

Werkend en toch arm....

NYFER

Straatweg 25

3621 BG BREUKELEN

T 0346 - 291641

F 0346 - 291671

E [nyfer@nyfer.nl](mailto:nyfer@nyfer.nl)

I [www.nyfer.nl](http://www.nyfer.nl)

Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van en met financiële steun van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De visies en conclusies weergegeven in dit rapport zijn die van NYFER en komen niet noodzakelijkerwijs overeen met die van de opdrachtgever.

*Ontwerp en zetwerk*

Quina de Graaf, Breukelen

*Drukwerk*

Hoonte Bosch en Keuning, Utrecht

© auteursrecht NYFER, Breukelen, juni 2004

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

ISBN 90 76443 77 7

# Werkend en toch arm....

Oorzaken en beleid

Leo van der Geest

Willem de Boer

Liny Bruijnzeel

Jasper Faber

Mirjam Janssen

---

## Doelstelling NYFER

NYFER doet toegepast-wetenschappelijk economisch onderzoek op een groot aantal beleidsterreinen. De resultaten daarvan worden ingebracht in het publieke debat over economie en samenleving. NYFER wil meten, analyseren en vergelijken om het sociaal- en financieel-economisch beleid op een hoger plan te brengen. Onderzoeksterreinen zijn arbeidsmarkt en sociale zekerheid, levensloop en pensioen, gezondheidszorg, onderwijs, kenniseconomie, stedelijke vernieuwing en ruimtelijke ontwikkeling, marktordening, regulering en mededinging, en financiële economie. Het onderzoek is multidisciplinair en combineert economische met historische en bestuurlijke inzichten. Veel onderzoek plaatst nationale ontwikkelingen in een breder, internationaal perspectief. Er is bijzondere aandacht voor een heldere presentatie.

## Adviseurs

- Prof. dr. Lans Bovenberg  
hoogleraar economie aan de Universiteit van Tilburg en directeur van wetenschapsinstituut CentER
- Prof. dr. Harry Garretsen  
hoogleraar internationale economie aan de Utrecht School of Economics
- Prof. dr. Eugene Kandel  
hoogleraar microstructuur financiële markten aan de Hebrew University of Jerusalem (Israël)
- Prof. dr. Ton Kreukels  
hoogleraar planologie aan de Universiteit van Utrecht
- Prof. dr. ir. Jan van Ours  
hoogleraar arbeidseconomie aan de Universiteit van Tilburg, wetenschappelijk directeur van OSA en tevens verbonden aan wetenschapsinstituut CentER
- Prof. dr. Sweder van Wijnbergen  
hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam en algemeen directeur van Infomedics
- Prof. dr. Eduard Bomhoff  
hoofd van de School of Business van de Monash University Sunway Malaysia

## Woord vooraf

Alle kabinetten van de laatste vijftien jaar hebben sterk de nadruk gelegd op verhoging van de arbeidsparticipatie. Meer mensen aan het werk zou de economie versterken en de financiële positie van degenen die werk vonden, verbeteren. De verwachting daarbij was dat werk zou lonen.

Die verwachting is ten dele uitgekomen. In het afgelopen decennium zijn inderdaad steeds meer mensen aan het werk gegaan, maar niet in alle gevallen heeft dat geresulteerd in een ontsnapping uit de armoede. Het aantal arme huishoudens dat alleen moet rondkomen van een uitkering is gedaald, maar het aantal arme huishoudens met een inkomen uit werk is gestegen.

Daarmee is het vraagstuk van de ‘werkende armen’ ook in Nederland op de beleidsagenda gekomen. In het eerder verschenen onderzoek *Werkende armen in Nederland* heeft NYFER in kaart gebracht hoeveel werkende arme huishoudens er zijn en wat hun belangrijkste kenmerken zijn. Dit onderzoek gaat dieper in op de oorzaken van werkende armoede en verkent een aantal beleidsopties om werk ook lonend te maken voor groepen die nu ondanks werk niet blijvend aan de armoede weten te ontsnappen.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. NYFER bedankt de leden van de begeleidingscommissie: prof. dr. Paul de Beer (UvA), dr. Stella Hoff (SCP), prof. dr. Erik Snel (EUR), drs. Thelma Dorsman (SZW) en drs. Wouter Roorda (SZW) voor hun waardevolle commentaar.

Het onderzoek is uitgevoerd door drs. Willem de Boer, drs. Liny Bruijnzeel, dr. Jasper Faber en drs. Mirjam Janssen met medewerking van dr. Dianne van Oosterhout. Het onderzoek stond onder leiding van drs. Leo van der Geest.



# Inhoud

Conclusies in hoofdpunten	9	
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1	Definities: wat zijn werkende armen?	14
1.2	Wie zijn de werkende armen?	17
1.3	De duur van de werkende armoede	19
<b>2</b>	<b>Wat voor werk doen werkende armen?</b>	<b>21</b>
2.1	Laagbetaald werk	22
2.1.1	De banen	22
2.1.2	De werknemers	25
2.2	Gesubsidieerd werk	28
2.2.1	ID en WIW	29
2.2.2	Loonkostensubsidies	32
2.3	Deeltijdwerk, tijdelijke en flexibele banen	33
2.3.1	De banen	33
2.3.2	De mensen	38
2.4	Zelfstandigen	40
2.4.1	De mensen	40
2.4.2	Het inkomen	42
2.4.3	De werkplekken	44
2.4.4	Zelfverkozen armoede	46
2.5	Conclusie	47
<b>3</b>	<b>Oorzaken van armoede onder werkenden</b>	<b>51</b>
3.1	De wedloop tussen technologische ontwikkeling en onderwijs	52
3.1.1	Voortschrijdende technologie	52
3.1.2	Gevolgen voor de vraag naar arbeid	54
3.1.3	Concurrentie van lagelonenlanden	54
3.2	De rol van de welvaartsstaat	55
3.2.1	Drie typen welvaartsstaat	56
3.2.2	De Nederlandse welvaartsstaat	59

3.3	Instituten van de welvaartsstaat	61
3.3.1	Looncoördinatie en de invloed van vakbonden	61
3.3.2	De rol van het minimumloon	63
3.3.3	Wettelijke ontslagbescherming	63
3.3.4	Sociale zekerheid en de armoedeval	64
3.3.5	Activerend arbeidsmarktbeleid: gesubsidieerde banen	65
3.3.6	Specifieke inkomenssteun	66
3.4	Conclusie	67
4	Beleidsopties	69
4.1	Versterking economische groei	69
4.2	Vergroting van de vraag naar laagbetaalde arbeid	71
4.3	Vergroting menselijk kapitaal	72
4.4	Minimumloon en ontslagbescherming	75
4.5	Flexwerk en gesubsidieerde banen	76
4.6	Specifieke inkomenssteun	77
5	Conclusies en een beleidsaanzet	79
5.1	Beleidsaanzet	80
	Literatuur	87



## Conclusies in hoofdpunten

- Onder het motto ‘werk boven inkomen’ zijn arme huishoudens in het afgelopen decennium gestimuleerd om werk te zoeken en aan de uitkeringssituatie te ontsnappen. De veronderstelling daarbij was dat werk zou lonen. Die veronderstelling is ten dele juist gebleken. Veel arme huishoudens hebben wel werk gevonden, maar zijn er niet in geslaagd blijvend aan de armoede te ontkomen.
- In het jaar 2000 waren er 232.000 huishoudens met als belangrijkste inkomtenbron werk in loondienst of als zelfstandig ondernemer, die met hun inkomen onder de lage-inkomensgrens bleven. Deze grens is gebaseerd op het bijstandsniveau voor een alleenstaande in 1979 en wordt jaarlijks verhoogd met de prijsindex. Door te corrigeren voor de samenstelling van het huishouden kan de lage-inkomensgrens ook op huishoudensniveau worden bepaald. Vooral sinds het midden van de jaren negentig is het aantal werkende arme huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens voortdurend gestegen.
- Huishoudens die in de periode 1990-2000 in enig jaar werkend arm waren, hadden gemiddeld genomen een kans van iets boven de 50% om het jaar daarop niet meer werkend arm te zijn. Naarmate huishoudens langer werkend arm zijn, wordt de ontsnappingskans kleiner. Van de werkende arme huishoudens die al twee jaar onder de armoedegrens verkeren, zit tweederde daar een jaar later nog. Arme huishoudens met een uitkering hebben veel minder kans om aan de armoede te ontsnappen.
- Onder de werkende armen zijn relatief veel zelfstandigen. Daarnaast zijn gescheiden vrouwen en eenoudergezinnen oververtegenwoordigd. Ook voor alleenstaanden is het armoederisico relatief hoog. Vrouwen en allochtonen lopen meer risico dan mannen en autochtonen. Het grotere risico van allochtonen om werkend arm te zijn geldt overigens alleen voor de eerste generatie; de tweede generatie wijkt in dit opzicht nauwelijks meer van autochtonen af. Paren zonder kinderen zijn bijna nooit werkend arm, net zo min als weduwen en weduwnaars, ouderen en gescheiden mannen.

- Werkende armen zijn werkzaam in laagbetaalde banen, veelal in de zakelijke dienstverlening, de detailhandel of de horeca. Ook gesubsidieerde banen (ID-banen en WIW-banen) herbergen veel werkende armen. Veel werkende armen vervullen deeltijdbanen of werken in tijdelijke en flexibele banen. Overigens is het niet zo, dat werkende armen vooral te vinden zijn in bepaalde soorten banen, bepaalde sectoren of onder werknemers met bepaalde contracten. Zij zitten in alle soorten laagbetaalde banen. Onder zelfstandigen komt werkende armoede nog vaker voor dan onder werknemers.
- De groei van het aantal werkende armen heeft te maken met internationale economische ontwikkelingen, met name de technologische ontwikkeling die gepaard gaat met steeds hogere eisen aan de beroepsbevolking. In de jaren negentig is in de OESO-landen de vraag naar hoogopgeleiden sneller toegenomen dan het aanbod, waardoor in veel landen de inkomensongelijkheid is toegenomen. De relatieve daling van de vraag naar laaggeschoolden zet hun inkomen onder druk en vergroot het risico dat zij werkend arm blijven.
- Hoewel de beloningsverschillen in Nederland nog altijd veel kleiner zijn dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zijn zij sinds het begin van de jaren tachtig wel gestaag toegenomen. Het beleid gericht op het bevorderen van de economische groei en de werkgelegenheid heeft als keerzijde dat er een grotere groep werkende armen ontstaat.
- Behalve internationale ontwikkelingen zijn nationale ontwikkelingen van invloed op de omvang en groei van het aantal werkende armen. Landen verschillen sterk van elkaar in de manier waarop hun arbeidsmarkt en sociale zekerheid zijn ingericht, hoe de inkomensverdeling in elkaar zit en ook in de mate waarin werkende armoede voorkomt. Werkende armen zijn het meest talrijk in liberale welvaartsstaten. In Nederland is de laatste jaren een verschuiving zichtbaar van het sociale-rechten- naar het incentive-paradigma, dat aansluit bij dit type welvaartsstaat. Daarbij blijft de Nederlandse welvaartsstaat overigens kenmerken houden van verschillende systemen.
- Twee manieren waarop welvaartsstaten armoede onder werkenden proberen tegen te gaan, zijn het minimumloon en ontslagbescherming. Verhoging van het minimumloon kan de inkomenspositie van werkenden verbeteren, maar verkleint de kansen op het vinden van een baan voor degenen die nog werk



zoeken. In Nederland komt daar nog bij dat verhoging van het minimumloon vanwege de koppeling tussen het minimumloon en de sociale uitkeringen (netto-nettokoppeling) leidt tot hogere arbeidskosten, die ten koste gaan van de werkgelegenheid. Ook een striktere ontslagbescherming gaat ten koste van de werkgelegenheid juist voor laagbetaalden omdat minder nieuwe banen worden geschapen. Beide opties lijken dan ook niet geschikt als oplossing voor het probleem van de werkende armen.

- Een belangrijk knelpunt voor veel werkende arme huishoudens, vooral gezinnen met kinderen, is dat het financieel nauwelijks loont om meer te gaan werken of promotie te maken. Het extra inkomen gaat nagenoeg geheel verloren door vermindering van huursubsidie of extra kosten voor kinderopvang. Deze gezinnen zitten gevangen in de zogenaamde armoedeval. Pas boven de 160% van het minimumloon beginnen zij er netto echt op vooruit te gaan als zij meer gaan werken of meer verdienen. Omdat de huursubsidie de belangrijkste oorzaak is van het hoge marginale tarief tussen 110 en 160% van het minimumloon, ligt het voor de hand de huursubsidie te hervormen. Een nadeel hiervan is echter dat deze maatregel niet specifiek gericht is op werkenden, noch op gezinnen met kinderen.
- Een meer gericht instrument is specifieke inkomenssteun voor werkende huishoudens met een laag inkomen en met kinderen, zoals die bestaat in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. In de VS ontvangen werkende gezinnen met een inkomen tussen de \$ 10.000 en \$ 15.000 en twee of meer kinderen een fiscale heffingskorting – de *Earned Income Tax Credit (EITC)* – van maximaal ongeveer \$ 4200 per jaar. In het Verenigd Koninkrijk bestaat een soortgelijk instrument, de *Working Family Tax Credit*, maar in iets beperktere omvang. Uit evaluatiestudies van de *EITC* en de *Working Family Tax Credit* blijkt dat beide instrumenten armoede onder werkenden effectief bestrijden, met name voor eenoudergezinnen. Voor tweeverdieners werken beide systemen minder goed omdat er een ontmoedigend effect van uitgaat op de arbeidsparticipatie van de tweede verdiener.
- In Nederland is verhoging van de combinatiekorting voor werkenden een optie om armoede onder werkende gezinnen met kinderen tegen te gaan. Een verhoging van de huidige € 19 per maand tot € 60 per maand op het niveau van het wettelijk minimumloon (WML), oplopend tot € 200 per

maand bij 160% WML betekent dat het vrij besteedbaar inkomen met 10% toeneemt. Om het instrument zo precies mogelijk op de doelgroep te richten, kan de korting boven een bepaald inkomensniveau (bijvoorbeeld 160% WML) worden afgebouwd. Een geleidelijke vermindering van de korting bij een stijging van het inkomen voorkomt dat het probleem van de armoedeval nog verder wordt verscherpt.

- Aanpassing van de combinatiekorting kan budgettair neutraal ingevoerd worden als tegelijkertijd andere heffingskortingen worden beperkt of afgebouwd. NYFER heeft eerder berekend dat een afschaffing van de arbeidskorting voor inkomens boven € 50.000 genoeg geld oplevert om een iets kleinere aanpassing van de combinatiekorting te financieren. De gevolgen hiervan zijn voor de hoge inkomens marginaal, terwijl de lage inkomens substantieel profijt hebben en bovendien worden gestimuleerd om meer te gaan werken of te investeren in hun menselijk kapitaal.



## Inleiding

In 2003 publiceerde NYFER *Werkende armen in Nederland*.<sup>1</sup> Het was het eerste Nederlandse rapport over armoede onder werkzame personen. Het toonde aan dat, hoewel de armoede in het algemeen in de jaren 1990 was teruggelopen, er wel meer werkende armen waren gekomen. Rond 1990 stonden tegenover één werkend arm huishoudens twee arme uitkeringsgerechtigde huishoudens, aan het eind van het decennium was de verhouding opgelopen tot één op één. Bovendien is het aandeel erg arme huishoudens onder de arme huishoudens toegenomen.

Deze ontwikkeling zou weinig aandacht behoeven als het lage inkomen van de werkende armen incidenteel was. Het is immers een normaal verschijnsel dat jongeren en herintreders op de arbeidsmarkt een aanlooptijd nodig hebben alvorens hun inkomen verbetert. Maar voor veel werkende arme huishoudens blijkt het lage inkomen structureel: zij zitten drie jaar of meer onder de armoedegrens.

Uit *Werkende armen in Nederland* blijkt verder dat arme uitkeringsgerechtigden vaak niet aan de armoede ontsnappen wanneer ze gaan werken. De armoedegrens wordt veel vaker overschreden door een verandering in de samenstelling van het huishouden of door een extra inkomen.

In de jaren 1990 ontsnapte jaarlijks ongeveer de helft van de werkende armen aan de armoede. Een aanzienlijk deel bleef echter arm of viel na enige tijd weer terug in de armoede. Dit gegeven ondermijnt de stelling van veel politici en beleidsmakers dat arbeid op de lange duur altijd loont.

*Werkende armen in Nederland* heeft laten zien dat het beleidsmotto 'werk boven inkomen' weliswaar voor veel mensen een verbetering in hun inkomenssituatie heeft gebracht, maar dat een niet onaanzienlijke groep er in inkomen niet op vooruit is gegaan. Als mensen die gaan werken geen inkomensstijging doormaken, ondergraaft dit het arbeidsmarktbeleid. Bovendien kunnen er vragen worden gesteld over de rechtvaardigheid van een beleid dat bepaalde mensen dwingt de uitkeringsar-

<sup>1</sup> De Boer e.a., 2003: *Werkende armen in Nederland*.

moede te verlaten zonder een ander perspectief dan werkende arme te worden. Dit kan reden zijn het arbeidsmarktbeleid aan te vullen met een bestrijding van armoede onder werkenden.

Dit rapport inventariseert en analyseert de mogelijkheden voor een beleid dat de armoede onder werkenden bestrijdt. Maar eerst wordt in hoofdstuk 2 een poging gedaan om te achterhalen waar werkende armen werken, en welk soort dienstverbanden ze hebben. Helaas zijn daarover geen goede gegevens beschikbaar, zodat de antwoorden globaal blijven. Hoofdstuk 3 beschrijft de oorzaken van armoede onder werkenden, zowel de oorzaken die liggen in exogene ontwikkelingen op de arbeidsmarkt als de invloed daarop van economische instituties. Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op de beleidsopties en hoofdstuk 5 sluit het rapport af met conclusies en een beleidssuggestie.

Voorafgaand aan deze beleidsverkenning worden hier eerst nog een keer de gebruikte begrippen en definities herhaald, zoals die ook in *Werkende armen in Nederland* zijn gebruikt. Bovendien wordt nogmaals samengevat wat de belangrijkste kenmerken van de werkende armen zijn en welke groepen de grootste kans lopen om langdurig werkend arm te zijn.

---

## 1.1 Definities: wat zijn werkende armen?

Belangrijk is dat in deze studie naar huishoudens wordt gekeken, niet naar individuele personen. Huishoudens worden tot de *werkenden* gerekend als de hoofdkostwinner zijn belangrijkste inkomen uit loondienst haalt, of als zelfstandig ondernemer te boek staat bij de belastingdienst.<sup>2</sup>

Voor de definitie van *arm* wordt aangesloten bij een drietal armoedegrenzen die in de literatuur en ander onderzoek gebruikelijk zijn:

1. de lage-inkomensgrens;
2. het beleidsmatig of sociaal minimum (105% van de bijstandsnorm);
3. een op het wettelijk minimumloon (WML) gebaseerde grens.

<sup>2</sup> Er is niet gekozen voor een urencriterium. Een veel gehanteerd urencriterium is een werkweek van 12 uur of meer van het CBS. Deze definitie is vooral bruikbaar om (de mate van) werkloosheid weer te geven, niet om werkende armen te onderscheiden.



De *lage-inkomensgrens* is gebaseerd op het bijstandsniveau voor een alleenstaande in 1979, het jaar waarin de uitkeringen het hoogst waren, en wordt jaarlijks bijgesteld via de prijsindex en aangepast aan het type huishouden.<sup>3</sup>

Het *beleidsmatig minimum* wordt vastgesteld door de politiek en vormt het ijkpunt voor uitkeringen in de sociale zekerheid, zoals de AOW, bijstand en kinderbijslag.

Uitgangspunt van de *minimumloongrens* is het bruto wettelijk minimumloon. Om aansluiting te vinden bij de methodiek van de lage-inkomensgrens en het beleidsmatig minimum is daarvan het netto besteedbaar loon afgeleid (zie tabel 1.1 voor de wijze waarop dit is gebeurd).

Voor internationale vergelijkingen wordt nog een vierde definitie gehanteerd: *60% van het mediane inkomen in een land*.

De reden om verschillende armoedegrenzen te gebruiken is dat elk van de grenzen haar sterke en zwakke kanten kent. Het beleidsmatig (sociaal) minimum weerspiegelt de politieke consensus op een bepaald tijdstip over wat de maatschappelijk aanvaardbare armoedegrens is. Maar het sociaal minimum is minder bruikbaar voor vergelijkingen in de tijd, juist omdat de hoogte politiek wordt vastgesteld en niet noodzakelijkerwijs een van jaar tot jaar welvaartsvast (vergelijkbaar) bedrag vertegenwoordigt. Dit impliceert dat de groep die onder het sociaal minimum valt, van jaar tot jaar kan fluctueren. De lage-inkomensgrens kent dit bezwaar niet en maakt vergelijkingen in de tijd wel mogelijk. Het wettelijk minimumloon is het relevante ijkpunt op de arbeidsmarkt. Door de verschillende grenzen naast elkaar te gebruiken, wordt bereikt dat het begrip ‘werkende armen’ niet aan één specifieke armoedegrens wordt opgehangen.

Voor internationale vergelijkingen wordt als armoededefinitie de grens van *60% of minder van het mediane inkomen in een land* gehanteerd. Het gaat hier om een relatieve grens die is gekoppeld aan de ontwikkeling van het welvaartsniveau in een land. Bij de berekening van de grens voor een bepaald huishoudentype wordt gebruik gemaakt van equivalentiefactoren.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Voor welvaartsstijgingen wordt niet gecorrigeerd.

<sup>4</sup> De zogenaamde OESO-equivalentiefactoren.

In tabel 1.1 zijn de vier inkomensgrenzen weergegeven voor zes verschillende huishoudenstypen. De grenzen lopen sterk uiteen. Een paar met twee kinderen bijvoorbeeld is uitgaand van het sociaal minimum arm bij een jaarlijks inkomen (in 2000) op of onder € 13.256. Maar wanneer wordt uitgegaan van 60% van het mediane inkomen ligt de grens veel hoger, op € 19.068, en behoort een grotere groep tot de armen.

**Tabel 1.1 Netto besteedbaar jaarinkomen<sup>a</sup> volgens de vier inkomensgrenzen, per type huishouden, in euro's, 2000**

	beleidsmatig minimum	lage-inkomensgrens	100% WML	60% mediane inkomen***
alleenstaande	8.127	9.435	10.613	9.080
paar zonder kinderen	11.504	12.692	11.847*	13.620
paar + 1 kind	12.280	15.543	**	16.344
paar + 2 kinderen	13.256	17.015	13.398*	19.068
éénouder + 1 kind	11.279	12.140	**	11.804
éénouder + 2 kinderen	12.255	14.164	13.883	14.528

<sup>a</sup> De netto besteedbare inkomens zijn als volgt berekend: allereerst is het bruto jaarinkomen gecorrigeerd voor belasting en premies inclusief de ziekenfondspremie; van dit netto jaarinkomen is vervolgens een aantal bestanddelen afgetrokken (nominale premie ZFW en AWBZ) dan wel bijgeteld (kinderbijslag en eenmalige uitkeringen voor sociale minima), waarna het besteedbare inkomen resteert. Bijzondere bijstand, huursubsidie, kwijtschelding van lokale lasten en andere lokale regelingen zijn buiten beschouwing gelaten. De verschillen in belasting- en premiedruk voor de diverse huishoudenstypen en de invloed van de kinderbijslag zorgen ervoor dat een identiek bruto minimumloon tot verschillende netto besteedbare bedragen kan leiden.

\* op basis van alleenverdiener

\*\* netto besteedbaar inkomen op basis van WML slechts voor vier huishoudenstypen bekend

\*\*\* de grens voor een bepaald huishoudentype is met behulp van equivalentiefactoren berekend

Bron: SCP, 2002: *Armoedebericht 2002*, p. 6; WML op basis van gegevens van ministerie van SZW

De definitie van werkende armen in dit rapport luidt nu als volgt:

*(...) huishoudens waarvan de hoofdkostwinner tussen de 18 en 64 jaar oud is en zijn belangrijkste inkomsten uit loon of bedrijf haalt, die ten minste een jaar een inkomen hebben op of onder het sociaal minimum, de lage-inkomensgrens of de WML-grens, en meerdere jaren (aaneengesloten of met tussenpozen) op dit niveau verkeren.*

Behalve de hoogte van het inkomen, gaat het dus ook om de duur van de periode waarin dit inkomen het huishoudinkomen was.

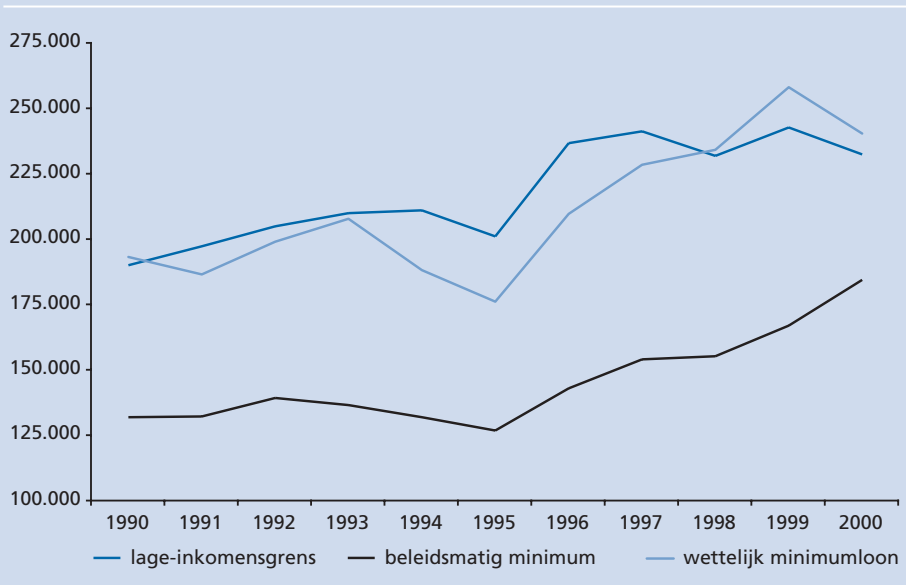




## 1.2 Wie zijn de werkende armen?

Op basis van data uit het Inkomens Panel Onderzoek (IPO) van het CBS heeft NYFER in *Werkende armen in Nederland* onderzocht in welke huishoudens de hoofdkostwinner meerdere jaren werkend arm was, dat wil zeggen qua inkomen onder de genoemde grenzen bleef. Daarbij is gekeken naar leeftijd van de hoofdkostwinner, naar huishoudenssamenstelling, naar geslacht, naar burgerlijke staat en naar etniciteit. Niet alleen werknemers maar ook zelfstandigen zijn in het onderzoek betrokken. Met name is gekeken welke huishoudens blijvend arm waren, dat wil zeggen tenminste drie of meer aaneengesloten jaren een inkomen beneden de lage inkomensgrens hadden. Het onderzoek had betrekking op de periode 1990-2000.

