

Wetenschappelijk onderzoek naar een Vlaamse indicatorenset om omgevingsfactoren en beleidsevaluatie inzake armoede te meten

VISA: Vlaamse indicatorenset armoede

Heleen Delanghe, Bea Cantillon, Koen Decancq, Marieke Frederickx, Sarah Marchal, Ive Marx, Tess Penne, Bérénice Storms, Gerlinde Verbist, Julie Vinck

Maart 2021

Een rapport in opdracht van de Vlaamse overheid, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin



Inhoud

1	WP1 – LITERATUUROVERZICHT: WAT IS ARMOEDE, HOE ARMOEDE METEN EN BESTAANDE INDICATOREN.....	4
1.1	INLEIDING	4
1.2	CONCEPTUEEL: WAT IS ARMOEDE?	4
1.2.1	<i>Definities</i>	4
1.2.2	<i>Capabilities en basisbehoeften</i>	6
1.2.3	<i>Armoede en Sociale grondrechten</i>	7
1.2.4	<i>Middelen: Inkomen, uitgaven, vermogen en tijd</i>	8
1.2.5	<i>Relatief en absoluut</i>	9
1.2.6	<i>Subjectief en objectief</i>	10
1.2.7	<i>Gradueel en multidimensionaal</i>	11
1.2.8	<i>Conclusie: wat is armoede?</i>	12
1.3	INDICATOREN VAN ARMOEDE VANDAAG	12
1.3.1	<i>Kenmerken van goede indicatoren?</i>	13
1.3.2	<i>Het meten van armoede: opkomst van sociale indicatoren</i>	14
1.3.3	<i>Armoede indicatoren op internationaal niveau</i>	17
1.3.4	<i>Europese indicatoren</i>	19
1.3.5	<i>Lokaal niveau</i>	36
1.3.6	<i>Referentiebudgetten</i>	38
1.3.7	<i>Multidimensionale welzijnsindicatoren</i>	43
1.3.8	<i>Vlaamse indicatoren</i>	46
1.4	CONCLUSIES UIT DE LITERATUUR	49
2	WP2 – DELIVERABLE 2.1: BELEIDSINDICATOREN: HET GEBRUIK VAN INDICATOREN VOOR EEN EFFECTIEF ARMOEDEBELEID	50
2.1	INLEIDING	50
2.2	BREDE PRINCIPES VOOR EEN BELEIDSRELEVANT GEBRUIK VAN INDICATOREN.....	50
2.3	BEST PRACTICES: HET VERENIGD KONINKRIJK EN FRANKRIJK.....	53
2.3.1	<i>Child poverty strategy – de strijd tegen kinderarmoede in het Verenigd Koninkrijk</i>	54
2.3.2	<i>Beleidsvorming en evaluatie in Frankrijk</i>	58
2.3.3	<i>Toepassing op Vlaanderen</i>	63
2.4	BIJLAGEN	65
3	WP2 – DELIVERABLE 2.2 & WP5: HET GEBRUIK VAN SIMULATIEMODELLEN VOOR HET MONITOREN VAN HET VLAAMSE SOCIAAL BELEID	70
3.1	INLEIDING	70
3.2	WAT ZIJN SIMULATIEMODELLEN?.....	70
3.2.1	<i>Standaardsimulaties en empirische microsimulatiemodellen</i>	71
3.2.2	<i>Bouwstenen van een simulatiemodel</i>	73
3.3	SIMULATIEMODELLEN IN VLAANDEREN EN BELGIË	76
3.4	VLAAMS SOCIAAL BELEID IN EUROMOD	78
3.4.1	<i>Cash inkomensmaatregelen</i>	81
3.4.2	<i>Kostenverminderingen en voordelen in natura</i>	83
3.4.3	<i>Corona-maatregelen</i>	85
3.5	VOORBEELDEN SIMULATIES.....	86
3.5.1	<i>Impact op cash inkomens</i>	86
3.5.2	<i>Impact op uitgaven</i>	88
3.5.3	<i>Corona-maatregelen</i>	89
3.6	STANDAARDSIMULATIES VS. DE PRAKTIJK: ASSUMPTIES EN REPRESENTATIVITEIT	94
3.7	DISCUSSIE	96
4	WP3 – DELIVERABLE 3.1: REFERENTIEBUDGETTEN ALS TOOL VOOR HET MONITOREN EN BESTRIJDEN VAN ARMOEDE	97
4.1	INLEIDING	97
4.2	ARMOEDE EN HET BELANG VAN EEN TOEREIKEND INKOMEN.....	98

4.3	DE STERKTES EN ZWAKTES VAN REFERENTIEBUDGETTEN ALS INDICATOREN VOOR HET MONITOREN VAN ARMOEDEBESTRIJDINGSBELEID.....	99
4.4	REFERENTIEBUDGETTEN ALS SOCIALE BELEIDSINDICATOREN: WAT LEREN WE?	104
4.4.1	<i>Het meten van betaalbaarheid</i>	104
4.4.2	<i>De toereikendheid van minimuminkomens en sociale voordelen</i>	106
4.4.3	<i>Het meten van armoede</i>	109
4.5	VLAAMSE REFERENTIEBUDGETTEN ALS ARMOEDELIJN?	115
4.6	PISTES VOOR TOEKOMSTIG ONDERZOEK.....	116
4.7	CONCLUSIES	118
5	WP3 – DELIVERABLE 3.1: REMI: INSTRUMENT VOOR EEN GELIJKWAARDIGE BEOORDELING VAN DE FINANCIËLE BEHOEFTEIGHEID EN HET BEPALEN VAN AANVULLENDE FINANCIËLE STEUN DOOR OCMW'S	120
5.1	INLEIDING	120
5.2	MENSWAARDIG LEVEN EN DE ROL VAN OCMW'S	120
5.3	GARANDEREN OCMW'S IEDEREEN HET RECHT OP EEN MENSWAARDIG INKOMEN?.....	122
5.4	REMI: WETENSCHAPPELIJK DIAGNOSE-INSTRUMENT VOOR FINANCIËLE BEHOEFTEIGHEID	126
5.4.1	<i>Referentiebudgetten</i>	126
5.4.2	<i>REMI</i>	127
5.5	HOE VERSTERKT REMI DE WERKING VAN HET OCMW?	130
5.5.1	<i>Voor de sociale dienst en maatschappelijk werkers</i>	130
5.5.2	<i>Voor cliënten</i>	131
5.5.3	<i>Voor het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst</i>	132
5.5.4	<i>Afspraken OCMW's m.b.t. het gebruik van REMI</i>	132
5.5.5	<i>Hoe beoordelen de REMI-gebruikers het instrument?</i>	135
5.6	IMPACT VAN REMI OP VERSCHILLEN BINNEN EN TUSSEN OCMW'S.....	136
5.7	HOE KAN REMI DE OVERHEDEN IN ONS LAND INSPIREREN IN HET MONITOREN VAN EEN DOELTREFFEND ARMOEDEBELEID? 137	
5.7.1	<i>Lokale overheden</i>	137
5.7.2	<i>Bovenlokale overheden</i>	139
5.8	WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK NAAR DE ONTWIKKELING VAN REFERENTIEBUDGETTEN	139
5.9	SAMENVATTING EN BESLUIT	140
5.10	BIJLAGEN	144
6	WP 4: OPGESTAPELDE ACHTERSTAND IN VLAANDEREN.....	152
6.1	INLEIDING	152
6.2	DATA EN DIMENSIES	155
6.2.1	<i>De MEqIn dataset</i>	155
o	DRIE LEVENSDIMENSIES	156
6.3	HOEVEEL OPGESTAPELDE ACHTERSTAND IS ER IN VLAANDEREN?.....	158
6.4	WIE LIJDT AAN OPGESTAPELDE ACHTERSTAND?.....	162
6.5	BESLUIT	164
7	SAMENVATTING	166
7.1	DE METRIEK: ARMOEDE VAN WAT?	168
7.2	ARMOEDE DEMARQUEREN: WAAR LIGT DE GRENS TUSSEN ARM EN NIET ARM?.....	168
7.3	MAATSTAVEN VOOR BELEIDSEVALUATIE: HOE METEN WE IMPACT VAN BELEID?	173
8	CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	175
9	REFERENTIES.....	179

Lijst van figuren en tabellen

FIGUUR 1.1. EVOLUTIE EUROPESE ARMOEDELIJN EN REFERENTIEBUDGETTEN 2008-2018, ALLEENSTAANDE EN ALLEENSTAANDE + 2 KINDEREN	26
FIGUUR 1.2 EVOLUTIE EUROPESE ARMOEDELIJN EN REFERENTIEBUDGETTEN 2008-2018, VERSCHILLENDE GEZINSTYPES	27
FIGUUR 1.3 ARMOEDE RISICO GRIEKENLAND.....	27
FIGUUR 2.1 INTERACTIE TYPE INDICATOREN EN BELEIDSPROCESSEN.....	52
FIGUUR 3.1 BOUWSTENEN VAN EEN MICROSIMULATIEMODEL	74
FIGUUR 3.2 STANDAARDSIMULATIE VAN EEN VOLTUUR WERKENDE AAN HET MINIMUMLOON, IN BRUSSEL, WALLONIË EN VLAANDEREN, 2019.....	80
FIGUUR 3.3 WINNAARS EN VERLIEZERS IN TERMEN VAN HET RECHT OP SCHOOLTOELAGEN.....	88
FIGUUR 3.4. WINNAARS EN VERLIEZERS IN TERMEN VAN DE TE BETALEN OUDERBIJDRAGE INKOMENSGERELATEERDE KINDEROPVANG	89
FIGUUR 3.5. ADEQUAATHEID VAN DE TIJDELIJKE WERKLOOSHEID – NETTO GEZINSINKOMEN TEN OPZICHTE VAN REFERENTIEBUDGET, 2019, VERSCHILLENDE TYPEGEZINNEN.....	92
FIGUUR 3.6. NETTO BESCHIKBAAR INKOMEN BIJ BEPERKT AANTAL DAGEN TIJDELIJKE WERKLOOSHEID COVID 19 PER WEEK.....	93
FIGUUR 4.1. DE ARMOEDECIKEL.....	99
FIGUUR 4.2. PERCENTAGE INDIVIDUËN DIE IN EEN HUISHOUDEN LEVEN MET EEN RISICO OP BETAALBAARHEIDSPROBLEMEN VOLGENS DE REËLE UITGAVEN INDICATOR VS. DE BEHOEFTE INDICATOR, VLAANDEREN 2015	105
FIGUUR 4.3. DE TOEREIKENDHEID VAN DE MINIMUMINKOMEN EN HET EFFECT VAN SOCIALE VOORDELEN VOOR 10 TYPEGEZINNEN OP DE PRIVATE HUURMARKT, VLAANDEREN 2020	107
FIGUUR 4.4. DE HOOGTE VAN DE EUROPESE ARMOEDERISICOGRAAD VERGELEKEN MET DE HOOGTE VAN DE BELGISCHE REFERENTIEBUDGETTEN (VLAANDEREN, ALLE GEZINSLEDEN IN GOEDE GEZONDHEID), EUR/MAAND 2019	110
FIGUUR 4.5. DE HOOGTE VAN DE ITALIAANSE ABSOLUTE ARMOEDEGRENS VOOR ALLEENSTAANDE EN KOPPELS MET 2 KINDEREN NAAR GELANG DE REGIO EN DE DEMOGRAFISCHE LEEFOMGEVING UITGEDRUKT ALS PERCENTAGE VAN DE ARMOEDERISICOGRENS (MAANDBEDRAGEN, 2018).....	112
FIGUUR 4.6. DE HOOGTE VAN DE EUROPESE ARMOEDERISICOGRAAD VERGELEKEN MET DE HOOGTE VAN HET NEDERLANDSE BEHOEFTECRITERIUM EN HET NIET-VEEL-MAAR-TOEREIKEND-CRITERIUM, EUR/MAAND 2017.....	114
FIGUUR 5.1. VERGELIJKING VAN HET REFERENTIEBUDGET VOOR NIET-WERKENDE DIE EEN PRIVATE WONING HUREN EN DE EUROPESE ARMOEDEGRENS MET HET NETTO BESTEEDBAAR INKOMEN (N.B.I.) UIT HET LEEFFLOON ZONDER SOCIALE VOORDELEN, HET LEEFFLOON MET SOCIALE VOORDELEN, HET LEEFFLOON MET SOCIALE VOORDELEN EN MET EEN HUURPREMIE EN HET LEEFFLOON MET SOCIALE VOORDELEN EN DE MOGELIJKHEID OM EEN SOCIALE WONING TE HUREN (VLAANDEREN - CIJFERS 2019).....	122
FIGUUR 6.1: TWEE FICTIEVE SAMENLEVINGEN	153
FIGUUR 6.2. CUMULATIEVE VERDELINGSFUNCTIES VOOR BESCHIKBAAR INKOMEN (BOVENAAN), GEZONDHEID (MIDDEN) EN KWALITEIT VAN DE WONING (ONDERAAN) (DATA: MEQIN)	160
FIGUUR 6.3. DE OPGESTAPELDE ACHTERSTANDSCURVE VOOR VLAANDEREN (DATA: MEQIN)	162
FIGUUR 8.1: VISUELE SAMENVATTING VISA PROJECT	FOUT! BLADWIJZER NIET GEDEFINIEERD.
TABEL 1.1 OVERZICHT PRIMAIRE INDICATOREN EUROPEES PORTFOLIO VOOR SOCIALE INDICATOREN	24
TABEL 1.2 OVERZICHT MULTIDIMENSIONALE WELZIJNSINDICATOREN.....	45
TABEL 2.1 INDICATOREN OPGENOMEN IN DE OPPORTUNITY FOR ALL RAPPORTEN	55
TABEL 2.2 PRECIEZE DOELEN EN ACTIES OPGELIJST BIJ DE START VAN DE “STRATÉGIE NATIONALE”	58
TABEL 2.3 ILLUSTRATIE MONITORING FRAMEWORK	64
TABEL 2.4 TABEL GEBASEERD OP FRANS VOORBEELD, OPGEZET A.D.H.V. HET VLAAMS REGEERAKKOORD (HOOFDSTUK ARMOEDEBESTRIJDING).....	65
TABEL 3.1 GESTILEERDE OPBOUW VAN EEN STANDAARDSIMULATIE BEREKENING	71
TABEL 3.2 MEEST RELEVANTE VLAAMSE SOCIAAL CORRIGERENDE BELEIDSMATREGELEN MET EEN IMPACT OP CASH INKOMEN, 2018	82
TABEL 3.3 MEEST RELEVANTE VLAAMSE SOCIAAL CORRIGERENDE BELEIDSMATREGELEN MET EEN IMPACT OP UITGAVEN, 2018	84
TABEL 3.4 CORONA MATREGELEN VLAAMSE REGERING (TOT 8 APRIL 2020).....	85
TABEL 4.1. STERKTES EN ZWAKTES VAN DE REFERENTIEBUDGETTEN IN HET LICHT VAN DE ZES KWALITEITSCRITERIA	100
TABEL 6.1. DIMENSIES EN SUBDIMENSIES	156
TABEL 6.2. BESCHRIJVENDE MULTIVARIATE REGRESSIEANALYSE	163

1 WP1 – Literatuuroverzicht: Wat is armoede, hoe armoede meten en bestaande indicatoren

Heleen Delanghe & Marieke Frederickx

1.1 Inleiding

Armoede en sociale uitsluiting duiden op een meervoudige realiteit die niet in één maatstaf te vatten is. Daarom zijn portfolio's van indicatoren nodig die informatie geven over de verschillende aspecten van deze realiteit. Sen (2000) omschrijft deze meervoudige realiteit van armoede als volgt:

[...] ultimately poverty must be seen in terms of poor living, rather than just as lowness of incomes (and “nothing else”). [...] If our paramount interest is in the lives that people can lead [...] We must look at impoverished lives, and not just at depleted wallets (p. 3).

De keuze over de inhoud van het portfolio van indicatoren is van groot belang omdat: “...*what we measure shapes what we collectively strive to pursue – and what we pursue determines what we measure* (Stiglitz, Sen, & Fitoussi, 2009, p. 9).” Met deze literatuurstudie trachten we een overzicht te geven van armoede indicatoren die beleidsanalytisch kunnen worden gebruikt tijdens de voorbereiding, bepaling, opvolging en evaluatie van het beleid en van het beheer van middelen (Bouckaert, Van Dooren, & Sterck, 2003, p. 12). Armoedestatistieken en zorgvuldig beleidsanalytisch gebruik van indicatoren bieden een meerwaarde omdat het de kwaliteit en transparantie van beleidsvoorstellen verbetert en aangeeft waarom een maatregel een goede keuze is. Het kan verantwoording bieden voor het beleid en bijdragen tot een beter (efficiënter/effectiever) beleid.

In het proces van ontwikkeling van indicatoren moeten we kijken naar welke indicatoren er reeds bestaan om armoede en sociale uitsluiting te meten en wat goede indicatoren kenmerkt. Dit wordt besproken in sectie 1.3. Voorafgaand hieraan gaan we in sectie 1.2 dieper in op het begrip armoede. Armoede is een ambigu concept dat heel wat conceptuele issues met zich brengt waardoor een definiëring de nodige aandacht vereist. In sectie 1.4 zoomen we in op de indicatoren die vandaag in Vlaanderen worden gebruikt en leggen we deze naast de reeds besproken alternatieve indicatoren en kwaliteitscriteria.

1.2 Conceptueel: Wat is armoede?

Armoede is een breed en ambigu concept dat in relatie staat tot andere concepten als ongelijkheid, deprivatie, sociale uitsluiting en welzijn. Naar gelang de definitie van armoede die men hanteert, zal bepaald worden hoe men meet, wat men meet en wie men meet. Dit onderdeel van het literatuuroverzicht start met de bespreking van verschillende definities van armoede, elks ingebed binnen een bepaalde stroming en tijd. Vervolgens gaan we dieper in op enkele elementen uit deze definities. We bespreken de concepten *capabilities*, basisbehoeften, sociale grondrechten, inkomen, uitgaven en vermogen. Tot slot onderscheiden we algemene kenmerken van armoede. We bespreken armoede als een relatief en absoluut concept met subjectieve en objectieve dimensies dat steeds gradueel en multidimensionaal is.

1.2.1 Definities

De discussie over hoe we armoede het best omschrijven gaat in de wetenschappelijk literatuur al lang mee. Auteurs leggen daarbij verschillende klemtonen, wat heeft geleid tot verschillende stromingen.

De ‘*Guide on Poverty Measurement*’ van de Verenigde Naties (2017, pp. 11-18) geeft een overzicht van verschillende benaderingen op armoede. Een van de oudste benaderingen ziet armoede in termen van

het **fysieke bestaansminimum**. In het begin van de 20^{ste} eeuw omschrijft Rowntree (1901) armoede als een ontoereikend inkomen om het minimaal noodzakelijke te bekomen voor het behoud van een fysieke conditie (p. 86). Deze visie krijgt kritiek de mens te reduceren tot een organisme dat enkel fysieke energie vereist, waarbij ze voorbijgaat aan de sociale noden van de mens. In de jaren '70 van de vorige eeuw ontstaat een nieuwe benadering die wil tegemoet komen aan deze kritieken, de **basisbehoeften benadering**. Deze breidt het bestaansminimum uit met faciliteiten en diensten als onderwijs en gezondheidszorg. Meer recent baseren verschillende onderzoekers zich op het theoretisch kader van de Theory of Human Need (Doyal & Gough, 1991) (zie sectie 1.2.2) dat helpt bij het expliciteren van de verbanden tussen menselijke behoeften, basisfuncties en noodzakelijke goederen en diensten.

De basisbehoeften benadering brengt de notie 'deelname aan de samenleving' binnen in de armoedediscussie. Armoede wordt hier opgevat als een tekort aan middelen om te kunnen voldoen aan behoeften en sociale verwachtingen in de samenleving. De term **relatieve deprivatie** verwijst dan naar onvervulde behoeften en sociale verwachtingen die specifiek zijn aan een bepaalde samenleving op een bepaald moment in haar evolutie (United Nations, 2017). Townsends definitie uit 1979 is toonaangevend in deze kijk op armoede:

Individuals, families and groups in the population can be said to be in poverty when they lack the resources to obtain the types of diet, participate in the activities and have the living conditions and amenities which are customary, or are at least widely encouraged or approved, in the societies to which they belong (p. 31)."

In 2004 omschreef de Europese Commissie armoede volgens een gelijkaardige definitie:

People are said to be living in poverty if their income and resources are so inadequate as to preclude them from having a standard of living considered acceptable in the society in which they live (p. 8).

Verder in de definitie verruimen ze hun interpretatie door de relatie met sociale uitsluiting en gecumuleerde nadelige gevolgen aan te halen:

Because of their poverty they may experience multiple disadvantages through unemployment, low income, poor housing, inadequate health care and barriers to lifelong learning, culture, sport and recreation. They are often excluded and marginalised from participating in activities (economic, social and cultural) that are the norm for other people and their access to fundamental rights may be restricted (European Commission, 2004, p. 8).

Deze benadering van armoede als sociale uitsluiting werd in ons land door Jan Vranken benadrukt. Armoede is in zijn definitie:

[...] een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen (Vranken & Geldof, 1992, geciteerd in, Vranken, Geldof, & Van Menxel, 1996, p.28).

Sociale uitsluiting brengt duidelijk het **multidimensionale** karakter van armoede in de aandacht. Reeds in de jaren 1970 gingen er stemmen op voor een betere weergave van niet-monetaire armoede factoren. Er werd vaak gegrepen naar de 'capabilities' benadering van Amartya Sen, maar ook het besproken conceptuele kader van basisbehoeften betreft deze niet-monetaire dimensies.

Sen (1985b) bekijkt armoede in termen van een algemeen gebrek aan mogelijkheden om over de vrijheid te beschikken keuzes over de manier van leven te maken.

Poverty is not just a matter of being relatively poorer than others in the society, but of not having some basic opportunities of material well-being – the failure to have certain minimum "capabilities"[...] A person's advantage is judged in this approach by his capabilities, viz., what he can or cannot do, can or cannot be. [...] But in the context of poverty analysis (Sen, 1983), it is a question of setting certain absolute standards of minimum material capabilities relevant for that society. Anyone failing to reach that absolute level would then be classified as poor, no matter what his relative position is vis-a-vis others.[...] Poverty, in this view, is not ultimately a matter of incomes at all; it is one of a failure to achieve certain minimum capabilities (p. 670).

Iemands welzijn moet in Sens benadering beoordeeld worden in de functies die iemand bereikt heeft en de *capabilities* (mogelijkheden) die voor hem openstaan. Armoede is volgens deze definitie een gebrek aan middelen om een set basisfuncties te verwezenlijken. Functies wijzen op wat een persoon is of doet, *capabilities* slaat op het geheel van functies die een persoon kan verwezenlijken (Sen, 1983b). Als gevolg van een gedwongen tekort aan deze basisfuncties kan men uitgesloten worden van wat de samenleving ervaart als een minimum levensstijl. Van den Bosch (1999) bouwt verder op de definitie van Sen en stelt daarbij het gebrek aan voldoende en adequate materiële middelen centraal: *“Naar mijn mening is het definiërende kenmerk van armen dat zij een materiële levensstandaard hebben die sociaal onaanvaardbaar wordt geacht; verder hebben armen geen enkel kenmerk of combinatie van kenmerken gemeenschappelijk dat hen onderscheidt van niet-armen (p. 660).”*

Waar basisbehoeften criteria kijken naar de link tussen de consumptie van goederen en diensten en welzijn, kijkt Sen naar de tussenliggende schakels in het proces. Hij stelt dat tussen consumptie (*commodities*) en welzijn de karakteristieken van de consumptiegoederen en de mogelijkheden van een persoon een intermediaire rol spelen. Goederen en diensten omvatten bepaalde karakteristieken (vb. een fiets maakt transport naar werk mogelijk) die het niveau van iemands mogelijkheden bepalen. Deze mogelijkheden bepalen de functies van een persoon (*“the roads followed and not followed because they are blocked”*), die dan weer bepalen wat iemands welzijn inhoudt. De goederen en diensten nodig voor het bereiken van een bepaald niveau van functies is relatief in verhouding tot de samenleving waarin men leeft (zie ook: 1.2.5). Op de vraag welke goederen en diensten minimaal noodzakelijk zijn en waar de armoedelij exact ligt, biedt Sen in zijn benadering bewust geen antwoord (zie: Sen, 2004), wat het omzetten van zijn definitie in metingen moeilijk maakt. Sen brengt echter op een hoger niveau een meerwaarde, hij biedt een structuur aan waarin over armoedestandaarden gedacht kan worden. Ten eerste legt hij het belang van de verschillende stappen in de keten tussen goederen en diensten en welvaart bloot. Als tweede draagt hij bij aan een multidimensionale visie aangezien de *capabilities* in hun essentie multidimensionaal zijn (Anthony Barnes Atkinson, 2019). De benadering ligt op deze manier vaak aan de basis van de constructie van multidimensionale indicatoren. Enkele voorbeelden zijn de doelen in de ‘2030 Agenda For Sustainable Development’ en het rapport ‘Monitoring Global Poverty’ van de Wereldbank Commissie voor wereldarmoede (2017).

Zowel bij de basisbehoeften benadering als bij de definities van Townsend, Vranken, Sen en Van den Bosch komen, expliciet of meer impliciet het element ‘algemeen aanvaarde levensstandaard’ terug. Hierin zit de relatieve dimensie van armoede vervat waarover we in de inleiding spraken (zie verder sectie 1.2.5).

1.2.2 Capabilities en basisbehoeften

Om armoede in de definitie van *capabilities* om te zetten naar een concrete maatstaf moet men een grens kunnen trekken en bepalen over welke mogelijkheden iemand minimaal moet kunnen beschikken om te participeren in de samenleving. Sen stelt deze lijst bewust niet op, omdat: *“pure theory cannot “freeze” a list of capabilities - which is absolutely complete and totally fixed - for all societies for all time to come, irrespective of what the citizens come to understand and value (Sen, 2004, p. 78)”*. Ondanks zijn tegenargumenten erkent hij dat het voor sommige toepassingen nuttig kan

zijn “to identify a subset of crucially important capabilities dealing with what have come to be known as ‘basic needs’ (Nussbaum & Sen, 1993, p. 40)”. Om een tastbare armoedegrens op te stellen, is het noodzakelijk om het begrip *capabilities* om te zetten in iets grijpbaar, in universele noden of sociale behoeften. Het bepalen van deze behoeften houdt steeds een gevaar van paternalisme in waarbij men de afweging moet maken tussen het concretiseren van het armoedeprobleem en de autonomie van personen in het bepalen van hun eigen behoeften.

Zowel Nussbaum (2000) als Len Doyal en Ian Gough (1991) stelden een model op van ‘*basic capabilities*’ die gebruikt kunnen worden als operationalisering van wat minimaal noodzakelijk is in de samenleving (Goedemé, Storms, Van den Bosch, & Penne, 2019; Bérénice Storms, 2012). Len Doyal en Ian Gough (1991) menen dat er behoeften zijn die onafhankelijk van tijd, plaats of individuele voorkeuren als noodzakelijk worden gezien. Twee universele basisbehoeften worden onderscheiden: autonomie en gezondheid. Deze komen ook in de lijst van Nussbaum, weliswaar in de vorm van andere concepten, terug. Deze behoeften zijn existentieel en noodzakelijk. Indien niet vervuld, berokken ze ernstig schade aan de mens en verhinderen hen om volwaardig aan de maatschappij deel te nemen. In die zin verschillen behoeften volgens Doyal en Gough duidelijk van preferenties, die eerder de subjectieve of persoonlijke wensen van individuen vertegenwoordigen. Preferenties zijn niet existentieel, maar intentioneel. In tegenstelling tot de universele behoeften zijn de concrete satisfactoren om deze te kunnen vervullen in een bepaalde samenleving relatief (Len Doyal & Ian Gough, 1991; Bérénice Storms, 2012). Een methode om deze noden in kaart te brengen, zijn referentiebudgetten die een korf van concrete goederen en diensten opstellen die in een bepaalde samenleving minimum noodzakelijk zijn om te kunnen participeren. Het gebruik van de referentiebudgetten methoden is wijdverspreid in Vlaanderen en kent verschillende concrete toepassingen (zie sectie 1.3.5).

1.2.3 Armoede en Sociale grondrechten

In bovenstaande concepten van armoede spreekt men steeds over een levensstandaard of mogelijkheden die noodzakelijk worden geacht binnen de samenleving. Het uitgangspunt hierbij is dat een bepaald niveau van ‘welzijn’ in een samenleving als norm geldt. Naast welzijn kan men ook kijken naar basisrechten als referentiepunt voor armoede, de zogenaamde ‘*rights-based approach*’. Artikel 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) stelt: “*Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services [...] (United Nations, 1948).*” Gevrijwaard blijven van ernstige armoede is een essentieel mensenrecht. In België werden de sociale grondrechten in 1994 verankerd in de Grondwet. Artikel 23 stelt: “Ieder heeft het recht een menswaardig bestaan te leiden”. Mensen in ernstige armoede kunnen een te geringe toegang hebben tot basis noodzakelijkheden om een goed leven te leiden of zelfs om te kunnen overleven. Het *Human Development Report* van de Verenigde Naties stelt dat het garanderen van vrije keuze het eigenlijk doel van ontwikkeling is. De keuzes omvatten politieke vrijheid, de garantie van mensenrechten en zelfrespect (cf. openbaar vertoon zonder schaamte, Smith). Armoede is hier de beperking om over deze keuzes te beschikken of om ze te verwezenlijken en vormt zo een aantasting van de menselijke waardigheid (United Nations, 2017, p. 3).

Het ‘Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebelid’ (1998) dat werd ondertekend in 1999 in België neemt ook dit uitgangspunt aan. Het akkoord, dat de wettelijke basis vormt voor een interfederale samenwerking in het bestrijden van armoede, stelt als een van de centrale principes: het realiseren van de sociale rechten en een gelijke toegang voor iedereen tot deze rechten. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting wordt ingesteld als instrument voor evaluatie en publiceert hierover tweejaarlijks een rapport (‘het verslag’ genoemd). Het verslag omvat informatie over bestaansonzekerheid, armoede, sociale uitsluiting en toegang tot de rechten op basis van een set

indicatoren vastgelegd in het 'Algemeen Verslag over de Armoede'. Het Steunpunt hanteert bij de opstelling van het verslag een dialoog methode waarbij verenigingen waar armen het woord nemen betrokken worden. Op niveau van de deelstaten zien we het Waals- (le plan wallon de lutte contre la pauvreté) en Vlaams Actieplan armoedebestrijding die beide steunen op sociale grondrechten (VAPA 2020-2024, 2020; Wallonie service public, 2015).

Binnen internationale en nationale verdragen of wetten wordt er aparte aandacht besteed aan kinderrechten. Op 20 november 1989 nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in New York het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (VRK) aan. In België kreeg dit Kinderrechtenverdrag op 15 januari 1992 kracht van wet. Het heeft betrekking op alle personen jonger dan 18 jaar. Artikel 27§1 van het VRK stelt dat: *“de Staten die partij zijn, erkennen het recht van ieder kind op een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling van het kind (1989)”*. De Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind (NCRK), opgericht in 2005, is belast met “de coördinatie en de evaluatie van, alsook het toezicht op het beleid inzake de bescherming van het kind, teneinde zich ervan te vergewissen dat het verdrag zowel op federaal als op lokaal vlak volledig wordt nageleefd en toegepast”¹. De NCRK ontwikkelde in samenwerking met administraties, beleidsmakers, vertegenwoordigers van het middenveld en onderzoekers veertig indicatoren om de realisatie van kinderrechten in België in kaart te brengen (D'hondt & Péters, 2016).

1.2.4 Middelen: Inkomen, uitgaven, vermogen en tijd

In het onderscheid tussen armen en niet-armen vertrekken de definities steeds van een bepaalde standaard waartoe een persoon geen toegang heeft door een tekort aan middelen. Wat deze middelen juist inhouden is een vraag met meerdere antwoorden. De meest gehanteerde methode is middelen van een huishouden gezien als inkomen, maar er gaan argumenten op dat consumptie een betere weergave is voor de werkelijke levensstandaard van een huishouden. Daarnaast kan ook het vermogen de hoeveelheid middelen waarover iemand beschikt beïnvloeden.

Consumptie is het gebruik van middelen verworven door aankopen, huishoudproductie of aangeboden door externen als aanverwanten, liefdadigheidsinstellingen of de overheid. Het meest voor de hand liggende argument om consumptie als uitgangspunt te gebruiken, is dat armoede een situatie omvat waar de consumptie van goederen en diensten zich onder een bepaald niveau bevindt. Een tweede argument gaat uit van de 'permanente inkomens hypothese'. Deze stelt dat de uitgaven van een huishouden niet zozeer gebaseerd zijn op het huidige inkomen, maar op de verwachte inkomensstroom over een langere periode. In lijn met deze hypothese zou de totale consumptie van een huishouden beter de levensstandaard weergeven dan het actuele inkomen. Het gebruik van consumptie komt ook tegemoet aan het probleem van tijdelijk verlies of reductie van inkomen. De Wereldbank gebruikt deze argumentatie en stelt dat consumptie beter geschikt is om de verworven levensstandaard van individuen weer te geven en dus voorkeur geniet als welvaartsindicator (World Bank Group, 2015, p. 31). Daarnaast is aangetoond dat inkomenssurveys de neiging hebben tot ondervertegenwoordiging van lage inkomensgroepen, terwijl de consumptiepatronen van deze groep beter gerapporteerd worden (Meyer & Mittag, 2019; Tess Penne, I. Cussó Parcerisas, L. Mäkinen, Bérénice Storms, & Tim Goedemé, 2016c).

Inkomen bevat in tegenstelling tot consumptie niet de gependeerde middelen, maar de stromen van middelen die zijn verworven. Verschillende auteurs waaronder Atkinson zijn van mening dat men bij armoedemetingen best kijkt naar het netto beschikbaar inkomen, dit houdt in: inkomen uit arbeid, plus overheidstransfers, plus private transfers, minus belastingen- en sociale zekerheidsbijdragen en

¹ Bron: website Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind (<https://ncrk-cnde.be/nl/alles-over-de-nationale-commissie-voor-de-rechten-van-het-kind-ncrk/>)

de waarde van huishoudensproductie en inkomen in natura vanuit de overheid (Anthony Barnes Atkinson, 2019, p. 58). Het gebruik van inkomen bij armoedemeting heeft als eerste voordeel dat het de mogelijkheden weergeeft waarover een persoon beschikt. Armoede is steeds een gedwongen situatie waarin iemand zich bevindt. Dit gedwongen karakter kan men niet eenvoudig waarnemen wanneer men enkel de uitgaven (consumptie) van een huishouden bekijkt. Het betrekken van inkomen kan aantonen dat een laag niveau van consumptie in combinatie met een voldoende hoog inkomen niet gedwongen is. Ten tweede kent het gebruik van inkomen ook een groot voordeel op vlak van databeschikbaarheid. Data over consumptiepatronen kent heel wat uitdagingen, terwijl inkomen op grote schaal eenvoudiger betrouwbaar te meten is. Daarnaast blijkt dat inkomen een goede weerspiegeling vormt van de levensstandaard doorheen de levenscyclus. Consumptie patronen volgen steeds vrij dicht veranderingen in inkomen (Van den Bosch, 1999). Tot slot blijken verschillen in armoede schattingen bij gebruik van consumptie- of inkomensdata kleiner en vaak statistisch niet significant (Anthony Barnes Atkinson, 2019, pp. 61-62).

Inkomen erkent dat het gebruik van middelen verder rijkt dan consumptie alleen. Dit wordt ook aangetoond in studies die het **vermogen** of bezit van huishoudens betrekken. Vermogen is meer stabiel over de tijd en reflecteert geaccumuleerd sparen en investeren. De vraag in hoeverre het vermogen van een huishouden in rekening gebracht moet worden in de bepaling van diens middelen stelt zich (Kuypers, 2018). Het niveau van vermogen onder de Belgische huishoudens bevindt zich onder de hoogste in de Eurozone, in het bijzonder rond of onder de mediaan, wat in contrast lijkt te staan met het relatief hoge armoedecijfer in ons land. Iemands bezit is van belang in de beoordeling van wie arm en/of financieel kwetsbaar is. De kenmerken van de populatie die zowel financieel als in termen van bezit over weinig middelen beschikt, verschillen sterk van diegene die enkel een laag inkomen kent. Daarnaast blijken verschillende Europese welvaarsstaten, waaronder België, minder progressief in hun herverdeling wanneer naast inkomen ook vermogen van de huishoudens in acht wordt genomen (Kuypers, Figari, & Verbist, 2019; Kuypers & Marx, 2019). Deze bevindingen kunnen belangrijke implicaties bevatten voor een beter gericht armoedebeleid. Van den Bosch (1999) keek naar de invloed van een samengestelde indicator op de hoogte en verdeling van armoede. Hij concludeert dat voornamelijk het hebben van een eigen woning van belang is. Andere vormen van rijkdom binnen een huishouden blijken voor de Belgische case weinig invloed te hebben op de armoedegraad.

Naast het unidimensioneel kijken naar inkomen, vermogen of consumptie kunnen de noodzakelijke middelen ook **multidimensioneel** bekeken worden. Zoals we reeds bespraken in de *capabilities*-benadering van Sen, is armoede een multidimensioneel concept (Cantillon & Buysse, 2016, pp. 469-470). Dit multidimensioneel karakter komt ook in een meer concrete beschrijving van armoede naar boven. Armoede focust niet enkel op materiële middelen (zoals inkomen, uitkeringen en consumptie), maar ook op zaken die de levenskwaliteit beïnvloeden zoals onderwijs, huisvesting en gezondheid (Decancq & Schokkaert, 2013; Stiglitz et al., 2009). Het omvat met andere woorden een niet-participatie aan de dominante waarden van onze samenleving op verschillende domeinen. De heikele punten zijn: “welke welvaartsindicatoren zijn essentieel?” en “welk gewicht krijgen deze indicatoren?”

1.2.5 Relatief en absoluut

Bij de omschrijvingen van het concept armoede horen steeds verwijzingen naar een norm, naar wat algemeen geaccepteerd is. Wat armoede is, blijkt af te hangen van tijd en plaats, van wat op een specifieke plaats in een bepaalde periode de heersende standaard is. Armoede staat dus in relatie tot de samenleving waarin men leeft. Het relatieve verwijst naar veranderende situaties en omgevingen. Peter Townsend, pionier binnen de relativistische visie op armoede, stelt dat alle behoeften of noodzakelijkheden relatief zijn t.o.v. de tijd en plaats. Hij stelt *“Any rigorous conceptualisation of the social determination of need dissolves the idea of ‘absolute’ need. [...] The necessities of life are not fixed (Townsend, 1979a, pp. 17-18).”*

Dit betekent echter niet dat armoede geen absolute elementen bevat en niet kan verwijzen naar een concreet niveau van goederen en diensten. Het absolute verwijst naar universele noden en intermediaire behoeftendie noodzakelijk voor adequate maatschappelijke participatie (Gaisbauer, Schwieger, & Sedmak, 2019). Ook volgens Sen bevat de idee van armoede een onherleidbare absolute kern, nl. a lack of capabilities, maar die is ten gronde niet in tegenstrijd met de relatieve invalshoek: *“there is no conflict between the irreducible absolutist element in the notion of poverty [...] and the ‘thoroughgoing relativity’ [...], if the latter is interpreted as applying to commodities and resources (Sen, 1985b, p. 674).”*

Armoede is, volgens Sens benadering absoluut in de sfeer van *capabilities*, maar neemt een relatieve vorm aan in de toegang tot de noodzakelijke producten en diensten voor de invulling van deze *capabilities*. Om dit uitgangspunt te illustreren verwijst hij naar het volgende citaat van Adam Smith: *“Custom [...] has rendered leather shoes a necessary of life in England. The poorest creditable person of either sex would be ashamed to appear in public without them (Smith, 1776 geciteerd in Smith, 2005, pp. 715-716).”* Het publiekelijk kunnen verschijnen zonder schaamte geldt hier als een vorm van absolute deprivatie, het gaat hier niet om meer of minder schaamte ervaren dan anderen. De invulling en de middelen ertoe zijn echter relatief. Het vermijden van schaamte vereist verschillende middelen die relatief zijn tot de situatie van anderen (Sen, 1983b, 1985b).

Het werk van Smith kan zo de verbinding leggen tussen de ogenschijnlijk tegengestelde standpunten van de relatieve en absolute stroming. Armoede bevat een absolute kern in de universele noden die het omvat, maar is steeds relatief in de definiëring ervan als een minimale geaccepteerde levensstandaard in de samenleving waarin men leeft.

A linen shirt, [...] is, strictly speaking, not a necessity of life. The Greeks and Romans lived, I suppose, very comfortably, though they had no linen. But in the present times, through the greater part of Europe, a creditable day-labourer would be ashamed to appear in public without a linen shirt, the want of which would be supposed to denote that disgraceful degree of poverty, which it is presumed, nobody can well fall into without extreme bad conduct. [...] Under necessaries, therefore, I comprehend, not only those things which nature, but those things which the established rules of decency have rendered necessary to the lowest rank of people (Smith, 1776 geciteerd in Smith, 2005, pp. 715-716).

Toch moet men vermijden dit relatieve karakter van het armoedebegrip al te sterk te benadrukken en zodanig te verruimen dat verwarring kan ontstaan tussen armoede en inkomensongelijkheid. Dit heeft een onderschatting van het aantal armen en de ongeloofwaardigheid van de armoedenorm tot gevolg. Elke definitie van armoede moet enigszins verwijzen naar armoede als het onvermogen om in basisbehoeften te voorzien. Het is wel te verstaan dat wat op een bepaald moment en in een bepaald land onder basisbehoeften wordt verstaan altijd sociaal bepaald is. Indien de armoedenorm te breed wordt dan zou men in navolging van het verslag van de OESO (1995) beter spreken van de ‘laagste inkomens’ in plaats van ‘de armen’ of, in het Europese taalgebruik, mensen ‘at risk of poverty’.

1.2.6 Subjectief en objectief

Een tweede issue in de conceptualisering van armoede is het onderscheid tussen de objectieve en subjectieve dimensie. Armoede gemeten als een tekort aan middelen om minimale functies, goederen of diensten te kunnen verwerven, maakt een abstractie van subjectieve gevoelens. Wat personen met hun mogelijkheden doen, heeft geen belang in de conceptualisering van armoede. Ruimte voor subjectieve gevoelens over iemands levensstandaard kan echter een meerwaarde bieden als bewijs voor zijn of haar bepaalde ‘armoedestatus’.

Naast de emoties die iemand heeft over zijn levensstandaard, kan het subjectieve ook plaatsvinden in de standaard waarmee we iemand situatie beoordelen. In de beoordeling van iemands situatie als arm of niet-arm vergelijken we met bepaalde standaarden. De vraag is hoe deze standaarden bepaald worden: gebaseerd op normen van de persoon zelf of laten we algemene standaarden, gedeeld in de maatschappij, gelden? Sen (1981) spreekt over armoede als in essentie een sociale bezorgdheid waarbij breed gedragen normen en standaarden gelden. Van den Bosch (1999) brengt deze vraag terug op Rawls' idee van verschillen in opvattingen over het goede. Een overheid moet een infrastructuur, aanbieden die het voor iedereen mogelijk maakt om zijn concept van het goede leven te bereiken. Een overheid moet hierbij goederen en diensten aanbieden die door nagenoeg iedereen als noodzakelijk worden gezien, wat een keerzijde in het verlies van neutraliteit met zich meebrengt. Niet ieders concept van het goede leven zal passen binnen dit kader van goederen en diensten. De mate waarin iemand toegang heeft tot deze infrastructuur bepaalt iemands armoede afhankelijk van de behoeften of de waarde die deze persoon zelf hecht aan deze toegang.

Ondanks dat het subjectieve binnen armoede van belang kan zijn in het zoeken van empirische bevestiging over iemands armoede, ligt de nadruk op criteria voorbij de persoonlijke behoeften om armoede in de maatschappij te bepalen (Van den Bosch, 1999, pp. 66-68).

1.2.7 Gradueel en multidimensionaal

Armoede omvat vele vormen, heeft betrekking op sociale noden en is relatief tot de levensomstandigheden en welbevinden van een referentiegroep. Daarnaast is, zoals in de inleiding omschreven, armoede ook gradueel en multidimensionaal. In deze laatste sectie geven we duiding bij deze twee kenmerken.

Ten eerste is armoede **gradueel**. Mensen in armoede bevinden zich niet in een en dezelfde vaststaande situatie. Er zijn meerdere vormen van armoede die betrekking hebben op vaak zeer uiteenlopende toestanden. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen bestaansonzekerheid (huishoudens levend in moeilijke financiële omstandigheden, maar (nog) niet uitgesloten van de minimale leefpatronen), diepe armoede (waar de toestand van ontoereikendheid ver gaat) en de infamarginalen (mensen die volkomen buiten ons maatschappelijke bestel staan, zoals de daklozen) (Cantillon & Buysse, 2016, p. 469).

Mensen kunnen in armoede geraken door zeer verschillende oorzaken en daarom wordt de groep van de armen gekenmerkt door een grote **diversiteit**: de oudere met een laag maar vast pensioen, een eigen huis en familie in de buurt; de werkloze jongere met hoge maar verkeerde scholing die aan vrijwilligerswerk doet; de pas gescheiden moeder met twee kinderen die opnieuw werk moet zoeken; de invalide man van 53 met een niet-werkende vrouw die graag gaat vissen; de nieuwkomer met zes kinderen die werkt voor een minimumloon. Deze personen kunnen allemaal in armoede verkeren in die zin dat zij een lage levensstandaard hebben, maar afgezien daarvan zijn hun problemen en hun kenmerken sterk verschillend. Het is daarom onjuist en niet-wenselijk om te spreken van *de arme* of *de armoede*. Bovendien evolueert de **samenstelling** van de groep armen, dat wil zeggen dat er zich nieuwe vormen van armoede voordoen, terwijl andere verdwijnen. Een deel van de armoedeproblematiek was (en is) gesitueerd bij ouderen, een generatie met lage schoolse vorming, zwakke posities op de arbeidsmarkt en een minder gunstig arbeidsstatuut. Een van de belangrijkste realisaties van het sociaal beleid (onder andere de pensioenregelingen) is dat, bij een toenemende veroudering van de bevolking, het armoederisico onder ouderen sterk is afgenomen.

Verder moet de **tijdsdimensie** van de armoede worden onderstreept: arm zijn gedurende enkele maanden is minder problematisch dan arm zijn gedurende jaren. Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen armoede van korte duur, bijvoorbeeld als gevolg van een plots inkomensverlies dat eerder conjunctureel van aard is, en structurele armoede te wijten aan een substantiële aantasting

van de sociaaleconomische positie van een huishouden waardoor het inkomenstekort een permanent karakter krijgt. De fasen van de levensloop spelen hierbij een grote rol. Longitudinaal onderzoek waarbij men aan de hand van de paneltechniek dezelfde huishoudens gedurende opeenvolgende jaren bevraagt, kan meer inzicht geven in de aard, de oorzaken en de duur van armoede. Ten slotte moet nog eens benadrukt worden dat armoede een situatie is die wordt opgedrongen aan personen en geen vrije keuze (Decancq, Goedemé, Van den Bosch, & Vanhille, 2014).

1.2.8 Conclusie: wat is armoede?

Dit eerste onderdeel van het literatuuroverzicht trachtte een antwoord te geven op de vraag wat armoede is. Het werd duidelijk dat er bij de definiëring van het begrip armoede conceptuele en normatieve keuzes moeten gemaakt worden. In zijn essentie is armoede een relatief, gradueel en multidimensionaal concept. Armoede is relatief, het wordt gedefinieerd in functie van de algemene leefomstandigheden van referentiegroepen. Hoewel de meeste auteurs van mening zijn dat armoede tot op zekere hoogte afhangt van de context waarin iemand zich bevindt, bestaat er onenigheid over de mate van relativiteit. Er bestaat verder ook geen vaststaande situatie die armoede typeert, het bestaat uit een gradatie van omstandigheden waarin mensen zich bevinden. Deze omstandigheden zijn tot slot steeds multidimensionaal. Armoede laat zich niet beperken tot de dimensie inkomen, maar strekt zich uit over verschillende domeinen waardoor een gecumuleerde deprivatie en uitsluiting kan ontstaan (Anthony B Atkinson, Cantillon, Marlier, & Nolan, 2002).

Het onderscheid tussen de verschillende kenmerken van armoede kan verhelderend, maar ook verwarrend werken. Verwarring kan onder andere optreden omdat het onderscheid tussen het concept van armoede en de indicatoren om dit te meten niet altijd goed gemaakt kan worden. Dit komt sterkt naar boven wanneer men een onderscheid maakt tussen relatieve en absolute, en objectieve en subjectieve armoede. Het onderscheid tussen relatieve en absolute armoede kan gemaakt worden op zowel het conceptueel niveau bij de definiëring van armoede als op het niveau van het meten van armoede. Hetzelfde geldt voor armoede als een subjectief concept. Veel van de subjectieve definities van armoede zijn op een zekere hoogte ook indicatoren om armoede te meten (Goedemé & Rottiers, 2011). Onder '1.3 Indicatoren van armoede vandaag' bespreken we hoe armoede via een subjectieve methode gemeten kan worden.

1.3 Indicatoren van armoede vandaag

Twee vragen rijzen op aan het begin van dit onderdeel: waarom zouden we armoede meten en hoe doen we dit het beste? De Wereldbank geeft in zijn *'Handbook on Poverty and Inequality'* vier redenen waarom we armoede moeten meten: (1) om armen op de agenda te zetten en te houden; (2) om armen te identificeren en vervolgens geschikte interventies op te stellen; (3) om projecten en beleidsinstrumenten opgesteld voor de armen te monitoren en te evalueren; en (4) om de effectiviteit van instituties opgericht om armen te helpen te evalueren. De laatste twee redenen sluiten aan bij het belang van sociale indicatoren dat Anthony B Atkinson et al. (2002) in het begin van hun boek aanhalen: *"Social indicators are an important tool for evaluating a country's level of social development and for assessing the impact of policy (p. 1)."* De kracht van sociale indicatoren zit volgens de auteurs verrat in hun potentieel om sociale problemen aan te wijzen. Een portfolio van indicatoren kan het mogelijk maken om conclusies omtrent sociale vooruitgang op te stellen. Ze maken daarbij een kanttekening die ook voor ons belangrijk is om in het achterhoofd te houden:

But we cannot expect them to be a complete representation of the state of society. They are simply an indication. The nature of that indication will depend on the choices made with regard to definitions and with regard to data. Different indicators highlight different features of social problems, and suggest different priorities for policy interventions (Atkinson et al., 2002, P. 1).

Anders uitgedrukt: de hierboven beschreven karakteristieken van armoede maken het wetenschappelijk niet mogelijk om één geldige en exacte armoedegrens te bepalen. De hoogte van die grens en het aantal armen hangt af van een brede dan wel restrictieve opvatting van het begrip armoede.

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de belangrijkste indicatoren die vandaag gebruikt worden om armoedebeleid vorm te geven, te monitoren en te evalueren. We reiken een overzicht aan van de reeds bestaande indicatoren die gebruikt worden door beleidsmakers om armoede te meten op zowel Europees, nationaal als lokaal niveau. We bespreken deze indicatoren met in ons achterhoofd de kwaliteitscriteria die besproken worden in het volgende onderdeel en stellen ons de vragen wat ze meten, welke data ze gebruiken en wie er gemeten wordt. We sluiten af met een overzicht van de indicatoren die Vlaanderen vandaag wel of niet hanteert en toetsen deze eveneens af aan dezelfde vragen als hierboven opgesomd. Vooraleer dit te doen, geven we een in sectie 1.3.2 een kort theoretisch overzicht over het ontstaan en de karakteristieken van verschillende indicatoren.

1.3.1 Kenmerken van goede indicatoren?²

In wat volgt bespreken we zes kwaliteitsvereisten voor individuele indicatoren en drie vereisten voor de portfolio van indicatoren in zijn geheel.

Het eerste criterium stelt dat een goede indicator de **essentie van een sociaal probleem** moet identificeren en een duidelijke en breed aanvaarde **normatieve interpretatie** moet toelaten. Een indicator kan nooit het probleem van armoede of sociale uitsluiting in zijn geheel omvatten, maar omschrijft een specifiek aspect. Hierbij moet de indicator er in slagen om de centrale bezorgdheid van het aspect te vatten. Voorts moeten indicatoren als zinvol worden erkend door beleidsverantwoordelijken en het brede publiek. De algemene principes van de onderliggende methode moeten verstaanbaar zijn en een intuïtieve validiteit hebben, ze moeten gezien worden als redelijk door het publiek. De normatieve richting van de indicator moet duidelijk maken wat als vooruitgang en wat als achteruitgang gezien wordt.

Ten tweede moet een goede indicator **robuust zijn en statistisch gevalideerd**. De indicatoren moeten meetbaar zijn en de daartoe gebruikte data moeten betrouwbaar zijn. Speciale aandacht moet gegeven worden aan de houdbaarheid over de tijd, de resultaten mogen niet onderhevig zijn aan onvoorspelbare en onverklaarbare fluctuaties als bijvoorbeeld seizoensgebonden condities. We moeten bij de analyse van deze data steeds in het achterhoofd houden dat de omstandigheden van diegene die sociale achterstelling ervaren (bijvoorbeeld daklozen, mensen aan de onderkant van de inkomensverdeling) zeer moeilijk statistisch meetbaar zijn.

Ten derde moet een goede indicator **responsief** zijn aan het beleid, maar mag deze niet het voorwerp uitmaken van manipulatie of artificiële beleidsingrepen. De indicatoren moeten politieke interventies reflecteren maar tegelijkertijd mogen ze niet makkelijk manipuleerbaar zijn om bepaalde resultaten artificieel te beïnvloeden.

Het vierde criteria stelt dat een goede indicator **vergelijking** doorheen de tijd en met andere regio's/landen mogelijk moet maken. Hierbij is het nuttig om een onderscheid te maken tussen procedurele vergelijkbaarheid en inhoudelijke vergelijkbaarheid (Goedemé, Storms, Stockman, Penne, & Van den Bosch, 2015). Procedurele vergelijkbaarheid houdt in dat dezelfde procedures worden toegepast voor het meten van een fenomeen of kenmerk in verschillende gevallen - verschillende tijden of verschillende plaatsen. Procedurele vergelijkbaarheid impliceert niet noodzakelijkerwijs

² Deze sectie is gebaseerd op Atkinson, Cantillon, Marlier, & Nolan, 2002, P. 19-26. (Chapter 2 Indicators in Principle)

vergelijkbaarheid in inhoudelijke zin, wat betekent dat hetzelfde fenomeen op dezelfde manier wordt weergegeven in verschillende sociale contexten. Om te beoordelen of dat het geval is, is een criterium nodig dat los staat van de gebruikte procedures. Omdat dit criterium vaak niet beschikbaar is, is de procedurele vergelijkbaarheid meestal het enige leidende beginsel dat wordt gebruikt om een indicator voor de vergelijking tussen landen op te stellen.

Als vijfde criteria moet een goede indicator **actuele situaties** meten en niet te sterk achterlopen op de feiten. In het domein van armoede is up-to-date data vinden niet eenvoudig, toch moet men streven naar het meten van actuele situaties. Om aan dit probleem tegemoet te komen is zowel een goede revisie van de data als van de onderliggende concepten van belang.

Het laatste criterium houdt in dat een indicator vrij **makkelijk en snel geïmplementeerd** moet kunnen worden door de administratie. Waar de indicator niet aansluit bij bestaande data moet deze eenvoudig verkregen kunnen worden door bestaande instrumenten aan te passen.

Voor het opstellen van multidimensionale indicatoren is het toekennen van gewichten aan de verschillende dimensies een hele uitdaging, transparantie is onontbeerlijk.

Voor de portfolio van indicatoren gelden volgende kwaliteitsvereisten. De portfolio van indicatoren moet een **evenwichtige weergave** zijn van verschillende facetten van armoede en sociale uitsluiting. Een portfolio kan nooit exhaustief zijn waardoor er een selectie van indicatoren moet gemaakt worden. Hierbij geldt er een afweging tussen volledigheid en transparantie. Een te groot aantal indicatoren kan de geloofwaardigheid teniet doen. De gemaakte selectie moet zorgvuldig zijn en de hoofdbekommernissen omvatten.

Ten tweede moeten de indicatoren binnen de portfolio **onderling consistent** zijn. Daarbij moet het gewicht van de indicatoren binnen de portfolio evenredig zijn, wat wil zeggen dat ze niet veel verschillen in hun aandeel. Dit vereenvoudigt de interpretatie van de portfolio in zijn geheel.

Als laatste criterium moet de portfolio **transparant** zijn en **toegankelijk** voor het brede publiek. Deze eigenschap heeft toepassing op zowel de individuele indicatoren als de portfolio in zijn geheel. Het verspreiden van de resultaten en informatie over de methodes is hierbij een belangrijk onderdeel.

1.3.2 Het meten van armoede: opkomst van sociale indicatoren³

Een uitgebreide literatuur over sociale indicatoren ontstond vanaf de jaren '60 waarin de zogenaamde *'Social indicator movement'* plaatsvond. Deze sociale indicatoren trachten, breder dan enkel armoede, het niveau van sociale ontwikkeling van een land en de impact van beleid te meten. In 1980 publiceerde de OESO een lijst van sociale indicatoren. Op wereldniveau publiceerde de Wereld Bank de *'Social Indicators of Development'* en de *'World Development Report'*. Rond dezelfde periode ontstaat het United Nations Development Program (UNDP) dat in 1990 start met de publicatie van het *Human Development Report* (Anthony B Atkinson et al., 2002).

In 2000 benadrukte de Europese Raad van Lissabon dat *"het aantal mensen die in armoede en sociale uitsluiting leven onaanvaardbaar is en dat er dringend stappen moeten worden ondernomen om armoede uit te roeien"*. De Lissabonstrategie probeerde hierop een antwoord te bieden met haar flexibele beleidsbenadering gekend als de Open coördinatiemethode (Open Method of Coordination, OMC). Binnen de OMC zijn een aantal sociale indicatoren ontwikkeld om de inhoud van het Europees sociaal model te definiëren. Zo wordt een sterke nadruk op sociale rechten en solidariteit opgenomen

³ De beschrijving en bespreking van voor- en nadelen van de verschillende methoden is afkomstig uit Cantillon en Buysse (2016, pp. 470-480).

in het Verdrag van Lissabon. Geleidelijk aan wordt armoedebestrijding een prominent thema van het EU-beleid. In 2010 benoemde de Europese Commissie armoedebestrijding dan ook als haar vijfde doelstelling van de EU2020-strategie: verminderen van armoede en sociale uitsluiting bij 20 miljoen mensen in tien jaar tijd. Om een dergelijk doel te kunnen halen, moet er een duidelijke meting zijn van armoede en sociale uitsluiting (Cantillon & Buysse, 2016, pp. 467-468).

In de literatuur worden veel wetenschappelijke methoden voor de bepaling van armoedegrenzen voorgesteld. Globaal kunnen die in vijf typen worden onderverdeeld: de wettelijke methode, de relatieve methode, de voedselquote-methode, betaalbaarheidsindicatoren, de subjectieve methode en de budgetmethode. Daarnaast is er nog de kwalitatieve methode, die niet op inkomen maar op directe indicatoren van deprivatie is gebaseerd. We merken vooraf op dat geen enkele van deze methoden exclusief geldig is (Cantillon & Buysse, 2016, pp. 467-468).

Bij de **wettelijke, beleidsmatige of politieke methode** wordt als armoedelijk een minimuminkomen gehanteerd dat, officieel of impliciet, in een sociale of fiscale wetgeving wordt gebruikt (bijvoorbeeld het leefloon in België). Het voordeel van deze methode is dat ze een zeer exacte armoedelijk oplevert die dicht bij een absoluut minimum staat en de politieke mening weergeeft over wat minimaal noodzakelijk is. Een nadeel is dat de grenzen (zoals het leefloon) gebaseerd zijn op het resultaat van incrementele politieke besluitvorming, zonder garantie dat deze voldoende zijn om uit de armoede te blijven. De wettelijke methode veronderstelt precies wat men moet bewijzen, namelijk dat het in de wet voorziene peil beantwoordt aan een reële sociale behoefte. Om het sociale zekerheids- en armoedebeleid te kunnen beoordelen, is het dan ook onlogisch om een norm te hanteren die werd afgeleid uit het feitelijk gevoerde beleid.

De **relatieve of statistische methode** definieert de armoedelijk als een percentage van een macro-economische grootte, bijvoorbeeld het nationaal inkomen per hoofd of het gemiddelde of mediane (equivalent⁴) beschikbare gezinsinkomen. Het voordeel van deze methode is dat ze een zeer exacte armoedelijk oplevert die een internationale vergelijking vergemakkelijkt. Het nadeel is echter dat de keuze van het percentage (40%, 50% of 60% van het gemiddelde of mediaan gezinsinkomen) en van de equivalentieschaal in grote mate arbitrair blijft. Afhankelijk van het peil waarop dit percentage wordt vastgesteld, zal het aantal armen veeleer hoog of veeleer laag zijn. Vooral de gekozen equivalentieschaal, afhankelijk van de mate waarin rekening wordt gehouden met gezin-specifieke karakteristieken en schaalvoordelen, vermindert of vermeerderd het aantal armen, in het bijzonder onder de grote gezinnen.

De armoedegrenzen binnen deze methode zijn verder ook 'welvaartsvast' wat inhoudt dat een stijging van het mediane inkomen zorgt voor een even grote stijging in de armoedegrens. Bij een algemene toename van de welvaart, waarbij de inkomens van alle huishoudens met hetzelfde percentage stijgen, zal de armoede zoals gemeten met relatieve normen altijd op hetzelfde niveau blijven. Men zou daarom kunnen zeggen dat de relatieve normen niet zozeer de armoede meten maar wel een bepaald aspect van de inkomensongelijkheid, met name: "hoeveel mensen zitten er in de onderste staart van de inkomensverdeling?". De evolutie van de omvang van die onderste staart kan een relevante indicator zijn om na te gaan hoe maatschappelijke ontwikkelingen en beleidsingrepen de positie van de meest kwetsbare inkomensgroepen hebben beïnvloed. Maar het nadeel van de relativiteit blijft. Men verwacht immers terecht dat het aantal absolute armen zou dalen bij toenemende welvaart. Tot slot blijft de indicator ook beperkt tot geldinkomen en betreft deze geen factoren als collectieve diensten die het consumptieniveau van mensen met een laag inkomen kunnen beïnvloeden.

⁴ Equivalent inkomen is het inkomen aangepast aan de hand van equivalentieschalen om te corrigeren voor de samenstelling en omvang van het huishouden (Cantillon & Buysse, 2016, p. 461)

Voedselquote-armoedelijnen zijn gebaseerd op de zogenoemde Engel-curves en gaan uit van de veronderstelling dat gezinnen die eenzelfde aandeel van hun inkomen spenderen aan levensnoodzakelijke behoeften (voeding, kleding, verwarming) even welgesteld zijn. Een fundamenteel probleem in de context van armoedemeting is dat de bepaling van de 'cut-off'-proportie (dit is het aandeel dat mag worden besteed aan levensnoodzakelijke goederen) om de daarmee overeenkomstige inkomensdrempels te bepalen in grote mate arbitrair is. In feite blijkt deze methode eerder nuttig te zijn voor het schatten van equivalentieschalen in plaats van het bepalen van armoedelijnen.

Studies die de **betaalbaarheid** van noodzakelijke goederen en diensten, zoals bijvoorbeeld water of huisvesting meten beroepen zich op drie soorten indicatoren (1) indicatoren die betrekking hebben op problemen met betaalbaarheid die zich reeds gerealiseerd hebben, bijvoorbeeld in de vorm van achterstallige betalingen, gerechtelijke invorderingen, uithuiszettingen of afsluitingen; (2) indicatoren die betrekking hebben op de betaalbaarheid van de werkelijke huurkosten of de betaalbaarheid van de waterfactuur waarmee huishoudens worden geconfronteerd; en (3) indicatoren die aangeven of gezinnen over voldoende inkomsten beschikken om aan de reële huurprijzen een kwaliteitsvolle woning te kunnen huren of aan de geldende tarieven een minimaal noodzakelijke hoeveelheid water kunnen veroorloven, zonder de minimale consumptie van andere essentiële goederen en diensten in het gedrang te brengen. Onderzoek in ons land leert dat de combinatie van verschillende indicatoren nodig is om een volledig beeld te krijgen van de betaalbaarheidsproblematiek. Zo vatten bijvoorbeeld de twee laatste indicatoren grotendeels verschillende groepen van gezinnen wiens inkomen te laag is om de huurkost of de waterfactuur te kunnen betalen (Heylen, 2019; Vanhille, Goedemé, Penne, Van Thielen, & Storms, 2018; Vanhille, Goedemé, Van Thielen, & Storms, 2018; Winters et al., 2013).

De zogenoemde **subjectieve methode** construeert een armoedelijijn op grond van schattingen van de bevolking zelf, omtrent een noodzakelijk minimuminkomen per type van huishouden (Van den Bosch, 1999). Concreet wordt aan respondenten in een steekproef de vraag gesteld: "Hoe groot moet volgens u, voor uw huishouden het netto maandelijks inkomen, alles inbegrepen, minstens zijn om juist (net) rond te komen (de eindjes aan elkaar te knopen)?" Vanuit een sociaal standpunt bekeken is deze methode sociaal waarachtig omdat zij precies aan de samenleving zelf overlaat te bepalen waar de armoede begint. Een nadeel is echter dat verschillende respondenten een verschillende levensstandaard als minimaal zien en dat niet altijd duidelijk is welke omstandigheden en budgetposten zij in aanmerking nemen bij het beantwoorden van de vraag naar het noodzakelijke inkomen. In de praktijk blijken subjectieve inkomensgrenzen veeleer hoog uit te vallen. Ook kunnen ze van het ene jaar op het andere vrij sterk verschuiven en verschillen ze van land tot land. Een groot probleem is dat de verwoording of de plaatsing van de vragen in de survey een grote invloed kunnen hebben op het eindresultaat (Van den Bosch, 1999).

De **budgetmethode** stelt inkomensgrenzen vast op basis van een korf van goederen en diensten die weerspiegelen wat noodzakelijk is voor gezinnen om een bepaalde levensstandaard te bereiken. Die standaard is in België vastgelegd op datgene wat minimaal nodig is om volwaardig te participeren aan de samenleving (Bérénice Storms, 2012; Storms & Van den Bosch, 2009). Voor het vervullen van alle hiertoe noodzakelijke behoeften worden lijsten van goederen en diensten opgesteld met hierbij horende eigenschappen, aantallen, prijzen en afschrijftermijnen. Samen levert dit een totaalbudget op voor een referentiehuishouden dat in welbepaalde omstandigheden leeft met welbepaalde kenmerken. Gegeven de specifieke omstandigheden en kenmerken van de referentiehuishoudens is het niet de bedoeling om de geprijsde budgetten zonder aanpassingen als armoedelijijn te gebruiken (Decancq et al., 2014; Penne et al., 2016c). Wel zijn deze referentiebudgetten bruikbaar om minimuminkomens in de sociale zekerheid en bestaande armoedelijnen – en in het bijzonder de relatieve armoedelijijn – te contextualiseren (Goedemé, Penne, Hufkens, Karakitsios, Simonovits, Carillo Alvarez, et al., 2019; Penne, Cornelis, & Storms, 2019; Storms, Penne, Vandelanootte, & Van Thielen,

2015). In sectie 1.3.5 bespreken we gedetailleerd de methodologie gehanteerd voor het opstellen van de Belgische referentiebudgetten en de voor- en nadelen ervan.

Ten slotte poogt de **kwalitatieve of deprivatiemethode** een armoedelij n te bepalen op basis van de leefomstandigheden, het niet-verbruik van elementaire consumptiegoederen en de niet-deelname aan collectieve goederen. De objectieve deprivatiemeting neemt het aantal goederen en diensten die de respondenten niet bezitten als welvaartsindicator (Townsend, 1979b). De subjectieve deprivatiemeting gebruikt als indicator het zich niet kunnen veroorloven van goederen die door minstens 50% van de bevolking noodzakelijk worden geacht (Mack & Lansley, 1985). Het gaat om een beperkte lijst van goederen en diensten die voornamelijk informatie geven over de materiële leef- en woonomstandigheden van huishoudens. Het voordeel is dat deze methode rekening houdt met het multidimensionale karakter van armoede en zich niet beperkt tot het inkomen. Het nadeel echter is dat de keuze van de deprivatie-indicatoren in hoge mate willekeurig is en zelfs selectief kan zijn. Bovendien blijkt het bepalen van de deprivatiegraad die als armoedecriterium moet worden gebruikt, geen eenvoudige zaak.

Zoals reeds aangegeven geeft geen enkele van de beschreven methoden een absoluut te aanvaarden resultaat. Elke methode geeft een eigen soort informatie. Voor internationale vergelijking van armoedetrends is de statistische methode aangewezen (met name de zogenoemde EU-norm), maar die steunt op een tussen specialisten overeengekomen definitie van de armoede. De kwalitatieve deprivatiemetingen zijn een aanvulling op de financiële armoedelij n, maar de resultaten zijn tot nu toe te vaag om er een formeel informatiesysteem mee te kunnen opbouwen. Op de langere termijn biedt de budgetmethode perspectieven voor een geldige en maatschappelijk aanvaarde armoedenorm, maar deze vraagt veel bijkomende en tijdsintensieve inspanning op methodisch niveau en op vlak van data verzameling.

In volgende onderdelen presenteren we enkele specifieke uitwerkingen van deze methoden, o.a. de Europese indicatoren en referentiebudgetten, waarbij we ons focussen op diegene die het verst ontwikkeld werden voor Vlaanderen.

