



Bijlagen

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

Inhoud

Bijlage A	Armoede onder werkenden naar achtergrondkenmerken	3
Bijlage B	Gesprekspunten tijdens interviews met gemeenten.....	8
Bijlage C	Aspecten van het armoedebeleid in samenhang met kenmerken van gemeenten	10

Bijlage A Armoede onder werkenden naar achtergrondkenmerken

De ene groep werkenden loopt een groter risico op armoede dan de andere. Deze bijlage laat de armoedepercentages van werkenden in Nederland naar een aantal achtergrondkenmerken zien. Werkenden zijn afgebakend als mensen in de leeftijd 20-64 jaar van wie betaald werk de belangrijkste persoonlijke inkomensbron is. Personen met studiefinanciering zijn uitgesloten. De cijfers gaan over het jaar 2014.

A.1 Armoede naar persoonlijke en huishoudsituatie

Hoog armoedepercentage onder zzp'ers

De tabellen A.1 tot en met A.9 geven het armoedepercentage uitgesplitst naar een aantal persoonlijke en huishoudkenmerken. Cijfers daarover halen we uit het Inkomenspanelonderzoek (Ipo) en de Enquête Beroepsbevolking (Ebb) met Integrale Inkomensbestanden.

Het percentage werkenden met onvoldoende inkomsten is vooral hoog onder zelfstandigen zonder personeel, gevolgd door werkenden met een migratieachtergrond, uit eenoudergezinnen, oproepkrachten en werkenden die alleenstaand zijn. Binnen de groep met een migratieachtergrond is er vooral vaak sprake van armoede onder degenen uit Midden- of Oost-Europa, van Turkse of Marokkaanse herkomst of overige niet-westerse herkomst (excl. Surinaams/Antilliaans).

Tabel A.1 Armoede onder werkenden en samenstelling groep werkende armen naar geslacht, 2014 (in procenten)

	is arm	heeft betreffende kenmerk	
		alle werkenden	arme werkenden
totaal	4,6	100	100
man	4,5	55	53
vrouw	4,6	45	47

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

Tabel A.2 Armoede onder werkenden en samenstelling groep werkende armen naar leeftijdsklasse, 2014 (in procenten)

	is arm	heeft betreffende kenmerk	
		alle werkenden	arme werkenden
totaal	4,6	100	100
20-24 jaar	6,7	5	8
25-34 jaar	5,2	22	25
35-44 jaar	5,1	25	28
45-54 jaar	4,0	28	25
55-64 jaar	3,4	19	14

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

Tabel A.3 Armoede onder werkenden en samenstelling groep werkende armen naar opleidingsniveau, 2014 (in procenten)^a

	is arm	heeft betreffende kenmerk	
		alle werkenden	arme werkenden
totaal	4,6	100	100
laagopgeleid	5,6	18	24
middelbaar opgeleid	4,4	43	44
hoogopgeleid	3,4	38	30

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

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

Tabel A.4 Armoede onder werkenden en samenstelling groep werkende armen naar herkomst, 2014 (in procenten)

	is arm	heeft betreffende kenmerk	
		alle werkenden	arme werkenden
totaal	4,6	100	100
autochtoon	3,8	82	68
migratie-achtergrond	8,1	18	32
waaronder:			
Midden- of Oost Europese herkomst (incl. Albanië, Joegoslavië en Rusland)	12,0	1	3
overig Westers	5,7	9	11
Turks of Marokkaanse herkomst	11,0	3	8
Surinaamse of Antilliaanse herkomst	5,7	3	3
overig niet-Westers	12,2	3	8

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

Tabel A.5 Armoede onder werkenden en samenstelling groep werkende armen naar huishoudvorm, 2014 (in procenten)

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

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

Tabel A.7 Armoede onder werkenden en samenstelling groep werkende armen naar wel/niet werkende partner, 2014 (in procenten)

	is arm	heeft betreffende kenmerk	
		alle werkenden	arme werkenden
totaal	4,6	100	100
partner werkt 0 uren per week	7,1	11	19
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

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

Tabel A.8 Armoede onder werkenden en samenstelling groep werkende armen naar type arbeidsrelatie, 2014 (in procenten)^a

