

# Werkend en arm in Europa

***Het fenomeen van de werkende armen roept doorgaans beelden op van mensen die hamburgers staan te bakken voor een schamel loon of kuiswerk doen in nachtelijke kantoorgebouwen. Het wordt ook heel erg als een typisch Angelsaksisch probleem gepercipieerd. Zoals een nieuw boek aantoonst, liggen deze percepties evenwel erg ver van de realiteit.***

## **De werkende armen**

Dit najaar verschijnt bij de Britse uitgever Edward Elgar een boek over de 'working poor' in Europa. Die in de Angelsaksische wereld zo goed ingeburgerde term vertalen wij nu doorgaans als 'de werkende armen' en doelt op mensen die een job hebben en toch in financiële armoede leven.

Dit boek vloeit voort uit een internationaal samenwerkingsverband onder leiding van de redacteurs van het boek, Hans-Jürgen Andrez en Henning Lohmann, en werd gefinancierd door de Duitse tegenhanger van het FWO. Doel van het project was een beeld te krijgen van de problematiek van de werkende armen zoals zich dit manifesteert in de Europese Unie (over de werkende armen is er al een zeer uitgebreide literatuur voor de Verenigde Staten en een aantal andere Angelsaksische landen). Het boek bestaat uit een aantal vergelijkende studies en uit een aantal hoofdstukken die individuele landen onder de loep nemen. Dat is belangrijk en nuttig omdat het fenomeen erg verschillende verschijningsvormen aanneemt binnen Europa. De werkende armen in de Scandinavische landen – en die zijn er – hebben een ander profiel dan de werkende armen in de continentaal Europese of de Angelsaksische landen.

Het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck van de Universiteit Antwerpen draagt in dit boek

drie hoofdstukken bij. In een eerste hoofdstuk maken we samen met Henning Lohmann een vergelijkende analyse en laten we zien dat de werkende armen allerm minst een Angelsaksisch fenomeen zijn. In een tweede hoofdstuk kijken we naar de werkende armen in België: de omvang van de problematiek, hun profiel en de elementen van beleidsfaling die aanleiding geven tot het probleem. In het laatste hoofdstuk van het boek stellen we de vraag wat het beleid kan doen om armoede onder werkenden te vermijden. In dit artikel geven we een kort overzicht van wat er in deze hoofdstukken aan bod komt.

## **De werkende armen: een Europees fenomeen**

Het fenomeen van de werkende armen wordt heel erg als een Angelsaksisch probleem gepercipieerd. Het roept ook doorgaans beelden op van mensen die hamburgers staan te bakken voor een schamel loon, die kuiswerk doen in nachtelijke kantoorgebouwen enzovoort.

De realiteit staat echter ver af van deze wijdverspreide perceptie. Ten eerste is het fenomeen van de werkende armen allerm minst een uniek Angelsaksisch gegeven. Het percentage werkende armen ligt in veel continentaal Europese landen zelfs hoger dan in het Verenigd Koninkrijk of Ierland. Wel is het zo dat in die twee landen het percentage mensen dat voor een relatief laag loon werkt hoger is dan elders in Europa. Een loon is relatief laag als het minder is dan 67% van het mediaan loon in het betreffende land. Volgens deze definitie varieert het aandeel laagbetaalden van ongeveer 20% in het Verenigd Koninkrijk tot 6% in Zweden.

Hoe komt dit? De sleutel tot deze ogenschijnlijke paradox ligt in het feit dat een laagbetaalde job zelden aanleiding geeft tot armoede. Zoals we al eerder aantoonde (Marx & Verbist, 1998; Nolan & Marx, 2001) leeft slechts een kleine minderheid van de mensen met een laagbetaalde job in financiële armoede. Daarbij wordt armoede gemeten op de gebruikelijke wijze, dit wil zeggen op basis van het totale gezinsinkomen gecorrigeerd voor gezinsgrootte en -samenstelling. Dit gestandaardiseerd gezinsinkomen noemen we het equivalent inkomen. Wie in een gezin leeft met een equivalent inkomen beneden 60% van de mediaan in het betreffende land wordt arm genoemd.

Volgens deze definitie leeft in de meeste Europese landen van 5% tot 10% van de laagbetaalden in een arm gezin. De verklaring hiervoor is eenvoudig: de meeste mensen met een laagbetaalde job leven in een gezin met meerdere inkomens. De meeste laagbetaalde werknemers zijn vrouwen en jongeren. Meestal zijn ze niet de belangrijkste kostwinner in het gezin.

