesignalement 2010* (2010). Den Haag: SCP, p. 11.

¹² *Armoedesignalement 2010* (2010). Den Haag: SCP, p. 12. Over de inkomenssituatie van zelfstandigen bestaan nog veel onzekerheden, omdat bestaande bronnen hier maar beperkt informatie geven. Om te weten te komen hoe het deze groep werkelijk vergaat is nader onderzoek nodig.

¹³ Zie *Armoedesignalement 2010* (2010). Den Haag: SCP, p. 51.

¹⁴ Gemeten volgens de lage inkomensgrens ging het om 7,7 procent. Gemeten volgens de beleidsmatige inkomensgrens ging het om zeven procent. Zie: *Armoedesignalement 2010* (2010). Den Haag: SCP, p. 16-17.

¹⁵ *Armoedesignalement 2010* (2010). Den Haag: SCP, p. 51: "Terwijl in 2000 vijftig procent van alle arme personen in een huishouden met inkomsten uit arbeid verbleef, was dat in 2009 opgelopen tot 59 procent." Het SCP concludeert dat het aandeel werkenden binnen de totale armoedepopulatie groter is geworden, en het aandeel uitkeringsgerechtigden kleiner. Binnen de armoedepopulatie heeft er dus een zekere verschuiving plaatsgevonden van uitkeringsgerechtigde armen naar werkende armen. Ook Snel en De Boom trekken een dergelijke conclusie. Uitgaande van de relatieve armoedegrens stellen zij vast dat de meerderheid van de armen in Nederland in de jaren tachtig en begin jaren negentig geen werk had. Vanaf 1998 had de meerderheid van de armen wel werk; in 2001 ging het om 57 procent. Zie Snel, E. & Boom, J. de & Engbersen, G. (2008). The silent transformation of the Dutch Welfare State and the rise of In-Work poverty. In Andress, H.-J. & Lohmann, H., *The working poor in Europe; employment, poverty and globalization*. pp. 124-154. Cheltenham (etc.): Elgar.

Gebruikmakend van de relatieve armoedegrens, waarbij huishoudens met een inkomen onder de zestig procent van het nationale mediane inkomen als arm worden beschouwd, laat ook de Europese statistiek zien dat het risico om in Nederland arm te zijn (negen procent) een van de kleinste is in Europa. Het risico in Nederland op de combinatie van werk en armoede is volgens dezelfde statistiek in internationaal vergelijkend perspectief eveneens gering (vijf procent). De toegenomen welvaart en de gestegen participatiegraad heeft hier sterk aan bijgedragen.¹⁶

Bij de huishoudens die *langdurig* in armoede verkeerden (niet alleen in 2008, maar ook in 2005-2007) had volgens het CBS ruim tien procent een inkomen uit arbeid en had ruim dertig procent inkomen uit de eigen onderneming.¹⁷ Analyses van Nyfer en van het SCP wijzen er overigens op dat de dynamiek binnen het bestand werkende armen vrij groot is.¹⁸ In vergelijking met uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden hebben werkenden daardoor een grotere kans om uit de armoede te kunnen komen.

...maar het aantal werkende armen zal naar verwachting verder gaan toenemen
Hoewel de relatieve omvang van de totale groep werkende armen de afgelopen jaren redelijk stabiel gebleven is, is de verwachting dat de omvang van de groep werkende armen als gevolg van de economische crisis de komende jaren zowel in absolute als in relatieve zin zal gaan toenemen. Een aantal ontwikkelingen speelt hierbij een rol. De voornaamste ontwikkeling is dat er als gevolg van de recessie een gat in de overheidsbegroting is geslagen. Dit zal in de komende periode leiden tot bezuinigingen. Aan bedrijven en burgers zal een bijdrage worden gevraagd om het tekort terug te dringen. Ook zal de overheid naar alle waarschijnlijkheid gaan besparen op verschillende vormen van inkomensondersteuning, waaronder de inkomensondersteuning van mensen die een onvoldoende inkomen uit arbeid kunnen betrekken.¹⁹

Ook de economische teruggang heeft effecten op de werkgelegenheid, arbeidsduur en verdien capaciteit van huishoudens. Als gevolg van een nog onzeker herstel van de economische groei zal er sprake zijn van een ruime arbeidsmarkt, waarbij niet voor iedereen op korte termijn kansen op de arbeidsmarkt bestaan. Meer huishoudens worden momenteel getroffen door werkloosheid van een van de gezinsleden. Een verandering van tweeverdienershuishoudens in eenverdienershuishoudens heeft directe gevolgen voor het huishoudinkomen en kan leiden tot groei van het aantal huishoudens dat in een situatie van werkende armoede verkeert.²⁰

Maatschappelijke ontwikkelingen

In verschillende sectoren doen zich ontwikkelingen voor die de structuur en omvang van de beschikbare banen beïnvloeden. Soms is dit een (tijdelijk) gevolg van de economische crisis, waardoor werknemers bijvoorbeeld in de deeltijd-WW zijn terechtgekomen. In specifieke sectoren als de postmarkt, de thuiszorg en de schoonmaakbranche lijken de gevolgen meer structureel van aard, waardoor

¹⁶ *Working Poor in Europe* (2010). o.c., p. 4.

¹⁷ *Lage inkomens, kans op armoede en uitsluiting 2009*. o.c.

¹⁸ Voorbeeld: in 1998 behoorde ruim 25 procent van degenen die dat jaar voor het eerst in armoede leefden, tot de werkende armen. Gelijktijdig wisten ongeveer drie op de vijf personen (58 procent) uit de groep die in 1997 een inkomen uit loon of winst onder de armoedegrens had, in 1998 de armoede te ontstijgen. Zie Van der Geest, L. & Boer, W. de & Bruijnzeel, L. [et al.] (2003). *Werkende armen in Nederland*. Breukelen: Nyfer i.o.v. het ministerie van SZW. Recent onderzoek van het SCP laat een vergelijkbare dynamiek zien. Zie Hoff, S. (2010). o.c.

¹⁹ Zie *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, regeerakkoord VVD-CDA (2010). Den Haag.