1.3.3 Armoede indicatoren op internationaal niveau

Zoals in de vorige sectie aangegeven, ontstonden in de jaren '80 van de 20^{ste} eeuw de eerste rapporten over sociale indicatoren. Op wereldschaal ontwikkelde de Wereldbank *'The World Bank development indicators'* die vergelijkingen tussen landen op vlak van ontwikkeling mogelijk maken. Het terugdringen van armoede en sociale ongelijkheid staan zowel in de *UN Social Development Goals* als in de *World Bank Group's twin goals for 2030* centraal. De Wereldbank staat bekend om zijn veel besproken 'one dollar a day' armoedelij n uit het World Development Report 1990. De Wereldbank tracht met deze methode een internationale armoedelij n op te stellen. Ze verfijnden de 'one dollar a day' naar drie armoedelijnen afhankelijk van de gemiddelde inkomens van landen. Momenteel staat de internationale grens voor extreme armoede op 1,90 dollar per dag, in koopkrachtpariteit (KKP)⁵ van 2011. Twee bijkomende armoedelijnen liggen op \$3,20 per dag, in lage-midden inkomenslanden en op \$5,50 per dag voor de hoge-midden inkomenslanden.

De Wereldbank speelt verder ook een rol in de monitoring van de *UN Sustainable Development Goals*, doelstellingen in 17 domeinen waaronder het bestrijden van wereldwijde armoede. Deze domeinen rijken verder dan enkel monetaire armoede en leggen ook een sterke focus op duurzame ontwikkeling. De Wereldbank werd ingeschakeld voor de monitoring van 20 indicatoren en de ontwikkeling en monitoring van 22 bijkomende indicatoren. Hiervan vallen vijf indicatoren onder de doelstelling 'het

⁵ Door te werken met koopkrachtpariteit (KKP) kan het welzijn van mensen in verschillende landen vergeleken worden.

‘beëindigen van armoede wereldwijd en in al haar vormen’: (1) het aandeel van de populatie onder de internationale armoedelijijn (\$1,90 PPP 2011); (2) het aandeel van de populatie onder de nationale armoedegrenzen; (3) het aandeel van de populatie gedekt door sociale beschermingssystemen; (4) het aandeel van de totale volwassen bevolking met veilige eigendomsrechten op land, met (a) wettelijk erkende documentatie, en (b) die hun recht op land als veilig beschouwen; en (5) het aandeel van mannen, vrouwen en kinderen van alle leeftijden die onder alle dimensies in armoede leven volgens nationale definities. De indicatoren worden bekeken naar geslacht, leeftijd, arbeidsstatus, geografische locatie en huisvestingssituatie. Bij de derde indicator wordt ook gekeken naar het ten laste hebben van kinderen, ouderen, zwangere vrouwen, personen met een beperking, pasgeborenen, slachtoffers van arbeidsongevallen en armen en de meest kwetsbaren. Naast deze vijf indicatoren telt de doelstelling nog vijf indicatoren gemonitord door andere organisaties dan de Wereldbank. Enkel de eerste van deze indicatoren is relevant in het kader van armoedemeting, namelijk het aandeel van de populatie in huishoudens met toegang tot basisgoederen. De andere vier indicatoren hebben betrekking op de doelstelling omtrent het opbouwen van meer weerstand en het terugdringen van de blootstelling van kwetsbare groepen aan rampen en klimaat gerelateerde extreme omstandigheden (United Nations, 2019; World Bank Group, 2019). Uiteraard gaat de armoededoelstelling verder dan enkel deze beknopte set indicatoren en moeten alle doelstellingen als een samenhangend geheel gezien worden.

Een tweede tool om evoluties in de eerste doelstelling van de SDG te monitoren is de *Global Multidimensional Poverty Index (MPI)* ontwikkeld door het *United Nations Development Programme* en het *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (2019). De MPI bepaalt iemands deprivatie aan de hand van 10 indicatoren onder de dimensies gezondheid, opleiding en levensstandaard waarbij ze hetzelfde gewicht aan de dimensies toekennen als in de *Human Development index* (zie 0). De drie dimensies krijgen een gelijk gewicht (1/3) op een maximum deprivatiescore van 100. Binnen de dimensies krijgt ook elke indicator een gelijk gewicht. De totale deprivatiescore wordt berekend op het niveau van het huishouden, wanneer een huishouden een deprivatie score van 33,33% (1/3) of hoger heeft, wordt dit huishouden beschouwd als gedepriveerd. Een score van 20% (1/5) of hoger, maar lager dan 33% betekent dat het huishouden kwetsbaar is voor deprivatie. De tien indicatoren die de deprivatie score bepalen zijn: ondervoeding en kindersterfte (gezondheid), aantal jaar scholing en de aanwezigheid op school (educatie), elektriciteit, sanitaire voorzieningen, drinkwater, huisvesting, kook mogelijkheden en bezittingen (levensstandaard). Het gebruik van een multidimensionale index vormt een aanvulling op de \$1,90 armoedelijijn die er niet in slaagt om armoede in al zijn dimensies te vatten. De data is per indicator steeds opgesplitst naar leeftijdsgroep en geografische gebied om armoedepatronen binnenin landen in kaart te brengen. De opsplitsing van de dimensies maakt dat kan onderzocht worden welke vormen van deprivatie armoede karakteriseren en of deze een stijging of daling voortbrengen. De index is ontwikkeld in 2010 en wordt jaarlijks geüpdatet met recent cijfermateriaal. Voor 2019 omvat de index gegevens uit 101 landen waarbij men gebruik maakt van microdata uit huishoudsurveys.

Ook de OESO speelt op internationaal niveau een rol in de publicatie van sociale en armoede indicatoren. In 1982 publiceerde de OESO een lijst met sociale indicatoren, sinds 2001 verschijnt twee jaarlijks het rapport *‘Society at a Glance: OECD social indicators’* waarin over de evoluties in de OESO landen op vlak van de sociale indicatoren bericht wordt. De recentste uitgave (2019) rapporteert 25 indicatoren onder zes dimensies: percepties op sociale risico’s en effectiviteit van de overheid, algemene context, zelfvoorziening, gelijkheid, gezondheid en sociale cohesie. Onder de dimensie gelijkheid bevindt zich de armoedegraad indicator, die het aantal personen weergeeft in huishoudens waarvan het geëquivaliseerd mediaan beschikbaar inkomen onder 50% van de mediaan in elk land ligt. Het beschikbaar inkomen is gedefinieerd als het marktinkomen (inkomen uit werk en kapitaal), rekening houdend met de ontvangen publieke geldoverdrachten en de betaalde directe belastingen en sociale premies. Voor het maken van vergelijkingen tussen landen, worden inkomens in nationale valuta omgezet in Amerikaanse dollars (USD) met behulp van koopkrachtpariteit (KKP). De OESO

hanteert de standaard *square root scale* als equivalentieschaal, die het huishoudinkomen deelt door de vierkantswortel van de grootte van het huishouden. Zo heeft bijvoorbeeld een huishouden bestaand uit vier personen twee keer meer middelen nodig dan een eenpersoonshuishouden. De OESO armoedegrens is een relatieve grens wat enkele implicaties met zich meebrengt die ze zelf ook aangeven. Zoals eerder aangegeven zijn veranderingen in relatieve armoede moeilijk te interpreteren in tijden van regressie. Wanneer de inkomens van alle huishoudens dalen, maar de onderkant van de verdeling minder geraakt wordt dan het midden, dan zal de relatieve armoede dalen, wat een vertekend beeld van de reële situatie geeft. Om hieraan tegemoet te komen geeft de OESO ook een armoedemeting waarbij de armoedegrens verankerd is op inkomens geobserveerd in 2005 (OECD, 2019). Naast deze monetaire monitoring van armoede richt de OESO zich ook op andere dimensies. Het onderzoeksrapport *'The Dimensions of Poverty'* (Bray, De Laat, Godinot, Ugarte, & Walker, 2019), gelanceerd door de OESO in mei 2019, onderscheidt negen sleuteldimensies van armoede door een internationaal onderzoek in zes landen met uiteenlopende contexten. Naast gekende dimensies (tekort aan behoorlijk werk, onzekere of ontoereikende inkomsten en materiële en sociale deprivatie) brengen ze ook zogenaamde 'verborgen dimensies' van armoede aan het licht: institutionele- en sociale mishandeling, onderwaardering van kennis en competenties, machteloosheid, fysiek, mentaal en emotioneel lijden, en strijd en weerstand (zie volledige rapport voor toelichting per dimensie). Met het rapport willen de auteurs de mondiale opvattingen over de aard van armoede uitdagen.

1.3.4 Europese indicatoren

Sedert 2001 beschikt Europa over een statistisch systeem om de situatie inzake armoede en sociale uitsluiting van de lidstaten te meten en op te volgen aan de hand van sociale indicatoren (naast evolutie van inkomen ook evolutie van gezondheid, levensduur, onderwijs, huisvesting, milieu, veiligheid, medezeggenschap). Deze indicatoren – ook wel de Laken indicatoren genoemd – werden tijdens het Belgische voorzitterschap in 2001 goedgekeurd (Atkinson et al., 2002; zie ook de indicatoren op de website van Eurostat). Ze werden nadien verfijnd en verder aangevuld en worden nu in toenemende mate ingezet in het kader van de Europese beleidscyclus. Net als andere Europese lidstaten heeft België er zich toe verbonden om de Europese indicatoren te handhaven bij het in kaart brengen van armoede op het federale niveau.

Het portfolio van de Europese sociale indicatoren werd ontwikkeld door het Comité voor Sociale Bescherming (SPC) en de subgroep Indicatoren (ISG) wiens taakomschrijving eruit bestaat om sociale indicatoren te ontwikkelen voor de monitoring van vooruitgang binnen de lidstaten op vlak van de EU doelstellingen voor sociale bescherming en inclusie. De initiële indicatoren worden voortdurende uitgebreid, hetzij in het kader van courante werkzaamheden van het Sociaal Beschermingscomité en zijn indicatoren groep, hetzij naar aanleiding van specifieke beleidsinitiatieven of wetgeving (zie bv. ontwikkeling indicatoren kader voor langdurige zorg, recente aanbeveling van de Europese Raad inzake toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen en ontwikkeling van indicatoren rond (kansen)ongelijkheid in het kader van de Europese Pijler van Sociale Rechten (EPSR) (SPC, ISG werkprogramma 2020)). De indicatoren worden steeds ontwikkeld op basis van internationaal beschikbare kennis en met ondersteuning van de Europese Commissie (incl. Eurostat) en bij gelegenheid andere internationale organisaties (bv. OESO, WHO) en academische experts. Indicatoren worden aangenomen op basis van een akkoord tussen de leden van het SPC (EU-lidstaten en Europese Commissie).

De set van Europese indicatoren heeft tot doel om de uitkomsten te meten van het sociaaleconomische beleid van de lidstaten. Aan de hand van die indicatoren wordt de evolutie van armoede, inkomensongelijkheid, scholingsgraad, huisvesting en gezondheid van de bevolking opgevolgd. Sommige van deze indicatoren werden recent opgenomen in de Europese beleidscyclus die de nationale begrotingen opvolgen (het Europese Semester en de Macro-Economic Imbalance Procedure of korter MIP).

De Europese sociale indicatoren passen in de strategie die erin bestaat om op Europees niveau convergentie na te streven rond breed gedefinieerde sociale uitkomsten (vandaag geconcretiseerd in de EU2020-doelstellingen). Tegen de achtergrond van het principe van subsidiariteit wordt met deze indicatoren zeer uitdrukkelijk niet beoogd om het beleid van de lidstaten op te volgen of te evalueren noch om de impact ervan op armoede en sociale uitsluiting te meten. Het gaat om zgn. 'outcome indicatoren' die enkel trachten de sociale uitkomsten van het brede sociaaleconomische beleid in sterk verschillende en evoluerende contexten in kaart te brengen. Enkele recente initiatieven gaan een stap verder. In het kader van de Europese Pijler van Sociale Rechten (EPSR) werd door de EPSCO (Employment and Social Policy) comités gestart met de ontwikkeling van zogenaamde '*Benchmarking frameworks*' die rond bepaalde beleidsthema's de outcome indicatoren samenbrengen met '*policy leavers*' (tools van beleidsmakers). Het SCP nam binnen dit kader een framework rond minimum inkomens aan, waarin de verhouding tussen het minimum inkomen en de armoederisicogrens en de verhouding tussen het minimum inkomen en een loon-indicator werden aangenomen.

De Europese sociale indicatoren bestaan uit verschillende portfolio's die elk zijn ontworpen om zo goed mogelijk, gegeven de beschikbaarheid van vergelijkbare gegevens op EU-niveau, alle belangrijke dimensies van de gemeenschappelijke doelstellingen met een beperkt aantal primaire indicatoren te dekken. Er is een portfolio voor overkoepelende doelstellingen en verschillende portfolio's voor de doelstellingen omtrent sociale integratie, pensioenen, gezondheid en langdurige zorg. Deze vier portfolio's vormen elks een beknopt en alomvattend monitoringsinstrument voor de sociale situatie van een land met betrekking tot de overeenkomstige gemeenschappelijke doelstellingen. De indicatoren volgen zoals vermeld een set van methodologische criteria die overeenkomen met de kwaliteitscriteria die Atkinson et al. (2002) vooropstellen (zie ook 1.3.1).

Het comité maakt een onderscheid tussen algemeen overeengekomen EU indicatoren, algemeen overeengekomen nationale indicatoren en context informatie. De EU indicatoren maken een vergelijkende evaluatie van de vorderingen binnen de lidstaten met het oog op de gemeenschappelijke doelstellingen. De nationale indicatoren zijn gebaseerd op algemeen overeengekomen definities en assumpties, maar maken geen directe vergelijking tussen landen mogelijk en/of hebben geen duidelijke normatieve interpretatie. Per portfolio worden een set van primaire en secundaire indicatoren onderscheiden. De primaire EU en nationale indicatoren omvatten alle essentiële dimensies van de gedefinieerde doelstellingen en/of benadrukken de sociale situatie van belangrijke deelpopulaties. De secundaire indicatoren ondersteunen deze hoofdindicatoren door inzicht te bieden in de aard van de problemen (European Union, 2015; Eurostat, 2018).

De meerderheid van de indicatoren binnen het Europees portfolio zijn gebaseerd op data uit de EU-SILC. De EU-SILC is de belangrijkste databron van de Europese Unie voor statistieken over inkomen en levensomstandigheden. De populatie van de survey bestaat uit personen in private huishoudens voor alle EU en een aantal niet-EU landen. De variabelen worden deels op huishoud- en deels op individueel niveau gemeten. De survey wordt jaarlijks afgenomen met de eindverantwoordelijkheid voor dataverzameling bij de nationale statistische instituties. Eurostat staat in voor het samenbrengen van de nationale data en het verspreiden van geharmoniseerde micro-data.

Een bemerking die geldt voor de EU-SILC en algemeen eigen is aan huishoudsurveys: surveys op basis van een huishoudsample kennen vaak een zwakke vertegenwoordiging in de staarten van de inkomensverdeling. Het meten van karakteristieken in de top- en laagste inkomensgroepen vereist specifieke sample designs die niet aanwezig zijn in de EU-SILC. De gevolgen hiervan in combinatie met non-response effecten zijn te zien in een disproportionele steekproefverdeling binnen deze groepen. De ondervertegenwoordiging van de onderste 5% van de inkomensverdeling in de steekproef van een groot aantal landen, is een belangrijke tekortkoming met het oog op de doelstelling van de EU-SILC om armoede in de lidstaten te meten.

Het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (KU Leuven) deed in dit kader een onderzoek naar de ondervertegenwoordiging van bepaalde doelgroepen in de SILC (Schockaert, Morissens, Cincinnato, & Nicaise, 2012). De onderzoekers trachten de ondervertegenwoordiging beter in beeld te brengen en de SILC aan te vullen door middel van een bevraging bij uitgesloten of sterk ondervertegenwoordigde doelgroepen. Ze richten zich hierbij specifiek op de dak- en thuislozenpopulatie en de mensen zonder wettelijke verblijfsvergunning. Hun doel was hierbij verder om in de bevraging voorbij de monetaire factoren aanwezig in de SILC te gaan en meer specifiek thema's aan te snijden die relevant zijn voor de geselecteerde populatie. Het onderzoek van Schockaert et al. (2012) geeft een eerste aanzet om de dak- en thuislozen populatie, die een belangrijk deel van de 'onbekende' armoedepopulatie omvat, in beeld te brengen. Structureel bestaan er echter geen initiatieven. Binnen de ISG zijn er recente initiatieven voor een verdere ontwikkeling van indicatoren en de verbetering van de beschikbaarheid van gegevens bij de dak- en thuislozenpopulatie. Daarnaast wil ISG werk maken van het monitoren van energie armoede om de huisvestingscondities bij kwetsbare groepen beter in kaart te brengen (Social Protection Committee & Indicators Sub-group, 2019). Deze vraag is echter nog niet omgezet in besluiten of 'experimental statistics'. Daarnaast zijn binnen deze problematiek de recente evoluties binnen lidstaten om meer gebruik te maken van administratieve data op te merken. In het kader van deze evolutie naar gebruik van administratieve data, zet Eurostat met zijn recente 'experimental statistics' in op een betere afstemming tussen micro-(surveys) en macrodata (nationale rekeningen) rond inkomen en consumptie.

Ondanks deze tekortkoming kent de EU-SILC algemeen aanvaarde kwaliteitscriteria. De European Statistics Code of Practice zetten een gemeenschappelijke standaard voor kwaliteitsvolle statistieken waaraan de EU-SILC moet voldoen. De kwaliteitsvereisten worden gezamenlijk door de lidstaten en Eurostat opgevolgd in de nationale en EU 'Quality reports' (Anthony Barnes Atkinson, Anne-Catherine Guio, & Eric Marlier, 2017; Eurostat, 2019). Daarnaast wordt ook ingezet op voortdurende methodologische verbetering. De, in oktober 2019 door de Raad goedgekeurde, kaderrichtlijn inzake 'Integrated European Social Statistics (IESS)' voorzien een aantal verbeteringen op het vlak van o.a. de tijdige beschikbaarheid van de gegevens (vb. flash-estimates⁶) en inzake kwaliteitsbewaking, evenals de regelmatige collectie van een aanvullende data via een schema van roterende modules.

Om een duidelijk overzicht te verkrijgen, bespreken we de indicatoren per overkoepelend thema. De thema's die we onderscheiden zijn: risico op armoede en sociale uitsluiting, ouderen, kinderen, scholing en *human capital*, gezondheid, huisvesting en de werking van het sociale systeem. Tabel 1.1 geeft een overzicht van de primaire indicatoren per thema die we in dit hoofdstuk zullen bespreken.

⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/experimental-statistics/income-inequality-and-poverty-indicators>

<i>Dimensie</i>	<i>Primaire indicator</i>	<i>Meting</i>
Armoede en sociale uitsluiting	AROPE indicator	Som van de populatie behorend tot minstens één van de drie sub-indicatoren
	armoederisicograad	geëquivaliseerd beschikbaar inkomen lager dan 60% van het nationale geëquivaliseerd mediaan inkomen
	materiële deprivatiegraad	} AROPE deprivatie op minsten 4 van de 9 deprivatie items
	aandeel (quasi-) werkloze huishoudens	
	armoederisicograad onder werkenden	aandeel werkende met inkomen < 60% armoederisicodrempel
	activiteitsgraad	aandeel tewerk gestelde en werklozen in de totale beroepsbevolking
	langdurige werkloosheidsgraad	totale langdurige werkloze bevolking (≥ 12 maanden werkloosheid)
	armoedekloof van immigranten	puntverschil tussen de arbeidsparticipatie van niet-immigranten en immigranten
	relatieve mediaan armoederisicokloof	verschil tussen het mediaan geëquivaliseerd inkomen onder de armoederisicodrempel en de drempel zelf (als percentage van drempel)
	inkomens kwintiel ratio	verhouding 20% top inkomens en 20% laagste inkomens

	verbeteringen in de levensstandaard als gevolg van economische groei	de armoederisicograad verankerd in de tijd (met armoederisicodrempel als berekend in survey jaar 2008)
	reële stijging in het huishoudensinkomen	groeipercentage van het reëel bruto beschikbaar inkomen van huishoudens
Armoede onder ouderen en de adequaatheid van pensioenen	werkgelegenheidsgraad onder ouderen	werkende tussen 55-59 en 60-64 als een deel van de totale bevolking in dezelfde leeftijdsgroep
	mediaan relatief inkomen van ouderen	verhouding tussen het geëquivaliseerd mediaan inkomen van personen van 65 jaar of ouder en het inkomen van personen tussen 0 en 64 jaar
	geaggregeerde vervangingsratio	gemiddeld individueel pensioeninkomen van de groep 65-74 jarigen ten opzichte van het mediane individuele inkomen van de 50-59 jarigen
	theoretische vervangingsratio	wijziging in procentpunten van het theoretische inkomen uit pensioen op het moment van opname in vergelijking tot het inkomen uit werk het jaar vóór de pensionering voor een hypothetische werknemer
Scholing	vroegtijdige schoolverlaters	personen van 18 tot 24 jaar die alleen lager sec. onderwijs hebben gevolgd en geen opleiding in vier weken voorafgaand aan de enquête
Gezondheidszorg	<i>healthy life expectancy</i>	te verwachte levensjaren in een gezonde toestand bij geboorte, op 45- en op 65-jarige leeftijd
	zelf-gerapporteerde 'unmet need'	'unmet need' in de gezondheidszorg (omwille van: financiële barrières, wachttijden of reistijd)

	ongelijkheid in levensverwachting en verwachte gezonde levensjaren	levensverwachting en verwachte gezonde levensjaren naar sociaal economische status
Huisvesting	<i>housing cost overburden rate</i>	totale huisvestingskosten > 40% van het totale beschikbare inkomen van het huishouden
	<i>overcrowding rate</i>	Aandeel dat leeft in een 'overvol' huis, volgens opgestelde criteria
	huisvestingsdeprivatie indicator	Tekort in elk van de huisvestingsdeprivatie items
Welzijn van kinderen	<p>AROPE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - armoederisicograad onder werkende met kinderen ten laste - armoederisicograad onder kinderen naar de werkintensiteit van het huishouden - armoederisicograad voor kinderen in een huishouden met een werkintensiteit hoger dan 0,20 - relatieve mediaan armoederisicokloof voor kinderen - aandeel jongeren dat niet tewerkgesteld is of zich in opleiding of training bevindt 	
	<p>Scholing:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vroege schoolverlaters - niveau van wiskunde, wetenschap en lezen volgens de PISA test (naar sociaaleconomische status van de ouders) 	
	<p>Gezondheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 'unmet need' voor medische zorg - kindersterfte tussen 1 en 14 jaar - aandeel kinderen met een geboortegewicht lager dan 2500 gram 	
	<p>Huisvesting:</p> <ul style="list-style-type: none"> - huisvestingsdeprivatie - overcrowding rate 	

Tabel 1.1 Overzicht primaire indicatoren Europees portfolio voor sociale indicatoren

1.3.4.1 Armoede en sociale uitsluiting

Binnen de doelstellingen rond het terugdringen van armoede en sociale uitsluiting speelt de Europa 2020 indicator ‘*At risk of poverty or social exclusion (AROPE)*’ een belangrijke rol. Deze samengestelde indicator wordt gemeten door de ***At risk of poverty or social exclusion rate***. De AROPE indicator is gebaseerd op drie sub-indicatoren, het is de som van personen die behoren tot een of meerdere van de sub-indicatoren. Deze sub-indicatoren zijn: de armoederisicograad, de ernstige materiële deprivatie graad en de populatie die leeft in (quasi-) werkloze huishoudens. Data voor de drie indicatoren komt uit de EU-SILC (Eurostat). De data wordt opgesplitst naar gender (+17jaar) en leeftijd (0-17, 18-64, 65+). In wat volgt bespreken we deze drie indicatoren en andere indicatoren die zich binnen hetzelfde domein (financiële armoede, deprivatie of de arbeidsmarkt) afspelen en/of een aanvulling op de AROPE indicatoren zijn.

De **armoederisicograad** wordt bepaald aan de hand van het geëquivaliseerd beschikbaar inkomen. De indicator geeft het aandeel personen (0+ jaar) weer dat een geëquivaliseerd beschikbaar huishoudinkomen kent dat lager ligt dan 60% van het nationale mediaan geëquivaliseerd huishoudinkomen. Het geëquivaliseerd inkomen wordt gedefinieerd als het totaal beschikbaar inkomen van het huishouden gedeeld door zijn equivalentie grootte, om rekening te houden met de grootte en de samenstelling van het huishouden, en wordt toegeschreven aan elk lid van het huishouden (inclusief kinderen). De gebruikte equivalentieschaal is de gewijzigde OESO-schaal¹. Om meer inzicht te krijgen in de populatie met een armoederisico stelt de SPC enkele secundaire indicatoren op. De armoederisicograad wordt opgesplitst naar huishoudtype (7 types voor zowel huishoudens met kinderen ten laste als zonder), werkintensiteit van het huishouden, meest voorkomende status van activiteit (werkend, werkloos, pensioen of ander inactiviteit) en huisvestingssituatie (huurder of eigenaar). Daarnaast wordt er ook gekeken naar de spreiding rond de armoederisicograad d.m.v. de armoedekloof of *poverty gap* en naar de armoederisicograad bij kinderen in een huishouden met een lage werkintensiteit (opgesplitst naar huishoudtype). Door de grens te laten fluctueren op 40%, 50% en 70% van het nationale geëquivaliseerd mediaan inkomen test men de robuustheid van de indicator.

De armoederisicograad werkt volgens de relatieve of statistische methode wat maakt dat deze onderhevig is aan de voor- en nadelen ervan, besproken in 1.3.2. Specifiek voor de AROP indicator toonde Goedemé, Penne, Hufkens, Karakitsios, Simonovits, Carillo Alvarez, et al. (2019) aan dat een inkomen gelijk aan de Europese armoedegrens zich niet vertaalt in dezelfde levensstandaard in alle EU landen: een inkomen gelijk aan de armoedegrens is nauwelijks toereikend in de armere lidstaten, terwijl een degelijke levensstandaard in de rijkere lidstaten gemakkelijker te bereiken is met een inkomen gelijk aan de armoedegrens. Om aan deze tekortkoming van de AROP60 tegemoet te komen, voegt het portfolio illustratieve grenswaarden toe op basis van koopkracht. Men berekent de waarde van de armoederisicogrens in koopkrachtpariteiten voor twee type gezinnen (eenpersoonshuishouden en een huishouden met twee volwassenen en twee kinderen).

Naast vergelijking tussen landen komt ook bij een vergelijking van de AROP over de tijd een tekortkoming naar boven. In onderstaande figuren (Figuur 1.1 en Figuur 1.2) illustreren we voor een aantal typegezinnen de evolutie van de Europese armoedegrens (AROPT), gebaseerd op de AROP, over de tijd en vergelijkend met de referentiebudgetten (RBs). De grafieken suggereren dat het verloop doorheen de tijd voor de periode 2008-2018 van de RBs in welbepaalde gevallen en voor welbepaalde gezinstypes afwijkt van de AROPT die mee beweegt met het geëquivaliseerd mediane inkomen van de gezinnen. De voornaamste

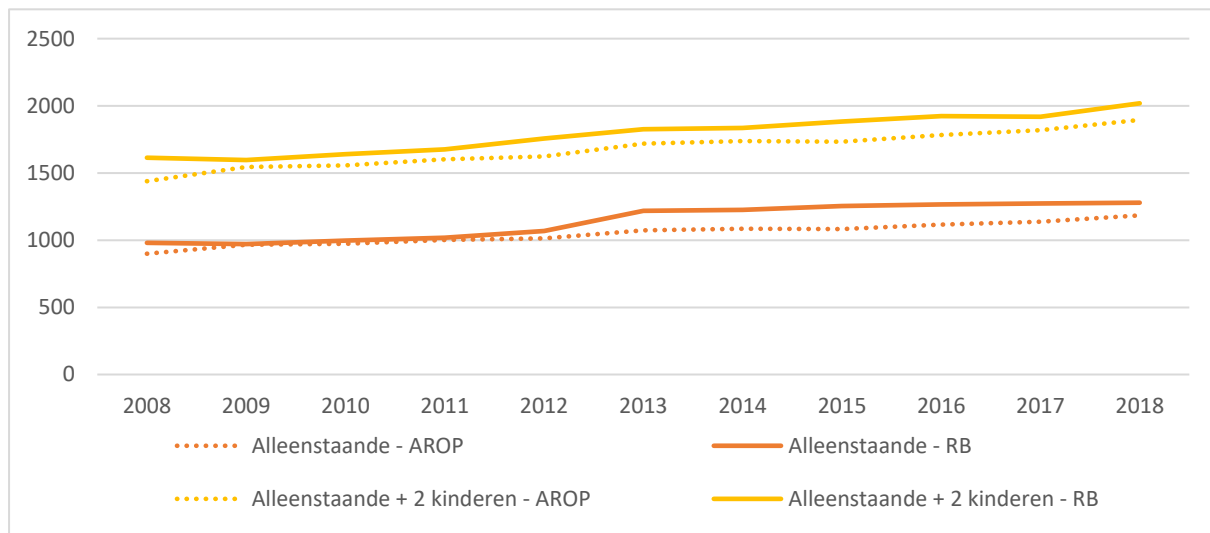
¹ *OECD-modified equivalence scale* kent een waarde van 1 toe aan het hoofd van het huishouden, 0.5 aan elk bijkomend lid en 0.3 aan elk kind dat deel uitmaakt van het huishouden.

verklaringen voor deze verschillen zijn: (1) de RBs zijn in de periode 2008-2018 minder snel gestegen² dan het mediaan inkomen, (2) de RBs evolueren, in tegen stelling tot de AROPT, niet voor alle typegezinnen op dezelfde manier (Storms, et al., 2015).

De Europese 60%-armoederisicograad is koopkracht- en welvaartsvast (het volgt automatisch de evolutie van de prijzen en van het mediane inkomen van de gezinnen). De prijs van de korven van de referentiebudgetten wordt jaarlijks aangepast. Omdat de referentiebudgetten de consumptie van minimaal noodzakelijke goederen en diensten in kaart brengen sluit de zo gemeten prijsevolutie beter aan bij de evolutie van de koopkracht van lage inkomensgezinnen dan de reguliere prijsindex. Ook de inhoud van de korven wordt periodiek herzien om de welvaartsevolutie te volgen. Dit gebeurt echter met grotere tijdsintervallen. Referentiebudgetten volgen dus met enige vertraging de evolutie van de algemene welvaart. Tegen de actuele achtergrond van de COVID-19 crisis is dit verschil tussen de Europese armoedemeting en de referentiebudgetten van bijzonder belang. Omdat het mediane gezinsinkomen in het jaar 2020 gedaald is zal de armoede zoals gemeten met de AROP-lijn ook dalen. Dit levert een moeilijk interpretatieprobleem waarmee andere landen eerder al geconfronteerd werden. Figuur 1.3 geeft hiervan een illustratie. Het toont het verloop de armoede in Griekenland na de financiële crisis 2008 volgens de relatieve en verankerde statistische armoedelijnen.

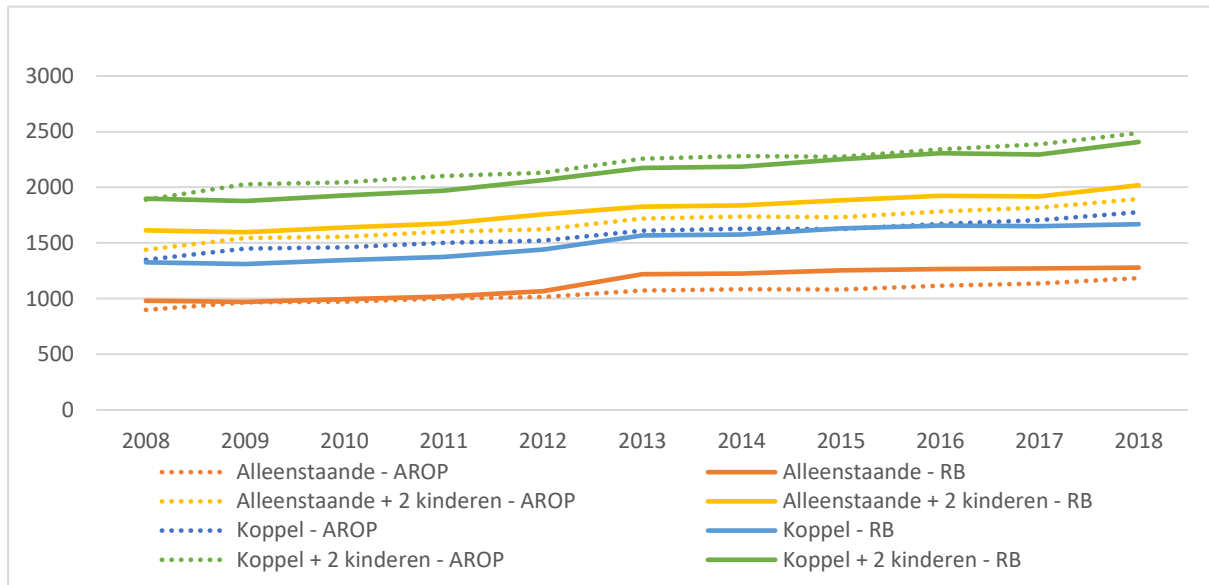
Omdat de RBs berekend worden voor een beperkt aantal gezinstypes (zie 1.3.6) is het echter niet mogelijk om de RB te gebruiken om de sterke relativiteit van de AROPT te corrigeren rekening houdend met de effectieve evolutie van de waarde van de budgetten die nodig zijn voor maatschappelijke participatie. Het valt wel aan te bevelen om te investeren in tussentijdse evaluaties van het verloop van de AROPT aan de hand van RBs, in het bijzonder wanneer er bruske veranderingen optreden in het mediane inkomen.

Figuur 1.1. Evolutie Europese armoedelin en referentiebudgetten 2008-2018, alleenstaande en alleenstaande + 2 kinderen

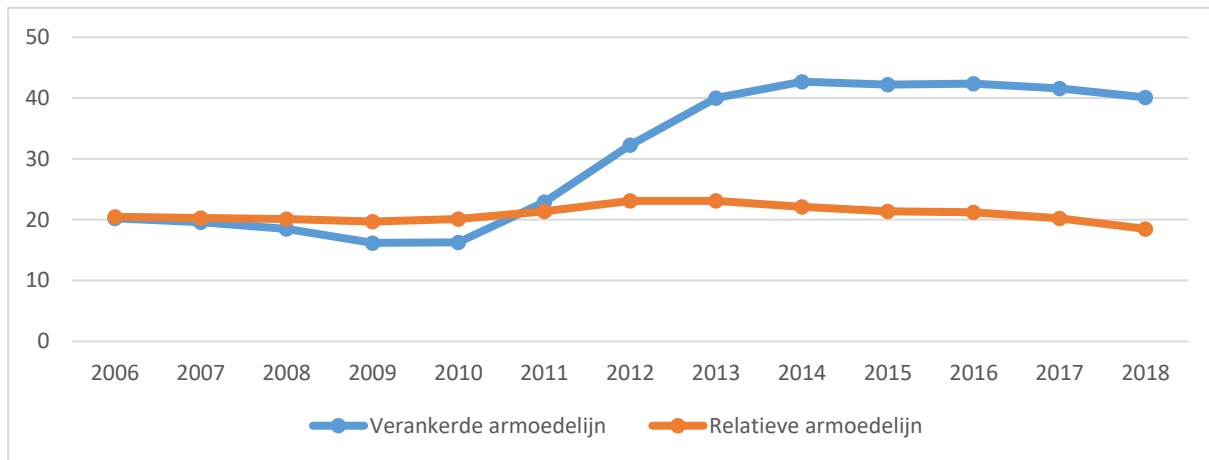


² In de periode 2008-2013 situeren de veranderingen zich voornamelijk in de stijging van prijzen en in mindere mate in de samenstelling van de korven (Storms, et al., 2015)

Figuur 1.2 Evolutie Europese armoedelijn en referentiebudgetten 2008-2018, verschillende gezinstypes



Figuur 1.3 Armoede risico Griekenland



Een ander nadeel van de armoederisicograad heeft betrekking op de persistentie van armoede, wat door deze indicator niet gevat wordt. Om informatie te bekomen over langdurige armoede, werd de persistente armoederisicograad berekend op basis van de EU-SILC en in het portfolio sociale inclusie opgenomen. De indicator wordt gedefinieerd als het aandeel personen met een geëquivaliseerd netto beschikbaar gezinsinkomen onder de Europese armoederisicograad in het huidige jaar én in minstens twee van de drie voorgaande jaren. Dit toont de meerwaarde van de aanvullende indicatoren om meer aspecten te vatten. Een recente methodologische ontwikkeling tracht door de inclusie van in-kind benefits het beperkte monetaire beeld van de AROP aan te vullen. Deze initiatieven zijn nog niet opgenomen onder de 'experimental statistics' van Eurostat (Social Protection Committee & Indicators Sub-group, 2019).

Naast financiële armoede bevat de AROPE indicator een sub-indicator voor **materiële deprivatie**. De ernstige materiële deprivatie graad geeft het aandeel van de populatie weer dat in een huishouden leeft

waar men minstens vier van negen basisitems tekortkomt (omwille van financiële middelen). De negen basisitems zijn: i) jaarlijks één week vakantie buitenshuis, ii) een maaltijd met vis, vlees, kip of vegetarisch alternatief om de 2 dagen, iii) een wasmachine, iv) een kleuren-tv, v) een telefoon/GSM, vi) een auto, vii) de rekeningen voor huur, hypotheek, nutsvoorzieningen of andere aankopen kunnen betalen, viii) het huis degelijk kunnen verwarmen, ix) een beperkte onverwachte financiële uitgave kunnen doen. Naast de diepte van de financiële armoede kan men ook kijken naar de diepte van materiële deprivatie. Dit berekent men door het ongewogen gemiddelde te nemen van het aantal items dat ontbrak. Dit gemiddelde bekijkt men voor de hele populatie en opgesplitst naar armoedestatus en status van materiële deprivatie.

Nadelen van de indicator zijn dat de onderlinge items geen logisch geheel vormen en de meting van armoede niet volledig vatten. Een kanttekening kan hierbij opnieuw gemaakt worden dat binnen het gehele portfolio geen enkele indicator bedoeld is om alle aspecten te omvatten. Daarnaast is het niet duidelijk op basis van welke criteria de selectie van de negen indicatoren werd gemaakt. Men gaat ervan uit dat alle items eenzelfde gewicht hebben en op dit vlak geen noemenswaardige verschillen tussen en binnen de lidstaten bestaan. Bovendien wordt er verondersteld dat alle items over de landen heen dezelfde sociale betekenis hebben. Ondanks redelijke overeenstemming in wat burgers als essentieel ervaren (e.g. Dickes, Fusco, & Marlier, 2010), kunnen de verschillen in toegang tot deze goederen tussen de EU landen ervoor zorgen dat de sociale betekenis van de totale set varieert. De selectie van items is eerder beperkt en zal als meer representatief ervaren worden door bepaalde landen of subgroepen dan voor anderen. Tot slot is de grens (4 van de 9 items) eerder arbitrair gekozen (Gábos & Goedemé, 2016; Goedemé, Storms, & Van den Bosch, 2011; Van den Bosch, Storms, Van Mechelen, & Goedemé, 2009).

In maart 2017 nam de EU een nieuwe indicator voor materiële deprivatie aan, ontwikkeld door Guio, Gordon, Najera, en Pomati (2017). Ze bieden een analytisch kader waarmee ze op basis van de gehele populatie van de EU28 een indicator ontwikkelen bestaande uit 13 items die de standaard index (met 9 items) uit 2009 moet vervangen. Ze willen hiermee tegemoetkomen aan enkele van de limitaties van de huidige index: het klein aantal items waarop deze gebouwd is en de lage betrouwbaarheid van sommige van deze items. De nieuwe indicator is gebaseerd op de ongewogen som van de 13 indicatoren waarbij deze het aandeel van de nationale populatie weergeeft die minstens vijf van de dertien items mist. Zeven van de nieuwe items zijn gemeten op het niveau van het huishouden en dus van toepassing op alle leden van het huishouden (onverwachte uitgaven, vakantie, vlees, kip of vis om de twee dagen, degelijk verwarmen van het huis, vervangen van versleten meubels, vermijden van achterstallige betalingen en het bezitten van een auto). De overige zes items zijn gemeten op het individuele niveau bij personen ouder dan 16 jaar en laten toe de verdeling van deprivatie binnen het huishouden te meten (nieuwe kledij, twee paar schoenen, samenkomen met vrienden, vrijetijdsactiviteiten, zakgeld en internet). Naast het kwantitatief uitbreiden van de materiële deprivatie index in aantal items, omvat de nieuwe indicator ook items van sociale deprivatie (vakantie, vrije tijd, samenkomen met vrienden). De nieuwe indicator is bijgevolg een meting voor 'materiële en sociale deprivatie' en mag niet verward worden met de indicator voor 'ernstige materiële deprivatie' gebruikt in de Europa 2020 doelstellingen (Guio et al., 2017). Op basis van statistische controles tonen de auteurs aan dat de nieuwe indicator op een meer accurate en precieze manier deprivatie in de EU meet. Ze concluderen dat beide indicatoren een groep in kaart brengen die tot de meest 'kwetsbare' behoren, d.w.z. meer onderhevig aan andere risico's en een oververtegenwoordiging van alleenstaande ouders, migranten en laagopgeleiden. De impact op de omvang van de populatie is beperkt, maar varieert tussen landen (Guio & Marlier, 2013).

Aanvullend heeft de EU ook een nieuwe indicator ontwikkeld om specifieke deprivatie bij kinderen vast te stellen, vertrekkend vanuit de leefwereld van kinderen (in tegenstelling tot de 'ernstige materiële

deprivatie' indicator). Door te kijken naar de toegang tot zeventien items³ die als noodzakelijk geacht worden voor kinderen in Europa, wordt geconstateerd of een kind gedepriveerd leeft of niet. Dit is het geval als het gezin over minstens drie van de zeventien items niet kan beschikken omwille van financiële redenen. Ondanks een correctie die Guio et al. (2017) opstelde voor het toepassen van de algemene indicator op deprivatie bij kinderen kan een indicator op basis van deprivatie items specifiek gericht op de levensomstandigheden van kinderen een ander beeld weergeven.

Het laatste onderdeel van de AROPE indicator is het aandeel van de populatie dat leeft in een **(quasi-) werkloos huishouden** (huishouden met een zeer lage werkintensiteit). De indicator geeft het aandeel van de populatie tussen 0-59 jaar weer dat leeft in een huishouden waar de volwassenen op actieve leeftijd (19-59 jaar) gemiddeld 20% of minder werkten van hun totale werk potentieel in het afgelopen jaar. Werkintensiteit is dus de verhouding tussen het aantal maanden dat leden van het huishouden op actieve leeftijd (personen van 18-59 jaar, met uitzondering van kinderen ten laste van 18-24 jaar) tijdens het inkomensreferentiejaar werkten en het totale aantal maanden dat theoretisch kon gewerkt worden door dezelfde leden van het huishouden. De indicator geeft het belang weer van de arbeidsmarktpositie en werk in het bijzonder voor het risico op armoede. Als secundaire indicator betreft men de 'populatie in werkloze huishoudens' die het percentage aandeel van mensen in werkloze huishoudens, uitgedrukt als een aandeel van alle mensen in dezelfde leeftijdsgroep (data LFS).

Ook deze indicator kent voordelen en nadelen. Men moet zich ervan bewust zijn dat de indicator geen armoede op zich meet. Hij kan eerder een belangrijke oorzaak van armoede blootleggen, de groep huishoudens met lage werkintensiteit kennen algemeen een hoger risico op armoede. De indicator is verder eerder arbitrair opgesteld wat zowel de grens (20%) als het leeftijdsinterval (18-59) betreft. Het uitsluiten van personen ouder dan 60 jaar gaat voorbij aan het feit dat in deze groep er toch nog een aantal mensen zijn die ofwel nog aan het werk zijn, ofwel (nog) niet op een pensioen terugvallen. Ook binnen de groep studenten (aangegeven op het moment van de survey) kunnen er personen zijn die een deel van de tijd tewerkgesteld waren. De ISG geeft aan in zijn '2020 Work Programme' om aan deze tekortkomingen van de indicator tegemoet te komen. Niettemin kan de indicator belangrijke informatie verschaffen over hoe arbeid over de samenleving is verdeeld. Dat deze indicator toch mee opgenomen werd in de Europa 2020 strategie, wijst op het belang dat (sinds lange tijd) wordt gehecht aan het voeren van een actief arbeidsmarktbeleid als essentieel onderdeel van een sociaal inclusief beleid (Goedemé et al., 2011; Ward & Ozdemir, 2013).

Hoewel het armoederisico van niet-werkenden hoger ligt, kunnen ook werkenden een risico op armoede of sociale uitsluiting ondervinden, wat de indicator niet omvat. Daarom geeft de indicator **armoederisicograad onder werkenden** aanvullend het aantal personen weer die werken, maar een netto beschikbaar inkomen hebben onder 60% van het nationale mediaan geëquivaliseerd netto beschikbaar inkomen. Onder 'werkenden' worden individuen verstaan die meer dan de helft van het referentiejaar (voorgaande jaar) gewerkt hebben. De data wordt opgesplitst naar werkritme (vol- of halftijds) en geanalyseerd op basis van persoonlijke, werk- en huishoudenkenmerken, en in vergelijking met het armoederisico voor werklozen en inactieven. Naast armoede onder werkenden bevat het portfolio twee andere dimensies met betrekking tot de arbeidsmarkt: de participatie op de arbeidsmarkt en de

³ Kind: 1) af en toe nieuwe kleren, 2) twee paar passende schoenen, 3) dagelijks vers fruit en groenten, 4) dagelijks vlees, kip, vis of vegetarisch equivalent, 5) boeken, aangepast aan de leeftijd, 6) uitrusting voor ontspanning buitenshuis, 7) spelletjes voor binnenshuis, 8) geregeld vrijetijdsactiviteiten, 9) speciale gelegenheden vieren, 10) vriendjes uitnodigen om te komen spelen, 11) deelnemen aan schooluitstapjes, 12) één week jaarlijkse vakantie. Huishouden: 13) vervangen van versleten meubels, 14) geen achterstallige betalingen. Volwassenen in huishouden: 15) behoorlijk verwarmde woning, 16) wagen voor privégebruik, 17) toegang tot internet.

tewerkstelling van oudere werknemers. De participatie op de arbeidsmarkt meet men door de **activiteitsgraad**: het aandeel tewerkgestelden en werklozen in de totale beroepsbevolking van 15-64 jaar. De **werkgelegenhedengraad onder ouderen** geeft de werkende bevolking tussen 55-59 en 60-64 als een deel van de totale bevolking in dezelfde leeftijdsgroep weer. Met betrekking tot de arbeidsmarkt zijn ook de langdurig werkloosheidsgraad en arbeidskloof van immigranten opgenomen. De **langdurige werkloosheidsgraad** meet de totale langdurige werkloze bevolking (≥ 12 maanden werkloosheid; ILO-definitie) als een percentage van de totale actieve bevolking van 15 jaar of ouder. De **armoedekloof van immigranten** is van belang om deze problematiek in beeld te brengen. Het meet het percentagepunt verschil tussen de arbeidsparticipatie van niet-immigranten en die van immigranten (immigranten worden gedefinieerd op basis van de variabele "in het buitenland geboren"). De vier bovengenoemde indicatoren zijn gebaseerd op data van het LFS. Data over de armoedekloof van immigranten is ook opgesplitst naar EU en niet-EU afkomst van de immigrant.

Tot slot vormen volgende dimensies een aanvulling op de armoederisicogrens om monetaire armoede in kaart te brengen. De dimensie intensiviteit van het armoederisico vult de armoederisicograad aan met een indicatie van de diepte van armoede. De **relatieve mediaan armoederisicokloof** berekent het verschil tussen het mediaan geëquivaliseerd inkomen van personen (0+ jaar) onder de armoederisicodrempel en de drempel zelf, uitgedrukt als een percentage van armoederisicodrempel. Deze indicator maakt eveneens een opsplitsing naar geslacht en leeftijd. De ongelijkheid van inkomens wordt in beeld gebracht door de **inkomens kwintiel ratio** die de verhouding tussen de inkomens ontvangen door 20% van de nationale populatie met de hoogste inkomens en die ontvangen door de 20% van de populatie met de laagste inkomens weergeeft. Inkomen is hier het geëquivaliseerd beschikbaar inkomen. Om **verbeteringen in de levensstandaard als gevolg van economische groei** te bekijken, wordt de armoederisicograad verankerd in de tijd. Men berekent het aandeel van de populatie (0+) met een geëquivaliseerd beschikbaar inkomen onder de armoederisicodrempel als berekend in het surveyjaar 2008, opgewaardeerd met inflatie over de jaren. Naast vooruitgang door economische groei, kan een huishouden er ook op vooruitgaan door een **reële stijging in het huishoudensinkomen**. Met het groeipercentage van het reëel bruto beschikbaar inkomen van huishoudens (GHDI)⁴ wil de commissie het mogelijk maken om verbanden te leggen tussen macro-economische ontwikkelingen en ontwikkelingen van het gezinsinkomen. De data binnen dit domein worden opgesplitst om de evolutie (groei percentage) van de GHDI en van zijn componenten waar te nemen. De indicator wordt berekend op basis van de nationale rekeningen verkregen in Eurostat.

1.3.4.2 Armoede onder ouderen en de adequaatheid van pensioenen

Onder de groep van ouderen boven de 65 jaar ziet men vaak hoge armoede cijfers, wat aangeeft dat deze groep een kwetsbare positie heeft. Met de dimensie adequaatheid van pensioenen biedt het overkoepelend portfolio extra aandacht aan deze doelgroep. Het **mediaan relatief inkomen** van ouderen geeft de verhouding tussen het geëquivaliseerd mediaan inkomen van personen van 65 jaar of ouder en het inkomen van personen tussen 0 en 64 jaar. De **geaggregeerde vervangingsratio** geeft het gemiddeld individueel pensioeninkomen van de groep 65-74 jarigen ten opzichte van het mediane individuele inkomen van de 50-59 jarigen, exclusief andere sociale voordelen. Deze indicatoren trachten de positie van mensen met een inkomen uit pensioen beter in beeld te brengen.

⁴ GHDI = compensatie voor werknemers (ontvangen) + bruto-exploitatieoverschot en bruto gemengd inkomen (ontvangen) + inkomen uit onroerend goed (ontvangen) - inkomen uit onroerend goed (betaald) + overige lopende overdrachten (ontvangen) - overige lopende overdrachten (betaald) + sociale uitkeringen anders dan sociale overdrachten in natura (ontvangen) - sociale uitkeringen anders dan sociale overdrachten in natura (betaald) + sociale bijdragen (ontvangen) - sociale bijdragen (betaald) - huidige belastingen op inkomen, vermogen, ed. (betaald)

De SPC stelde een portfolio op specifiek gericht op doelstellingen m.b.t. pensioenen. Indicatoren die hier in acht worden genomen zijn: de **armoederisicograad** van personen ouder dan 65, het **mediaan relatief inkomen** van personen 65+ en de **geaggregeerde vervangingsratio**. Bijkomend is de indicator voor wijzigingen in de verwachte **theoretische vervangingsratio** (2006-2046). De indicator geeft de wijziging in procentpunten weer van het theoretische inkomen uit pensioen op het moment van opname in vergelijking tot het inkomen uit werk in het laatste jaar vóór de pensionering voor een hypothetische werknemer (basisscenario 2006-2046), met informatie over het type pensioenregeling en veranderingen in de openbare pensioenuitgaven als aandeel van het bbp, 2006-2046 (data ISG and EPC-AWG).

De **secundaire indicatoren** binnen het portfolio pensioenen splitsen de populatie ouderen op in meerdere leeftijdscategorieën (0-59, 0-74, 60+, 75+) wat inzicht in de spreiding van armoede onder de ouderen brengt. Verder betrekken de secundaire indicatoren inkomensongelijkheid onder ouderen, de armoederisicokloof voor ouderen, de armoederisicograad voor gepensioneerde, de armoederisicograad naar huisvestingssituatie (eigendom; eigenaar betaalt hypotheek; huurders tegen marktprijs; huurders tegen gesubsidieerde prijs of huur gratis) en het armoederisico onder ouderen berekend met de 50% en 70% armoedegrens. De indicatoren zijn steeds opgesplitst naar gender en/of leeftijdscategorie.

1.3.4.3 Welzijn van kinderen

De SPC schenkt in een apart portfolio aandacht aan indicatoren rond kinderwelzijn. Dit is in lijn met het besluit van de 2011 EPSCO Council over de aanpak van kinderarmoede en het promoten van het welzijn van kinderen. Naar aanleiding hiervan werd de SPC gevraagd om monitorings- en beoordelingsinstrumenten te ontwikkelen. Dit mondde uit in het 'SPC Advisory report to the European Commission on tackling and preventing child poverty, promoting child well-being' (2012) waarin een portfolio van indicatoren wordt voorgesteld in de lijn van de pijlers aangenomen in de Aanbeveling van de Commissie. De indicatoren binnen dit domein zijn gebaseerd op data uit de EU-SILC, de UNESCO database on educational statistics, de PISA database, de LFS en WHO databases. Veel van de indicatoren voor kinderen zijn reeds besproken onder de voorgaande thema's. We zullen deze niet opnieuw uitgebreid bespreken, wel wijzen we op enkele bijkomende kenmerken.

De algemene AROPE indicator, de armoederisicograad, ernstige materiële deprivatie en huishoudens met lage werkintensiteit wordt bekeken voor kinderen van nul tot zeventien jaar waarbij ze een opsplitsing maken naar leeftijdsgroepen (0-17, 0-5, 6-11, 12-17) en/of huishoudtype. Enkele varianten van de armoederisicograad worden vervolgens toegevoegd: de armoederisicograad onder werkenden met kinderen ten laste; de armoederisicograad onder kinderen naar de werkintensiteit van het huishouden; de armoederisicograad voor kinderen in een huishouden met een werkintensiteit hoger dan 0,20; en de relatieve mediaan armoederisicokloof voor kinderen. De SPC raadt aan om deze in vergelijking te zien met de indicatoren voor de populatie op actieve leeftijd en de oudere populatie. De secundaire indicatoren bekijken de aard van het armoederisico onder kinderen door de spreiding van kinderarmoede rond de armoedegrens en de persistentie armoederisicograad voor kinderen te berekenen.

Naast de AROPE indicatoren worden vroege schoolverlaters, het niveau van wiskunde, wetenschap en lezen volgens de PISA test, het aandeel jongeren dat niet tewerkgesteld is of zich in opleiding of training bevindt, de 'unmet need' voor medische zorg, kindersterfte tussen 1 en 14 jaar, het aandeel kinderen met een geboortegewicht lager dan 2500 gram, huisvestingsdeprivatie en de *Overcrowding rate* in acht genomen als kenmerken van kinderarmoede. De indicatoren worden steeds naar geslacht en/of leeftijd opgesplitst. Wederom zijn de indicatoren die een onderscheid maken naar sociaaleconomische status interessant. De score op lezen, wiskunde en wetenschappen worden opgesplitst naar het opleidingsniveau

en geboorteland van de ouders, kindersterfte naar de SES van de ouders en de huisvestingsdeprivatie en *overcrowding rate* naar de armoedestatus van het kind. Een secundaire indicator bekijkt de vroege schoolverlaters specifiek voor de leeftijdsgroep van 18 tot 24 jaar en splitst de data op naar geslacht en hoogst behaalde opleidingsniveau.

Het portfolio bevat geen indicatoren specifiek ontwikkeld om het welzijn van kinderen in kaart te brengen. De indicator voor deprivatie bij kinderen zou in de toekomst aangevuld kunnen worden met indicatoren die specifiek het welzijn van kinderen beschrijven. De SPC geeft het belang van dit soort indicator aan, maar deze is momenteel nog niet operationeel.

Box 1: Een onderzoek van het CPB, SCP en CBS naar welzijn van kinderen in Nederland

In 2018 kregen het Nederlands Centraal Planbureau (CPB), Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) & het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de gezamenlijke onderzoeksopdracht om de mogelijkheden van eenduidige indicatoren van kinderarmoede af te toetsen. Deze brengen idealiter de verschillende facetten van kinderarmoede in kaart. Juist gezien dit multidimensionale karakter van kinderarmoede, kwam er uit de studie dat het niet wenselijk is om tot een enkele indicator te komen. Ze beslisten de bestaande indicatoren (die vooral focussen op inkomensarmoede) uit te breiden naar indicatoren op andere domeinen zoals toegankelijkheid van onderwijs en zorg, schoolprestaties, leefomgeving, gezondheid, enzovoort. Om informatie over deze zaken te bekomen, kunnen enquêtes opgezet worden bij minderjarige kinderen (en eventueel hun ouders) die deel uitmaken van een huishouden met een laag inkomen. Ook de ASOUK¹-vragenlijst van het SCP, die ontworpen is om sociale uitsluiting bij kinderen te kunnen meten, kan hiervoor gebruikt worden (2018).

1.3.4.4 Scholing

Opleidingsniveau kent een belangrijke invloed op inkomen en de kans om in armoede terecht te komen, wat onderwijs een belangrijk domein in de strijd tegen armoede maakt. Van de Europese indicatoren kunnen we enkele indicatoren plaatsen onder de gemeenschappelijke noemer 'scholing'.

Op basis van data uit de LFS stelt de SPC de indicator '**vroegtijdige schoolverlaters**' op. Deze geeft het aandeel personen van 18 tot 24 jaar die alleen lager secundair onderwijs hebben gevolgd (International Standard Classification of Education 1997 - ISCED 97⁵) en die geen opleiding of training hebben gevolgd in de vier weken voorafgaand aan de enquête. Met deze indicator tracht de commissie educatieve uitkomsten en de vorming van menselijk kapitaal te meten.

Op vlak van opleiding en onderwijs zijn ook twee secundaire indicatoren te onderscheiden. De indicator personen met een laag opleidingsniveau geeft het aandeel van de volwassen populatie weer waarvan het hoogste opleidings- of training niveau 0, 1 of 2 is volgens de ISCED. Als tweede indicator geeft men de

⁵ International Standard Classification of Education (ISCED): (0) Pre-primary level of education; (1) Primary level of education; (2) Lower secondary level of education; (3) Upper secondary level of education; (4) Post-secondary, non-tertiary education; (5) First stage of tertiary education; (6) Second stage of tertiary education (https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/educ_uoe_h_esms_an2.htm)

leesvaardigheid van leerlingen. Deze geeft het aandeel van de 15-jarige leerlingen die niveau 1 of lager behalen op de PISA leesvaardigheidsschaal⁶.

1.3.4.5 Gezondheidszorg

Dat de toegang tot gezondheidszorg niet voor iedereen vanzelfsprekend is, blijkt uit zelf gerapporteerde gegevens in de EU-SILC van gezinnen waarvan minstens één van de leden het voorbije jaar een bezoek aan de (tand)arts heeft uitgesteld of afgezegd omwille van financiële redenen. Gezondheid vormt een belangrijke dimensie binnen de Europese indicatoren en kent een apart portfolio. Verscheidene auteurs toonde reeds de belangrijke samenhang tussen armoede en gezondheid aan (Zie o.a. K. Van Roy, Vyncke, Piccardi, De Maesschalck, & Willems, 2018). De commissie bouwde binnen dit portfolio een lijst van indicatoren op aan de hand van statistische informatie uit nationale rapporten rond sociale inclusie en bescherming, aan de hand van verschillende projecten rond de ontwikkeling van gezondheidsindicatoren, als het European Community Health Indicators project (ECHI) en het OECD Health Care Quality Indicators project (OECD HCQI) en tot slot werd ook gebruik gemaakt van data uit internationale databanken, als EUROSTAT, OECD health data en WHO databases.

De indicatoren in het domein van de gezondheidszorg zijn nationale indicatoren. De **zelf-gerapporteerde 'unmet need'** in de medische zorg geeft de ongelijkheid in toegang tot de gezondheidszorg weer. De indicator peilt naar drie redenen voor het bestaan van onbeantwoorde medische behoeften: financiële barrières, wachttijden en reistijd. Deze antwoorden moeten samen met gegevens rond het gebruik van de gezondheidszorg bekeken worden. Data is beschikbaar in de EU-SILC. Binnen het portfolio 'gezondheid' is een specifieke indicator toegevoegd voor niet ingevulde noden in de tandverzorging. Beide indicatoren worden naast leeftijd en geslacht ook opgesplitst naar inkomens kwintiel, wat van belang is in het kader van armoede en sociale uitsluiting. Het portfolio geeft tekortkomingen aan rond de vergelijkbaarheid tussen landen bij deze indicatoren omwille van verschillen tussen landen in de vertalingen van de indicator in de EU-SILC.

De 'unmet need' indicatoren meten problemen in toegang tot de gezondheidszorg met subjectieve variabelen. Het gaat over een subjectief aanvoelen en niet om objectieve budgetgegevens. Dit maakt dat er met enige voorzichtigheid met de resultaten moet omgesprongen worden. Er bestaat, zoals verwacht, een sterk verband tussen het uitstellen van zorg om financiële redenen en opleidingsniveau en inkomen: armen en mensen met een laag opleidingsniveau hebben meer moeilijkheden met zorguitgaven en stellen deze vaker uit. Opmerkelijk is echter dat ook mensen met hoge inkomens aangeven gezondheidskosten uittestellen. Voornamelijk bij tandzorg is dit duidelijk zichtbaar. Daarenboven blijkt ook de formulering van de vragen in verschillende enquêtes een effect te hebben op de resultaten, de spreiding van sociale groepen blijft wel relatief stabiel over de verschillende resultaten heen (Capéau et al., 2018).

Samenhangend met de toegang tot de gezondheidszorg bestaat er binnen de EU-lidstaten een ongelijkheid in levensverwachting tussen mensen met een hoger inkomen en lager inkomen of kansarmoede (Coene et al., 2018). De **levensverwachting** en de **verwachte gezonde levensjaren** worden naar sociaaleconomische status weergegeven wat in deze ongelijkheden of sociale uitsluiting inzicht kan geven. De levensverwachting is het gemiddelde aantal jaren dat een pasgeboren kind (of dat van een specifieke leeftijd) kan verwachten te leven als het zijn leven lang wordt blootgesteld aan de huidige sterfteomstandigheden (leeftijdsspecifieke sterftetekansen). De verwachte gezonde levensjaren geeft het aantal jaren dat een persoon bij de geboorte, op 45 en op 65-jarige leeftijd kan verwachten in een gezonde toestand te leven, d.w.z. het aantal levensjaren dat vrij is van enige beperking in activiteiten. Data voor

⁶ PISA leesvaardigheidsschaal zie: [PISA 2015 reading framework](#) (OECD, 2017c, p. 61)

deze indicatoren is afkomstig uit de demografische database van Eurostat (mortaliteitscijfers) en de EU-SILC (*self-perceived disability*). Tot slot betreft het portfolio een indicator voor de aansluiting bij ziekteverzekeringen, deze kijkt naar het percentage van de populatie dat is aangesloten bij of een publieke of een private ziekteverzekering.

De **secundaire indicatoren** bevinden zich op het nationale niveau, enkel de algemene kindersterfte is een EU-indicator. De kindersterfte wordt weergegeven naar sociaaleconomische status. Twee andere indicatoren geven informatie over de zelf-ervaren gezondheid: de ervaren belemmeringen in dagelijkse activiteiten en de ervaren algemene gezondheid. Deze indicatoren worden naast geslacht en leeftijd ook bekeken per inkomens kwintiel wat het voor de meting van armoede en sociale uitsluiting interessant maakt.

1.3.4.6 Huisvesting

Degelijke huisvesting in een veilige omgeving wordt doorgaans als een fundamentele behoefte gezien. Echter kan preciaire huisvesting een ernstig probleem vormen bij gezinnen die rond moeten komen met een beperkt budget.

De SPC geeft aan dat een primaire indicator op het domein van huisvesting van belang is binnen het portfolio van sociale inclusie, echter is deze indicator nog in ontwikkeling. Ondanks de afwezigheid hiervan zijn er wel reeds enkele secundaire indicatoren rond het thema opgenomen. De **Housing cost overburden rate** ('huisvestingskosten overbelasting') geeft het percentage van de bevolking weer dat leeft in een huishouden waar de totale huisvestingskosten (na aftrek van huurtoeslagen) meer dan 40% van het totale beschikbare inkomen van het huishouden (na aftrek van huurtoeslag) uitmaken. Als tweede betreft de commissie de indicator '**overcrowding rate**' die het percentage huishoudens dat leeft in een 'overvol'⁷ huis weergeeft voor alle huishoudens en voor een populatie zonder de single huishoudens. Als laatste indicator in het domein van huisvesting kijkt de **huisvestingsdeprivatie indicator** naar het percentage van de totale bevolking dat tekortkomt aan elk van de huisvestingsdeprivatie items⁸ en naar het aantal items. Deze indicatoren worden opgesplitst naar leeftijd, geslacht, inkomenskwintiel, huisvestingssituatie, armoedestatus, arbeidsmarktpositie, huishoudtype en de graad van urbanisatie.

1.3.4.7 Werking sociale systeem

De laatste groep indicatoren hebben niet rechtstreeks betrekking op het niveau van armoede bij de populatie, maar bevinden zich op een hoger dan het individuele niveau. Ze beschrijven eerder de nationale context waarin armoedebestrijding plaats vindt. Een eerste peilt naar de financiële houdbaarheid van het sociale zekerheidssysteem door de indicator '**verwachte totale publieke uitgaven**'. Deze kijkt naar leeftijd gerelateerde prognoses van totale publieke sociale uitgaven (bijv. pensioenen, gezondheidszorg, langdurige zorg, onderwijs en werkloosheidsoverdrachten), het huidige niveau (% van het bbp) en de verwachte verandering in het aandeel van het bbp (als percentage). De tweede indicator, de **variatioecoëfficiënt van arbeidsparticipatie**, kijkt naar regionale verschillen of regionale cohesie. Om verschillen bloot te leggen, berekent het op basis van data uit de LFS de standaardafwijking van de

⁷ Indien het huishouden niet beschikt over ten minste: 1 kamer voor het huishouden; 1 kamer voor elk koppel; 1 kamer voor elke persoon 18+, één kamer voor twee alleenstaanden of hetzelfde geslacht tussen 12-17 jaar oud; één kamer voor elke persoon of ander geslacht tussen de 12 en 17 jaar oud; een kamer voor twee personen jonger dan 12 jaar.

⁸ Huisvestingsdeprivatie items: gebrek aan basiscomfort (bad/douche en toilet met waterspoeling in de woning zelf); structureel probleem (lekkend dak, schimmel en vocht, rottende ramen en deuren); een te donkere woning

regionale arbeidsparticipatie (NUTS level 2) gedeeld door het gewogen nationaal gemiddelde (groep 15-64 jarigen). Een laatste is de indicator **'impact van sociale transfers'** die de relatieve daling meet van het armoederisicopercentage als gevolg van sociale transfers, berekend als het procentuele verschil tussen het armoederisicopercentage voor en na sociale overdrachten. Als bijhorende secundaire indicator wordt de impact bekeken naar leeftijd. Dit schept een beeld van de effectiviteit van sociale maatregelen verdeeld naar demografische groepen (leeftijdsgroepen) in de samenleving.

Deze groep van indicatoren geeft informatie aan beleidsmakers over de context waarin ze beleidsmaatregelen moeten en kunnen nemen, eerder dan informatie over de omvang en samenstelling van de armoede populatie binnen een land.

1.3.4.8 Gebruik van het Europees portfolio

We namen voor het VISA project kwaliteitsvereisten aan waaraan een goede indicator moet voldoen. De zes vereisten gericht op individuele indicatoren en drie vereisten voor het portfolio in zijn geheel zitten vervat in negen kwaliteitscriteria, gebaseerd op de studie van Anthony B Atkinson et al. (2002), die de SPC zelf hanteerde bij de ontwikkeling van het portfolio. Indien een indicator niet aan een vereiste voldoet, bijvoorbeeld geringe vergelijkbaarheid tussen landen, rapporteert de SPC dit per indicator. Het portfolio bevat geen richtlijnen over het samenvoegen van indicatoren tot een overkoepelende indicator per subportfolio of doelstelling. Bij het opstellen van het portfolio werd expliciet gekozen om geen indexen op te stellen omwille van hun moeilijke interpretaties in een beleidscontext. De keerzijde is dat er geen enkelvoudig beeld kan gevormd worden over de portfolio's in hun geheel. De AROPE indicator vormt hierop een uitzondering. Deze is opgesteld met de specifieke functie om als politieke doelstelling te functioneren. Hiervoor was een samengevoegde indicator noodzakelijk.

In sectie 1.2.4 bespraken we, mits in achtneming van de uitdagingen op vlak van data, de meerwaarde van een op consumptie gerichte benadering. Het Europees portfolio betreft geen indicatoren die hierop gebaseerd zijn. Deze beperking is bekend bij de ISG, ze ondersteunen Eurostat in lopende methodologische ontwikkelingen om beter in kaart te brengen (Social Protection Committee & Indicators Sub-group, 2019). Eurostat publiceert reeds 'experimental statistics' die een gezamenlijke verdeling van inkomen, consumptie en vermogen weergeven. De data legt zo een verband tussen drie economische dimensies⁹.

De meest gehanteerde indicatoren op Europees niveau zijn de AROPE indicator en de bijhorende sub-indicatoren (armoederisico, materiele deprivatie en lage werkintensiteit) als geformuleerd in de Europa 2020 doelstellingen. Naar aanleiding van de in 2010 vooropgestelde Europa 2020-strategie, met als één van de doelstellingen 20 miljoen personen minder in armoede of sociale uitsluiting tegen 2020, werd de samengestelde indicator 'risico op armoede of sociale uitsluiting' opgesteld. Zoals besproken is deze indicator gebaseerd op de som van personen die tot een of meer van drie subcategorieën behoren. Wanneer men deze vier indicatoren hanteert los van de andere indicatoren in het portfolio loopt men het gevaar tekortkomingen van de indicatoren niet te kunnen opvangen. Zo kan bijvoorbeeld een politieke doelstelling gebaseerd op enkel de AROP60 indicator leiden tot de incentive om te focussen op de rijkere onder de armen (Gábos & Goedemé, 2016). Binnen de portfolio's worden zoals besproken enkele tekortkomingen aangevuld met andere indicatoren, bijvoorbeeld door de diepte en persistentie van armoede te betrekken.

