

De evolutie van het armoederisico in België bij de bevolking beneden 60 jaar

Mei 2021

Greet De Vil, gdv@plan.be
Nicole Fasquelle, nf@plan.be
Jean-Maurice Frère, jmf@plan.be
Karel Van den Bosch, kvdb@plan.be

Federaal Planbureau

Het Federaal Planbureau (FPB) is een instelling van openbaar nut die beleidsrelevante studies en vooruitzichten maakt over economische, socio-economische en milieuvraagstukken. Daarnaast bestudeert het de integratie van die vraagstukken in een context van duurzame ontwikkeling. Het stelt zijn wetenschappelijke expertise onder meer ter beschikking van de regering, het Parlement, de sociale gesprekspartners, nationale en internationale instellingen.

De werkzaamheden van het FPB worden steeds gekenmerkt door een onafhankelijke benadering, transparantie en aandacht voor het algemeen welzijn. De kwaliteit van de gegevens, een wetenschappelijke methodologie en de empirische geldigheid van de analyses staan daarbij centraal. Tot slot zorgt het FPB voor een ruime verspreiding van de resultaten van zijn werkzaamheden en draagt zo bij tot het democratisch debat.

Het Federaal Planbureau is EMAS en Ecodynamische Onderneming (drie sterren) gecertificeerd voor zijn milieubeheer.

<https://www.plan.be>

e-mail: contact@plan.be

Overname wordt toegestaan, behalve voor handelsdoeleinden, mits bronvermelding.

Verantwoordelijke uitgever: Philippe Donnay

Wettelijk depot: D/2021/7433/10

Federaal Planbureau

Belliardstraat 14-18, 1040 Brussel

tel.: +32-2-5077311

e-mail: contact@plan.be

<https://www.plan.be>

De evolutie van het armoederisico in België bij de bevolking beneden 60 jaar

Mei 2021

Greet De Vil, gdv@plan.be
Nicole Fasquelle, nf@plan.be
Jean-Maurice Frère, jmf@plan.be
Karel Van den Bosch, kvdb@plan.be

Abstract - In België is gedurende de afgelopen jaren het armoederisico (AROP) van de bevolking jonger dan 60 jaar niet gedaald, maar eerder gestegen, ondanks de (tot begin 2020) gunstige conjunctuur met stijgende tewerkstelling en dalende werkloosheid. Doel van deze Working Paper is enkele redenen voor de kennelijke ongevoeligheid van het armoederisico voor de economische conjunctuur bloot te leggen. Een eerste deel bespreekt de hoofdtrends in België inzake het armoederisico, vergeleken met die in de EU27 en de omliggende landen Duitsland, Frankrijk en Nederland. Een tweede deel maakt gebruik van de Belgische European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) gegevens en toont aan dat de stijging van AROP gedeeltelijk kan toegeschreven worden aan een toename van de concentratie van het ontbreken van betaald werk bij bepaalde huishoudens. Inderdaad leeft in België een relatief groot deel van de bevolking op actieve leeftijd in baanloze huishoudens. De dalende impact van de uitkeringen van de sociale zekerheid en de bijstand voor baanloze huishoudens speelt een rol in deze toename van het armoederisico.

Jel Classification - I32

Keywords - at-risk-of-poverty, low work intensity, Belgium

Inhoudstafel

Synthèse	1
Synthese	4
1. Inleiding	7
2. Het armoederisico: meting en relevantie	10
2.1. Definitie	10
2.2. Het armoederisico en de armoederisicodrempel als indicatoren voor armoedebestrijdingsbeleid	11
3. Evolutie van het armoederisico in België en de omliggende landen	13
3.1. Globaal overzicht	13
3.2. Evolutie van het armoederisico volgens bepaalde kenmerken	16
3.3. Armoederisico en (niet) werken	28
4. Polariseringsbetekenis en meting	34
4.1. De betekenis van polarisatie	34
4.2. Polariseringsbetekenis: data en methode	35
5. Resultaten	37
5.1. Evolutie van LWI-0 en de polarisatie	37
5.1.1. De evolutie van LWI-0	37
5.1.2. Polariseringsbetekenis in LWI-0	38
5.2. Evolutie van het armoederisico onder de bevolking beneden 60 jaar naargelang LWI-0	42
5.3. Waarom is het armoederisico onder huishoudens in LWI-0 gestegen?	45
5.3.1. Inkomensbronnen van huishoudens in LWI-0	45
5.3.2. Evolutie sociale minima	47
5.3.3. Evolutie van de inkomens van huishoudens in LWI-0 ten opzichte van de minima	54
5.3.4. Evolutie van de uitkeringen van huishoudens met en zonder LWI-0	57
6. Conclusies	59
Referenties	62
Annexen	64
Annex 1: Berekening van de polarisatie	64
Annex 2: Logistisch model gebruikt in sectie 5.1.2	66

Lijst van tabellen

Tabel 1	Verdeling van gerechtigden op een minimum- of forfaitaire werkloosheidsuitkering naar gezinscategorie in 2018	49
Tabel 2	Verdeling van gerechtigden op een minimum invaliditeitsuitkering naar type van het minimum en gezinscategorie in 2018	52

Lijst van figuren

Figuur 1	Evolutie van het armoederisico in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2003 en 2018 (inkomensjaar) - totale bevolking	14
Figuur 2	Evolutie van het armoederisico vóór sociale uitkeringen (inclusief pensioenen) in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2003 en 2018 (inkomensjaar)	14
Figuur 3	Bijdrage van sociale uitkeringen (inclusief pensioenen) in de vermindering van het armoederisico in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2003 en 2018 (inkomensjaar)	15
Figuur 4	Evolutie van de Gini-index in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2003 en 2018 (inkomensjaar)	15
Figuur 5	Evolutie van het armoederisico naar leeftijd (<60 jaar, >=60 jaar) in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2003 en 2018 (inkomensjaar)	17
Figuur 6	Evolutie van het armoederisico naar leeftijd (jonger dan 65 jaar) in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2003 en 2018 (inkomensjaar)	19
Figuur 7	Evolutie van het armoederisico voor een aantal gezinstype in België, EU27, Duitsland, Frankrijk, en Nederland tussen 2003 en 2018 (inkomensjaar)	21
Figuur 8	Evolutie van het armoederisico naar opleidingsniveau in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2003 en 2018 (inkomensjaar)	22
Figuur 9	Evolutie van het armoederisico naar nationaliteit in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2003 en 2018 (inkomensjaar)	23
Figuur 10	Evolutie van het langdurig armoederisico in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2006 en 2018 (inkomensjaar)	24
Figuur 11	Evolutie van het langdurig armoederisico en leeftijd in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2006 en 2018 (inkomensjaar)	25
Figuur 12	Evolutie van het armoederisico naar socio-economisch statuut in België, EU27, Duitsland, Frankrijk, en Nederland tussen 2003 en 2018 (inkomensjaar)	27
Figuur 13	Evolutie van de werkgelegenheidsgraad in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2003 en 2019	28
Figuur 14	Evolutie van de werkgelegenheidsgraad naar leeftijd en nationaliteit in België	28
Figuur 15	Evolutie van de werkloosheidsgraad in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2004 en 2019	29

Figuur 16	Evolutie van de werkgelegenheidsgraad naar opleidingsniveau in België tussen 2004 en 2019	29
Figuur 17	Evolutie van de werkgelegenheidsgraad van laaggeschoolden in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2004 en 2019	30
Figuur 18	Evolutie van het aandeel personen in werkarme huishoudens in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland	31
Figuur 19	Evolutie van het aandeel personen in werkarme huishoudens naar opleiding in België	31
Figuur 20	Evolutie van het armoederisico van werkarme en niet-werkarme huishoudens in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland	32
Figuur 21	Evolutie van het armoederisico voor werkarme huishoudens met en zonder kinderen ten laste in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland	33
Figuur 22	Evolutie van de lage-werkintensiteit (LWI) en van de lage-werkintensiteit met drempel 0.0 (LWI-0)	35
Figuur 23	Evolutie van LWI-0 naar leeftijdsgroep	37
Figuur 24	Evolutie van LWI-0 volgens aantal potentiële tewerkgestelden in het huishouden	38
Figuur 25	Evolutie van de mate van tewerkstelling op individueel niveau	38
Figuur 26	Evolutie van de LWI-0, de hypothetische LWI-0 en de mate van polarisatie	39
Figuur 27	Evolutie van de polarisatie naargelang type huishouden (aantal potentieel tewerkgestelden in het huishouden)	40
Figuur 28	LWI-0 naargelang verschillende kenmerken en in drie perioden	41
Figuur 29	Evolutie van het aantal feitelijk werkenden in huishoudens met twee potentieel werkenden	42
Figuur 30	Hypothetische evolutie armoederisico bij constante proporties in LWI-0, bevolking < 60 jaar	43
Figuur 31	Hypothetische evolutie armoederisico onder de bevolking beneden 60 jaar bij constante polarisering van tewerkstelling	43
Figuur 32	Decompositie van de evolutie (basisjaar 2003) van het armoederisico van de bevolking beneden 60 jaar	44
Figuur 33	Belangrijkste inkomensbron van huishoudens in LWI-0	46
Figuur 34	Evolutie van armoederisico van huishoudens in LWI-0 naargelang belangrijkste inkomensbron	47
Figuur 35	Evolutie van de minimum- en forfaitaire uitkeringen in werkloosheid	50
Figuur 36	Evolutie van de minimumuitkeringen in invaliditeit	52
Figuur 37	Evolutie van het leefloon	53
Figuur 38	Evolutie van het aandeel gerechtigden op minimum- en forfaitaire uitkeringen binnen het stelsel van volledige werkloosheid en van invaliditeit in de werknemersregeling	55
Figuur 39	Verdeling van werkloosheidsuitkeringen ten opzichte van het minimum per periode - personen in een LWI-0	56
Figuur 40	Verdeling van invaliditeitsuitkeringen ten opzichte van het minimum per periode vanaf 2008 - personen in LWI-0	57
Figuur 41	Evolutie gemiddelde gestandaardiseerde socialezekerheidsuitkering, met en zonder bijstand, in constante prijzen, naargelang betaald werk in huishouden.	58

Synthèse

Le risque de pauvreté de la population de moins de 60 ans (AROP, at-risk-of-poverty rate) n'a pas baissé en Belgique pendant ces dernières années. Au contraire, il a plutôt augmenté en dépit d'un contexte économique globalement favorable jusqu'au début 2020, marqué par une hausse de l'emploi et une baisse du chômage. À l'échelle de l'Union européenne, la Belgique constitue une exception à cet égard. Ce Working Paper vise à déterminer quelques-uns des facteurs explicatifs de l'insensibilité manifeste du risque de pauvreté à la conjoncture économique. Nos travaux se fondent sur deux idées tirées de la littérature. La première idée a trait à la notion de polarisation d'emploi et de non-emploi au niveau des ménages, qui est un indicateur du degré de concentration de l'emploi rémunéré dans certains ménages. Un lien très important entre le cycle économique en termes de travail et de chômage d'une part et le risque de pauvreté d'autre part est l'intensité du travail au niveau des ménages. L'indicateur de très faible intensité de travail (Low Work Intensity, LWI) est utilisé par l'UE à cet égard. Il se définit comme le pourcentage de personnes de moins de 60 ans vivant dans un ménage dans lequel ne s'exerce pas ou quasiment pas de travail rémunéré. L'autre angle d'analyse concerne l'impact, en termes de réduction du risque de pauvreté, des allocations de sécurité sociale et d'aide sociale pour les ménages d'âge actif sans emploi.

Le risque de pauvreté est défini comme le pourcentage de personnes dans le ménage disposant d'un revenu disponible équivalent inférieur à 60 % du revenu médian national, et sont calculés sur la base des données de l'enquête European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC). Les données de revenu de l'enquête sont celles de l'année précédant le millésime de l'enquête. Notons que l'enquête SILC réalisée en 2019 (portant sur les revenus de 2018) a subi une importante refonte de sorte que ses résultats ne sont pas comparables à ceux des enquêtes précédentes.

Les principales tendances observées en Belgique en comparaison avec l'UE27 et les pays voisins, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas, sont les suivantes. Le risque de pauvreté en Belgique pour l'ensemble de la population a fluctué autour de 15 % entre 2003 et 2014 pour ensuite progresser jusqu'à 16,4 % en 2017, soit le niveau le plus élevé jamais mesuré. Il a encore davantage augmenté chez les personnes de moins de 60 ans, passant de 13,0 % en 2003 à 16,5 % en 2017. Entre 2003 et 2017, le risque de pauvreté en Belgique a augmenté dans certaines catégories de la population âgée de 18 à 64 ans, et au cours de la dernière année était supérieur à la moyenne de l'UE27 et des pays voisins. Il s'agit des familles monoparentales, des personnes titulaires au mieux d'un diplôme de l'enseignement secondaire inférieur et des personnes de nationalité non européenne. De même, les chômeurs et autres inactifs sont également exposés à un risque très élevé de pauvreté. Le fait qu'en Belgique le risque persistant de pauvreté (risque de pauvreté pendant plusieurs années) chez les enfants de moins de 17 ans a plus que doublé entre 2006 et 2017 et, en 2017, est plus élevé que dans l'UE27 et les pays voisins, est aussi inquiétant. Le risque persistant de pauvreté de la population de 18 à 64 ans évolue également à la hausse.

En Belgique, 12,6 % de la population de moins de 60 ans vit, en 2017, dans un ménage à très faible intensité de travail. Au cours de la période 2003-2017, ce pourcentage a évolué en fonction de la situation économique, mais la très faible intensité de travail reste particulièrement élevée en Belgique en comparaison avec les pays voisins et l'UE27. La Belgique se démarque également, en termes de risque

de pauvreté, par un net contraste entre les ménages selon leur intensité de travail. Le risque de pauvreté des personnes âgées de 18 à 59 ans vivant dans des ménages à très faible intensité de travail n'a cessé d'augmenter, passant de 49,8 % en 2003 à 71,9 % en 2017. Pour ce groupe de ménages, en 2017 et à l'exception de l'Allemagne, la Belgique présente le risque de pauvreté le plus élevé. Il en va différemment des ménages qui ne sont pas confrontés à une faible intensité de travail. Pour ceux-là, la Belgique enregistre le risque de pauvreté le plus faible par rapport aux pays voisins et à l'UE-27 sur la période 2003-2017, en dépit d'une certaine augmentation du risque, de 6,5 % en 2003 à 8,3 % en 2017.

Pour comprendre le lien entre l'emploi au niveau individuel et le non-emploi au niveau du ménage¹, nous examinons le degré de concentration de l'emploi dans certains ménages. La littérature utilise le terme de polarisation. Des recherches antérieures, basées sur l'enquête sur les forces de travail, ont montré que l'emploi individuel a augmenté en Belgique entre 1983 et 2012 alors que le pourcentage d'individus dans les ménages sans emploi n'a pas diminué, ce qui pourrait s'expliquer par une concentration croissante de l'emploi parmi certains ménages. Pour des raisons techniques, nous utilisons ci-après le terme de «ménages sans emploi» plutôt que «à faible intensité de travail», ces concepts coïncidant largement. Pour la période 2007-2015, nous constatons que l'augmentation du pourcentage de personnes dans des ménages sans emploi est également due à une polarisation accrue. Cette polarisation se manifeste surtout dans les ménages ne comptant pas plus d'un adulte de moins de 60 ans, ce qui implique que l'emploi dans ces ménages – principalement des personnes isolées et des familles monoparentales – est beaucoup plus faible que la moyenne. Cela s'explique en partie par le profil relativement moins favorable des personnes concernées: elles sont plus souvent peu qualifiées, nées hors de l'UE, plus âgées et plus souvent affectées par des problèmes de santé. En outre, après 2007 la polarisation parmi les ménages composés de deux personnes potentiellement en emploi (en particulier les couples en âge de travailler) s'est accentuée: la proportion de ménages comptant deux actifs occupés a augmenté, tandis que la proportion de ménages comptant un actif occupé a diminué et la proportion de ménages sans emploi est restée stable.

La progression de la concentration du non-emploi au sein de certains ménages (polarisation) peut expliquer une partie de la hausse du risque de pauvreté de la population de moins de 60 ans. Sans la progression de cette concentration, les ménages sans emploi à risque très élevé de pauvreté auraient été moins nombreux en 2017. Cependant, l'accroissement du risque de pauvreté de la population âgée de moins de 60 ans s'explique principalement par la forte augmentation du risque de pauvreté des ménages sans emploi.

Les ménages sans emploi dépendent bien entendu des prestations sociales. Entre 2003 et 2017, la composition des prestations sociales versées aux ménages sans emploi a fortement évolué. La proportion de ménages où les allocations de chômage constituent la principale source de revenu est passée de plus de 50 % à moins de 30 %, tandis que la proportion pour laquelle les allocations d'invalidité constituent la principale source de revenu a pratiquement doublé. On pointera surtout l'augmentation très sensible de la part de personnes vivant principalement de l'aide sociale (en

¹ Le non-emploi au niveau du ménage signifie qu'aucun membre entre 18 et 59 ans du ménage en question n'a exercé d'emploi rémunéré au cours de chaque mois de l'année calendrier précédant l'enquête. Cette notion de ménage sans emploi est étroitement liée à celle de ménage à très faible intensité de travail : dans un ménage sans emploi, le plancher de l'intensité de travail est fixé à 0.

particulier du revenu d'intégration), qui est passée de 5 % en 2003 à 23 % en 2017. Dans le même temps, le risque de pauvreté a fortement augmenté dans les ménages sans emploi qui dépendent essentiellement d'une ou plusieurs allocations de chômage, et dans une moindre mesure, dans les ménages sans emploi vivant principalement d'allocations d'invalidité.

La cause de l'augmentation du risque de pauvreté des ménages sans emploi ne semble pas résider dans l'évolution des montants des minima sociaux: les minima du revenu d'insertion et des allocations de chômage (qui sont inférieurs au seuil de pauvreté) n'ont pas baissé depuis 2005 en proportion du seuil de pauvreté, de même que les minima en matière d'invalidité. Les données font cependant ressortir une concentration sans cesse croissante, parmi les ménages sans emploi, des allocations de chômage et, dans une moindre mesure, des allocations d'invalidité au niveau de leurs minima respectifs, au détriment des allocations non-minimales. Les données administratives indiquent également une augmentation du nombre total des bénéficiaires de prestations minimales de chômage ou d'invalidité.

Les hypothèses formulées dans la littérature sont donc, toutes deux, confortées dans une certaine mesure par notre analyse. L'augmentation entre 2003 et 2017 du risque de pauvreté de la population âgée de moins de 60 ans peut être en partie attribuée à une augmentation de la polarisation des situations d'emploi et de non-emploi parmi les ménages. En outre, les prestations de sécurité sociale et d'aide sociale perçues par les ménages sans emploi parviennent de moins en moins à élever les revenus de ces ménages au-dessus du seuil de pauvreté. Cette évolution n'est pas due à des minima sociaux qui auraient crû moins que le seuil de pauvreté, mais plutôt à l'augmentation de la proportion de bénéficiaires d'allocations minimums ou forfaitaires. Les raisons de cette augmentation devraient être étudiées plus en profondeur. Il est possible qu'elles soient dues à une modification de la composition du groupe d'individus dans les ménages sans emploi, et non à une modification de la réglementation en matière de sécurité sociale.

Synthese

In België is gedurende de afgelopen jaren het armoederisico (AROP, at-risk-of-poverty rate) van de bevolking jonger dan 60 jaar niet gedaald, maar eerder gestegen, ondanks de gunstige conjunctuur tot begin 2020 met stijgende tewerkstelling en dalende werkloosheid. België vormt hiermee een uitzondering in de EU. Doel van deze Working Paper is enkele redenen voor de kennelijke ongevoeligheid van het armoederisico voor de economische conjunctuur bloot te leggen. We baseren ons daarbij op twee ideeën vanuit de literatuur. Enerzijds wordt de aandacht gevestigd op de polarisatie van werk en niet-werk tussen huishoudens, of met andere woorden, de concentratie van betaald werk bij bepaalde huishoudens. Een erg belangrijke schakel in de verbinding tussen de conjunctuur inzake werk en werkloosheid enerzijds en het armoederisico anderzijds is de werkintensiteit op het niveau van huishoudens. De EU gebruikt hiervoor de indicator zeer lage-werkintensiteit (LWI, Low Work Intensity), gedefinieerd als het percentage personen beneden 60 jaar dat leeft in een huishouden met geen of heel weinig betaald werk. Voor dit fenomeen gebruiken we hieronder ook de term 'werkarme huishoudens'. Anderzijds wordt gewezen op de mogelijk dalende impact – wat betreft armoedebestrijding – van de uitkeringen van de sociale zekerheid en bijstand voor huishoudens op actieve leeftijd zonder werk.

Het armoederisico wordt gedefinieerd als de proportie personen met een equivalent beschikbaar inkomen in het huishouden lager dan 60% van de nationale mediaan van dit inkomen, en wordt gemeten op basis van de enquête European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC). De inkomensgegevens uit die enquête hebben betrekking op het jaar dat voorafgaat aan het enquêteringsjaar. De SILC-enquête afgenomen in 2019 (met inkomensgegevens van 2018) is grondig herzien, waardoor de resultaten voor het laatste jaar niet vergelijkbaar zijn met de vorige.

We wijzen op enkele belangrijke trends in België inzake het armoederisico, vergeleken met die in de EU27 en de omliggende landen Duitsland, Frankrijk en Nederland. Het armoederisico in België van de bevolking als geheel fluctueerde tussen 2003 en 2014 rond 15%, en steeg daarna tot 16,4% in 2017, het hoogste niveau tot dan gemeten. Bij de bevolking onder 60 jaar steeg het nog meer, van 13,0% in 2003 tot 16,5% in 2017. Voor een aantal categorieën onder de bevolking tussen 18 en 64 jaar is het armoederisico in België gestegen tussen 2003 en 2017, en is het in het laatste jaar hoger dan het gemiddelde van de EU27 en in de omliggende landen. Het gaat om eenoudergezinnen, personen met hoogstens een diploma lager secundair onderwijs en personen met een niet-EU-nationaliteit. Ook werklozen en andere niet-actieven hebben een zeer hoog risico op armoede. Verontrustend is ook dat het persistente of langdurige armoederisico van kinderen tot 17 jaar in België meer dan verdubbeld is tussen 2006 en 2017 en in 2017 hoger is dan in de EU27 en de omliggende landen. Het persistente armoederisico van 18-64-jarigen stijgt eveneens.

In België leefde in 2017 12,6% van de bevolking onder 60 jaar in een werkarm huishouden, m.a.w. met een zeer lage werkintensiteit. Gedurende de periode 2003-2017 fluctueerde dit percentage naargelang de economische conjunctuur, maar de zeer lage werkintensiteit blijft in België steeds bijzonder hoog in vergelijking met de omliggende landen en de EU27. België wordt ook gekenmerkt door een zeer groot contrast in het armoederisico tussen werkarme en niet-werkarme huishoudens, dus respectievelijk

huishoudens met en zonder zeer lage werkintensiteit. Het armoederisico van personen tussen 18 en 59 jaar die leven in een werkarm huishouden is gestaag gestegen van 49,8% in 2003 tot 71,9% in 2017. Hiermee heeft België in 2017, naast Duitsland, van de ons omringende landen het hoogste armoederisico voor deze groep huishoudens. Voor de niet-werkarme huishoudens scoort België in de periode 2004-2017 daarentegen het laagste risico in vergelijking met de omliggende landen en de EU27, hoewel er toch een zekere stijging van dit armoederisico kan worden vastgesteld, van 6,5% in 2003 tot 8,3% in 2017.

Om de relatie tussen individuele tewerkstelling en baanloosheid² op het niveau van huishoudens te begrijpen, onderzoeken we de mate waarin tewerkstelling geconcentreerd is bij bepaalde huishoudens. In de literatuur wordt hiervoor het begrip polarisatie gebruikt. In eerder onderzoek is vastgesteld op basis van de Arbeidskrachtenenquête dat in België tussen 1983 en 2012 de individuele tewerkstelling is gestegen, terwijl het percentage individuen in baanloze huishoudens niet is gedaald, hetgeen kon toegeschreven worden aan toenemende concentratie van werk binnen bepaalde huishoudens. Om technische redenen gebruiken wij voor deze analyse het begrip baanloze huishoudens in plaats van lage-werkintensiteit. Deze fenomenen vallen in de praktijk grotendeels samen. Voor de periode 2007-2015 vinden wij dat het gestegen percentage personen in baanloze huishoudens eveneens te wijten is aan toegenomen polarisatie. Deze polarisatie doet zich vooral voor bij huishoudens met hoogstens één volwassene beneden 60 jaar, wat betekent dat de tewerkstelling onder deze huishoudens – vooral alleenstaanden en éénoudergezinnen – veel lager is dan gemiddeld. Dit is voor een deel toe te schrijven aan het relatief ongunstige profiel van de betrokken personen: vaker laaggeschoold, geboren buiten de EU, van oudere leeftijd en vaker beperkt door gezondheidsproblemen. Daarnaast is na 2007 de polarisatie onder huishoudens met twee potentieel werkende personen (vooral koppels op actieve leeftijd) gestegen: het aandeel huishoudens met twee werkenden nam toe, terwijl het aandeel huishoudens met één tewerkgestelde afnam, en dat van huishoudens zonder tewerkgestelden stabiliseerde.

De toename van de concentratie van niet-werk bij bepaalde huishoudens (polarisatie) kan een deel van het stijgende armoederisico voor de bevolking beneden 60 jaar verklaren. Zonder de toename van de concentratie zouden er in 2017 namelijk minder baanloze huishoudens zijn geweest, die een zeer hoog armoederisico hebben. De belangrijkste bijdrage aan het stijgende armoederisico van de bevolking beneden 60 jaar wordt echter geleverd door de sterke toename van het armoederisico onder de baanloze huishoudens.

Baanloze huishoudens zijn uiteraard afhankelijk van sociale uitkeringen. We zien grote verschuivingen in de samenstelling van deze uitkeringen bij deze huishoudens tussen 2003 en 2017. Het percentage waar een werkloosheidsuitkering de belangrijkste inkomensbron uitmaakt, daalt van meer dan de helft van deze personen tot beneden dertig procent, terwijl het aandeel waar een uitkering wegens invaliditeit de grootste bron van inkomsten is, bijna verdubbelt. Meest opvallend is de enorme toename van de personen die hoofdzakelijk leven van de sociale bijstandsuitkering met name het leefloon, van 5% in 2003 tot 23% in 2017. Tegelijk is het risico op armoede sterk gestegen bij de baanloze huishoudens

² Baanloze huishoudens zijn huishoudens waarin geen enkele persoon tussen 18 en 59 jaar in geen enkele maand van het kalenderjaar voorafgaand aan de enquête enig betaald werk heeft gehad. Dit begrip van baanloze huishoudens is daarmee sterk verwant aan de werkarme gezinnen; het verschil is dat hier de grens van de werkintensiteit op 0,0 wordt gelegd.

waar één of meer werkloosheidsuitkeringen de belangrijkste inkomensbron vormen en in mindere mate ook bij de baanloze huishoudens die vooral van een invaliditeitsuitkering leven.

De oorzaak van de stijging van het armoederisico van de baanloze huishoudens lijkt niet te liggen bij de evolutie van de hoogte van de sociale minima. In vergelijking met de armoededrempel dalen de minima in de bijstand, de werkloosheid en de invaliditeit niet sinds 2005, al situeren de minima in de bijstand en in de werkloosheid zich steeds beneden deze drempel. De gegevens duiden wel op een steeds sterkere concentratie onder baanloze huishoudens van de werkloosheidsuitkeringen, en in mindere mate van de invaliditeitsuitkeringen, rond hun respectievelijke minima, ten koste van bovenminimale bedragen. Ook administratieve gegevens wijzen op een toename van het totaal aantal uitkeringsgerechtigden met een werkloosheids-of invaliditeitsuitkering gelijk aan het minimumniveau.

De hypothesen uit de literatuur worden dus beide in zekere mate bevestigd. De stijging tussen 2003 en 2017 van het armoederisico van de bevolking jonger dan 60 jaar kan gedeeltelijk toegeschreven worden aan een toename van de polarisatie van werk en niet-werk tussen huishoudens. Ook slagen de uitkeringen in de sociale zekerheid en de bijstand er steeds minder in om baanloze huishoudens boven de armoededrempel te tillen. Dit is niet omdat de stijging van de minima in de sociale zekerheid zou zijn achtergebleven bij die van de armoededrempel, maar meer door een toename van de proportie werkloosheids-of invaliditeitsuitkeringstrekkers met een minimumuitkering. De redenen voor deze ontwikkeling zouden nader onderzocht moeten worden. Mogelijk zijn deze eerder te vinden in een veranderde samenstelling van de groep individuen in baanloze huishoudens, en niet in veranderde regelgeving in de sociale zekerheid.

1. Inleiding

Een job wordt vaak beschouwd als de beste garantie om uit armoede te blijven. Dit is immers één van de motivaties achter het activeringsbeleid om mensen uit afhankelijkheid van een uitkering te halen en hen naar betaald werk te leiden. Het armoederisico onder werklozen en meer algemeen mensen op actieve leeftijd zonder werk ligt aanzienlijk hoger dan bij werkenden.³ Tussen 2016 en begin 2020 genoot België een gunstige conjunctuur met stijgende tewerkstelling en dalende werkloosheid.⁴ Een daling van het armoederisico onder de actieve bevolking lag daarom voor velen in de lijn der verwachting. Bij deze simplistische redenering kunnen uiteraard vele voetnoten gezet worden: de werkloosheid is niet alleen gedaald door de toename van de werkgelegenheid, maar ook door aanscherping van de voorwaarden voor de toekenning van werkloosheidsuitkeringen. Een stijging van de tewerkstelling kan via hogere inkomens de armoededrempel de hoogte in duwen. De bijkomende banen kunnen precair zijn en geen garantie geven op ontsnapping uit het risico van armoede. Toch kan men voor de EU als geheel een – beperkte maar duidelijke – negatieve correlatie vaststellen tussen de economische conjunctuur en het armoederisico: gedurende de economische crisis na 2008 steeg het armoederisico, terwijl er in het jaar 2017 een daling werd vastgesteld.