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

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

b Exclusief oproep- en uitzendkrachten

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

Tabel A.9 Armoede onder werkenden en samenstelling groep werkende armen naar wel/niet aanwezigheid WW- of bijstandsuitkering in huishouden, 2014 (in procenten)

	is arm	heeft betreffende kenmerk	
		alle werkenden	arme werkenden
totaal	4,6	100	100
heeft zelf WW- of bijstandsuitkering of huisgenoot met zo'n uitkering	6,6	16	23
zonder WW- of bijstandsuitkering en zonder huisgenoot met zo'n uitkering	4,2	84	77

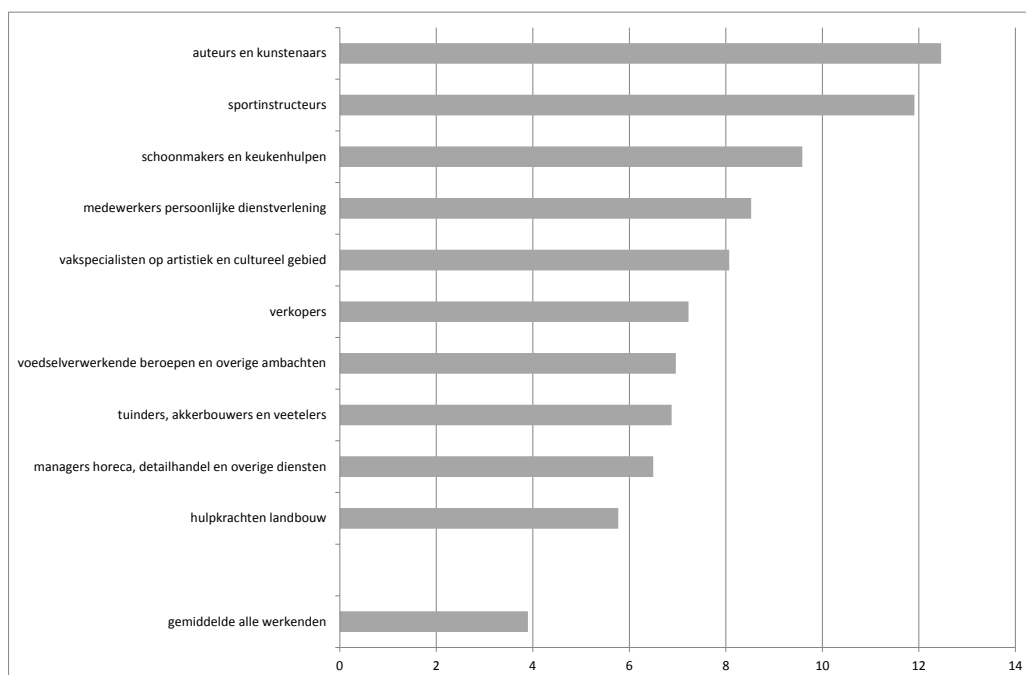
Bron: CBS (IPO'14), SCP-bewerking

A.2 Armoede naar beroep en bedrijfssector

Relatief veel armoede onder kunstenaars, sportinstructeurs, schoonmakers en in horecaberoepen

Figuren A.1 en A.2 bevatten gegevens over het armoedepercentage naar beroepsgroep en bedrijfssector. Deze cijfers halen we uit de Ebb met Integrale Inkomensbestanden. Dit databestand onderschat het armoedepercentage wat. Hoogrisicoberoepen zijn vooral auteurs/kunstenaars en sportinstructeurs, met zo'n 12-13% arme werkenden tegen 3,9% gemiddeld volgens de Ebb (zie figuur A.1). Daarna volgen schoonmakers/keukenhulpen, medewerkers persoonlijke dienstverlening (bv. horecapersoneel, kapper, conciërge) en vakspecialisten op artistiek en cultureel gebied. Van de werkenden in die functies heeft 8-10% onvoldoende inkomsten. Het gaat dus enerzijds om werk (kunst, cultuur, sport) dat mensen vaak als zelfstandige of tijdelijke kracht doen, waarbij hun uren soms zijn versnipperd over meerdere werkkringen, het lastig is een voltijds werkkring te krijgen, en waarvoor ze een grote intrinsieke motivatie hebben, zodat ze niet snel zullen overstappen naar een andere functie die beter betaalt (kunst en cultuur: RVC en SER 2016). Anderzijds gaat het om laaggeschoold werk (schoonmaak, horeca) in sectoren met relatief veel minimumloners, tijdelijke krachten en kleine werkweken (CBS 2017).

