



Centrum voor Sociaal Beleid  
Herman Deleeck

# **De werkende armen in Vlaanderen, een vergeten groep?**

Ive Marx  
Gerlinde Verbist  
Pieter Vandenbroucke  
Kristel Bogaerts  
Josefine Vanhille

Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck  
Universiteit Antwerpen

Samenvatting

12 mei 2009

Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Werk,  
Onderwijs en Vorming, in het kader van het VIONA-  
onderzoeksprogramma



## Bevindingen

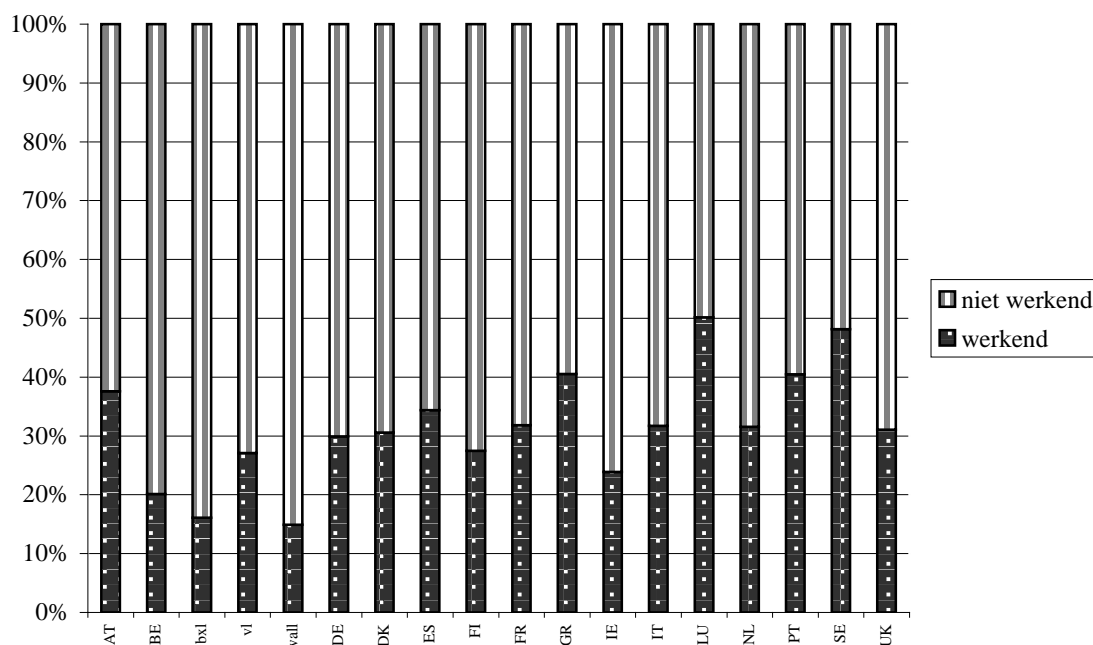
Vlaanderen kent in Europees vergelijkend perspectief relatief weinig werkende armen. Van alle Vlaamse werkenden is naar schatting zowat 2,5 procent financieel arm volgens de relatieve 60% grens (zoals berekend voor België – indien we een Vlaamse relatieve armoedenorm hanteren is dat dichterbij 5 procent). Bij de voltijdse werknemers is dat nog lager, bij de deeltijdse werknemers iets hoger. Bij zelfstandigen is de armoedeincidentie aanzienlijk hoger, maar betrouwbare inkomensmeting bij deze groep is moeilijker dan voor werknemers.

**Tabel Armoede onder individuen op actieve leeftijd (16-64j), België en gewesten 2006.**

	alle individuen	Werknemer (Wn)	Wn voltijds	Wn deeltijds	Wn VJVT	Zelfstandige	Geen werk
Belgie	12,5%	3,5%	2,5%	3,7%	1,5%	14,5%	26,2%
Vlaanderen	8,8%	2,5%	1,7%	3,1%	1,2%	14,6%	19,1%
Wallonie	15,3%	3,7%	2,5%	3,6%	1,4%	14,7%	30,4%
Brussel	24,7%	9,7%	7,9%	10,4%	3,8%	13,5%	45,4%