In België is gedurende de periode 2003-2017 het armoederisico van de bevolking jonger dan 60 jaar echter niet gedaald, maar eerder gestegen. Ook tijdens de jaren van relatief sterke economische groei, vlak voor de economische crisis van 2008, was er geen daling van het armoederisico van deze groep. Sinds het begin van de huidige meting van het armoederisico op basis van de enquête European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) is het armoederisico van de gehele bevolking gestegen van 14,3 procent in 2003 tot 16,4 procent in 2017; voor de bevolking tot 60 jaar is de stijging nog wat sterker: van 13,0 naar 16,5 procent⁵. En die trend is gedurende de laatste jaren zeker niet omgedraaid: tussen 2015 en 2017 steeg het armoederisico voor 18-64-jarigen van 13,7 naar 15,1 procent, en onder kinderen (<18 jaar) van 18,0 naar 18,4 procent. België vormt hiermee een uitzondering in de EU. Het jaarlijkse rapport van het Social Protection Committee voor 2019⁶ vermeldt als “key social schallende” voor België dan ook: *“At-risk of poverty rate for working age population is around EU average but shows a significant negative development.”* (Annex, p. 4).

Doel van deze Working Paper is enkele redenen voor de kennelijke ongevoeligheid van het armoederisico voor de economische conjunctuur bloot te leggen. We baseren ons daarbij op twee ideeën vanuit de literatuur: enerzijds de polarisatie van werk en niet-werk tussen huishoudens, of met andere woorden, de concentratie van betaald werk bij bepaalde huishoudens (Corluy en Vandenbroucke, 2014, 2015, 2017), en anderzijds de dalende impact van de sociale zekerheid voor huishoudens op actieve leeftijd zonder werk (Cantillon, 2018).

³ Zie bijvoorbeeld https://www.indicators.be/nl/i/G10_POV/Armoederisico

⁴ Zie https://www.indicators.be/nl/t/G08/Waardig_werk_en_economische_groei

⁵ In 2018 (op basis van SILC 2019) was het armoederisico van de gehele bevolking 14,8 procent en van de bevolking tot 65 jaar 14,6 procent. Wegens de verandering in de gegevensverzameling vanaf SILC 2019 (inkomen 2018) zijn deze cijfers niet vergelijkbaar met de voorgaande (zie sectie 2.1). Om deze reden bespreken we hieronder steeds de trend tot en met 2017.

⁶ 2019 SPC Annual Review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies Report on key social challenges and main messages. Deze beoordeling is gebaseerd op de EU-SILC 2017 resultaten.

Een erg belangrijke schakel in de verbinding tussen de conjunctuur inzake werk en werkloosheid enerzijds en het armoederisico anderzijds is het begrip zeer lage-werkintensiteit (VLWI, Very Low Work Intensity), gedefinieerd als het percentage personen beneden 60 jaar dat leeft in een huishouden met geen of heel weinig betaald werk.⁷ Tewerkstelling en werkloosheid zijn immers fenomenen op individueel niveau, terwijl het armoederisico op huishoudniveau gemeten wordt. Het begrip VLWI kan beschouwd worden als een indicator van niet-tewerkstelling op het niveau van huishoudens. De VLWI is zelf ook één van de samenstellende delen van de indicator die gebruikt wordt voor de evaluatie van de sociale doelstelling van de EU-2020 strategie: het aantal mensen levend met risico op armoede of sociale uitsluiting met 20 miljoen verminderen. Daarnaast draagt deze Working Paper bij aan meer inzicht in de redenen voor de evolutie van de VLWI.

Cantillon (2018) beschrijft de problemen waarmee de huidige sociale zekerheid geconfronteerd wordt. Sociale risico's, bijvoorbeeld werkloosheid, zijn meer geconcentreerd bij bepaalde bevolkingsgroepen. De dekking van nieuwe sociale risico's, bijvoorbeeld de combinatie van gezin en betaald werk, creëert nieuwe mattheuseffecten⁸: uitkeringen wegens loopbaanonderbreking gaan vaak naar huishoudens waar een andere persoon blijft werken, waardoor de herverdelende werking van de sociale zekerheid als geheel vermindert. Het streven om voldoende incentieven voor werk te behouden maakt het moeilijker om werkloosheidsuitkeringen en het leefloon te verhogen. Tegelijk is de actieve welvaartsstaat minder effectief dan gehoopt in het verhogen van de tewerkstelling onder laaggeschoolden. Deze ontwikkelingen hebben tot gevolg dat de inkomenspositie van huishoudens met leden op actieve leeftijd zonder betaald werk ongunstiger wordt (zie ook Cantillon et al., 2014).

Deze Working Paper kan bijdragen aan een beter begrip van de teleurstellende evolutie van het armoederisico bij de bevolking op actieve leeftijd, wat één van de redenen is waarom de Belgische EU2020 doelstelling inzake armoede en sociale uitsluiting – een vermindering met 380 000 van het aantal personen in die situatie – niet gehaald zal worden (European Commission, 2019). Het is ook relevant in verband met de armoededoelstellingen van de Sustainable Development Goals. Die duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen zijn in 2015 door de Verenigde Naties vastgelegd; voor België is een daling van het armoederisico één van de doelstellingen.

De structuur van deze Working Paper is als volgt. Hoofdstuk twee duidt het armoederisicoconcept en vermeldt hoe het aan bod komt in doelstellingen in het kader van sociaal beleid in België, in het bijzonder over armoedebestrijding. Het daaropvolgende hoofdstuk beschrijft de trends in België sinds het begin van de meting op basis van de EU-SILC-enquête in 2003. Er wordt gebruik gemaakt van data beschikbaar op de Eurostat-site. De evolutie in België wordt hierbij steeds vergeleken met het gemiddelde van de EU en met de omliggende landen. Ook presenteert dit hoofdstuk de hoofdtrends voor België inzake het armoederisico en de VLWI, zoals bekend uit de rapportages door Statbel en Eurostat.

Hoofdstuk vier introduceert het begrip polarisatie. Hierin gaan we kort in op de literatuur op dit terrein en bespreken we de methoden en gegevens voor de empirische analyse. We gebruiken de beschikbare

⁷ Zie sectie 3 voor de exacte definitie van LWI.

⁸ Het Mattheüs effect in de sociale zekerheid wil zeggen dat de midden- en hogere-inkomensgroepen meer voordeel halen dan anderen uit publieke uitkeringen en diensten. Zie sectie 5.3.4 voor meer uitleg en referenties.

EU-SILC gegevens voor de periode 2004-2019 (die betrekking hebben op de inkomensjaren 2003-2018). Ook worden de technische redenen toegelicht waarom in de empirische analyse een variant van VLWI (genaamd LWI-0) wordt toegepast, die kan beschouwd worden als een indicator van de proportie personen in baanloze huishoudens. We beperken de analyse hier tot de bevolking beneden 60 jaar, dit in lijn met de definitie van de VLWI.

De resultaten worden getoond en besproken in hoofdstuk vijf. Allereerst gaan we in op de trend van LWI-0 en hoe het verschil tussen deze trend en de evolutie van de individuele tewerkstelling kan begrepen worden door middel van het begrip polarisatie. Vervolgens (sectie 5.2) tonen we hoe de ontwikkeling van het armoederisico onder de bevolking tot 60 jaar kan opgesplitst worden in enerzijds de evolutie van het percentage personen in baanloze huishoudens (LWI-0) en anderzijds uit de stijging van het armoederisico bij zowel de baanloze huishoudens als bij huishoudens met betaald werk. Ten slotte gaan we in sectie 5.3 dieper in op de inkomens van de groep baanloze huishoudens. We gaan daarbij onder meer na hoe de minimumuitkeringen in de werkloosheid en de invaliditeit, evenals het leefloon, zijn geëvolueerd ten opzichte van de armoededrempel. Hoofdstuk 6 presenteert de conclusies van deze Working Paper.

2. Het armoederisico: meting en relevantie

In dit hoofdstuk wordt het armoederisicoconcept toegelicht en aangetoond dat die indicator een centrale plaats heeft in het Europees en Belgisch sociaal beleid, in het bijzonder het armoedebestrijdingsbeleid.

2.1. Definitie

Het aandeel van de bevolking met een armoederisico is de verhouding tussen het aantal personen met een equivalent beschikbaar inkomen lager dan 60% van het nationale mediaan inkomen en de totale bevolking. We bespreken hierna enkele kenmerken van deze definitie.

Ten eerste spreekt deze definitie zich niet uit over wat armoede precies is: het is enkel een wijze om het te meten. Over wat armoede precies is, bestaan er verschillende visies in de literatuur. Het multidimensionale karakter van armoede is hierbij stevast een gemeenschappelijk kenmerk. De operationaliseringswijze van het concept armoede aan de hand van de indicator 'armoederisico' gaat ervan uit dat personen met een armoederisico niet aansluiten bij de minimaal aanvaardbare leefpatronen of levensstandaard in een land op een bepaald moment, zonder zich uit te spreken of dit ook effectief het geval is.

Ten tweede gebruikt het armoederisico een specifiek inkomensconcept, als proxy om de levensstandaard te meten. Het beschikbaar inkomen is gelijk aan de som van de bruto-inkomens van alle gezinsleden verminderd met belastingen, sociale bijdragen en transferten tussen huishoudens. Om het equivalent beschikbaar inkomen te bekomen wordt het beschikbaar inkomen gedeeld door een equivalentiefactor, de zogenaamde gewijzigde equivalentieschaal van de OESO. Een volwassene heeft een factor van 1, elke extra persoon vanaf 14 jaar een factor van 0,5 en elke extra persoon jonger dan 14 jaar een factor van 0,3. Dit laat toe om de levensstandaard van personen te vergelijken rekening houdend met de schaalvoordelen die het gevolg zijn van een gezamenlijke huishouding en met de samenstelling van het gezin.

Ten derde is de indicator 'armoederisico' een relatief concept en dit omwille van twee redenen. Vooreerst is de inkomensdrempel waaronder een persoon een armoederisico heeft, bepaald ten opzichte van de mediaan van het land van het betrokken jaar. Die armoederisicodrempel evolueert doorheen de tijd en verschilt van land tot land. Als het mediaan inkomen bv. stijgt, dan zal, ceteris paribus het percentage van de bevolking met een armoederisico toenemen. Eveneens is de armoederisicodrempel van 60% op zich relatief, in de zin dat het een normatieve keuze is om in EU-verband 60% te gebruiken. Een meer gedetailleerde analyse kan ook het armoederisico met de drempel van 60% vergelijken met het armoederisico op basis van de drempel van 50 of 70%. Aldus kan de indicator 'armoederisico' – met eender welke drempel – ook als een indicator van inkomensongelijkheid worden beschouwd: het geeft aan welk aandeel van de bevolking moet rondkomen met een inkomen onder een bij consensus aanvaard niveau.

Om het armoederisico te kunnen meten, is het ten vierde noodzakelijk te beschikken over inkomensgegevens. De hierna gepresenteerde cijfers zijn gebaseerd op de enquête European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC). Deze enquête verzamelt voor alle landen van de Europese Unie gegevens over inkomen, armoede en socio-economische situatie. De inkomensgegevens hebben steeds betrekking op het jaar dat voorafgaat aan het enquêtejaar. Statistics Belgium organiseert in België deze binnen de EU geharmoniseerde enquête, waarin jaarlijks ongeveer 11 000 personen van 14 jaar en ouder in 6 000 gezinnen ondervraagd worden. De meest recent beschikbare enquête is afgenomen in 2019. Personen die leven in collectieve huishoudens (bv. rusthuizen, gevangenissen) worden niet bevraagd. Omdat de armoederisicocijfers op een enquête zijn gebaseerd, moet er rekening gehouden worden met een onzekerheidsmarge, wil men de statistische significantie van verschillen van jaar op jaar of tussen bevolkingscategorieën bepalen.

In 2019 werden een aantal fundamentele verbeteringen aangebracht aan de EU-SILC enquête in België waardoor de resultaten tot en met 2018 niet vergelijkbaar zijn met de resultaten vanaf 2019.⁹ Deze verbeteringen kaderen zich in een geïntegreerd plan voor de hervorming van de Europese sociale statistiek (Integrated European Social Statistics IESS). Ten eerste werd in 2019 de overstap gemaakt naar het gebruik van administratieve data voor de meerderheid van de inkomensvariabelen (zie ook De Schrijver, 2020). Dit heeft als gevolg dat de SILC-vragenlijst in zijn geheel fundamenteel herzien werd. Ten tweede werd de herweging voor de correctie van non-respons, uitval van panelleden en kalibratie herzien. Voortaan wordt bij de berekening van gewichten rekening gehouden met administratieve variabelen (meer specifiek het fiscale inkomen van huishoudens). Die methodologische hervorming verhoogt de nauwkeurigheid van de schattingen.

2.2. Het armoederisico en de armoederisicodrempel als indicatoren voor armoedebestrijdingsbeleid

Het armoederisico en de hiermee verbonden armoederisicodrempel zijn sleutelbegrippen in het armoedebestrijdingsbeleid in België omdat ze respectievelijk als outcome- en outputindicator worden gebruikt om de doelstellingen van dit beleid te verwezenlijken. We lichten dit hier nader toe.

• Outcome

Personen met een armoederisico maken deel uit van de doelgroep waarvoor de Europa 2020-strategie in 2011 een verminderingdoelstelling heeft bepaald, de zogenaamde personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting. Dit is een multidimensionale indicator die verschillende realiteiten van leven in armoede of sociale uitsluiting omvat. Personen die leven met een inkomen onder de armoederisicodrempel behoren tot deze doelgroep naast personen die leven in een huishouden in een situatie van ernstige materiële deprivatie of met een zeer lage werkintensiteit. Dit laatste concept zal hieronder worden toegelicht. België heeft zich in het kader van de Europa 2020-strategie geëngageerd om het aantal personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting te laten dalen van 2,19 miljoen personen in 2008 tot 1,81 miljoen personen in 2018. Dat komt overeen met een vermindering van 380 000

⁹ Zie https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/Huishoudens/10.7%20Inkomen%20en%20levensomstandigheden/10.7.2%20Privation%20mat%C3%A9rielle/Technische%20nota%20-%20hervorming_NL.pdf

personen. Voor de EU bedroeg de verminderingdoelstelling doelstelling 20 miljoen. In deze context kan het armoederisico dus beschouwd worden als een outcome-indicator.

Een nieuwe verminderingdoelstelling voor de EU is vooralsnog niet aangenomen. Afgezien van enkele methodologische verbeteringen voor de meting van lage werkintensiteit en materiële deprivatie, evalueren het Sociaal Beschermingscomité en het Werkgelegenheidscomité voor de toekomst het gebruik van targets als positief. De Sustainable Development Goals van de VN, goedgekeurd in 2015, zijn volgens beide comités hiervoor een richtinggevend kader, mits aangepast aan de Europese realiteit.

Vooraf de target 1.2. van de Sustainable Development Goal 1 'Beëindig armoede overal en in al haar vormen' is in deze context relevant: *"Tegen 2030 het aandeel mannen, vrouwen en kinderen van alle leeftijden die volgens de nationale definities in armoede leven in al haar dimensies, minstens tot de helft terugbrengen"*. Als het risico op armoede of sociale uitsluiting door België als een nationale armoedefinitie zou worden overgenomen, dan zou dit betekenen dat, tegen 2030, het aandeel personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting gehalveerd zou moeten zijn, namelijk van 21,1% in 2015 naar 10,6% in 2030.

• Output

Zoals toegelicht in het vorige punt is de armoederisicodrempel het ijkpunt om te bepalen of iemand een armoederisico heeft. Een vergelijking van socialezekerheids- en bijstandsuitkeringen voor bepaalde huishoudentypes met de voor hen geldende armoederisicodrempel is een methode om de adequaatheid van die uitkeringen te onderzoeken. Sectie 5.3, zal hier verder concreet op ingaan. Hier volstaat het te melden dat de armoederisicodrempel op zich als een output-indicator is voorgesteld door de federale regering om de adequaatheid van uitkeringen in de sociale zekerheid en bijstand te evalueren, met het oog op de geleidelijke verhoging van de minima.¹⁰

Ook de SDG's formuleren in het kader van doelstelling 10 'Dring ongelijkheid in en tussen landen terug' een target die betrekking heeft de verhoging van de laagste inkomens, zonder evenwel een onderscheid te maken naar type inkomen. Die target luidt als volgt: *"Tegen 2030 geleidelijk tot een inkomensname van de onderste 40% van de bevolking komen tegen een ritme dat hoger ligt dan het nationale gemiddelde, en die toename ook in stand houden"* (subdoelstelling 10.1).

¹⁰ Zie Regeerakkoord 30 september 2020, https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord_2020.pdf

3. Evolutie van het armoederisico in België en de omliggende landen

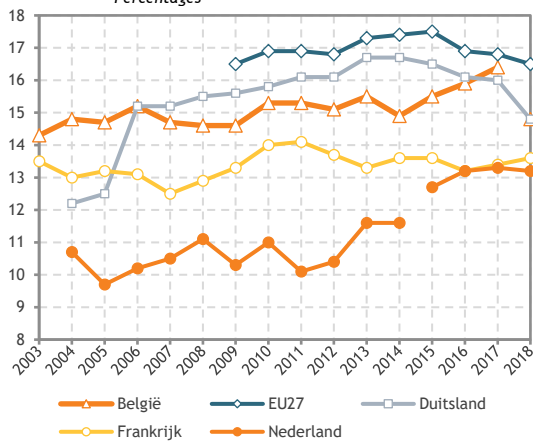
Dit onderdeel beschrijft de hoofdtrends in België inzake het armoederisico. Die hoofdtrends worden steeds vergeleken met die in de EU27 en de omliggende landen Duitsland, Frankrijk en Nederland. Er wordt gebruik gemaakt van data beschikbaar op de Eurostat-site. Hieronder gebruiken we de resultaten gebaseerd op de SILC2004 tot en met SILC2019 of met andere woorden de inkomensjaren 2003 tot en met 2018. Bij de bespreking van de resultaten focussen we steevast op de trends die gebaseerd zijn op de periode 2003-2017 (inkomensjaren). Gezien de methodologische wijziging in de SILC van 2019 en het opzet van deze Working Paper, gaan we nauwelijks in op de waarde van de desbetreffende indicator gebaseerd op SILC2019 (inkomensjaar 2018). Louter en alleen ter informatieve titel en om volledig te zijn, tonen we die waarde in de grafieken, samen met de vermelding van de breuk in tijdreeks vanaf 2018, dit om aan te geven dat de waarde van dat jaar niet vergeleken kan worden met het niveau of trend van de voorgaande jaren. Waar mogelijk gebruiken we de leeftijdsgrens van 60 jaar, maar voor sommige subgroepen heeft Eurostat alleen tabellen gepubliceerd waar de leeftijdsgrens op 65 jaar is gelegd.

Dit hoofdstuk is in drie punten gestructureerd. Het eerste punt geeft een globaal overzicht voor heel de bevolking. Het tweede punt focust specifiek op het armoederisico van de bevolking beneden 65 jaar. Komen achtereenvolgend aan bod: het armoederisico naar leeftijd, gezinstype, opleidingsniveau, nationaliteit, duur van het armoederisico en socio-economisch statuut. Het derde punt benadert het armoederisico van de -60-jarigen vanuit het oogpunt van het hebben van werk. In welke mate betaald werk geconcentreerd is bij bepaalde huishoudens wordt er nader toegelicht, i.h.b. met behulp van de indicator 'zeer lage werkintensiteit'.

3.1. Globaal overzicht

Het armoederisico in België fluctueerde tussen 2003 en 2015 rond 15%. Hierna is het elk jaar gestegen tot 16,4% in 2017, het hoogste niveau ooit gemeten. Hiermee verkleint het verschil met het gemiddelde armoederisicopercentage van de EU27. Dit schommelde tussen 2009 en 2017 rond 17% (en bedroeg in 2017 16,8%).

Figuur 1 Evolutie van het armoederisico in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2003 en 2018 (inkomensjaar) - totale bevolking
Percentages

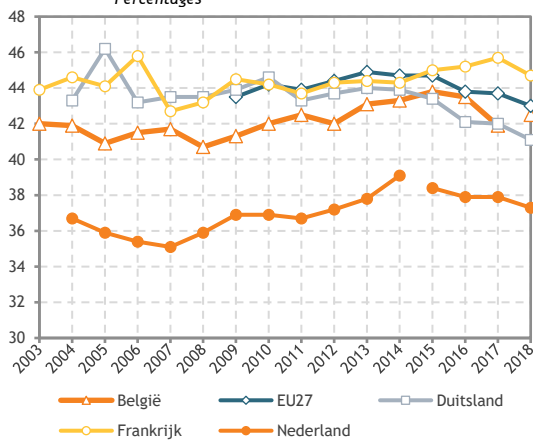


Bron: SILC-data beschikbaar op de website van Eurostat
Noot: Breuk in tijdreeks België 2018 en Nederland in 2015.

België scoort tussen 2007 en 2016 beter dan Duitsland. Het armoederisico van Frankrijk en Nederland is over de ganse periode duidelijk beter dan België. In 2017 tikt de waarde voor Frankrijk en Nederland af rond 13,3%. Hierbij is het wel opmerkelijk dat het armoederisico in Nederland sinds 2012 gestaag is gestegen, tegenover het relatief stabiele patroon opgemerkt in Frankrijk.

Voorgaande cijfers hebben betrekking op het armoederisico na sociale uitkeringen. Het armoederisico kan ook geanalyseerd worden vóór sociale uitkeringen. Pensioenen worden in deze analyse als een sociale uitkering beschouwd en niet als inkomen. Het geeft een idee wat het armoederisico zou zijn in de hypothetische situatie dat die uitkeringen die deel uitmaken van de sociale beschermingsvoorzieningen niet zouden bestaan. Het blijkt dat in België het armoederisico voor sociale transfers is gedaald van 42% in 2003 tot 40,8% in 2008, om daarna te stijgen tot 43,8% in 2015. Hierna daalt het terug tot 41,9% in 2017. In Frankrijk en Duitsland situeert het armoederisico voor sociale uitkeringen zich rond 44%. Sinds 2014 wordt een stijgende tendens vastgesteld in Frankrijk, voor Duitsland geldt het omgekeerde. Nederland zit op een duidelijk lager niveau: tussen 2003 en 2014 steeg het van 36,7% naar 37,9%. Daarna daalde het tot 37,3% in 2017. Het cijfer voor de EU27 situeert zich rond 44%: eerst een lichte stijging van 43,5% in 2009 tot 44,9 in 2013 en daarna een daling tot 43,7% in 2017.

Figuur 2 Evolutie van het armoederisico vóór sociale uitkeringen (inclusief pensioenen) in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2003 en 2018 (inkomensjaar)
Percentages

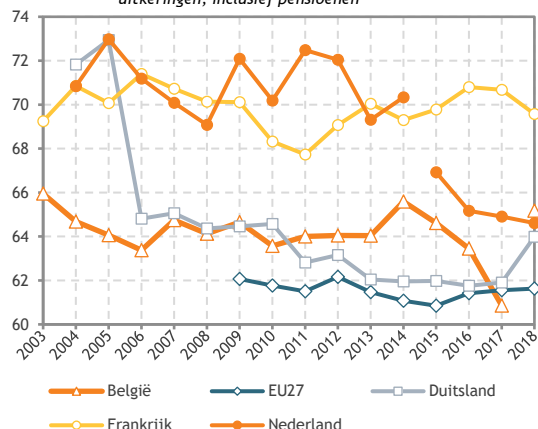


Bron: SILC-data beschikbaar op de website van Eurostat
Noot: Breuk in tijdreeks België 2018 en Nederland in 2015.

Door de informatie van beide grafieken te combineren kan de evolutie van de bijdrage van sociale uitkeringen in het verminderen van het armoederisico worden beschreven. Dit is relevant gezien één van de doelstellingen van sociale beschermingsystemen nu net de bescherming tegen armoede is. De volgende grafiek toont de procentuele vermindering van het armoederisico die toe te schrijven is aan sociale uitkeringen.

Figuur 3 Bijdrage van sociale uitkeringen (inclusief pensioenen) in de vermindering van het armoederisico in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2003 en 2018 (inkomensjaar)

Procentuele vermindering van het armoederisico door sociale uitkeringen, inclusief pensioenen



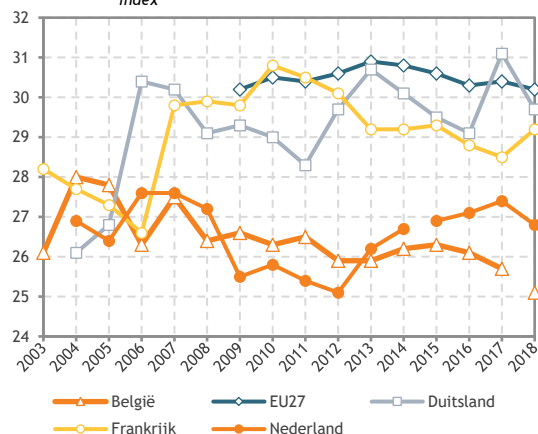
Bron: FPB berekening op basis van SILC-data beschikbaar op de website van Eurostat
Noot: Breuk in tijdreeks België 2018 en Nederland in 2015.

De cijfers voor België voor 2003 kunnen hier als leeswijzer dienen. In dat jaar was het armoederisico voor sociale uitkeringen 42% en na sociale uitkeringen 14,3%. De sociale uitkeringen doen dus het armoederisico dalen met 27,7 procentpunten. Hier moet worden benadrukt dat in deze analyse pensioenen als een sociale uitkering worden beschouwd en niet als inkomen. Anders uitgedrukt daalde het armoederisico voor sociale uitkeringen met 66% indien de sociale uitkeringen in rekening worden genomen ($=100 \cdot 27,7/42$). Die 66% is vermeld in de grafiek en de desbetreffende waarde is ook vermeld voor de andere beschouwde jaren en voor de EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland. Hoe hoger dus de indicator, hoe meer de sociale uitkeringen bijdragen tot vermindering van het armoederisico.

Het blijkt dat in België de bijdrage van sociale uitkeringen tot de vermindering van het armoederisico tussen 2003 en 2014 schommelde rond 65%. Hierna daalde het tot 60,9% in 2017. De bijdrage van sociale uitkeringen aan de daling van het armoederisico vermindert duidelijk in Nederland van 70,8% in 2004 tot 64,9% in 2017. In Frankrijk schommelt de indicator rond 70%: tussen 2003 en 2011 daalde de indicator, daarna is er een stijging tot 70,7% in 2017. In Duitsland is er een dalende tendens tussen 2003 en 2017 en voor de EU27 blijft de indicator vrij stabiel rond 62%. De bijdrage van de sociale uitkeringen in het verminderen van het armoederisico daalt dus in alle beschouwde landen tussen 2007 en 2017.

Figuur 4 Evolutie van de Gini-index in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2003 en 2018 (inkomensjaar)

index



Bron: SILC-data beschikbaar op de website van Eurostat
Noot: Breuk in tijdreeks België 2018 en Nederland in 2015

Zoals eerder gemeld kan het armoederisico, ook geïnterpreteerd worden als een ongelijkheidsindicator. Een meer verfijnde wijze om de inkomensongelijkheid te presenteren is de Gini-index, die de volledige inkomensverdeling in rekening neemt en op hetzelfde inkomensconcept is gebaseerd als het armoederisico. De Gini-index bereikt haar maximum bij 100, wat wijst op een maximale inkomensongelijkheid: het inkomen is dan geconcentreerd bij één persoon. Figuur 4 beschrijft de evolutie van de Gini-index. Het blijkt dat de inkomensongelijkheid in België tussen 2004 en 2017 is gedaald van 28,0 tot 25,7, wat wijst op een tendens naar een grotere inkomensgelijkheid. België scoort hiermee het best van de beschouwde

landen en benadert het niveau van Nederland, hoewel in dat land sinds 2013 een stijgende trend wordt waargenomen.