**Figuur 1.1** Aantal werkende huishoudens volgens de drie inkomensgrenzen, 1990-2000



Bron: CBS, IPO

In 2000 hadden 184.000 huishoudens een hoofdkomen uit werk tot 105% van het beleidsmatig minimum, tegenover zo'n 131.000 in 1990. Onder de iets ruimere lage-inkomensgrens vallen meer huishoudens. Ruim 232.000 huishoudens hadden in 2000 een inkomen uit werk onder deze grens. Tien jaar eerder waren dat er nog 189.000. In beide gevallen trad de stijging vanaf het midden van de jaren negentig op (figuur 1.1). De aantallen huishoudens onder de WML-grens en de lage-inko-

mensgrens ontlopen elkaar niet veel. Ook hier zien we een stijgende trend vanaf 1995. Bij de WML-grens is die stijging zelfs groter, van ongeveer 175.000 huishoudens in 1995 tot 257.000 vier jaar later.

Tabel 1.2 laat zien welke groepen oververtegenwoordigd zijn onder de werkende armen. Een ratio van 1 wijst erop dat het percentage werkende armen in een groep overeenkomt met het percentage werkende armen in de beroepsbevolking. Een hoger getal wijst op oververtegenwoordiging. Overigens kunnen bepaalde kenmerken elkaar overlappen. Dat geldt bijvoorbeeld voor gescheiden vrouwen en eenoudergezinnen.

**Tabel 1.2 Oververtegenwoordigde groepen onder de werkende arme huishoudens\***

plaats	groep	ratio
1	zelfstandigen**	2,67
2	gescheiden vrouwen	2,55
3	eenoudergezinnen	2,47
4	gehuwde vrouwen als hoofdkostwinner	1,84
5	jongeren (18-24 jaar)	1,84
6	vrouwen (algemeen)	1,68
7	eerste-generatie-allochtonen	1,55

\* De oververtegenwoordiging wordt uitgedrukt met de ratio 'werkende armen in groep: werkende armen in de beroepsbevolking'

\*\* Bij zelfstandigen is bij de bepaling van de verhouding niet uitgegaan van de totale onderzoeksgroep, maar slechts van de werkenden. Zelfstandigen bevinden zich immers niet onder de niet-werkende huishoudens. De ratio voor zelfstandigen luidt derhalve 'werkende armen onder de zelfstandigen : werkende armen onder de werkenden'.

Bron: NYFER

Onder de werkende armen zijn veel zelfstandigen. Veel Nederlanders zijn in de jaren negentig voor zichzelf begonnen, maar lang niet allemaal slagen zij er in zich een inkomen te verwerven boven de armoedegrens. Vooral het percentage arme allochtone zelfstandigen is hoog. Verder springen gescheiden vrouwen en eenoudergezinnen eruit. Hun armoederisico is zowel in de uitkeringssituatie als met werk zeer hoog. Ook voor alleenstaanden is het armoederisico relatief hoog. Vrouwen en allochtonen lopen meer risico dan mannen en autochtonen. Het grotere risico van allochtonen om werkend arm te zijn geldt overigens vooral voor de eerste generatie, de tweede generatie wijkt in dit opzicht nauwelijks meer van autochtonen af. Paren zonder kinderen zijn bijna nooit werkend arm, net zo min als weduwen en weduwnaars, ouderen, en gescheiden mannen.

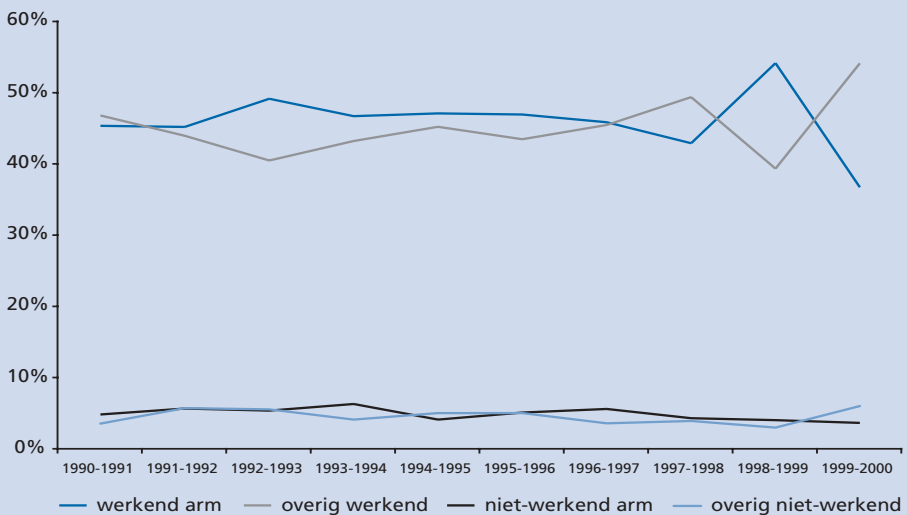


### 1.3 De duur van de werkende armoede

Voor dit onderzoek is vooral ook de duur van de werkende armoede van belang. In *Werkende armen in Nederland* is met behulp van het IPO onderzocht welke kansen werkende arme huishoudens in de periode 1990 t/m 2000 hadden om aan de armoede te ontsnappen.

In figuur 1.2 zijn de overgangskansen voor alle jaren tussen 1990 en 2000 weergegeven. Met name vanaf 1992-1993 daalt de kans om werkend arm te blijven (van 49% naar 37% in 1999-2000), terwijl de kans op een inkomen boven de armoedegrens lijkt toe te nemen (van 40% naar 54%). Alleen de overgang van 1998 naar 1999, laat een duidelijke trendbreuk zien. Het lijkt er echter op dat dit een eenmalig 'incident' is, aangezien de laatste cijfers, voor de overgangen van 1999 naar 2000, aansluiten bij het eerdere beeld. De kans om een jaar later werkloos te zijn en nog steeds arm, schommelt alle jaren tussen de 4 en 6%.

**Figuur 1.2** Kansen van werkende arme huishoudens op dezelfde of een andere arbeids- en inkomenspositie een jaar later, 1990-2000



Bron: CBS, IPO

De duur van het lage inkomen speelt een belangrijke rol bij de kansen op verbetering van het inkomen. Huishoudens die nog maar kort werkend arm zijn, hebben duidelijk de beste vooruitzichten om boven de armoedegrens uit te ko-

men. Meer dan de helft van deze groep weet door middel van werk het volgende jaar een inkomen hoger dan de lage-inkomensgrens te verdienen. Voor werkende arme huishoudens die al twee jaar onder de armoedegrens verkeren, is dit ruim eenderde. De kansen voor nog langer werkende armen liggen nog iets lager. Voor alle werkende arme huishoudens geldt dat hun kansen om aan het werk te blijven groot zijn. Gemiddeld 5% verliest zijn werk en blijft arm, nog eens 5% verliest ook zijn werk, maar verbetert toch zijn inkomenspositie.

Veranderingen in inkomen hoeven niet altijd het gevolg te zijn van veranderingen in de arbeidspositie, maar kunnen ook samenhangen met veranderingen in de huishoudsamenstelling of met het aantal verdiensers per huishouden. Ongeveer 15% van alle werkenden die van een inkomen onder naar een inkomen boven de lage-inkomensgrens gingen, veranderde van een eenverdienerhuishouden in een tweeverdienerhuishouden. Andersom bleek 15% van de werkende huishoudens die onder de armoedegrens belandden, een verdiener te hebben verloren.

De rest van dit rapport gaat dieper in op de oorzaken van werkende armoede. De invalshoek daarbij is dat we vooral kijken naar werkenden die arm blijven en niet naar de mate waarin armoede voorkomt, ook onder werkenden.

We beginnen met een hoofdstuk dat beschrijft in wat voor soort banen werkende armen werken.

# 2

## Wat voor werk doen werkende armen?

*Werkende armen in Nederland*, waar dit rapport een vervolg op is, geeft een goed overzicht van de ontwikkeling van het aantal werkende armen, en van hun demografische kenmerken zoals geslacht, leeftijd, herkomst en huishoudensamenstelling. Het blijft echter onduidelijk *waar* de werkende armen werken. Deze vraag kan belangrijk zijn, omdat beleid ter bestrijding van armoede onder werkenden zich zou kunnen richten op de banen of sectoren waarin werkende armen werken. Bovendien is het vanuit sociologisch oogpunt van belang om te weten of werkende armen zich in bepaalde sectoren, functies, baantypen of regio's concentreren, of dat armoede een verspreid verschijnsel is onder de werkende bevolking.

Er bestaan echter geen databestanden die met zekerheid duidelijk kunnen maken waar werkende armen werken. Het Inkomenspanelonderzoek (IPO) dat is gebruikt in het rapport *Werkende armen in Nederland* bevat geen informatie over banen. Databestanden over laagbetaalde banen of mensen met een laag inkomen geven deze informatie wel, maar bevatten weer geen informatie over de samenstelling van het huishouden. Die informatie is essentieel, omdat iemand met een laag loon niet arm hoeft te zijn, wanneer hij bijvoorbeeld getrouwd is met een goed verdienende vrouw of wanneer hij ruime inkomsten uit vermogen heeft.

Om toch iets te kunnen zeggen over de arbeidsmarkt voor werkende armen, is gekozen voor de volgende benadering: in dit hoofdstuk zijn banen geselecteerd naar een bepaald kenmerk waarvan met redelijke zekerheid bekend is dat het regelmatig samengaat met (dreigende) armoede. Het gaat om: laagbetaald werk met als verbijzondering gesubsidieerd werk, deeltijdwerk en tijdelijk en flexibel werk. Onder laagbetaald werk wordt daarbij verstaan: werk met een inkomen  $\leq 130\%$  WML. De zelfstandigen komen apart aan bod. Na een analyse van de banen naar sector, omvang, en dergelijke onderzoeken we de kenmerken van de mensen die in deze banen werken. De slotparagraaf van dit hoofdstuk onderzoekt in hoeverre de gevonden (dominante) kenmerken overeenkomen met de persoonskenmerken die we in *Werkende armen in Nederland* hebben gevonden.

## 2.1 Laagbetaald werk

Laagbetaald werk is de meest voor de hand liggende plek op de arbeidsmarkt waar werkende armen gevonden kunnen worden. Op zich hoeft een baan tegen het minimumloon niet rechtstreeks te resulteren in een arm bestaan. Dat hangt namelijk ook af van eventuele andere inkomstenbronnen binnen het huishouden en vermogen. Wel is het zo dat bij laagbetaalde arbeid in het algemeen de financiële ruimte gering is om tegenslag op te vangen: bijvoorbeeld tegenslag in de vorm van (tijdelijk) minder uren werk, tijdelijke onderbreking van het werk of tegenslagen aan de uitgavenkant.

Deze paragraaf brengt de arbeidsmarkt van laagbetaalde banen in beeld en kijkt vervolgens naar de personen die relatief oververtegenwoordigd zijn in laagbetaald werk.

### 2.1.1 De banen

Net als het totaal aantal banen is ook het aantal banen met een loon rond of net boven het minimumloon de afgelopen jaren gestegen, met een top in de jaren 1996 en 1997 (zie tabel 2.1). In 2002 had 4,2% van de banen een loon op of onder het minimumloon, 19,7% van de banen heeft een loon tot 130% van het minimumloon. Dat betekent dat een op de vijf banen laagbetaald is.

**Tabel 2.1 Ontwikkeling van het aantal banen op en net boven het minimumloon, 1995-2002**

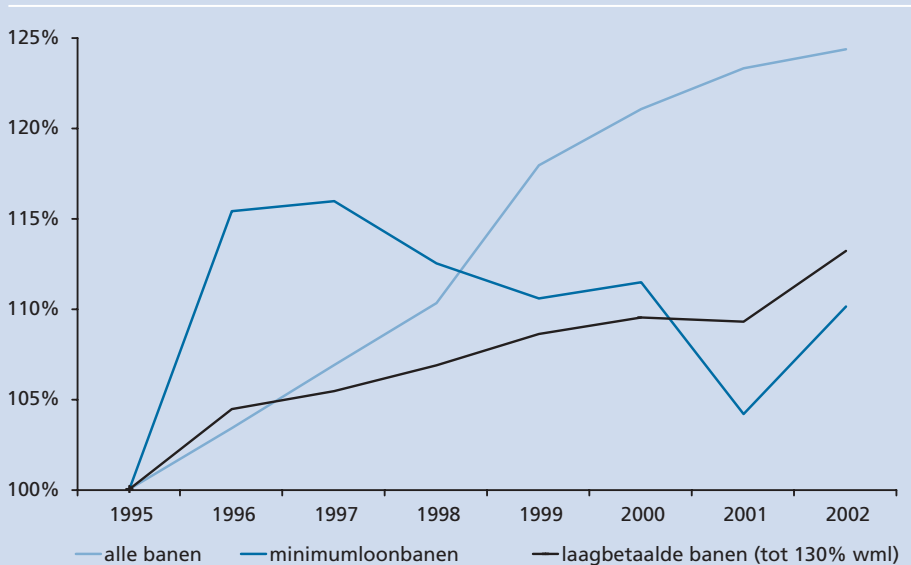
	banen rond het minimumloon (% van totaal)				banen ≤ 130% totaal (1000)	banen totaal (1000)
	≤ 100%	≤ 110%	≤ 120%	≤ 130%		
1995	4,7 %	8,7 %	14,7 %	21,6 %	1228,4	5677,4
1996	5,3 %	9,2 %	15,3 %	21,9 %	1282,8	5869,2
1997	5,1 %	9,1 %	14,8 %	21,3 %	1295,0	6067,2
1998	4,8 %	8,9 %	14,5 %	21,0 %	1312,5	6261,8
1999	4,4 %	8,2 %	13,8 %	19,9 %	1333,8	6694,1
2000	4,3 %	8,0 %	13,5 %	19,6 %	1345,0	6870,7
2001	4,0 %	7,9 %	13,3 %	19,2 %	1342,2	6998,6
2002	4,2 %	8,1 %	13,6 %	19,7 %	1390,3	7058,5

Bron: CBS EWL

Ondanks een absolute toename van het aantal banen tot 130% van het wettelijk minimumloon, nam hun aandeel af. De totale banengroei tussen 1995 en 2002

was namelijk veel sterker. Figuur 2.1 laat zien dat de toename van het aantal banen tot 130% van het wettelijk minimumloon (WML) aanvankelijk vooruit liep op de totale banengroei, maar uiteindelijk toch bij die totale groei achterblijft.

**Figuur 2.1 Relatieve banenontwikkeling 1995-2002, 1995=100**

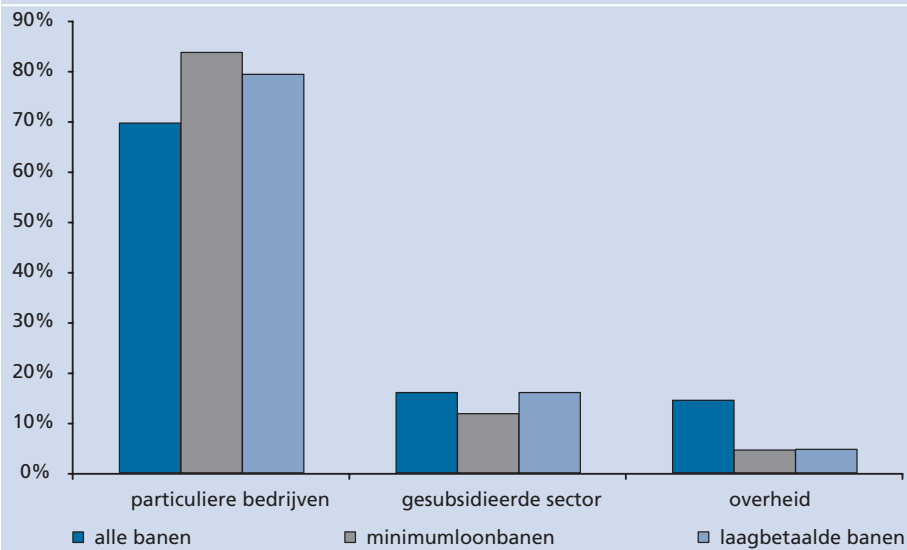


Bron: CBS EWL

Halverwege de jaren negentig heeft de overheid de gesubsidieerde banen geïntroduceerd en ook het particuliere bedrijfsleven gestimuleerd om banen op of rond het minimumloon te creëren. Dit kan hebben bijgedragen aan de relatief sterke groei van het aandeel laagbetaalde banen in de periode 1995-1998. Daarna echter heeft de algehele economische groei voor een veel grotere banengroei gezorgd.

Uitsplitsing naar CAO-sector laat zien dat het particuliere bedrijfsleven is oververtegenwoordigd qua laagbetaalde en minimumloonbanen. Het bedrijfsleven zorgt voor 70% van alle banen, maar herbergt in 2001 en 2002 tussen de 85 en 90% van de banen met een minimumloon en 80% van alle laagbetaalde banen. De overheid (goed voor 14% van het totale aantal banen) is verantwoordelijk voor slechts 3 à 4% van alle laagbetaalde banen. Die concentratie van minimumloonbanen bij het bedrijfsleven is bovendien de afgelopen jaren versterkt. In 1995 herbergt de particuliere sector 80% van de banen met een minimumloon.

**Figuur 2.2 Meeste laagbetaalde banen in de particuliere sector (2002)**



Bron: CBS EWL

Een verdere uitsplitsing naar bedrijfssectoren laat zien dat in de horeca, de handel, zakelijke dienstverlening en landbouw en visserij relatief veel laagbetaalde banen voorkomen. De horeca voorziet in een kleine 4% van alle banen, maar levert ruim 10% van de minimumloonbanen: dat is ruim tweeënhalf keer zoveel als op grond van het banenaandeel van de horeca te verwachten valt (zie figuur 2.3). Opvallend is het relatief geringe aantal laagbetaalde banen in de industrie, een sector die vaak wordt geassocieerd met vies werk tegen een laag inkomen. Tegenwoordig vraagt de industrie echter steeds meer om hoger opgeleiden, en betaalt daarom ook beter. In absolute aantallen zorgen de (detail-)handel (30%) en de zakelijke dienstverlening (19%) voor de meeste laagbetaalde banen.

Uit onderzoek van de Arbeidsinspectie blijkt dat dit ook de sectoren zijn waar onderbetaling relatief het meest voorkomt.<sup>5</sup> Onderbetaling wil zeggen dat het loon minder is dan het wettelijk minimumloon. Onderbetaalde werknemers zijn vooral in deeltijd werkende vrouwen en jongeren met een verzorgende of dienstverlenende functie. Zij zijn vaak werkzaam in de sectoren horeca, landbouw, detailhandel en reparatiebedrijven. De belangrijkste redenen van onderbetaling zijn: het maken van

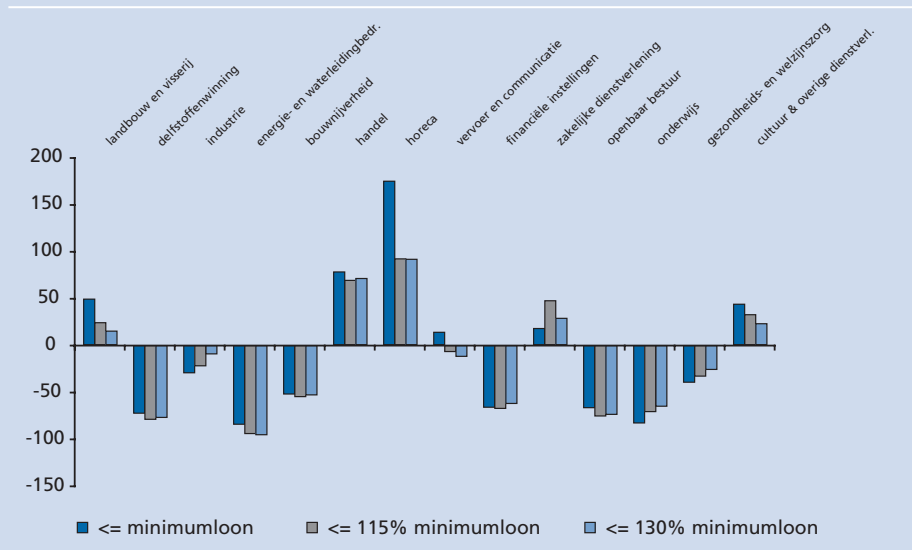
<sup>5</sup> Arbeidsinspectie, 2003: *Werknemers met een bruto uurloon op en onder het minimumloon in 2001*.





netto loonafspraken, het uitgaan van een onjuiste of ongebruikelijke arbeidsduur en het niet toepassen van de halfjaarlijkse verhoging van het wettelijk minimumloon. Volgens de Arbeidsinspectie ging het in 2001 om 68.000 werknemers (1,1% van alle werknemers). De Arbeidsinspectie concludeerde dat iets meer dan de helft van de onderbetaalden van 2000 een jaar later nog steeds onderbetaald werd.<sup>6</sup>

**Figuur 2.3 Oververtegenwoordiging van laagbetaalde banen in handel en horeca (2002)**



Bron: CBS EWL

## 2.1.2 De werknemers

Alhoewel vrouwen in de minderheid zijn als het gaat om alle banen, zijn ze oververtegenwoordigd in de laagbetaalde banen. In 2002 waren 56 van de 100 werknemers met een minimumloon vrouw. Ook in de lonen tot 130% van het minimum domineren vrouwen (zie figuur 2.4). Gemiddeld 4% van alle werknemers in 2002 verdiende niet meer dan het minimumloon. Mannelijke werknemers zaten hieronder met 3%, maar bij de vrouwelijke werknemers ging het om ruim 5%.<sup>7</sup> Hoewel niet alle laagbetaalde werknemers tot de werkende armen

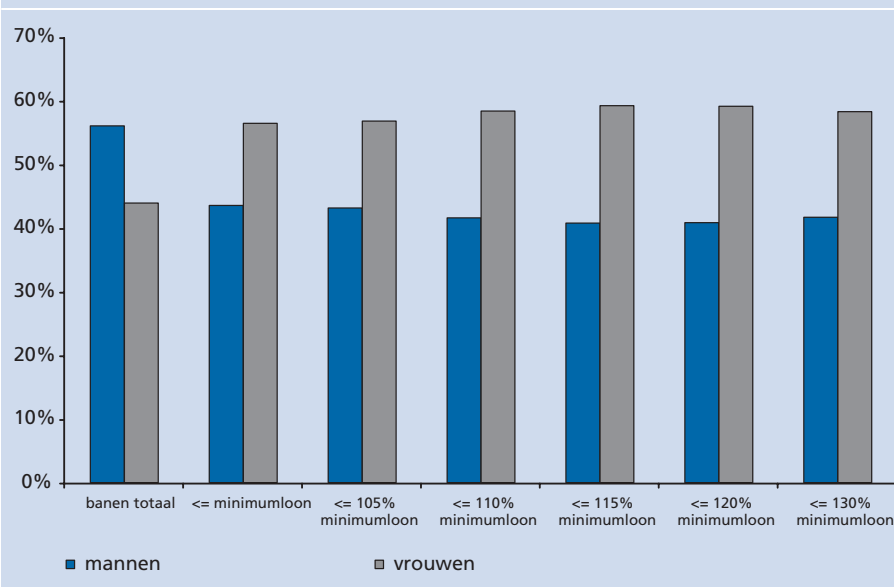
<sup>6</sup> Arbeidsinspectie, 2003: *Werknemers met een minimumloon op en onder het wettelijk minimumloon in 2001*, blz. II.

<sup>7</sup> CBS Statline.

behoren – ze kunnen bijvoorbeeld een meer verdienende partner hebben – zijn vrouwen ook onder de werkende armen oververtegenwoordigd. Uit *Werkende armen in Nederland* blijkt dat vrouwen 68 % meer kans hebben om werkend arm te zijn dan de gemiddelde Nederlander.<sup>8</sup> Vrouwen die hoofdkostwinner zijn, gescheiden vrouwen en vrouwen aan het hoofd van een eenoudergezin hebben een nog hogere kans om werkend arm te zijn.

De uurlonen van vrouwen (ongecorrigeerd voor leeftijd, opleiding en sector) zijn de afgelopen jaren wel sneller gestegen dan die van mannen. Gemiddeld stegen de uurlonen tussen 1998 en 2000 met 10,4%. Mannen kregen er 9,4% bij, vrouwen 13,2%. Vrouwen beginnen daarmee hun achterstand in te halen. Ze verdienen nog steeds 15% minder dan mannen, maar in 1998 scheelde het nog 18%.<sup>9</sup>

**Figuur 2.4 Vrouwen oververtegenwoordigd in laagbetaalde banen (2002)**



Bron: CBS EWL

Bijna de helft van de minimumloners is jonger dan 25 jaar. Dit zou er op kunnen duiden dat werknemers in het begin van hun carrière vaak een laagbetaalde baan

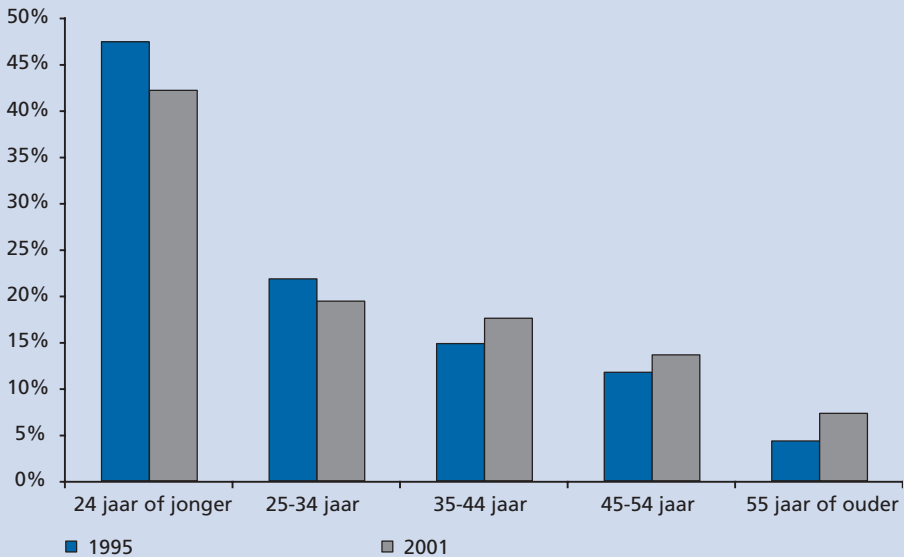
<sup>8</sup> De Boer e.a., 2003: *Werkende armen in Nederland*, blz. 71.