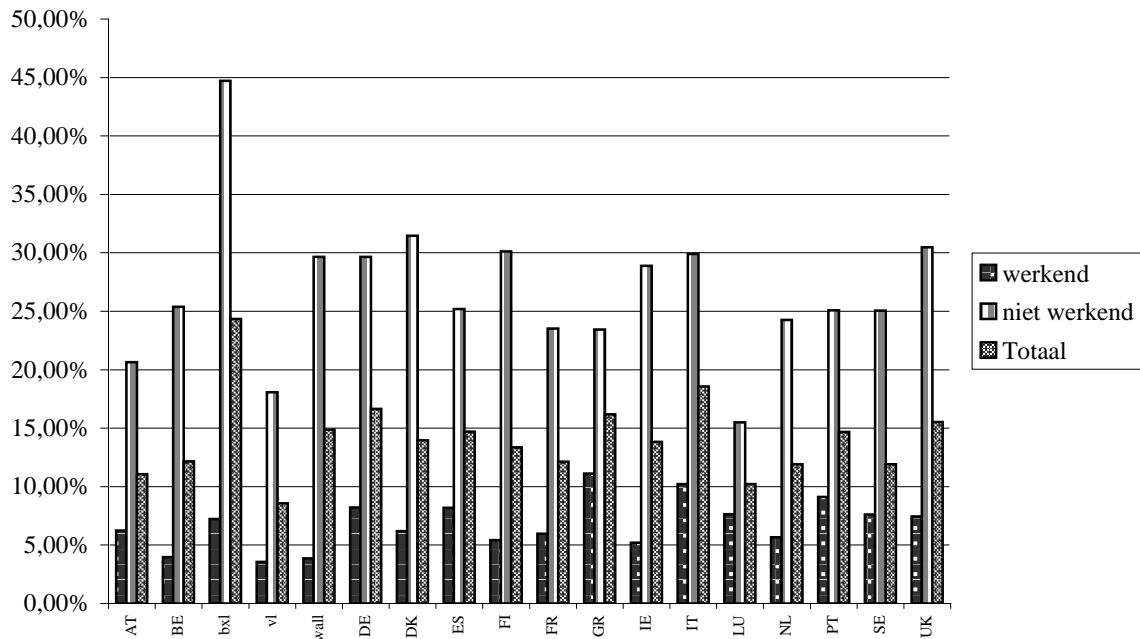
Bron: EU-SILC, 2006: VJVT staat voor voltijds tewerkgestelden gedurende het hele referentiejaar.

**Grafiek Aandeel van werkende en niet-werkende individuen in de bevolking in armoede op actieve leeftijd.**



Bron: Eigen berekeningen op EU-SILC, 2006.

## Grafiek Incidentie van armoede onder de bevolking van actieve leeftijd.



Bron: Eigen berekeningen op EU-SILC, 2006.

Elementen zoals een relatief gunstige sociaal-demografische structuur (relatief weinig éénoudergezinnen), een relatief gecompriëerde loonstructuur, een zekere ondersteuning van zowel kostwinnerschap (bv. huwelijksquotiënt) als tweeverdienerschap (de relatief sterke uitbouw van kinderopvang), universele kindertoeslagen op een relatief hoog niveau (en daaraan gekoppeld: relatief weinig werkende jongeren), dragen ertoe bij dat het aandeel werkende armen vrij laag is.

Dit relatief gunstige beeld voor wat de armoede onder werkenden betreft moeten we echter sterk nuanceren. De relatief lage armoedegraad onder werkenden is voor een groot stuk een gevolg van het feit dat de laagste regionen van de inkomensverdeling overwegend worden bevolkt door een comparatief groot aandeel inactieven, voor wie de armoedegraad relatief hoog is door de veelal ontoereikende vervangingsuitkeringen.

Toch is zowat een kwart van de Vlamingen op actieve leeftijd die in financiële armoede leven tewerkgesteld.

Deze armoede onder werkenden wordt sterk geassocieerd, zelfs vereenzelvigd met relatief laagbetaalde tewerkstelling. Dit rapport ontkracht deze perceptie. Van de 7 procent Vlamingen die een relatief laag arbeidsinkomen hebben - dit wordt internationaal gebruikelijk gedefinieerd als een bruto loon bij voltijdse tewerkstelling dat lager is dan 67% van het mediaan bruto loon - is slechts een minderheid (ongeveer 6 procent) financieel arm. Dat komt omdat de grote meerderheid van de mensen met een laag arbeidsinkomen leven in een gezin waar er meerdere (arbeids-)inkomens zijn.

