



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM

De impact van Corona op armoede en daarmee op gemeenten in Zuid-Holland

Eindrapport

Zoetermeer, 24 juni 2021

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Management summary

- Dit onderzoek richt zich op de ontwikkeling van armoede als gevolg van de coronapandemie en het effect daarvan op de financiële situatie van de gemeenten in Zuid-Holland. De centrale onderzoeksvraag luidt:
In hoeverre heeft de coronapandemie geleid tot een toename van armoede onder inwoners en daarmee tot een toename van financiële problemen voor de Zuid-Hollandse gemeenten?
- De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in enkele deelvragen:
 1. *In hoeverre is de armoede in gemeenten toegenomen als gevolg van de coronapandemie?*
 2. *Welke sociaaleconomische bevolkingsgroepen betreft deze toegenomen armoede?*
 3. *In hoeverre heeft deze toegenomen armoede geleid tot toegenomen financiële problemen voor gemeenten in Zuid-Holland?*
 4. *Welke ontwikkelingen rond armoede en financiële problemen als gevolg van de coronapandemie zouden in de nabije toekomst kunnen worden verwacht?*
- Het onderzoek omvat een kwantitatief en een kwalitatief component. Het doel van de kwantitatieve verkenning is de ontwikkeling van de armoedeproblematiek tijdens de coronapandemie in Zuid-Hollandse gemeenten in kaart te brengen. Vervolgens zijn interviews (met beleidsmedewerkers, controllers en medewerkers zelfstandigenloketten) uitgevoerd bij Zuid-Hollandse gemeenten en enkele stakeholderorganisaties, met als doel de resultaten van de kwantitatieve verkenning beter te kunnen duiden en een blik op de toekomst te werpen: welke ontwikkelingen verwachten betrokkenen wat betreft armoede en gemeentelijke financiën in de nabije toekomst?

Definities

- Er bestaan meerdere definities en invalshoeken voor armoede. Omdat ons onderzoek zich op de impact van armoedeontwikkelingen op de gemeentelijke financiën richt, hanteren we een **absolute definitie van armoede: huishoudens met een inkomen onder het sociaal minimum** (anno 2021: voor alleenstaanden en gezamenlijke huishoudens respectievelijk 1232 en 1684 euro bruto per maand).
- We identificeren de **ontwikkeling van de armoedeproblematiek tijdens de coronapandemie als een verandering ten opzichte van de pre-corona armoedeproblematiek**. Door de pre-corona armoedeproblematiek te schetsen, stellen we vast hoe groot de armoede was voordat de coronapandemie toesloeg (oftewel het uitgangspunt van de armoedeontwikkeling).
- Bovendien analyseren we hoe groot het risico is dat armoede naar aanleiding van de coronapandemie zal toenemen op basis van twee indicatoren. De omvang van de **aandachtsgroep**, oftewel huishoudens met een inkomen iets boven het sociaal minimum, geeft aan hoeveel huishoudens een grote kans heeft om tijdens de coronapandemie in armoede te belanden. De mate waarin huishoudens **beschikken over vermogen** geeft inzicht op de inkomensalternatieven waarop huishoudens kunnen terugvallen; deze alternatieven verkleinen de kans dat huishoudens tot armoede vervallen.
- Aangezien de coronapandemie een recent fenomeen is, zijn er beperkt indicatoren beschikbaar over de ontwikkeling van armoede in 2020 en 2021. We kunnen kijken naar het gebruik van bijstandsuitkeringen en Tozo-uitkeringen (tijdens de eerste helft van 2020), maar deze indicatoren geven beperkt inzicht. Daarom kijken we ook naar de **impact van de coronapandemie op werk en inkomen**, oftewel **hoeveel mensen en welke sociaaleconomische groepen hun arbeidsinkomen hebben verloren nadat de coronapandemie toesloeg**.
- De coronapandemie is echter nog niet voorbij en, (mede) dankzij het dempende effect van de steunmaatregelen (denk aan NOW en TLV), zal een deel van haar



impact (op werk en inkomen) in de (nabije) toekomst plaatsvinden. Het huidige gebruik van de NOW en TLV (eind 2020) kan een indicator zijn van hoeveel werknemers en zelfstandigen een groot risico lopen om hun arbeidsinkomen te verliezen op het moment dat deze steunmaatregelen zullen vervallen.

- De impact van de coronapandemie op armoede heeft een **indirect effect op andere aspecten van welbevinden** (denk aan het verlies van huisvesting, stress, psychische aandoeningen) dat ook kan leiden tot financiële gevolgen in andere domeinen. **Neveneffecten worden op voorhand verwacht in de vorm van (schuld)hulpverleningsvragen**, maar bijvoorbeeld ook door toenemende **overlast** (o.a. door daklozen, of i.v.m. drugs) en **criminaliteit** (o.a. huishoudelijk geweld en vermogensmisdrijven).
- Gemeentelijke financiën worden hier geanalyseerd als de ontwikkeling van gemeentelijke lasten en baten. Een toename van het aantal arme huishouden draagt bij aan de lasten van de zogenoemde **BUIG-sub-taak** (Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten), oftewel het budget waaruit de bijstand en de andere inkomensvoorzieningen worden betaald. De neveneffecten dragen bij aan de lasten van andere sub-taken van het sociaal domein en aan de lasten in het domein openbare orde en veiligheid.
- Onderstaande tabel laat een overzicht zien van de gehanteerde definities en indicatoren:

Indicatoren pre-corona	Indicatoren ontwikkeling armoede
<i>Armoede omvang:</i> • Aandeel huishoudens met een bijstandsuitkering • Aandeel huishoudens met een inkomen tot 101% van het sociaal minimum • (anno 2021: bruto bijstandsuitkering en sociaal minimum voor alleenstaanden en gezamenlijke huishoudens respectievelijk 1233 en 1685 euro bruto per maand) <i>Risico op armoedetoename:</i> • Aandachtsgroep: % huishoudens met inkomen 101-130% sociaal minimum • Inkomensalternatieven: Mediaan vermogen	<i>Toename van armoede:</i> • Gebruik bijstand- en Tozo1-uitkering <i>Impact op werk en inkomen:</i> • Ontwikkeling werkloosheid en aantal WW-uitkeringen • Aandeel zelfstandigen dat een of meer steunmaatregelen heeft gebruikt (met name TOGS en TLV) in 2020 <i>Signalen van toekomstige impact:</i> • Huidige gebruik van NOW- (NOW 3.1) en TLV (TLV Q4)-maatregelen <i>Neveneffecten:</i> • Schuldenopbouw van zelfstandigen: aandeel zelfstandigen dat uitstel van belastingbetaling heeft gebruikt • Toename onveiligheid: ontwikkeling van overlast van zwervers, van verwarde personen, van jongeren, i.v.m. drugs • Toename van criminaliteit: ontwikkeling van huishoudelijk geweld, kindermishandeling, (ex-)partnergeweld, vermogens(misdrijven) <i>Gemeentelijke financiën:</i> • Ontwikkeling van gemeentelijke lasten en baten in het sociaal domein en in openbare orde en veiligheid



Verwachtingen

Op voorhand bestonden bij het onderzoeksteam de volgende verwachtingen ten aanzien van de bevindingen. Deze zijn – met een open blik – getoetst in het onderzoek.

- De coronapandemie heeft naar verwachting **meer impact** (gehad) **op werk en inkomen van bestaande kwetsbare groepen** (oftewel groepen met een lagere baan zekerheid, denk aan jongeren, flexwerkers en werknemers met een lage opleiding) en **zelfstandigen**.
- Op zich zal de **toename van mensen zonder arbeidsinkomen geen directe toename van armoede brengen** want veel werknemers beschikken over een inkomensalternatief in de vorm van een WW-uitkering. **Arbeidsinkomensverlies** zal wel de **kans op armoede** vergroten van **groepen werkenden met beperkte (denk aan flexwerkers en jongeren) of geen (denk aan zelfstandigen) WW-rechten**.
- Als gevolg van de coronapandemie hebben **jongeren, flexwerkers en zelfstandigen niet alleen de grootste kans om hun werk kwijt te raken maar ook de grootste kans om daardoor tot armoede te vervallen**.
- De kans op een **toename van de armoede** tijdens de coronacrisis zal groter zijn **in Zuid-Hollandse gemeenten waar een relatief grote aandachtsgroep op een gering vermogen kan terugvallen**.
- **Neveneffecten zullen sterker zijn** in gemeenten waar de coronapandemie heeft gezorgd voor een **grotere toename van armoede en sterkere impact op werk en inkomen**.
- **Een toename van armoede zal de gemeentelijke lasten in het sociale domein verhogen. Deze verhoging zal groter zijn in gemeenten waar de coronapandemie heeft geleid tot een grotere stijging van de armoede**.
- Omdat deze groepen een beperkte aanspraak op WW kunnen maken, zullen de gemeentelijke lasten ook relatief meer stijgen in gemeenten waar de coronapandemie **een relatief grote impact op werk en inkomen van jongeren, flexwerkers en zelfstandigen** heeft gehad.

Pre-corona armoedeproblematiek

De volgende feiten aangaande de hierboven genoemde indicatoren zijn verzameld met betrekking tot de pre-coronasituatie in Zuid-Holland.

- Vóór de coronapandemie was de omvang van armoede relatief groter in Zuid-Holland dan in heel Nederland. In Zuid-Holland had 6,6% van de huishoudens een bijstandsuitkering en 8,2% van de huishoudens een inkomen tot 101% van het sociaal minimum. In geheel Nederland waren deze percentages ruim 1% lager.
- Net als in Nederland als geheel is ook in Zuid-Holland de kans groter dat huishoudens met een of meer van de volgende kenmerken aan de criteria voor armoede voldoen:
 - Een **jongvolwassene als hoofdkostwinner**
 - Een (voornamelijk **niet-westerse**) **migratieachtergrond**
 - Een **alleenstaand persoon**
 - Een **alleenstaande ouder**
 - Een **uitkering** (overdrachtsinkomen) als **hoofdinkomstenbron**
 - Woonachtig in een huurwoning met **huurtoeslag**.
- Vergeleken met de rest van Nederland zien we in Zuid-Holland een wat **grotere kans op armoede onder oudere volwassenen (65+), eenoudergezinnen en huishoudens met een uitkering**.
- Zoals hierboven genoemd, geven we een indicatie van de aannemelijke toename van armoede door corona door te kijken naar de omvang van de zogenoemde **aandachtsgroep** en naar de **mogelijke inkomensalternatieven** (in de vorm van het mediaan vermogen) waarop huishoudens terug kunnen vallen. De aandachtsgroep is in Zuid-Holland iets groter (8,5%) dan in Nederland (8,1%). Daarnaast beschikken huishoudens in Zuid-Holland over relatief weinig vermogen. Op basis van deze cijfers is de verwachting dat de **armoede tijdens de**



coronapandemie in Zuid-Holland wat meer zal toenemen dan in Nederland als geheel.

- De pre-corona armoedeproblematiek (omvang van armoede en risico op armoedetoeename) verschilt aanzienlijk tussen gemeenten:
 - Zowel relatief als absoluut is de **meeste armoede in Den Haag en Rotterdam** te vinden. De aandelen huishoudens met een bijstandsuitkering en met een inkomen tot het sociaal minimum liggen daar twee keer zo hoog als de landelijke gemiddelden.
 - Ook in **Schiedam, Vlaardingen, Dordrecht, en Capelle aan den IJssel** komt armoede relatief vaker voor dan gemiddeld in Zuid-Holland en Nederland.
 - **Delft en Leiden** liggen rond de gemiddelden voor Zuid-Holland en Nederland.
 - In de meeste Zuid-Hollandse gemeenten komt duidelijk minder armoede voor dan gemiddeld in Nederland. Hoewel armoede in Zuid-Holland boven het landelijke gemiddelde ligt, komt armoede slechts in enkele gemeenten in Zuid-Holland meer dan (landelijk) gemiddeld voor. Vermoedelijk komt dit omdat twee van de G4 gemeenten in de provincie liggen. Rotterdam en Den Haag zijn verantwoordelijk voor de meeste armoede in Zuid-Holland.
 - Alle **gemeenten met een grote omvang van armoede tonen ook een groot risico op armoedetoeename**. Het risico op een toename van armoede is ook hoog in gemeenten met aanvankelijk minder armoede. Tijdens de coronapandemie lopen ook **Zwijndrecht, Gorinchem, Maasluis, Nissewaard** en in mindere mate **Rijswijk, Hellevoetshuis, Gouda, Ridderkerk, Sliedrecht en Alblasserdam** een relatief grote kans op een toename van de armoedeproblematiek.

Impact van de coronapandemie

De impact van de coronapandemie op armoede en op de gemeentelijke financiën wordt onderzocht door **de ontwikkeling van de armoedeproblematiek en van de gemeentelijke lasten** in kaart te brengen. De gemiddelde ontwikkeling van de armoedeproblematiek van Zuid-Hollandse gemeenten wordt met de landelijke ontwikkeling vergeleken.

- **Armoede** (hier gedefinieerd als het **gebruik** van de bijstandsuitkering) **onder werknemers en werkzoekenden is** naar aanleiding van de **coronapandemie iets meer gestegen in Zuid-Hollandse gemeenten dan in Nederland als geheel**. De **armoede onder zelfstandigen groeit ook**, maar gebruik van de TOZO-uitkering ligt wat onder het landelijk gemiddelde.
- Zowel in Nederland als in Zuid-Holland is **armoede relatief meer toegenomen onder zelfstandigen dan onder werknemers**.
- **De impact op werk en inkomen is relatief wat groter in Zuid-Hollandse gemeenten dan in Nederland als geheel en treft sommige groepen meer dan anderen**.
 - **36.000 mensen zijn hun baan kwijtgeraakt** tijdens de “intelligente lockdown” (tweede kwartaal van 2020). Omdat de lockdown de economische activiteiten van veel sectoren behoorlijk heeft gereduceerd, bleef een groot **deel van deze mensen “inactief” en heeft een groot deel geen andere baan gezocht tot de maatregelen versoepeling van de zomer**. Het moment dat deze mensen hun baanzoektocht in de zomer hervatten, laat de grootste stijging van de werkloosheid zien (in het derde kwartaal van 2020). **De toename van werkloosheid is relatief groter in Zuid-Holland dan in Nederland als geheel**.
 - Een **substantieel deel van de mensen die hun baan in het voorjaar hebben verloren slaagde er niet in een nieuwe baan te vinden voordat hun WW-uitkering afliep** (in de derde kwartaal van 2020). Deze trend ging gepaard met een landelijke toename van het aantal bijstandsuitkeringen. Conform de verwachtingen wijzen deze bevindingen



er indirect op dat **arbeids-(inkomens)verlies tijdens de coronapandemie de relatieve kans op armoede van groepen met beperkte WW-rechten heeft verhoogd.**

- Zoals verwacht, heeft de pandemie aanzienlijk **meer impact** gehad op het werk en inkomen van **bestaande kwetsbare groepen**: werknemers met een flexibel dienstverband, mensen met een laag opleidingsniveau en (voornamelijk) jongeren.
- Ook mensen met een middelbaar opleidingsniveau, mensen met een dienstverlenend beroep en zelfstandigen (vooral in de horeca) zijn in Zuid-Holland hard getroffen door de coronapandemie. Deze vormen een **“nieuwe risicogroep”**. Deze constatering wordt genuanceerd door het feit dat in Zuid-Holland de **bestaande kwetsbare groepen en nieuwe risicogroepen relatief niet harder geraakt** zijn dan op landelijk niveau.
- Er zijn wel aanwijzingen dat de coronapandemie ook op de middel(lange) termijn gevolgen voor het werk en inkomen van zowel werknemers als zelfstandigen zal hebben. Vooral op het moment dat de steunmaatregelen vervallen. Er is echter **geen signaal dat op de (middel)lange termijn de impact op het werk en inkomen van werknemers en zelfstandigen relatief ernstiger zou zijn in Zuid-Holland dan in andere provincies**. De naar verhouding grootste **impact** van de coronacrisis wordt verwacht in Noord-Holland en Limburg.
- Gegevens over mogelijke aan armoede gerelateerde **neveneffecten** van de coronapandemie (die mogelijke relevant zijn voor gemeentelijke financiën) laten het volgende zien:
 - Er zijn sterke aanwijzingen voor een relatief grote groei van het aantal zelfstandigen dat **een beroep op de schuldhulpverlening van Zuid-Hollandse gemeenten zou kunnen gaan doen**.
 - **De coronapandemie ging samen met:**
 - Een forse toename van **overlast door jongeren** voor zowel Zuid-Holland als Nederland;
 - Een toename van de **overlast door verwarde personen en i.v.m. drugs** (met name tijdens de intelligente lockdown in de tweede kwartaal 2020);
 - Een toename van de **overlast door dak- en thuislozen** in Zuid-Holland. Hoewel recente harde cijfers over aantal daklozen ontbreken, zouden deze gegevens erop kunnen wijzen dat de coronapandemie een relatief grote impact heeft gehad op de daklozenproblematiek in Zuid-Holland.

Het algemene beeld dat naar voren komt uit de interviews is dat gemeenten met veel minder armoedeproblematiek te maken hebben dan dat aan het begin van de pandemie werd verwacht. Ook vanuit de stakeholderorganisaties zijn er nog geen grote ontwikkelingenesignaleerd. De meeste gemeenten melden dat zij te maken hebben met een (lichte) groei van het bijstandsbestand. Ook wat betreft andere minimaregelingen is het **relatief rustig**. De cijfers zijn stabiel of er is zelfs sprake van een afname ten opzichte van 2019: bijvoorbeeld als het gaat om de aanvragen bijzondere bijstand, specifieke armoederegelingen of meldingen bij een loket geldzaken of SHV aanvragen. Dat grote ontwikkelingen tot noch toe uitblijven, verklaren gesprekspartners door de **steunmaatregelen** van de rijksoverheid. Daarnaast maken ruimhartige regelingen van schuldeisers en verhuurders dat mensen 'het nog net lijken te redden'. Toch vragen gemeenten zich af of een deel van de armoede mogelijk buiten zicht blijft.

De **dienstverlening** op het gebied van armoede van gemeenten is meestal in grote lijnen gelijk gebleven, blijkt uit de interviews. Gemeenten passen hun dienstverlening wel aan in de zin dat ze inzetten op **procesverbeteringen**, zoals verbeterde toegankelijkheid, intensievere samenwerking met partners,



communicatie of meer inzet op preventie. Ook melden gemeenten een aantal **concretere aanpassingen in de dienstverlening** sinds het begin van de coronacrisis. Het gaat dan bijvoorbeeld om specifieke minimaregelingen gericht op kinderen (bijvoorbeeld voor laptops), inzet van het Startpunt Geldzaken, re-integratie of een helpdesk voor ondernemers. Enkele gemeenten hebben een **uitgebreider corona-actieplan** doorgevoerd. Dergelijke plannen zijn voor een aanzienlijk deel gericht op ondernemers.

Ontwikkeling van de armoedeproblematiek in Zuid-Hollandse gemeenten

We hebben de impact van de coronapandemie geanalyseerd als een verandering ten opzichte van de pre-corona armoedeproblematiek. Aan de hand van deze clusteranalyse hebben we zeven deelverzamelingen (hierna: clusters) van gemeenten geïdentificeerd met een vergelijkbare ontwikkeling van de armoedeproblematiek.

- Deels volgens onze verwachtingen **stijgt armoede onder werknemers in één cluster** (met daarin gemeenten als Capelle aan den IJssel, Dordrecht, en Vlaardingen) **maar niet in alle clusters** (zoals Den Haag en Rotterdam) **met een hoog risico op armoedetoeename**.
- In gemeenten met een relatief groot risico op armoedetoeename (oftewel waar een relatief grote aandachtsgroep op een gering vermogen kan terugvallen) is echter sprake van een **relatief grote toename van het aantal (vooral flexibele) werknemers die tijdens de coronapandemie hun werk hebben verloren**. Ondanks deze sterke impact op het werk en inkomen, neemt de armoede onder werknemers (in de eerste helft van 2020) in deze **gemeenten relatief matig toe dankzij** het dempende effect van de WW-uitkering.
- In deze gemeenten heeft de coronapandemie ook het werk en inkomen van zelfstandigen relatief sterk geraakt. In tegenstelling tot de trend voor werknemers (en conform onze verwachtingen) gaat een **sterke impact op het werk en inkomen van zelfstandigen gepaard met een sterke toename van (hun) armoede**. Dit vormt een aanwijzing dat tijdens de coronapandemie **arbeidsinkomensverlies** samenging met een **snelle toename van armoede** onder groepen met een kwetsbare financiële positie die geen aanspraak op de WW-konden maken.
- Er zijn signalen dat de impact van de coronapandemie op werk en inkomen sterk zal blijven in gemeenten waar die in 2020 al sterk is geweest.
- Uit de gemeentelijke patronen kunnen we afleiden dat conform onze verwachtingen de **toename van armoede onder zelfstandigen gepaard ging met een belangrijk neveneffect: een groeiende schuldenproblematiek van zelfstandigen**.
- De ontwikkeling van de **neveneffecten van de coronacrisis** op criminaliteit en onveiligheid laten **geen directe correlatie** met de ontwikkelingen van de armoedeproblematiek zien, op huishoudelijke geweld, (ex-) partnergeweld en kindermishandeling na. Het aantal meldingen van huishoudelijk geweld, (ex-) partnergewelden kindermishandeling groeit relatief meer in gemeenten waar de coronapandemie een relatief grote impact op werk en inkomen heeft gehad.

Gevolgen voor de gemeentelijke financiën

- De coronapandemie heeft gezorgd voor een sterke **toename van de financiële lasten voor gemeenten in alle sub-taken in het sociale domein**, in het bijzonder in de geëscaleerde zorg en in de BUIG (Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten, oftewel bijstandsbudget).
- In Zuid-Holland ligt deze stijging van de lasten op of net onder het landelijke gemiddelde.
- De aanzienlijke stijging van de lasten in 2020 ging gepaard met een **vergelijkbare stijging van de baten**. Baten stegen ook dankzij de door de overheid toegewezen financiële compensatie van inkomsten die gemeenten mislopen en de extra kosten die zij maken door corona. Omdat de groeiende baten de groeiende lasten



compenseren, hebben veel gemeenten geen groter negatief saldo aan het einde 2020 opgelopen.

- De **coronacompensaties/ aanvullende baten in 2020 hebben geen positief effect gehad op de gemeentelijke financiën**. In meeste gemeenten is het negatieve saldo in 2020 even groot als het negatieve saldo in 2019.
- De analyse toont een diffuus beeld van het effect van de coronapandemie op de gemeentelijke lasten. Volgens onze verwachting stijgen de financiële gemeentelijke lasten in clusters waar een grote toename van de armoede (zowel onder werknemers en onder zelfstandigen) heeft geleid tot een grote toename van de huishoudens die een aanspraak maken op de financiële hulp van de gemeenten. Echter, tegen de verwachtingen in stijgen de lasten ook in clusters waar de armoede relatief weinig is toegenomen. Tevens stijgen lasten relatief weinig in gemeenten met een aanzienlijk toename van armoede onder zelfstandigen. Daarmee moeten we constateren dat het **verband tussen de ontwikkeling van de armoedeproblematiek en de ontwikkelingen van de gemeentelijk financiële lasten in het sociaal domein niet evident is**.

In het algemeen wordt gesteld in de interviews: de financiën in het sociaal domein waren al krap, met name als het gaat om het thema jeugd. Corona helpt daarbij niet, maar logischerwijs blijft de invloed van de crisis beperkt omdat de armoedeontwikkelingen (vooralsnog) meevallen. Een aantal gesprekspartners signaleert: als armoede optreedt, heeft dat een **trickle-down effect** op andere onderdelen van het sociale domein, waardoor het domein als geheel financieel zwaarder wordt.

Conform de resultaten van de kwantitatieve analyse lijkt de coronapandemie door de aanvullende **compensaties** vanuit het Rijk vooralsnog geen opmerkelijk effect te hebben gehad op de gemeentelijke financiën. Gesprekspartners van gemeenten formuleren ten aanzien van de financiën de volgende **aandachtspunten**:

- Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 is er mogelijk beperkt ruimte voor nieuwe beleidswensen;
- De steeds verder aangescherpte (administratieve) eisen van het Rijk vormen een risico omdat gemeenten niet altijd de dossiers volgens de nieuwe eisen hebben ingevuld;
- Als er lokaal een relatief grote groei van de bijstand is, vormt dat een risico omdat het BUIG-budget op landelijke ontwikkelingen gestoeld is.

Antwoord op onderzoeksvragen

Aan de hand van de bevindingen kunnen we de volgende antwoorden geven op de onderzoeksvragen.

1. *In hoeverre is de armoede in gemeenten toegenomen als gevolg van de coronapandemie?*
 - In Zuid-Hollandse gemeenten is armoede gemiddeld toegenomen als gevolg van de coronapandemie. De toename van armoede in Zuid-Holland wijkt niet aanzienlijk af van de landelijke trend. Armoede neemt doorgaans toe in gemeenten waar voor de pandemie een relatief groot aandeel van financiële kwetsbare huishoudens zichtbaar was, die geen/beperkt aanspraak op de WW-konden maken.
 - Gemeenten melden dat zij met minder armoedeproblematiek te maken hebben dan verwacht. De bijstand groeit enigszins, maar aanspraak op minimaregelingen of -diensten blijft beperkt of daalt zelfs. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de steunmaatregelen van de Rijksoverheid, maar gemeenten vragen zich ook af of een deel van de armoede buiten zicht blijft. Veel gemeenten zetten in op communicatie en toegankelijkheid van de dienstverlening.
 - Naar aanleiding van de coronapandemie heeft een aanzienlijk aantal werkenden zijn arbeidsinkomen verloren. De impact van de pandemie op werk en inkomen is



sterker tijdens de “intelligente lockdown” (tweede kwartaal 2020) en in minder mate ook tijdens de aanscherping van de lockdown-achtige maatregelen in het vierde kwartaal van 2020.

- De impact op werk en inkomen is relatief wat groter in Zuid-Hollandse gemeenten dan in Nederland als geheel.
- Uit de gemeentelijke patronen blijkt dat een grotere toename van de armoedeproblematiek gepaard gaat met twee neveneffecten: een toename van de schuldenproblematiek van zelfstandigen en een toename van huishoudelijk geweld, ex-partnergeweld en kindermishandeling.

2. Welke sociaaleconomische bevolkingsgroepen betreft deze toegenomen armoede?

- In Zuid-Holland treft de toename van armoede zowel werknemers (en werkzoekenden) als zelfstandigen. De toename van armoede is groter onder zelfstandigen.
- Onder werknemers treft de impact op werk en inkomen met name bestaande kwetsbare groepen: werknemers met een flexibel dienstverband, met een laag opleidingsniveau en (voornamelijk) jongeren.
- Ook mensen met een middelbaar opleidingsniveau, mensen met een dienstverlenend beroep en zelfstandigen (vooral in de horeca) zijn in Zuid-Holland hard door de coronapandemie getroffen. Deze vormen een “nieuwe risicogroep”.
- In Zuid-Holland zijn het werk en inkomen van bestaande kwetsbare groepen en nieuwe risicogroepen relatief niet harder geraakt dan op landelijk niveau.
- De impact op werk en inkomen vertaalt zich niet direct in een toename van armoede voor werknemers vanwege het dempende effect van de WW. Arbeidsverlies leidt daardoor meer direct/sneller tot een toename van armoede voor groepen met beperkte (jongeren en flexwerkers) of geen WW-rechten (zelfstandigen).

3. In hoeverre heeft deze toegenomen armoede geleid tot toegenomen financiële problemen voor gemeenten in Zuid-Holland?

- De coronapandemie heeft gezorgd voor een sterke toename van de financiële lasten voor gemeenten in alle sub-taken in het sociale domein, in het bijzonder in de geëscaleerde zorg en in de BUIG (Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten, oftewel bijstandsbudget). In Zuid-Holland ligt deze stijging van de lasten op of net onder het landelijke gemiddelde.
- De aanzienlijke stijging van de lasten in 2020 ging gepaard met een vergelijkbare stijging van de baten mede dankzij de door de overheid toegewezen coronacompensaties.
- Omdat de groeiende baten de groeiende lasten grotendeels matchen, lijkt de coronapandemie geen opmerkelijk (zowel positief als negatief) effect te hebben gehad op de gemeentelijke financiën. In de meeste gemeenten zien we in 2020 een negatieve saldo dat ongeveer even groot is als het negatieve saldo in 2019. Dit beeld wordt bevestigd door gesprekspartners vanuit gemeenten. De financiën in het sociaal domein stonden al onder druk. Op het vlak van armoede blijft de invloed logischerwijs beperkt omdat de armoedeontwikkelingen (vooralsnog) meevallen. Echter, als armoede optreedt, heeft dat volgens gemeenten een trickle-down effect op andere onderdelen van het sociale domein (denk aan GGZ-problematiek, Jeugdhulp, WMO), waardoor het domein als geheel financieel zwaarder wordt.

4. Welke ontwikkelingen rond armoede en financiële problemen als gevolg van de coronapandemie zouden in de nabije toekomst kunnen worden verwacht?

- Er zijn wel aanwijzingen dat de coronapandemie ook op de middel(lange) termijn impact op het werk en inkomen van zowel werknemers als zelfstandigen zal hebben. Vooral in gemeenten waar deze impact in 2020 al sterker is geweest.
- Er is echter geen signaal dat op de (middel)lange termijn de impact op het werk en inkomen van zowel werknemers en zelfstandigen relatief ernstiger in Zuid-Hollandse gemeenten zou zijn dan in andere provincies.



- Gesprekspartners zijn, conform de algemene berichtgeving momenteel, vrij optimistisch over de toekomst. Zij vinden lichtere scenario's, waarbij de bijstand en schuldhelpverlening niet in een boegwolf maar hooguit mondjesmaat of gestaag toenemen, het meest plausibel. Toch zijn er ook zorgen over wat er zal gebeuren als de steunmaatregelen vanuit de rijksoverheid aflopen.
- Als het gaat om de voorbereidingen die gemeenten treffen voor de komende periode, zien we dat er vooral wordt ingezet op het verbeteren van de dienstverlening en het bereik van burgers. Ook wordt nagedacht over mogelijkheden voor het inzetten van flexibele capaciteit.

Tot slot: een mogelijke rol voor de Provincie Zuid-Holland

De meningen van gesprekspartners in het onderzoek zijn verdeeld over de vraag wat de provincie kan betekenen. Sommige respondenten zien geen rol weggelegd, andere zien meerwaarde in een rol op het gebied van kennisdelen of willen dat de provincie een rol speelt in de lobby richting het Rijk. De auteurs hebben een lijst van suggesties die gedaan zijn opgenomen in dit rapport.



Inhoudsopgave

1	Inleiding	13
1.1	Doel- en vraagstelling onderzoek	13
1.2	Onderzoeksverantwoording	14
2	Context	19
2.1	Armoede en schuld als gevolg van de Coronapandemie?	19
2.2	Kwetsbare groepen	20
2.3	De rol en financiële positie van gemeenten	21
3	Pre-corona armoedeproblematiek in ZH	23
3.1	Hoe meten we de armoedeproblematiek?	23
3.2	Armoede en risicogroep(en) in Zuid-Holland	24
3.3	Omvang van armoede en aandachtsgroepen in Zuid-Hollandse gemeenten	27
3.4	Samenvatting	30
4	Armoedeproblematiek in ZH ten tijde van Corona	32
4.1	Hoe meten we de impact van de coronapandemie?	32
4.2	Toename van armoede	33
4.3	Impact van de coronapandemie op Werk en Inkomen	34
4.4	Neveneffecten	51
4.5	Impact op gemeentelijke financiën	56
4.6	Samenvatting	59
5	Ontwikkelingen in Zuid-Hollandse gemeenten	61
5.1	Hoe meten we de ontwikkelingen in Zuid-Hollandse gemeenten?	61
5.2	Clusteranalyse	61
5.3	Pre-corona armoedeproblematiek	62
5.4	Impact van de coronapandemie	64
5.5	Impact op werk en inkomen	64
5.6	Neveneffecten	66
5.7	Impact op gemeentelijke financiën	68
5.8	Samenvatting conclusies	68
5.9	Samenvattende tabel van 7 clusters	69
6	Reflectie door gemeenten	71
6.1	Armoedeontwikkeling	71
6.2	Dienstverlening	73
6.3	Financiële gevolgen	75
6.4	Vooruitblik en voorbereiding	77
6.5	Rol provincie	78



1 Inleiding

In dit rapport presenteren wij de resultaten van het onderzoek naar de vraag in hoeverre de coronapandemie heeft geleid tot een toename van armoede onder inwoners en daarmee tot een toename van financiële problemen voor de Zuid-Hollandse gemeenten.

1.1 Doel- en vraagstelling onderzoek

De Provinciale Staten van Zuid-Holland hebben Motie 966 aangenomen. In deze motie wordt gesteld dat de coronapandemie heeft geleid tot een toename van armoede en problematische schulden. Mensen doen daarom een groter beroep op gemeenten voor bijstand en schuldhulpverlening. De veronderstelling luidt dat gemeenten steeds meer in financiële problemen geraken. Provinciale Staten van Zuid-Holland hebben in dit licht verzocht om een onderzoek rondom de problemen van gemeenten, als gevolg van de al dan niet toenemende armoede- en schuldenproblematiek veroorzaakt door de coronapandemie.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre heeft de coronapandemie geleid tot een toename van armoede onder inwoners en daarmee tot een toename van financiële problemen voor de Zuid-Hollandse gemeenten?