<sup>9</sup> Fouarge e.a., 2002: *Tendrapport aanbod van arbeid 2001*, blz. 24-25.



hebben, maar dat ze gedurende hun loopbaan meer gaan verdienen. Echter, tussen 1995 en 2001 is het aandeel van werknemers boven de 35 jaar in de minimumloon- en laagbetaalde banen toegenomen. Het aandeel van de jongere werknemers in laagbetaald werk is juist afgenomen. Figuur 2.5 geeft de leeftijdsverdeling voor de minimumloonbanen. Die voor de laagbetaalde banen wijkt hier nauwelijks van af.

**Figuur 2.5 Ouderen vaker laagbetaald, jongeren minder vaak**



Bron: CBS

De leeftijdsverdeling van de mensen met banen tegen het minimumloon lijkt sterk op de leeftijdsverdeling van werkende armen.<sup>10</sup> Het aantal werkende armen neemt gestaag af met de leeftijd. Mensen tussen 55 en 64 jaar zijn ook vaak arm, maar dan omdat zij niet werken.

De inkomenssituatie verbetert voor de meerderheid van de werknemers in de laagstbetaalde banen niet. Van de werknemers met een minimumloon die niet van werkgever veranderd waren (circa 130.000 in het bedrijfsleven), verdiende 60% een jaar later nog steeds het minimumloon en zat 7% zelfs onder het WML.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> De Boer e.a., 2003: *Werkende armen in Nederland*, blz. 48.

<sup>11</sup> Arbeidsinspectie, 2003: *Werknemers met een minimumloon op en onder het wettelijk minimumloon in 2001*, blz. III.

### Box 2.1 Onderbetaalden en minimumloners: een profielschets<sup>a</sup>

De Arbeidsinspectie onderzocht de onderbetaalden en minimumloners van 2001 en werkzaam in het bedrijfsleven op achtergrondkenmerken. Bij het vergelijken van de verdelingen van de kenmerken van onderbetaalden en minimumloners met die van alle werknemers blijken vrouwen, deeltijders en jongeren tot 23 jaar oververtegenwoordigd. Dat geldt ook voor werknemers met een laag functieniveau, werknemers met een verzorgende of dienstverlenende functie en werknemers in de detailhandel, reparatiebedrijven en de horeca.

#### Werknemerskarakteristieken in de groep onderbetaalden en minimumloners

	onderbetaalden	minimumloners
vrouw	69%	61%
allochtoon	10%	9%
deeltijd	85%	82%
jonger dan 23 jaar	40%	47%
laagniveau functies	81%	90%
laagopgeleid (bo, avo, lbo)	53%*	78%
langer dan 1 jaar bij zelfde baas	57%	53%
verzorgende/dienstverl. functie	46%	32%
productie/ technisch/ handarbeid		31%
werkzaam in:		
- detailhandel/reparatie	37%	45%
- horeca	22%	12%
- industrie		14%
- landbouw		6%

\* en van 20% is het opleidingsniveau onbekend

<sup>a</sup> Arbeidsinspectie, 2003: *Werknemers met een bruto loon op of onder het wettelijk minimumloon in 2001*, blz. 16-17 en 43-57.

## 2.2 Gesubsidieerd werk

Een deel van de laagbetaalde banen uit de vorige paragraaf bestaat uit gesubsidieerde banen. Tot eind 2003 bestonden er grofweg drie soorten gesubsidieerde arbeid: de sociale werkvoorziening voor mensen met een arbeidshandicap, instroom-doorstroom-banen (vaak Melkertbanen genoemd) en banen in het kader van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW). Met de Wet Werk en Bijstand zijn de laatste twee soorten gesubsidieerde arbeid afgeschaft. Nu kunnen gemeenten zelf kiezen of ze gesubsidieerde arbeid willen aanbieden aan werkzoekenden,



en hoe ze de regeling vormgeven. Veel gemeenten hebben er echter voor gekozen om voorlopig door te gaan met de bestaande regelingen.

De sociale werkvoorziening staat alleen open voor mensen met een arbeidshandicap. Vaak zijn het geestelijk gehandicapten die niet zelfstandig wonen. Ze voeren geen zelfstandige huishouding of een huishouding in regulier gezinsverband en zijn daarom moeilijk in te passen in de definitie van werkende armen. Om die reden laten we mensen in sociale werkplaatsen in dit hoofdstuk verder buiten beschouwing.

ID-banen zijn oorspronkelijk bedoeld als reguliere banen. Ze zijn opgezet als een instrument om de publieke dienstverlening te verbeteren en de werkloosheid te verminderen.<sup>12</sup> In de loop van de tijd is de regeling veranderd om uitstroom naar niet-gesubsidieerd werk te bevorderen. Dit is echter maar zeer beperkt gelukt, omdat de opzet van de ID-banen te weinig op uitstroom was toegespitst.<sup>13</sup>

WIW-banen waren van meet af aan een arbeidsmarktinstrument. Er zijn twee typen WIW-banen: dienstbetrekkingen en werkervaringsplaatsen. De eerste duren in de regel twee jaar, de tweede een half jaar. Door het tijdelijke karakter en het lage loon zijn WIW-banen veel beter geschikt als arbeidsmarktinstrument. Toch worden WIW-dienstbetrekkingen in veel gemeenten gebruikt als permanente gesubsidieerde arbeid; na afloop van de betrekking krijgen WIW'ers vanzelf twee jaar verlenging. Desondanks is de uitstroom naar niet-gesubsidieerd werk veel hoger dan bij ID-banen, namelijk rond de 20%.<sup>14</sup>

---

### 2.2.1 ID en WIW

Werknemers in een gesubsidieerde baan verdienen meestal niet meer dan het wettelijk minimumloon. In een WIW-baan ligt het inkomen de eerste twee jaar in ieder geval vast op 100% WML. Dat is voor de meeste werknemers ook de maximumtijd die ze in zo'n baan mogen werken. Voor de uitzonderingen kan het loon daarna doorstijgen tot 120% van het WML. Werknemers in een WIW-baan werken maximaal 32 uur per week. Daardoor bedraagt het werkelijke inkomen in de eerste twee jaar dus niet meer dan 80% WML.

<sup>12</sup> Faber, 2001: *Instroom uitstroom banen*, blz. 20-23.

<sup>13</sup> Faber, 2001: *Instroom uitstroom banen*.

<sup>14</sup> Faber, Leferink en Van der Wal, 2003: *Van werk naar werk*.

In ID-banen geldt het wettelijk minimumloon in ieder geval voor het eerste jaar. Afhankelijk van het soort gesubsidieerde baan kan het inkomen daarna oplopen tot 130% van het minimumloon voor degenen met een zogenaamde instroombaan en tot 150% voor degenen met een zogenaamde doorstroombaan. Doorstroombanen bestaan pas vanaf 2000 en blijken slechts mondjesmaat te zijn gecreëerd.<sup>15</sup> Er zijn namelijk veel beperkingen. Allereerst mag een gemeente niet meer dan een zesde van alle ID-banen aanmerken als doorstroombaan. Verder komen in de regel alleen mensen die al minimaal vijf jaar in een ID-baan werken ervoor in aanmerking.<sup>16</sup> En tot slot moeten gemeenten zelf een deel van de loonkosten van doorstroombanen betalen, en krijgen ze niet alles vergoed, zoals bij instroombanen.

De lonen van de meerderheid van de ID-werknemers schommelen dus tussen de 100 en 130% van het wettelijk minimumloon. Maar omdat WIW- en ID-banen voor het merendeel in deeltijd (moeten) worden verricht (in de WIW geldt maximaal 32 uur) komt het werkelijke loon niet verder dan 80 tot 104% WML. Wanneer WIW- en ID-werknemers tevens hoofdkostwinner zijn en er geen andere inkomsten in hun huishouden zijn, is het aannemelijk dat een dergelijk huishouden tot de werkende armen behoort.

## ID-banen

Tussen 1999 en 2002 waren er jaarlijks tussen de 40.000 en 50.000 mensen werkzaam in een ID-baan. In 2002 waren er circa 50.000 werknemers in een ID-baan werkzaam. Meer dan de helft van de ID-werknemers is afkomstig uit de bijstand en bijna een kwart uit de WIW. Vooral jongere werknemers bewandelen de route van WIW naar ID. Oudere ID'ers zijn vaker afkomstig uit de WAO of WW.

ID'ers werken vaak in de zorgsector. Bijna 30% werkt in verpleeg- en verzorgingshuizen. Openbare orde en onderwijs zijn eveneens belangrijke werkgevers voor de ID-werknemers.

De groep ID'ers heeft veel persoonskenmerken gemeen met mensen in de bijstand. ID'ers zijn relatief vaak alleenstaanden, personen met geen of een basisopleiding, en ze zijn gemiddeld ouder dan de doorsnee werkzame beroepsbevolking

<sup>15</sup> Er waren medio 2002 378 doorstroombanen op een totaal van circa 50.000 ID-werknemers. Bron: ECO-RYS-NEI, 2002: *Rapportage ID-monitor januari – juni 2002*, blz. 17.

<sup>16</sup> NEI, 2001: *Rapportage ID-monitor juli-december 2000*, blz. 6.



en in meerderheid vrouw.<sup>17</sup> Daarmee wijken ID'ers op enkele punten af van de groep werkende armen. Die zijn weliswaar ook vaak vrouw, maar de leeftijd ligt lager en ze hebben vaker een gezin.<sup>18</sup> Alleenstaande ID'ers zijn niet noodzakelijkerwijs arm. ID'ers die hoofd zijn van een eenoudergezin wel, net als ID'ers met een partner zonder inkomsten. Dit is een omvangrijke groep, omdat ongeveer een op de vijf ID'ers een alleenstaande ouder is.<sup>19</sup> Een op de drie ID'ers heeft een partner, maar het is niet bekend hoeveel van die partners ook inkomsten hebben.

De werknemers die (succesvol of onsuccesvol) uitgestroomd zijn, verbleven gemiddeld zo'n 2,5 jaar in de ID-regeling. Herintreders verbleven gemiddeld het kortst in de ID-regeling, voormalige bijstandsgerechtigden het langst.<sup>20</sup> De kans op succesvolle uitstroom naar regulier werk is overigens het hoogst voor mensen die vier jaar in een ID-baan hebben gewerkt, al is de positieve uitstroom nooit boven een paar procent uitgekomen.<sup>21</sup>

## WIW-banen

In 1998 waren er circa 43.000 mensen werkzaam in een WIW-baan, eind 2002 was dat gezakt naar 28.000.<sup>22</sup> Anders dan bij de ID-banen is de meerderheid van de WIW'ers man (54% eind 2002). Iets meer dan de helft van de deelnemers is tussen de 35 en 55 jaar. De gemiddelde leeftijd is 40 jaar. De grootste groep (58%) heeft een opleiding op middelbaar niveau (van vbo tot vwo). Ruim een derde van de werknemers heeft geen of slechts een basisopleiding. De WIW'ers zijn – net als de ID'ers – relatief vaak alleenstaand (51%). Ruim 60% van hen is afkomstig uit de bijstand, ruim tweederde was drie jaar of langer werkloos. Gemiddeld werken de WIW'ers ruim 3 jaar in de gesubsidieerde baan. Juist de groepen deelnemers die in ruime mate gebruik maken van de WIW, stromen slechts in beperkte mate uit.

De groep WIW'ers wijkt sterk af van de groep werkende armen. Onder de WIW'ers zijn minder vrouwen, meer ouderen en veel minder alleenstaande ouders. Eind 2002 was slechts 13% van de WIW'ers een alleenstaande ouder.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> ECORYS-NEI, 2002: *Rapportage ID-monitor januari – juni 2002*, blz. 35, ECORYS-NEI, 2002: *Rapportage ID-Monitor jaarrapportage 2001*, blz. 31.

<sup>18</sup> De Boer e.a., 2003: *Werkende armen in Nederland*.

<sup>19</sup> Jansen e.a., 2003: *Rapportage ID-monitor 2002*, blz. 16.

<sup>20</sup> ECORYS-NEI, 2002: *Rapportage ID-monitor januari – juni 2002*, blz. 30-31.

<sup>21</sup> ECORYS-NEI, 2001: *Rapportage ID-monitor juli – december 2000*, blz. 14.

<sup>22</sup> Brouwer e.a., 2003: *WIW-monitor: jaarrapport 2002*, blz. 19.

<sup>23</sup> Idem blz. 25.

Tenzij zij neveninkomsten hadden, waren zij arm. De alleenstaande WIW'ers, het merendeel, kunnen een inkomen hebben dat boven de armoedegrens uitkomt. Als ze in een sector werken waar een 36-urige werkweek geldt, verdienen ze met hun 32-urige werkweek 90% van het WML. Oud-banenpoolers verdienen zelfs 100% van het WML. Over de inkomenssituatie van de WIW'ers met een partner, in 2002 ruim een op de vier, valt niets met zekerheid te zeggen. Circa driekwart van de WIW-banen is in de publieke sector.

---

### 2.2.2 Loonkostensubsidies

Om de werkgelegenheid te stimuleren heeft de overheid werkgevers en werknemers aangemoedigd om (weer) minimumloonschalen in hun CAO's op te nemen. Tevens heeft de overheid loonkostensubsidieregelingen in het leven geroepen, die werkgevers moeten stimuleren minder productieve mensen in dienst te nemen. De SPAK is hiervan de bekendste. Overigens bouwt de politiek deze regeling sinds 2003 weer af. De afdrachtkorting voor jongeren bestaat inmiddels niet meer. De politiek heeft er voor gekozen het arbeidsaanbod te stimuleren (via onder meer de arbeidskorting) en niet langer de arbeidsvraag (via bijvoorbeeld de SPAK), mede omdat zij de effecten van deze laatste maatregel beperkt vindt.<sup>24</sup>

Werkgevers kunnen via de specifieke afdrachtkorting (SPAK) lastenverlichting krijgen. De SPAK is een fiscale tegemoetkoming aan werkgevers voor arbeidskrachten die (in een baan van 36 uur) niet meer verdienen dan 115% van het wettelijk minimumloon. De fiscale loonkostenreductie als gevolg van de SPAK bedraagt ongeveer 10% van het wettelijk minimumloon. Voor jongere werknemers is het bedrag lager en voor deeltijders wordt het bedrag naar rato van het aantal gewerkte uren aangepast. De SPAK maakt het voor werkgevers aantrekkelijk om arbeidskrachten met een maandloon (bij een volledige dienstbetrekking) tot maximaal 115% WML in dienst te nemen. Tussen 1996 en 2001 ontvingen de werkgevers voor tussen de 800 duizend en 1 miljoen werknemers lastenverlichting (circa 11% van alle werkenden).<sup>25</sup>

<sup>24</sup> De Geus, beantwoording van Kamervragen, 2020310800, 2 juni 2003.

<sup>25</sup> Werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid, 2001: *Aan de slag*, blz. 29, 31.





Werknemers die onder de SPAK vallen hebben heel andere kenmerken dan de gemiddelde werknemer.<sup>26</sup> Ruim tweederde is vrouw, bijna de helft werkt 16 uur of minder, en jongeren zijn oververtegenwoordigd. Over de leefsituatie van SPAK'ers is niets bekend. SPAK'ers hebben per definitie een laag inkomen en hebben dus een groot risico om tot de werkende armen te behoren. Daarom is het nauwelijks een verrassing dat ze vaak vrouw zijn en jonger dan de gemiddelde werknemer. Werkende armen hebben dezelfde kenmerken.<sup>27</sup>

Uit onderzoek van de Arbeidsinspectie blijkt dat de loonmobiliteit van deze deels gesubsidieerde banen laag is.<sup>28</sup> Werknemers die onder deze regelingen vallen, blijken minder vaak financieel door te stromen dan werknemers met een vergelijkbaar laag inkomen, maar zonder loonsubsidie. Dit wijst erop dat het arbeidsmarktbeleid wel werkgelegenheid aan de onderkant creëert, maar weinig financiële perspectieven opent. Dat neemt niet weg dat zonder loonkostensubsidies deze groep waarschijnlijk voor een groot deel werkloos zou zijn.

---

## 2.3 Deeltijdwerk, tijdelijke en flexibele banen

---

### 2.3.1 De banen

Werken en toch een laag inkomen hangt nauw samen met de omvang van het dienstverband en de mate van inkomenszekerheid. Deeltijdarbeid en tijdelijke en/of flexibele contracten verminderen die inkomenszekerheid sterk. De vraag is of banen die een inkomen hebben rond of net boven het minimumloon zich qua arbeidsverhoudingen onderscheiden van de gemiddelde baan.

#### Deeltijdbanen

Tussen 1987 en 2001 is het aantal deeltijdbanen in Nederland met 60% gestegen van 2 miljoen naar 3,2 miljoen.<sup>29</sup> Een derde van het totale aantal banen in Nederland is een deeltijdbaan. Nederland is daarmee koploper onder de OESO-landen.

<sup>26</sup> Venema, Faas en Samandhan, 2003: *Arbeidsvoorwaardenontwikkelingen in 2001*, tabel III.10.

<sup>27</sup> De Boer e.a., 2003: *Werkende armen in Nederland*.

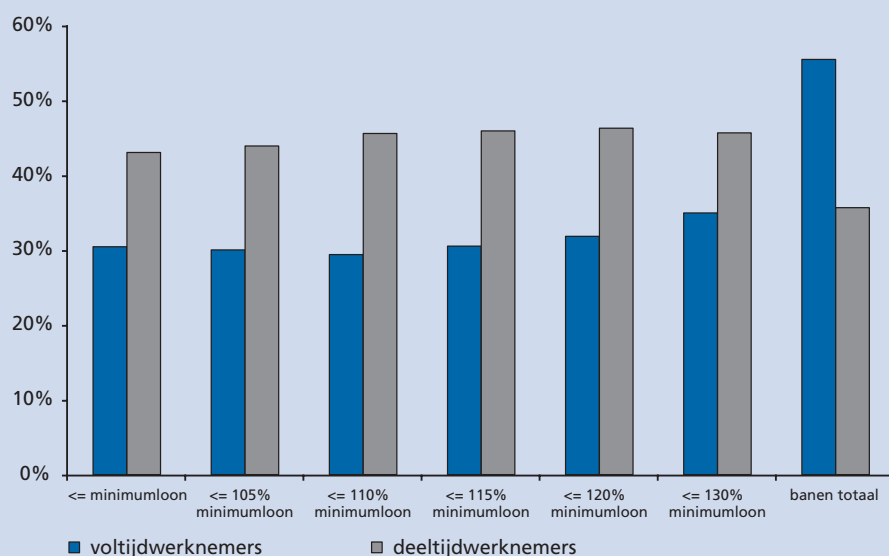
<sup>28</sup> Venema, Faas en Samandhan, 2003: *Arbeidsvoorwaardenontwikkelingen in 2001*, blz. 51-53

<sup>29</sup> CBS Statline, Arbeidsrekeningen

Deeltijdwerk gaat relatief vaak hand in hand met tijdelijke contracten. De OESO becijferde dat in 2000 circa 65% van de tijdelijke werknemers tegenover bijna 40% van de werknemers in vaste dienst minder dan 30 uur per week werkt.<sup>30</sup>

Behalve de relatie met minder zekere dienstverbanden gaat deeltijdwerk vaker dan gemiddeld gepaard met een relatief lage beloning. Terwijl gemiddeld genomen een derde van alle banen een deeltijdbaan is, wordt bijna de helft (46%) van de banen tot 130% van het minimumloon bezet door een deeltijdwerknemer (zie figuur 2.6). Sinds 1995 is het aandeel van deeltijdwerk in de laagbetaalde banen (en overigens ook in hoger betaalde banen) alleen maar gegroeid.

**Figuur 2.6 Deeltijdbanen oververtegenwoordigd in lage lonen, 2002**



NB De som van voltijdwerkers en deeltijdwerkers is minder dan 100%, omdat het CBS ook nog een categorie flexibele werknemers kent.

Bron: CBS EWL

<sup>30</sup> OECD, 2002: *Employment Outlook 2002*, blz. 140. Ter vergelijking: in Duitsland werken circa 20% van de werknemers met een vast dienstverband en circa 15% van de tijdelijke werknemers minder dan 30 uur per week, in Frankrijk gaat het om 14% (vast) respectievelijk 28% (tijdelijk) en in Engeland om 23% (vast) respectievelijk 47% (tijdelijk).

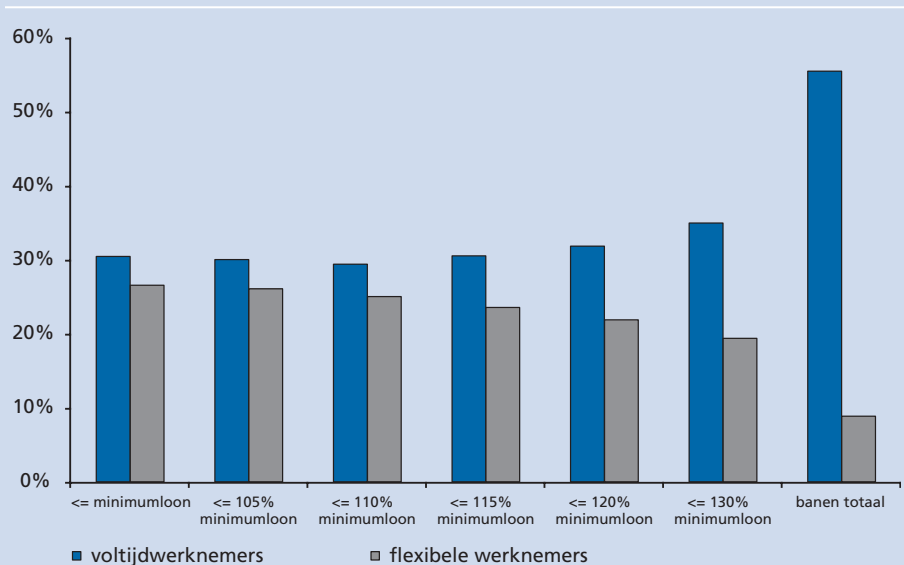


## Flexibele en tijdelijke banen

In Nederland verdubbelde het aantal flexibele functies tussen 1987 en 2001 bijna van 386.000 tot 756.000.<sup>31</sup> Het gaat om tijdelijke, seizoens-, uitzend- en oproepbanen. Deze banen voldoen aan de behoefte van werkgevers om snel arbeidskrachten te kunnen aantrekken of afstoten – al naar gelang het productieproces dit vereist.

Flexibele banen komen nog meer dan deeltijdbanen rond het minimumloon voor. Terwijl gemiddeld 9% van alle banen is gebaseerd op een flexibel dienstverband, is een vijfde tot ruim een kwart van de banen net boven het minimumloon een flexibele baan (zie figuur 2.7).

**Figuur 2.7 Flexibele banen oververtegenwoordigd in lage lonen, 2002**



NB De som van voltijdwerkers en flexibele werknemers is minder dan 100%, omdat het CBS ook nog een categorie deeltijdwerkers kent.

Bron: CBS EWL

Een belangrijk nadeel is, dat parttime en flexibel werken de macht van de werknemers binnen een onderneming verzwakken.<sup>32</sup> Flexibel werken heeft bovendien een negatief loopbaaneffect, zoals blijkt uit onderzoek van Steijn en Need.<sup>33</sup> In de

<sup>31</sup> CBS Statline, Arbeidsrekeningen.

<sup>32</sup> Beck, 1992: *Risk Society*, p.143-148.

<sup>33</sup> Steijn en Need, 2003: *Loopbaanefecten van flexibele arbeid*.

eerste baan zijn er nog niet veel verschillen tussen mannen en vrouwen: ongeveer 14% begint in een flexibele baan. Maar daarna nemen de verschillen fors toe. Bij mannen daalt het percentage: 9,6% heeft in het vervolg op de eerste flexibele baan een latere flexibele baan. Maar bij vrouwen stijgt het percentage: bijna 16% heeft ook een latere flexibele baan.

Minder gunstige arbeidsmarktfactoren lijken dus in verhoogde mate samen te klonteren: deeltijdwerk en minder zekere dienstverbanden worden gemiddeld genomen lager beloond. En laagbetaalde banen worden vaak in een deeltijd- of flexibel contract vervuld.

Vrouwen en jongeren hebben vaker tijdelijke of flexibele arbeidscontracten dan mannen en ouderen (zie tabel 2.2). Ook allochtonen, vooral niet-westerse, hebben minder vaak een vast dienstverband.<sup>34</sup> Dit zijn juist groepen met een verhoogde kans op armoede.<sup>35</sup> Alleenstaande ouders hebben daarentegen veel minder vaak tijdelijke of flexibele arbeidscontracten.<sup>36</sup> Dergelijke dienstverbanden zijn waarschijnlijk moeilijker te combineren met de zorg voor kinderen dan vaste.

Net als in deeltijd- en flexibele banen, is het uurloon in tijdelijke banen lager dan in vaste banen. In 1997 was het verschil 37% (recentere gegevens zijn niet voorhanden).<sup>37</sup> Het verschil in beloning is niet alleen terug te voeren op de kwaliteit van de banen. Er lijkt ook sprake te zijn van structurele onderbetaling van tijdelijke werknemers, blijkt uit onderzoek van de OESO.

De OESO corrigeerde met behulp van een multivariate regressieanalyse de loonverschillen voor individuele en baanspecifieke verschillen en constateerde dat verschillen in leeftijd, opleiding, bedrijfsgrootte, sector, baantype en anciënniteit slechts een deel van het loonverschil konden verklaren.<sup>38</sup> Na deze correctie resteerde er een statistisch significant beloningsverschil in alle onderzochte OESO-landen. Het tijdelijke karakter van de baan lijkt dus negatief te correleren met het loon. Voor Nederlandse mannen was het negatieve looneffect het grootst: na standaardisatie resteerde een beloningsverschil van 27% tussen tijdelijke en vaste banen. Dit ondanks het wettelijke verbod op beloningsverschillen tussen vaste en tijdelijke werknemers.

<sup>34</sup> CBS, 2002: *Enquête beroepsbevolking*, Statline.

<sup>35</sup> De Boer e.a., 2003: *Werkende armen in Nederland*.

<sup>36</sup> CBS, 2002: *Enquête beroepsbevolking*, Statline.

<sup>37</sup> OECD, 2002: *Employment Outlook 2002*, blz. 142-143.