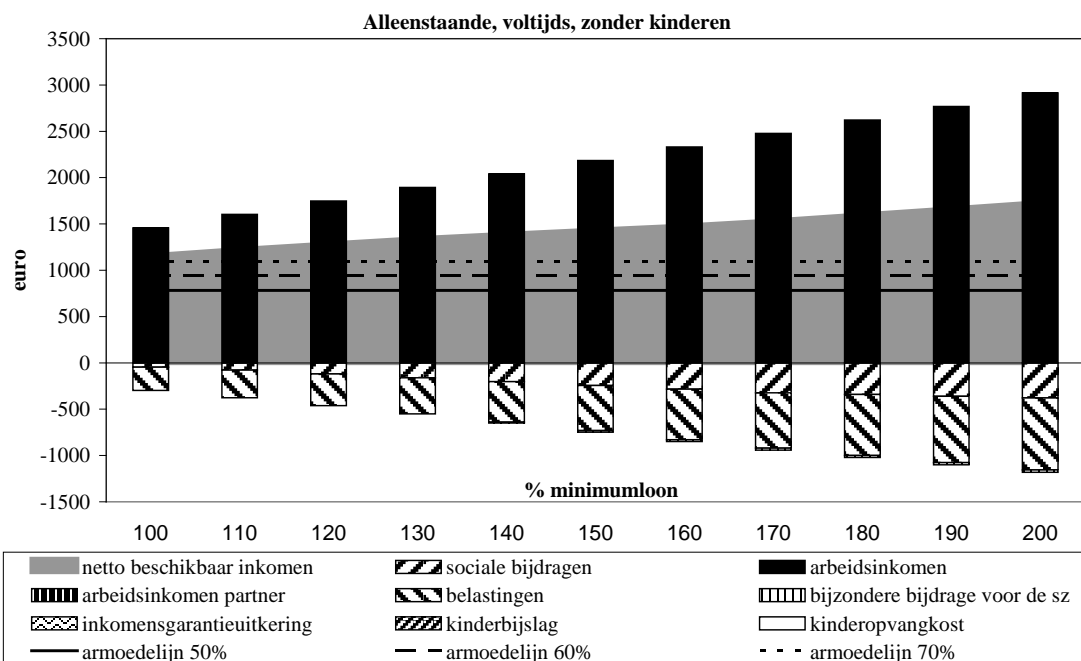
**Tabel. Frequentie van tewerkstelling aan een laag loon en verband met armoede, België en gewesten 2006.**

	% van werknemers				% armen			
	België	Vla	Wall	Bru	België	Vla	Wall	Bru
Alle werknemers.								
- Laag loon = 2/3 van mediaan netto loon	18,5	17,6	19,6	21,5	13,4	9,3	14,5	32,4
- Laag loon = 2/3 van mediaan bruto loon	22,1	20,9	23,7	24,7	12,0	8,3	12,4	31,9
VJVT werknemers								
- Laag loon = 2/3 van mediaan netto loon	3,4	3,2	3,6	3,8	6,8	6,8	5,6	10,7
- Laag loon = 2/3 van mediaan bruto loon	6,7	6,7	6,7	7,1	7,2	6,3	6,4	15,5

Bron: Eigen berekeningen op EU-SILC, 2006.

Een laag arbeidsinkomen wordt in de regel pas problematisch indien dat inkomen de behoeften van meerdere afhankelijken (kinderen en/of volwassenen) moet dekken. Een voltijdse job aan het minimumloon volstaat voor een levenstandaard boven de armoedenorm indien er geen afhankelijke gezinsleden zijn. Indien die er wel zijn - een afhankelijke partner en/of kinderen - dan ontstaat er wel een probleem als het gezin geen of niet voldoende andere inkomensbronnen heeft. Dat is het geval indien het gezin in de onmogelijkheid verkeert een tweede (arbeids-)inkomen te verwerven, zoals in het geval van alleenstaande ouders, of indien de partner niet wenst te werken of kan werken. Voor dat laatste kunnen er heel diverse redenen zijn: arbeidsongeschiktheid, werkloosheid ten gevolge van onvoldoende kwalificaties of lokale werkschaarste, problemen om zorg en arbeid te combineren.