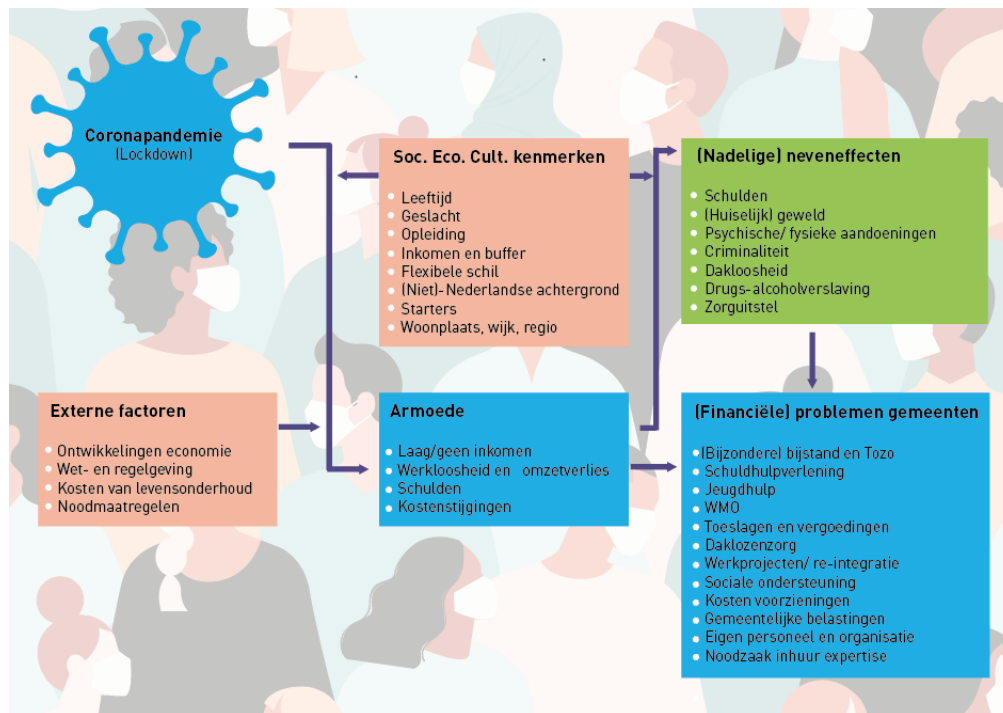
De centrale onderzoeksvraag binnen het onderzoek valt uiteen in enkele deelvragen:

- 1- In hoeverre is de armoede in gemeenten toegenomen als gevolg van de coronapandemie?*
- 2- Welke sociaaleconomische bevolkingsgroepen betreft deze toegenomen armoede?*
- 3- In hoeverre heeft deze toegenomen armoede geleid tot toegenomen financiële problemen voor gemeenten in Zuid-Holland?*
- 4- Welke ontwikkelingen rond armoede en financiële problemen als gevolg van de coronapandemie zouden in de nabije toekomst kunnen worden verwacht?*

Na een beknopt overzicht van de context, kijken we in hoofdstuk 3 naar relevante pre-corona cijfers over de armoedeproblematiek in Zuid-Holland en in Zuid-Hollandse gemeenten. Hoofdstuk 4 presenteert gegevens uit de periode sinds maart 2020. Daarbij laten we zien hoe de impact van de coronapandemie in Zuid-Holland verschilt met de impact op Nederland als geheel, en in hoeverre bepaalde risicogroepen (denk aan flexwerkers, laag opgeleiden, jongeren en zelfstandigen) relatief harder zijn getroffen. In hoofdstuk 5 analyseren we dit nog diepgaander door data te presenteren voor verschillende 'clusters' van gemeenten. Het gaat om clusters die zijn samengesteld met een clusteranalyse op basis van de pre-corona indicatoren uit hoofdstuk 3 en op basis van de indicatoren over de impact van de coronapandemie uit hoofdstuk 4. Voor meer methodologische informatie over de clusteranalyse: zie de onderzoeksverantwoording hieronder (1.2). Tot slot bevat hoofdstuk 6 een reflectie en vooruitblik. Dit hoofdstuk is gebaseerd op interviews met gemeenten en enkele belangenorganisaties.

In het onderzoek gebruiken we onderstaand analysekader. Daarin nemen we ook neveneffecten mee, vanuit de visie dat armoede kan leiden tot neveneffecten, die op hun beurt gevolgen hebben voor gemeenten. Zeker nu sociale contacten en daarmee de normale (sociale) hulpverlening op een laag pitje staan. Gevolgen kunnen zich uiten in de vorm van meer of veranderde hulpverleningsvragen, maar bijvoorbeeld ook meer overlast of een extra of andere noodzaak tot handhaving betreffen.





Bron: Panteia

1.2 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek bestond uit een kwantitatieve en een kwalitatieve component, die hieronder respectievelijk worden toegelicht.

1.2.1 Kwantitatief onderzoek

De ontwikkeling van de armoedeproblematiek in Zuid-Hollandse gemeenten brengen we in kaart met een beschrijvende analyse van publiek beschikbare data. We hebben daarvoor de volgende bronnen geraadpleegd: CBS-Statline en CBS-aanvullende statistieken, arbeidsmarktinzicht.nl, waarstaatjegemeenten.nl, en dashboards Basiscijfers Jeugd.

Dit rapport is opgesteld in april 2021, op basis van data die beschikbaar waren eind maart 2021.

Om de pre-corona armoedeproblematiek te beschrijven, gebruiken we data over het inkomen en het vermogen van huishoudens per jaar en over het gebruik van de bijstandsuitkering in 2019 ([hoofdstuk 3](#)). Om de impact en de neveneffecten van de coronapandemie in kaart te brengen maken we gebruik van data op maand- of kwartaalniveau vanaf maart (of vanaf het eerste kwartaal van) 2020 tot de meest recente beschikbare metingen ([hoofdstuk 4](#)). We gebruiken diverse indicatoren over arbeidsparticipatie en werkloosheid, het gebruik van bijstandsuitkering en andere inkomensvoorzieningen, het gebruik van coronasteunmaatregelen, criminaliteit en onveiligheid en gemeentelijke financiën (lasten en baten).

Af en toe tonen we de ontwikkelingen van de indicatoren vanaf 2019 om rekening te houden met mogelijke "seizoenseffecten". Dit zijn structurele schommelingen die zich in bepaalde maanden van het jaar voordoen (denk aan de variatie in werkgelegenheid tijdens de zomer bijvoorbeeld) en die niets te maken hebben met de coronapandemie.



Alle indicatoren die de pre-corona armoedeproblematiek en de impact van de coronapandemie in [hoofdstuk 3 en 4](#) beschrijven, vormen input voor de clusteranalyse in [hoofdstuk 5](#). Clusteranalyse is een beschrijvende methode waarin we eenheden (in dit geval gemeenten) kunnen classificeren op basis van een (groot) aantal kenmerken. De indicatoren die we gebruiken in [hoofdstuk 3 en 4](#) vormen de kenmerken op basis waarvan we de ontwikkelingen van de armoedeproblematiek in de 52 Zuid-Hollandse gemeenten in kaart brengen. De verschillen en overeenkomsten in indicatoren zijn gebruikt om een klein aantal deelverzamelingen (hierna: clusters) te identificeren waar gemeenten een vergelijkbare pre-corona armoedeproblematiek en een vergelijkbare impact van de coronapandemie tonen. Omdat we een “two-step” clusteranalyse hanteren, kunnen we ook analyseren in hoeverre de verschillende ontwikkelingen van de armoedeproblematiek samenhangen met verschillende neveneffecten op criminaliteit en onveiligheid en met (delen van) de gemeentelijke financiën.

Kortom, door de clusteranalyse uit te voeren identificeren we de ontwikkelingen van de armoedeproblematiek, mogelijke neveneffecten daarvan en de impact op gemeentelijke financiën van de coronapandemie *systematisch* in de 52 Zuid-Hollandse gemeenten. De kwaliteit van de resultaten hangt echter af van de selectie en de kwaliteit van de indicatoren. Daarom gebruiken we twee contextindicatoren (aantal WW-uitkeringen en arbeidsmarktparticipatie in 2019) om rekening te houden met de kenmerken van de lokale arbeidsmarkt. Met andere contextkenmerken houden we rekening door de relatieve waarde van de indicatoren aan te geven. Zo zijn de indicatoren uitgedrukt in een percentage (t.o.v. het totale aantal inwoners of het totale aantal gevallen of een pre-coronawaarde) of als een aantal gevallen per 1.000 inwoners. Op deze manier is de meting van de indicatoren niet beïnvloed door de grootte van de gemeenten of door andere (context)factoren die de uitkomsten van onze analyse zouden kunnen verstoren. De volledige lijst van indicatoren die zijn gebruikt in de clusteranalyse staat in [tabel 1](#).



tabel 1 Lijst indicatoren gebruikt in de clusteranalyse

Kenmerken ontwikkeling armoedeproblematiek	Operationalisering- indicatoren
Pre-corona armoedeproblematiek	Werkloosheid % (2019) (Bron: CBS)
	Mediaan vermogen (2019) (Bron: CBS)
	Huishoudens met inkomen tot 101% sociaal minimum (2019) (Bron: CBS)
	Huishoudens met inkomen tot 130% sociaal minimum (2019) (Bron: CBS)
	Personen met een bijstandsuitkering (X1000 personen) (2019) (Bron: CBS)
Context arbeidsmarkt	Aantal WW-uitkeringen (X1000 personen) (2019) (Bron: CBS)
	Netto arbeidsparticipatie % (2019) (Bron: CBS)
Impact van de coronapandemie:	
- Op armoede	Percentuele ontwikkeling aantal personen met een bijstandsuitkering (% stijging/daling 1 helft 2020 t.o.v. 2 helft 2019) (Bron: CBS)
	Gebruik van TOZO 1 (% ZP) (Bron: CBS)
	Gebruik van TOZO 1 (% ZMP) (Bron: CBS)
- Op werk en inkomen van werknemers	Percentuele ontwikkeling van het aantal WW-uitkeringen (% stijging/daling kwartaal 1 2020 t.o.v. kwartaal 4 2019) (Bron: UWV)
	Percentuele ontwikkeling van het aantal WW-uitkeringen (% stijging/daling kwartaal 2 2020 t.o.v. kwartaal 4 2019) (Bron: UWV)
	Percentuele ontwikkeling van het aantal WW-uitkeringen (% stijging/daling kwartaal 3 2020 t.o.v. kwartaal 4 2019) (Bron: UWV)
	Percentuele ontwikkeling van het aantal WW-uitkeringen (% stijging/daling kwartaal 4 2020 t.o.v. kwartaal 4 2019) (Bron: UWV)
	Percentuele ontwikkeling van het aantal WW-uitkeringen (% stijging/daling kwartaal 4 2020 t.o.v. kwartaal 4 2019) (Bron: UWV)
- Op werk en inkomen van flexwerkers	Aandeel flexibele arbeidskrachten in sectoren met zeer grote krimp (Bron: SCP-UWV)
	Aandeel flexibele arbeidskrachten in sectoren met grote krimp (Bron: SCP-UWV)
	Aandeel flexibele arbeidskrachten in sectoren met gemiddelde krimp (Bron: SCP-UWV)
- Op werk en inkomen van zelfstandigen	Gebruik van een of meer steunmaatregelen (Dec 2020) (% ZP) (Bron: CBS)
	Gebruik van een of meer steunmaatregelen (% ZMP) (Bron: CBS)
	Gebruik van TOGS 1 (% ZP) (Bron: CBS)
	Gebruik van TOGS 1 (% ZMP) (Bron: CBS)
	Gebruik van TLV 1 (% ZP) (Bron: CBS)
- Signaal toekomstige impact	Gebruik van TLV 1 (% ZMP) (Bron: CBS)
	Gebruik van NOW 3.1 (X1000vest)(Bron: CBS)
	Gebruik van TLV Q4 (% ZP) (Bron: CBS)
	Gebruik van TLV Q4 (% ZMP) (Bron: CBS)
Neveneffecten	
- Schuldenproblematiek zelfstandigen	Gebruik van uitstel van belastingbetaling (% ZP) (Bron: CBS)
	Gebruik van uitstel van belastingbetaling (% ZMP) (Bron: CBS)
	Absoluut aantal toegekende TOZO-leningen (mei 2020) (Bron: CBS)
- Criminaliteit en onveiligheid	Percentuele ontwikkeling aantal meldingen overlast van zwervers (% stijging/daling 2020 t.o.v. 2019) (Bron: Politiedata)
	Percentuele ontwikkeling aantal meldingen overlast van verwarde personen (% stijging/daling 2020 t.o.v. 2019) (Bron: Politiedata)
	Percentuele ontwikkeling aantal meldingen overlast van jongeren (% stijging/daling 2020 t.o.v. 2019) (Bron: Politiedata)
	Ontwikkeling aantal meldingen overlast i.v.m. drugs (% stijging/daling 2020 t.o.v. 2019) (Bron: Politiedata)
	Percentuele ontwikkeling aantal meldingen huishoudelijk geweld (% stijging/daling 2020 t.o.v. 2019) (Bron: Politiedata)
	Percentuele ontwikkeling aantal meldingen kindermishandeling (% stijging/daling 2020 t.o.v. 2019) (Bron: Politiedata)
	Percentuele ontwikkeling aantal meldingen (ex)-partnergeweld (% stijging/daling 2020 t.o.v. 2019) (Bron: Politiedata)
	Percentuele ontwikkeling aantal misdrijven en vermogensmisdrijven (% stijging/daling 2020 t.o.v. 2019) (Bron: Politiedata)
	Percentuele ontwikkeling aantal misdrijven en vermogensmisdrijven (% stijging/daling 2020 t.o.v. 2019) (Bron: Politiedata)
Impact op gemeentelijke financiën- lasten van gemeenten	Percentuele ontwikkeling lasten in sociaal domein (% stijging/daling 4kwartaal 2020 t.o.v. 4 kwartaal 2019) (Bron: CBS)



De coronapandemie is een recent fenomeen en onze analyse heeft daarom te maken gehad met een aantal gegevensbeperkingen. Hieronder leggen we de vier belangrijkste databeperkingen uit.

1. Omdat gegevens over huishoudensinkomen met een jaar vertraging beschikbaar gesteld worden, kunnen we de toename van de armoedeproblematiek in 2020 niet volledig in kaart brengen. Het aantal bijstandsuitkeringen geeft een indicatie van het aantal inwoners dat tijdens de pandemie een beroep op de financiële steun van gemeenten heeft gedaan, maar onderschat waarschijnlijk het aantal huishoudens dat in dezelfde periode onder de armoedegrens zijn geraakt enigszins. Daarom is aanvullend op deze maten een indirecte strategie ontwikkeld die kijkt naar de mensen die hun arbeidsinkomens in 2020 hebben verloren (oftewel de impact op werk en inkomen).
2. De gegevens over de ontwikkeling van de werkloosheid en de WW-uitkering brengen slechts de impact op werknemers in kaart. Voor zelfstandigen moeten we kijken naar het gebruik van de drie steunmaatregelen: TOGS, TVL 1, TVL Q4. Omdat deze drie steunmaatregelen gericht zijn op zelfstandigen met een daling in hun omzet (en niet in hun besteedbaar inkomen), lopen we het risico om de impact op werk en inkomen van zelfstandigen te overschatten.
3. De data over de gemeentelijke financiën laten de ontwikkelingen van lasten en baten zien. Er zou echter nog veel gedetailleerdere informatie nodig zijn om te kunnen achterhalen in hoeverre deze ontwikkelingen gerelateerd zijn aan de impact van de coronapandemie en welk effect de coronacompensaties hebben gehad. Dat valt buiten de mogelijkheden van dit onderzoek.
4. Het CBS meldt dat er een grote vertraging zit in de administratieve verwerking van de gegevens over het gebruik van steunmaatregelen. De cijfers zijn dan ook nog niet volledig, het gaat om voorlopige cijfers. Deze cijfers moeten daarom met de nodige voorzichtigheid worden gelezen en geïnterpreteerd.
Deze vertraging heeft een opmerkelijk effect op de kwaliteit van de cijfers over het aantal zelfstandigen met een Tozo-bedrijfslening (peiling mei 2020). We vinden het twijfelachtig dat Den Haag en Rotterdam volgens de voorlopige cijfers geen lening hebben verstrekt in het kader van de Tozo 1-maatregelen. We kiezen ervoor deze indicator mee te nemen in de clusteranalyse (als neveneffect), maar gebruiken hem niet verder om de ontwikkelingen van de schuldenproblematiek van zelfstandigen te beschrijven ([hoofdstuk 5 en 4](#)).

1.2.2 Kwalitatief onderzoek

Het kwalitatieve deel van het onderzoek bestond uit twee rondes van gesprekken. De eerste ronde betrof een serie inventariserende gesprekken. Deze vonden plaats voorafgaand aan de kwantitatieve analyse. Het doel van deze fase was om een eerste indicatie te krijgen van de problematiek waar gemeenten mee te maken hebben.

De interviews in deze ronde vonden plaats in januari en februari 2021. Vertegenwoordigers van de volgende organisaties hebben in deze fase een bijdrage geleverd aan het onderzoek:

1. Gemeente Den Haag
2. Gemeente Leiden
3. Over Rood
4. BAR gemeenten
5. Gemeente Krimpen aan den IJssel
6. Divosa
7. PZO
8. NVB
9. Aedes
10. Stimulansz
11. NVVK
12. Valente



In aanvulling op deze inventariserende fase is een beknopte deskresearch uitgevoerd. Er is gezocht naar informatie in openbare bronnen, zoals gemeentewebsites, raadsinformatiesystemen, vergaderingsverslagen, nieuwsberichten en rapporten, over aangepast armoedebeleid naar aanleiding van corona en eventuele daaruit voortvloeiende financiële problemen voor gemeenten.

Het tweede deel van de kwalitatieve component van dit onderzoek, vond plaats in mei en juni 2021. Het doel van deze gespreksronde was drieledig. Ten eerste was het doel om te reflecteren op de resultaten van de kwantitatieve analyse. Een tweede doel was om een beeld te krijgen van recente ontwikkelingen, die buiten het tijdsframe van de kwantitatieve analyse vielen. Tot slot was het doel om vooruit te kijken naar de recente toekomst: hoe bereiden gemeenten zich voor eventuele armoede gerelateerde ontwikkelingen? Aan de hand van scenario's is met gesprekspartners besproken welke consequenties verschillende scenario's zouden hebben.

Bij de selectie van gemeenten voor deze gespreksronde, is getracht zoveel mogelijk spreiding te creëren als het gaat om clusters uit de kwantitatieve analyse, gemeentegrootte en geografische ligging. In iedere gemeenten zijn twee gesprekken gevoerd. In de meeste gevallen met een beleidsmedewerker armoede en een controller of een medewerker die met zelfstandigen te maken heeft. In sommige gevallen ging het om een medewerker van een regionale sociale dienst.

De gemeenten die in deze fase medewerking hebben verleend aan het onderzoek zijn:

1. Hoeksche Waard
2. Lansingerland
3. Gorinchem
4. Vlaardingen
5. Kaag en Braasem
6. Alphen aan den Rijn
7. Noordwijk
8. Katwijk
9. Gouda
10. Rotterdam



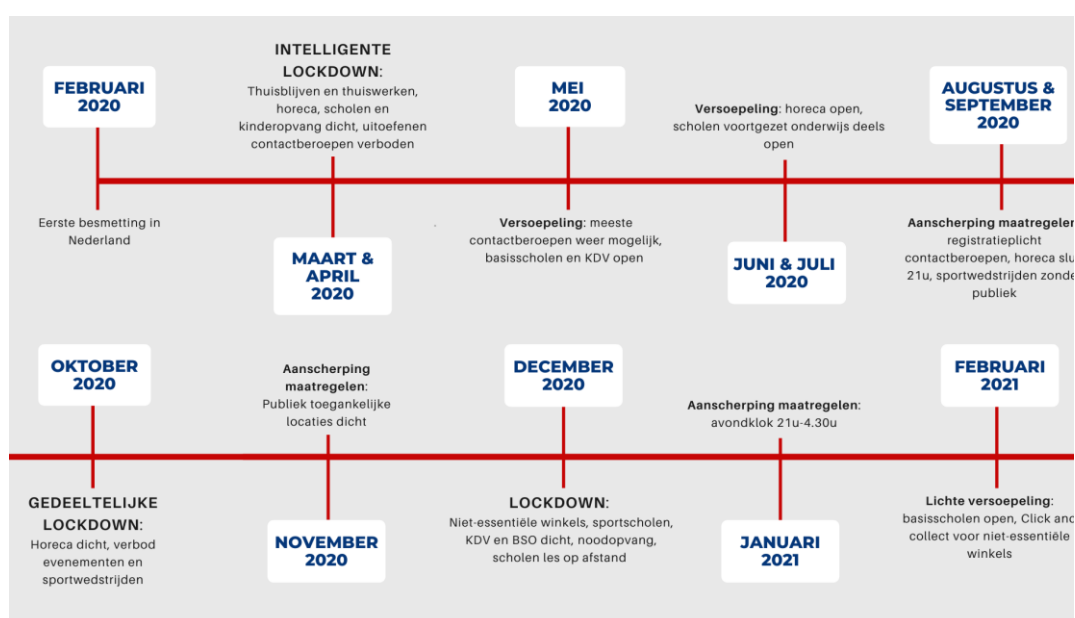
2 Context

In dit hoofdstuk schetsen we ter inleiding de context: welke signalen zijn er dat er sprake is van armoede- en schuldenproblematiek (2.1)? Welke groepen zijn kwetsbaar (2.2)? Wat is de rol van de gemeenten en hoe staan zij er financieel voor (2.3)?

2.1 Armoede en schuld als gevolg van de Coronapandemie?

De zorgen over de maatschappelijke gevolgen van Corona groeien. De verschillende vormen van lockdown gericht op het tegengaan van het virus, hebben grote economische en maatschappelijke impact (zie figuur 2). In sommige sectoren (zoals de horeca, de metaalsector en de culturele sectoren¹) zijn de economische activiteiten maandenlang tot bijna nul gereduceerd (geweest). Daardoor is de kans op werk en het verdienvermogen van een aanmerkelijk deel van de arbeidskrachten (werknemers, zzp'ers en overige ondernemers) in sommige sectoren ernstig afgenomen.

figuur 2 Tijdslijn van de coronapandemie in Nederland



Bron: Panteia

Wie op zoek is naar aanwijzingen voor een groeiende armoede- en schuldenproblematiek, stuit op een diffuus beeld. Enerzijds is het cijfermatige bewijs voor een groeiende armoede en schuldenproblematiek nog erg beperkt. Het algemene beeld vanuit de verkennende gesprekken met gemeenten en stakeholderorganisaties is dat gemeenten veel minder armoedeproblematiek op hun bordje hebben dan dat zij hadden verwacht. Gemeenten hebben hooguit te maken met een beperkte stijging van hun bijstandsbestand. In totaal steeg het aantal Nederlanders dat bijstand ontvangt met ruim 3 procent in 2020². Het aantal mensen dat met betalingsproblemen kampt, is in 2020 afgenomen³. Ook wat betreft andere minimaregelingen is het rustig, in sommige gemeenten is er zelfs sprake van een afname, bijvoorbeeld bij de bijzondere bijstand.

¹ Zie bijvoorbeeld UWV over sectorale verschillen:

<https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/images/Regionale-verschillen-impact-corona-werkgelegenheid.pdf>

² CBS: voor het eerst sinds 2016 stijgt aantal ontvangers bijstand weer - <https://nos.nl/l/2370751>

³ <https://www.nu.nl/economie/6121950/minder-mensen-zitten-financieel-in-de-knel-ondanks-coronacrisis.html>



Er worden verschillende verklaringen genoemd voor deze relatieve rust. Allereerst: het pakket aan steunmaatregelen van de rijksoverheid zorgt ervoor dat veel mensen het nog net wel redden. Daarnaast zijn verhuurders en andere schuldeisers ruimhartig met het verstrekken van betalingsregelingen. Tenslotte verklaren gesprekspartners de relatieve rust ook met de neiging van mensen om zich naar binnen te keren en weinig contact te zoeken met buiten en omdat loketten gesloten waren of zijn.

Anderzijds zijn er signalen dat er wel degelijk iets aan de hand is: meer ondernemers stoppen met hun bedrijf⁴, er wordt een faillissementsgolf verwacht aan het einde van dit kalenderjaar⁵, het aantal klanten van de voedselbank groeide⁶ en de jeugd-ggz is overspoeld⁷. In het tweede en derde kwartaal van 2020 nam het aantal werklozen vergeleken met voorgaande kwartalen sterk toe, met respectievelijk 72 duizend en 70 duizend ten opzichte van het voorgaande kwartaal⁸. Dit komt vooral omdat meer mensen op zoek gingen naar werk. In dezelfde periode was er een record-daling van het aantal gewerkte uren voor zzp'ers. Volgens het Nibud heeft 1 op de 5 Nederlanders in maart een inkomensterugval ervaren⁹. NRC omschrijft het als een 'val in slow motion': harde bewijzen voor een sterke toename voor een economische crisis (en van armoede en schulden) zijn op dit moment beperkt en hoeveel bedrijven zullen struikelen, is afhankelijk van vele factoren¹⁰. Vanuit meerdere kanten wordt er gewezen op een groeiende groep die in de problemen dreigt te komen maar, om bovenstaande redenen, nog niet zichtbaar is¹¹.

2.2 Kwetsbare groepen

Flexwerkers (vooral oproep- en uitzendkrachten en zzp'ers), jongeren en mensen met een niet-westerse achtergrond kregen tot dusver de hardste klappen¹². Omdat flexwerkers en jongeren een beperkte aanspraak op de WW-uitkering hebben, zijn sinds maart het aantal mensen en het aantal huishouden zonder werkinkomen fors gestegen¹³. Omdat deze groepen ook degene zijn die minder vaak beschikken over een inkomensbuffer om een tegenslag te overbruggen (volgens rapporten van Panteia¹⁴ en de Algemene Rekenkamer¹⁵, beide in 2020 verschenen), lopen ze ook een groter risico om in armoede en schulden te verzinken.

Ondernemers worden vaak als kwetsbare groep benoemd. Gesprekspartners benadrukken wel de diversiteit van deze groep als het bijvoorbeeld gaat om de sector waarin ze actief zijn en het inkomen dat ze verdienen. Vooral bij ondernemers met hoge inkomens kunnen problemen ontstaan omdat zij gewend zijn aan een hoog inkomen en niet zomaar 'job ready' zijn. Volgens het Armoedefonds zijn zzp'ers en ondernemers een nieuwe (en qua omvang grote) doelgroep voor hulporganisaties en gaan ze volgend jaar

⁴ Meer ondernemers stoppen: 'We hebben niks meer, alleen elkaar nog' - <https://nos.nl/l/2369899>

⁵ <https://www.nu.nl/economie/6116884/experts-verwachten-eind-dit-jaar-een-faillissementsgolf.html>

⁶ <https://www.nu.nl/economie/6120882/in-2020-klopten-meer-huishoudens-aan-bij-de-voedselbank.html>

⁷ <https://www.nu.nl/coronavirus/6121101/jeugd-ggz-door-coronacrisis-overnol-crisisgevallen-zouden-worden-afgewezen.html>

⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/46/meer-banen-en-vacatures-in-het-derde-kwartaal>

⁹ Nibud (2020). Nibud: Een vijfde van de Nederlanders ervaart inkomensterugval. Persbericht <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/nibud-een-vijfde-van-de-nederlanders-ervaart-inkomensterugval/> P.9 (H2)

¹⁰ <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/02/26/de-economie-draait-slecht-maar-waarom-blijkt-dat-niet-uit-de-cijfers-a4033502>

¹¹ Zie ook: <https://www.nu.nl/geldzaken/6105768/meer-geldproblemen-door-corona-de-echte-golf-van-hulpvragen-komt-nog.html>

¹² <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werklozen/werkloosheid-naar-migratieachtergrond>

¹³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/42/toename-werkloosheid-afgevlakt>

¹⁴ Grimmus, T., Rossetti, S., de Ruiter, M., & Vroonhof, P. (2020). *Inkomensalternatieven van zelfstandigen zonder personeel*. Zoetermeer: Panteia

¹⁵ Algemene Rekenkamer (2020), *Sociale zekerheid en flexibele arbeidsmarkt* <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2020/12/9/sociale-zekerheid-en-flexibele-arbeidsmarkt>



een nieuwe doelgroep voor het armoedebelief van de gemeenten vormen¹⁶. Stakeholders en hulporganisaties (bijvoorbeeld schuldhulpkoepel NVVK en Schuldenlab.nl¹⁷) vragen zich af: zijn de gemeenten bereid (en hebben ze de capaciteit) om voldoende financiële ondersteuning en maatwerk, schuldhulp- en dienstverlening te bieden - niet alleen aan de oude, maar ook aan de nieuwe doelgroepen?

Evaluaties van armoedebelief in enkele gemeenten die Panteia eerder uitvoerde, lieten zien dat de gemeentelijke schuldhulpverlening beperkt ervaring heeft met schuldhulp aan zelfstandigen en (daardoor) ook onvoldoende voorbereid is op het helpen van deze groep. Het is daarom onduidelijk of ze met de schaarse beschikbare middelen hun armoedebelief en dienstverlening kunnen aanpassen aan de behoeften van de nieuwe doelgroepen. Vertegenwoordigende organisaties voor zelfstandigen geven aan dat ondernemers de gemeente niet altijd als partner zien en dat er te weinig kennis bij gemeenten is over ondernemers.

Een specifieke kwetsbare groep waar veel gesprekspartners op wijzen, zijn mensen die niet onder het sociaal minimum terecht komen, maar in de knel komen met hun besteedbaar inkomen. Dit kan gebeuren als mensen hoge vaste lasten hebben, die zij door een inkomensdaling niet meer kunnen opbrengen. De TONK regeling (met terugwerkende kracht ingevoerd vanaf 1 januari 2021) is voor deze groep bedoeld.

Dan is er nog een groep mensen die zich net boven de armoedegrens bevindt. Dit zijn vaak mensen met een laag en weinig vast inkomen. Dit is een groep die het normaal net redt, maar nu misschien onder de armoedegrens zal zakken.

2.3 De rol en financiële positie van gemeenten

De verantwoordelijkheid voor armoedebestrijding ligt sinds 2015 bij de gemeenten. De decentralisaties die per 1 januari 2015 hebben plaatsgevonden op het gebied van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), de Participatiewet en de Jeugdwet, zorgden voor nieuwe uitdagingen voor gemeenten in het gehele sociaal domein als het gaat om het voeren en het financieren van samenhangend en integraal beleid bij de zorg en ondersteuning aan kwetsbare groepen. De hoge kosten hiervan en de uitbreiding van de lokale competenties in het sociale domein zorgden er al vóór de coronapandemie voor dat veel gemeenten met financiële- en capaciteitsproblemen zaten. De genoemde decentralisaties gingen gepaard met stevige, door het Rijk opgelegde bezuinigingen.

Mogelijk zet de coronapandemie hier nog meer druk op, bijvoorbeeld omdat gemeenten een grotere en heterogenere doelgroep moeten bedienen. Ook hebben gemeenten sinds maart 2020 aanvullende competenties gekregen. Het gaat dan vooral om de uitvoering van de belangrijkste noodmaatregel voor zzp'ers (Tozo) en de ondersteuning voor noodzakelijke kosten huishoudens (TONK). Gemeenten worden volledig financieel gecompenseerd voor de kosten van de Tozo. Op de SZW-begroting is hiervoor een bedrag van 3,8 miljard euro gereserveerd¹⁸. De Rijksoverheid heeft voor de TONK € 130 miljoen beschikbaar gesteld¹⁹.

In februari 2021 berichtte NRC dat een derde van de gemeenten in geldnood zit en de begroting van 2021 niet sluitend krijgt. De grootste tekorten zitten op de sociale taken, zoals bijstand en jeugdzorg²⁰. Uit recent onderzoek in opdracht van de provincie Zuid-Holland blijkt dat ook Zuid-Hollandse gemeenten financieel in zwaar weer verkeren²¹.

¹⁶ Armoedefonds (2020). Rapport. De Impact van de coronacrisis op de armoede in Nederland

<https://www.armoedecoalitie-utrecht.nl/nieuws/de-impact-van-de-coronacrisis-op-armoede/>

¹⁷ <https://congrezzo.hoe-zo.nl/nsr/programma-10-december.html>

¹⁸ <https://nos.nl/artikel/2342535-schuldengolf-zzp-ers-op-komst-en-gemeenten-niet-klaar-om-hen-te-helpen.html>

¹⁹ <https://www.divosa.nl/onderwerpen/tijdelijke-overbruggingsregeling-zelfstandig-ondernemers-tozo>

²⁰ <https://vng.nl/artikelen/tijdelijke-ondersteuning-voor-noodzakelijke-kosten-tonk>

²¹ <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/02/28/derde-van-gemeenten-in-geldnood-a4033678>

²¹ Berenschot, 2021. Roeien met te korte riemen. <https://www.zuid-holland.nl/actueel/nieuws/maart-2021/geldtekort-dwingt-gemeenten-hardere-keuzes/>



Meer dan de helft van de Zuid-Hollandse gemeenten slaagt er niet in een structureel sluitende begroting te hebben of te laten zien hoe ze toekomstige plannen kunnen betalen.

Gemeenten hebben als gevolg van de coronacrisis te maken met aanvullende taken, maatschappelijke problemen en dalende inkomsten. Ondanks de compensatie vanuit het Rijk en het bevriezen van het gemeentefonds-accres (het bedrag waarmee het beschikbare bedrag van het gemeentefonds jaarlijks wordt aangepast) voor twee jaar, bestaan er grote zorgen over de financiële gevolgen van de coronacrisis. Indien de coronacrisis leidt tot een economische crisis, is het waarschijnlijk dat het aantal mensen dat een beroep doet op inkomensvoorzieningen bij gemeenten stijgt. Als de grootte van de crisis vergelijkbaar is met de financiële crisis van 2008, kunnen de tekorten binnen het sociaal domein voor gemeenten in Zuid-Holland oplopen tot €500 miljoen op jaarbasis. De financiële knelpunten beperken zich niet tot het sociaal domein. Ook (nieuwe) taken als de energietransitie en bezuinigingen (bijvoorbeeld op volkshuisvesting) zorgen in de toekomst voor nog meer financiële druk.



3 Pre-corona armoedeproblematiek in ZH

3.1 Hoe meten we de armoedeproblematiek?

Armoede betekent dat individuen of huishoudens dermate beperkte financiële middelen hebben dat ze uitgesloten zijn van de minimale levensstandaard van hun sociale omgeving en/of samenleving. Er bestaan meerdere definities en invalshoeken voor armoede. Elke definitie en invalshoek legt de nadruk op andere aspecten die te maken hebben met een tekort aan financiële middelen en geeft aanleiding tot verschillende armoedecijfers. Een relatieve definitie van armoede legt bijvoorbeeld de nadruk op hoeveel mensen aanzienlijk minder financiële mogelijkheden hebben ten opzichte van andere groepen in de samenleving, zoals de “doorsnee burgers” (de groep met een inkomen in het midden van de nationale inkomensverdeling). Absolute armoede verwijst naar mensen die onder het sociaal minimum leven, het bedrag dat nodig is om in het levensonderhoud van het huishouden te kunnen voorzien²².

Ons onderzoek richt zich op de ontwikkeling van armoede naar aanleiding van de coronapandemie en het effect dat de toenemende armoedeproblematiek heeft op de financiële situatie van de gemeenten in Zuid-Holland. Gemeenten treden op als vangnet wanneer huishoudens beschikken over een besteedbaar inkomen onder het sociaal minimum. Gemeenten vullen het inkomen dan aan tot het sociaal minimum en verlenen diensten om te voorkomen dat het inkomensniveau ongewenste neveneffecten heeft op het gedrag en andere leefdoelgebieden van de leden binnen het huishouden.