<sup>38</sup> Idem blz. 142-144.



**Tabel 2.2 Flexibele en deeltijdbanen zijn geconcentreerd bij jongeren en vrouwen (2000)**

	vast dienstverband <sup>a</sup>	tijdelijk dienstverband	flexibele arbeidsrelatie <sup>b</sup>
alle werknemers	92,5 %	4,6 %	8,8 %
mannen	95,4 %	3,6 %	7,7 %
vrouwen	89,1 %	5,8 %	9,9 %
16-24 jaar	82,4 %	13,0 %	13,3 %
25-49 jaar	93,6 %	3,9 %	8,3 %
50-64 jaar	93,3 %	3,3 %	8,1 %
laag opgeleid	92,7 %	4,0 %	9,4 %
middelbaar opgeleid	91,6 %	5,2 %	10,5 %
hoog opgeleid	93,2 %	4,8 %	5,9 %

<sup>a</sup> incl. tijdelijk met uitzicht op vast.

<sup>b</sup> detachering, uitzendwerk, flexibel aantal uren

Bron: Fouarge e.a., 2002: *Tendrapport Aanbod van arbeid 2001*, blz. 92

Er is een kleine verschuiving waarneembaar naar meer tijdelijke contracten, maar dan vooral als opstap naar een vast dienstverband, niet als voorbode van een lange reeks losse dienstverbanden (zie tabel 2.3).

**Tabel 2.3 Werkenden naar soort dienstverband, 1988-2000 (in %)**

	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000
vast	87,6	86,1	88,2	86,9	84,6	86,5	86,4
tijdelijk, met uitzicht op vast	4,3	5,6	3,7	3,5	5,3	6,0	6,1
tijdelijk of anders	8,1	8,3	8,1	9,6	10,1	7,5	7,5

Bron: Fouarge e.a., 2002: *Tendrapport Aanbod van arbeid 2001*, blz. 86.

Uit tabel 2.3 blijkt dat vaste contracten een stabiel aandeel van rond de 86% uitmaken. In 1996 werd even een daling van de vaste contracten voorzien, maar daarvan is toch geen sprake. De ommekeer is in 1996 wel op een andere manier zichtbaar. Sindsdien is het aantal tijdelijke contracten met zicht op een vast contract duidelijk toegenomen. De meeste werknemers geven toch de voorkeur aan zekerheid. In de periode van hoogconjunctuur die achter ons ligt, moesten werkgevers daar in de strijd om de schaarse werknemers wel aan tegemoet komen.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Fouarge e.a., 2002: *Tendrapport Aanbod van arbeid 2001*, blz. 86.

Werknemers in tijdelijke banen hebben meer kans op een relatief mindere beloning en minder gunstige secundaire arbeidsvoorwaarden als scholing. Dit hoeft nog niet te leiden tot een structureel slechtere arbeidsmarktpositie, als de periode van tijdelijke banen van korte duur is. De mobiliteit van tijdelijke werknemers naar een vaste baan is relatief hoog. Van de groep tijdelijke werknemers in 1996 had 49% een jaar later een vaste baan. Twee jaar later was dit percentage gestegen naar 65. In vergelijking met andere Europese landen is deze zogenaamde opwaartse mobiliteit in Nederland vrij hoog.<sup>40</sup> Wel blijken jongere werknemers (25 tot 34 jaar) 20% meer kans te hebben op een vast dienstverband dan oudere werknemers.<sup>41</sup>

---

### 2.3.2 De mensen

De laatste decennia is het aantal flexibele banen toegenomen, dat wil zeggen banen waarbij werkgevers op tijdelijke basis arbeidskrachten inhuren. Werkgevers streven op deze manier naar numerieke of inhoudelijke flexibiliteit. In het eerste geval willen ze de personeelsomvang snel naar behoefte kunnen aanpassen. In het tweede streven ze naar de mogelijkheid om arbeid op verschillende plaatsen in de organisatie in te kunnen zetten.<sup>42</sup>

Het kan gaan om verschillende contractvormen als tijdelijk werk, uitzendwerk, oproepwerk, seizoenarbeid, freelancewerk en thuiswerk. Volgens het CBS telde Nederland in 2000 530 duizend flexwerkers, 7,7% van het totale aantal werkenden.<sup>43</sup>

De groep flexwerkers is anders van samenstelling dan de totale werknemerspopulatie. De flexbranche telt meer vrouwelijke medewerkers, meer jongeren, meer lager opgeleiden en meer allochtonen dan de doorsnee beroepsbevolking (zie tabel 2.4).

Veel werknemers vinden een flexbaan minder aantrekkelijk, omdat zo'n baan minder zekerheid en een beperktere opbouw van sociale rechten biedt. De overgrote meerderheid (93,6%) van de werknemers wil een vaste baan (zie tabel 2.5). Dat geldt ook voor degenen die nu in een flexibele baan werken (66%).

<sup>40</sup> OECD, 2002: *Employment Outlook 2002*, blz. 163.

<sup>41</sup> OECD, 2002: *Employment Outlook 2002*, blz. 165.

<sup>42</sup> Fouarge e.a., 2002: *Tendrapport Aanbod van arbeid 2001*, blz. 85.

<sup>43</sup> Van den Toren, Evers en Commissaris, 2002: *Flexibiliteit en zekerheid*, blz. 11.



**Tabel 2.4 Demografische kenmerken van flexwerkers ten opzichte van alle werknemers**

		flexkrachten	alle werknemers
geslacht	mannen	49	39
	vrouwen	51	41
leeftijd	15-24 jaar	38	13
	25-34 jaar	24	30
	35-44 jaar	19	28
	45-54 jaar	14	22
	55-64 jaar	16	7
opleiding	Lbo, mavo of lager	37	29
	Mbo, havo, vwo	42	43
	Hbo, wo	21	28
herkomst	autochtoon	75	84
	allochtoon	25	16

Bron: Van den Toren e.a., 2002: *Flexibiliteit en zekerheid*, blz. 12.

**Tabel 2.5 Gewenst dienstverband naar flexibele kenmerken**

huidig dienstverband:	gewenst dienstverband:				
	<i>vast of tijdelijk met uitzicht op vast</i>	<i>tijdelijk</i>	<i>uitzendbureau</i>	<i>oproep/ thuiswerk</i>	<i>overig</i>
met flexibele kenmerken	66,0	2,6	10,5	17,2	3,7
- uitzendbureau	72,7	4,5	22,8	-	-
- gedetacheerd/uitgeleend	84,7	2,4	2,4	-	10,5
- oproepkracht/thuiswerk	37,1	-	-	60,5	2,4
geen flexibele kenmerken	96,3	0,8	0,2	0,3	2,4
alle	93,6	1,0	1,1	1,8	2,5

Bron: Fouarge e.a., 2002: *Tendrapport Aanbod van arbeid 2001*

Van alle werknemers met een flexibele baan geeft slechts 10,5% echt de voorkeur aan uitzendwerk en 17,2% aan oproep of thuiswerk. Ingezoomd op deze verschillende groepen blijkt echter dat van de uitzendkrachten een vijfde niets anders wil. Van de oproepkrachten en thuiswerkers wil maar liefst 60,5% alleen in deze contractvorm werken. Deze groepen zien geen bezwaren of nemen de nadelen op de koop toe.

---

## 2.4 Zelfstandigen

In 2000 was ruim 7% van het aantal actieven, dat wil zeggen het aantal mensen met inkomen uit arbeid, een zelfstandige.<sup>44</sup> Hierbij zij alleen personen geteld met recht op een zelfstandigenaftrek, wat betekent dat zij een substantieel deel van hun tijd (gemiddeld tenminste 23,6 uur per week) een onderneming drijven en jonger waren dan 65 jaar. Dit zijn ruim 500.000 personen. In *Werkende armen in Nederland* is becijferd dat een relatief groot deel van de zelfstandigen werkend arm is.<sup>45</sup> Andersom zijn werkende armen veel vaker zelfstandigen dan gemiddeld.

Deze paragraaf gaat in op de inkomens van zelfstandigen of ondernemers (de termen worden hier als synoniemen gebruikt). Het huishouden waar ze deel van uitmaken en de sectoren waarin ze werken staan centraal in twee subparagrafen. Aan het eind van de paragraaf komt de ‘vrijwillige’ armoede van sommige zelfstandigen aan bod.

---

### 2.4.1 De mensen

Tussen 1960 en 1983 daalde het aantal zelfstandigen als percentage van de beroepsbevolking vrijwel continu.<sup>46</sup> Daarna stabiliseerde het aandeel zich, om na 1988 weer te gaan stijgen. Figuur 2.8 laat de ontwikkeling van het aandeel van zelfstandigen in de actieve beroepsbevolking tussen 1990 en 2000 zien.

In figuur 2.8 is het aandeel zelfstandigen in de verschillende belastingtariefgroepen uitgesplitst. De tariefgroep geeft een indicatie van de gezinssituatie, en daarmee ook van de afhankelijkheid van een huishouden van het ondernemersinkomen. De tariefgroepen zijn met de wijziging van het stelsel van inkomstenbelasting in 2001 vervangen door heffingskortingen, maar voor de hier onderzochte periode (1990-2000) zijn ze relevant. Tabel 2.6 geeft een korte omschrijving van de tariefgroepen. Zelfstandigen in tariefgroep 1 hebben een meerverdienende partner, waardoor het niet erg waarschijnlijk is dat ze behoren tot de werkende armen.

<sup>44</sup> CBS, 2003: IPO.

<sup>45</sup> De Boer e.a., 2003: *Werkende armen in Nederland*, blz. 57-58.

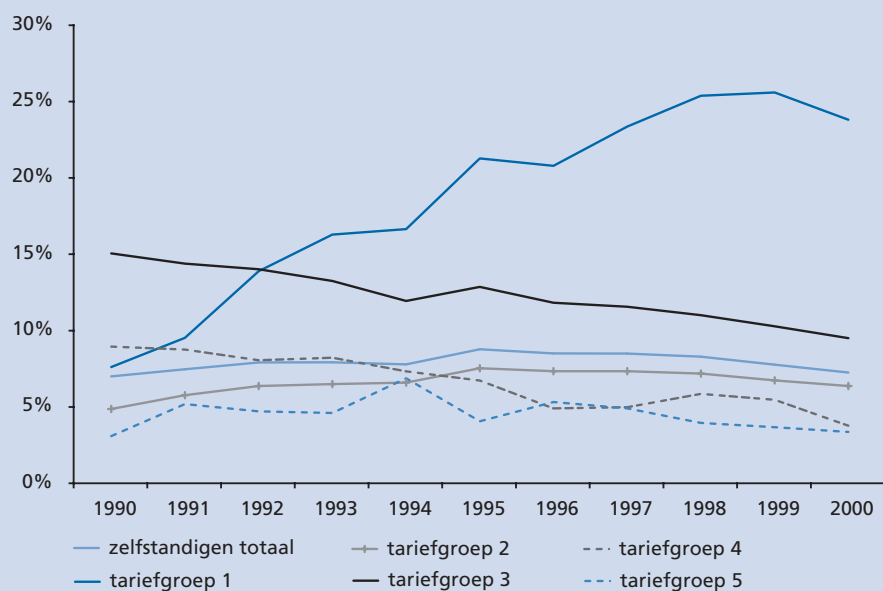
<sup>46</sup> Folkeringa en Vroonhof, 2002: *Vrijheid, ongelijkheid en ondernemerschap*, blz. 27.





In tariefgroep 2 zijn zelfstandigen alleenstaand of hebben ze een verdienende partner. Over de kans dat de zelfstandigen in deze tariefgroep tot de werkende armen behoren, is niets te zeggen. De tweeverdieners hebben een kleine kans om werkend arm te zijn. Zelfstandigen in een van de andere tariefgroepen zijn voor hun huishoudinkomen geheel of grotendeels afhankelijk van de winst uit hun onderneming. Als die onder de armoedegrens ligt, zijn ze werkend arm.

**Figuur 2.8 Zelfstandigen in de beroepsbevolking naar tariefgroep, 1990-2000**



Bron: CBS IPO

Zoals uit figuur 2.8 blijkt, is vooral het aandeel van ondernemers in tariefgroep 1 (als percentage van het totale aantal actieven in tariefgroep 1) tijdens het afgelopen decennium sterk gestegen. Ook in absolute aantallen is deze groep sterk gegroeid.<sup>47</sup> Daarentegen is het aantal ondernemers die voor het hele gezinsinkomen zorgen zowel absoluut als relatief afgenomen. Dit kan betekenen dat er minder werkende armen onder de zelfstandigen zijn gekomen.

<sup>47</sup> CBS, 2003: IPO.

**Tabel 2.6 Tariefgroepen inkomstenbelasting, 2000**

tariefgroep 1	Geldt voor mensen die minder verdienen dan de belastingvrije som (in 2000 f 8523, € 3868), en hun belastingvrije som hebben overdragen aan hun partner.
tariefgroep 2	Geldt voor alleenstaanden of voor mensen met een partner die meer verdient dan de belastingvrije som.
tariefgroep 3	Geldt voor mensen wier partner minder verdient dan de belastingvrije som, en die zijn of haar belastingvrije som heeft overgedragen.
tariefgroep 4	Geldt voor alleenstaande ouders met tenminste een thuiswonend kind jonger dan 27 jaar.
tariefgroep 5	Geldt voor alleenstaande ouders met een inkomen uit arbeid en tenminste een kind jonger dan 12 jaar.

Bron: Belastingdienst

## 2.4.2 Het inkomen

De inkomensverschillen onder zelfstandigen zijn veel groter dan onder werknemers. Figuur 2.9 laat zien dat zelfstandigen veel vaker dan werknemers veel of juist weinig verdienen. De piek in de inkomensverdeling van werknemers rond het modale inkomen ontbreekt bij de zelfstandigen. Dit geldt ook voor de groep zelfstandigen die voor het hele gezinsinkomen zorgen.

Niet alleen is de inkomensongelijkheid onder zelfstandigen groot, zij fluctueert ook sterker dan onder werknemers.<sup>48</sup> Dit heeft te maken met de instroom van nieuwe zelfstandigen in economisch goede tijden, die in het algemeen (aanvankelijk) weinig verdienen en de ongelijkheid vergroten. In slechte tijden zorgt een toenemend aantal faillissementen juist voor een afname van de inkomensongelijkheid.

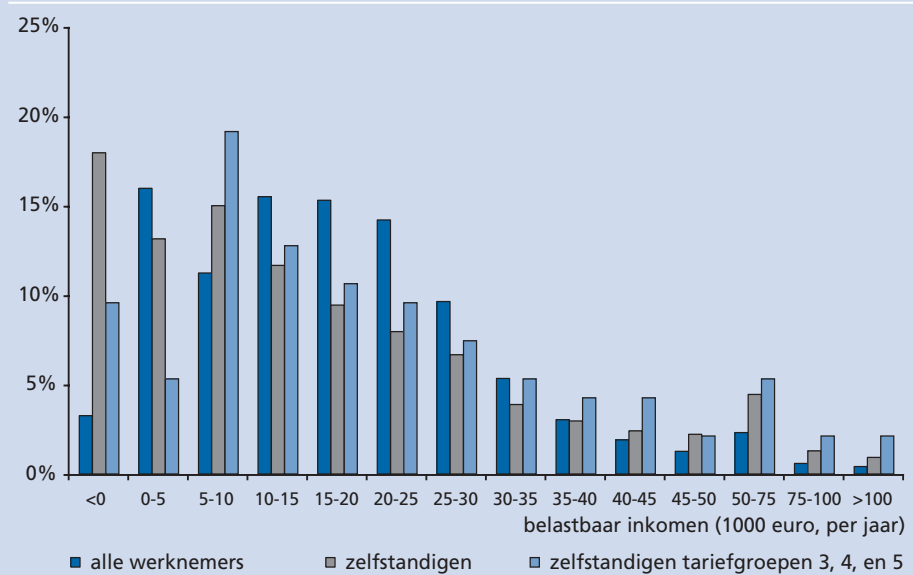
In de vorige subparagraaf is opgemerkt dat de kans op armoede het grootst is voor zelfstandigen die alleen voor het hele gezinsinkomen zorgen. Daarom wordt hun inkomensontwikkeling hier in meer detail bestudeerd. Figuur 2.10 laat de ontwikkeling van de inkomensverdeling van deze groep zien op drie tijdstippen, 1990, het vroegste jaar waar gegevens over voorhanden zijn, 1997, het jaar waarin het aandeel zelfstandigen een maximum bereikte, en 2000, het laatste jaar waar gegevens over zijn. De figuur laat zien dat de inkomens van deze zelfstandigen

<sup>48</sup> Folkeringa en Vroonhof, 2002: *Vrijheid, ongelijkheid en ondernemerschap*, blz. 22-23.



sinds 1990 sterk zijn gedenivelleerd. In 1990 vertoonde de inkomensverdeling een duidelijke piek rond de € 20.000, maar in latere jaren lag de piek bij marginale inkomens (€ 5.000 - € 10.000 per jaar), terwijl ook het relatieve aantal negatieve inkomens sterk steeg.

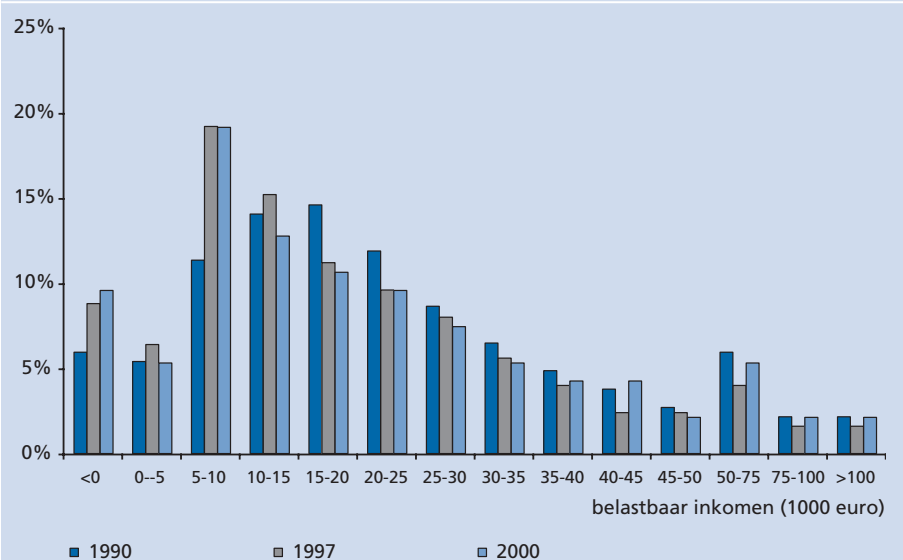
**Figuur 2.9** Inkomensongelijkheid van zelfstandigen groter dan van werknemers (2000)



Bron: CBS IPO

Het aantal zelfstandigen dat alleen voor het hele gezinsinkomen zorgt, is zowel relatief als absoluut afgenomen. Maar binnen de groep zelfstandigen die alleen voor het hele gezinsinkomen zorgen, groeit het aandeel met een laag inkomen.

Figuur 2.10 Inkomensongelijkheid onder zelfstandige kostwinners neemt toe



Bron: CBS IPO

### 2.4.3 De werkplekken

Zelfstandigen zijn niet gelijkelijk verdeeld over de bedrijfstakken. In sommige bedrijfstakken, zoals de agrarische sector, is meer dan de helft van de werkzame personen zelfstandig.<sup>49</sup> In andere, zoals het onderwijs of de voedings- en genotmiddelenindustrie, is het percentage zelfstandigen kleiner dan 3. De tabellen 2.6 en 2.7 laten zien in welke sectoren grote aantallen zelfstandigen werken, respectievelijk absoluut en relatief.

Binnen de sectoren is de aanwezigheid van zelfstandigen niet evenredig verdeeld over de verschillende groepen werkzame personen. In bijna alle sectoren zijn 45-plussers, hoger opgeleiden en mannen oververtegenwoordigd onder de zelfstandigen. Daarentegen zijn lager opgeleiden en jongeren meestal sterk ondervertegenwoordigd. Slechts enkele sectoren hebben een enigszins afwijkend patroon.

<sup>49</sup> CBS, 2003: Enquête beroepsbevolking.



**Tabel 2.7 In de landbouw en de overige zakelijke dienstverlening werken meer dan 100.000 zelfstandigen**

sector	aantal zelfstandigen (2002)
landbouw, bosbouw en visserij	108.000
overige zakelijke dienstverlening	107.000
detailhandel (incl. reparatie)	78.000
bouwnijverheid	75.000
gezondheids- en welzijnszorg	56.000
horeca	52.000

Bron: CBS, EBB

**Tabel 2.8 Relatief veel zelfstandigen werken in de overige dienstverlening en de culturele sector**

sector	percentage zelfstandigen (2002)
landbouw, bosbouw en visserij	54,5 %
overige dienstverlening	39,1 %
cultuur, sport en recreatie	29,3 %
horeca	23,4 %
activiteiten tbv financiële instellingen	18,9 %
overige zakelijke dienstverlening	17,9 %
handel en reparatie van auto's en motorfietsen	16,4 %
bouwnijverheid	15,8 %
textiel-, kleding- en lederindustrie	15,6 %
detailhandel (inclusief reparatie)	15,2 %

Bron: CBS, EBB

In de textielindustrie, de bouw en de autohandel zijn vrouwen relatief vaak werkzaam als zelfstandige. Om een voorbeeld te geven, in 2002 was 16 % van de werkzame personen in de autohandel een zelfstandige ondernemer, terwijl onder de vrouwen het aandeel op 22 % lag. Weliswaar was minder dan een vijfde van de mensen die in deze sector werkten vrouw, maar het verschil in het aantal zelfstandigen blijft toch opvallend.

De inkomensverdeling is niet in alle sectoren gelijk. Integendeel, de sector is de belangrijkste verklarende variabele voor de hoogte van het inkomen van zelfstandigen en de inkomensongelijkheid. Folkeringa en Vroonhof vonden dat de inkomens van zelfstandigen gemiddeld het laagst zijn in de landbouw.<sup>50</sup> In de horeca, handel

<sup>50</sup> Folkeringa en Vroonhof, 2002: *Vrijheid, ongelijkheid en ondernemerschap*, blz. 34-41.

en overige dienstverlening verdienen zelfstandigen minder dan gemiddeld. Hierbij moeten twee opmerkingen worden gemaakt. Ten eerste is de onzekerheid in deze gegevens groot, omdat Folkeringa en Vroonhof van een groot aantal zelfstandigen niet konden achterhalen in welke sector ze werkzaam zijn. Ten tweede gebruiken ze een andere sectorindeling dan hierboven steeds is gebruikt. Daardoor vallen bijvoorbeeld ook de financiële en zakelijke dienstverlening onder 'overige dienstverlening'.

Uit het onderzoek van Folkeringa en Vroonhof kan met enige voorzichtigheid worden geconcludeerd dat de sectoren met lage inkomens ook de grootste inkomensongelijkheid kennen. Dat betekent dat deze sectoren waarschijnlijk een groot aantal werkende arme zelfstandigen kennen.

---

#### 2.4.4 Zelfverkozen armoede

Zelfverkozen armoede is een verschijnsel dat onder alle groepen werkende armen kan voorkomen, maar dat waarschijnlijk vaker voorkomt bij zelfstandigen, en dan vooral onder kunstenaars.

Kunstenaars hebben vaak een laag inkomen.<sup>51</sup> Dit is niet alleen in Nederland zo, maar in de meeste ontwikkelde landen.<sup>52</sup> Desalniettemin is een keuze voor de kunst voor veel mensen aantrekkelijk. Hans Abbing heeft een proefschrift geschreven over deze paradox. Volgens hem beweren veel kunstenaars zelf dat ze "de voorkeur geven aan persoonlijke werkbevredestiging, erkenning en status" boven geld.<sup>53</sup> Abbing zelf betwijfelt echter of de immateriële beloning van kunstenaars hun lagere inkomen kan compenseren.

Er zijn heel weinig empirische onderzoeken die de vraag van Abbing proberen te beantwoorden. Een van de zeldzame voorbeelden is een onderzoek onder 1400 Oostenrijkse beroepskunstenaars en een controlegroep. Daaruit bleek dat de kunstenaars veel minder vaak tevreden waren met hun situatie dan de controlegroep.<sup>54</sup> 42 % van de kunstenaars rapporteerde een lage levenskwaliteit, tegenover 24 % van de controlegroep. Kennelijk was de immateriële beloning voor hen

<sup>51</sup> Abbing, 2002: *Why are artists poor*.

<sup>52</sup> Cowen en Tabarrok, 2000: 'An Economic Theory of Avant-Garde and Popular Art'.

<sup>53</sup> Abbing, 2002: *Why are artists poor*.

<sup>54</sup> Schulz, Hametner en Wroblewski, 1997: *Thema Kunst*.



onvoldoende. Opvallend genoeg bleek zowel voor kunstenaars als voor anderen het inkomen een van de belangrijkste verklarende factoren voor hun tevredenheid (naast het hebben van een partner).

Uit de onderzoeken naar armoede onder kunstenaars komt het beeld naar voren dat kunstenaars er zelf voor kiezen om arm te zijn, in de verwachting dat immateriële beloningscomponenten de financiële armoede zullen compenseren. Deze verwachting blijkt niet altijd uit te komen. Overigens zijn deze kunstenaars niet allemaal zelfstandigen. Ze kunnen er ook voor kiezen een klein baantje te hebben naast hun kunstenaarschap.

---

## 2.5 Conclusie

In dit rapport zijn werkende armen gedefinieerd als werkenden in een huishouden onder de lage-inkomensgrens. Werkende armen hebben lage lonen, maar niet alle mensen met lage lonen zijn werkend arm. Ze kunnen immers een verdienende partner hebben die het huishoudinkomen boven de lage-inkomensgrens uittilt. Of ze kunnen inkomsten uit vermogen hebben, of andere inkomensbronnen.

De bestaande gegevensbestanden staan het niet toe om te onderzoeken wat voor banen werkende armen vervullen. Toch is dit essentieel voor de analyse van het probleem en daarmee ook voor de oplossing. Om een indruk te krijgen in wat voor banen werkende armen zitten, is in dit hoofdstuk onderzocht in welke sectoren relatief veel laagbetaalden werken, en welke kenmerken hun banen hebben. Nogmaals, laagbetaalden zijn niet perse werkend arm, maar werkende armen krijgen wel lage lonen.

Er waren in Nederland in 2002 1.390.000 laagbetaalde banen ( $\leq 130\%$  WML). Daaronder bevonden zich 50.000 ID-banen en 28.000 WIW-banen. Vanwege de vereisten om voor een dergelijke gesubsidieerde baan in aanmerking te komen, behoren deze banen voor het overgrote deel tot de laagbetaalde banen.