²⁰ *Working Poor in Europe* (2010). o.c., p. 22 en Hoff, S. (2010). o.c.

werknemers geconfronteerd worden met een transitie van redelijk betaalde voltijdbanen naar minder betaalde deeltijdbanen. Deze transitie kan voor de betrokken individuen voor problemen zorgen, wanneer zij niet in staat zijn om een overstap te maken naar andere, passende banen die voldoende lonen. Naarmate dit verschijnsel zich veelvuldiger voordoet, kan dit een groei van het aantal werkende armen in de hand werken.

4 Nadere afbakening van het probleem

In beginsel vormt werk de beste weg om uit armoede te komen.²¹ Toch moeten we constateren dat het hebben van werk niet automatisch leidt tot het voorkomen van armoede. Hiervoor moeten we meer zicht krijgen op verschillende factoren die kunnen leiden tot een verhoogde kans op de combinatie van werk en armoede en armoede in het algemeen.

Werknemers die voltijds werken tegen cao-loon zijn doorgaans gevrijwaard van armoede. Onder het motto 'werk moet lonen' wordt door sociale partners ingezet op een optimale beloningsstructuur in sectoren, gegeven de economische mogelijkheden.

De beloningsstructuur is over het algemeen niet het probleem. Werkende armen behoren doorgaans tot groepen die minder uren werken. Zij worden gekenmerkt door persoonlijke omstandigheden, die maken dat de kosten van levensonderhoud niet volledig gedekt worden door het verdiende inkomen.

Uit Europees onderzoek blijkt dat de groep eenoudergezinnen met de zorg voor kinderen (22 procent) in Nederland de meest problematische groep is met betrekking tot het verschijnsel werk en armoede. Juist bij deze groep zien we een ongunstige verhouding van inkomen en kosten. Het aantal werkende armen in deze categorie ligt boven het Europese gemiddelde van achttien procent.²² Ondanks compenserende belastingmaatregelen blijft deze groep gemiddeld genomen een kwetsbare positie innemen. De groep alleenstaande ouders is dus een groep die extra aandacht vereist.²³

Huishoudens met de zorg voor kinderen (6 procent) vormen in Nederland volgens de Europese statistiek de voornaamste andere risicogroep voor wat betreft de combinatie van werk en armoede. Dit percentage ligt hoger dan het algemene Nederlandse risicopercentage van 5 procent op de combinatie van werk en armoede.²⁴

5 Risicogroepen

In deze paragraaf beschrijven we de groepen die het grootste risico lopen op de combinatie van werk en armoede. Dikwijls is er pas werkelijk sprake van een substantieel risico op een situatie van werk en armoede wanneer meerdere risicofactoren samenkomen. Bij de in deze paragraaf beschreven groepen is dit het geval.

²¹ Zie noot 2.

²² *Working Poor in Europe* (2010). o.c., p. 9.

²³ *Armoedesignalement 2010* (2010). Den Haag: SCP, p. 20.

²⁴ *Working Poor in Europe* (2010). o.c., p. 9.

We concentreren ons conform het bovenstaande op beperkingen en knelpunten die leiden tot een situatie van werk en armoede die *buiten* de eigen keuzevrijheid en invloedssfeer van de betreffende werknemer liggen. Hierbij merken we tegelijkertijd op dat dit niet altijd eenvoudig vast te stellen is. Als iemand er bijvoorbeeld zelf voor kiest om minder te werken, dan definiëren we dat niet als een probleem van werk en armoede. Hij of zij heeft immers de mogelijkheid om meer te gaan werken en er zijn geen ogenschijnlijke belemmeringen om dit te doen. Bij arbeid-zorgcombinaties is het vaak lastiger om objectief vast te stellen of er wel of niet meer ruimte voor arbeidsparticipatie is. Het bieden van zorg kan een legitieme reden zijn om het aantal arbeidsuren (tijdelijk) te beperken. De uitdaging is om zodanige randvoorwaarden te creëren dat zorgverantwoordelijkheden geen reden hoeven te zijn om van arbeid af te zien. Gebeurt dat dan toch, dan ligt een eventuele combinatie van werk en armoede binnen de eigen beïnvloedings sfeer.

Voor de discussie over armen met een betaalde baan is het nuttig om onderscheid te maken tussen twee groepen:

- 1) werknemers, die ondanks het hebben van een betaalde baan een inkomen ontvangen dat ligt onder de gehanteerde armoedegrens, en
- 2) werknemers in een armoedesituatie, die vanwege andere factoren ervaren dat werk niet of onvoldoende loont.

Ad 1) ondanks een betaalde baan ligt het inkomen lager dan de lage inkomensgrens
Binnen de groep werknemers met een inkomen onder de gehanteerde armoedegrens kan onderscheid worden gemaakt tussen

- (a) mensen met een deeltijdbaan, die zich bijvoorbeeld vanwege zorgverplichtingen niet in staat voelen meer uren te werken, of die bijvoorbeeld vanwege arbeidsbeperkingen niet in staat zijn een volledig inkomen te verdienen en
- (b) groepen mensen die gevolgen ondervinden van economische ontwikkelingen, zoals degenen voor wie de crisis (hopelijk) tijdelijk het werkaanbod vermindert, en degenen die geconfronteerd zijn met meer structurele veranderingen op de arbeidsmarkt, die de omvang van de beschikbare banen beïnvloeden. Hierbij kan gedacht worden aan ontwikkelingen op de postmarkt en in de thuiszorg. De aanpassingen in de baan door wijzigende omstandigheden kunnen maken dat de baan niet meer passend is op de persoonlijke inkomensbehoefte. In paragraaf 8 zal aan de hand van een casusbeschrijving een voorbeeld hiervan worden gegeven.

Ad 2) werknemers in een armoedesituatie, die vanwege andere factoren ervaren dat werk niet of onvoldoende loont

Werknemers in een armoedesituatie die vanwege andere factoren ervaren dat werk niet of onvoldoende loont hebben met extra kosten te kampen. Bijvoorbeeld vanwege de huishoudsamenstelling. Het niet of onvoldoende gebruikmaken van eventueel beschikbare regelingen maakt dat er onvoldoende inkomen is om deze kosten te kunnen bestrijden. Als gevolg hiervan ervaart deze groep onvoldoende dat werken loont.