3.2. Evolutie van het armoederisico volgens bepaalde kenmerken

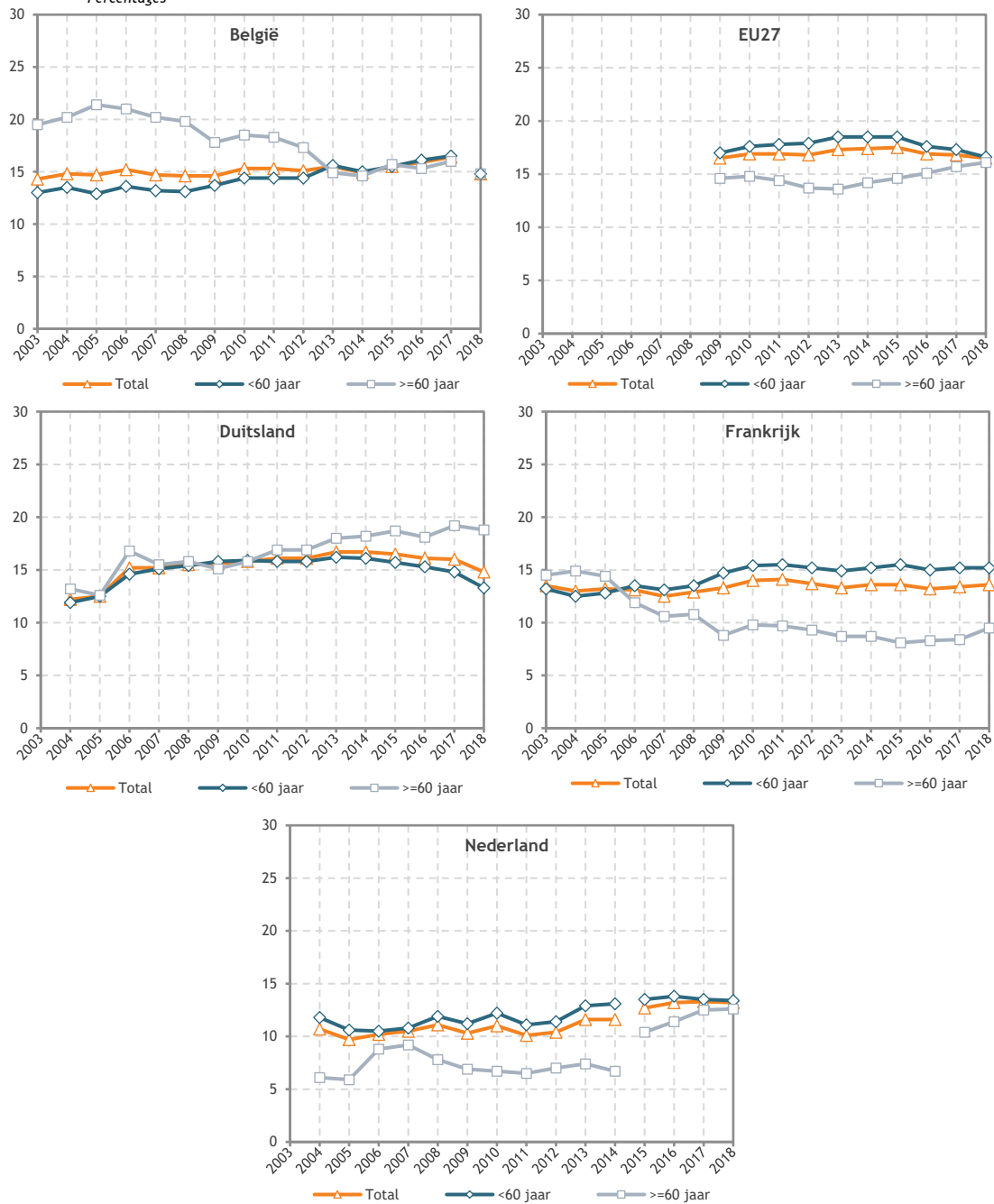
Dit punt belicht de evolutie van het armoederisico van de bevolking naargelang de volgende variabelen: leeftijd, gezinstype, opleidingsniveau, nationaliteit, duur van het armoederisico en ten slotte het socio-economisch statuut.

a. Leeftijd

De volgende grafieken geven een eenvoudig overzicht van de evolutie van het armoederisico naar leeftijd waarbij de leeftijdsgrens van 60 jaar wordt gebruikt. Het blijkt dat het armoederisico van de bevolking onder 60 jaar is gestegen van 13,0% in 2003 tot 16,5% in 2017. Dit staat in schril contrast met de daling van het armoederisico voor 60-plussers van 19,5% in 2003 tot 14,6% in 2014, waarna dit armoederisico hetzelfde stijgend patroon volgt als voor -65-jarigen en in 2017 op bijna hetzelfde niveau aftikt (16,0%).

Die trend in België verschilt duidelijk met de omliggende landen. In Frankrijk blijkt dat het armoederisico van -60-jarigen sinds 2006 hoger is dan dat van 60-plussers. In Duitsland divergeert het armoederisico van -60-jarigen en 60-plussers pas duidelijk vanaf 2014: eerstgenoemde stijgt vanaf dan, laatstgenoemde daalt. In Nederland is het armoederisico van -60-jarigen gestegen sinds 2011, maar blijft in de beschouwde periode steeds onder dat van België. In de EU27 was het armoederisico van -60-jarigen steeds hoger dan dat 60-plussers. Deze curves volgden een divergerende trend tot 2013, om daarna te convergeren tot bijna hetzelfde niveau in 2017.

Figuur 5 Evolutie van het armoederisico naar leeftijd (<60 jaar, >=60 jaar) in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2003 en 2018 (inkomensjaar)
Percentages



Bron: SILC-data beschikbaar op de website van Eurostat
 Noot: Breuk in tijdreeks België 2018 en Nederland in 2015.

De grafieken in figuur 6 geven een fijnmaziger beeld van de evolutie van het armoederisico voor vier verschillende leeftijdscategorieën tot 65 jaar.¹¹ Voor de EU27 en de beschouwde landen, m.u.v. Duitsland, is het armoederisico van -25-jarigen in de periode 2004-2017 steeds hoger dan dat van +25-jarigen.

In België valt het op dat het armoederisico voor de leeftijdscategorie 55-64 tussen 2003 en 2017 stabiel blijft rond 13 à 14%. Voor de jongere leeftijdscategorieën stijgt het armoederisico daarentegen steeds: voor de -18 en 18-24-jarigen stijgt het van rond 15% in 2003 tot rond 20% in 2017, voor de 25-54-jarigen is dit respectievelijk 10,8% en 14,5%. België benadert hiermee enigszins de evolutie voor de EU27, hoewel hier de trendverschillen minder uitgesproken zijn.

Voor de omliggende landen verschijnt een divers beeld. In Duitsland blijft de evolutie sinds 2006 relatief stabiel. In Frankrijk stijgt het armoederisico van -18-jarigen beduidend, tegenover een relatieve stabiliteit voor de andere leeftijdscategorieën. In Nederland is de stijging van het armoederisico bij 18-25-jarigen opvallend van ongeveer 17% in 2004 tot ongeveer 28% in 2017.

¹¹ De tabellen gepubliceerd door Eurostat maken het helaas niet mogelijk om hier, en in volgende grafieken, de grens van 60 jaar aan te houden.

Figuur 6 Evolutie van het armoederisico naar leeftijd (jonger dan 65 jaar) in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2003 en 2018 (inkomensjaar)
 Percentages



Bron: SILC-data beschikbaar op de website van Eurostat
 Noot: Breuk in tijdreeks België 2018 en Nederland in 2015.

b. Gezinstype

Figuur 7 vermeldt de evolutie van het armoederisico voor een aantal gezinstypes en voor de gehele bevolking. Het blijkt dat in België tussen 2003 en 2017 het armoederisico van eenoudergezinnen is gestegen van 32,9% in 2003 tot 39,9% in 2017. Van alle beschouwde gezinstypes hebben zij steeds het hoogste armoederisico, gevolgd door alleenstaanden (<65 jaar) waarbij ook een stijging wordt vastgesteld. Huishoudens met kinderen ten laste volgen praktisch hetzelfde patroon dan dat van de totale bevolking: een relatieve stabiliteit tussen 2003 en 2012 en vanaf dan een stijging van ongeveer 15% tot 18% in 2017, wat licht hoger is dan de totale bevolking. Het armoederisico van twee volwassenen zonder kinderen en jonger dan 65 jaar blijft in de beschouwde periode stabiel rond 9%.

Het hogere armoederisico voor eenoudergezinnen en volwassenen jonger dan 65 jaar geldt ook in de beschouwde periode voor de EU27 en de andere beschouwde landen. Opmerkelijk is dat met bijna 40% het armoederisico van eenoudergezinnen in 2017 het hoogst is in België. Vooral in Nederland, maar ook in Duitsland, is het armoederisico van volwassenen jonger dan 65 jaar gestegen tussen 2003 en 2017. Ook opvallend is dat het armoederisico van huishoudens met kinderen ten laste in de EU27 steeds licht hoger is dan dat van de totale bevolking (respectievelijk ongeveer 19% en 17%). In Duitsland geldt het omgekeerde.

Figuur 7 Evolutie van het armoederisico voor een aantal gezinstype in België, EU27, Duitsland, Frankrijk, en Nederland tussen 2003 en 2018 (inkomensjaar)
Percentages



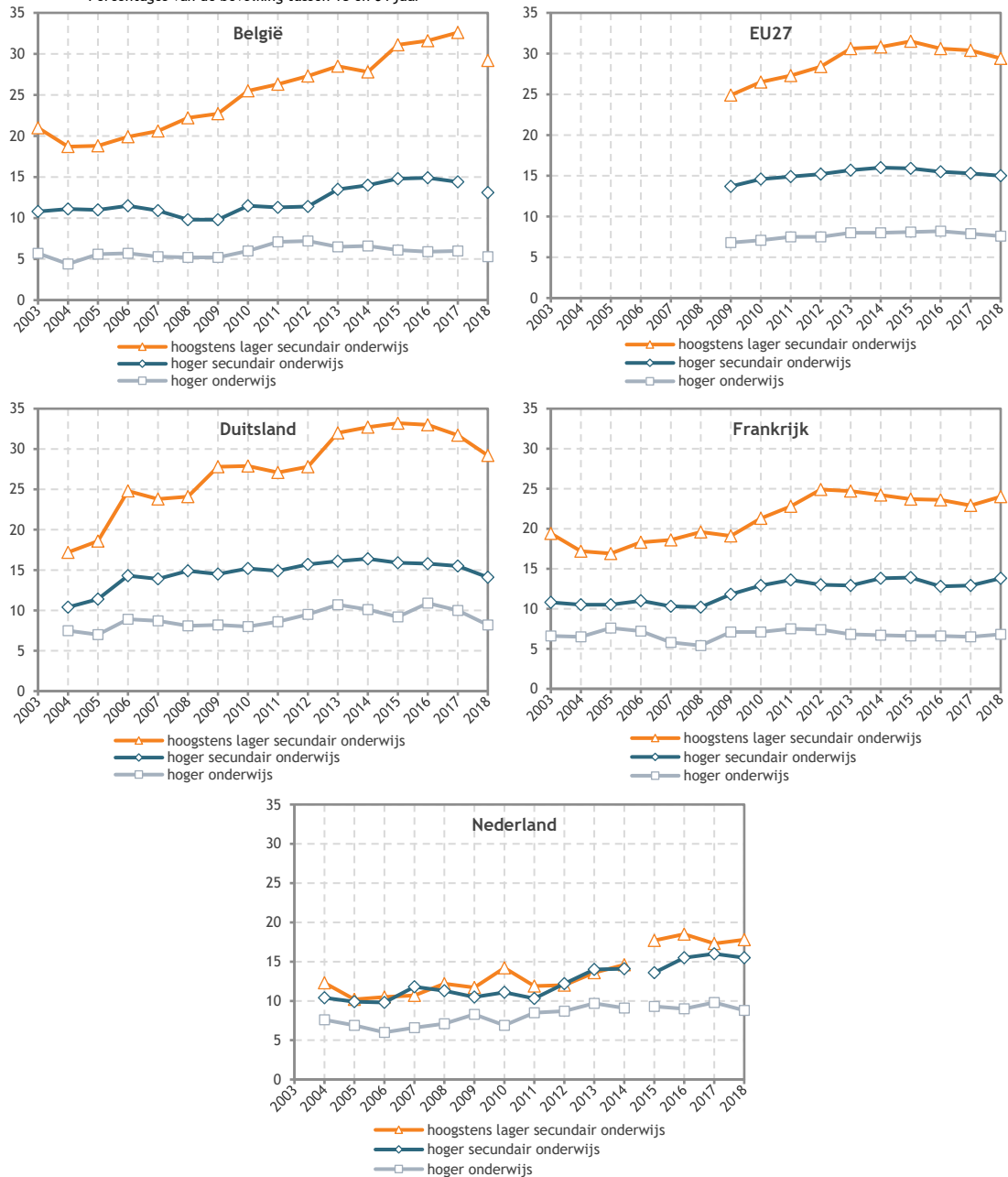
Bron: SILC-data beschikbaar op de website van Eurostat
Noot: Breuk in tijdreeks België 2018, Nederland in 2015 en Verenigd Koninkrijk 2016.

c. Opleidingsniveau

De opsplitsing naar opleidingsniveau van het armoederisicopercentage (bij de bevolking tussen 18 en 64 jaar) geeft een vrij eenduidig beeld in de EU27 en in België, Duitsland, Frankrijk en Nederland. Hoe lager het opleidingsniveau, des te hoger het armoederisico. In België stijgt het armoederisico van personen met hoogstens een diploma lager secundair onderwijs opmerkelijk gestaag van respectievelijk 21% in 2003 tot 32,6% in 2017. Dat van personen met hoogstens een diploma hoger secundair onderwijs

stijgt van 10,8% in 2004 tot 14,4% in 2017. Ook Duitsland kent een vergelijkbare evolutie, Frankrijk, Nederland en de EU27 eveneens, zij het minder uitgesproken. Opmerkelijk ten slotte is dat in Nederland de verschillen in armoederisico naar opleidingsniveau minder uitgesproken zijn, zeker tussen personen met hoogstens een diploma lager secundair onderwijs en hoger secundair onderwijs.

Figuur 8 Evolutie van het armoederisico naar opleidingsniveau in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2003 en 2018 (inkomensjaar)
Percentages van de bevolking tussen 18 en 64 jaar



Bron: SILC-data beschikbaar op de website van Eurostat
 Noot: Breuk in tijdreeks België 2018 en Nederland in 2015.

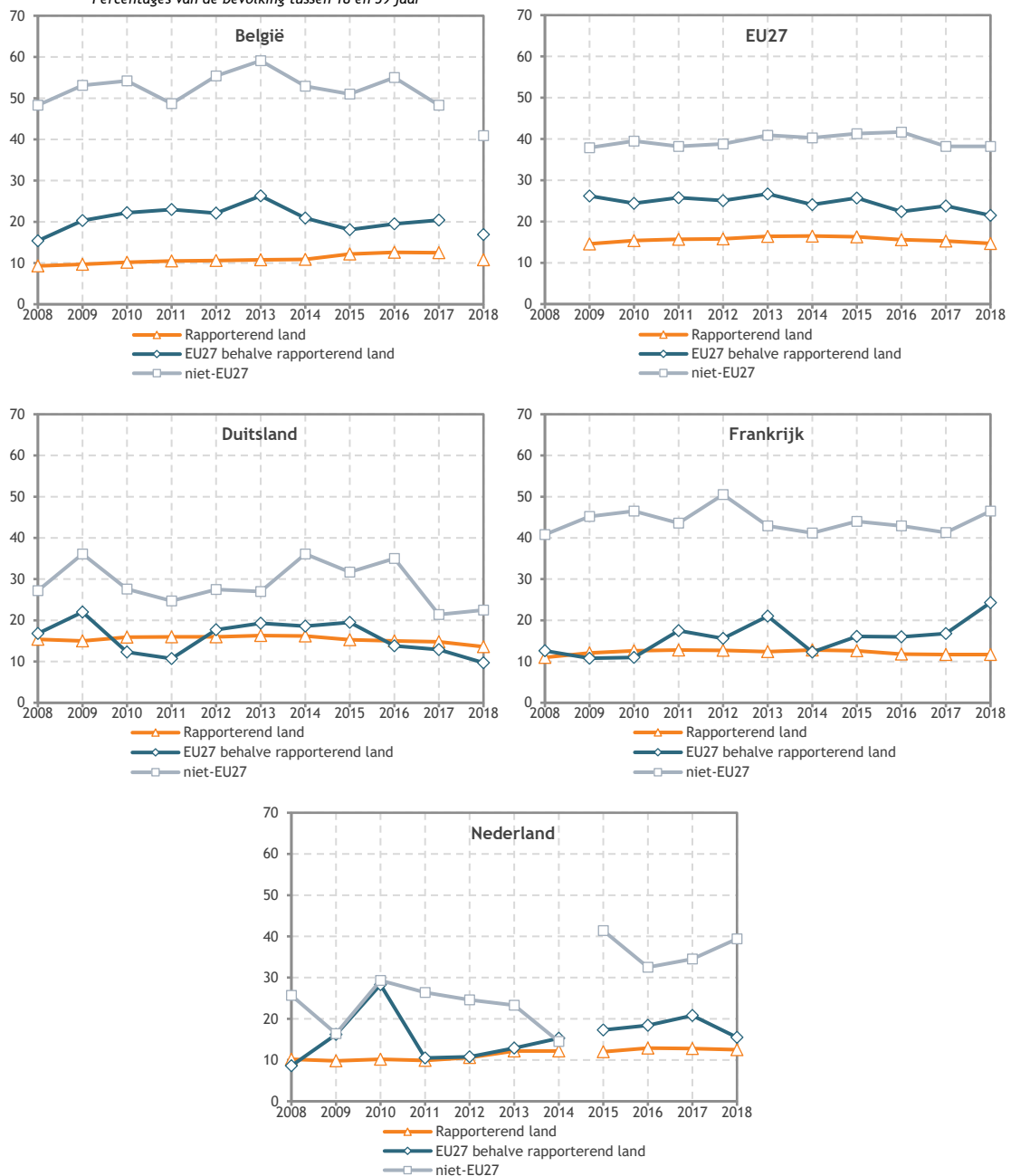
d. Nationaliteit

De opsplitsing naar nationaliteit van het armoederisicopercentage (bij de bevolking tussen 18 en 59 jaar) in België wijst uit dat personen met een niet-EU-nationaliteit tussen 2008 en 2017 gemiddeld 52,6%

bedraagt. Dit percentage is het hoogst in vergelijking met de EU27 en de hier beschouwde landen. Het armoederisico voor Belgen is merkelijk lager en schommelt rond 10% en dat van EU27-burgers (m.u.v. Belgen) rond 20%, een niveau vergelijkbaar met dat van de EU27. Opvallend is dat tussen 2009 en 2017 de armoederisicopercentages naar nationaliteit in België en de EU27 vrij stabiel blijven. Dit geldt ook enigszins in Frankrijk waar het armoederisico van personen met een niet-EU-nationaliteit (rond 45%) eveneens beduidend hoger is dan voor de andere categorieën. In Duitsland, Frankrijk en Nederland zijn de verschillen naar armoederisico tussen EU-burgers (m.u.v. het rapporterland) en het rapporterland merkelijk kleiner, soms praktisch onbestaand.

Figuur 9 Evolutie van het armoederisico naar nationaliteit in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2003 en 2018 (inkomensjaar)

Percentages van de bevolking tussen 18 en 59 jaar

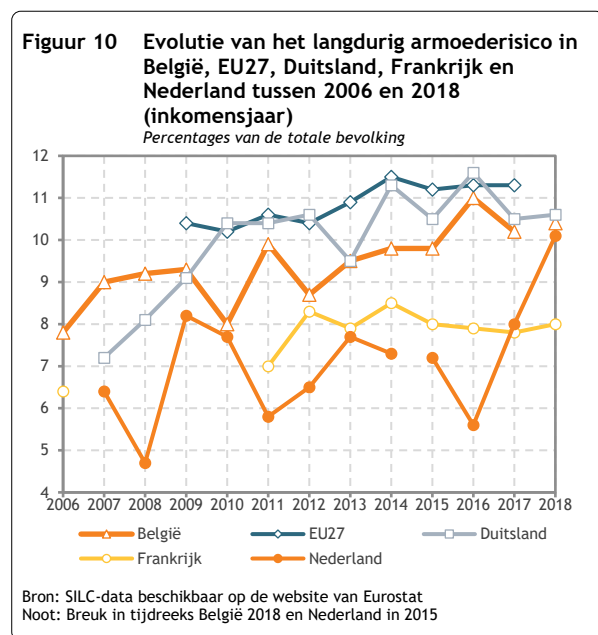


Bron: SILC-data beschikbaar op de website van Eurostat
Noot: Breuk in tijdreeks België 2018 en Nederland in 2015.

e. Langdurig armoederisico

Voorgaande indicator beschouwde enkel het armoederisico van de bevolking in een bepaald jaar. De SILC-enquête laat ook toe om het al dan niet langdurige karakter van het armoederisico te meten, aan de hand van de indicator 'langdurig armoederisico'. Die indicator wordt gedefinieerd als het aandeel van personen met een equivalent beschikbaar inkomen onder de armoederisicodrempel in het lopende jaar en in ten minste twee van de drie voorgaande jaren. De volgende figuur geeft deze cijfers voor de periode 2006-2018 voor de totale bevolking, dus met inbegrip van personen ouder dan 60 jaar.

Tussen 2006 en 2017 stijgt het langdurig armoederisico van 7,8% tot 10,2% in België, een vergelijkbare



toename als in Duitsland. Hiermee benaderen België en Duitsland het langdurig armoederisico van de EU27 van 2017, i.e. 10,8 %. In Frankrijk en Nederland situeert het langdurig armoederisico zich op een lager niveau tussen 4,7% en 9,4% zonder dat zich een uitgesproken tendens tussen 2006 en 2017 manifesteert.

Het langdurig armoederisico opgedeeld voor personen jonger dan 18 jaar en tussen 18 en 64 jaar laat duidelijke divergenties zien. Globaal genomen kan een stijgende trend worden vastgesteld in België en de omliggende landen voor de -18-jarigen. In België is het meer dan verdubbeld tussen 2006 en 2017, nl. van 6,8% tot 14,2%. Merk op dat het langdurig armoederisico van -18-jarigen

in België het hoogste is van de hier beschouwde landen en de EU27 voor het jaar 2017. Het langdurig armoederisico van 18-64-jarigen stijgt eveneens in die periode in België, zij het minder snel, van 5,6% tot 9,4%.

Deze evolutie kan ook in Frankrijk, op basis van de beschikbare data, worden vastgesteld. In Duitsland kent het persistente armoederisico eveneens een stijging in de periode 2007-2017. Maar hier is het patroon omgekeerd. Het langdurig armoederisico van -18-jarigen is steeds lager dan dat van 18-64-jarigen. De evolutie voor -18-jarigen in Nederland fluctueert sterk en er is praktisch geen verschil tussen het percentage van 2006 en 2017. Tot slot kan worden vermeld dat voor de EU27 het langdurig armoederisico van -18-jarigen vrij stabiel blijft rond ongeveer 14% tussen 2009 en 2017. Dat van 18-64-jarigen stijgt daarentegen van 8,7% tot 10,4%.

Figuur 11 Evolutie van het langdurig armoederisico en leeftijd in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2006 en 2018 (inkomensjaar)
Percentages



Bron: SILC-data beschikbaar op de website van Eurostat
 Noot: Breuk in tijdreeks België 2018 en Nederland in 2015.

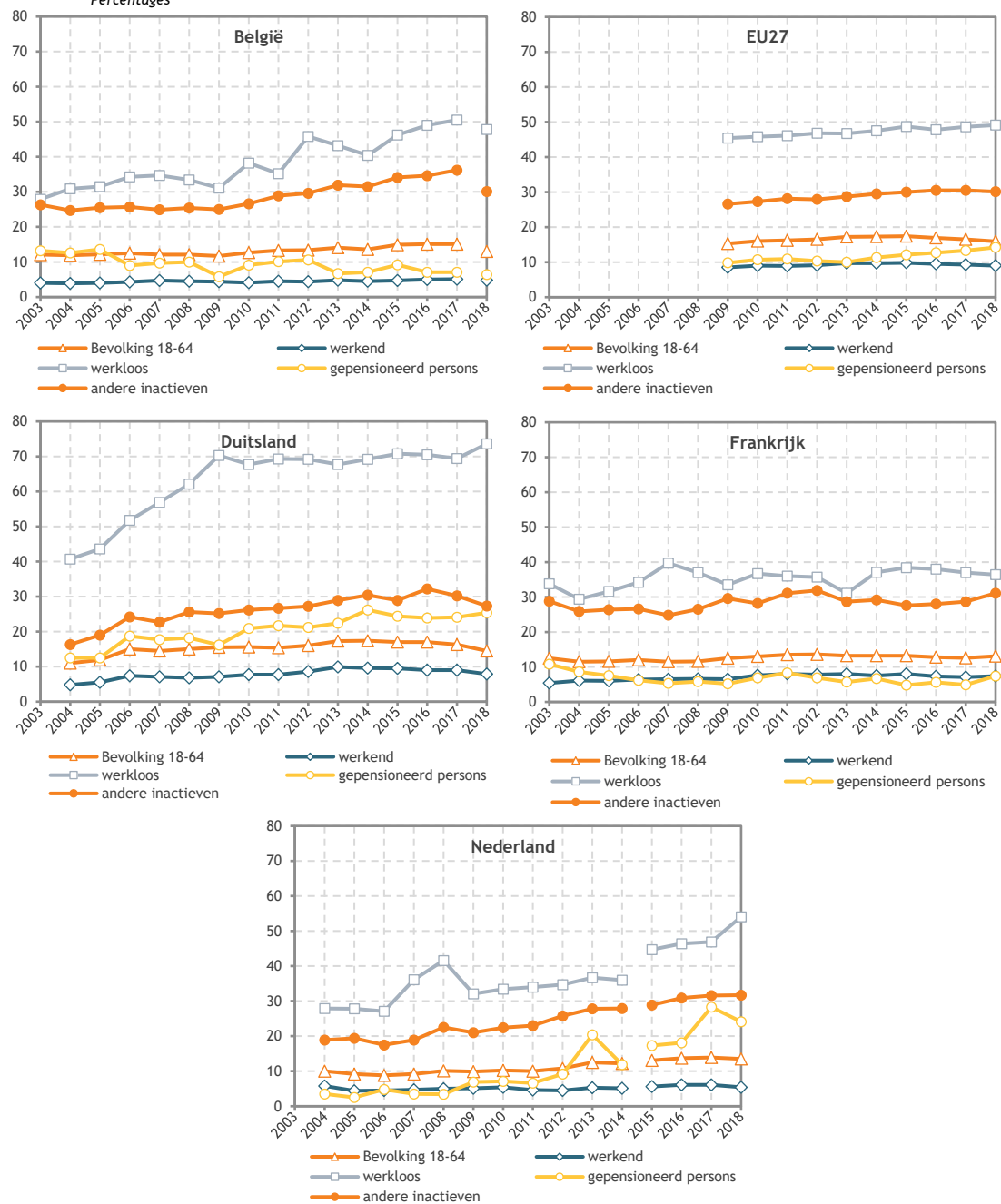
f. Socio-economisch statuut

De laatste hier besproken ventilatie van het armoederisico betreft het socio-economisch statuut. Er zijn duidelijke verschillen: het hebben van een betaalde baan verkleint het armoederisico aanzienlijk. Voor de EU27 is die tendens tussen 2010 en 2017 stabiel. Het armoederisico van werklozen benadert dan de 50%, gevolgd door andere inactieven met ongeveer 30%. Dat van gepensioneerden en werkenden situeert zich voor de 18-64-jarigen onder het globale gemiddelde, dat zich rond 16% situeert. Eenzelfde stabiliteit wordt vastgesteld in Frankrijk.

In Nederland en Duitsland verkleint het hebben van een betaalde baan het armoederisico eveneens, maar de verschillen worden hier groter. In Nederland is er een duidelijke stijging van deze kloof van ongeveer 30% in 2004 tot meer dan 40% in 2017. Een enorm hoog armoederisico observeren we voor werklozen in Duitsland, dat stijgt tussen 2004 en 2009, waarna dit percentage zich stabiliseert rond 70%.

Voor België is de situatie genuanceerd. In België stijgt het armoederisico van inactieven van 26,3% in 2003 tot 36,2% in 2017. Voor werklozen stijgt het van 27,9% in 2003 tot 35,2% in 2011. In 2012 stijgt die indicator sterk tot 45,8% om daarna te schommelen rond 46%. Merk op dat de stijging in 2012 veroorzaakt wordt door een wijziging in de definiëring van het statuut van gepensioneerden en werklozen: personen in het stelsel voor werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT of de vroegere bruggepensioneerden) behoren vanaf 2012 niet langer tot het statuut 'werkloze' maar worden opgenomen bij het statuut 'gepensioneerde'. Hierdoor zijn de gegevens voor deze categorieën vanaf dat jaar niet vergelijkbaar met die van de voorgaande jaren.

Figuur 12 Evolutie van het armoederisico naar socio-economisch statuut in België, EU27, Duitsland, Frankrijk, en Nederland tussen 2003 en 2018 (inkomensjaar)
Percentages



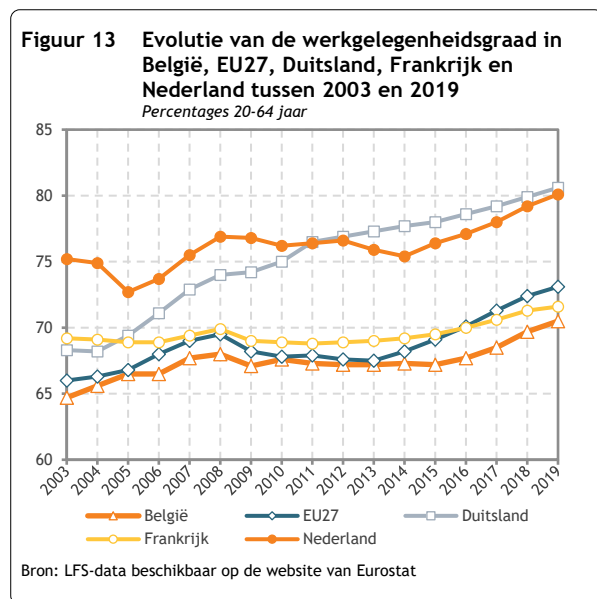
Bron: SILC-data beschikbaar op de website van Eurostat
 Noot: Breuk in tijdreeks België 2018 en Nederland in 2015.