Ook de banen die voor een specifieke afdrachtkorting (SPAK) in aanmerking komen, behoren tot de laagbetaalde banen. Hiervan waren er in 2002 715.000. Tijdelijke en flexibele banen behoren veelal ook tot de laagbetaalde banen. Hiervan waren er in 2002 488.000. Tot slot waren er in 2002 537.000 zelfstandigen. Een flink deel van hen heeft een laag inkomen.

Met deze gegevens kunnen we het profiel van de werkende armen verder invullen. In *Werkende armen in Nederland* waren al de persoonskenmerken onderzocht. Nu weten we ook meer over de baankenmerken. Helaas is het niet mogelijk beide gegevens te combineren. Tabel 2.9 schetst het profiel van de werkende armen.

**Tabel 2.9 Profielschets van de werkende armen**

**persoonskenmerken**

zelfstandigen  
gescheiden vrouwen  
eenoudergezinnen  
gehuwde vrouwen als hoofdkostwinner  
jongeren (18-24 jaar)  
eerste generatie allochtonen

**baankenmerken**

laagbetaalde banen  
- zakelijke dienstverlening  
- handel  
- horeca  
gesubsidieerde banen  
- ID banen  
- WIW banen  
deeltijdbanen  
tijdelijke en flexibele banen

Uit dit hoofdstuk blijkt verder dat armoede onder werkenden niet geconcentreerd is binnen een bepaalde groep werknemers, in een bepaalde sector of bij mensen met bepaalde contracten. Werkende armen kunnen onder alle laagbetaalden of weinig verdienenden worden gevonden. Slechts van bepaalde deelgroepen, zoals alleenstaande ouders in de WIW, kan met redelijke zekerheid gesteld worden dat ze arm zijn.

De logica gebiedt dat werkende armen mensen zijn met laagbetaalde banen. Dit hoofdstuk heeft laten zien dat dit vaak mensen zijn met een deeltijdcontract of een flexibel contract, of mensen met een gesubsidieerde arbeidsplaats. Laagbetaalde banen bevinden zich vaak in de horeca, de detailhandel en de zakelijke dienstverlening. In absolute aantallen zijn er niet veel laagbetaalden in de landbouw en de culturele sector, maar laagbetaalden maken wel een relatief groot deel uit van de werkgelegenheid in deze sectoren.





Laagbetaalden zijn vaak laag opgeleid. De arbeidsvoorwaarden voor lageropgeleiden zijn vaak slechter dan voor hoger opgeleiden: ze verdienen het minimumloon en komen voor minder secundaire arbeidsvoorwaarden in aanmerking. Naar verhouding veel laaggeschoolde banen zijn onzekere flexbanen. Juist deze functies worden meer dan gemiddeld door mensen met een lage opleiding verricht. De afgelopen jaren hebben velen door de schaarste op de arbeidsmarkt een vaste baan kunnen afdwingen. Het is de vraag of hun dat ook lukt bij een minder gespannen arbeidsmarkt.

Armoede onder zelfstandigen komt waarschijnlijk nog vaker voor dan onder werknemers. Ze zijn actief in dezelfde sectoren als de arme werknemers: de horeca, de landbouw en de zakelijke dienstverlening.



# 3

## Oorzaken van armoede onder werkenden

In de geschiedenis van de mensheid is armoede onder werkenden een normaal verschijnsel. Economen schatten het BBP per hoofd van de wereldbevolking rond 1650, uitgedrukt in het prijsniveau van 1990, tussen de 150 en 500 dollar.<sup>55</sup> Dat wil zeggen dat het gemiddelde rond het bestaansminimum lag. Vóór 1650 was het BBP nooit boven dit niveau geweest, en pas na 1650 begon het te stijgen tot een niveau boven het bestaansminimum. Tot in de middeleeuwen was het grootste deel van de bevolking net in staat zich in leven te houden, maar kon het zich geen enkele luxe veroorloven. Sindsdien is het inkomen echter zeer snel gestegen.

Tegenwoordig ligt de gemiddelde welvaart per hoofd van de bevolking in alle OESO-landen ver boven de armoedegrens. Desondanks zijn er in alle landen armen, zowel onder werkenden als onder niet-werkenden. De laatste decennia neemt de inkomensongelijkheid zelfs toe en groeit het aantal armen.<sup>56</sup> Daarbij zijn er overigens wel duidelijke verschillen tussen landen. Waarom profiteren sommige mensen met werk maar zo beperkt van de welvaartsstijging? Waarom is armoede onder werkenden hardnekkig en neemt het zelfs toe?

Dit hoofdstuk analyseert de oorzaken van armoede onder werkenden. Het besteedt aandacht aan technologische en economische ontwikkelingen die van invloed zijn op de vraag naar en het aanbod van arbeid (paragraaf 3.1). Het gaat vervolgens in op de rol van de welvaartsstaat in het corrigeren van maatschappelijk ongewenste uitkomsten van het economische proces (paragraaf 3.2) en op de instituties van de welvaartsstaat die van invloed zijn op de mate waarin armoede onder werkenden voorkomt (paragraaf 3.3). Dat schept het kader om in het volgende hoofdstuk te bespreken welke beleidsopties in aanmerking komen om de oorzaken van werkende armoede weg te nemen dan wel de gevolgen ervan te verlichten.

<sup>55</sup> Bradford DeLong, 1998: *Estimating World GDP*.

<sup>56</sup> Förster en Pearson, 2002: *Income distribution and poverty*.

---

## 3.1 De wedloop tussen technologische ontwikkeling en onderwijs

De Nederlandse Nobelprijswinnaar Tinbergen heeft de inkomensverdeling beschreven als de uitkomst van een wedloop tussen de technologische ontwikkeling en het opleidingsniveau van de beroepsbevolking.<sup>52</sup> Door de technologische ontwikkeling neemt de vraag naar hoger opgeleiden toe. Als die toenemende vraag niet wordt bijgehouden door een stijging van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking, worden hoogopgeleiden schaarser en zal hun prijs stijgen. De banen voor lager opgeleiden verdwijnen niet geheel en al, maar er zijn relatief meer werkzoekenden om die banen te vervullen en de beloning ervan daalt. De inkomensongelijkheid tussen laag- en hoogopgeleiden neemt dus toe en de kans wordt groter dat werkenden met een lage opleiding arm blijven. Als daarentegen het opleidingsniveau van de beroepsbevolking sneller stijgt dan de behoefte aan hoogopgeleiden vanwege de technologische ontwikkeling, neemt de inkomensongelijkheid af en zullen er minder werkende armen zijn.

Vanaf het begin van de vorige eeuw tot ongeveer het midden van de jaren zeventig is de inkomensongelijkheid in ontwikkelde landen voortdurend afgenomen. Na die periode echter is de trend omgeslagen en groeit in de meeste landen de ongelijkheid. Hoewel cijfers over de inkomensverdeling sterk afhankelijk zijn van de gebruikte maatstaf, de onderzochte periode en de wijze waarop wordt gemeten, is de trend onmiskenbaar. Volgens de analyse van Tinbergen zou dit er op wijzen dat de technologische ontwikkeling sneller voortschrijdt dan het opleidingsniveau van de bevolking.

---

### 3.1.1 Voortschrijdende technologie

Het is onmiskenbaar dat er de laatste decennia sprake is van een snelle *technologische ontwikkeling*. Steeds meer handelingen worden door machines en computers overgenomen: voor arbeiders die altijd eenvoudig werk deden is geen plaats meer. De mensen die de machines bedienen, hebben een hogere opleiding nodig dan de arbeiders vroeger. De technische vooruitgang zorgt niet voor uitstoot van arbeid op macro-niveau, maar wel voor een verschuiving van

<sup>52</sup> Tinbergen, 1975: *Income distribution: analysis and policies*.



de vraag naar arbeid: de vraag naar hoogopgeleiden groeit ten koste van de vraag naar laagopgeleiden. Dit wordt vaak de *skill bias* van de technische verandering genoemd.<sup>58</sup>

Niet alleen de techniek zelf is de afgelopen decennia veranderd, er is ook een andere organisatiewijze opgekomen: ook wel de overgang van een Fordistische naar een post-Fordistische economie genoemd. In een Fordistische economie is sprake van gestandaardiseerde massaproductie en massaconsumptie. Het productieproces is traditioneel en hiërarchisch georganiseerd. In een post-Fordistische economie is de strakke arbeidsorganisatie vervangen door netwerken en taakgroepen, waarin het personeel relatief veel autonomie en zelfstandigheid heeft. Deze verandering is versterkt door de oprukkende informatietechnologie, die bovendien weer geheel nieuwe diensten en producten mogelijk maakt. Dat vraagt meestal om een hogere scholing en meer vaardigheden van de werknemers.<sup>59</sup> Ook hier is dus een duidelijke *skill bias*.

De *skill bias* is niet absoluut. De nieuwe technologie heeft immers ook nieuwe eenvoudige functies als telefoniste en datatypiste gecreëerd. En sommige bestaande banen worden juist makkelijker. Een caissière moest vroeger vele prijzen uit haar hoofd kennen, tegenwoordig hoeft zij alleen de streepjescode van een product langs de scanner te halen.<sup>60</sup> Maar ondanks deze tegenvoorbeelden is het bestaan van de *skill bias* in de internationale literatuur onbetwist.<sup>61</sup> Een uitzondering vormt Acemoglu, die betoogt dat de aard van de technologie mede bepaald wordt door het beschikbare aanbod van menselijk kapitaal: als menselijk kapitaal schaars is, richt de technologie zich op vervanging daarvan, als menselijk kapitaal overvloedig aanwezig is, is de technologie complementair.<sup>62</sup> In deze visie zou de technologische ontwikkeling dus geen beloningsverschillen veroorzaken, maar relatieve schaarsteverschillen – en daarmee ook de beloningsverhoudingen – juist neutraliseren.

<sup>58</sup> Machin en Van Reenen, 1998: *Technology and changes in skill structure: evidence from seven OECD countries*; Berman e.a., 1998: *Implications of skill-biased technological change: international evidence*.

<sup>59</sup> Bresnahan e.a., 2002: *Information technology, workplace organization, and the demand for skilled labor: firm-level evidence*.

<sup>60</sup> De Beer, 1996: *Het onderste kwart*, blz. 160.

<sup>61</sup> Katz en Autor, 1999: *Changes in the wage structure*, blz. 1530-1535.

<sup>62</sup> Acemoglu, 2002: 'Technical change, inequality, and the labor market'.

---

### 3.1.2 Gevolgen voor de vraag naar arbeid

De totale werkgelegenheid is in de OESO-landen in de jaren negentig met gemiddeld 1% per jaar gegroeid, ongeveer in lijn met de groei van de beroepsbevolking. De werkgelegenheid van laaggeschoolden als aandeel van de beroepsbevolking is met 2,4% afgenomen.<sup>63</sup> Zowel in Nederland als in andere Westerse landen stelt de arbeidsmarkt steeds hogere eisen. Internationaal gezien is de werkgelegenheid vooral gegroeid in de kwalitatief betere en beter betalende banen. Dit past in een trend die al veel langer aan de gang is. Opvallend genoeg wijkt Nederland volgens de OESO in de jaren negentig af van het patroon: in ons land zijn er in die jaren relatief net zoveel laagbetaalde als hoogbetaalde banen bij gekomen.<sup>64</sup>

Verschuivingen in de vraag naar arbeid hebben ook gevolgen voor de inkomensverdeling. In de VS is het meest duidelijk zichtbaar dat de beloningsverschillen zijn toegenomen. De verhouding tussen de bruto lonen van werkenden in het een na hoogste deciel van de inkomensverdeling (D<sub>9</sub>) en die in het laagste deciel (D<sub>1</sub>) is tussen 1979 en 2001 gestegen van 3,8 naar 4,7.<sup>65</sup> In de VS zijn de beloningsverschillen ook het grootst. Maar ook in Zweden bijvoorbeeld, dat relatief kleine beloningsverschillen kent, is de ongelijkheid (D<sub>9</sub>/D<sub>1</sub>) toegenomen van 2,0 naar 2,3. Nederland heeft ook een relatief forse toename van de ongelijkheid laten zien: de ratio D<sub>9</sub>/D<sub>1</sub> is in ons land tussen 1979 en 1999 gestegen van 2,6 naar 2,9. Daarmee is het vraagstuk van de werkende armen in ons land pregnanter geworden.

---

### 3.1.3 Concurrentie van lagelonenlanden

Dat er banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt verdwijnen komt ook door *concurrentie van lagelonenlanden*. Door economische liberalisatie en het opheffen van handelsbarrières is de wereldhandel toegenomen. De concurrentie tussen de Westerse industrielanden en opkomende naties in Zuidoost-Azië en Oost-Europa is daardoor gegroeid. De grote verschillen in loonkosten leiden tot specialisatie: de Westerse landen richten zich op hoogwaardige producten en diensten waarvoor hoogopgeleiden nodig zijn. Lagelonenlanden daarentegen concentreren zich op de productie van laagwaardige producten – met verlies aan laaggekwalificeerde arbeid in Westerse

<sup>63</sup> OECD, 2003: *Employment Outlook 2003*, blz. 29.

<sup>64</sup> Idem, blz. 41.

<sup>65</sup> Idem, blz. 44.



landen tot gevolg. De kwantitatieve gevolgen van deze specialisatie lijken voorsnog mee te vallen. Schattingen op basis van Amerikaanse cijfers laten zien dat slechts een klein deel van de toenemende inkomensongelijkheid tussen hoog- en laagopgeleiden kan worden toegeschreven aan de toegenomen handel.<sup>66</sup> Wel verwachten sommige economen dat de effecten van de specialisatie steeds sterker zullen worden.<sup>67</sup>

Een van de redenen dat de gevolgen van de globalisering op de arbeidsmarkt in westerse landen beperkt zijn, is dat niet alle laaggekwalificeerde banen te exporteren zijn. De concurrentie is het meest zichtbaar geweest op industrieel gebied. De textielindustrie, in de jaren 1950 de grootste industrietak in Nederland, bestaat nauwelijks meer. Alleen enkele gespecialiseerde bedrijven hebben zich kunnen handhaven. Hetzelfde geldt voor de scheepsbouw. Tegenover het verlies van laaggeschoolde arbeid in de industrie staat de groei van het aantal banen in de horeca, de detailhandel, de schoonmaakbranche, de persoonlijke dienstverlening en de landbouw. Banen in de dienstensector zijn moeilijker te verplaatsen dan banen in de industrie.

Toch zijn er tendensen zichtbaar dat ook dienstverlening zich verplaatst naar lage-lonenlanden. Het gaat dan vooral om IT-dienstverlening die verhuist naar India, maar ook om andere diensten.<sup>68</sup> Zo is ABN AMRO van plan het internationale betalingsverkeer te laten uitvoeren in India.<sup>69</sup> De omvang hiervan is nog beperkt, maar zou kunnen toenemen. Dan zouden ook de lonen van hoger opgeleiden onder druk komen te staan.

---

## 3.2 De rol van de welvaartsstaat

Inkomensverschillen zijn niet alleen afhankelijk van ontwikkelingen op de markt, zoals de wedloop tussen technologie en onderwijs en de concurrentie met lage-lonenlanden. Zij worden ook bepaald door de mate van inkomensherverdeling in een land. Hoewel de VS en Zweden blootstaan aan dezelfde internationale economische en technologische ontwikkelingen, is de inkomensongelijkheid in het eerste land toch veel groter dan in het tweede. Dat komt mede omdat Zweden een ander type welvaartsstaat is dan de VS.

<sup>66</sup> Katz en Autor, 1999: *Changes in the wage structure*, blz. 1536-1538.

<sup>67</sup> Johnson en Stafford, 1999: *The labor market implications*, blz. 2284.

<sup>68</sup> *The Economist*, 21 februari 2004.

<sup>69</sup> *Het Financieele Dagblad*, 11 juni 2003.

De welvaartsstaat kan worden opgevat als het geheel van instituties (wetten, regels, organisaties, maar ook ongeschreven gedragscodes en omgangsvormen) dat het economische en sociale leven in een land in goede banen moet leiden. Belangrijke doelstellingen van de welvaartsstaat zijn onder meer het bevorderen van de economische doelmatigheid, het waarborgen van de levensstandaard (voorkomen van armoede en bieden van bescherming tegen abrupte inkomensdalingen bij ziekte of ouderdom), het verminderen van inkomensongelijkheid (onder meer door kansen te scheppen en discriminatie tegen te gaan) en het bevorderen van de sociale integratie.<sup>70</sup> Landen verschillen duidelijk van elkaar in de prioriteiten die zij aan deze verschillende doeleinden toekennen: de welvaartsstaat is in verschillende landen heel verschillend georganiseerd. Mede daardoor functioneren bijvoorbeeld de arbeidsmarkt en sociale zekerheid niet in elk land hetzelfde en tonen landen aanzienlijke verschillen in de mate van arbeidsparticipatie, de omvang van de werkgelegenheid en werkloosheid, het beroep op de sociale zekerheid en de inkomensverdeling.

---

### 3.2.1 Drie typen welvaartsstaat

De Deense socioloog Esping-Andersen onderscheidt drie typen welvaartsstaten: het liberale, het conservatief-corporatistische en het sociaal-democratische model.<sup>71</sup> In de praktijk is uiteraard van mengvormen sprake.

In het liberale model, voornamelijk van toepassing op de Angelsaksische landen, staan markt en marktwerking centraal als belangrijkste economische coördinatie-mechanisme. Economische doelmatigheid staat voorop. De organisatie van arbeid en sociale zekerheid wordt zoveel mogelijk aan de markt overgelaten; de overheid schept enkel minimale voorzieningen voor uitvallers op de arbeidsmarkt. De mate van economische bescherming tegen inkomensrisico's is in deze landen laag. Mede daardoor is de participatiegraad op de arbeidsmarkt relatief hoog en de werkloosheid relatief laag.<sup>72</sup> Het is voor lageropgeleiden echter lastig een redelijke levensstandaard te bereiken.

In het conservatief-corporatistische model, vooral te vinden op het Europese continent, hebben sociale partners en andere belangengroepen een grote invloed op

<sup>70</sup> Barr, 1993: *The economics of the welfare state*.

<sup>71</sup> Esping-Andersen, 1990: *Three worlds of welfare capitalism*.

<sup>72</sup> Vogels en Van Trier, 2003: *Wanneer is actief arbeidsmarktbeleid effectief?*, blz. 248.





het economische en politieke besluitvormingsproces in zaken die met arbeid en sociale zekerheid te maken hebben. De invloed van gevestigde belangengroepen leidt tot een relatief hoge mate van economische bescherming van deze groep: de ontslagbescherming, de uitkeringsniveaus bij ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en het minimumloon zijn relatief hoog. Dit drukt het aantal werkende armen. De keerzijde is een minder flexibele arbeidsmarkt: de participatiegraad is in deze landen gemiddeld lager dan in Angelsaksische en sociaal-democratische landen en de werkloosheid is er hoger. Ook komen vernieuwingen in het arbeidsbestel en de sociale zekerheid vaak moeizaam tot stand. Zo is in de conservatief-corporatistische landen de arbeidsparticipatie van vrouwen lager en is het kostwinnersmodel soms nog springlevend. Vrouwen in de betreffende landen hebben vaker een achterstandspositie op de arbeidsmarkt.

### Box 3.1 Working poor in de Verenigde Staten

De Verenigde Staten vormen de bakermat van de studies naar werkende armen. De sociaal-economische context waarin werkende armen het moeten zien te rooien is nogal afwijkend van de Europese context.

De Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (1996) is hiervan een illustratie. Deze wet beoogde het einde van het bestaande socialezekerheidssysteem met de introductie van tijdslimieten en de afschaffing van sociale zekerheid als een recht. Minder mensen maakten dus kans op minder geld, hetgeen ertoe moest bijdragen dat zij een baan gingen zoeken of een aangeboden baan eerder accepteerden. Tegelijkertijd werd de financiële steun aan mensen met laagbetaalde banen en kostwinners van gezinnen met een laag inkomen uitgebreid, om het probleem van de werkende armen te beperken. Hiertoe werd op federaal niveau een heffingskorting voor werkenden – de Earned Income Tax Credit (EITC) – ingevoerd, die ervoor moest zorgen dat werk meer lonend wordt. De federale regeling wordt in afzonderlijke staten vaak nog aangevuld. Met name alleenstaande moeders zijn in veel grotere getale tot de arbeidsmarkt togetreden dan vooraf was voorspeld.<sup>73</sup> Toch is het zelfs met de EITC voor veel gezinnen moeilijk rond te komen omdat het inkomen nog steeds erg laag is.

Het is nog te vroeg om de volledige effecten van de 'Welfare to Work' hervorming in de VS te kunnen evalueren. Zo lijken er ook effecten te zijn op bijvoorbeeld het proces van gezinsvorming en de vruchtbaarheid, die pas op langere termijn duidelijk worden. Bovendien bestaat de regeling nog te kort om de invloed van conjuncturele effecten zuiver te kunnen onderscheiden van de beleidseffecten.<sup>74</sup>

<sup>73</sup> Waldfoegel, Danziger, en Seefeldt, 2001: 'Welfare reform and lone mothers' employment in the US', blz. 48.

<sup>74</sup> Blank, 2002: 'Evaluating Welfare Reform in the United States'.

In het sociaal-democratische model, vertegenwoordigd door de Scandinavische landen, staan gelijkberechtiging en economische bescherming hoog in het vaandel. De overheid neemt een relatief sterke positie in en er vindt veel herverdeling plaats. Daar staat een relatief hoge belastingdruk tegenover. Wetgeving garandeert elke staatsburger in beginsel gelijke rechten op het terrein van arbeid en sociale zekerheid. De economische bescherming krijgt vorm in een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid. Hier staan plichten tegenover: van mannen en vrouwen wordt verwacht dat zij werken voor hun inkomen en ter bekostiging van de collectieve voorzieningen. Daardoor is, net als in de Angelsaksische landen, de participatiegraad relatief hoog en de werkloosheid relatief laag. Er wordt veel geld uitgegeven aan actief arbeidsmarktbeleid: iedereen die kan, moet werken om de uitgebreide voorzieningen te financieren.<sup>75</sup>

Binnen Europa komt het VK het dichtst in de buurt van de liberale welvaartsstaat.<sup>76</sup> De overheid richt haar arbeidsmarktbeleid vooral op het laagste segment van de arbeidsmarkt door specifieke aandacht te besteden aan het lonend maken van werk. Het beleid slaagt daar echter maar ten dele in. Hoewel de meeste werkende armen na enige tijd hun inkomenspositie kunnen verbeteren, duurt dit in Engeland langer dan gemiddeld in Europa.<sup>77</sup> Het vraagstuk van de werkende armen is dan ook het meest pregnant in liberale welvaartsstaten als het VK (en ook de VS) aanwezig.

Duitsland en Oostenrijk zijn op het Europese continent voorbeelden van conservatief-corporatistische welvaartsstaten. Zij kennen een uitgebreid stelsel van sociale verzekeringen die dienen als bescherming tegen de risico's van inkomenssterfval. De sociale partners spelen daarin een dominante rol en de economische bescherming richt zich dan ook met name op gevestigde groepen werknemers en veel minder op nieuwkomers op de arbeidsmarkt zoals jongeren, vrouwen en immigranten. Het uitgebreide socialezekerheidsstelsel wordt aangevuld met een ruimhartige sociale hulpverlening van overheidswege. Toch heeft de Duitse sociale dienst minder cliënten dan de Engelse. Dit komt omdat veel werklozen verborgen zitten in de verschillende sociale verzekeringen (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, vervroegd pensioen e.d.), waardoor zij niet bij de sociale dienst terechtkomen. Gesubsidieerde arbeid is een ander middel om mensen buiten de werkloosheid te houden. Lage inkomens worden door de overheid in zekere mate

<sup>75</sup> Vogels en Van Trier, 2003, *Wanneer is actief arbeidsmarktbeleid effectief?*, blz. 248.

<sup>76</sup> Leisering en Leibfried, 1999: *Time and poverty in Western welfare states*, blz.7.

<sup>77</sup> Muffels, Fouarge, en Dekker, 1999: 'Longitudinal Poverty and Income Inequality'.



aangevuld met subsidies, terwijl werkgevers het eerste half jaar een bonus ontvangen voor het in dienst nemen van een gesubsidieerde werknemer.<sup>78</sup> Door alle voorzieningen zijn er minder werkende armen dan in de liberale welvaartsstaten.

Denemarken is in Europa een voorbeeld van het sociaal-democratische model, naast de andere Scandinavische landen. Ook hier staat economische bescherming hoog in het vaandel, maar is er meer aandacht voor gelijkberechtiging dan in het corporatistische model. Het relatief hoge minimumloon zorgt ervoor dat er slechts een gering aantal werkende armen is. Het absolute minimum wordt vaak aangevuld, waardoor het inkomen boven de armoedegrens uitstijgt. Alleen voor starters en parttimers geldt meestal wel een absolute ondergrens.<sup>79</sup> Door het omvangrijke stelsel van herverdeling en inkomensoverdrachten, zijn de inkomensverschillen relatief gering en is ook het aantal werkende arme huishoudens beperkt. Het sociale beleid en het inkomensbeleid beperken dus het risico dat iemand door middel van arbeid niet in staat is het hoofd boven water te houden. Er ligt bovendien een sterke nadruk op volledige werkgelegenheid en hoge arbeidsparticipatie, die noodzakelijk zijn om de kostbare welvaartsstaat te financieren. Sinds de jaren zeventig is het tweeverdienersmodel de beleidsnorm geworden. Inderdaad werkt driekwart van de Deense vrouwen fulltime, hetgeen buitengewoon hoog is voor Europese begrippen. Keerzijde is dat de kosten van het levensonderhoud en de belastingpremies dermate hoog zijn, dat er in een huishouden ook twee inkomens nodig zijn om een acceptabel welvaartsniveau te bereiken.

---

### 3.2.2 De Nederlandse welvaartsstaat

De Nederlandse welvaartsstaat vertoont trekken van alle drie door Esping-Andersen omschreven modellen. Enerzijds vertoont zij kenmerken van sociaal-democratische verzorgingsstaten, met name in het uitgebreide stelsel van sociale bescherming, maar minder wat het arbeidsmarktbeleid en de nadruk op gelijkberechtiging betreft. Anderzijds vertoont zij duidelijk conservatief-corporatistische trekken: beleid en uitvoering op het terrein van arbeid en sociale zekerheid komen

<sup>78</sup> Zie: EIROOnline, 2002: *EIRO comparative study on low-wage workers and the working poor – The case of Germany*, EIROOnline database, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, bereikbaar via <http://www.eiro.eurofound.ie/2002/08/study/TNO2081015.html>.