Het ligt voor de hand om als oplossing voor de problematiek in eerste instantie te bekijken of extra arbeidsuren mogelijk zijn, al dan niet in combinatie met een overstap naar een andere, beter betalende, baan. Hiervoor zal ook vaak scholing of EVC noodzakelijk zijn. Een dergelijke oplossing zal niet altijd mogelijk zijn. Vaak gaat het

om een meervoudige problematiek, waarbij een beroep moet worden gedaan op ondersteunende inkomensmaatregelen.

Omdat de groep werkende armen inkomen uit arbeid als voornaamste inkomensbron heeft, wordt deze groep soms ten onrechte als zelfredzaam gezien.

6 Afzonderlijke kenmerken en risicofactoren

Er kunnen veelvuldige statistische relaties gelegd worden tussen enerzijds kenmerken van banen en kenmerken van personen en anderzijds een groter of kleiner risico op het voorkomen van de combinatie van werk en armoede. Zo behoren er meer vrouwen dan mannen,²⁵ meer allochtonen dan autochtonen²⁶ en meer jongeren dan ouderen²⁷ tot de groep werkende armen. Ook wordt de groep werkende armen gekenmerkt door het voorkomen van relatief veel structureel gesubsidieerde arbeid.²⁸ Armoede komt verder relatief vaak voor onder werknemers in de sectoren horeca, en landbouw en visserij.²⁹ Tenslotte lopen zelfstandigen een veel grotere kans op armoede dan werknemers. Volgens het SCP komt dit voor een deel doordat zij de bescherming missen van het minimumloon en cao-afspraken over lonen, die werknemers wel hebben.³⁰

Sommige kenmerken van banen en kenmerken van personen vormen risicofactoren op de combinatie van werk en armoede. Bij de in de vorige paragraaf beschreven groepen cumuleren afzonderlijke risicofactoren, waardoor de genoemde groepen het grootste risico op de combinatie van werk en armoede lopen. Denk aan laagopgeleide alleenstaande moeders in flexibele deeltijdbanen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Om een goed beeld te krijgen en om goede aangrijpingspunten voor beleid te kunnen identificeren, gaan we in het onderstaande nader op de belangrijkste afzonderlijke risicofactoren in.

Voltijd en deeltijd

Voor veel mensen past een deeltijdcontract prima in de arbeidsverdeling binnen huishoudens. Kleine deeltijdbanen – die economisch van belang zijn vanwege de

²⁵ Binnen de groep *langdurig* werkende armen gaat het voor zestig procent om vrouwen. Zie Van der Geest, L. & Boer, W. de & Bruijnzeel, L. [et al.] (2003). *o.c.* Eurofound bevestigt het hogere risico voor vrouwen wanneer gekeken wordt naar individuen met een inkomen onder de relatieve inkomensgrens, maar vindt voor de Nederlandse situatie volgens de definitie van werkende armen géén verschillen tussen mannen en vrouwen in risico op de combinatie van werk en armoede (beiden 5 procent). Het Europees gemiddelde is zelfs lager voor vrouwen (7 procent) dan voor mannen (8 procent). Zie *Working Poor in Europe* (2010). *o.c.*, pp. 5 en 32-33. Eurofound wijst er in dit verband op dat een man en een vrouw in een gezamenlijke huishouding per definitie hetzelfde risico lopen op de combinatie van werk en armoede.

²⁶ Eerste-generatie-allochtonen hebben een 1,55 maal zo grote kans op werkende armoede als de gemiddelde beroepsbevolking. Tweede-generatie-allochtonen hebben overigens een gemiddeld risico op werkende armoede. Zie Van der Geest, L. & Boer, W. de & Bruijnzeel, L. [et al.] (2003). *o.c.*

²⁷ Jongeren in de leeftijd 18-24 jaar hebben in vergelijking met een gemiddelde werknemer een 1,84 maal grotere kans om werkend arm te zijn. Bij ouderen (55-64 jaar) is deze kans 0,47. Zie Van der Geest, L. & Boer, W. de & Bruijnzeel, L. [et al.] (2003). *o.c.* Eurofound bevestigt het hoge risico voor jongeren wanneer gekeken wordt naar individuen met een inkomen onder de relatieve inkomensgrens, maar constateert voor de Nederlandse situatie dat juist jongeren (18-24) in Nederland volgens de definitie van werkende armen duidelijk een lager risico lopen op de combinatie van werk en armoede (2 procent) dan ouderen (55-64) en de tussengroep (25-54) (beiden 5 procent). Eurofound wijst voor de meeste andere EU-landen en voor het Europees gemiddelde wél op een hoger risico voor jongeren. Zie *Working Poor in Europe* (2010). *o.c.*, p. 7.

²⁸ Structureel gesubsidieerde banen kenmerken zich door structureel lage lonen (max. 120 procent van het WML). Zie Van der Geest, L. & Boer, W. de & Bruijnzeel, L. [et al.] (2003). *o.c.*

²⁹ Vrooman, J.C. & Hoff, S. & Otten, F. & Bos, W. (2007). *o.c.*, p. 87. Hetzelfde geldt overigens voor zelfstandigen.

³⁰ Van de werknemers met een substantiële baan was in 2002-2004 2 procent arm, van de zelfstandigen met een substantiële baan 14 procent. Vrooman, J.C. & Hoff, S. & Otten, F. & Bos, W. (2007). *o.c.*, p. 89.

eraan verbonden flexibiliteit – bieden mensen bovendien vaak de mogelijkheid om een eerste stap te zetten op de arbeidsmarkt, zodat zij vervolgens door kunnen groeien naar een grotere baan.³¹

Volgens het SCP hebben werknemers met een inkomen onder de lage inkomensgrens veel vaker een kleine deeltijdbaan dan werknemers met een inkomen boven de lage inkomensgrens, en juist veel minder vaak een voltijd- of grote deeltijdbaan.³² Voor degenen die in deeltijd werken en behoefte hebben aan een hoger inkomen is een uitbreiding van het aantal arbeidsuren in beginsel de gewenste oplossingsrichting om het inkomen te verhogen, indien zij over de reële mogelijkheid beschikken om meer uren te werken. Op deze manier wordt er ook voor gezorgd dat een groter deel van de beschikbare arbeidscapaciteit wordt benut. Concreet betekent dit dat er afgetast moet worden of er aanvullend op de gebruikelijke participatieagenda beleid gewenst en mogelijk is, zoals van-werk-naar-werkbeleid en ondersteuning op plekken waar dit niet vanzelf gaat.