**Grafiek. De inkomens- en armoedepositie van een voltijds werkende alleenstaande.**

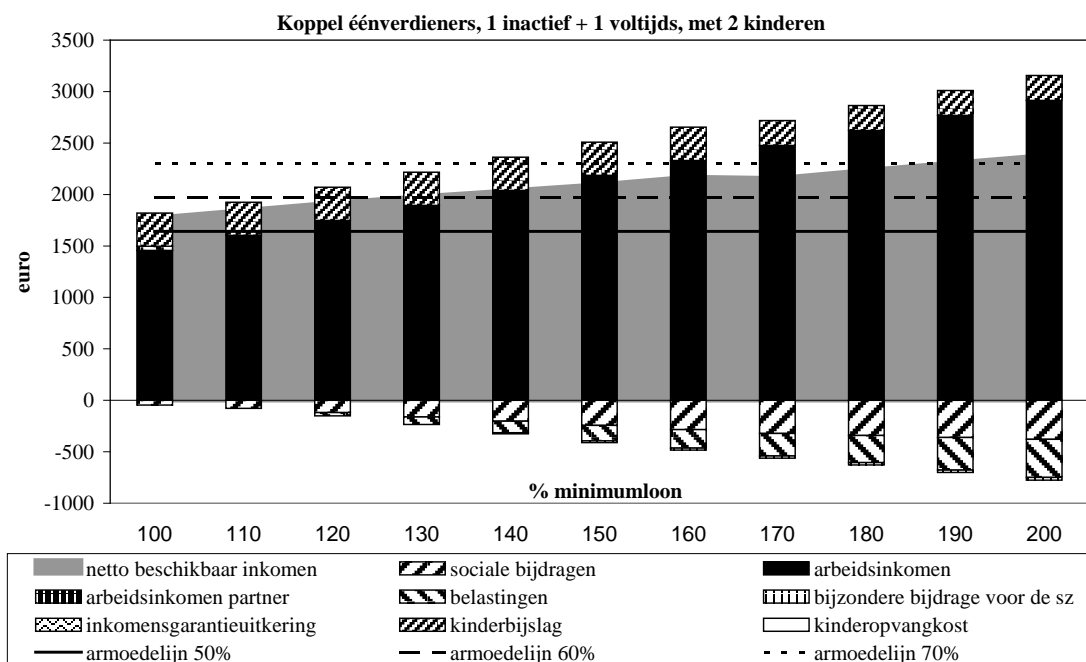


Het fenomeen van de “werkende armen” hangt dan ook sterk samen met een onvermogen om voldoende arbeidsinkomen te genereren op *gezinsniveau* in een tijdperk waarin de gemiddelde levensstandaard in essentie wordt bepaald door het tweeverdienersinkomen.

Cruciaal voor een adequate beleidsconceptualisatie is het inzicht dat de problematiek van de “werkende armen” niet mag gezien worden als een bijzonder fenomeen dat losstaat van het algemene armoedevraagstuk en bijgevolg een aparte aanpak vraagt.

Nemen we een klassiek kostwinnersgezin waar de man werkt en de vrouw niet werkt. De mannelijke kostwinner heeft een loon dat rond het minimumloon ligt. Er zijn twee afhankelijke kinderen en het gezin leeft bijgevolg in financiële armoede. Als we de armoede die we bij dat gezin observeren via de kostwinner bekijken, dan benoemen we die persoon als een ‘werkende arme’. Als we datzelfde gezin observeren via de niet-werkende partner dan stellen we ook armoede vast. Alleen conceptualiseren we het dan als armoede die voortvloeit uit niet-tewerkstelling. En als we de armoede binnen datzelfde gezin observeren via de kinderen dan noemen we het kinderarmoede. In de drie gevallen hebben we het eigenlijk over hetzelfde armoedefenomeen.

**Grafiek. De inkomens- en armoedepositie van een éénverdienerskoppel met kinderen.**



De consequentie is dat een doelmatig beleid voor de werkende armen een integraal en onlosmakelijk deel uitmaakt van een doelmatig armoedebeleid voor kinderen en mensen op actieve leeftijd in het algemeen. Een verdere consequentie is dat we hier keuzes moeten maken die normatief niet neutraal zijn. Als we het armoedeprobleem bij dat gezin concipiëren als een probleem van een inadequaat kostwinnersinkomen dan zijn de beleidsconsequenties

duidelijk anders dan als we het concipiëren als een probleem dat voortvloeit uit het feit dat de partner geen inkomen heeft, of dat er geen adequate compensatie voor de kost van kinderen is.