Sinds de lancering van de samengestelde indicator vormt deze onderwerp tot debat binnen de wetenschappelijke literatuur (e.g. ImProvE project). Zowel de samenstelling van de indicator als de hoogte

⁹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/experimental-statistics/income-consumption-and-wealth>

van de grenzen van de componenten zijn de uitkomst van een politieke beslissing eerder dan theoretisch onderbouwd en ontworpen als meetinstrument voor het Europees sociaal beleidsprogramma. Dit kan beargumenteerd worden omdat de AROPE is aangenomen in functie van een politiek doelstelling. Desondanks hebben deze beslissingen geen neutrale gevolgen voor de omvang en samenstelling van de armoede populatie onder de AROPE indicator. De omvang van de populatie met een risico op armoede of sociale uitsluiting breidde met 50% uit wat de doelstelling, opgesteld op basis van de financiële armoederisico indicator, minder ambitieus maakt. Aangetoond is dat de correlatie tussen de AROP60 en materiële deprivatie eerder laag is: de populatie die behoort tot beide categorieën is klein vergeleken met de populatie die tot één van beide behoort. Feedback effecten tussen de indicatoren zijn daarnaast grotendeels afwezig wat erop wijst dat de indicatoren andere fenomenen en verschillende individuen omvatten. Zo omvat de deprivatie indicator een groter aandeel individuen uit de arbeidersklasse met zelfgerapporteerde economische stress. In tegenstelling bevat de groep met lage werkintensiteit meer individuen uit de professionele en management klasse. Wel is aangetoond dat voornamelijk de huidige status van lage werkintensiteit een invloed heeft op materiele deprivatie. Algemeen kan geconcludeerd worden dat de drie indicatoren andere realiteiten omvatten en verschillende interventies per domein nodig zijn (Gábos & Goedemé, 2016; Nolan & Whelan, 2011).

1.3.5 Lokaal niveau

De meeste Europese indicatoren zijn op een hoog niveau van abstractie gemeten en trachten sociale uitkomsten van het brede sociaaleconomische beleid in kaart te brengen. Op het niveau van de gemeente of steden is er nood aan meer fijnmazige indicatoren. Hiervoor zijn lokale indicatoren nodig, zowel op basis van administratieve gegevens als op basis van representatieve survey, waarvoor je een grotere steekproef nodig hebt.

Voor de Vlaamse steden en gemeente ontwikkelde het Agentschap Binnenlands bestuur van de Vlaamse overheid de 'Gemeente- en Stadsmonitor'. Deze publiceert op basis van gegevens van Statistiek Vlaanderen en een grootschalige burgerbevraging driejaarlijks cijfergegevens die de staat van elke Vlaamse gemeente of stad beschrijven. De burgerbevraging bevraagt naar zaken die niet verkregen kunnen worden o.b.v. cijfergegevens uit bestaande datasets. Zo peilt deze o.a. naar de tevredenheid van burgers op valk van groen, wonen, speelvoorzieningen, dienstverleningen, etc., naar de het mobiliteitsgedrag van bewoners, het vertrouwen van de burger in de politiek en de kwaliteit van de woning. Het luik armoede is, zeker in de gemeentelijke bevraging, beperkt opgenomen in de survey, hier kunnen nog opportuniteiten liggen.

Dit resulteert in twee monitors die omgevingsindicatoren weergeven die maatschappelijk relevante evoluties tonen. Het Agentschap Binnenlands bestuur vermeldt hierbij uitdrukkelijk dat de monitors niet dienen als beleidseffectenmeting of prestatie meting. De monitors dienen *“als een evaluatie-instrument op een heel algemeen niveau of als een evaluatie van de collectieve effecten op de maatschappelijke omgeving van alle handelingen en inspanningen van de verschillende publieke en private actoren”*¹⁰. De thema's die aan bod komen zijn: armoede, cultuur en vrijetijd, demografie, mobiliteit, natuur, milieu en energie, ondernemen en werken, onderwijs en vorming, overheid, personeel, politieke organisatie, ruimte, samenleven, wonen en woonomgeving, en zorg en gezondheid. We sommen hier kort de indicatoren op onder het thema armoede, maar het is steeds belangrijk om ook andere domeinen waar bijvoorbeeld gerapporteerd wordt over de leef- en werksituatie en het opleidingsniveau in acht te nemen bij het in kaart brengen van armoede in steden en gemeenten.

¹⁰ Bron: Gemeente- en Stadsmonitor Vlaanderen (<https://gemeente-en-stadsmonitor.vlaanderen.be/>)

Op stedelijk niveau kunnen we de indicatoren onderverdelen naar inkomensindicatoren, deprivatie indicatoren en indicatoren op werkintensiteit. De inkomensindicator **'fiscale aangiften beneden de kritische grens'** geeft op basis van administratieve data het percentage fiscale aangiften (van het totaal aantal aangiften) weer waarvan bij een individuele fiscale aangiften (zonder nulaangiften) het netto belastbaar inkomen lager dan 10.000 euro is en bij gemeenschappelijke aangiften (zonder nulaangiften) lager dan 20.000 euro. Een meer subjectieve indicator op basis van de survey gegevens kijkt naar het **aantal inwoners met betalingsmoeilijkheden**, d.w.z. het aandeel inwoners (%) dat behoort tot een huishouden dat het afgelopen jaar problemen heeft gehad om één of meerdere rekeningen te betalen. De survey bevraagt dit op basis van vier antwoord categorieën (heel erg moeilijk, moeilijk, het lukt om rond te komen, het lukt om comfortabel te leven). Het aantal **huishoudens met betalingsmoeilijkheden** wordt volgens dezelfde definitie weergegeven, maar verkregen via administratieve data. Tot slot geeft ook het aantal personen met een **verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering** op basis van administratieve data een indicatie van lage inkomens.

Volgende indicatoren die betrekking hebben op deprivatie, werkintensiteit, schuldenlast en kinderarmoede zijn alle gebaseerd op administratieve data uitgegeven door Statistiek Vlaanderen. Twee indicatoren over **energie-armoede** geven een beeld van materiele deprivatie. Een eerste indicator geeft het aandeel afgesloten toegangspunten elektriciteit (of aardgas) ten opzichte van het totaal aantal toegangspunten elektriciteit (of aardgas) in de stad. Daarnaast wordt het aandeel ingeschakelde budgetmeters elektriciteit (of aardgas) weergegeven ten opzichte van het totaal aantal toegangspunten elektriciteit (of aardgas) in de stad. Om de werkintensiteit van een gezin weer te geven, wordt de Europese definitie gehanteerd. Op basis van data van de Kruispuntbank van Sociale Zekerheid geeft de indicator het aandeel personen van 0-59 jaar dat leeft in een gezin met een **zeer lage werkintensiteit** weer. Een laatste indicator die zowel aanleiding als gevolg kan zijn van de vorige indicatoren geeft het aandeel (%) personen van 18 jaar en ouder met **overmatige schuldenlast** weer. Dit wil zeggen op 31 december van het jaar bij de Centrale voor Kredieten aan Particulieren van de Nationale Bank van België (NBB) geregistreerd staan met minstens één wanbetaling voor een consumentenkrediet (verrichtingen op afbetaling en kredietopeningen) of hypothecair krediet, afgesloten door natuurlijke personen voor privédoeleinden. Om **armoede bij kinderen** in kaart te brengen, geeft de stadsmonitor drie indicatoren weer: kinderen (0-17jaar) in een gezin met een zeer lage werkintensiteit, de kansarmoede-index van Kind en Gezin (zie 1.3.8) en de onderwijskansarmoede-indicator. Deze laatste indicator wordt bepaald op basis van vier kenmerken (thuis taal niet-Nederlands, laag opleidingsniveau van de moeder, ontvangen van een schooltoelage, wonend in een buurt met hoge mate van schoolse vertraging) en gesommeerd voor alle leerlingen.

Op gemeentelijk niveau zijn ook alle indicatoren (met uitzondering van 'overmatige schuldenlast') zoals hierboven beschreven terug te vinden. Er worden enkele extra indicatoren specifiek op gemeentelijk niveau toegevoegd. Het aandeel personen met een **Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO)** of **Gewaarborgd Inkomen voor Bejaarden (GIB)** ten opzichte van de bevolking van 65 jaar en ouder (administratieve data). Een **subjectieve armoede** meting op basis van de survey gegevens die peilt naar het aantal inwoners met betalingsmoeilijkheden. De survey bevraagt dit op een andere manier dan in de stadssurvey, namelijk: *"Is het in het afgelopen jaar voorgekomen dat jij of iemand van het gezin om financiële redenen één of meer rekeningen niet kon betalen (huishuur, energiekosten, gezondheidskosten, schoolkosten, ...)?"*, met slechts twee antwoord categorieën ('ja' of 'nee'). Tot slot bepreekt de gemeente monitor het aandeel personen met een **leefloon of equivalent leefloon** ten opzichte van de totale bevolking, totaal en naar geslacht, leeftijd en woonsituatie. Deze cijfers zijn van de POD Maatschappelijk Integratie die als een van de weinigen ook zelf gemeentelijke cijfers publiceert in haar 'barometer voor maatschappelijke integratie'. Deze geeft op nationaal, regionaal, provinciaal en gemeentelijk niveau cijfers weer in verband het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI), Leefloon (LL), Geïndividualiseerd Project

voor Maatschappelijke Integratie (GPMI), Financiële steun en Socioprofessionele integratievrijstelling (SPI). De gegevens zijn gebaseerd op de terugbetalingsaanvragen die de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) maandelijks aan de POD MI bezorgen.

1.3.6 Referentiebudgetten

De Vlaamse referentiebudgetten zijn voor de eerste keer ontwikkeld in 2008 door CEBUD (Centrum voor budgetadvies en -onderzoek), verbonden aan de Thomas More Hogeschool (Storms & Van Den Bosch, 2009) en worden sindsdien geactualiseerd. In deze paragraaf schetsen we het methodisch en theoretisch kader van de Belgische referentiebudgetten. Vervolgens geven we aan hoe referentiebudgetten in Europese en niet-Europese landen worden gebruikt in het monitoren van armoedebeleid. Tot slot beschrijven we de huidige en mogelijke toepassingen van referentiebudgetten in Vlaanderen.

1.3.6.1 Methodisch en theoretisch wetenschappelijk kader van de Belgische referentiebudgetten

De Belgische referentiebudgetten illustreren de minimale kost van goederen en diensten die typegezinnen nodig hebben om volwaardig te participeren aan de maatschappij. 'Volwaardige maatschappelijke participatie' wordt daarbij gedefinieerd als *“het vermogen van mensen om vanuit hun sociale posities (bv. kind, ouder, elk ander familielid, student, werknemer of zelfstandige, lid van een vereniging, buur, vriend, vrijwilliger) te handelen in overeenstemming met de dominante maatschappelijke verwachtingen (sociale rollen) en als het vermogen om deze verwachtingen mee vorm te geven.”* (B. Storms, 2012).

Deze definitie focust op *het vermogen* van mensen om te participeren aan de maatschappij, niet op hun effectief handelen. Met andere woorden: referentiebudgetten berekenen een minimaal inkomen dat burgers de *mogelijkheid* geeft om goederen en diensten aan te kopen die hen in staat stellen te participeren aan de maatschappij zonder hen bepaalde aankopen op te leggen. Bovendien brengt deze definitie met zich mee dat de voorwaarden voor maatschappelijke participatie zowel op individueel als op maatschappelijk niveau worden bepaald. De definitie maakt ook duidelijk dat referentiebudgetten focussen op de minimale financiële noden van burgers om deel te nemen aan de maatschappij. Ook andere factoren dan financiële middelen bepalen de toegankelijkheid van deze goederen en diensten en hebben dus een invloed op armoede. Echter, in een sterk gemonetariseerde samenleving zoals de onze is het beschikken over voldoende inkomen om onmisbare goederen en diensten aan te kopen een noodzakelijke voorwaarde opdat mensen volwaardig aan de samenleving kunnen participeren.

Er bestaat geen eenduidig verband tussen de middelen die individuen nodig hebben aan de ene kant en hun actuele mogelijkheden aan de andere kant (Sen, 2005). Zo kunnen gezinnen met gelijke financiële middelen toch ongelijke participatiemogelijkheden hebben. Hiervoor zijn diverse redenen denkbaar. De gezinsleden kunnen een verschillende gezondheidstoestand hebben of over ongelijke competenties (kennis, vaardigheden, attitudes) beschikken. Naast individuele verschillen, geven ook samenlevingskarakteristieken aanleiding tot andere financiële noden. We denken hierbij niet alleen aan natuurlijke eigenschappen zoals het klimaat, de geografie of de natuurlijke rijkdommen van een land of regio, maar ook aan de wijze waarop publieke goederen of diensten, zoals openbaar vervoer, onderwijs of cultuur toegankelijk zijn voor iedereen.

De vraag wat minimaal nodig is om adequaat aan de samenleving te participeren kan dus niet in absolute maar enkel in relatieve termen worden uitgedrukt. Dit betekent echter niet dat we geen grenzen kunnen stellen. Een financiële ondergrens geeft aan welke goederen en diensten minimaal nodig zijn om burgers de mogelijkheid te geven maatschappelijk te participeren. Om deze financiële ondergrens te construeren beroepen we ons op de “Theory of Human Needs” van Doyal & Gough (1991). Deze auteurs stellen dat

twee basisbehoeftes, autonomie en gezondheid, steeds moeten vervuld zijn om te kunnen participeren aan de maatschappij, onafhankelijk van tijd en plaats. Deze basisbehoeftes bestaan onafhankelijk van de individuele voorkeur en hebben een noodzakelijk karakter: wanneer ze niet zijn vervuld, berokkenen ze aan de mens ernstige schade.

Om vanuit deze universele basisbehoeftes te komen tot een korf van goederen en diensten werden intermediaire behoeftes vastgesteld, geïnspireerd op het werk van Doyal & Gough (1991). Om volwaardig te kunnen participeren aan de samenleving, moeten mensen minimaal kunnen beschikken over voldoende en adequate voeding, kleding, huisvesting, gezondheidszorg en persoonlijke verzorging, rust en ontspanning. Daarnaast moeten kinderen veilig kunnen opgroeien en burgers de mogelijkheden krijgen om relaties te onderhouden, zich veilig te voelen en voldoende mobiel te zijn. Via deze intermediaire behoeftes gaan we op zoek naar de satisfactoren (goederen en diensten) die deze behoeftes vervullen. In tegenstelling tot de behoeftes die ze vervullen zijn deze satisfactoren relatief en in hoge mate cultureel en historisch bepaald. In de Belgische referentiebudgetten worden criteria (aard en hoeveelheden) voor goederen en diensten opgesteld die de functies van een behoefte vervullen. Het opstellen van deze criteria gebeurt normatief, op basis van wetenschappelijk onderzoek of bestaande richtlijnen of wetgeving. Indien dit niet mogelijk is doen we beroep op experts of focusgroepen van mensen met verschillende socio-economische achtergronden. Dit theoretisch kader is ook afgetoetst in focusgroepen op Belgisch en Europees niveau.

We illustreren deze methodiek aan de hand van de intermediaire behoefte 'voeding'. Voeding heeft verschillende functies: we hebben voedsel nodig om te kunnen leven, om gezond te blijven en voeding heeft ook een sociale en culturele functie bij het vieren van levensgebeurtenissen en gezellig samenzijn met familie of vrienden. Vanuit deze functies selecteren we goederen en diensten die minimaal nodig zijn om voedsel te consumeren, te bereiden en te bewaren. Deze selectie gebeurt in de eerste plaats op basis van richtlijnen van de Hoge Gezondheidsraad en niet op basis van reële consumptiepatronen. We stellen een voedingsbudget samen zodat gezinnen over voldoende financiële middelen beschikken om gezonde voeding te consumeren. Dit impliceert niet dat burgers ook daadwerkelijk gezonde voeding aankopen en eten maar ze krijgen wel de mogelijkheid om dit te doen. Het garanderen van deze keuzemogelijkheid is een leidend principe in het opmaken van referentiebudgetten. Op basis van de input van focusgroepen zijn extra producten toegevoegd om ook de sociale en culturele functie van voeding te concretiseren zoals de mogelijkheid om af en toe een afhaalmaaltijd aan te kopen, een drankje en hapje te serveren aan bezoekers of uit eten te gaan (bijvoorbeeld deelnemen aan een eetfestijn van een vereniging).

De satisfactoren zijn niet enkel plaats- en tijdsgebonden maar verschillen ook naargelang de gezinssamenstelling. Zo heeft een koppel met een kleuter andere goederen en diensten nodig om hun sociale rollen te vervullen dan een alleenstaande vrouw van 65 jaar. Daarom zijn er referentiebudgetten ontwikkeld voor verschillende typegezinnen. Ook andere kenmerken van een gezin bepalen de satisfactoren zoals de leefomgeving van het gezin, het eigenaarsstatuut (huurder/ eigenaar), het arbeidsstatuut en de gezondheid van de gezinsleden. De Belgische referentiebudgetten worden opgemaakt voor gezinnen die een woning huren (waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen sociale en private huur) en voor zowel werkenden (één gezinslid op actieve leeftijd werkt) en niet werkenden (geen enkel gezinslid op actieve leeftijd werkt). Aangezien we op zoek gaan naar een financiële ondergrens wordt ervan uitgegaan dat alle gezinsleden in een goede gezondheid verkeren, over de nodige competenties beschikken om de noodzakelijke goederen en diensten te verwerven en in een regio wonen waarin basismobiliteit via het openbaar vervoer is gegarandeerd. Uit onderzoek blijkt dat aan deze assumpties vaak niet voldaan is, in het bijzonder niet voor gezinnen met een laag inkomen (Mullainathan & Shafir, 2013; K. Van Roy, Vyncke, Piccardi, De Maesschalck, & Willems, 2018). Het ontwikkelen van zulke

ondergrens impliceert dat sommige burgers met een minder goede gezondheid, met beperktere individuele competenties of in bepaalde leefsituaties vaak meer financiële middelen nodig hebben om een menswaardig leven te kunnen leiden. Welke ondergrens voor hen geldt, is afhankelijk van hun specifieke noden en de mate waarin hieraan tegemoet wordt gekomen via het bestaande aanbod aan publieke goederen en diensten. Door bij de opmaak van de referentiebudgetten zowel kosten toe te schrijven aan individuele gezinsleden als aan het gezin kunnen we referentiebudgetten opmaken voor gezinnen met alle mogelijke gezinssamenstellingen (bv. ook voor deeltijds inwonende kinderen). Bovendien kunnen we via tools als REMI (werkpakket 3.1) een zicht krijgen op de mate waarin de referentiebudgetten een goede schatting zijn van de hoogte van een toereikend inkomen voor kwetsbare gezinnen (Hoe realistisch is het om ervan uit te gaan dat een auto niet noodzakelijk is om een toereikende basismobiliteit te realiseren? Wat is de hoogte van de minimale uitgaven voor energie en water wanneer gezinnen niet in een kwaliteitsvolle woning wonen?, ...).

Naast het selecteren van de goederen en diensten op basis van criteria (de aard en de hoeveelheid), worden er ook aankoopstrategieën en prijsstrategieën bepaald voor deze satisfactoren. Zowel de aankoop- als de prijsstrategie moeten een financiële ondergrens weerspiegelen maar toch nog een zekere keuzevrijheid waarborgen voor de consument. Zo berekenen we voor de voedingskorf een gewogen prijs voor verse voedingsproducten waarin de goedkopere producten een groter gewicht krijgen dan de duurdere producten. Deze prijs zorgt ervoor dat mensen een gevarieerde korf van voedingswaren kunnen aankopen tegen een lage prijs. Bij de keuze van winkels waarin goederen of diensten worden aangekocht wordt rekening gehouden met de bereikbaarheid.

Opdat referentiebudgetten hun doelstelling (namelijk maatschappelijke participatie) kunnen verwezenlijken, is het noodzakelijk dat ze aanvaardbaar zijn en als haalbaar worden ingeschat voor degenen die ervan moeten leven. In focusgroepen bediscussiëren mensen met diverse socio-economische achtergrond (met een oververtegenwoordiging van mensen uit lage-inkomens gezinnen) de aanvaardbaarheid en haalbaarheid van de aard, de hoeveelheid en de prijs- en aankoopstrategie van de goederen en diensten van de diverse korven.

Elk jaar worden de korven van goederen en diensten opnieuw geprijsd, rekening houdend met de criteria en de vooropgestelde aankoop- en prijsstrategie. Elke vijf jaar worden de satisfactoren (goederen en diensten) zelf geactualiseerd naar de hedendaagse culturele en maatschappelijke context. Bij dergelijke grondige update wordt de inhoud opnieuw bekeken in het licht van nieuwe kennis, tendensen en richtlijnen in de samenleving (bv. aangepaste voedings- en gezondheidsrichtlijnen, gebruik van een smartphone) en wordt de aanvaardbaarheid en haalbaarheid opnieuw afgetoetst via focusgroepen (zie voorgaande paragraaf). Op dit moment beschikken we over actuele referentiebudgetten voor Vlaanderen en Brussel. In de nabije toekomst wil CEBUD ook de referentiebudgetten voor Wallonië actualiseren.

1.3.6.2 Hoe kunnen referentiebudgetten bijdragen tot het armoedebeleid?

De specifieke opbouw en methodiek van de Belgische referentiebudgetten zorgt ervoor dat ze toepasbaar zijn voor het beoordelen van reële leefsituaties en door beleidsmakers als indicatoren in het armoedebeleid kunnen worden ingezet. Echter, de methodiek zorgt ook voor een beperkte robuustheid waardoor er extra onderzoek nodig is om referentiebudgetten in te zetten als armoedelijn. We lichten deze voor- en nadelen kort toe in dit onderdeel. In werkpakket 3.2 wordt deze materie uitgebreid besproken (Penne et al, 2021).

Referentiebudgetten zijn relatief eenvoudig te interpreteren en sluiten nauw aan bij de dagelijkse behoeften van burgers in diverse levensdomeinen. Hierdoor zijn organisaties die de inkomenssituatie van

cliënten trachten te beoordelen vragende partij om gebruik te maken van de referentiebudgetten. In de hulpverlening worden de referentiebudgetten ontsloten via specifieke instrumenten die zijn ontwikkeld door CEBUD: REMI voor OCMW's (zie ook werkpakket 3.1), MELISA voor schuldbemiddelaars en STUFI voor de diensten studentenvoorzieningen. Deze instrumenten stellen de organisaties in staat om op maat van elke cliënt een aangepast referentiebudget op te maken, dit te vergelijken met het beschikbaar inkomen en op die manier de financiële behoefte van de cliënt te bepalen. Op basis van deze diagnose passen de betrokken organisaties hun hulp- en dienstverlening aan. Zo stellen OCMW's hun steunbeleid af op het REMI-resultaat en berekenen schuldbemiddelaars het leefgeld voor mensen in schuldbemiddeling op basis van het resultaat uit MELISA. Daarnaast ontwikkelde CEBUD de budgetcalculator die alle burgers toelaat een aangepast referentiebudget te berekenen op een geaggregeerd niveau. Lokale besturen zijn vragende partij om een stedelijke of gemeentelijke budgetcalculator te ontwikkelen die de lokale sociale maatregelen in rekening brengt. Op die manier trachten lokale besturen burgers (persoonlijk of via partnerorganisaties) aan te zetten hun inkomen te vergelijken met dit aangepast referentiebudget en hen, in het geval het resultaat een financieel tekort vertoont, door te verwijzen naar het OCMW. Zo kunnen burgers die tot dan toe niet gekend zijn bij de sociale diensten worden toegeleid naar het OCMW. Daarnaast worden de referentiebudgetten ook als benchmark gebruikt door arbeidsrechters om de inspanningen van OCMW's te beoordelen en door banken om de kredietwaardigheid van consumenten te analyseren.

Naast de concrete toepassingen om reële levenssituaties te beoordelen zijn referentiebudgetten ook geschikt als beleidsindicator voor het vormgeven, opvolgen en evalueren van armoedebeleid. In het buitenland zijn hiervan reeds vele toepassingen (voor een Europees overzicht, zie (Storms, Goedemé, Bosch, et al., 2014); (Deeming, 2020)). Zo hanteren Italië en Nederland referentiebudgetten als officiële indicator om armoede in hun land te meten (zie ook werkpakket 3.2) (ISTAT 2020; (Hoff, van Hulst, Schut, & Goderis, 2019b)). In Cyprus is sinds 2014 de hoogte van het gegarandeerd nationaal minimuminkomen gebaseerd op de kostprijs van een korf van minimaal noodzakelijke goederen en diensten (Satsias, 2019). Ook in een aantal Oost-Europese landen zoals Litouwen of Tsjechië is het nationaal minimuminkomen gebaseerd op een korf van minimaal noodzakelijke goederen en diensten (Cremer, 2018). In de context van financiële opvoeding en schuldpreventie worden referentiebudgetten gebruikt in Duitsland, Finland, Ierland, Nederland, Oostenrijk en Zweden (Storms, Goedemé, et al., 2014b)). Ook het Amerikaanse National Academy of Sciences (NAS) ontwikkelde de Supplemental poverty Measure als armoedemaatstaf op basis van een korf noodzakelijke goederen en diensten (J Dalaker, 2017) De Market basket Measure (MBM) wordt als alternatieve armoedemeting gehanteerd in het jaarlijkse armoederapport van het Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE) over armoede in Québec (Fréchet, Lechaume, & Savard, 2018). In het kader van Europees sociaal beleid, zijn er ook stappen gezet om cross-nationaal vergelijkbare referentiebudgetten te ontwikkelen (Goedemé, Storms, Stockman, et al., 2015; Goedemé, Storms, & Van den Bosch, 2015) De Europese Commissie beoogt hiermee een effectief beleidsinstrument te ontwikkelen om de adequaatheid van de minimuminkomensbescherming te monitoren op Europees niveau.

Belgische referentiebudgetten zijn gestoeld op een normatief, wetenschappelijk en empirisch onderbouwd kader om te bepalen wat minimaal noodzakelijk is in elk levensdomein opdat mensen kunnen participeren aan de maatschappij. Hierdoor zijn referentiebudgetten zeer geschikt om duiding te geven bij bestaande statistische armoedelijnen. Onderzoek toont aan dat de armoederisicodrempel niet steeds dezelfde levensstandaard vertegenwoordigt in verschillende Europese landen (Goedemé et al., 2017). Referentiebudgetten geven de levensstandaard weer die diverse typegezinnen kunnen bereiken wanneer ze leven met een inkomen ter hoogte van de armoederisicodrempel.

Overheden kunnen niet enkel armoede bestrijden door het inkomen van mensen te verhogen maar ook door de minimale uitgaven van gezinnen voor noodzakelijke goederen en diensten (zoals onderwijs, gezondheidsuitgaven, kinderopvang en openbaar vervoer) te verlagen. Een groot voordeel van de referentiebudgetten is dat de minimale kosten van deze goederen en diensten in rekening worden gebracht waardoor een referentiebudget de impact van de betaalbaarheid van publieke goederen en diensten op de levensstandaard van risicogroepen weerspiegelt (zie voorbeeld (Penne, Cornelis, & Storms, 2020b; Penne, Hufkens, Goedeme, & Storms, 2020). Referentiebudgetten zijn een monetaire maatstaf die erg geschikt is om de betaalbaarheid van deze goederen en diensten te beoordelen, op basis hiervan beleidsadviezen te formuleren (gericht op specifieke doelgroepen) en het beleid hieromtrent op te volgen en te evalueren. Referentiebudgetten identificeren risicogroepen voor betaalbaarheidsproblemen die bij het gebruik van reële uitgave indicatoren niet worden geïdentificeerd (zie voorbeeld (Vanhille, Goedemé, Penne, et al., 2018). Echter, behalve betaalbaarheid ervaren mensen in armoede ook andere niet-monetaire of institutionele drempels om noodzakelijke goederen en diensten te verwerven. Deze drempels worden niet in kaart gebracht door referentiebudgetten.

Daarnaast zijn referentiebudgetten ook geschikt om de toereikendheid van de minimum inkomens te meten. Ze geven aan of het netto besteedbaar inkomen uit bijvoorbeeld een leefloon of een minimumloon voor diverse gezinstypes voldoende hoog is om een menswaardig leven te kunnen leiden (Frederickx et al., 2019; Penne, Cornelis, et al., 2020b; B Storms & N Van Mechelen, 2016). Op basis van deze analyse krijgt men inzicht welke soort keuzes gezinnen moeten maken wanneer ze leven van een ontoereikend minimuminkomen. Dit geeft overheden op alle niveaus het nodige inzicht op de toereikendheid van minimuminkomens voor diverse doelgroepen en welke beleidsmaatregelen de grootste impact hebben om deze te verbeteren. Bovendien kan de impact van sociale voordelen zoals het huren van een sociale huurwoning, een huurpremie of sociale tarieven voor energie en water op de toereikendheid van deze minimuminkomens in kaart worden gebracht. Ook de toereikendheid van specifieke financiële maatregelen zoals het groeipakket, de geboortepremie of de studietoelage kunnen aan de hand van referentiebudgetten op een gelijkaardige manier worden geëvalueerd.

Er zijn bijkomende inspanningen nodig om de robuustheid van referentiebudgetten te verbeteren opdat referentiebudgetten kunnen worden ingezet als armoedelijn (Tess Penne, Irene Cussó Parcerisas, Lauri Mäkinen, Bérénice Storms, & Tim Goedemé, 2016b). De referentiebudgetten zijn een financiële ondergrens en vertrekken van de assumpties dat de gezinnen in goede gezondheid verkeren, toegang hebben tot alle noodzakelijke goederen en diensten en over de nodige competenties beschikken om deze te verwerven. Echter, de reële leefsituatie van gezinnen (in armoede) sluit hier vaak niet bij aan. Hierdoor onderschatten referentiebudgetten naar alle waarschijnlijkheid de minimale kost van de beoogde levensstandaard van kansarme gezinnen. Indien we referentiebudgetten willen gebruiken om armoede in zijn totaliteit te meten, kan dit dus niet op basis van één referentiebudget, maar is het nodig om verschillende referentiebudgetten op te maken, die rekening houden met bijvoorbeeld de impact van medische kosten voor gezinnen die niet in een goede gezondheid verkeren, de verbruikerskosten van gezinnen die in een niet-kwaliteitsvolle woning leven of de extra mobiliteitskosten voor gezinnen die een auto nodig hebben om voldoende mobiel te zijn. Daarnaast kan de robuustheid worden verbeterd door nieuwe prijsmethodieken te onderzoeken die minder tijdsintensief zijn en gebruik maken van meer prijsnoteringen dan de huidige (zie hierboven). De aanvaardbaarheid en haalbaarheid van de referentiebudgetten wordt via focusgroepen bediscussieerd. Deze methodiek heeft echter een beperkte representativiteit. In de toekomst wil CEBUD dan ook exploratief onderzoek voeren om de aanvaardbaarheid en haalbaarheid via andere methodieken, zoals bevragingen, te waarborgen.

1.3.7 Multidimensionale welzijnsindicatoren

Amartya Sen argumenteerde in zijn *capability* benadering dat welzijn een meerdimensionaal concept is. De *capability* benadering diende als inspiratie om welzijn te meten op een multidimensionale manier die verder gaat dan de klassieke meting door het BBP. Naast de *capabilities* benadering diende ook de *Social indicator movement* en de literatuur rond geluk en subjectief welzijn als inspiratiebronnen voor het multidimensionale perspectief. In de vorige secties bespraken we beleidsindicatoren om sociale situaties te meten. In tegenstelling tot de beleidsindicatoren die zich richten op variabelen die als input dienen in het proces van welzijnscreatie, trachten welzijnsindicatoren de verschillende dimensies te beschrijven die rechtstreeks bijdragen aan het welzijn (Decancq & Schokkaert, 2016). Deze sectie bespreekt vier voorbeelden van multidimensionale welzijnsindicatoren en de methode van *equivalente inkomen* (niet te verwarren met het geëquivaliseerd inkomen waarbij het gezinsinkomen dat door een equivalentieschaal gedeeld wordt). Tabel 1.2 geeft een overzicht van de dimensies gehanteerd in de verschillende voorbeelden.

Een eerste, zeer populair, voorbeeld van een welzijnsmeting die voorbij het BBP gaat, is de **Human Development Index (HDI)** ontwikkeld door het *United Nations Development Programme (UNDP)* (2018). De HDI meet de prestaties van landen op drie domeinen: inkomen, gezondheid en opleiding. Deze domeinen worden in de index vertaald als ‘een lang en gezond leven’, ‘over kennis beschikken’ en een ‘behoorlijke levensstandaard’. Elke dimensie wordt gemeten door een of meerdere variabelen. De HDI is het geometrische gemiddelde van de genormaliseerde indicatoren voor elk van de drie dimensies. Naast de HDI, ontwikkelde de UNDP recent vier nieuwe maatstaven: *Inequality-adjusted Human Development Index (IHDI)*, *Gender Development Index (GDI)*, *Gender Inequality Index (GII)* en de in sectie 1.3.3 besproken *Multidimensional Poverty Index (MPI)*.

Een tweede voorbeeld is het **Better Life Initiative (BLI)** dat in 2011 door de OESO werd gelanceerd. De OESO wil rekening houdend met ervaringen en levensomstandigheden van mensen en huishoudens om een meetinstrument van vooruitgang en welzijn creëren. De OESO hanteert vijf principes bij de ontwikkeling van een concept van welzijn waarbij het kijkt naar zowel het actuele welzijn als naar middelen voor welzijn in de toekomst. Het concept ‘actueel welzijn’ omvat 11 indicatoren onder de twee overkoepelende domeinen materiële condities en kwaliteit van leven. Onder materiële condities vallen: inkomen en rijkdom, jobs en lonen en huisvesting. Het domein ‘kwaliteit van leven’ omvat: gezondheidsstatus, *work-life balance*, opleiding en vaardigheden, sociale connecties, maatschappelijk engagement en bestuur, persoonlijke veiligheid en subjectief welzijn. Om niet enkel een gemiddeld welzijn te bepalen, maar ook te kunnen onderscheiden naar groepen, worden de indicatoren bekeken naar geslacht, leeftijdsgroepen, inkomensgroepen en opleidingsniveau. Het concept ‘welzijn in de toekomst’ kijkt naar middelen die vandaag een belangrijke rol spelen in de creatie van welzijn over de tijd. Deze goederen omvatten natuurlijk, menselijk, sociaal en economisch kapitaal (OECD, 2015, 2017b). Decancq (2017) beschrijft hoe ongelijkheid in de BLI kan gemeten worden.

Ook de Europese Commissie sprak zich rond dezelfde periode uit over de noodzaak van een meer genuanceerd concept van welzijn. De Commissie stelt als doel om in de toekomst indicatoren aan te bieden die in staat zijn om vooruitgang te meten in sociale-, economische- en milieudoelstellingen (European Commission, 2009). Het **European Statistic System (ESS)** werd ingeschakeld om informatie te verzamelen die een multidimensionale meting van de kwaliteit van leven in de lidstaten mogelijk maakt. In het finale rapport van 2011 formuleert het ESS vijf aanbevelingen en acht dimensies, die betrekking hebben om zowel subjectieve als objectieve aspecten, waarmee rekening moet worden gehouden bij het meten van welzijn. De acht dimensies omvatten: materiële levensomstandigheden, productieve en waarde creërende

activiteiten (incl. werk), gezondheid, onderwijs, vrije tijd en sociale interacties, economische, werk- en fysieke onzekerheid, bestuur en basisrechten, natuurlijke- en leefomgeving en algemene levenservaring. Daarbij moeten alle indicatoren instaat zijn om ongelijkheid binnen de indicator weer te geven. Het rapport omschrijft verder hoe het ESS en andere statistische instellingen op basis van dit kader rond welzijn hun statistisch apparaat kunnen uitbreiden (European Statistic System, 2011).

Op vraag van de Franse president Sarkozy, formuleerde de zogenaamde Stiglitz-Sen-Fitoussi commissie in 2009 twaalf aanbevelingen voor het meten van sociale vooruitgang en welzijn. De vijfde aanbeveling stelt dat het concept van welzijn moet uitgebreid worden met niet-markt gerelateerde dimensies en somt een lijst van acht dimensies om die samen moeten betrokken worden in een multidimensionaal concept van welzijn: materiële leefomstandigheden, gezondheid, opleiding, persoonlijke activiteiten incl. werk, politieke stem en bestuur, sociale connecties en relaties, omgeving, onzekerheden van economische en fysieke aard. De achtste aanbeveling van het Stiglitz-Sen-Fitoussi rapport benadrukt het belang van de correlatie tussen de dimensies van welzijn (Stiglitz et al., 2009). Op basis van een recente Belgische data set, MEqIN, bestuderen Capéau en coauteurs (2018) deze correlatie door te kijken naar het fenomeen van **opgestapelde achterstand**. Mensen leiden aan opgestapelde achterstand wanneer men tegelijkertijd slecht scoort op verschillende dimensies van welzijn. De auteurs vinden dat voornamelijk single vrouwen getroffen worden opgestapelde achterstand. Dit fenomeen van opgestapelde achterstand blijft onder de radar van klassieke benaderingen die slechts kijken naar één dimensie van welzijn of ze één-per-één onder de loep nemen.

Tabel 1.2 Overzicht multidimensionale welzijnsindicatoren

<i>Dimensies (European Statistical System Committee)</i>	<i>Human Development index</i>	<i>Better Life Initiative</i>	<i>Stiglitz-Sen- Fitoussi rapport</i>
<i>materiële levensomstandigheden</i>	X	X	X
<i>gezondheid</i>	X	X	X
<i>opleiding</i>	X	X	X
<i>vrijetijd en sociale interacties</i>		X	X
<i>natuurlijke- en leefomgeving</i>			X
<i>economische, werk- en fysieke onzekerheden</i>			X
<i>bestuur en basisrechten</i>		X	X
<i>algemene levenservaring</i>		X	
<i>productieve en waarde creërende activiteiten (incl. werk)</i>		X	X

Tenslotte bespreken we het zogenaamde **equivalente inkomen**. In hun rapport voor de denktank Euroforum, gebruiken Decancq en Schokkaert het equivalente inkomen om het welzijn van mensen te meten (2016). Deze benadering houdt rekening met de voorkeuren van de betrokken personen over het relatieve belang van de dimensies van welzijn. Het equivalente inkomen wordt berekend door van het werkelijke inkomen het welzijnsverlies af te trekken dat men oploopt doordat men voor de andere, niet-monetaire, aspecten van het leven die de best mogelijke situatie bereikt (Zie ook Capéau et al., 2018, p. 219). Op deze manier kunnen welzijnssituaties vergeleken worden rekening houdend met verschillende preferenties. Dit individueel welzijn kan dan geaggregeerd worden op het niveau van een land om, bijvoorbeeld, sociale vooruitgang in Europa te meten (Decancq & Schokkaert, 2016).

Multidimensionale indicatoren van welzijn hebben het voordeel dat ze een genuanceerd en rijk beeld schetsen van het welzijn van een persoon of een land. Ze kunnen hierbij rekening houden met zogenaamde opgestapelde achterstand en recente ontwikkelingen nemen ook de voorkeuren van de betrokkenen in rekening. De keerzijde van de medaille is echter dat de multidimensionale benadering veel data vergt, zowel over de uitkomsten van de mensen in de verschillende dimensies van welzijn, als over het belang dat ze aan deze dimensies schenken.

1.3.8 Vlaamse indicatoren

De Europese indicatoren vormen de leidraad van de federale publicatie *'Jaarlijkse analyse van de evolutie van de sociale situatie en de sociale bescherming in België op basis van een reeks Europese sociale indicatoren | Federale Overheidsdienst - Sociale Zekerheid'* en van de Vlaamse armoedemonitor. De Vlaamse Armoedemonitor is een omgevingsmonitor die de evolutie schetst van de armoedesituatie in Vlaanderen. Die brengt verschillende armoede-indicatoren samen uit Europese, federale of andere Vlaamse monitorrapporten, zoals de indicatoren uit het Pact 2020, de Europa 2020-strategie, de Interfederale Armoedebarmometer en de Armoedebarmometer van Decenniumdoelen 2017. De indicatoren in de Vlaamse Armoedemonitor zijn gebaseerd op data uit administratieve databanken (NBB, KSZ, FOD SZ, POD MI, VDAB VREG, Departement Onderwijs & Vorming, Kind & Gezin) en resultaten van enquêtes (EU-SILC, EAK-LFS, PIAAC, PISA, SCV-survey). De gebruikte indicatoren betreffen een breder veld dan de Europese sociale indicatoren, maar ze bieden ook informatie over de uitkomsten van het brede sociaal-economische beleid in België en Vlaanderen. In wat volgt bespreken we welke indicatoren wel of niet gebruikt worden in de Vlaamse Armoedemonitor en wat hier de eventuele voor- of nadelen van zijn. Informatie voor dit hoofdstuk is afkomstig uit de Vlaamse Armoedemonitor 2017 en het rapport Vlaamse Regionale Indicatoren (VRIND) 2017 (Studiedienst Vlaamse Regering, 2017a, 2017b).

De armoedemonitor is opgesplitst in twee hoofdonderwerpen: financiële armoede en inkomensverdeling en sociale uitsluiting. In het eerste deel wordt aandacht besteed aan inkomensarmoede, materiële deprivatie, inkomensverdeling, betalingsachterstand en sociale bijstand. Het onderdeel sociale uitsluiting omvat indicatoren op vlak van tewerkstelling, huisvesting, onderwijs, gezondheid en maatschappelijke participatie. Een apart onderdeel is gewijd aan kinderarmoede.

Als indicator voor inkomensarmoede wordt de **armoederisicograad** volgens de Europese definitie gebruikt. De armoederisicodrempel ligt daarbij op 60% van het mediaan netto geëquivaliseerd huishoudinkomen van België. Men vergelijkt de inkomens van de Vlaamse huishoudens met de Belgische 60% armoedelijn op basis van de EU-SILC. De data voor deze indicator is opgesplitst naar geslacht, leeftijd, samenstelling van het huishouden, arbeidsstatus, werkintensiteit, scholing, huisvestingssituatie (huur of bezit), afkomst (geboren in of buiten EU) en personen met of zonder functiebeperking. Door meer inzicht te creëren in de samenstelling van de armoedepopulatie tracht men bepaalde trends te verklaren of meer gedetailleerd te bekijken. Zo ziet men bijvoorbeeld een algemene stabiliteit in het armoederisicopercentage tussen 2004 en 2015, maar zijn er daarbij grote verschillen tussen groepen. Om zicht te krijgen op de spreiding rond de armoededrempel laat men de drempel variëren naar 70%, 50% en 40% van het mediaan inkomen. Om de diepte van de armoede in beeld te brengen, rapporteert men over de relatieve mediaan armoedekloof. Het gebruik van de EU-SILC met een roterend panel, maakt het tot slot mogelijk om de persistentie van armoede in beeld te brengen door naar de drie voorgaande jaren te kijken.

Om verschillen in inkomen gerelateerde verwachtingen en behoeften tussen gezinnen te betrekken, wordt er naast de bovenstaande objectieve inkomensindicator ook een indicator voor subjectieve armoede gebruikt. De armoedemonitor publiceert cijfers van de EU-SILC die peilt naar het **subjectief armoederisico** van de bevolking. Deze maatstaf geeft het aandeel personen weer dat aangeeft moeilijk tot zeer moeilijk rond te komen. De indicator is relevant als vergelijking met objectieve indicatoren, omdat respondenten op deze wijze zelf kunnen aangeven of ze in staat zijn rond te komen met een inkomen bijvoorbeeld net boven de objectieve grens. Desalniettemin kan deze indicator door veel factoren beïnvloed worden, waardoor ze slechts als complementair instrument gebruikt dient te worden. De data worden naar dezelfde categorieën opgedeeld als de armoederisicograad met bijkomende categorie 'inkomenskwintiel'.

Een derde manier om financiële armoede te meten is te kijken naar de minimale levensstandaard die iemand zich kan veroorloven gegeven zijn of haar inkomen. Hiervoor gebruikt de monitor de Europese indicator voor **materiële deprivatie**. Deze indicator wordt weergegeven in het percentage individuen. Men hanteert de Europese lijst van deprivatie items waarbij iemand ernstig gedepriveerd is wanneer 4 van de 9 items ontbreken omwille van financiële redenen. De items worden ook apart bekeken om inzicht te verwerven in welke items gezinnen in Vlaanderen zich het minst kunnen veroorloven. Als men de materiële deprivatiecijfers omlaag wil brengen, zoals vooropgesteld in het Vlaams Hervormingsprogramma voor de EU2020-strategie, kan men focussen op deze items waarop het meest aantal Vlaamse gezinnen gedepriveerd zijn. Hierin kan ook een nadeel of gevaar vervat zitten. Om de algemene deprivatiecijfers te doen dalen, kan men focussen op het item waar men verwacht eenvoudig goede resultaten te kunnen boeken zonder dat dit item noodzakelijk hetgeen is waar mensen in materiële deprivatie het meeste behoefte aan hebben of het meeste mee geholpen worden om hun situatie te verbeteren. Voorts mag men ook niet uit het oog verliezen dat er geen duidelijkheid bestaat over de mate waarin preferenties doorwegen in deze maatstaf.

Personen in armoede hebben een hoger risico om met **schulden of betalingsachterstanden** te maken te krijgen. Onder andere in de EU-SILC wordt hiernaar gepeild, wat resulteert in de indicator: ‘aandeel van de bevolking in een huishouden met minstens één achterstallige betaling inzake hypotheek/huur, nutsvoorzieningen (gas, elektriciteit, water) en leningen tijdens het afgelopen jaar’. Specifiek voor België heeft de Nationale Bank van België (NBB) cijfers over het aandeel meerderjarigen in de bevolking met betalingsachterstand die geregistreerd zijn bij de Kredietcentrale van de NBB. Opgemerkt moet worden dat de cijfers van de NBB enkel rekening houden met kredieten (voor consumptie of hypotheek) en niet met andere schulden zoals schulden voor huur, energiefacturen, gezondheidskosten, telefoon/internet of fiscale schulden. De indicator wordt gemeten op individueel niveau en opnieuw opgedeeld naar dezelfde categorieën als bij de armoederisicograad.

Een indicator die meer betrekking heeft op het gevoerde beleid, is de indicator ‘**sociale uitkeringen**’. Deze bekijkt de hoogte van verschillende uitkeringen over de tijd en splitst deze op naar categorieën ontvangers. Men bekijkt de hoogte en verdeling van zowel de klassieke sociale uitkeringen (pensioenen, werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, ziekte en invaliditeitsuitkeringen en kinderbijslag) als de sociale bijstandsuitkeringen. Bijkomend vergelijkt men ook de hoogte van de Belgische sociale uitkeringen met de armoederisicodrempel. Men meet met deze indicator de evolutie van de hoogte van uitkeringen, wat een indicatie van trends in armoede kan geven, maar niet in hoeverre deze beleidsmaatregelen impact hebben op de armoede bij Vlaamse gezinnen of personen. Binnen het Europees portfolio bestaat een indicator die de impact van sociale transfers meet. Deze kan, samen met de vergelijking met de armoededrempel, als indicator voor evaluatie van beleid gebruikt worden, evenals een beeld scheppen over waar armoede in Vlaanderen zich bevindt.

De armoederisicograad en materiële deprivatie vormen samen met de indicator werkintensiteit de Europese 2020 indicator voor armoede en sociale uitsluiting. De Vlaamse monitor publiceert op basis van cijfers uit de EU-SILC het aantal Vlamingen, numeriek en in percentage, dat **een risico op armoede en sociale uitsluiting** kent, dat wil zeggen een risico op armoede, materiële deprivatie of een lage werkintensiteit. Binnen de personen met een risico op armoede en sociale uitsluiting wordt het aandeel berekend dat voldoet aan tegelijk 2 of 3 van de drie indicatoren. De voor- en nadelen van deze samengestelde indicator zijn reeds in 1.3.4 ‘Europese indicatoren’ besproken.

Een laatste indicator bericht niet over armoedecijfers, maar over de ongelijkheid in inkomens in Vlaanderen. De indicator ‘**inkomensverdeling**’ kijkt op basis van het mediaan inkomen, de

inkomenskwintielgrenzen, de inkomenskwintielverhouding en de ginicoëfficiënt naar de wijze waarop het beschikbare inkomen verdeeld is over de gehele bevolking. Deze indicator maakt een beeld van de situatie in Vlaanderen, maar is niet gericht op het meten van armoede. Armoede en sociale uitsluiting zijn namelijk onderling verbonden maar kunnen ze niet tot elkaar gereduceerd worden (Sen, 1997).

Met de indicatoren onder het hoofdstuk sociale uitsluiting wil de monitor het multidimensionaal karakter van armoede benaderen door uitsluiting op andere domeinen dan het financiële te betrekken. **Achterstelling op de arbeidsmarkt** wordt gemeten door de werkzaamheidsgraad, op basis van cijfers van VDAB, te bekijken naar verschillende groepen. Deze opsplitsing kan pijnpunten, zoals de lage werkzaamheidsgraad onder ouderen en personen geboren buiten de EU, blootleggen binnen een over het algemeen stabiele trend. Aanvullend wordt ook de ILO-werkloosheidsgraad bekeken met in het bijzonder aandacht voor de kansgroepen met een lage werkzaamheidsgraad. Naast deze twee indicatoren publiceert de monitor cijfers over de Europese indicator '(quasi-) werkloze huishoudens of huishoudens met een lage werkintensiteit' (data EU-SILC). Het aantal werkenden met een huishoudensinkomen onder de armoedegrens nuanceert ten slotte het verhaal van werk als buffer tegen armoede. De rapportering hierover is erg beknopt en zou, ondanks het lage cijfer voor Vlaanderen, kunnen uitgebreid worden voor een beter inzicht in getroffen groepen. Tot slot geven ze een vergelijking van het minimumloon met de armoedegrens. Hierover kan uitgebreider gerapporteerd worden, aangezien blijkt dat dit voor bepaalde groepen ontoereikend is.

Als tweede factor van sociale uitsluiting haalt de monitor het thema '**huisvesting**' aan. Bij personen met een laag inkomen kunnen de woonkosten behoorlijk zwaar doorwegen in het huishoudbudget. Door Eurostat wordt de grens voor een te zware woonkost gelegd op 40% van het beschikbare huishoudinkomen. De groep personen met een te zware woonkost wordt opgesplitst naar de verschillende terugkomende karakteristieken. De zware woonkost wordt ook bekeken aan de hand van het aantal huishoudens die als gevolg van het onvermogen om elektriciteits- en gasfacturen te betalen, voorzien worden door de netbeheerder en het aantal huishoudens met een budgetmeter. Daarbij wordt ook het aantal volledige afsluitingen op advies van de Lokale Adviescommissie (LAC) van de gemeente als indicator gezien. Naast de kost is ook de kwaliteit van de woning van belang. De monitor maakt gebruik van de EU-SILC die peilt naar woningdeprivatie op basis van negen items.

Naast het opsplitsen van de gebruikte indicatoren naar opleidingsniveau besteedt de monitor aandacht aan **onderwijs** als domein van sociale uitsluiting. De monitor bekijkt de leesvaardigheid en wiskunde prestaties van het OESO PISA-onderzoek. Evoluties doorheen de tijd over de prestaties van 15 jarige worden weergegeven naar geslacht. De OESO volgt met de PIAAC-survey de resultaten op leesvaardigheid van de bevolking tussen 15 en 65 jaar. Gegevens van de EAK-enquête en administratieve gegevens van het Departement Onderwijs & Vorming geven ten slotte het aandeel vroegtijdige schoolverlaters in Vlaanderen weer. Deze data wordt bekeken naar geslacht, leeftijd, scholing en arbeidssituatie. De gegevens omtrent onderwijs worden opgesplitst naar sociale groepen of indicatoren gerelateerd aan armoede, als arbeidssituatie, maar niet naar de armoede indicatoren zelf. Men zou, indien data beschikbaar, de cijfers kunnen opsplitsen naar de verschillende indicatoren voor financiële armoede en de sociaaleconomische situatie van de ouders wat er meer in zou slagen om de essentie van de bezorgdheid in kaart te brengen, namelijk sociale uitsluiting van scholing als karakteristiek van armoede.

Net als het Europees portfolio bekijkt ook de Vlaamse monitor **gezondheidsindicatoren**. Gebruik makend van zelf-gerapporteerde gegevens van de EU-SILC geeft het rapport een beeld van de gezondheidstoestand en toegang tot de gezondheidszorg. De EU-SILC peilt naar het uitstellen van doktersbezoeken om financiële redenen en vraagt naar de zelf-gepercipieerde gezondheidstoestand in

vier categorieën (zeer goed, goed, slecht, zeer slecht). Verder kijkt men naar het aandeel personen met een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering.

Als laatste dimensie binnen sociale uitsluiting komt **maatschappelijke participatie** aan bod. Vlaanderen heeft cijfers over de niet-participatie aan cultuur, sport, verenigingen en internet en het risico op sociale isolatie bij personen van 18 tot 85 jaar. De data wordt wederom opgesplitst naar de verschillende sociale groepen en is afkomstig uit de Vlaamse survey Sociaal-Culturele Verschuivingen (SCV SVR). Hier zou het interessant zijn om de individuen te linken aan hun scores op de dimensie van financiële armoede.

Tot slot besteedt de monitor een apart hoofdstuk aan **kinderarmoede**. Net als het Europees portfolio bekijken ze binnen dit hoofdstuk de gebruikte indicatoren voor de specifieke leeftijdsgroep 0-17 jarige. Cijfers worden weergegeven over de armoederisicograad, materiële deprivatie, gezinnen met lage werkintensiteit en subjectieve armoede. Naast de algemene deprivatie indicator publiceren ze ook cijfers van de EU-SILC bevraging naar de specifieke levensomstandigheden van kinderen (met aangepaste items). Deze cijfers hebben betrekking om kinderen jonger dan 16 jaar. Naast de indicatoren gebaseerd op de EU-SILC geeft de monitor de alternatieve indicator van Kind en Gezin weer.

Kind en Gezin ontwikkelde een 'kansarmoede-index' die verschillende aspecten van de armoedesituatie bij kinderen simultaan in beeld brengt. Deze index is zowel op Vlaams als op lokaal niveau beschikbaar. Op basis van het maandinkomen van het gezin, de opleiding en arbeidssituatie van de ouders, de ontwikkeling van de kinderen, de huisvesting en gezondheidssituatie van het gezin, is men in staat te registreren hoeveel kinderen in Vlaanderen geboren worden in een kansarm gezin. Wanneer de leefomstandigheden van een gezin bij 3 of meer van deze 6 criteria zich op of onder de ondergrens bevinden, bevindt het gezin zich in kansarmoede (Kind en Gezin, 2019).

1.4 Conclusies uit de literatuur

In het eerste onderdeel van deze literatuurstudie bespraken we armoede als concept. De verschillende benadering en kenmerken van armoede maken duidelijk dat het een ambigu concept is dat niet door middel van een eenduidige definitie omvat kan worden. Deze ambiguïteit brengt met zich mee dat armoede niet volgens één meetinstrument of indicator beschreven kan worden. Om tegemoet te komen aan de meervoudige realiteit is een portfolio van indicatoren noodzakelijk waarbij verschillende aspecten belicht worden.

Op het Vlaamse niveau wordt gebruik gemaakt van de Europese indicatoren die men op bepaalde domeinen verfijnt naar de Vlaamse context. Er wordt een onderscheid gemaakt naar financiële armoede en inkomensongelijkheid, sociale uitsluiting en kinderarmoede. Enkele specifieke Vlaamse indicatoren zoals de Kansarmoede-index van Kind en Gezin zijn toegevoegd. Ook de referentiebudgetten worden, eerder op lokaal niveau, in verschillende toepassingen gehanteerd om een financiële ondergrens van minimale behoeften voor adequate maatschappelijke participatie voor bepaalde gezinssituaties weer te geven.

Het overzicht maakt duidelijk dat kwaliteitsvolle portfolio's van indicatoren bestaan om armoede problematieken in kaart te brengen. Wat het VISA project zal bijbrengen is onderzoek naar de vraag hoe deze indicatoren gebruikt kunnen worden in de Vlaamse beleidscontext.

2 WP2 – Deliverable 2.1: Beleidsindicatoren: het gebruik van indicatoren voor een effectief armoedebeleid

Sarah Marchal & Heleen Delanghe

2.1 Inleiding

In het eerste onderdeel van de literatuurstudie (WP1) bespraken we armoede als concept. De verschillende benadering en kenmerken van armoede maken duidelijk dat het een concept is dat niet door middel van een eenduidige definitie omvat kan worden. Deze ambiguïteit brengt met zich mee dat armoede niet volgens één meetinstrument of indicator beschreven kan worden. Om tegemoet te komen aan de meervoudige realiteit is een portfolio van indicatoren noodzakelijk waarbij verschillende aspecten belicht worden.

Op het Vlaamse niveau wordt gebruik gemaakt van de Europese indicatoren die men op bepaalde domeinen verfijnt naar de Vlaamse context. Er wordt een onderscheid gemaakt naar financiële armoede en inkomensongelijkheid, sociale uitsluiting en kinderarmoede. Enkele specifieke Vlaamse indicatoren zoals de kansarmoede-index van Kind en Gezin zijn toegevoegd. Ook de referentiebudgetten worden, eerder op lokaal niveau, in verschillende toepassingen gehanteerd om een ondergrens van minimale behoeften voor volwaardige maatschappelijke participatie voor bepaalde gezinssituaties weer te geven.

Het overzicht uit werkpakket 1 maakt duidelijk dat kwaliteitsvolle portfolio's van indicatoren bestaan om armoedeproblematieken in kaart te brengen. In de volgende hoofdstukken en werkpakketten illustreren we hoe deze indicatoren gebruikt kunnen worden om verschillende facetten van armoede en beleid in Vlaanderen in kaart te brengen, en hoe niet. We hebben daarbij een luik over de mogelijkheden van referentiebudgetten voor armoedemeting en het gebruik van de op referentiebudgetten gebaseerde REMI tool als instrument voor dataverzameling op lokaal niveau. Daarnaast wijzen we in werkpakket 4 op het belang van een multidimensionele kijk op armoede en welzijn. We brengen de kansen en uitdagingen voor het meten van opgestapelde achterstand in Vlaanderen in kaart, wat een blinde vlek vormt in het klassieke dashboard van beleidsindicatoren. We focussen steeds op wat we redelijkerwijs van deze indicatoren kunnen verwachten, en welke extra investeringen nodig zijn om deze naar hun volle potentieel te kunnen gebruiken.

In wat volgt gaan we eerst dieper in op het beleidsanalytisch gebruik van verschillende soorten indicatoren. Hoe moeten we indicatoren aanwenden zodat we beleid definiëren, vorm geven, uitvoeren en evalueren op een empirisch gestoelde basis? We zetten hier eerst de brede principes uiteen. Vervolgens illustreren we deze brede principes aan de hand van twee "best practices", uit het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, twee landen die - nu of in het verleden - werk hebben gemaakt van een gedetailleerde (kinder-)armoede strategie, en daartoe ook een implementatie-, beleids- en evaluatieplan hebben vooropgesteld. We illustreren vervolgens hoe de voorgestelde handvatten kunnen toegepast worden op een aantal elementen van het Vlaams regeeringsakkoord met betrekking tot armoedebestrijding.

2.2 Brede principes voor een beleidsrelevant gebruik van indicatoren

Beleidsontwikkeling en -evaluatie op basis van indicatoren veronderstelt meerdere stappen die elkaar opvolgen en waarover een adequate complementaire rapportering noodzakelijk is. Men moet naast het omschrijven van de sociale situatie, het onderscheiden van risicogroepen en -domeinen en het stellen van

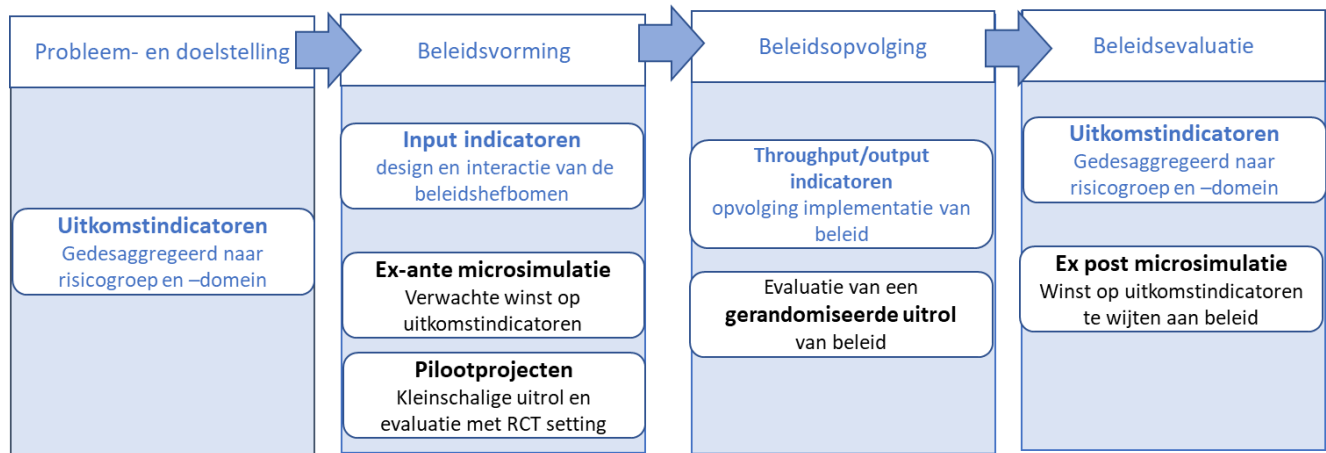
streefdoelen, bestaande en mogelijke alternatieve maatregelen in kaart brengen en deze vervolgens evalueren om goede praktijken te onderscheiden.

In het proces rond het beleidsanalytisch gebruik van indicatoren, moeten verschillende types van indicatoren worden ingezet: uitkomstindicatoren die de actuele situatie op bepaalde domeinen meten en de uiteindelijke effectiviteit van het gevoerde beleid, input indicatoren die de beleidsinspanningen in kaart brengen en throughput indicatoren die de omvang van het geproduceerde beleid meten, i.e. wat juist met de beleidsinspanningen gerealiseerd wordt (Carpentier, Cantillon, Van den Bosch, & Verbist, 2006).

Figuur 2.1 toont de interactie tussen het type indicatoren en het beleidsproces. Allereerst zijn er de **uitkomstindicatoren** die dienen voor de probleemstelling, en die uiteindelijk ook gebruikt worden om de effectiviteit van het beleid tegen af te wegen in de beleidsevaluatie (Carpentier et al., 2006). Hier vormen de armoede indicatoren besproken in werkpakket 1 een belangrijk startpunt. Zij zijn het die uiteindelijk zullen leiden tot een probleemstelling. Het is van belang voldoende duidelijk te zijn over de groepen waarvoor je beleid voert. De algemene armoede indicatoren worden vaak op een vrij geaggregeerd en abstract niveau geformuleerd. Daarom is een opsplitsing naar verschillende risicogroepen en risicodomeinen – zoals nu ook al vaak gebeurt in het portfolio van Europese sociale indicatoren – noodzakelijk. Deze indicatoren, die de socio-economische situatie van bepaalde doelgroepen vatten, noemen we uitkomstindicatoren. Uiteindelijk wordt sociaal beleid gevoerd met de verwachting en de wens dat we vooruitgang zullen boeken op het gebied van sociale uitkomsten.

Wanneer de probleem- en doelstelling geformuleerd zijn, is het nodig om de bestaande maatregelen en mogelijke alternatieven in kaart te brengen. **Inputindicatoren** meten de relevante beleidsinspanningen en beleidshefbomen waarop beleidsmakers een onmiddellijke impact hebben, zoals de regelgeving en het toegekende budget. Regelgeving laat zich niet altijd gemakkelijk in indicatoren vatten. Toch is deze stap nodig. Het laat toe al in een vroege stap mogelijke interactie problemen op te sporen met andere beleidsmaatregelen, laat een eerste ruwe vergelijking met mogelijke alternatieven toe, en vergemakkelijkt de communicatie rond de vorm en de doelstellingen van beleid. Inputindicatoren meten geen reële situatie op het terrein, maar het design van beleidsinstrumenten ontworpen om bepaalde resultaten te bereiken. Ze trachten de werking van beleid in beeld te brengen, abstractie makend van de bredere context en dus ongeacht de populatie waarop het beleid wordt toegepast (Green-Pedersen, 2004; Marchal, Siöland, & Goedemé, te verschijnen; Vandenbroucke, Cantillon, Van Mechelen, Goedemé, & Van Lancker, 2013).

Figuur 2.1 Interactie type indicatoren en beleidsprocessen



Een wetenschappelijk gevalideerde methode om beleidshefbomen an sich kwantitatief te vatten is om te werken met behulp van typegezin standaard simulaties (Bradshaw & Finch, 2002; Gough, Bradshaw, Ditch, Eardley, & Whiteford, 1996; Nelson, 2013; OECD, 2017a). Het zijn berekeningen van het inkomen van een hypothetisch gezin in een welomschreven situatie en met specifieke kenmerken. Voor dit typegezin worden het netto inkomen en de verschillende inkomenscomponenten berekend in lijn met de geldende regelgeving rond sociale bescherming en belastingen. Deze institutionele indicatoren brengen dus het beleid in kaart zoals het verondersteld wordt te werken. Een voordeel van dit type indicatoren is dat ze de hefbomen vatten waarop beleidsmakers een onmiddellijke impact hebben, en de interactie van deze hefbomen met andere beleidsinstrumenten, *in casu* bovenop de federale regelgeving inzake fiscaliteit en sociale zekerheid onder meer de wetgeving rond de Vlaamse sociale bescherming, het Groeipakket, de huisvesting enz. Bovendien laat deze methode toe om in te zoomen op specifieke situaties, bijvoorbeeld van alleenstaande ouders met jonge kinderen, die mogelijk minder goed vertegenwoordigd zijn in microdata (zie WP2.2). Een zorgvuldig uitgebalanceerde set indicatoren gebaseerd op verschillende gezinstypes laat bijgevolg toe om de evolutie van de Vlaamse sociale bescherming op te volgen. Ook laat het toe om de interactie van de Vlaamse sociale bescherming met andere regelgeving te kwantificeren op het niveau van specifieke gezinnen. Het spreekt voor zich dat deze methode vooral geschikt is om maatregelen die een rechtstreekse (monetaire) impact hebben op het inkomen of budget van gezinnen in kaart te brengen. Voor andere beleidsmaatregelen zullen we ons voornamelijk op het gealloceerde budget, omschrijvingen van de beleidsparameters en throughput indicatoren moeten baseren.

Throughput indicatoren kunnen informatie geven over de implementatie van het gevoerde beleid. Hier komen vooral administratieve gegevens aan te pas: hoeveel gezinnen worden bereikt? Ligt dit in lijn met het verwachte bereik, of is het moeilijk om bepaalde groepen te bereiken? Wat is de gemiddelde waarde van de extra steun die rechthebbenden krijgen? Throughput indicatoren laten toe om de gevoerde beleidsinspanningen in kaart te brengen in de implementatie fase. Frazer, Guio, en Marlier (2020) suggereren daarom om, bij het nagaan van de inspanningen van de Europese lidstaten naar het garanderen dat kinderen voedselzekerheid hebben, niet (enkel) te kijken naar deze uitkomst (dagelijks gezonde en evenwichtige voeding), maar ook te focussen op de beleidshefbomen, en op de onmiddellijke output van dat beleid. Zij geven als voorbeeld het aandeel kinderen dat wekelijks geniet van een gratis schoolmaaltijd (in onze terminologie een throughput indicator) naast inputindicatoren zoals het gealloceerde budget voor verschillende benodigdheden. De uitkomst zelf is immers afhankelijk van verschillende context indicatoren, waar beleidsmakers niet steeds voldoende impact op hebben (zoals bijvoorbeeld de economische conjunctuur). De auteurs zien deze throughput indicatoren als duidelijke

operationele doelstellingen waarop beleidsmakers kunnen worden beoordeeld. Binnen een beleidsanalytisch gebruik van indicatoren zijn throughput indicatoren cruciaal omdat ze toelaten problemen in de fase van de beleidsimplementatie tijdig op te sporen en waar nodig bij te sturen (Carpentier et al., 2006).

Een grote uitdaging bestaat in het verbinden van input, throughput en uitkomst indicatoren: wat is de invloed van een verhoging van de uitgaven voor sociale huisvesting op de armoede of wat is de invloed van de sociale supplementen in het groeipakket op de kinderarmoede? Om deze vragen te beantwoorden bestaan er *ex-ante microsimitaties*, die de impact van de voorziene beleidswijzigingen op een steekproef van de populatie berekenen, en zo zorgen voor een geïnformeerde beleidskeuze en van invloed zijn in de beleidsvorming. Een andere methode is om gebruik te maken van *pilootprojecten*, die toelaten om na te gaan welke effecten er kunnen worden verwacht bij een grootschalige uitrol, en ook toelaten om in een vroeg stadium implementatie problemen in kaart te brengen. In het ideale geval organiseert men dergelijke pilootprojecten als “randomized control trials”. Dit wil zeggen dat men met een perfecte controlegroep of counterfactual werkt die niet geniet van de behandeling of beleidsmaatregel. Individuen of groepen worden willekeurig geselecteerd om deel te nemen aan de interventie. De controlegroep geeft zo de situatie zonder interventie weer. Deze methode kan ‘harde’ bewijzen leveren voor wat wel en niet zal werken. In de financiële sector kon men bijvoorbeeld de impact van microkredieten via deze methodiek in kaart brengen (Bulte & Lensink, 2020; De Haas, 2020). Naast het gebruik van pilootprojecten in de fase van beleidsvorming kan men in de fase van de beleidsimplementatie gebruik maken van *temporele of geografische variatie* in de uitrol van beleid om de onmiddellijke impact van de maatregel in kaart te brengen (zie bijvoorbeeld Van Gestel, Goedemé, Janssens, Lefeveré, & Lemkens, 2017). In de fase van beleidsevaluatie kan een *ex-post microsimitatie* ten slotte helpen om de precieze effecten van het gevoerde beleid te isoleren van andere veranderingen die tijdens de implementatieperiode plaatsvonden. Belangrijk is dat er reeds bij de beleidsplanning wordt nagedacht over de manier waarop en met behulp van welke methoden men het beleid wil evalueren. De *ex-post microsimitaties* zoeken naar de directe effecten van beleidsveranderingen op de uitkomstindicatoren. Om dat te kunnen doen moeten aan de hand van simulatiemodellen zoveel mogelijk aan het beleid externe veranderingen constant worden gehouden. Voor België werd dit bijvoorbeeld gedaan door Decoster, Perelman, Vandellannoote, Van Heukelom, en Verbist (2015), die nagingen in welke mate sociale uitkomsten (met name herverdeling van welvaart en arbeidsstimulansen) te wijten waren aan gevoerd beleid inzake fiscaliteit, en in welke mate veroorzaakt werden door externe effecten, zoals de veranderende samenstelling van de bevolking.