3.3. Armoederisico en (niet) werken

Het voorgaande punt wees uit dat het hebben van een betaalde baan het armoederisico merklijk verkleint: het armoederisico van werkenden fluctueerde in België in de periode 2003-2017 rond 4,5%. Voor inactieven is dit merklijk hoger en het stijgt bovendien van 26,3% in 2003 tot 36,2% in 2017. Voor werklozen schommelt het armoederisico vanaf 2012 rond 46%. Die negatieve evolutie contrasteert met de gunstige evolutie van de werkgelegenheids- en werkloosheidsgraad.

a. Evolutie van werkgelegenheidsgraad en werkloosheidsgraad

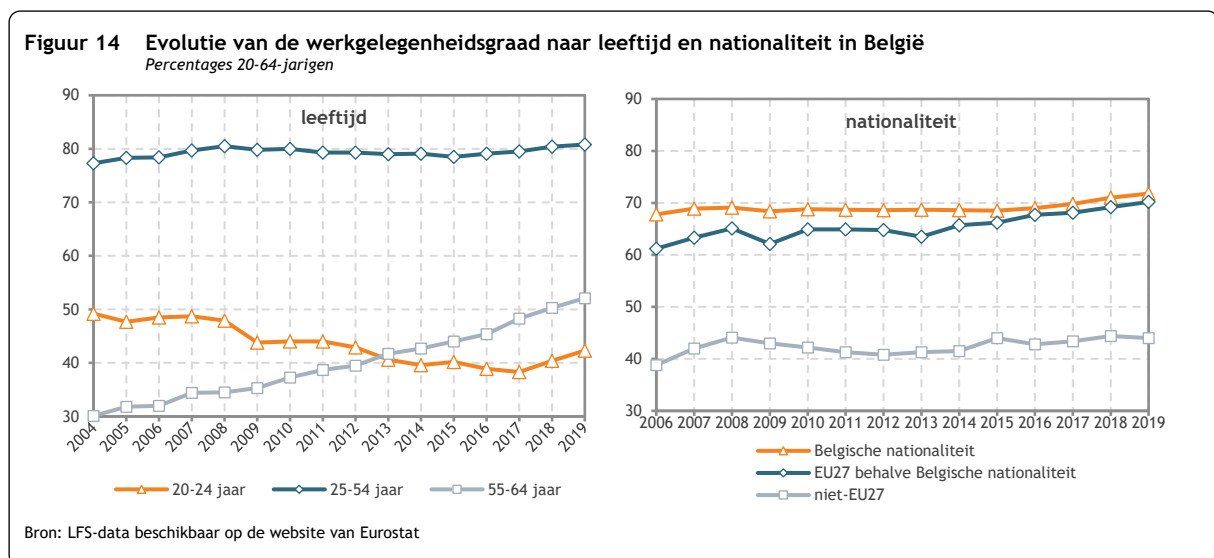
Zo is in België de werkgelegenheidsgraad gestegen van 64,7% in 2003 tot 68,5% in 2017. In 2018 en 2019 is dit respectievelijk 69,7% en 70,5%. Een vergelijkbare stijging, weliswaar op een hoger niveau kan



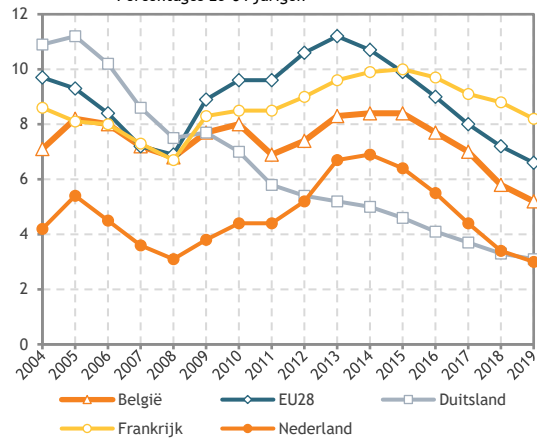
worden vastgesteld in de omliggende landen en de EU27, met als uitschieter Duitsland waar de werkgelegenheidsgraad fors steeg van 67,9% in 2004 tot 79,2% in 2017.

Merk hierbij op dat de stijging van de werkgelegenheidsgraad in België vooral voorkomt in de leeftijdscategorie 55-64 jaar. Een forse stijging wordt vastgesteld van 30,1% in 2004 tot 48,3% in 2017. Opvallend is de stijgende arbeidsmarktparticipatie van personen met een andere dan de Belgische nationaliteit. De werkgelegenheidsgraad van Belgen steeg licht van 67,8% in 2006 tot 69,8% in 2017, terwijl die van EU-burgers (m.u.v. Belgen) in die periode sterker toenam, nl. van 61,5% tot

68,1%. De werkgelegenheidsgraad onder niet-EU burgers steeg eveneens: van 38,8% in 2006 tot 43,4% in 2017, maar blijft nog altijd ver achter bij die van de personen met Belgische nationaliteit.



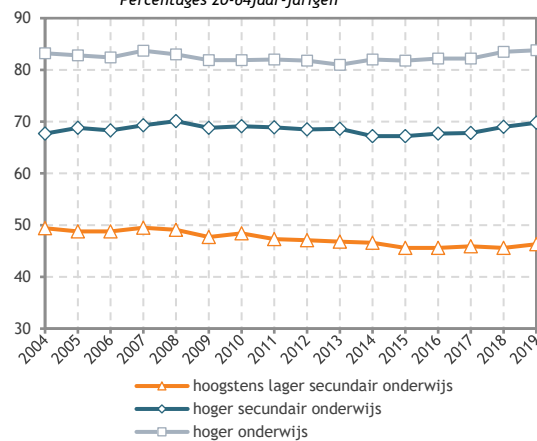
Figuur 15 Evolutie van de werkloosheidsgraad in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland tussen 2004 en 2019
 Percentages 20-64-jarigen



Bron: LFS-data beschikbaar op de website van Eurostat

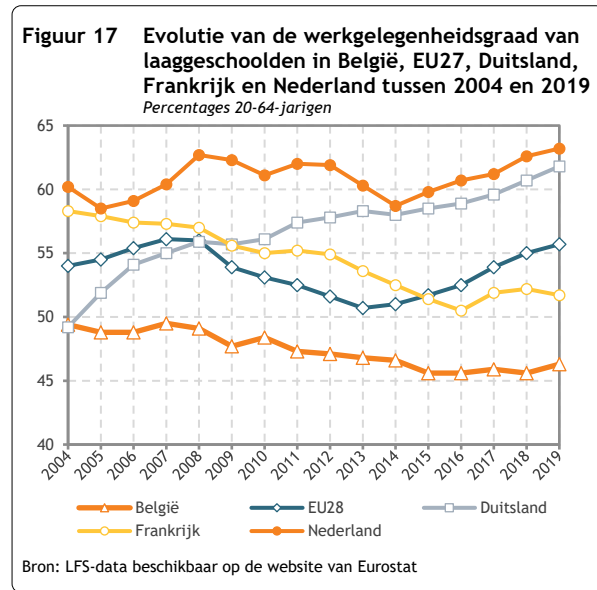
De stijgende arbeidsmarktparticipatie gaat in België gepaard met een dalende werkloosheidsgraad. Tussen 2004 en 2017 heeft deze gefluctueerd rond 7-8%. Vanaf 2015 heeft zich een sterke daling ingezet tot 5,2% in 2019 – het laagste niveau sinds de jaren '70. Sinds 2013 daalt de werkloosheidsgraad eveneens in de omliggende landen en de EU27. Ook hier is Duitsland een uitschieter, met een constante daling van 10,9% in 2004 tot 3,7% in 2017.

Figuur 16 Evolutie van de werkgelegenheidsgraad naar opleidingsniveau in België tussen 2004 en 2019
 Percentages 20-64jaar-jarigen



Bron: LFS-data beschikbaar op de website van Eurostat

Voornoemde gunstige arbeidsmarktevoluties in België verhullen echter dat er een belangrijke kloof blijft bestaan indien rekening gehouden wordt met het opleidingsniveau. Hoe hoger het opleidingsniveau, des te hoger is de werkgelegenheidsgraad in de periode 2004-2017.



Een belangrijke nuance dringt zich echter op voor de werkgelegenheidsgraad van laaggeschoolde personen (hoogstens lager secundair onderwijs). In tegenstelling tot de globale stijgende trend voor de totale bevolking in België blijkt die te dalen voor laaggeschoolden nl. van 49,4% in 2004 tot 45,9% in 2017. In 2019 was dit 46,3%.

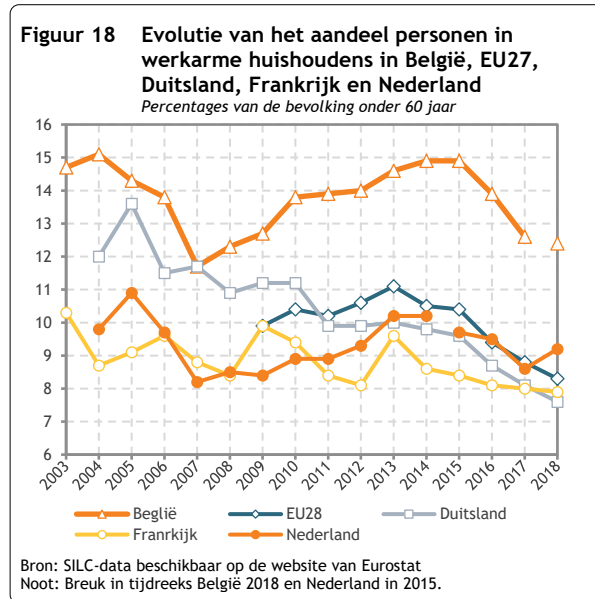
Tussen 2004 en 2017 wordt de continue daling van de werkgelegenheidsgraad van laaggeschoolden enkel vastgesteld in België en Frankrijk. Elders is die ofwel eerder stabiel gebleven of, in het geval van Duitsland, zelfs sterk gestegen.

b. Werkarme huishoudens

Voornoemde globaal positieve arbeidsmarktevolutie, met uitzondering van de preciaire evolutie van de werkgelegenheidsgraad van laaggeschoolden in België, dient vanuit het perspectief van het huishouden sterk te worden genuanceerd. De gepresenteerde indicatoren geven slechts een globaal beeld en dit vanuit het perspectief van het individu, met name of de betrokkene al dan niet een betaald werk heeft, en zonder rekening te houden met het aantal gewerkte uren. De indicatoren geven geen uitsluitsel over het feit of de stijgende arbeidsmarktparticipatie vooral ten goede komt aan huishoudens die reeds leven van een arbeidsinkomen of wier bestaansmiddelen hoofdzakelijk afkomstig zijn van sociale zekerheidsvoorzieningen. Of anders gezegd, de werkintensiteit van het huishouden blijft in voorgaande beschrijving buiten beeld omdat de indicatoren focussen op het individu, niet op het huishouden waar het individu deel van uitmaakt.

De werkintensiteit van het huishouden kan worden beschreven met de indicator 'zeer lage werkintensiteit'. De werkintensiteit van het huishouden is de verhouding tussen het aantal effectief gewerkte maanden in een jaar door de gezinsleden op actieve leeftijd (18-59-jarigen met uitzondering van studenten tussen 18 en 24 jaar) en het totale aantal maanden dat die personen konden werken tijdens datzelfde jaar. Indien die verhouding maximaal 20% is, dan behoren alle personen van het huishouden tot een huishouden met een zeer lage werkintensiteit. Dergelijke huishoudens worden hier benoemd met de term 'werkarme huishoudens'. Huishoudens die uitsluitend bestaan uit scholieren of studenten jonger dan 25 jaar en/of personen van 60 jaar of ouder worden volledig uitgesloten van de berekening van de indicator. Net zoals de gegevens over het armoederisico zijn de hier gebruikte gegevens over de werkintensiteit gebaseerd op de enquête EU-SILC.

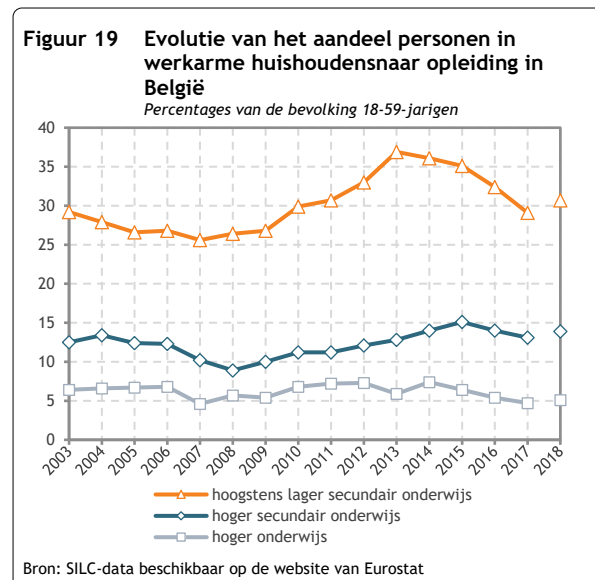
Het blijkt dat in België in 2003 14,7% van de bevolking onder 60 jaar leefde in een werkarm huishouden. Dit percentage is gedaald tot 11,7% in 2007, om daarna gestaag te stijgen tot 14,9% in 2014 en 2015.



Hierna wordt een daling vastgesteld tot 12,6% in 2017.

Opvallend is dat het aandeel personen in werkarme huishoudens in België in vergelijking met de omliggende landen en de EU27 bijzonder hoog blijft in de periode 2003-2018. Dit is een enigszins zorgwekkende evolutie omdat deze huishoudens hoofdzakelijk afhankelijk zijn van niet-arbeidsgerelateerde inkomens en omdat zij blijken uitgesloten te zijn van de globaal stijgende arbeidsmarktparticipatie van de bevolking.

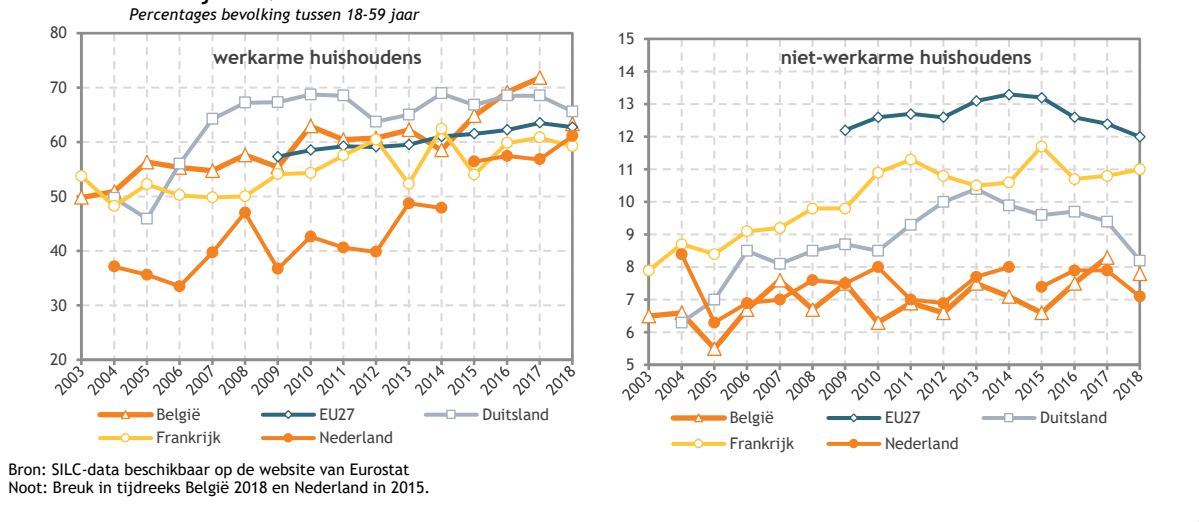
Hierbij komt nog dat er duidelijke verschillen zijn in het percentage werkarme huishoudens naargelang opleidingsniveau in België. Laaggeschoolden leven vaker dan anderen in een werkarm huishouden, een vaststelling die ook geldt voor de omliggende landen en het gemiddelde van de EU27. Voor laaggeschoolde in België bedraagt die indicator ongeveer 30% in de periode 2003-2017. Tot 2013 is die gestegen, waarna een dalende trend wordt vastgesteld tot 29,1% in 2017.



c. Werkarme huishoudens en armoederisico

De mate waarin personen op actieve leeftijd leven in een huishouden dat hoofdzakelijk afhankelijk is van een socialezekerheids- of bijstandsuitkering (m.a.w. in een situatie van zeer lage werkintensiteit) en die eveneens een armoederisico lopen wordt hier onderzocht. Het geeft een idee van de mate waarin al die uitkeringen op huishoudniveau in staat zijn armoedesituaties te voorkomen. Zoals hierna zal blijken zijn de vaststellingen niet bemoedigend, zeker indien ze samen worden beschouwd met voorgaande vaststellingen over de evolutie van het aandeel personen in werkarme huishoudens, in het bijzonder bij laaggeschoolden. De volgende grafieken vermelden voor de periode 2003-2018 het armoederisico van de bevolking tussen 18 en 59 jaar telkens voor werkarme en niet-werkarme huishoudens.

Figuur 20 Evolutie van het armoederisico van werkarme en niet-werkarme huishoudens in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland



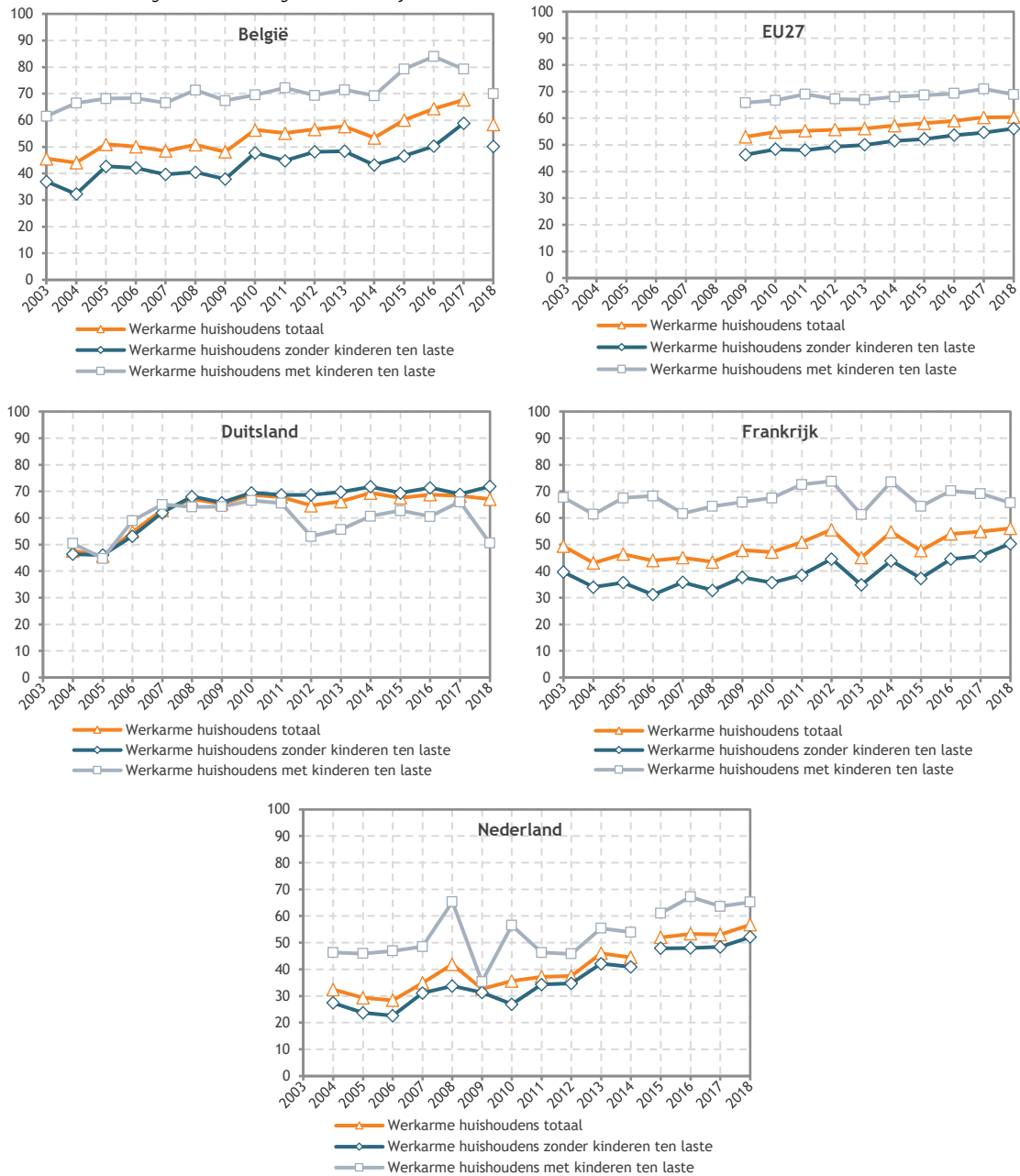
In België is het armoederisico van personen tussen 18 en 59 jaar die leven in een werkarm huishouden gestaag gestegen van 49,8% in 2003 tot 71,8% in 2017. In dat laatste jaar benadert dit armoederisicopercentage van België dat van Duitsland, waar reeds sinds 2007 armoederisicopercentages voor deze huishoudens zijn vastgesteld van rond 67%. Van de hier beschouwde landen hebben België en Duitsland hiermee het hoogste armoederisico voor werkarme huishoudens voor 2017, nl. rond 70%. Merk op dat ook in Nederland een stijging van het armoederisico van werkarme huishoudens wordt vastgesteld, zij het dat de percentages zich op een lager niveau bevinden.

De landenrangorde verandert volledig indien het armoederisico wordt beschouwd van niet-werkarme huishoudens. Hier scoort België in de periode 2003-2018 het laagste risico in vergelijking met de omliggende landen en de EU27. Voor alle beschouwde landen kan een zekere stijging van dit armoederisico worden vastgesteld. Voor België stijgt het van 6,5% in 2003 tot 8,3% in 2017. België volgt hierbij een vergelijkbaar patroon als Nederland.

De volgende grafieken focussen specifiek op gezinssamenstelling van werkarme huishoudens met een armoederisico, met name of er kinderen ten laste zijn. In de periode 2003-2017 stijgt het armoederisico van werkarme huishoudens met kinderen ten laste in België van 61,6% tot ongeveer 80%. Ook voor huishoudens zonder kinderen ten laste stijgt dit percentage nl. van 37% in 2004 tot 58,9% in 2017. Opvallend hierbij is dat het verschil tussen beide typen huishoudens constant blijft rond 21 procentpunten. Voor meer informatie over de werkarme gezinnen met kinderen, en de inkomensondersteuning van de gezinnen via de kinderbijslag, zie Nevejan e.a. (2021).

In omliggende landen worden verschillende evoluties vastgesteld. Met uitzondering van Duitsland, is het armoederisico van werkarme huishoudens met kinderen ten laste steeds het hoogst. In Duitsland stijgen de armoederisicopercentages van de betrokken huishoudens eveneens in de beschouwde periode, echter hier is het verschil tussen huishoudens met en zonder kinderen bijzonder klein. In Frankrijk blijven die verschillen bestaan en blijven de cijfers relatief stabiel, net zoals in België. In Nederland stijgen de armoederisicopercentages voor de betrokken huishoudens.

Figuur 21 Evolutie van het armoederisico voor werkarme huishoudens met en zonder kinderen ten laste in België, EU27, Duitsland, Frankrijk en Nederland
Percentages van de bevolking tussen 18 en 59 jaar



Bron: SILC-data beschikbaar op de website van Eurostat
 Noot: Breuk in tijdreeks België 2018 en Nederland in 2015.

4. Polarisation: betekenis en meting

4.1. De betekenis van polarisatie

Corluy en Vandenbroucke (2013, 2014, 2015, 2017) proberen de link te leggen tussen enerzijds de positieve ontwikkelingen inzake individuele tewerkstelling en werkloosheid en anderzijds de tegenvallende trends inzake baanloze huishoudens en het armoederisico van de bevolking op actieve leeftijd. Om de relatie tussen individuele tewerkstelling en tewerkstelling op het niveau van huishoudens te begrijpen, beroepen zij zich op het begrip polarisatie.¹² Polarisation is gedefinieerd als het verschil tussen enerzijds het werkelijke percentage individuen in baanloze huishoudens, en anderzijds het hypothetische percentage individuen in baanloze huishoudens onder de assumptie dat individuele tewerkstelling willekeurig verdeeld is over huishoudens. Dit begrip is geïntroduceerd door Gregg en Wadsworth (2008, zie ook Gregg, Scutella en Wadsworth, 2010). Polarisation kan beschouwd worden als een indicator van de mate waarin tewerkstelling geconcentreerd is bij bepaalde huishoudens. Corluy en Vandenbroucke (2015) stellen vast, op basis van de Arbeidskrachtenenquête, dat in België tussen 1983 en 2012 de individuele tewerkstelling is gestegen, terwijl het percentage individuen in baanloze huishoudens niet is gedaald, hetgeen kan toegeschreven worden aan toenemende polarisation. Zij interpreteren dit laatste als een gevolg van het tanen van het mannelijke éénverdienermodel. Vergeleken met landen met een gelijkaardige huishoudensstructuur, is de polarisation in België sterker dan in Duitsland, Frankrijk en Nederland, maar gelijkaardig aan die in het VK en Ierland.

De polarisation doet zich vooral voor bij huishoudens bestaande uit één volwassene beneden 60 jaar, of, met andere woorden, de tewerkstelling onder deze huishoudens – vooral alleenstaanden en éénoudergezinnen – is veel lager dan gemiddeld. Dit is voor een deel toe te schrijven aan het relatief ongunstige profiel van de betrokken personen: vaker laaggeschoold, geboren buiten de EU en van oudere leeftijd.

Om de link te kunnen leggen tussen baanloze huishoudens, polarisation en het armoederisico gebruiken Corluy en Vandenbroucke (2017) de EU-SILC.¹³ Ze passen ook voor deze data de ILO-definitie van baanloosheid toe, volgens welke een huishouden baanloos is als er in de week vóór de enquête niemand betaald werk had. Deze definitie wijkt dus sterk af van die van Lage Werkintensiteit, zoals hierboven uiteengezet. Een decompositie van de stijging van het totale armoederisico gedurende de periode 2005-2012 toont aan dat in België de relatieve bijdrage van het armoederisico van baanloze huishoudens hieraan het grootst was¹⁴. Uit de gedetailleerde resultaten van Corluy en Vandenbroucke (2017, Table 15.4, p. 295) kunnen we afleiden dat er duidelijke verschillen waren tussen de deelperioden 2005-2008 (voor de crisis) en 2008-2012 (daarna): in de eerste periode heeft de toename van de individuele

¹² In de genoemde Engelstalige publicaties wordt de term “polarisation” gebruikt. We hebben geen Nederlandstalige tekst gevonden over dit onderwerp. Een andere mogelijke vertaling is “polarisering”, die echter meer een proces of evolutie dan een situatie suggereert. Het begrip polarisation heeft in deze tekst de specifieke betekenis die hieronder uitgelegd wordt. Deze wijkt dus af van het meer gangbare begrip van polarisation als de stijging van de arbeidsvraag in de richting van hooggekwalificeerde functies enerzijds en laaggekwalificeerde jobs anderzijds, terwijl de midden gekwalificeerde banen afnemen (bijv. Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, “Verslag 2016, Digitale economie en arbeidsmarkt”. https://werk.belgie.be/sites/default/files/nl/modules_pages/publicaties/document/consup_hogeraad/hrw-2016.pdf

¹³ Een eerdere gelijkaardige analyse van Corluy en Vandenbroucke (2013) was beperkt tot de periode 2005-2008.

¹⁴ Uit de tekst van het genoemde hoofdstuk wordt niet duidelijk over welke leeftijdsgroep het precies gaat.

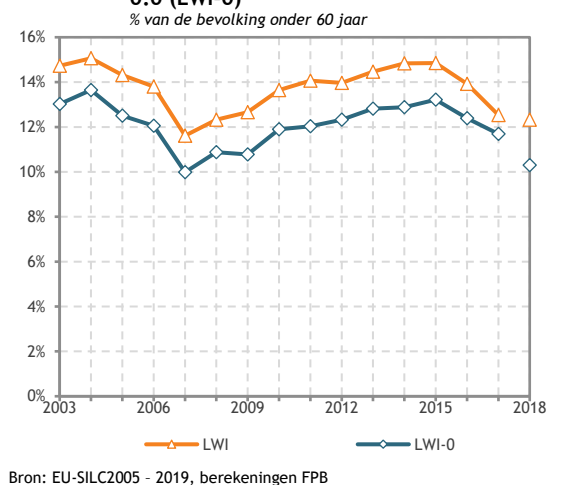
tewerkstellingsgraad een dempend effect op het armoederisico, terwijl in de tweede periode de daling daarvan het armoederisico deed toenemen. In beide perioden had de evolutie van de polarisatie geen significant effect op de veranderingen in het armoederisico.

4.2. Polarisation: data en methode

Corluy en Vandenbroucke (2014, 2015, 2017) gebruiken vooral de Arbeidskrachtenenquête (LFS) voor hun analyse van polarisatie. Corluy en Vandenbroucke (2017) wendden zich tot de EU-SILC gegevens als zij polarisatie in verband willen brengen met het armoederisico, daar in de Arbeidskrachtenenquête alleen lonen en salarissen worden bevroegd. Omdat in onze studie het armoederisico vooropstaat, baseren wij onze volledige empirische analyse op gegevens uit de EU-SILC 2004-2019, die betrekking hebben op de inkomensjaren 2003 - 2018. Sectie 2.1 bevat meer details over deze gegevensbron en zoals daar aangegeven, zijn de gegevens van EU-SILC 2019 niet vergelijkbaar met die van voorgaande jaargangen. Ter wille van de volledigheid geven wij toch de resultaten voor EU-SILC 2019 (inkomensjaar 2018) weer in de grafieken hieronder; voor conclusies over trends laten wij deze echter buiten beschouwing.

In hun analyse op basis van EU-SILC definiëren Corluy en Vandenbroucke (2017) baanloosheid op een manier die aansluit bij de Arbeidskrachtentelling, namelijk dat er in de week vóór de enquête niemand in het huishouden betaald werk had. Wij kiezen voor een andere definitie, die meer aansluit bij de EU-indicator van lage-werkintensiteit (LWI, low work intensity). Baanloze huishoudens zijn huishoudens waarin geen enkele persoon tussen 18 en 59 jaar in geen enkele maand van het kalenderjaar voorafgaand aan de enquête enig betaald werk heeft gehad. Dit begrip van baanloze huishoudens is daarmee sterk verwant aan de lage-werkintensiteit (zie sectie 3.3); het verschil is dat hier de grens van de werkintensiteit op 0,0 wordt gelegd, in plaats van 0,2. Om deze reden wordt deze indicator hieronder afgekort als LWI-0. Belangrijk voordeel van deze definitie is dat de referentieperiode dezelfde is als voor het armoederisico (AROP), namelijk het voorgaande kalenderjaar. Om technische redenen is het niet mogelijk om polarisatie te bepalen op basis van de standaard-LWI; zie Appendix 1.