Niet alle werkende armen die in deeltijd werken zijn zonder meer in staat tot meer arbeidsparticipatie.³³ Persoonlijke omstandigheden, zoals de gezinssituatie of (mantel)zorgtaken, kunnen een blokkade vormen. In deze gevallen moet gekeken worden of er voldoende mogelijkheden bestaan om arbeid en zorg op een goede wijze te kunnen combineren,³⁴ speciaal bijvoorbeeld na het overlijden van een van de partners in een gezamenlijk huishouden of na een echtscheiding. Ook arbeidsmarktomstandigheden kunnen een uitbreiding van de arbeidsparticipatie in de weg staan. Zo worden bepaalde banen alleen in deeltijd aangeboden, zoals schoonmaakbanen in kantoorpanden van 18.00 uur tot 21.00 uur of chauffeursdiensten op bussen die alleen in de spits rijden. Wanneer het voltijdsequivalent van deze banen een salarisniveau kent dat op of net iets boven het minimumloon ligt, is voor de betreffende werknemers het aanvaarden van meerdere deeltijdbanen noodzakelijk indien de arbeid van de betreffende werknemers het hoofdkomen vormt. Er kunnen praktische en institutionele belemmeringen bestaan voor een dergelijke combinatie van banen. Ook medische beperkingen kunnen uitbreiding van de arbeidsparticipatie in de weg staan. In dergelijke situaties is er – voor zover er sprake is van de combinatie van werk en armoede – wellicht eerder aanleiding om tot inkomensondersteuning te komen dan om specifiek arbeidsmarktbeleid te voeren. Soms bestaat recht op aanvullende bijstand, maar die wordt niet altijd aangevraagd (zie paragraaf 8).

Het CBS wijst erop dat ook het hebben van een voltijdbaan geen garantie vormt voor een ontsnapping aan armoede. Werknemers in voltijd kunnen niet of nauwelijks meer

³¹ RWI-discussiebijeenkomst Werkende Armen, 11 mei 2010.

³² In de periode 2002-2004 had gemiddeld 47 procent van de werknemers met een inkomen onder de lage inkomensgrens het hele jaar een voltijd- of grote deeltijdbaan (vanaf 24 uur per week), tegen 73 procent van de werknemers met een inkomen boven de lage inkomensgrens. Voor wat betreft kleine deeltijdbanen ging het om respectievelijk 33 procent tegen 19 procent. Zie Vrooman, J.C. & Hoff, S. & Otten, F. & Bos, W. (2007). *o.c.*, p. 80. Eurofound laat echter zien dat gemeten volgens de definitie van werkende armen en aan de hand van de relatieve armoedegrens voltijd of deeltijd geen *zelfstandige* risicofactor is in de Nederlandse situatie (het risico is in beide gevallen 4 procent). Zie *Working Poor in Europe* (2010). *o.c.*, p. 31. Eurofound ziet deeltijd wél als risicofactor in combinatie met andere risicofactoren (gezinssamenstelling, opleiding).

³³ Tinnemans, W. & Bode, C. de (2009). *Onzeker bestaan. Leven aan de rafelrand van de arbeidsmarkt*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam i.o.v. de FNV.

³⁴ In het verleden is dit geprobeerd door middel van de Wet Vazalo. Het regeerakkoord *Vrijheid en verantwoordelijkheid* geeft aan dat deze wet definitief niet zal worden ingevoerd.

uren gaan werken om zo een hoger inkomen te kunnen verdienen. De enige mogelijkheid om een hoger inkomen te kunnen verdienen door middel van urenuitbreiding vormt voor hen nog de eventuele mogelijkheid dat hun partner meer uren gaat werken. Het CBS merkt hierover op dat een klein deel van alle voltijdse werknemers (twee procent) een besteedbaar huishoudinkomen heeft onder de armoedegrens.³⁵

Instabiele arbeidsrelaties

Op de arbeidsmarkt bestaan deelgebieden waarop vrijwel geen voltijdbanen beschikbaar zijn en waarop de werknemers bovendien vrijwel geen sociale zekerheidsrechten opbouwen. Een voorbeeld hiervan is de markt voor persoonlijke dienstverlening, waarbij de werknemer/opdrachtnemer geen rechten kan doen gelden op een werknemersverzekering en er in de praktijk ook geen contractbescherming bestaat.³⁶ Het gevolg hiervan is dat het inkomen van het ene op het andere moment volledig kan wegvallen.

Vrooman wijst op een onderzoek van De Beer, waaruit blijkt dat de kans om duurzaam uit armoede te raken groeit naarmate iemand, die vanuit een armoedesituatie aan het werk is gegaan, langer aan het werk blijft.³⁷ Voor het deel van de groep dat perioden van werk en niet-werk afwisselt is de kans om in een armoedesituatie te blijven daarmee groter. Hieruit leidt hij een verband af tussen 'pendelarmoede' en instabiele arbeidsrelaties.

Voor mensen die via een re-integratietraject aan het werk zijn geholpen, bestaat een relatief grote kans om binnen afzienbare tijd terug te vallen in een uitkeringssituatie. Zo blijkt dat in de eerste jaren na invoering van de WWB ongeveer een op de vijf uitgestroomde WWB-ers weer in de uitkering terugkeerden.³⁸ Daarnaast blijkt dat veel mensen die via een re-integratietraject aan het werk zijn geholpen, gedeeltelijk hun uitkering behouden.³⁹

Huishoudsamenstelling

De bestaande kindregelingen, zoals de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting, de kinderbijslag en het kindgebonden budget, voorzien in een tegemoetkoming voor de kosten die met kinderen samenhangen. De kinderbijslag is inkomensonafhankelijk en bestaat uit een vast bedrag per kind, dat oploopt naarmate het kind ouder wordt. Het kindgebonden budget is inkomensafhankelijk en houdt tot op zekere hoogte ook rekening met het aantal kinderen. De regelingen laten een groot deel van de financiële verantwoordelijkheid bij ouders liggen.⁴⁰

³⁵ Vrooman, J.C. & Hoff, S. & Otten, F. & Bos, W. (2007). *o.c.*, p. 81.