Daarom hanteren we een absolute definitie van armoede op huishoudniveau met het sociaal minimum als inkomensgrens. Dat is het niveau tot waar een bijstandsuitkering het huishoudinkomen kan aanvullen. De beschikbare indicatoren gebruiken echter ofwel het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering, ofwel het aantal huishoudens tot 101% (van het wettelijk sociaal minimum) als criteria om de omvang van armoede te bepalen. De eerste indicator onderschat de omvang van armoede (want huishoudens met vermogen boven een bepaalde vermogensgrens worden uitgesloten) terwijl de tweede de omvang wat overschat (want de huishoudens met een inkomen net boven het sociaal minimum worden ook meegeteld). Daarom gebruiken we de twee indicatoren in combinatie om een meer uitgebalanceerd beeld van de pre-corona armoede in kaart te brengen.

De omvang van armoede (ofwel het aantal arme huishoudens) brengt slechts een deel van de pre-corona armoedeproblematiek in kaart. Het geeft een indicatie van hoe groot de groep waarvan verwacht kan worden dat zij tijdens de coronapandemie in armoede blijven (of zelfs dieper daarin wegzinken). Het geeft echter geen indicatie over in hoeverre de armoede naar aanleiding van de coronapandemie zal toenemen.

Om een indicatie te krijgen van de te verwachten armoedetoeename gebruiken we het aandeel huishoudens waarvoor een relatief klein inkomensderving voldoende is om tot armoede te vervallen. Naar verwachting loopt een deel van deze groep een grote kans om onder de armoedegrens te vallen in een periode van ingrijpende economische recessie waartoe de coronapandemie zou kunnen leiden. Daarom vormen ze een aandachtsgroep voor gemeenten. Daar komt bij dat veel gemeenten ook activerend beleid voeren op deze huishoudens, zeker waar het gaat om kinderen. Denk aan bijdragen aan schoolkosten, (sport)clubs, OV-korting, etc. De grenzen die gemeenten daarvoor hanteren, zijn vaak gerelateerd aan het sociaal minimum, maar kunnen sterk uiteenlopen tussen gemeenten (doorgaans tussen 100 en 130%). Onze aanname is hier dat hoe groter de aandachtsgroep is, hoe meer de armoede naar aanleiding van de coronapandemie zal toenemen.

²² Hoff, S., van Hulst, B. (2019). *Armoede in kaart 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.



Het huishoudinkomen bestaat eigenlijk uit verschillende componenten. De belangrijkste bronnen zijn meestal het inkomen uit arbeid (loon en inkomen uit eigen onderneming) en/of uitkeringen (zoals pensioen en WIA-uitkering) van de huishoudleden, maar ook vermogen speelt hierin een belangrijke rol. Enerzijds kan het vermogen zijn dat vrij en opneembaar is (zoals financiële bezittingen en spaargeld) en dat huishoudens kan helpen een periode van gering arbeidsinkomen te overbruggen. Anderzijds kan de aflossing van negatief vermogen (oftewel schulden), die vaak als gevolg van gering arbeidsinkomen ontstaan, (zie theoretisch kader [figuur 1](#)) een flink deel van het besteedbaar inkomen opeisen.

De beschikbaarheid van positief en opneembaar vermogen kan dus de toename van armoede tijdens de coronapandemie remmen, ook in gemeenten met een grote aandachtsgroep. Daarom is het mediaan vermogen ook meegenomen om de pre-corona armoedeproblematiek in Zuid-Holland in kaart te brengen.

3.2 Armoede en risicogroep(en) in Zuid-Holland

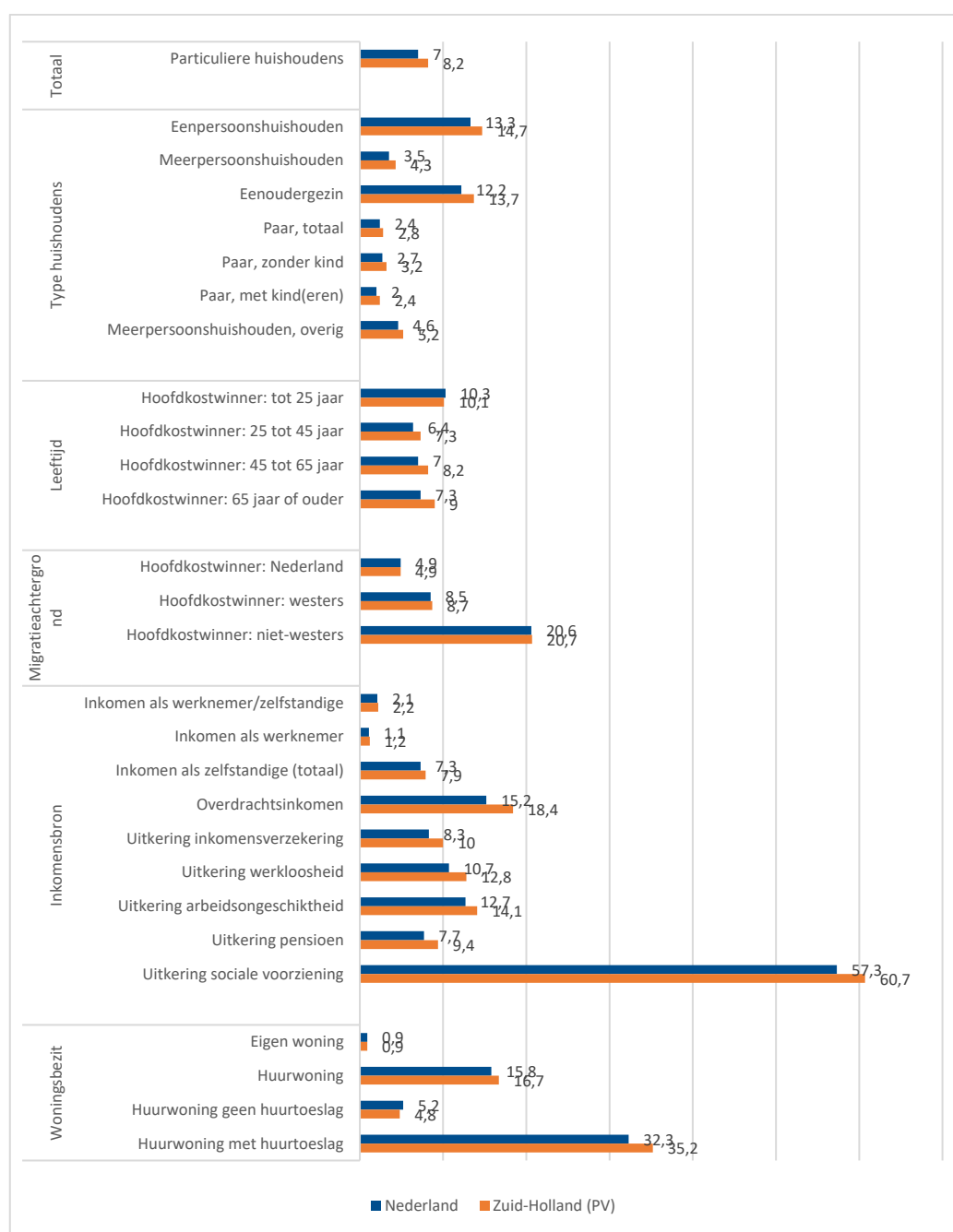
In januari 2020, net voor de coronapandemie toesloeg, verstrekten Zuid-Hollandse gemeenten 107.500 bijstandsuitkeringen aan 6,6 % van de huishoudens en 2,9% van de bevolking in de provincie (Bron: CBS-Statline). Het gebruik van de bijstandsuitkering in Zuid-Holland was wat groter dan gemiddeld op landelijk niveau, waar 5,2% van de huishoudens en 2,3% van de Nederlandse bevolking in dezelfde periode een bijstandsuitkering ontving. In Zuid-Holland zien we ook een relatief hoger bijstandsgebruik onder oudere mensen, waar 16% van de bijstandsuitkeringen aan gerechtigden boven de AOW-leeftijd werden verstrekt. Op landelijk niveau is dit percentage slechts 12%. Het bijstandsgebruik is ook relatief hoger onder alleenstaanden dan onder meerpersoonshuishoudens. In Zuid-Holland maakt één op de 10 eenpersoonshuishoudens gebruik van de bijstandsuitkering, terwijl dit percentage ongeveer 2% lager is op landelijk niveau (8,8%).

[Figuur 3](#) beschrijft sociaaleconomische kenmerken van huishoudens met een inkomen tot 101% van het sociaal minimum als armoedegrens. De cijfers in [figuur 3](#) tonen aan dat bijna 8,2% van de huishoudens in Zuid-Holland een inkomen tot 101% van het sociaal inkomen heeft, ruim 1% meer dan in Nederland. Als we dit cijfer naar sociaal economische kenmerken (type van huishoudens, leeftijd en migratieachtergrond van de hoofdkostwinner, hoofdbron van het inkomen en woningbezit) uitsplitsen, zien we dat het profiel van de armoederisicogroep in Zuid-Holland het profiel op landelijk niveau weerspiegelt. Eigenlijk is de belangrijkste conclusie op dit vlak dat voor vrijwel alle armoede-gerelateerde kenmerken het aandeel in Zuid-Holland een (klein) beetje groter is.

Zowel in Zuid-Holland als in Nederland als geheel lopen eenpersoons- en eenouderhuishoudens een hoger risico op armoede. Ook groter is het risico onder huishoudens met een jongere hoofdkostwinner (<25 jaar) of met (voornamelijk niet-westerse) migratieachtergrond, onder huishoudens die rekenen op een uitkering (overdrachtsinkomen) als hoofdkomensbron en onder huishoudens die in een huurwoning met huurtoeslag wonen. Huishoudens waarvoor inkomen afkomstig uit eigen onderneming de belangrijkste financiële bron is, lopen ook een hoger risico.



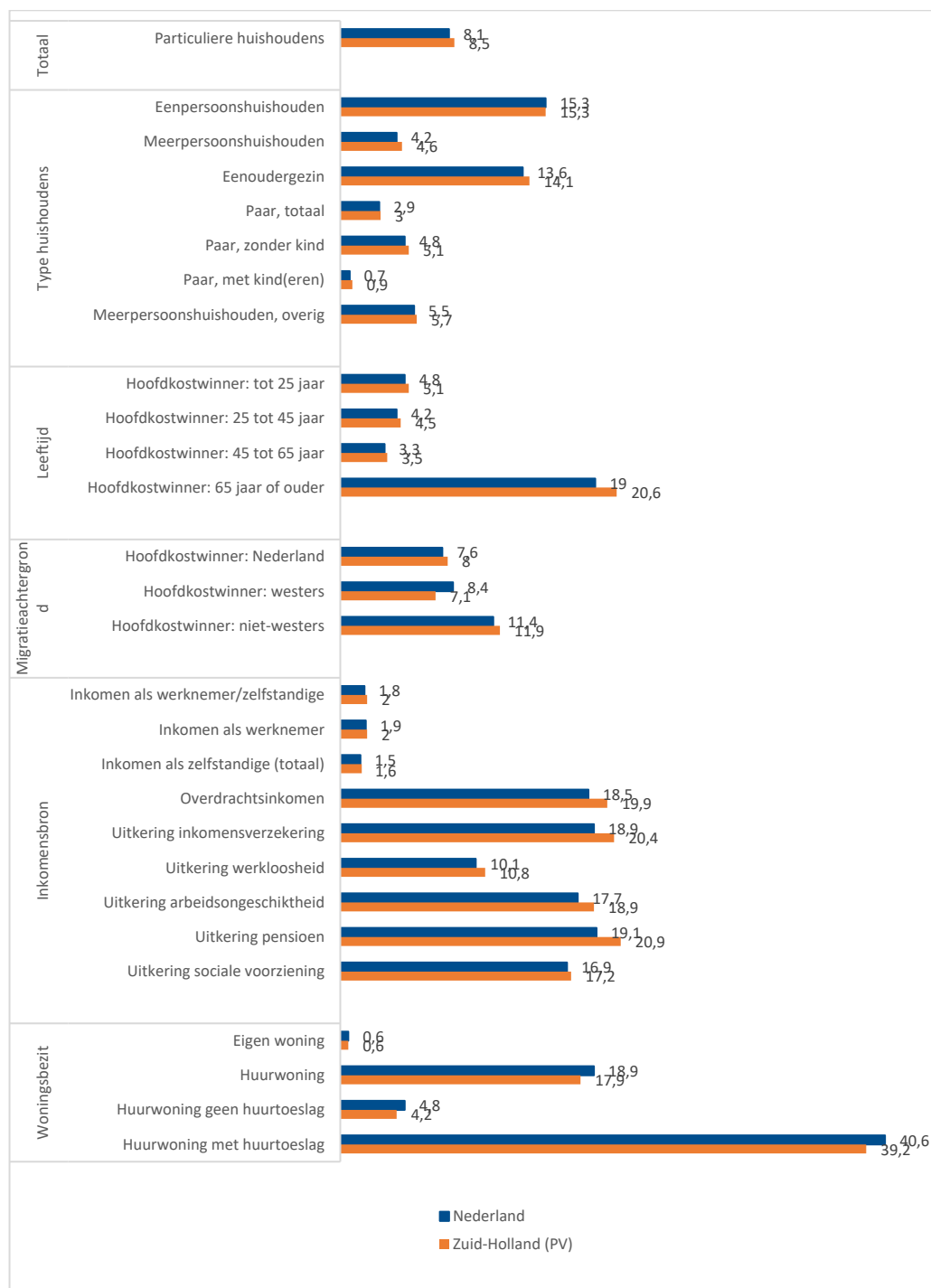
figuur 3 Aandeel huishoudens met een inkomen tot 101% van het sociaal minimum in 2019 in Nederland en Zuid-Holland naar sociaal economische kenmerken



Bron: CBS (statline)



figuur 4 Aandeel huishoudens met inkomen van 101% tot 130% sociaal minimum (de 'aandachtsgroep') in Nederland en Zuid-Holland naar sociaal economische kenmerken (2019)



Bron: CBS (statline)

In [figuur 4](#) wordt het aandeel huishoudens met inkomen van 101% tot 130% van het sociaal minimum weergegeven, uitgesplitst naar sociaaleconomische kenmerken. Deze groep – zoals eerder aangegeven verder aangeduid met 'aandachtsgroep' - vereist mogelijk ook relatief veel aandacht van de gemeenten tijdens de coronapandemie. Deze groep loopt immers een groter risico tijdens de coronapandemie in armoede te vallen. Vergelijking van de cijfers in [figuur 3](#) en [4](#) laten zien dat naast de groep die in armoede



leeft (tot 101% van het sociaal minimum), een vergelijkbaar deel van de huishoudens als gevolg van een kleine inkomensderving ook onder deze grens zou vallen. Dit aandeel ligt in Zuid-Holland (8,5%) net boven de landelijke gemiddeld (8,1%).

Het profiel van deze aandachtsgroep is opvallend vergelijkbaar met het profiel van de groep huishoudens onder de armoedegrens in [figuur 3](#). Er is een zeer groot verschil in 'uitkering sociale voorziening', dat logischerwijs doorwerkt in andere inkomensbronnen. Dat is bijna per definitie het geval; [figuur 3](#) betreft immers inkomen op (ongeveer) maximaal het sociaal minimum, wat vaak zal samenhangen met het ontvangen van bijstand. Andere opvallende verschillen zijn dat de aandachtsgroep in [figuur 4](#) een veel groter percentage onder ouderen 65+ laat zien (vooral in Zuid-Holland: 20,6 % tegen 9,0 % in [figuur 3](#)) en een relatief klein percentage onder huishoudens met inkomen uit een onderneming als hoofdincomensbron. Bij de 65+-groep past de kanttekening dat deze huishoudens doorgaans over een vrij vaststaand en risicoarm inkomen beschikken, ook al is dat laag. Eerder onderzoek van Panteia laat bovendien zien dat deze huishoudens de tering doorgaans beter naar de nering zetten dan andere cohorten, en derhalve veel minder vaak in situaties van schuldenproblematiek terechtkomen.²³

3.3 Omvang van armoede en aandachtsgroepen in Zuid-Hollandse gemeenten

In [figuur 5](#) en [6](#) brengen we de omvang van de armoedeproblematiek voor de coronapandemie in de Zuid-Hollandse gemeenten in kaart. In [figuur 5](#) vergelijken we de 52 gemeenten op basis van het percentage van huishouden met een bijstandsuitkering (horizontale as) en het percentage van huishoudens met een inkomen tot 101% van het sociaal minimum (verticale as). De gemiddelde waarden voor Zuid-Holland en Nederland worden in rood weergegeven en laten zien dat in Zuid-Hollandse gemeenten het aandeel huishoudens zowel met een bijstandsuitkering hebben als met een inkomen tot 101% van het sociale minimum groter is dan gemiddeld in alle Nederlandse gemeenten.

Deze twee indicatoren vormen twee verschillende manieren om armoede te meten. Zoals in paragraaf 3.2 aangegeven, leiden ze tot wat uiteenlopende cijfers over de omvang van armoede in Zuid-Holland. Enerzijds sluit het gebruik van de bijstandsuitkering als maat arme huishoudens uit met een vermogen boven een relatief lage grens (ruim 12.000 als spaargeld en ruim 50.000 euro als woningwaarde). Anderzijds telt het aantal huishoudens tot 101% sociaal minimum ook mensen net boven de armoedegrens als arm. Om een meer gebalanceerd beeld van de omvang van armoede in de Zuid-Hollandse gemeenten te geven, worden de twee indicatoren naast elkaar weergegeven. Uit het figuur valt af te leiden dat er wel verschillen zijn tussen de twee indicatoren, maar dat grosso modo de onderzoeksconclusies weinig zouden verschillen, aangezien alle gemeenten ongeveer op dezelfde lijn liggen.

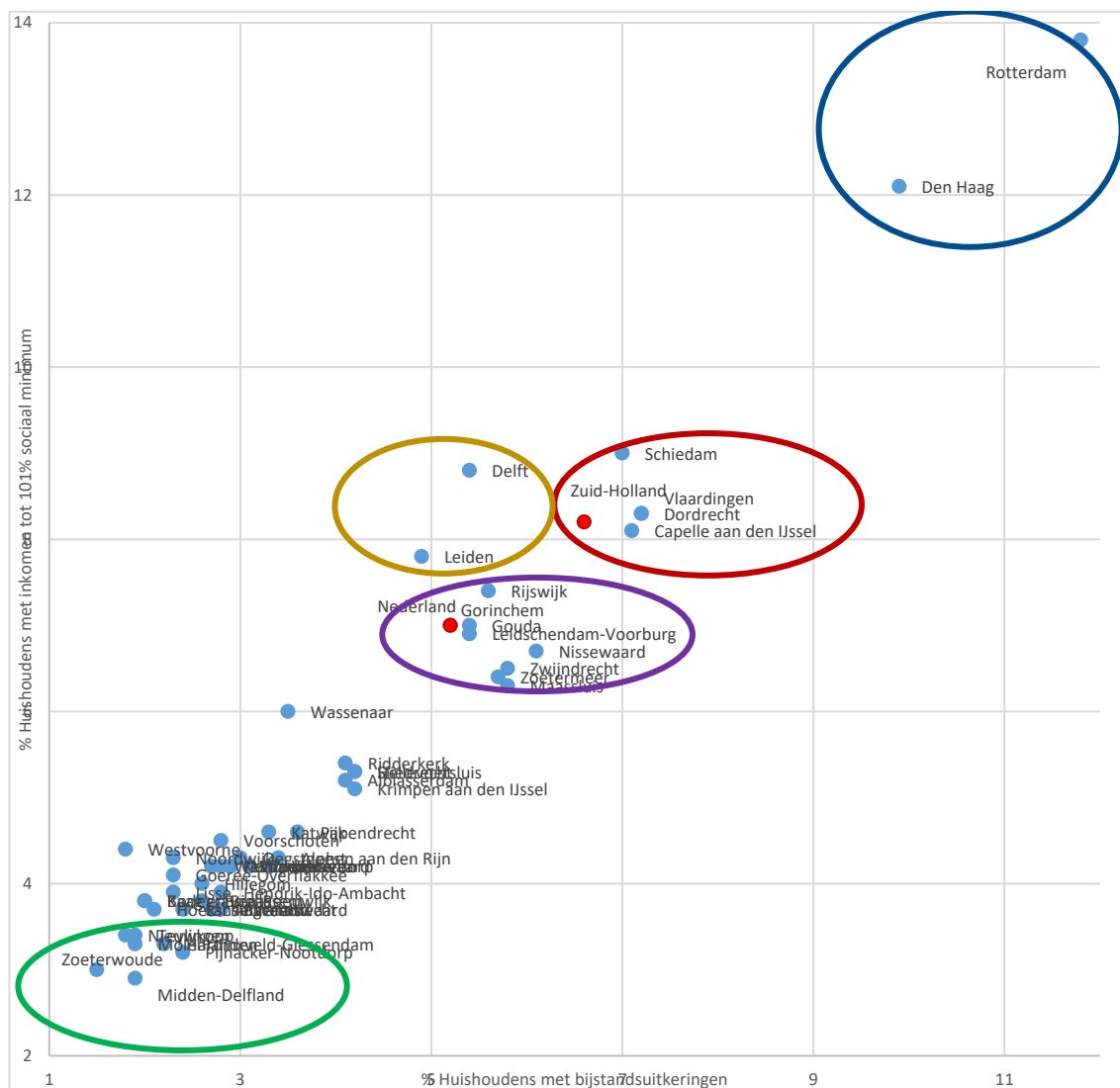
Op eerste gezicht valt de positie van Den Haag en Rotterdam op. In deze gemeenten is het aandeel van huishoudens met een bijstandsuitkering en met een inkomen onder de lage inkomensgrens ongeveer twee keer zo groot als het landelijke niveau. Opvallend is ook de grote armoedeproblematiek in een tweede groep gemeenten: Schiedam, Vlaardingen, Dordrecht, en Capelle aan den IJssel. In alle vier gemeenten ligt het gebruik van de bijstandsuitkering hoger dan het provincieniveau en ligt het aandeel van huishoudens met een inkomen tot 101% van het sociaal minimum op of boven het provinciegemiddelde. In Delft en Leiden ligt het gebruik van de bijstand rond het landelijke gemiddelde maar is er wel sprake van een aanzienlijk hoger percentage van huishoudens met inkomen tot 101% van het sociaal minimum, dit percentage ligt op of boven het provinciegemiddelde. In een vierde groep van gemeenten (Gorinchem, Rijswijk, Leidschendam-Voorburg, Gouda, Maasluis, Nissewaard, Zwijndrecht en

²³ Zie bijvoorbeeld Westhof, F., M. Tom en P. Vroonhof, 2011, Monitor Betalingsachterstanden; Meting 2011, Panteia, Zoetermeer.



In de grote meerderheid van de gemeenten in Zuid-Hollande is sprake van een onder gemiddeld gebruik van bijstandsuitkeringen en een onder gemiddeld aantal huishoudens met een inkomen tot 101% van het minimum inkomen. De kleinste aandeel van arme huishoudens (zowel met een bijstandsuitkering of met een inkomen tot 101% van het sociaal minimum) is in Zoeterwoude en in Midden-Delfland gevonden.

figuur 5 Percentage van huishoudens dat een bijstandsuitkering ontvangt (horizontale as) en percentage van huishoudens met een inkomen tot 101% van het sociaal minimum (verticale as) in Zuid-Hollandse gemeenten t.o.v. Zuid-Holland en Nederland (2019).



Bron: CBS

In **figuur 6** vergelijken we de Zuid-Hollandse gemeenten op basis van de omvang van de aandachtsgroep (huishoudens met inkomen van 101% tot en met 130% van de sociaal minimum - horizontale as) en de beschikbaarheid van alternatieve inkomensbronnen (mediaan vermogen - verticale as). Terwijl de aandachtsgroep een grote kans heeft om tijdens de coronapandemie onder het sociaal minimum te vallen,



biedt vrij en opneembaar vermogen steun om een inkomensderving te overbruggen zonder terug te vallen op de financiële hulp van de gemeenten. Volgens deze redenering verwachten we dat de kans op een toename van de armoedeproblematiek tijdens de coronacrisis groter zal zijn in gemeenten waar een relatief groot aandeel van huishoudens met een inkomen net boven het sociaal minimum op een gering vermogen kan terugvallen.

Als we naar de rode puntjes kijken, zien we dat in Zuid-Holland de aandachtsgroep net wat groter is dan het landelijk gemiddelde. Het bezit van vermogen is juist beduidend geringer: in Zuid-Holland heeft een gemiddeld huishouden in deze inkomenscategorie een derde minder vermogen dan gemiddeld voor deze groep in Nederland het geval is. Zuid-Hollanders in deze groep beschikken dus gemiddeld over minder middelen om een inkomensderving tijdens de coronapandemie te overbruggen zonder gemeentelijke financiële hulp. Waarbij aangemerkt moet worden dat dit vermogen niet altijd eenvoudig (en/of slechts tegen hoge kosten) vrij te spelen is.

Als we naar de relatieve positie van de gemeenten kijken, valt op dat Den Haag en Rotterdam hier veel minder opvallende uitschieters zijn. Rotterdam is wel de Zuid-Hollandse gemeente met de grootste aandachtsgroep (11,5% van de huishoudens) en het geringste mediaan vermogen (onder 10.000 euro), maar ligt in de grafiek redelijk dicht bij de tweede groep van gemeenten met een aanzienlijk grote aandachtsgroep en een laag mediaan vermogen. In deze tweede gemeentegroep vinden we niet alleen de vier gemeenten die in de tweede groep van [figuur 3](#) stonden met een bovengemiddelde armoedeomvang, maar ook de gemeenten Den Haag, Zwijndrecht, en Gorinchem. Net als in Rotterdam is ook voor deze gemeenten het vermoeden gerechtvaardigd dat er een grote kans is dat de armoede onder huishoudens zal toenemen als gevolg van de coronapandemie.

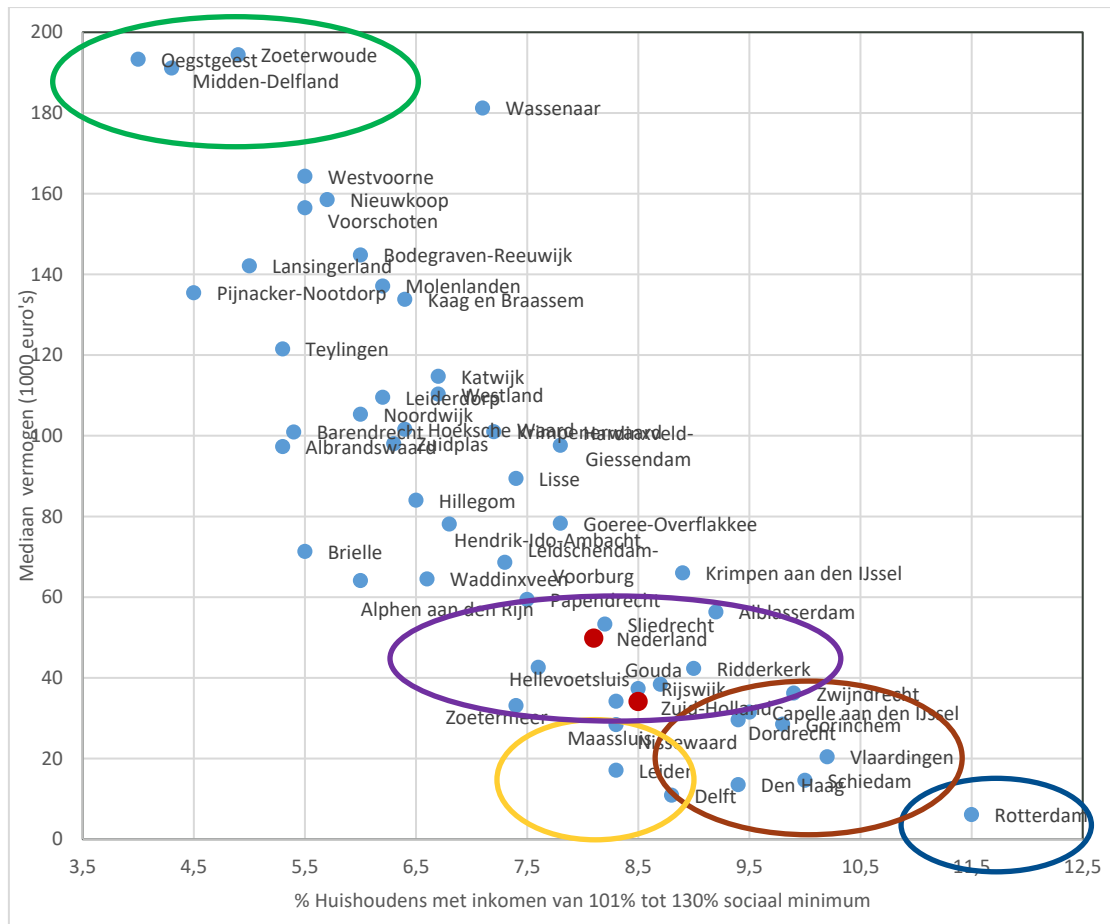
In de derde gemeentegroep is de kans op een toename van de armoedeproblematiek ook relatief groot. De aandachtsgroep is ongeveer even groot als gemiddeld in heel Zuid-Holland maar er is sprake van een lager dan gemiddeld mediaan vermogen. Hier vinden we niet alleen Delft en Leiden (zoals in de derde groep in [figuur 5](#)), maar ook Maassluis en Nissewaard.

De vierde gemeentegroep bestaat uit gemeenten waar de grootte van de aandachtsgroep en het mediaan vermogen tussen het landelijke en provinciale gemiddelde liggen. Deze gemeenten zijn: Rijswijk, Hellevoetsluis, Gouda, Ridderkerk, Sliedrecht en Alblasterdam. Hier verwachten we dat de kans dat meer huishoudens een beroep doen op de financiële hulp van gemeenten tijdens de coronapandemie niet zo groot is als in de vorige drie gemeentegroepen, maar nog steeds aanzienlijk is.

Voor de meerderheid van de gemeenten is de kans op een toename van de armoedeproblematiek wel relatief kleiner dan op landelijk niveau. De geringste toename van de armoedeproblematiek verwachten we in Zoeterwoude, Midden-Delfland en Oegstgeest. De positie van Wassenaar is interessant: hier zien we dat een van de hoogste mediane vermogens gepaard gaat met een aandachtsgroep van opmerkelijke grootte.



figuur 6 Percentage van huishoudens met inkomen tussen 101% en 130% sociaal minimum (horizontale as) en mediaan vermogen (verticale as) in Zuid-Hollandse gemeenten t.a.v. Zuid-Holland en Nederland (2019)



Bron: CBS

3.4 Samenvatting

Hierboven hebben we de armoedeproblematiek voor de coronapandemie in Zuid-Holland in kaart hebben gebracht. We deden dat aan de hand van indicatoren die inzicht geven in het aandeel en de sociaal economische kenmerken van huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum en huishoudens die in 2019 een beroep deden op de bijstandsuitkering. Onze bevindingen kunnen als volgt worden samengevat:

- **Voor de coronapandemie waren er in Zuid-Holland relatief meer bijstandsuitkeringen dan in het heel Nederland en meer huishoudens met een inkomen tot 101% van het sociaal minimum. In Zuid-Holland was er sprake van een relatief grotere omvang van armoede dan gemiddeld in Nederland.**
- Net als in Nederland is ook in Zuid-Holland de kans groter dat huishoudens met de volgende kenmerken aan de criteria voor armoede voldoen:
 - Een **jongvolwassene als hoofdkostwinner**
 - Een (voornamelijk **niet-westerse**) **migratieachtergrond**
 - Een **alleenstaand persoon**
 - Een **alleenstaande ouder**
 - Een **uitkering** (overdrachtsinkomen) als **hoofdkomstenbron**
 - Woonachtig in een huurwoning met **huurtoeslag**.



- Vergeleken met de rest van Nederland zien we in Zuid-Holland een wat **grotere kans op armoede onder oudere volwassenen (65+) en eenoudergezinnen met een uitkering.**
- Naast de groep die in armoede leeft, vereist **een vergelijkbaar deel (8,5%)** van de huishoudens ook bijzondere aandacht tijdens de coronapandemie. Deze groep, die we de aandachtsgroep genoemd hebben, **kan door een kleine inkomensderving in armoede vervallen.**
- De pre-corona **armoedeproblematiek** verschilt aanzienlijk tussen gemeenten.
- Relatief de **meeste armoede is in Den-Haag en Rotterdam** te vinden. De aandelen huishoudens met een bijstandsuitkering en met een inkomen tot het sociale minimum liggen daar twee keer zo hoog liggen als de landelijke gemiddelden.
- In **Schiedam, Vlaardingen, Dordrecht, en Capelle aan den IJssel** komt armoede relatief vaker voor dan gemiddeld in Zuid-Holland en Nederland
- **Delft en Leiden** liggen rond de gemiddelden voor Nederland.
- In meeste Zuid-Hollandse gemeenten komt duidelijk minder armoede voor dan gemiddeld in Nederland.
- Armoede komt slechts in enkele gemeenten in Zuid-Holland meer dan gemiddeld voor. Toch heeft een aantal gemeenten een relatief grote aandachtsgroep (101-130% sociaal minimum) die slechts op een gering vermogen kan terugvallen. Naast de gemeenten die we hierboven hebben genoemd, lopen ook **Zwijndrecht, Gorinchem, Maasluis, Nissewaard** en in mindere mate **Rijswijk, Hellevoetshuis, Gouda, Ridderkerk, Sliedrecht en Alblasterdam** een relatief grote kans op een toename van de armoedeproblematiek naar aanleiding van de coronapandemie.



4 Armoedeproblematiek in ZH ten tijde van Corona

4.1 Hoe meten we de impact van de coronapandemie?

Op het moment van schrijven is de coronapandemie exact een jaar geleden begonnen en deze is nog niet voorbij. Eind maart 2020 onderging de Nederlandse economie de eerste intelligente lockdown, gevolgd door een periode van gedeeltelijke versoepeling in de zomer en strengere vormen van lockdown in de herfst en winter.

Aangezien de coronapandemie een recent fenomeen is, zijn er beperkte data beschikbaar om haar impact op armoede en op gemeentelijke financiën volledig in kaart te brengen. We hebben voldoende informatie om de toename van armoede onder werknemers en ondernemers in kaart te brengen door middel van het gebruik van bijstandsuitkeringen en Tozo-uitkeringen (paragraaf 2.2). We hebben echter te weinig informatie om de ontwikkelingen en de sociaal economische kenmerken van de arme huishoudens en van de aandachtsgroep nauwkeurig in kaart te brengen.