Het gebruik van verschillende indicatoren geeft inzicht in het gehele beleidsproces en kan worden toegepast op specifieke Vlaamse beleidsdomeinen. Uiteraard vervangt het beleidsanalytisch gebruik van indicatoren het politieke beslissingsproces niet, dat zoals steeds de streefdoelen, methoden en middelen bepaalt. Wel laat het toe om gegeven de streefdoelen, onderliggende principes en middelen onderscheid te maken tussen meer of minder efficiënte beleidsmaatregelen, en kwalijke evoluties of onverwachte neveneffecten te detecteren, gekoppeld uiteraard aan verschillende vormen van wetenschappelijke analyse.

2.3 Best practices: Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk

Het beleidsanalytisch gebruik van indicatoren veronderstelt een duidelijke definiëring van de vooropgestelde doelen, aan de hand van uitkomstindicatoren; een duidelijke definitie van de beleidshefbomen die aangewend zullen worden, in casu het gealloceerde budget en de precieze maatregelen; en een opvolging van de beleidsimplementatie aan de hand van throughput indicatoren. Idealiter wordt er bij de aanvang en formulering van de beleidsdoelen en beleidsvorming al verder

nagedacht over de throughput- en uitkomstindicatoren waarmee het gevoerde beleid uiteindelijk geëvalueerd zal worden.

Twee landen waarbinnen een dergelijke aanpak werd gehanteerd op het gebied van armoedebestrijding, zijn het Verenigd Koninkrijk, met haar “child poverty strategy” eind jaren '90, en Frankrijk, waar president Macron in oktober 2018 de “Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté” lanceerde. We vatten hieronder de voornaamste sterktes van beide strategieën samen in termen van het beleidsanalytisch gebruik van indicatoren. We leggen hierbij voornamelijk de nadruk op de duidelijk vooropgestelde kwantitatief meetbare doelen, en de (jaarlijkse) monitoring van vooruitgang naar deze doelen.

2.3.1 Child poverty strategy – de strijd tegen kinderarmoede in het Verenigd Koninkrijk

Eind jaren '90 formuleerde de Britse regering een ambitieuze doelstelling: tegen 2020 zou relatieve kinderarmoede uitgeroeid moeten zijn in het Verenigd Koninkrijk. Intermediaire doelstellingen waren een daling met 25% tegen 2005 en met 50% tegen 2010. Naast relatieve kinderarmoede werd ook vooruitgang op de absolute kinderarmoede, en op persistente armoede gemeten. De strategie bestond uit het verhogen van de tewerkstelling, het verhogen van de inkomens van werkende en niet-werkende gezinnen met kinderen, en het inzetten op diensten (Bradshaw, 2007). Monitoring gebeurde aanvankelijk in de jaarlijkse “Opportunity for all” rapporten, waarin ook de vorderingen voor andere doelgroepen werden bijgehouden. Het laatste van deze rapporten werd gepubliceerd in 2007.¹

Het eerste opportunity for all rapport bevatte een aantal overkoepelende indicatoren en vermeldde daarnaast de precieze budgetten, verschillende maatregelen, en een tijdsspanne voor implementatie van specifieke maatregelen (Secretary of State for social security, 1999). Jaarlijks werd gerapporteerd of de indicatoren in de juiste richting bewogen, en of bijstellingen nodig was. Tabel 2.1 toont een overzicht van de hierbij gebruikte indicatoren. Deze indicatoren bevatten voornamelijk “grote” uitkomstindicatoren (vb. het aantal kinderen in jobloze huishoudens, of armoedepercentages volgens verschillende definities), uitkomstindicatoren gedesaggregeerd naar een nauwe doelgroep (vb. het aantal tienerouders dat geen opleiding volgt) en (in beperktere mate) concrete throughput indicatoren (vb. het aantal gezinnen in tijdelijke huisvesting).

Veel van de voorgestelde projecten werden bovendien geïntroduceerd en geëvalueerd door middel van pilootprojecten. Binnen het domein kinderarmoede werd bijvoorbeeld het pilootprogramma ‘Early Excellence Centres’ opgestart dat als doel kende ‘good practices’ te beschrijven en te stimuleren die voorschools onderwijs, zorg en gezinsondersteuning integreren. In het noordwesten van Engeland werd een dergelijk centrum, dat een kleuterschool en een familiecentrum integreerde, opgericht. Het nieuwe centrum zorgde voor een samengaan van het aanbod van volwassenonderwijs en de opvang voor kinderen. Een tweede voorbeeld is het ‘Gladiator Challenge Pilot project’ dat als doel had de aanwezigheid en stiptheid van kinderen op school te verbeteren. Op basis van evaluaties van deze en andere proefprojecten werd een bepaalde aanpak getest, bijgestuurd, verworpen of uitgebreid (Secretary of State for social security, 1999).

Tegen 2005 maakte het Verenigd Koninkrijk sterke vooruitgang op de vooropgestelde indicatoren, zij het dat de aanvankelijke doelstelling van een vermindering met 25% niet gehaald werd (relatieve armoede onder kinderen daalde met 17%, de reductie in absolute armoede was groter). Ook werd vooruitgang opgetekend op de onderwijs gerelateerde doelstellingen. Slechts vier indicatoren bewogen in de

¹ Monitoring werd later hernomen door de Social mobility commission (zie verder).

verkeerde richting, met name de onderwijskloof voor geplaatste kinderen, klassenverschillen in kindersterfte, obesitas bij 2-10 jarigen en het aantal gezinnen in tijdelijke huisvesting.

Dit was opzienbarend, aangezien in de rest van Europa negatieve tendensen opgemeten werden. In Hills, Sefton, en Stewart (2009) wordt onder andere een ex-post simulatie toegepast om na te gaan hoe effectief de beleidsmaatregelen in navolging van de armoede strategie waren. Terwijl de kinderarmoede in realiteit daalde, laten de ex-post simulaties zien dat kinderarmoede bij ongewijzigd beleid zou gestegen zijn met 6 tot 9 procentpunten. Deze winst werd voornamelijk behaald in de eerste jaren na het formuleren van de strategie. Daarna verloor het beleid, volgens de auteurs, aan momentum, met lagere investeringen tot gevolg.

In 2010 blies de regering de kinderarmoede strategie nieuw leven in, met de “Child Poverty Bill”. Deze wet legde een aantal nieuwe doelstellingen wettelijk vast (HM Treasury, 2010). Het aandeel kinderen dat leeft in een gezin met een inkomen lager dan 60% van de mediaan moet dalen onder de 10%; het aandeel kinderen dat zowel met materiële deprivatie als met inkomensarmoede geconfronteerd wordt moet dalen tot onder de 5%; het aandeel kinderen dat in absolute armoede leeft moet dalen onder de 5%. Ook het aandeel kinderen dat langere tijd geconfronteerd wordt met relatieve inkomensarmoede moet dalen, maar het precieze target werd niet in de wet opgenomen. Daarnaast verplicht de wet de regering ook om een kinderarmoede strategie te formuleren, en om de vooruitgang jaarlijks op te volgen (Kennedy, 2014). In die zin moet het rapport “Mapping the road to 2020” gelezen worden: hier stelt een samenwerking van drie overheidsdepartementen (HM Treasury, Department Work and Pensions and Department for children, school and families, 2010) een strategie voorop om de doelstellingen te halen. Hiervoor maakt ze een grondige evaluatie van de voorbije 10 jaar, en licht toe waar verdere uitdagingen liggen. Het rapport bevat onder andere ex ante simulaties die nagaan wat de impact zou zijn van een stijging in tewerkstelling van kwetsbare groepen (zoals alleenstaande ouders of inactieve koppels) op kinderarmoede. Andere simulaties gaan na wat de impact zou zijn van een daling van non-take-up, een daling in het aantal kinderen van tienerouders, of van een stijging van bepaalde uitkeringen (HM Treasury, 2010). Aangezien beleidsmakers vooropstelden dat de voorgestelde strategie moest focussen op het aanpakken van de onderliggende oorzaken van armoede, en het doorbreken van generatiearmoede, ligt de nadruk van de aanbevolen strategie op de promotie van tewerkstelling en gezinsbegeleiding. Het rapport voorziet ook het bijstellen van de geformuleerde strategie om de 3 jaar, zodanig dat telkens beroep kan worden gedaan op de meest recente inzichten en studies. Vandaag staat the Social Mobility Commission (vroeger de Child Poverty Commission) in voor de monitoring van evoluties in kinderarmoede. Vanaf 2013 vatten ‘the State of the Nation’ rapporten de trends qua sociale mobiliteit met het oog op reductie van kinderarmoede samen (Social Mobility Commission, 2019).

Tabel 2.1 Indicatoren opgenomen in de Opportunity for all rapporten

Indicatoren	Definiëring
Kinderen in jobloze huishoudens	Percentage kinderen (<16j) in een huishouden op actieve leeftijd waar geen volwassenen werken. ²

² Een huishouden op actieve leeftijd is een huishouden met minstens 1 persoon op arbeidsleeftijd (vrouw tussen 16-59, man tussen 16-64). Werklozen zijn mensen die ofwel werkloos zijn bij de Internationale Arbeidsorganisatie ofwel economisch inactief zijn (dat wil zeggen, geen werk hebben).

Indicatoren	Definiëring
<p>Armoede</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relatief • Absoluut • Persistent 	<p>Een laag inkomen is gedefinieerd als een inkomen onder 50%, 60% of 70% van het mediaan inkomen (voor en na huisvestingskosten) (OECD equivalentieschaal).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relatief: mediaan inkomen verschuift elk jaar • Absoluut: mediaan inkomen gefixeerd op niveau van 1996/97 in reële termen • Persistent: laag inkomen in drie van de vier voorbije jaren (60% en 70%)
<p>Tienerzwangerschappen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tienerzwangerschappen • Tienerouders niet in onderwijs, opleiding of training 	<p>Tienerzwangerschappen: aantal zwangerschappen (resultierend in een of meerdere geboortes of legale abortussen) bij vrouwen onder de 18, per 1000 vrouwen tussen 15 en 17 jaar.</p> <p>De cijfers over tienermoeders die geen onderwijs, werk of opleiding volgen, hebben betrekking op de leeftijdsgroep van 16 tot 19 jaar.</p>
<p>Stijging van het aandeel kinderen met een goed niveau van ontwikkeling in achtergestelde gebieden</p> <p><i>(onvoldoende data beschikbaar voor opvolging)</i></p>	<p>De 'Sure Start Spending Review 2004 Public Service Agreement (PSA1)' indicator definieert 'goede ontwikkeling' als het percentage kinderen dat een score van ten minste 6 haalt in de beoordelingsschalen die betrekking hebben op communicatie, taal en geletterdheid en de persoonlijke, sociale en emotionele ontwikkelingsgebieden van het leerproces.</p>
<p>Academische verworvenheden</p> <ul style="list-style-type: none"> • bij 11-jarigen • bij 16-jarigen • aantal scholen onder minimaal kwaliteitsniveau 	<ul style="list-style-type: none"> • Percentage 11-jarigen dat level 4 of hoger behaald op de 'Key Stage 2 test' wiskunde en Engels. • Percentage 16-jarigen (op het einde van het academie jaar) met minstens vijf GCS3s in graad A*- C of equivalent in scholen in England. • N.A.
<p>Academische verworvenheden bij 19-jarigen</p> <p><i>(onvoldoende data beschikbaar voor opvolging)</i></p>	<p>Percentage 19-jarigen met minstens vijf GCSEs met graad A*-C, een Intermediate GNVQ (maar alleen in combinatie met andere Intermediate GNVQ's of GCSE's op A*-C), twee of meer AS-niveaus, een NVQ Niveau 2 of hoger of een volledige VRQ op Niveau 2 of hoger</p>
<p>Aanwezigheden op school</p>	<p>Toegestane en ongeoorloofde afwezigheden worden gemeten in termen van het percentage gemiste halve dagen.</p>
<p>Verbeteringen in de uitkomsten voor geplaatste kinderen</p> <ul style="list-style-type: none"> • onderwijskloof • niet in onderwijs, opleiding of tewerkstelling 	<ul style="list-style-type: none"> • Het verschil tussen het aandeel van kinderen in de zorg die vijf GCSE's/GNVQ's haalt in de rangen A*-C en het aandeel van alle kinderen die vijf GCSE's en het equivalent daarvan haalt in de rangen A*-C. • Zorgverlaters die op 16-jarige leeftijd (in hun 17e jaar) worden opgevangen en die op hun 19e verjaardag geen onderwijs of opleiding volgen, of werken.

Indicatoren	Definiëring
<ul style="list-style-type: none"> • stabiliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Kinderen (<16j) die ten minste tweeënhalve jaar onafgebroken zijn opgevangen en, van hen, het aantal en het percentage dat tussen 31 maart 2002 en 31 maart 2005 in dezelfde plaatsing is geplaatst of voor adoptie is geplaatst.
Aantal 16-18 jarigen die onderwijs volgen	Percentage 16-18 jarigen in opleiding, gedefinieerd als zijnde in onderwijs of opleiding.
Kindersterfte	Kindersterfte (sterfte op de leeftijd onder 1 jaar) per 1.000 levendgeborenen, Engeland en Wales per sociale groep.
Onopzettelijk toegebrachte verwondingen	Aantal ziekenhuisopnames (per 1000) voor kinderen jonger dan 16 jaar met onbedoeld letsel dat zo ernstig is dat een ziekenhuisverblijf van meer dan drie dagen nodig is ('ernstig letsel').
Aantal rokers <ul style="list-style-type: none"> • onder zwangere vrouwen • onder kinderen van 11 – 15 	<ul style="list-style-type: none"> • Aandeel van de vrouwen die gedurende de hele zwangerschap, in het jaar voor de bevruchting of ten tijde van de geboorte zijn blijven roken. • Percentage kinderen van 11-15 jaar in Engeland dat minstens 1 sigaret per week rookt.
Obesitas bij kinderen van 2 - 10	Kinderen van 2 tot 10 jaar worden geclassificeerd als zwaarlijvig als hun score voor de lichaamsmassa-index boven het 95e percentiel van de Britse referentiecurven ligt (verwezen naar de nationale classificatie voor de lichaamsmassa-index).
Herinschrijving bij het kinderbeschermingsregister	Het percentage kinderen (<18j) dat in de loop van het jaar is ingeschreven in het Kinderbeschermingsregister en dat eerder is ingeschreven.
Ontoereikende huisvesting	Het percentage kinderen ten laste (van 0-15 of 16-18 jaar in het voltijds onderwijs) dat in een huis woont dat niet voldoet aan de gestelde fatsoensnormen. De definitie van een fatsoenlijke woning is een woning die aan alle onderstaande criteria voldoet: <ul style="list-style-type: none"> - het ligt boven de huidige wettelijke minimumnorm voor huisvesting; - het is in een redelijke staat van onderhoud; - het heeft redelijk moderne voorzieningen en diensten; - het biedt een redelijke mate van thermisch comfort.
Aantal gezinnen in tijdelijke huisvesting	Het aantal gezinnen met kinderen ten laste die door de lokale autoriteiten worden beschouwd als onopzettelijk daklozen en die bij voorrang behoefte hebben aan een tijdelijk onderkomen dat door een lokale overheid is geregeld in het kader van de wetgeving inzake dakloosheid.

Bron: Department for work and pensions (2006)

2.3.2 Beleidsvorming en evaluatie in Frankrijk

Recent werd ook in Frankrijk een overkoepelende armoedestrategie opgestart. De “Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté” formuleert de belangrijkste uitdagingen en een groot aantal maatregelen om aan deze uitdagingen tegemoet te komen. De maatregelen bevinden zich op twee assen: preventie van de reproductie van armoede door zich te richten op kinderen, en het ondersteunen van werkgelegenheid. De beleidsmaatregelen zijn gegroepeerd onder vijf engagementen om armoede te doorbreken: (1) gelijkheid van kansen van in de vroege kindertijd, (2) het dag na dag garanderen van de fundamentele rechten van kinderen, (3) een gegarandeerd opleidingsparcours voor alle jongeren, (4) toegankelijke, rechtvaardige en activerende sociale rechten, en (5) het investeren in de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt (Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, 2018). Om deze engagementen na te komen worden drie transformatiehefbomen geïdentificeerd: een participatieschok in sociaal werk, pilootprojecten vanuit de lokale overheden, en een sterke evaluatie gekoppeld aan een sociaal investeringsfonds.

Gegeven de korte tijdspanne sinds de start van deze strategie (en bijhorende evaluatie) kunnen we nog geen overzicht geven van de uiteindelijke resultaten op het vlak van armoede, te meer omdat, net zoals in het Verenigd Koninkrijk, maatregelen worden genomen waarvan de opbrengst pas binnen een lange periode verwacht kan worden. Wel hebben we bij de Franse strategie een unieke kijk op de mate waarin de evaluatie reeds in de planningsfase wordt opgezet.

Een belangrijk onderdeel van deze strategie vanuit het perspectief van het VISA project zijn de precieze doelstellingen en hieraan gekoppelde indicatoren. Tabel 2.2

lijst deze op, beperkt tot de drie engagementen die het dichtst aansluiten bij onze case kinderarmoede. Merk op dat de grote doelstellingen vaak uitgesplitst worden in verschillende deelacties, met een eigen budget en target. Headline indicatoren volgen de effectiviteit van de gecombineerde acties op. Deze headline indicatoren bestaan zowel uit uitkomst- als throughput indicatoren, afhankelijk van hoe concreet de onderliggende doelstelling is, en hoe sterk het verwachte verband met armoede of het onderliggende armoede engagement is. De gealloceerde budgetten fungeren als inputindicatoren.

Tabel 2.2 Precieze doelen en acties opgesteld bij de start van de “stratégie nationale”

Doel	Actie	Doelstelling	Headline indicator	Budget (vier jaar)
Engagement 1: gelijkheid van kansen van in de vroege kindertijd				1236M€
1. Uitbouwen van collectieve en individuele kinderopvang	<ul style="list-style-type: none"> financiële incentive voor ontwikkeling van kinderopvang plaatsen in verhouding tot de lokale nood 	<ul style="list-style-type: none"> de kost per kinderopvangplaats voor een gemeente gedaald naar €1500 	Theoretische kinderopvang-capaciteit in de regio	565M€
	<ul style="list-style-type: none"> CAF als coördinator van de lokale inspanningen CAF versterken om tenders uit te schrijven in de gebieden met tekorten 	<ul style="list-style-type: none"> meer regionale gelijkheid een gemeenschappelijk loket installeren 30.000 nieuwe plaatsen creëren tegen 2022 		

Doel	Actie	Doelstelling	Headline indicator	Budget (vier jaar)
	<ul style="list-style-type: none"> • know-how CAF versterken 			
2. Sociale mix in kinderopvang en toegankelijke individuele opvang	extra subsidie voor vestigingen met sociale mix	<ul style="list-style-type: none"> • 10 – 20 % van de kinderen uit arme gezinnen in de kinderopvang • een nationale schaal voor meer transparantie in de criteria voor de toewijzing van kinderopvang plaatsen • een vrijere keuze, meer transparantie en duidelijkheid over de oplossingen voor ouders (kraamzorg) 	<ul style="list-style-type: none"> • het aandeel kinderen (< 3 j) waarvan de ouders een fiscale aftrek aanvragen • aandeel van gezinnen in kinderopvang volgens type, inkomen en samenstelling gezin 	351M€ <ul style="list-style-type: none"> • crèches: 287M€ • indiv. opvang: 64M€
	transparante toewijzing crèches via nationaal referentie barema			
	individuele opvang toegankelijk voor alle gezinnen via: <ul style="list-style-type: none"> • implementeren van effectief derde betaalersstelsel • afschaffing van de activiteitsvoorwaarden • uitbreiden van de duur • 1380 extra assistenten (2025) 			
3. Verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang	<ul style="list-style-type: none"> • creëren van een kwaliteitsreferentie kader • het opzetten van gemeenschappelijke opleidingen voor alle professionals in de sector • experimenteren met nieuwe benaderingen rond de ontwikkeling van kinderen 	<ul style="list-style-type: none"> • 600 000 professionele opvoeders • vernieuwde wetenschappelijke kennis • experimenteren met nieuwe benaderingen rond vroegtijdig leren en de algehele ontwikkeling van kinderen 	het aantal afgeronde opleidingen	49M€
4. Vernieuwen van beleid rond gezinsondersteuning	<ul style="list-style-type: none"> • uitbreiden sociale wijkcentra • nieuwe missies voor de wijkcentra 	300 sociale centra oprichten t.v.v. dekking in prioritaire wijken	het aantal sociale centra gecreëerd tegen 2022	271M€ <ul style="list-style-type: none"> • centra: 158M€ • ondersteuning: 89M€ • BAP's: 24M€
	ondersteuning ouders: <ul style="list-style-type: none"> • herziening opvoedingsondersteuning • Conflictpreventie en ondersteuning (regionaal) 	<ul style="list-style-type: none"> • beleid opnemen in nationale strategie • aanbieden van steunpakket aan meest kwetsbare ouders 	lokale dekkingsgraad van ouderondersteuning	
	budgetbegeleiding uitbreiden	400 Budgetadviespunten (BAP's)	aantal gecreëerde BAP's	
Engagement 2: garanderen van de fundamentele rechten van kinderen				271M€

Doel	Actie	Doelstelling	Headline indicator	Budget (vier jaar)
5. Situaties die de rechten van het kind schenden beëindigen	<ul style="list-style-type: none"> • hulp bieden aan gezinnen die op straat leven en het stoppen van kinderbedelarij • opvangplaatsen aanpassen aan gezinnen met kinderen • identificeren van en optreden tegen overbezetting van de woning 	<ul style="list-style-type: none"> • mobiele straathoekteams in alle grootsteden • verspreiden van informatie om kinderen van straat te krijgen • 125M€ om gezinnen in waardige omstandigheden te huisvesten 	<ul style="list-style-type: none"> • armoedecijfer gedetailleerd naar levensomstandigheden • percentage hoofdwoningen in overbezetting 	135M€ <ul style="list-style-type: none"> • straathoekteams: 10M€ • opvangcentra: 125M€
6. Toegang tot essentiële goederen en diensten voor kinderen garanderen	garanderen van voedsel: <ul style="list-style-type: none"> • gemeenten (<10000 inwoners) aanmoedigen om een progressief tarief voor schoolmaaltijden in te voeren • uitbreiden van het "Programme Malin"³ • oprichting van een "ontbijtfonds" voor prioritaire gebieden 	<ul style="list-style-type: none"> • fonds ter ondersteuning van rurale gemeenschappen bij de toepassing van sociale tarieven • ontbijtfonds op scholen • ontwikkeling van het systeem "ni gain ni perte" voor bedrijven 	percentage basisscholen met progressief tarief voor schoolmaaltijden en sociale zekerheidstarieven	136M€ <ul style="list-style-type: none"> • ontbijt op school: 48M€ • sociaal tarief: 50M€ • uitbreiding Programme M'T Dents: 38M€
	het recht van kinderen op gezondheid beter garanderen: <ul style="list-style-type: none"> • versterkte sociale en medische ondersteuning voor vrouwen en hun baby's • technische taken het Project Management Institute (PMI) verlichten • preventieve maatregelen in scholen gedekt door ziekteverzekering • uitbreiding van het M'T Dents-programma 	<ul style="list-style-type: none"> • versterking van de rol van het PMI: thuisinterventie en "going towards" • versterking van de coördinatie van de verschillende interventies • toegang tot de mondgezondheidszorg voor alle kinderen • invaliditeit, kindbescherming: systematische mondelinge controle bij de ingang van de voorzieningen 	percentage kinderen in de leeftijd van 3 tot 4 jaar die een PMI-gezondheidscontrole hebben ondergaan	
	bestrijden van energiearmoede: <ul style="list-style-type: none"> • betere toegang tot steunregelingen voor energiebetalingen • vereenvoudigen premies, toegankelijker voor de armste 	renovatie van slecht geïsoleerde woningen	/	
Engagement 3: opleidingscours				439M€

³ Le Programme MALIN: een experimenteel programma, lopende in vijf departementen, dat concrete oplossingen wil bieden rond het thema 'voeding voor jonge kinderen' aan zwangere vrouwen en ouders met kinderen jonger dan 3 jaar die financieel beperkt zijn (bron: <https://www.programme-malin.com/>)

Doel	Actie	Doelstelling	Headline indicator	Budget (vier jaar)
7. Opleidingsverplichting tot 18	<p>inzetten op:</p> <ul style="list-style-type: none"> • signalisatie van vroegtijdige schoolverlaters • identificatie van jongeren • aanbieden van oplossingen: onderwijs, opleiding of werk 	<ul style="list-style-type: none"> • opleidingsverplichting: tot de leeftijd van 18 jaar volgen alle jongeren onderwijs, een opleiding of werken ze • iedereen een oplossing aanbieden; Plan d'investissement compétences (PIC) wordt gemobiliseerd om opleidings- en integratieprogramma's te financieren 	percentage 16- en 17-jarigen en aantal 16- en 17-jarigen die het schoolsysteem voortijdig verlaten	60M€
8. Ondersteuning van werkgelegenheid voor alle jongeren	<ul style="list-style-type: none"> • identificeren, dialoog en het (her)mobiliseren van jongeren naar ondersteuning en opleiding • ondersteuningstraject voor jongeren ontwikkelen en flexibeler maken • experimenteren met nieuwe manieren om jongeren te integreren en te begeleiden • bevordering van de huisvesting van de meest kansarme jongeren 	<ul style="list-style-type: none"> • 800.000 jongeren in (voor)opleiding, 200.000 jongeren via het Skills Investment Plan (SIP) intensief begeleid op de arbeidsmarkt • 100.000 jongeren per jaar in de Jeugdgarantie, van 2018 tot 2022 • Flexibiliteit van ondersteuningstrajecten • Middelen om begeleide jongeren te helpen (PACEA) verhoogd tot 100 miljoen euro • 140M€ investeren in projecten om jongeren die het risico lopen te worden uitgesloten, te identificeren en opnieuw te mobiliseren en om te experimenteren met nieuwe integratie- en ondersteuningsmethoden 	<ul style="list-style-type: none"> • percentage NEET's tussen 16 en 25 jaar • percentage jonge NEET's tussen 16 en 25 jaar die zich niet bij Divisie Werkgelegenheid of bij een integratievereniging hebben aangemeld • percentage jongeren die contact hebben gehad met Divisie Werkgelegenheid 	331M€ <ul style="list-style-type: none"> • PACEA: 295M€ • Point accueil écoute jeunes (PAEJ): 16M€ • les associations de Prévention spécialisée: 20M€
9. Het voorkomen van 'les sorties «sèches»' uit de sociale bijstand voor kinderen	<ul style="list-style-type: none"> • stroomopwaarts begeleiden van jongeren bij het verlaten van het systeem • voorkomen van een exit zonder oplossing 	<ul style="list-style-type: none"> • vanaf 16 jaar, steun voor en evaluatie van de autonomie van elke jongere in de sociale bijstand voor kinderen • vanaf 18 jaar, een systematisch contract tussen de jongere, het departement en de staat om de steun aan de autonomie te garanderen 	aandeel jongeren gevolgd door "l'aide sociale à l'enfance (ASE)" op 17-jarige leeftijd en nog steeds gevolgd op 18-jarige leeftijd	48M€

Noot: CAF: Caisses d'Allocations familiales (netwerk van familiebijslagfondsen) vormt een onderdeel van de sociale zekerheid die zich specifiek richt op gezinnen. Hun opdracht is de gezinnen te ondersteunen door het beheer en de

betaling van wettelijke uitkeringen aan hun begunstigen en door de ontwikkeling van sociale acties voor gezinnen (<http://www.caf.fr/>).

De strategie wordt opgevolgd door een evaluatiecomité bestaande uit middenveld, experts en onderzoekers. Het Comité verbindt zich er toe om de evolutie van enkele belangrijke armoede indicatoren op te volgen. In de loop van deze evaluatie worden de indicatoren vooropgesteld in de strategie (zie Tabel 2.2

) verder aangevuld en op punt gesteld. Rekening houdende met de beschikbare data, de statistische mogelijkheden in het samenvoegen van data, en de extra informatie die vrijkomt wat betreft budgetten en gedetailleerde maatregelen, volgt deze commissie de implementatie van deze strategie verder op. De evaluatiecriteria bevatten de beschrijving van de maatregel, het wetgevend kader, de start van de implementatie, het voorziene einde van de implementatie, of er een aparte wetenschappelijke evaluatie gaande is, het kwantitatieve objectief van de maatregel, de uiteindelijke doelstelling, en het toegekende budget.

De evaluatie heeft betrekking op alle maatregelen vooropgesteld in de strategie. Het doel is het effect van de strategie op armoede in het algemeen te meten en op de specifieke doelstellingen vooropgesteld in de strategie (zie Tabel 2.2). Het Comité kiest voor een evaluatieaanpak op twee analyse niveaus: enerzijds, een analyse op het niveau van de maatregelen, die het mogelijk moet maken om de effecten van de maatregelen op de doelstellingen in kaart te brengen, en anderzijds, een analyse op het niveau van de strategie in zijn geheel, om eventueel waargenomen veranderingen op de indicatoren te koppelen aan de effecten van de strategie. Ze wijzen hierbij op het belang van de koppeling van maatregelen aan specifieke doelstellingen om een evaluatie te kunnen opstellen.

De evaluatie op het niveau van de maatregelen omvat a) een literatuuronderzoek ter illustratie van de verwachte causale effecten, b) de evaluatie van de uitvoering van geplande maatregelen, en c) een wetenschappelijke effectenbeoordeling. Het literatuuronderzoek maakt het mogelijk om per groep maatregelen een theoretische causale keten op te stellen met betrekking tot de te bereiken doelstellingen van deze maatregel. Met dit theoretische kader kan men de uitvoering van een maatregel koppelen aan de latere verwachte winst en de verwachte gevolgen op de middellange en lange termijn. De evaluatie van de geplande maatregelen slaat op het toezicht over de effectieve uitvoering van de strategie aan de hand van throughput indicatoren. Tot slot kan een evaluatie op basis van een wetenschappelijke effectenbeoordeling, gebruik makend van kwalitatieve en kwantitatieve methodes (vb. ex post microsimitaties), de effecten van de maatregelen te meten.

Het tweede analyse niveau, *de evaluatie van de strategie in zijn geheel*, zal a) informatie brengen over de doeltreffendheid van de maatregelen om de strategie te realiseren, en het mogelijk maken een algemeen beeld te geven van b) de ontwikkelingen in de indicatoren met betrekking tot de belangrijkste thema's van de strategie, en c) de ontwikkeling van de armoede in Frankrijk. Evoluties in de hoofdthema's van de strategie zullen gemonitord worden aan de hand van uitkomstindicatoren per groep maatregelen (jonge kinderen en onderwijs, gezondheid, ondersteuning, werkgelegenheid en opleiding, huisvesting en sociale rechten). Het evaluatie comité stelt per groep maatregelen meetbare doelstellingen en indicatoren vast. Bij de monitoring van de evoluties in armoede vormen de uitkomstindicatoren als besproken in onze literatuurstudie het uitgangspunt.

2.3.3 Toepassing op Vlaanderen

Het VISA project stelt in de volgende hoofdstukken/werkpakketten een aantal indicatoren en verfijningen voor om armoedebeleid te monitoren. We geven suggesties over de verschillende types indicatoren zoals de infrastructuur behoeften voor duidelijke inputindicatoren, de uitbreidingen en verfijningen die mogelijk zijn aan uitkomstindicatoren, en de opties die er zijn op het gebied van simulaties om de effecten van beleid in kaart te brengen.

Voor het Vlaamse sociaal beleid in zijn geheel bestaat er, naar onze kennis, geen gedetailleerde evaluatiemethode die inzet op de verschillende types indicatoren uit het beleidsproces. Om de implementatie van het beleid in kaart te brengen, spelen throughput indicatoren een grote rol. Bij het opstellen van deze indicatoren hangt veel af van de administratieve gegevens die beschikbaar zijn. Reeds bij het ontwerpen van beleid zou moeten worden nagedacht over de mogelijkheden tot monitoring van de implementatie en evaluatie de effectiviteit.

De Britse en Franse voorbeelden reiken ons een aantal handvatten over hoe een dergelijke monitoring zou kunnen worden opgezet.

Ter illustratie voegen we in Annex een template toe waarbij we een aantal maatregelen uit het Vlaamse regeerakkoord (hoofdstuk armoedebestrijding) in het Franse format plaatsen, met expliciete verwijzingen naar het type indicator. Een dergelijke tabel zou als leidraad of inspiratiebron kunnen dienen bij het opzetten van een gestandaardiseerde monitoring⁴. De tabel is opgebouwd per overkoepelend thema (overeenstemmend met de thema's die aan bod komen in het regeerakkoord) waaronder verschillende maatregelen vallen die moeten bijdragen tot een bepaalde doelstelling of engagement. Zoals eerder vermeld zijn deze precieze doelstellingen van belang om de effectiviteit van specifieke maatregelen te kunnen evalueren. Verder bevat de tabel kolommen waarin gespecificeerd kan worden hoe de maatregelen geïmplementeerd wordt, welk kwantitatief en finaal doel er vooropstaat en welke budgetten zijn vrijgemaakt voor de implementatie. De voorgestelde structuur kan in de toekomst gebruikt worden om het design van maatregelen in kaart te brengen, hun implementatie op te volgen, en ex-post hun effectiviteit in het bereiken van de vooropgestelde doelstellingen na te gaan. Naast deze elementen is het ook van belang om tijdens de fase van beleidsplanning reeds beslissingen te nemen rond de evaluatievormen van het gevoerde beleid. Wanneer bijvoorbeeld een gefaseerde uitrol of experimenteel design als evaluatie vorm verkozen wordt, is het van zelfsprekend van belang dat dit vastgelegd wordt voor de uitrol van het beleid. Ook bij andere vormen van evaluatie is het bevorderend om deze op voorhand te koppelen aan een uit te voeren beleidsmaatregel. Idealiter bevat het raamwerk naast indicatoren dus ook evaluatievormen. Voorlopig focussen we hier enkel op de indicatoren, maar uitbreiding met evaluatievormen is wenselijk.

In Tabel 2.3 illustreren we hoe zo'n raamwerk zou kunnen worden ingevuld voor de specifieke maatregel "Financiële stimulans binnen het groeipakket voor inschrijving en deelname aan de kleuterschool", die kadert binnen het thema "Welzijn en gezin: aandacht voor kinderarmoede" en een kwalitatief gezinsbeleid nastreeft. Een inputindicator maakt ex ante duidelijk hoe deze maatregel er best uitziet: het berekenen van de waarde van deze stimulans voor een aantal zorgvuldig gekozen typegezinnen zal duidelijk maken hoe deze interageert met andere inkomens in het gezin, en hoe belangrijk de stimulans is in verhouding

⁴ Hierbij dient opgemerkt dat een regeerakkoord een gebrekkige basis is om een breed opgezet beleid uit af te leiden. Deze oefening is dan ook enkel ter illustratie.

tot andere inkomensbronnen. Throughput indicatoren dienen gekozen te worden die de implementatie van deze maatregel kunnen vatten. Een mogelijke optie is bijvoorbeeld om het aantal uitgekeerde stimulansen naar gezinskenmerken bij te houden (relatief ten opzichte van de totale doelpopulatie). Ook dient op voorhand vastgelegd te worden welk kwantitatief doel wordt nagestreefd, en wat het finale doel is van de maatregel. Deze dienen door de beleidsmakers vastgelegd te worden. Mogelijke opties zijn dat de stimulans wordt uitgekeerd voor alle kinderen op de leeftijd 3 – 4 jaar, met finaliteit de maximale aanwezigheid van 3 – 4 jarigen in de kleuterschool. Aan beide doelstellingen moeten throughput en/ of uitkomstindicatoren worden gekoppeld die op regelmatige tijdstippen worden opgevolgd. Zoals hierboven aangegeven volstaan deze suggesties niet om de uiteindelijke effectiviteit van de maatregel in termen van het bevorderen van de aanwezigheid van kleuters af te leiden. Daartoe zou een meer gedetailleerde monitoring nodig zijn, die uiteraard evengoed kan worden opgenomen. In dat geval dient men te kiezen voor een gerandomiseerde uitrol van de maatregel, en te meten of de reeds bereikte groepen effectief een hogere attentiegraad laten optekenen.

Naar Frans voorbeeld nemen we ook een kolom “budget” op. Ook hier valt onderscheid te maken tussen de input indicator (het geormerkte budget), en de throughput indicator (het werkelijk uitgekeerde budget).

Tabel 2.3 Illustratie monitoring framework

Engagemen t en doelstelling	Maatregel	Input indicator	Implementatie (throughput)	kwantitatief doel	Finaal doel (uitkomst)	Budget
Kwalitatief gezinsbelei d	groeipakket: financiële stimulans richting inschrijving en deelname kleuterschool	hoogte stimulans – impact op gezinsinkomen a.d.h.v. standaardsimu latie	aantal uitgekeerde financiële stimulansen naar gezinskenmerke n	[te bepalen door beleidsactoren – vb. uitgekeerd voor alle kinderen op leeftijd 3 – 4 jaar]	aanwezighei d kinderen 3 – 4 jaar in kleuterschool verhogen	onderscheid input en throughput: Input: vastgelegd budget Throughput: uitgekeerd budget

2.4 Bijlagen

Bijlage 1: tabel Vlaams regeerakkoord (hoofdstuk Armoedebestrijding), naar Frans voorbeeld.

Tabel 2.4 Tabel gebaseerd op Frans voorbeeld, opgezet a.d.h.v. het Vlaams regeerakkoord (hoofdstuk Armoedebestrijding)

Engagement en doelstelling	Maatregel	Input indicator	Implementatie (throughput)	kwantitatief doel	Finaal doel (uitkomst)	Budget
1. welzijn en gezin: aandacht voor kinderarmoede						
Kwalitatief gezinsbeleid	groeipakket: financiële stimulans richting inschrijving en deelname kleuterschool					
Verder uitrollen groeipakket	beheer en bestuur van Vlaams Uitbetalingsagentschap voor toelagen in het kader van het gezinsbeleid (VUTG) maken we verder efficiënter en performanter					
	ontwikkelen systeem dat toelaat om ondersteuningsnoden van kinderen te detecteren en te attesteren in de verschillende levensfasen om zo dubbele inschalingen van gelijkaardige ondersteuningsnoden te voorkomen					
	monitoren de effectiviteit van de automatische rechtentoekening voor het Groeipakket en sturen bij waar nodig					
Integrale jeugdhulp	meer capaciteit in de jeugdhulp					

Engagement en doelstelling	Maatregel	Input indicator	Implementatie (throughput)	kwantitatief doel	Finaal doel (uitkomst)	Budget
2. Jeugd cultuur en sport						
Stimuleren vrijetijdsparticipatie van kinderen in kwetsbare gezinnen	aansporen lokale besturen om tussen te komen in een passende vrijetijdsbesteding voor kinderen					
3. Sociale voordelen afhankelijk maken van de hoogte van het inkomen						
Sociale voordelen afhankelijk van het inkomen maken. "Wie gaat werken moet erop vooruit gaan"	invoeren naar andere sociale voordelen: sociaal tarief voor water, sociaal tarief abonnement De Lijn, en minimum tarief voor kinderopvang die niet via de OCMW's wordt verleend					
	onderzoeken van de noodzaak om een bovenlokaal kader te voorzien					
4. Vroege detectie en aanpak van armoede						
Vroege detectie van armoederisico's voor een aanklampend beleid	detectie via: - Lokale teams kind en gezin - Kinderopvang - School betalingsachterstand bij nutsfacturen (gedetecteerd door intercommunales)					
5. De regiefunctie van de lokale besturen						
Tegen gaan van versnippering en	via één lokale gezinscoach					

Engagement en doelstelling	Maatregel	Input indicator	Implementatie (throughput)	kwantitatief doel	Finaal doel (uitkomst)	Budget
een intensieve begeleiding	intensieve begeleiding op maat, waarbij ketenaanpak met alle betrokken partners vooropstaat					
6. Administratieve vereenvoudiging en automatische toekenning van rechten						
Verlagen ongekende voordelen	inzetten op helder taalgebruik, een duidelijke informatiestroom, proactieve informering, administratieve vereenvoudiging en automatische rechtentoekenning					
	regiefunctie lokale besturen verstreken via gezinscoaches					
7. Strijd tegen sociale fraude						
beschikbare middelen moeten ten goede aan wie het echt nodig heeft	moderniseren en harmoniseren van middelenonderzoek sociale bijstand + uitbreiden naar sociale huisvesting					
	onterecht betaalde uitkeringen en kortingen terugvorderen in samenwerking met lokale besturen, private actoren en sociale huisvestingsmaatschappijen					
8. Curatieve maatregelen voor de meest kwetsbare doelgroepen						

Engagement en doelstelling	Maatregel	Input indicator	Implementatie (throughput)	kwantitatief doel	Finaal doel (uitkomst)	Budget
Activering met begeleiding op maat	gemeenschapdienst na maximaal 2 jaar werkloosheid					
	<p>invoering van individueel en collectief maatwerk in de sociale economie</p> <ul style="list-style-type: none"> - harmonisering van de statuten (RSZ-categorieën) - invoering van 'individueel maatwerk' 				-	
	trajecten voor leefloongerechtigden					
Sociale en private huurmarkt versterken	sociale huisvestingsmaatschappijen beter ondersteund					
	opvolgen gemeenten die onvoldoende inspanningen leveren					
	bijkomende middelen om aangepaste sociale woningen te bouwen					
Helpen van kinderen in precare situaties	tijdelijke beheer door een derden van de gezinsbijslag, PVF en andere middelen voor de ontwikkeling van het kind en ondersteuning van het gezin					
Kostenbeheersing in onderwijs	kosten beheersing door scholen en in dialoog bij betalingsmoeilijkheden					

Engagement en doelstelling	Maatregel	Input indicator	Implementatie (throughput)	kwantitatief doel	Finaal doel (uitkomst)	Budget
Stimuleren financiële en digitale geletterdheid	opleiding basisgeletterdheid in Basiseducatie en wanneer er hulp bij een lokaal bestuur wordt aangevraagd.					
Doorbreken van de eenzaamheid en het sociale isolement van mensen in armoede	deelname aan het verenigingsleven en vrijwilligerswerk stimuleren					
Schuldbemiddeling, budgetbegeleiding en budgetbeheer	bij begeleiding inzetten op zelfredzaamheid					
	afsluiten van protocols met de nationale kamer van de gerechtsdeurwaarders					
	een betere gegevensuitwisseling van lokale besturen en CAW's met nutsvoorzieningentelecomoperatoren en kredietinstellingen					
Daling energiearmoede	<p>energiearmoedeprogramma verder zetten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - verbetering van de energieprestatie - Gerichte financiële steun voor energiebesparende maatregelen - intensieve begeleiding en verscherping van normen - lokale partners - digitale meter 					

3 WP2 – Deliverable 2.2 & WP5: Het gebruik van simulatiemodellen voor het monitoren van het Vlaamse sociaal beleid

Sarah Marchal, Gerlinde Verbist en Julie Vinck

3.1 Inleiding

Een belangrijk instrument ter ondersteuning van beleidsontwikkeling en –opvolging zijn simulatiemodellen op microniveau, en meer in het bijzonder de zogenaamde *tax-benefit* modellen, die het effect van belastingen en uitkeringen op het inkomen van de bevolking modelleren. Deze modellen kunnen enerzijds gebruikt worden om beleidsindicatoren (ofwel inputindicatoren) op te stellen (WP2) en anderzijds om verdelingseffecten van het beleid te meten (WP5) (die dus de link tussen het gevoerde beleid en te verwachten uitkomsten in kaart brengen).

Deze deliverable bespreekt simulatiemodellen als een interessante piste om beleid te monitoren en alternatieven te becijferen en kijkt naar de stappen die nodig zijn om het Vlaamse beleid rond (kinder)armoede ten volle op te nemen in de beschikbare infrastructuur om simulaties te berekenen.

We maken in deze nota onderscheid tussen standaardsimulaties en microsimulaties. Standaardsimulaties zijn berekeningen van het netto beschikbare gezinsinkomen voor een hypothetisch huishouden, rekening houdend met de belastingen, bijdragen en uitkeringen die van belang zijn voor een gezin in die specifieke situatie. Microsimulaties kijken naar de impact van beleid en beleidswijzigingen op de verdeling van de gezinsinkomens aan de hand van verzamelde data van reële gezinnen, vaak in de vorm van een representatieve steekproef van de bevolking.

Beide soorten simulaties richten zich sterk op maatregelen die het inkomen van gezinnen ten goede komen. Ze zijn bij uitstek geschikt om het samenspel van verschillende inkomensmaatregelen te vatten. Andere maatregelen, die eerder focussen op zaken die niet onmiddellijk als inkomen te vatten zijn, zoals bijvoorbeeld competentieversterking of het verbeteren van de kwaliteit van bepaalde diensten, zijn veel minder goed (of zelfs niet) met behulp van dit soort simulaties te vatten.

De opbouw van deze nota is als volgt. In het volgende deel gaan we dieper in op de kenmerken van simulatiemodellen. Vervolgens bespreken we de simulatie infrastructuur die aanwezig is voor België en Vlaanderen. In de daaropvolgende sectie bespreken we in welke mate het huidige Vlaamse beleid (rond kinderarmoede) reeds vervat zit in deze beschikbare infrastructuur, en welke verbeteringen mogelijk en nuttig zijn. We bespreken een reeks voorbeelden uit recent onderzoek rond de mogelijkheden van simulaties om Vlaams beleid te monitoren. We bespreken in het bijzonder de schooltoeslagen, de inkomensgerelateerde tarieven bij de kinderopvang en de impact van de Vlaamse energiepremie. Ten slotte belichten we een aantal kanttekeningen bij het gebruik van standaardsimulaties.

3.2 Wat zijn simulatiemodellen?

Een simulatiemodel op microniveau biedt de mogelijkheid om precies te kijken naar de gebruikte instrumenten van economisch en sociaal beleid en naar de structurele veranderingen voor degenen op wie de maatregelen betrekking hebben. De regelgeving wordt zo nauwkeurig mogelijk in het model opgenomen, zodat de invloed van sociale zekerheid en belastingen op de individuele kenmerken van een beslissingseenheid duidelijk wordt. Een belangrijk voordeel is de analytische kracht: men kan zowel het gecumuleerde effect van verschillende maatregelen onderzoeken, alsook complexe maatregelen

uiteenrafelen, zodat de impact van elke (deel-)maatregel bekeken wordt. Ook interacties tussen verschillende elementen van economisch en sociaal beleid kunnen hiermee nauwkeurig onderzocht en in kaart gebracht worden. Een voordeel van deze modellen is dat ze de hefbomen vatten waarop beleidsmakers een onmiddellijke impact hebben, en de interactie van deze hefbomen met andere beleidsinstrumenten. Voor het sociaal beleid (waar dit rapport over gaat) betreft het dus de maatregelen die bovenop de federale regelgeving inzake fiscaliteit en sociale zekerheid komen, zoals de Vlaamse wetgeving rond de sociale bescherming, het groeipakket, de huisvesting enzovoort.

3.2.1 Standaardsimulaties en empirische microsimulatiemodellen

We stellen hier twee types van simulatiemodellen voor: het standaardsimulatiemodel en het microsimulatiemodel. Een standaardsimulatiemodel gaat het effect van een maatregel na op hypothetische beslissingseenheden of standaardtypes (bv. een gezin met twee volwassenen, 1 kind en een minimumloon). Is het model echter gebouwd voor een representatieve steekproef van de bevolking, dan spreken we van een empirisch microsimulatiemodel (Van Mechelen & Verbist, 2005). In principe kan hetzelfde model gebruikt worden voor zowel standaard- als empirische microsimulaties; het grote verschil zijn de inputdata die gebruikt worden. In het geval van standaardsimulatie gaat het om geconstrueerde, hypothetische gezinnen, terwijl bij empirische microsimulaties gewerkt wordt met verzamelde data van reële gezinnen, vaak in de vorm van een representatieve steekproef van de bevolking. We bespreken hier kort beide benaderingen.

Standaardsimulaties zijn een wetenschappelijk gevalideerde methode om beleidshefbomen *an sich* kwantitatief voor te stellen (Bradshaw & Finch, 2002; Burlacu, O'Donoghue, & Sologon, 2014; Gough et al., 1996; Nelson, 2013; OECD, 2017a). Het zijn berekeningen waarbij het netto inkomen van hypothetische gezinnen in welomschreven situaties en met specifieke kenmerken wordt berekend in lijn met de geldende en alternatieve regelgeving rond sociale bescherming en belastingen, i.e. fiscale en parafiscale bijdragen, sociale uitkeringen. In Tabel 3.1 geven we een overzicht van de elementen die gangbaar worden opgenomen in een standaardsimulatie (ook wel een typegezin simulatie of hypothetisch huishouden simulatie genoemd).

Tabel 3.1 Gestileerde opbouw van een standaardsimulatie berekening

	Bruto inkomen van werk
	- Sociale zekerheidsbijdragen
	- Inkomensbelastingen
	+ Relevante uitkeringen
	= Netto beschikbaar inkomen

Er worden assumpties gemaakt over het aantal gezinsleden, hun leeftijd, de burgerlijke staat, de onderwijsdeelname, de arbeidsmarktpositie, het arbeidsinkomen, andere inkomenselementen, enzovoort. Een model dat op dergelijke hypothetische data loopt is nuttig om de werking en de interacties van specifieke beleidsmaatregelen te belichten. Een belangrijk voordeel van standaardsimulaties, zeker in

de Vlaamse en Belgische context, is dat ze de interactie tussen verschillende beleidsmaatregelen a priori kunnen tonen. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een stijging van een uitkering voor de allerarmsten toch niet voor een hoger netto inkomen zal zorgen, omwille van strenge middelentoetsen, of de interactie met de verschillende schijven in het belastingstelsel (zie bijvoorbeeld Wellens (2016) over de impact van het belastingstelsel op een verhoging van de minimumpensioenen). Standaardsimulaties kunnen helpen om dergelijke knelpunten op voorhand op te sporen. Daarnaast laten ze toe om beleid te visualiseren, te analyseren en te communiceren. Ze tonen intuïtief de beleidsinspanningen die voor specifieke gezinnen gedaan worden, en hoe deze veranderen over de tijd heen, of als de situatie van gezinnen verandert (Van Mechelen & Verbist, 2005). Bovendien laten ze toe om in te zoomen op de situatie en de beleidsinspanningen van heel specifieke groepen, zoals alleenstaande ouders met zeer jonge kinderen of gezinnen met een kind met een handicap, die mogelijk niet voldoende vertegenwoordigd zijn in steekproeven (Goedemé, 2012; Van Mechelen, Marchal, Goedemé, Marx, & Cantillon, 2011). In totaal geven Burlacu e.a. (2014) vijf redenen om dit soort modellen te gebruiken (1) illustratieve doeleinden; (2) validering van de simulatie van beleidsregels in het model; (3) vergelijking van beleidsindicatoren tussen landen; (4) ter vervanging van onvoldoende of ontbrekende data; (5) communicatie met een breder publiek.

De standaardsimulatiemethode dankt haar succes wellicht aan haar eenvoud, zowel in de ontwikkeling en het onderhoud van het model, als in de interpretatie van de resultaten. Een standaardsimulatiemodel is – zeker in vergelijking met een microsimulatiemodel – tamelijk eenvoudig te ontwikkelen en te onderhouden. Het bevat immers enkel de fiscale en sociale maatregelen voor een aantal duidelijk omschreven gezinstypes en een beperkt aantal uitgekozen beleidsdomeinen. We zien echter in toenemende mate een integratie van standaard- en empirische microsimulatiemodellen (zie verder).

Standaardsimulaties zijn niet afhankelijk van een degelijk bronbestand van inputdata met individuele gegevens. De eenvoud van de interpretatie volgt uit de transparantie van de resultaten van standaardsimulaties: de omvang van de verschillende inkomenselementen van een gezin (bruto inkomen, personenbelastingen, sociale bijdragen, kinderbijslag, enz.) en het resulterende totale netto beschikbare gezinsinkomen. Het werken met standaardgezinnen en de eenvoud in ontwikkeling én interpretatie maakt de standaardsimulatiemethode bijzonder geschikt voor comparatief onderzoek: de vergelijking van de inkomenssituatie van een bepaald gezinstype voor en na de invoering van een bepaalde beleidsmaatregel, vergelijkingen doorheen de tijd en vergelijkingen tussen verschillende landen. Een juist gebruik van standaardsimulaties veronderstelt ook een grondige kennis van de beperkingen van deze methode. Daarom bespreken we in deze nota ook de sterke afhankelijkheid van assumpties, en hoe deze tot een vertekend beeld over de generositeit van beleid kan leiden (zie sectie 6).

De institutionele indicatoren die men kan afleiden van standaardsimulatiemodellen brengen dus het beleid in kaart zoals het verondersteld wordt te werken. Een zorgvuldig uitgebalanceerde set indicatoren gebaseerd op verschillende gezinstypes laat bijgevolg toe om de mogelijke impact van de Vlaamse sociale beschermingsmaatregelen, en hun evolutie op te volgen. Het spreekt voor zich dat deze methode vooral geschikt is om maatregelen die een rechtstreekse (monetaire) impact hebben op de inkomens van gezinnen in kaart te brengen. Voor andere beleidsmaatregelen zullen we voornamelijk een beroep moeten doen op het gealloceerde budget en omschrijvingen van de beleidsparameters, en op *throughput* indicatoren (zie hoofdstuk 2 van dit rapport), die de implementatie van het gevoerde beleid trachten te vatten. Men kan ook denken aan standaardsimulaties die de impact van kostenverminderingen in kaart trachten te brengen. We komen hier verder op terug.

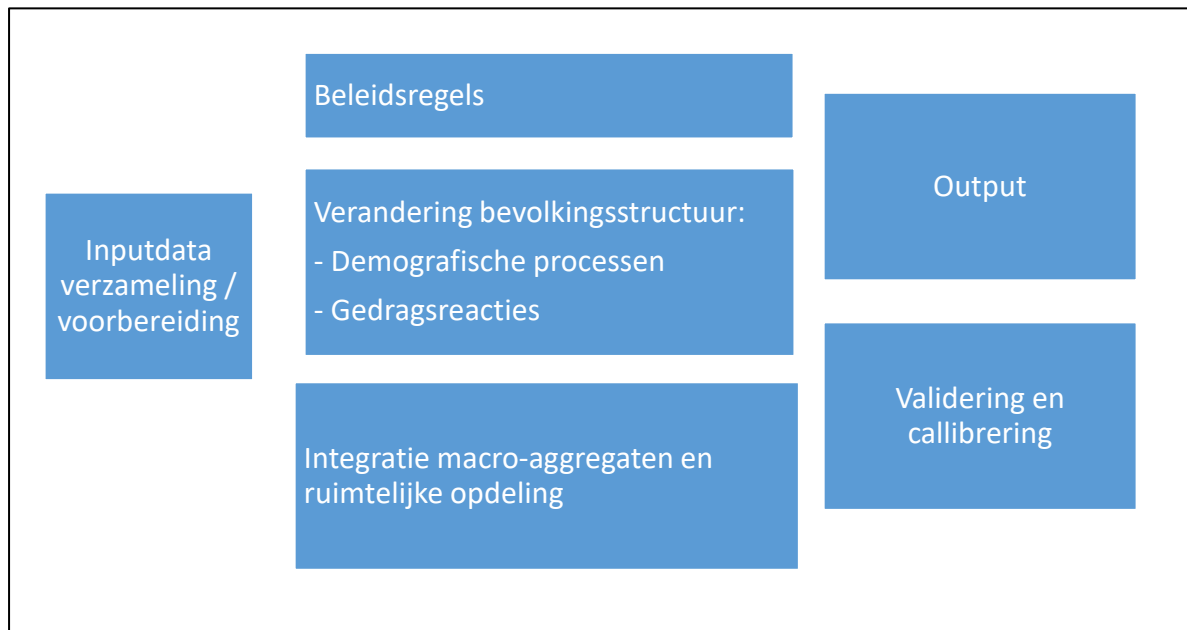
Een empirisch **microsimulatiemodel** is een voorstelling van een sociaal-economische realiteit, waarmee men hoopt de gevolgen van beleidsvoorstellen in te schatten. Het is bij uitstek geschikt om verdelingsgevolgen van sociaal-economisch beleid te ramen. Microsimulaties bieden een oplossing voor het gebrek aan representativiteit bij de standaardsimulatiemethode. Men kan op basis van standaardsimulaties inzicht verschaffen in de structuur van een hervorming of een bepaalde beleidspiste. Wil men echter de verdelingseffecten nagaan, dan voldoet deze methode niet. Microsimulatiemodellen bieden hiervoor een oplossing. Deze modellen gebruiken als input grootschalige datasets, die representatief zijn voor de bevolking of een bepaalde bevolkingsgroep. Deze data komen ofwel van een survey of uit administratieve bronnen. Administratieve data worden verzameld door overheidsadministraties. Over het algemeen wordt de informatie in deze databanken beschouwd als accurater en gedetailleerder. In veel gevallen is de steekproef ook merkkelijk groter dan in het geval van surveydata, wat het mogelijk maakt om ook voor eerder kleine, specifieke groepen van de bevolking analyses uit te voeren. Een mogelijk nadeel van dergelijke administratieve data is dat deze niet altijd verzameld worden met het oog op onderzoek of monitoring, en dat zo belangrijke informatie kan ontbreken (bv. inkomen dat vrijgesteld is van belastingen, zoals leefloon en kinderbijlagen, zijn niet opgenomen in fiscale data). Voor bepaalde analyses kan het nodig zijn om verschillende administratieve data met mekaar te koppelen, wat vaak zeer tijdrovend is. Surveydata zijn meestal kleiner (d.w.z. minder cases), maar zijn vaak een rijkere informatiebron (bv. omdat inkomensgegevens van gezinnen worden samengebracht met kenmerken op het vlak van gezondheid en onderwijs) en kunnen informatie bevatten die niet opgenomen is in de administratieve databanken. We zien echter dat in toenemende mate beide bronnen met elkaar gecombineerd worden. Zo wordt voor een belangrijk deel van de inkomensinformatie in de *Statistics on Income and Living Conditions* (SILC) voor België vanaf 2019 gebruik gemaakt van administratieve gegevens, zodat deze informatie niet meer aan de respondenten moet gevraagd worden (De Schrijver, 2020). Dit zou leiden tot een betere kwaliteit van de inkomensgegevens in SILC.

Aangezien een microsimulatiemodel dus gebruik maakt van een representatieve steekproef van de bevolking kan men verdelingsuitkomsten berekenen, bv. de verdeling van verliezers en winnaars van een hervorming, de differentiële impact voor specifieke sociale groepen (vb. groepen ingedeeld op basis van inkomen, leeftijd, sekse, regio, gezinstype), en de wijziging van het armoederisico of van de armoedekloof. Het is ook mogelijk om de budgettaire kost van een maatregel te schatten alsook om het aandeel van het budget dat ten goede komt aan personen onder de armoedegrens te berekenen.

3.2.2 Bouwstenen van een simulatiemodel

De bouwstenen die de basis vormen van een simulatiemodel zijn de inputdata, het geheel van beleidsmaatregelen en de output data (zie Figuur 3.1). Hier kunnen nog verschillende dimensies aan worden toegevoegd, zoals veranderingen in de bevolkingsstructuur en het integreren van een ruimtelijke dimensie, alsook van macro-economische effecten (zie ook Verbist & Philips (2021) voor een bespreking).

Figuur 3.1 Bouwstenen van een microsimulatiemodel



Bron: Verbist en Philips (2021)

Inputdata verzameling en voorbereiding

We verwezen reeds naar de verschillende soorten data die de input kunnen vormen van een simulatiemodel (hypothetische gezinnen; administratieve data; surveydata). Zeker de administratieve en de surveydata vergen vaak een zekere mate van voorbereiding alvorens ze in het model kunnen geïntegreerd worden. Deze voorbereiding heeft betrekking op data cleaning of het imputeren van missing data. Voor *tax-benefit* modellen is het vaak nodig om een netto-bruto procedure toe te passen, omdat veel datasets enkel informatie hebben over netto inkomens, terwijl bruto inkomens nodig zijn voor het berekenen van belastingen en uitkeringen. Daarnaast kan het nodig zijn om de data te herwegen (bv. voor belangrijke verschuivingen in de bevolking, zie ook 'Veranderingen in bevolkingsstructuur') en te indexeren, omdat er meestal een of meerdere jaren verstrijken tussen het moment van dataverzameling en de constructie of update van het model.

Opnemen beleidsregels

De beleidsregels zijn de tweede belangrijke component van simulatiemodellen in de sociale wetenschappen. Beleidsregels zijn een set van computer routines die geprogrammeerd zijn in een generieke of specifieke computertaal, met het oog op het modelleren van de relevante wetgeving. In het geval van een *tax-benefit* model, gaat het om het parametriseren van de wetgeving op het vlak van belastingen en uitkeringen. Dit betekent dat de wetgeving wordt vertaald in computer routines, die aangepast kunnen worden om de impact van alternatief beleid inzake belastingen en uitkeringen te simuleren. Aangezien de wetgeving verandert met de tijd moeten deze regels regelmatig worden geüpdatet; dit kan een tijds- en arbeidsintensieve procedure zijn. Li et al. (2014) geven aan dat de jaarlijkse update van een *tax-benefit* tot verschillende weken in beslag kan nemen, afhankelijk van de complexiteit van het beleidssysteem en van de doorgevoerde beleidsveranderingen.

Veranderingen in de bevolkingsstructuur

Het meenemen van veranderingen in de bevolkingsstructuur over de tijd is relevant voor de empirische microsimulatiemodellen, eerder dan voor de standaardsimulaties. Er zijn verschillende technieken mogelijk om deze tijdsdimensie mee te nemen. Eerste manier is het 'statisch verouderen', wat betekent dat de data aangepast worden door herweging en indexering. Met herweging wordt het gewicht dat elke eenheid in de dataset heeft aangepast, zodat veranderingen in de samenstelling van de bevolking worden gereflecteerd. Als bijvoorbeeld het aandeel van personen ouder dan 65 jaar toeneemt van 20% naar 24% tussen de tijd van dataverzameling en het tijdstip van de analyse, dan kan dit opgenomen worden door het relatieve gewicht van individuen ouder dan 65 te laten stijgen. Herweging wordt typisch gebruikt om oudere survey of administratieve data up-to-date te maken, of om projecties over de tijd te maken van een budget in de nabije toekomst. Indexering is nodig als monetaire bedragen veranderen over de tijd, door bv. inkomensgroei of inflatie. Deze statische verouderingstechnieken zijn vooral aangewezen voor veranderingen of projecties over de korte en de middellange termijn, en veel minder voor projecties over een langere termijn (zoals bv. 20 jaar). Immervoll, Lindstrom, Mustonen, en Viitamaki (2005, p. 2) definiëren statische verouderingstechnieken als "methods attempting to align the available micro-data with other known information (such as changes in population aggregates, age distributions or unemployment rates), without modelling the processes that drive these changes (e.g. migration, fertility, or economic downturn)". Dit noemt men in de literatuur 'nowcasting': de data worden zo dicht mogelijk bij het huidig tijdstip gebracht.

Bij statische veroudering worden er dus geen dynamische veranderingen doorgevoerd in de kenmerken van de eenheden. Er wordt m.a.w. geen rekening gehouden met veranderingen in gedrag of dynamische processen die de bevolkingsstructuur veranderen. Men kan hiermee wel rekening houden door een dynamisch model op te zetten, of dynamische modules toe te voegen aan een statisch model, waardoor demografische processen mee worden opgenomen. Dit betekent dat men ook processen modelleert, zoals gezinsvorming, mortaliteit, fertilititeit... (voor meer informatie over dergelijke dynamische modellen, zie bv. Li et al. (2014)). Ook gedragsreacties kunnen gemodelleerd worden om het effect van beleid op menselijk gedrag (proberen) in te schatten. Verschillende soorten gedragsreacties kunnen beschouwd worden (bv. consumptie, financiële investeringen, al dan niet opnemen van uitkeringen, ...), maar de meeste aandacht in dit verband gaat naar gedragsveranderingen met betrekking tot het arbeidsaanbod van individuen (zie voor meer informatie ook Li et al. (2014) en Creedy en Duncan (2002)). Dit soort veranderingen kan gemodelleerd worden alvorens de berekening van de beleidsregels plaats vinden, d.w.z. dat men de effecten van het beleid berekent op basis van de veranderde dataset.

Integreren van macro aggregaten en ruimtelijke opdelingen

Afhankelijk van de doelstelling van het model en van beschikbare gegevens kunnen ook macro en ruimtelijke dimensies deel vormen van de modelstructuur. Ook deze bouwsteen is enkel relevant voor de empirische microsimulaties en niet voor de standaardsimulaties. Het opnemen van de macro dimensie betekent dat men de impact van macro-economische aggregaten, zoals economische groei of veranderingen in prijzen, op de micro-eenheden (bv. het beschikbaar gezinsinkomen) wil meenemen. Dit gebeurt meestal door het linken van een microsimulatiemodel met een Algemeen Evenwichtsmodel (zie bv. Peichl (2016); Cockburn e.a. (2014)). De ruimtelijke dimensie heeft betrekking op het feit dat sociale fenomenen ruimtelijk heterogeen zijn (bv. concentratie van armoede in bepaalde steden of wijken). Wil men de ruimtelijke heterogeniteit van het effect van beleidsmaatregelen in kaart brengen, dan zijn aangepaste data en technieken nodig. Dit gebeurt met zogenaamde ruimtelijk simulatiemodellen, die gebruik maken van beschikbare informatie opgesplitst over kleine gebieden. Hiervoor gebruikt men vaak

Census gegevens of grootschalige administratieve data (Tanton & Clarke, 2014). Deze aggregaten, die betrekking kunnen hebben op demografische, economische en sociale variabelen, vormen de basis voor het creëren van records voor elk klein gebied (voor meer informatie zie Tanton & Clarke (2014)). Aldus kan men bv. armoede-impact monitoren voor gemeenten of statistische sectoren.

Afleiden output data

In een simulatiemodel worden de beleidsregels toegepast op de inputdata, waarbij al dan niet rekening wordt gehouden met veranderingen in de bevolkingsstructuur, veranderingen in macro-aggregaten en ruimtelijke heterogeniteit. Dit resulteert dan in de output dataset. Deze output dataset bevat voor elke eenheid de gesimuleerde variabelen, met name de belastingen, uitkeringen en het beschikbaar inkomen. Deze output data vormen dan de basis om relevante indicatoren af te leiden, zoals ongelijkheid en armoede in het geval van microdata, of werkprikkels en netto beschikbaar inkomen onder gewijzigde beleidsregels voor hypothetische gezinnen.

Valideren en kalibreren

Op basis van de output dient het model gevalideerd te worden. Standaardsimulaties spelen een belangrijke rol bij het valideren en kalibreren van microsimulatiemodellen. Zij zijn bij uitstek geschikt om fouten in het model op te sporen, omdat zij voor specifieke eenheden in detail de verschillende stappen van berekening weergeven. Daarnaast is het ook belangrijk om de uitkomsten te vergelijken met andere bronnen, zoals administratieve budgettaire gegevens van belastingen en uitkeringen. Er zijn echter verschillende redenen waarom een dergelijke vergelijking niet evident is. Zo zijn de categorieën van de overheidsadministraties niet altijd vergelijkbaar met de gegevens van het model. Ook kan het zijn dat non-take-up en belastingontwijking tot andere uitkomsten leiden. Daarnaast is het ook moeilijk om de administratieve uitvoeringspraktijken of –uitvoerbaarheid in het model te incorporeren. Deze praktijk kan ook gevolgen hebben voor de uitkomsten (zie ook sectie 7).

3.3 Simulatiemodellen in Vlaanderen en België

We geven hier een kort overzicht van bestaande simulatiemodellen in Vlaanderen en België. We beperken ons hier tot de zogenaamde statische modellen, en bespreken dus geen dynamische modellen, zoals bv. MIDAS van het Federaal Planbureau (Dekkers, Desmet, & De Vil, 2010).

België kent reeds een lange traditie van ontwikkelen en gebruiken van simulatiemodellen, zeker binnen een academische context. Met de ontwikkeling van het simulatiemodel MISIM behoorde het Centrum voor Sociaal Beleid begin jaren '90 tot de pioniers van dergelijke modellen op basis van surveydata in Europa (zie bv. Cantillon, Lambert, & Verbist, 1993; Verbist, Van den Bosch, & Cantillon, 1999). Daarnaast ontwikkelde het Centrum voor Sociaal Beleid ook een eigen standaardsimulatiemodel STASIM, dat onder meer gebruikt werd om vervangingsratio's te berekenen (De Lathouwer & Bogaerts, 2001). Wat betreft modellen op administratieve gegevens werd een voortrekkersrol vervuld door het Ministerie van Financiën met het model SIRE (Standaert & Valenduc, 1996).

De meeste empirisch microsimulatiemodellen die vandaag ontwikkeld en gebruikt worden in België en Vlaanderen zijn gebaseerd op het Europese microsimulatiemodel EUROMOD. EUROMOD werd meer dan 20 jaar geleden opgericht door Holly Sutherland (Verenigd Koninkrijk). EUROMOD is een *tax-benefit* model dat toelaat het inkomen van huishoudens te berekenen op basis van verschillende beleidskeuzes, waarbij al het overige constant gehouden wordt. Voor een gedetailleerde bespreking van EUROMOD verwijzen we o.m. naar Figari, Paulus, en Sutherland (2015) en Sutherland en Figari (2013). Het EUROMOD-project

bestaat uit een kernteam (Universiteit Essex en Joint Research Centre van de Europese Commissie) en nationale teams voor elk van de 27 EU-lidstaten die participeren in het model. Het nationale team voor het Belgische deel van EUROMOD bestaat uit een samenwerkingsverband van de KULeuven (André Decoster) en de Universiteit Antwerpen (Gerlinde Verbist). Dit samenwerkingsverband werkte ook de modellen MEFISTO en MOTYFF uit in het kader van een groot microsimulatieproject voor Vlaanderen (FLEMOSI, 2009-2013). MEFISTO is een empirisch microsimulatiemodel dat draait op de gegevens van de Belgische SILC (Decancq, Decoster, Spiritus, & Verbist, 2011), en MOTYFF is een model voor standaardsimulaties (zie verder). Beide modellen werden ontwikkeld op basis van de EUROMOD software. De SILC-data vormen de basis inputdata voor EUROMOD. Oorspronkelijk was de SILC een survey, waarbij de gegevens werden bevroegd bij de huishoudens. Vanaf de bevraging 2019 zijn de data een mengeling van administratieve data (waar mogelijk) en bevroegde data bij de huishoudens (De Schrijver, 2020). EXPEDITION is het model dat door het Federaal Planbureau werd/wordt gebruikt om de verkiezingsprogramma's door te rekenen; ook dit model is een afgeleide van EUROMOD en draait op de SILC-data.