Figuur A.1 Arme werkenden per beroepsgroep, 2014 (in procenten)^a



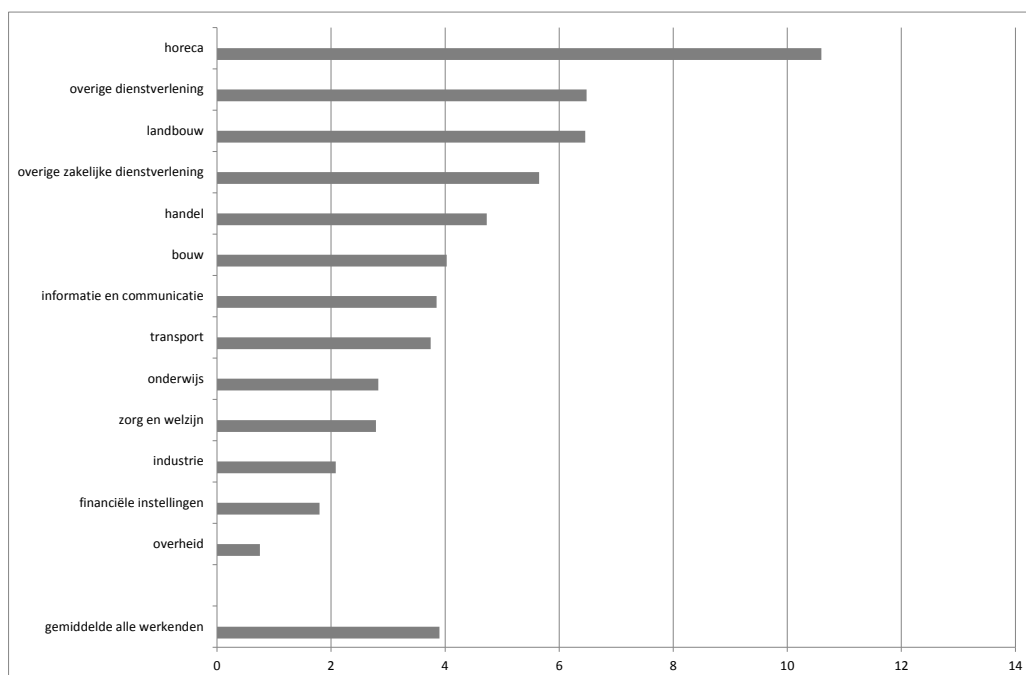
a Armoedepercentage berekend op basis van de EBB, die het vóórkomen van armoede onder werkenden wat onderschat.

Bron: CBS (EBB'14 met Integrale Inkomensgegevens), SCP-bewerking

Horeca sector met grootste aandeel arme werkenden

De sector met het grootste percentage armen onder werkenden is de horeca (zie figuur A.2). Dat is, zoals hiervoor al aangegeven, een sector met relatief veel minimumloners, tijdelijke krachten en kleine werkweken (CBS 2017). Daarna volgen de overige dienstverlening – waartoe onder andere cultuur, sport en recreatie behoren – en de landbouw.

Figuur A.2 Arme werkenden per bedrijfssector, 2014 (in procenten)



Bron: CBS (EBB'14 met Integrale Inkomensgegevens), SCP-bewerking

Literatuur

CBS (2017). *De arbeidsmarkt in cijfers 2016*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.
RVC en SER (2016). *Verkenning arbeidsmarkt culturele sector*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad en Raad voor Cultuur.

Bijlage B Gesprekspunten tijdens interviews met gemeenten

A. Proces

- 1 Hoe komt de inhoud van het armoedebeleid in uw gemeente tot stand? Doet de gemeente dat alleen of betreft zij andere partijen daarbij? Zo ja, welke partijen?