Figuur 22 Evolutie van de lage-werkintensiteit (LWI) en van de lage-werkintensiteit met drempel 0.0 (LWI-0)



Figuur 22 laat zien dat in België LWI-0 weinig verschilt van LWI (maximaal 2,0 procentpunt), en de evolutie van de standaard LWI bijna exact volgt; met uitzondering van de laatste twee jaren 2017 en 2018. Beide vaststellingen gelden ook bij opsplitsing naar leeftijdsgroepen.

Zoals hierboven al aangegeven, is de polarisatie het verschil tussen de geobserveerde proportie personen in baanloze huishoudens (LWI-0) en een hypothetische proportie onder de assumptie dat de kans op tewerkstelling gelijk is voor alle personen die potentieel kunnen werken (personen van 18 tot en met 59 jaar, exclusief studenten van 18 tot 24 jaar). In formule:

$$\text{polarisatie} = \text{LWI-0} - \text{LWI-0}^* \quad (1a)$$

$$= \sum_h [w_h(\text{LWI-0}_h - \text{LWI-0}^*_h)] / \sum_h w_h \quad (1b)$$

waarin subscript t het jaar aanduidt, subscript h een huishouden met personen die potentieel kunnen werken, LWI-0 de geobserveerde LWI-0 , LWI-0_h de geobserveerde LWI-0 voor huishouden h , LWI-0^* de hypothetische LWI-0 , LWI-0^*_h de hypothetische kans op baanloosheid voor huishouden h , en w_h de som van de steekproefgewichten van individuen beneden 60 jaar in huishouden h in jaar t .

Hoe wordt de hypothetische kans op baanloosheid per huishouden (LWI-0^*_h) berekend, onder de assumptie dat de kans op tewerkstelling gelijk is voor alle personen die potentieel kunnen werken? Dit is een functie van enerzijds de tewerkstellingsgraad in de populatie als geheel (W), of meer exact de werkenden als proportie van de potentieel werkenden, en anderzijds het aantal potentieel werkenden in het betreffende huishouden ($k(h)$). De hypothetische baanloosheid in huishouden h is dan:

$$\text{LWI-0}^*_h = (1 - W)^{k(h)} \quad (2)$$

Ter illustratie: als de tewerkstellingsgraad W gelijk is aan 0,6, dan is de hypothetische kans op baanloosheid voor een huishouden met één potentieel tewerkgestelde gelijk aan $0,4 = (1 - 0,6)^1$; en voor een huishouden met twee potentieel tewerkgestelden gelijk aan $0,16 = (1 - 0,6)^2$. Merk op dat de feitelijke LWI-0_h een dichotome (0/1) variabele is, maar de hypothetische LWI-0^*_h een continue variabele tussen 0 en 1. Merk ook op dat de hypothetische LWI-0^*_h van alle huishoudens met een bepaald aantal potentieel tewerkgestelden steeds dezelfde is.

Het is mogelijk om polarisatie op een andere manier uit te drukken: als een gewogen som van de polarisatie per type huishouden, waarbij het type huishouden is gedefinieerd in termen van het aantal potentieel werkenden:

$$= \sum_k p_k [(\sum_{h \in k} w_h \text{LWI-0}_h / \sum_{h \in k} w_h) - (1 - W)^{k(h)}] \quad (3)$$

waarin $p_k (= \sum_{h \in k} w_h / \sum_h w_h)$ de proportie personen in huishoudens met k potentieel tewerkgestelden voorstelt, en de eerste term tussen ronde haken de proportie baanloze huishoudens onder huishoudens met k potentieel tewerkgestelden. Vergelijking (3) maakt het mogelijk de totale polarisatie te ontbinden in de bijdrage van verschillende type huishoudens.

Appendix 1 bevat een concreet en realistisch voorbeeld van de berekening van de polarisatie.

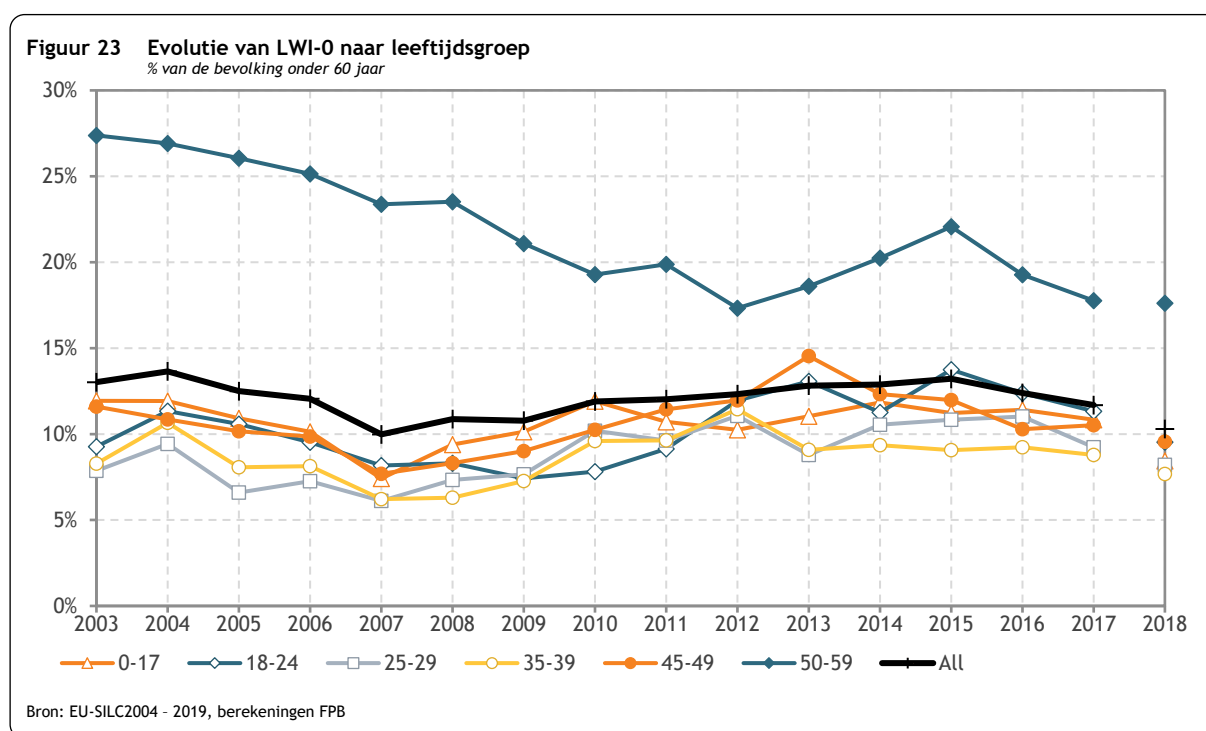
5. Resultaten

Dit hoofdstuk presenteert de resultaten, waarbij we in de eerste sectie de evolutie van LWI-0 bespreken, en de rol van de polarisatie daarin nagaan. In sectie twee leggen we het verband tussen LWI-0 en het armoederisico. In sectie drie zoomen we in op het stijgende armoederisico onder baanloze huishoudens, met aandacht voor de evolutie van het leefloon en van de minima in de uitkeringen bij werkloosheid en invaliditeit.

5.1. Evolutie van LWI-0 en de polarisatie

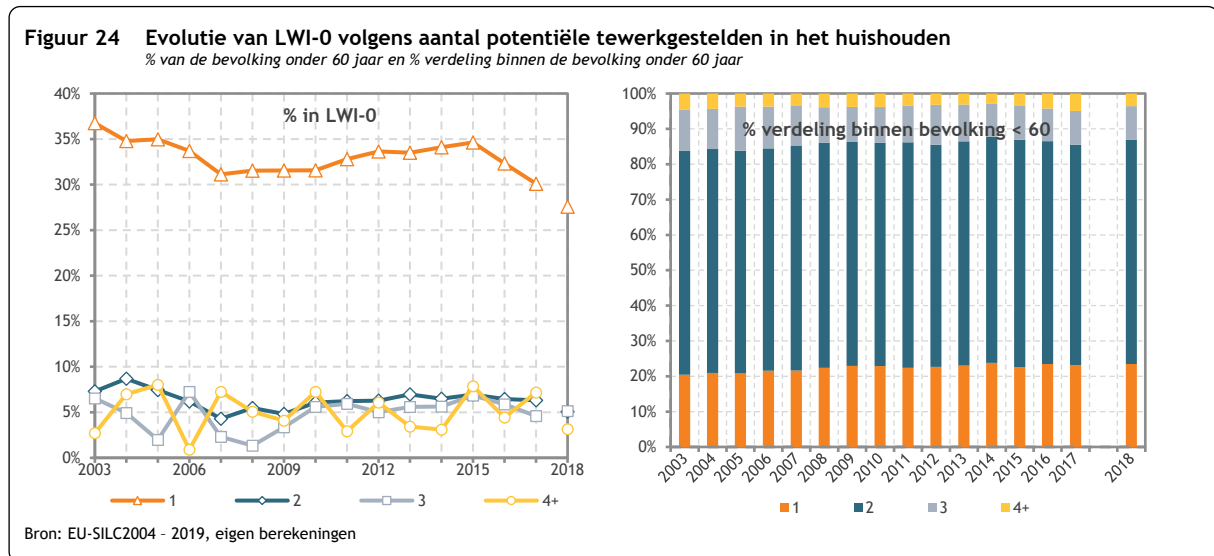
5.1.1. De evolutie van LWI-0

Figuur 22 hierboven liet al zien dat de LWI-0 tussen 2005 en 2008 sterk daalde, dan door de crisis en zijn nasleep tot 2015 steeg, en vanaf 2016 weer daalde. Dezelfde evolutie zien we min of meer terugkomen in alle leeftijdsgroepen (figuur 23), met uitzondering van de 50-59-jarigen. In deze leeftijdscategorie, waar de LWI-0 zeer hoog was en blijft, zet de daling zich ook tijdens de crisis voort, en begint de stijging pas in 2013.



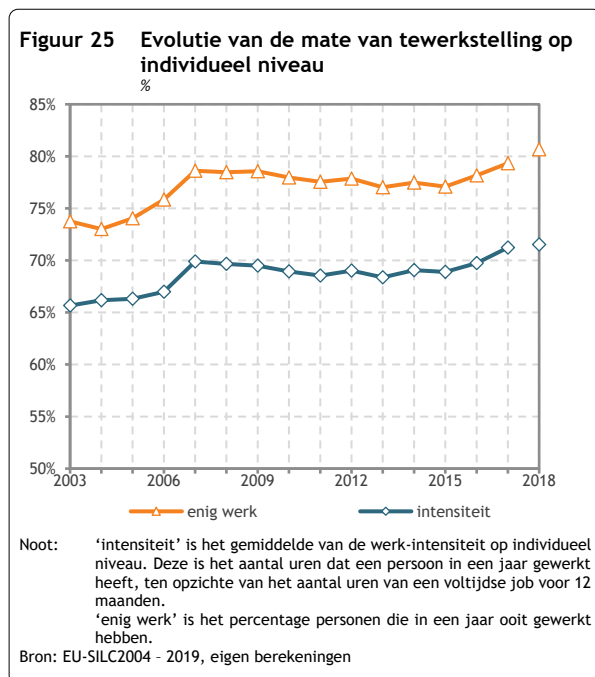
Huishoudens – en de personen die daarin leven – kunnen onderscheiden worden naargelang het aantal personen dat potentieel zou kunnen werken, d.w.z. personen van 18 tot en met 59 jaar die geen student zijn. Figuur 24 (links) laat zien dat de beschreven evolutie van LWI-0 zich zowel voordoet onder huishoudens met één als met twee potentieel werkenden. Zoals ook Vandenbroucke en Corluy vonden op basis van de Arbeidskrachtenenquête, is de LWI veel hoger onder huishoudens met één potentieel tewerkgestelde (voornamelijk alleenstaanden en éenoudergezinnen) dan onder die met meerdere potentieel werkenden. Vanaf 2015 daalt de LWI-0 in huishoudens met één potentieel werkende. Een

opvallende vaststelling is dat de proportie in LWI-0 onder huishoudens met drie of met vier of meer potentiële werkenden nauwelijks afwijkt van die onder huishoudens met slechts twee werkenden. Figuur 24 (rechts) geeft aan dat de samenstelling van de bevolking naargelang het aantal potentieel werkenden in de loop der jaren weinig verandert, en dus nauwelijks een rol speelt in de evolutie van de LWI-0.



5.1.2. Polarizatie in LWI-0

Weerspiegelt de evolutie van LWI-0 de tewerkstelling op individueel niveau? In Figuur 25 tonen we de trend in individuele tewerkstelling, volgens de definities en methoden die voor de bepaling van LWI-0 worden gebruikt. De in aanmerking genomen groep bestaat uit alle individuen van 18 tot 59 jaar, exclusief studenten van 18 tot 24 jaar. We bepalen de mate van tewerkstelling op individueel niveau op

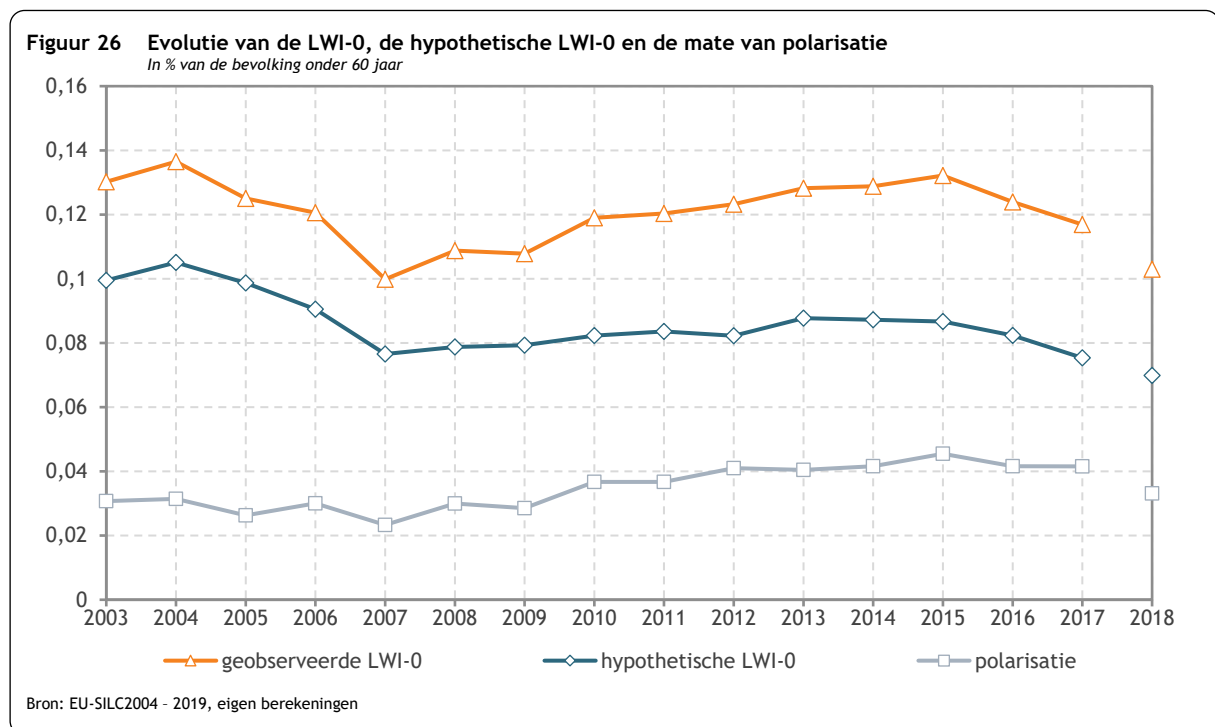


twee manieren. Ten eerste geeft de curve 'enig werk' het percentage aan van mensen die ooit gewerkt hebben in een kalenderjaar. LWI-0 wordt op basis hiervan bepaald: zodra iemand in een huishouden enig betaald werk heeft gehad, dan is dat huishouden geen baanloos huishouden meer. Ten tweede berekenen we de gemiddelde intensiteit van betaald werk, waarbij rekening wordt gehouden met zowel het aantal maanden dat een persoon gedurende het kalenderjaar heeft gewerkt, als met eventueel deeltijds werk. De intensiteit wordt uitgedrukt als een percentage van een voltijdse job gedurende het gehele jaar, en kan dus variëren tussen 0 en 100%. We tonen beide indicatoren, omdat het mogelijk is dat de indicator 'enig werk' een vertekend beeld geeft van de evolutie van de tewerkstelling (bijvoorbeeld als

steeds meer mensen in slechts enkele maanden in het jaar zouden werken). In feite evolueren de indicatoren praktisch parallel, hoewel de intensiteit altijd lager is dan het percentage met enig werk.

Tussen 2003 en 2007 is de individuele tewerkstelling, aldus gemeten, sterk gestegen. Door de crisis trad er vanaf 2008 een geleidelijke lichte daling in; het niveau bleef echter altijd duidelijk boven dat van 2003. Vanaf 2015 is de tewerkstelling op individueel niveau opnieuw gaan stijgen.

Op basis van de evolutie van de individuele tewerkstelling kan de hypothetische LWI-0 berekend worden (LWI-0* volgens vergelijking 1a), namelijk de hypothetische waarde van LWI-0 wanneer alle individuen, ongeacht hun kenmerken of hun gezinssituatie, evenveel kans op tewerkstelling zouden hebben. Het verloop van de hypothetische LWI-0 is grotendeels het spiegelbeeld van de proportie van individuen met enig werk, zoals getoond in figuur 25: de eerste daalt als en in de mate dat de tweede stijgt. Figuur 26 toont dat de hypothetische LWI-0 lager ligt dan de geobserveerde LWI-0, en ongeveer dezelfde evolutie volgt, met het belangrijke verschil dat de hypothetische LWI-0 tussen 2007 en 2014 duidelijk minder sterk stijgt dan de geobserveerde waarden. Dit betekent dat de polarisatie – het verschil tussen de geobserveerde en hypothetische LWI-0 – gedurende deze periode stijgt, en wel van 0,023 tot 0,042. Om deze waarden in perspectief te plaatsen: in 2012 was de gemiddelde polarisatie in elf “oude” EU-landen gelijk aan 0,0196; alleen Ierland had een waarde boven 0,04 (Vandenbroucke en Corluu, 2017). Opvallend is ook dat de polarisatie nauwelijks of niet daalt tijdens de jaren vóór 2007 en tussen 2015 en 2017, met stijgende individuele tewerkstelling en dalende LWI-0.¹⁵

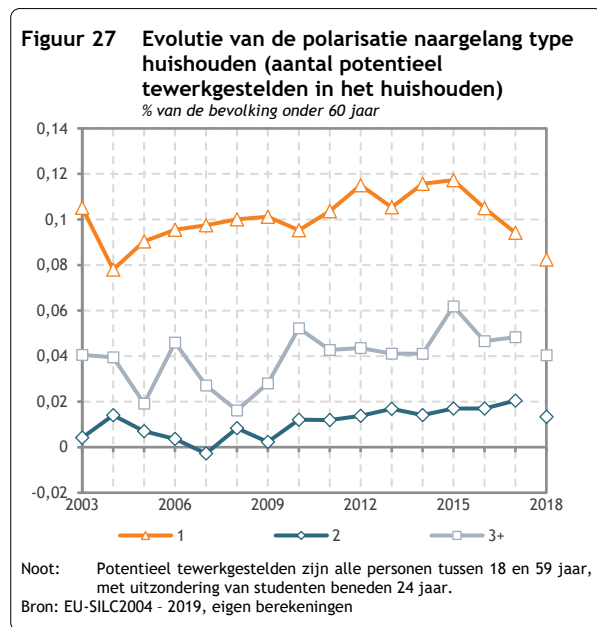


Waarom stijgt de geobserveerde LWI-0 sneller dan verwacht kon worden, gegeven de evolutie van de individuele tewerkstelling? Ten eerste kan de huishoudensvorming een rol spelen: als de huishoudens

¹⁵ Tussen 2017 en 2018 daalt de waargenomen LWI-0 sneller dan de verwachte LWI-0 en neemt de polarisatie af. Hoewel de herziening van de EU-SILC in 2019 (zie sectie 2.1) niet direct betrekking heeft op de variabelen inzake de arbeidsstatus, spelen bij de berekening van de LWI ook inkomensvariabelen een beperkte rol in geval van ontbrekende informatie over het sociaal statuut en de positie op de arbeidsmarkt.

kleiner zouden worden, dan zou, bij gelijke individuele tewerkstelling, de LWI-0 kunnen stijgen: een spreiding van hetzelfde aantal tewerkgestelden over meer huishoudens betekent een grotere kans op huishoudens met geen enkele tewerkgestelde.¹⁶ Een shift-share analyse, waarbij de verdeling van de bevolking over typen van huishoudens (typen onderscheiden naargelang het aantal potentieel tewerkgestelden) constant werd gehouden, en alleen het percentage in LWI-0 per type veranderde, toonde echter aan dat deze factor – nauwelijks een rol speelt voor de evolutie van de LWI-0 en de polarisatie.

Ten tweede kan de polarisatie per type huishouden veranderen. Figuur 27 toont dat de polarisatie tussen 2007 en 2015 stijgt ongeacht het aantal potentieel tewerkgestelden in het huishouden. Na 2015



daalt deze sterk voor de huishoudens met één potentiële werkende, maar tot 2017 niet in de omvangrijke categorie met twee potentieel tewerkgestelden in het huishouden (63-65% van de gehele bevolking beneden 60 jaar, zie figuur 25 rechts).

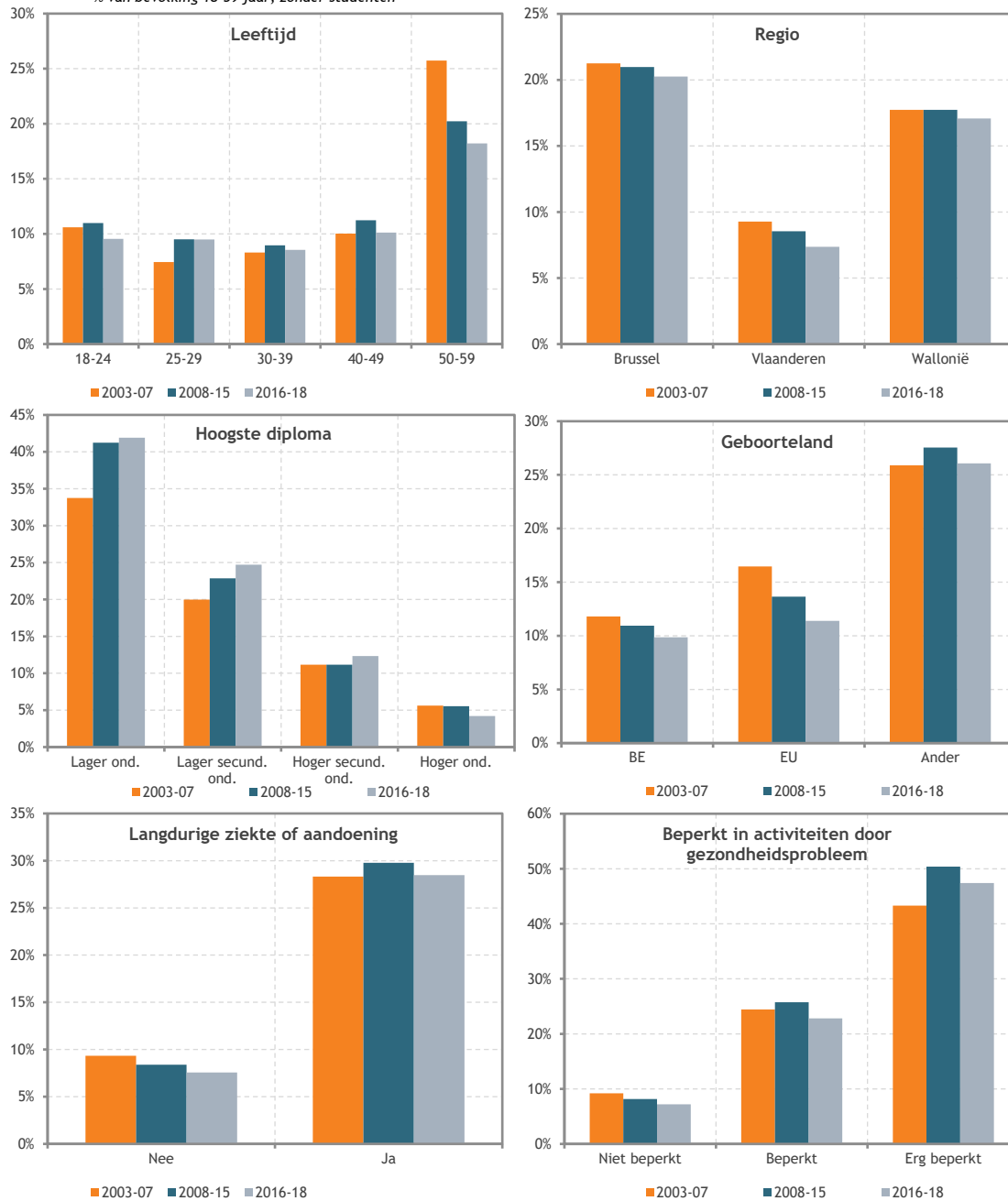
Hoe komt het dat de polarisatie onder huishoudens met één potentieel tewerkgestelde (voornamelijk alleenstaanden en éénoudergezinnen) zo veel hoger is dan onder andere huishoudens, en dat deze nog stijgt tot 2015? Waarom stijgt ook de polarisatie onder huishoudens met twee potentieel tewerkgestelden?

Om deze vragen – tot op zekere hoogte – te beantwoorden, nemen we eerst een aantal risicofactoren in verband met baanloosheid in beschouwing. Figuur 28 toont het percentage personen in LWI-0 naargelang een aantal kenmerken. We maken daarbij onderscheid naargelang periode: de jaren 2003-2007 jaren met stijgende tewerkstelling, de periode van crisis en zijn nasleep gedurende 2008-2015, en de jaren 2016-2018 van opnieuw toenemende tewerkstelling. Een aantal categorieën brengen een opvallend groot risico op LWI-0 met zich mee; voor sommige stijgt over de perioden het contrast met andere categorieën, terwijl het voor andere wat afvlakt. Personen tussen 50 en 59 jaar hebben een veel hogere kans op LWI-0 dan jongeren, maar het verschil wordt kleiner over de perioden. In Brussel en Wallonië is het percentage personen in baanloze huishoudens aanzienlijk hoger dan in Vlaanderen, en in de laatste regio daalt het sterker dan in de twee eerste. De kans op LWI-0 daalt sterk naarmate het hoogste behaalde diploma hoger is en de helling van deze gradiënt neemt nog toe over de tijd heen. Personen afkomstig van buiten de EU hebben een veel hoger – en stabiel – risico op LWI-0 dan mensen die geboren zijn in België of de EU, voor wie dit daarenboven daalt. Hoge percentages LWI-0 zien we ten slotte bij personen met chronische aandoeningen en mensen die (erg) beperkt zijn in hun activiteiten

¹⁶ Bijvoorbeeld, als een koppel met één werkende splitst in twee alleenstaanden (zonder verandering van tewerkstellingsstatus), dan neemt het aantal personen in LWI-0 met één toe.

door gezondheidsproblemen, en in deze groepen daalt de LWI-0 niet, in tegenstelling tot de groepen zonder aandoeningen en zonder beperkingen.¹⁷

Figuur 28 LWI-0 naargelang verschillende kenmerken en in drie perioden
% van bevolking 18-59 jaar, zonder studenten

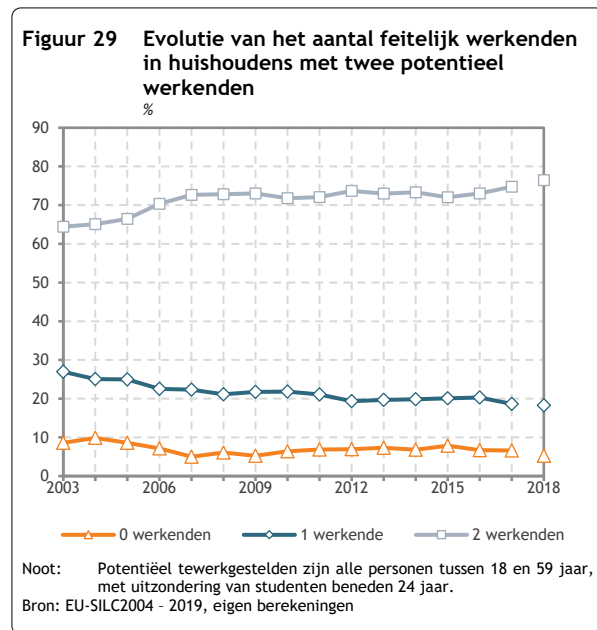


Noot: Verticale schaal verschilt per grafiek
Bron: EU-SILC2004 - 2019, eigen berekeningen

Indienen we inzoomen op personen in huishoudens met één potentieel werkende (grotendeels alleenstaanden en éénoudergezinnen) dan dragen de genoemde factoren bij aan de lagere tewerkstelling, met uitzondering van het land van geboorte. Maar ook onder controle van deze

¹⁷ Nadere analyse toont aan dat deze twee factoren – chronische aandoeningen en beperkingen in activiteiten door gezondheidsproblemen – uiteraard samenhangen, maar ook ieder afzonderlijk de kans op LWI-0 verhogen.

variabelen (en ook het geslacht en het aantal kinderen) blijft de kans op tewerkstelling van personen in huishoudens met één potentieel werkende veel lager dan die van andere personen tussen 18 en 59 jaar.¹⁸



Voor de stijging vanaf 2007 van de polarisatie in de groep met twee potentiële werkenden speelt de toename van de concentratie van tewerkgestelden binnen bepaalde gezinnen een belangrijke rol (figuur 29). De proportie huishoudens met één tewerkgestelde daalde van 22,3 procent in 2007 tot 18,6 procent in 2017. De proportie huishoudens met twee tewerkgestelden steeg daarentegen van 72,6 procent in 2007 tot 74,8 procent in 2017, en tegelijk nam ook de proportie zonder tewerkgestelden toe van 5,0 procent naar 6,6 procent over deze periode. De (ook in deze groep) gestegen tewerkstelling is dus minder gelijk verdeeld over de huishoudens, en deze grotere concentratie is synoniem met sterkere polarisatie.