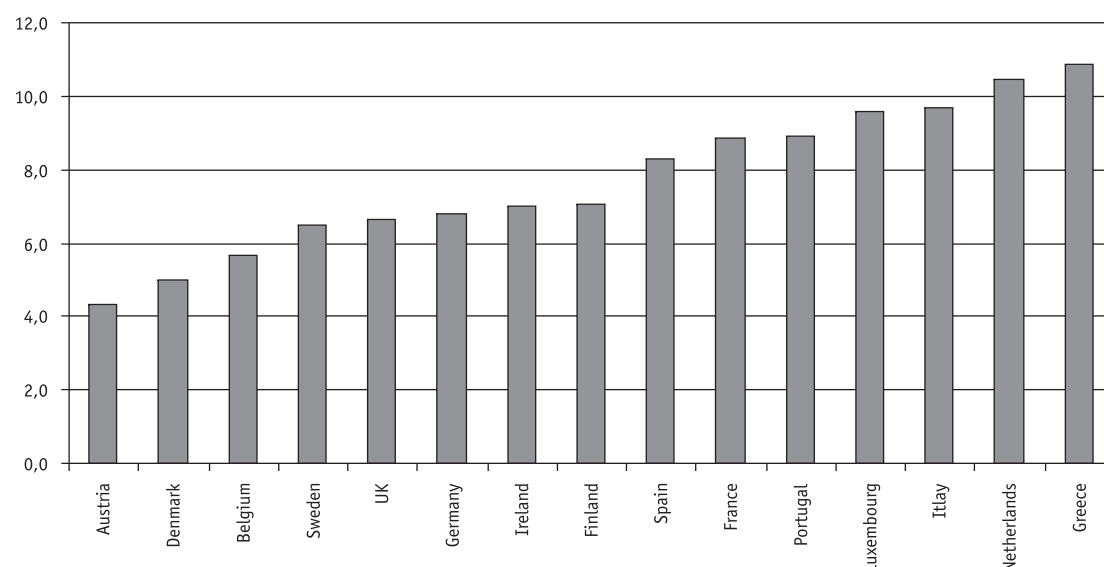
Echter, de minderheid van mensen die een laagbetaalde job hebben en toch voornaamste kostwinner zijn, leeft doorgaans wél in armoede en niet zelden

in diepe armoede. Het gaat dan soms om alleenstaanden en vooral om alleenstaande ouders. De grootste groep, in de meeste landen toch, bestaat echter uit koppels met kinderen waar er maar één kostwinner is.

Nu we dit weten, is het gemakkelijk te begrijpen waarom de werkende armen een wijdverspreid fenomeen zijn in Europa en waarom de magnitude van dat probleem geen reflectie is van het aandeel laagbetaalde dienstenjobs. Veeleer is het een reflectie van enerzijds socio-demografische factoren (bijvoorbeeld het aandeel eenoudergezinnen) en, vooral, de omvang van het eenverdienschap.

We vertrekken voor onze analyse dan ook van de hypothese dat de omvang van het probleem van armoede onder werkenden in belangrijke mate een resultante is van institutionele factoren die tweeverdienschap stimuleren en accommoderen, dan wel belemmeren. Daarbij hebben we het dan over elementen van arbeidsmarktregulering (minimumlonen, beperkingen op deeltijdse arbeid en tijdelijke arbeid), over elementen van fiscaliteit en parafiscaliteit die tweeverdienschap mogelijkere wijs beïnvloeden (afgeleide rechten in de sociale zekerheid, huwelijksquotiënt, enzovoort) en over

**Figuur 1.**  
Armoede onder werkenden (%) (EU-15; 2001)



**Bron:** Lohmann and Marx (2008), op basis van ECHP 2001

institutionele arrangementen die de combinatie van werk en gezin accommoderen (onder andere kinderopvang). We argumenteren dat die institutionele factoren op de meest gunstige wijze gealigneerd zijn in de Scandinavische landen en op de meest ongunstige wijze in de Zuid-Europese landen. Voor de Angelsaksische en continentaal Europese landen formuleren we de hypothese dat de institutionele factoren geen gelijklopende effecten hebben. Om dit te illustreren: de fiscale voorkeursbehandeling voor eeninkomensgezinnen (cfr. de huwelijksquotiënt in België) verhoogt het inkomen en biedt als zodanig een bescherming tegen armoede, maar tegelijkertijd heeft het wellicht een negatief effect op arbeidsbereidheid van partners.