B. Inhoud (algemeen en specifiek voor werkende armen)

- 2 Wat zijn de doelstellingen van het armoedebeleid in uw gemeente?
- 3 Welke inkomensgrens gebruikt uw gemeente i.h.a. bij het armoedebeleid?
- 4 Geeft uw gemeente extra aandacht aan bepaalde groepen in het armoedebeleid? Zo ja, welke?
- 5 Geeft uw gemeente specifiek aandacht aan werkenden in het armoedebeleid? [Vraag overslaan indien *werkenden* bij vraag 4 zijn genoemd]
- 6 Bij specifiek beleid voor werkenden: Geeft uw gemeente specifiek aandacht aan werknemers, zelfstandigen of beide?
- 7 Bij specifiek beleid voor werkenden: Waarom geeft uw gemeente extra aandacht voor werkenden?

Dan nu een aantal vragen over de maatregelen van uw gemeente om armoede te verminderen. Ik wil het eerst hebben over het algemene armoedebeleid, daarna komen vragen over maatregelen specifiek voor werkenden.

- 8 Welke maatregelen neemt uw gemeente om armoede onder de bevolking te verminderen?
- 9 Kunnen werkenden ook een beroep doen op deze maatregelen? Zo ja: op alle maatregelen of op een deel?
- 10 Indien 'op een deel': welke wel/niet?
- 11 Zijn sommige maatregelen speciaal aangepast voor werkenden? Zo ja, welke?
- 12 Zijn er daarnaast nog maatregelen waar alleen werkenden een beroep op kunnen doen? Zo ja, welke?

C. Uitvoering

- 13 Welke partijen voeren het armoedebeleid in uw gemeente uit?
- 14 Hoe probeert uw gemeente arme inwoners te bereiken?
- 15 Hoe goed lukt het uw gemeente om arme inwoners te bereiken? Is dat goed, voldoende, matig of slecht?
- 16 Heeft uw gemeente aparte manieren om arme werkenden te bereiken? Zo ja, welke?
- 17 Hoe goed lukt het uw gemeente om arme werkenden te bereiken? Is dat goed, voldoende, matig of slecht?
- 18 Welke manieren om arme werkenden te bereiken zou u andere gemeenten aanraden?
- 19 Zijn sommige groepen arme werkenden beter bereikbaar dan andere?
- 20 Zo ja, welke groepen zijn beter bereikbaar en welke slechter?
- 21 Vindt u dat werkende armen slechter bereikbaar zijn dan de gemiddelde arme? Zo ja, waar komt dat volgens u door?
- 22 Hoe goed slaagt uw gemeente erin armoede onder de bevolking in het algemeen terug te dringen? Lukt dat goed, voldoende, matig of slecht?
- 23 Indien de geïnterviewde moeite heeft met het beantwoorden van de vraag: Kunt u wel aangeven in hoeverre de doelstellingen van het armoedebeleid worden bereikt? Lukt dat goed, voldoende, matig of slecht?
- 24 Waarom lukt dat goed/voldoende/matig/slecht?
- 25 Welke maatregelen werken wel/niet?
- 26 Hoe goed slaagt uw gemeente erin armoede onder werkenden terug te dringen? Lukt dat goed, voldoende, matig of slecht?
- 27 Waarom lukt dat goed/voldoende/matig/slecht?
- 28 Welke maatregelen werken wel/niet?
- 29 Welke maatregelen zou u andere gemeenten aanraden?
- 30 Zijn er ook maatregelen die u andere gemeenten juist zou afraden? Welke?
- 31 Zijn er volgens u maatregelen waar arme werkenden wel behoefte aan hebben, maar die de gemeente nu niet biedt? Welke?