5.2. Evolutie van het armoederisico onder de bevolking beneden 60 jaar naargelang LWI-0

Figuren 5 en 6 hierboven tonen de zeer geleidelijke, maar vrij continue en onmiskenbare stijging van het armoederisico voor de leeftijdsgroepen beneden 65 jaar. Voor de volledige bevolking beneden 60 jaar observeren we een stijging van 12,8 procent in 2003 tot 16,2 procent in 2017.¹⁹ Opvallend is het hoge armoederisico onder de huishoudens met lage werkintensiteit (LWI), dat over de jaren heen ook aanzienlijk stijgt (figuur 20). Tussen 2015 en 2017 stijgt ook onder de bevolking die niet in LWI leeft het risico op armoede. Eenzelfde trends worden waargenomen voor de volledig baanloze huishoudens.

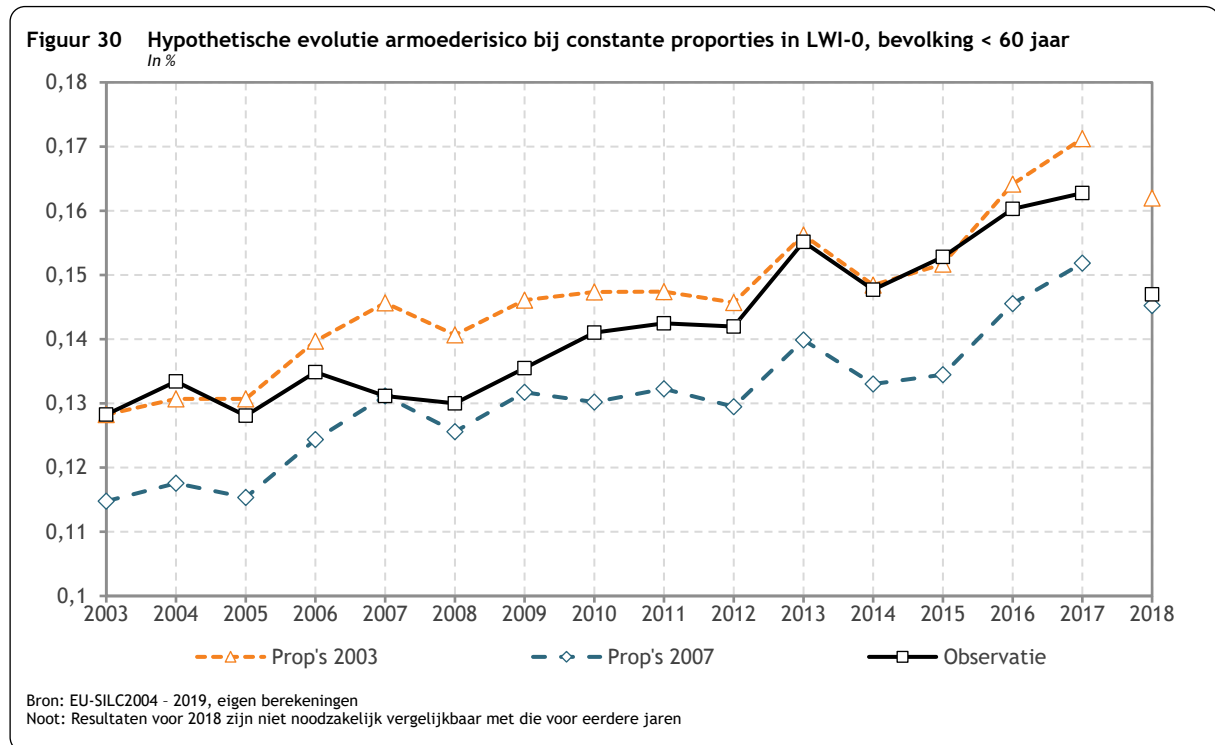
In de deze sectie focussen we op het armoederisico onder huishoudens die leven in LWI-0. Hier gaan we eerst na of de evolutie van LWI-0 en van de polarisatie in tewerkstelling een effect hadden op de trend in het armoederisico. We gebruiken hierbij twee, complementaire methoden. Ten eerste simuleren we de hypothetische evolutie van het armoederisico als de proporties personen wel of niet in LWI-0 constant zouden gebleven zijn, ofwel op het niveau van 2003, het begin van de periode onder beschouwing, ofwel op het niveau van 2007, het jaar waarin – tot 2018 – de LWI-0 zijn laagste peil bereikte. Ten tweede passen we de decompositiemethode van Corluy en Vandenbroucke (2017) toe om de bijdragen van verschillende factoren aan de evolutie van het armoederisico te kwantificeren.

Figuur 30 toont het resultaat van de eerste methode. We kunnen drie perioden onderscheiden. Tussen 2003 en 2007 bleef het globale armoederisico constant, maar zou het gestegen zijn als de proportie personen levend in gezinnen met LWI-0 constant zou zijn gebleven. Zoals figuur 20 liet zien, is in deze periode het armoederisico van deze gezinnen toegenomen. In de volgende periode, tussen 2007 en 2014

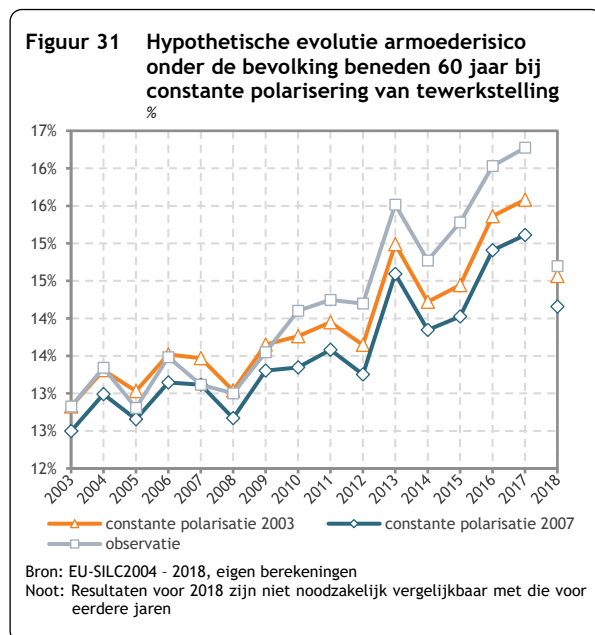
¹⁸ Dit is nagegaan met behulp van een logistisch model van de kans op enig werk. Resultaten te verkrijgen op aanvraag.

¹⁹ Zie ook: https://www.indicators.be/nl/i/G10_POV/Armoederisico

steeg het globale armoederisico, en kan deze stijging toegeschreven worden aan de toenemende proportie personen in LWI-0. Het armoederisico zou immers niet gestegen zijn bij constante proporties in LWI-0. Tussen 2015 en 2017 blijft het armoederisico stijgen, maar zou het zelfs nog sterker gestegen zijn bij constante proporties in LWI-0. De daling van de proportie personen in LWI-0 compenseert gedeeltelijk de sterke stijging van de armoederisicopercentages binnen de categorieën van LWI-0.



Een relevante vraag in het kader van deze Working Paper is de specifieke bijdrage van de toenemende polarisatie in tewerkstelling aan de evolutie van het armoederisico. Om deze vraag te beantwoorden, is een tamelijk mechanische simulatie uitgevoerd, waarbij per jaar de proportie personen in LWI-0 is



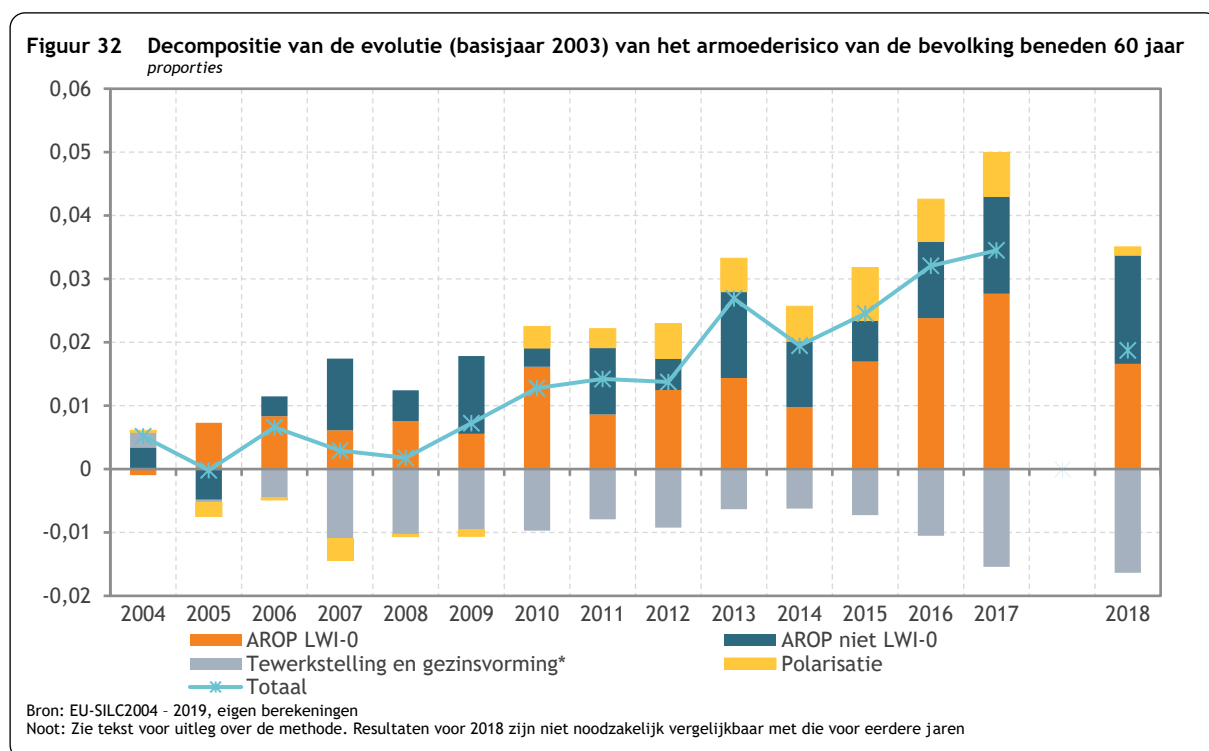
herberekend onder de hypothese van constante polarisatie. Dit betekent dat de evolutie van de gesimuleerde LWI-0 parallel verloopt aan die van de hypothetische LWI-0 (zie figuur 26). Deze evolutie geeft een indicatie van het hypothetische verloop van de LWI-0 gegeven de geobserveerde tewerkstelling op individueel niveau, maar met een constante mate van polarisatie. Vervolgens is het hypothetische armoederisico van de bevolking beneden 60 jaar herberekend door de geobserveerde proporties AROP naargelang hypothetische LWI-0 toe te passen. Twee varianten zijn gesimuleerd: constante polarisatie op het niveau van 2003 (begin van de beschouwde periode) en op het niveau van 2007 (laagste niveau gedurende de beschouwde periode). Figuur 31

toont het resultaat van deze simulatie. Bij constante polarisatie zou vanaf 2010 het armoederisico van de bevolking beneden 60 jaar lager zijn dan het in feite is; het verschil neemt toe met de jaren. In 2017 zou het armoederisico van deze groep 1,3 procentpunt lager zijn als de polarisatie op het niveau van 2003 was gebleven; bij constant niveau vanaf 2007 is het verschil 0,8 procentpunt. De toename van de polarisatie kan dus een beperkt deel van het stijgende armoederisico voor de bevolking beneden 60 jaar verklaren.

De tweede methode om na te gaan wat de bijdrage is van de evolutie van de LWI-0 en van de polarisatie aan het gestegen armoederisico van de bevolking beneden 60 jaar bestaat uit een decompositie van deze stijging in bijdragen van:

- de verandering van het armoederisico (AROP) van personen in baanloze huishoudens
- de verandering van het armoederisico (AROP) van personen in niet-baanloze huishoudens
- veranderingen in de proportie tewerkgestelden op individueel niveau (en in huishoudvorming)
- de veranderingen in de polarisatie.

De laatste twee bijdragen vormen samen de bijdrage van verschuivingen in het aandeel van de bevolking beneden 60 jaar dat leeft in baanloze huishoudens (LWI-0). De veranderingen in tewerkstelling op individueel niveau en huishoudvorming bepalen de hypothetische proportie in LWI-0 (bij gelijke verdeling van tewerkstelling), en de polarisatie is het verschil tussen de hypothetische LWI-0 en de feitelijke proporties in LWI-0.²⁰ We verwijzen naar Corluy en Vandenbroucke (2017) voor meer uitleg over deze decompositie en de formules. Zoals deze auteurs benadrukken, is dit een mechanische analyse die geen causaliteit impliceert.



²⁰ Volgens vergelijking 1a: polarisatie = LWI-0 - LWI-0* (LWI-0*: hypothetische LWI-0). Hieruit volgt: LWI-0 = LWI-0* + polarisatie.

Figuur 32 toont de resultaten van deze decompositie. De lijn “Totaal” geeft het verschil weer tussen het armoederisico van de bevolking beneden 60 jaar in een bepaald jaar en in het basisjaar 2003. In veel jaren, waaronder de periode 2015-2017, levert de stijging van het armoederisico van personen in LWI-0 de overheersende bijdrage. Behalve in 2004 en 2005 is de bijdrage van de individuele tewerkstelling en de huishoudensvorming negatief, hetgeen betekent dat bij constante armoederisicopercentages naargelang LWI-0 en bij constante polarisatie, het totale armoederisico zou zijn gedaald. Deze negatieve bijdragen wordt tot en met 2009 versterkt door de bijdrage van de polarisatie, die in die jaren licht lager is dan in 2003. Vanaf 2010, daarentegen, draagt de gestegen polarisatie bij aan de toename van het armoederisico, en doet zij het negatieve effect van de gestegen tewerkstelling gedeeltelijk teniet. Globaal is het effect van veranderingen in de polarisatie op het armoederisico echter vrij beperkt.

Ten slotte zien we dat de bijdrage van het gestegen armoederisico van niet-baanloze huishoudens niet verwaarloosbaar is. Hoewel deze stijging op zich beperkt is, heeft deze door de grote omvang van de betreffende groep toch een zekere impact op het armoederisico van alle personen beneden 60 jaar. Vanwege de heterogeniteit van de groep personen in niet-baanloze huishoudens is het niet gemakkelijk de redenen voor deze stijging te identificeren, en zulk een analyse gaat het bestek van deze Working Paper te buiten. Verkennende analyses suggereren dat deze stijging zich vooral heeft voorgedaan bij alleenstaanden en éénoudergezinnen. Wanneer zij geen voltijdse baan hebben, of vanwege afhankelijke kinderen, is het mogelijk dat het arbeidsinkomen van deze personen onvoldoende is om de armoededrempel te overschrijden.

5.3. Waarom is het armoederisico onder huishoudens in LWI-0 gestegen?

5.3.1. Inkomensbronnen van huishoudens in LWI-0

In deze sectie bestuderen we nader de groep personen en huishoudens in LWI-0 (dus personen beneden 60 jaar levend in huishoudens waarin niemand gedurende het kalenderjaar enig betaald werk had). Deze interesse wordt gemotiveerd door het hoge en nog stijgende armoederisico in deze groep. Vanwege de relatief kleine steekproefaantallen in deze groep – variërend tussen 573 (2017) en 728 (2006) huishoudens – besteden we alleen aandacht aan de duidelijkste trends.

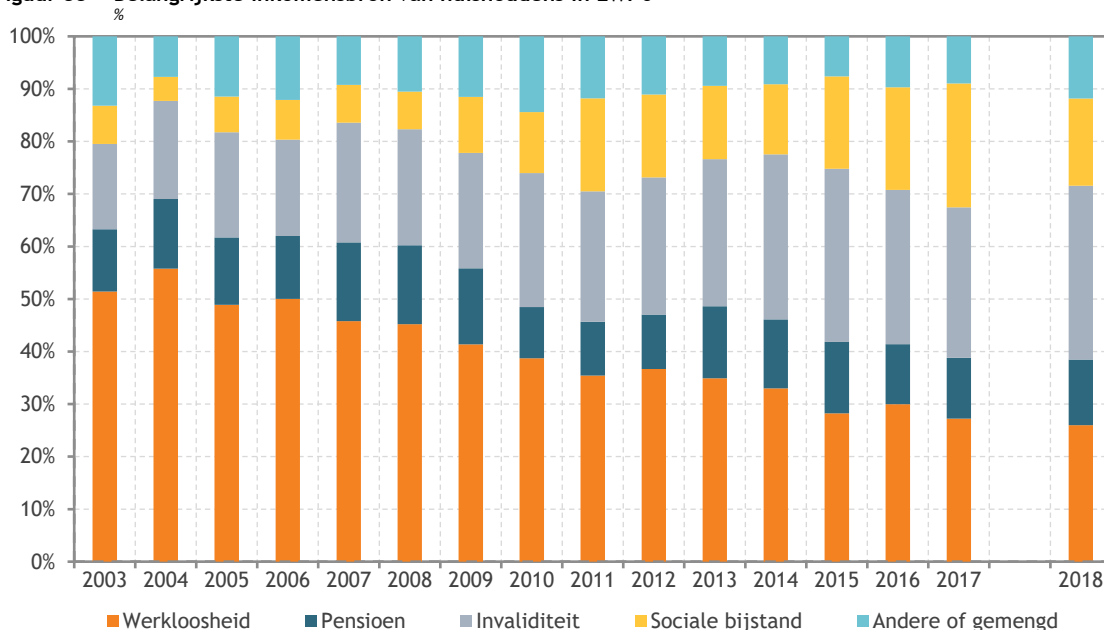
Figuur 33 toont belangrijke verschuivingen in de belangrijkste inkomensbron van deze huishoudens. Als belangrijkste inkomensbron wordt het type uitkering aangemerkt dat meer dan de helft uitmaakt van het totaal bruto-inkomen van het huishouden, na aftrek van de kinderbijslag.²¹ De grafiek geeft de percentages weer in termen van personen in deze huishoudens. Het aandeel waar een

²¹ Werkloosheidsuitkeringen omvatten uitkering na tewerkstelling, inschakelingsuitkering (wachtuitkering schoolverlaters), inkomensgarantie-uitkering, uitkering tijdelijke werkloosheid, uitkering uit Fonds voor bestaanszekerheid, premie voor beroepsopleiding, mobiliteitstoelag, kinderopvangtoelag, stimulanspremie VDAB, sectorpremie VDAB, productiviteitspremie VDAB, integratie-uitkering, werkhervattingstoelag, werkuitkering in het kader van het ACTIVA plan, ontslaguitkering RVA, overstappremie naar lichter werk, jeugdvakantie-uitkering, seniorvakantie-uitkering, voorlopige werkloosheidsuitkering, en ook opzeggingsvergoedingen en het overbruggingsrecht en de faillissementsverzekering voor zelfstandigen. Invaliditeitsuitkeringen omvatten uitkeringen voor invaliditeit, inclusief uitkeringen in verband met arbeidsongeval en beroepsziekte, evenals bijstandsuitkeringen in verband met personen met een handicap, namelijk de Inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT), de Integratietegemoetkoming (IT), maar ook Persoonlijk assistentiebudget (PAB), Persoonsvolgend budget (PVB) en de uitkering van de Vlaamse zorgverzekering. Sociale bijstand omvat leefloon, andere financiële tegemoetkomingen van het OCMW en huurtoelagen.

werkloosheidsuitkering de belangrijkste inkomensbron uitmaakt, daalt van meer dan de helft van deze personen tot beneden dertig procent. Het percentage dat hoofdzakelijk leeft van pensioenen (het betreft voor het overgrote deel overlevingspensioenen) blijft ongeveer gelijk, terwijl het aandeel waar een uitkering wegens invaliditeit (inclusief de Integratietegemoetkoming en de Inkomensvervangende tegemoetkoming) de grootste bron van inkomsten is, bijna verdubbelt. Meest opvallend is de enorme toename van de personen die hoofdzakelijk leven van een sociale bijstandsuitkering, van 5 procent in 2003 tot 23 procent in 2017.

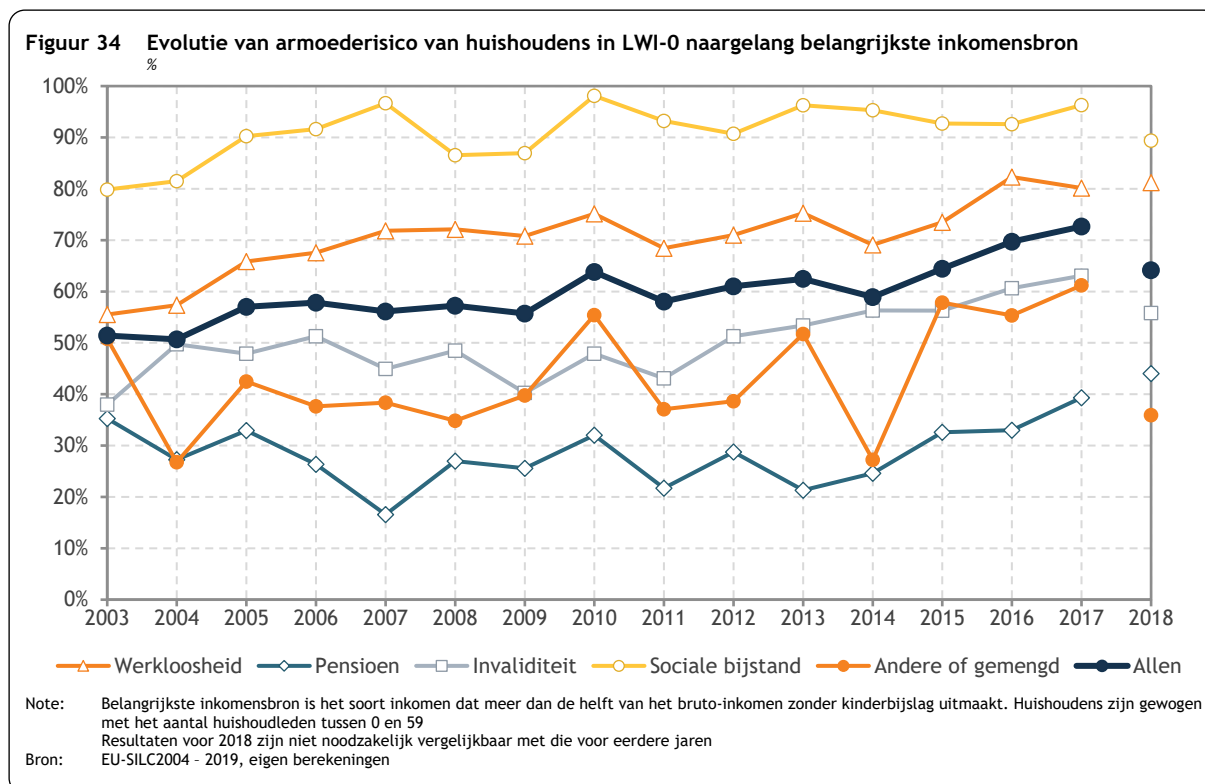
Figuur 34 toont dat het risico op armoede sterk gestegen is bij de huishoudens in LWI-0 waar één of meer werkloosheidsuitkeringen de belangrijkste inkomensbron vormen (van 55 % in 2003 tot 83 % in 2017), en sinds 2011 ook, hoewel in mindere mate, bij de huishoudens in LWI-0 die vooral van een invaliditeitsuitkering leven. Het is niet verrassend dat het armoederisico voortdurend zeer hoog is bij de huishoudens in LWI-0 waar een leefloon de grootste bron van inkomen is. Deze trends in het armoederisico naargelang belangrijkste bron van inkomen doen het armoederisico van de volledige groep huishoudens in LWI-0 stijgen van 50 % tot 73 %. De veranderingen in de samenstelling naar inkomensbron van deze groep hebben per saldo nauwelijks effect op het armoederisico. Het percentage huishoudens waar een werkloosheidsuitkering de grootste inkomensbron is – een groep met een relatief hoog armoederisico – is weliswaar gedaald, maar deze evolutie wordt gecompenseerd door de stijging van het aandeel huishoudens met een leefloon als belangrijkste bron van inkomsten.

Figuur 33 Belangrijkste inkomensbron van huishoudens in LWI-0



Note: Belangrijkste inkomensbron is het soort inkomen dat meer dan de helft van het bruto-inkomen zonder kinderbijslag uitmaakt. Huishoudens zijn gewogen met het aantal huishoudleden tussen 0 en 59. Zie voetnoot in tekst voor omschrijving inkomensbronnen.

Bron: EU-SILC2004 - 2019, eigen berekeningen



5.3.2. Evolutie sociale minima

In dit deel gaan we na hoe de minimumuitkeringen in de werkloosheid, invaliditeit en bijstand geëvolueerd zijn ten opzichte van de armoededrempel. Deze minima worden automatisch aangepast aan de evolutie van de prijzen²². Daarnaast worden zij geregeld verhoogd boven op deze wettelijke indexaanpassingen. De wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact heeft een structureel mechanisme ingesteld voor de welvaartsaanpassing van de sociale uitkeringen in de werknemersregeling, de zelfstandigenregeling en de sociale bijstandsregelingen. De beslissingen met betrekking tot de herwaarderingen van de sociale uitkeringen gebeuren tweejaarlijks volgens een tweeledige procedure.

In een eerste fase wordt de financiële enveloppe vastgelegd voor de welvaartsaanpassing in elke regeling²³. In een tweede fase beslist de regering over de gebruiksmodaliteiten van die enveloppe, na het gezamenlijke advies van de Nationale Arbeidsraad (NAR) en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) voor de werknemersregeling, en na gezamenlijk advies van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut van de zelfstandigen en de CRB voor de zelfstandigenregeling. De toekenning van de enveloppe kan een wijziging inhouden van een berekeningsplafond, van een

²² In 2015 werd er afgeweken van de automatische indexering van de sociale uitkeringen. Bij het overschrijden van de spilindex werden de uitkeringen dan niet verhoogd.

²³ Die enveloppe is minstens het equivalent van de uitgaven, voor alle takken van het stelsel – met uitzondering van de kinderbijslag – voor:

- een jaarlijkse welvaartsaanpassing met 0,5 % van alle inkomen vervangende sociale uitkeringen, met uitzondering van de forfaitaire (en minimum) uitkeringen;
- een jaarlijkse welvaartsaanpassing met 1 % van alle forfaitaire sociale (en minimum) uitkeringen;
- een jaarlijkse verhoging met 1,25 % van de plafonds die in aanmerking worden genomen voor de berekening van de inkomen vervangende sociale uitkeringen en, in de pensioenregeling van werknemers, van het minimumrecht per loopbaanjaar.

uitkering en/of van een minimumuitkering. Bovendien kunnen de aanpassingsmodaliteiten verschillen per regeling, per berekeningsplafond of per uitkering binnen een regeling en per categorie uitkeringsgerechtigden.

Hierna geven we de evolutie van de minimumuitkeringen per gezinscategorie in de werkloosheid, de invaliditeit en het leefloon. We stellen de evolutie van de maandbedragen over de periode 2003-2018 voor, enerzijds in reële termen (bedragen in constante prijzen van 2018) om de toegepaste welvaartsaanpassingen in kaart te brengen en anderzijds relatief t.o.v. de armoededrempel. Om de armoededrempel per gezinscategorie te berekenen gaan we uit van een equivalentieschaal van 1,5 voor de categorie “samenwonend” (een koppel) en van 2,1 voor de categorie “met gezinslast” (een koppel met 2 kinderen). Bij de vergelijking van de minimumuitkeringen met hun overeenkomstige armoededrempel veronderstellen we bij de categorie “samenwonend” een koppel waarbij de partner inactief is zonder eigen loon of uitkering, behalve bij het leefloon waar met individuele bedragen wordt gewerkt.²⁴

Bij de vergelijking tussen de minima en de EU-SILC armoededrempel dienen enkele bemerkingen gemaakt te worden. Ten eerste zijn de hier gehanteerde minimumuitkeringen brutobedragen terwijl de armoededrempel berekend is op basis van netto-inkomens. De minimumuitkeringen worden in de praktijk evenwel beperkt of niet belast zodat de nettobedragen dicht aanleunen of volledig samenvallen met de brutobedragen. Ten tweede is de vergelijking gebaseerd op maximumbedragen voor de minima. Dit is in het bijzonder belangrijk bij het leefloon waar de uitkering wordt berekend na een controle van de bestaansmiddelen. Ten derde houdt men bij deze vergelijking geen rekening met de kinderbijslag of sociale voordelen die de begunstigde van de gepresenteerde minimumuitkeringen eventueel genieten.

Merk op dat de toegangsvoorwaarden tot een bepaalde gezinscategorie per uitkeringsstelsel kan verschillen, ook al is de naam van de categorie identiek.

a. Minimumuitkeringen bij volledige werkloosheid

Het stelsel van volledige werkloosheid kent vele minimumuitkeringen en forfaitaire uitkeringen. De volledige werklozen worden toegelaten na tewerkstelling²⁵ of na studies. Het bedrag van de volledige werkloosheidsuitkering na tewerkstelling wordt berekend als een percentage van het laatst verdiende loon dat wordt geplafonneerd. Dit percentage varieert naar gelang van de gezinscategorie (met gezinslast, alleenstaand, samenwonend) en de duur van de vergoedingsperiode. Indien het eerder ontvangen loon echter lager is dan een referentieloon (het gemiddelde maandelijkse minimuminkomen voor een werknemer zonder anciënniteit) of indien in de zes maanden voorafgaand aan de uitkeringsaanvraag geen loon is ontvangen, ontvangt de werkloze een minimumuitkering die varieert naar gelang van de gezinscategorie.