³⁶ Hetzelfde geldt voor degenen die werken als alfa-hulp en werkzaam zijn via de regeling Dienstverlening aan huis.

³⁷ Zie Vrooman, J.C. (2010). *o.c.*

³⁸ De herhaalde instroom in de WWB bedroeg 20 procent in 2003, 21 procent in 2004, 19 procent in 2005 en 23 procent in 2006. Zie Bosselaar, H. (2007). *Werkt de WWB? Meccano kennis voor beleid in samenwerking met de Universiteit Twente en BSZ Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, p. 84.

³⁹ Zie o.a. Tempelman, C. & Berden, C. & Kok, L. (2010). *Kosten en resultaten van re-integratie : eindrapportage*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en: Geerdinck, M. & Sluiter, N. & Geertjes, K. (2010). *Met re-integratieondersteuning op weg naar werk : tweemeting doelstelling uitstroom naar werk*. Den Haag: CBS.

⁴⁰ Vrooman, J.C. (2010). *o.c.*, p. 9: "In 2008 lag het minimumloon inclusief heffingen en toeslagen voor een alleenstaande 34 procent hoger dan de WWB-norm; voor een gezin met 3 kinderen was dat slechts 7 procent".

De aanwezigheid van kinderen betekent dus een extra kostenpost die dus niet volledig vanuit fiscale faciliteiten en tegemoetkomingen wordt gecompenseerd. Naarmate het inkomen uit arbeid lager is en het kindertal hoger is de kans op 'werkende armoede' voor huishoudens met kinderen (met name eenoudergezinnen en grote gezinnen met een alleenverdiener) daardoor groter dan voor alleenstaanden.⁴¹

Volgens het SCP hebben werkende armen met een voltijd baan meer kostenposten dan niet-arme werknemers met een voltijd baan doordat eerstgenoemden vaker één of meer minderjarige kinderen hebben. Als zij kinderen hebben, hebben zij bovendien vaker een groot gezin van drie kinderen of meer.⁴²

De kans op armoede en werk is volgens Snel voor alleenverdieners maar liefst vijftien keer zo hoog als voor tweeverdieners.⁴³ Uit de onderzoeksliteratuur blijkt dat met name alleenstaande gescheiden vrouwen met de zorg voor kinderen een verhoogde kans hebben om werkend arm te zijn.⁴⁴

Volgens Marx lopen eenverdienersgezinnen duidelijk een groter armoederisico in een tijdperk waarin de gemiddelde levensstandaard – en als gevolg daarvan de relatieve armoedegrens – steeds sterker wordt bepaald door de levensstandaard van een gezin met twee inkomens. Twee arbeidsinkomens vormen volgens Marx zowat de beste bescherming tegen (werk en) armoede die er is. Het is daarbij minder van belang of een van de partners een laagbetaalde of deeltijd baan heeft. Van belang is de aanwezigheid van twee inkomens. Volgens Marx komt onder tweeverdieners armoede eigenlijk alleen maar voor als ze een groot gezin te onderhouden hebben.⁴⁵

Lage opleiding

Het aantal laagopgeleiden in de beroepsbevolking is de afgelopen decennia sterk afgenomen, terwijl de vraag (in absolute aantallen banen) min of meer gelijk gebleven is.⁴⁶ De arbeidsmarktpositie van lager opgeleiden is daardoor de afgelopen decennia niet verslechterd,⁴⁷ maar een lage opleiding is en blijft volgens Snel per saldo wel een zelfstandige risicofactor op de combinatie van werk en armoede. Werkenden met alleen lager onderwijs hebben een bijna driemaal zo grote kans op armoede als werkenden met een lagere of middelbare opleiding; het verschil met hoger opgeleiden is nog groter.⁴⁸

⁴¹ Zie ook Vrooman, J.C. & Soede, A. (2010). Toereikendheid van het sociaal minimum. *ESB* 95 (4585), 14 mei 2010.

⁴² Vrooman, J.C. & Hoff, S. & Otten, F. & Bos, W. (2007). *o.c.*, p. 82.

⁴³ Zie Snel, E. (2010). *Notitie werkende armen in Nederland: voorlopige onderzoeksbevindingen*, notitie t.b.v. RWI. Rotterdam.

⁴⁴ Zie Allègre, G. (2008). *Working poor in the EU: an exploratory comparative analysis*, Document de travail no. 2008-35, Observatoire Français des Conjonctures Économiques (<http://www.ofce.sciences-po.fr>). In de media is de laatste tijd de nodige aandacht besteed aan de ingewikkelde wijze waarop kinderalimentatie geregeld is in Nederland, wat relevant kan zijn in verband met deze problematiek.

⁴⁵ Zie Marx, I. (2010). *o.c.*

⁴⁶ Zie o.a. Josten, E. (2010). *Minder werk voor laagopgeleiden? – Ontwikkelingen in baanbezit en baankwaliteit 1992-2008*, SCP-publicatie 2010-10. Den Haag: SCP, en *Arbeidsmarktanalyse 2010*. (2010). Den Haag: RWI.

⁴⁷ Snel, E. (2010) *o.c.* wijst erop dat de verschuiving van traditionele industriearbeid naar laaggekwalificeerde dienstenbaantjes geen substantieel hogere kans op armoede met zich meegebracht heeft, in tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht.

⁴⁸ Zie Snel, E. (2010). *o.c.*. Eurofound ziet dezelfde verhouding van 1:3, maar dan tussen laag- en middelbaar opgeleiden enerzijds en hoger opgeleiden anderzijds: het risico op de combinatie van werk en armoede is 6 procent (EU25:14 procent) voor laagopgeleiden, eveneens 6 procent (EU25: 8 procent) voor middelbaar opgeleiden en 2 procent (EU25:3 procent) voor hoger opgeleiden. Zie *Working Poor in Europe* (2010). *o.c.*, p. 30.

7 Sectoren en werkende armen

Om een indruk te krijgen van het antwoord op de vraag of de in deze analyse beschreven risicofactoren op werk en armoede ook in de praktijk binnen sectoren herkenbaar zijn en beleidsmatig aandacht krijgen, heeft de RWI gesprekken gevoerd met werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers binnen een aantal sectoren. Daarbij is gekozen voor de sectoren horeca, zorg, schoonmaak en de uitzendbranche omdat hierbinnen relatief veel deeltijdarbeid en flexibele arbeid voorkomen. Deze factoren kunnen – in combinatie met andere, veelal in de privésfeer gelegen factoren – het risico op de samenloop van werk en armoede vergroten, zoals eerder in deze analyse is geconstateerd.