Daarom kijken we naar drie sets van indirecte indicatoren. De eerste betreft de impact op werk en inkomen en geeft aan *hoeveel mensen en welke sociaaleconomische groepen hun arbeidsinkomen hebben verloren* nadat de coronapandemie toesloeg. Op zich leidt de toename van mensen zonder arbeidsinkomen niet direct tot een toename van armoede, omdat de WW (tijdelijke) bescherming biedt aan een groot deel van de werknemers. Niettemin geven deze indicatoren een indicatie van hoeveel en welke groepen werklozen in de nabij toekomst een risico op armoede lopen.

Werknemers zijn echter niet die enige die de financiële gevolgen van de coronapandemie ondervinden. Het werk en het inkomen van zelfstandigen (zmp'ers en zzp'ers) zijn het afgelopen jaar ook hard getroffen. Deze impact is echter lastiger te meten. Om een indicatie te geven van het aantal zelfstandigen dat in de financiële problemen is gekomen naar aanleiding van de coronapandemie, kijken we naar de ontwikkelingen van bedrijfsfaillissementen en het gebruik van steunmaatregelen (TOGS, TVL 1 en TVL Q4) in Zuid-Holland.

Het gebruik van steunmaatregelen toont ook signalen over de toekomstige impact van de coronacrisis. Steunmaatregelen spelen nog steeds een grote rol in het ondersteunen van de werkgelegenheid en bedrijvigheid in de meest getroffen sectoren. Het gebruik van de NOW 3.1 en TVL Q4 in Zuid-Holland helpt ons te voorspellen of werknemers en zelfstandigen in Zuid-Holland een bovengemiddelde kans hebben om hun werk te verliezen op het moment dat de noodmaatregelen worden afgeschaft.

De tweede set van indirecte indicatoren betreft *mogelijke neveneffecten* van de coronapandemie. Het idee hierachter is dat de impact van de coronapandemie op werk, inkomen en overige aspecten van welbevinden ook kan leiden tot gevolgen in andere domeinen die relevant zijn voor de gemeentelijke financiën. Gevolgen kunnen komen in de vorm van (schuld)hulpverleningsvragen, maar bijvoorbeeld ook overlast, handhaving, en criminaliteit.

De derde set van indicatoren operationaliseert de financiële druk op gemeenten naar aanleiding van de coronapandemie. Hier tonen we *in hoeverre gemeenten in Zuid-Holland hogere lasten hebben (gehad)* en in hoeverre deze kosten door aanvullende baten (inclusief de coronacompensaties) zijn gecompenseerd.

Omdat in 2020 periodes van strenge lockdown werden afgewisseld door periodes waarin de lockdown werd versoepeld, verwachten we dat de impact van de coronapandemie zal



schommelen. Daarom peilen we de impact van de coronacrisis op een dynamische manier op maandelijks- of kwartaalniveau. Bovendien splitsen we onze bevindingen zoveel mogelijk uit naar sectoren die meer en minder hard werden geraakt door de lockdown.

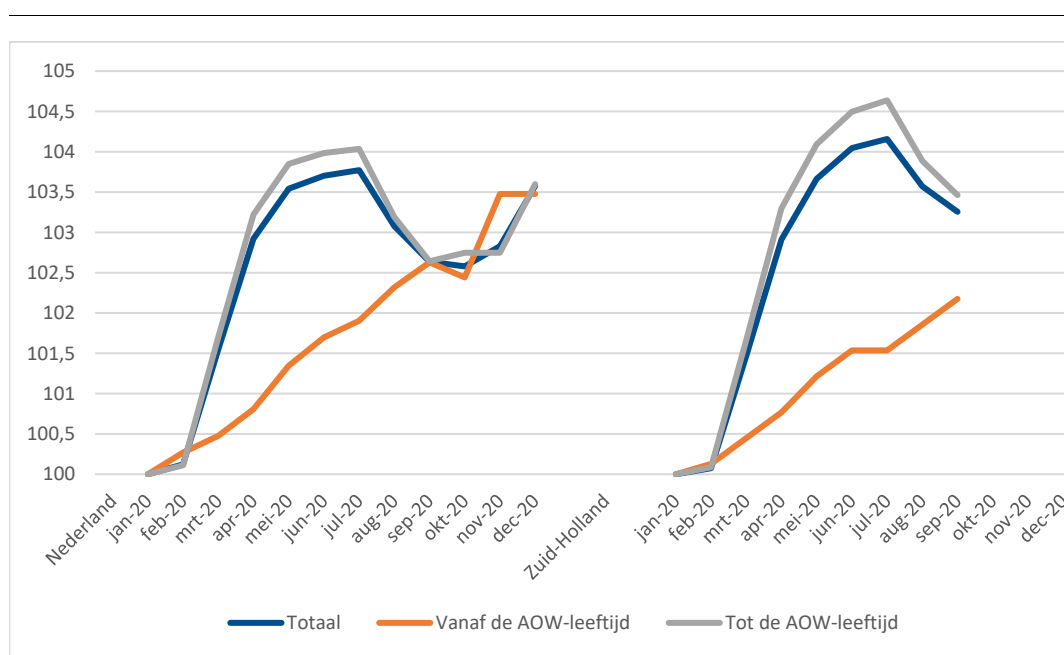
4.2 Toename van armoede

In [Figuur 7](#) zien we een stijging van armoede sinds het begin van de pandemie, deze stijging is groter in Zuid-Holland dan in Nederland. Als we het aantal lopende bijstandsuitkeringen in januari 2020 als referentie nemen (=100), zien we de grootste stijging tijdens de intelligente lockdown (tot juli) toen het aantal bijstandsuitkeringen in Zuid-Holland met ruim 4% is toegenomen (0,5% meer dan de landelijk gemiddelde stijging). In Zuid-Holland groeide de armoede vooral onder mensen tot de AOW-leeftijd.

Vanwege de versoepeling van de coronamaatregelen is het aantal bijstandsuitkeringen tussen juli en september gedaald. Het bleef echter beduidend boven het pre-coronaniveau liggen. In Zuid-Holland daalde de armoede relatief minder dan op landelijk niveau.

Recentere data op landelijk niveau tonen weer een toename van armoede vanaf september/oktober, in lijn met de meeste recente lockdown. Voor Zuid-Holland zijn deze data niet beschikbaar.

figuur 7 Aantal bijstandsuitkeringen naar uitkeringsgrondslag in Zuid-Holland en Nederland januari 2020-december 2020 (index, januari=100%)



Bron: CBS (Statline)

Sinds maart 2020 hebben gemeenten extra financiële steun verstrekt aan zelfstandigen via de Tozo (Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers). Omdat de eisen van de Tozo wat soepeler zijn dan de eisen voor de Bbz (Besluit bijstandverlening zelfstandigen), is het aannemelijk dat de meeste zelfstandigen in financiële problemen een beroep op de Tozo-uitkering hebben gedaan. Het aantal toegekende Tozo-uitkeringen geeft dus meer inzicht in de ontwikkeling van armoede onder zelfstandigen. In [tabel 2](#) zien we dat ruim 12% van zelfstandigen in Zuid-Holland (in gelijke mate zzp'ers (bedrijven met 1 werkzame persoon) en zmp'ers (zelfstandigen met personeel-bedrijven met 2 of meer werkzame personen) naar aanleiding van de coronapandemie



een beroep op de Tozo heeft gedaan. Het gebruik van de Tozo-regeling is vooral groot in de horeca, waar een derde van de zelfstandigen aanspraak heeft gemaakt op deze uitkering.

Het gebruik van de Tozo-regeling in Zuid-Holland ligt beduidend onder het landelijk gemiddelde niveau. De relatief grootste aanspraak op de Tozo-regeling zien we in Noord-Holland en (in mindere mate) Flevoland en Fryslân.

tabel 2 Aandeel bedrijven dat gebruik maakt van TOZO 1 (een combinatie van de zogeheten nader voorlopige cijfers van maart 2020, april 2020 en mei 2020)

	Totaal	w.v.	w.v.		
		1 wp	2 of meer wp	Horeca	Overige bedrijfstakken¹⁾
Totaal Nederland	14,0	14,6	12,0	33,2	13,2
Regio onbekend ⁴⁾	.	.	.	.	.
Provincies					
Drenthe	12,2	12,5	11,1	33,7	11,1
Flevoland	16,0	17,2	12,3	33,0	15,5
Fryslân	15,5	15,8	14,5	41,8	14,2
Gelderland	13,4	14,0	11,7	35,7	12,5
Groningen	13,6	14,2	12,2	33,1	12,8
Limburg	10,0	10,1	9,8	26,2	9,0
Noord-Brabant	11,7	12,2	10,3	34,5	10,9
Noord-Holland	19,0	19,9	15,9	34,2	18,3
Overijssel	14,7	15,2	13,4	38,8	13,7
Utrecht	12,6	13,2	10,4	28,7	12,1
Zeeland	14,0	13,6	14,8	40,7	12,0
Zuid-Holland	12,2	12,8	10,1	29,7	11,6

De formulering "bedrijven met 1 wp" (1 werkzame persoon) verwijst hier naar zzp'ers (zelfstandigen zonder personeel). De formulering bedrijven met 2 of meer wp (2 of meer werkzame personen) verwijst hier naar zmp'ers (zelfstandigen met personeel).

Bron: CBS

Dat zelfstandigen voornamelijk een beroep op de Tozo hebben gedaan, impliceert dat de groei van het aantal bijstandsuitkeringen vooral werknemers/werkzoekenden betrof. Als we de groei van bijstandsuitkeringen tegen het gebruik van Tozo afzetten, zien we dat relatief meer zelfstandigen een beroep op de financiële steun van gemeenten tijdens in 2020 hebben gedaan dan werknemers (beide in Nederlands als in Zuid-Holland). Het feit dat het gebruik van de bijstandsuitkering in Zuid-Holland uitstijgt boven het landelijke niveau en het gebruik van de Tozo hieronder ligt, kan een aanwijzing zijn dat in Zuid-Holland de armoede bovengemiddeld is toegenomen voor werknemers en ondergemiddeld voor zelfstandigen.

4.3 Impact van de coronapandemie op Werk en Inkomen

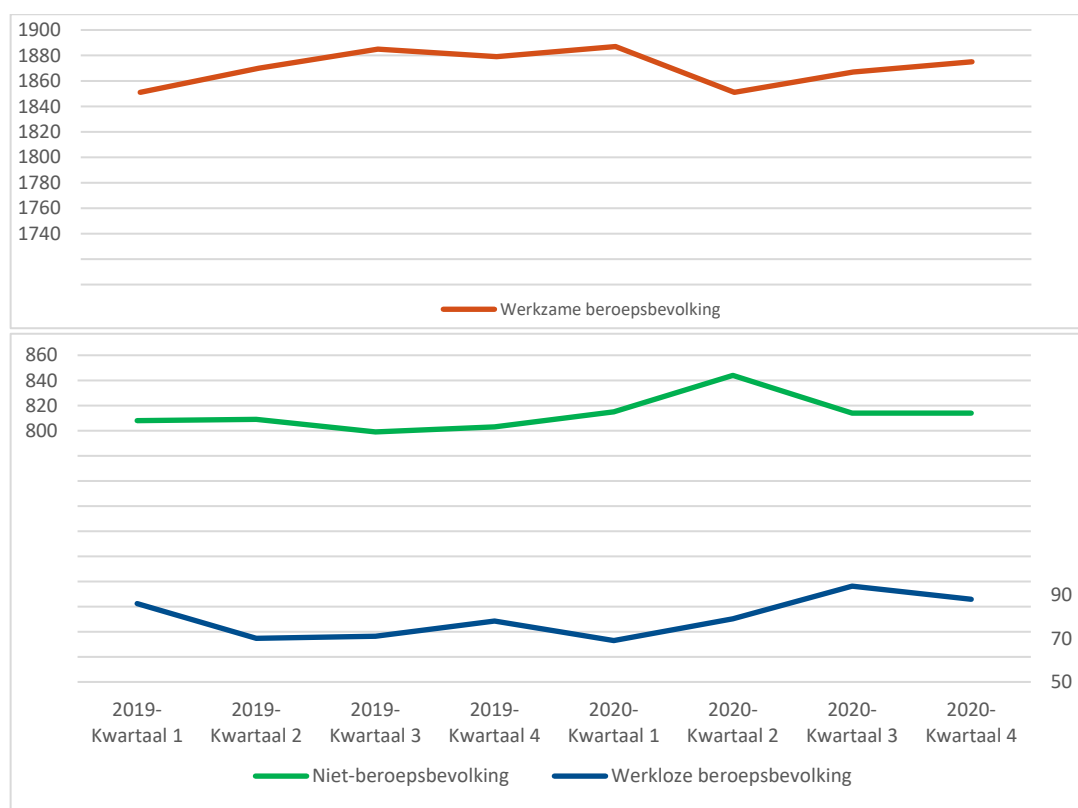
Het SCP heeft recentelijk aangetoond dat de 'intelligente lockdown' in het voorjaar van 2020 heeft gezorgd voor een sterke daling van de werkgelegenheid in Nederland, vooral in bepaalde sectoren (denk aan horeca, cultuur en recreatie)²⁴. Een vergelijkbaar effect is zichtbaar in Zuid-Holland.

²⁴ de Klerk, M. Olsthoorn M., Plaisier I., Schaper, J., Wagemans, F. (2021). *Een jaar met corona. Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.



In [figuur 8](#) zien we tijdens de intelligente lockdown (tweede kwartaal van 2020) een flinke daling van de werkzame beroepsbevolking (met 36.000 personen) die niet verklaard kan worden door een seizoenseffect (zie de werkgelegenheidstrend in 2019). De werkgelegenheid nam in het derde en vierde kwartaal van 2020 weer toe, maar bleef onder het pre-corona niveau (derde en vierde kwartaal van 2019). Het is opmerkelijk dat een groot deel van de mensen die hun werk zijn verloren tijdens de “intelligente lockdown” geen ander werk hebben gezocht (ze zijn in de niet-beroepsbevolking ingestroomd) tot de zomer (derde kwartaal van 2020). Deze groep is waarschijnlijk ontslagen en werkte voorheen in sectoren waar economische activiteiten behoorlijk gereduceerd waren en zag geen mogelijkheid om een nieuwe baan te vinden totdat de coronamaatregelen werden versoepeld. Op het moment dat deze mensen hun baanzoektocht in de zomer hervatten, zien we de grootste stijging van de werkloosheid (in het derde kwartaal van 2020) zien.

figuur 8 Arbeidsdeelname in Zuid-Holland 1 kwartaal 2019- 4 kwartaal 2020 (in duizendtallen)

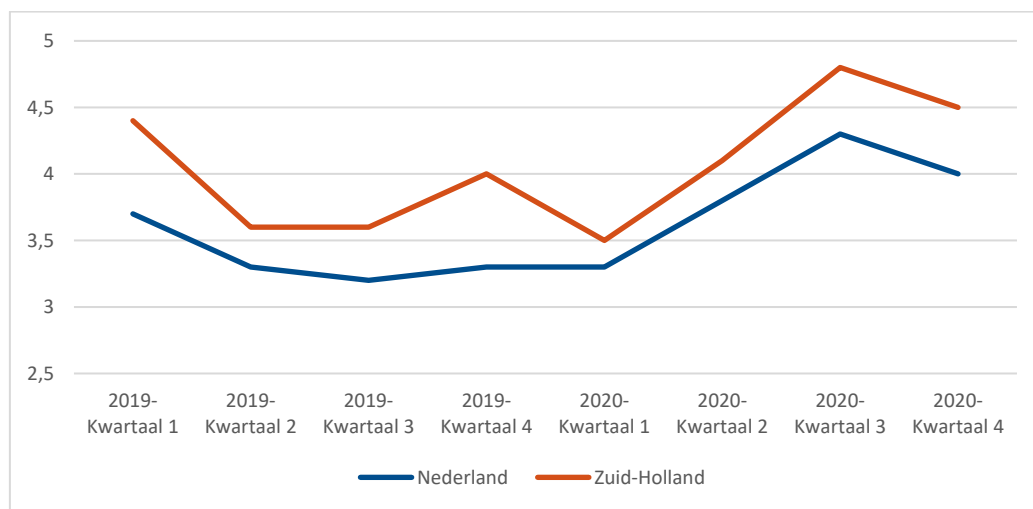


Bron: CBS



Als we de werkloosheidsontwikkeling in Zuid-Holland en in Nederland vergelijken (figuur 9), zien we dat het werkloosheidspercentage in Zuid-Holland voor de coronapandemie al wat hoger was dan het landelijk percentage. Dit verschil is krap 1% in het vierde kwartaal van 2019 en slechts 0,2% in het eerste kwartaal van 2020. Tijdens de intelligente lockdown (tweede kwartaal 2020) en ook tijdens de versoepeling van de coronamaatregelen in de zomer (derde kwartaal 2020) groeide het werkloosheidspercentage in Zuid-Holland met ongeveer 1,2%. Het daalde vervolgens met slechts 0,3% in de vierde kwartaal van 2020. Het valt op dat terwijl de werkloosheid in Zuid-Holland en in Nederland dezelfde trend volgden, het aantal werklozen in Zuid-Holland wat sneller groeide in het derde kwartaal dan op landelijk niveau. Als gevolg daarvan is het verschil tussen de werkloosheid in Zuid-Holland en Nederland eind 2020 wat groter (+0,5%) dan in het begin van 2020 (+0,2%).

figuur 9 Werkloosheidspercentage in Zuid-Holland en Nederland 1 kwartaal 2019- 4 kwartaal 2020



Bron: CBS

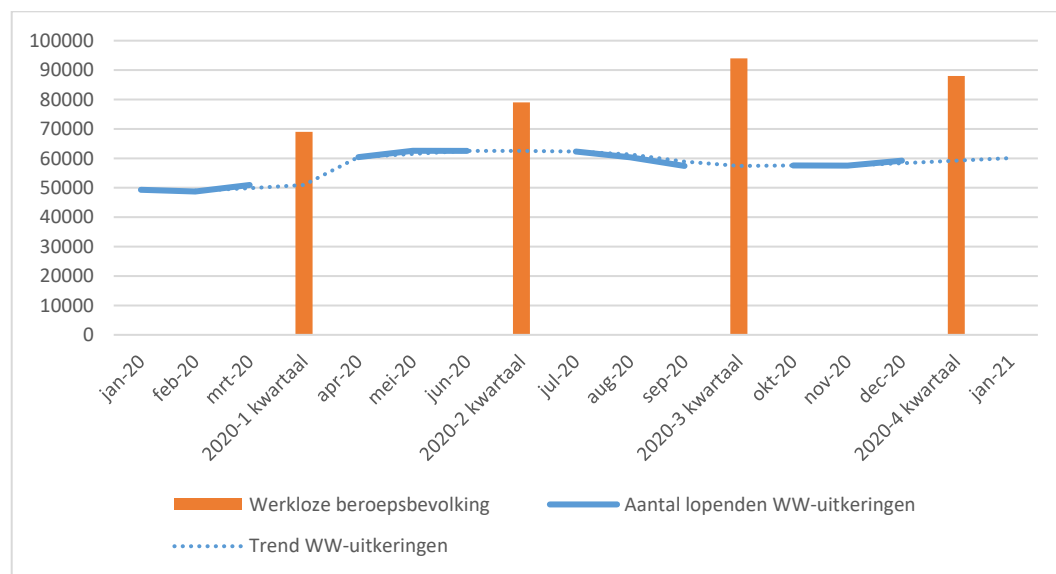
4.3.1 Mogelijkheid om beroep te doen op een WW-uitkering

Zoals eerder opgemerkt is het effect van de groeiende werkloosheid op het inkomen (van werknemers) in eerste instantie gedempt door de financiële steun van de WW-uitkering. Maar als we de ontwikkelingen van de werkloosheid en van het aantal WW-uitkeringen vergelijken, zien we dat de steun van de WW-uitkering de impact van de coronapandemie niet volledig heeft gecompenseerd.

Toen de "intelligente lockdown" eind maart 2020 begon, volgden de werkloosheid en het beroep op WW-uitkeringen een vergelijkbaar patroon. In het tweede kwartaal van 2020 gaat de toename van het aantal werklozen in Zuid-Holland gepaard met een vergelijkbare groei van het aantal WW-uitkeringen (figuur 10). De twee patronen wijken echter in het derde en vierde kwartaal 2020 af. Hoewel de werkloosheid aanzienlijk blijft groeien in de zomer (derde kwartaal 2020), neemt het aantal WW-uitkeringen in de zelfde periode wat af. In het najaar daalt de werkloosheid vervolgens licht, terwijl het aantal WW-uitkeringen constant blijft.



figuur 10 Trend aantal WW-uitkering en aantal werkloze beroepsbevolking in Zuid-Holland januari 2020-januari 2021



Bron: CBS

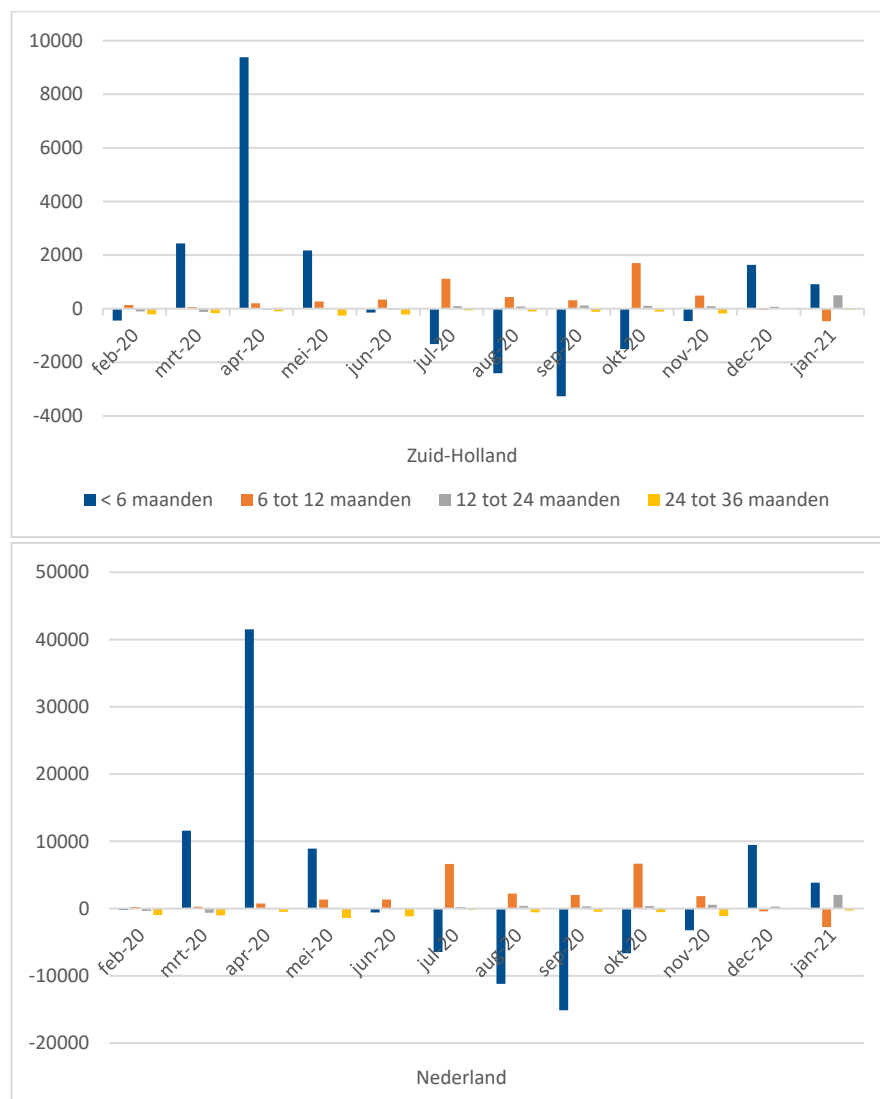
Twee effecten kunnen in theorie aan deze patroonafwijking hebben bijgedragen. Ten eerste is dat de instroom in werkloosheid van mensen die geen aanspraak op de WW kunnen maken (denk aan jongeren en flexwerkers - vooral uitzendkrachten - voornamelijk in zwaar aangeraakte sectoren zoals de horeca en evenementen). Het tweede betreft de toename van mensen die werkloos blijven wanneer hun uitkering afloopt. In [figuur 11](#) tonen we data die het tweede effect lijken te ondersteunen.

Als we het aantal WW-uitkeringen naar duur in Zuid-Holland analyseren, zien we dat van een opmerkelijk deel van de mensen dat in het begin van de intelligente lockdown werkloos raakte (zie de aanzienlijke toename van uitkeringen korter dan 6 maanden in april 2020), de WW-uitkering tussen juli en september ophield. Dit kunnen we afleiden uit het feit dat de grote daling van WW-uitkeringen korter dan 6 maanden in de zomer niet gepaard ging met een vergelijkbare toename van de uitkeringen tussen 6 en 12 maanden (met uitzondering van oktober). Bovendien is er een aanzienlijke stijging van het aantal werklozen zonder WW-uitkering te zien in dezelfde periode ([figuur 10](#)). Dit vormt een sterke aanwijzing dat het een groot deel van de mensen die hun baan in het voorjaar heeft verloren (en niet direct een andere baan konden zoeken) niet lukte een nieuwe baan te vinden voordat hun uitkering afliep.

Zoals eerder te zien was, lopen de data over de ontwikkelingen van de lopende bijstandsuitkeringen in Zuid-Holland tot september 2020. Daarom kunnen we niet analyseren of de stijging van mensen zonder werk en zonder WW-uitkering in de zomer gepaard ging met een sterke toename van het aantal bijstandsuitkeringen. Desondanks komt er een sterke aanwijzing in deze richting vanuit de landelijke data waar een stijging van het aantal bijstandsuitkeringen zichtbaar is vanaf september/oktober ([figuur 7](#)).



figuur 11 Maandelijks verschil in het aantal lopende WW-uitkeringen in Zuid-Holland en in Nederland januari 2020- januari 2021



Bron: UWV

4.3.2 Welke groepen worden het hardst geraakt?

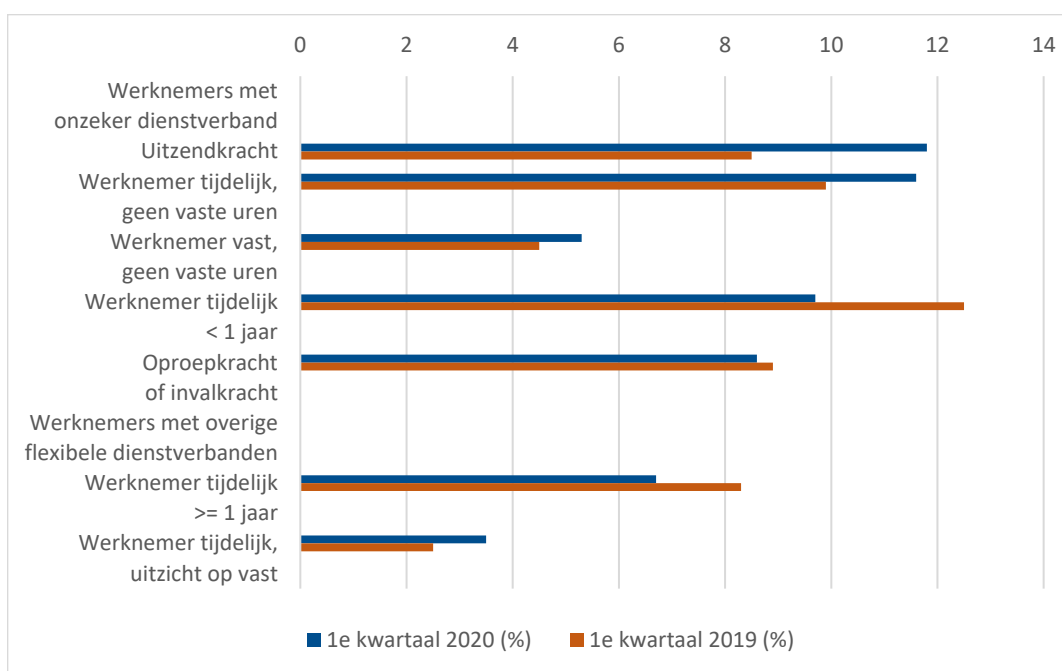
In deze paragraaf geven we empirische aanwijzingen dat de coronapandemie in Zuid-Holland een relatief sterke impact heeft gehad op het werk en inkomen van reeds kwetsbare groepen. Meerdere studies (o.a. SCP²⁵; CBS 2020²⁶) wijzen op flexwerkers als het grootste slachtoffer van de coronapandemie. Zoals aangetoond in figuur 12 liepen uitzendkrachten en werknemers zonder vaste uren de grootste kans om zonder werk te zitten aan het begin van de intelligente lockdown (eerste kwartaal 2020). Deze kans was bovendien aanzienlijk groter dan een jaar eerder. Dit kwam niet alleen omdat uitzendkrachten gemakkelijker ontslagen worden maar ook omdat ze uitgesloten zijn van de NOW-steunmaatregelen die de baan van andere groepen arbeidskrachten hielpen te behouden.

²⁵ de Klerk, M. Olsthoorn M., Plaisier I., Schaper, J., Wagemans, F. (2021). *Een jaar met corona. Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

²⁶ CBS (2021). Vooral uitzendkrachten in eerste kwartaal vaker zonder werk <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/20/vooral-uitzendkrachten-in-eerste-kwartaal-vaker-zonder-werk> voor P.29 (H4).



figuur 12 Aandeel arbeidskrachten die werkloos zijn geraakt in het eerste kwartaal 2020 t.o.v. het eerste kwartaal 2019 naar dienstverband in Nederland



Bron: CBS

In Zuid-Holland kunnen we vergelijkbare patronen verwachten. In [tabel 3](#) laten SCP-UWV gegevens zien hoeveel vaste en flexibele werknemers (in 2020) werkten in sectoren waar de werkgelegenheid (tussen februari en juli 2020) relatief aanzienlijk is gedaald (sectoren met zeer grote en met grote krimp), gemiddeld of nauwelijks is gedaald (sectoren met een gemiddelde of kleine/geen baankrimp) of zelfs is gegroeid (sectoren met baangroei). Uit deze gegevens blijkt dat flexwerkers oververtegenwoordigd zijn in sectoren met een zeer grote baankrimp (zie [tabel 3](#)).

Hoewel de NOW-regeling zowel de werkgelegenheid van vaste als van flexibele werknemers (op uitzendkrachten na) beschermt, zullen werkgevers bij grote omzetverliezen sneller afscheid nemen van hun flexibele schil (door bijvoorbeeld tijdelijke arbeidsovereenkomsten niet te verlengen). Daarmee liepen maar liefst 6% van de flexwerkers (tegen 4% van de vaste werknemers) in Zuid-Holland een groot risico op werkloosheid tijdens de coronapandemie.

Tabel 3 Aandeel werknemers met een vast en flexibel dienstverband in krimp- en groeisectoren (krimp en groei worden gemeten op basis van de werkloosheidsontwikkeling van februari tot juli 2020)

	Sectoren met zeer grote baankrimp		Sectoren met grote baankrimp		Sectoren met gemiddelde baankrimp		Sectoren met kleine/geen baankrimp		Sectoren met baangroei	
	Vast	Flex	Vast	Flex	Vast	Flex	Vast	Flex	Vast	Flex
Zuid-Holland	4%	6%	9%	3%	25%	7%	16%	4%	23%	5%
Nederland	4%	6%	10%	3%	24%	6%	17%	3%	21%	5%

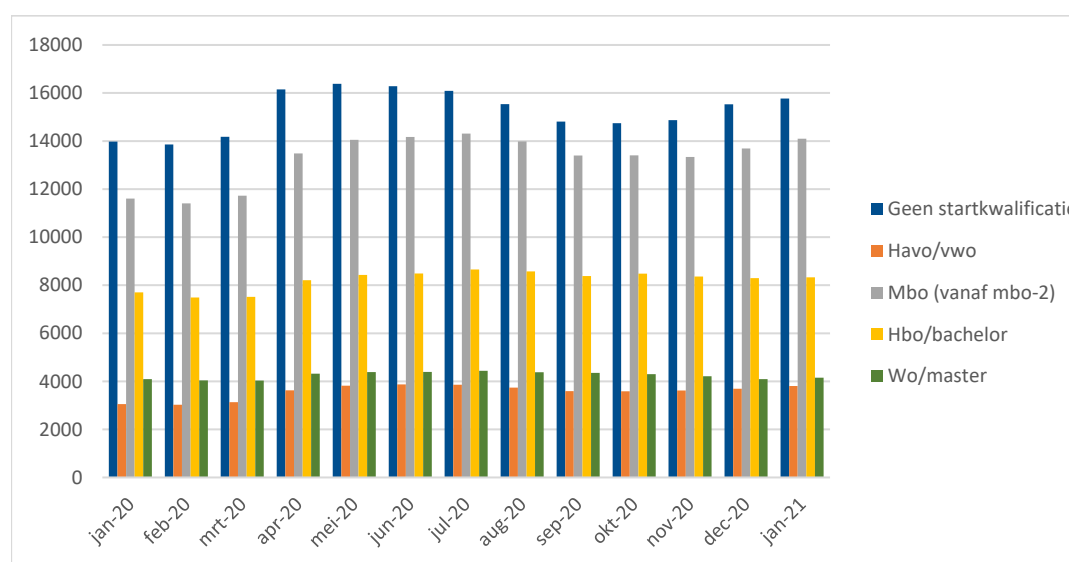
Bron: SCP-UWV



Zoals aangetoond in [de figuren 13 en 14](#) verschilt de impact van de coronapandemie ook per opleidingsniveau. Sinds april 2020 groeit de instroom in de WW relatief het meest voor mensen met een middelbaar en, in wat mindere mate, een laag opleidingsniveau. Onder mensen met een MBO-diploma is en blijft het gebruik van de WW-uitkering hoog tijdens en na de intelligente lockdown. Er is een kleine daling van september tot het begin van de december-lockdown. De daling van de WW-uitkeringen onder mensen zonder een startkwalificatie start een maand eerder in juli, deze daling is wat sneller en stopt ook in december bij het strenger worden van de coronamaatregelen.