Het beeld dat uit onze analyses komt, is grofweg consistent met onze hypothesen. Het probleem van de werkende armen is het grootst in de Zuid-Europese landen en het kleinst in de Scandinavische landen, waar het vooral geconcentreerd is bij jongeren, die daar geacht worden vroeg economisch zelfstandig te zijn. De continentaal Europese en de Angelsaksische landen bevinden zich grofweg op hetzelfde niveau wat de omvang van het probleem betreft, maar er is veel interne variatie. De landenhoofstukken in het boek geven enig zicht in het waarom van deze interne variatie.

### **De werkende armen in België, oftewel: de beperkingen van het kostwinnersmodel**

België doet het redelijk goed in comparatief perspectief. De werkende armen zijn relatief minder talrijk dan in verschillende andere continentaal Eu-

ropese landen, met name in bijvoorbeeld Nederland.

In onze analyse over België vertrekken we van de observatie dat er in België relatief weinig werkende armen blijken te zijn hoewel België wel degelijk tot de cluster van de continentaal Europese landen behoort met een sterk familialistische inslag. Het minimumloon is bijvoorbeeld vrij hoog en verschillende elementen van arbeidsmarktregulering hebben nog steeds een sterke kostwinnersrationale. De fiscaliteit ondersteunt het kostwinnersmodel via onder andere de huwelijksquotiënt en in de sociale zekerheid blijven afgeleide rechten belangrijk. België heeft een quasi-universele kinderbijslag. Tegelijkertijd echter zijn er tal van arrangementen die tweeverdienerschap ondersteunen. Voorzieningen voor kinderopvang zijn bijvoorbeeld sterk uitgebouwd. Dit maakt België een voorbeeld van wat Sigrid Leitner optioneel familianisme heeft genoemd. Dit gegeven verklaart in zekere zin waarom het aantal werkende armen comparatief gesproken vrij laag is.

Toch bestaat er wel degelijk een probleem van armoede onder werkenden, en meer bepaald voor een aantal specifieke groepen. Net als in andere Europese landen betreft het vooral gezinnen die van één arbeidsinkomen leven (eenouders, kostwinner koppels). Deze problematiek wordt geïllustreerd in tabel 1, waarin het minimumloon en het daarmee verbonden gezinsinkomen worden vergeleken met twee armoedelijnen, namelijk de gebruikelijke 60% van het mediaan beschikbaar inkomen en een strengere 50%.

Het brutominimumloon ligt boven de 60%-armoedegrens voor een gezin zonder kinderen, maar niet

**Tabel 1.**

Vergelijking van het minimumloon (ML) met armoedelijnen voor eenverdienersgezinnen (België; 2003)

	Bruto ML	Netto ML	Netto inkomen (1)	50% armoedelijjn	60% armoedelijjn
1 volwassene, 0 kinderen	1 163	925	1 029	635	762
2 volwassenen, 0 kinderen	1 163	1 038	1 155	953	1 144
1 volwassene, 2 kinderen	1 163	1 040	1 378	1 016	1 220
2 volwassenen, 2 kinderen	1 163	1 114	1 460	1 334	1 601

(1) netto-inkomen bevat nettoloan, vakantiegeld, eindejaarspremie en kinderbijslag, maandbedragen

**Bron:** Armoedelijnen berekend op basis van EU-SILC 2004

als er kinderen aanwezig zijn. Door personenbelasting en sociale bijdragen wordt deze situatie verscherpt: het nettominimumloon ligt enkel voor een alleenstaande nog boven de 60%-armoedegrens. De andere gezinstypes worden als het ware “in de armoede belast”. Kinderbijslagen en additionele looncomponenten geven enig soelaas, meer bepaald voor eenoudergezinnen, maar voor een kostwinnerskoppel met twee kinderen is dit onvoldoende. Ondanks de sterke ondersteuning van het kostwinnersmodel in België blijft er dus een armoedeprobleem voor deze groep. Dit hangt samen met het feit dat twee inkomens in een gezin in toenemende mate de norm zijn geworden voor de levensstandaard.

## **Beleid voor de werkende armen**

In het laatste hoofdstuk van het boek denken we na over wat beleid vermag.

Het is vooreerst belangrijk een aantal dingen goed voor ogen te houden. Ten eerste is het zo dat de problematiek van armoede onder mensen met een job niet mag gezien worden als een bijzondere problematiek die een aparte aanpak vraagt.

Nemen we een klassiek kostwinnersgezin met afhankelijke kinderen waar de man werkt en de vrouw niet. De mannelijke kostwinner heeft een relatief laag loon dat weliswaar boven het minimumloon ligt. Het gezin leeft in financiële armoede. Als we de armoede die we bij dat gezin observeren via de kostwinner, dan benoemen we die persoon met de term ‘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 noemen we het kinderarmoede. In de drie gevallen hebben we het eigenlijk over hetzelfde armoedefenomeen.