Volgens de gesprekspartners⁴⁹ zijn werkende armen als zodanig geen thema binnen hun sectoren. De gesprekspartners relateren de problematiek van werk en armoede – conform de analyse in de voorgaande paragrafen – slechts ten dele aan de werksituatie, maar voor een ander deel aan problemen in de privésituatie van werknemers. Gegeven de mogelijkheden van de betreffende sector wordt in het sectorbeleid primair vanuit de arbeidsverhoudingen naar de situatie van werknemers (waaronder werkende armen) gekeken. Op basis hiervan komen cao-afspraken tot stand voor alle werknemers, onder andere met betrekking tot scholing, flexibiliteit en zekerheid, arbeid en zorg en van-werk-naar-werkbeleid.

Een beperkte rondgang in vier sectoren is vanzelfsprekend niet representatief voor alle sectoren in Nederland. Over de vier gesproken sectoren kan in elk geval geconstateerd worden, dat de algemene analyse van de situatie van werkende armen uit de bovenstaande paragrafen op hoofdlijnen wordt gedeeld. Ondanks het gegeven dat er in de vier sectoren geen specifiek beleid bestaat om de combinatie van werk en armoede tegen te gaan, biedt het arbeidsvoorwaardelijk beleid binnen de betreffende sectoren volgens de gesprekspartners in meer of mindere mate mogelijkheden om de inkomenssituatie van de betreffende werknemers te verbeteren.

Als werknemers in sterke mate zijn aangewezen op deeltijdwerk, wordt binnen de sectoren waarmee gesproken is in veel gevallen ingezet op een overgang naar ander werk om een inkomensverbetering te kunnen bereiken, vaak in een andere sector. Zeker voor een intersectorale overstap bestaat wel de voorwaarde, dat werknemers over de vereiste competenties beschikken. Juist in de arbeidsvoorwaardelijke sfeer blijken op dit punt in de bevraagde sectoren de nodige initiatieven te bestaan. Die komen tot uiting in (overigens primair sectoraal gerichte) scholingsmaatregelen en in van-werk-naar-werkbeleid.

Een volgende constatering is dat binnen de bevraagde sectoren steeds meer urgentie wordt gevoeld om in te zetten op het behoud van werknemers. In dat kader blijkt op veel plekken nagedacht te worden over maatregelen die de kwaliteit van de arbeid kunnen verbeteren en over het op een zodanige manier organiseren van de arbeid, dat grotere banen mogelijk worden. Ook daartoe wordt scholing ingezet.

⁴⁹ Gesprekspartners waren Ben Francooy (FNV Horecabond), Mari Martens (FNV Bondgenoten/schoonmaaksector), Piet Meij (NBBU), Elise Merlijn (Abvakabo FNV), Paul Schoormans (Koninklijke Horeca Nederland), Adriaan Wirtz (Actiz).

Ten slotte valt bij de rondgang langs sectoren het dilemma op, dat soms lijkt te bestaan tussen enerzijds de wil om werkende armen een beter perspectief te bieden of hun aantal te verminderen en anderzijds de relatief gemakkelijke toegang tot de arbeidsmarkt, die sectoren als de horeca, de schoonmaak en de uitzendsector bieden. Kleine, flexibele, soms kortdurende baantjes waarvoor geen of slechts een lage opleiding nodig is bieden een relatief gemakkelijke arbeidsmarkttoegang, maar brengen ook – in combinatie met andere, veelal in de privésfeer gelegen risicofactoren – een grotere kans op de combinatie van werk en armoede met zich mee. De kenmerken van de in de betreffende sectoren aangeboden banen hangen samen met de kenmerken van de sectoren en betekenen daarmee tegelijkertijd een zekere beperking voor de ruimte die er is voor het voeren van sectoraal arbeidsvoorwaardelijk beleid.

8 Casusbeschrijvingen: voorbeelden van werkende armen uit risicogroepen

Om het probleem van armoede en werk zinvol aan te kunnen pakken, moeten we ons concentreren op afzonderlijke problemen, ondanks de veelvuldig voorkomende multiproblematiek. Anders zou het nauwelijks mogelijk zijn om oorzaken en gevolgen helder te analyseren (alles hangt dan met alles samen). In de voorgaande paragrafen hebben we dat gedaan. Maar, zoals gezegd, worden risicogroepen op de combinatie van werk en armoede gekenmerkt door de samenloop van meerdere risicofactoren. Nadat we in de vorige paragraaf de visie van sectoren op de problematiek van werkende armen centraal hebben gesteld, illustreren we de problematiek in deze paragraaf aan de hand van enkele casusbeschrijvingen van werkende armen zelf, die we ook van een beknopte analyse voorzien.

De publicatie *Onzeker bestaan. Leven aan de rafelrand van de arbeidsmarkt*⁵⁰ bevat portretten van werkende armen, die exemplarisch zijn voor de problematiek van werkende armen. In deze paragraaf vatten we drie van deze portretten kort samen. De geselecteerde portretten laten achterliggende, vaak meervoudige problemen zien die werkende armen kenmerken.

Als belangrijke (afzonderlijke) oorzaken worden weggenomen of verminderd, neemt de multiproblematiek daarmee ook af.

8.1 Casus 1: Voltijds werkend en toch arm

Ashok ten Kate

De oorzaak van het geringe inkomen kan verband houden met het verdienpotentieel van een werknemer, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de case van Ashok ten Kate die fulltime werkt als chauffeur op een heftruck. Dit levert hem 1190 euro netto op, een inkomen op minimumloonniveau. Dit inkomen wordt aangevuld via een klein baantje op zaterdag, waarmee 280 euro wordt verdiend. Daarmee is zijn inkomen met een werkweek van 45 uur niet ruim maar gezien zijn leefsituatie voldoende om van te leven. Er zijn echter ook collega's van Ashok die met zo'n 1200 euro een gezin moeten onderhouden. Dan is het beeld heel wat minder rooskleurig.