Relatief gezien was de grootste groei van WW-instromers onder mensen met een havodiploma, dit is te zien aan de rechterkant van [figuur 14](#). Als we het aantal lopende WW-uitkeringen in januari 2020 als referentie nemen, dan zien we dat het beroep op de WW-uitkeringen in de intelligente lockdown groeit met 25% onder mensen met een havodiploma (zowel in Zuid-Holland als in Nederland als geheel).

figuur 13 Aantal lopende WW-uitkeringen in Zuid-Holland naar opleidingsniveau

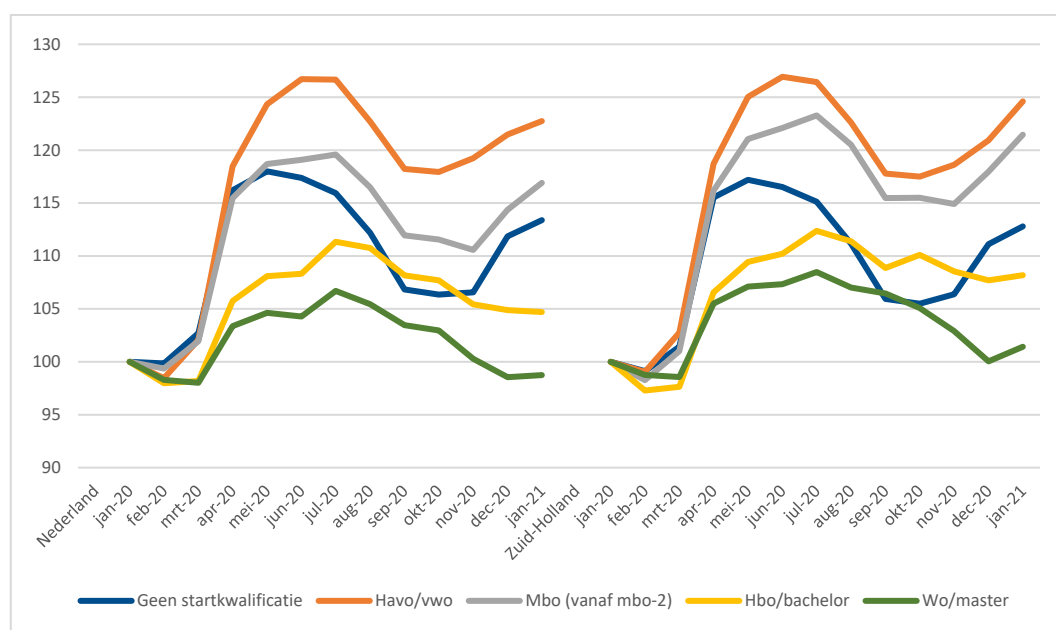


Bron: CBS



Tijdens de coronapandemie zijn mensen met een mbo-diploma sterker geraakt in Zuid-Holland dan in de rest van het land. [Figuur 14](#) laat in feite zien dat de maximale groei van de lopende WW-uitkeringen in juni ongeveer 5% boven het landelijk niveau ligt. Ook is de daling die zich daarna voordeed veel beperkter dan die op landelijk niveau. Relevant is daarbij op te merken dat uit de data niet afgeleid kan worden of mensen die de WW uitstromen zijn ingestroomd naar werk. De grotere impact van de coronapandemie in Zuid-Holland blijkt ook uit de snellere instroom van middelbaar opgeleide mensen in WW na het begin van de meeste recente lockdown in december.

figuur 14 Percentuele ontwikkeling WW-uitkeringen naar opleidingsniveau in Zuid-Holland (links) en Nederland (rechts) januari 2020- december 2020 (index, januari=100 %)

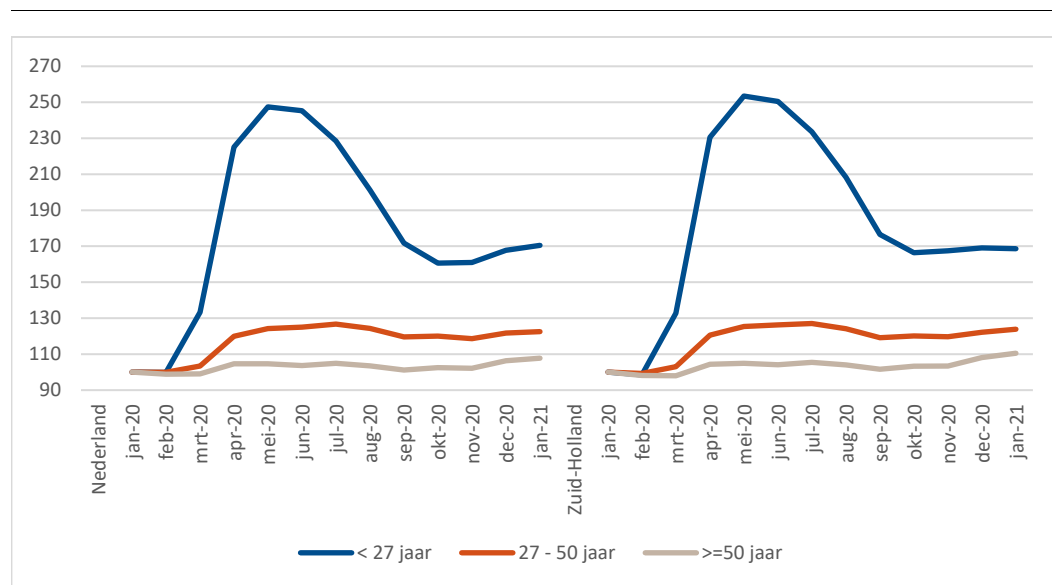


Bron: CBS



Een andere kwetsbare groep die relatief hard is geraakt door de coronapandemie is de groep jongeren. Al voor de coronapandemie bleken jongeren een groot armoederisico te lopen (zie [figuur 3](#)). Jongeren werken vaker dan oudere groepen met een flexibel dienstverband en zijn dus meer geneigd om hun baan te verliezen tijdens een slechte economische conjunctuur. Aangezien de recente CBS-bevindingen²⁷ aantonen dat flexwerkers (in het bijzonder uitzendkrachten) hun baan tijdens de eerste lockdown het vaakst hebben verloren, is het geen verrassing dat jongeren de hoogste instroom in de WW in 2020 hebben zoals in Zuid-Holland als in Nederland. In [figuur 15](#) zien we dat naar aanleiding van de intelligente lockdown het aantal jongeren (<27 jaar) dat een WW-uitkering ontvangt in twee maanden tijd met 150% is gestegen, terwijl deze stijging onder de groep 27 tot 50-jarigen slechts 30% is.

figuur 15 Percentuele ontwikkeling lopende WW-uitkeringen naar leeftijd in Nederland (links) en Zuid-Holland (rechts) (index, januari=100%)



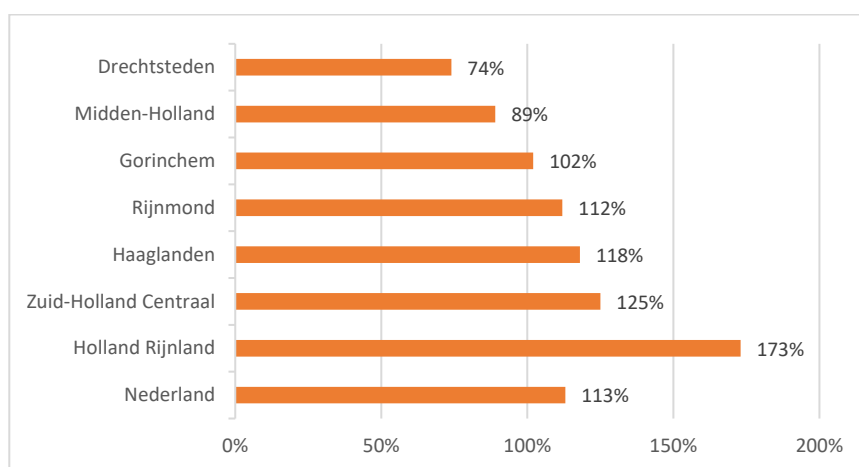
Bron: CBS

²⁷ CBS (2020). Coronacrisis leidt tot ongekende daling aantal banen. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/33/coronacrisis-leidt-tot-ongekende-daling-aantal-banen>



Figuur 16 toont in hoeverre jongeren in 2020 t.o.v. in 2019 een grotere kans hebben om zonder werk te zitten in Zuid-Hollandse arbeidsmark regio's en in Nederland (de kans is gebaseerd op het aantal nieuwe WW-uitkeringen in 2020 afgezet tegen het aantal nieuwe WW-uitkeringen in 2019). Zowel op landelijk als op regionaal niveau lopen jongeren in 2020 een aanzienlijke groter kans om werkloos te zijn. In heel Nederland is deze kans naar aanleiding van de coronapandemie meer dan verdubbeld (+113%). Holland Rijnland valt op als de regio waar jongeren het hoogste nadeel ervaren: de kans op werkloosheid is in 2020 daar bijna verdrievoudigd (+173%). Het nadeel van jongeren is ook relatief groot in Haaglanden (+118%) en Zuid-Holland Centraal (+125%).

figuur 16 Kans van jongeren op zonder werk te zitten- percentuele stijging van het aantal nieuwe WW-uitkeringen in 2020 t.o.v. in 2019 per Zuid-Hollandse arbeidsmark regio's en in Nederland.

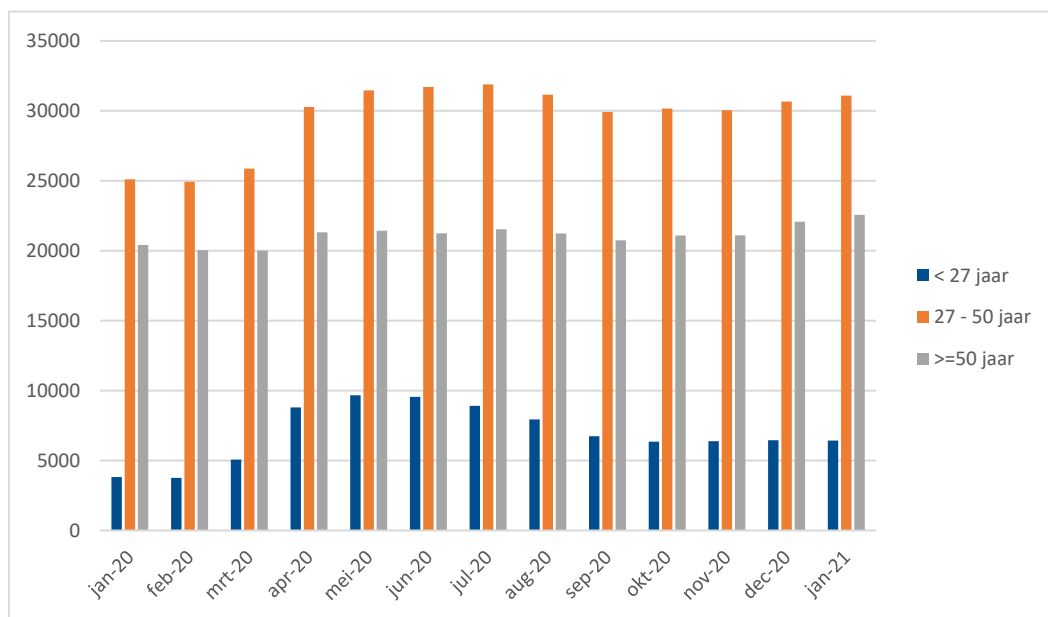


Bron: UWV



Omdat veel jongeren tijdens de “intelligente lockdown” hun baan verloren met beperkte WW-rechten en met zeer beperkte kans om een nieuwe baan te vinden, is het vermoedelijk zo dat niet alle jongeren die tussen juli en september (figuur 17 hieronder) uit de WW uitstroomden een nieuwe baan hadden. Het is aannemelijker dat een groot deel van deze jongeren uit de WW uitstroomde door het aflopen van de WW-uitkering. Deze en de eerdere bevindingen doen ons vermoeden dat de toename van werklozen zonder WW-uitkeringen na de zomer (zie figuur 10 hierboven) in het bijzonder jongeren betrof.

Figuur 17 Aantal lopende WW-uitkeringen naar leeftijd in Zuid-Holland januari 2020- januari 2021



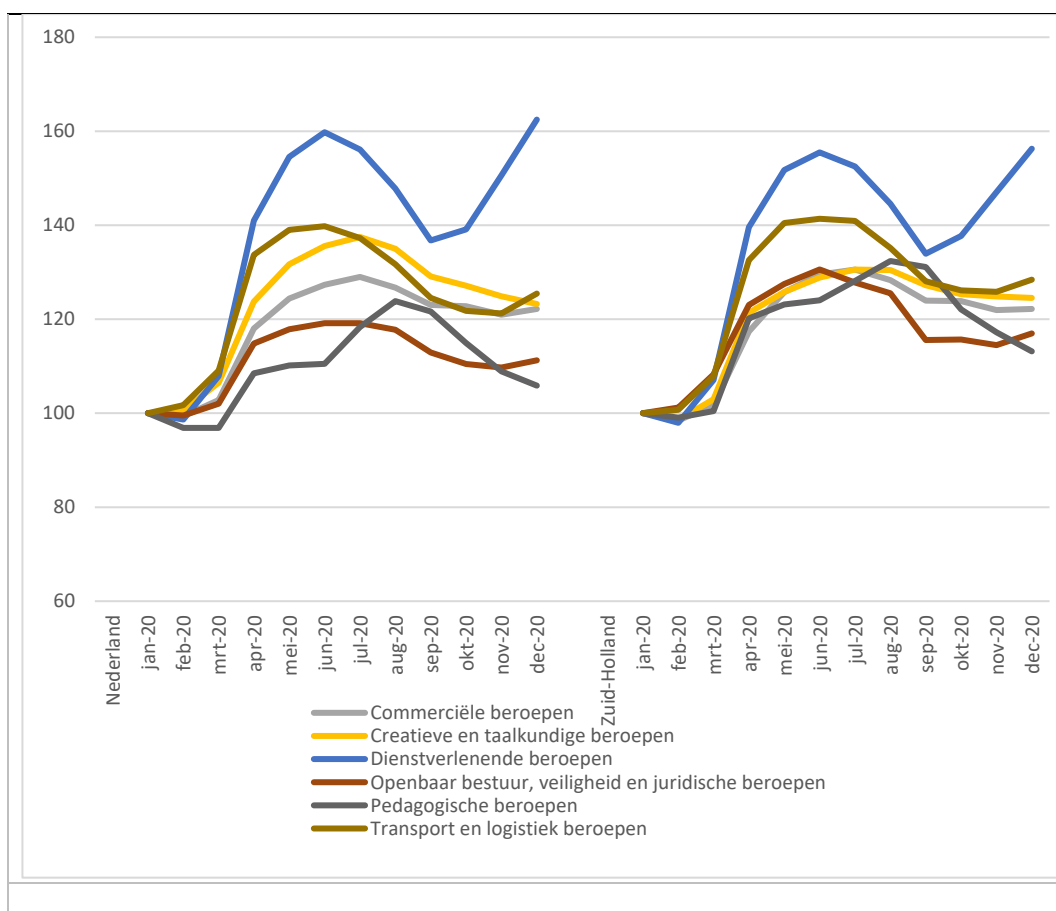
Bron: CBS



Recente CBS-data tonen aan dat het effect van de coronapandemie sterk verschilt tussen beroepsklassen. In [figuur 18a en 18b](#) wordt de percentuele ontwikkeling van het aantal WW-uitkeringen (januari 2020=100%) weergegeven naar respectievelijk meer en minder getroffen beroepsklassen. In [figuur 18a](#) zien we dat mensen in dienstverlenende beroepen relatief het vaakst hun baan hebben verloren tijdens zowel de intelligente lockdown als de navolgende gedeeltelijke lockdown. In deze beroepen er sprake van de hoogste groei van lopende WW-uitkeringen (+60%), zowel in Zuid-Holland als in Nederland. Dit is niet opvallend, aangezien deze beroepsgroep werkt in de sectoren die de ernstigste beperkingen van de economische activiteiten hebben meegemaakt (denk aan horeca, zakelijke en persoonlijke dienstverlening, cultuur en recreatie). Hier hebben de steunmaatregelen geen forse baankrimp kunnen voorkomen. In mindere mate zijn ook transport en logistieke beroepen relatief sterk geraakt door de eerste lockdown met een instroom naar WW die met maar liefst 40% is gegroeid (bezorgers zullen hier niet onder vallen). De agrarische beroepen vormen de enige groep waar we geen groeiend (maar een dalend) gebruik van de WW-uitkeringen hebben gevonden ([figuur 18b](#)).

In Zuid-Holland zijn de patronen, op twee beroepsklassen na, vergelijkbaar met de landelijke patronen. In Zuid-Holland is de groei van de WW-instroom en ook na de intelligente lockdown relatief groter bij pedagogische beroepen (tussen +25 en +31%) en relatieve kleiner bij creatieve en taalkundige beroepen ([figuur 18a](#)).

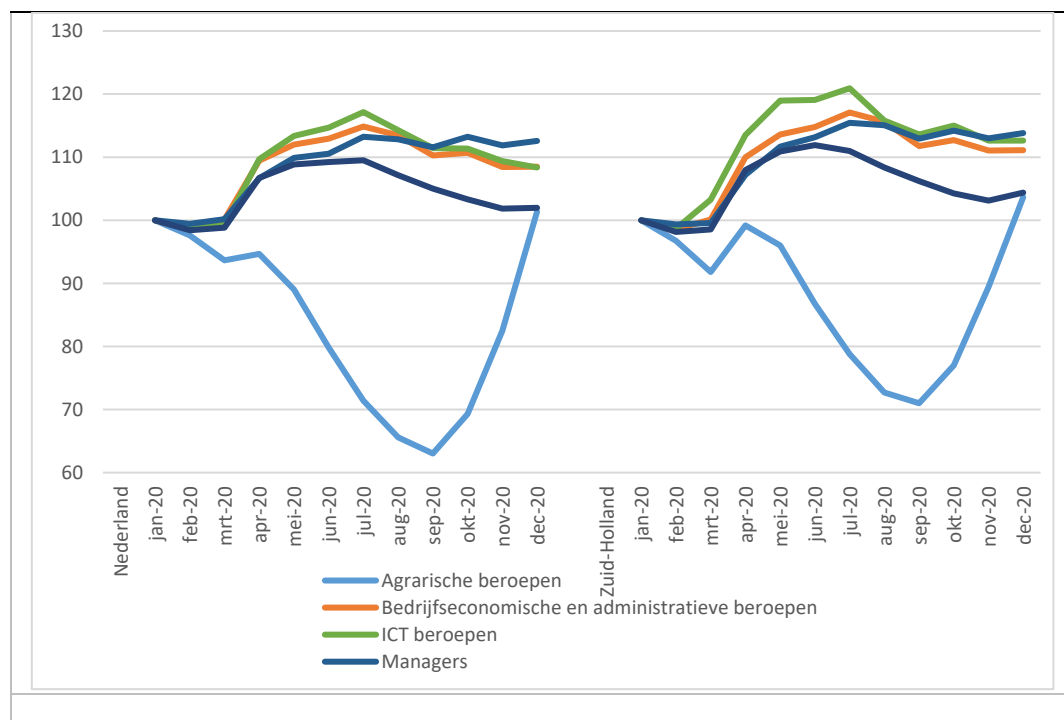
figuur 18 a Percentuele ontwikkeling WW-uitkeringen naar de relatief meer aangeraakte beroepsklasse januari 2020-december 2020 (index, januari=100%)



Bron: UWV



figuur 18 b Percentuele ontwikkeling WW-uitkeringen naar de relatief minder getroffen beroepsklasse januari 2020-december 2020 (index, januari=100%)



Bron: UWV

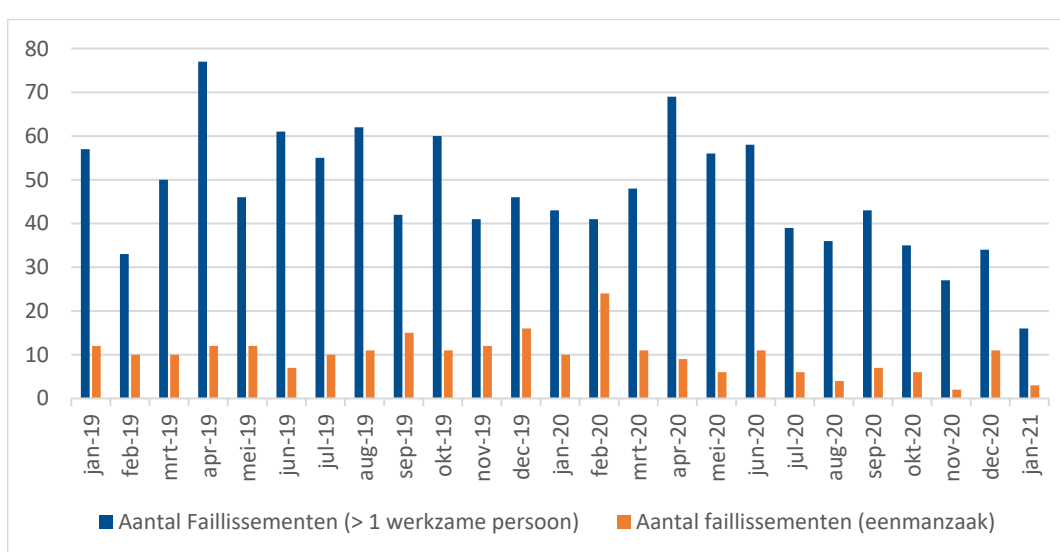
Tot nu toe hebben we de impact op werk en inkomen van werknemers besproken. Het grote gebruik van de Tozo-maatregelen (zie [tabel 2](#) hierboven) is echter een duidelijke indicatie dat ook zelfstandigen hard zijn getroffen door de coronapandemie. Voor de pandemie liepen ondernemers en zzp'ers weliswaar een wat groter armoederisico dan werknemers (zie paragraaf 2.1) maar ze werden destijds niet beschouwd als daadwerkelijke risicogroep.

Deze overtuiging is tijdens de pandemie sterk veranderd. Veel zelfstandigen hebben het afgelopen jaar een aanzienlijke terugval in werkinkomen meegemaakt. En omdat ze vaak over beperkte inkomensalternatieven (in de vorm van WW-rechten bijvoorbeeld) beschikken, loopt deze groep nu extra risico op armoede. Via de beschikbare data kunnen we niet direct bewijzen of zelfstandigen een nieuwe armoederisicogroep van de coronapandemie zijn. Er zijn echter wel sterke aanwijzingen in deze richting.

Ook al dienen de data niet als duidelijk bewijs dat er door de coronamaatregelen meer zelfstandigen failliet zijn gegaan in Zuid-Holland (waarschijnlijk dankzij de steunmaatregelen - zie [figuur 19](#)), is er een indicatie (zie [figuur 20](#)) dat een flink groeiend aandeel van ondernemers een belemmering heeft ervaren door onvoldoende marktvraag. Naar aanleiding van de intelligente lockdown is dit percentage van 10 tot ruim 20% gestegen in het derde kwartaal van het 2020 en is tot het eerste kwartaal van het 2021 ongeveer constant gebleven.

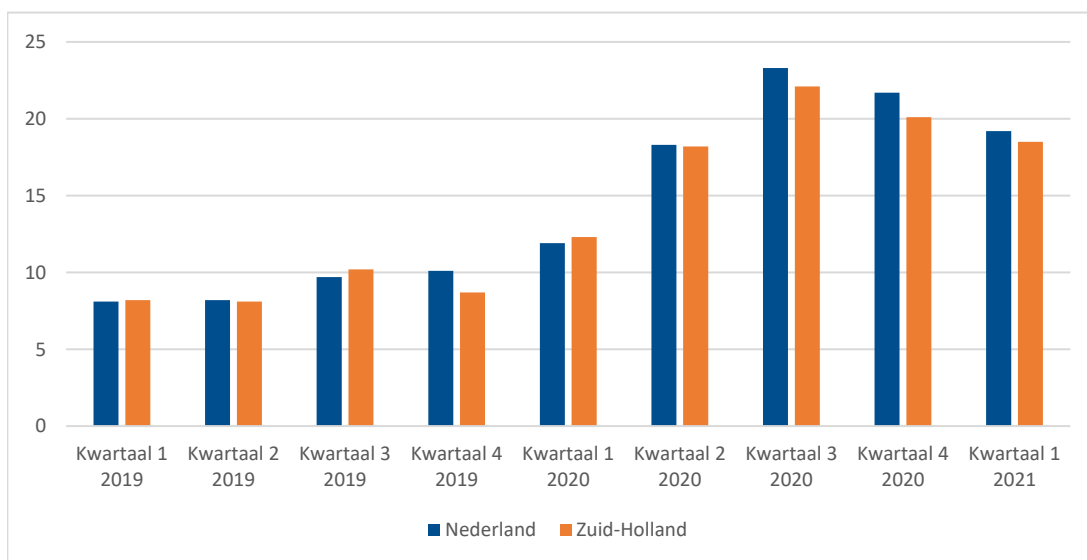


figuur 19 Aantal faillissementen in Zuid-Holland januari 2019- januari 2021



Bron: CBS

figuur 20 Aandeel (%) bedrijven met belemmering door onvoldoende vraag 1 kwartaal 2019- 1 kwartaal 2021 in Zuid-Holland en in Nederland



Bron: CBS (Conjunctuurenquête)

Binnen de groep zelfstandigen zijn zzp'ers naar verhouding kwetsbaarder voor armoede. Niet alleen is hun inkomen direct afhankelijk van de financiële situatie van hun bedrijf, Zzp'ers zijn ook privé aansprakelijk voor de bedrijfsschulden.

Ook voor zzp'ers geldt dat de coronapandemie niet tot meer, maar tot minder faillissementen lijkt te hebben geleid. Deze data laten echter niet zien dat veel zzp'ers hun onderneming stopten voordat hun schulden onbeheersbaar werden. Recente landelijke data tonen dat het aantal opheffingen van eenmanszaken in 2020 met 25%



is gestegen²⁸. Dit duidelijk groeiende aantal opheffingen maakt het zeer waarschijnlijk dat ook in Zuid-Holland een aanzienlijk percentage van zzp'ers hun ondernemingen (en dus hun werk) zal hebben verloren.

Data over faillissementen en opheffingen onderschatten de omvang van de groep ondernemers en zzp'ers die een aanzienlijke daling van hun werkinkomen heeft meegemaakt. Deze omvang kunnen we afleiden uit het aandeel ondernemers dat gebruik heeft gemaakt van de steunmaatregelen. Zoals eerder genoemd, heeft ruim 12% van de ondernemers in Zuid-Holland een beroep gedaan op de Tozoinkomensondersteuning op bijstandsniveau. De overheid heeft een brede reeks steunmaatregelen geboden aan ondernemers die in financiële problemen kwamen naar aanleiding van de coronapandemie.

In totaal hebben ondernemers in een derde van de bedrijfsvestigingen in Zuid-Holland gebruik gemaakt van een of meer steunmaatregelen (32,2%, tabel 4). Naar verhouding is de financiële steun ontvangen door meer zmp'ers (51,2%) dan door zzp'ers (26,8%) en heeft de steun driekwart van de bedrijfsvestigingen in de horeca bereikt. Deze percentages wijken niet af van de landelijke gemiddelden.

Tabel 4 geeft ook weer hoeveel ondernemers een beroep hebben gedaan op de regeling voor tegemoetkoming in de vaste lasten. Deze regeling geeft een aanwijzing van het aandeel zelfstandigen met een zodanig groot omzetverlies dat ze worstelden met het betalen van de vaste lasten (denk aan huur en de energierekeningen). Dit zijn de ondernemers (voornamelijk zzp'ers) die waarschijnlijk ook een grote terugval in hun eigen werkinkomen zouden kunnen hebben meegemaakt. Uit tabel 4 blijkt dat ruim 1 op de 10 ondernemers in Zuid-Holland tijdens de intelligente lockdown gebruik heeft gemaakt van de regelingen voor de vaste lasten (de TOGS-regeling liep van 15 april tot en met 15 juni 2020). Daarna is dit aandeel naar 3% verminderd (TLV-1 liep van juni tot september 2020 en TLV Q4 liep van oktober tot december 2020)). Een dergelijke vermindering is ook toe te schrijven aan een verscherping van de toekenningsvoorwaarden. Naar verhouding hebben voornamelijk zzp'ers en ondernemers in de horeca behoefte gehad aan deze soort financiële hulp. De percentages voor Zuid-Holland zijn conform de landelijke gemiddelden.

²⁸ CBS (2021). 20 procent meer bedrijven opgegeven in 2020 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/10/20-procent-meer-bedrijven-opgegeven-in-2020>



tabel 4 Aandeel bedrijven met regeling voor vaste lasten naar provincies

Regio	TOGS					TVL 1					TVL Q4 2020				
	Totaal	w.v.		w.v.		Totaal	w.v.		w.v.		Totaal	w.v.		w.v.	
		1 werkzame persoon	2 of meer werkzame personen	Horeca	Overige bedrijfstakken ¹⁾		1 werkzame persoon	2 of meer werkzame personen	Horeca	Overige bedrijfstakken ¹⁾		1 werkzame persoon	2 of meer werkzame personen	Horeca	Overige bedrijfstakken ¹⁾
Nederland	11,5	7,8	22,9	65,1	9,2	2,7	1,6	6,3	21,2	1,9	3,1	1,7	7,7	30,6	2,0
Drenthe	11,4	7,7	21,1	64,2	8,9	2,1	1,2	4,2	15,8	1,4	2,4	1,2	5,6	24,2	1,4
Flevoland	10,5	8,1	18,4	55,8	9,0	2,4	1,8	4,7	14,2	2,0	2,6	1,7	5,5	19,5	2,0
Fryslân	11,5	7,7	21,2	67,6	8,9	2,1	1,3	4,1	16,0	1,4	2,5	1,3	5,6	27,1	1,4
Gelderland	10,4	6,7	20,9	65,2	8,3	2,1	1,2	4,9	18,7	1,5	2,7	1,3	6,4	29,2	1,6
Groningen	11,5	8,0	21,4	66,2	9,0	2,3	1,4	4,9	19,2	1,5	2,7	1,5	6,2	28,1	1,6
Limburg	14,5	9,5	27,3	72,2	11,1	3,0	1,6	6,4	18,4	2,1	4,2	2,0	9,6	34,8	2,4
Noord-Brabant	10,7	7,1	21,3	68,4	8,6	2,5	1,4	5,7	22,5	1,8	3,0	1,6	7,3	33,6	1,9
Noord-Holland	12,7	8,9	26,9	60,0	10,5	4,0	2,4	10,4	27,3	2,9	3,9	2,1	10,6	31,9	2,6
Overijssel	11,4	7,5	20,9	68,2	9,1	2,1	1,2	4,3	17,2	1,5	2,8	1,4	6,1	28,4	1,8
Utrecht	9,4	6,1	21,4	62,2	7,6	2,4	1,3	6,5	22,0	1,8	2,6	1,3	7,4	29,7	1,7
Zeeland	14,4	8,8	27,2	69,4	10,4	1,9	1,1	3,8	12,4	1,2	3,7	1,6	8,5	30,8	1,8
Zuid-Holland	11,3	8,0	23,1	66,0	9,3	2,5	1,4	6,1	21,1	1,8	3,0	1,7	7,4	30,1	1,9

De formulering "bedrijven met 1 wp" (1 werkzame persoon) verwijst hier naar zzp'ers (zelfstandigen zonder personeel). De formulering bedrijven met 2 of meer wp (2 of meer werkzame personen) verwijst hier naar zmp'ers (zelfstandigen met personeel).

Bron: CBS

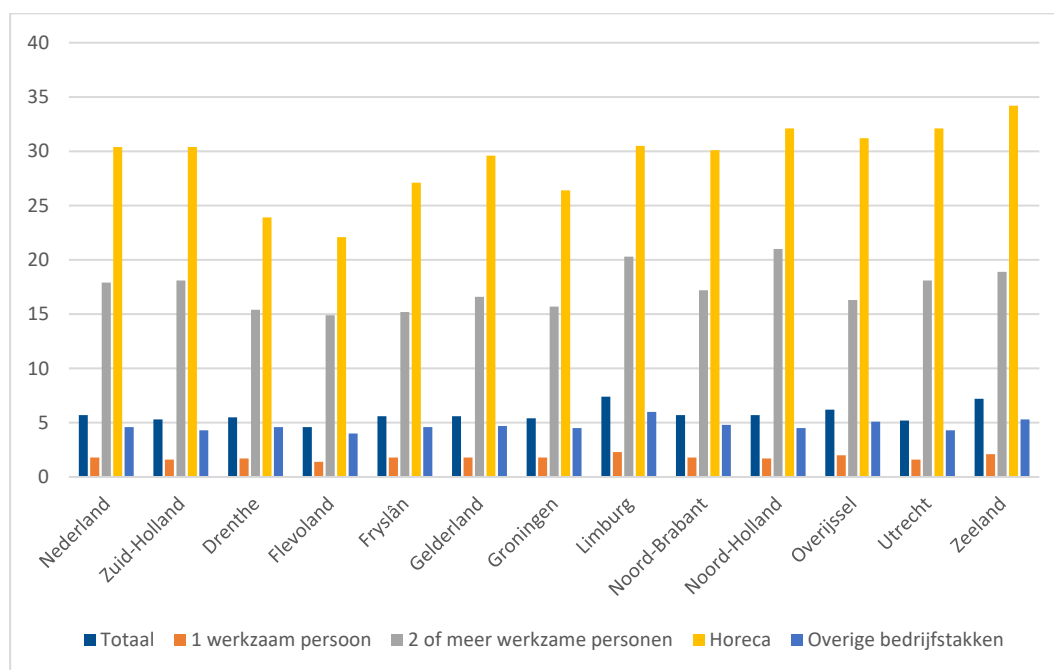
4.3.3 Toekomstige impact op werk en inkomen

Zoals eerder opgemerkt dempen de steunmaatregelen de impact van de coronapandemie op het werk en inkomen van werknemers en zelfstandigen behoorlijk. Het gebruik van de nu lopende steunmaatregelen geeft dus een indicatie van welke economische sectoren en in welke gebieden werknemers en zelfstandigen de meeste problemen zullen ervaren, mochten de steunmaatregelen (in de loop van 2021 of 2022) vervallen.



Alle steunmaatregelen dragen bij aan het behouden van het werk van werknemers en zelfstandigen. Sommige maatregelen zijn echter meer specifiek gericht op één van de twee doelgroepen. De NOW-regeling richt zich op het behouden van de werkgelegenheid van werknemers. In het actuele gebruik van de NOW 3.1 regelingen zien we dat in de toekomst het werk van werknemers in de horeca in alle provincies het meest kwetsbaar is. In Zuid-Holland is het gebruik van de NOW conform het landelijk gemiddelde (figuur 21), dus verwachten we dat de coronapandemie hier een mildere toekomstige impact zal hebben dan in provincies met een bovengemiddeld gebruik, zoals Limburg, Noord-Holland en (in wat mindere mate) Zeeland.

figuur 21 Aandeel bedrijven met NOW 3.1-regeling naar provincies (Complete dataverzameling met deelnames sinds de openstelling van de regeling met administratieve gegevens t/m 31 december 2020).