## Beleidsopties overwogen

De beleidsoptie die gebruikelijk wordt geassocieerd met de bestrijding van armoede bij werkenden is de verhoging van het minimumloon. Onze analyse laat op een robuuste wijze zien dat zelfs substantiële verhogingen van het minimumloon maar veeleer marginale directe effecten kunnen hebben op armoede onder werkenden (of op armoede in het algemeen). Eén reden is dat slechts een zeer beperkt deel van de werkende bevolking daadwerkelijk een loon op minimumloonniveau heeft. Een tweede reden is dat de meesten binnen die beperkte groep zich niet aan de onderkant van de verdeling bevinden in termen van hun levensstandaard – dat is het totaal beschikbaar gezinsinkomen gecorrigeerd voor gezinsgrootte. Een verhoging van het minimumloon zou veeleer een inkomensstijging brengen voor diegenen die zich al in het midden van de welvaartsverdeling bevinden. Dat wil niet zeggen dat een verhoging van het minimumloon geen financieel soelaas zou brengen aan met name alleenstaanden en alleenstaande ouders die moeten rondkomen met een minimumloon. Feit blijft dat de spillover naar niet-armen zeer substantieel zou zijn. Dat is met name relevant indien er jobverlies verbonden is aan het verhogen van het minimumloon.

**Tabel. Effect op armoede door optrekken gesimuleerd benaderend minimumloon met 10%, 20% en 30%, Vlaanderen, 2004 (% armen).**

	Basis	Minimumloon +10%	Minimumloon +20%	Minimumloon +30%
Alle individuen op actieve leeftijd	10.45	10.23	10.14	10.04
Werknemers (*)				
- alle	3.32	2.96	2.86	2.76
- voltijds	2.96	2.68	2,64	2.55
- deeltijds	4.94	4.22	3.88	3.71
- voltijds heel jaar	1.68	1.42	1.37	1.32
- werkend voor minimumloon	16.56	8.50	7.29	6.33
Kinderarmoede	11.21	11.14	11.04	10.85

(\*) Omdat het aantal individuen dat werkt voor een minimumloon zeer klein is, zijn de armoedecijfers volgens de 3 gesimuleerde scenario's niet significant verschillend van dat in het basisscenario.

Bron: eigen berekening op basis van MISIM en SILC 2004

Om deze reden zijn er ook beperkingen wat lastenverlagingen op lage lonen vermogen in termen van het verminderen van armoede. De werkbonus brengt een substantiële inkomenswinst voor mensen met een laag arbeidsinkomen. Maar zoals gezegd bevinden de meesten daarvan zich niet aan de onderkant van de welvaartsverdeling maar veeleer in het

midden. De grote meerderheid begunstigden van de werkbonus bevinden zich niet in financiële armoede, of zelfs in de buurt van de armoedelij. De impact van de werkbonus op de armoede is dus beperkt. Een expansie van een maatregel zoals de werkbonus is bovendien uitgeput op het niveau van de minimumlonen, tenzij men naar een daadwerkelijke toeslag zou willen evolueren, naar model van de Angelsaksische ‘negatieve belastingen’. Het armoederendement van een dergelijke maatregel zou echter zeer klein zijn. Bovendien zet de verzekerings- en met name de equivalentiologica van de sociale zekerheid beperkingen op dergelijke vormen van inkomensgerelateerde selectiviteit.

**Tabel. Effect introductie werkbonus (WB) op incidentie armoede, % armen.**

Inkomensconcept	alle werknemers	Werknemers voltijds	Werknemers deeltijds	Werknemers voltijds heel jaar
Voor WB	4,46	3,12	6,26	1,77
Na WB 2003	4,18	2,83	6,07	1,61
Na WB 2005	3,69	2,70	5,00	1,45
Na WB 2006	3,55	2,48	5,06	1,28
Na WB 2008	3,55	2,48	5,06	1,28

Bron: eigen berekeningen op basis van MISIM en EU-SILC 2004.