⁵⁰ Tinnemans, W. & De Bode, C. (2009). *o.c.*

Analyse

De baan van Ashok valt niet onder een cao. Soortgelijke functies bij andere werkgevers worden daardoor beter betaald. Dat betekent dat een overstap naar een andere werkgever een betere financiële positie kan opleveren. Een andere mogelijkheid is dat Ashok zich laat (bij)scholen, waardoor zijn employability kan verbeteren. Omdat hij momenteel een inkomen heeft dat het minimumloonniveau overstijgt, is voor hem geen ondersteuning te verwachten van UWV en/of gemeente. Tegelijkertijd is een verhoging van zijn loon nog geen garantie dat ook zijn besteedbare inkomen toeneemt, vanwege het effect dat dit heeft op zijn aanspraak op inkomensafhankelijke regelingen.

8.2 Casus 2: Werken met een flexibel deeltijdcontract

Wilma Reinders-te Baerts en Gonny Alards-Hermans

Wilma Reinders-te Baerts en Gonny Alards-Hermans zijn werkzaam in de glastuinbouw. Ze hebben een contract van 25 uur. De cao kent een tijd-voor-tijdregeling. Dat wil zeggen dat ze in drukke tijden extra uren draaien, die in minder drukke tijden in tijd worden gecompenseerd. Afhankelijk van het seizoen werken ze meer of minder uren. Aan het eind van het jaar wordt gekeken of het gemiddelde van 25 uur op weekbasis is gehaald. Eventueel teveel gewerkte uren worden alsnog uitbetaald. Eventueel te weinig gewerkte uren vormen een bedrijfsrisico voor de werkgever. Zij verdienen 750 tot 800 euro per vier weken.

Als gevolg van een faillissement zijn Wilma en Gonny ontslagen en doen ze nu vergelijkbaar werk tegen een lagere beloning voor een uitzendbureau.

Analyse

Werken in deeltijd in combinatie met een flexibel contract kan beperkingen bieden aan het volledig invullen van beschikbare arbeidsuren. De werknemer kan daarmee een gevangene zijn van het contract, omdat er ruimte moet blijven om in drukke tijden een (meer dan) volledige werkweek beschikbaar te zijn.

Uit de beschrijving van de casus blijkt daarnaast dat, als gevolg van gedwongen mobiliteit, het niet altijd lukt om het oude loonniveau te handhaven. Transitie en flexibiliteit leiden in de gevallen van Wilma en Gonny tot een inkomensachteruitgang en een verslechtering van de arbeidsvoorwaarden. Uit de casus blijkt bovendien dat de flexibiliteit gevolgen heeft voor de pensioenopbouw: gedurende het eerste halfjaar van het contract bij het uitzendbureau werd geen pensioen opgebouwd.

8.3 Casus 3: Samenloop uitkeringen en werk

Gerda Romp

In deze casus nemen we Gerda Romp als voorbeeld voor de groep werkende armen die naast werk ook een uitkering heeft. Zij heeft een baan als werkster waarmee ze 422,19 euro netto verdient, aangevuld met een WIA-uitkering van 560,50 euro en 213 euro alimentatie. Een scheiding, een extra zorgvraag van de kinderen en medisch/psychische problemen hebben ertoe geleid dat Gerda werkt naar vermogen, maar niet volledig inzetbaar is.

Analyse

Een bijzondere categorie werkende armen vormt de groep die naast werk ook een uitkering heeft. Deze groep heeft dikwijls een grillig arbeidspatroon en een even grillige levensgeschiedenis.

In de casus van Gerda worden verschillende inkomstenbronnen gecombineerd. Het managen van deze verschillende inkomstenbronnen lijkt een aardige opgave: WIA (UWV), alimentatie (partner), loon (werkgever), toeslagen (Belastingdienst), bijzondere uitgaven (bijzondere bijstand van de gemeente), uitgaven voor zorg (het verkrijgen van zorgbudgetten). Al deze verschillende inkomstenbronnen vereisen eigen informatiestromen, aandacht en vaardigheden.

Van personen als Gerda, die aangewezen zijn op een dergelijke mix van inkomstenbronnen, worden veel vaardigheden gevraagd om aanspraken te verzilveren. Ook wordt het steeds minder overzichtelijk wat nu precies de inkomenseffecten zijn van de combinatie van een samenloop van uitkering en werk en wat de inkomenseffecten zijn van een verhoging van het aandeel werk.⁵¹

9 Overige relevante factoren in verband met de positie werkende armen

Armoedeval

Wanneer het bruto inkomen van mensen met een laag inkomen stijgt, vermindert hun aanspraak op regelingen als de zorgtoeslag, de huurtoeslag en het kindgebonden budget; de armoedeval.

Zo rekenen Allers en De Kam voor dat het voor een paar met kinderen tussen de 105 en 115 procent van het minimumloon volstrekt oninteressant is om meer uren te gaan werken.⁵² Tegelijkertijd is de armoedeval een verschijnsel dat als zodanig onvermijdelijk samenhangt met de maatschappelijke doelstelling armoede te bestrijden.⁵³ De mate waarin een armoedeval zich voordoet bepaalt of een stijging van het aantal arbeidsuren of een loonsverhoging daadwerkelijk tot een substantiële inkomensverbetering leidt. Dit kan van invloed zijn op de reële mogelijkheid om uiteindelijk de armoedesituatie te ontstijgen.

Onvoldoende gebruik van beschikbare regelingen

De afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor het tegengaan van niet-gebruik van diverse regelingen. Doel is ervoor te zorgen dat iedereen die recht heeft op ondersteuning, die ondersteuning ook krijgt. Het is immers niet de bedoeling dat regelingen die gericht zijn op het tegengaan van armoede niet worden gebruikt door de doelgroep, waardoor de armoedesituatie blijft voortbestaan.

Inkomensondersteuningsmaatregelen worden uitgevoerd door diverse instanties, zoals de SVB, de Belastingdienst, UWV en gemeenten. De SVB probeert niet-gebruik tegen te gaan door de ontwikkeling van de zogeheten 'burgerpolis', een digitaal instrument waarmee burgers makkelijk kunnen zien op welke voorzieningen zij recht hebben. Ook gemeenten nemen veel initiatieven om het niet-gebruik tegen te gaan.