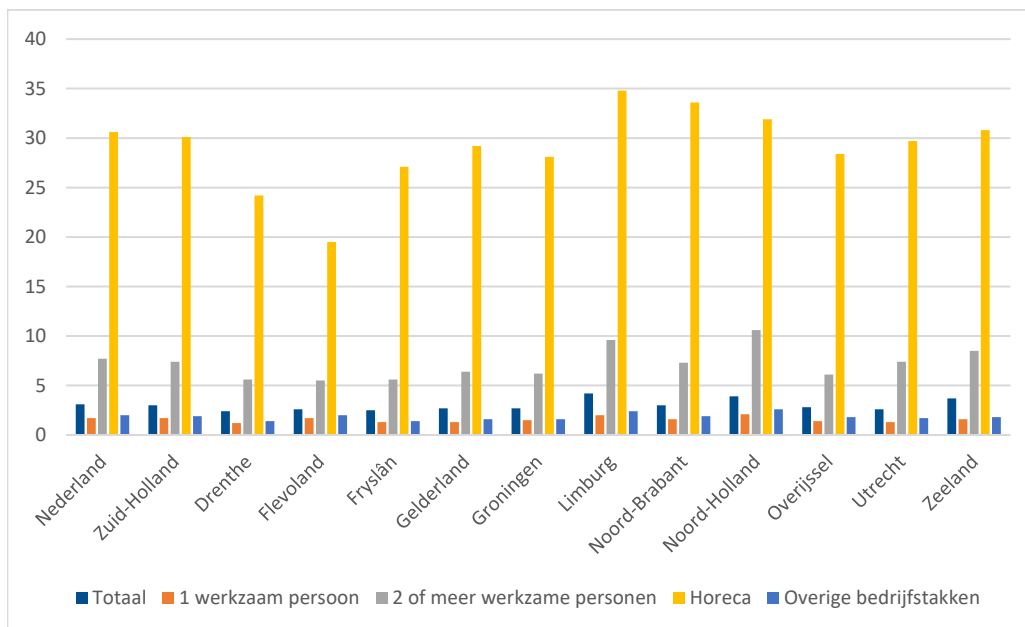


Bron: CBS



We kijken naar het gebruik van de laatste regeling voor de tegemoetkoming van de vasten lasten van 2020 (TLV Q4 2020) om een indicatie te geven over de toekomstige impact van de coronapandemie op zelfstandigen (figuur 22). Ook hier zien we dat de grootste kwetsbaarheid in de horecasector ligt. De cijfers tonen geen aanwijzingen dat de toekomstige impact relatief ernstiger zou zijn in Zuid-Holland dan in andere provincies. Naar verhouding de grootste impact wordt verwacht in Noord-Holland en Limburg. De kwetsbaarheid van zzp'ers en zelfstandigen in de horeca is in Zeeland relatief groot.

figuur 22 Aandeel bedrijven met TLV Q4-regeling naar provincie



Bron: CBS

4.4 Neveneffecten

4.4.1 Schuldenproblematiek van zelfstandigen

Een deel van de steunmaatregelen richt zich op het uitstellen van de belastingbetaling en de toegang tot krediet van gemeenten (via de Tozo-bedrijfslening) of het krediet van banken/ financiële instellingen. Zowel het betalingsuitstel als de kredietmaatregelen kunnen op termijn indirect bijdragen aan de schuldenproblematiek van zelfstandigen. Er wordt al verwacht dat voor toekomstige aflossing van deze schulden een groot aantal zelfstandigen gebruik zal maken van de gemeentelijke schuldhelpverlening²⁹.

²⁹ Platform 31. (2020). Armoede en schulden naar Corona. [https://www.kennisbundel.nl/sites/default/files/2021-01/Rapportage Armoede en schulden na corona.pdf](https://www.kennisbundel.nl/sites/default/files/2021-01/Rapportage%20Armoede%20en%20schulden%20na%20corona.pdf)



Tabel 5 presenteert cijfers over het gebruik van uitstel van belastingbetaling. We zien we dat in Zuid-Holland een relatief groot percentage (ruim 15%) van zelfstandigen (nieuwe) schulden heeft opgebouwd tijdens de coronapandemie via uitstel van belastingbetaling. In de horeca is dit percentage 35% (ruim een derde). Zuid-Holland kent het grootste aandeel zzp'ers met uitstel van belastingbetaling (ruim 12%). Dat is een sterke aanwijzing voor een relatief grote groei van het aantal zelfstandigen dat in de toekomst een beroep op de schuldhelpverlening van Zuid-Hollandse gemeenten zou kunnen doen.

tabel 5 Aandeel bedrijvenvestigingen met uitstel van belastingbetaling naar provincie

Regio	Totaal	w.v.		w.v.	
		1 werkzame persoon	2 of meer werkzame personen	Horeca	Overige bedrijfstakken
Nederland	14,5	10,9	25,6	31,9	13,7
Drenthe	12,9	9,5	21,7	22,6	12,4
Flevoland	15,0	11,9	24,9	27,7	14,6
Fryslân	12,0	9,1	19,5	23,3	11,5
Gelderland	13,3	9,7	23,6	28,7	12,7
Groningen	13,0	9,3	23,5	28,3	12,3
Limburg	16,0	11,1	28,4	32,1	15,1
Noord- Brabant	14,0	10,3	24,6	31,4	13,3
Noord- Holland	15,7	12,0	29,6	35,9	14,7
Overijssel	13,9	10,0	23,4	27,6	13,4
Utrecht	13,2	9,7	26,0	32,9	12,6
Zeeland	12,3	8,7	20,4	27,0	11,2
Zuid-Holland	15,6	12,3	27,2	34,9	14,9

De formulering "bedrijven met 1 wp" (1 werkzame persoon) verwijst hier naar zzp'ers (zelfstandigen zonder personeel). De formulering bedrijven met 2 of meer wp (2 of meer werkzame personen) verwijst hier naar zmp'ers (zelfstandigen met personeel).

Bron: CBS

4.4.2 Criminaliteit en onveiligheid

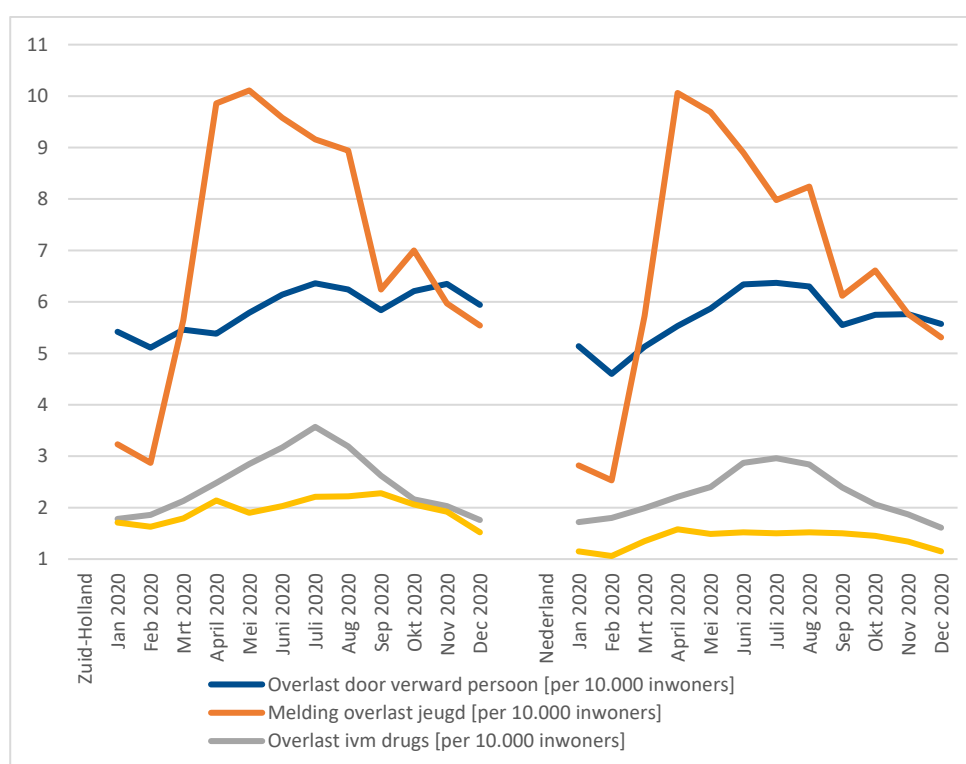
Een toename van criminaliteit en onveiligheid is een andere mogelijke maatschappelijke bijkomstigheid van de coronapandemie. Dat zou er aan gerelateerd zijn dat mensen een inkomensderving beleven maar ook een groeiend gevoel van stress en onzekerheid. Ook twijfels over toekomstperspectief kunnen een rol spelen. Hierdoor verwacht men naar aanleiding van de coronapandemie een toename in ongewenst gedrag die de financiële lasten van Zuid-Hollandse gemeenten zou vergroten.



Data (figuur 23) tonen een forse toename van overlast van jongeren voor zowel Zuid-Holland als Nederland. De overlast van jongeren is vanaf mei wel gedaald, maar blijft beduidend boven het pre-coronaniveau. De ontwikkeling van de overlast door verwarde personen is ook interessant: de overlast groeit tijdens strenge coronamaatregelen en daalt tijdens de versoepelingen. Relatief gezien ligt deze stijging boven het landelijke niveau. Figuur 23 laat tijdens de “intelligente lockdown” ook een toename van drugsgelateerde overlast zien. Deze toename is wat groter in Zuid-Holland dan in Nederland als geheel.

Ten opzichte van de andere vormen van overlast is de overlast van daklozen minder gegroeid. Cijfers uit figuur 23 laten echter wel zien dat de overlast door daklozen in Zuid-Holland aanzienlijk meer is gestegen dan in de rest van het land. Deze gegevens kunnen erop wijzen dat de coronapandemie een relatief grote impact heeft gehad op de daklozenproblematiek in Zuid-Holland.

figuur 23 Overlasttrend in Zuid-Holland en Nederland januari 2020- december 2020

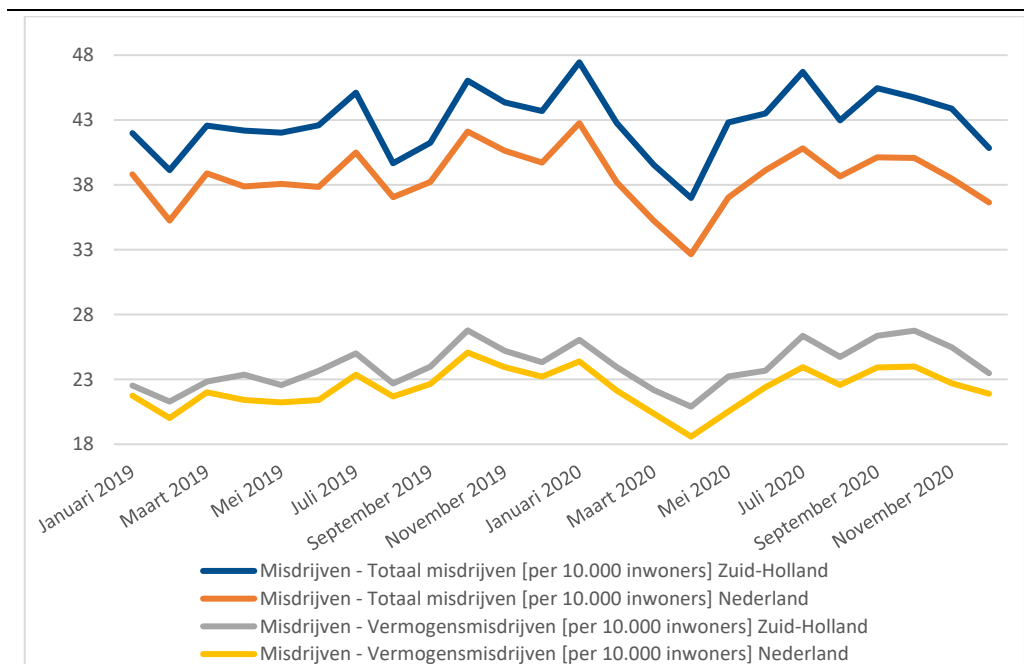


Bron: Politiedata

Gegevens over de ontwikkeling van de criminaliteit laten een veel minder duidelijk effect van de coronapandemie zien (figuur 24 en 25). De cijfers tijdens de intelligente lockdown laten zelfs een sterke daling zien, zowel in het totale aantal als in het aantal vermogensmisdrijven. Na mei 2020 is het aantal misdrijven weer gestegen, maar niet boven het pre-corona niveau. Hoewel de drugsgelateerde overlast tijdens de “intelligente lockdown” is toegenomen (zie figuur 24), tonen de ontwikkelingen van drugs- en seksuele misdrijven (in de data zijn deze samengevoegd met data over gewelds- en seksuele misdrijven) geen duidelijk verband met de coronapandemie (zie figuur 25).

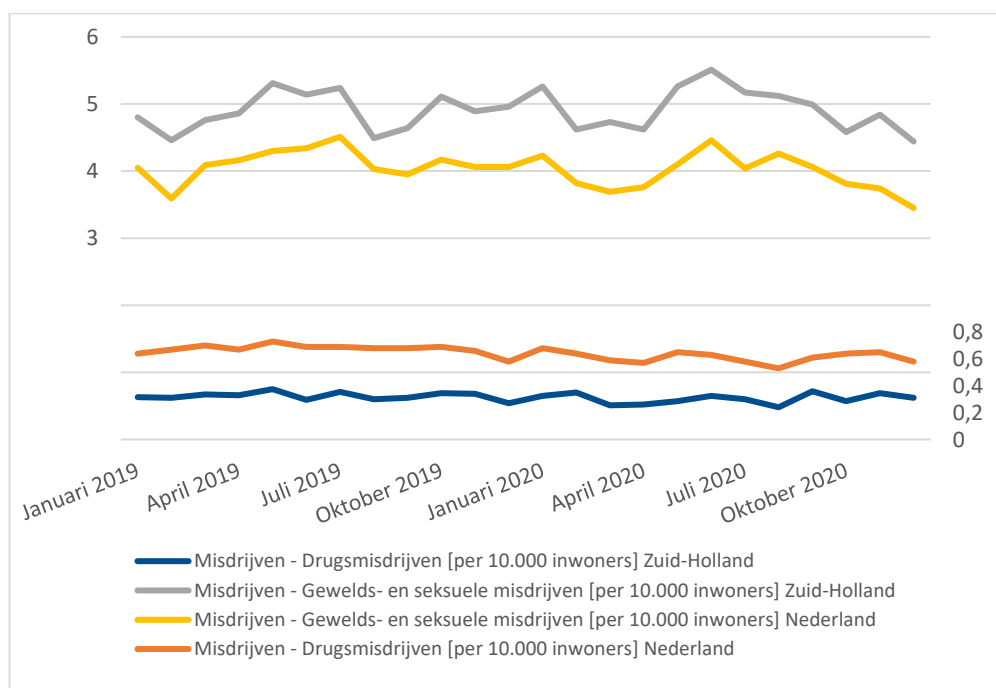


figuur 24 Totaal en vermogensmisdrijven januari 2019- december 2020 in Zuid-Holland en Nederland (per 10.000 inwoners)



Bron: Politiedata

figuur 25 Trend drugs- en geweld-/seksuele misdrijven in Zuid-Holland en Nederland januari 2019- december 2020 (per 10.000 inwoners)

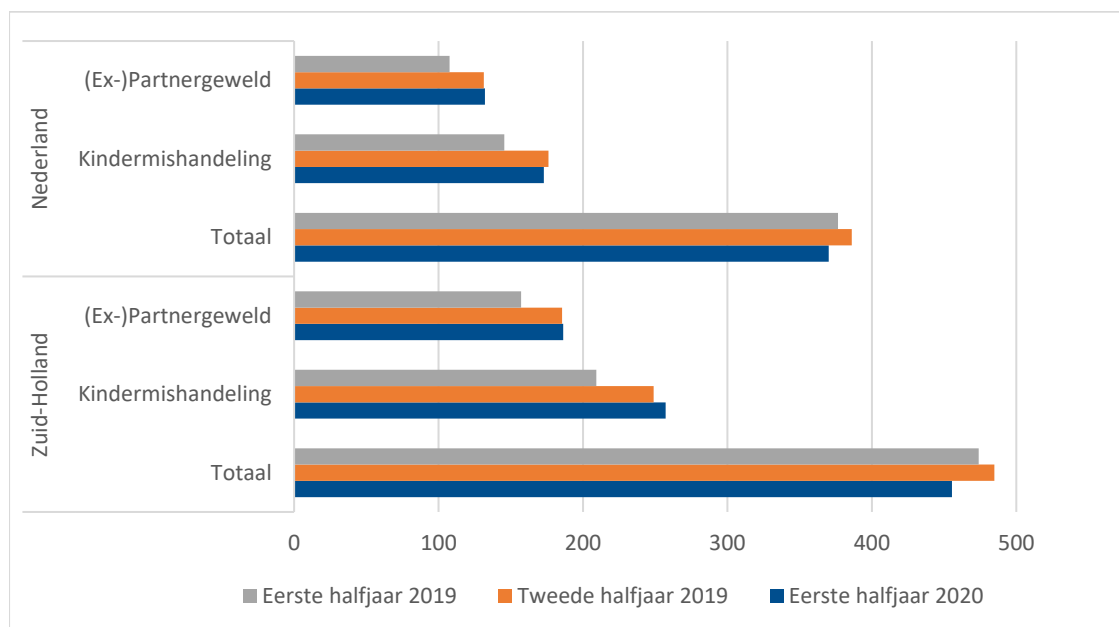


Bron: Politiedata



Data in [figuur 26](#) tonen, op kindermishandeling in Zuid-Holland na, ook geen toename van de huishoudelijk geweld in de eerste halfjaar van 2020. Het is echter niet duidelijk of de stijging in kindermishandeling in Zuid-Holland een effect van de coronapandemie is of het vervolg van een groei op langere termijn (die al in het tweede halfjaar van 2019 zichtbaar is).

figuur 26 Huishoudelijk geweld in Zuid-Holland en Nederland eerste halfjaar 2019 - eerste halfjaar 2020



Bron: Politiedata



4.5 Impact op gemeentelijke financiën

In [figuur 27](#) vergelijken we in hoeverre de lasten van Zuid-Hollandse gemeenten naar aanleiding van de coronapandemie zijn gestegen ten opzichte van de landelijke gemiddelden. Omdat onze analyses gericht zijn op de impact van de coronapandemie op armoede, werk en inkomen, en op mogelijke neveneffecten daarvan, kijken we naar de lasten in het sociale domein en in de openbare orde en veiligheid.

De coronapandemie heeft gezorgd voor een sterke toename van de lasten in alle sub-taken in het sociale domein. Naar verhouding is de grootste toename van de lasten in twee sub-taken te zien: geëscaleerde zorg en BUIG (Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten, oftewel de budget waaruit de bijstand en andere inkomensvoorzieningen worden betaald). Zowel in Zuid-Holland als in Nederland als geheel zijn de BUIG-lasten vanaf de tweede kwartaal van 2020 met ruim 20% gegroeid. In Zuid-Holland ligt de stijging van de lasten op of net onder de landelijke gemiddelden. In het vierde kwartaal van 2020 ervaren de geëscaleerde zorg en WMO in Zuid-Hollandse gemeenten een relatief hogere stijging van de lasten.

figuur 27 Ontwikkeling van lasten in het sociale domein - totaal en naar sub-taken. Procentuele stijging of daling van de kwartaalrekening in 2020 t.o.v. van het zelfde kwartaal van 2019

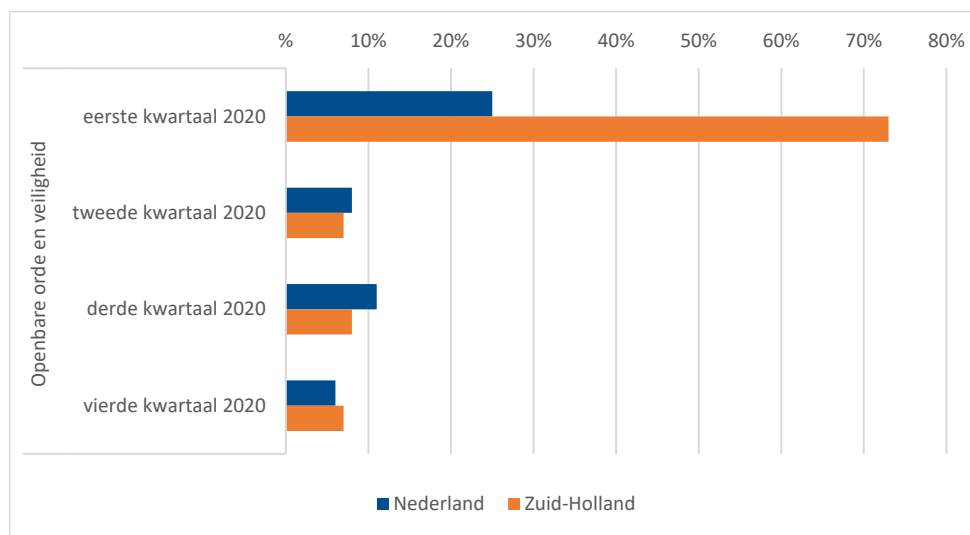


Bron: CBS



De grootste stijging van de lasten in de openbare orde en veiligheid in Zuid-Holland is (tabel 28) in het eerste kwartaal en heeft dus waarschijnlijk geen verband met de coronapandemie. Daarna zien we een stijging onder 10%. De ontwikkeling van deze lasten in Zuid-Holland blijft onder het gemiddelde niveau, op het laatste kwartaal na.

figuur 28 Ontwikkeling lasten in openbare orde en veiligheid - Procentuele stijging of daling van de kwartaalrekening in 2020 t.o.v. van het zelfde kwartaal van 2019



Bron: CBS

In tabel 6 tonen we de baten/lasten saldi voor zowel 2019 als 2020 en het bedrag van de coronacompensatie in het sociale domein per gemeente. We zien een aanzienlijke stijging van de lasten in 2020 die gepaard ging met een vergelijkbare stijging van de baten³⁰. De baten stegen ook, dankzij de door de overheid toegewezen financiële compensatie van inkomsten die gemeenten mislopen en de extra kosten die zij maken door corona (in de laatste kolom van tabel 6). Als gevolg van de hogere baten hebben de meeste gemeenten geen groter negatief saldo opgelopen in 2020. Tegelijkertijd hebben de coronacompensaties/ aanvullende baten in 2020 geen positief effect gehad op de gemeentelijke financiën. In meeste gemeenten is het negatieve saldo in 2020 even groot als het negatieve saldo in 2019.

³⁰ In meeste gemeenten in tabel 6 zijn de gemeentelijke baten (en dus de saldo) al inclusief de meerderheid van coronacompensaties. Het kan zijn dat vanwege de verschillende publicatiemomenten van de gemeentefondscirculaires en de gemeentelijke (IV3) kwartaalrekeningen (nog) niet de uitkeringen van meest recente gemeentefondscirculaire (december) bevatten (bron: waarstaatjegemeente.nl)



tabel 6 Effect van de coronacompensaties op de baten/lasten saldo in 2020 (in euro)

	Baten 4K 2019	Lasten 4K 2019	Saldo 2019	Baten 4K 2020	Lasten 4 K 2020	Saldo 2020 Inc. Corona- compen- satie	Corona compen- satie
Zuid-Holland	1802148	5404347	-3602199	2439036	6203993	-3764957	152043
Nederland	7198178	23786141	-16587963	10235398	26814583	-16579185	668638
Alblasserdam	4795	19848	-15053	8663	24087	-15424	428
Albrandswaard	4810	17744	-12934	10398	22702	-12304	262
Alphen aan den Rijn	30525	113513	-82988	54860	131485	-76625	2447
Barendrecht	8624	36248	-27624	19534	46552	-27018	449
Bodegraven-Reeuwijk	5469	26416	-20947	5480	33651	-28171	364
Brielle	-	-	-	-	-	-	183
Capelle aan den IJssel	34318	89966	-55648	45774	89880	-44106	2026
Delft	46622	134849	-88227	71839	190174	-118335	4056
Den Haag	444862	1182151	-737289	489198	1327415	-838217	34577
Dordrecht	54819	252407	-197588	75640	276781	-201141	7841
Goeree-Overflakkee	9058	40254	-31196	19258	52278	-33020	913
Gorinchem	13835	48590	-34755	21058	58010	-36952	2240
Gouda	28585	103080	-74495	41209	117609	-76400	3872
Hardinxveld-Giessendam	-	-	-	-	-	-	160
Hellevoetsluis	13803	32611	-18808	21123	26908	-5785	684
Hendrik-Ido-Ambacht	4698	21664	-16966	10211	27712	-17501	374
Hillegom	3930	18815	-14885	7994	23238	-15244	362
Hoeksche Waard	13195	52709	-39514	31752	63616	-31864	1110
Kaag en Braassem	3870	15066	-11196	4503	19674	-15171	211
Katwijk	15813	60203	-44390	24668	63639	-38971	1290
Krimpen aan den IJssel	7246	30889	-23643	12692	37407	-24715	617
Krimpenerwaard	11409	46817	-35408	16032	58275	-42243	833
Lansingerland	9243	39444	-30201	23167	46408	-23241	480
Leiden	70101	230802	-160701	82065	242208	-160143	7669
Leiderdorp	5980	23248	-17268	10644	27407	-16763	320
Leidschendam-Voorburg	30763	88548	-57785	47560	104400	-56840	1718
Lisse	3690	17562	-13872	8065	21416	-13351	347
Maassluis	12386	40315	-27929	17194	48232	-31038	1067
Midden-Delfland	-	-	-	-	-	-	136
Molenlanden	6769	29580	-22811	17234	41017	-23783	430
Nieuwkoop	4393	15724	-11331	10452	19181	-8729	224
Nissewaard	37258	132020	-94762	50391	147987	-97596	3531
Noordwijk	9096	31056	-21960	18971	41343	-22372	624
Oegstgeest	5177	18105	-12928	9276	21981	-12705	289
Papendrecht	8594	31163	-22569	14093	36774	-22681	584
Pijnacker-Nootdorp	8932	33074	-24142	19357	38258	-18901	417
Ridderkerk	12589	45996	-33407	21441	57486	-36045	833



Rijswijk	23564	59773	-36209	33503	70030	-36527	1304
Rotterdam	585486	1510949	-925463	778399	1720511	-942112	50194
Schiedam	40804	120140	-79336	54352	137198	-82846	2819
Sliedrecht	6383	29766	-23383	11398	34533	-23135	627
Teylingen	5343	28086	-22743	13222	35757	-22535	513
Vlaardingen	37759	129797	-92038	42028	149059	-107031	3493
Voorschoten	5367	18435	-13068	10381	21879	-11498	261
Waddinxveen	6550	24175	-17625	8865	26065	-17200	444
Wassenaar	6751	19162	-12411	13073	23454	-10381	363
Westland	21808	95797	-73989	22881	112343	-89462	1630
Westvoorne	-	-	-	-	-	-	112
Zoetermeer	52038	159310	-107272	75931	184928	-108997	4465
Zoeterwoude	-	-	-	-	-	-	75
Zuidplas	8381	29467	-21086	8573	33601	-25028	544
Zwijndrecht	16657	59013	-42356	24634	69444	-44810	1237

Bron: CBS

4.6 Samenvatting

Hierboven hebben we de ontwikkeling van de armoedeproblematiek ten tijden van de coronapandemie in Zuid-Holland in kaart gebracht. Omdat de coronapandemie een heel recent fenomeen is, hebben we geen directe data over hoeveel huishoudens in het laatste jaar tot armoede zijn vervallen en welke sociaal economische groepen het betreft. Daarom zijn in dit hoofdstuk de impact van de coronapandemie op armoede (het gebruik van bijstandsuitkering) en op het werk en inkomen van kwetsbare groepen en zelfstandigen besproken. De onderliggende aanname daarbij is dat een grotere impact op werk en inkomen een indicatie kan zijn voor het aantal huishoudens dat in de nabije toekomst tot armoede kan vervallen en dat het derhalve mogelijk is te achterhalen welke kenmerken deze huishoudens hebben.

- **Armoede** (gedefinieerd als het **gebruik** van de bijstandsuitkering) **onder werknemers en werkzoekenden is** naar aanleiding van de **coronapandemie relatief meer gestegen in Zuid-Holland dan in de rest van Nederland**. De **armoede onder zelfstandigen groeit ook**, maar gebruik van de TOZO-uitkering ligt wat onder het landelijk gemiddelde. Zowel in Nederland als in Zuid-Holland hebben **relatief meer zelfstandigen dan werknemers in 2020 een beroep op de financiële steun van gemeenten gedaan**.
- Een **opmerkelijk aantal mensen (36.000) is zijn baan kwijtgeraakt** tijdens de "intelligente lockdown" (tweede kwartaal van 2020). Omdat de lockdown de economische activiteiten van veel sectoren behoorlijk heeft gereduceerd, bleef een groot **deel van deze mensen "inactief" en heeft geen ander baan gezocht tot de maatregelenversoepeling van de zomer**. Omdat ze hun baanzoektocht in de zomer hervatten, zien we een grootste stijging van de werkloosheid (in het derde kwartaal van 2020). **De toename van werkloosheid is relatief groter in Zuid-Holland dan in Nederland als geheel**.
- Er zijn **sterke** aanwijzingen dat deze gedwongen inactiviteit tijdens de "intelligente lockdown" ervoor heeft gezorgd dat een **opmerkelijk deel van de mensen (vooral jongeren) die hun baan in het voorjaar hebben verloren er niet in slaagde een nieuwe baan te vinden voordat hun uitkering afliep** (in de derde kwartaal van 2020). We hebben geen data die recent genoeg zijn om te bewijzen dat dit patroon heeft geleid tot een grotere armoede in Zuid-Holland. We zien wel dat in het najaar het gebruik van de bijstandsuitkeringen op landelijk niveau opmerkelijk is



gestegen. **Arbeids-(inkomen)verlies tijdens de coronapandemie heeft de kans op armoede van groepen met beperkte WW-rechten relatief sterk verhoogd.**

- De pandemie heeft een aanzienlijk sterkere impact gehad op het werk en inkomen van al **kwetsbare groepen: werknemers met een flexibel dienstverband, mensen met een laag of middelbaar opleidingsniveau en (voornamelijk) jongeren.**
- Ook **mensen met een middelbaar opleidingsniveau, mensen met een dienstverlenend beroep en zelfstandigen (vooral in de horeca)** zijn in Zuid-Holland hard door de coronapandemie getroffen. Deze vormen een soort van **“nieuwe risicogroep”**.
- In Zuid-Holland zijn de **bestaande kwetsbare groepen en nieuwe risicogroepen (oftewel zelfstandigen) relatief niet harder geraakt** dan op landelijk niveau.
- Er zijn wel aanwijzingen dat de coronapandemie ook op de (middel)lange termijn een impact op het werk en inkomen van zowel werknemers als zelfstandigen zal hebben. Vooral op het moment dat de steunmaatregelen zullen vervallen. De cijfers over het gebruik van de NOW 3.1 en TVL Q4 steunmaatregelen geven **geen signaal dat op de (midden)lange termijn de impact op het werk en inkomen van zowel werknemers als zelfstandigen in Zuid-Holland relatief ernstiger zou zijn dan in andere provincies.** De naar verhouding grootste **impact** van de coronacrisis wordt verwacht in Noord-Holland en Limburg.

Gegevens over mogelijke neveneffecten van de coronapandemie wijzen op de volgende bevindingen:

- Er zijn sterke aanwijzingen voor een relatief grote groei van het aantal zelfstandigen dat **een beroep op de schuldhulpverlening van Zuid-Hollandse gemeenten zou kunnen gaan maken.**
- **De coronapandemie laat verband zien met:**
 - Een forse toename van **overlast door jongeren** voor zowel Zuid-Holland als Nederland.
 - Een toename van de **overlast door verwarde personen en drugsgerelateerde overlast** (vooral tijdens de intelligente lockdown).
 - Een toename van de **overlast door daklozen** in Zuid-Holland. Deze gegevens kunnen erop wijzen dat de coronapandemie een relatief grote impact heeft gehad op de daklozenproblematiek in Zuid-Holland.

Gegevens over de gemeentelijke financiën laten zien dat:

- de coronapandemie heeft gezorgd voor een sterke **toename van de lasten in alle sub-taken in het sociale domein**, in het bijzonder in de geëscaleerde zorg en in de BUIG (Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten, oftewel het bijstandsbudget).
- In Zuid-Holland ligt deze stijging van de lasten op of net onder het landelijke gemiddelde.
- De aanzienlijke stijging van de lasten in 2020 ging gepaard met een **vergelijkbare stijging van de baten**. Baten stegen ook dankzij de door de overheid toegewezen financiële compensatie van inkomsten die gemeenten mislopen en de extra kosten die zij maken door corona. Omdat de groeiende baten matchen met de groeiende lasten, hebben de meeste gemeenten geen groter negatief saldo aan het einde van 2020 opgelopen.
- De coronacompensaties/ aanvullende baten in 2020 hebben geen positief effect gehad op de gemeentelijke financiën. In meeste gemeenten is het negatieve saldo in 2020 even groot als het negatieve saldo in 2019



5 Ontwikkelingen in Zuid-Hollandse gemeenten

5.1 Hoe meten we de ontwikkelingen in Zuid-Hollandse gemeenten?

De schets van de pre-corona armoedeproblematiek in [hoofdstuk 3](#) laat zien dat er belangrijke verschillen in 2019 waren tussen gemeenten in Zuid-Holland. De meeste gemeenten kenden relatief weinig armoede, terwijl er in andere gemeenten een aanzienlijk aantal huishoudens waren met een inkomen op of net boven de armoedegrens en onvoldoende vermogen om een inkomensderving te overbruggen.

Omdat uit de analyse van [hoofdstuk 4](#) blijkt dat de coronapandemie het werk en inkomen van al kwetsbare groepen relatief hard heeft geraakt, zou men kunnen aannemen dat de coronapandemie gemeenten met een al grote armoedeproblematiek, en vooral met een grote aandachtsgroep, relatief harder heeft getroffen. Maar omdat bijvoorbeeld ook zelfstandigen hard zijn geraakt door de coronapandemie, is het relevant om te analyseren in hoeverre dit effect tussen gemeenten verschilt.

In dit hoofdstuk brengen we de ontwikkelingen van de armoedeproblematiek op gemeentelijk niveau in kaart. De analyse van de gemeentelijke ontwikkelingen houdt in dat we de impact van de coronapandemie analyseren als een verandering ten opzichte van de pre-corona armoedeproblematiek. Dus meten we deze ontwikkelingen op basis van de indicatoren die we in hoofdstuk 3 en 4 hebben beschreven (zie ook de onderzoeksverantwoording paragraaf 1.2).