Fiscale maatregelen bieden in principe een beter perspectief om de inkomenspositie van *gezinnen* en niet *individuen* met een laag arbeidsinkomen te verbeteren. Het theoretisch rendement in termen van armoedereductie zou potentieel veel hoger kunnen zijn omdat men daadwerkelijk middelen kan richten op de onderkant van de inkomensverdeling en niet op de onderkant van de loonverdeling – dat zijn twee totaal verschillende gegevens zoals we hebben aangetoond. Het probleem met fiscale maatregelen is echter meerledig: a) het probleem om ‘reële’ en ‘artificieel’ lage fiscale inkomens voldoende accuraat te onderscheiden, met de legitimiteitsproblemen vandien; b) het beperkt vermogen om via de fiscaliteit in te spelen op financiële noden op het moment dat ze zich daadwerkelijk stellen. Forfaire fiscale maatregelen op individueel niveau zoals de jobkorting hebben, zoals de werkbonus, een zeer beperkt effect op armoede; er is integendeel een belangrijk Matteüseffect aan verbonden.

**Tabel. Effect introductie jobkorting (JK) op incidentie armoede, % armen.**

Inkomensconcept	alle werknemers	Werknemers voltijds	Werknemers deeltijds	Werknemers voltijds heel jaar
Voor JK	3.33	2.31	3.56	1.79
Na JK 2008	3.16	2.24	3.24	1.73
Na JK 2009	2.91	1.93	3.24	1.40

Bron: eigen berekeningen op basis van MISIM en EU-SILC 2006.

Een verdere beleidsopties is het beter ondersteunen van de combinatie gezin-arbeid. Eénverdienersgezinnen lopen een aanzienlijk armoederisico in een tijdperk waarin de gemiddelde levensstandaard, en bijgevolg de relatieve armoedegrens, in essentie wordt bepaald door de levensstandaard van een gezin met twee inkomens. Een aanzienlijk deel van

de armoede onder werkenden situeert zich bij ‘klassieke’ kostwinnersgezinnen. De combinatie gezin-arbeid blijft in veel gevallen een knelpunt. Over de voorbije jaren zijn tal van initiatieven ontplooid of op stapel gezet om knelpunten te helpen wegwerken: herhaalde uitbreidingsrondes in de gesubsidieerde kinderopvang, hernieuwde aandacht voor het voorrangbeleid, proefprojecten inzake flexibele kinderopvang, het gebruik van dienstencheques voor kinderopvang, de aanzet tot incorporatie van zelfstandige onthaalouders in gesubsidieerde en bijgevolg inkomensgerelateerde voorzieningen. In welke mate deze initiatieven daadwerkelijk voldoende soelaas (zullen) bieden blijft nog te evalueren.

In deze context is de positie van éénoudergezinnen bijzonder precair. Relatief weinigen slagen er in hun volle verdienpotentieel te realiseren, vooral niet als er jonge kinderen zijn. Men kan een legitiem debat voeren over de wenselijkheid en haalbaarheid van het stimuleren van (voltijdse) tewerkstelling bij alleenstaande ouders. Maar hen helpen hun verdienpotentieel te realiseren is duidelijk een significante beleids optie als men financiële armoede wil bestrijden bij deze groep. Een daadkrachtig geïmplementeerd voorrangbeleid op het niveau van de kinderopvang kan hier een rol spelen.

Er is een belangrijke overlapping tussen kinderarmoede en armoede bij gezinnen die overwegend met één arbeidsinkomen rondkomen. Het armoederisico voor kinderen die opgroeien in een gezin zonder een werkende volwassene is bijzonder hoog (ongeveer 70%). Maar slechts een kleine minderheid van Vlaamse kinderen (ongeveer 5%) leeft in een dergelijk gezin. Een werkende volwassene reduceert het risico zeer aanzienlijk, maar niettemin is het zo dat 60% van de Vlaamse kinderen die geconfronteerd worden met financiële armoede leven in een gezin met minstens één werkende volwassene. Bijna 1 op 5 leeft in een gezin met twee werkende volwassenen. Dit wijst op het belang van kindgerelateerde uitkeringen. Internationaal gezien hebben we een relatief genereus stelsel van kindgerelateerde uitkeringen (kinderbijslagen en belastingverminderingen). Niettemin laten simulaties zien dat verdere verhogingen van deze uitkeringen een significante impact kunnen hebben op armoede, met name bij grotere gezinnen.