Zoals eerder vermeld worden administratieve data in toenemende mate gebruikt als inputdata voor empirische microsimulatiemodellen. Dit zien we ook in Vlaanderen en België. Voor Vlaanderen is het model van de personenbelasting FANTASI een belangrijk voorbeeld; dit model draait op de IPCAL-databank van fiscale aangiften. Daarnaast is voor de sociale uitkeringen en belastingen BELMOD in volle ontwikkeling (voortbouwend op het eerder ontwikkelde MIMOSIS-model); het BELMOD model wordt voor België ontwikkeld door FOD Sociale Zekerheid en academische partners om te draaien op administratieve gegevens die worden verzameld en ter beschikking gesteld door het Datawarehouse.

De berekeningen van het netto beschikbaar gezinsinkomen voor een typegezin volgens de heersende belasting- en uitkeringsregels kunnen ad hoc gebeuren. Het is echter meer gangbaar om te vertrouwen op een simulatiemodel dat de onderliggende regels bevat. Dit heeft een aantal voordelen. Enerzijds zegt een simulatie van het inkomen van een enkel typegezin vrij weinig. Vaak zijn onderzoekers en beleidsmakers geïnteresseerd in veranderingen voor een bepaald gezinstype, bijvoorbeeld wanneer iemand begint te werken (zie bijvoorbeeld Hufkens, Buysse, Van Mechelen, en Verbist (2016)) voor een analyse van de financiële prikkels voor personen met een handicap aan de hand van standaardsimulaties). De gemodelleerde regels laten dan efficiëntiewinsten toe bij het herhalen van de berekeningen voor verschillende typegezinnen. Anderzijds bevordert het gebruik van een model voor verschillende typegezinnen ook de validiteit van de programmatie van de onderliggende regels.

Traditioneel worden standaardsimulaties berekend op basis van modellen specifiek ontworpen om het belasting- en uitkeringsstelsel in kaart te brengen voor hypothetische gezinnen. Dit heeft een belangrijk voordeel: het is goedkoper en sneller om de programmering van de onderliggende regels te beperken tot die van toepassing op een range van mogelijk combineerbare gezinskenmerken (Van Mechelen & Verbist, 2005). Zo is er het OECD standaardsimulatie model "Benefits and Wages", dat toelaat om de inkomens van een aantal hypothetische gezinnen te berekenen onder verschillende veronderstellingen omtrent toegang tot de werkloosheidsverzekering of niet, werkloosheidsduur, eerder inkomen, huishuur en aantal kinderen. Andere zaken zijn dan weer minder vanzelfsprekend: er is een beperking op het aantal kinderen, en ook regelgeving rond huishoudens bestaande uit meerdere generaties zit niet in het model.

De laatste jaren werden ook grote stappen vooruit gezet in het verhogen van de functionaliteit van microsimulatiemodellen zodanig dat deze ook gebruikt kunnen worden om simulaties voor typegezinnen hypothetische gezinnen te berekenen. Microsimulaties berekenen de impact van beleidsregels op de netto inkomens van een steekproef van de bevolking, op basis van microdata. Een groot voordeel is dat

dergelijke berekeningen verdelingseffecten en kostprijs van bepaalde beleidsmaatregelen ex ante kunnen berekenen (Van Mechelen & Verbist, 2005). Anderzijds zijn microsimulaties beperkt door de kwaliteit van de beschikbare microdata. Deze bevatten vaak niet alle informatie die nodig is om de hoogte van een uitkering te berekenen (bijvoorbeeld rond vermogen of gezondheid), waardoor de simulatiemodellen dergelijke aspecten van beleidsmaatregelen ofwel benaderen met een proxy, ofwel niet meenemen. Met de toenemende kwaliteit van de beschikbare microdata zijn deze benaderingen steeds beter (en soms zelfs overbodig) geworden, waardoor het voordeel van aparte standaardsimulatiemodellen minder duidelijk wordt. Een aantal recentere initiatieven focussen dan ook eerder op het versterken van synergiën tussen microsimulatiemodellen en standaardsimulaties. Zo werd er aan het microsimulatiemodel EUROMOD een extra tool toegevoegd, die toelaat een databestand met op maat gemaakte hypothetische gezinnen te genereren, dat door het simulatiemodel kan gelezen worden. Zo kunnen de beleidsmaatregelen opgenomen in EUROMOD berekend worden zowel op typegezinnen als op microdata (Hufkens, Goedemé, Gasior, & Leventi, 2018). Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat af en toe een aantal wijzigingen aan de onderliggende beleidsmaatregelen nodig zijn. Deze werden immers opgesteld uitgaande van de beschikbare data, en hanteren daartoe ook bepaalde shortcuts (zie bijvoorbeeld Marchal, Siöland, en Goedemé (2018)) voor een overzicht van de wijzigingen die nodig zijn om netto beschikbare inkomens voor verschillende typegezinnen van bijstandsgerechtigden in kaart te brengen). Naast het efficiëntere dubbele gebruik van de onderliggende modellen heeft het combineren van beide toepassingen nog een aantal extra voordelen: standaardsimulaties kunnen gebruikt worden om verdelingseffecten onderzocht met microsimulaties beter te kaderen (zie bijvoorbeeld Marchal, Kuypers, Marx, en Verbist (2020)), om de interactie tussen beleidshervormingen en arbeidsmarktreacties in kaart te brengen (Collado, 2020) en om de functionaliteit van microsimulatiemodellen aan te wenden voor het beantwoorden van onderzoeksvragen waarvoor geen microdata beschikbaar is (Marchal, Penne, & Storms, 2020a).

Binnen het IWT-SBO project FLEMOSI werd MOTYFF ontwikkeld, een online tool om voor hypothetische gezinnen in België het netto beschikbare inkomen te berekenen. Deze tool draaide in se op EUROMOD, al werd EUROMOD sterk verfijnd en uitgebreid naar nieuwe beleidsdomeinen om het Belgische en Vlaamse beleid in meer detail te vatten. Helaas wordt MOTYFF momenteel niet meer geüpdatet.

Voor deze nota bouwen we verder op de mogelijkheden voor het ontwikkelen van gedetailleerde en relevante simulaties op basis van EUROMOD. We doen dit omwille van een aantal redenen. Eerst en vooral maakt EUROMOD deel uit van een grootschalige Europese infrastructuur, waardoor jaarlijkse updates grotendeels verzekerd zijn. De software is ook gratis toegankelijk voor onderzoekers en beleidsinstellingen. Bovendien laat EUROMOD vrij eenvoudig toe om extra beleidsmaatregelen of wijzigingen op te nemen, wat nuttig is in een denkoefening om een meer Vlaamse focus te incorporeren in de opgenomen maatregelen. Desalniettemin is deze oefening ook nuttig indien geopteerd zou worden voor een ander simulatiemodel, in die zin dat een gelijkaardige inventaris van Vlaamse beleidsmaatregelen en gelijkaardige afwegingen gemaakt zullen moeten worden.

3.4 Vlaams sociaal beleid in EUROMOD

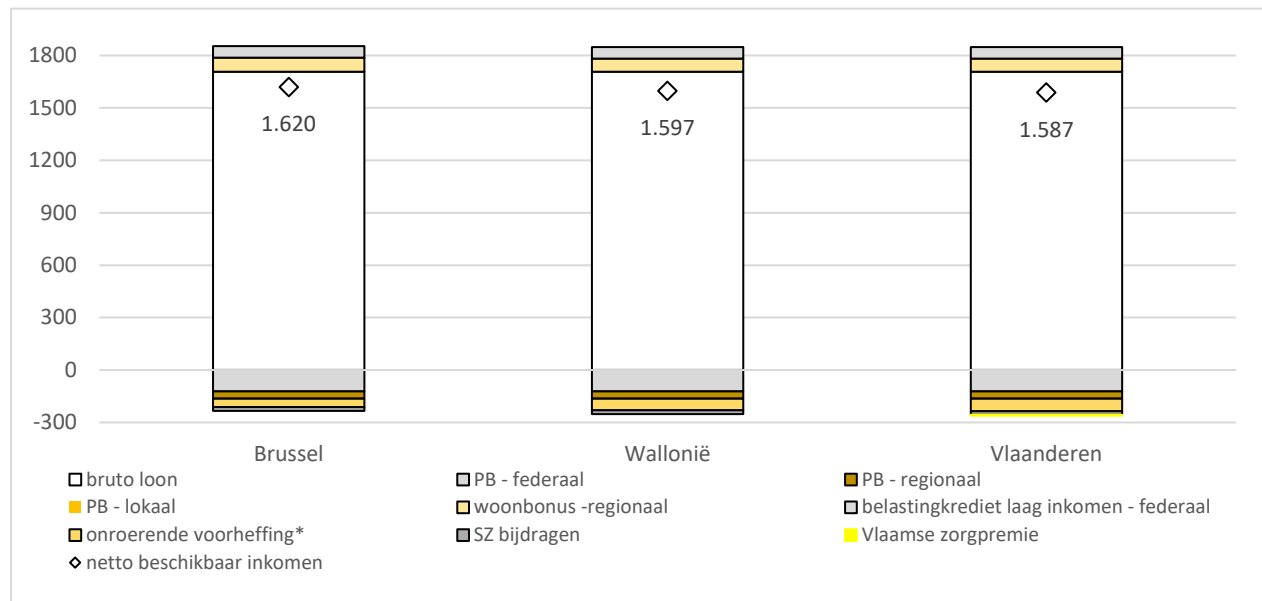
Uitkerings- en belastingregels die het netto beschikbaar inkomen van gezinnen beïnvloeden zijn in België verdeeld over de verschillende bevoegdheidsniveaus. In Figuur 3.2 illustreren we hoe deze verschillende bevoegdheden en interacties zichtbaar kunnen worden gemaakt in een standaardsimulatie van het netto beschikbaar inkomen van verschillende typegezinnen. Het is duidelijk dat een groot aandeel van het netto beschikbaar inkomen wordt bepaald door regionale (of gemeenschaps-) regelgeving. Deze figuur is gebaseerd op de publiek beschikbare versie van EUROMOD.

Toch zijn niet alle vormen van Vlaams sociaal beleid opgenomen. Onderliggende informatie, noodzakelijk om toekenning of hoogte van het sociale voordeel te berekenen, zijn niet beschikbaar in de microdata gebruikt voor de (micro)simulaties. Dit is bijvoorbeeld het geval voor verschillende premies en uitkeringen die afhangen van de graad van werkonbekwaamheid of zorgnood. Dit soort informatie wordt zelden verzameld in toegankelijke microdata, en de beleidsmaatregelen zijn bijgevolg ook niet opgenomen in het simulatiemodel. Een ander voorbeeld gaat over uitkeringen die pas worden toegekend na verschillende jaren bijdragen te hebben betaald, of verschillende jaren geregistreerd te zijn geweest op een wachtlijst. Wanneer de waarden voor deze variabelen verondersteld worden, zoals het geval is bij standaardsimulaties, of wanneer de informatie beschikbaar kan worden gemaakt op basis van administratieve data, vormt dit natuurlijk geen (of minder) een bezwaar. Het kan ook gaan om maatregelen die slechts in zeer specifieke situaties gelden (zoals bijvoorbeeld de aankoop van een woning), of slechts voor zeer beperkte groepen gelden. Bijgevolg is het minder nuttig om de impact op maandelijkse of jaarlijkse inkomens in kaart te brengen.

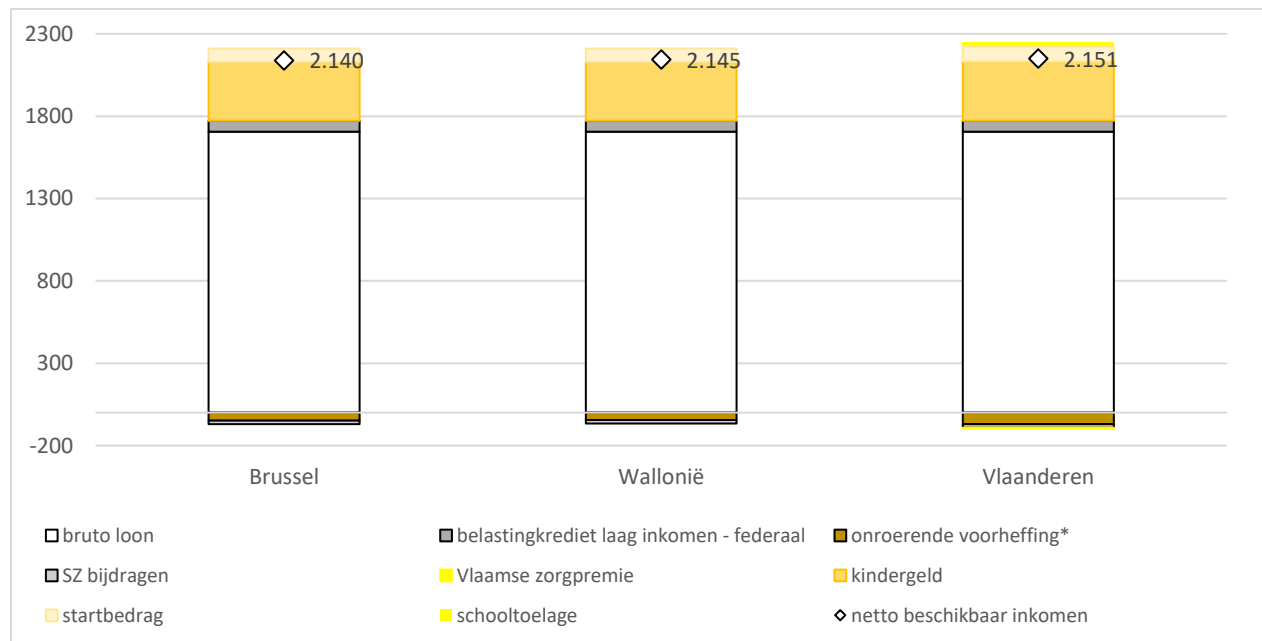
Daarbij is het belangrijk op te merken wat juist de scope van EUROMOD is. Dit is het berekenen van directe effecten van belastingen en uitkeringen op het maand- en jaarinkomen van gezinnen. Beleidsmaatregelen met betrekking tot het bevorderen van de consumptie van bepaalde goederen, of tegemoetkomen in de kosten van de consumptie van noodzakelijk goederen, worden daarom niet opgenomen in de publieke versie van het model. Dat wil zeggen dat twee belangrijke pijlers van (Vlaams) sociaal beleid ondervertegenwoordigd zijn. Zo zijn maatregelen rond eerder zeldzame gebeurtenissen, die in se eerder inwerken op (opgebouwd) vermogen niet opgenomen. Daarnaast houdt EUROMOD geen of slechts in mindere mate rekening met beleidsmaatregelen die een impact hebben op uitgaven. De impact van kortingen op noodzakelijke uitgaven op het netto beschikbaar inkomen hangt immers sterk af van de daadwerkelijke uitgaven, waar niet altijd goede data voor beschikbaar zijn om ze op te nemen in de microsимулатiemodellen. Bovendien kunnen we op basis van de werkelijke uitgaven geen onderscheid maken naar de mate waarin het niet doen van een zekere uitgave gewenst is of niet. Dit probleem stelt zich minder voor standaardsimulaties, waar sowieso veronderstellingen gemaakt moeten worden over de inputdata. Men zou daar veronderstellingen rond gemaakte uitgaven aan kunnen toevoegen, om zo dan, in plaats van netto beschikbaar inkomen, een concept van levensstandaard te ontwikkelen dat rekening houdt met kortingen op noodzakelijke uitgaven. De gemaakte veronderstellingen zullen echter een grote impact hebben op de berekende verhoging van de levensstandaard. Het is daarom belangrijk deze veronderstellingen binnen een duidelijk raamwerk te maken. In deze zin is het werk van Penne, Cornelis, en Storms (2020a) uitermate relevant. Zij berekenden de waarde van sociale voordelen binnen het budget van personen met een laag inkomen, rekening houdende met de noodzakelijke uitgaven bepaald binnen de referentiebudgetten. We verwijzen hierbij dan ook naar de literatuurstudie en het werkpakket rond referentiebudgetten voor meer informatie rond de methodologie en toepassingen van deze methode.

Figuur 3.2 Standaardsimulatie van een voltijds werkende aan het minimumloon, in Brussel, Wallonië en Vlaanderen, 2019

Paneel A. Alleenstaande zonder kinderen



Paneel B. Alleenstaande met 2 kinderen



Noot: Grijstinten verwijzen naar federale maatregelen, geeltinten naar regionale en lokale beleidsinstrumenten. De onroerende voorheffing bevat zowel het federale element, als de regionale en (substantiële) lokale opcentiemen. Om die reden is deze maatregel donkeroranje gekleurd. De alleenstaande is 35 jaar oud, de kinderen 0 en 4. Deze veronderstellingen zorgen ervoor dat 1 kind onder het nieuwe kinderbijslagstelsel valt, en 1 kind onder het oude. Bovendien wordt ook het startbedrag meegenomen voor het jongste kind. Om de verschillen in onroerende voorheffing en (oude) woonbonus te illustreren veronderstellen we dat de persoon in 2015 een lening met resterende waarde in 2019 van 130 000 euro afsloot voor de aankoop van een eigen huis (KI van 800).

Verder in deze paragraaf bespreken we in detail welke Vlaamse maatregelen reeds zijn opgenomen in EUROMOD, en voor welke maatregelen een extra investering nodig is. We gaan eerst in op de maatregelen die cash inkomens betreffen. Daarna brengen we de maatregelen in kaart die een voordeel in natura betreffen of een korting op bepaalde uitgaven voor de gezinnen en op die manier dus een impact zullen hebben op de levensstandaard van gezinnen. We sluiten af met meer recente maatregelen in het kader van de Corona-crisis. In sectie 5 geven we een aantal voorbeelden van mogelijke toepassingen van dergelijke uitbreidingen.

3.4.1 Cash inkomensmaatregelen

Een aantal Vlaamse maatregelen zitten al in EUROMOD, en kunnen zonder meer gebruikt worden in toepassingen (zie ook Figuur 3.2 hierboven). Het gaat dan over het groeipakket (inclusief de schooltoeslag), de studietoelagen, en over de regionale (en lokale) component van de belastingen. Een aantal andere, meer specifieke maatregelen, zijn dan weer niet opgenomen.

In deze sectie geven we een overzicht van het Vlaamse sociaal beleid met betrekking tot directe cash inkomens. We baseren ons hiervoor op de inventaris die de Studiedienst van de Vlaamse regering (SVR) in 2018 opmaakte voor de Werkgroep Sociale Correcties (HPAO), aangevuld met extra informatie. We geven aan welke maatregelen al dan niet beschikbaar zijn in EUROMOD. Tabel 3.2 toont de maatregelen die de SVR oplijstte met een directe impact op cash inkomens.

EUROMOD bevat de regels omtrent de personenbelastingen. Het bevat dus ook de gewestelijke (en een benadering van de gemeentelijke¹) opcentiemen, en de gewestelijke vrijstellingen en verminderingen, in de mate dat die betrekking hebben op kenmerken die bevraagd worden in de onderliggende survey SILC. Ook de onroerende voorheffing, met haar sociale kortingen, is opgenomen. Ook hier worden de gemeentelijke en provinciale opcentiemen benaderd met een gemiddelde per gewest.

Andere belastingen die onder de Vlaamse bevoegdheid vallen zijn niet opgenomen in de publieke versie van EUROMOD, aangezien ze minder relevant zijn voor het maandelijkse inkomen van gezinnen, of omdat ze informatie vereisen die niet beschikbaar is in microdata. Dit gaat bijvoorbeeld over de registratierechten bij de aankoop van een woning en over de verkeersbelasting.

De Vlaamse sociale bescherming komt tussen in zorgkosten. Die wordt gefinancierd met de zorgpremie van inwoners van Vlaanderen, a rato van 53 euro per jaar (en 26 euro per jaar voor mensen met een laag inkomen). Concreet kent Vlaanderen zorgbudgetten toe aan verschillende doelgroepen. Zo is er het zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden. De vroegere tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden wordt nu op Vlaams niveau georganiseerd als het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood, en het basisondersteuningsbudget is van toepassing voor mensen met een mentale of fysieke beperking. Daarnaast wordt sinds 2019 ook het groeipakket (de vroegere kinderbijslag) op Vlaams niveau georganiseerd. Een aantal van deze premies en tegemoetkomingen zijn reeds opgenomen in EUROMOD. Voor andere, met name de premies die afhangen van de effectieve graad van zorgbehoevendheid, zijn extra inspanningen nodig. Deze zijn vooralsnog niet opgenomen omdat de inschaling van de zorgbehoevendheid niet af te leiden valt uit de microdata. Voor typegezinnen zou het mogelijk zijn om deze premies mee op te nemen in de berekening van het netto beschikbaar inkomen. Een dergelijke oefening is dus vooral relevant wanneer men geïnteresseerd is in deze doelgroep.

¹ Het gemiddelde over alle gemeenten in het relevante gewest wordt gebruikt, maar dit kan eenvoudig aangepast worden aan het werkelijke tarief.

Tabel 3.2 Meest relevante Vlaamse sociaal corrigerende beleidsmaatregelen met een impact op cash inkomens, 2018

Maatregel	Opgenomen in publieke versie EUROMOD?
INKOMEN EN FISCALITEIT	
Onroerende voorheffing	
vermindering wegens bescheiden woning	Ja
forfaitaire vermindering wegens kinderlast of handicap	Gedeeltelijk → enkel voor kinderen, niet voor kinderen met handicap of personen met handicap → enkel voor eigenaars
vermindering met 20% voor oorlogsverminkten	Neen
Registratiebelasting	
bijkomende rechtenvermindering voor aankoop aan tarief van 7% of 6% van de enige gezinswoning met een beperkte waarde	Neen
voordeeltarief van 7% voor wie een woning verhuurt aan een SVK	Neen
Verkeersbelasting	
Vrijstelling jaarlijkse verkeersbelasting voor oorlogsverminkten en personen met een handicap	Neen (geen informatie over type auto in data).
Vrijstelling belasting op inverkeerstelling voor oorlogsverminkten en personen met een handicap	Neen (geen informatie over type auto in data).
VLAAMSE SOCIALE BESCHERMING	
Zorgpremie: verminderde bijdrage	Ja
Zorgbudget voor zwaar hulpbehoevenden	Neen
Zorgbudget voor mensen met een handicap	Neen
Zorgbudget voor ouderen met een zorgnood	Neen

Groep pakket Ja

ONDERWIJS

Schooltoelage kleuter- en leerplichtonderwijs Ja, bed_s

Studietoelage hoger onderwijs Ja, bed_s

VDAB stimulanspremie Neen

In
het
veld

WONEN

Huurpremie voor wachtenden op sociale huurwoning Neen

Huursubsidie voor verlaten van onaangepaste woning Neen

onderwijs covert EUROMOD reeds de school- en studietoelagen. Binnen het domein wonen zijn de huurtoelagen nog duidelijke inkomensaanvullingen. Deze worden momenteel niet opgenomen in EUROMOD, enerzijds omdat het om een vrij kleine doelgroep gaat, anderzijds omdat verschillende van de toekenningsvoorwaarden niet beschikbaar zijn, zoals het aantal jaar gerangschikt op een wachtlijst voor een sociale woning. De tegemoetkomingen kunnen zeker toegevoegd worden aan het model, en berekend worden voor typegezinnen. Voor verdelingsanalyses over de volledige bevolking zal een aanvulling uit administratieve data nodig zijn.

3.4.2 Kostenverminderingen en voordelen in natura

Andere maatregelen situeren zich eerder aan de uitgavenzijde. Het gaat dan om het verminderen van de kosten verbonden aan bepaalde uitgaven, eerder dan het rechtstreeks verhogen van inkomens. Dergelijke verminderingen van kosten kan men beschouwen als een *indirecte* verhoging van het inkomen, omdat het voordeel dat gezinnen hierdoor krijgen hen de mogelijkheid biedt om andere consumptie categorieën, en dus hun levensstandaard, uit te breiden. Zo betekent het vervoersabonnement van de Lijn aan verminderd tarief dat gezinnen minder kosten hebben voor hun verplaatsing, waardoor ze deze uitgespaarde middelen op een ander levensdomein kunnen inzetten. Het ramen van dit voordeel is vaak echter niet evident, omdat men dient te bepalen wat de uitgaven voor vervoer zouden zijn in afwezigheid van deze maatregel; bv. dient men dit te vergelijken met het volledig abonnementsgeld of met het aantal ritten dat iemand maakt vermenigvuldigd met het tarief per rit? Dit betekent dat men de keuzes bij deze berekening expliciet dient aan te geven. Ook hier kan men zich de vraag stellen of men door dit verminderd tarief al dan niet meer gebruik maakt van het vervoer van de Lijn (cf. supra over de bespreking van veranderingen in gedrag). Hetzelfde geldt voor voordelen in natura of andere verminderingen, bijvoorbeeld lokale voordelen voor deelname aan cultuur. Hoe meer er beleidsmatig ingezet wordt op dergelijke instrumenten, hoe belangrijker het is om deze mee te nemen in de analyse.

Verschillende Vlaamse voordelen zijn van deze aard. Binnen de kinderopvang geldt er een inkomensafhankelijke bijdrage. Die zijn niet standaard mee opgenomen in EUROMOD, omdat de

informatie rond het gebruik van kinderopvang in de inputdata eerder beperkt is². Daar zouden wel veronderstellingen rond gemaakt kunnen worden voor typegezinnen, om te tonen hoe de bijdragen stijgen met inkomen en andere uitkeringen. Ook zou voor reële gezinnen berekend kunnen worden onder welk tarief zij vallen, los van het effectieve gebruik.

Het gros van de maatregelen in de domeinen energie, water, wonen en mobiliteit focust op het garanderen van lagere tarieven of het voorzien van vouchers om bepaalde uitgaven te dekken. In die zin zijn ze standaard niet opgenomen in EUROMOD. Voor verschillende van deze premies zijn de modaliteiten ook zo specifiek dat het vrij weinig zin heeft om ze op te nemen in schattingen van het netto beschikbare gezinsinkomen van een typegezin (bijvoorbeeld premies die zeer sterk afhangen van de aard van de verbeterwerken, of het type koelkast dat gekocht – kan – worden). Voor andere maatregelen kan het, binnen een duidelijk conceptueel raamwerk, wel nuttig zijn om de impact van deze maatregelen na te gaan. In deze zin verwijzen we naar de interessante bijdrage van Penne et al. (2020). Zij voegen bij standaard simulaties van specifieke typegezinnen ad hoc de waarde van deze voordelen op basis van het conceptuele kader van de referentiebudgetten. Ten slotte zijn er nog een aantal algemeen geldende maatregelen, zoals het sociaal tarief binnen de waterfactuur en de vervoersgarantie van De Lijn, die mogelijk wel opgenomen kunnen worden in EUROMOD.

Tabel 3.3 Meest relevante Vlaamse sociaal corrigerende beleidsmaatregelen met een impact op uitgaven, 2018

Maatregel	Opgenomen in EUROMOD?
KINDEROPVANG EN ONDERWIJS	
Inkomensafhankelijke bijdrage voor kinderopvang	Neen (informatie nodig over gebruik)
Sociaal tarief buitenschoolse opvang	Neen
Verminderd inschrijvingsgeld volwassenenonderwijs	Neen
Verminderd inschrijvingsgeld deeltijds kunstonderwijs	Neen
WONEN, WATER, ENERGIE EN MOBILITEIT	
Kortingsbon energiezuinige apparaten	Neen
Premies voor investeringen in energiebesparing	Neen
Sociale energie-efficiëntieprojecten	Neen
Vlaamse energielening: renteloos voor bepaalde groepen	Neen
Energiescan: gratis voor bepaalde groepen	Neen

² In het kader van een exploratieve oefening in EUROMOD is wel geprobeerd om dit te simuleren, mits het maken van een aantal assumpties, zie Hufkens en Verbist (2016).

Aardgas: minimumlevering	Neen
Integrale waterfactuur: sociaal tarief en compensatie	Neen
Waterlevering: beschermde klant	Neen
Waterlevering: waterscan: gratis voor bepaalde doelgroepen	Neen
Vervoergarantie - De Lijn	Neen
VDAB treinticket	Neen
VDAB verplaatsingsvergoeding	Neen
VDAB handicap verplaatsingskosten	Neen
Huurprijs sociale huurwoning verhuurd door sociale huisvestingsmaatschappij of de VMSW	Neen
Versnelde toewijzing huurwoning	Neen
Vlaamse aanpassingspremie	Neen
Vlaamse verbeteringspremie	Neen
Verzekering gewaarborgd wonen	Neen
Fonds bestrijding uithuiszettingen	Neen
Vlaamse woonlening	Neen

3.4.3 Corona-maatregelen

Ten slotte willen we graag rekening houden met de actualiteit. Tabel 3.4 geeft een overzicht van de corona maatregelen die op 8 april reeds genomen waren door de Vlaamse regering, en geeft aan in welke mate deze kunnen worden opgenomen in EUROMOD om hun effect aan de hand van standaardsimulaties in kaart te brengen. Merk op dat we hier uitgaan van een toepassing op de beleidsmaatregelen van 2019, dus hier zal een zekere foutenmarge op zitten.

Tabel 3.4 Corona maatregelen Vlaamse regering (tot 8 april 2020)

Maatregel	Opgenomen in EUROMOD?
------------------	------------------------------

Energiepremie voor tijdelijk werklozen	Nee, mogelijk
Verlenging periode voor betalen erfbelasting en registratie rechten	Nee
Regels rond niet opdagen bij kinderopvang zijn tijdelijk opgeschort	Nee (informatie over gebruik kinderopvang nodig)
Vrijwilligersverzekering uitgebreid naar individuele burgers die vrijwilligerswerk verrichten los van organisaties	Nee (zeer specifiek)

3.5 Voorbeelden simulaties

We geven een aantal voorbeelden van hoe hervormingen in Vlaamse maatregelen kunnen voorbereid en gemonitord worden met behulp van simulatiemodellen. Deze voorbeelden gaan over de maatregelen die in de vorige sectie werden besproken en hebben zowel betrekking op standaard simulaties als op verdelingsanalyses.

3.5.1 Impact op cash inkomens

Met de regionalisering van de kinderbijslagen in het kader van de zesde staatshervorming werden met behulp van micros simulaties ook een aantal hervormingspistes ex ante onderzocht die de integratie van verschillende maatregelen binnen het gezinsbeleid hielpen voor te bereiden. Zo zijn onder andere de **schooltoelagen** voor het kleuter-, lager en secundair onderwijs, die tot en met het schooljaar 2018-2019 door het Ministerie van Onderwijs en Vorming werden uitbetaald, geïntegreerd in het groeipakket als een selectieve participatietoeslag: de schooltoeslag. Deze integratie is gepaard gegaan met een zekere harmonisering van de inkomstenstoetsen die worden uitgevoerd bij de schooltoelagen en bij het groeipakket. Sinds het schooljaar 2019-2020 stoelt de toekenning van de schooltoeslag op hetzelfde inkomensbegrip als de sociale toeslagen binnen het groeipakket: het bruto belastbaar beroepsinkomen zoals aangegeven op het laatst gekende aanslagbiljet aangevuld met een aantal andere (niet-belastbare) inkomens. Dit betekende voor de schooltoelagen een overstap naar een inkomensbegrip dat zich op een hoger niveau bevindt: van netto belastbaar naar bruto belastbaar. Het voornaamste verschil bestaat erin dat schooltoelagen voorheen rekening hielden met het inkomen *na* sociale zekerheidsbijdragen en *na* aftrek van de beroepskosten, daar waar het groeipakket de sociale zekerheidsbijdragen *wel* maar de beroepskosten *niet* in mindering brengt³. De KI-test die reeds lange tijd wordt uitgevoerd bij de schooltoelagen om de verhouding tussen het inkomen en het geïndexeerde kadastraal inkomen vreemd gebruik na te gaan, is overgenomen in de inkomstenstoets van het groeipakket⁴.

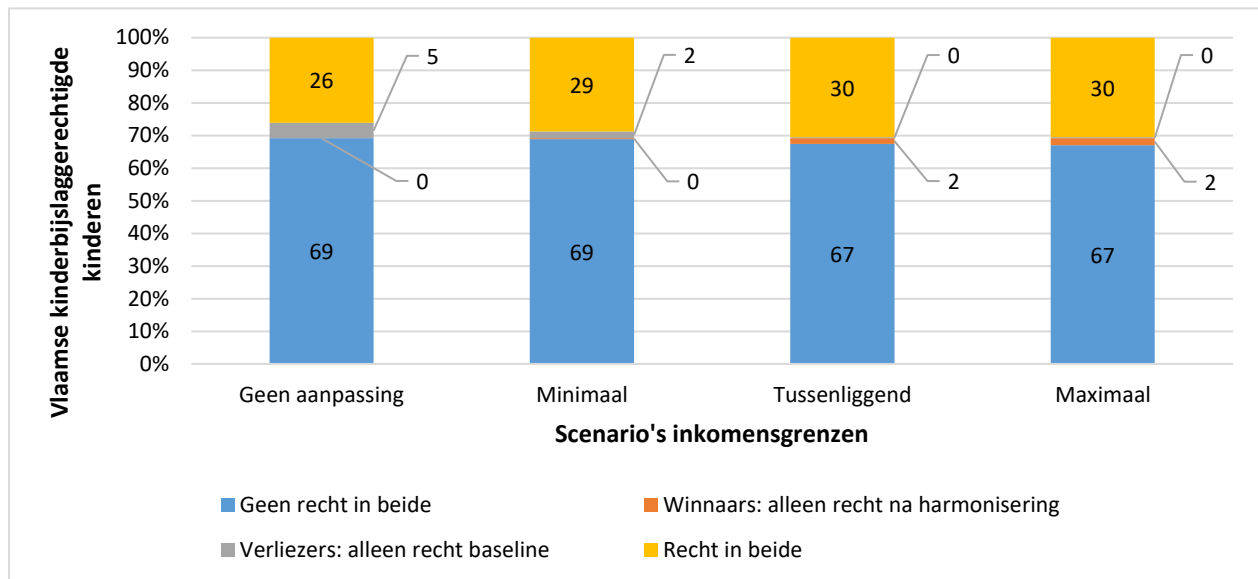
³ Daarnaast worden de onderhoudsgelden voor kinderen, de afzonderlijk belastbare inkomsten en de roerende inkomsten niet meer meegenomen in de inkomstenstoets. Voor zelfstandigen zit het verschil in de verhoging van het netto belastbaar inkomen met de factor 100/80: deze wordt binnen het groeipakket toegepast om een bruto belastbaar inkomensbegrip te benaderen.

⁴ Het enige verschil sinds de integratie is dat de KI-test binnen het groeipakket gebaseerd is op een bruto belastbaar inkomensbegrip in plaats van op een netto belastbaar zoals het vroeger het geval was.

Om de precieze modaliteiten van deze harmonisering voor te bereiden en inzicht te krijgen in de gevolgen ervan, hebben we in opdracht van Kind en Gezin een aantal scenario's gesimuleerd (Vinck, Verbist, & Van Lancker, 2016). Deze scenario's hebben betrekking op de keuzes die men moet maken op het vlak van de inkomensgrenzen. Want, als een inkomensbegrip naar een hoger niveau wordt gebracht zonder dat de inkomensgrenzen worden aangepast, dan zal de harmonisering onvermijdelijk verliezers met zich meebrengen (zie scenario 'geen aanpassing' in Figuur 3.3). Het is daarom van belang ook de inkomensgrenzen naar dat hoger niveau te brengen door de beroepskosten te verrekenen (i.e. het voornaamste verschil tussen het netto belastbaar en het bruto belastbaar inkomensbegrip). Hierbij moeten drie keuzes worden gemaakt: 1) welke beroepskosten worden er teruggerekend, 2) wat is het aandeel van het arbeidsinkomen in het totale inkomen en 3) hoe wordt het arbeidsinkomen verdeeld tussen de partners? Figuur 3.3 toont de winnaars en verliezers in termen van het recht op de schooltoelagen voor verschillende scenario's rond de verdeling van het arbeidsinkomen tussen de partners. Scenario 'minimaal' veronderstelt dat één partner het hele inkomen verwerft (i.e. eenverdienersgezin). Scenario 'tussenliggend' veronderstelt dat één partner twee-derde van het inkomen verwerft en de andere partner een-derde (i.e. anderhalf-verdienersgezin). Scenario 'maximaal' veronderstelt dat het inkomen in gelijke mate door beide partners wordt verworven (i.e. tweeverdienersgezin). Wat de andere keuzes betreft, veronderstellen we dat 1) de forfaitaire beroepskosten worden teruggerekend en 2) het totale inkomen uit arbeidsinkomen bestaat waardoor de forfaitaire beroepskosten van toepassing zijn op het volledige inkomen. Het recht op de schooltoelagen wordt steeds vergeleken met de gesimuleerde situatie voor harmonisering waarbij de schooltoelagen worden getoetst aan het netto belastbaar inkomensbegrip (i.e. de baseline).

De overstap naar een bruto belastbaar inkomensbegrip zonder dat de inkomensgrenzen worden aangepast, heeft een aanzienlijk aandeel verliezers tot gevolg: 5% van de Vlaamse kinderen verliest het recht op de schooltoelage (95% betrouwbaarheidsinterval 3,8%-6,4%). Ook een minimale aanpassing van de inkomensgrenzen zorgt ervoor dat 2% van de kinderen het recht op de schooltoelage verliest (95% betrouwbaarheidsinterval 0,9%-3,33%). Zodra de inkomensgrenzen rekening houden met de beroepskosten in een anderhalf-verdienersgezin of een tweeverdienersgezin, is het aandeel verliezers niet langer significant verschillend van nul (95% betrouwbaarheidsinterval -0,2%-0,9%). Er zullen zelfs 2% meer kinderen worden bereikt (95% betrouwbaarheidsinterval 'tussenliggend' 0,8%-2,6% en 'maximaal' 1,1%-3,1%). Door deze oefening te herhalen over verschillende inkomensgroepen en gezinstypen heen, kunnen we nagaan waar de winnaars en verliezers zich situeren (resultaten worden hier niet getoond). Naar gezinstype stellen we over het algemeen geen duidelijk patroon vast, behalve dat het voornamelijk de gezinnen met één en twee kinderen zijn die zullen winnen in het maximale scenario. Als we kijken naar de positie die de winnaars en verliezers innemen in de inkomensverdeling, dan wijzen de resultaten erop dat deze gezinnen zich vooral in het tweede inkomenskwintiel bevinden, zowel de verliezers in de scenario's 'geen aanpassing' en 'minimaal' als de winnaars in de scenario's 'tussenliggend' en 'maximaal'.

Figuur 3.3 Winnaars en verliezers in termen van het recht op schooltoelagen



Bron: Vinck en Verbist (te verschijnen), geüpdatet berekeningen van Vinck et al. (2016) op basis van EUROMOD beleidsjaar 2019, onderliggende gegevens afkomstig van EU-SILC 2017, inkomens geïndexeerd naar 2019.

3.5.2 Impact op uitgaven

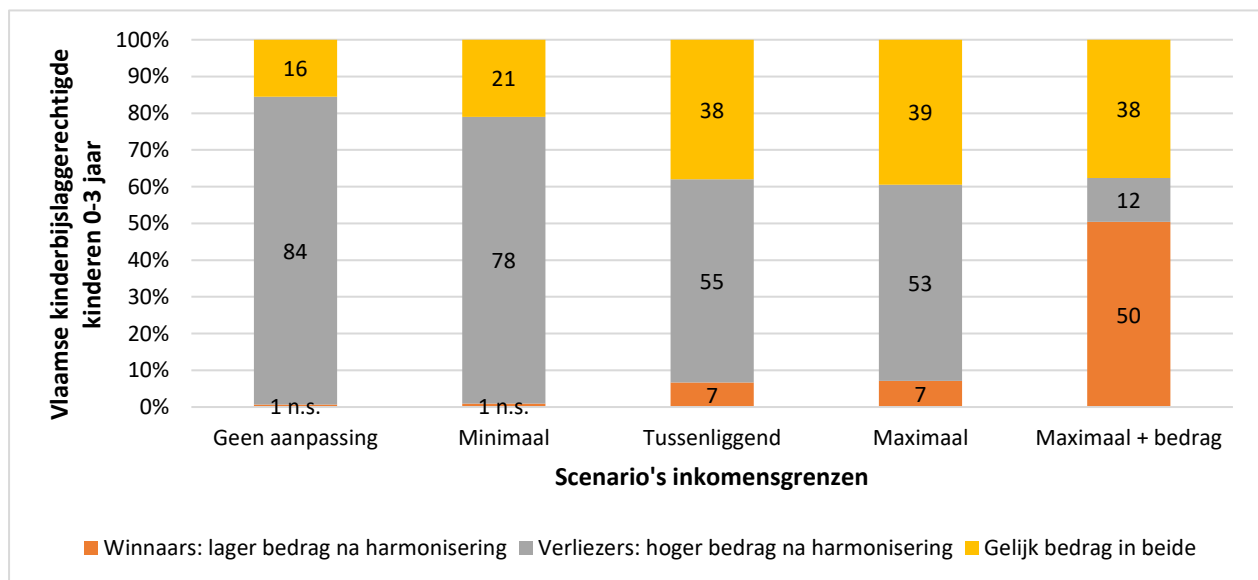
We kunnen deze oefening herhalen voor een harmonisering die (nog) niet heeft plaatsgevonden (Vinck & Verbist, te verschijnen): wat zou de impact zijn op het inkomenstarief dat ouders betalen voor de **inkomensgerelateerde kinderopvang** als deze inkomenstoets eveneens wordt geïntegreerd in het groeipakket? We berekenen onder welk tarief gezinnen zouden vallen, los van het effectieve gebruik van kinderopvang.

Deze keer tonen we de winnaars en verliezers in termen van het te betalen inkomenstarief. Men wordt als winnaar (respectievelijk verliezer) beschouwd als men na harmonisering een lager (respectievelijk hoger) bedrag moet betalen in vergelijking met de baseline⁵. Figuur 3.4 toont dat de overstap van een netto belastbaar naar een bruto belastbaar inkomensbegrip een groot aantal verliezers met zich meebrengt in elk scenario. Als de inkomensgrenzen niet worden aangepast, moet voor 84% van de Vlaamse kinderen tussen nul en drie jaar een hoger inkomenstarief worden betaald (95% betrouwbaarheidsinterval 77,9%-89,7%). Naarmate de inkomensgrenzen meer worden opgetrokken, neemt het aandeel winnaars toe tot 7% in de scenario's waarin de inkomensgrenzen rekening houden met de beroepskosten in een anderhalf-verdienersgezin (95% betrouwbaarheidsinterval 3,6%-9,8%) of in een tweeverdienersgezin (95% betrouwbaarheidsinterval 3,9%-10,4%). Het aandeel verliezers neemt af maar blijft aanzienlijk: in het maximale scenario moet voor 53% van de kinderen alsnog meer worden betaald (95% betrouwbaarheidsinterval 46,4%-60,3%).

⁵ Voor de schooltoelagen kunnen de resultaten eveneens worden voorgesteld in termen van het bedrag: men wint (respectievelijk verliest) bij de harmonisering als men een hoger (respectievelijk lager) bedrag ontvangt dan voorheen.

De reden waarom het aandeel verliezers in het maximale scenario zo groot blijft, is te vinden in de berekeningswijze van het inkomenstarief: de hoogte van het inkomen speelt hierin een rol. Door over te stappen naar een inkomensbegrip dat zich op een hoger niveau bevindt, krijgt dat nieuwe inkomensbegrip meer gewicht in de bepaling van het te betalen bedrag. We simuleren daarom een bijkomend scenario (i.e. ‘maximaal + bedrag’) waarin we sleutelen aan bepaalde parameters om dit gewicht terug aan te passen. Als we ervoor zorgen dat het maximumtarief per inkomensklasse gelijk blijft ten opzichte van de baseline, wordt het aandeel verliezers beperkt tot een niet verwaarloosbare 12% (95% betrouwbaarheidsinterval (7,8%-16,0%). Voor de helft van de Vlaamse kinderen tussen nul en drie jaar zal een lager inkomenstarief moeten worden betaald dan in de baseline (95% betrouwbaarheidsinterval 43,5%-57,4%).

Figuur 3.4. Winnaars en verliezers in termen van de te betalen ouderbijdrage inkomensgerelateerde kinderopvang



Bron: Vinck & Verbist (2020) op basis van EUROMOD beleidsjaar 2019, onderliggende gegevens afkomstig van EU-SILC 2017, inkomens geïndexeerd naar 2019. Opmerking: n.s. niet significant verschillend van nul.

3.5.3 Corona-maatregelen

Ten slotte illustreren we in deze sectie hoe standaardsimulaties kunnen helpen om de impact van beleid in te schatten op een moment dat er nog geen microdata beschikbaar zijn. Dit was bijvoorbeeld het geval in maart en april 2020, toen regeringen het inkomen wilden beschermen van groepen die getroffen waren door de lockdown. Typegezinnen lieten toen toe om vrij snel in te kunnen schatten in welke mate deze inkomensversterkende maatregelen getroffen gezinnen konden beschermen tegen armoede. We rapporteerden deze oefening eerder in Cantillon, Marchal, Peeters, Penne, en Storms (2020) en in Marchal, Penne, et al. (2020a). Hier vatten we de voornaamste resultaten samen, met specifieke aandacht voor de rol van de Vlaamse energiepemie.

Hieronder tonen we de beschermende capaciteit van de tijdelijke werkloosheid voor verschillende typegezinnen. We tonen het netto beschikbaar inkomen wanneer een kostwinner in een typegezin tijdelijk werkloos wordt, relatief ten opzichte van het referentiebudget voor dit gezinstype⁶.

Voor werknemers werd eerst en vooral de toegang tot het stelsel van de tijdelijke werkloosheid sterk uitgebreid. Werkgevers konden in 2020 tijdelijke werkloosheid omwille van overmacht aanvragen bij te weinig werk door een daling van de omzet door COVID19, in plaats van tijdelijke werkloosheid omwille van economische oorzaken. Dit heeft een aantal voordelen voor de werknemers, in het bijzonder dat zij nu kunnen genieten van de toegangsvoorwaarden die gelden voor het stelsel tijdelijke werkloosheid omwille van overmacht. Dat wil zeggen dat de werknemer geen bijdragegeschiedenis (wachttijd) moet aantonen. Wel moet er sprake zijn van een contract. Bovendien werd de procedure voor werkgevers om tijdelijke werkloosheid voor hun werknemers aan te vragen vereenvoudigd. Ook de daguitkeringen zelf werden opgetrokken, van 65% van het eerdere loon naar 70% (weliswaar begrensd met minimale en maximale daguitkeringen). Daarbovenop werd een coronabonus van 5.63 euro per dag tijdelijke werkloosheid in het leven geroepen voor de periode 1/3/2020 tot 31/8/2020⁷ (www.rva.be). Bovendien telt de tijdelijke werkloosheid mee voor de opbouw van vakantiegeld en vakantiedagen in 2021. De bedrijfsvoorheffing die geheven wordt op tijdelijke werkloosheidsuitkeringen zal tot december 2020 worden verlaagd van 26.75% tot 15%, van toepassing op uitkeringen vanaf mei, wat tot hogere netto-uitkeringen zal leiden ([De Standaard, 2020](#)).

Daarnaast voerde de Vlaamse regering een eenmalige water- en energievergoeding van 202,68 euro in voor tijdelijk werklozen ([Vlaanderen, 2020](#)). Het bedrag is gebaseerd op de gemiddelde uitgave van een Vlaams gezin aan water en energie. Deze premie is een vast bedrag voor iedereen die tijdelijk werkloos was na 20 maart, ongeacht de aard van de tijdelijke werkloosheid, of de gezinssituatie. Dit wil zeggen dat ook deeltijds tijdelijk werklozen, of meerdere tijdelijk werklozen per gezin erop aanspraak kunnen maken.

In Figuur 3.5 tonen we, relatief ten opzichte van de referentiebudgetten, de netto beschikbare inkomens die in verschillende situaties en voor verschillende typegezinnen gegarandeerd worden door het stelsel van de tijdelijke werkloosheid. We houden daarbij rekening met de extra steunmaatregelen die binnen ons belasting- en uitkeringsstelsel gelden voor gezinnen met kinderen, zoals de kinderbijslag (het groeppakket) en kortingen binnen het stelsel van de bedrijfsvoorheffing.

De figuur gaat uit van tijdelijke werkloosheid bij een bedrijfsvoorheffing van 15%, van toepassing op alle tijdelijke werkloosheidsuitkeringen uitbetaald vanaf mei 2020 (tot december 2020), in plaats van de voorheen geldende voorheffing van 26,75%. Deze maatregel verhoogt het netto beschikbaar inkomen van tijdelijk werklozen gevoelig⁸.

⁶ De methodologie van de referentiebudgetten werd uitgebreid besproken in de literatuurstudie van dit rapport.

⁷ Aanvankelijk golden de soepelere voorwaarden en hogere uitkeringen voor de periode tot 30/6/2020, maar deze werden ondertussen verlengd.

⁸ De bedrijfsvoorheffing is een voorschot op de te betalen personenbelasting. De personenbelasting wordt berekend op het jaarinkomen. De bedoeling is dat de bedrijfsvoorheffing hier zo goed mogelijk bij aansluit. Men zou dus kunnen verwachten dat de verlaging van de bedrijfsvoorheffing kan leiden tot een hogere afrekening het volgende jaar, wanneer het saldo van de betaalde bedrijfsvoorheffing met de verschuldigde personenbelasting wordt teruggestort dan wel bijgevorderd. Of dit daadwerkelijk zo zal zijn hangt van verschillende factoren af, onder meer van de tewerkstelling de rest van het jaar. Wij vinden dat tijdelijk werklozen die een volledige maand of meerdere volledige maanden tijdelijk werkloos worden, ook bij een bedrijfsvoorheffing van 15% op de tijdelijke werkloosheidsuitkering niet geconfronteerd zullen worden met een zware afrekening, toch niet als zij de rest van het jaar voltijds werkten.

Sommige typegezinnen komen in aanmerking voor een sociale toeslag binnen de kinderbijslag. De alleenstaande met een laag loon had hierop reeds recht bij voltijdse tewerkstelling. Deze sociale toeslag wordt behouden bij (tijdelijke) werkloosheid. Gezinnen in tijdelijke werkloosheid die voorheen genoten van een hoger inkomen maken niet onmiddellijk aanspraak op deze sociale toeslag. Deze wordt immers berekend op basis van het inkomen volgens het laatst gekende aanslagbiljet. Wel zijn er versnelde procedures: de sociale toeslag kan aangevraagd worden wanneer mensen 6 maanden inkomensverlies kunnen aantonen, of wordt automatisch toegekend wanneer het gezin een leefloon ontvangt⁹.

Tenslotte houdt Figuur 3.5 geen rekening met de verschillende sociale voordeeltarieven of subsidies waarop sommige gezinnen met een laag inkomen een beroep kunnen doen. Deze specifieke uitkeringen worden – of kunnen – immers in veel gevallen niet opgenomen door de strikte voorwaarden en het gefragmenteerde landschap (zie Penne, Cornelis, et al., 2020a, zie ook de discussie in sectie 4).

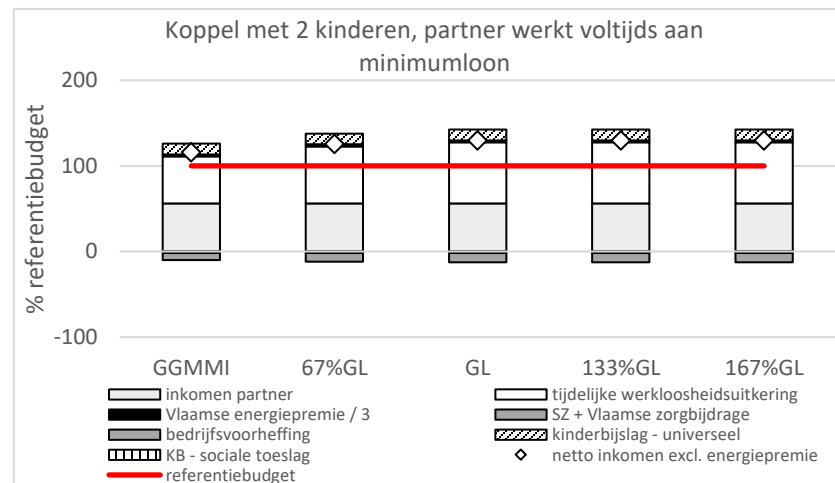
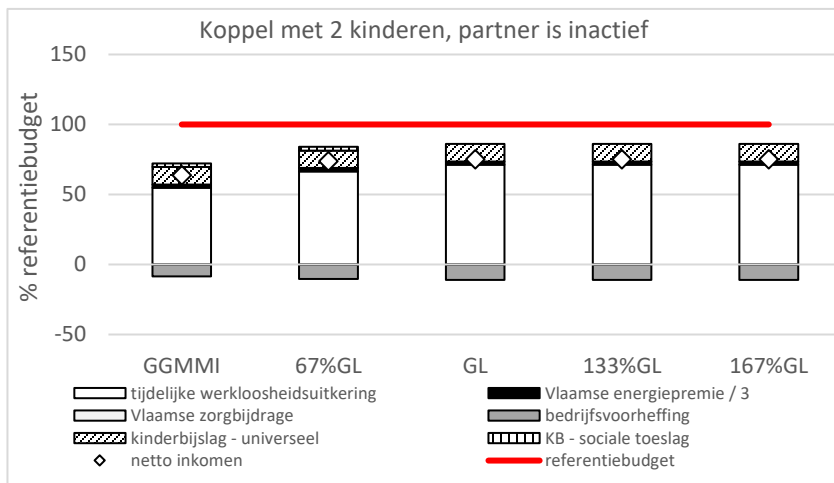
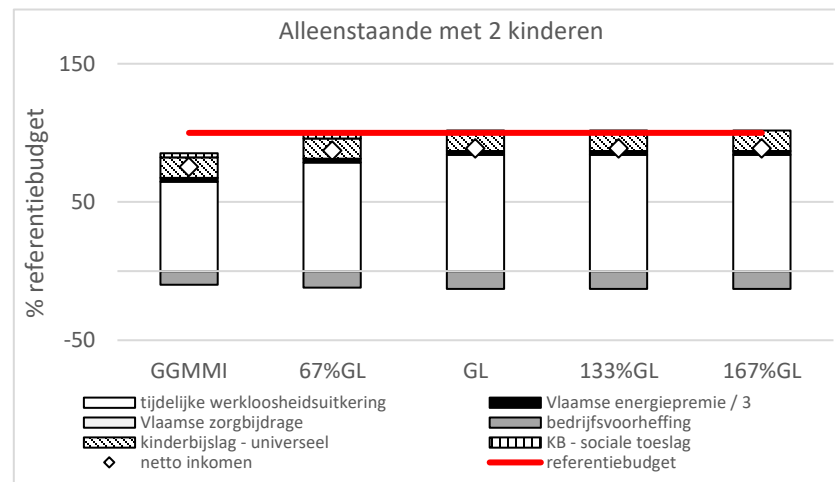
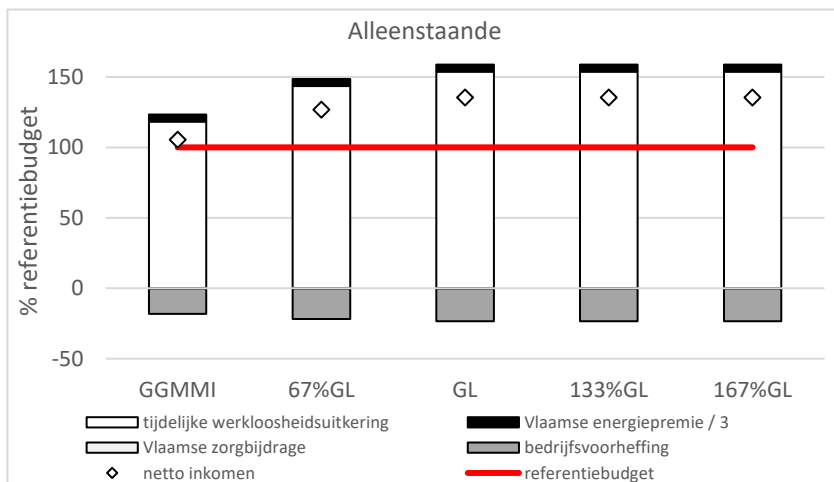
Op basis van Figuur 3.5 vallen een aantal observaties op. Eerst en vooral is het maximale vervangingsinkomen al vrij snel bereikt: het gemiddeld loon ligt al boven de loongrens die gehanteerd wordt binnen de tijdelijke werkloosheid. Dit betekent met andere woorden dat deze hogere inkomens een relatief grote inkomensterugval kennen. De vervangingsratio's zijn vrij hoog voor de laagste lonen, terwijl hogere lonen soms een terugval van wel 50% netto kennen. Ten tweede, en vanuit een focus op adequaatheid, is het verontrustend dat voor verschillende gezinstypes de tijdelijke werkloosheid niet volstaat om de minimale uitgaven te dekken die noodzakelijk zijn voor een volwaardige deelname aan de maatschappij. Dit is met name het geval voor situaties waarin meerdere mensen afhangen van een vervangingsinkomen als enige inkomen in het gezin. Verder bouwend op de opmerking over de hoge vervangingsratio's voor lage lonen, geldt deze observatie bij uitbreiding ook voor de lage lonen op zich: deze zijn onvoldoende om de behoeften van meerdere personen in een gezin te dekken.

De zwarte balkjes in Figuur 3.5 tonen het effect van de Vlaamse energiepemie. Om de impact op het maandinkomen niet te overschatten wanneer mensen voor een langere periode tijdelijk werkloos werden, deelden we het bedrag hier door drie. Impliciet maken we dus de assumptie dat mensen drie maanden tijdelijk werkloos worden. Een aantal zaken vallen op. Ten eerste, omdat het bedrag van de Vlaamse energiepemie niet afhangt van de grootte van het gezin, maar op individuele basis werd verstrekt, vermindert de relatieve impact voor grote gezinnen. Uitgedrukt als percentage van het referentiebudget – dat hoger is voor grotere gezinnen, aangezien die meer noodzakelijke uitgaven hebben – daalt het belang van de Vlaamse energiepemie. Ten tweede, de Vlaamse energiepemie verminderde de kloof tussen het netto beschikbaar inkomen en het referentiebudget enigszins voor eenverdienersgezinnen met kinderen, maar bracht het netto inkomen niet boven het referentiebudget.

Hun jaarinkomen daalt in die mate dat de personenbelasting op een lager jaarinkomen gedekt wordt door de bedrijfsvoorheffing die ze op een relatief hoger maandinkomen betaalden, gecombineerd met de bedrijfsvoorheffing op de tijdelijke werkloosheidsuitkering. De NBB maakte gelijkaardige berekeningen op basis van de bedrijfsvoorheffing van 26.75%, en vond dat tijdelijk werklozen die 2 maanden volledig tijdelijk werkloos werden en de rest van het jaar volledige maanden voltijds werkten, nog bedragen zouden terugkrijgen bij de afrekening van de personenbelasting.

⁹ De Vlaamse regering voorzag later de mogelijkheid voor een extra coronapemie binnen het groeppakket voor gezinnen die konden aantonen dat hun inkomen met minimaal 10% gedaald was. Deze toeslag wordt niet mee opgenomen in Figuur 3.5. Ook de latere uitbreiding van deze toeslag nemen we niet mee op.

Figuur 3.5. Adequaatheid van de tijdelijke werkloosheid – netto gezinsinkomen ten opzichte van referentiebudget, 2019, verschillende typegezinnen



Noot: GL: gemiddeld loon; GGMMI: minimumloon; KB: groeipakket (kinderbijslag); SZ: sociale zekerheidsbijdragen. Vlaamse energiepemie gedeeld door 3, veronderstelling dat het bedrag 3 maanden werkloosheid moet dekken.

Bron: eigen berekeningen op basis van EUROMOD – HHoT

Uit Figuur 3.5 blijkt dat met name eenverdieners met personen ten laste (kinderen, of een niet beroepsactieve echtgenoot) een ontoereikend inkomen genieten tijdens de tijdelijke werkloosheid. Voor een alleenstaande volstaan de ondersteuningsmaatregelen wel. Dit geldt ook wanneer er een extra inkomen is in het gezin, zelfs indien dit een laag inkomen is.

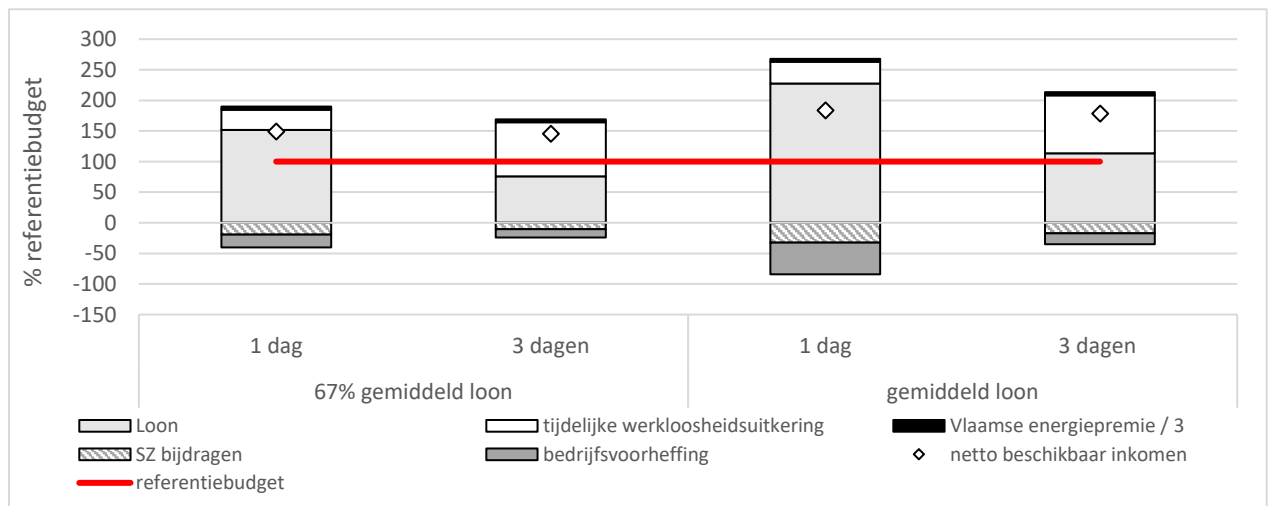
Een belangrijke uitbreiding van tijdelijke werkloosheid tijdens de lockdown was dat het mogelijk was om slechts deeltijds tijdelijk werkloos te zijn. Figuur 3.6 toont de adequaatheid van de tijdelijke werkloosheid maatregelen wanneer er een mogelijkheid is om de uitkering te combineren met een inkomen uit arbeid. We tonen de situatie voor voltijds werk, waarbij men een of drie dagen per week op tijdelijke werkloosheid terugvalt, voor een alleenstaande en een alleenstaande met kinderen.

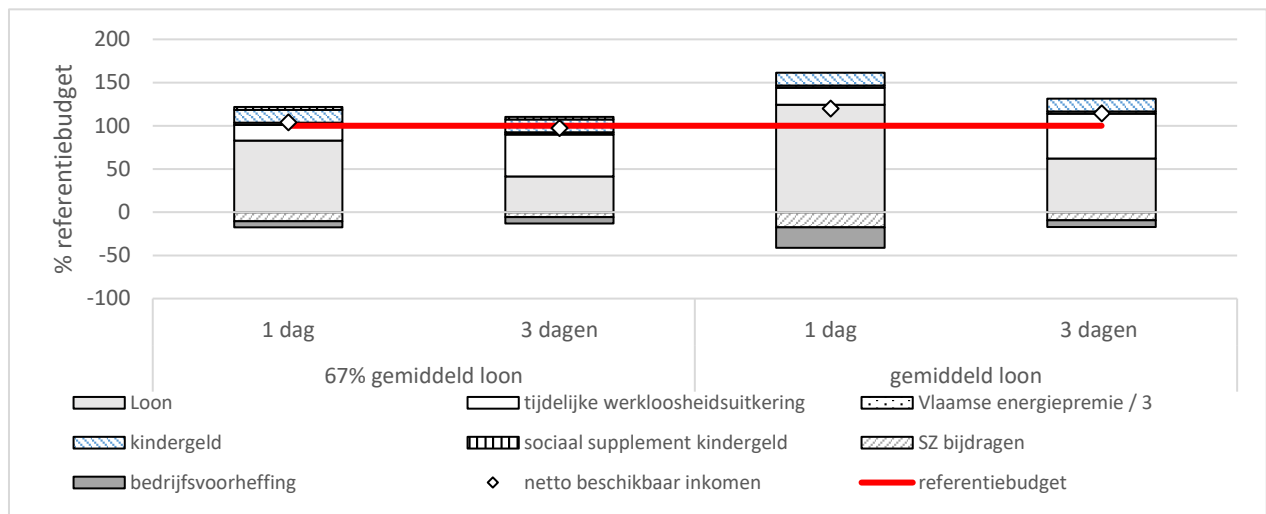
In dat geval blijft het netto beschikbaar inkomen voldoende beschermd, zowel met als zonder Vlaamse energiepremie. Bij het lager loon ligt het netto inkomen zelfs iets hoger (en bij het gemiddelde loon bij een dag tijdelijke werkloosheid) dan bij voltijds werken zonder een aantal dagen tijdelijke werkloosheid, door de combinatie van de progressieve bedrijfsvoorheffing die voor het lagere loon in een lagere schijf terechtkomt en de hoge vervangingsratio voor lage lonen, versterkt door de verlaagde bedrijfsvoorheffing van 15%. Uiteraard zal dit genereuze beeld nog bijgesteld worden bij de afrekening van de personenbelasting: daar zal de tijdelijke werkloosheid nog aan het gangbare tarief belast worden, aangezien het effect van een lager jaarinkomen (zie voetnoot 8) niet of veel minder speelt bij slechts een beperkt aantal dagen tijdelijke werkloosheid, terwijl de bedrijfsvoorheffing reeds op een lager maandloon berekend werd. Dit geldt niet voor het effect van de Vlaamse energiepremie, die belastingvrij is.

Merk daarbij ook op dat de hoogte van de Vlaamse energiepremie niet verschilt tussen de gezinnen met kinderen in Figuur 3.5, waarbij de kostwinner in het gezin volledig tijdelijk werkloos werd, en de gezinnen getoond in Figuur 3.6, waar de kostwinner nog een deel van zijn of haar inkomen uit arbeid kon behouden, en dankzij de tijdelijke werkloosheidsuitkering een totaal inkomen behield hoger dan het minimaal noodzakelijke referentiebudget.

Figuur 3.6. Netto beschikbaar inkomen bij beperkt aantal dagen tijdelijke werkloosheid COVID 19 per week

Paneel A. Alleenstaande





3.6 Standaardsimulaties vs. de praktijk: assumpties en representativiteit

Standaardsimulaties worden gemaakt voor typegezinnen met verschillende veronderstelde kenmerken. Deze kenmerken bepalen voor een groot deel ook de uiteindelijk berekende netto beschikbare inkomens. Het is belangrijk goed na te denken over deze kenmerken. De kenmerken moeten verdedigbaar zijn in het licht van de beleidsmaatregelen die men wil monitoren. Hiervoor kan men zich bijvoorbeeld beroepen op bevolkingsstatistieken, maar ook op de specifieke doelstellingen van beleid. Ook kan het helpen om typegezinnen met licht verschillende kenmerken op te nemen, om te monitoren wat het beleid juist betekent in verschillende situaties.

Een concreet voorbeeld is het groeipakket. Onder de nieuwe regelgeving zal de exacte veronderstelde leeftijd van jonge kinderen bijvoorbeeld een impact hebben op het al dan niet mee opnemen van de kleutertoeslag (zie bijvoorbeeld Vermeylen, Penne, Vinck, en Goedemé; 2018) voor vergelijking van de kostendekkingsgraad van de kinderbijslag voor en na de regionalisering en het belang van de kleutertoeslag voor bepaalde typegezinnen). Afhankelijk van het specifieke beleid dat men wil opnemen kan men dus andere veronderstellingen rond leeftijdsgrenzen hanteren. Een alternatief is om de leeftijd van de kinderen te laten variëren in de meegenomen indicatoren. Hierbij dient er opgemerkt te worden dat een veelvoud aan typegezinnen nuttig kan zijn om de robuustheid van de conclusies (bijvoorbeeld rond adequaatheid) na te gaan, maar dat dit mogelijk de interpretatie en communicatie bemoeilijkt.

Een ander voorbeeld is het laten variëren van inkomen. Dit is vooral relevant wanneer men geïnteresseerd is in de uitfasering van bepaalde uitkeringen, en de financiële prikkels die daarmee gepaard gaan.

Een tweede punt van aandacht is dat standaardsimulaties het belasting- en uitkeringsstelsel in kaart brengen zoals het verondersteld wordt te werken, niet zoals het effectief werkt. Dit is een groot voordeel wanneer standaardsimulaties worden gebruikt om trends in beleid op te volgen, knelpunten op voorhand op te sporen of om beleid te communiceren. Het maakt ze minder geschikt als een finaal evaluatie instrument: ze tonen immers maar een, zij het belangrijk, stukje van de puzzel¹.

¹ Merk op dat ex- ante en ex-post micros simulaties uiteraard wel toelaten om de verdelingseffecten van beleid in kaart te brengen.