²⁴ De impliciete equivalentieschalen in de Belgische sociale zekerheid kunnen berekend worden als de verhouding van de bedragen van de gezinscategorieën samenwonend ten opzichte van het bedrag voor een alleenstaande. Bijvoorbeeld, in 2017 bedraagt de impliciete equivalentieschaal voor de categorie “samenwonend” in de werkloosheid 0,74 de twee eerste jaren en vervolgens vermindert het tot 0,52, in de invaliditeit reguliere werknemer 0,85 en bij het leefloon 1,33 (in de veronderstelling dat beide partners het leefloon krijgen). Voor de categorie “met gezinslast” bedraagt de impliciete equivalentieschaal 1,21 bij werkloosheid, 1,25 bij invaliditeit reguliere werknemer en 1,33 bij het leefloon.

²⁵ Werknemer van wie de arbeidsovereenkomst is beëindigd of deeltijds werkende en werkloos voor de uren gedurende welke hij/zij gewoonlijk niet werkt.

Bovendien ontvangen samenwonenden in de derde periode van werkloosheid²⁶ een forfaitaire uitkering. Sinds eind 2012 ontvangen ook werklozen met gezinslast en alleenstaanden in de derde periode een forfaitaire uitkering (bedragen op het niveau van de minimumuitkeringen), in het kader van een versterking van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen.

Ten slotte is de werkloosheidsuitkering na studies of de inschakelingsuitkering (vóór 2012 wachtuitkering genoemd) een forfaitaire uitkering die varieert naar gelang van de gezinscategorie en de leeftijd van de betrokkene. Merk op dat de inschakelingsuitkering sinds 2015 beperkt is in de tijd.

De minimum- en forfaitaire uitkeringen zijn van groot belang in de werkloosheid. In 2003 ontving meer dan 50% van het totale aantal vergoede werklozen een minimumuitkering (ongeveer 18%) of een forfaitaire uitkering (ongeveer 32%). De laatste jaren is dit aandeel gestegen: het bereikte meer dan 60% in 2018, door de hervorming van eind 2012 met betrekking tot de verhoogde degressiviteit, en ondanks de vermindering van het aandeel werklozen na studies (zie figuur 35 hieronder). Van de ontvangers van een minimumuitkering of een forfaitaire uitkering is in 2018 bijna de helft samenwonend, een derde is een werkloze met gezinslast en iets meer dan een vijfde is alleenstaand (zie tabel 1).

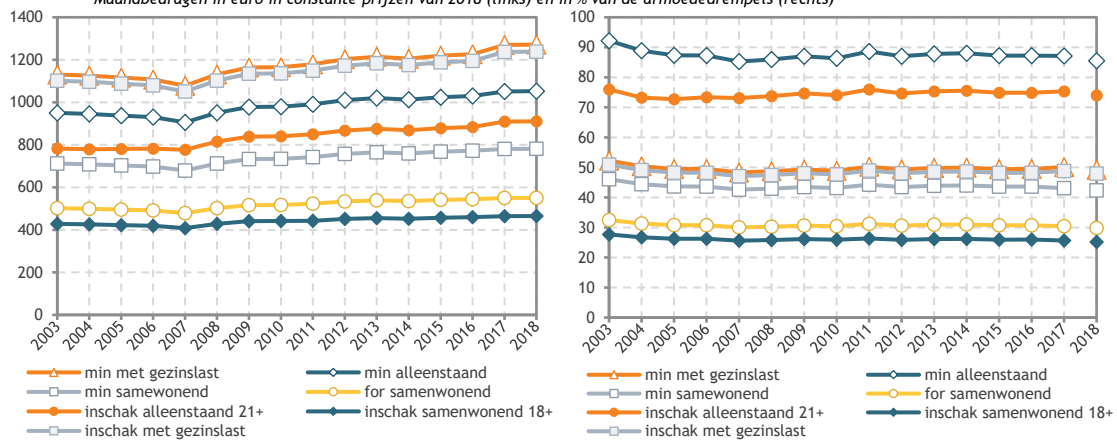
Tabel 1 Verdeling van gerechtigden op een minimum- of forfaitaire werkloosheidsuitkering naar gezinscategorie in 2018
In % van het aantal gerechtigden op een minimum-of forfaitaire uitkering

	Minimumuitkering	Forfaitaire uitkering	Totaal
Met gezinslast	13,4	20,0	33,3
Alleenstaand	7,2	14,7	21,9
Samenwonend	5,1	39,6	44,7
Totaal	25,7	74,3	100,0

Figuur 35 toont enerzijds de evolutie van de maandelijkse minimum- en forfaitaire werkloosheidsuitkeringen, per gezinscategorie, in reële termen in prijzen van 2018 (linkergrafiek) en anderzijds de evolutie van deze uitkeringen ten opzichte van de overeenkomstige armoededrempel per gezinscategorie (rechtergrafiek).

²⁶ Tot eind 2012 begon de derde periode van werkloosheid na een periode van 15 maanden werkloosheid, eventueel verlengd met drie maanden per gewerkt jaar. Vanaf eind 2012 begint de derde periode na 14 maanden werkloosheid, eventueel verlengd tot 48 maanden, afhankelijk van het arbeidsverleden. Ze begint dus ten laatste vanaf de 49ste maand.

Figuur 35 Evolutie van de minimum- en forfaitaire uitkeringen in werkloosheid
 Maandbedragen in euro in constante prijzen van 2018 (links) en in % van de armoededrempels (rechts)



Bron: berekeningen Federaal Planbureau

Opmerkingen: Vanaf 2013 wordt de minimumuitkering voor samenwonenden toegekend vanaf de eerste tot de 14e maand van werkloosheid, en eventueel tot de 24e maand afhankelijk van het arbeidsverleden. Vanaf de 25e maand tot eventueel de 48e maand (afhankelijk van het arbeidsverleden) wordt de minimumuitkering voor samenwonenden geleidelijk verminderd (niet geïllustreerd in de grafiek) om vanaf de 49e maand de forfaitaire uitkering voor samenwonenden te bereiken. De inschakelingsuitkeringen voor alleenstaanden jonger dan 21 jaar en samenwonenden jonger dan 18 jaar worden niet geïllustreerd omdat zij betrekking hebben op slechts een beperkt aantal begunstigen.

In 2018 bedraagt de maandelijkse minimumuitkering voor een werkloze met gezinslast 1 271 euro, tegenover 1 052 euro voor een alleenstaande en 781 euro voor een samenwonende werkloze (tot een maximum van 24 maanden werkloosheid). In de laatste periode van werkloosheid ontvangt een samenwonende 550 euro per maand. De inschakelingsuitkeringen bedragen 1 238 euro voor een werkloze met gezinslast, 910 euro voor een alleenstaande van 21 jaar en ouder en 465 euro voor een samenwonende van 18 jaar en ouder.

Tussen 2003 en 2007 zijn de minimumuitkeringen en de forfaitaire werkloosheidsuitkeringen niet geherwaardeerd in reële termen en, uitgedrukt in constante prijzen, nemen zij af (met uitzondering van de inschakelingsuitkering voor een alleenstaande van 21 jaar en ouder die van 2004 tot 2006 werd geherwaardeerd). Vanaf 2008 kennen zij herwaarderings die voortvloeiden uit het Generatiepact. De minimumuitkeringen en de inschakelingsuitkering voor werklozen met gezinslast zijn tussen 2008 en 2018 in reële termen met 18% gestegen, die voor alleenstaanden met 16 tot 17% en die voor samenwonenden met 14 tot 15%.

Alle minimum- en forfaitaire werkloosheidsuitkeringen naar gezinscategorie liggen onder hun overeenkomstige armoededrempel. De verhoudingen lopen uiteen van 25% van de drempel (inschakelingsuitkering voor samenwonenden van 18 jaar en ouder) tot iets minder dan 90% (minimumuitkering voor alleenstaanden). Van 2003 tot 2007 gaan alle minimum- en forfaitaire uitkeringen (behalve de inschakelingsuitkering voor een alleenstaande van 21 jaar en ouder) erop achteruit ten opzichte van hun armoededrempel. Tussen 2008 en 2017 zijn deze ratio's relatief stabiel gebleven dankzij de welvaartsaanpassingen in het kader van de Generatiepactwet.²⁷

²⁷ De lichte daling in 2018 houdt wellicht verband met de revisie van de EU-SILC in 2019, waardoor de armoededrempel voor inkomensjaar 2018 niet vergelijkbaar is met die voor eerdere jaren.

b. Minimumuitkeringen bij arbeidsongeschiktheid

Wanneer een werknemer arbeidsongeschikt wordt verklaard ten gevolge van ziekte, ontvangt hij of zij gedurende het eerste jaar een primaire arbeidsongeschiktheidsuitkering, die momenteel gelijk is aan 60% van het geplafonneerde gederfde loon. Als de arbeidsongeschiktheid langer dan een jaar duurt, ontvangt de betrokkene een invaliditeitsuitkering, die wordt berekend door toepassing van percentages op het geplafonneerde loon, die variëren naar gelang van de gezinscategorie (momenteel 65% voor een persoon met gezinslast, 55% voor een alleenstaande, 40% voor een samenwonende).

Deze primaire arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsuitkeringen omvatten minimumuitkeringen die variëren naar gelang van de gezinscategorie en het onderscheid tussen regelmatige²⁸ en niet-regelmatige werknemers. De minimumuitkeringen voor regelmatige werknemers verschillen naar gelang het gaat om uitkeringsgerechtigden met gezinslast, alleenstaanden en samenwonenden. De minimumbedragen voor niet-regelmatige werknemers bestaan uit een bedrag voor een persoon met gezinslast en een bedrag voor een persoon zonder gezinslast (alleenstaand of samenwonend). In de primaire arbeidsongeschiktheid zijn de minimumbedragen pas in 2003 ingevoerd en gelden zij, in de onderzochte periode, pas vanaf de zevende maand arbeidsongeschiktheid. Zij zijn gelijk aan de minimale invaliditeitsuitkeringen, die vanaf de eerste maand invaliditeit worden uitgekeerd.

Merk op dat er in de regeling voor zelfstandigen ook primaire arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsuitkeringen bestaan. Deze uitkeringen²⁹ hebben een forfaitair karakter en zijn vaak identiek aan de minimumuitkeringen voor regelmatige werknemers in de werknemersregeling. We verduidelijken dat de zelfstandigenregeling slechts ongeveer 3% van het aantal primaire arbeidsongeschikten en 6% van het aantal invaliden in beide regelingen samen vertegenwoordigt. Daarom is de onderstaande analyse toegespitst op de werknemersregeling.

Terwijl de minimumuitkeringen geen grote rol spelen bij de primaire arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (7% van het aantal primaire arbeidsongeschiktheidsgevallen), geldt dat niet voor de invaliditeitsuitkeringen. Meer dan de helft van de invalide werknemers (57%) ontving een minimumuitkering in 2006³⁰ en dit aandeel is gestegen tot 72% in 2018 (zie figuur 36 hieronder). Uit de verdeling van de ontvangers van minimumuitkeringen naar gezinscategorie blijkt dat de meerderheid van deze ontvangers samenwonend zijn, ongeacht of zij het minimum voor regelmatige of onregelmatige werknemers ontvangen (zie tabel 2).

²⁸ Men wordt als regelmatige werknemer beschouwd wanneer men tegelijkertijd voldoet aan verschillende voorwaarden betreffende de tijd die een werknemer nodig heeft om voor een uitkering in aanmerking te komen, het aantal gewerkte dagen en zijn bezoldiging. Indien niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, wordt hij als een niet-regelmatige werknemer beschouwd.

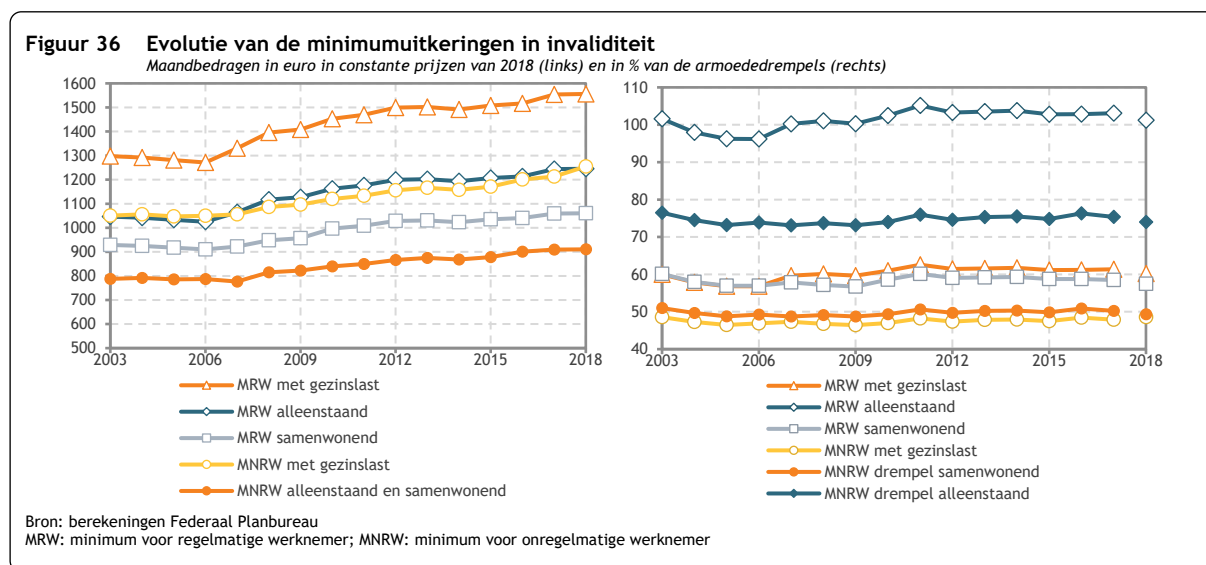
²⁹ In de regeling voor zelfstandigen verschillen deze uitkeringen naar gelang van twee onderverdelingen: enerzijds bij primaire arbeidsongeschiktheid en bij invaliditeit naargelang de gezinssituatie, en anderzijds, bij invaliditeit naargelang het feit of de begunstigde zijn bedrijf al dan niet heeft stopgezet. Tot 2006 waren er twee gezinscategorieën: met of zonder gezinslast. Het onderscheid tussen alleenstaanden en samenwonenden voor personen zonder gezinslast is in 2007 ingevoerd. Vanaf datzelfde jaar worden de forfaitaire bedragen voor primaire arbeidsongeschiktheid en voor invaliditeit voor diegenen die hun bedrijf niet hebben stopgezet, identiek. Deze forfaitaire bedragen zijn ook afgestemd op de minima in de werknemersregeling voor regelmatige werknemers die gezinshoofd zijn (vanaf 2013) en alleenstaanden (vanaf 2016). Eveneens vanaf 2007 worden de forfaitaire bedragen voor zelfstandige invaliden die hun activiteit hebben stopgezet, identiek aan de minimumuitkeringen voor regelmatige werknemers in de werknemersregeling.

³⁰ We beschikken niet over deze gegevens vóór 2006.

Tabel 2 Verdeling van gerechtigden op een minimum invaliditeitsuitkering naar type van het minimum en gezinscategorie in 2018
In % van het aantal gerechtigden met een minimumuitkering

	Minimum regelmatige werknemer	Minimum onregelmatige werknemer	Totaal
Met gezinslast	19,1	5,8	24,9
Alleenstaand	20,7	4,1	24,8
Samenwonend	31,4	19,0	50,3
Totaal	71,2	28,8	100,0

De volgende grafiek toont de evolutie van de maandelijkse minimumuitkeringen voor invaliditeit in de werknemersregeling naar gezinscategorie, enerzijds in euro in constante prijzen van 2018 (linkergrafiek), en anderzijds als percentage van de armoededrempel die overeenkomt met de betreffende gezinscategorie (rechtergrafiek).



In 2018 bedroegen de maandelijkse minima voor regelmatige werknemers 1 556 euro voor invaliden met gezinslast (1 255 euro in het geval van onregelmatige werknemers), 1 245 euro voor alleenstaanden en 1 060 euro voor samenwonenden (911 euro bij een alleenstaande of een samenwonende onregelmatige werknemer). Uitgedrukt in reële termen, d.w.z. in prijzen van 2018, evolueren deze minima tussen 2003 en 2006 relatief stabiel, of dalen zij zelfs licht. Zij stijgen sterk vanaf 2007 onder impuls van diverse herwaarderingen. In 2007 werden de minima voor regelmatige werknemers met gezinslast en voor alleenstaanden opgetrokken tot het niveau van het minimumpensioen in de werknemersregeling, waarna het deze evolutie verder volgde. De minimumuitkeringen voor onregelmatige werknemers zijn sinds 2007 afgestemd op het leefloon (zie hieronder). Globaal werden de minima voor regelmatige werknemers tussen 2006 en 2018 in reële termen verhoogd met 22% voor invaliden met gezinslast, met 21% voor alleenstaanden, met 16% voor samenwonenden, en met 16% en 15% voor de minima bij onregelmatige werknemers (respectievelijk met gezinslast en andere).

Ten opzichte van de armoededrempel per gezinscategorie, schommelt alleen de minimumuitkering voor een alleenstaande regelmatige werknemer rond 100% van de armoededrempel voor een alleenstaande. De minimumuitkeringen voor regelmatige werknemers met gezinslast en samenwonenden schommelen rond 60% van hun respectievelijke armoededrempel en de minimumuitkering voor onregelmatige werknemers met gezinslast rond 50%. Het minimum voor onregelmatige werknemers is hetzelfde voor alleenstaanden als voor samenwonenden (en is sinds 2007

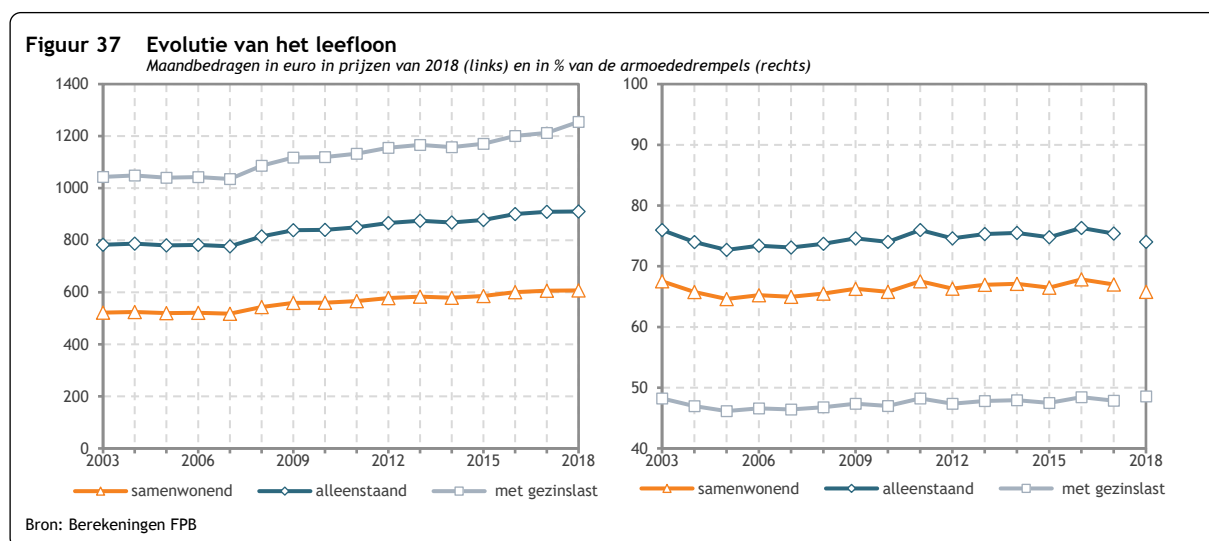
gelijk aan het bedrag van het leefloon voor een alleenstaande). In de figuur 36 (rechts) wordt dit bedrag vergeleken met zowel de armoededrempel voor een alleenstaande (tussen 73% en 76%) als met de armoededrempel voor een samenwonende (ongeveer 50%). Van 2003 tot 2006 dalen alle ratio's lichtjes omdat de minimumuitkeringen niet in reële termen worden geherwaardeerd. Tussen 2007 en 2011 stijgen de bedragen van de minimumuitkeringen voor regelmatige werknemers als percentage van hun armoededrempel, in het bijzonder de uitkering voor een alleenstaande, als gevolg van verschillende welvaartsaanpassingen. Vanaf 2011 blijven de minimumbedragen voor regelmatige werknemers in procent van de bijbehorende armoededrempel stabiel. De minimumbedragen voor onregelmatige werknemers zijn van 2007 tot 2018 relatief stabiel ten opzichte van de armoededrempels³¹.

c. Leefloon

Personen die geen of ontoereikende bestaansmiddelen hebben, kunnen beroep doen op de bijstand. In het kader van het recht op maatschappelijke integratie kunnen personen vanaf 18 jaar en onder bepaalde voorwaarden, een leefloon ontvangen. Het toekennen van deze bijstandsuitkering wordt voorafgegaan door een bestaansmiddelentoets. De uitkering kan dan volledig of gedeeltelijk worden uitgekeerd. Hierna stellen we de forfaitaire of maximale bedragen voor zonder aftrek van bestaansmiddelen.

Het forfaitaire bedrag van het leefloon verschilt naar categorie, bepaald in functie van de gezinstoestand, en bedraagt in 2018 1 255 euro voor een samenwonende met gezinslast tegenover 910 euro voor een alleenstaande of 607 euro voor een samenwonende. In 2017 bevindt bijna 40% van de leefloongerechtigden zich in de categorie alleenstaand terwijl de twee overige categorieën telkens 30% van de gerechtigden vertegenwoordigen. De voorbije jaren is het aandeel van de categorie alleenstaand wel gedaald (47% in 2003) en dat van de categorie met gezinslast sterk toegenomen (22% in 2003).

Over de periode 2003-2017 is het leefloon met 16% gestegen boven op de prijsaanpassingen en dit voor de drie categorieën. Deze koopkrachtstijging is voornamelijk te wijten aan welvaartsaanpassingen vanaf 2008. In het kader van het Generatiepact wordt er voor de bijstandsuitkeringen vanaf 2009 een budgettaire ruimte gecreëerd om verhogingen boven op de wettelijke prijsindex te kunnen geven.



³¹ De lichte daling in 2018 houdt wellicht verband met de revisie van de EU-SILC in 2019, waardoor de armoededrempel voor inkomensjaar 2018 niet vergelijkbaar is met die voor eerdere jaren.

Ondanks de welvaartsaanpassingen hebben de leefloonbedragen nooit het niveau van hun armoededrempel gehaald. In 2003 bedroeg het bedrag voor een alleenstaande 76% van de drempel waarna het nog verder onder de drempel zakte tot 73% van de drempel in 2006. Nadien zorgden de welvaartsaanpassingen ervoor dat het verschil terug iets kleiner werd en sinds 2009 schommelt het bedrag voor een alleenstaande rond 75% van de drempel.

De evolutie van het bedrag van de andere leeflooncategorieën t.o.v. de evolutie van hun armoededrempel kent een gelijkaardig patroon als dat van de categorie alleenstaande. Maar de kloof met de drempel is voor de categorie samenwonend (hier het voorbeeld van een koppel waar beiden leefloongerechtigd zijn) en de categorie met gezinslast (hier het voorbeeld van een koppel met twee kinderen met één leefloonuitkering) veel groter. Deze ongunstigere situatie in deze categorieën is in hoofdzaak te wijten aan verschillen tussen de equivalentieschalen gebruikt in de Belgische sociale wetgeving en deze gebruikt voor de EU-SILC armoededrempel (zie supra).

5.3.3. Evolutie van de inkomens van huishoudens in LWI-0 ten opzichte van de minima

Werkloosheidsuitkeringen en invaliditeitsuitkeringen worden bepaald als percentage van het vroegere loon (met minima en maxima), en dus geniet een deel van de werklozen en invaliden een bovenminimale uitkering (ongeveer 40% van de werklozen en 30% van de invaliden in 2018 – zie figuur 38). Wanneer de minima niet dalen ten opzichte van de armoededrempel, kan het armoederisico van de betreffende groepen toch stijgen als het percentage werklozen en/of invaliden met een bovenminimale uitkering daalt, of deze uitkeringen dichterbij het minimum komen te liggen.

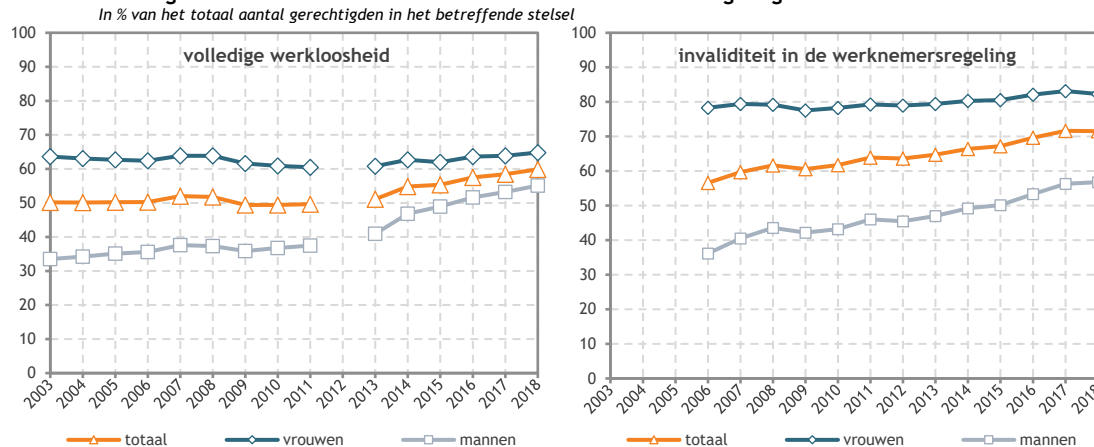
Figuur 38 toont het percentage personen met een werkloosheidsuitkering, resp. invaliditeitsuitkering (voor werknemers) op minimumniveau (of een forfaitaire uitkering) volgens administratieve gegevens. Let wel: deze cijfers hebben betrekking op de gehele populatie met een werkloosheids- respectievelijk een invaliditeitsuitkering, niet alleen op degenen die leven in baanloze huishoudens.

Bij volledige werkloosheid is het aandeel van gerechtigden met een minimum- of forfaitaire uitkering tussen 2003 en 2011 relatief stabiel gebleven en bedraagt ongeveer 50% van het totale aantal ontvangers van een volledige werkloosheidsuitkering. Eind 2012 is de hervorming van de berekening van de volledige werkloosheidsuitkering na tewerkstelling in werking getreden waarbij een verhoogde degressiviteit werd ingesteld³². Als gevolg daarvan is het percentage ontvangers van een minimum- of forfaitaire uitkering gestegen tot 60% in 2018, met name onder mannen, van wie het percentage steeg van 41% in 2013 tot 55% in 2018. Het percentage vrouwen dat een minimumuitkering of een forfaitaire vergoeding ontvangt, is tussen 2003 en 2018 niet wezenlijk veranderd: het bleef boven de 60% en is sinds 2014 licht gestegen als gevolg van de degressiviteitshervorming.

In de invaliditeitsregeling voor werknemers had in 2006 ongeveer 57% van de gerechtigden een minimumuitkering wat vervolgens is gestegen tot bijna 72% in 2018. Dit aandeel stijgt vooral bij mannen: van 36% in 2006 tot 57% in 2018. Voor vrouwen bleef het tussen 2006 en 2015 relatief stabiel op ongeveer 80% en steeg het vervolgens licht in de laatste twee jaar.

³² De hervorming voert een forfaitaire uitkering in voor werklozen in de derde periode in de categorie met gezinslast en alleenstaande.

Figuur 38 Evolutie van het aandeel gerechtigden op minimum- en forfaitaire uitkeringen binnen het stelsel van volledige werkloosheid en van invaliditeit in de werknemersregeling



Bron: berekeningen van het FPB op basis van gegevens van RVA en RIZIV

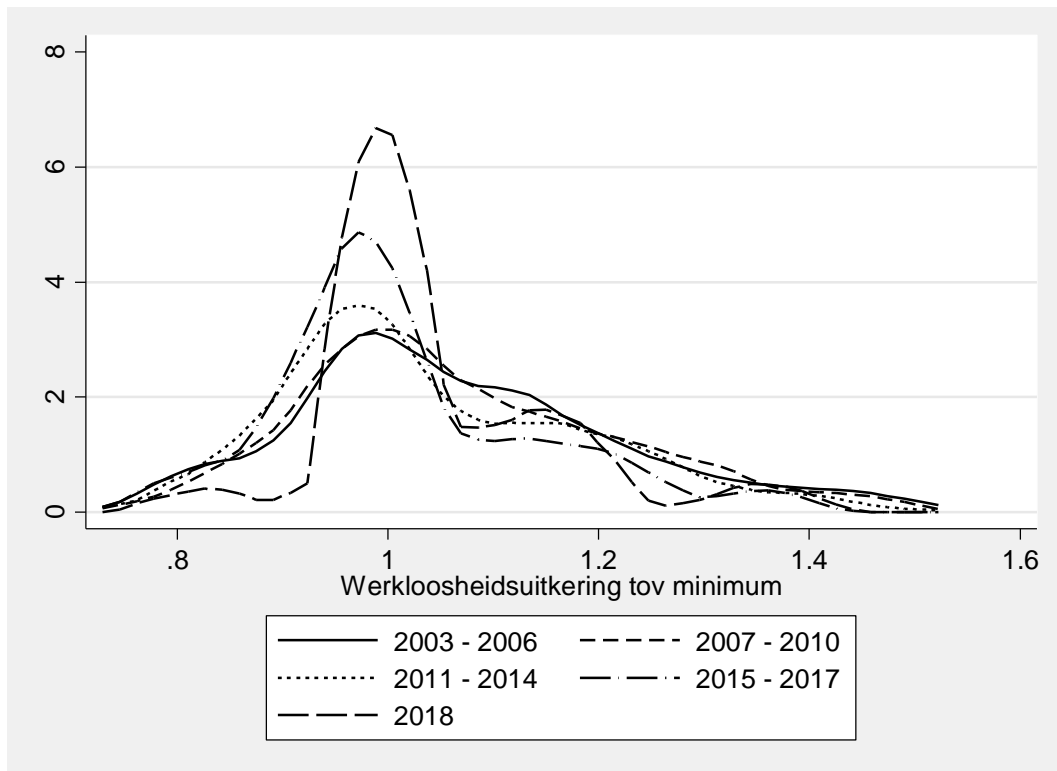
Bij volledige werkloosheid zijn de gegevens niet berekend voor het jaar 2012 omdat de hervorming van dit stelsels op vlak van een verhoogde degressiviteit in de tweede helft van dat jaar in werking is getreden.