<sup>79</sup> Zie: EIROOnline, 2002: *EIRO comparative study on low-wage workers and the working poor – The case of Denmark*, EIROOnline database, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, bereikbaar via <http://www.eiro.eurofound.ie/2002/08/study/TNO2081015.html>.

in hoge mate in samenwerking met de sociale partners tot stand.<sup>80</sup> De laatste jaren is er een verschuiving waarneembaar van het sociale-rechten- naar het incentive-paradigma (marktprikkels), dat meer aansluit bij de liberale welvaartsstaat.<sup>81</sup> Het stelsel van sociale zekerheid is in Nederland redelijk uitgebreid en de overheid ondersteunt werknemers met minder kansen op de arbeidsmarkt via subsidies aan werknemers én werkgevers. Sinds een aantal jaren is er wel een duidelijke trend om de duur van allerlei uitkeringen te bekorten, ten einde de arbeidsparticipatie te bevorderen en de verzorgingsstaat betaalbaar te houden. Aan de hoogte van de uitkeringen wordt minder getornd.

In veel opzichten lijkt de Nederlandse situatie op die in typisch corporatistische landen zoals Duitsland en Oostenrijk, met als belangrijk verschil dat de arbeidsmarkt in ons land flexibeler is. Zo kent Nederland veel meer tijdelijke en deeltijd-contracten. De aandacht in het Duitse beleid gaat met name uit naar het beperken van de risico's voor een specifieke groep werknemers (mannen tot 50 jaar), hoewel dit niet de groep is die de grootste risico's ten aanzien van werkloosheid en armoede loopt. Maatregelen om vrouwen te stimuleren meer uren te werken en zo hun inkomensafhankelijkheid te verbeteren, worden in Duitsland slechts beperkt ondersteund door zaken als betaalbare en adequate kinderopvang. Ook in Nederland is dat het geval. De grotere rigiditeit op de Duitse arbeidsmarkt komt ook tot uitdrukking in het feit dat werknemers met een laag inkomen in Duitsland een grotere kans hebben dat zij gedurende relatief lange tijd tot de groep werkende armen blijven behoren.

Vergeleken met bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Denemarken zijn in Nederland veel minder vrouwen actief op de arbeidsmarkt en maken zij ook veel minder uren (veel deeltijdwerk). Het anderhalfverdienersmodel, dat in Nederland populair is, zorgt ervoor dat bij het opbreken van het huishouden door echtscheiding 'halfverdieners' overblijven. In hoofdstuk 1 is aangegeven dat eenoudergezinnen oververtegenwoordigd zijn onder de werkende armen. Vanwege kostbare kinderopvangvoorzieningen en een stapeling van inkomensafhankelijke regelingen wordt het voor deze groep soms aantrekkelijker om een tijd maar helemaal te stoppen met werken.<sup>82</sup>

<sup>80</sup> Zowel de conservatief-corporatistische verplichte werknemersverzekeringen, als de sociaal-democratische uniforme volksverzekeringen als de liberale 'armenhulp' oftewel bijstand, zijn terug te vinden in de Nederlandse constructie. Behalve het vrijelijk overnemen van buitenlandse elementen heeft ook de interne verzuilingsstructuur van de Nederlandse samenleving bijgedragen aan het ontstaan van deze mengelmoes aan centrale zowel als decentrale zorg, steun en verzekeringen. Eydemis, 1998: *Werken voor weinig*, blz. 4.

<sup>81</sup> Van der Veen, 1999: 'Institutionele verandering, sociale bescherming en sociale ongelijkheid', blz. 71 e.v.

<sup>82</sup> Janssen, 2002: *"Ik ga niet betalen om te werken"*.



---

### 3.3 Instituties van de welvaartsstaat

Het maakt voor de omvang van de groep werkende armen dus nogal wat uit hoe de welvaartsstaat georganiseerd is. Het sociaal-democratische model lijkt het meest succesvol als het gaat om het beperken van de mate van armoede onder werkenden.<sup>83</sup> Het liberale model is in dit opzicht het minst succesvol. Dat wil niet zeggen dat daarom nu direct elementen uit het sociaal-democratische model moeten (en kunnen) worden overgenomen. Het is ook duidelijk geworden dat de afweging tussen de verschillende modellen veel meer aspecten omvat: ook de mate van economische dynamiek, individuele keuzevrijheid, inkomens(on)gelijkheid, economische bescherming, emancipatie, armoede en sociale uitsluiting worden door de inrichting van de welvaartsstaat beïnvloed.

In de volgende subparagrafen worden enkele instituties van de welvaartsstaat besproken.

---

#### 3.3.1 Looncoördinatie en de invloed van vakbonden

Volgens Machin en Van Reenen is de *macht van de vakbonden* van invloed op de positie van laaggeschoolden. In de liberale welvaartsstaten, de VS en het VK, hebben de vakbonden sinds de jaren tachtig aan kracht ingeboet. Op het vasteland van Europa, waar het corporatisme nog vaste voet aan de grond heeft, zijn de bonden sterker gebleven. Zij hebben meer invloed op de hoogte van de lonen en de trainingsmogelijkheden voor laaggeschoolden behouden. Bovendien vervullen zij een belangrijke rol in bedrijfs- en sectorgewijze afspraken over alles wat met de arbeidsomstandigheden te maken heeft.<sup>84</sup>

De gangbare analyse is dat een sterke onderhandelingspositie van de vakbonden gepaard gaat met opwaartse druk op de lonen, waardoor de evenwichtswerkloosheid hoger uitkomt.<sup>85</sup> Dit effect kan echter worden gematigd door coördinatie van de loonvorming op het niveau van bedrijven of bedrijfstakken. De coördinatie houdt in dat partijen in hun onderhandelingen rekening houden met de

<sup>83</sup> Goodin e.a., 1999: *The real worlds of welfare capitalism*, blz. 9.

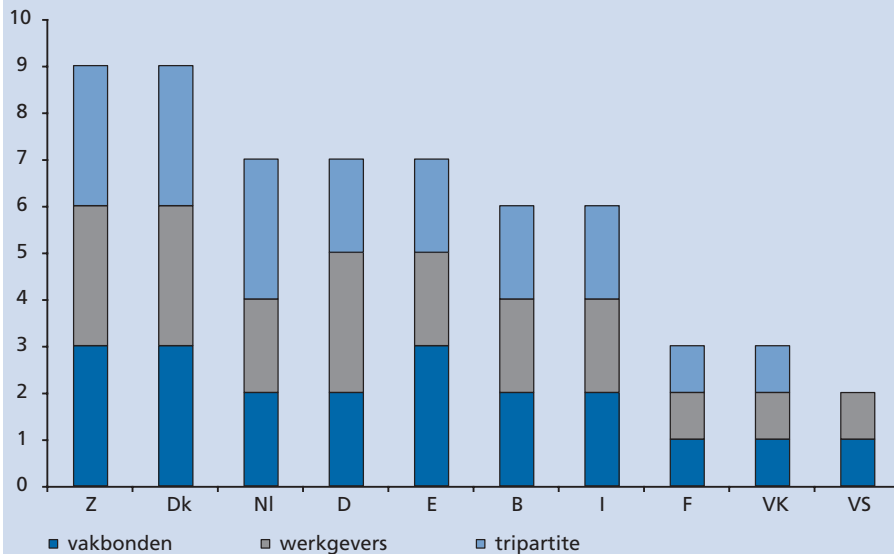
<sup>84</sup> Machin en Van Reenen, 1998: *Technology and changes in skill structure: evidence from seven OECD countries*, blz. 1237.

<sup>85</sup> Layard, Nickell en Jackman, 1991: *Unemployment, Macro-economic Performance and the Labour Market*.

effecten van looneisen op de rest van de economie. Coördinatie hoeft niet per se te betekenen centralisatie van de loonvorming op nationaal niveau door middel van centrale akkoorden. Binnen bonden of werkgeversorganisaties kan ook afstemming tot stand komen hoewel de onderhandelingen decentraal plaatsvinden.<sup>86</sup>

Nederland behoort tot de landen met een relatief sterke mate van looncoördinatie (zie figuur 3.1), hoewel de CAO-onderhandelingen decentraal plaatsvinden. Het befaamde ‘akkoord van Wassenaar’, waarbij de vakbonden de automatische prijscompensatie opgaven en zich committeerden aan gematigde loonstijgingen in ruil voor arbeidstijdverkorting en andere verbeteringen van de arbeidsomstandigheden is daarvan een illustratie. Dit heeft bijgedragen tot een lange periode van gematigde loonontwikkeling en een exceptionele banengroei in de jaren tachtig en negentig alsmede een daling van de evenwichtswerkloosheid met 3 procentpunten.<sup>87</sup>

**Figuur 3.1** Nederland kent een relatief sterke mate van looncoördinatie (schaal 0-10)



Bron: SZW: *De Nederlandse verzorgingsstaat*, blz. 199

<sup>86</sup> Ochel, 2000: *Collective bargaining (centralization and co-ordination)*, Ifo Institute for Economic Research, München.

<sup>87</sup> OECD, 2003: *Employment outlook 2003*, blz. 30.



De snelle werkgelegenheids groei is echter ook gepaard gegaan met een sterke groei van het aantal laagbetaalde banen en een sterke toename van de loonverschillen, vooral sinds 1993.<sup>88</sup> De conclusie kan zijn dat de looncoördinatie in Nederland de werkloosheid heeft gedrukt en daarmee de kansen op het vinden van een baan voor laaggeschoolden heeft vergroot, maar tegelijkertijd het aantal werkende armen heeft doen toenemen.

---

### 3.3.2 De rol van het minimumloon

Het minimumloon helpt voorkomen dat mensen werkend arm zijn. Maar als het minimumloon te hoog wordt vastgesteld, kan het banen kosten voor groepen wier productiviteit niet opweegt tegen de loonkosten. Ook kan het minimumloon een belemmering vormen bij het creëren van nieuwe banen die pas bij een lager loonniveau rendabel zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor eenvoudige consumentendiensten als tuinonderhoud en particulier schoonmaakwerk.

Empirisch onderzoek wijst uit dat het minimumloon leidt tot het ineendrukken van de inkomensverdeling. Hoe hoger het minimumloon ten opzichte van het mediane loon, hoe sterker dat effect is.<sup>89</sup> Het effect treft vrouwen en jongeren zwaarder dan mannen en ouderen omdat zij relatief vaker in laagbetaalde banen werkzaam zijn.

Het verband tussen minimumloon en arme werkende huishoudens is gecompliceerder: sommige huishoudens kunnen er door een verhoging van het minimumloon op vooruitgaan, bij andere verliest de hoofdkostwinner zijn of haar baan waardoor het huishoudinkomen daalt. Omdat er ook effecten zijn op het arbeidsaanbod van mogelijke tweede verdiemers in het huishouden en zelfs op de huishoudensvorming, is het uiteindelijke effect onzeker.

---

### 3.3.3 Wettelijke ontslagbescherming

Er wordt vaak beweerd dat de hoge ontslagbescherming in Europese landen de economische dynamiek vermindert en daardoor de groei remt. Er komen minder

<sup>88</sup> OECD, 2003: *Employment outlook 2003*, blz. 63.

<sup>89</sup> Idem, blz. 59.

nieuwe banen tot stand, die werkzoekenden aan werk kunnen helpen. Belot en anderen tonen echter aan dat ontslagbescherming ook positieve effecten heeft.<sup>90</sup> Werknemers zijn sterker geneigd om te investeren in baan- of bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal naarmate hun baan zekerder is. Uit modelberekeningen blijkt dat er een optimale hoogte van de ontslagbescherming bestaat, waarbij de werkloosheid minimaal en de welvaart maximaal is.

De optimale hoogte van de ontslagbescherming is afhankelijk van de productiviteit van de werknemers (of de productiviteit van hun baan). Naarmate mensen productiever zijn, is het rendement van investeringen in baanspecifiek menselijk kapitaal hoger. Hoge ontslagbescherming voor hoogproductieve werknemers beschermt die investeringen en is dus economisch doelmatig. Voor laagproductieve werknemers is dit minder het geval. In een eerdere paragraaf is al duidelijk geworden dat zij weinig menselijk kapitaal opbouwen in hun werk, dus daarvoor is geen ontslagbescherming nodig. Voor hen kan ontslagbescherming juist ongunstig uitpakken omdat er minder nieuwe banen worden geschapen die hun kansen op de arbeidsmarkt verbeteren. Het is dus op zijn minst dubieus of ontslagbescherming de positie van werkende armen verbetert, omdat het banen kost juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

---

### 3.3.4 Sociale zekerheid en de armoedeval

Het bieden van sociale zekerheid aan degenen die anders in armoede zouden vervallen is een belangrijke doelstelling van de welvaartsstaat. Het is echter van groot belang dat het sociale en werkgelegenheidsbeleid goed op elkaar zijn afgestemd. Een gebrekkig vormgegeven sociaal beleid kan structurele werkloosheid veroorzaken. Er is veel empirisch bewijs dat sociale verzekeringen het arbeidsaanbod verminderen, met name wanneer het verschil tussen loon en uitkering – de *replacement rate* – gering is. De prikkel om werk te zoeken valt dan weg waardoor onnodig veel werklozen in de uitkering blijven (armoedeval). Soortgelijke effecten treden ook op wanneer de toegangscriteria tot de sociale zekerheid te soepel zijn of wanneer naleving en controle op een juist gebruik van de regelingen te lankmoedig zijn.

<sup>90</sup> Belot, Boone en Van Ours, 2002: *Welfare effects of employment protection*.





Een tweede risico is dat de sociale zekerheid een hoge effectieve belasting op het inschakelen van arbeid legt. De verhoging van de arbeidskosten remt de vraag naar arbeid.

In veel landen zijn hervormingen ingezet om de sociale zekerheid beter in overeenstemming te brengen met het versterken van de economische dynamiek en het werkgelegenheidsbeleid. Maar het is niet eenvoudig om de juiste receptuur te vinden, die de economische groei bevordert zonder het doel van het sociale beleid – verminderen van armoede en sociale uitsluiting – in gevaar te brengen.

### 3.3.5 Activerend arbeidsmarktbeleid: gesubsidieerde banen

In veel landen heeft de overheid de afgelopen decennia geprobeerd de werkloosheid te verminderen door *gesubsidieerde banen* te creëren. Dit is vooral in de sociaal-democratische en corporatistische landen gebeurd. Met wisselend succes proberen overheden groepen die moeilijk op eigen kracht aan de slag kunnen komen te helpen. Ook in Nederland zijn in de jaren negentig verschillende typen additionele banen geschapen.

Gesubsidieerde arbeid neemt binnen het scala van arbeidsmarktinstrumenten een belangrijke plaats in. Voor langdurig werklozen is het een van de weinige methoden die de kansen op werk vergroten. Gesubsidieerde arbeid kan werklozen in staat stellen om hun kwalificaties te verbeteren en aantonen dat ze kunnen en willen werken.<sup>91</sup>

De effectiviteit van gesubsidieerde arbeid als arbeidsmarktinstrument hangt echter in hoge mate af van de opzet van programma's. Een goede opzet is essentieel omdat gesubsidieerde arbeid de arbeidsmarkt ernstig kan verstoren. Gesubsidieerde banen kunnen reguliere banen verdringen en de programma's kunnen zo ruim opgezet zijn dat ook kansrijke werklozen er in verzeild raken. Dat laatste leidt tot hoge maatschappelijke kosten, waar geen baten tegenover staan. Het doel: doorstroming naar een reguliere baan, moet voorop staan.

Gesubsidieerde arbeid is geen instrument om de positie van werkende armen te verbeteren. Het is bedoeld als opstap naar de arbeidsmarkt voor degenen die dat

<sup>91</sup> Faber, Leferink en Van der Wal, 2003: *Van werk naar werk*.

op eigen kracht moeilijk lukt. Bij gesubsidieerde arbeid gaat het vrijwel altijd om laagbetaalde functies, waardoor de kans groot is dat mensen in gesubsidieerde banen tot de werkende armen behoren.

---

### 3.3.6 Specifieke inkomenssteun

Specifieke inkomenssteun voor werkenden met een laag gezinsinkomen wordt vaak gezien als een middel om het arbeidsaanbod te vergroten en de uitkeringsafhankelijkheid te verminderen.<sup>92</sup> Het is echter ook een belangrijk instrument om de armoede onder werkenden te verminderen. Het voordeel van specifieke inkomenssteun boven andere maatregelen die in dit hoofdstuk besproken zijn, is dat deze een directe bijdrage kan leveren aan het verminderen van de armoede onder werkenden en zeer gericht kan worden ingezet.

Steeds meer landen hebben ervaring met specifieke inkomenssteun voor werkenden met een laag inkomen. Vaak wordt de steun gegeven in de vorm van een negatieve inkomstenbelasting: wie werkt en een laag gezinsinkomen heeft, krijgt geld van de belastingdienst. De Amerikaanse *Earned Income Tax Credit* (EITC) heeft het aantal werkende armen in de VS in belangrijke mate beperkt.<sup>93</sup> Hetzelfde geldt voor de Britse *Working Family Tax Credit*.

Uit evaluatiestudies in het Verenigd Koninkrijk en de VS blijkt dat specifieke inkomenssteun een goede manier is om arme huishoudens, en met name eenoudergezinnen, te helpen. Voor tweeverdieners werken beide systemen juist minder goed, omdat er een ontmoedigend effect van uitgaat op de arbeidsparticipatie van de partner. Voor deze personen loont het minder om te werken zodra het gezin in de afbouwzone van de steunmaatregel komt. Zij stoppen dan met werken of verminderen hun arbeidstijd (zie tabel 3.1).

<sup>92</sup> OECD, 2003: *Employment Outlook 2003*, blz. 117-123.

<sup>93</sup> OECD, 2003: *Employment Outlook 2003*, blz. 122.



**Tabel 3.1 Effecten van financiële prikkels op arbeidsparticipatie en werk van huishoudens met kinderen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk**

Working Family Tax Credit (VK)	Earned Income Tax Credit (VS)
kosten	
0,6% van bbp (5 miljard pond)	0,33% van bbp (32 miljard dollar)
<i>aantal ontvangers</i>	
1 huishouden op 20 (1,3 miljoen huishoudens)	1 huishouden op 5 (20 miljoen huishoudens)
<i>werkgelegenheidseffecten: toe- of afname in arbeidsparticipatie*</i>	
alleenstaande ouders: +2,2**	alleenstaande moeders: +2,4***
getrouwde vrouwen met:	
- niet-werkende man: +1,32	
- werkende man: -0,57	getrouwde vrouwen: -2,4
getrouwde mannen met:	
- niet-werkende vrouw: +0,37	
- werkende vrouw: +0,3	getrouwde mannen: +0,2
* In VK gaat het om de effecten van de hervorming van 1999, die ruimer van opzet was met een investering van 1,5 miljard pond; in de VS gaat het om de effecten van de uitbreiding van de EITC in 1987.	
** Toename transitie in percentagepunten van werkloosheid naar participatie (gebaseerd op simulaties).	
*** Toename participatiegraad in percentagepunten (gebaseerd op experimenten).	

Bron: OECD, 2003: *Employment outlook 2003*, blz. 119.

### 3.4 Conclusie

Naast autonome internationale economische en technologische ontwikkelingen heeft de inrichting van de welvaartsstaat grote invloed op de mate waarin werkende armen voorkomen. Terwijl die autonome oorzaken van de groei van het aantal werkende armen heel moeilijk door beleid te beïnvloeden zijn, kunnen overheden of belangengroepen (sociale partners) wel proberen de gevolgen ervan te beperken door te sleutelen aan de inrichting van de welvaartsstaat. Daarbij ligt echter steeds het gevaar op de loer dat succes met betrekking tot de ene doelstelling ten koste gaat van de andere doelstelling. Zo kan bijvoorbeeld een verhoging van het minimumloon de inkomenspositie van zwakke groepen op de arbeidsmarkt verbeteren, maar de kansen op het vinden van een baan verminderen of de economische dynamiek schaden. In het volgende hoofdstuk passeren een aantal beleidsopties om de financiële positie van werkende armen te verbeteren, de revue.



# 4

## Beleidsopties

Armoede onder werkenden is ongewenst, zeker als de toestand lang voortduurt. Het sociale beleid is immers sinds het eerste paarse kabinet gericht op het stimuleren van de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van een zo groot mogelijk deel van de beroepsbevolking. Mensen moeten aan het werk, maar waarom zouden ze als ze er financieel niets mee opschieten? Ook sociaal is het moeilijk te rechtvaardigen om mensen aan te sporen tot het accepteren van een baan als ze daarmee niet aan de langdurige armoede ontsnappen. Het zou daarom goed zijn om beleid te voeren dat armoede onder werkenden tegengaat.

Beleid tegen armoede onder werkenden kan gericht zijn op de oorzaken of proberen de gevolgen ervan te verzachten (symptoombestrijding). Het woord symptoombestrijding hoeft in dit verband niet negatief te worden opgevat. De maatschappelijke welvaart kan toenemen als ongewenste gevolgen van een onbelemmerde marktwerking worden verzacht.

In de volgende paragrafen komen verschillende vormen van beleid aan bod. De centrale vraag is wat het beleid kan bijdragen aan het terugdringen van armoede onder werkenden.

---

### 4.1 Versterking economische groei

Een beleid dat gericht is op het maximaliseren van de economische groei kan gunstige effecten hebben voor werkende armen. Dan moet wel aan twee voorwaarden worden voldaan: de werknemers moeten profiteren van de economische groei, en de laagbetaalde werknemers minstens evenveel als de gemiddelde werknemer.

In de VS zijn recentelijk twee studies verschenen naar de gevolgen van economische groei voor armen. Het belangrijkste mechanisme voor een positief effect is krapte op de arbeidsmarkt, die niet zozeer de lonen opstuwt als wel de kansen op het vinden van beter werk vergroot. Richard Freeman laat in een van de studies zien dat de armoede tijdens economische voorspoed inderdaad afneemt, als de

arbeidsmarkt maar krap genoeg is.<sup>94</sup> Het werkloosheidsniveau dat daarvoor nodig is ligt wel enkele procentpunten onder het evenwichtsniveau: in de VS op 4 % bij een evenwichtswerkloosheid van ongeveer 6 %. Bovendien laat Freeman zien dat een aanzienlijk deel van de armen nauwelijks profiteert van een lage werkloosheid. In de VS bestaat deze groep vooral uit immigranten, gehandicapten of mensen die voor gehandicapten moeten zorgen.

Andere onderzoekers laten zien dat armen in de VS ook profiteren van economische groei door hogere uitkeringen.<sup>95</sup> Dit effect is vooral van belang voor niet-werkende armen. Het lijkt niet beperkt tot de VS. Ook in Nederland zijn uitkeringen slechts aan de gemiddelde loonontwikkeling gekoppeld zolang het economisch goed gaat. Als het tegenzit, worden de uitkeringen bevroren. Op die manier lijden armen dubbel onder een conjuncturele neergang: ze raken hun banen kwijt, en ontvangen uitkeringen die minder de loonontwikkeling volgen.

Een beleid dat zich richt op economische groei helpt dus wel om armoede onder werkenden tegen te gaan, maar dat geldt vooral als de arbeidsmarkt erg krap wordt. Bovendien moet er rekening gehouden worden met het oplopen van de armoede, ook onder werkenden, wanneer de werkloosheid weer oploopt. Wanneer het economisch slecht gaat, worden werkende armen daar meer dan evenredig door getroffen. Zij verliezen als eersten hun baan of kunnen slechts tegen een marginaal loon aan de slag blijven.

In Nederland – en vele andere OESO-landen – is het beleid al in hoge mate gericht op bevordering van de economische dynamiek en versterking van de economische groei. Als dat beleid succesvol is, komt het ook de werkende armen ten goede, vooral doordat meer baanopeningen ontstaan. Maar zoals gezegd, waarborgt economische groei op zichzelf niet dat inkomens aan de onderkant van de arbeidsmarkt stijgen. Voor het substantieel terugdringen van de armoede zijn aanvullende instrumenten nodig.

Omgekeerd geldt dat maatregelen die beogen de positie van werkende armen te verbeteren maar de algemeen-economische ontwikkeling schaden, zich als een boemerang tegen de werkende armen kunnen keren. Bij de keuze van beleidsopties moet daarmee rekening worden gehouden.

<sup>94</sup> Freeman, 2001: *The rising tide lifts ...?*

<sup>95</sup> Hines, Hoynes en Krueger, 2001: *Another look at whether a rising tide lifts all boats.*



---

## 4.2 Vergroting van de vraag naar laagbetaalde arbeid

Een vergroting van de vraag naar arbeid kan het probleem van armoede onder werkenden beperken, althans wanneer de vraag zo sterk toeneemt dat de prijs van arbeid stijgt. Volgens de neoklassieke economische theorie moet elke toename van de vraag bij gelijkblijvend aanbod resulteren in een stijging van de prijs. Maar deze theorie is slechts beperkt van toepassing op de arbeidsmarkt, onder meer omdat de aanwezigheid van een minimumloon en sociale uitkeringen zuivere marktwerking in de weg staan.

De vraag naar laagbetaalde arbeid zou kunnen worden vergroot door een korting op de sociale premies voor lage lonen. Nederland heeft lange tijd een dergelijke regeling gehad, de SPAK, maar die wordt momenteel afgebouwd. De voornaamste reden is dat de regeling leed onder een grote ballast: het overgrote deel van de mensen die recht hadden op SPAK, zou ook zonder de subsidie werk hebben.

Een verlaging van de prijs voor laagbetaalde arbeid vergroot weliswaar de vraag, maar heeft enkele negatieve bijeffecten. Naast de al genoemde ballast van de regeling, zorgt de subsidie er ook voor dat het verhogen van het inkomen van laagbetaalden voor werkgevers erg kostbaar wordt. Ze moeten dan immers niet alleen de loonstijging en de sociale premies betalen, maar ze verliezen ook de subsidie geheel of gedeeltelijk. Een SPAK-achtige regeling kan dus juist bijdragen aan het voortbestaan van armoede onder werkenden, in plaats van er een oplossing voor te zijn. Om die reden ligt het niet voor de hand om de SPAK in zijn huidige vorm weer te reactiveren met het oogmerk de positie van werkende armen te verbeteren.