Daarom dienen de toepassingen van standaardsimulaties duidelijk afgelijnd te worden. Waar nodig moeten ze gecombineerd worden met andere indicatoren die knelpunten kunnen opsporen, zoals implementatie indicatoren. Bovendien moet men zich steeds bewust zijn van de mogelijke vertekeningen die optreden. Zo wordt verondersteld dat typegezinnen alle uitkeringen en voordelen krijgen (voor zover die in het model zitten) waarop ze recht hebben, volgens hun specifieke karakteristieken. Standaardsimulaties negeren dus problemen als non-take-up. Zeker voor sommige middengetoetste uitkeringen, waarvan de non-take-up doorgaans zeer hoog wordt ingeschat, geeft dit dus een verkeerd beeld van de mogelijke effectiviteit van een beleidsmaatregel. Dit illustreert eens te meer het belang van verschillende soorten indicatoren te combineren in de monitoring van beleid. Opname-indicatoren (en idealiter schattingen van non-take-up) kunnen verder contextualiseren waarom beleid dat qua design een positief effect zou moeten hebben, niet de beoogde resultaten oplevert (zie de discussie in WP2.1).

Een andere vertekening heeft te maken met de timing en uitvoeringsmodaliteiten. Standaardsimulaties tonen een maandelijks of jaarlijks inkomen wanneer mensen zich in een bepaalde situatie bevinden. Ook wanneer ze de overgang tussen verschillende situaties trachten te vatten, zoals bijvoorbeeld het geval is bij het in kaart brengen van financiële prikkels om te gaan werken, gaan ze uit van een vlekkeloze transitie: huishoudens hebben direct toegang tot hun nieuwe uitkering en veranderingen in inkomensbelastingen (zoals een mogelijke bijbetaling wanneer het inkomen stijgt) vinden gespreid over 12 maanden plaats. Dit stemt uiteraard niet noodzakelijk overeen met de realiteit. Zo worden sommige uitkeringen, of terugbetalingen van de belastingen, niet elke maand uitbetaald. Dit zorgt ervoor dat een standaardsimulatie gebaseerd op een jaarinkomen mogelijk een overschatting is van het inkomen dat mensen effectief in een specifieke maand ter beschikking hebben.

Daarnaast verloopt de overgang tussen verschillende inkomenssituaties lang niet altijd vlekkeloos. De administratieve afhandeling van een uitkeringsaanvraag vraagt vaak tijd. Zo voorziet de wet bijvoorbeeld een maximale termijn van 30 dagen tussen een bijstandsaanvraag en een uiteindelijke beslissing. Deze termijn van 30 dagen wordt gebruikt voor het sociaal onderzoek van de bestaansmiddelen en het huisbezoek dat de noden van de aanvrager in kaart brengt. In een online bevraging van Vlaamse OCMW's vroegen we hoe waarschijnlijk het is dat een sociaal onderzoek wordt afgehandeld binnen deze termijn. We ontvingen antwoorden van 161 maatschappelijk werkers in 119 OCMW's (iets meer dan een derde van het totale aantal Vlaamse OCMW's). Ook al gaven de meeste deelnemende OCMW's aan dat dit geen probleem zou vormen, toch was er nog een substantieel aandeel (10%) dat aangaf dat overschrijdingen van deze termijn waarschijnlijk of zeer waarschijnlijk zijn. Voor een minder rechtlijnige aanvraag liep dit aandeel zelfs op tot 16%. Daarnaast bevroegen we ook of de termijn van het sociaal onderzoek korter was bij iemand die gekend was bij het OCMW, en na vier maanden tewerkstelling aan het minimumloon opnieuw een aanvraag indiende. Bij 75% van de deelnemende OCMW's wordt het volledige sociale onderzoek herhaald. Elementen die in de overige 25% niet herhaald worden zijn veelal het bespreken van het persoonlijk verhaal, contact opnemen met andere diensten en nagaan van de terugvorderbaarheid. 16 OCMW's gaven ook aan dat het huisbezoek niet opnieuw zou worden uitgevoerd. Slechts 5% van de deelnemende OCMW's gaf aan dat in dit geval de aanvraag binnen de 2 weken zou kunnen worden afgerond. Deze wachttijden mee verdisconteren in de simulaties van het netto beschikbaar inkomen aan een bijstandsuitkering zou tot gevoelig lagere jaarlijkse inkomens leiden in sommige gemeenten.

Ook voor andere uitkeringen, in het bijzonder de niet-geautomatiseerde, middengetoetste uitkeringen kunnen we ervan uitgaan dat de verwerking van de aanvraag wel enige tijd zal duren. Voor het buitenland werd deze oefening gemaakt door Trlifajová en Hurre (2019). Zij toonden, specifiek voor de impact op financiële prikkels in Tsjechië, dat wachttijden en kwartaal of jaarlijkse betalingen van sommige uitkeringen een duidelijke impact hadden op de adequaatheid van sociale bescherming in specifieke maanden. Ook in het Verenigd Koninkrijk is men zich ervan bewust dat doorstroomtijden

van aanvragen voor sociale uitkeringen soms lang kunnen oplopen, met alle gevolgen van dien voor de bescherming die werklozen genieten (Millar & Whiteford, 2020; Whiteford, Mendelson, & Millar, 2003). Een dergelijke verfijning voor standaardsimulaties zou ook voor Vlaanderen nuttig kunnen zijn.

3.7 Discussie

Simulatiemodellen verdienen duidelijk hun plaats om het Vlaams sociaal beleid, voor te bereiden, te monitoren en te evalueren. In dit hoofdstuk hebben we zowel het mogelijk gebruik van empirische simulatiemodellen toegelicht, alsook het gebruik van standaardsimulaties op basis van typegezinnen. Beide benaderingen zijn daarbij complementair. Wij stellen hier enkele aanbevelingen voor, vertrekkende van de sterktes van deze modellen, alsook van de beperkingen en assumpties, zoals besproken in de vorige sectie.

Het model EUROMOD kent een breed bereik inzake opgenomen regelgeving. Voor specifieke Vlaamse sociale beleidsmaatregelen is er echter nog ruimte voor verbetering. Deze mogelijke verbeteringen hebben enerzijds betrekking op die maatregelen die niet in het model opgenomen zijn omdat de nodige informatie voor het simuleren niet in de onderliggende databank is opgenomen (bijvoorbeeld het kadastraal inkomen van het onroerend goed vreemd gebruik zit niet in de EU-SILC gegevens). Anderzijds gaat het om de maatregelen die gericht zijn op slechts zeer kleine groepen van de bevolking die niet of nauwelijks aanwezig zijn in de EU-SILC data (zoals personen met een handicap). Bij een specifieke interesse voor deze groepen kan worden nagedacht over het uitbreiden van het model op voorwaarde dat er voldoende informatie op microniveau beschikbaar is, op basis van administratieve data of specifieke survey data.

Maar zelfs indien dit soort data niet beschikbaar zou zijn, zou het een goede praktijk zijn om de impact van beleidsmaatregelen te verkennen aan de hand van typegezinnen, zoals geïllustreerd in sectie 5.3 voor de Vlaamse energiepremie. Typegezinnen kunnen helpen bij beleidsvoorbereiding, aangezien ze vrij snel een beeld geven van de mogelijke impact op beschikbare inkomens voor specifieke gezinstypes. Bovendien tonen ze wat de toegevoegde waarde is van een extra maatregel, gegeven de interactie met het belasting- en uitkeringsstelsel. Wanneer een voldoende nauwkeurig basis microsimulatiemodel voorhanden is, is het mogelijk om vrij snel uitbreidingen toe te voegen voor specifieke gezinstypes. Men moet dan immers niet wachten op de beschikbaarheid van data, maar kan relevante en noodzakelijke assumpties maken over de specifieke situatie van de gezinnen, zoals hun gezondheid, vermogen, aantal dagen tijdelijke werkloosheid, of aantal dagen gebruik van kinderopvang, afhankelijk van de maatregel waarin men geïnteresseerd is.

Een andere aanbeveling is het laten draaien van EUROMOD op een grootschalige steekproef van administratieve data. Dit maakt het mogelijk om ontbrekende variabelen die nodig zijn voor de simulatie van bepaalde maatregelen op te nemen in het model (zoals bv. KI vreemd gebruik). Ook zal een grootschalige dataset toelaten om voor specifieke, kleine groepen het beleid te monitoren. Op Belgisch niveau wordt momenteel gewerkt aan een dergelijk initiatief met het BELMOD-project. Dit project is vooral gericht op het monitoren van minimumuitkeringen, zoals de mate van take-up en de mogelijkheid tot automatische toekenning van uitkeringen. Het BELMOD-project toont wel aan dat het opnemen van administratieve data in EUROMOD een tijdsintensieve operatie is, waarvoor de nodige capaciteit dient vrijgemaakt te worden. Ook dient men van bij het begin oog te hebben voor het onderhoud van een dergelijk model.

4 WP3 – Deliverable 3.1: Referentiebudgetten als tool voor het monitoren en bestrijden van armoede

Tess Penne, Bérénice Storms, Marieke Frederickx

4.1 Inleiding

Om de complexe en multidimensionale aard van armoede in kaart te brengen en armoedebestrijdingsbeleid te monitoren, zijn er verschillende kwaliteitsvolle indicatoren nodig. In het Vlaamse regeerakkoord (2019-2024) wordt gepleit voor resultaatgerichte monitoring aan de hand van een set van indicatoren die de verschillende aspecten van armoede meten alsook de impact van het armoedebeleid. Er zijn verschillende kwaliteitsvolle indicatoren beschikbaar, zoals de Europese SILC-indicatoren (Anthony B Atkinson et al., 2002; Anthony B Atkinson, Anne-Catherine Guio, & Eric Marlier, 2017), die beleidsmakers kunnen hanteren voor het meten en monitoren van armoede en sociale uitsluiting. Deze indicatoren tonen echter onvoldoende in welke mate de inspanningen op Vlaams en lokaal niveau een effect hebben op de levenskwaliteit van mensen in armoede. Het regeerakkoord benadrukt hierbij de nood aan indicatoren die niet enkel rekening houden met het inkomen van gezinnen maar ook met hun noodzakelijke kosten en de wijze waarop overheidsvoorzieningen en sociale voordelen deze kosten kunnen verminderen. Referentiebudgetten worden daarbij specifiek genoemd als een indicator die tegemoet kan komen aan deze vraag. In deze paper bekijken we op welke wijze de referentiebudgetten kunnen bijdragen aan de set van Vlaamse beleidsindicatoren met het oog op het adequaat monitoren van armoede en armoedebeleid.

Referentiebudgetten zijn geprijsde korven van goederen en diensten die weergeven hoeveel financiële middelen huishoudens nodig hebben om een bepaalde levensstandaard te bereiken (Bradshaw, 1993; Storms, Goedemé, et al., 2014a). Er bestaan verschillende benaderingen en methodes om de budgetten te berekenen (Storms, Goedemé, et al., 2014a). In België werden referentiebudgetten voor het eerst ontwikkeld in 2008 voor de regio Vlaanderen vanuit de vraag wat gezinnen minimaal nodig hebben om volwaardig te kunnen participeren in de samenleving (Bérénice Storms, 2012; Storms & Van den Bosch, 2009). Voor het bepalen van essentiële behoeftes, wordt vertrokken van de theorie van Doyal en Gough (1991) die stelt dat 'gezondheid' en 'autonomie' twee universele noden zijn om volwaardig te kunnen deelnemen aan de maatschappij. Op basis hiervan identificeren ze een reeks intermediaire noden die werden vertaald naar de Belgische context: gezonde voeding, huisvesting, gezondheidszorg, persoonlijke verzorging, kleding, sociale relaties, een veilige kindertijd, ontspanning, rust, mobiliteit en veiligheid. Voor elk van deze 11 behoeftes worden gedetailleerde korven van goederen en diensten opgesteld voor welomschreven typegezinnen. Dit gebeurt zoveel mogelijk op basis van bestaande richtlijnen en wetenschappelijke kennis, aangevuld met opinies van experts en burgers. De aanvaardbaarheid en haalbaarheid van de budgetten wordt getoetst in focusgroepen bestaande uit deelnemers met verschillende socio-economische achtergronden (Bérénice Storms, 2012). De korven worden jaarlijks geprijsd en om de vijf jaar worden ze aangepast aan veranderende normen in de samenleving (Penne, Cornelis, et al., 2020a; Storms et al., 2015).

Deze paper focust zich op het nut en gebruik van referentiebudgetten als beleidsinstrument voor het bestrijden van armoede. In de eerste sectie bespreken we waarom het belangrijk is om een goed zicht te hebben op de hoogte van een noodzakelijk inkomen voor het monitoren van armoedebestrijding. Vervolgens bediscussiëren we de belangrijkste sterktes en zwaktes van referentiebudgetten. In de derde sectie tonen we concreet hoe referentiebudgetten kunnen bijdragen aan achtereenvolgens het meten van betaalbaarheidsproblemen, de doeltreffendheid van uitkeringen en sociale voordelen en de hoogte van armoede. We richten ons hierbij steeds op wat we bijkomend kunnen leren van referentiebudgetten ten opzichte van bestaande sociale indicatoren. Ten slotte bespreken we welke

stappen er nog moeten worden gezet om het onderzoek naar referentiebudgetten en de daaruit voortvloeiende beleidsindicatoren te verbeteren.

4.2 Armoede en het belang van een toereikend inkomen

Armoede is een multidimensionaal en complex probleem dat vanuit verschillende invalshoeken kan worden benaderd. Armoede wordt in Europa vaak in één adem genoemd met sociale uitsluiting en gedefinieerd als het gebrek aan financiële middelen om te kunnen deelnemen aan de minimum aanvaardbare levenspatronen in een samenleving (Council of the European Communities, 1975). Het bepalen van wat we verstaan onder een minimum aanvaardbaar levenspatroon is een normatieve, contextueel-gebonden aangelegenheid, maar is met name essentieel voor het meten en bestrijden van armoede (Goedemé & Rottiers, 2011; Sen, 1983a, 1985b; Van den Bosch & Van Dam, 2001). We definiëren armoede hier als *een tekort aan middelen om alle noodzakelijke goederen en diensten te kunnen aanschaffen die minimaal nodig zijn om alle behoeften te kunnen vervullen met het oog op volwaardige maatschappelijke participatie*.

Referentiebudgetten trachten een antwoord te geven op de vraag hoeveel inkomen minimaal nodig is om volwaardig te kunnen deelnemen aan de samenleving. Dit is geen eenvoudige oefening en vraagt om een concrete invulling van het begrip sociale participatie en van de intermediaire behoeften die hiervoor noodzakelijk moeten worden vervuld. Vervolgens moet voor elke behoefte worden nagegaan welke goederen en diensten minimaal nodig zijn om deze behoefte op een aanvaardbare en haalbare manier te kunnen vervullen en welk prijskaartje hieraan minimaal vasthangt. Referentiebudgetten zijn dus in de eerste plaats een monetaire indicator. Er bestaat echter geen rechtstreekse link tussen de behoeften en het niveau van inkomen dat nodig is om deze te vervullen. Door verschillen in omstandigheden zijn mensen met eenzelfde inkomen immers niet noodzakelijkerwijs in staat om eenzelfde levensstandaard te bereiken (Sen, 1983a). Als iemand bijvoorbeeld in een slechte gezondheid verkeert, dan heeft deze persoon meestal meer middelen nodig om menswaardig te kunnen leven dan iemand die kerngezond is. Ook de maatschappelijke context bepaalt of een inkomen al dan niet toereikend is. Studies hebben aangetoond dat het publiek subsidiëren of voorzien van goederen en diensten (zoals gezondheidszorg en onderwijs) een positief effect heeft op de levensstandaard aan de onderkant van de inkomensverdeling (Aaberge et al. 2017; Verbist en Matsaganis 2014). Met andere woorden, een maatstaf die evalueert hoeveel inkomen noodzakelijk is om volwaardig te kunnen participeren aan de samenleving, moet verder kijken dan enkel het inkomen en rekening houden met de individuele en maatschappelijke omstandigheden. De vraag is dan niet enkel hoeveel inkomen minimaal nodig is, maar ook hoe dit varieert tussen verschillende soorten huishoudens en verschillende contexten.

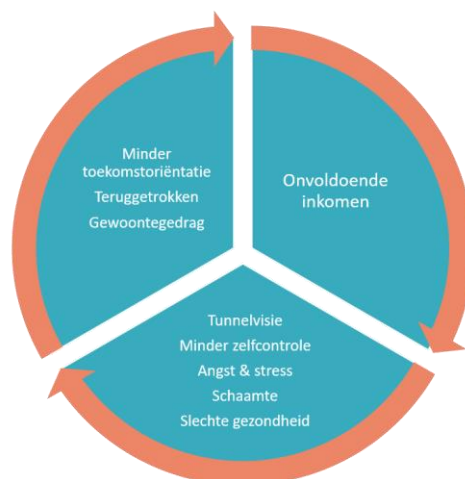
Desondanks de nood om verder te kijken dan het monetaire, blijft een toereikend inkomen centraal staan in de strijd tegen armoede. Het belang hiervan wordt versterkt door het feit dat een gebrek aan financiële middelen een negatieve impact heeft op andere levensdomeinen zoals toegang tot kwaliteitsvolle huisvesting, gezondheidszorg, mobiliteit en gezonde voeding (zie ook het tweejaarlijks verslag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, 2020). Een tekort aan geld veroorzaakt bovendien heel wat psychosociale problemen die maken dat mensen moeilijk uit hun armoedesituatie kunnen ontsnappen (Haushofer & Fehr, 2014). Zo ontstaat er een vicieuze armoedecirkel (Figuur 4.1).

Baanbrekend wetenschappelijk onderzoek toont aan dat schaarste aan geld, net als schaarste aan tijd of slaap, neurologische processen in gang zet die automatisch leiden tot meer schaarste (Mullainathan & Shafir, 2013). Wanneer schaarste langdurig aanhoudt, focust ons brein zich automatisch op deze schaarste waardoor we een tunnelvisie terecht komen en meer ad hoc beslissingen nemen zonder de gevolgen op lange termijn te overzien. Bovendien zorgt de dagelijkse keuzestress van personen in armoede ervoor dat zij hun energiebron vaak uitputten en hierdoor moeilijker aan verleidingen kunnen weerstaan (Roy F Baumeister, Sparks, Stillman, & Vohs, 2008; R. F. Baumeister & Tierney, 2012).

Langdurige stress tast ook verschillende gebieden in onze hersenen aan waardoor gevoelens van angst en agressie worden versterkt (Wesdorp & Jungmann, 2017). Zowel angst als stress wekt gewoontegedrag op, dat vooral gericht is op onmiddellijke in plaats van uitgestelde consumptie (Schwabe & Wolf, 2009). Daarnaast is schaamte een van de belangrijke gevolgen die personen in armoede zelf vaak benoemen. Schaamte veroorzaakt terugtrekking, depressie en vermindering van de persoonlijke effectiviteit (Walker & Bantebya-Kyomuhendo, 2014).

Dat armoede en stress een grote impact hebben op zowel de mentale als de fysieke gezondheid is veelvuldig aangetoond in wetenschappelijk onderzoek (Hernández-Quevedo, Jones, López-Nicolás, & Rice, 2006; Knoops & van den Brakel, 2010; Lynch, Smith, Kaplan, & House, 2000; Mackenbach et al., 2008; Wilkinson & Marmot, 2003). Personen die in armoede leven, verkeren vaker in een slechte gezondheid, hebben minder te verwachten gezonde levensjaren voor zich en sterven vroeger (EHLEIS, 2014; Fouweather, 2015). Uit de meer recente gezondheidsenquête (K. Van Roy, Vyncke, V., Piccardi, C. De Maesschalck, S., & Willems, S., 2018), zien we dat zowel opleidingsniveau als inkomen significant in relatie staan tot gezondheid. Hoe lager het opleidingsniveau en hoe lager het inkomen, hoe vaker mensen rapporteren dat ze een slechte gezondheid hebben, hoe vaker ze aan minstens één chronische aandoening lijden en hoe hoger de kans op een depressieve stoornis, angststoornis of slaapstoornis.

Figuur 4.1. De armoedecirkel



Kortom, een gebrek aan middelen kan leiden tot een tunnelvisie, verminderde zelfcontrole, een hoger niveau van angst, stress en schaamte en een slechtere mentale en fysieke gezondheid. Dit heeft op zijn beurt een effect op het vermogen om toekomstgericht en weloverwogen te handelen en leidt tot meer teruggetrokken gedrag. Hierdoor is het voor mensen in armoede moeilijk om te ontsnappen uit hun situatie en komen ze terecht in een negatieve spiraal van armoede. Voor het effectief bestrijden van armoede is het dus in de eerste plaats belangrijk om te weten hoeveel inkomen noodzakelijk is om armoede en de hieraan gerelateerde persoonlijke en maatschappelijke kost te voorkomen. Om de hoogte van dit inkomen te bepalen, moet er rekening worden gehouden met de individuele en maatschappelijke context. Uit bovenstaande onderzoeken blijkt dat mensen in armoede vaak bijkomende steun en middelen nodig zullen hebben om uit hun benadeelde situatie te geraken en de negatieve spiraal te doorbreken.

4.3 De sterktes en zwaktes van referentiebudgetten als indicatoren voor het monitoren van armoedebestrijdingsbeleid.

Referentiebudgetten zijn een nuttig instrument voor het armoedebestrijdingsbeleid omdat zij een zo goed mogelijke schatting proberen te maken van hoeveel inkomen noodzakelijk is voor

maatschappelijke participatie, en hoe dit varieert naargelang de individuele en maatschappelijke omstandigheden. In deze sectie bespreken we de belangrijkste sterktes en zwaktes van referentiebudgetten aan de hand van de kwaliteitscriteria van de Indicatoren Subgroep (ISG) voor de ontwikkeling van sociale indicatoren in Europa (Anthony B Atkinson et al., 2002; ISG, 2015). We vatten ze hier kort nog eens samen (zie ook Delanghe et al. 2020). Ten eerste, een goede indicator moet de essentie van het sociaal probleem vatten (interne validiteit) en een breed aanvaarde normatieve interpretatie hebben. Dat betekent ook dat een indicator zinvol en intuïtief moet zijn en aangeven wat als voor- of achteruitgang wordt gezien. Het tweede criterium stelt dat een kwaliteitsvolle indicator robuust moet zijn (externe validiteit). De gebruikte data moet betrouwbaar zijn en de methode moet kunnen worden gerepliceerd in een andere context zonder onverklaarbare afwijkingen. Als derde criterium is het belangrijk dat een indicator responsief is aan beleidsinterventies, zonder vatbaar te zijn voor manipulatie. Ten vierde moet een goede indicator vergelijkbaar zijn tussen regio's/landen en doorheen de tijd. Als vijfde criterium moet een indicator actuele situaties meten. Daarbij is up-to-date en kwaliteitsvolle data cruciaal. Ten slotte wordt benadrukt dat een indicator praktisch uitvoerbaar moet zijn en eenvoudig geïmplementeerd moet kunnen worden door de administratie.

Tabel 4.1. Sterktes en zwaktes van de referentiebudgetten in het licht van de zes kwaliteitscriteria

Kwaliteitscriteria	Sterktes	Zwaktes
1. Interne validiteit	<ul style="list-style-type: none"> - concrete en normatieve interpretatie - breed aanvaard - ingebed in maatschappelijke context - link tussen beleidsdomeinen - vergelijking tussen typegezinnen - behoefteanalyse op maat 	<ul style="list-style-type: none"> - geen focus op niet-monetaire bronnen van welzijn - geen rekening met mate van toegankelijkheid van instituties (enkel betaalbaarheid)
2. Externe validiteit	<ul style="list-style-type: none"> - gebaseerd op empirische kennis, wettelijke richtlijnen en ervaringskennis - transparante methode - aanpassing aan werkelijke gezinssituaties d.m.v. REMI-tool 	<ul style="list-style-type: none"> - illustratieve ondergrens - illustratieve typegezinnen - veel gedetailleerde keuzes - gebrek aan representatieve data over afschrijftermijnen, prijzen, sociale normen en toegankelijkheid diensten
3. Beleid responsief	<ul style="list-style-type: none"> - effect van beleid op verschillende beleidsniveaus - houdt rekening met publieke voorzieningen en sociale voordelen - eenduidige reactie op beleid (inputindicator) 	<ul style="list-style-type: none"> - geen uitkomstindicatoren (maar wel opportuniteiten met REMI)
4. Vergelijkbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> - maximaliseert inhoudelijke vergelijkbaarheid - toont betekenis van arpo60 tussen en binnen landen - vergelijkbaar over de tijd 	<ul style="list-style-type: none"> - cross-nationaal vergelijkbaar onderzoek in kinderschoenen - afhankelijkheid van kwaliteit van data en prijsmethode
5. Actuele meting	<ul style="list-style-type: none"> - jaarlijks geprijsd - toont impact van plotse gebeurtenissen 	
6. Praktische uitvoerbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> - expertisecentrum CEBUD 	<ul style="list-style-type: none"> - tijdsintensief

In het licht van het eerste kwaliteitscriterium, interne validiteit, hebben referentiebudgetten het grote voordeel dat ze een **concrete, empirisch onderbouwde en normatieve interpretatie** bieden van wat

minimaal noodzakelijk is voor een menswaardig bestaan. Ze vertalen het abstracte begrip 'menselijke waardigheid' naar de mogelijkheid tot 'maatschappelijke participatie', of "het kunnen voldoen aan de dominante verwachtingspatronen in de samenleving". De concrete invulling hiervan in termen van noodzakelijke goederen en diensten is ingebed in de institutionele en sociale context, door zoveel mogelijk gebruik te maken van overheidsrichtlijnen, wettelijke conventies en wetenschappelijke empirische kennis. Anderzijds wordt deze expertise aangevuld met ervaringsdeskundige kennis van burgers in focusgroepen, die er ook voor zorgen dat de budgetten aanvaardbaar en haalbaar zijn voor mensen met lage inkomens. Omwille van de transparantie en de betrokkenheid van verschillende maatschappelijke actoren, en hun relatie met sociale rechten en sociale cohesie, hebben referentiebudgetten het potentieel om een **breed aanvaard participatief instrument** te worden dat samenwerking en consensus kan stimuleren in de samenleving.

Ten opzichte van bestaande indicatoren hebben referentiebudgetten ook het voordeel dat ze rekening houden met de specifieke noden, kosten en schaalvoordelen van gezinnen met verschillende kenmerken. In Vlaanderen zijn er referentiebudgetten ontwikkeld voor **een brede waaier aan gezinssituaties**. Daarbij wordt verondersteld dat de gezinsleden in goede gezondheid verkeren, zelfredzaam en geïnformeerd zijn en de competenties bezitten om de noodzakelijke goederen en diensten economisch aan te kopen en te gebruiken. Wat betreft de context, wordt vertrokken van de basisassumpties dat gezinnen in een kwaliteitsvolle huisvesting wonen en dat alle gezinnen in dezelfde mate toegang hebben tot de noodzakelijke (publieke) goederen en diensten. Met andere woorden, referentiebudgetten berekenen **in eerste instantie een ondergrens voor maatschappelijke participatie**. Als niet aan deze vooropgestelde voorwaarden is voldaan, hebben gezinnen meer middelen nodig om eenzelfde levensstandaard te bereiken. Wanneer referentiebudgetten worden gebruikt op lokaal niveau om de menswaardigheid van individuele leefsituaties te beoordelen, worden daarom altijd reële gezin-specifieke kosten voor onder andere huisvesting, mobiliteit, kinderopvang en gezondheid in rekening gebracht. Aan de hand van de REMI tool kan een **behoefteanalyse op maat** worden gemaakt die rekening houdt met de specifieke situatie van elk gezin (voor meer informatie, zie Storms & Frederickx, 2021).

Gerelateerd hieraan moeten referentiebudgetten zich niet beroepen op een externe equivalentieschaal, maar genereren ze hun eigen **empirisch gefundeerde equivalentieschaal** die rekening houdt met de verschillen in behoeften tussen huishoudens met gevarieerde kenmerken zoals gezinssamenstelling, leeftijd, geslacht en tewerkstelling van de gezinsleden (zie hieronder 3.3). In tegenstelling tot de OESO schaal (OECD, 2014), houden referentiebudgetten bovendien rekening met verschillen in huisvestingskosten of andere (publieke) goederen en diensten, zoals bv. onderwijs- en kinderopvangkosten en hun impact op schaalvoordelen en de kost van kinderen (zie ook Aaberge, Langørgen, & Lindgren, 2017; Paulus, Sutherland, & Tsakoglou, 2010). Kortom referentiebudgetten zorgen voor **een meer betekenisvolle vergelijking tussen gezinstypes** en laten toe om nieuwe risicogroepen in kaart te brengen (Goedemé, Penne, Hufkens, Karakitsios, Simonovits, Carillo-Alvaréz, et al., 2019; Penne, Hufkens, Goedemé, & Storms, 2020).

Zoals we al benadrukten, is wat minimaal noodzakelijk is afhankelijk van de omstandigheden. Referentiebudgetten richten zich echter in de eerste plaats op de **financiële middelen** die nodig zijn voor maatschappelijke participatie. De institutionele context en niet-monetaire bronnen van welzijn moeten in kaart worden gebracht door middel van andere indicatoren en bijkomend onderzoek. Omdat referentiebudgetten een sterke normatieve interpretatie hebben en zowel de bestaande informele sociale verwachtingen als de formele overheidsrichtlijnen meenemen, zijn ze sterk **ingebed in de maatschappelijke context**. Dit vergemakkelijkt niet alleen het voeren van een transversaal en gecoördineerd armoedebestrijdingsbeleid maar laat ook toe om linken te leggen tussen armoedebestrijding en andere overheidsdomeinen. Zo beogen de referentiebudgetten om een inkomen te garanderen dat mensen de mogelijkheid geeft om een gezonde levensstijl te realiseren als zij dit wensen. Dit laat toe om een link te leggen met de doelstelling in het Vlaamse regeerakkoord om

de **gezondheidsongelijkheid** te verminderen opdat mensen in armoede kunnen kiezen voor een gezonde levensstijl. Toekomstig onderzoek kan nog een stap verderzetten en een antwoord zoeken op de vraag “Hoeveel inkomen hebben gezinnen minimaal nodig om gezond en autonoom te leven, nu én in de toekomst”. Dit biedt dan weer input voor het ontwikkelen van **eco-sociaal beleid**. Referentiebudgetten evolueren mee met recente ontwikkelingen en nieuwe maatschappelijke uitdagingen. Een relatief recent sociaal probleem is hoe we ervoor zorgen dat mensen in armoede worden meegenomen in het duurzaamheidsverhaal en niet financieel worden benadeeld door ecologische beleidsmaatregelen (zie ook Steunpunt tot bestrijding van armoede, 2020).

Wat betreft het criterium van **externe validiteit**, scoren de referentiebudgetten minder goed. De huidige meest gebruikte armoede indicatoren, zoals de armoederisicogrens en de ernstige materiële deprivatie, zijn statistisch meetbaar en gebaseerd op representatieve survey data. Bij het ontwikkelen van referentiebudgetten moeten vele concrete en gedetailleerde keuzes worden gemaakt. Het begrip volwaardige maatschappelijke participatie zal nooit kunnen worden vertaald in een exacte inkomensgrens en blijft tot op zekere hoogte illustratief. Door te vertrekken van een sterk theoretisch en methodologisch kader dat zoveel mogelijk verder bouwt op bestaande empirische kennis, wettelijke richtlijnen en ervaringskennis en het transparant bijhouden van de verschillende stappen, wordt gestreefd naar zo robuust mogelijke resultaten. Er is echter ook een nadeel verbonden aan het gebruik van **specifieke typegezinnen** voor de ontwikkeling van de referentiebudgetten. Deze zijn immers **niet representatief** voor de gehele bevolking. De ‘ideale omstandigheden’ op het vlak van gezondheid, zelfredzaamheid, informatie, vaardigheden en maatschappelijke context, waarvan wordt vertrokken om een ondergrens te kunnen berekenen, kunnen sterk afwijken van de werkelijkheid, in het bijzonder voor gezinnen in armoede (zie sectie 1). Het niet in rekening brengen van de drempels waar gezinnen met een laag inkomen vaak mee worden geconfronteerd, leidt tot een onderschatting van de werkelijke middelen die huishoudens nodig hebben, en dus ook tot een vertekening van de armoederesultaten. Dit probleem wordt versterkt door **een gebrek aan vergelijkbare en representatieve data** over sociale verwachtingen, aankooppatronen en over de toegankelijkheid, de levensduur en de prijzen van goederen en diensten op regionaal en nationaal niveau, en zeker op Europees niveau. Op lokaal niveau, biedt de REMI tool hier echter soelaas omdat deze toelaat de referentiebudgetten aan te passen aan de werkelijke gezinssituaties (Storms & Frederickx, 2021).

Het derde criterium stelt dat een goede indicator **responsief aan het beleid** moet zijn. Bij de huidige indicatoren is er niet altijd een eenduidige relatie met beleid. Het is soms moeilijk om te bepalen of een stijging of een daling veroorzaakt wordt door een verandering in beleid, of bijvoorbeeld door een verandering in de gemiddelde welvaart (bij de armoederisicograad) of individuele preferenties (bij de materiële deprivatie indicator). Bovendien zullen **lokale en Vlaamse beleidsmaatregelen** die gericht zijn op het verbeteren van de betaalbaarheid van publieke goederen en diensten geen effect hebben op de armoedecijfers zoals die worden gemeten met de huidige set van indicatoren. Referentiebudgetten hebben een duidelijk voordeel in het richting geven aan en het evalueren van sociaal beleid, ook op lokaal en Vlaams niveau. Ze houden **rekening met de noodzakelijke uitgaven van gezinnen**, en de mate waarin **publieke voorzieningen en sociale voordelen** de toegang tot sociale rechten vergemakkelijken. Een verandering in het aanbod of de kostprijs van essentiële goederen en diensten, bijvoorbeeld in de onderwijs- of energiefactuur, vertaalt zich in de hoogte van de referentiebudgetten. Bovendien kunnen referentiebudgetten worden berekend mét en zonder sociale voordelen (zie sectie 2.) waardoor ze de impact van deze selectieve beleidsinterventies kunnen tonen op het noodzakelijke budget van verschillende typegezinnen. Met andere woorden, de resultaten van verschillende beleidsmaatregelen vertalen zich concreet en eenduidig in een verbetering of verslechtering van de budgetmogelijkheden van gezinnen. We moeten hierbij wel de kanttekening maken dat het hierbij gaat om de impact van beleidsinterventies op de mogelijkheden van gezinnen (inputindicatoren) en dus **niet om reëel gedrag of uitkomsten**. Er wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de non-take-up van tegemoetkomingen of met het effect op de werkelijke arbeidsmarktparticipatie. Een wijd verspreid en gestandaardiseerd gebruik van de **REMI-tool door alle**

OCMW's biedt echter wel opportuniteiten voor het ontwikkelen van uitkomstindicatoren. Het anonimiseren en koppelen van deze data met administratieve gegevens, zou een actueel zicht kunnen geven op de in- en uitstroom bij OCMW's en de impact van lokaal armoedebeleid (zie Storms & Frederickx, 2021).

Wat betreft **cross-nationale vergelijkbaarheid**, maken we analoog met Goedemé et al (2015) het onderscheid tussen **procedurele en inhoudelijke vergelijkbaarheid**. Statistische grenzen zoals de AROP en deprivatie indicatoren, hebben als voordeel dat ze gebaseerd zijn op dezelfde gestandaardiseerde procedures en relatief eenvoudige berekeningen in de verschillende regio's en lidstaten. Het is echter niet duidelijk in welke mate de betekenis van deze indicatoren tussen landen vergelijkbaar is. In twee verwante Europese projecten (Goedemé, Storms, Penne, & Van den Bosch, 2015; Goedemé, Storms, Stockman, et al., 2015) werd een eerste poging gedaan om vergelijkbare referentiebudgetten te ontwikkelen in Europa. Door het gemeenschappelijk theoretisch en methodologisch kader en het toepassen van een stapsgewijze gecoördineerde en geharmoniseerde procedure, het gebruik van welomschreven typegezinnen en het sterk netwerk van onderzoekers, deskundigen en stakeholders, werd er getracht verder te gaan dan louter het toepassen van dezelfde procedures en de inhoudelijke vergelijkbaarheid te maximaliseren. Deze oefening staat echter nog in zijn kinderschoenen en is sterk afhankelijk van de nauwkeurigheid van de betrokken onderzoeksteams en de **kwaliteit van de gebruikte data en prijsmethode**. Desondanks de ruimte voor verbetering, zijn de vergelijkbare budgetten een nuttig instrument om meer inzicht te krijgen in de inhoudelijke **betekenis van de Europese armoedelijn** in de verschillende lidstaten. Dit geldt ook voor het kaderen van de armoedelijn binnen een land, wanneer de beschikbaarheid en de betaalbaarheid van noodzakelijke goederen en diensten (bv. openbaar vervoer, huisvesting) sterk verschilt **tussen de regio's** (Van Thielen et al., 2010). In België zijn er momenteel geüpdatete referentiebudgetten voor de regio's Brussel en Vlaanderen (de Waalse referentiebudgetten dateren van 2010). De referentiebudgetten kunnen **ook vergeleken worden over de tijd heen**, in Vlaanderen worden ze jaarlijks opnieuw geprijsd volgens een vaste prijsstrategie en om de 5 jaar wordt opnieuw onderzocht of de inhoud van de korven nog in lijn is met de gangbare sociale normen en verwachtingen.

Het vijfde criterium duidt op het belang van een **actuele meting**. Omdat de referentiebudgetten **jaarlijks worden geprijsd**, hebben ze als voordeel dat ze tijdig kunnen worden gebruikt voor beleidsevaluaties, terwijl andere indicatoren worden berekend op basis van gegevens die minder up-to-date zijn. Dergelijke actuele beleidsindicatoren zijn nodig om snel te reageren op **plotse maatschappelijke en/of economische veranderingen** zoals de COVID-19 crisis. Tijdens de huidige coronacrisis laten referentiebudgetten toe om de impact van stijgende prijzen (bijvoorbeeld voedselprijzen) en (tijdelijke) inkomensverliezen op het gezinsbudget van diverse gezinstypes in kaart te brengen. De impact van specifieke beleidsmaatregelen, zoals het verlagen van de bedrijfsvoorheffing op een tijdelijke werkloosheidsuitkering van 26,75% naar 15%, kan nauwkeurig in kaart worden gebracht (Marchal, Penne, & Storms, 2020b) waardoor de overheid in staat is om snel en doelgroepgericht maatregelen te nemen. Opnieuw gaat dit echter over **beleidsintenties** en niet over werkelijke uitkomsten. Zoals we al aangaven bij het criterium van beleidsresponsiviteit biedt het wijdverspreide gebruik van de REMI-tool hier wel opportuniteiten voor het verkrijgen van lokale gegevens over werkelijke gedrag en beleidsuitkomsten.

Ten slotte is er ook nog de **praktische uitvoerbaarheid**. De SILC- indicatoren hebben als grote voordeel dat ze eenvoudig te implementeren zijn op basis van beschikbare surveydata. Het ontwikkelen en updaten van referentiebudgetten vraagt daarentegen extra **tijd en middelen**. In Vlaanderen, heeft het onderzoekscentrum CEBUD het voorbije decennium een **sterke expertise** opgebouwd rond het ontwikkelen van referentiebudgetten. Jaarlijks worden de referentiebudgetten geprijsd en om de vijf jaar worden richtlijnen, deskundigen en burgers opnieuw geraadpleegd om de veranderingen in de samenleving accuraat te blijven weergeven. Zoals we reeds aangaven, ontbreken voorlopig de middelen om een regelmatige update van alle regio's in België te verzekeren. Ook wat betreft cross-

nationaal vergelijkbare referentiebudgetten, zijn er tot dusver geen nieuwe Europese middelen die een uitbreiding naar meer lidstaten en een regelmatige update procedure toelaten. Als we referentiebudgetten willen blijven gebruiken en verbeteren voor het ontwikkelen van beleidsindicatoren moet er blijvend worden geïnvesteerd in nationale en internationale onderzoeksprojecten, netwerken en het verzamelen van aanvullende kwaliteitsvolle en representatieve data.

Kortom, referentiebudgetten hebben voor- en nadelen en hun gebruik als beleidsindicatoren is in bepaalde situaties meer aangewezen dan in andere. We pleiten dan ook voor een palet van armoede-indicatoren waarvan referentiebudgetten deel uitmaken en waarin ze complementair met andere indicatoren worden gebruikt. De volgende sectie illustreert de wijze waarop ze kunnen worden ingezet als sociale beleidsindicatoren voor verschillende doeleinden.

4.4 Referentiebudgetten als sociale beleidsindicatoren: wat leren we?

In deze sectie tonen we concreet in welke zin referentiebudgetten complementair zijn met de bestaande sociale beleidsindicatoren. Meer specifiek tonen we de meerwaarde van referentiebudgetten als indicatoren voor het meten van (1) de betaalbaarheid van goederen en diensten, (2) de toereikendheid van de minimuminkomensbescherming en het effect van sociale voordelen en (3) armoede in de populatie. In wat volgt, beschrijven we voor elk van deze drie domeinen, de nieuwe inzichten en risicogroepen die naar voor komen door middel van het gebruik van referentiebudgetten.

4.4.1 Het meten van betaalbaarheid

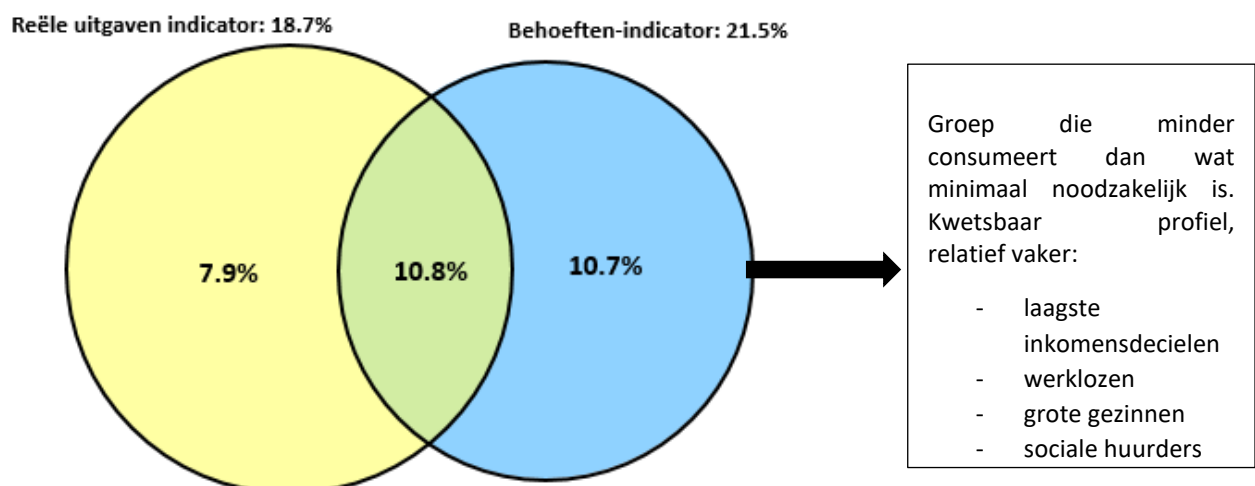
Het garanderen van betaalbare en toegankelijke (publieke) goederen en diensten is een onmiskenbaar onderdeel van de strijd tegen armoede. Enerzijds hangt de toereikendheid van inkomens af van de kostprijs van essentiële goederen en diensten, anderzijds wordt de betaalbaarheid van een goed of dienst mede bepaald door de beschikbare financiële middelen van een gezin (zie bv. Penne, 2020). Een van de belangrijke voordelen van referentiebudgetten is dat ze de noodzakelijke kosten van gezinnen in kaart brengen. Door dit te combineren met inkomensgegevens, kunnen indicatoren worden ontwikkeld die inzicht geven in de betaalbaarheid van (publieke) goederen en diensten voor verschillende risicogroepen (bv. Heylen & Haffner, 2013; Vanhille, Goedemé, Penne, et al., 2018). Bovendien, tonen ze ook dat het inzetten op het verbeteren van de betaalbaarheid van goederen en diensten een positieve impact heeft op de levensstandaard van huishoudens (bv. Penne, Cornelis, et al., 2020a; Penne, Hufkens, Goedemé, et al., 2020).

We definiëren *betaalbaarheid* als “het vermogen van huishoudens om zich de noodzakelijke consumptie van een bepaald goed of dienst te veroorloven zonder in te boeten op de consumptie van andere essentiële goederen en diensten”(cf. Haffner & Heylen, 2011; Vanhille, Goedemé, Penne, et al., 2018). Desondanks vertrekken de meeste traditionele betaalbaarheidsindicatoren van reële in plaats van noodzakelijke gezinsuitgaven. Men spreekt dan van een betaalbaarheidsrisico wanneer het aandeel van de uitgaven voor een specifieke goed of dienst binnen het totale inkomen of uitgaven van een gezin hoger ligt dan een vooropgestelde grenswaarde (Chen, Hao, & Stephens, 2010; Miniaci, Scarpa, & Valbonesi, 2008). Het probleem met deze indicatoren is dat zij ook betaalbaarheidsproblemen detecteren bij gezinnen met luxe uitgaven, terwijl gezinnen die omwille van financiële moeilijkheden minder consumeren dan wat minimaal noodzakelijk is onder de radar blijven. De focus op reële uitgaven houdt onvoldoende rekening met de wisselwerking tussen een toereikend inkomen en de noodzakelijke kosten waarmee huishoudens worden geconfronteerd, niet alleen om toegang te krijgen tot één bepaald goed, maar ook tot andere essentiële goederen en diensten (García-Valiñas, Martínez-Espineira, & Gonzalez-Gomez, 2010; Haffner & Heylen, 2011; Stone, 2006). Referentiebudgetten daarentegen, laten toe om betaalbaarheid te meten op basis van

de minimaal noodzakelijke uitgaven zonder dat ze hierbij worden beïnvloed door individuele voorkeuren en budgettaire beperkingen. Hierdoor treden nieuwe risicogroepen op de voorgrond. In voorgaand onderzoek werden referentiebudgetten gebruikt voor het meten van de betaalbaarheid van o.a. huisvesting (Winters et al., 2018), water (Vanhille, Goedemé, Penne, et al., 2018), gezonde voeding (Penne & Goedemé, 2020) en kind-specifieke uitgaven (Penne, Hufkens, Goedemé, et al., 2020; Storms & Bogaerts, 2012; Vermeylen, Penne, Vinck, & Goedemé, 2018). De Vlaamse regering heeft sinds 2018 de referentiebudgetten opgenomen in haar woonbeleidsplan (2018-2050) als officiële indicator voor de monitoring van de betaalbaarheid van woningen op lange termijn (Homans, 2018; Winters et al., 2018).

We illustreren hieronder de complementariteit van de referentiebudgetten met bestaande betaalbaarheidsindicatoren aan de hand van een studie naar de betaalbaarheid van water (in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij, zie Vanhille, Goedemé, Penne, et al., 2018). In dit onderzoek vergeleken we een op reële uitgaven gebaseerde indicator met een behoeften-indicator die we construeerden op basis van referentiebudgetten. Op basis van bestaande richtlijnen en aanbevelingen over zuinig waterverbruik, aangevuld met data over reëel gemeten waterverbruik van bepaalde toestellen, werd bepaald hoeveel liter water gezinnen minimaal nodig voor drinkwaterconsumptie, persoonlijke hygiëne en overige functies (bv. kamerplanten). De aanvaardbaarheid van dit minimale waterbudget werd getoetst in focusgroepen. We berekenden dat een alleenstaande persoon 103 liter per dag nodig heeft, en dat het noodzakelijke waterbudget gemiddeld 1.4% bedraagt van het totale referentiebudget. Op basis van de Belgische representatieve huishoud enquête BE-SILC, schatten we vervolgens voor hoeveel gezinnen het minimale waterbudget 1.4% van hun beschikbaar huishoudinkomen overschrijdt. Hieruit bleek dat ongeveer een vijfde van de Vlaamse gezinnen een risico heeft op betaalbaarheidsproblemen. Door de resultaten te vergelijken met betaalbaarheidsproblemen gebaseerd op werkelijke wateruitgaven, stelden we vast dat beide indicatoren gedeeltelijk verschillende risicogroepen identificeren. De paper toont dat 10% van de Vlaamse bevolking met betaalbaarheidsproblemen verborgen blijft wanneer een reële uitgaven indicator wordt gebruikt. Dit zijn vaak zeer kwetsbare groepen zoals werkarme gezinnen, die afzien van hun minimale behoefte om geld te besparen. Door beide indicatoren complementair te gebruiken kunnen duurzame en rechtvaardige watertarieven worden vastgesteld die de gelijke toegang tot water voor kwetsbare groepen verbeteren.

Figuur 4.2. Percentage individuen die in een huishouden leven met een risico op betaalbaarheidsproblemen volgens de reële uitgaven indicator vs. de behoeften indicator, Vlaanderen 2015



Bron: Berekeningen op basis van referentiebudgetten en SILC 2015, zie Vanhille et al. 2018

Noot: De indicatoren meten voor hoeveel gezinnen de werkelijke/noodzakelijke uitgaven hoger liggen dan 1.4% van het beschikbaar huishoudinkomen. Deze grens is gebaseerd op referentiebudgetten onderzoek (i.e. het aandeel dat water inneemt in het totale noodzakelijke budget van gezinnen). In de paper experimenteren we met andere grenswaarden als sensitiviteitstest (Vanhille et al. 2018)

Naast het gebruik van reële consumptiedata, worden ook subjectieve maatstaven gebruikt die betaalbaarheid meten op basis van wat burgers zelf aangeven zich niet te kunnen veroorloven. Een voorbeeld hiervan zijn de verschillende dimensies van de materiële deprivatie indicator, zoals de vraag of “personen zich om de twee dagen een maaltijd met vlees, vis of vegetarisch equivalent kunnen veroorloven”. Deze indicator wordt gebruikt in sommige studies naar de betaalbaarheid van voeding en voedselonzekerheid (zie bv. Davis & Geiger, 2017). De algemene problemen met subjectieve indicatoren werden elders al uitvoerig besproken (zie Van den Bosch, 2001), zoals het gebrek aan vergelijkbaarheid en eenduidigheid van begrippen zoals ‘voldoende’ of ‘veroorloven’. In tegenstelling tot referentiebudgetten zijn de dimensies bovendien niet normatief onderbouwd. ‘Een maaltijd met vlees, vis of equivalent’ garandeert niet noodzakelijk een gezond en gevarieerd voedingspatroon. De referentiebudgetten hebben als voordeel dat ze vertrekken van bestaande wetenschappelijke kennis, formele richtlijnen en van de aanvaardbaarheid door burgers. Bovendien verhullen deprivatie-indicatoren zowel de beschikbare financiële middelen als de noodzakelijke kosten voor gezinnen alsook het directe verband tussen beiden. Hierdoor zijn ze minder bruikbaar om richting te geven aan het beleid. In Penne en Goedemé (2020) wordt zo, analoog aan studies over de betaalbaarheid van water en huisvesting, aangetoond dat een indicator die de betaalbaarheid van voeding meet op basis van referentiebudgetten, kwetsbare groepen met betaalbaarheidsproblemen naar voor schuift die niet als dusdanig worden geïdentificeerd op basis van de ‘voedseldeprivatie’ indicator in de verschillende Europese landen.

4.4.2 De toereikendheid van minimuminkomens en sociale voordelen

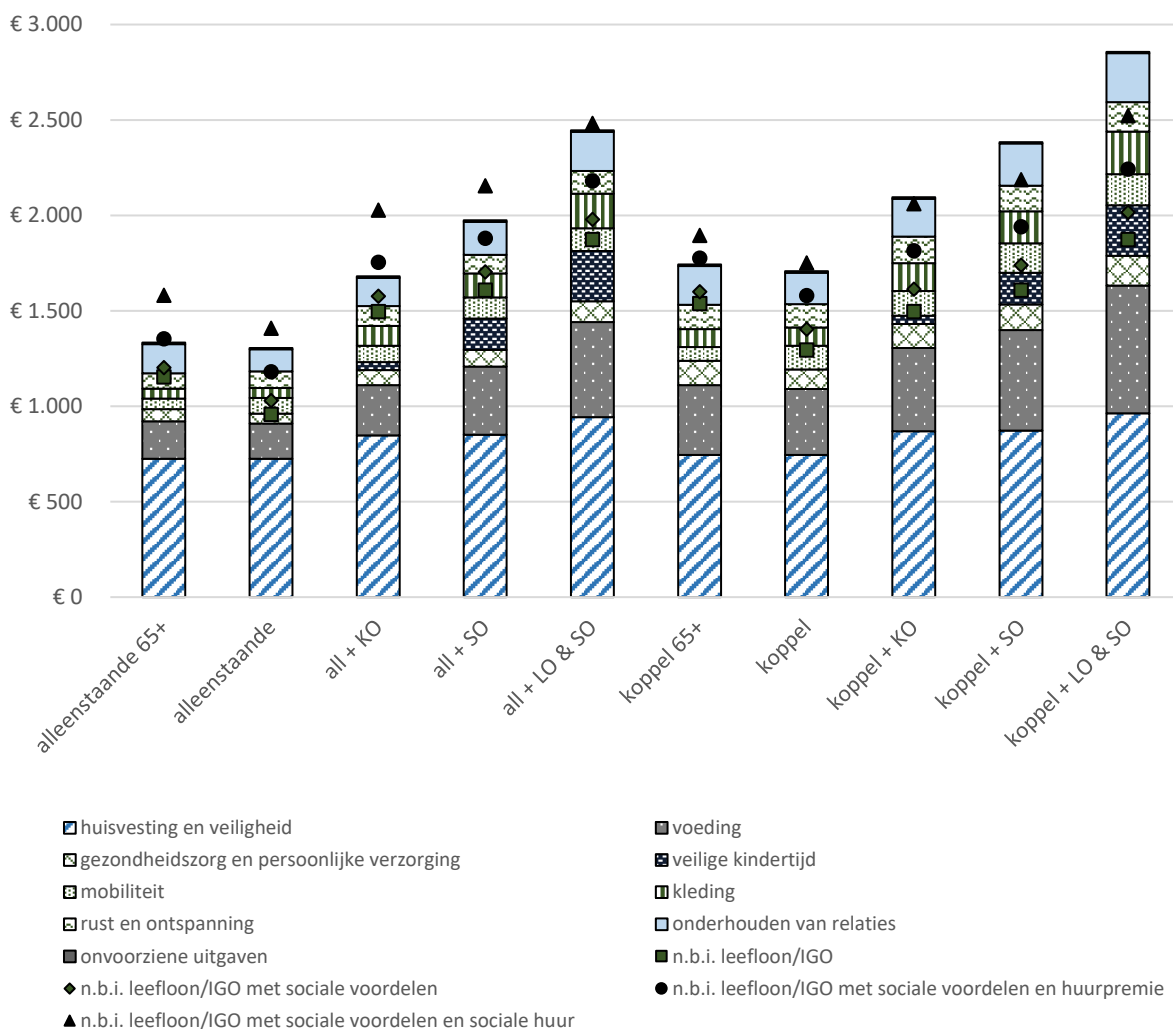
Zoals duidelijk gemaakt in sectie 1, blijft een toereikend inkomen een essentieel, zo niet het belangrijkste, middel in de strijd tegen armoede. Het recht op een behoorlijke levensstandaard is een internationaal en nationaal erkend recht dat om beleidsinspanningen vraagt die door hoven en rechtbanken kunnen worden getoetst (Storms & Hermans, 2020). Maar hoe bepalen we wat de hoogte is van een behoorlijke levensstandaard en of de minimuminkomens voldoende zijn om een menswaardig bestaan te garanderen? Omdat goede indicatoren hierover ontbreken, bieden referentiebudgetten een belangrijke toegevoegde waarde: (1) ze geven een duidelijke normatieve en empirische onderbouwing van wat een behoorlijke levensstandaard inhoudt, en (2) ze houden rekening met de impact van de betaalbaarheid van essentiële (publieke) goederen en diensten, alsook met de impact van specifieke sociale voordelen op de levensstandaard van kwetsbare gezinnen.

Door de referentiebudgetten voor specifieke typegezinnen te vergelijken met de voor hen gesimuleerde netto beschikbare huishoudinkomens kan worden beoordeeld in welke mate de inkomensbescherming in ons land toelaat om deel te nemen aan de samenleving. In dit onderzoekdomein heeft de referentiebudgettenmaatstaaf zijn nut al meermaals bewezen, zowel binnen België (Frederickx et al., 2020; Penne, Cornelis, et al., 2020a; Storms et al., 2015; Bérénice Storms & Natascha Van Mechelen, 2016) als vanuit een Europees vergelijkend perspectief (Penne, 2020). Uit de resultaten van deze studies blijkt dat de minimuminkomensregelingen in België, net als in de meeste Europese lidstaten, over het algemeen ontoereikend zijn om volwaardig te kunnen deelnemen aan de samenleving, in het bijzonder wanneer gezinnen hun woning huren op de private huisvestingsmarkt en/of een auto nodig hebben om voldoende mobiel te kunnen zijn. De referentiebudgetten kunnen ook worden gebruikt om de minimaal noodzakelijke private kosten van kinderen in kaart te brengen en zo de toereikendheid van het belasting- en uitkeringsbeleid voor gezinnen met kinderen te evalueren. Uit voorgaande studies (Penne, Hufkens, Goedemé, et al., 2020; Storms & Bogaerts, 2012; Vermeylen et al., 2018) leren we dat de kinderbijlagen en voordelen zowel in België als in verschillende andere Europese landen onvoldoende zijn om de noodzakelijke kosten

van kinderen te dekken en een menswaardig bestaan te garanderen voor gezinnen met kinderen die moeten rondkomen met een minimuminkomen.

Het voordeel van de referentiebudgetten is dat ze duidelijk weergeven welke noodzakelijke goederen en diensten gezinnen zich (niet) kunnen veroorloven met een specifiek inkomen (zie Figuur 4.3). Bovendien kan de impact van de kostprijs van publieke voorzieningen (bijvoorbeeld onderwijs) en bijkomende sociale voordelen, zoals sociale huur of de huurpremie, sociale tarieven voor energie en water en de verhoogde tegemoetkoming in de gezondheidszorg, direct worden meegenomen in de maatstaf. Referentiebudgetten tonen op deze manier hoe beleidsmakers naast het verhogen van de minimuminkomens ook kunnen inzetten op het verlagen van de noodzakelijke uitgaven van gezinnen. We illustreren dit in onderstaande Figuur 4.3, waar we de Vlaamse referentiebudgetten vergelijken met de netto beschikbare huishoudinkomens voor gezinnen die beroep moeten doen op het laatste sociaal vangnet, namelijk een leefloon of een inkomensgarantie voor ouderen.

Figuur 4.3. De toereikendheid van de minimuminkomens en het effect van sociale voordelen¹ voor 10 typegezinnen op de private huurmarkt, Vlaanderen 2020



1 In Figuur 4.3 werden (naast de huurpremie en sociale huur) de volgende sociale voordelen in rekening gebracht: de maximumprijs elektriciteit en aardgas, het stookoliefonds, de sociale correctie op de Vlaamse energieheffing, de kortingsbon voor energiezuinige apparaten, het sociaal tarief voor leidingwater, de verhoogde tegemoetkoming (VT), de korting op de Vlaamse zorgverzekering, De Lijn-korting, het sociaal tarief telefonie en internet en de vrijstelling/korting van de provinciebelasting.

Bron: Eigen berekening op basis van referentiebudgetten voor Vlaanderen (CEBUD, 2020) en netto beschikbare minimuminkomens (POD Maatschappelijke Integratie, Federale Pensioendienst en Groeipakket Vlaanderen, 2020). *Noot:* KO=kleuteronderwijs (3-5 jaar); LO=lager onderwijs (6-11 jaar); SO=secundair onderwijs (12-17 jaar); IGO=inkomensgarantie ouderen; n.b.i.= netto beschikbaar inkomen; 'met sociale voordelen (en huurpremie)' geeft het financiële voordeel aan dat gezinnen in de bijstand hebben als ze al hun rechten opnemen, ten opzichte van gezinnen die dit niet doen. Hetzelfde geldt voor sociale huur, de figuur toont het financiële voordeel ten opzichte van gezinnen die een woning huren op de private huurmarkt. De sociale huurprijs is berekend volgens het wettelijk kader van de Vlaamse regering (2007) op basis van het netto belastbaar gezinsinkomen uit het leefloon/IGO, de gezinsgrootte en de patrimoniumwaarde, nog geen rekening houdend met de aangepaste berekening sinds 1 januari 2020.

Figuur 4.3 toont in een oogopslag dat het sociale vangnet ontoereikend is voor de verschillende gezinssituaties. Alleenstaanden of koppels zonder of met kinderen die een woning huren op de private huurmarkt met een leefloon of inkomensgarantie voor ouderen, hebben onvoldoende inkomen ter beschikking om volwaardig te kunnen participeren aan de samenleving. De tekorten zijn het grootste voor koppels met oudere kinderen. Nadat zij hun vaste kosten hebben betaald, hebben ze nauwelijks voldoende om zich adequaat te kunnen voeden, kleden en verzorgen. Op deze manier maken referentiebudgetten duidelijk dat gezinnen met een minimuminkomen vaak onmenswaardige keuzes zullen moeten maken. Bovendien tonen ze dat de bescherming vermindert voor koppels ten opzichte van alleenstaanden, en afneemt naarmate er meer en oudere kinderen in het huishouden zijn. De uitkeringen onderschatten dus de noodzakelijke kosten die een extra gezinslid met zich meebrengen.

Daarnaast tonen referentiebudgetten aan dat het verlagen van noodzakelijke uitgaven een bijdrage kan leveren aan de strijd tegen armoede. Dit kan door het voorzien en subsidiëren van publieke diensten zoals onderwijs en gezondheidszorg. Beleidsmakers kunnen zich ook specifiek richten op kwetsbare groepen, bijvoorbeeld door middel van sociale tarieven. In Figuur 4.3 tonen we, analoog met voorgaande studies (Frederickx et al., 2020; Penne, Cornelis, et al., 2020a), hoe het opnemen van sociale voordeeltarieven (weergegeven door de *ruit-markering*, zie *voetnoot 1* voor een opsomming van de verschillende voordelen die in rekening worden gebracht) de toereikendheid van de minima kan verhogen. Deze kostenverlagende maatregelen worden echter vaak niet opgenomen, zijn gefragmenteerd, onderworpen aan strikte voorwaarden en vaak onvoldoende om te compenseren voor de lage uitkeringen. Omdat huisvestingskosten op de private huurmarkt zwaar doorwegen in het budget van gezinnen, heeft het inzetten op betaalbare huisvesting de grootste impact. Figuur 4.3 illustreert dit door middel van de *bol-* en *vierkant-markering* die het financiële voordeel aangeven dat een huurpremie respectievelijk een sociale huurwoning bieden ten opzichte van private huur (bovenop de andere sociale voordelen). We zien dat het opnemen van alle sociale rechten met inbegrip van sociale huur een positief effect heeft op de toereikendheid van de minimuminkomens. Een alleenstaande zonder kinderen of met één kind, zal dankzij een sociale huurprijs net voldoende middelen hebben voor maatschappelijke participatie. Een toenemend aantal rechthebbende gezinnen kan echter geen beroep doen op een sociale woning door het stijgende aantal kandidaat-huurders op de wachtlijsten (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, 2019). Gezinnen die aan de inkomensvoorwaarden voldoen en vier jaar ononderbroken op de wachtlijst staan van een sociaal verhuurkantoor krijgen een huurpremie. Dit heeft een minder groot effect dan een sociale woning, maar kan toch al een wezenlijk verschil maken voor sommige typegezinnen.

Ten slotte, kunnen referentiebudgetten een concrete beleidstool zijn voor Europese beleidsmakers. Als ze op een vergelijkbare manier worden ontwikkeld (Goedemé, Storms, Penne, et al., 2015; Goedemé, Storms, Stockman, et al., 2015) kunnen ze een duw geven in de richting van een bindende Europese norm voor een adequate minimuminkomensbescherming. In verschillende Oost- en Zuid-Europese landen zijn minimuminkomens vaak onvoldoende om toegang te krijgen tot de meest elementaire fysieke behoeftes zoals een gezond dieet en een adequate huisvesting (zie bv. Penne & Goedemé, 2020). Bij landen met een zeer laag welvaartsniveau, kunnen referentiebudgetten helpen om tussentijdse doelstellingen en prioriteiten te bepalen.

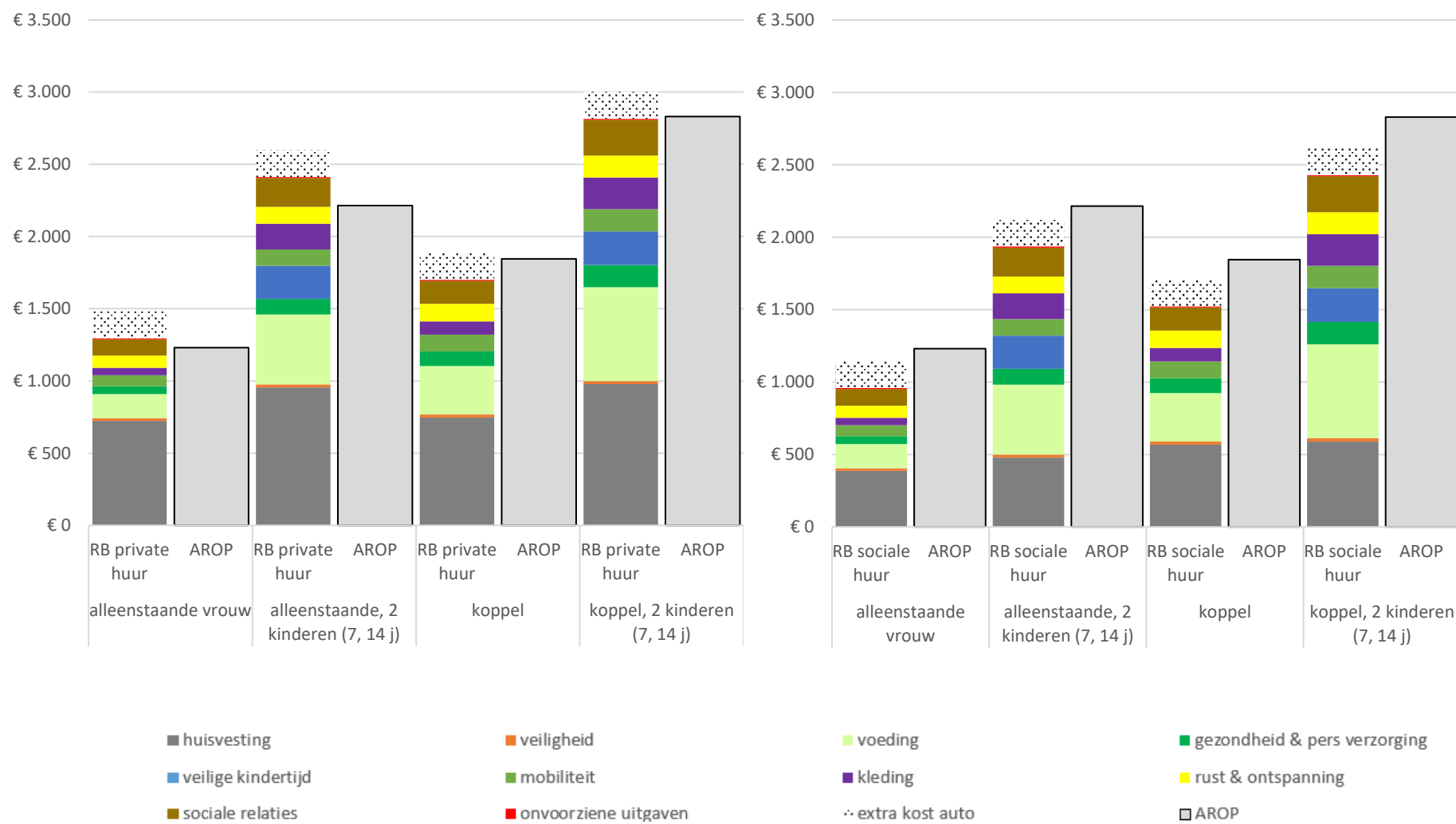
4.4.3 Het meten van armoede

We zagen al hoe referentiebudgetten nuttig zijn voor het ontwikkelen van beleidsindicatoren die inzicht geven in de betaalbaarheid van goederen en diensten en de toereikendheid van inkomens en de relatie tussen beiden duidelijk weergeven. Deze indicatoren kunnen worden ingezet voor het monitoren en bestrijden van armoede en het streven naar een menswaardig inkomen voor alle burgers. Referentiebudgetten kunnen echter ook een meerwaarde bieden voor de meting van armoede: (1) ze kunnen huidige armoede indicatoren contextualiseren, en (2) ze kunnen, mits de nodige aanpassingen, op alternatieve wijze de hoogte en de verdeling van armoede in de samenleving meten. Hierdoor kunnen nieuwe risicoprofielen worden geïdentificeerd en kan de impact van publieke voorzieningen en sociale voordelen mee in rekening worden gebracht.

Ten eerste kunnen referentiebudgetten duiding geven bij bestaande armoedemaatstaven, met name de armoederisicodrempel. Omdat referentiebudgetten weergeven wat gezinnen minimaal nodig hebben voor volwaardige maatschappelijke participatie, kunnen ze inzicht geven in de levensstandaard die de armoederisicodrempel vertegenwoordigt en wat het betekent om te leven met een inkomen ter hoogte van de armoedelijijn. Voor ons land geeft de armoederisicodrempel (AROP) globaal genomen een relatief goede schatting van de hoogte van een menswaardige levensstandaard (zie Figuur 4.4). Die ligt iets hoger voor gezinnen zonder kinderen en iets lager voor gezinnen met kinderen. Deze vaststelling geldt echter enkel voor gezinnen die hun woning huren op de private huisvestingsmarkt en geen extra noodzakelijke kosten hebben. Is dat laatste wel het geval, en hebben gezinnen bv. een auto nodig om voldoende mobiel te kunnen zijn, dan ligt het noodzakelijk gezinsbudget, afhankelijk van het typegezin 2% à 19% boven de armoederisicodrempel en kunnen niet alle behoeften worden vervuld. Dit wordt geïllustreerd in de linkerhelft van de grafiek. Als gezinnen eerder beperkte huisvestingskosten hebben, bv. als ze het geluk hebben om hun woning te kunnen huren op de sociale huisvestingsmarkt (rechterhelft van de grafiek), dan ligt de levensstandaard die de Europese armoedelijijn vertegenwoordigt gemiddeld 24% (9% ingeval een auto nodig is) hoger dan diegene die de referentiebudgetten vertegenwoordigen.