We vergelijken gemeentelijke ontwikkelingen aan de hand van een clusteranalyse. Aan de hand van deze clusteranalyse kunnen we een klein aantal clusters van gemeenten identificeren met een vergelijkbare ontwikkeling van de armoedeproblematiek. In dit hoofdstuk gebruiken we de formulering “clusters van gemeenten” om de resultaten van de clusteranalyses te duiden. Op die manier onderscheiden we de resultaten van de clusteranalyse van de groepering die we in [hoofdstuk 3](#) hebben gemaakt. De clusteranalyse kent twee fasen.

In de eerste fase groepeerde de clusteranalyse gemeenten waar indicatoren een gelijkwaardige armoedeproblematiek vóór de coronapandemie tonen samen met een gelijkwaardige armoedetoeename en (huidige en toekomstige) impact op werk en inkomen tijdens de coronapandemie in 2020. In de tweede fase onderzoeken we het verband tussen de gemeentelijke armoedeontwikkelingen en de verwachte neveneffecten en toenemende gemeentelasten in het sociale domein. We meten deze neveneffecten als de toename van zowel de schuldenproblematiek van zelfstandigen als van de criminaliteit en onveiligheid.

5.2 Clusteranalyse

Aan de hand van de clusteranalyse hebben we zeven clusters gemeenten met een vergelijkbare ontwikkeling van de armoedeproblematiek geïdentificeerd. De indeling van de gemeenten in de zeven clusters is in [tabel 7](#) weergegeven.



tabel 7 Samenstelling van de clusters

Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6	Cluster 7
7 gemeenten	11 gemeenten	10 gemeenten	10 gemeenten	6 gemeenten	5 gemeenten	3 gemeenten
Alblasserdam Hardinxveld-Giessendam Hoeksche Waard Krimpenerwaard Molenlanden Papendrecht Sliedrecht	Albrandswaard Barendrecht Hendrik-Ido-Ambacht Lansingerland Midden-Delfland Nieuwkoop Oegstgeest Pijnacker-Nootdorp Teylingen Westvoorne Zoeterwoude	Capelle aan den IJssel Dordrecht Gorinchem Hellevoetsluis Maassluis Nissewaard Ridderkerk Vlaardingen Zoetermeer Zwijndrecht	Alphen aan den Rijn Bodegraven-Reeuwijk Goeree-Overflakkee Hillegom Kaag en Braassem Krimpen aan den IJssel Lisse Waddinxveen Westland Zuidplas	Brielle Katwijk Leiderdorp Noordwijk Voorschoten Wassenaar	Delft Gouda Leiden Leidschendam-Voorburg Rijswijk	Den Haag Rotterdam Schiedam

Bron: CBS

5.3 Pre-corona armoedeproblematiek

Door de pre-corona armoedeproblematiek te schetsen, stellen we vast hoe groot de armoede is voordat de coronapandemie toesloeg (oftewel het uitgangspunt van de armoedeontwikkeling). Bovendien analyseren we hoe groot het risico is dat armoede naar aanleiding van de coronapandemie zal toenemen op basis van twee indicatoren. Het aandeel huishoudens die het vóór de coronapandemie net redden (aandachtsgroep) vormt een goede indicator van hoeveel huishoudens tijdens de coronapandemie onder de armoedegrens (sneller) zal raken. Een toename van armoede is ook waarschijnlijker in gemeenten waar huishoudens (en in het bijzonder de aandachtsgroep) over geringe inkomensalternatieven (vermogen) beschikken om een inkomensderving tot onder de armoedegrens te overbruggen.

De resultaten van de clusteranalyse bevestigen de bevindingen van hoofdstuk 3. De pre-corona armoedeproblematiek wordt in kaart gebracht. Dit gebeurt deels op basis van dezelfde indicatoren als gebruikt in hoofdstuk 1 en deels aan de hand van contextindicatoren over de arbeidsparticipatie (zie onderzoeksverantwoording paragraaf 1.2). De gemiddelde waarden van deze indicatoren in clusters van gemeenten worden in [tabel 8](#) weergegeven. De resultaten van de clusteranalyse bieden dus een meer gedetailleerd inzicht in de pre-corona armoedeproblematiek van de Zuid-Hollandse gemeenten.

Hier is een methodologische opmerking van belang. In de clusteranalyse wordt de omvang van de aandachtsgroep (aandeel huishoudens met een inkomen van 101% tot 130% van het sociaal minimum) indirect gemeten via twee indicatoren: het aandeel huishoudens met een inkomen tot 101% en het aandeel met een inkomen tot 130% van het sociaal minimum. Vanuit de resultaten van [tabel 8](#) kunnen we de omvang van de aandachtsgroep berekenen door het percentage huishoudens met een inkomen tot 101% van het sociaal minimum in vermindering te brengen op het percentage huishoudens met een inkomen tot 130% van het sociaal minimum.



Tabel 8 Pre-corona armoedeproblematiek naar cluster

Pre-corona armoede problematiek	1	2	3	4	5	6	7
Werkloosheid % (2019)	2,70	2,55	3,63	2,68	2,77	3,86	5,10
Netto arbeidsparticipatie % (2019)	70,91	72,99	67,69	71,48	69,78	67,78	65,17
Mediaan vermogen (2019)	86,61	143,35	32,68	93,32	123,08	34,46	11,40
Huishoudens met inkomen tot 101% sociaal minimum	4,23	3,60	6,83	4,16	4,57	7,58	11,63
Huishoudens met inkomen tot 130% sociaal minimum	12,17	9,07	16,27	11,39	11,08	16,72	22,57
Personen met een bijstandsuitkering (X1000 personen)	22,44	23,34	30,56	18,42	28,75	38,46	68,10
Aantal WW- uitkeringen (X1000 personen)	91,14	108,27	137,60	111,30	102,67	122,20	159,67

Bron: CBS

In **cluster 7** hebben we de drie gemeenten die, al in hoofdstuk 3, de grootste pre-corona armoedeproblematiek toonden. Dit zijn Den Haag, Rotterdam en Schiedam. Hier vinden we het grootste aantal mensen met een bijstandsuitkering en het grootste aandeel arme huishoudens (met inkomen tot 101% van het sociaal minimum - ruim 11%). Dit cluster toont niet alleen de grootste pre-corona armoedevomvang maar ook het grootste potentieel voor armoedetoename tijdens de coronapandemie. De omvang van de aandachtsgroep (het percentage huishoudens met inkomen tot 130% minus het percentage huishoudens met inkomen tot 101% sociaal minimum) toont dat ongeveer 11% van de huishoudens een groot risico loopt om tijdens de coronapandemie tot armoede te vervallen. Het zeer geringe vermogen wijst erop dat huishoudens (en vooral de aandachtsgroep) een beperkte kans hebben om tijdens de coronapandemie een inkomensderving tot onder de armoedegrens te overbruggen.

In **clusters 6 en 3** is de pre-corona armoedeproblematiek wat kleiner dan in **cluster 7** maar nog steeds aanzienlijk. In **cluster 6**, oftewel in Delft, Gouda, Leiden, Leidschendam-Voorburg en Rijswijk, en in de 10 gemeenten van **cluster 3** waren er vóór de coronapandemie relatief minder huishoudens die in armoede leefden dan in Den Haag, Rotterdam en Schiedam. In gemeenten van **cluster 6** vinden we wat meer arme huishoudens en bijstandsgerechtigden dan in **cluster 3**.

Gemeenten in zowel **cluster 6 als cluster 3** tonen echter een behoorlijk groot potentieel voor armoedetoename tijdens de coronapandemie. Het verschil tussen de percentages huishoudens met een inkomen tot 130% en die tot 101% van het sociale minimum laat zien dat, net zoals in **cluster 7**, één op de 10 huishoudens in **clusters 6 en 3** in de aandachtsgroep valt. Gezien het lage mediane vermogen (< 35.000 euro's), is het aannemelijk dat bijna een 10% van de huishoudens in gemeenten van **clusters 6 en 3** tijdens de coronapandemie een behoorlijk groot armoederisico zou lopen.

In **clusters 1, 4 en 5** vinden we gemeenten met weinig armoede maar met een matige kans op armoedetoename. Als we kijken naar het verschil tussen de aandelen huishoudens met een inkomen tot 101% en met een inkomen tot 130% van het sociale minimum, zien we dat de aandachtsgroep 7% van de huishoudens omvat. Het relatief hoog mediaan vermogen laat ons vermoeden dat een aantal van deze huishoudens over genoeg vermogen zou kunnen beschikken om de impact van de coronapandemie op te vangen, tenzij dit vermogen in de woning is geïnvesteerd.



Naar verhouding is de armoedeproblematiek en de potentiële armoedetoename het kleinst in **cluster 2**. Als we het aandeel huishoudens met een inkomen tot 101% van het sociaal minimum in mindering brengen op het aandeel huishoudens met een inkomen tot 130% van het sociaal minimum, zien we dat hier slechts 5% van de huishoudens een risico (als aandachtsgroep) loopt tijdens de coronapandemie tot armoede te vervallen. In **Cluster 2** wordt de armoedetoename relatief het kleinst verwacht, onder meer door het behoorlijk hoog mediaan vermogen.

5.4 Impact van de coronapandemie

De ontwikkelingen van de armoedeproblematiek tijdens de coronapandemie zijn gemeten op basis van een aantal indicatoren over de armoedetoename en over de impact op werk en inkomen die we al in **hoofdstuk 4** hebben besproken. De gemiddelde waarde van deze indicatoren naar groepen gemeenten zijn in **tabel 8** weergegeven.

5.4.1 Toename armoede

Gegevens over het aantal personen met een bijstandsuitkering in de eerste zes maanden van 2020 tonen aan dat armoede onder werknemers overal in Zuid-Holland groeit. Het aantal werknemers/werkzoekenden dat een beroep doet op financiële steun van de gemeenten groeide tijdens de eerste lockdown met 15% in alle zeven groepen gemeenten³¹. Echter, tegen onze verwachtingen in, is de armoedestijging onder werknemers niet het grootst in gemeenten met de grootste pre-corona aandachtsgroep (**cluster 6 en 7**). De relatief grootste stijging is in **cluster 4** te vinden waar 50% meer personen een bijstandsuitkering hebben ontvangen naar aanleiding van de intelligente lockdown.

Een relatief snelle stijging zien we ook in **cluster 2 en 3**: ongeveer 30%. In **cluster 3** is de hoge stijging van het aantal personen met een bijstandsuitkering deels te verklaren vanuit het feit dat de relatief grote aandachtsgroep (10%) over een gering vermogen beschikt. Deze verklaring geldt niet voor de stijging in **cluster 2 en 4**. In deze twee clusters van gemeenten is de aandachtsgroep tussen de 5 en 7% van het aantal huishoudens en is er sprake van een relatief hoog vermogen om eventueel inkomensverlies op te vangen. Een eerste mogelijke verklaring van de grote toename van armoede is dat het vermogen ongelijk verdeeld is en dat huishoudens met een laag inkomen veel minder vermogen bezitten dan huishoudens met een hoog inkomen. Een tweede verklaring is dat het vermogen voor veel huishoudens in financiële problemen niet direct opneembaar was (want al in de woning geïnvesteerd).

Resultaten over de toename van armoede onder zelfstandigen (gemeten als het percentage van zzp'ers en zmp'ers die de Tozo 1 hebben gebruikt) die zijn opgenomen in **tabel 9** zijn daarentegen in overeenstemming met onze verwachtingen. De armoede nam het meest toe in gemeenten met een relatief grote aandachtsgroep (**clusters 6, 7 en 5** en in iets mindere mate **groep 3**).

5.5 Impact op werk en inkomen

Als we kijken naar de impact van de coronapandemie op werk en inkomen, dan zien we een heel ander patroon (**tabel 9**). Vanuit de ontwikkeling van het aantal WW-uitkeringen in 2020 zien we een flinke groei van de WW-instroom in het tweede en vooral in het derde kwartaal. In het eerste kwartaal is het effect van de eerste lockdown nauwelijks te zien, terwijl in het vierde kwartaal de toename van het aantal WW-uitkeringen nog steeds opmerkelijk is, maar minder snel dan voorheen.

³¹ Er is een methodologische reden waarom de resultaten van de clusteranalyse een veel grotere groei van het gebruik van de bijstandsuitkering tonen dan die die in paragraaf 4.1. Dit komt doordat het bijstandsgebruik in de clusteranalyse niet wordt gemeten als het maandelijkse aantal bijstandsuitkeringen, maar als het aantal personen met een bijstandsuitkering X1000 personen. Omdat we twee verschillende indicatoren in hoofdstuk 4 en 5 gebruiken om armoede in de pre-coronacontext te meten, ontvangen we ook twee verschillende waarden over de ontwikkeling van armoede.



Tabel 9 Impact van de coronapandemie naar cluster

	1	2	3	4	5	6	7
Impact coronapandemie							
<i>Toename armoede</i>							
Percentuele ontwikkeling aantal personen met een bijstandsuitkering (% stijging/daling 1helft 2020 t.o.v. 2helft 2019)	19,88	32,53	31,80	49,08	15,40	20,74	14,43
Gebruik van TOZO 1 (% ZP)	4,31	6,85	8,64	11,77	11,97	15,00	17,23
Gebruik van TOZO 1 (% ZMP)	3,49	6,29	7,53	8,80	11,45	13,50	13,77
<i>Impact werk en inkomen</i>							
Percentuele ontwikkeling aantal WW-uitkeringen (% stijging/daling 1kwartaal 2020 t.o.v. 4 kwartaal 2019)	0,88	-2,77	2,66	2,92	5,39	1,52	5,13
Percentuele ontwikkeling aantal WW-uitkeringen (% stijging/daling 2kwartaal 2020 t.o.v. 4 kwartaal 2019)	16,01	11,52	22,56	22,19	23,58	21,75	35,27
Percentuele ontwikkeling aantal WW-uitkeringen (% stijging/daling 3kwartaal 2020 t.o.v. 4 kwartaal 2019)	19,84	18,96	27,72	29,67	28,92	26,06	37,17
Percentuele ontwikkeling aantal WW-uitkeringen (% stijging/daling 4kwartaal 2020 t.o.v. 4 kwartaal 2019)	17,40	13,98	17,80	23,49	26,23	20,66	22,04
Aandeel arbeidskrachten in sectoren met zeer grote krimp	5,43	7,55	8,80	9,10	8,67	9,20	12,67
Aandeel arbeidskrachten in sectoren met grote krimp	15,00	10,36	12,40	12,20	9,83	9,60	11,33
Aandeel arbeidskrachten in sectoren met gemiddelde krimp	38,29	33,36	36,20	34,70	32,33	26,60	29,67
<i>Risicogroep: flexwerkers</i>							
Aandeel flexibele arbeidskrachten in sectoren met zeer grote krimp	3,43	3,27	5,50	4,20	4,00	5,00	8,33
Aandeel flexibele arbeidskrachten in sectoren met grote krimp	3,00	2,00	2,90	2,60	2,00	2,00	3,00
Aandeel flexibele arbeidskrachten in sectoren met gemiddelde krimp	6,14	5,64	7,10	6,30	6,17	6,20	7,33
<i>Risicogroep: zelfstandigen</i>							
Gebruik van een of meer steunmaatregelen (% ZP)	16,90	19,78	24,52	23,38	24,68	26,80	32,33
Gebruik van een of meer steunmaatregelen (% ZMP)	40,59	44,54	51,68	46,27	52,37	54,58	56,10
Gebruik van TOGS 1 (% ZP)	5,53	6,29	7,90	6,14	7,53	7,78	9,37
Gebruik van TOGS 1 (% ZMP)	15,76	19,00	22,88	18,51	27,20	27,62	25,70
Gebruik van TLV 1 (% ZP)	0,77	1,11	1,39	0,91	1,10	1,58	1,63
Gebruik van TLV 1 (% ZMP)	3,47	4,16	5,03	4,48	5,90	7,72	7,63
<i>Signaal toekomstige impact</i>							
Gebruik van NOW 3.1 X1000vest	4,13	3,77	4,27	4,00	5,77	4,24	4,03
Gebruik van TLV Q4 (% ZP)	0,86	1,32	1,52	1,02	1,22	1,76	2,20
Gebruik van TLV Q4 (% ZMP)	3,97	4,83	6,34	5,03	7,43	9,30	9,03

Bron: CBS

De grootste stijging van het aantal personen met een WW-uitkering heeft zich in **cluster 7** voorgedaan. In Den Haag, Rotterdam en Schiedam is het aantal mensen dat in de



WW is ingestroomd met bijna 40% toegenomen in het tweede en derde kwartaal van 2020. In **clusters 3, 4, 5 en 6** is de WW-instroom en de toename van het aantal WW-uitkeringen ook relatief groot (bijna 30%). In de gemeenten van **cluster 5** blijft de stijging behoorlijk groot, ook in het vierde kwartaal 2020. De genoemde stijging in WW-uitkeringen gaat in deze clusters gepaard met een relatief groot aandeel van vooral flexibele arbeidskrachten die in sectoren met een zeer grote krimp werken. De instroom in de WW stijgt het minst snel in **clusters 1 en 2**, waar een relatief groot aandeel (flexibele) arbeidskrachten in sectoren met een relatief kleine krimp werkt.

Uit deze patronen kunnen we afleiden dat de sterkste impact van de coronapandemie zich voordoet met betrekking tot het werk en inkomen van flexibele arbeidskrachten, vooral in zwaar getroffen sectoren.

Als we data over het gebruik van steunmaatregelen nemen als indicator voor de impact op zelfstandigen, zien we dat die naar cluster verschilt. Een hoog gebruik van de TOGS en TLV wijst op een grote impact op het werk en inkomen van zelfstandigen. In gemeenten met de hoogste pre-corona armoede (**clusters 7 en 6**) maken relatief veel zzp'ers en zmp'ers gebruik van de steunmaatregelen. Ook in **cluster 5** en in mindere mate ook in **cluster 3** (vooral onder zzp'ers) ligt het gebruik van deze steunmaatregelen relatief hoog. Mogelijk spelen toegankelijkheid van de dienstverlening van gemeenten of de sectoren waar ondernemingen zich in bevinden hier een rol.

Als we kijken naar het gebruik van de NOW 3.1 en TLV4 als indicatie van het toekomstige effect van de coronapandemie op werk en inkomen van respectievelijk werknemers en zelfstandigen (onderste deel van tabel 8) zien we dat in **clusters 6 en 7** de signalen van een toekomstige impact op het werk en inkomen van zelfstandigen het sterkst zijn. De meest negatieve toekomstige impact van de coronapandemie op werknemers wordt daarentegen verwacht in **cluster 5**, het enige cluster waar de WW-instroom in het laatste kwartaal van 2020 (ondanks de versoepeling van de coronamaatregelen) aanzienlijk is gegroeid.

5.6 Neveneffecten

In alle groepen gemeenten zien we een toename van de schuldenproblematiek van zelfstandigen. We meten deze toename aan de hand van het gebruik van twee steunmaatregelen: uitstel van belastingbetaling en TOZO-bedrijfslening³² (tabel 10).

De toename van schuldenproblematiek is het sterkst in gemeenten waar de impact van de coronapandemie op zelfstandigen het sterkst is geweest. In **clusters 6 en 7** zien we het grootste aandeel zelfstandigen dat nieuwe schulden heeft opgebouwd door het uitstellen van de belastingbetaling. In **cluster 3** zien we dat een relatief grote impact op zzp'ers (zie het gebruik van de TOGS in tabel 9) gepaard gaat met een stijging van schuldenproblematiek, namelijk onder zzp'ers.

Uit deze bevindingen kunnen we afleiden dat een grote impact op het werk en inkomen van zelfstandigen gepaard gaat met een toename van hun schuldenproblematiek.

³² Data over het gebruik van de Tozo-bedrijfslening zijn gebaseerd op voorlopige schattingen. Alle indicatoren over het gebruik van steunmaatregelen zijn voorlopige cijfers in verband met administratieve vertragingen. Deze vertraging heeft een opmerkelijke effect op de kwaliteit van de cijfers over het aantal zelfstandigen met een Tozo-bedrijfslening. We vinden het twijfelachtig dat Den Haag en Rotterdam volgens de voorlopige cijfers geen lening hebben verstrekt in het kader van de Tozo-maatregelen. Daarom nemen we deze indicator in de clusteranalyse mee maar gebruiken het niet verder om de ontwikkelen van de schuldenproblematiek van zelfstandigen te beschrijven.



Tabel 10 Neveneffecten naar cluster

	1	2	3	4	5	6	7
Neveneffecten							
<i>Schuldenproblematiek zelfstandigen</i>							
Gebruik van uitstel van belastingbetaling (% ZZP)	9,06	9,88	12,76	9,68	10,97	11,08	14,67
Gebruik van uitstel van belastingbetaling (% ZMP)	20,66	21,74	28,58	22,67	25,55	30,74	30,53
Aantal toegekende TOZO-leningen (absolute aantallen)	1,43	10,00	4,00	22,00	13,33	32,00	0,00
<i>Criminaliteit en onveiligheid</i>							
Percentuele ontwikkeling aantal meldingen overlast van zwervers (% stijging/daling 2020 t.o.v. 2019)	101,07	48,01	46,82	87,87	1,64	42,53	24,99
Percentuele ontwikkeling aantal meldingen overlast van verwarde personen (% stijging/daling 2020 t.o.v. 2019)	34,29	36,51	19,48	-3,97	16,75	-0,77	23,03
Ontwikkeling aantal meldingen overlast van jongeren (% stijging/daling 2020 t.o.v. 2019)	75,62	141,55	75,10	61,59	98,37	84,16	88,64
Percentuele ontwikkeling aantal meldingen overlast i.v.m. drugs 2020-2019	55,67	64,17	43,29	55,49	62,56	22,58	11,15
Percentuele ontwikkeling aantal melding huishoudelijk geweld (% stijging/daling 2020 t.o.v. 2019)	5,03	-9,07	3,38	2,60	17,01	14,34	13,59
Percentuele ontwikkeling aantal melding kindermishandeling (% stijging/daling 2020 t.o.v. 2019)	7,32	14,09	5,59	30,63	43,69	42,99	27,70
Percentuele ontwikkeling aantal melding (ex-)partnergeweld (% stijging/daling 2020 t.o.v. 2019)	17,38	17,71	11,08	41,37	45,44	46,69	23,64
Percentuele ontwikkeling aantal misdrijven (% stijging/daling 2020 t.o.v. 2019)	15,19	4,88	4,28	5,79	10,54	1,07	-0,10
Ontwikkeling aantal vermogensmisdrijven (% stijging/daling 2020 t.o.v. 2019)	17,27	7,27	9,05	9,83	21,64	4,58	-1,11
Impact op gemeentelijke financiën							
<i>Financiële lasten gemeenten</i>							
Procentuele ontwikkeling lasten in sociaal domein (% stijging/daling 4kwartaal 2020 t.o.v. 4 kwartaal 2019)	23,17	23,50	13,11	21,00	19,60	19,00	13,33

Bron: CBS- en Politiedata

De ontwikkeling van de mogelijke neveneffecten rond het thema criminaliteit en onveiligheid (tabel 10) laten een minder duidelijk verband zien met de ontwikkelingen van de armoedeproblematiek. Overal groeit de overlast van daklozen, opvallend genoeg vooral in de gemeenten met de geringste ontwikkeling van de armoedeproblematiek (cluster 1).

Overlast in verband met drugs groeit ook overal. Een relatief grote stijging zien we echter in gemeenten waar de coronapandemie heeft gezorgd voor een relatief grote toename van de armoede (cluster 2) en voor een relatief grote toename van armoede van zelfstandigen en een relatief grote impact op het werk en inkomen van werknemers en zelfstandigen (cluster 5).

In clusters 5 en 1 zien we de grootste stijging van het aantal (vermogen)misdrijven.

Het neveneffect huishoudelijk geweld toont een sterker verband met de impact van de coronapandemie. Het aantal meldingen van zowel (ex-)partnergeweld als



kindermishandeling groeit relatief het meest in gemeenten (**clusters 4, 5 en 6**) waar de coronapandemie een relatief grote impact op werk en inkomen heeft gehad.

5.7 Impact op gemeentelijke financiën

Ook het verband tussen de ontwikkeling van de armoedeproblematiek en de ontwikkelingen van de gemeentelijk financiële lasten in het sociaal domein ligt niet direct voor de hand. Men zou verwachten dat de grootste stijging van lasten voorkomt in clusters met een grote toename van de armoede. Dit omdat stijgende armoede (zowel onder werknemers en onder zelfstandigen) zou leiden tot een grote toename van het aantal huishoudens dat aanspraak maakt op de financiële hulp van de gemeenten. Dit is wat gebeurt in **clusters 2 en 4** (waar armoede relatief sterk is toegenomen onder werknemers) en in wat mindere mate ook in **clusters 5 en 6** (waar armoede vooral onder zelfstandigen is gestegen). Tegen deze verwachting in zijn de lasten ook relatief veel gestegen in gemeenten waar de toename van armoede relatief klein was (**cluster 1**).

De ontwikkelingen van de lasten zijn relatief klein in gemeenten met een relatief grote toename van armoede (**clusters 7 en 3**). In **cluster 7** is deze deels te verklaren door het feit dat de aanzienlijke groei van mensen met een WW-uitkering nog niet heeft geresulteerd in kosten voor de gemeenten. De relatief kleine groei van de gemeentelijke lasten is echter niet consistent met de behoorlijke stijging van armoede onder zelfstandigen.

5.8 Samenvatting conclusies

In dit hoofdstuk hebben we de ontwikkelingen van de armoedeproblematiek tijdens de coronapandemie onder de gemeenten in Zuid-Holland in kaart gebracht. De gemeentelijke ontwikkelingen worden geanalyseerd als een verandering ten opzichte van de pre-corona armoedeproblematiek.

- De resultaten van de clusteranalyse bevestigen de bevindingen van hoofdstuk 3.
- Deels volgens onze verwachtingen **stijgt armoede onder werknemers in één (cluster 3) maar niet in alle clusters met een hoog risico op armoedetoename.**
- In gemeenten met een relatief groot risico op armoedetoename (oftewel waar een relatief grote aandachtsgroep op een gering vermogen kan terugvallen) is er echter sprake van een **relatief grote toename van het aantal (vooral flexibele) werknemers die tijdens de coronapandemie hun werk hebben verloren.** Ondanks deze sterke impact op het werk en inkomen, neemt de armoede onder werknemers (in de eerste helft van 2020) in deze **gemeenten relatief matig toe, (waarschijnlijk) dankzij** het dempende effect van de WW-uitkering.
- In deze gemeenten heeft de coronapandemie ook het werk en inkomen van zelfstandigen relatief sterk geraakt. In tegenstelling tot de trend voor werknemers (en conform onze verwachtingen) gaat een **sterke impact op het werk en inkomen van zelfstandigen gepaard met een sterke toename van (hun) armoede.** Dit vormt een aanwijzing dat tijdens de coronapandemie **arbeidsinkomensverlies** samen ging met een **snellere toename van armoede** voor groepen met een kwetsbaar financiële positie die geen aanspraak op een WW-uitkering konden maken.
- In gemeenten met een relatief **grote pre-corona armoedeproblematiek is de toekomstige impact op het werk en inkomen van zelfstandigen en werknemers** naar verwachting ook relatief groot.
- Uit de gemeentelijke patronen kunnen we afleiden dat een **grote impact op het werk en inkomen van zelfstandigen gepaard gaat met een toename van hun schuldenproblematiek.**
- De ontwikkeling van de **neveneffecten** op criminaliteit en onveiligheid laten **een minder duidelijk verband** met de ontwikkelingen van de armoedeproblematiek zien.
- De **ontwikkeling van het huishoudelijk geweld** is een neveneffect dat een **sterker verband** toont met de impact van de coronapandemie. Het aantal meldingen



van zowel (ex-)partnergeweld als kindermishandeling groeien relatief het meest in gemeenten waar de coronapandemie een relatief grote impact op werk en inkomen heeft gehad.

- Het verband tussen de **ontwikkeling van de armoedeproblematiek en de ontwikkeling van de gemeentelijk financiële lasten in het sociaal domein is niet helemaal evident**. De **grootste stijging van lasten is wel in clusters voorgekomen waar een relatief grote toename van de armoede** (zowel onder werknemers en onder zelfstandigen) heeft geleid tot een grote toename van huishoudens die een aanspraak maken op de financiële hulp van de gemeenten. Echter, lasten stijgen ook in clusters waar de armoede relatief weinig is gestegen. Tevens stijgen lasten relatief weinig in gemeenten met een aanzienlijke toename van armoede onder zelfstandigen.

5.9 Samenvattende tabel van 7 clusters

Tabel 11 De ontwikkelingen van de armoedeproblematiek naar cluster

	<i>Pre-corona armoede-problematiek</i>	<i>Impact van coronapandemie</i>	<i>Neveneffecten</i>	<i>Impact op gemeentelijke financiën</i>
<u>Groep 1:</u> Alblasserdam Hardinxveld-Giessendam Hoeksche Waard Krimpenerwaard Molenlanden Papendrecht Sliedrecht	Beperkte armoede Relatief grote aandachtsgroep Hoog mediaan vermogen	Relatief kleine armoedetoe name onder werknemers Relatief kleinste armoedetoe name onder zelfstandigen Relatief weinig impact op werk en inkomen	Relatief de kleinste toename van schulden van zelfstandigen Relatief zeer grote toename onveiligheid en (vermogens)-misdrijven	Relatief grote toename van lasten
<u>Groep 2</u> Albrandswaard Barendrecht Hendrik-Ido-Ambacht Lansingerland Midden-Delfland Nieuwkoop Oegstgeest Pijnacker-Nootdorp Teylingen Westvoorne Zoeterwoude	Minste armoede Kleinste aandachtsgroep Hoogste vermogen	Relatief grote armoedetoe name onder werknemers Relatief kleine armoedetoe name onder zelfstandigen Relatief de minste impact op werk en inkomen	Relatief zeer kleine toename van schulden van zelfstandigen Relatief zeer grote toename van onveiligheid	Relatief grootste toename van lasten
<u>Groep 3</u> Capelle aan den IJssel Dordrecht Gorinchem Hellevoetsluis Maassluis Nissewaard Ridderkerk Vlaardingen Zoetermeer Zwijndrecht	Zeer veel armoede (maar wat minder dan in groep 6) Zeer grote aandachtsgroep Zeer laag vermogen	Relatief grote armoedetoe name onder werknemers Relatief grote armoedetoe name onder zzp'ers Relatief weinig impact op werk en inkomen (vooral voor flexwerkers en zzp'ers)	Relatief zeer grote toename van schulden van zelfstandigen Relatief grote toename van criminaliteit en onveiligheid (op overlast van daklozen na)	Relatief kleine toename van lasten



	<i>Pre-corona armoede- problematiek</i>	<i>Impact van coronapandemie</i>	<i>Neveneffecten</i>	<i>Impact op gemeentelijke financiën</i>
<u>Groep 4</u> Alphen aan den Rijn Bodegraven-Reeuwijk Goeree-Overflakkee Hillegom Kaag en Braassem Krimpen aan den IJssel Lisse Waddinxveen Westland Zuidplas	Weinig armoede Relatief grote aandachtsgroep Hoog mediaan vermogen	Relatief de grootste armoedetoename onder werknemers Relatief grote armoedetoename onder zelfstandigen Relatief zeer veel impact op werk en inkomen (vooral van flexwerkers)	Relatief kleine toename van schulden van zelfstandigen Zeer grote toename van overlast van daklozen en huishoudelijk geweld	Relatief zeer grote toename van lasten
<u>Groep 5</u> Brielle Katwijk Leiderdorp Noordwijk Voorschoten Wassenaar	Weinig armoede Relatief grote aandachtsgroep Zeer hoog mediaan vermogen	Relatief zeer kleine armoedetoename onder werknemers Relatief grote armoedetoename onder zelfstandigen Relatief zeer veel impact op werk en inkomen (vooral voor flexwerkers en zelfstandigen)	Relatief grote toename schulden van zelfstandigen Zeer grote toename van overlast i.v.m. drugs en huishoudelijk geweld Grootste toename van (vermogens)- misdrijven	Relatief zeer grote toename van lasten
<u>Groep 6</u> Delft Gouda Leiden Leidschendam- Voorburg Rijswijk	Zeer veel armoede Grootste aandachtsgroep Zeer laag vermogen	Relatief kleine armoedetoename onder werknemers Relatief zeer grote armoedetoename onder zelfstandigen Relatief veel impact op werk en inkomen (vooral van zelfstandigen)	Relatief zeer grote toename schulden van zelfstandigen Relatief grote toename van overlast door daklozen Zeer grote toename van huishoudelijk geweld	Relatief zeer grote toename van lasten
<u>Groep 7</u> Den Haag Rotterdam Schiedam	Meeste armoede Grootste aandachtsgroep Zeer laag vermogen	Relatief kleinste armoedetoename onder werknemers Relatief het grootste armoedetoename onder zelfstandigen Relatief meeste impact op werk en inkomen van (vooral) flexwerkers en zelfstandigen	Relatief de grootste toename schulden van zelfstandigen Relatief grote toename van huishoudelijk geweld en overlast door verwarde personen	Relatief kleine toename van lasten

Bron: Panteia



6 Reflectie door gemeenten

Dit hoofdstuk omvat de resultaten van de gesprekken die zijn gevoerd met een aantal gemeenten in de provincie en stakeholderorganisaties (zie [Onderzoeksverantwoording](#) voor een overzicht). Dit kwalitatieve gedeelte van het onderzoek bevat een reflectie: hoe zien gesprekspartners van gemeenten de huidige situatie als het gaat om armoede (6.1)? In hoeverre is de dienstverlening aangepast (6.2) en welke financiële gevolgen zien de respondenten voor gemeenten (6.3)? Hoe bereiden gemeenten zich voor op de komende periode waarin de steunmaatregelen afnemen (6.4)? En welke rol zien de respondenten voor de provincie weggelegd in onderhavige vraagstukken (6.5)? Alle citaten in dit hoofdstuk zijn afkomstig van medewerkers van gemeenten (of uitvoeringsorganisaties). Stakeholderorganisaties zijn niet geciteerd.

6.1 Armoedeontwikkeling

Het algemene beeld is dat gemeenten met veel minder armoedeproblematiek te maken hebben dan dat aan het begin van de pandemie werd verwacht. De meeste gemeenten melden in de gesprekken dat zij te maken hebben met **een (lichte) groei van het bijstandsbestand**. Dit is conform het landelijke beeld. Sommige gesprekspartners signaleren dat de groei niet alleen te maken heeft met een grotere instroom, maar ook met een vertraagde uitstroom doordat het voor mensen die reeds in de bijstand zitten moeilijker is om betaald werk te vinden. Uiteraard is het voor de gesprekspartners moeilijk vast te stellen of het daadwerkelijk gaat om corona-gerelateerde instroom. Er spelen ook andere ontwikkelingen. Één van de gesprekspartners noemt bijvoorbeeld de taakstelling voor het huisvesten van statushouders. Deze is in de eerste helft van 2021 flink gegroeid en dit leidt over het algemeen tot een instroom in het bijstandsbestand.

