

De werkende armen in Vlaanderen, een vergeten groep?

Marx, I., Verbist, G., Vandenbroucke, A., Bogaerts, K. & Vanhille, J. 2009. *De werkende armen in Vlaanderen, een vergeten groep?* VIONA-onderzoeksprogramma, Centrum van Sociaal Beleid Herman Deleeck: Universiteit Antwerpen.

Het fenomeen van de werkende armen – mensen die een job hebben en toch in financiële armoede leven – is allerminst een Angelsaksisch gegeven. De omvang van de problematiek is dan ook geen eenvoudige weerspiegeling van het aantal laagbetaalde, precaire jobs in een economie. Het is wel de resultante van een complex aan factoren op sociaal-demografisch, economisch en institutioneel vlak. Dit nieuw VIONA-rapport profileert de ‘werkende armen’ in Vlaanderen, ook in internationaal vergelijkend perspectief, en evalueert een aantal beleidsopties.

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 vijf 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.

Elementen zoals een relatief gunstige sociaal-demografische structuur (relatief weinig eenoudergezinnen), een relatief gecompriëerde loonstructuur, een zekere ondersteuning van zowel kostwinnerenschap (bijvoorbeeld huwelijksquotient) als tweeverdienerschap (de relatief sterke uitbouw van kinderopvang), universele kindertoelagen 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 armoedegrade 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 armoedegrade 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 vereenzelvd met relatief laagbetaalde tewerkstelling. Dit rapport ontkracht deze perceptie. Van de zeven procent Vlamingen die een relatief laag arbeidsinkomen hebben – dit wordt internationaal gebruikelijk gedefinieerd als een brutoloon bij voltijdse tewerkstelling dat lager is dan 67% van het mediaan bruto loon – is slechts een minderheid (ongeveer zes 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.

Een laag arbeidsinkomen wordt in de regel pas problematisch indien dat inkomen de behoeften van meerdere afhankelijk (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.

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.

De consequentie is dat een doelmatig beleid voor de werkende armen een integraal en onlosmakelijk deel uitmaakt van een doelmatig armoedebelief 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 beleids optie 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 spill-over naar niet-armen zeer substantieel zou zijn. Dat is met name relevant indien er jobverlies verbonden is aan het verhogen van het minimumloon.

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 begunstigen van de werkbonus bevinden zich niet in financiële armoede, of zelfs in de buurt van de armoedelijn. 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.

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. Forfaitaire fiscale maatregelen op individueel niveau zoals de jobkorting hebben, zoals de werkbonus, een zeer beperkt effect op armoede; er is integendeel een belangrijk Matteüeffekt aan verbonden.

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 'klasieke' 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 eenoudergezinnen 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 beleidsoptie 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 een op de vijf 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.

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 die haar limieten heeft 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 een op de vier 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 aan te geven. 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 et cetera, 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.

Ive Marx

Gerlinde Verbist

Pieter Vandenbroucke

Kristel Bogaerts

Josefine Vanhille

Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck

Universiteit Antwerpen