Het gevolg is dat een doelmatig beleid voor de werkende armen 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.

Als het gaat over beleid ten aanzien van de werkende armen maakt men doorgaans snel de associatie met twee beleidsinstrumenten: minimumlonen en belastingkredieten naar het model van Earned Income Tax Credit (EITC) in de VS of de Working Families Tax (WFT) in het Verenigd Koninkrijk. Deze zogenaamde ‘negatieve’ belastingkredieten impliceren dat gezinnen met lage inkomens geld krijgen van de overheid in plaats van belastingen te betalen op hun inkomsten.

In het laatste hoofdstuk gaan we uitgebreid in op deze en andere beleidspistes. In essentie argumenteren we dat hogere minimumlonen als een geïsoleerde maatregel weinig impact kunnen hebben omdat zo weinig mensen die voor een laag loon werken ook tot de werkende armen behoren. Toch vormen adequate minimumlonen om verschillende redenen een essentiële pijler van een goede inkomensbescherming. Met betrekking tot negatieve belastingkredieten naar Angelsaksisch model concluderen we dat deze globaal ongeschikt zijn voor implementatie in een continentaal Europese context, zowel vanuit doelmatigheids- als betaalbaarheidsoogpunt. Eén reden is dat er in de Europese context nog veel ruimte is voor het verhogen van netto-inkomens door eenvoudige verlagingen van fiscale en para-fiscale bijdragen op lage inkomsten.

Maar om tegelijkertijd doelmatig en betaalbaar te zijn moeten dergelijke verlagingen onvermijdelijk een sterk selectief karakter hebben. Hoe selectiever maatregelen zijn, hoe groter de mogelijke negatieve gedragsreacties. Concreet: hoe sterker men inzet op het selectief verhogen van het beschikbaar inkomen van gezinnen met een laag arbeidsinkomen, hoe groter de barrières worden voor positieve inkomensmobiliteit. Daarom pleiten we voor een goede mix van universele en selectieve maatregelen. Universele kinderbijslagen bijvoorbeeld, zoals we die in België kennen, verhogen de levensstandaard en verminderen het armoederisico van alle gezinnen met kinderen, onafhankelijk van hun inkomensbron of inkomenshoogte.

Een doelmatig beleid ten aanzien van de werkende armen kan zich uiteraard niet beperken tot een inkomensondersteunend beleid ten aanzien van gezinnen met een laag arbeidsinkomen. Bovenal moet het beleid er uiteraard op gericht zijn om ervoor te zorgen dat er zo weinig mogelijk gezinnen met een laag arbeidsinkomen zijn. Gezien dat vooral gezinnen met één arbeidsinkomen zijn, is dit vooral een kwestie van een beleid dat tweeverdienerschap daadwerkelijk stimuleert en accommodeert.

Wat de juiste beleidsmix is, zal onvermijdelijk verschillen van land tot land, afhankelijk van de socio-demografische, economische en institutionele context. In de context van een VIONA-opdracht analyseren en simuleren we momenteel een aantal pistes. In het voorjaar zullen we hierover rapporteren.

*Ive Marx*  
*Gerlinde Verbist*  
*Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck*  
*Universiteit Antwerpen*

## **Bibliografie**

- Lohman, H. & Marx, I. 2008. The different faces of in-work poverty across welfare state regimes, In H.J. Andrez & H. Lohmann, *The Working Poor in Europe; Employment, Poverty and Globalization*, London: Edward Elgar.
- Marx, I. & Verbist, G. 1998. Low wage employment and poverty: curse of cure? In Bazen, S., Gregory, M. & W. Salverda (eds.), *Low-wage Employment in Europe*, London: Edward Elgar.
- Marx, I & Verbist, G. 2008. Combating in-work poverty in Europe: the policy options assessed, In H.J. Andrez & H. Lohmann, *The Working Poor in Europe; Employment, Poverty and Globalization*, London: Edward Elgar.
- Marx, I. & Verbist, G. 2008. When familism fails: the nature and causes of in-work poverty in Belgium, In H.J. Andrez & H. Lohmann, *The Working Poor in Europe; Employment, Poverty and Globalization*, London: Edward Elgar.
- Nolan, B. & Marx, I. 2001. Low pay and household poverty, In Gregory, M., Salverda, W. & Bazen, S., *Low wage employment: A European Perspective*, Oxford: Oxford University Press.