Het is van belang dat ook de andere genoemde organisaties zich bewust zijn van het belang om niet-gebruik tegen te gaan.

⁵¹ Zie ook Allers, M. & Kam, F. de. (2010). Een kwaal van de verzorgingsstaat: De armoedeval. *Sociaal Bestek 2/2010*.

⁵² Allers, M. & Kam, F. de. (2010). *o.c.*, p. 3.

⁵³ Het regeerakkoord legt een bovengrens van 110 procent van het WML vast voor gemeentelijk armoedebeleid.

10 Afsluitende samenvatting

Het aantal werkende armen wordt gemeten door te kijken naar het aantal huishoudens onder de gebruikte armoedegrens (er bestaan verschillende armoedegrenzen), waarbinnen inkomen uit arbeid de belangrijkste inkomstenbron vormt. De armoedegrens wordt daarbij gehanteerd op huishoudniveau, wat wil zeggen dat de omvang en samenstelling van het huishouden bepalend is voor de hoogte van het bedrag waaronder sprake is van armoede. Bij relatief grote gezinssamenstellingen kunnen daardoor ook werknemers met een inkomen boven het wettelijk minimumloonniveau betiteld worden als werkende arme.

Vanuit internationaal perspectief gezien is het aantal werkende armen in Nederland relatief laag. Volgens de internationaal gehanteerde relatieve armoedegrens bedraagt het aandeel werkende armen in Nederland (zowel werknemers als zelfstandigen) in 2007 vijf procent van het totaal aantal huishoudens; het Europees gemiddelde bedraagt acht procent (Eurofound). Gemeten aan de hand van de lage inkomensgrens en de budgetgerelateerde armoedegrens is het aandeel werkende armen (alleen werknemers) het afgelopen decennium stabiel gebleven, rond drie procent van het totaal aantal huishoudens (CBS). Het absolute aantal werkende armen is in deze periode wel gegroeid, doordat het totaal aantal werkenden toegenomen is. Binnen de totale groep armen is ook het aandeel armen met inkomen uit arbeid als belangrijkste inkomstenbron gegroeid. Deze groep vormt inmiddels meer dan de helft van het totale aantal armen.

Verwacht mag worden dat het aantal werkende armen de komende jaren zal groeien, onder andere doordat tweeverdienershuishoudens, waarin als gevolg van de economische crisis een van de twee inkomens wegvalt, relatief makkelijk in een situatie van werk en armoede terecht kunnen komen.

Omdat de groep werkende armen inkomen uit arbeid als voornaamste inkomensbron heeft, wordt deze groep soms ten onrechte als zelfredzaam gezien. Werkende armen worden vaak gekenmerkt door een situatie waarin meerdere risico's samenkomen. Uit deze 'multiproblematiek' kan worden afgeleid welke groepen het grootste risico lopen op de samenloop van werk en armoede. Denk bijvoorbeeld aan laagopgeleide alleenstaande moeders in flexibele kleine deeltijdbanen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Om beleid te kunnen maken is het nodig om, ondanks deze multiproblematiek, een goed beeld te hebben van de afzonderlijke risicofactoren op de combinatie van werk en armoede.

Werknemers die voltijds werken tegen cao-loon zijn doorgaans gevrijwaard van armoede. Bij werkende armen gaat het vaak om werknemers die in deeltijd werken, vaak ook in instabiele arbeidsrelaties. Zij hebben vaak een lage opleiding, waardoor ze genoeg moeten nemen met laaggekwalificeerde arbeid. Daarnaast worden zij vaak gekenmerkt door persoonlijke omstandigheden, die maken dat de kosten van levensonderhoud niet volledig gedekt worden door het verdiende inkomen.

Uit Europees onderzoek blijkt dat de groep eenoudergezinnen met de zorg voor kinderen in Nederland de meest problematische groep is vanuit het perspectief van werk en armoede. Het aandeel werkende armen binnen deze groep ligt boven het Europees gemiddelde (22 procent versus 18 procent). Huishoudens met de zorg voor

kinderen in z'n algemeenheid vormen volgens de Europese statistiek de voornaamste tweede risicogroep.

Uit een rondgang langs vier sectoren (schoonmaak, horeca, zorg en uitzendsector) blijkt dat werkende armen als zodanig geen thema zijn binnen deze sectoren. Binnen de sectoren wordt de problematiek van werk en armoede – conform de bovenstaande analyse – slechts ten dele aan de werksituatie gerelateerd. Voor een ander deel wordt de problematiek gerelateerd aan de privésituatie van werknemers. De sectoren kijken vanuit de arbeidsverhoudingen naar de situatie van werknemers (waaronder werkende armen). Op basis hiervan komen cao-afspraken tot stand, onder andere met betrekking tot scholing, flexibiliteit en zekerheid, arbeid en zorg en van-werk-naar-werkbeleid. Bij de rondgang langs sectoren valt verder het dilemma op, dat soms lijkt te bestaan tussen enerzijds de wil om werkende armen een beter perspectief te bieden en anderzijds de relatief gemakkelijke toegang tot de arbeidsmarkt, die sectoren als de horeca, de schoonmaak en de uitzendsector bieden. Kleine, flexibele, soms kortdurende baantjes waarvoor geen of slechts een lage opleiding nodig is bieden een relatief gemakkelijke arbeidsmarkttoegang, maar brengen ook – in combinatie met andere, veelal in de privésfeer gelegen risicofactoren – een grotere kans op de combinatie van werk en armoede met zich mee.

Factoren die verder relevant zijn in verband met de problematiek van werkende armen zijn de armoedeval en het gebruik van beschikbare regelingen. De armoedeval hangt onvermijdelijk samen met de maatschappelijke doelstelling armoede te bestrijden. De mate waarin een armoedeval zich voordoet bepaalt of een stijging van het aantal arbeidsuren of een loonsverhoging daadwerkelijk tot een substantiële inkomensverbetering leidt. Dit kan van invloed zijn op de reële mogelijkheid om uiteindelijk de armoedesituatie te ontstijgen.

Om te voorkomen dat armoede blijft voortbestaan, is het belangrijk dat iedereen die recht heeft op inkomensondersteuning, die ondersteuning ook krijgen. Veel gemeenten en de SVB hebben de afgelopen tijd initiatieven genomen om niet-gebruik tegen te gaan.