Ook uit een crossnationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat de armoederisicodrempel niet steeds dezelfde levensstandaard vertegenwoordigt (zie Goedemé, Penne, Hufkens, Karakitsios, Simonovits, Carillo-Alvaréz, et al., 2019). Zo hebben mensen met een inkomen ter hoogte van de armoedelijijn in armere Europese landen, zoals Roemenië en Bulgarije, onvoldoende middelen om enkel te voorzien in hun meest elementaire fysieke behoeftes zoals onderdak, voedsel en kleding. In rijkere lidstaten komt de armoedegrens net als in België redelijk overeen met wat gezinnen minimaal nodig hebben.

Figuur 4.4. De hoogte van de Europese armoederisicograad vergeleken met de hoogte van de Belgische referentiebudgetten (Vlaanderen, alle gezinsleden in goede gezondheid), EUR/maand 2019



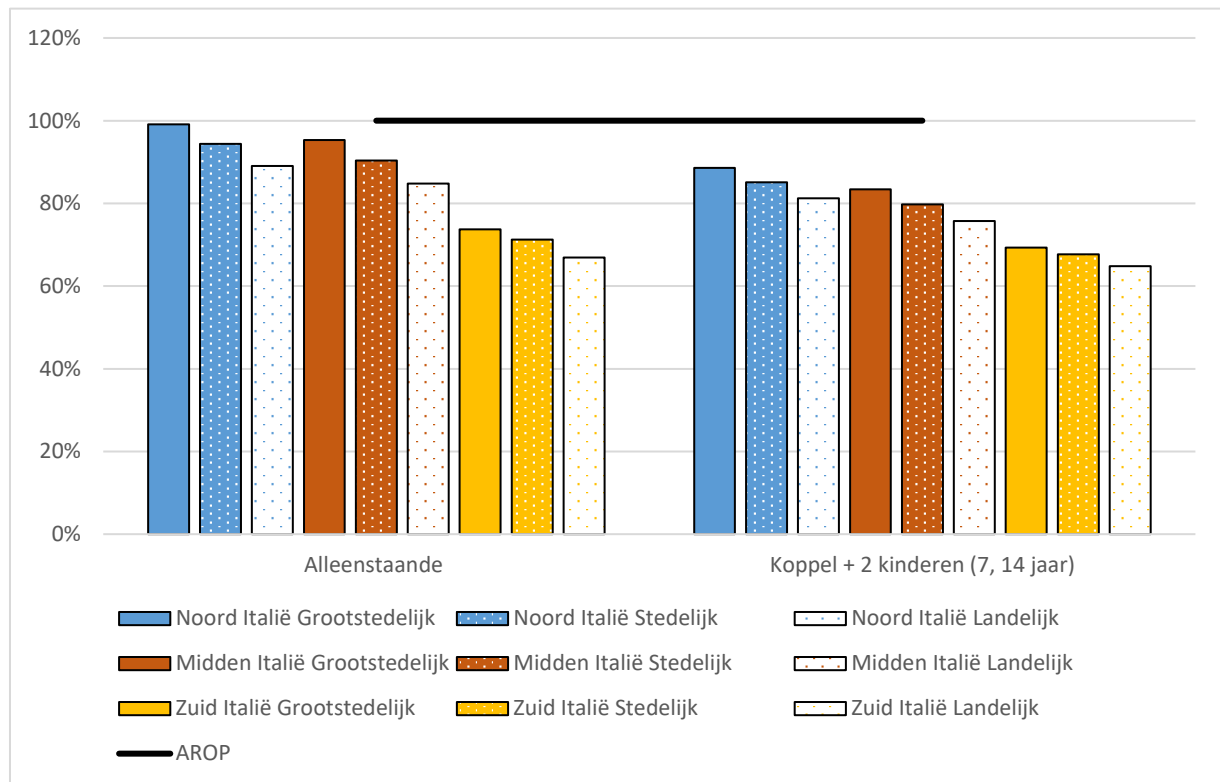
Ten tweede, kunnen we ook een stap verdergaan en gebruik maken van referentiebudgetten om op een alternatieve manier de hoogte en de verdeling van armoede in de samenleving meten. Er zijn verschillende manieren waarop referentiebudgetten kunnen worden gebruikt om een armoedelijn te construeren, al naargelang de korven die men in aanmerking neemt en al naargelang men al dan niet gebruik maakt van typegezinnen en externe equivalentieschalen.

De meest gekende armoedelijn die gebruik maakt van referentiebudgetten, en in het bijzonder van het voedingsbudget, is de Amerikaanse armoedegrens. Die is gebaseerd op het werk van Orshansky (1965), die op basis van "economy food plans" voor vele soorten gezinnen, armoededrempels vaststelde. De hoogte van de armoededrempels werd berekend door deze voedingskosten te vermenigvuldigen met drie, omdat het ministerie van Landbouw had vastgesteld dat gezinnen van drie of meer personen ongeveer een derde van hun inkomen na belasting aan voedsel besteden. In 1969 werd dit de officiële armoedelijn in de Verenigde Staten. Ieder jaar wordt deze enkel aangepast aan de evolutie van de prijzen, waardoor de relatieve hoogte van de armoedelijn (in vergelijking met de inkomens) sterk daalde in de loop der jaren. Hoewel de armoedelijn vaak en op meerdere aspecten (zoals o.a. de vaste verhoudingen tussen inkomen en voedingsuitgaven, de eenzijdige vertrekbasis van noodzakelijke voedingsuitgaven en het gebrek aan beleidsresponsiviteit) werd bekritiseerd, wordt ze tot op de dag van vandaag nauwelijks ongewijzigd gebruikt in de Verenigde Staten (Fisher, 2020).

In Europa gebruiken Italië en Nederland referentiebudgetten als een officiële indicator om armoede in hun land te meten. In Italië wordt 'absolute armoede' gemeten aan de hand van het noodzakelijke budget voor het vervullen van de behoeften gezonde voeding en adequate huisvesting. Hierbij telt men nog een residueel budget met het oog op de vervulling van de behoeften aan kleding, gezondheid, communicatie, informatie, opleiding, en de mogelijkheid om te verhuizen. Dit residueel budget wordt berekend als een functie van de monetaire waarde van het voedingsbudget. Op basis van het aantal gezinsleden en hun leeftijd, het geografische woongebied (met een onderscheid tussen het noorden, het centrum en het zuiden omwille van de verschillende energiebehoeften) en de bevolkingsomvang en -samenstelling (met een onderscheid tussen grootstedelijk, stedelijk en landelijk omwille van prijsverschillen) berekent het Italiaanse Nationale Instituut voor de Statistiek (ISTAT, 2020b) evenveel armoededrempels als er combinaties zijn tussen het gezinstype, de geografische en de demografische kenmerken van de woonplaats van het gezin. Dit heeft als voordeel dat een armoederisicodrempel kan worden berekend zonder een externe equivalentieschaal (Cutillo, Raitano, & Siciliani, 2019). Ieder jaar worden de absolute armoededrempels aangepast aan de evolutie van de deelindexen in de verschillende regio's van het land. Om te bepalen of een gezin in absolute armoede verkeert, vergelijkt ISTAT de maandelijkse uitgaven van een gezin (op basis van huishoudbudgetdata) met de absolute armoededrempel die geldt voor het gezin in kwestie. Een gezin wordt vervolgens als arm beschouwd indien het niveau van de gezinsuitgaven lager ligt dan de armoededrempel.

Figuur 4.5 toont de hoogte van de Italiaanse absolute armoededrempel in verhouding tot de Europese armoederisicograad voor twee typegezinnen in negen verschillende woonsituaties. We zien dat de Europese armoederisicodrempel in Italië de hoogte van de absolute armoedelijn evenaart voor alleenstaanden die wonen in een grootstedelijke regio in het Noorden van het land. Voor alleenstaanden die wonen in een stedelijke of landelijke regio vertegenwoordigt de AROP een hogere levensstandaard dan deze die wordt berekend op basis van de absolute armoedegrens. Dit geldt in het bijzonder voor gezinnen die wonen in het zuiden van Italië. Gelijkaardige vaststellingen gelden voor een koppel met twee kinderen. Met het verschil, dat net zoals hierboven werd vastgesteld voor België, ook hier de AROP voor koppels met twee kinderen een hogere levensstandaard vertegenwoordigt dan dit het geval is voor alleenstaanden.

Figuur 4.5. De hoogte van de Italiaanse absolute armoedegrens voor alleenstaanden en koppels met 2 kinderen naar gelang de regio en de demografische leefomgeving uitgedrukt als percentage van de armoederisicogrens (maandbedragen, 2018)



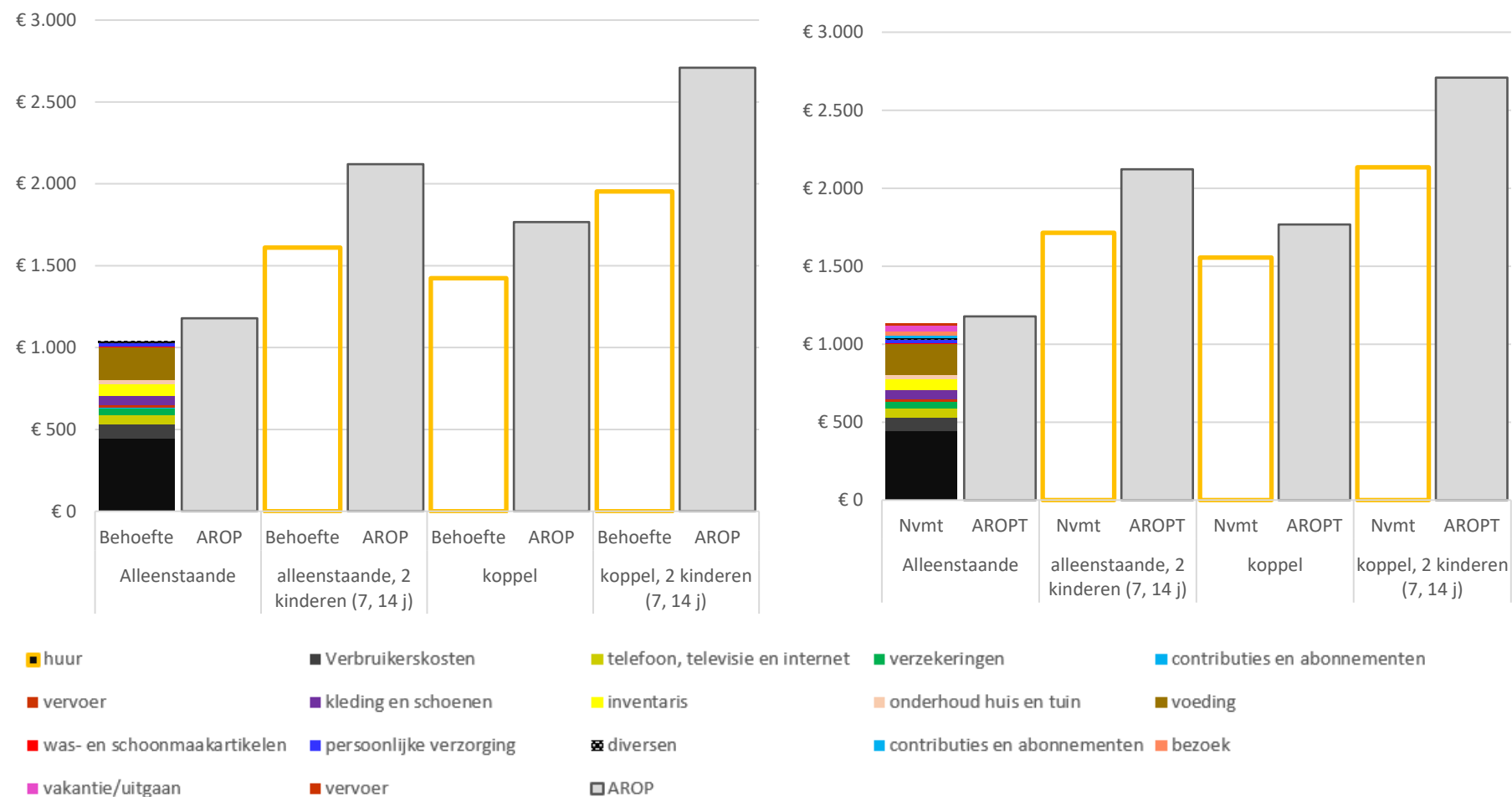
Bron: Eigen berekening o.b.v. Istat (2020a) en Eurostat (2020)

Ook in Nederland worden referentiebudgetten gebruikt als indicator om armoede te meten. Onderzoekers van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) gebruiken hiervoor de gegevens van het Nibud, het Nederlands Instituut voor Budgetonderzoek (Hoff, Van Hulst, Schut, & Goderis, 2019a). Dit instituut berekent voor alleenstaanden de kost van een ‘basisbehoeftenkorf’. Die bevat goederen en diensten die als noodzakelijk worden beschouwd om in het eigen levensonderhoud te voorzien zoals wonen, voeding, kleding, persoonlijke verzorging, niet-vergoede ziektekosten, vervoer, verzekeringen, onderhoud van huis en tuin, inventaris en informatie (telefoon, internet en tv). Nibud berekent sinds 2010 ook een ‘niet-veel-maar-toereikend-budget’ dat als niet strikt noodzakelijk voor het eigen levensonderhoud wordt gezien, maar door veel burgers wel als wenselijk wordt beschouwd. Dit ruimere budget houdt naast de uitgaven voor basisbehoeften ook rekening met de minimale kosten voor ontspanning, op bezoek gaan of bezoek ontvangen, een korte vakantie of het lidmaatschap van een sportclub.

Beide korven worden gebruikt als armoedegrenzen voor alleenstaanden. Voor de berekening van de armoedegrenzen voor meerpersoonshuishoudens maakt het SCP gebruik van de equivalentieschalen van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Die stelt de equivalentiefactor voor een eenpersoonshuishouden gelijk aan 1. Voor elke extra volwassene in het huishouden wordt aan deze factor 0,37 toegevoegd en voor elk minderjarig kind ongeveer (afhankelijk van de leeftijd en de rangorde van het kind in het gezin) 0,30 (Siermann, van Teeffelen, & Urlings, 2004). Om te bepalen of een gezin al dan niet arm is, vergelijkt men het netto gezinsinkomen (incl. huurtoeslag en zorgtoeslag verminderd met het budget voor kinderopvangkosten, niet vergoede ziektekosten en betaalde partneralimentatie) met het ‘behoeftecriterium’ en ‘het niet veel maar toereikend criterium’. Eens in de 5 tot 10 jaar worden de twee niveaus van de grens aan de hand van geactualiseerde Nibud budgetten (de meest recente dateren van 2017) opnieuw vastgesteld en ieder jaar worden ze aangepast aan de (vijfjaarlijks voortschrijdend gemiddelde) stijging van de uitgaven aan voeding, kleding en wonen (en dus niet aan de stijging van de deelindexen).

Net zoals voor België en Italië vergelijken we in Figuur 4.6 ook voor Nederland welke levensstandaard de armoederisicograad vertegenwoordigt als we deze vergelijken met de kost van een korf van geprijsde goederen en diensten die het minimaal budget voor basisbehoeften (linkerhelft van de grafiek) en een 'niet veel maar toereikend'-budget (rechterhelft van de grafiek). We lezen af dat voor een alleenstaande de armoederisicogrens een levensstandaard vertegenwoordigt die het niet veel maar toereikend criterium benadert (+4%). De AROP ligt een stuk (13%) hoger wanneer ze wordt vergeleken met het behoeftecriterium. Aangezien de equivalentieschalen die het SCP gebruikt om beide armoedegrenzen aan te passen vlakker zijn dan diegene die worden gebruikt voor het aanpassen van de AROP voor gezinnen van verschillende omvang en samenstelling, is het niet verwonderlijk dat naarmate het aantal personen in een gezin toeneemt, de AROP zich verder verwijderd van beide Nederlandse grenzen.

Figuur 4.6. De hoogte van de Europese armoederisicograad vergeleken met de hoogte van het Nederlandse behoeftecriterium en het niet-veel-maar-toereikend-criterium, EUR/maand 2017



4.5 Vlaamse referentiebudgetten als armoedelijn?

Als we voor Vlaanderen willen berekenen hoeveel gezinnen een inkomen hebben onder het niveau van de referentiebudgetten, moeten er verschillende beslissingen worden genomen. Ten eerste is het belangrijk om te bepalen of men voor het afleiden van een armoedegrens een beroep doet op alle korven uit de referentiebudgetten of op slechts een selectie daarvan. Ten tweede moet worden bepaald hoe men van referentiebudgetten die zijn ontwikkeld voor een aantal typegezinnen een armoedelijn afleidt voor alle mogelijke gezinnen met verschillende behoeften, in verschillende levensomstandigheden. Ten derde moet worden uitgemaakt hoe men de financiële draagkracht van gezinnen het best bepaalt, op basis van het netto gezinsinkomen of op basis van de feitelijke gezinsuitgaven. Tot slot is het van belang te bepalen hoe de armoedelijn in de loop van de jaren wordt aangepast aan de evolutie van de koopkracht en aan de evolutie van de welvaart.

Wat betreft het aantal korven dat men in aanmerking neemt om een armoedegrens te bepalen, zijn we om verschillende redenen van oordeel dat we in Vlaanderen best alle korven gebruiken. Ten eerste zijn ze beschikbaar. Ten tweede weerspiegelen ze samen de noodzakelijke behoeften die moeten worden vervuld met het oog op volwaardige maatschappelijke participatie, zoals bepaald in het achterliggende theoretisch kader. Ten derde is het noodzakelijk om alle korven mee ten nemen wil men de impact van beleidsmaatregelen op verschillende beleidsdomeinen goed kunnen evalueren.

Ten tweede, zoals hierboven gezegd, worden referentiebudgetten ontwikkeld voor een aantal typegezinnen met een bepaalde gezinsomvang- en samenstelling, in een bepaalde woon- en leefomgeving (bv. in een kwaliteitsvolle woning gelegen in een regio die voldoende toegankelijk is met het openbaar vervoer) en met bepaalde persoonlijke kenmerken (bv. de gezinsleden zijn in goede gezondheid en in staat om het gezinsbudget goed te beheren). Om vanuit deze typegezinnen te veralgemenen naar alle mogelijke typegezinnen kunnen externe equivalentieschalen worden gebruikt (zoals bv. in Nederland) of kan men een beroep doen op equivalentiefactoren zoals die door de referentiebudgetten zelf worden gegenereerd. Dit laatste geniet de voorkeur gezien externe equivalentieschalen meestal abstractie maken van de variatie in schaalvoordelen tussen huishoudens naargelang het aandeel van de vaste kosten in het gezin (Goedemé, Penne, Hufkens, Karakitsios, Simonovits, Carillo-Alvaréz, et al., 2019; Tess Penne, I. Cussó Parcerisas, L. Mäkinen, Bérénice Storms, & Tim Goedemé, 2016a) en naargelang de inkomensgroepen (Atkinson, 1992 & Brandolini, 2017 in: Cutillo et al., 2019). In Vlaanderen kunnen de algoritmen die CEBUD toepast om, via tools als de budgetcalculator of REMI, referentiebudgetten te ontwikkelen voor gezinnen van verschillende omvang en samenstelling, hiervoor worden gebruikt. Daarnaast moet men ook rekening houden met het extra budget dat gezinnen minimaal nodig hebben wanneer hun werkelijke omstandigheden verschillen van deze van de typegezinnen. Het is daarom belangrijk te beschikken over een goede databank, die naast representatieve inkomensvariabelen ook voldoende gedetailleerde uitgavendata bevat om de kostprijs van noodzakelijke goederen en diensten te bepalen die een substantiële impact hebben op het gezinsbudget en die, wegens te grote variatie tussen huishoudens niet normatief kunnen worden bepaald (bv. huisvestingskosten, ziektekosten, kinderopvangkosten, alimentatie).

Een derde punt waarover moet worden nagedacht als men in Vlaanderen armoede wil meten op basis van de referentiebudgetten, is of men een vergelijking maakt met het netto gezinsinkomen of met de feitelijke gezinsuitgaven. In overeenstemming met bovengenoemde definitie van armoede, zijn we van oordeel dat theoretisch gezien het beschikbaar gezinsinkomen de voorkeur geniet. De hoogte van het netto gezinsinkomen (rekening houdend met alle relevante belastingen en uitkeringen) geeft immers weer in welke mate gezinnen al dan niet in staat zijn de goederen en diensten aan te kopen die noodzakelijk zijn om een behoorlijke levensstandaard te realiseren, onafhankelijk van de mate waarin ze dat in realiteit doen. De informatie over beschikbare gezinsinkomens is beschikbaar in de SILC-bevraging.

Ten slotte is het essentieel dat de armoedelijc de evolutie in koopkracht weerspiegelt. Hiervoor moeten de referentiebudgetten jaarlijks worden geüpdatet en daarbij zowel prijsevoluties als veranderingen in behoeften meenemen. We zagen dat in Italië de absolute armoededrempels worden geüpdatet op basis van de deelindexen in de verschillende regio's, terwijl in Nederland het behoeftecriterium jaarlijks wordt aangepast op basis van de veranderde uitgaven voor voeding, kleding en wonen. De Vlaamse referentiebudgetten worden door CEBUD jaarlijks opnieuw geprijsd aan de hand van een eigen prijsurvey, waarin op één enkel tijdstip prijzen worden genoteerd bij aanbieders met een grote geografische spreiding. Hierbij wordt steeds gekeken naar de haalbaarheid om een product tegen een lage prijs in heel het land te kunnen aanschaffen, als naar de aanvaardbaarheid op vlak van keuzevrijheid. Deze methode is tijdsintensief maar geniet de voorkeur ten opzichte van het gebruik van de prijsindexen. De inhoud en samenstelling van de korf die gebruikt wordt voor het bepalen van de prijsindex verschilt immers van de korven noodzakelijke goederen en diensten opgenomen in de referentiebudgetten. Bovendien evolueren laagste prijzen niet op dezelfde manier dan gemiddelde prijzen (Storms & Cherenti, 2013). Desalniettemin is het de moeite waard om in de toekomst verder te onderzoeken hoe de efficiëntie, transparantie en betrouwbaarheid van de prijsbepalingsprocedure kan worden verbeterd (cf. Infra).

In eerdere studies (bv. Penne et al., 2016a), werd reeds armoede gemeten aan de hand van referentiebudgetten in Antwerpen, Barcelona en Helsinki. De referentiebudgetten voor specifieke typegezinnen werden gegeneraliseerd naar alle huishoudens in een representatieve steekproef (EU-SILC) op basis van een equivalentieschaal afgeleid uit de referentiebudgetten voor deze drie grootsteden zelf. Door het belang en de grote variatie van huisvestingskosten werd gebruik gemaakt van de reële huisvestingskosten in de survey. Vervolgens schatte de studie het percentage van mensen met een beschikbaar huishoudinkomen onder de drempelwaarden van de referentiebudgetten voor dichtbevolkte gebieden in België, Finland en Spanje. De resultaten van deze oefening tonen hoe armoedeprofielen veranderen in vergelijking met traditionele armoedemetingen. Referentiebudgetten houden immers rekening met de minimaal noodzakelijke kosten van huishoudens en de publieke voorzieningen die kostenverlagend werken. We concludeerden dat de armoederisicodrempel en de bijbehorende gewijzigde OESO-equivalentieschaal de armoederisico's van bepaalde groepen naar alle waarschijnlijkheid onder- of overschat. Wanneer we de referentiebudgetmaatstaven gebruiken, stijgt de armoede bij private huurders, gezinnen met kinderen en jongeren terwijl ze daalt voor eigenaars en ouderen in vergelijking met de armoederisicograad. Dit wordt deels veroorzaakt door het meenemen van huisvestingskosten. Bovendien lijkt de gewijzigde OESO-schaal de kosten van kinderen te onderschatten. Ook in Goedemé et al (2019) toonden we dat dit een belangrijk effect kan hebben op de armoederesultaten.

Deze resultaten zijn volgens ons belangwekkend genoeg om deze oefening op korte termijn opnieuw te maken en verschillende varianten uit te werken zodat we kunnen concluderen wat referentiebudgetten ons naast de bestaande armoede-indicatoren extra kunnen leren over de omvang, de intensiteit en de evolutie van armoede in Vlaanderen. Daarnaast dient op de korte en middellange termijn verder onderzoek te gebeuren naar hoe de methodologie van referentiebudgetten kan worden verbeterd om de tekortkomingen van de referentiebudgetten als armoede-indicator te verminderen. We zijn van mening dat de externe validiteit van referentiebudgetten nog in aanzienlijke mate kan worden verbeterd door verder onderzoek en dataverzameling over prijzen, aankooppatronen en afschrijvingstermijnen van producten enerzijds en over sociale verwachtingen en de toegankelijkheid van voorzieningen anderzijds. Hieronder geven we enkele suggesties voor methodologische verbeteringen en uitdiepingen.

4.6 Pistes voor toekomstig onderzoek

De bedragen van de referentiebudgetten worden jaarlijks geactualiseerd door alle goederen en diensten in de korven opnieuw te prijzen op basis van een beperkte steekproef van producten en

winkels. Bestaande prijsdata zou de representativiteit van de prijzen sterk kunnen verhogen. Bovendien zou dit het proces van prijzen minder tijdrovend maken. In Nederland maken onderzoekers voor het ontwikkelen en updaten van referentiebudgetten gebruik van scannerdata (of kassaregisterdata) om bepaalde goederen te prijzen. De scannerdata bevatten het aantal gekochte producten, de betaalde prijs en de totale omzet. Deze data heeft als voordeel dat de jaarlijks gemiddelde prijs van een product kan worden gehanteerd in plaats van een prijs op één bepaald moment. Op die manier worden seizoensgebonden prijsvariaties geremedieerd. Bovendien komt de data van een grote diversiteit van winkels met een grote geografische spreiding. Ook kan er afgeleid worden welke producten veel en weinig aangekocht worden (Warnaar, 2019). Op die manier kan scannerdata de robuustheid en representativiteit van de referentiebudgetten sterk verhogen. Ook data van officiële prijsonderzoeken, zoals de gedetailleerde prijsdata voor wijzigingen in de consumptieprijsindex, kunnen bijdragen tot de robuustheid van de referentiebedragen. De toepasbaarheid van dergelijke nieuwe prijsmethodieken in Vlaanderen, Brussel en Wallonië moet verder worden onderzocht (zie ook Goedemé, Storms, Penne, et al., 2015).

De maandelijkse referentiebudgetten worden enerzijds bepaald door de aankoop prijs en anderzijds door de afschrijvingstermijn van goederen en diensten. Vele goederen worden slechts éénmaal gebruikt zoals de meeste voedings- en verzorgingsproducten. Daarnaast bevatten de referentiebudgetten ook duurzame consumptiegoederen zoals meubels, kleding, keukenmateriaal en elektronica die herhaaldelijk worden geconsumeerd. Om voor deze duurzame consumptiegoederen de maandelijkse kostprijs te bepalen, moet de aankoop prijs gedeeld worden door het aantal maanden dat het product kan worden gebruikt binnen een huishouden, namelijk de afschrijvingstermijn van het product. De afschrijvingstermijnen van de Belgische referentiebudgetten zijn gebaseerd op deze van de referentiebudgetten in het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Australië en zijn aangepast op basis van richtlijnen en advies van experts en burgers in focusgroepen (Goedemé, Storms, Penne, et al., 2015). Voor zover we weten zijn er geen databanken die de bovenvermelde afschrijvingstermijnen voor duurzame consumptiegoederen bevatten. Het lijkt ons daarom noodzakelijk om dergelijke data te verzamelen door grootschalige enquêtes uit te voeren zonder hierbij het minimale aspect uit het oog te verliezen. Daarbovenop moet ook rekening gehouden worden met de mogelijkheid om producten te herstellen, producten tweedehands aan te kopen of te verkopen en producten te hergebruiken binnen het gezin, bijvoorbeeld voor meerdere kinderen. Verder onderzoek naar de gebruiksduur van producten binnen gezinnen is noodzakelijk om de robuustheid van de referentiebudgetten sterk te kunnen verhogen. Intussen is het belangrijk om via sensitiviteitsanalyses de impact van andere keuzes te onderzoeken.

Naast het verdere onderzoek naar prijzen en afschrijvingstermijnen, zouden referentiebudgetten baat hebben bij meer representatieve data over sociale verwachtingen en toegankelijkheid. Bij het opmaken van de referentiebudgetten wordt de haalbaarheid, aanvaardbaarheid en toegankelijkheid van de gekozen goederen, diensten en winkels afgetoetst bij burgers met diverse socio-economische profielen in focusgroepen. Het organiseren van focusgroepen is een kwalitatieve onderzoeksmethodiek die als doel heeft om argumenten, ervaringen en meningen te verzamelen door een groep mensen met elkaar in interactie te laten gaan over een specifiek onderwerp (Krueger, 1994). De methode is echter niet geschikt om representatieve gegevens te verzamelen. Het aantal deelnemers is beperkt en de resultaten zijn altijd deels afhankelijk van de samenstelling van de groep, de interactie tussen de deelnemers, de moderator en het tijdstip en duur van het gesprek (Vicsek, 2010). Het organiseren van focusgroepen blijft nodig om argumenten en meningen te verzamelen en op te bouwen, of om bepaalde onderwerpen in de diepte te bediscussiëren. Toekomstig onderzoek moet nagaan welke andere methodieken we kunnen aanwenden om op een representatieve wijze weloverwogen standpunten van burgers te bevragen over bijvoorbeeld de sociale aanvaardbaarheid van geselecteerde producten en diensten en de gehanteerde aankoopstrategieën.

Tot slot, om een minimaal budget te berekenen vertrekken de Belgische referentiebudgetten van de assumpties dat de gezinsleden in goede gezondheid verkeren, over de nodige competenties en informatie beschikken en toegang hebben tot alle noodzakelijke goederen en diensten. Vele gezinnen verkeren niet in deze 'ideale omstandigheden' en in het bijzonder gezinnen met een laag inkomen niet (zie sectie 1 en bv. Mullainathan & Shafir, 2013; K. Van Roy, Vyncke, V., Piccardi, C. De Maesschalck, S., & Willems, S., 2018). Het niet in rekening brengen van deze reële drempels voor gezinnen met een laag inkomen kan leiden tot een onderschatting van de werkelijke middelen die huishoudens nodig hebben, en dus ook tot een vertekening van de armoederesultaten. Daarom pleiten we om bijkomend onderzoek uit te voeren naar de extra kosten voor specifieke noden waarmee mensen in armoede vaak worden geconfronteerd zoals de minimale uitgaven verbonden met langdurige ziekte of invaliditeit. Ook is er bijkomend onderzoek nodig naar de toegankelijkheid van diensten en de impact hiervan op het referentiebudget.

4.7 Conclusies

Voor de bestrijding van armoede is er nood aan een gevarieerde set van kwaliteitsvolle indicatoren die de impact van beleid op de verschillende facetten van armoede in kaart brengen. Met deze paper schetsen we de toegevoegde waarde van referentiebudgetten voor de ontwikkeling van Vlaamse beleidsindicatoren voor armoedebestrijding. De paper toont dat referentiebudgetten een normatief, empirisch onderbouwd, transparant, breed aanvaard en beleid responsief instrument zijn dat sterk is ingebed in de maatschappelijke context. Ze geven een concreet zicht op het noodzakelijke inkomen dat gezinnen minimaal nodig hebben om te kunnen ontsnappen aan de negatieve spiraal van armoede en volwaardig te kunnen deelnemen aan de samenleving. Bovendien tonen referentiebudgetten het verband tussen het inkomen en de noodzakelijke uitgaven die gezinnen moeten maken, en hoe dit varieert afhankelijk van de persoonlijke en maatschappelijke omstandigheden. Ze laten daarbij toe een betekenisvolle vergelijking te maken tussen verschillende soorten gezinstypes en doelgroepen. De REMI tool maakt het bovendien mogelijk om een behoefteanalyse op maat te maken die rekening houdt met de werkelijke omstandigheden van gezinnen (zie Storms & Frederickx, 2021).

In de paper illustreren we de complementariteit van referentiebudgetten aan het bestaande palet van indicatoren, aangezien ze vaak andere risicoprofielen belichten. Ze zijn uitermate geschikt voor het meten van de betaalbaarheid van essentiële goederen en diensten en voor het toetsen van de toereikendheid van minimuminkomens en aanvullende tegemoetkomingen. Bovendien kunnen referentiebudgetten worden gebruikt om de betekenis van de Europese armoedelijin in kaart te brengen voor verschillende landen, regio's en huishoudens. Mits aanpassingen, bieden ze ook mogelijkheden voor het meten van armoede in de bevolking.

We kunnen besluiten dat referentiebudgetten een zeer geschikt beleidsinstrument zijn om armoedebestrijding op verschillende beleidsniveaus te monitoren. Door verder te bouwen op een wettelijk kader, wetenschappelijke evidentie en ervaringskennis van burgers bieden ze een duidelijk beargumenteerd startpunt voor beleidsmakers. Een belangrijk voordeel is dat referentiebudgetten gevoelig zijn voor beleidsinterventies op zowel het vlak van inkomens als het vlak van uitgaven. Als Vlaamse of lokale beleidsmakers inzetten op publieke voorzieningen en sociale voordelen op bv. het domein van onderwijs, openbaar vervoer, gezondheidszorg en huisvesting, tonen de referentiebudgetten dat dit een positief effect heeft op het transversaal bestrijden van armoede. Door hun normatieve karakter en maatschappelijke verankering, hebben referentiebudgetten bovendien het potentieel om linken te leggen tussen doelstellingen uit verschillende beleidsdomeinen. Zo kunnen ze bijvoorbeeld bijdragen aan de ontwikkeling van een ex ante armoedetoets bij het opstellen van beleidsinterventies gericht op gezondheid en duurzaamheid. Ten slotte hebben referentiebudgetten het voordeel dat ze actuele indicatoren kunnen vormen. Omdat referentiebudgetten jaarlijks worden geprijsd, laten ze toe om sneller dan andere indicatoren het effect te schatten van een crisis en gerelateerde beleidsinterventies op de koopkracht van gezinnen in armoede. Dit werd het voorbije

jaar duidelijk bij het evalueren van de impact van de sociale beleidsmaatregelen in het kader van de covid-19 pandemie (zie bv. Marchal, Penne, et al., 2020b).

Er zijn echter ook valkuilen en verbeterpunten verbonden aan het gebruik van referentiebudgetten als beleidsindicatoren. Ze blijven een indicator van financiële behoefte, die ons geen zicht geeft op niet-monetaire dimensies zoals de toegankelijkheid van instituties. Referentiebudgetten *as such* geven informatie over de minimale noodzakelijke uitgaven voor specifieke typegezinnen. Ze proberen waar mogelijk rekening te houden met persoonlijke behoeften en context (cf. REMI). Dit is echter niet altijd doenbaar (o.a. wegens een gebrek aan goede data) waardoor ze in sommige leefsituaties geen goede (lees: een onder) schatting geven van wat de minimale hoogte is van een toereikend inkomen. Ook wat betreft praktische haalbaarheid zijn er nadelen verbonden aan het gebruik van referentiebudgetten. In tegenstelling tot de bestaande SILC-indicatoren, vraagt het ontwikkelen en updaten van referentiebudgetten meer tijd en middelen. Op dit moment beschikken we enkel over actuele Vlaamse en Brusselse referentiebudgetten, maar we pleiten voor het updaten van de referentiebudgetten in Wallonië zodat deze de verschillen in de socio-economische en institutionele context accuraat kunnen weerspiegelen. Op deze manier kunnen ze zowel op regionaal als federaal niveau worden ingezet voor de bestrijding van armoede en verschillen tussen de regio's in kaart brengen. Bovendien kunnen er ook verdere stappen worden gezet in het ontwikkelen van cross-nationaal vergelijkbare referentiebudgetten waardoor ze een beleidsindicator kunnen vormen voor het monitoren van armoede op Europees niveau (Deeming, 2017; Goedemé, Storms, Penne, et al., 2015; Penne, 2020).

De achilleshiel van referentiebudgetten onderzoek is de robuustheid. Er moeten immers zeer veel gedetailleerde beslissingen worden genomen terwijl er een gebrek is aan data over o.a. sociale normen, prijzen, aankoopstrategieën en afschrijftermijnen van goederen. Om de robuustheid maar ook de vergelijkbaarheid te verbeteren moet er sterker worden ingezet op het verzamelen van representatieve en kwaliteitsvolle data. Dit geldt zeker als we referentiebudgetten willen inzetten voor het meten van armoede in de bevolking. Het Nederlandse en Italiaanse voorbeeld tonen hoe referentiebudgetten kunnen worden gebruikt om context-specifieke armoedelijnen te ontwikkelen. We zijn ervan overtuigd dat ze ook een goede aanvulling zijn om armoede te meten in een Vlaamse en Belgische context. Eerder onderzoek illustreerde reeds dat hierdoor andere risicogroepen kunnen worden geïdentificeerd in vergelijking met de armoederisicograad (Penne et al., 2016a). Maar om referentiebudgetten te gebruiken voor armoedemeting is bijkomend onderzoek nodig. De belangrijkste beperking is dat referentiebudgetten een ondergrens weergeven voor specifieke typegezinnen (zie hierboven). Op basis hiervan moeten armoedelijnen worden afgeleid voor alle mogelijke gezinssituaties in de populatie. Uit voorgaand onderzoek (Cuttillo et al., 2019; Goedemé, Penne, Hufkens, Karakitsios, Simonovits, Carillo-Alvaréz, et al., 2019; Penne et al., 2016a) leren we dat het gebruik van een externe equivalentieschaal minder correcte resultaten oplevert omdat abstractie wordt gemaakt van de grote variatie in noden en schaalvoordelen tussen huishoudens. In combinatie met kwaliteitsvolle prijsdata bieden referentiebudgetten de mogelijkheid om armoedelijnen te ontwikkelen voor verschillende combinaties van gezins- en omgevingskenmerken. Om dit te kunnen doen voor de hele populatie hebben we nood aan een kwalitatief databestand om de inkomens en noodzakelijke uitgaven voor gezinnen representatief en zo volledig mogelijk in kaart te brengen. Verder onderzoek is nodig om de haalbaarheid en *best practices* te bestuderen en om op basis hiervan concrete aanbevelingen te doen voor de meting van armoede in Vlaanderen.

5 WP3 – Deliverable 3.1: REMI: instrument voor een gelijkwaardige beoordeling van de financiële behoeftigheid en het bepalen van aanvullende financiële steun door OCMW's

Bérénice Storms & Marieke Frederickx

5.1 Inleiding

OCMW's slagen er als maar moeilijker in om voor de grote en diverse groep financieel kwetsbare burgers het recht op een menswaardig leven te realiseren. Dat de leefloonbedragen en de minimuminkomsten uit sociale zekerheid en arbeid te laag zijn voor gezinnen om een behoorlijke levensstandaard te realiseren is al lang geweten. De laatste jaren zien we dat, ondanks alle goede voornemens hierover in regeerakkoorden, een substantiële en structurele verhoging van de minima in ons land niet werd verwezenlijkt. De OCMW's zien zich dan ook in toenemende mate genoodzaakt om aanvullende steun toe te kennen. De mate waarin en de wijze waarop ze dit doen verschilt echter sterk. Hierdoor is het recht op een menswaardig leven, zoals dat door de grondwet aan alle Belgen wordt gewaarborgd, sterk afhankelijk van de woonplaats van burgers.

In deze paper lichten we toe hoe de REMI-tool (REMI: Referentiebudgetten voor een Menswaardig Inkomen), die werd ontwikkeld om individuele leefsituaties te beoordelen vanuit een wetenschappelijk behoefte- en analysekader, enerzijds kan leiden tot een meer gelijkwaardige behandeling van kwetsbare burgers en anderzijds door de hogere overheden kan worden ingezet als een monitoringsinstrument voor een zachte aansturing en meer stroomlijning van de OCMW's.

In een eerste paragraaf situeren we de rol die OCMW's spelen om voor alle burgers de nodige voorwaarden te creëren met het oog op de realisatie van een menswaardig leven. In de tweede paragraaf bespreken we de mate waarin de OCMW's in deze opdracht lukken en op welke drempels ze hierbij botsen. We tonen aan dat OCMW's er niet altijd in slagen om een nauwkeurige diagnose van behoeftigheid te maken en een gelijkwaardige behandeling van hulpbehoevende gezinnen te waarborgen. Om hieraan te verhelpen werd de REMI-applicatie ontwikkeld. REMI maakt gebruik van de referentiebudgetten om een goed zicht te krijgen op alle noodzakelijke uitgaven van een gezin. Door het budget, dat op maat van ieder gezin wordt berekend, te vergelijken met het totaal netto gezinsinkomen kunnen uitspraken worden gedaan over de mate waarin gezinnen over voldoende financiële middelen beschikken om een menswaardig leven te leiden. We gaan na in welke mate verschillen tussen en binnen OCMW's door het gebruik van REMI worden verkleind. Verder bespreken we hoe deze tool niet alleen de OCMW-dienstverlening versterkt, maar ook lokale en bovenlokale overheden kan bijstaan in het monitoren van een doeltreffend armoedebestrijdingsbeleid en een eigen bijdrage kan leveren aan het onderzoek naar de ontwikkeling van meer valide en robuuste referentiebudgetten. In de laatste paragraaf vatten we de belangrijkste bevindingen samen en concluderen we.

5.2 Menswaardig leven en de rol van ocmw's

“Elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.” Op deze tekst in artikel 1 van de OCMW-wet is het bestaansrecht en de werking van het OCMW gebaseerd. Klassiek wordt er in de werking van de OCMW's een onderscheid gemaakt tussen het recht op maatschappelijke dienstverlening (Organieke Wet betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn van 8 juli 1976, beter bekend als de OCMW-wet) en het recht op maatschappelijk integratie (RMI-wet van 26 mei 2002, beter bekend als de Leefloonwet).

De leefloonwet regelt de verstrekking van een gegarandeerd minimuminkomen door middel van tewerkstelling en/of een geldelijke overdracht voor wie onder een bepaalde inkomens- en vermogensdrempel valt en daarbij voldoet aan vijf objectieve voorwaarden m.b.t. verblijfsstatuut, leeftijd, nationaliteit, uitgeputte rechten en werkbereidheid. De RMI-wet biedt een uniform wetgevend kader aan de OCMW's die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van dit recht en het ook gedeeltelijk mee financieren. De wet omschrijft welke prestaties maatschappelijk werkers en het Bijzonder Comité Sociale Dienst (BCSD) tegen wanneer moeten leveren om het subjectief recht op maatschappelijke integratie te waarborgen aan iedereen die aan de gestelde voorwaarden voldoet. Als dusdanig voert het OCMW, als gedecentraliseerde dienst een overheidstaak uit, met name te voorkomen dat burgers die geen (of onvoldoende) toegang (meer) hebben tot de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid in diepe armoede zouden belanden. De inspectiedienst van de Programmatorische federale Overheidsdienst (POD) Maatschappelijke Integratie ziet toe op een uniforme en correcte toepassing van de wetgeving.

Nauw verbonden met het recht op maatschappelijke integratie is er het veel bredere 'Recht op Maatschappelijke Dienstverlening' (RMD) dat wordt geregeld door de OCMW-wet. Om kwetsbare burgers voldoende mogelijkheden te geven een menswaardig leven te leiden, hebben OCMW's als taak om curatieve en preventieve acties te ondernemen met het oog op het verschaffen van materiële, sociale, geneeskundige, sociaalgeneeskundige of psychologische hulp (art. 57 OCMW-wet). Er wordt van hen verwacht hun opdracht te vervullen volgens de meest aangepaste methoden van het maatschappelijk werk (art. 59 OCMW-wet). Eventuele tussenkomsten van het OCMW moeten worden voorafgegaan door een sociaal onderzoek dat besluit met een nauwkeurige diagnose betreffende het bestaan en de omvang van de behoefte aan dienstverlening en dat de meest passende middelen voorstelt om daarin te voorzien (art. 60§1 OCMW-wet). Doch, daar waar in uitvoering van de RMI-wet OCMW's relatief weinig discretionaire bevoegdheid hebben, geldt het omgekeerde voor het recht op maatschappelijke dienstverlening. Hier beslissen OCMW's autonoom over de wijze waarop het sociaal onderzoek gebeurt en over de aard en de omvang van de hulp- en of steunverlening die het meest aangewezen is, gegeven de lokale context waarin ze opereren. De discretionaire bevoegdheid op lokaal niveau is gebaseerd op het idee dat de sociale bijstand als laatste vangnet best zo dicht mogelijk aansluit bij de noden van ieder individu. Het is dan ook de lokale overheid die het best is geplaatst om bestaande en toekomstige noden te detecteren en hierop, gegeven de gemeentelijke en stedelijke institutionele context, een adequaat antwoord te geven.

De leefloonwet en de OCMW-wet vormen samen de onderbouw van het Belgisch stelsel van sociale zekerheid. Via geldelijke uitkeringen, individuele begeleiding en maatschappelijke dienstverlening fungeren ze als een vangnet voor al wie onvoldoende rechten kan opbouwen in de sociale zekerheid en voor wie niet over voldoende mogelijkheden beschikt een leven te kunnen opbouwen dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Over de jaren heen is de groep van kwetsbare burgers die een beroep doet op de OCMW-dienstverlening zeer sterk gegroeid en diverser samengesteld (Van Mechelen, Zamora, & Cantillon, 2016). Zo telde ons land in december 2019 144.705 leefloongerechtigden, waarvan 35.954 in het Vlaams gewest (POD Maatschappelijke Integratie, 2020). Dit aantal ligt 14 keer hoger dan bij het inwerking treden van het recht op het bestaansminimum in 1975. Daarnaast doen ook steeds meer burgers een beroep op het recht op maatschappelijke dienstverlening. Omdat er voor de OCMW's geen gemeenschappelijk registratiesysteem bestaat is het niet mogelijk om een nauwkeurig overzicht te geven van welke materiële en immateriële steun precies wordt geboden, aan wie die steun wordt toegekend en over welk budget het gaat. Uit de resultaten van een bevraging door de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (Verlinden, 2012) en uit het statistisch overzicht van de financiële situatie van de Vlaamse lokale besturen (Belfius, 2019) kan voorzichtig worden afgeleid dat het bedrag aan aanvullende steun dat Vlaamse OCMW's uitkeren aan hun behoeftige cliënten het totale budget evenaart dat Vlaamse OCMW's spenderen om de leeflonen mee te financieren. Daarnaast staat vast dat de OCMW's er in de loop der jaren heel wat opdrachten bijkregen waaronder arbeidstrajectbegeleiding, psychosociale begeleiding, woonbegeleiding, budget-

en schuldhulpverlening, het faciliteren van de toegang tot cultuur, sport en vrijetijd of opvang van asielzoekers.

5.3 Garanderen OCMW's iedereen het recht op een menswaardig inkomen?

Over de doeltreffendheid van het OCMW-vangnet is er de laatste decennia al veel inkt gevloeid. Al ten tijde van de Commissies voor Openbare Onderstand (COO's)³² schoof de Commissie 'Bijstand aan behoeftigen' van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten twee richtlijnen naar voor om de minimumhoogte van een onderstandsinkomen te bepalen. Enerzijds moet het inkomen kwetsbare gezinnen toelaten om alle noodzakelijke kosten te betalen. Anderzijds mag het de hoogte van de sociale zekerheidsbedragen niet overstijgen. Wat de noodzakelijke kosten betreft, stelde de commissie voor om met volgende vitale behoeften rekening te houden: voeding, huishuur, gas, elektriciteit, onkosten voor onderhoud, herstelling en hygiëne, onkosten voor cultuur, ontspanning en verplaatsing, verwarming, kleding, medische zorgen en maatschappelijke zekerheid (Commissie 'Bijstand aan behoeftigen', in: Deleeck, Berghman, van Heddegem, & Vereycken, 1980). Als richtlijn voor een billijk onderstandsinkomen schoof de commissie 80-85% van het arbeidspensioen naar voor. De commissie benadrukte dat men hiermee niet het vrij beslissingsrecht van COO's in het gedrang wilde brengen, maar dat men een zogenaamd referentiepunt wilde geven, voornamelijk voor de COO's in kleinere gemeenten waar naast ontoereikende bedragen ook grote verschillen in steun werden vastgesteld (Barrez, 2016; Deleeck et al., 1980, pp. 57-58).

Toen enkele jaren later, op 1 januari 1975, het recht op het bestaansminimum (Wet van 7 augustus 1974) van kracht werd, vestigde het voor iedere Belg een afdwingbaar recht op een gewaarborgd inkomen, waarvan het bedrag overeenkwam met het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (Deleeck et al., 1980, pp. 35, 45). Het was bedoeld voor wie niet beschikte over voldoende bestaansmiddelen en niet in staat was om deze zelfstandig te verwerven door arbeid of sociale zekerheid. Om deze behoeftigheid vast te stellen werden de COO's opgedragen een sociaal bestaansmiddelenonderzoek uit te voeren. Daarnaast werden ze ook belast met de administratie en de gedeeltelijke financiering (50%) van deze bijstandsuitkering. Op deze manier werd het recht op een behoorlijke onderstandsuitkering uit de sfeer van liefdadigheid en plaatselijke willekeur gehaald. Bij de bespreking van de wet in het parlement kwam er naast veel weerstand op de dubbele financiering, ook veel kritiek op de hoogte van de uitkering (Deleeck, et. al, 1980, p. 36).

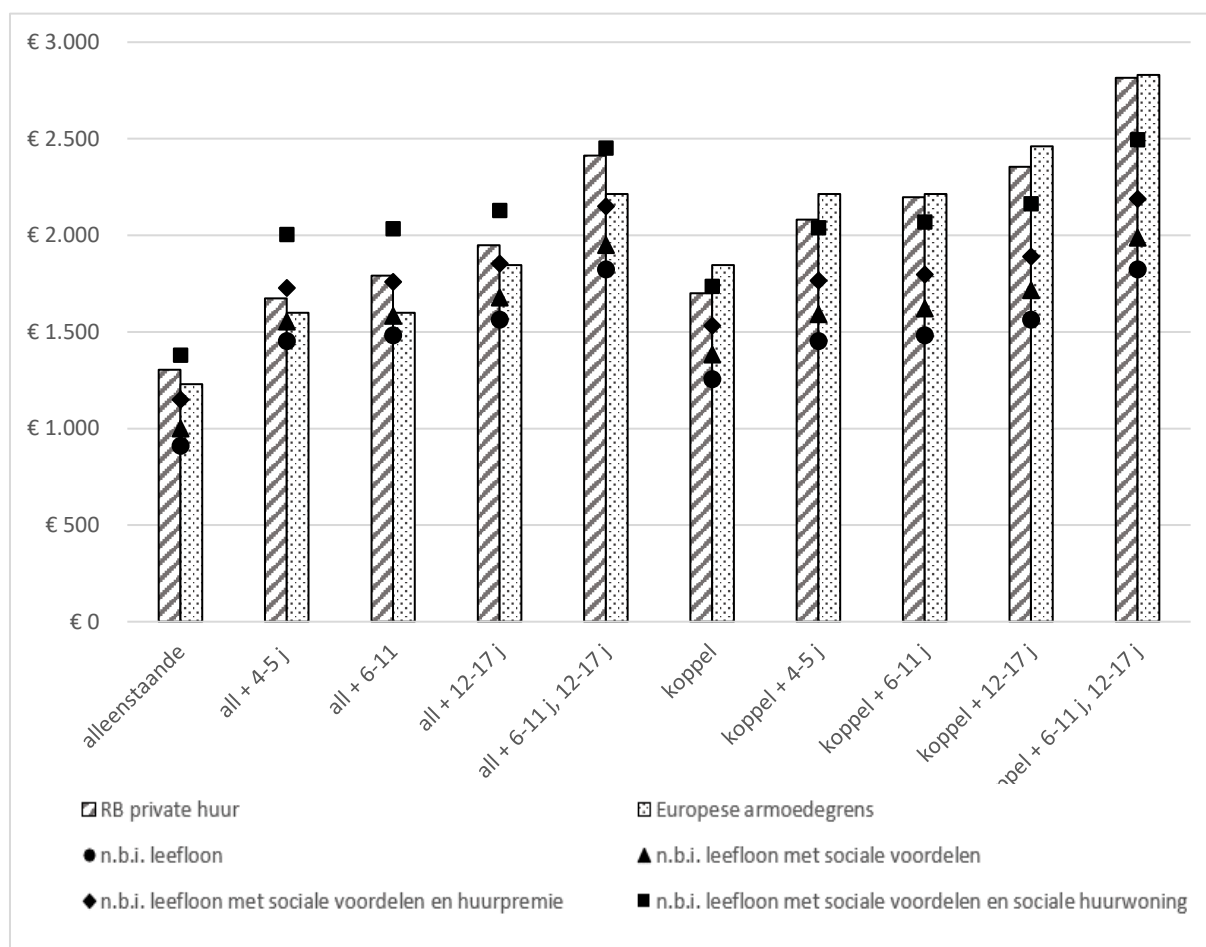
Dat de leefloonbedragen te laag zijn om een behoorlijke levensstandaard te realiseren is een kritiek die sindsdien op regelmatige wijze door wetenschappelijk onderzoek wordt ondersteund (De Lathouwer, 1996; Dehaes, Pauwels, Lambrechts, & Wuyns, 2001; Storms & Van Mechelen, 2016). Wanneer we vandaag de doeltreffendheid van de bijstandsuitkeringen in ons land willen beoordelen, zijn er twee gangbare maatstaven, namelijk de Europese armoederisicodrempel³³ die het risico op monetaire armoede meet en de referentiebudgetten die het minimaal noodzakelijk inkomen weergeven om adequaat te kunnen participeren aan de samenleving (zie paragraaf 5.4.1). Onderstaande figuur vergelijkt de hoogte van beide maatstaven (balkjes) met de hoogte van de netto gezinsinkomens van leefloongerechtigde gezinnen.

Figuur 5.1. Vergelijking van het referentiebudget voor niet-werkenden die een private woning huren en de Europese armoedegrens met het netto besteedbaar inkomen (n.b.i.) uit het leefloon zonder sociale voordelen, het leefloon met sociale

³² De COO's zijn de voorlopers van de huidige OCMW's. Ze werden opgericht door de wet van 10 maart 1925. Die wet bundelde de in vele wetten en besluiten verspreide regeling van de burgerlijke godshuizen en de burelen van Weldadigheid en installeerde in iedere gemeente één Commissie voor Openbare Onderstand.

³³ De Europese armoedelijn is een statistische maatstaf die in alle EU-landen wordt gebruikt om inkomensarmoede te meten. Ze meet het percentage personen dat leeft in een huishouden waarvan het netto beschikbaar maandinkomen lager ligt dan 60% van het mediaan netto gestandaardiseerd gezinsinkomen.

voordelen, het leefloon met sociale voordelen en met een huurpremie en het leefloon met sociale voordelen en de mogelijkheid om een sociale woning te huren (Vlaanderen - cijfers 2019³⁴)



De grafiek toont aan dat het besteedbaar inkomen van leefloongerechtigde gezinnen (zwarte bolletjes) niet volstaat om menswaardig te leven en dit zowel volgens de maatstaf van de referentiebudgetten als volgens de maatstaf van de Europese armoedegrens. De tekorten variëren van 223 euro tot 993 euro en zijn groter voor koppels met kinderen in vergelijking met alleenstaanden met kinderen. Dit moet worden verklaard door de gelijke hoogte van het leefloon voor beide typegezinnen, ondanks een verschillend aantal volwassenen.

Om het armoederisico van leefloongerechtigden in te perken, simuleerde het Federaal Planbureau in 2015, op vraag van de toenmalige staatssecretaris voor armoedebestrijding, de budgettaire en sociale impact van een verhoging van het leefloon tot op het niveau van de Europese armoederisicodrempel (Berger, Bossier, Dekkers, & De Vil, 2015). In deze simulatieoefening wordt het leefloon van een alleenstaande met 30% verhoogd tot op de hoogte van de Europese armoederisicodrempel. Ook de andere leeflooncategorieën werden met 30% opgetrokken om de onderlinge verhoudingen van de leefloonbedragen te bewaren. Het doorvoeren van dergelijke verhoging in 2016 zou het armoederisico met gemiddeld 6,6% doen dalen tegen 2020. De budgettaire kost van deze maatregel (inclusief directe terugverdieneffecten op korte termijn) zou 242 miljoen euro bedragen in 2016 en verder oplopen tot 267 miljoen euro in 2020. Echter, enkel de leefloonbedragen ophogen druist in tegen de gelaagdheid van de Belgische minimuminkomensbescherming. Die veronderstelt dat het verschil tussen het besteedbaar inkomen uit arbeid en het besteedbaar inkomen uit sociale zekerheid en sociale bijstand voldoende groot moet zijn om werkloosheidsvallen te vermijden. Met andere woorden, om de sociale

³⁴ De vergelijking voor 2020 is niet mogelijk omdat de Europese armoedelijijn voor 2020 nog niet beschikbaar is.

bijstands- en de sociale zekerheidsuitkeringen op een adequaat niveau te brengen moet het ‘glazen plafond’ van de (inadequate) lage lonen worden doorbroken en moet een verhoging van de sociale uitkeringen samengaan met een verhoging van de minimumlonen. Onderzoekers van het Centrum voor Sociaal Beleid simuleerden dat de budgettaire kost om de ganse onderbouw van de minimuminkomensbescherming op te tillen 3% van het totale beschikbare inkomen van alle gezinnen bedraagt (Collado, Cantillon, Van den Bosch, Goedemé, & Vandellanoot, 2019).

Naast het verhogen van de leeflonen, kan ook het verlagen van noodzakelijke uitgaven leiden tot een menswaardiger bestaan voor mensen in armoede. Doorheen de jaren zagen zo heel wat kostencompenserende maatregelen het licht. Het aanbod komt daarbij uit uiteenlopende hoeken, van energie- en drinkwatermaatschappijen tot ziekenfondsen, vervoersmaatschappijen en overheden. Allemaal hebben ze hun eigen voorwaarden en inkomensgrenzen opgesteld, die zelden wetenschappelijk zijn onderbouwd. In bovenstaande figuur wordt de impact op het besteedbaar inkomen uit het leefloon weergegeven van tien sociale voordelen waarop alle gezinnen met een leefloon recht hebben (zie bijlage 1 voor een overzicht). Zelfs indien de monetaire waarde van deze sociale voordelen, die varieert van 88 euro (voor alleenstaanden) tot 165 euro (voor koppels met twee opgroeiende kinderen), wordt opgeteld bij het besteedbaar inkomen voor leefloongerechtigde gezinnen (zie zwarte driehoekjes), blijft dit in sterke mate ontoereikend volgens beide maatstaven. Indien deze gezinnen bovenop de sociale voordelen ook een beroep kunnen doen op een Vlaamse huurpremie³⁵, verhoogt het besteedbaar inkomen verder met 10% à 15% (zie zwarte diamantjes). Maar ook dan blijven de inkomens van alle gezinnen onder de bedragen van referentiebudgetten, met uitzondering van een eenoudergezin met een kleuter. Ook volgens de Europese armoederisicodrempel is dit voor de meeste typegezinnen het geval, met uitzondering van een eenoudergezinnen. De grootste stijging van het besteedbaar inkomen (25% à 38%) wordt gerealiseerd door het kunnen huren van een sociale woning (zwarte vierkantjes). Samen met de toegekende sociale voordelen, zorgt dit ervoor dat alleenstaanden, koppels en eenoudergezinnen over een adequaat inkomen beschikken volgens beide maatstaven. Koppels met kinderen daarentegen blijven, zelfs wanneer ze een sociale woning huren en alle sociale voordelen uitputten, over onvoldoende financiële middelen beschikken om menswaardig te leven.

Sociale woningen en sociale voordelen kunnen het beschikbaar inkomen van gezinnen in armoede structureel verhogen op voorwaarde dat ze voldoende toegankelijk zijn. Dit is echter niet altijd het geval. Het aanbod sociale woningen is ontoereikend voor de groep kandidaat-huurders die in aanmerking komt voor een sociale woning³⁶ en slechts een beperkt deel van de kandidaat-huurders kunnen beroep doen op de Vlaamse huurpremie. Ook voor andere kostenreducerende sociale voordelen wordt er in de praktijk een grote non-take-up vastgesteld die het resultaat is van een proces met vele drempels op niveau van de klant, de administratie en de uitkeringsregeling en waarbij verschillende actoren (klanten, uitvoerders en beleidsmakers) betrokken zijn (Buyse et al., 2017; Van Mechelen & Janssens, 2017; Van Oorschot, 1996; Vinck, Lebeer, & Van Lancker, 2019).

Omwille van de ondoeltreffendheid van de leeflonen, maar ook omwille van de ondoeltreffendheid van de minimale sociale zekerheidsuitkeringen en de minimumlonen (Frederickx et al., 2019) kennen veel OCMW's aanvullende steun toe aan hun behoeftige cliënten. Deze aanvullende steun valt onder het recht op maatschappelijke dienstverlening en kan de vorm aannemen van steun in natura of van aanvullende financiële steun (AFS). In Vlaanderen is het aantal cliënten dat AFS (zowel terugvorderbare

³⁵ Volgens de geldende wetgeving (Besluit Vlaamse Regering van 4 mei 2012 tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat-huurders) kan een gezin enkel beroep doen op een huurpremie indien zij tenminste vier jaar ononderbroken zijn ingeschreven op de wachtlijst voor een sociale huurwoning van de gemeente waarin zij wonen.

³⁶ Op 31 december 2019 waren er 153.510 kandidaat-huurders voor een sociale huurwoning (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, 2020).

AFS als niet-terugvorderbare AFS) ontvangt bovenop zijn uitkering of loon met meer dan één derde gestegen op vijf jaar tijd, van 71.092 cliënten in 2013 naar 96.775 cliënten in 2018 (Debast, 2019).

Het toekennen van AFS op maat van iedere cliëntsituatie behoort tot de discretionaire bevoegdheid van het OCMW. Niet verwonderlijk dat er al vaker grote verschillen werden vastgesteld tussen OCMW's met betrekking tot de aard, de toekenningsvoorwaarden en het niveau van geboden hulp (Beyns et al., 2008; Dehaes, Pauwels, Lambrechts & Wuyns, 2001; Luyten, 1993; Malcorps, 2009; Mertens & Storms, 2014; Put.J., Derieuw, S. , 1990; Storms et al., 2013; Van Mechelen & Bogaerts, 2008). Daarnaast verschillen OCMW's ook sterk in de wijze waarop zij financiële behoefte diagnosticeren (in het bijzonder de inkomsten en uitgaven die zij hiervoor in aanmerking nemen) en in hun beslissingsprocedure om AFS toe te kennen. Dit leidt tot aanzienlijke verschillen tussen OCMW's wat betreft de omvang van de AFS. Hierdoor is de invulling van het recht op een menswaardig bestaan in hoge mate afhankelijk van de woonplaats van behoeftige personen.

De meest voorkomende aanvullende financiële steunen zijn de huurtoelage, energietoelage, tussenkomsten voor medische kosten en schoolkosten. Daarnaast beschikken OCMW's vaak over diverse andere financiële toelagen voor het bekostigen van kinderopvang, een bril, verzekeringen of paramedische kosten. Heel wat OCMW's kennen ook een algemene AFS die niet is gebonden aan specifieke uitgaven (Mertens & Storms, 2014).

Het toekennen van AFS gebeurt meestal niet vrijblijvend. OCMW's kennen AFS toe voor een bepaalde periode en leggen voorwaarden op aan de cliënten die de steun ontvangen. De voorwaarden worden éénmalig of periodiek geëvalueerd. Zo wordt de toekenning van een huurtoelage door OCMW's vaak gekoppeld aan de voorwaarde dat de cliënt zich inschrijft op de wachtlijst voor een sociale woning en het aanvaarden van een goedkopere woning als die wordt aangeboden. Andere mogelijke voorwaarden zijn het volgen van een activeringstraject of het toestemmen in budgetbeheer of budgetbegeleiding. De steun wordt ook vaak terugvorderd, in het bijzonder wanneer cliënten de voorwaarden niet opvolgen. Welke voorwaarden worden gebruikt, hoe deze worden geëvalueerd en wat de consequenties zijn als de voorwaarden niet worden gevolgd, verschilt van OCMW tot OCMW (Cornelis, Peeters, & Storms, 2013; Mertens & Storms, 2014).

Om de toegang tot en de hoogte van de AFS te bepalen, beroepen OCMW's zich soms op eigen richtlijnen of normen. In 2006 had 72,3% van de Vlaamse OCMW's hierover mondelinge of schriftelijke afspraken, waarvan 63,4% schriftelijke afspraken (Van Mechelen & Bogaerts, 2008). Recenter onderzoek in de Kempen laat zien dat het aandeel OCMW's met eigen richtlijnen of steunnormen verder is toegenomen van 73,1% in 2008 naar 76,9% in 2013, waarvan 69,2% schriftelijke afspraken (Mertens & Storms, 2014). De meeste OCMW's houden bij het bepalen van de hoogte van de AFS rekening met een barema dat lager ligt dan het minimumloon (als zogenaamde kritische grens) om geen werkloosheidsval te creëren (Beyns et al., 2008; Hermans, 2005; Luyten, 1993, 2001; Malcorps, 2009; Mertens & Storms, 2014; Storms et al., 2013; Van Mechelen & Bogaerts, 2008).

Dat binnen OCMW's meer en meer afspraken worden gemaakt over de hoogte van de aanvullende steun en de wijze waarop in dit kader sociale behoefte wordt vastgesteld is niet verwonderlijk gezien de discretionaire ruimte en de sterke groei en diversificatie van de bijstandspopulatie (Van Mechelen et al., 2016). Omdat deze normen vaak door het OCMW zelf zijn opgemaakt, blijven er belangrijke verschillen bestaan wat betreft de aard (schriftelijk of mondeling) en de inhoud van de afspraken.

Verschillen wat betreft de omvang van de AFS doen zich niet alleen voor tussen OCMW's, maar ook binnen hetzelfde OCMW (Storms et al., 2013). Maatschappelijk werkers beschikken immers over heel wat discretionaire ruimte in hun sociaal onderzoek en in hun voorstellen over het toekennen of weigeren van aanvullende steun aan het BCSD. Onderzoek in het kader van het leefloon toont in dit

verband aan dat de attitude van de maatschappelijk werker ten opzichte van de welvaartstaat een belangrijke predictor is om sanctionerend op te treden naar cliënten die zich niet bereidwillig opstellen om te werken (De Wilde, 2018).

Om hieraan tegemoet te komen maakten verschillende OCMW's in het verleden hierover afspraken op regionaal niveau. Zo hanteerden (en hanteren enkele nog altijd) sommige Limburgse OCMW's het Quetelet-systeem³⁷ om AFS toe te kennen. In de provincie Antwerpen had een groep van OCMW's de afspraak om 90 % van de werkloosheidsvergoedingen als plafond te gebruiken om AFS te verlenen aan lage inkomensgezinnen. Ook de VVSG ontwikkelde in 2008 een 'instrument voor het toekennen van AFS'³⁸ waarbij OCMW's de keuze kregen tussen twee maatstaven om als 'armoedetoets' te gebruiken, namelijk de Europese armoedegrens of het 'leefloon+10%'. Al deze instrumenten streven gelijke behandeling van cliënten na: voor eenzelfde typegezin wordt eenzelfde AFS voorgesteld, ook wanneer deze typegezinnen andere financiële behoeften hebben, bijvoorbeeld omwille van gezondheidsproblemen, de noodzaak aan betaalde kinderopvang of verschillende huisvestingskosten. Deze 'gelijke' behandeling zorgt er echter niet voor dat het recht op een menswaardig inkomen in dezelfde mate wordt gewaarborgd voor iedereen. Veel OCMW's realiseerden zich dat noch deze steunnormen, noch de grote waaier aan zelfgemaakte richtlijnen leidden tot meer sociaal rechtvaardige beslissingen inzake het toekennen van AFS. Daarom waren veel OCMW's vragende partij voor het ontwikkelen van een nieuwe norm die, gebaseerd op een wetenschappelijk theoretisch en methodisch kader, het minimale inkomen weerspiegelt dat een gezin nodig heeft om adequaat aan de samenleving te kunnen deelnemen, zonder daarbij de eigenheid van de lokale context en de bijzondere behoeften van bepaalde gezinnen over het hoofd te zien. Zo zagen de referentiebudgetten het levenslicht.

5.4 REMI: wetenschappelijk diagnose-instrument voor financiële behoeftigheid

In wat volgt beargumenteren we dat de referentiebudgetten en de hierop gebaseerde REMI-applicatie een waardig alternatief vormen voor het huidige lappendeken aan steunnormen en financiële barema's. Ze kunnen het werk van de maatschappelijk werkers bij het maken van een nauwkeurige diagnose van de financiële behoeftigheid van cliënten versterken en de leden van het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst (BCSD) ondersteunen bij het nemen van rechtvaardige beslissingen over het toekennen van AFS. Ook voor lokale en bovenlokale overheden kunnen deze instrumenten nuttig zijn voor het monitoren van een doeltreffend armoedebestrijdingsbeleid. Tot slot kan de REMI-applicatie, en in het bijzonder de data die het genereert, bijdragen aan het onderzoek naar de ontwikkeling van valide, robuuste referentiebudgetten. Hiervoor bespreken we eerst kort wat referentiebudgetten precies zijn en hoe de REMI-tool hiervan gebruik maakt om behoeftesituaties te diagnosticeren.