- D. Dan volgen nu nog een paar vragen over de uitvoering van het bijstandsbeleid van uw gemeente. Een deel van de werkende armen in Nederland heeft naast het werk een bijstandsuitkering of wisselt perioden van bijstand en werk af.*
- 32 De overheid heeft het bijstandsbeleid de afgelopen jaren verschillende keren aangescherpt. Bv. door het invoeren van een zoektermijn voor jongeren, een tegenprestatie etc. Als u naar uw eigen gemeente kijkt: zijn er groepen die daardoor nu vaker werken dan vroeger? Zo ja, welke groepen zijn dat?
 - 33 Zijn er ook groepen die daardoor nu vaker werken, maar nauwelijks meer verdienen dan bijstandsniveau? Zo ja, welke zijn dat?
 - 34 Hoe vaak gaan bijstandsonvangers uit uw gemeente er financieel op vooruit als zij betaald werk accepteren? Is dat zelden, soms, vaak of altijd?
 - 35 Wordt er bij de toeleiding van bijstand naar werk op gelet of mensen er financieel op vooruit gaan?
 - 36 Wat gebeurt er als werkhervatting financieel niet lijkt te lonen?
 - 37 Kunt u het bijstandsbeleid in uw gemeente kort karakteriseren?
 - 38 Hoeveel nadruk ligt er in uw gemeente op:
 - a. tijdige betaling uitkeringen
 - b. bevorderen werkhervatting bijstandsonvangers
 - c. ontmoedigen bijstandsaanvraagKrijgt dat weinig, gemiddeld of veel nadruk?
 - 39 Als u kijkt naar het opleggen van verplichtingen aan bijstandsonvangers: is uw gemeente dan mild, gemiddeld of streng?
 - 40 Dit is het einde van het interview. Wilt u nog iets toevoegen aan uw eerdere antwoorden? Zijn er punten die niet aan bod zijn gekomen, maar wel van belang zijn om het armoedebeleid van uw gemeente goed te begrijpen? Heeft u zelf misschien nog vragen?

Bijlage C Aspecten van het armoedebeleid in samenhang met kenmerken van gemeenten

Uit de interviews met twintig gemeenten, die variëren in grootte, ligging en het aandeel werkende armen, is gebleken dat er veel overeenkomsten zijn in hun aanpak van de armoedeproblematiek. Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven zijn er echter ook verschillen. Teneinde te achterhalen of in die verschillen een patroon valt te ontdekken, zijn we de verbanden tussen een aantal beleidsaspecten en gemeentelijke kenmerken nagegaan met behulp van een niet-lineaire principale componentenanalyse (zie § 5.2 voor een toelichting op deze techniek). Daarbij hebben we gekeken naar de behandeling van werkenden binnen het armoedebeleid (vormen zij een specifieke doelgroep of niet), de doelstelling van het beleid (primair preventie of primair het verzachten van de gevolgen van armoede) en enkele maatregelen die de gemeenten als succesvol ervaren (aanpak schuldenproblematiek, voorzieningen in natura, omslag naar doelmatigheid). Daarnaast is de mening over de oplosbaarheid van het armoedeprobleem in de analyse meegenomen (wel of niet oplosbaar) en de houding van de gemeente ten aanzien van bijstandsverplichtingen (antwoorden ingedeeld in vier categorieën, variërend van 'mild' tot 'streng').

Figuur C.1 laat zien 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.¹

Uit het bovenste deel van figuur C.1 – op de horizontale as – blijkt dat een hoog percentage werkende armen vaak samengaat met de mening dat voorzieningen in natura niet effectief zijn² en met de mate van strengheid van het bijstandsbeleid. Bij dit laatste aspect gaat het dan om gemeenten die ófwel mild (s1) ófwel juist streng (s4) zijn. De gemeenten die zichzelf als 'mild tot gemiddeld' of 'gemiddeld' (s2, s3) kwalificeren, liggen aan de andere kant van de eerste dimensie.

Op de tweede dimensie is een cluster van beleidsvariabelen te zien waaruit blijkt dat gemeenten die naar eigen zeggen preventie als doelstelling van het beleid hanteren, een aantal andere beleidsaspecten juist minder vaak noemen. Met name stellen deze gemeenten minder vaak dat het verzachten van de gevolgen van armoede een doel van het beleid is en beschouwen ze armoede minder vaak als een onoplosbaar probleem. Het omgekeerde geldt voor gemeenten die primair 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 de aanpak van de schuldenproblematiek vaker als succesvol.

Dit cluster van variabelen schaal nauwelijks op de eerste dimensie, wat betekent dat de verschillen in doelstellingen of ervaren effectiviteit van het beleid weinig te maken hebben met de eerder besproken combinatie van de aspecten percentage werkende armen, waargenomen effectiviteit van voorzieningen in natura en strengheid van het bijstandsbeleid.