**Tabel. Armoedepercentage onder kinderen (-16j) volgens gezinstype en aantal arbeidsinkomens, armoedelij 60% mediaan equivalent inkomen, Vlaanderen 2006.**

Kinderarmoede	% arme kinderen	als % van alle arme kinderen	proportie kinderen in dit gezinstype	proportie armen/proportie populatie
geen arbeidsinkomen				
- eenouder	50,4	11,1	2,1	5,3
- koppel	83,1	18,4	2,1	8,7
eenverdiener				
- eenouder	15,4	10,2	6,3	1,6
- koppel	15,3	23,8	14,9	1,6
tweeverdiener	2,1	14,2	63,4	0,2
Andere	19,1	22,3	11,2	2,0
Totaal	9,6	100,0	100,0	
aantal personen met arbeidsinkomen				
0	72,9	39,3	5,2	7,6
1	16,7	42,6	24,4	1,7
2	2,5	18,1	68,4	0,3
3 en meer	0,0	0,0	2,0	0,0
	9,6	100,0	100,0	

Een adequaat beleid is bijgevolg een meersporenbeleid a) omdat de “werkende armen” een diverse groep vormen en bijgevolg een gediversifieerde aanpak vragen en b) omdat elke beleidsparameter – zij het loonzetting, fiscaliteit, parafiscaliteit, uitkeringen – zich in de regel slechts tot incrementalistische aanpassingen leent. Daarnaast zijn er belangrijke interdependenties tussen beleidsdomeinen. Om dit punt kort te illustreren: maatregelen die zich selectief toespitsen op lage lonen zouden een stuk druk kunnen wegnemen om hogere minimumlonen te negotiëren, met alle mogelijke afwentelingskosten vandien. Als een geïsoleerde maatregel kan een verhoging van het minimumloon slechts een geringe impact op armoede hebben maar het minimumloon blijft niettemin een essentieel onderdeel van de beleidsmix.

Dat het puur stimuleren van tewerkstellingsgroei een beleidsroute is haar limieten geeft indien we armoedebestrijding beogen hebben we geïllustreerd aan de hand van een simulatie. Gebruik makend van een tentatief dynamisch simulatiemodel ontwikkeld in het kader van deze studie zijn we nagegaan wat de mogelijke gevolgen zijn voor armoede van een tewerkstellingsgroei tot het niveau van 70% in Vlaanderen. Het model laat zien dat tewerkstellingsgroei complexe effecten heeft op armoede en op de inkomensverdeling. Enerzijds is het zo dat mensen die de transitie maken van inactiviteit naar een job hun persoonlijke inkomenspositie in de regel sterk zien verbeteren. Anderzijds heeft dit als effect dat de relatieve armoedenorm weer wat hoger komt te liggen waardoor anderen – in de regel diegenen met de zwakste kansen op de arbeidsmarkt – weer wat verder verwijderd raken van de rest. In onze simulatie gaan de nieuwe arbeidsinkomens vooral naar gezinnen waar al een

arbeidsinkomen aanwezig was – dus niet naar gezinnen echt aan de onderkant van de inkomensverdeling-, hoewel toch 1 op de 4 gesimuleerde arbeidsinkomens ten goede komt aan baanloze gezinnen. Hoewel het model verfijnd dient te worden om meer gedetailleerde conclusies te kunnen trekken, kan toch worden gesteld dat het effect van een toename in tewerkstelling, zonder gepast flankerend beleid, geen eenduidig positieve gevolgen heeft op de armoede.

Tot slot dienen we een aantal beperkingen van deze studie aangegeven. Een eerste element is dat we hier enkel hebben gekeken naar mensen in reguliere tewerkstelling. We weten uit ander onderzoek dat de echt laagbetaalde segmenten van de arbeidsmarkt zich buiten het reguliere circuit bevinden. Een tweede beperking is dat we omwille van databeperkingen nog niet veel weten over mobiliteitspatronen. In welke mate zijn ‘werkende armen’ opwaarts mobiel, dan wel geneigd (terug) in inactiviteit of werkloosheid terecht te komen? Een derde beperking, is dat de in dit rapport gepresenteerde profielschets vrij schematisch blijft, dit vooral ook omwille van databeperkingen – de SILC steekproef voor Vlaanderen laat immers maar een beperkte graad van detail toe.

Deze aangehaalde beperkingen kan men beschouwen als een aansporing voor een meer diepgaande analyse. Mensen die ‘in stilte’ rondkomen met een arbeidsinkomen en toch problemen ondervinden om de eindjes financieel aan mekaar te knopen, een betaalbare huisvesting te vinden, hun kinderen de nodige kans te geven etc., zijn inderdaad in vele opzichten aan het ‘institutionele’ gezichtsveld onttrokken. Ze dreigen in die zin inderdaad een onzichtbare groep te blijven. Ze verdienen allicht beter.