Een alternatief om de vraag naar laagbetaalde arbeid te vergroten is het verlagen van het BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten. In de Europese Unie is hiermee geëxperimenteerd, en Nederland heeft daar aan meegedaan door kappers, schilders, stucadoors, fietsherstellers, schoenherstellers en kledingherstellers onder het lage BTW-tarief (6%) te brengen. In algemene zin valt hiervan een positief effect op de werkgelegenheidsontwikkeling te verwachten. Inderdaad is de werkgelegenheid in deze sectoren gedurende de jaren van het experiment (2000-2003) aanzienlijk gegroeid. Het staat echter niet vast in hoeverre dit aan de BTW-verlaging dan wel aan de algemene economische ontwikkeling is toe te schrijven.<sup>96</sup> Nog minder duidelijk is het effect van deze maatregel op de inkomenspositie van mensen die in deze sectoren werken.

<sup>96</sup> CPB, 2003: *Contra-expertise effecten BTW-verlaging arbeidsintensieve diensten*.

---

## 4.3 Vergroting menselijk kapitaal

Mensen met weinig menselijk kapitaal lopen een groter risico om werkloos, maar ook om werkend arm te zijn dan mensen met meer kapitaal. Het begrip menselijk kapitaal moet hier duidelijk breder opgevat worden dan alleen de opleiding. Ook taalvaardigheid, en moeilijk meetbare factoren als sociale vaardigheden, doorzettingsvermogen en motivatie behoren ertoe. Het probleem is dat de meeste van deze factoren niet gemeten worden in statistieken, waardoor hun invloed op het loon onbekend is. Daardoor is deze verklaring tautologisch: wie weinig verdient, heeft per definitie weinig menselijk kapitaal. Toch kan de verklaring nut hebben bij het denken over oplossingen voor armoede onder werkenden.

### Opleiding

Armoede onder werkenden vertoont een sterke samenhang met lage opleiding. Werkende armen hebben in de tijd dat ze naar school gingen onvoldoende menselijk kapitaal opgebouwd om een goed loon te verdienen. Als dit een gevolg is van een gebrek aan motivatie kan een opleiding op latere leeftijd renderen. Als er echter structurele oorzaken zijn, zoals een te lage intelligentie, is het twijfelachtig of een opleiding op een later moment wel zal resulteren in meer menselijk kapitaal.

De gevolgen van een lage opleiding zijn de afgelopen jaren steeds ernstiger geworden. In Nederland en de meeste andere geïndustrialiseerde landen zijn de lonen van laagopgeleiden veel minder gestegen dan het gemiddelde. In Nederland geldt bovendien dat steeds minder laagopgeleiden in relatief goed betaalde banen terecht komen.<sup>97</sup> De groeiende inkomensongelijkheid tussen laag- en hoogopgeleiden wordt doorgaans toegeschreven aan de *skill bias* in de technische ontwikkeling. Moderne techniek, en dan met name automatisering, vraagt een hogere opleiding dan de meer traditionele manieren van voortbrenging.<sup>98</sup> Bovendien doet de verschuiving in de richting van een diensteneconomie een steeds groter beroep op communicatieve vaardigheden van werknemers.

Laag opgeleiden krijgen doorgaans weinig mogelijkheden aangeboden om hun vaardigheden te verbeteren. Bedrijfsopleidingen worden veel vaker aangeboden aan hoog opgeleiden en aan mannen dan aan laag opgeleiden en aan vrouwen,

<sup>97</sup> De Grip en Nekkers, 2001: *Skills, wage dispersion and wage mobility*.

<sup>98</sup> Chennells en Van Reenen, 1999: *Has technology hurt less skilled workers?*





blijkt uit onderzoek van de OESO.<sup>99</sup> Immigranten en mensen met flexibele arbeidscontracten krijgen nog minder opleidingen aangeboden. Hier moet wel de kanttekening bij worden gemaakt dat deze conclusies zijn gebaseerd op statistieken van formele opleidingen. Informele manieren om werknemers kennis bij te brengen, zoals training op het werk, zouden voor laag opgeleiden belangrijker kunnen zijn dan voor hoger opgeleiden.

Omdat laagopgeleiden weinig (formele) opleidingen volgen, is er nauwelijks iets bekend over de gevolgen voor hun inkomen. Wel bekend is dat een groep die ook weinig menselijk kapitaal heeft, namelijk laag opgeleide werklozen, in het algemeen weinig baat heeft bij opleidingen. Een formele opleiding vergroot hun kans op werk niet en verbetert ook in andere opzichten hun carrièreperspectief niet.<sup>100</sup> Waarschijnlijk zijn opleidingen ook geen goed middel voor werkende armen om aan de armoede te ontsnappen. Kostbare investeringen in een groter aanbod van opleidingen voor werkende armen lijken dan ook niet aan te bevelen.

## Werkervaring

Opleidingen zijn niet de enige manier om het menselijk kapitaal te vergroten. Werkervaring draagt er ook toe bij, onder meer door training op het werk. Omdat de waarde van formele opleidingen voor lager opgeleiden beperkt lijkt te zijn, is werkervaring misschien een betere manier om hun menselijk kapitaal te verhogen, zodat ze aan de armoede kunnen ontsnappen.

Er zijn twee recente onderzoeken die de vraag stellen of laag opgeleiden hun loon verbeteren naarmate ze meer werkervaring hebben. Het eerste onderzoek, van Dustmann en Meghir, beantwoordt de vraag voor Duitse werknemers aan de hand van socialezekerheidsgegevens.<sup>101</sup> Het tweede onderzoek, uitgevoerd door De Grip en Nekkers, kijkt naar laagopgeleiden in vier Europese landen, waaronder Nederland, op basis van paneldata.<sup>102</sup> De onderzoeken vullen elkaar goed aan.

Dustmann en Meghir vergelijken de loonontwikkeling van ongeschoolde werknemers (alleen secundair onderwijs) en geschoolde werknemers (deelname aan

<sup>99</sup> OECD, 2001: *Employment outlook 2003*, hoofdstuk 5.

<sup>100</sup> Martin en Grubb, 2001: *What works and for whom*.

<sup>101</sup> Dustmann en Meghir, 2001: *Wages, experience and seniority*.

<sup>102</sup> De Grip en Nekkers, 2001: *Skills, wage dispersion and wage mobility*; Salverda, Bazen en Gregory: *The European-American employment gap*.

het Duitse leerlingwezen). De inkomens van geschoolde werknemers blijven stijgen gedurende hun loopbaan, maar ongeschoolden maken gemiddeld alleen de eerste twee jaar van hun carrière een inkomensstijging door. Hun werkervaring lijkt niet meer te renderen.

Terwijl geschoolde Duitse werknemers vaak in dezelfde sector blijven, wisselen ongeschoolden gedurende hun loopbaan vaak van sector. Dit lijkt hun inkomen niet te schaden. Het lijkt er dus op dat werkervaring voor laag opgeleiden geen sectorspecifiek menselijk kapitaal oplevert.

De uitkomsten van het onderzoek worden bevestigd door De Grip en Nekkers. Uit hun onderzoek blijkt dat in Frankrijk en Nederland dezelfde processen plaatsvinden. Werknemers die van baan veranderen, maken een grotere loonstijging door dan mensen die bij dezelfde werkgever blijven. Geschoolde werknemers profiteren het meest van een verandering van baan binnen hun sector, terwijl ongeschoolden beter een baan in een andere sector kunnen zoeken.

De uitkomsten van beide onderzoeken staan op het eerste gezicht twee tegenstrijdige hypothesen toe. De eerste is dat er een beperkt aantal goede banen bestaat voor ongeschoolden. In principe maakt elke ongeschoolde werknemer kans op zo'n goede baan, maar het kost enige tijd voor hij weet waar de goede banen zijn, en omdat de uitstroom uit goede banen laag is, duurt het lang voor een laag opgeleide de overstap naar een goede baan kan maken.

De tweede hypothese stelt dat ongeschoolden verschillen in productiviteit. Wanneer een ongeschoolde aan zijn loopbaan begint, kan een werkgever niet weten wat de kwaliteit van de ongeschoolde is. Wanneer iemand een lage productiviteit blijkt te hebben, blijft hij vast zitten in zijn eerste baan. Wanneer een ongeschoolde echter hoogproductief blijkt te zijn, kan hij op basis van zijn prestaties een werkgever overtuigen van zijn kwaliteit, en in een nieuwe baan een beter inkomen bedingen.

Voor de vraag of werkende armen door werkervaring hun inkomen kunnen verbeteren, maakt het niet veel uit welke hypothese dichterbij de werkelijkheid ligt. In beide gevallen zijn de kansen op inkomensverbetering klein. Het enige verschil is dat de eerste hypothese suggereert dat het de moeite waard is om alle werkende armen te stimuleren door te zoeken naar een betere baan, terwijl uit de tweede hypothese volgt dat slechts een deel van hen baat heeft bij een verdere zoektocht.



Ervaring met langdurig werklozen leert dat een groep er gemiddeld voordeel van heeft als hij gestimuleerd wordt door te zoeken na het vinden van een eerste baan.<sup>103</sup> Dit geldt waarschijnlijk ook voor werkende armen.

---

## 4.4 Minimumloon en ontslagbescherming

Uit het voorgaande blijkt dat de mogelijkheden om de oorzaken van werkende armoede weg te nemen door de vraag naar laagopgeleiden te bevorderen óf de kwaliteit van het aanbod via scholing te verbeteren, beperkt zijn. Daarom kan het beleid zijn toevlucht zoeken in het verzachten van de negatieve gevolgen. Twee belangrijke instrumenten daarvoor zijn verhoging van het minimumloon (werknemers kunnen in onderhandelingen verhoging van het minimumloon eisen) of een sterkere ontslagbescherming.

### Verhoging minimumloon

Het minimumloon is ingevoerd om ongelijkheid en armoede onder werkenden te beperken. Het kan werken lonend maken. Tegelijkertijd kan het een belemmering opwerpen voor groepen die zelfs dat loon niet waard zijn. Werk wordt daardoor juist ontoegankelijk voor deze groepen. Volgens de OESO weegt een hoog minimumloon niet op tegen de negatieve effecten ervan.<sup>104</sup>

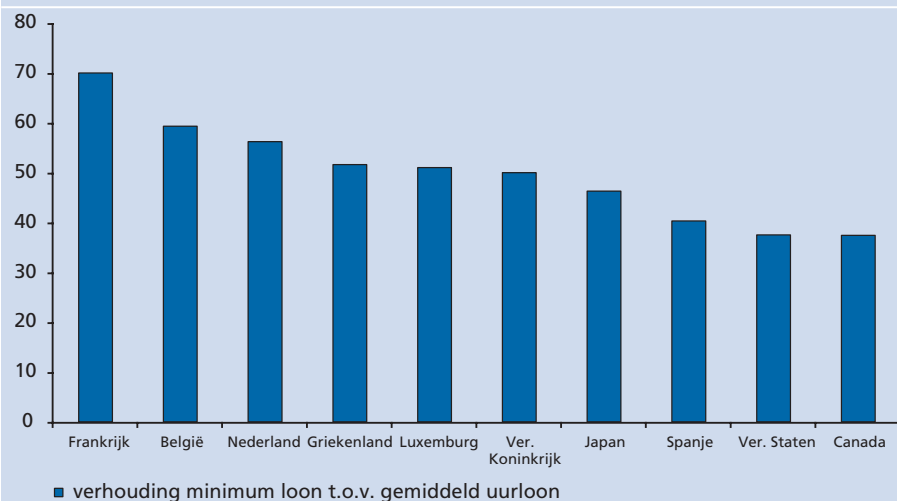
In Nederland ligt het minimumloon ten opzichte van het gemiddelde uurloon hoger dan in liberale welvaartsstaten als het VK en de VS, maar iets lager dan in andere corporatistische landen zoals België, Duitsland en Frankrijk (zie figuur 4.1). Sinds 1994 probeert de overheid banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt te creëren door minimumloonschalen aan CAO's te laten toevoegen. Daardoor zijn meer mensen aan het werk geholpen, maar is het aantal werkende armen toegenomen.

Een complicatie van het verhogen van het minimumloon is dat de sociale uitkeringen vanwege de netto-nettokoppeling dan in gelijke mate meestijgen. Daarmee nemen door het verhogen van het minimumloon niet alleen de lonen zelf maar ook de sociale lasten toe. Om de kosten voor werkgevers niet te veel te laten oplopen, zou een verhoging van het minimumloon gepaard moeten

<sup>103</sup> OECD, 2003: *Employment outlook 2003*, blz. 130.

<sup>104</sup> Idem, blz. 128-129.

**Figuur 4.1 Verhouding minimumloon ten opzichte van gemiddeld uurloon**



Bron: OECD, *Employment outlook 1998*, blz. 37

gaan met een doorbreking van de netto-nettokoppeling of een korting op de sociale lasten.

### Ontslagbescherming

In het voorgaande hoofdstuk is al betoogd dat een sterkere ontslagbescherming geen goed instrument is om de positie van laagbetaalden op de arbeidsmarkt te verbeteren. Zij gaat rechtstreeks ten koste van de banencreatie, juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

---

## 4.5 Flexwerk en gesubsidieerde banen

Zoals in hoofdstuk 3 is uiteengezet neemt door de groei van flexarbeid en door de creatie van gesubsidieerde banen het aantal werkende armen eerder toe dan af.

Flexwerk is een belangrijk middel om de dynamiek op de arbeidsmarkt te vergroten. Flexibele banen vergemakkelijken voor werknemers het instappen in de arbeidsmarkt en beperken voor werkgevers de zoekkosten naar geschikte arbeidskrachten en de risico's van hoge vaste arbeidskosten.



Gesubsidieerde arbeid is een instrument om werkzoekenden met geringe kansen op de arbeidsmarkt op weg te helpen. In Nederland zijn in de afgelopen jaren ongeveer 100.000 gesubsidieerde banen gecreëerd. De veronderstelling was dat de 100.000 werknemers die deze laagbetaalde banen bezetten, met de opgedane werkervaring op den duur zouden doorstromen naar reguliere, beter betaalde functies. Maar die doorstroming kwam onvoldoende tot stand, mede omdat de regelingen daartoe onvoldoende prikkelden. Het nut van deze banen als arbeidsmarktinstrument staat daardoor ter discussie, terwijl de betrokken werknemers niet de mogelijkheid hebben eruit te ontsnappen.<sup>105</sup> Omdat de gesubsidieerde banen in het algemeen een beloning kennen op of slechts weinig boven het minimum, behoort een aanzienlijke deel van de werkers in een gesubsidieerde baan tot de werkende armen.

Beide instrumenten richten zich op dus op andere doelen dan het verbeteren van de financiële positie van werkende armen. Hoewel zij consequenties hebben voor de mate waarin werkende armen voorkomen, moeten zij niet primair daarop worden beoordeeld.

---

## 4.6 Specifieke inkomenssteun

Specifieke inkomenssteun voor werkenden met een laag gezinsinkomen wordt meestal gezien als een middel om het arbeidsaanbod te vergroten en de uitkeringsafhankelijkheid te verminderen.<sup>106</sup> Het kan echter net zo goed een instrument zijn om de armoede onder werkenden te verminderen. Het voordeel van specifieke inkomenssteun boven alle andere maatregelen die in dit hoofdstuk besproken zijn, is dat het een directe bijdrage levert aan het verminderen van de armoede onder werkenden en zeer gericht kan worden ingezet.

Als specifieke inkomenssteun wordt gebruikt om armoede onder werkenden tegen te gaan, zijn bij de opzet van een regeling een aantal zaken van belang. Ten eerste, wie moet steun krijgen, individuen of huishoudens. In Nederland is in 2001 gekozen voor individuele heffingskortingen. Dat heeft als voordeel dat er minder negatieve effecten voor de arbeidsdeelname van partners zijn, maar

<sup>105</sup> Faber, 2001: *Instroom uitstroom banen*; Werkgroep toekomst van het arbeidsmarktbeleid, 2001: *Aan de slag*; Faber, Leferink en Van der Wal, 2003: *Van werk naar werk*.

<sup>106</sup> OECD, 2003: *Employment Outlook 2003*, blz. 117-123.

als nadeel dat de ballast van de regeling enorm wordt vergroot. Immers, ook de spreekwoordelijke vrouw van de notaris, die een klein baantje heeft, meer als tijdsbesteding dan als bron van gezinsinkomen, profiteert van de heffingskorting voor mensen met een laag inkomen. Armoede kan dus effectiever bestreden worden door de regeling te richten op huishoudens.

Ten tweede moet de hoogte van de steun worden vastgesteld, en eventueel het inkomensbereik waarover steun gegeven wordt en de afbouw van de steun. De hoogte van de steun moet voldoende zijn om armoede onder werkenden tegen te gaan, maar niet zo hoog dat de belastingen te veel zouden stijgen. In de VS bedraagt de EITC maximaal ongeveer \$ 4200 per jaar bij een inkomen tussen de \$ 10.000 en \$ 15.000 en twee of meer kinderen.<sup>107</sup> Een maximum inkomen of een afbouw verhoogt de marginale belastingdruk voor mensen die steun krijgen, maar vermindert de kosten voor de schatkist. Een hoge marginale belastingdruk is vooral een probleem omdat het inspanningen ontmoedigt om het menselijk kapitaal te verhogen. Daarom is het belangrijk de inkomenssteun zo vorm te geven, dat de marginale wig niet verder oploopt.

Ten derde moet een keuze gemaakt worden tussen inkomenssteun voor alle huishoudens, of alleen voor huishoudens met minderjarige kinderen. In de VS en Groot-Brittannië is de inkomenssteun hoofdzakelijk gericht op huishoudens met kinderen (hoewel in Groot-Brittannië recentelijk ook een heffingskorting voor mensen zonder kinderen is geïntroduceerd en ook de EITC sinds kort een toeslag kent voor huishoudens zonder kinderen). De gedachte hierachter is niet zozeer economisch, als wel dat het sociaal niet wenselijk is dat kinderen in armoede opgroeien, zeker niet wanneer hun ouders werken.

Van alle beleidsmaatregelen die hier besproken zijn, is specifieke inkomenssteun voor werkende armen de meest gerichte en waarschijnlijk ook de meest effectieve maatregel. Het is echter ook een zeer kostbare maatregel, hoewel hij in Nederland voor een belangrijk deel gefinancierd zou kunnen worden door de bestaande heffingskortingen boven een bepaald salarisniveau af te bouwen.<sup>108</sup>

<sup>107</sup> Department of the Treasury, Internal Revenue Service, 2003: *Earned Income Credit*.

<sup>108</sup> Faber: *Werkzoekenden zonder uitkering*, blz. 93-97.





## Conclusies en een beleidsaanzet

Armoede onder werkenden is een hardnekkig en schijnbaar onoplosbaar probleem. De vraag naar sommige groepen werknemers is zo klein dat hun loon in een concurrerende markt onder de armoedegrens ligt. De kunstmatige bodem van het wettelijk minimumloon is niet voldoende om alle werkenden aan de armoede te laten ontsnappen.

Werkende armen hebben onvoldoende menselijk kapitaal om een fatsoenlijk inkomen te verwerven. Dit probleem wordt versterkt door de ontwikkeling van de techniek. De vraag naar hoger opgeleiden neemt daardoor sneller toe dan de vraag naar lager opgeleiden. Voor zover de verhoging van het opleidingsniveau de verandering in de vraag niet kan bijhouden, nemen de inkomensverschillen tussen laag- en hoogopgeleiden toe. Ook andere factoren, zoals de deïndustrialisering en de toenemende globalisering dragen bij aan de stijging van de inkomensverschillen.

De welvaartsstaat tracht de maatschappelijk ongewenste gevolgen van deze grotendeels autonome processen te verzachten. Alleen sociaal-democratische welvaartsstaten slagen erin om het aantal werkende armen (en ook het aantal niet-werkende armen) laag te houden. Ze kennen een relatief hoog minimumloon en ruime sociale voorzieningen. De inkomensoverdracht van rijken naar armen is groot. Het systeem kan alleen in stand worden gehouden door hoge belastingen en een hoge arbeidsparticipatie. Daar moet een maatschappelijk draagvlak voor zijn.

In Nederland komt armoede onder werkenden vooral voor bij laag betaalden. Zij hebben vaak een deeltijdcontract of een flexibel contract, of een gesubsidieerde arbeidsplaats. Laagbetaalde banen bevinden zich vaak in de horeca, de detailhandel en de zakelijke dienstverlening. In absolute aantallen zijn er niet veel laagbetaalden in de landbouw en de culturele sector, maar laagbetaalden maken wel een groot deel uit van de werkgelegenheid in deze sectoren.

De arbeidsvoorwaarden voor lageropgeleiden zijn vaak slechter dan voor hoger opgeleiden: ze verdienen het minimumloon en komen voor minder secundaire arbeidsvoorwaarden in aanmerking. Naar verhouding veel laaggeschoolde banen zijn onzekere flexbanen. Juist deze functies worden meer dan gemiddeld door

mensen met een lage opleiding verricht. De afgelopen jaren hebben velen door de schaarste op de arbeidsmarkt een vaste baan kunnen afdwingen. Het is de vraag of dat hun ook lukt bij een minder gespannen arbeidsmarkt.

Armoede onder zelfstandigen komt waarschijnlijk nog vaker voor dan onder werknemers. Ze zijn actief in dezelfde sectoren als de arme werknemers: de horeca, de landbouw en de zakelijke dienstverlening.

Werkende armen lijken demografisch meer op werkenden dan op armen. Leeftijd, geslacht, burgerlijke staat van de hoofdkostwinner en etniciteit van de werkende armen vertonen veel gelijkenis met de overige werkenden, al zijn werkende armen wel iets vaker jonger, vaker alleenstaand (eventueel met kinderen) en iets vaker allochtoon.

Werkende armen zijn vaak en steeds vaker eenoudergezinnen, vooral jonge gescheiden vrouwen. Eerste generatie allochtonen hebben een hoog risico om werkend arm te zijn, de tweede generatie wijkt in dit opzicht nauwelijks meer van autochtonen af. Paren zonder kinderen zijn bijna nooit werkend arm, net zo min als weduwen en weduwnaars, ouderen, en gescheiden mannen.

Armoede onder werkenden is ongewenst. Het doorkruist het beleid om werken aantrekkelijk te maken en om meer mensen economisch zelfstandig te laten zijn. Bovendien vinden veel mensen het onrechtvaardig.

Armoede onder werkenden kan het best direct bestreden worden door specifieke inkomenssteun voor gezinnen met een laag inkomen. Andere manieren om het aantal werkende armen terug te brengen zijn minder effectief of kosten veel meer omdat ze onder een hoge ballast lijden. Het nadeel van inkomenssteun voor gezinnen is dat het marginale belastingtarief voor de eventuele tweede verdiener erg hoog wordt. In de praktijk is het gevolg dat de arbeidsparticipatie van vrouwen met een werkende partner in arme gezinnen daalt. Daarom is het belangrijk specifieke inkomenssteun zo vorm te geven, dat de marginale wig niet verder oploopt.

---

## 5.1 Beleidsaanzet

Door alle tabellen, grafieken, theorieën en statistieken dreigt het beeld van de armoede onder werkenden te vervagen. Deze paragraaf stelt het probleem daarom nog eens scherp en geeft de richting aan waarin een oplossing gezocht kan worden.





Werkende armen hebben weinig geld. Ze verdienen meer dan niet-werkende armen, maar veel minder dan andere werkenden. Hoe weinig ze hebben, blijkt uit tabel 5.1. Daar is berekend hoeveel werkende armen netto overhouden na belasting, verzekering, huur en huursubsidie, en eventueel kinderbijslag en kinderopvang.<sup>109</sup> Dit bedrag is vergeleken met de gemiddelde bestedingen van huishoudens met dezelfde grootte. Na aftrek van de gemiddelde uitgaven voor voeding, nutsvoorzieningen, kleding en hygiëne resteert voor een eenoudergezin met twee kinderen ongeveer € 390 en voor een paar met kinderen € 440. Dit bedrag is ongeveer een derde van wat huishoudens van dezelfde grootte gemiddeld vrij te besteden hebben.

**Tabel 5.1 Werkende arme gezinnen hebben weinig te besteden**

	eenpersoons- huishouden	paar zonder kinderen	eenouder- gezin	paar met kin- deren
bruto inkomen	1366	1366	1093	1366
netto inkomen	1199	1326	1398*	1638*
na aftrek woonkosten	938	1064	1225	1462
restant na aftrek voedsel, kleding, nuts en hygiëne	531	300	385	441
restant als percentage van gemiddelde	105%	28%	34%	33%

\* Het netto inkomen kan hoger zijn dan het bruto inkomen vanwege huursubsidie, kinderbijslag en heffingskortingen

Alle bedragen zijn in euro per maand, prijsniveau 2004

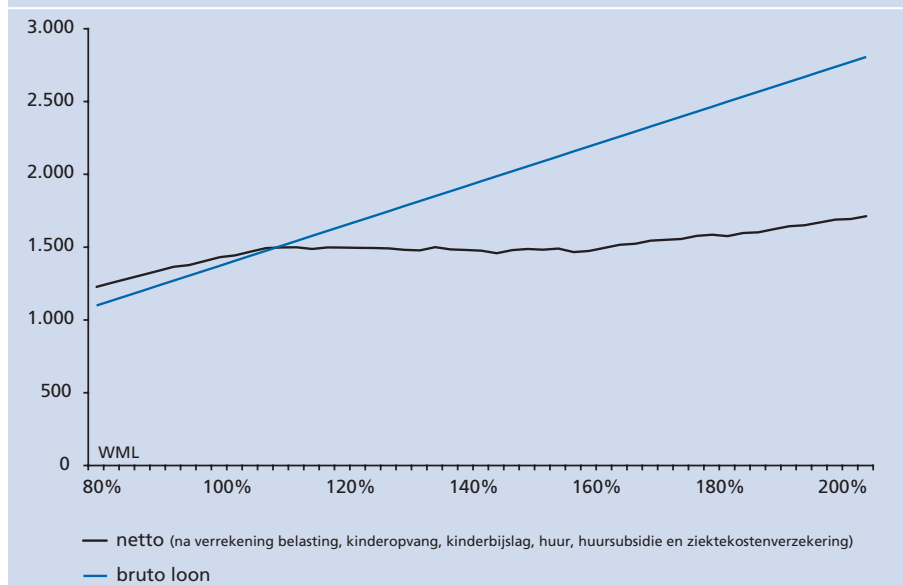
Bron: Berekening NYFER

<sup>109</sup> Bij de berekening is uitgegaan van de volgende situatie: in elk huishouden heeft een persoon een volledige baan waarmee hij het minimumloon verdient, behalve in het eenoudergezin, waar de werktijd 80% is. In de gezinnen met kinderen zijn er twee kinderen; een gaat naar een kinderdagverblijf, de ander maakt gebruik van naschoolse opvang. De loonheffing en alle toepasselijke heffingskortingen zijn in aanmerking genomen. De huursubsidie is verrekend met een gemiddelde huur voor een eengezinswoning van een sociale verhuurder. De ziektekosten zijn de inkomensafhankelijke premie en een gemiddelde van gepubliceerde nominale premies. De kosten voor kinderopvang zijn berekend op basis van gemiddelde uurtarieven; de werkgever betaalt een bijdrage volgens de tabel van het ministerie van SZW. De woonkosten zijn de huur minus de huursubsidie. De uitgaven voor voedsel, kleding, nutsvoorzieningen en hygiëne zijn de gemiddelde bestedingen van een huishouden met deze omvang volgens het CBS. In de berekening is geen rekening gehouden met eventuele inkomsten uit gemeentelijk armoedebeleid. Bronnen: Ministerie van SZW (wettelijk minimumloon, tabel kinderopvang, kinderbijslag); ministerie van financiën (belastingtarieven, heffingskortingen); ministerie van VROM (huursubsidie, gemiddelde huurverhogingen); College voor zorgverzekeringen (nominale premie ziekenfonds); CBS (huren, inflatie 2001-2003); CPB (inflatie 2004); Deloitte, 2004: *Prijzen in de kinderopvang 2004*, Voorburg (prijzen kinderopvang).