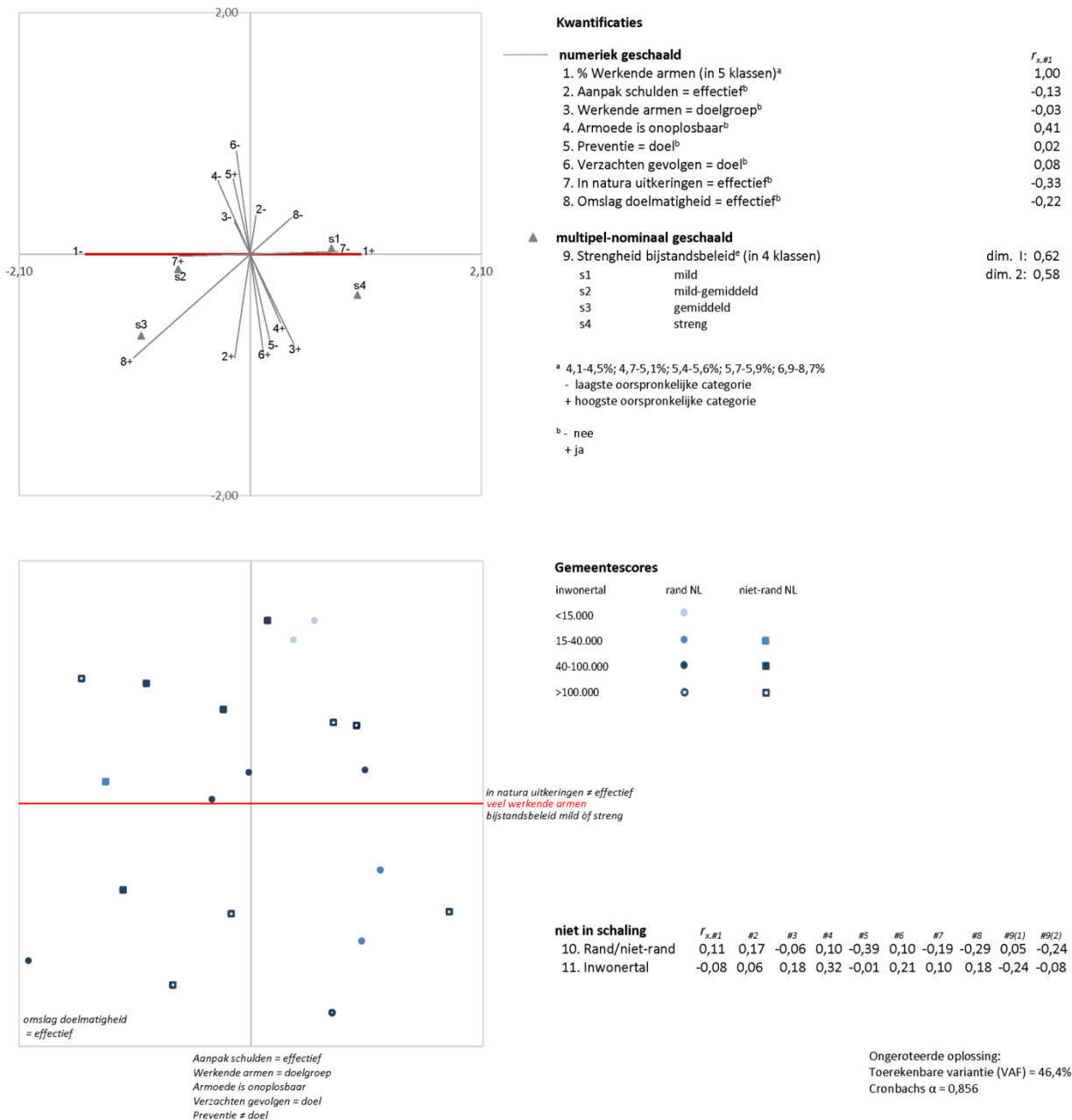
Tot slot is er nog een beleidsvariabele die verband houdt met beide dimensies. Gemeenten die menen dat de omslag van rechtmatigheid naar doelmatigheid effectief is, kennen relatief vaak een laag aandeel werkende armen, zijn 'gemiddeld' wat betreft de strengheid van het bijstandsbeleid, richten zich vooral op het verzachten van de gevolgen van armoede en beschouwen hun aanpak van schulden als succesvol. Deze gemeenten staan linksonder in de figuur.