Bij invaliditeit in de werknemersregeling beschikt het FPB niet over gegevens vóór 2006.

Laten we nu proberen te analyseren wat er gebeurt met werklozen en invaliden in huishoudens LWI-0, op basis van de EU-SILC. De minima in de werkloosheid variëren uiteraard per gezinstoestand (alleenstaande, samenwonende, persoon met gezinslast), maar deze variabele is niet beschikbaar in de EU-SILC data. De gezinstoestand is daarom geïmputeerd, hetgeen ondubbelzinnig mogelijk is voor de alleenstaanden en voor werklozen met kinderen of anderen zonder eigen inkomen in het huishouden (persoon met gezinslast). De overige zijn wellicht, maar niet noodzakelijk, samenwonenden. Deze groep omvat ongeveer één vijfde van de werklozen in LWI-0, met enige variatie tussen de jaren. Figuur 39 toont de verdeling van de werkloosheidsuitkering ten opzichte van het minimum per respectievelijke gezinstoestand voor de alleenstaanden en personen met gezinslast waarbij omwille van de overzichtelijkheid jaren in perioden zijn samengenomen. De verdeling vertoont over de jaren heen duidelijk een sterkere concentratie van de uitkeringen rond hun respectievelijke minima en de grootste sprong vindt plaats tussen de perioden 2011-2014 en 2015-2017. Het 75^{ste} percentiel³³ daalt dan van 1,15 tot 1,08. Deze ontwikkeling doet zich zowel voor bij de alleenwonenden als bij de personen met gezinslast. Zoals hierboven aangegeven, zijn de resultaten voor 2018 niet vergelijkbaar met die voor voorgaande jaren, wegens de overgang naar het gebruik van administratieve bronnen voor de inkomensgegevens. Wellicht om deze reden is de spreiding in dat jaar veel kleiner dan in voorgaande jaren. Hoe dan ook zien we dat in dat jaar de grote meerderheid van de werkloosheidsuitkeringen in deze groep van huishoudens zeer dicht bij het minimum liggen (65% van de uitkeringen ligt tussen 98% en 110% van het minimum).

³³ De waarde beneden welke 75% van de observaties zich bevindt.

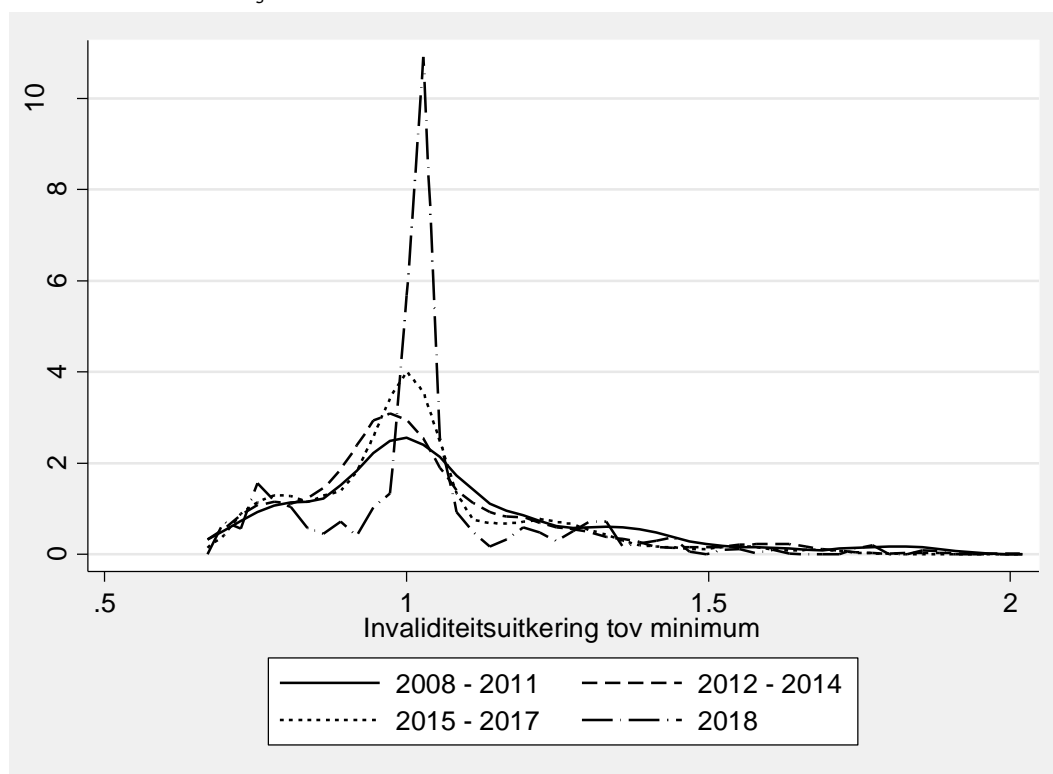
Figuur 39 Verdeling van werkloosheidsuitkeringen ten opzichte van het minimum per periode - personen in een LWI-0
 dichtheid van de verdeling in %



Noot: Alleen personen met een werkloosheidsuitkering, levend in een huishouden in LWI0, zonder andere inkomens behalve eventueel kinderbijslag. Om de grafiek leesbaar te houden zijn de jaren (behalve 2018) samengenomen in perioden van vier of drie jaar. Berekening van ratio uitkering / minimum op basis van gemiddelde uitkering per maand in kalenderjaar. Het aantal observaties is 891, 662, 645, 442 en 81 voor de opeenvolgende perioden. Resultaten voor 2018 zijn niet noodzakelijk vergelijkbaar met die voor eerdere jaren.
 Bron: EU-SILC2004 - 2019, eigen berekeningen

Ook bij de invaliditeitsuitkeringen (analyse op analoge wijze) zien we hetzelfde fenomeen vanaf 2008 (figuur 40), hoewel in wat mindere mate. De concentratie van uitkeringen vlak boven het minimum in 2018 is hier nog wat sterker.

Figuur 40 Verdeling van invaliditeitsuitkeringen ten opzichte van het minimum per periode vanaf 2008 - personen in LWI-0
dichtheid van de verdeling in %



Bron: EU-SILC2004 - 2019, eigen berekeningen

Noot: Alleen personen met een invaliditeitsuitkering, levend in een huishouden in LWI0, zonder andere inkomens behalve eventueel kinderbijslag. Resultaten pas vanaf 2008, vanwege ontbreken van de variabele 'aantal maanden met uitkering' voor invaliditeit in EU-SILC2004 - EU-SILC2008. Om de grafiek leesbaar te houden zijn de jaren (behalve 2018) samengenomen in perioden van vier of drie jaar. Berekening van ratio uitkering / minimum op basis van gemiddelde uitkering per maand in kalenderjaar. Het aantal observaties is 359, 420, 413 en 135 voor de opeenvolgende perioden. Resultaten voor 2018 zijn niet noodzakelijk vergelijkbaar met die voor eerdere jaren.

Wegens het kleine aantal observaties, de moeilijkheden bij de bepaling van de gezinstoestand en meer algemeen de problemen eigen aan enquêtegegevens, zijn bovenstaande resultaten niet erg robuust (al duidt de bevinding van een continue trend over vele jaren heen erop dat het niet om toevallige verschuivingen gaat). Om deze reden is het belangrijk dat de trends gevonden in de EU-SILC bevestigd worden door administratieve gegevens, zoals hierboven aangehaald.

5.3.4. Evolutie van de uitkeringen van huishoudens met en zonder LWI-0

Volgens Cantillon (2018) creëert de dekking door de sociale zekerheid van nieuwe sociale risico's nieuwe mattheuseffecten: middengroepen profiteren hier meer van dan de laagste inkomens³⁴. Een voorbeeld hiervan is dat uitkeringen wegens loopbaanonderbreking vaak gaan naar huishoudens waar een andere persoon blijft werken. We gaan daarom na of de uitkeringen voor personen op actieve leeftijd zijn verschoven van baanloze huishoudens naar huishoudens met werk. Figuur 41 toont de gemiddelde voor huishoudomvang gestandaardiseerde uitkering uit sociale zekerheid, en uit sociale zekerheid plus sociale bijstand, in constante prijzen en uitgedrukt in indices met de waarde voor 2003=1,

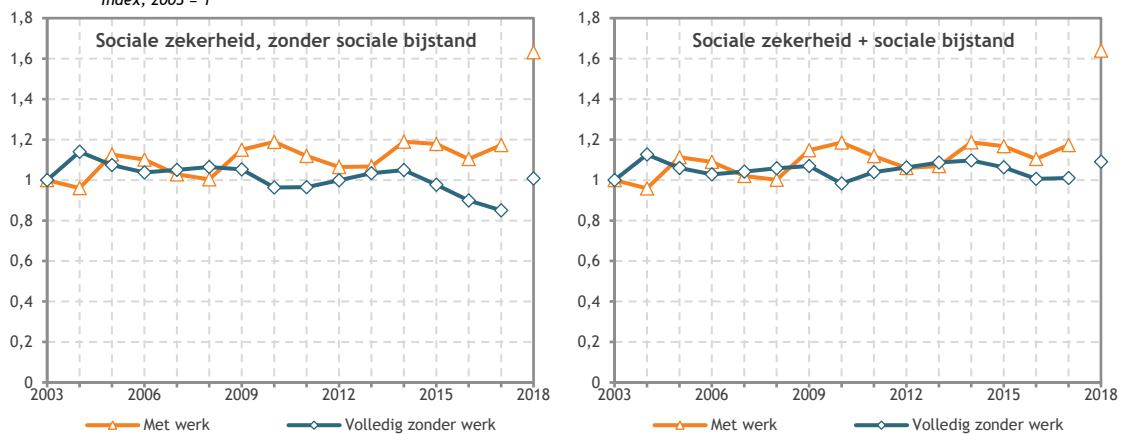
³⁴ Het mattheuseffect werd recent als volgt omschreven: "Onder invloed van sociaal-culturele, van sociaal-politieke factoren en samenhangend met de vele en uiteenlopende doelstellingen van de welvaartstaat gaat een aantal voordelen van het sociaal overheidsbeleid – meestal onbedoeld – meer naar de hogere dan de lagere sociale categorieën." (Cantillon et al., 2016, p. 495). Het standaard werk hierover is: Deleeck, H. Huybrechs, J., Cantillon, B. (1983), Het Matteüs-effect, de ongelijke verdeling van de overheidsuitgaven in België, Kluwer, Antwerpen.

op basis van de EU-SILC. De gemiddelde uitkering van baanloze huishoudens (beneden 60 jaar) is veel groter dan die van huishoudens met werk: 9 840 euro tegen 2 293 euro in 2017.

De resultaten laten zien dat in reële termen de gemiddelde uitkeringen voor de min-60-jarigen sinds 2005 in het algemeen praktisch constant blijven. Over de gehele periode gezien lijkt de gemiddelde uitkering uit de sociale zekerheid in strikte zin voor huishoudens met enig betaald werk te stijgen, terwijl deze voor baanloze huishoudens eerder daalt. Voor de gemiddelde uitkering uit sociale zekerheid en sociale bijstand gezamenlijk is er nauwelijks verschil tussen deze groepen van huishoudens.

Figuur 41 Evolutie gemiddelde gestandaardiseerde socialezekerheidsuitkering, met en zonder bijstand, in constante prijzen, naargelang betaald werk in huishouden.

Index, 2003 = 1



Bron: EU-SILC2004 - 2019, eigen berekeningen.

Noot: Zie voetnoot in sectie 5.3.1 voor omschrijving van de uitkeringen. Resultaten voor 2018 zijn niet noodzakelijk vergelijkbaar met die voor eerdere jaren.

6. Conclusies

In België is gedurende de afgelopen jaren het armoederisico van de bevolking jonger dan 60 jaar niet gedaald, maar eerder gestegen, ondanks de gunstige conjunctuur met stijgende tewerkstelling en dalende werkloosheid. België vormt hiermee een uitzondering in de EU. Doel van deze Working Paper is enkele redenen voor de kennelijke ongevoeligheid van het armoederisico voor de economische conjunctuur bloot te leggen. We baseren ons daarbij op twee ideeën vanuit de literatuur: enerzijds de polarisatie van werk en niet-werk tussen huishoudens, of met andere woorden, de concentratie van betaald werk bij bepaalde huishoudens, en anderzijds de dalende impact van de sociale zekerheid voor huishoudens op actieve leeftijd zonder werk. Een erg belangrijke schakel in de verbinding tussen de conjunctuur inzake werk en werkloosheid enerzijds en het armoederisico anderzijds is de werkintensiteit op het niveau van huishoudens. De EU gebruikt hiervoor de indicator zeer lage-werkintensiteit (LWI, Low Work Intensity), gedefinieerd als het percentage personen beneden 60 jaar dat leeft in een huishouden met geen of heel weinig betaald werk. Naar deze categorie huishoudens werd hier verwezen met de term ‘werkarme huishoudens’.

We wijzen op enkele belangrijke trends in België inzake het armoederisico, vergeleken met die in de EU27 en de omliggende landen Duitsland, Frankrijk en Nederland, afkomstig van de enquête European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC). Het armoederisico in België van de bevolking als geheel fluctueerde tussen 2003 en 2014 rond 15%, en steeg daarna tot 16,4% in 2017, het hoogste niveau tot dan gemeten. Bij de bevolking onder 60 jaar steeg het nog meer, van 13,0% in 2003 tot 16,5% in 2017. Voor een aantal categorieën onder de bevolking tussen 18 en 64 jaar is het armoederisico in België gestegen tussen 2003 en 2017, en is het in het laatste jaar hoger dan het gemiddelde van de EU27 en in de omliggende landen: eenoudergezinnen, personen met hoogstens een diploma lager secundair onderwijs en personen met een niet-EU-nationaliteit. Ook werklozen en andere niet-actieven hebben een zeer hoog risico op armoede. Verontrustend is ook dat het persistente of langdurige armoederisico van kinderen tot 17 jaar in België meer dan verdubbeld is tussen 2006 en 2017 en in 2017 hoger is dan in de EU27 en de omliggende landen. Het persistente armoederisico van 18-64-jarigen stijgt eveneens.

In België leefde in 2017 12% van de bevolking onder 60 jaar in een werkarm huishouden (dus met een zeer lage werkintensiteit). Gedurende de periode 2003-2017 fluctueerde dit percentage naargelang de economische conjunctuur, maar het aandeel van de bevolking dat leeft in een werkarm huishouden blijft in België steeds bijzonder hoog in vergelijking met de omliggende landen en de EU27. België wordt ook gekenmerkt door een zeer groot contrast in het armoederisico tussen werkarme en niet-werkarme huishoudens. Het armoederisico van personen tussen 18 en 59 jaar die leven in een werkarm huishouden is gestaag gestegen van 49,8% in 2003 tot 71,9% in 2017. Hiermee heeft België in 2017, naast Duitsland, van de ons omringende landen het hoogste armoederisico voor deze groep huishoudens. Voor de niet-werkarme huishoudens scoort België in de periode 2004-2017 daarentegen het laagste risico in vergelijking met de omliggende landen en de EU27, hoewel er toch een zekere stijging van dit armoederisico kan worden vastgesteld, van 6,5% in 2003 tot 8,3% in 2017.

Om de relatie tussen individuele tewerkstelling en baanloosheid op het niveau van huishoudens te begrijpen, gebruiken wij het begrip polarisatie, dat kan beschouwd worden als een indicator van de mate waarin tewerkstelling geconcentreerd is bij bepaalde huishoudens. In eerder onderzoek is vastgesteld op basis van de Arbeidskrachtenenquête dat in België tussen 1983 en 2012 de individuele tewerkstelling is gestegen, terwijl het percentage individuen in baanloze huishoudens niet is gedaald, hetgeen kon toegeschreven worden aan toenemende polarisatie. Voor de periode 2007-2015 vinden wij dat het gestegen percentage personen in baanloze huishoudens eveneens te wijten is aan toegenomen polarisatie. De polarisatie doet zich vooral voor bij huishoudens met hoogstens één actieve persoon beneden 60 jaar, wat betekent dat de tewerkstelling onder deze huishoudens – vooral alleenstaanden en éénoudergezinnen – veel lager is dan gemiddeld. Dit is voor een deel toe te schrijven aan het relatief ongunstige profiel van de betrokken personen: vaker laaggeschoold, geboren buiten de EU, van oudere leeftijd en vaker beperkt door gezondheidsproblemen. Daarnaast is na 2007 de polarisatie onder huishoudens met twee potentieel werkende personen (vooral koppels op actieve leeftijd) gestegen: het aandeel huishoudens met twee werkenden nam toe, terwijl het aandeel huishoudens met één tewerkgestelde afnam, en dat van huishoudens zonder tewerkgestelden stabiliseerde.

De toename van de polarisatie kan een beperkt deel van het stijgende armoederisico voor de bevolking beneden 60 jaar verklaren: een simulatie suggereert dat in 2017 het armoederisico van deze groep 1,3 procentpunt lager zou zijn geweest als de polarisatie op het niveau van 2003 was gebleven. Zonder de toename van de polarisatie zouden er in 2017 minder baanloze huishoudens met een zeer hoog armoederisico zijn. De belangrijkste bijdrage aan het stijgende armoederisico van de bevolking beneden 60 jaar wordt geleverd door de sterke toename van het armoederisico onder de baanloze huishoudens.

Baanloze huishoudens zijn uiteraard afhankelijk van sociale uitkeringen. We zien grote verschuivingen in de samenstelling van deze uitkeringen tussen 2003 en 2017. Het percentage waar een werkloosheidsuitkering de belangrijkste inkomensbron uitmaakt, daalt van meer dan de helft van deze personen tot beneden dertig procent, terwijl het aandeel waar een uitkering wegens invaliditeit de grootste bron van inkomsten is, bijna verdubbelt. Meest opvallend is de enorme toename van de personen die hoofdzakelijk leven van de sociale bijstandsuitkering met name het leefloon, van 5% in 2003 tot 23% in 2017. Tegelijk is het risico op armoede sterk gestegen bij de baanloze huishoudens waar één of meer werkloosheidsuitkeringen de belangrijkste inkomensbron vormen en in mindere mate ook bij de baanloze huishoudens die vooral van een invaliditeitsuitkering leven.

De oorzaak van de stijging van het armoederisico van de baanloze huishoudens lijkt niet te liggen bij de evolutie van de hoogte van de sociale minima. In vergelijking met de armoededrempel dalen de minima in de bijstand, de werkloosheid en de invaliditeit niet sinds 2005, al situeren de minima in de bijstand en in de werkloosheid zich steeds beneden deze drempel. De gegevens duiden wel op een steeds sterkere concentratie onder baanloze huishoudens van de werkloosheidsuitkeringen, en in mindere mate van de invaliditeitsuitkeringen, rond hun respectievelijke minima, ten koste van bovenminimale bedragen. Ook administratieve gegevens wijzen op een toename van het totaal aantal werkloosheid- en invaliditeitsuitkeringstrekkingen met een minimum of forfaitaire uitkering. De redenen voor deze ontwikkeling zouden nader onderzocht moeten worden. Mogelijk zijn deze eerder te vinden in een veranderde samenstelling van de groep individuen in baanloze huishoudens, en niet in veranderde regelgeving in de sociale zekerheid.

De hypothesen uit de literatuur worden dus beide in zekere mate bevestigd. De stijging tussen 2003 en 2017 van het armoederisico van de bevolking jonger dan 60 jaar kan gedeeltelijk toegeschreven worden aan een toename van de polarisatie van werk en niet-werk tussen huishoudens. Ook de dalende impact van de uitkeringen in de sociale zekerheid en de bijstand voor baanloze huishoudens speelt een belangrijke rol: deze uitkeringen slagen er steeds minder in om baanloze huishoudens boven de armoededrempel te tillen. Dit is niet omdat de stijging van de minima in de sociale zekerheid zou zijn achtergebleven bij die van de armoededrempel, maar meer door een toename van de proportie werkloosheid- en invaliditeitsuitkeringstrekkers met een minimum of forfaitaire uitkering.

Referenties

- Cantillon, B. (2018), *Social Security and Poverty Reduction in Rich Welfare States : Cracks in the Post War Policy Paradigm, Avenues for the Future*, Herman Deleeck Centre for Social Policy Working Paper 18-17, Oktober 2018
- Cantillon, B., Van Mechelen, N., Frans, D. en Schuerman, N. (2014). *Het glazen plafond van de actieve welvaartsstaat: Twee decennia ongelijkheid, armoede en beleid in België*. Antwerpen: Herman Deleeck Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen.
- Cantillon, B. en Buysse, L. (2016), *De Staat van de Welvaartsstaat*, Leuven/Den Haag: Acco.
- Corluy, V. en Vandenbroucke, F. (2013), *Individual employment, household employment and risk of poverty in the EU - A decomposition analysis - 2013 edition*, Eurostat Methodologies & Working paper series KS-RA-13-014. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Corluy, V. en Vandenbroucke, F. (2014), 'Individual employment, household employment and risk of poverty in the EU. A decomposition analysis', in Cantillon, B. and Vandenbroucke, F. (eds.), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How successful are European welfare states?* Oxford: Oxford University Press, pp. 94-130.
- Corluy, V. en Vandenbroucke, F. (2015), *Polarisation of employment over households revisited: the Belgian case*. KU Leuven CES Discussion paper Series DPS15.08, May 2015.
- Corluy, V. and Vandenbroucke, F. (2017), 'Individual employment, household employment and risk of poverty in the EU. A decomposition analysis', in A.B. Atkinson, A.-C. Guio and E. Marlier, *Income, work and deprivation in Europe*, Luxembourg: Publications office of the European Union, pp. 279-298
- Deleeck, H., Huybrechs, J. Cantillon, B. (1983), *Het Matteüs-effect, de ongelijke verdeling van de overheidsuitgaven in België*, Kluwer, Antwerpen.
- De Schrijver, A. (2020), *Fiscale gegevens in de enquête naar inkomens en levensomstandigheden (SILC): een pad voor de toekomst? Een verkennende studie omtrent het gebruik van IPCAL en Belcotax voor individuele inkomensvariabelen*, Statbel, Analyse no 8, <https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/Analyse/NL/Analyse%20SILC-Fiscale%20gegevens.pdf>
- European Commission (2019), *Assessment of the Europe 2020 Strategy. Joint Report of the Employment Committee (EMCO) and Social Protection Committee (SPC)*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8256&furtherPubs=yes>
- Gregg, P. en Wadsworth, J. (2008), 'Two sides to every story: measuring polarisation and inequality in the distribution of work', *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 171, 857-875.
- Gregg, P., Scutella, R. en Wadsworth, J. (2010), 'Reconciling workless measures at the individual and household level. Theory and evidence from the United States, Britain, Germany, Spain and Australia', *Journal of Population Economics*, 23 (1), 139-167.
- Hoge Raad van Financiën (2019), *Studiecommissie voor de Vergrijzing-Jaarlyks verslag*, Juli 2019, Federaal Planbureau.

Nevejan, H., Van Camp, G. en Vandelannoote, D. (2021), *Regionale kinderbijslaghervormingen. Een impactanalyse met het microsimulatiemodel EXPEDITION*, April 2021, Federaal Planbureau

Annexen

Annex 1: Berekening van de polarisatie

Zoals in sectie 4.2 is uiteengezet, is de polarisatie het verschil tussen de geobserveerde proportie personen in baanloze huishoudens (LWI-0) en een hypothetische proportie onder de assumptie dat de kans op tewerkstelling gelijk is voor alle personen die potentieel kunnen werken (personen van 18 tot en met 59 jaar, exclusief studenten van 18 tot 24 jaar). In formule:

$$\text{polarisatie} = \frac{\sum_h [w_h(LWI-0_h - LWI-0^*_h)]}{\sum_h w_h} \quad (1b)$$

waarin subscript h een huishouden met personen die potentieel kunnen werken, $LWI-0_h$ de geobserveerde LWI-0 voor huishouden h, $LWI-0^*_h$ de hypothetische kans op baanloosheid voor huishouden h, en w_h de som van de steekproefgewichten van individuen beneden 60 jaar in huishouden h.

De hypothetische kans op baanloosheid per huishouden ($LWI-0^*_h$) is een functie van enerzijds de tewerkstellingsgraad in de populatie als geheel (W), of meer exact de werkenden als proportie van de potentieel werkenden, en anderzijds het aantal potentieel werkenden in het betreffende huishouden ($k(h)$):

$$LWI-0^*_h = (1 - W)^{k(h)} \quad (2)$$

Tabel A1 illustreert de berekening met feitelijke gegevens uit EU-SILC voor 2017. De tewerkstellingsgraad (W) onder de hierboven omschreven bevolking was 79,3%. In deel A van de tabel wordt hieruit de hypothetische verdeling van het aantal tewerkgestelden per type huishouden naargelang het aantal potentiële tewerkgestelden (k) afgeleid, onder assumptie van gelijke kans op tewerkstelling. In deze tabel is het aantal potentiële tewerkgestelden beperkt van 1 tot 4; het aantal huishoudens met 5 of meer potentieel werkenden is verwaarloosbaar. De rij (0) van deel A geeft het hypothetische percentage baanloze huishoudens weer ($LWI-0^*$) berekend aan de hand van vergelijking (2); deze percentages worden hernomen in rij B.

Deel C toont de feitelijke (geobserveerde) verdeling van het aantal tewerkgestelden per type huishouden volgens EU-SILC 2017. Rij (0) van dit deel is de feitelijke baanloosheid ($LWI-0$), en deze wordt hernomen in rij D. De polarisatie per type huishouden (rij E) is het verschil tussen rij D en rij B. Dit wordt gewogen met het aandeel van de verschillende types huishoudens in de totale bevolking waarover de LWI-0 wordt bepaald, dat wil zeggen iedereen beneden 60 jaar. Deze populatie omvat dus niet alleen de potentieel tewerkgestelden, maar ook studenten en kinderen beneden 18 jaar in huishoudens met potentieel tewerkgestelden. Een koppel van 35 met twee kinderen van 8 jaar telt dus viermaal mee. De som van de gewogen polarisatie per type huishouden (rij H) is de uiteindelijke schatting van de totale polarisatie in België in 2017.

Het voorbeeld maakt ook duidelijk waarom de polarisatie alleen kan berekend worden voor baanloosheid, en niet voor de gewone lage werkintensiteit (LWI) met als criterium dat de

werkintensiteit kleiner is dan 0,2, of voor een andere drempelwaarde voor LWI dan 0,0. De hypothetische baanloosheid van een huishouden wordt berekend als een kans, op basis van de kans op tewerkstelling van de individuen in dat huishouden. Om de kans op (bijvoorbeeld) lage werkintensiteit met drempelwaarde 0,2 te berekenen zouden specifieke en arbitraire assumpties nodig zijn over de verdeling van de totale arbeidstijd (in uren per jaar) over de individuen. Een volledig gelijke verdeling van het totaal aantal gepresteerde arbeidsuren zou immers betekenen dat ieder individu een werkintensiteit van 0,71 zou hebben, en dat dus geen enkele huishouden zich in lage werkintensiteit zou bevinden. De berekende polarisatie zou gelijk zijn aan de geobserveerde LWI, hetgeen analyse van de bijdrage van de polarisatie aan de LWI onmogelijk of irrelevant maakt.

Tabel A1: Berekening van de polarisatie op basis van gegevens uit EU-SILC 2017

Tewerkstellingsgraad bij "potentieel werkenden" in 2017 (W):		79,3%				
Aantal potentieel werkenden (k):		1	2	3	4	
A. Verdeling naar aantal werkenden bij hypothese gelijke verdeling		0	20,7%	4,3%	0,9%	0,2%
		1	79%	33%	10%	3%
		2		63%	39%	16%
		3			50%	41%
		4				40%
	Totaal		100%	100%	100%	100%
B. Hypothetische baanloosheid naargelang aantal potentiële werkenden in huishouden (LWI-0*)			20,7%	4,3%	0,9%	0,2%
C. Feitelijke verdeling naar aantal werkenden in 2017		0	29,0%	6,2%	6,2%	6,6%
		1	71%	18%	9%	4%
		2		76%	34%	14%
		3			51%	38%
		4				37%
	Totaal		100%	100%	100%	100%
D. Feitelijke baanloosheid naargelang aantal potentiële werkenden in huishouden (LWI-0)			29,0%	6,2%	6,2%	6,6%
E. Polarisation index (D - B)			8,3%	1,9%	5,3%	6,4%
F. Aandeel huishouden in totale relevante bevolking			23,7%	59,8%	10,7%	4,7%
G. Bijdrage aan totale polarisatie (E*F)			0,020	0,011	0,006	0,003
H. Totale polarisatie (som van rij G):			0,040			

Annex 2: Logistisch model gebruikt in sectie 5.1.2

Tabel A2: Categorieën van de variabelen in het logistisch model gebruikt in sectie 5.1.2.

Variabele	Categorieën
Leeftijdsgroep	18-24
	25-29
	30-39
	40-49
	50-59
Geslacht	Man
	Vrouw
Opleidingsniveau	Lager onderwijs of minder
	Lager secundair
	Hoger secundair
	Hoger onderwijs
	Missing
Regio	Brussel
	Vlaanderen
	Wallonië
Land van geboorte	België
	EU
	Rest van de wereld
	Missing
Chronische ziekte	Nee
	Ja
Beperking in activiteiten	Niet
	Beperkt