Ook wat betreft andere **minimaregelingen** is het relatief rustig. De cijfers zijn stabiel of er is zelfs sprake van een afname ten opzichte van 2019: bijvoorbeeld als het gaat om de aanvragen bijzondere bijstand, specifieke armoederegelingen of meldingen bij een loket geldzaken. Gesprekspartners verklaren deze ogenschijnlijk paradoxale trends van dalingen door de tijdelijke sluiting van loketten en angst van burgers voor besmetting, waardoor de dienstverlening minder laagdrempelig is geworden. Daarnaast zijn veel minimaregelingen gericht op participatie in sport en cultuur, activiteiten die in verband met de corona-maatregelen in de meeste gevallen geen doorgang konden vinden.

Ook het aantal aanmeldingen voor **schuldhulpverlening** laat volgens enkele gemeenten in 2020 een afname zien. Overigens rapporteren sommige gemeenten sinds begin 2021 een stijging van schuldhulpverlening. Dit is waarschijnlijk te verklaren door de wijziging in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), waarmee vroeg-signaleren van schulden sinds 1 januari een wettelijke taak voor de gemeente is.

Gemeenten **herkennen zich in de resultaten van het kwantitatieve onderzoek** en zien, behalve de hierboven genoemde ontwikkelingen op het gebied van SHV, geen opvallende ontwikkelingen in de afgelopen weken of maanden.

Ook vanuit de **stakeholderorganisaties** zijn er nog geen grote ontwikkelingen gesignaleerd (peildatum begin 2020):

- Huurachterstanden bij woningcorporaties nemen niet toe;
- Betalingsachterstanden bij ziektekostenverzekeraars lijken eerder af dan toe te nemen;



- ZZP-organisaties en banken zagen aan het begin van de coronacrisis een scherpe stijging in het aantal mensen dat vragen had over hun financiële situatie, waarna het 'oorverdovend stil' werd;
- Banken hebben bijna 40.000 betaalpauzes aan particulieren verstrekt, wat zeer weinig is gezien het totale aantal hypotheek en consumptieve leningen dat uitstaat. Aan zakelijke klanten werden betaalpauzes ruimhartig verstrekt. Er zijn geen gegevens van voor de coronacrisis bekend.

Dat aanzienlijke ontwikkelingen tot noch toe uitblijven, verklaren alle gesprekspartners door de steunmaatregelen van de rijksoverheid. Daarnaast maken ruimhartige regelingen van schuldeisers en verhuurders dat mensen 'het nog net lijken te redden'. Toch vragen gemeenten zich af of een deel van de armoede mogelijk buiten zicht blijft. Gemeenten geven vaak aan meer zicht te willen op armoede in de gemeente. Ook wordt regelmatig benoemd dat de cultuur, met name onder ondernemers, is om 'de eigen boontjes te doppen' en dat er veel mensen zijn die zich daarom niet snel bij de gemeente zullen melden.

"Er zijn weinig signalen dat de situatie is veranderd sinds corona. De bijstand groeide niet enorm, SHV cijfers nemen af. Er is geen gigantische stijging in minimaregeling zichtbaar, dit vlakt ook af omdat sport en cultuuractiviteiten stilliggen. De Tozo en Tonk regelingen liepen ook niet storm. Er waren ook geen hordes bij de loketten. Dit roept vragen op: is de armoede niet toegenomen? Is er uitgestelde armoede? Of is er een deel verborgen? Deze vragen zijn nu nog erg lastig te beantwoorden."

Gevraagd naar **kwetsbare groepen** in deze situatie, worden jongeren, flexwerkers en ondernemers het vaakst genoemd. Dit is overigens niet altijd gebaseerd op lokale cijfers, maar soms vooral op landelijke inzichten. Gemeenten kunnen dus vaak niet bevestigen in hoeverre de kwetsbare groepen die naar voren kwamen uit de kwantitatieve analyse³³ in hun gemeente geraakt zijn. Gemeenten zien momenteel wel veel ondernemers door de uitvoering van de Tozo regeling. Dit lijkt een aanwijzing dat de toename van armoede inderdaad groot is onder zelfstandigen (zoals de kwantitatieve analyse aantoonde). Tegelijkertijd speelt het hierboven genoemde vraagstuk over het in zicht hebben van ondernemers: veel gesprekspartners vragen zich af of de groep kwetsbare ondernemers niet groter is dan zij zien³⁴.

Een specifieke kwetsbare groep waar veel gesprekspartners op wijzen, zijn mensen die niet onder het sociaal minimum terecht komen, maar in de knel komen met hun besteedbaar inkomen. Dit kan gebeuren als mensen hoge vaste lasten hebben, die zij door een inkomensdaling niet meer kunnen opbrengen. De TONK regeling is ook voor deze groep mensen bedoeld, maar het gebruik van de regeling blijft landelijk achter bij de verwachtingen³⁵. Ook wordt de groep mensen die zich net boven armoede grens bevindt als kwetsbaar aangemerkt. Dit zijn vaak mensen met laag inkomen en weinig vastigheid. Dit is een groep die het normaal net redt, maar nu misschien onder de armoedegrens zal zakken. Tot slot wordt het 'granieten bestand', bijstandsgerechtigden die al langere tijd in de bijstand zitten, genoemd als kwetsbare groep omdat zij onder de huidige omstandigheden nog moeilijker uit kunnen stromen richting werk.

De gesprekspartners hadden vanuit hun rol (beleidsmedewerker armoede of ondernemers of controller) minder goed zicht op de **neveneffecten** die mogelijk spelen. GGZ-problematiek van de jeugd wordt wel breed herkend. Daarnaast is er nog een neveneffect genoemd: de leefbaarheid. Het gaat dan vooral om zorgen over

³³ Zelfstandigen, jongeren, flexwerkers, mensen met een laag opleidingsniveau, maar ook de 'nieuwe risicogroep' van mensen met een middelbaar opleidingsniveau, een dienstverlenend beroep en zelfstandigen, die hard getroffen zijn in Zuid-Holland.

³⁴ Ook uit een recent rapport van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat het niet-gebruik van de algemene bijstand onder ondernemers hoog is.

³⁵ <https://www.inspectieszw.nl/publicaties/publicaties/2021/06/16/niet-gebruik-van-de-algemene-bijstand>

³⁵ <https://nos.nl/artikel/2375379-tonk-steun-veel-minder-aangevraagd-dan-verwacht-regels-zijn-te-streng>



leegstand en verpaupering, mochten veel bedrijven omvallen. In kleinere kernen kan het verdwijnen van één horecaonderneming al betekenen dat er geen horeca voorzieningen meer over zijn.

6.2 Dienstverlening

De dienstverlening op het gebied van armoede van gemeenten is meestal inhoudelijk in grote lijnen gelijk gebleven, hoewel er wel een andere manier van werken moest worden gezocht, passend bij corona-maatregelen (met name de 1,5 meter maatregel). In veel gevallen is de dienstverlening niet uitgebreid of aangepast, met uitzondering van uiteraard het verstrekken van de Tozo- en TONK-regelingen.

In de nieuwsbrief³⁶ van ISD Bollenstreek, die onder andere de gemeente Noordwijk bedient, wordt geïllustreerd welke **consequenties corona** had **voor de uitvoering** van de dienstverlening: ondersteuning klanten telefonisch, via email en beeldbellen; afhankelijk van de situatie fysiek overleg; burgers voor lokale loketten alleen op afspraak; vanaf april 2021 Budgetinformatiepunt en inloopspreekuur zelfstandigen fysiek hervat.

Dit beeld strookt met het beeld dat naar voren kwam uit de deskresearch: uit de geraadpleegde gemeentewebsites, raadsinformatiesystemen, vergaderingsverslagen, nieuwsberichten en rapporten kan geconcludeerd worden dat gemeenten naar aanleiding van corona weinig aangepast of nieuw beleid hebben gevoerd op het gebied van armoede.

Gemeenten passen hun dienstverlening wel aan in de zin dat ze inzetten op **procesverbeteringen**, zoals verbeterde samenwerking met partners, communicatie of meer inzet op preventie. De insteek hierbij is vaak ook om meer in te zetten op de toegankelijkheid van de dienstverlening en het bereik van de gemeente onder de doelgroepen van het armoedebeleid daarmee te vergroten. Dit zijn in veel gevallen aanpassingen die al in gang gezet waren, die door de pandemie in een stroomversnelling zijn gekomen.

"Er vindt door de coronacrisis een clustering plaats van een aantal problemen. De lockdown heeft een effect gehad op gemeentelijke loketten: mensen met laaggeletterdheid, mensen die moeite hebben met de Nederlandse taal en mensen die moeite hebben met het invullen van formulieren melden zich minder. De online loketten zijn voor deze mensen minder toegankelijk, de gemeente had niet de tools om dit op te lossen. De coronacrisis was daarmee een soort katalysator voor de nieuwe beleidsnota over de toegankelijkheid van de dienstverlening."

"We hebben ook veel overlegtafels ingericht in buurthuizen en vrijwilligerscentra om te horen waar er behoefte aan is. Zo ook in het onderwijs."

Toch zijn er ook een aantal **concretere aanpassingen in de dienstverlening** die gemeenten sinds het begin van de coronacrisis hebben doorgevoerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om specifieke minimaregelingen gericht op kinderen voor laptops. Ook zijn er gemeenten die inzetten op re-integratie, bijvoorbeeld door het proces te versnellen of te werken met nieuwe tools. Naast het verstrekken van bijvoorbeeld de Tozo-regeling, hebben een aantal gemeenten een 'Helpdesk Geldzaken Ondernemers' opgericht. Het gebruik daarvan is overigens in aantal gevallen slechts mondjesmaat, wederom mogelijk door de huidige steunmaatregelen.

³⁶

https://isdbollenstreek.nl/Organisatie/Meer_organisatie/Nieuwsbrieven/Nieuwsbrieven_2021/Nieuwsbrief_mei_2021



Verschillende gemeenten, zoals Katwijk en Kaag en Braassem, maken gebruik van het **Startpunt Geldzaken**³⁷, een tool van het NIBUD voor het online maken van geldplannen. Er zijn geldplannen voor huishoudens in verschillende omstandigheden.

Enkele gemeenten hebben een **uitgebreider actieplan** doorgevoerd. In de box hieronder staan hiervan enkele voorbeelden. Dergelijke plannen zijn voor een aanzienlijk deel gericht op ondernemers.

Avres, dat de Participatiewet en de Wet sociale werkvoorziening uitvoert voor de gemeenten Gorinchem, Molenlanden en Vijfheerenlanden, kwam al in het voorjaar van 2020 met een **corona actieplan gericht op zelfstandigen en jongeren**³⁸. Dit plan omvat o.a. adviesgesprekken voor zelfstandigen, een individueel maatwerkbudget voor bijvoorbeeld omscholing en een financieel coach voor jongeren.

Rotterdam zet in een **brief aan de gemeenteraad over een corona-aanpak armoede en schulden** in op het bereiken van de Rotterdammer³⁹: 'Rotterdamers weten ons te vinden en wij zoeken Rotterdammers met (financiële) problemen op'. Het gaat hier, naast enkele specifiek gerichte communicatie offensieven, bijvoorbeeld over:

- **Kwetsbare gezinnen**: Een follow-up organiseren in de wijken voor gezinnen die een laptop hebben ontvangen voor afstandsonderwijs voor hun kinderen en/of gebruik hebben gemaakt van een noodvoorziening ondersteuning op maat
- **Sneller schuldregelen**: Samenwerken met SchuldenlabNL om oplossingen te vinden waardoor (problematische) schulden sneller worden aangepakt en onnodige gevolgen en kosten van schulden worden voorkomen.
- **Voorkomen intergenerationale armoede**: Vroegsignalering bij jongeren intensiveren
- **Specifieke inzet flexwerkers**: Bieden van een Eerste Hulp Bij Financiën (EBHF) dienstverlening met Rotterdammers die een bijstandsuitkering aanvragen en aansluiten bij Tijdelijke Overbrugging Participatiewet (TOP)
- **Specifieke inzet zzp'ers**: zzp'ers die gebruik maken van de Tozo-regeling actief informeren over de overige dienstverlening van de gemeente rondom armoede en schulden

Tot slot zetten gemeenten specifiek in op het ondersteunen van ondernemers. Het gaat dan niet zozeer om armoede dienstverlening, maar om **ondersteuning van ondernemers vanuit de afdeling economie**.

De gemeente Lansingerland kwam met het **Herstelplan** 'Samen de schouder eronder zetten'⁴⁰, met daarin 13 concrete acties, zoals:

- Het overnemen van de lidmaatschapskosten van winkeliersverenigingen en branchevereniging Horeca;
- Communicatiestrategie stimuleren lokaal inkopen;
- Precario kwijschelden voor non-food op de weekmarkt;
- Geen kosten voor aanvraag evenementenvergunning.

De gemeente Gouda ontwikkelde samen met Gouda Onderneemt een **Coronaloeket**⁴¹. Op deze website kunnen ondernemers in contact komen met een expertteam van

³⁷ <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/startpunt-geldzaken/>

³⁸ https://www.divosa.nl/sites/default/files/pagina_bestanden/actieplan_corona.avres_.pdf

³⁹ <https://openarchivaris.nl/blob/e7/b2/1a961366e05ca563827b99621ac3.pdf>

⁴⁰ <https://ibabsonline.eu/Agenda.aspx?site=lansingerland&agendaId=33c627d5-7a5a-4762-b828-3562ce7c20fb&FoundIDs=&year=2021>

⁴¹ <https://www.gouda-onderneemt.nl/coronaloeket>



ondernemers , met kennis over bijvoorbeeld bedrijfsvoering, financiën, arbeidsrecht en communicatie. Bij dit expertteam kunnen ondernemers terecht voor advies.

De gemeente Hoeksche Waard lanceerde samen met partners de **website HWhelpt**⁴², een centraal punt waar ondernemers kosteloos maatwerkhulp kunnen aanvragen. Door inzet van vouchers kunnen zij hulp inschakelen voor juridisch advies, huurbemiddeling, financieel advies en voor business coaching.

Eén van de vraagstukken waar gemeenten momenteel mee te maken hebben is de **capaciteit**. Bij kleinere gemeenten is er al weinig beleidscapaciteit, daar komt corona als extra belasting bovenop. In sommige gevallen wordt de uitvoering van regelingen uitbesteed (bijvoorbeeld bij het Regionaal Bureau Zelfstandigen in Rotterdam). Tevens is de capaciteit met het oog op de toekomst een vraagstuk. Gemeenten vragen zich af hoe ze in kunnen spelen op een verhoogde instroom in de bijstand. Hoe kan de capaciteit dan flexibel worden verhoogd en wie wordt het eerst geholpen? Bij wie wordt de focus gelegd als het gaat om re-integratie?

6.3 Financiële gevolgen

In het algemeen wordt gesteld: de financiën in het sociaal domein waren al krap, met name als het gaat om het thema jeugd. Corona helpt daarbij niet, maar logischerwijs blijft de invloed van de crisis beperkt omdat de armoedeontwikkelingen (vooral nog) meevallen.

Een aantal gesprekspartners signaleren: als armoede optreedt, heeft dat een **trickle-down effect** op andere onderdelen van het sociale domein, waardoor het domein als geheel financieel zwaarder wordt.

"Vooral bij de GGZ problematiek en instroom in de bijstand sijpelt dat op veel verschillende vlakken door, bijvoorbeeld naar veiligheid, gezondheid en problemen in huiselijke sfeer. Het hele domein wordt hierdoor verzwaard. Er bestaat een correlatie tussen armoede en gebruik Jeugdhulp en WMO-voorzieningen."

Tevens is het zo dat een deel van de extra uitgaven **gecompenseerd** worden, denk aan aanvullende compensaties⁴³ vanuit het Rijk voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden, schuldenbeleid en bijzondere bijstand, maar ook aan de BUIG-gelden die meebewegen met de (landelijke) ontwikkelingen. Conform de resultaten van de kwantitatieve analyse lijkt de coronapandemie daardoor vooral nog geen opmerkelijk effect te hebben gehad op de gemeentelijke financiën.

De hierboven omschreven aangepaste dienstverlening betekent wel 'een intensivering', maar gemeenten hopen dat dit ook een preventieve (vroeg-signalerende) werking heeft en daarmee ook financieel voordeel zal opleveren.

"Het is een intensivering geweest van de kosten. Hopelijk kunnen we daarmee ook een aantal dingen voorkomen, vanuit de preventie. Bij jeugd hebben we wel echt heel erg moeite met de kosten. Dat komt ook door corona, alles zit dicht op elkaar, de gezinnen zitten dicht op elkaar. Gezinnen hebben niet de mogelijkheid om even te relativeren en te rusten. Binnen het armoededomein valt het probleem nog heel erg mee."

Gemeenten weten eventuele gaten tot nu toe met reserves op te lossen. Grofweg lijken clusters met minder pre-corona armoede wat meer algemene reserves te hebben, terwijl clusters met veel pre-corona armoede al relatief meer budget voor

⁴² <https://hwhelpt.nl/>

⁴³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/16/kamerbrief-over-aanvullend-compensatiepakket-medeoverheden-december-2020-en-financiele-positie-gemeenten>



armoede hadden gereserveerd. Gemeenten rapporteren wel minder inkomsten doordat er regelingen zijn getroffen met culturele instellingen (huurvrijstelling) of ondernemers (bijvoorbeeld leges van marktkoopliden). Uit de interviews is in de meeste gevallen geen concreet beeld van de financiële knelpunten voortgekomen. In een enkel geval, zoals in Gouda, met behulp van de hieronder beschreven Coronamonitor, wordt het beeld van financiële ontwikkelingen wel scherper.

De **Goudse Coronamonitor**⁴⁴ laat tot in detail zien hoe de financiën van de gemeente zijn geraakt aan zowel de inkomsten- als de uitgavenkant. De hogere uitgaven, exclusief Tozo, omvatten in totaal 4,2 miljoen euro. De grootste posten zijn:

- Extra uitgaven voor opvang dak- en thuislozen en vrouwenopvang (1,3 miljoen euro)
- Toename beroep op de bijstand (1,1 miljoen euro)
- Ondersteuning culturele instellingen (733.000 euro)

De lagere inkomsten betreffen in totaal 3,7 miljoen euro, waarbij de voornaamste posten zijn:

- Lagere inkomsten uit verhuur door verlenen huurkortingen (2,2 miljoen euro)
- Lagere parkeerinkomsten (1 miljoen euro)

De totale financiële impact (hogere uitgaven + lagere inkomsten) voor de gemeente wordt daarmee geschat op 7,9 miljoen euro. De totale compensatie vanuit het Rijk (exclusief Tozo) voor de gemeente bedraagt 5,2 miljoen euro.

Wat betreft de financiële huishouding, worden tot slot de volgende aandachtspunten benoemt:

- Met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen volgend jaar zien sommige gesprekspartners een spanningsveld: **nieuwe beleidswensen** zouden wel eens lastig kunnen worden.
- De **eisen vanuit het Rijk** voor de Tozo zijn gaandeweg aangescherpt. Waar in eerste instantie werd aangedrongen op snelle en ruimhartige toekenning, zijn later meer eisen toegevoegd wat betreft de administratie. Dit kan een financieel probleem voor gemeenten betekenen:

"TONK is ruimschoots dekkend. Daar is bijna geen gebruik van gemaakt. Ook de TOZO was dekkend. Maar dat kan veranderen. Het Rijk heeft al een bedrag teruggevorderd. Als het Rijk de eisen voor die regelingen aanscherpt, dan kan het zo zijn dat ze de reeds uitgekeerde uitkeringen niet meer vergoeden. Bijvoorbeeld omdat het dossier niet helemaal klopt, of je hebt onterecht een uitkering verstrekt, dan heb je als gemeente wel een probleem. Dan moet je die gelden uit de algemene middelen halen. Voor gemeenten die ruimhartig de regelingen hebben toegepast kan er wel een probleem ontstaan."

- Een groei van het bijstandsbestand is in algemene zin niet zozeer een risico, omdat deze wettelijke taak vanuit het Rijk wordt gecompenseerd vanuit het BUIG-budget. Een risico dat gesprekspartners zien, is een **lokaal grotere groei van het bijstandsbestand** dan de landelijke ontwikkeling van de bijstandscijfers. In dat geval is de BUIG mogelijk niet dekkend, maar moeten de gemeenten de wettelijke taak toch uitvoeren en ontstaat een tekort.

"Grootste risico is wel dat als onze gemeente een toename van 15 procent ziet en er is landelijk slechts een toename van 5 procent, dan krijg je maar die 5

⁴⁴ <https://www.gouda.nl/actueel/lokale-gevolgen-corona-in-beeld-met-goudse-coronamonitor>



procent. Uit coulance kun je nog eens 5 procent krijgen, maar die resterende 5 procent moet je zelf betalen. Het grootste probleem ontstaat dus eigenlijk pas als de ene gemeente in een zwaarder scenario zit dan andere gemeenten. Het hangt er dus vanaf of je veel zwakke getroffen sectoren in je gemeente hebt.”

6.4 Vooruitblik en voorbereiding

Gesprekspartners zijn, conform de algemene berichtgeving momenteel, **vrij optimistisch** over de toekomst. Zij vinden de lichtere scenario's, waarbij de bijstand en schuldhelpverlening niet in een boegwolf maar hooguit mondjasmaat of gestaag toenemen, het meest plausibel.

Toch zijn er ook **zorgen** over wat er zal gebeuren als de steunmaatregelen aflopen.

"We hebben het idee dat er nog een staartje aan gaat komen. Als de steunmaatregelen stoppen, dan verwachten we wel een toename."

"Wat je ook nog krijgt, is een inhaalslag. Bedrijven die voor Corona al niet meer goed draaiden of al op omvallen stonden. Die worden nu onnatuurlijk in leven gehouden."

Een aantal gesprekspartners van gemeenten benoemt dat er al actiever wordt ingezet op het omscholen van ondernemers en het informeren van deze groep. Door de TONK en Tozo regelingen zijn kwetsbare ondernemers nu al in beeld, dit biedt kansen om actief op hulpvragen in te spelen. Enkele gesprekspartners van stakeholderorganisaties signaleren echter dat gemeenten in hun ogen nog weinig proberen die connectie te maken en persoonlijk contact aan te gaan. Vanuit brancheverenigingen voor zelfstandigen wordt aangegeven dat ondernemers de gemeente niet altijd als partner zien en dat er vaak te weinig kennis bij gemeenten is over ondernemers. Om deze reden zeggen verschillende gemeenten ook een deel van de hulpverlening aan ondernemers te hebben uitbesteed.

"Nu krijgen ze [ontvangers Tozo] nog inkomensondersteuning. Maar dat zal straks echt anders worden. Wij gaan mensen nog directer informeren met welke voorwaarden ze straks in de bijstand te maken krijgen. Dat gaat er een re-integratieverplichting gelden, een sollicitatieplicht, gaat het eigen vermogen meetellen, ook als dat in een woonhuis zit. Die mensen hebben daar nog helemaal geen weet van. Die Tozo is vrij gemakkelijk te krijgen. Maar zo gemakkelijk gaat dat in de bijstand niet! Dat verhaal kan ondernemers ertoe aanzetten om toch nu al stappen te zetten om ander werk te zoeken."

Uit een **raadsbrief**⁴⁵ van de gemeente Alphen aan den Rijn blijkt dat de gemeente opdracht heeft gegeven om met de ruim 600 ondernemers die de Tozo hebben ontvangen contact op te nemen. Kernvraag van deze inventarisatie is: Kan de gemeente iets voor die ondernemers betekenen op het gebied van coaching, scholing en/of werk? Het doel van deze exercitie is dat de gemeente gerichte en effectieve ondersteuning kan bieden aan ondernemers. Ongeveer 120 ondernemers hebben aangegeven behoefte te hebben aan dienstverlening op het gebied van scholing, coaching, financiën en werk.

Als het gaat om de **voorbereidingen** die gemeenten treffen voor de komende periode, zien we dat er vooral wordt ingezet op het verbeteren van de dienstverlening en het bereik van cliënten. Ook wordt nagedacht over mogelijkheden voor het inzetten van flexibele capaciteit (zie ook paragraaf 6.2 over de dienstverlening).

"Er wordt wel verwacht dat er wat gaat komen, maar zolang de steunmaatregelen nog lopen is dit nog niet zo zichtbaar. Onze voorbereiding is de aanpak van het

⁴⁵ Aan de gemeenteraad van Alphen aan den Rijn, Update gevolgen maatregelen Covid-19, zaaknummer 363993, 23 maart 2021.



armoedebeleid, dus de samenwerking, preventie en vroeg signalering. Er wordt gewerkt met verschillende partners (woningcorporatie, bibliotheek, huisartsen, welzijn) om het armoedebeleid zo goed mogelijk in te richten zodat er voorgesorteerd kan worden. Het netwerk instellen, hoe maak je het bespreekbaar, hoe herken je armoede, stress sensitieve dienstverlening.”

Sommige gemeenten geven aan met scenario's te werken. Anderen doen dat expliciet niet en kiezen voor een inzet op daadwerkelijke ontwikkelingen:

"Nee, wij hebben niet voor scenario's gekozen. Want als je als Gemeenschappelijke Regeling te maken hebt met drie colleges en drie gemeenteraden, dan weet je van tevoren al dat ze het meest positieve scenario zullen kiezen. Wij kijken daarom naar de daadwerkelijke ontwikkelingen en geven daar 2x per jaar inzicht over. (...) Ik denk dat wij een van de weinige gemeenten zijn die het zo doen, maar het werkt, het geeft rust."

"Met scenario's werken heeft niet zoveel zin. Belangrijker is dat je heel goed volgt wat er precies gebeurt in jouw regio en landelijk. Ik heb zoveel aannames gehoord, vrees over wat er kon gaan gebeuren. Terwijl uit mijn analyse bleek, dat ik alle zorgen kon weerleggen. 'Kijk', zei ik, 'dit zijn de cijfers'. Daar moet je vanuit gaan. Wat er wel nodig is, is dat je de verbinding moet blijven zoeken met andere partijen, en vooral dus heel snel op en – afschalen. Kan best zo zijn dat je nu denkt dat je extra moet inzetten op jongeren, terwijl het de volgende maand weer heel anders is. Je moet dus mensen aannemen die op meerdere plekken inzetbaar zijn."

Uit de **begroting 2021**⁴⁶ van Stroomopwaarts, de organisatie die voor Vlaardingen, Maassluis en Schiedam onder andere de Participatiewet en schuldhulpverlening uitvoert, blijkt dat het coronavirus naar verwachting impact heeft op de uitvoeringskosten en inkomensvoorziening. De grootte van de financiële impact is nog niet te bepalen. In een impact analyse zullen de risico's en beheersmaatregelen verder worden uitgewerkt.

6.5 Rol provincie

De meningen zijn verdeeld over de vraag wat de provincie kan betekenen. Sommige respondenten zien geen rol weggelegd, andere zien meerwaarde in een rol op het gebied van kennisdelen of willen dat de provincie een rol speelt in de lobby richting het Rijk.

6.5.1 Kennisdeling

Eenzijds zijn er respondenten die duidelijk geen behoefte hebben aan een rol van de provincie op het gebied van kennisdeling. Zij vinden dat bijvoorbeeld Divosa of VNG hiervoor de aangewezen partijen zijn en dat er genoeg is aan informatievoorziening en kennisdeling.

"Ik moet zeggen dat ik de provincie altijd oversla in mijn plaatje. Ik kijk meteen naar de Rijksoverheid. Die zou met meer geld over de brug moeten komen om de regelingen ook uit te kunnen voeren. En ik kijk naar gemeenten. Wat kunnen we zelf doen. Maar we hebben het eigenlijk nooit over de provincie. Ik ervaar daar dus ook geen leemte in."

Anderzijds ziet een aanzienlijk deel van de respondenten wél heil in een rol voor de provincie op het gebied van kennisdeling.

⁴⁶

<https://www.stroomopwaarts.nl/Portals/0/Documenten/Beleidsstukken/Vastgestelde%20begroting%202021.pdf?ver=9zUUQB2kTsILjt4PG4nZhA%3d%3d>



"De provincie is beter in staat om een intergemeentelijke vergelijking te maken. Dit onderzoek is daar een voorbeeld van. Dit kan gebruikt worden voor het uitzoeken van effectiviteit van oplossingen. Dit kan door met elkaar in een leermodus te komen waarin de geleerde lessen uit de praktijk verzameld, bestudeerd en verspreid worden. Dit werkt beter dan iedere gemeente dit voor zichzelf te laten uitzoeken."

"Bepaalde problematiek is regionaal. Daar kan de provincie wel een rol in spelen. Wat ik merk is dat iedere gemeente zijn eigen wiel uitvindt, terwijl best veel gemeenten op elkaar lijken. Er ligt nog wel een rol om meer informatie te delen me elkaar. Je zou best meer samen kunnen optrekken. Kijkend naar de periode ná Corona, kunnen we daar niet samen in optrekken? Daar zou de provincie wellicht wel een rol in kunnen spelen. In het bijeen brengen van gemeenten om hun kennis te delen."

Een concrete suggestie die gedaan is ten aanzien van kennisdeling, is dat de provincie zou kunnen bijdragen aan monitoring, zodat (vooral de kleinere) gemeenten meer inzicht krijgen in de lokale stand van zaken ten aanzien van landelijke armoede indicatoren. Dit kan een financiële bijdrage zijn, door bestaande tools beschikbaar te maken voor gemeenten.

6.5.2 Lobby

Hoewel kennisdeling als belangrijkste rol voor de provincie wordt gezien door de gesprekspartners, wordt ook lobby richting het Rijk belangrijk gevonden. De volgende onderwerpen zijn daarbij genoemd:

- Lobby over betrouwbaarheid en tijdigheid besluiten over financiering vanuit het Rijk:

"De financiering en de betrouwbaarheid daarvan door het Rijk blijven heikele punten. Misschien kan een lobby van de provincie hierin nog iets veranderen. Zo ontdekte ik vorige week nog dat het Rijk extra gelden voor de armoedebestrijding achter houdt omdat het eerst wil zien wat er dit jaar met dat geld is gebeurd. Maar voor ons betekent dit, dat we er geen plannen op kunnen maken. Pas in september of oktober horen we of dat geld ook echt komt. Hierin zouden we meer eendracht moeten hebben, meer samen een vuist maken."

- Lobby over financiële tekorten sociaal domein:

"Voor de Jeugdhulp is er landelijk een tekort van 1,7 miljard. De VNG vraagt er aandacht voor en provincies waarschuwen voor de extra kosten. (...) In programma's van het Rijk staat dat er 200 miljoen tot 300 miljoen per jaar extra komt. (...) In de afgelopen meicirculaire staat dat dit geld niet structureel is. Maar wij gaan daar wel van uit. Wij komen een half miljoen tekort. (...) Hier zit echt een risico in. En niet alleen voor ons. (...) Er zou een krachtiger signaal naar het Rijk toe moeten. Want zonder die extra gelden, gaat het echt mis."

- Lobby over de arbeidsmarkt. Eén van de respondenten pleit ook voor lobby voor meer 'rust op de arbeidsmarkt'.

"Regelgeving voor ondernemers en zzp'ers ter bescherming om alleen tijdelijke contracten te voorkomen. Behalve steun ook rust creëren, dat is wel een taak voor de provincie en het kabinet."



6.5.3 Overig

Tot slot zijn er nog een aantal andere suggesties gedaan, die soms wat verder weg liggen van de rol die provincies in het algemeen voor zichzelf weggelegd zien:

- Een rol bij de uitvoeringscapaciteit. Het opzetten van een pool getrainde uitvoeringsmedewerkers sociaal domein die flexibel in te zetten zijn in de verschillende gemeenten.
- Inhoudelijk meedenken hoe schade bij ondernemers kan worden voorkomen.
- Een rol bij afstemming timing activiteiten rond bijvoorbeeld festivals in het kader van de leefbaarheid na afloop van maatregelen.
- Een rol bij het realiseren van betaalbare woningen. De krappe woningmarkt wordt gezien als één van de problemen rondom armoedeproblematiek en de provincie zou hier vanuit haar rol op het vlak van ruimtelijke ordening mogelijk een rol in kunnen spelen. In algemenere zin is ook genoemd het bijdragen aan de fysieke leefomgeving voor vraagstukken rondom gezondheid, zoals eenzaamheid. *"Het gaat niet alleen om leefstijl, maar ook om verbeteringen in de fysieke leefomgeving."*
- De provincie zou een fonds kunnen oprichten om projecten uit voor te financieren. Het gaat dan vooral om projecten gericht op innovatie en preventie. Gemeenten kunnen vanwege de beperkte financiële middelen niet investeren 'aan de voorkant', terwijl dat maatschappelijk wel iets kan opleveren. Vroeg-signalering is een goed voorbeeld: dit kan uiteindelijk geld opleveren, omdat grotere schulden voorkomen kunnen worden. Daarnaast zou de provincie experimenten met de Schuldhulpverlening meer kunnen faciliteren met financiering en kennis. Of ondersteunen zodat gemeenten de risico's meer kunnen delen.
- Wellicht kan de provincie zich inzetten voor campagnes tegen polarisatie.
- Vanuit provinciale expertise uit het verleden op o.a. jeugdzorg kan de provincie een grotere rol spelen in het meedenken van regelingen rondom armoede en gezinnen in moeilijke situaties. Of kinderen in arme omgevingen betere toegang geven tot culturele activiteiten.
- Gemeenten adviseren over hulp aan zzp'ers: hoe kunnen gemeenten zich daarop voorbereiden, welke hulp kan geboden worden en hoe kunnen gemeenten dat financieren?
- Het faciliteren van de arbeidsmarktregio's bij om- en bijscholingstrajecten, in het kader van de Human Capital agenda.
- De provincie zou met het oog om omscholing richting krapteberoepen *"iets kunnen doen met beroepsgroepen in bepaalde regio's, of subsidies voor bepaalde bedrijven of groepen"*.
- *"Het is echt belangrijk dat er meer samenhang komt tussen de budgetten voor de WMO, de Jeugdzorg en de Participatiewet. Het zijn nu drie verschillende werelden, terwijl ze in de praktijk juist veel samenhang tonen. Als wij mensen naar werk begeleiden, heeft dat ook gevolgen voor hun maatschappelijke positie, jeugdzorg. Zie het meer als een geheel. En daar zou de provincie in haar toezicht voortaan ook rekeningen mee moeten houden. Meer dan 60 procent van de gemeentelijke begroting zit in die drie sectoren."*