Werkende arme alleenstaanden hebben het veel minder slecht dan werkende arme paren en gezinnen. Paren zonder kinderen kunnen eenvoudiger hun inkomen verhogen door meer te gaan werken. De armoede is dus het ernstigst voor werkende arme gezinnen. Een tweede inkomen helpt een arm twee-oudergezin met kinderen niet, omdat het gemiddelde tarief voor de tweede ouder zo hoog is, dat er netto nauwelijks iets overblijft van het extra gezinsinkomen, zeker als rekening wordt gehouden met de kosten voor kinderopvang.<sup>110</sup> Zij zitten in de armoedeval.

Voor de meeste werkende arme huishoudens geldt dat het nauwelijks de moeite waard is om meer te gaan werken of promotie te maken. Het marginale tarief ligt in de buurt van de 100% en neemt bij gezinnen met kinderen pas boven de 160% van het minimumloon af. Enkel de alleenstaande gaat er (vanaf 120% WML) substantieel op vooruit als hij of zij meer gaat werken of meer gaat verdienen. Voor alle andere groepen geldt dat iedere euro die ze meer verdienen met werk, bijna geheel opgaat aan de verminderde huursubsidie en de meerkosten van de kinderopvang. De figuren 5.1 tot en met 5.4 geven aan hoe de netto-inkomsten van werkende armen samenhangen met hun brutosalaris.

**Figuur 5.1 Bruto- en netto inkomen van een alleenstaande ouder met twee kinderen**

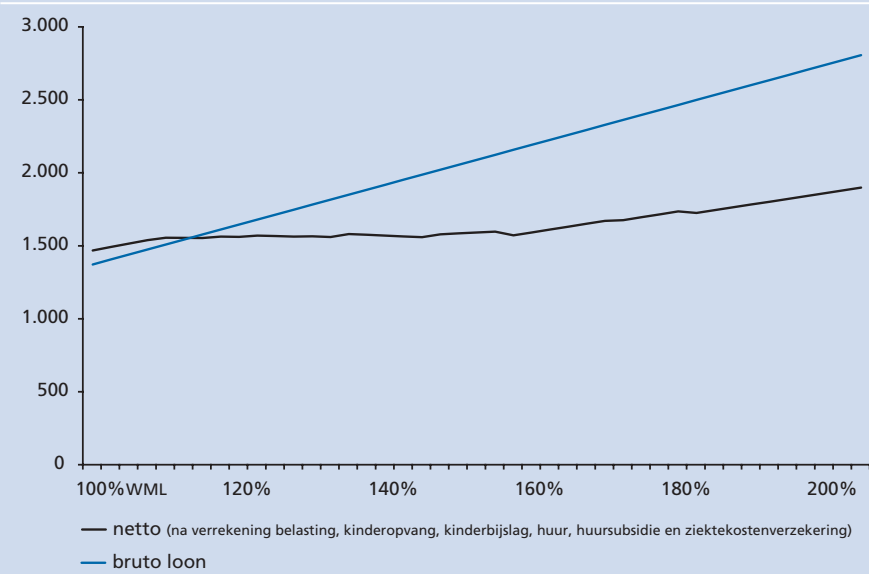


Bron: berekening NYFER

<sup>110</sup> Faber, 2003: *Werkzoekenden zonder uitkering*.

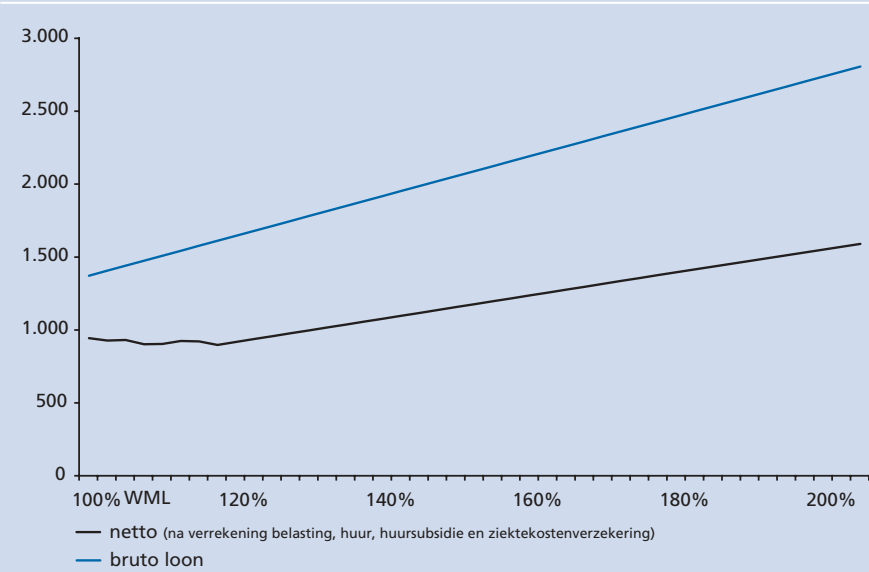


**Figuur 5.2** Bruto- en netto inkomen van een paar met twee kinderen



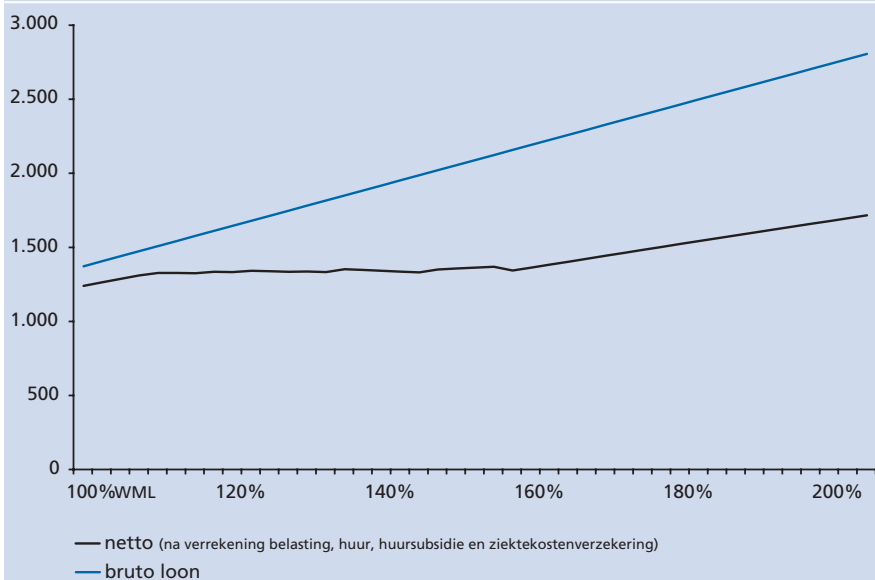
Bron: berekening NYFER

**Figuur 5.3** Bruto- en netto inkomen van een alleenstaande



Bron: berekening NYFER

**Figuur 5.4** Bruto- en netto inkomen van een paar zonder kinderen



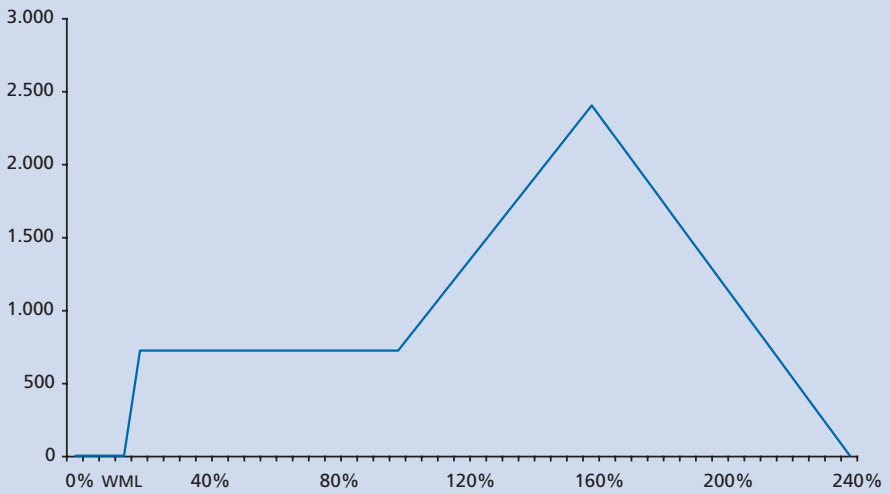
Bron: berekening NYFER

Het is duidelijk dat armoede onder werkenden een reëel en onverkwikkelijk probleem is. Een oplossing moet gestoeld zijn op twee uitgangspunten: werkende armen, en dan met name werkende armen met kinderen, moeten meer geld te besteden krijgen, en het marginale tarief moet afnemen. Omdat de huursubsidie de belangrijkste oorzaak van het hoge marginale tarief tussen 110% en 160% van het minimumloon is, ligt het voor de hand om de huursubsidie te hervormen. Een nadeel hiervan is echter dat de maatregel niet specifiek gericht is op werkenden, net zo min als op gezinnen met kinderen.

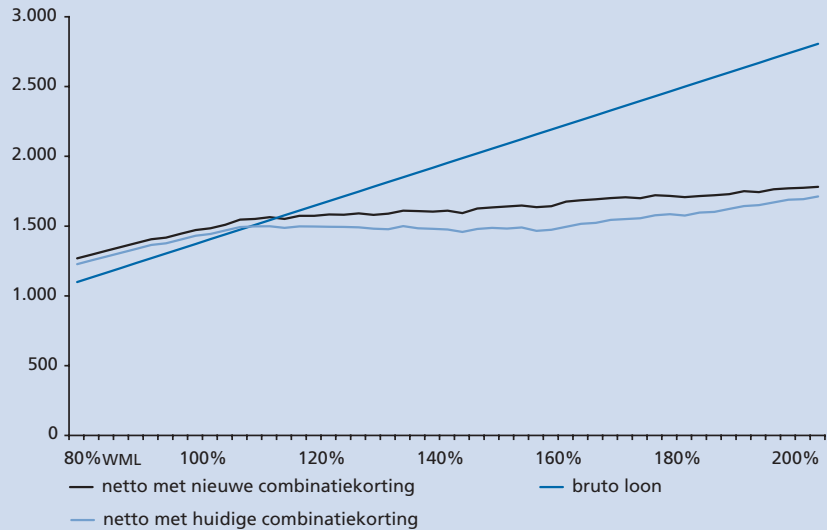
De combinatiekorting is in tegenstelling tot de huursubsidie wel gericht op werkenden met kinderen. Een aanpassing van deze heffingskorting kan de armoede gericht bestrijden. De combinatiekorting moet dan wel substantieel verhoogd worden. Een verhoging tot € 60 per maand (in plaats van de huidige € 19) betekent een verhoging van het vrij besteedbare inkomen met 10% en is dus substantieel. In het traject 100 - 160% WML kan de combinatiekorting vervolgens geleidelijk toenemen tot € 200 per maand om de marginale wig niet te laten oplopen. Om de kosten van de aanpassing te beperken, kan de heffingskorting boven een bepaald inkomensniveau (160% WML) worden afgebouwd. Figuur 5.5 schetst



**Figuur 5.5 Een nieuwe combinatiekorting**



**Figuur 5.6 Een alleenstaande met kinderen gaat er substantieel op vooruit en ervaart een lager marginaal tarief**



Bron: berekening NYFER

een combinatiekorting die aan de hier gestelde eisen voldoet. Figuur 5.6 laat zien dat de verandering zowel zorgt voor een verlichting van de armoede als voor een (beperkte) vermindering van het marginale tarief tussen 120 en 160% WML.

Een aanpassing van de combinatiekorting kan budgettair neutraal ingevoerd worden als tegelijkertijd enkele andere heffingskortingen worden afgebouwd. NYFER heeft eerder berekend dat een afschaffing van de arbeidskorting voor inkomens boven € 50.000 genoeg geld oplevert om een iets kleinere aanpassing van de combinatiekorting te financieren.<sup>111</sup> Behalve de arbeidskorting zou ook de aanvullende alleenstaande ouderkorting voor hoge inkomens afgeschaft kunnen worden. De gevolgen hiervan zijn voor de hoge inkomens marginaal, terwijl de lage inkomens substantieel profijt hebben en bovendien worden gestimuleerd om meer te gaan werken of te investeren in hun menselijk kapitaal.

<sup>111</sup> Faber, 2003: *Werkzoekenden zonder uitkering*, blz. 93-97.



## Literatuur

Abbing, H., 2002: *Why are artists poor: the exceptional economy of the arts*, Amsterdam University Press, Amsterdam

Abowd, J.M., F. Kramarz en D.N. Margolis, 1999: *Minimum wages and employment in France and the United States*, NBER working paper 6996

Acemoglu, D., 2002: 'Technical change, inequality, and the labor market', in: *Journal of Economic Literature*, vol. 40, blz. 7-72

Amptmeijer, H., 2000: 'Banen Randstad vooral in dienstverlening', in: *Webmagazine CBS*, 2 oktober 2000, [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)

Arbeidsinspectie, 2001: *Jaarverslag 2000*, op: [www.arbeidsinspectie.nl](http://www.arbeidsinspectie.nl)

Bardone L., M. Gittleman, en M. Keese, 1998: 'Causes and Consequences of Earnings Inequality in OECD Countries', in: *Lavoro e Relazioni Industriali*, nr. 2, juli-december 1998, blz. 13-58

Barr, N., 1993: *The economics of the welfare state*, Stanford University Press, Stanford, California

Beer, P. de, 1996: *Het onderste kwart. Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk

Beer, P. de, 2000: 'Banengroei en hardnekkige armoede', in: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.): *Balans van het armoedebeleid. Vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam University Press, Amsterdam, blz. 179-211

Beer, P. de, 2004: *Alles voor de winnaar*, Inleiding ter gelegenheid van het afscheid van Jacques van Hoof

Belot, M., J. Boone en J. van Ours, 2002: *Welfare effects of employment protection*, CentER discussion paper 2002-48

Berman, E. e.a., 1998: 'Implications of skill-biased technological change: international evidence', in: *The Quarterly Journal of Economics*, november 1998, blz. 1245-1279

Blank, R.M., 2002: 'Evaluating Welfare Reform in the United States', in: *Journal of Economic Literature*, vol. XL, blz. 1105-1166

Boelens, A. en I. Sinkeldam, 2000: 'Werk om te leren. Bijbaantjes vooral op lager beroepsniveau', in: *CBS Index*, no. 8, september 2000

Boer, W.I.J. de, P.J. Bruijnzeel, M.M. Janssen en W.J.H. van Oosterhout, 2003: *Werkende armen in Nederland*, NYFER, Breukelen

Bradford DeLong, J., 1998: 'Estimating World GDP, One Million B.C. – Present', ([http://www.j-bradford-delong.net/TCEH/1998\\_Draft/World\\_GDP/Estimating\\_World\\_GDP.html](http://www.j-bradford-delong.net/TCEH/1998_Draft/World_GDP/Estimating_World_GDP.html))

Bresnahan, T.F., e.a., 2002: 'Information technology, workplace organization, and the demand for skilled labour: firm-level evidence', in: *The Quarterly Journal of Economics*, februari 2002, blz. 339-376

Brouwer, P., C. van Gaalen, M. Jansen en F. Westhof, 2003: *Wiw-monitor: Jaarrapport 2002*, EIM, Zoetermeer

Burgers, J. en G. Engbersen, 1999: *De ongekende stad 1. Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Boom, Amsterdam

Cantillon, B., I. Marx en K. van den Bosch, 2002: *Welfare state protection, labour markets and poverty: lessons from cross-country comparisons*, paper prepared for the 9<sup>th</sup> Bien Conference

Chennells, L. en J. van Reenen, 1999: *Has technology hurt less skilled workers? An econometric survey of the effects of technical change on the structure of pay and jobs*, Institute for Fiscal Studies working paper W99/27





- Cnossen, S., 1998: 'EITC, prikkel of beloning?', in: *ESB*, 3 maart 1998, blz. 275
- Cowen, T. en A. Tabarrok, 2000: 'An Economic Theory of Avant-Garde and Popular Art, or High and Low Culture', in: *Southern Economic Journal*, vol. 67(2), blz. 232-253
- Deloitte, 2004: *Prijzen in de kinderopvang 2004*, Voorburg
- Department of the Treasury, Internal Revenue Service, 2003: *Earned Income Credit (EIC): Publication 596*, z.p.
- Dustmann, C. en C. Meghir, 2001: *Wages, experience and seniority*, Institute for Fiscal Studies working paper W01/01
- Engbersen, G. e.a., 1999: *De ongekende stad 2. Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*, Boom, Amsterdam
- Esping-Andersen, G., 1990: *Three worlds of welfare capitalism*, The Polity Press, Cambridge
- Esping-Andersen, G., 1996: 'After the golden age?' in: G. Esping-Andersen (red.): *Welfare states in transition. National adaptations in global economics*, Sage, Londen
- Esping-Andersen, G., 1999: *Social foundations of post industrial economics*, Oxford University Press, New York
- Eydems, E., 1998: *Werken voor weinig. Loyaliteit en uitkeringsnijd onder laagbetaalde werkenden*, proefschrift UvA, blz. 4
- Faber, J., 2001: *Instroom uitstroom banen: gesubsidieerde arbeid als doeltreffend arbeidsmarktinstrument*, NYFER, Breukelen
- Faber, J., S. Leferink en M. van der Wal, 2003: *Van werk naar werk: de WTW in theorie en praktijk*, NYFER, Breukelen
- Faber, J., 2003: *Werkzoekenden zonder uitkering: de positie van nuggers op de arbeidsmarkt*, NYFER, Breukelen

Folkeringa, M. en P. Vroonhof, 2002: *Vrijheid, ongelijkheid en ondernemerschap*, EIM, Zoetermeer

Förster, M. en M. Pearson, 2002: *Income distribution and poverty in the OECD area: trends and driving forces*, OECD Economic Studies No. 34, 2002/I

Fouarge, D., R. Grim, M. Kerkhofs, J.P. Vosse en C. de Wolff, 2002: *Tendrapport voor de arbeid 2001*, OSA, Tilburg

Freeman, R.B., 2001: *The rising tide lifts ...?*, NBER working paper 8155

Goodin, R.E., B. Headey, R. Muffels en H.J. Dirvan, 1999: *The real worlds of welfare capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge

Grip, A. de, en G. Nekkers, 2001: *Skills, wage dispersion and wage mobility in the 1990s: the case of the Netherlands, Germany, France and the United Kingdom*, LoWER working paper 2

Hines Jr., J.R., H. Hoynes en A.B. Krueger, 2001: *Another look at whether a rising tide lifts all boats*, NBER working paper 8412

Ilg, R. en S. Haugen, 2000: 'Earnings and Employment in the 1990's', in: *Monthly Labor Review*, maart 2000, blz. 21-33.

Janssen, M.M., 2001: "*Ik ga niet betalen om te werken*", NYFER, Breukelen

Johnson, G. en F. Stafford, 1999: 'The labor market implications of international trade', in: O. Ashenfelter en D. Card (red.): *Handbook of labor economics*, blz. 2215-2288

Jonker, N. en A. de Grip, 1999: *Do employees with flexible contracts receive less training?*, Research Centre for Education and the Labour Market, Maastricht, op: <http://www-edocs.unimaas.nl>

Katz, L.F., en D.H. Autor, 1999: 'Changes in the wage structure and earnings inequality', in: O. Ashenfelter en D. Card (red.): *Handbook of labor economics*, blz. 1463-1555



Langenberg, H., 2002: 'Meer vacatures voor elementaire beroepen', in: *Webmagazine CBS*, 30 september 2002, [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)

Lathouwer, L. de, en I. Marx, 2002: 'Werkgelegenheid en armoede. De prestaties van België en Nederland in vergelijkend perspectief', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 18, nr. 4

Layard, R., S. Nickell en R. Jackman, 1991: *Unemployment, Macro-economic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.

Leisering, L. en S. Leibfried, 1999: *Time and poverty in Western welfare states. United Germany in perspective*, Cambridge University Press, Cambridge

Lethourneux, V., 1998: *Precarious Employment and Working Conditions in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin

Lucassen, S., 2002: 'Mannen- en vrouwenberoepen anno 2001', in: *Webmagazine CBS*, 11 november 2002, [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)

Machin, S. en J. van Reenen, 1998: 'Technology and changes in skill structure: evidence from seven OECD countries', in: *The Quarterly Journal of Economics*, november 1998, blz. 1215-1238

Marlier, E. en S. Ponthieux, 2000: 'Low-wage employees in EU-countries', in: *Statistics in focus*, Theme 3-11/2000, European Communities: Eurostat

Martin, J. en D. Grubb, 2001: *What works and for whom: a review of OECD countries' experience with active labour market policies*, IFAU Working Paper no. 14, Uppsala

Millar, J. en K. Rowlingson (red.), *Lone parents, employment and social policy. Cross-national comparisons*, the Policy Press, Bristol

Ministerie van SZW, 2000: *De Nederlandse verzorgingsstaat. Sociaal beleid en economische prestaties in internationaal perspectief*, 's-Gravenhage

Muffels, R., D. Fouarge en R. Dekker, 1999: *Longitudinal Poverty and Income Inequality: A Comparative Panel Study for the Netherlands, Germany and the UK*, EPAG Working Paper 1

Neumark, D., M. Schweitzer en W. Wascher, 2000: *The effects of minimum wages throughout the wage distribution*, NBER working paper 7519

Ochel, W., 2000: *Collective bargaining (centralization and co-ordination)*, Ifo Institute for Economic Research, München.

OECD, 2001: *Employment Outlook 2001*, Parijs

OECD, 2002: *Employment Outlook 2002*, Parijs

OECD, 2003: *Employment Outlook 2003*, Parijs

Oudhof, K. en S. Keuzenkamp, 2000: 'Vrouwen en mannenwerk', in: *Webmagazine CBS*, 13 november 2000, [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2001: *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2006*, Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde Universiteit Maastricht, Maastricht

Roessingh, M., 2000: 'Relatief veel vacatures op laag niveau', in: *Webmagazine CBS*, 4 december 2000, [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)

Ruyseveldt, J. van, 2002: 'CAO-onderhandelingen in België en Nederland. Kleine verschillen, grote gevolgen?', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 18, nr. 4, blz. 325

Salverda, W., S. Bazen en M. Gregory, 2001: *The European-American wage gap, wage inequality, earnings mobility and skill: a study for France, Germany, the Netherlands, the United Kingdom and the United States: final report*, LoWER

Schneider, F., 2002: *The size and development of the shadow economies of 22 transition and 21 OECD countries*, IZA discussion paper 514



Schulz W., K. Hametner en A. Wroblewski, 1997: *Thema Kunst, Zur sozialen und ökonomischen Lage der bildenden Künstler und Künstlerinnen in Österreich*, Studie des Instituts für Soziologie der Universität Wien

SCP, 2002: *Emancipatiemonitor 2002*, SCP, Rijswijk

Snel, E., 2001: 'Vijf jaar armoedebeleid in Nederland: een balans', in: *De Sociologische Gids*, jg. 48, nr. 3, blz. 294-317.

Steeg, G.J. van, en M. Vergeer, 2002: 'Meer mensen aan het werk', in: *Webmagazine CBS*, 30 september 2002, [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)

Steijn, B. en A. Need, 2003: 'Loopbaaneffecten van flexibele arbeid', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 19 (2), blz. 110-121

Teulings, C., R. van der Veen, W. Trommel, 1997: *Dilemma's van sociale zekerheid. Een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*, Ministerie van SZW, Den Haag

Tinbergen, J., 1975: *Income distribution: analysis and policies*, North-Holland Publishing Company, Amsterdam/Oxford

Toren, J.P. van den, G.H.M. Evers, E.J. Commissaris, 2002: *Flexibiliteit en zekerheid. Effecten en doeltreffendheid van de Wet Flexibiliteit en Zekerheid*, op [www.minszw.nl](http://www.minszw.nl)

Veen, R. van der, 1999: 'Institutionele verandering, sociale bescherming en sociale ongelijkheid', in: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel, *Armoede en verzorgingsstaat. Vierde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam University Press, Amsterdam

Venema, P.M., A. Faas en J.A. Samandhan, 2003: *Arbeidsvoorwaardenontwikkelingen in 2001: Een onderzoek naar ontwikkelingen in de bruto-uurlonen, extra uitkeringen en afdrachtverminderingen*, Arbeidsinspectie, Den Haag

Vogels, E. en C. van Trier, 2003: 'Wanneer is actief arbeidsmarktbeleid effectief?', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 19, nr. 3, blz. 245-256

Waldfoegel, J., S. Danziger, en K. Seefeldt, 2001: 'Welfare reform and lone mothers' employment in the US', in: Millar en Rowlingson (red.), *Lone parents, employment and social policy*

Werkgroep toekomst van het arbeidsmarktbeleid, 2001: *Aan de slag: eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag

Zorlu, A., 2002: *Absorption of immigrants in European Labour Markets. The Netherlands, United Kingdom and Norway*, Tinbergen Research Series no. 279, dissertatie, Universiteit van Amsterdam, 2002, nr. 36, blz. 30

### Geraadpleegde internetpagina's

EIROOnline, 2002: *European Industrial relations observatory on-line*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, <http://www.eiro.eirofound.ie/2002/08/study/TNO208101S.html>, blz.10.