Uit de plot van gemeentescores op de hiervoor besproken aspecten komt veel spreiding naar voren, maar weinig clustering (zie het onderste deel van de figuur). Bovenaan in de plot vormen drie gemeenten een cluster omdat zij identiek hebben geantwoord op alle variabelen van de tweede dimensie. Ze noemen preventie als doel van het beleid, maar doen minder aan het verzachten van de gevolgen van armoede en zien werkenden niet als doelgroep van het beleid. Ook beschouwen ze armoede minder vaak als onoplosbaar en vinden ze hun aanpak van de schuldproblemen effectief. Daarnaast scoren deze gemeenten hetzelfde op het aspect 'omslag naar doelmatigheid'; geen van drieën heeft tijdens het interview aangegeven dat dit aspect in hun ogen een succesvolle maatregel is.

¹ De meeste beleidsvariabelen zijn dichotoom van aard (bv. aspect is wel/niet genoemd) en daardoor per definitie numeriek geschaald. De variabele 'houding ten aanzien van de bijstandsverplichtingen' vormt een uitzondering; met vier antwoordcategorieën is dit aspect multipel-nominaal geschaald. Het percentage werkende armen is nader ingedeeld in vijf klassen; dit kenmerk is numeriek geschaald.

² Strikt genomen gaat het hier om afwezigheid van de mening dat deze voorzieningen wél effectief zijn; in deze gevallen hebben de geïnterviewden de uitkeringen in natura niet expliciet benoemd als succesvol.

Figuur C.1 Werkende armen en aspecten van gemeentelijk beleid in 20 gemeenten: categoriekwantificaties en gemeentescores naar inwonertal en ligging (CatPCA, 2 dimensies)



Bron: SCP (gemeente-interviews)

Wat betreft de variabelen die op de eerste dimensie onderscheidend zijn, belanden de drie gemeenten om uiteenlopende redenen bij elkaar in de buurt. Een ervan heeft een hoog armoedepercentage en een mild bijstandsbeleid, op grond waarvan deze gemeente aan de rechterzijde van de horizontale dimensie uitkomt. Doordat de voorzieningen in natura als succesvolle maatregel zijn benoemd, schuift de positie echter meer naar links. In de andere twee gemeenten zijn de uitkeringen in natura niet als succesvolle maatregel aange-merkt, maar is sprake van een lager aandeel werkende armen. Ook zij liggen daarom maar net aan de rechter-zijde van de dimensie.³

Rechts onder dit eerste cluster is nog een ander groepje bij elkaar liggende gemeenten zichtbaar. De positie van deze drie gemeenten is echter vrij dicht bij de oorsprong van de figuur, hetgeen weerspiegelt dat zij op geen van beide dimensies erg onderscheidende scores hebben. Dit komt doordat die scores vaak gemengd van

³ Deze beide gemeenten zijn *missing* op het aspect 'strengheid van het bijstandsbeleid'.

aard zijn. Zo is bij een van de gemeenten sprake van een hoog aandeel werkende armen en een streng bijstandsbeleid, maar meent men ook dat uitkeringen in natura succesvol zijn. Dit laatste drukt de score op de eerste dimensie. Voor de twee andere gemeenten geldt een soortgelijke redenering: zij noemen voorzieningen in natura niet als effectieve maatregel, maar kennen lagere armoedepercentages en scores gemiddeld of ontbreken op de variabele 'strengheid van het bijstandsbeleid'.

Uit de markering van gemeenten wat betreft de ligging in Nederland (rand- of niet-randgemeente) en het inwonertal blijkt dat er vrij weinig systematische samenhang is met de twee dimensies van de figuur. Ten aanzien van de ligging zien we vooral contrasten op de eerste dimensie: van de 9 randgemeenten belanden er 6 aan de rechterkant van de dimensie, terwijl dit voor 4 van de 11 niet-randgemeenten opgaat. In de randgemeenten is dus vaker sprake van een hoger percentage werkende armen, een streng of juist mild bijstandsbeleid, en afwezigheid van de mening dat voorzieningen in natura een succesvolle maatregel zijn. Wat betreft het inwonertal scoren de twee kleinste gemeenten hoog op de tweede dimensie, maar liggen de overige grootteklassen verspreid over de figuur.