5.4.1 Referentiebudgetten

Referentiebudgetten geven een antwoord op de vraag: "Hoeveel inkomen hebben gezinnen minimaal nodig om adequaat te participeren aan de maatschappij?" Er is geen absoluut antwoord te geven op deze vraag omdat gezinnen met gelijke financiële middelen toch ongelijke participatiemogelijkheden kunnen hebben omdat hun gezondheidstoestand verschillend is of omdat ze over ongelijke competenties (kennis, vaardigheden, attitudes) beschikken. Samenlevingskarakteristieken zoals de

³⁷ Dit systeem werd in het midden van de jaren zeventig ontwikkeld door de OCMW's van West-Limburg. Het is bedoeld als een diagnose-instrument en steunt op twee pijlers: het berekende levensminimum en het totale gezinsinkomen. Bij het bepalen van het levensminimum maakt men gebruik van een verbruiksschaal die gebaseerd is op de fysieke groei van het individu. De eenheid van de die verbruiksschaal wordt een 'quet' genoemd, refererend naar de Belgische statisticus Adolphe Quetelet. De som van de quets van de gezinsleden van een gezin stemt overeen met het minimumbedrag waarover een gezin zou moeten kunnen beschikken om te voorzien in zijn onderhoud, zonder rekening te houden met de huisvestingskosten.

³⁸ Dit instrument wordt sinds enkele jaren niet langer geactualiseerd en gebruikt.

mate waarin publieke goederen toegankelijk zijn, geven ook aanleiding tot andere financiële noden (Bérénice Storms, 2012).

De vraag naar de vereiste financiële middelen voor adequate maatschappelijke participatie kan enkel relatief worden beantwoord. Dit betekent echter niet dat we geen grenzen kunnen stellen. De referentiebudgetten definiëren een theoretische financiële ondergrens voor bepaalde typegezinnen waarvoor noodgedwongen een aantal assumpties worden gemaakt. De leden van het gezin verkeren in goede gezondheid, zijn goed geïnformeerd en zelfredzaam. Het gezin leeft in een kwaliteitsvolle woning en heeft toegang tot alle noodzakelijke goederen en diensten. Aan deze assumpties is vaak niet voldaan, in het bijzonder niet voor gezinnen in armoede (zie bijvoorbeeld Cambois, Brønnum-Hansen, Hayward, & Nusselder, 2020 en Vlaamse Woonraad, 2019). Wat een kwetsbaar gezin minimaal nodig heeft om adequaat te participeren aan de maatschappij ligt in de realiteit vaak hoger dan wat de berekende referentiebudgetten aangeven. Indien de referentiebudgetten door OCMW's worden gebruikt, zal dit daarom niet gebeuren aan de hand van typegezinnen, maar wel aan de hand van de REMI-tool die toelaat individuele noodzakelijke kosten mee in rekening te nemen.

De referentiebudgetten vertrekken vanuit een wetenschappelijk theoretisch en methodisch kader (Storms, 2012). Hun ontwikkeling is geïnspireerd op de Theory of Human Needs van Doyal & Gough (1991) die stelt dat er moet voldaan zijn aan twee universele behoeftes om adequaat te participeren aan de maatschappij: autonomie en gezondheid. Deze universele behoeftes worden met het oog op de ontwikkeling van de Belgische referentiebudgetten verder geconcretiseerd naar intermediaire behoeftes: voldoende en adequate voeding, huisvesting en veiligheid, kleding, persoonlijke verzorging en gezondheidszorg, veilige kindertijd, mobiliteit, sociale relaties, rust en ontspanning. De referentiebudgetten gaan op zoek naar welke producten en diensten minimaal nodig zijn om deze intermediaire behoeftes adequaat te vervullen. Hiervoor wordt zoveel mogelijk een beroep gedaan op normatieve standaarden: bestaande richtlijnen en wetenschappelijk onderzoek over wat minimaal noodzakelijk is om gezond en autonoom door het leven te kunnen gaan. Wanneer richtlijnen of wetenschappelijk onderzoek ontbreken, worden experts en focusgroepen (met burgers met een verschillende sociaaleconomische achtergrond) geraadpleegd. De focusgroepdeelnemers bediscussiëren naast inhoud van korven, ook de aanvaardbaarheid en haalbaarheid ervan (Storms, 2012; Storms & Van den Bosch, 2009).

Voor de producten en diensten worden goedkope prijzen genoteerd die nog een zekere keuzevrijheid voor de consument garanderen. De focusgroepen bediscussiëren de haalbaarheid van de prijsstrategie alsook de winkels waarin de prijzen worden genoteerd. De referentiebudgetten worden ieder jaar opnieuw geprijsd zodat de koopkracht van de referentiebudgetten gewaarborgd blijft (uprating). Iedere vijf jaar wordt de inhoud van de budgetkorven aangepast (rebasings) aan de gewijzigde maatschappelijke verwachtingen en structuren.

5.4.2 REMI

Referentiebudgetten worden gebruikt om theoretisch financiële ondergrenzen te berekenen en zijn ontwikkeld voor een groot aantal specifieke gezinstypes in welomschreven leefsituaties (Storms & Van den Bosch, 2009; Van Thielen, et al., 2010). In de realiteit zijn er veel meer gezinstypes en leefsituaties. Vanuit het werkveld was er nood aan een makkelijk hanteerbaar instrument dat toelaat om met referentiebudgetten in de praktijk aan de slag te gaan om individuele leefsituaties te toetsen aan menselijke waardigheid. Daarom is in nauw overleg met het werkveld de applicatie REMI ontwikkeld. REMI maakt gebruik van de referentiebudgetten om een goed zicht te krijgen op alle noodzakelijke uitgaven van een gezin en berekent hoeveel inkomen dit gezin nodig heeft om menswaardig te leven. Dit minimaal noodzakelijke gezinsbudget wordt vervolgens vergeleken met het totale netto gezinsinkomen. Het saldo van beide bedragen geeft weer of het gezin over voldoende financiële

mogelijkheden beschikt om menswaardig te leven (Storms, 2018). Hieronder leggen we de werking van REMI gedetailleerd uit aan de hand van een fictief voorbeeld dat is toegevoegd in bijlage 2.

In REMI wordt de gezinssamenstelling van de cliënt ingegeven (of rechtstreeks ingevoerd³⁹) in het basisdossier. Naast de persoonsgegevens van de cliënt zelf wordt er ingevuld welke andere volwassenen en kinderen deel uitmaken van het gezin, of eventuele kinderen voltijds inwonen en welk hun huidige scholingsniveau (kleuter, lager, secundair of hoger onderwijs) is. In ons voorbeeld is de cliënt een alleenstaande moeder met twee voltijds inwonende kinderen waarvan het ene kind in de kleuterschool zit en het andere in de lager school.

Om het netto gezinsinkomen van de cliënt te kunnen berekenen, worden alle inkomstenbronnen opgenomen in het basisdossier van REMI: het netto-inkomen uit arbeid, sociale zekerheid of bijstand (werkloosheidsuitkering, invaliditeitsuitkering, ziekte-uitkering, pensioen, leefloon en kindergeld), de ontvangen alimentatie en andere mogelijke inkomsten worden samengeteld. De cliënt in ons voorbeeld heeft een voltijds contract bij een dienstenchequebedrijf en een netto maandloon van 1.502 euro. Daarnaast ontvangt ze maandelijks 382,48 euro kindergeld en 300 euro alimentatie. De jaarlijkse studietoelagen worden omgezet naar een maandbedrag van 24,32 euro. Zo beschikt het gezin in ons voorbeeld over een netto beschikbaar gezinsinkomen van 2.208,80 euro per maand.

De uitgaven van de referentiebudgetten worden in REMI gegroepeerd in vier bestedingscategorieën: vaste uitgaven, leefgeld, toekomstige voorzieningen en extra uitgaven.

1. De vaste uitgaven bevatten de maandelijke en jaarlijkse terugkerende uitgaven zoals de huurprijs of het bedrag van de hypothecaire lening, de energiekost, de provinciebelasting of de ziekenfondsbijdrage van het gezin.
2. Het leefgeld bevat voornamelijk geïndividualiseerde uitgaven die veel sterker variëren naargelang de gezinssamenstelling zoals de uitgaven voor voeding, kleding, verzorging, onderwijs, ontspanning en onderhoud van de woning.
3. Het budget voor toekomstige voorzieningen wordt bepaald door de maandelijke afschrijvingskosten voor duurzame consumptiegoederen opgenomen in de referentiebudgetten. Dit budget vormt het bedrag dat maandelijks moet worden gespaard om bijvoorbeeld een fiets, een ijskast, een bed of een computer te kunnen vervangen.
4. De extra uitgaven bevatten uitgaven die niet noodzakelijk zijn voor ieder gezin, maar enkel wanneer hun leefomstandigheden afwijken van deze van de hierboven vermelde typegezinnen waardoor zij bijkomende noden hebben. Het gaat bijvoorbeeld om éénmalige hoge of terugkerende medische kosten voor zieke gezinsleden, de kosten voor een wagen of kinderopvangkosten. Het kan ook gaan om de maandelijke kost van een afbetalingsplan voor een schuld uit een consumentenkrediet of een overlevingsschuld⁴⁰.

Hoewel REMI toelaat dat de reële uitgaven van een cliënt in het basisdossier worden ingegeven, is de invoer ervan niet verplicht. De kost voor het huren van een woning of het betalen van de hypothecaire lening is daarentegen wel verplicht, omdat de geografische woonplaats van de cliënt de hoogte hiervan sterk beïnvloedt. Ook extra uitgaven die een cliënt moet doen omwille van specifieke noden (bijvoorbeeld medische kosten, autokosten of schulden) moeten ingevoegd worden in het basisdossier. Voor de andere uitgaven worden automatisch de bedragen uit de referentiebudgetten

³⁹ Sommige softwareleveranciers hebben de REMI-applicatie ingebouwd in de bestaande OCMW-software zodat de reeds gekende cliëntgegevens rechtstreeks worden ingevoerd in het basisdossier.

⁴⁰ Met de term overlevingsschulden refereert men naar schulden, gemaakt door gezinnen met een inkomen dat te laag is om alle noodzakelijke uitgaven te betalen. Het betreft vaak maandelijke aflossingen voor achterstallige facturen voor energie of water, medische uitgaven of telecommunicatie

ingevoegd in het basisdossier. Maatschappelijk werkers kunnen er tevens voor opteren om andere reële uitgaven mee te nemen in de berekening van het minimaal noodzakelijk maandbudget. We denken hierbij bijvoorbeeld aan de kosten voor energie alsook aan de onderwijskosten omdat deze in bepaalde omstandigheden (bv. slecht geïsoleerde woning of scholier in beroepsopleiding) sterk kunnen afwijken van de bedragen uit de referentiebudgetten. Hoe meer reële uitgaven worden ingevoerd, hoe nauwkeuriger het zicht op de levenssituatie en de financiële behoeften van een cliënt. In de gebruikersgids en de nota met Frequently Asked Questions (FAQ's) vinden maatschappelijk werkers praktische ondersteuning voor het gebruik van REMI. Zo bevat de FAQ—nota bijvoorbeeld uitleg over hoe het inkomen van inwonende kinderen in rekening kan worden gebracht of hoe de noodzakelijke uitgaven voor deeltijds inwonende kinderen of het referentiebudget voor autogebruik worden berekend.

In ons fictief voorbeeld zijn reële uitgaven opgenomen voor huur, verbruikerskosten (energie en water) en kinderopvang. Deze bedragen worden in het maandbudget opgenomen in de kolom 'verrekend in budget'. Alle andere uitgaven in deze kolom zijn referentiebedragen. De uitgaven voor een wagen worden enkel meegenomen in het maandbudget indien in het basisdossier wordt aangeduid dat een wagen noodzakelijk is. Wanneer een cliënt bijvoorbeeld een wagen nodig heeft om te werken of werk te zoeken, kan worden beargumenteerd dat dit een noodzakelijke uitgave is. In het basisdossier van ons fictief voorbeeld is de kost van een wagen opgenomen. Daarnaast is in ons voorbeeld ook de maandelijkse aflossing voor een energieschuld opgenomen. Zowel de uitgave voor de wagen als de afbetaling voor de energieschuld zijn in het maandbudget zichtbaar onder 'extra uitgaven'.

De som van de vier bestedingscategorieën (vaste uitgaven, leefgeld, toekomstige voorzieningen en extra's) vormt het noodzakelijk budget voor een menswaardig netto gezinsinkomen voor de cliënt. Dit minimaal noodzakelijk budget wordt vergeleken met het reële netto gezinsinkomen. Het saldo tussen beiden geeft aan of het gezin over voldoende besteedbaar inkomen beschikt om een menswaardig leven te waarborgen en hoeveel inkomen het gezin tekort of over heeft. In ons voorbeeld bedraagt het minimaal noodzakelijk budget om adequaat aan de maatschappij deel te nemen 2.395,36 euro. Het beschikbaar inkomen van dit gezin is slechts 2.208,80 euro waardoor er een maandelijks tekort van 186,56 euro is. De diagnose die op basis van de REMI output kan worden gesteld is dat dit gezin momenteel niet in staat is om met de huidige inkomsten menswaardig te leven. De maatregelen die een lokaal bestuur neemt wanneer een gezin een tekort heeft op haar maandbudget, behoort tot de autonomie van dit lokaal bestuur en is afhankelijk van de lokale context (zie paragraaf 3.5.1).

Om de privacy van cliënten te garanderen, worden de data die hulpverleners in REMI ingeven, gecodeerd en bewaard op een externe server die uit vijf verschillende databanken bestaat. De persoonsgegevens van een cliënt worden in een andere databank bewaard dan het cliëntdossier zodat de dossiergegevens volledig anoniem worden bewaard. CEBUD heeft een webbeheerder die de technische ondersteuning en ontwikkeling van REMI op zich neemt. Een externe veiligheidsconsulent houdt toezicht op de webbeheerder en de REMI-gebruikers. Onderzoekers hebben geen rechtstreekse toegang tot de databanken en kunnen via een interface enkel volledig geanonimiseerde gegevens raadplegen.

Op basis van deze data worden jaarlijkse rapporten opgemaakt voor REMI-gebruikers, op maat van het eigen OCMW en met als benchmark de data van alle REMI-gebruikers⁴¹. Met deze rapporten krijgen OCMW's een goed zicht op de leefomstandigheden van kwetsbare gezinnen die komen aankloppen bij het OCMW. Daarnaast zijn de rapporten ook nuttig voor de sociale dienst om het gebruik van REMI, zowel in het eigen OCMW als tussen OCMW's te monitoren (zie paragraaf 3.6.1). In dit kader organiseert CEBUD een jaarlijks lerend netwerk met REMI-gebruikers waarin kennis en ervaring

⁴¹ In de toekomst zal, indien gewenst een meer aangepaste benchmark kunnen worden aangeboden (bv. met geanonimiseerde data gegroepeerd volgens de grootte van de gemeente of stad en/of per regio).

worden uitgewisseld. Op basis van de feedback van gebruikers wordt de applicatie aangepast. Ook wordt de applicatie jaarlijks in augustus geactualiseerd met de meest recente referentiebedragen.

De grote meerwaarde van REMI is dat het hulpverleners in staat stelt om een nauwkeurige diagnose te maken van de financiële behoefte van individuele cliëntsituaties op basis van eenvormige criteria die gebaseerd zijn op wetenschappelijk onderzoek en die verwijzen naar een gemeenschappelijk en gedragen (Goedemé, Penne, Van den Bosch, & Storms, 2019; Storms & Van den Bosch, 2009) theoretisch kader van wat een menswaardig leven inhoudt. Dit zorgt voor een gelijkwaardige behandeling van cliënten tijdens het sociaal onderzoek. REMI biedt hiermee een alternatief voor de verscheidenheid aan steunnormen die OCMW's momenteel hanteren en die hoofdzakelijk gebaseerd zijn op een gelijke behandeling, eerder dan een gelijkwaardige behandeling van cliënten.

5.5 Hoe versterkt REMI de werking van het OCMW?

In deze paragraaf gaan we na hoe REMI de werking van de sociale dienst en zijn betrokken actoren versterkt op welke manier dit bijdraagt tot meer sociaal rechtvaardige en gelijkwaardige beslissingen over de steunverlening door OCMW's. We staven dit aan de hand van praktijkvoorbeelden van onderzoek en getuigenissen. De onderzoeksdata zijn afkomstig uit het onderzoek dat we in 2012 voerden naar de mogelijke impact van het REMI instrument (Cornelis, Peeters, Reynaert, Thijs, Casman, Nisen & Storms, 2012; Cornelis, Peeters & Storms, 2013) en uit een recente bevraging van de REMI-gebruikers (Storms & Geboers, 2020). Voor de getuigenissen baseren we ons op de informatie van deze laatste bevraging en de informatie die tijdens het lerend netwerk van de REMI-gebruikers wordt uitgewisseld⁴².

5.5.1 Voor de sociale dienst en maatschappelijk werkers

Een belangrijk voordeel van REMI is dat maatschappelijk werkers via de applicatie een gestructureerde methodiek in handen hebben om nauwkeurig zicht te krijgen op de uitgaven en inkomsten van cliënten. Uit onderzoek (Cornelis et al., 2012; 2013) blijkt immers dat er geen of weinig afspraken worden gemaakt tussen en binnen OCMW's over de aard van de inkomsten en uitgaven die worden meegenomen in het sociaal onderzoek om de financiële behoefte van cliënten vast te stellen. Zo worden bijvoorbeeld kinderbijslagen, studietoelagen of ontvangen alimentatie niet systematisch als inkomstenbron meegenomen. Ook noodzakelijke uitgaven zoals verzekeringspremies, vakbondsbijdragen of bepaalde belastingen worden evenmin systematisch opgenomen langs de uitgavenzijde. De REMI-tool zal een meer nauwkeurige en correcte inschatting maken van de financiële behoefte die bovendien minder afhankelijk is van de beschikbaarheid van specifieke informatie (bijvoorbeeld over persoonlijke uitgaven).

“Het is een handig instrument om duidelijkheid te krijgen in de financiële situatie van iemand en om zijn uitgave- en bestedingspatroon duidelijk te krijgen. Ook geeft het een goed zicht van eventuele tekorten en hoe moeilijk het is voor mensen om rond te komen.” (MW4, Cornelis et al., 2013)

Het sociaal onderzoek naar de behoefte in functie van aanvullende financiële steun gebeurt in alle OCMW's door de maatschappelijk assistent. 45% van de maatschappelijk assistenten die met REMI werken, vult samen met de cliënt de tool in om daarna samen de behoeftesituatie te bespreken en te zoeken naar haalbare korte- en langetermijnoplossingen om de financiële situatie te verbeteren.

⁴² In de getuigenissen verwijzen we naar kleine (< 15.000 inwoners), middelgrote (15.000-49.999 inwoners), grote (50.000-100.000 inwoners) en zeer grote (> 100.000 inwoners) OCMW's.

Cornelis et al. (2012) stelden vast dat het sociaal onderzoek op basis van REMI niet meer tijd in beslag neemt in vergelijking met het onderzoek dat vóór de invoering van REMI werd uitgevoerd omdat het niet nodig is om alle uitgave- of inkomstenposten handmatig in te vullen. In het fictief voorbeeld (bijlage 2) zijn enkel de huurprijs, de verbruikerskosten, de kosten voor kinderopvang, de autokosten en de energieschuld ingevuld. Voor alle andere uitgavenposten wordt bij de berekening van het noodzakelijk maandbudget een beroep gedaan op de referentiebedragen. Hierdoor kan met een geringe administratieve inzet (van zowel de cliënt als de maatschappelijk werker) de mate van financiële behoefte van de cliënt worden bepaald.

Het overzicht van inkomsten en noodzakelijke uitgaven uit REMI geeft aan maatschappelijk werkers en cliënten een leidraad om te bepalen welke ondersteuning is aangewezen wanneer het maandbudget een negatief saldo vertoont. Zo kan het overzicht bijvoorbeeld aanleiding geven om niet opgenomen rechten en sociale voordelen uit te putten of een traject naar tewerkstelling op te zetten. Als blijkt dat bepaalde uitgavenposten veel hoger liggen dan voorzien in de referentiebedragen, kunnen maatschappelijk werker en cliënt samen bekijken of en hoe deze kunnen worden verminderd. Kunnen de woonomstandigheden worden verbeterd waardoor de verbruikerskosten en/of de huurkosten naar omlaag kunnen? Is er nood aan gedragsverandering op vlak van budgettering? Ook wanneer de reële uitgaven lager blijken te liggen dan de minimale referentiebedragen, kan dit belangrijke informatie geven aan maatschappelijk werkers. Vaak wijst dit op overlevingsstrategieën van kansarme gezinnen die zich tekortdoen waardoor aan bepaalde basisbehoeften niet is voldaan.

5.5.2 Voor cliënten

Als de maatschappelijk werker REMI samen met de cliënt invult, verwerft de client vaak een beter inzicht in zijn huishoudbudget. De cliënt kan meezoeken naar haalbare wegen om zijn budget in evenwicht te brengen en naar welke stappen hij hiervoor kan zetten. Dergelijke methodiek, waarin de cliënt zelf mee nadenkt over mogelijke oplossingen en zijn rol hierin, blijkt effectiever dan methodieken waarbij maatregelen extern worden voorgesteld of opgelegd (Moller, Deci, & Ryan, 2006). REMI wordt op die manier niet enkel gebruikt voor het toekennen van AFS maar ook als begeleidingsinstrument.

“REMI wordt toegepast bij mensen die minstens drie maanden actief begeleid worden... Met hen worden er een handelingsplan en begeleidingstool opgemaakt. Welke doelen wil en kan cliënt realiseren? Steun uit REMI wordt gekoppeld aan doelen. Rechten uitputten en dan individuele begeleiding met aangepaste doelen. Het is heel wat werk, maar het resulteert wel en na zes maanden volgt er een evaluatie.” (middelgroot OCMW, Antwerpen)

“Eerst vullen we een budgetplanner in. Dit gebeurt tijdens een gesprek met de cliënt. Dit wordt ingeput in REMI. Het resultaat hiervan bespreken we samen met de cliënt. We zetten heel erg in op de keuzes van de cliënt, in dialoog gaan met de cliënt. Keuzes maken mag, als de cliënt kiest voor een wagen of duur abonnement is de vraag of iets het waard is om bepaalde andere uitgaven hiervoor te laten. Keuzes moeten door de cliënt zelf worden ondersteund op lange termijn. Dit kan enkel wanneer er al bijna voldoende inkomen is.” (groot OCMW, West-Vlaanderen).

Het financieel redzaam maken van cliënten vraagt een intensieve begeleiding die uiteraard verder gaat dan enkel het analyseren van de uitgaven en inkomsten van cliënten. Het is de taak van de maatschappelijk werker om samen met de cliënt te bepalen welke stappen best wanneer worden genomen zoals het verbeteren van de (financiële) geletterdheid van de cliënt, het verbeteren van de administratieve en budgettaire vaardigheden van cliënten, het uitputten van rechten of het toekennen van steun.

Een recente bevraging bij alle REMI-gebruikers toont aan dat vele OCMW's (62,5%) REMI gebruiken om hun cliënten systematisch en proactief te screenen op financiële behoeftigheid, en niet af te wachten totdat deze zelf een concrete financiële hulpvraag stellen⁴³. Dit past binnen hun wettelijke opdracht om niet enkel "lenigende of curatieve", maar ook "preventieve" integrale hulp te verlenen in functie van de maatschappelijke participatie van hun cliënten (art. 58 OCMW-wet). Zo anticipeert het OCMW op toekomstige (of al aanwezige en groeiende) financiële problemen bij cliënten. Deze praktijk draagt ertoe bij dat de hulp- en steunverlening binnen één OCMW meer uniform verloopt en de attitude van de maatschappelijk werker minder impact heeft op het al dan niet toekennen van AFS of op de hoogte ervan. Een bijkomend voordeel is dat de rechten van cliënten op niet automatisch toegekende sociale voordelen en tegemoetkomingen beter zullen worden uitgeput.

5.5.3 Voor het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst

Voor de leden van het BCSD biedt de REMI-output (zie bijlage 2) een gestructureerd overzicht van inkomsten en noodzakelijke uitgaven een uniform, op wetenschappelijk onderzoek gestoeld beslissingskader voor het beoordelen van zeer diverse behoeftesituaties. Die worden momenteel in de meeste OCMW's bijna uitsluitend beschreven in tekstbestanden. Het bijvoegen van de REMI-output bij de sociale verslagen geeft het BCSD een juister en vollediger zicht op de mate van financiële behoeftigheid van de gezinnen. Hierdoor kan het BCSD beter onderbouwde beslissingen nemen over of en hoe gezinnen goed kunnen worden ondersteund.

"De maatschappelijk werker drukt soms twee maanbudgetten af voor dezelfde cliënt maar met verschillende variaties in het basisdossier om na te gaan wat de impact van bepaalde keuzes [door het BCSD] is. De maanbudgetten worden dan naast elkaar gelegd en met elkaar vergeleken. Het gebruik van een gestructureerd systeem als REMI wordt door het bestuur als iets heel positief gezien." (klein OCMW, Vlaams-Brabant)

De OCMW's geven aan dat het gebruik van REMI voor een groter draagvlak zorgt bij de leden van het BCSD in het nemen van beslissingen met betrekking tot individuele steunaanvragen. REMI zorgt er voor dat steeds hetzelfde beslissingskader wordt gehanteerd, dat gebaseerd is op uitvoerig wetenschappelijk onderzoek.

"Het voordeel van REMI is dat het voor een beleid duidelijk is. ... REMI heeft gezorgd voor veranderingen naar het bestuur toe. Vroeger werden veel meer steunen toegekend die nadien werden teruggevorderd. Nu wordt met REMI steun toegekend maar minder snel teruggevorderd omdat het REMI-budget duidelijk aangeeft dat er geen inkomen is om terug te vorderen." (klein OCMW, Vlaams-Brabant)

5.5.4 Afspraken OCMW's m.b.t. het gebruik van REMI

Wanneer een lokaal bestuur beslist om REMI te gebruiken in het kader van haar financiële hulpverlening, zet dit zowel de sociale dienst als de leden van het BCSD aan om een aantal keuzes vast te leggen. Beslissingen die voordien eerder ad hoc werden genomen of niet-gepreciseerde praktijken die al lange tijd het handelen sturen moeten worden geëxpliciteerd zodat cliëntsituaties gelijkwaardig kunnen worden beoordeeld en behandeld. Dit vergroot niet alleen de rechtszekerheid bij het nemen van beslissingen met betrekking tot steunverlening in het kader van het recht op maatschappelijke dienstverlening, het biedt bovendien een unieke kans aan de leden van het BCSD om discussies ten gronde te voeren en advies te verlenen aan de OCMW-raad om het lokaal armoedebestrijdingsbeleid

⁴³ Achter dit grote aantal gaat echter vandaag nog het gegeven schuil dat in vele van deze OCMW's de implementatie hiervan nog niet volledig op punt staat: 13% van de OCMW's zegt altijd een systematische screening van hun cliënten te doen, 13% geeft aan dit meestal te doen en 46% doet dit soms, afhankelijk van de maatschappelijk werker.

aan te passen aan de lokale behoeften en de lokale context. 58% van de bevroegde OCMW's maakten hiervoor een eigen beleidsdocument op.

De beslissingen die hierin zijn beschreven hebben zowel betrekking op de doelgroep (Welke gezinnen kunnen op het OCMW terecht voor AFS?) als op het al/dat niet in aanmerking nemen van noodzakelijke kosten die momenteel facultatief in REMI kunnen worden ingevoerd (bv. afbetaalplannen voor schulden of autokosten), op de hoogte van de in rekening te nemen uitgaven (zoals een maximale huurprijs) en op de AFS die wordt toegekend aan behoeftigen (Welk bedrag? Onder welke voorwaarden?) die kan worden toegekend.

"We hebben een vademecum waarin REMI opgenomen is. Principes die in REMI worden toegepast, worden ook doorgetrokken naar andere steunsystemen zoals maximale huurprijzen van Wonen Vlaanderen hanteren in de aftopping van de huur. Die bedragen en afspraken worden naar voorgeschoven in dit vademecum." (groot OCMW, Oost-Vlaanderen)

Wat de doelgroep betreft, stellen we vast de meeste OCMW's (78%) deze omschrijven als 'alle gezinnen met een financiële hulpvraag'. Een klein aantal OCMW's omschrijft de doelgroep (momenteel nog)⁴⁴ nauwer en beperkt het inkomensonderzoek op basis van REMI tot: leefloongerechtigden, gezinnen met een inkomen dat lager ligt dan de 'leefloonbedragen+200 euro', gezinnen in budgetbeheer of gezinnen die gebruik wensen te maken van het (Vlaamse) Fonds Bestrijding van Uithuiszettingen.

Drie op vier OCMW's leggen een periode vast waarbinnen het onderzoek naar behoeftigheid van de doelgroep via REMI moet worden voltooid. De periode varieert hierbij van: bij intake (33%), na een maand (4%), na drie maanden (21%) of na zes maanden (4%). 37% van de OCMW's bepaalt geen periode waarbinnen het sociaal onderzoek dient te worden voltooid.

"REMI wordt toegepast bij mensen die minstens drie maanden actief worden begeleid. Niet bij alle mensen die éénmalig een hulpvraag komen stellen." (middelgroot OCMW, Antwerpen).

"REMI wordt in alle dossiers gebruikt. Zeker in dossiers waar begeleiding aan vast hangt. Vanaf het moment van intake wordt REMI gebruikt. Daarna loopt een wachtperiode van drie maanden om te zien of er inkomsten gevonden en/ of uitgaven worden verminderd." (middelgroot OCMW, West-Vlaanderen)

Naast de doelgroep waarvoor een behoefteonderzoek via REMI gebeurt maken OCMW's ook intern afspraken over welke aanvullende noodzakelijke uitgaven ze wel of niet in rekening brengen om de behoeftigheid van cliënten vast te stellen. Vanuit de filosofie dat OCMW-steunverlening is bedoeld om kwetsbare gezinnen voldoende mogelijkheden te bieden om een menswaardig leven te leiden, maar niet om bovenminimale uitgaven te financieren, nemen de meeste OCMW's niet alle uitgaven mee bij het bepalen van de financiële behoeftigheid van cliënten.

Zo voeren alle OCMW's de reëel betaalde huurprijzen in als huisvestingskost, maar velen toppen die af tot een bepaald maximaal huurbedrag waaronder het mogelijk is om in de gemeente een huurhuis te vinden. Autokosten die in rekening worden genomen beperken zich meestal tot de kosten verbonden aan het bezit en gebruik van een kleine wagen (zoals door CEBUD berekend) en worden enkel in rekening genomen als verplaatsingen met het openbaar vervoer niet mogelijk zijn. Ook de remgelden van medische uitgaven omwille van ziekte van de cliënt of een zijn huisgenoten nemen bijna alle OCMW's rekening. Maandelijkse afbetalingen voor schulden daarentegen worden door de

⁴⁴ Vele onder hen geven aan dat zij met een beperkte doelgroep startten bij de implementatie van REMI in hun OCMW en op korte of middellange termijn een uitbreiding doorvoerden zullen doorvoeren.

meeste OCMW's niet of niet volledig (bv. de helft van de schulden, enkel de overlevingsschulden) in rekening gebracht in het sociaal onderzoek.

“De meeste mensen met leefgeld hebben een maximumfactuur voor gezondheidskosten. Dit wordt gezien als een uitgave en gedeeld door 12 en op die manier elke maand in REMI meegenomen. De maatschappelijk werkers passen dit toe om de meest voor de hand liggende gezondheidskosten af te dekken.” (middelgroot OCMW, West-Vlaanderen)

“Als mensen overlevingsschulden maken, wordt de afbetaling van de schulden zeker opgenomen als afbetaling en wordt hiermee rekening gehouden bij het berekenen van een maanbudget.” (uit het draaiboek steunnormen van een middelgroot OCMW, Antwerpen)

De interne afspraken over het gebruik van REMI leiden ertoe dat de toegekende steun minder afhankelijk is van de mondigheid van de cliënt en de attitude van de maatschappelijk werker.

“REMI heeft ervoor gezorgd dat de visie gelijkgetrokken is tussen de maatschappelijk werkers. Vroeger hing het af van de maatschappelijk werker die de inschatting maakte, maar nu is het veel meer gelijkvormig en eerlijker.” (groot OCMW, West-Vlaanderen)

Het gebruik van eenzelfde screeningsinstrument waarbij alle inkomsten en noodzakelijke uitgaven worden opgenomen die van belang zijn bij het diagnosticeren van behoefte zorgt voor meer uniformiteit tussen OCMW's in het sociaal onderzoek dat wordt gevoerd in het kader van het recht op maatschappelijke dienstverlening. De gebruikersgids en de FAQ's, die door CEBUD ter beschikking worden gesteld, worden door heel wat REMI-gebruikers gehanteerd als inspiratie voor het opmaken van een intern afsprakenkader

“Op basis van het teamoverleg en aan de hand van de gebruikersgids en de FAQ van CEBUD hebben we interne afspraken gemaakt. Dit alles is in een draaiboek gegoten om uniformiteit te krijgen in het gebruik van REMI.” (middelgroot OCMW, Antwerpen)

Naast afspraken over de doelgroep en de kosten die in aanmerking worden genomen bij het sociaal onderzoek, maken OCMW's ook afspraken over de maatschappelijk dienstverlening die wordt geboden aan cliënten voor wie REMI een negatief saldo geeft. Bijna alle OCMW's die hierover werden bevraagd bieden deze gezinnen een financiële steun (96%). Bij een vierde van de OCMW's beperkt de hulp zich tot AFS. Bij 71% van de OCMW's is dit niet het geval en verlenen de OCMW's daarnaast ook materiële steun en/of andere steun. Onder 'materiële steun' vallen onder meer: voedingscheques, doorverwijzing naar caritatieve organisaties of gratis vuilniszakken). Met 'andere steun' verwijst men bijvoorbeeld naar budgethulpverlening of psychosociale begeleiding.

Aan de toekenning van financiële steun of materiële steun verbinden de meeste OCMW's (83%) voorwaarden. Deze voorwaarden kunnen zeer verschillend zijn en variëren van 'meewerken aan het begeleidingstraject' en 'rechten uitputten' die gelden voor alle gezinnen tot 'inschrijven in een sociale huisvestingsmaatschappij' of 'budgetbeheer' of 'een energiescan laten uitvoeren'. Deze laatste voorwaarden worden op maat van het betrokken gezin geformuleerd.

Sinds de OCMW's gebruik maken van REMI heeft 75% geen andere tools (meer) in gebruik om financiële behoefte te onderzoeken. Zo zorgt REMI voor een duidelijk en transparant beslissingskader dat de financiële situatie van de cliënt integraal onder de loep neemt.

De hoogte van de AFS die OCMW's verlenen is niet alleen afhankelijk van de vastgestelde behoefte, maar ook van de budgettaire ruimte die het lokale bestuur heeft of hiervoor wil/kan vrijmaken. Bijna

een op vier OCMW's financiert het volledige tekort aan gezinnen die behoren tot de doelgroep en die vallen onder de bepaalde voorwaarden. Meer dan de helft van de OCMW's financiert niet het volledige tekort wanneer dat zich situeert boven een forfaitair maximumbedrag per gezinstype (32%) of wanneer het gezin op die manier een inkomen zou verwerven dat in de buurt komt van wat het gezin zou verdienen met een tewerkstelling op het niveau van een minimumloon (23%).

“Per gezin of persoon die bij ons aanklopt, kijken we naar het maandelijks inkomen. Dit vergelijken we enerzijds met het referentiebudget van CEBUD en anderzijds met een barema dat lager ligt dan het minimumloon. Als het referentiebudget onder deze kritische grens ligt, passen we bij tot aan het referentiebudget. Ligt het referentiebudget hoger dan de kritische grens, dan leggen we bij tot aan deze kritische grens, dit wil zeggen tot iets onder het minimumloon. Dat doen we om de financiële prikkel om te gaan werken te behouden.” (groot OCMW, West-Vlaanderen)

Dit wordt door sommige REMI-gebruikers als een belangrijk negatief punt ervaren omdat zo behoeftige gezinnen niet altijd adequaat worden geholpen. Het optrekken van de bodem van de inkomensbescherming in ons land zou hier zeker veel soelaas kunnen bieden (zie Frederickx et al., 2019).

“Naar eigen mening ...kan de steunnorm nog meer de bedragen van REMI benaderen, al is het best mogelijke scenario er één waar de leeflonen en laagste uitkeringen fors worden opgekrikt zodat de willekeurige behandeling van bijkomende steun over gemeentegrenzen heen kan stoppen”. (middelgroot OCMW, Oost-Vlaanderen)

5.5.5 Hoe beoordelen de REMI-gebruikers het instrument?

Wat de bevraagde OCMW's als positief ervaren aan de wijze waarop zij REMI gebruiken om AFS te berekenen, heeft voornamelijk betrekking op het instrument waarop ze zich kunnen beroepen. REMI maakt volgens hen een objectief, transparant, wetenschappelijk gesteund behoefteonderzoek mogelijk voor alle gezinnen. De AFS die vervolgens wordt gegeven zorgt ervoor dat cliënten meer gelijkwaardig worden behandeld en ze de nodige financiële ademruimte kunnen krijgen om niet in een armoedespoiraal of schaarsteval terecht te komen (Mullainathan & Shafir, 2013) en/of te falen in hun zelfcontrole (Baumeister & Tierney, 2012; Muraven & Baumeister, 2000).

“Het is een wetenschappelijk onderbouwd instrument dat toelaat om samen met cliënten te bekijken waar hun uitgaven zich situeren t.o.v. het referentiebudget en een goede analyse te maken van de financiële situatie. Het zorgt voor meer uniformiteit in de hulpverlening. Het laat toe om ook voor mensen zonder financiële vraag de inkomenssituatie te bekijken. Het kan mensen ruimte geven (minder schaarste, meer bandbreedte) om hun situatie terug zelf in handen te doen nemen en stappen vooruit te zetten, soort van hefboomeffect”. (middelgroot OCMW Antwerpen)

Verbeterpunten die OCMW's naar voorschuiwen voor de manier waarop ze REMI gebruiken om AFS te berekenen hebben zowel betrekking op het instrument zelf als op de steun die wordt toegekend. Wat betreft het instrument, vermelden de OCMW's: de nood aan meer algemene richtlijnen voor het op gelijkaardige manier in rekening brengen van extra uitgaven, de behoefte om de categorie 'andere inkomsten' te kunnen opsplitsen in welomschreven inkomsten of om lokale bijsturingen (bv. de interne afspraak om 50% van de schulden als noodzakelijke kosten in aanmerking te nemen) in het systeem te

kunnen verankeren. Ook de tijd die het vraagt om REMI volledig en correct in te vullen⁴⁵ en hiermee samenhangend de (voor de meeste OCMW's) niet-integratie in de bestaande software wordt als negatief beoordeeld. Verbeterpunten in verband met de toegekende steun die worden vermeld is de te lage steun in vergelijking met het vastgestelde tekort.

5.6 Impact van REMI op verschillen binnen en tussen OCMW's

De praktijkvoorbeelden tonen aan dat REMI aanzet tot meer transparantie over de steunverlening van het OCMW. De gemaakte afspraken zorgen ervoor dat de verschillen binnen één OCMW wat betreft de diagnose van financiële behoefte verdwijnen en de verschillen met betrekking tot het toekennen van AFS sterk verminderen.

“REMI heeft ervoor gezorgd dat de visie gelijkgetrokken is tussen de maatschappelijk werkers. Vroeger hing het af van de maatschappelijk werker die de inschatting maakte, maar nu is het veel meer gelijkvormig en eerlijker.” (groot OCMW, West-Vlaanderen)

“REMI zorgt inderdaad voor meer gelijkvormigheid. ... Jaarlijks bekijken wij onze interne afspraken opnieuw. Hierbij maken wij gebruik van de gebruikersgids van CEBUD.” (middelgroot OCMW, West-Vlaanderen)

Uitspraken doen over de invloed van REMI op het verminderen van de bestaande verschillen tussen OCMW's, is minder evident omdat REMI-gebruikers niet zijn bevraagd over welke diagnose-instrumenten en steunsystemen ze vroeger hanteerden. Desalniettemin zal het gebruik van eenzelfde screeningsinstrument waarbij alle inkomsten en noodzakelijke uitgaven zijn opgenomen die van belang zijn bij het (proactief) diagnosticeren van behoefte niet anders kunnen dan leiden tot meer uniformiteit tussen OCMW's in het sociaal onderzoek dat wordt gevoerd in het kader van het recht op maatschappelijke dienstverlening. Daarnaast blijkt dat de gebruikersgids en de FAQ's, die door CEBUD ter beschikking worden gesteld, door heel wat REMI-gebruikers worden gehanteerd als inspiratie voor het opmaken van een intern afsprakenkader, wat wellicht ook tot meer uniformiteit tussen REMI-gebruikers heeft geleid.

Anderzijds zal REMI er niet voor zorgen dat de verschillen tussen OCMW's met betrekking tot de aard, de toelatingscriteria voor en de hoogte van de AFS volledig zal wegwerken. Dit is echter ook niet de doelstelling van dit instrument. REMI geeft maatschappelijk werkers en raadsleden munitie om gefundeerde voorstellen te doen en beslissingen te nemen over de mate waarin en de wijze waarop een gezin optimaal kan worden ondersteund: in het verhogen van het gezinsinkomen (uitputten van rechten, arbeidsinkomen verwerven); in het verminderen van hoge uitgaven (bijvoorbeeld voor huur, verbruikerskosten of kinderopvang) en/of in het toekennen van aanvullende financiële steun. REMI toont duidelijk de impact van elk van deze voorstellen op de realisatie van een menswaardig inkomen. Daarenboven is het toekennen van AFS geen maatregel om armoede structureel te bestrijden, maar een middel om urgente budgettaire tekorten van individuele cliënten op te vangen. Welke structurele maatregelen een lokaal bestuur best neemt is afhankelijk van de lokale context van de gemeente en de maatregelen op regionaal en federaal niveau. Het afsprakenkader met betrekking tot het toekennen van AFS moet steeds worden afgestemd op deze structurele maatregelen.

“REMI maakt ook dingen zichtbaar voor het bestuur bijvoorbeeld identificatie van bepaalde pijnpunten en doelgroepen. Hier kan je de evolutie zichtbaar maken voor het bestuur. Op die manier heb je meer slagkracht naar het bestuur toe.” (middelgroot OCMW, West-Vlaanderen)

⁴⁵ Deze verbetersuggestie mag echter niet los worden gezien van het feit dat een sociaal onderzoek altijd enige tijd vraagt en de hiervoor nodige tijd niet echt groter is wanneer de REMI tool hiervoor wordt gebruikt (zie Cornelis et al., 2012).

Dit wil echter niet zeggen dat de regionale overheid het toekennen van AFS via softmonitoring meer kan stroomlijnen zodat het kader waarbinnen OCMW's AFS toekennen meer uniform zou zijn. We vroegen de REMI-gebruikers in welke mate ze het een goede zaak vinden moesten er bovenlokale richtlijnen komen om de voorwaarden tot en het bedrag van aanvullende financiële steun te bepalen. 79% van de OCMW's beantwoordden deze vraag positief. Deze voorstanders schuiven vooral het rechtvaardigheids- en gelijkheidsprincipe naar voren en geven aan dat momenteel de verschillen binnen en tussen OCMW's te groot zijn.

“Er is te veel willekeur op het terrein en cliënten hebben onvoldoende rechtszekerheid”
(middelgroot OCMW, Antwerpen)

“In alle steden zou het “menswaardig inkomen” gelijk moeten zijn, maar wel rekening houden met lokale omstandigheden. De tool zou dan ook rekening moeten houden met bv. de huurprijzen per centrumstad” (zeer groot OCMW, Oost-Vlaanderen).

“Bovenlokale richtlijnen zullen zorgen voor “objectivering van steunverlening binnen ons OCMW en tussen OCMW's, houvast voor de maatschappelijk werker voor voorstellen van financiële steun, voorkomen van subjectieve beoordeling van de voorstellen door de leden van het BCSD” (middelgroot OCMW, Vlaams Brabant)

De tegenstanders van bovenlokale richtlijnen verwijzen vooral naar het maatwerk dat ze willen blijven bieden. Ze vrezen dat bovenlokale richtlijnen dit te veel zal beknotten.

“Ik vind REMI een super toepassing. Echter zijn er grote verschillen tussen steden en gemeenten, tussen rijke en arme gemeenten enz. Bovenlokale richtlijnen gaan het maatwerk beknotten. Wel zou het een bijdrage zijn om REMI als toepassing, met lokale accenten te kunnen vergrendelen in het maatschappelijk werk van elk OCMW”. (klein OCMW, Vlaams Brabant)

5.7 Hoe kan REMI de overheden in ons land inspireren in het monitoren van een doeltreffend armoedebeleid?

Naast het versterken van de OCMW-dienstverlening, kan de REMI-tool van nut zijn voor beleidsverantwoordelijken op verschillende beleidsniveaus. De geanonimiseerde data uit de REMI-tool worden ingezet als indicatoren om het lokale en regionale armoedebestrijdingsbeleid te monitoren. Deze data leren niet enkel hoe groot de groep is die OCMW-steun komt vragen of nodig heeft, maar tonen ook welke groepen met de grootste financiële problemen kampen, welke overlevingsstrategieën kwetsbare gezinnen ondernemen om het hoofd boven water te houden en welk soort (curatief, preventief en proactief) beleid de kwalijke gevolgen van een leven in armoede structureel kan verbeteren of voorkomen.

5.7.1 Lokale overheden

Naast het inzetten van REMI als individueel begeleidingsinstrument kan het ook zinvol dienst doen om het (boven)lokaal armoedebestrijdingsbeleid te monitoren. Indien lokale besturen hun rol als regisseur van het lokaal sociaal beleid maximaal willen invullen, hebben ze immers nood aan goede uitkomst- en throughput-indicatoren (zie werkpakket 2.1 van het VISA-project, Figuur 2.1): wie zijn de burgers in onze gemeente/stad die het financieel moeilijk hebben? Welke lokale maatregelen kunnen de situatie van deze burgers en hun gezinnen op (korte termijn) verbeteren of verzachten?

De informatiesystemen van OCMW's bevatten veel administratieve data van waaruit armoede indicatoren zouden kunnen worden opgemaakt. De data die maatschappelijk werkers ingeven voor

het voeren van een sociaal onderzoek zouden veel informatie kunnen geven over de kenmerken van de burgers die hulp vragen en met welke vragen burgers komen aankloppen. De databank met de beslissingen van het BCSD geeft dan weer een goed zicht op de grootte en de samenstelling van de groep aan wie een bepaalde vorm van (immateriële, materiële of financiële) steun wordt verleend. Wanneer deze data worden vergeleken met de gemeentelijke administratieve data, krijgt een lokaal bestuur een beeld van de relatieve grootte van de groep die een beroep doet op het OCMW en wie in meerdere of mindere mate wordt bereikt.

Lokale besturen maken tot op vandaag niet of nauwelijks gebruik van deze administratieve data. Dit moet volgens ons grotendeels worden toegeschreven aan de ontoegankelijke wijze waarop vele van deze data momenteel worden verzameld, met name in de tekstdocumenten van sociale verslagen en bijhorende bewijsstukken die in sociale dossiers worden samengebracht. Indien maatschappelijk werkers er in zouden slagen om grote (verplichte) delen⁴⁶ uit het sociaal verslag overwegend cijfermatig in te vullen, maakt dit niet alleen de bestaande administratieve data toegankelijker voor beleidsopvolging, maar zou dit ook maatschappelijk werkers wiens taakinhoud momenteel voor een groot gedeelte opgaat aan administratieve opdrachten kunnen ontlasten. Hierboven (zie paragraaf 3.3.3) gaven we al aan dat de REMI-output (zie bijlage 2) zo'n duidelijk cijfermatig overzicht biedt van de financiële situatie van de cliënt en de mate waarin hij/zij erin slaagt met het huidige inkomen alle noodzakelijke uitgaven te kunnen bekostigen.⁴⁷

De REMI-databank bevat momenteel gegevens over de sociaaleconomische en demografische situatie van de steunvrager en zijn gezin, en over de hoogte en de samenstelling van het gezinsinkomen en de noodzakelijke uitgaven om menswaardig te kunnen leven. Deze data kunnen lokale besturen gebruiken als uitkomstindicatoren om doelgroepen af te bakenen met een verhoogd risico op armoede, om doelstellingen te formuleren en hun armoedebestrijdingsbeleid te evalueren. De REMI-data kan ook worden gebruikt als throughput indicator om de bereikbaarheid van het OCMW op te volgen : Hoeveel gezinnen bereikt ons OCMW? Bereiken we alle doelgroepen of zou men kunnen verwachten dat bepaalde doelgroepen meer aanwezig zouden zijn? Deze data worden jaarlijks toegankelijk gemaakt voor de lokale besturen in de vorm van rapporten (zie bijlage 3 voor een overzicht van de indicatoren die opgenomen worden in deze rapporten). Als in de toekomst deze data wordt gekoppeld aan de resulterende beslissing van het BCSD (die in dit geval functioneert throughput-indicator), kan ook de impact van de beslissingen van het BCSD worden gemeten, waardoor effectieve en efficiënte beleidsmonitoring mogelijk wordt.

Naast een analyse van de kenmerken van de eigen steunvragers bevatten de rapporten ook een benchmark met de data uit andere lokale besturen die gebruikmaken van REMI. Hieruit kan een gemeente of stad bijvoorbeeld leren hoe en in welke mate de omvang en de samenstelling van de instroom van behoeftige burgers afwijkt van andere gemeenten. Deze gegevens kunnen nuttig worden gebruikt in onderzoek naar bijvoorbeeld de toegankelijkheid van (lokale) dienstverlening, de aanwezigheid van drempels, enzovoort. Daarnaast werpen de rapporten ook een blik op de wijze waarop de OCMW's de REMI-tool zelf gebruiken, bijvoorbeeld over de mate waarin ze extra kosten (voor het gebruik van een auto of de afbetaling van een schuld) of bepaalde inkomens (zoals spaargelden of verwachte belastingteruggaven) wel of niet meenemen bij de bepaling van de behoeftetoestand van cliënten.

⁴⁶ Bijvoorbeeld: overzicht van de bestaansmiddelen en de voornaamste uitgaven, omschrijving van de leefomstandigheden van de aanvrager, omschrijving van de behoeftigheid van de aanvrager, en het hieruit voortvloeiende voorstel tot steun.

⁴⁷ Een andere interessante tool die een overzichtelijk beeld kan geven van de (brede waaier aan) problemen waarmee cliënten en hun gezinnen kampen, van de mate waarin vooruitgang wordt geboekt op de verschillende domeinen en welke (hulpverlenings- of andere) strategieën (in welke volgorde) het meeste kans op succes bieden, is de sociale balans (zie <https://www.cebud.be/sociale-balans>).

5.7.2 Bovenlokale overheden

Ook bovenlokale overheden hebben momenteel weinig zicht op de grootte en de samenstelling van de groep kwetsbare burgers die gebruik maakt van het recht op maatschappelijke dienstverlening, en evenmin op de aard, de omvang en de toekenningscriteria die OCMW's hanteren voor AFS. De data uit REMI kunnen deze informatie beschikbaar maken voor de bovenlokale overheid. Deze informatie is in een gelaagde welvaartsstaat (Cantillon, 2016, p. 110) als de onze noodzakelijk, zeker als de hogere overheden wil inzetten op een zachte aansturing en stroomlijning van de OCMW's met het oog op een gelijkwaardige toegang tot het recht op een menswaardig inkomen, onafhankelijk van de plaats waar iemand woont (Vlaamse regering, 2019, pp.119).

Wanneer een groot aantal OCMW's de REMI-tool gebruikt op een voldoende gestandaardiseerde manier, kan de bovenlokale overheid de REMI-data aanwenden om de kenmerken van gezinnen die een beroep doen op het OCMW in kaart te brengen (als uitkomstindicator of throughput-indicator) en haar armoedebestrijdingsbeleid hierop af te stemmen. Bovendien zijn zowel het aantal dossiers in REMI met een positief en negatief saldo op het maandbudget als de hoogte van dit saldo interessante indicatoren om lokale en regionale armoede te monitoren (uitkomstindicatoren). De indicator geeft aan welke doelgroepen een groter risico hebben om financieel behoeftig te zijn en kan de diepte van het armoederisico inschatten waardoor een vroege detectie van armoede mogelijk wordt gemaakt. Op dit moment ontbreken dergelijke indicatoren en kan het profiel van mensen die een beroep doen op het OCMW niet nauwkeurig in kaart worden gebracht. Dit is merkbaar tijdens de huidige coronacrisis waarin het voor bovenlokale en lokale overheden niet duidelijk is welke socio-demografische groepen en welke nieuwe doelgroepen in stijgende mate een beroep doen op het OCMW sinds het uitbreken van de crisis. Door dit gebrek aan informatie is het moeilijk voor de OCMW's om proactief burgers te benaderen (outreaching) die in aanmerking zouden kunnen komen voor OCMW-steun vanuit de extra financiële middelen die OCMW's hebben ontvangen van bovenlokale overheden in het kader van de COVID-19 crisis (Maatschappelijk Relancecomité, 2020, pp.58).

Daarnaast kunnen de verzamelde REMI-data ook een nieuw licht werpen op de studies over betaalbaarheid van publieke dienstverlening zoals onderwijs, kinderopvang, openbaar vervoer, huisvesting, energie of water voor lage-inkomensgezinnen. Ze kunnen unieke informatie verschaffen aan de bovenlokale overheden die tot op vandaag ontbreekt, zoals: Hoeveel betalen kwetsbare gezinnen die een beroep doen op de maatschappelijke dienstverlening van OCMW's aan huisvesting (huur en verbruikerskosten) en welke maatregelen hebben de grootste impact zodat lage inkomensgezinnen beter rondkomen en lokale overheden financieel worden ontlast? In welke mate volstaan de studiebeurzen voor lage inkomensgezinnen om hun studiekosten te dekken?

Dit vereist echter een meer doorgedreven gestandaardiseerd gebruik van de REMI-tool dan dat tot nog toe het geval is. Bijvoorbeeld zou het invullen van de reële kostprijs in meerdere velden (naast huurkosten of afbetalingen voor een hypothecaire lening) verplicht kunnen worden gemaakt. Daar waar deze nu niet verplicht moeten worden ingevuld en dus vaak de referentiebedragen worden gebruikt. Verder zou het nuttig zijn om te weten welke REMI-dossiers werden opgemaakt met het oog op het voorleggen van een sociaal verslag in functie van (financiële of materiële) steun aan het BCSD en welke beslissing de leden van het BCSD hierover namen (op het vlak van financiële steun).

5.8 Wetenschappelijk onderzoek naar de ontwikkeling van referentiebudgetten

Tot slot kan de REMI-applicatie, en in het bijzonder de data die het genereert een bijdrage leveren aan het onderzoek naar de ontwikkeling van referentiebudgetten en hun wetenschappelijke en maatschappelijke valorisatie.

Zoals hierboven reeds gezegd weerspiegelen de referentiebudgetten een financiële ondergrens van het budget dat bepaalde typegezinnen (gezonde, goed geïnformeerde en zelfredzame burgers die wonen in een kwaliteitsvolle woning en in een regio met voldoende toegankelijk vervoer) zich in onze samenleving moeten kunnen veroorloven met het oog op adequate maatschappelijke participatie. Het ontwikkelen van zulke ondergrens impliceert dat burgers met een minder goede gezondheid of beperktere individuele competenties in de meeste gevallen een hoger budget nodig hebben om een menswaardig leven te kunnen leiden. Welke ondergrens voor hen geldt, is afhankelijk van hun specifieke noden en de mate waarin hieraan door de samenleving wordt tegemoetgekomen.

Omdat de leefomstandigheden van OCMW-cliënten vaak afwijken van deze van de hierboven vermelde typegezinnen, is het niet verwonderlijk dat hun reële uitgaven voor bepaalde goederen en diensten verschillen van de referentiebudgetten waarmee de REMI-tool rekent. Van belang is om uit te zoeken waaraan dit is toe te schrijven. Zijn de assumpties die werden gemaakt om de minimale kosten van bepaalde items te berekenen realistisch of moet het verschil grotendeels worden toegeschreven aan de afwijkende leefomstandigheden of het afwijkend gedrag van kwetsbare gezinnen? De resultaten van het onderzoek naar deze oorzaken informeren ons over de financiële gevolgen van de ontoegankelijkheid van noodzakelijke (publieke en private) goederen en diensten voor kwetsbare gezinnen. Ze brengen eveneens aan het licht welke overlevingsstrategieën gezinnen hanteren om het hoofd boven water te houden. Tot slot kan de vergelijking van de reële uitgaven met deze van de referentiebudgetten de validiteit en robuustheid van deze laatste verder versterken.

We illustreren dit met een voorbeeld van de normatieve waterbudgetten gebaseerd op zuinig waterverbruik waarbij gezinnen gebruik maken van zuinige en betaalbare toestellen met een relatief hoge penetratiegraad in de samenleving, namelijk een spaardouchekop, een spaarknop of spelkeuzeknop voor het toilet en een energie- en waterzuinige wasmachine (Van Thielen, Storms, Vanhille, Penne, & Goedemé, 2017). We berekenden hoeveel de minimale kostprijs van het noodzakelijk waterbudget stijgt, wanneer gezinnen niet over deze toestellen beschikken. Afhankelijk van het gezinstype gaat het om een stijging met 44% tot 83%. (Vanhille, Goedemé, Van Thielen, & Storms, 2019). Een verklaring voor de hogere wateruitgaven van sommige OCMW-cliënten kan dus wellicht worden gezocht in het feit dat deze waterzuinige toestellen onvoldoende toegankelijk zijn voor mensen met een beperkt inkomen. Deze inzichten kunnen bovenlokale overheden gebruiken om maatregelen te nemen die de financiële situatie van specifieke doelgroepen structureel verbeteren. Op basis van bovenstaande bevindingen kan bijvoorbeeld nagegaan worden of de bestaande kortingsbonnen voor beschermende afnemers voor het aankopen van een energiezuinige wasmachine of koelkast voldoende doeltreffend zijn en/of deze kortingsbonnen kunnen worden uitgebreid naar andere producten of andere doelgroepen.

5.9 Samenvatting en besluit

OCMW's organiseren sociale hulp- en dienstverlening die als doel heeft iedere burger voldoende rechten te geven op een menswaardig leven. Binnen de werking van de OCMW's wordt een onderscheid gemaakt tussen het recht op maatschappelijke dienstverlening (Organieke Wet betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn van 8 juli 1976, beter bekend als de OCMW-wet) en het recht op maatschappelijk integratie (RMI-wet van 26 mei 2002, beter bekend als de Leefloonwet).

Aangezien het besteedbaar inkomen uit de sociale bijstand, maar ook uit de sociale zekerheid en uit de minimumlonen, voor veel gezinnen onvoldoende is om menswaardig te leven, kennen veel OCMW's aanvullende steun toe onder vorm van steun in natura of Aanvullende Financiële Steun (AFS). Het toekennen van aanvullende steun valt onder het recht op maatschappelijke dienstverlening waarbij, in tegenstelling tot de uitvoering van het recht op maatschappelijke integratie, de OCMW's een grote discretionaire ruimte hebben om dit te organiseren. De discretionaire bevoegdheid is gebaseerd op

het idee dat de maatschappelijke dienstverlening best op maat van de cliënt, en aangepast aan de kenmerken van de lokale context wordt aangeboden.

Omwille van het toenemend aantal toegekende aanvullende financiële steunen en de discretionaire bevoegdheid die de OCMW's hebben om dit te organiseren, bestaan er grote verschillen tussen OCMW's wat betreft de aard, de toekenningsvoorwaarden en de hoogte van de AFS. Ook de manier waarop OCMW's de financiële behoefte van cliënten diagnosticeren en de procedure om AFS toe te kennen verschillen sterk. Hierdoor is de invulling van het recht op een menswaardig inkomen in hoge mate afhankelijk van de woonplaats van de cliënt. Om hieraan tegemoet zijn er in het verleden meerdere initiatieven genomen om bovenlokale afspraken te maken over het toekennen van AFS. Echter, deze instrumenten zijn gebaseerd op het principe van gelijkheid: voor eenzelfde typegezin wordt eenzelfde AFS voorgesteld, ook wanneer deze gezinnen een verschillende financiële behoefte hebben (bijvoorbeeld omwille van gezondheidsklachten).

OCMW's erkennen dat dergelijke instrumenten, gebaseerd op het gelijkheidsprincipe, niet leiden tot sociaal rechtvaardige beslissingen inzake AFS. De referentiebudgetten zijn ontwikkeld op vraag van het werkveld om, een antwoord te geven op de vraag of en in welke mate burgers die bij het OCMW komen aankloppen financieel behoeftig zijn. Ze geven een antwoord op de vraag: "Hoeveel inkomen heeft een gezin minimaal nodig om adequaat te participeren aan de maatschappij?". Deze vraag kan enkel relatief worden beantwoord omdat individuen verschillende financiële noden hebben afhankelijk van hun persoonlijke en maatschappelijke leefsituatie. Referentiebudgetten definiëren een financiële ondergrens die adequate maatschappelijke participatie mogelijk maakt. Daarom zijn referentiebudgetten opgemaakt voor typegezinnen waarvoor men noodgedwongen assumpties maakt. We veronderstellen dat de leden in goede gezondheid verkeren, goed geïnformeerd zijn en zelfredzaam zijn. Bovendien veronderstellen we dat het typegezin in een kwaliteitsvolle woning woont en toegang heeft tot noodzakelijke goederen en diensten.

In de praktijk zijn er echter veel meer gezinstypes en leefsituaties dan deze die omvat zijn in deze referentiebudgetten. Het werkveld had nood aan een instrument om in de hulpverlening aan de slag te gaan met de referentiebudgetten en de financiële behoefte te kunnen bepalen op maat van elk gezin. De applicatie REMI (Referentiebudgetten voor een Menswaardig Inkomen) werd daarom in nauw overleg met het werkveld ontwikkeld en biedt een antwoord op de diversiteit van regels die OCMW's toepassen om de financiële behoefte van cliënten te bepalen. De tool brengt systematisch de inkomsten en noodzakelijke uitgaven van een cliënt in kaart. Voor huisvesting wordt steeds gebruik gemaakt van de reële uitgaven. Voor de andere uitgavencategorieën kunnen de maatschappelijk werkers vertrekken van de achterliggende referentiebudgetten. REMI geeft als resultaat een maandbudget waarin het saldo aangeeft of de cliënt voldoende inkomen heeft (positief saldo) of te weinig inkomen heeft (negatief saldo) om adequaat aan de maatschappij deel te nemen en hoe groot dit overschot of tekort is. REMI diagnosticeert op een wetenschappelijk onderbouwde manier de financiële behoefte van een gezin en waarborgt hierbij het principe van gelijkwaardigheid (in plaats van gelijkheid) omdat individuele kenmerken van cliënten worden meegenomen in het behoefte-onderzoek. Op die manier zullen dossiers van cliënten met verschillende individuele kenmerken in REMI resulteren in een verschillende diagnose van financiële behoefte.

De praktijkvoorbeelden van REMI-gebruikers tonen aan dat de sociale dienst in overleg met de leden van het BCSD transparante afspraken maakt over het gebruik van REMI om de financiële behoefte van een cliënt te bepalen. Deze afspraken hebben vooral betrekking op welke bijkomende uitgaven ze in rekening willen brengen om de financiële behoefte van cliënten te bepalen en tot welk bedrag. De meeste OCMW's voeren in REMI slechts een beperkt aantal bijkomende uitgaven in, waaronder medische kosten of autokosten. Ook worden bepaalde uitgaven zoals hoge huur of kredietschulden soms afgetopt of niet in rekening gebracht om zo de ondergrens van het benodigde budget te waarborgen. Verder wordt ook vastgelegd voor welke cliënten een financieel behoefteonderzoek in

het kader van het recht op maatschappelijke dienstverlening vereist is. Op die manier zet een aantal OCMW's REMI proactief in om de financiële behoefte binnen het gekende OCMW-cliënteel op te sporen.

Omwille van dit afsprakenkader en omdat REMI systematisch alle uitgaven en inkomsten meeneemt in het behoefte-onderzoek (en dit vóór het gebruik van REMI vaak niet het geval was), zorgt REMI ervoor dat verschillen voor het diagnosticeren van de financiële behoefte binnen een OCMW en ook tussen OCMW's verdwijnen of sterk verminderen. Hierdoor is het al dan niet financieel behoeftig zijn van een cliënt minder afhankelijk van het OCMW waar hij terecht komt van de maatschappelijk werker die hem begeleidt.

Wanneer een cliënt financieel behoeftig is, geeft het overzicht uit REMI maatschappelijk werkers en cliënten een leidraad om te bepalen welke ondersteuning het meest aangewezen is om structureel moeilijke levensomstandigheden te verbeteren. Bij een negatief maandsaldo kan de cliënt zelf meezoeken naar mogelijke stappen om zijn gezinsbudget structureel te verbeteren. Ook voor het toekennen van AFS maken de leden van het BCSD en de sociale dienst interne afspraken. De afspraken van de REMI-gebruikers hebben betrekking op de aard, de toelatingsvoorwaarden en de hoogte van de AFS. 96% van de REMI-gebruikers geeft behoeftige cliënten tijdelijk AFS. Meestal verbinden zij hieraan bepaalde voorwaarden. De hoogte van de AFS die OCMW's verlenen is niet alleen afhankelijk van de vastgestelde behoefte, maar ook van de budgettaire ruimte die het lokale bestuur heeft of hiervoor wil/kan vrijmaken. Daar waar de verschillen voor het toekennen van AFS binnen hetzelfde OCMW verdwijnen, blijven zo de verschillen tussen OCMW's voor het toekennen van AFS bestaan. De meeste REMI-gebruikers vinden dit geen goede zaak en zijn voorstander van bovenlokale richtlijnen om de voorwaarden tot en het bedrag van aanvullende financiële steun te bepalen.

Naast het inzetten van REMI als individueel begeleidingsinstrument kan het ook zinvol dienst doen om een lokaal en bovenlokaal armoedebestrijdingsbeleid te monitoren. REMI stelt op een overzichtelijke manier data ter beschikking over de kenmerken van de doelgroepen (bijvoorbeeld naar gezinstype, eigenaarsstatuut en sociaal statuut) die steun vragen bij het OCMW en over de financiële situatie van deze doelgroepen. Deze uitkomstindicatoren geven inzicht in de in- en uitstroom van het OCMW-cliënteel op lokaal en bovenlokaal niveau en in de risicoprofielen voor financiële armoede. Deze indicatoren kunnen lokale en bovenlokale besturen aanwenden om beleidsdoelstellingen te formuleren die monetaire armoede structureel aanpakken en om vervolgens de impact van de genomen beleidsmaatregelen te monitoren. Indien de beslissingen van het BCSD worden gekoppeld aan deze data, kan ook de impact van de beslissingen van het BCSD worden gemeten. Op die manier kan het effect van lokaal armoedebestrijding en hulpverlening op armoede in kaart worden gebracht: "Welke vormen van hulpverlening en aanvullende steunen hebben effect en welke niet?". Tot slot kunnen de verzamelde REMI-data nuttig worden gebruikt door (boven)lokale bestuurders om de betaalbaarheid van publieke producten en diensten te bestuderen en waar nodig te verbeteren.

Om tot bovenlokale monitoring van het armoedebestrijding te komen is het noodzakelijk dat een voldoende groot aantal OCMW's REMI op een gestandaardiseerde manier gebruiken. Wanneer deze OCMW's op basis hiervan AFS toekennen, kan dit ook zorgen voor een grotere stroomlijning van het bijstandsbeleid tussen de OCMW's. Dit kan enkel wanneer bovenlokale overheden het gebruik van REMI stimuleren.

De data uit REMI is tot slot ook nuttig om de reële uitgaven van gezinnen in armoede voor noodzakelijke goederen en diensten wetenschappelijk te onderzoeken. De resultaten van dit onderzoek kunnen aanleiding geven om de onderliggende assumpties voor typegezinnen (bijvoorbeeld de gezinnen verkeren in goede gezondheid) te nuanceren of bedragen voor specifieke goederen of diensten aan te passen (bijvoorbeeld uitgaven voor water) of specifieke goederen of diensten toe te

voegen (bijvoorbeeld uitgaven voor waterbesparende toestellen). De REMI-data zorgen zo voor het verhogen van de robuustheid van de referentiebudgetten.

Op basis van de bestaande onderzoeken en de praktijkvoorbeelden kunnen we concluderen dat REMI OCMW's in staat stelt om de financiële behoefte te meten met een op wetenschappelijk onderzoek gestoeld diagnose-instrument (artikel 60, OCMW-decreet). Dit laat toe om cliënten op maat te ondersteunen met het oog op het realiseren van een toereikend gezinsinkomen en tegelijk zoveel als mogelijk de autonomie van de cliënt te respecteren over de wijze waarop ze hun budget spenderen. Omdat naast het gezinsinkomen ook de noodzakelijke gezinsuitgaven voorwerp zijn van het sociaal onderzoek naar behoefte, zorgt REMI voor een meer correcte diagnose en gelijkwaardigere behandeling (dan wanneer enkel rekening wordt gehouden met het gezinsinkomen) van cliënten. Het louter toekennen van AFS aan behoeftige cliënten lost de armoedeproblematiek niet structureel op, maar kan voorkomen dat behoeftige gezinnen in een armoedespiraal terechtkomen. Daarom is de maatschappelijke dienstverlening van OCMW's complementair aan een structureel lokaal en bovenlokaal armoedebeleid. Omdat lokale contexten en de bestuurskracht van steden en gemeenten sterk verschillen, is een zekere mate van autonomie hier aangewezen. Langs de andere kant, blijven de verschillen nu vaak te groot. Indien hogere overheden het gebruik van REMI promoten en via softmonitoring OCMW's ertoe aanzetten om de toekenning van AFS verder te standaardiseren, kunnen de bestaande grote verschillen sterk worden verminderd. Daarnaast kunnen zo nieuwe uitkomst- en throughput indicatoren worden ontwikkeld die nuttig zijn om het armoedebeleid op het lokale en bovenlokale beleidsniveau te monitoren.

5.10 Bijlagen

Bijlage 5.1. Overzicht van enkele veelvoorkomende maatregelen die we in rekening hebben genomen om het effect van sociale voordelen op het besteedbaar inkomen uit het leefloon aan te tonen

Maatregel of tegemoetkoming⁴⁸	Toekennende instantie	Voorwaarden
Stookoliefonds toelage	Vzw Sociaal Verwarmingsfonds	Inkomensgrenzen (VT) of verhoogde tegemoetkoming of schuldoverlast
Maximumprijs elektriciteit en aardgas	<i>Energieleveranciers</i>	<i>Leefloon, invaliditeit of tegemoetkoming ouderen</i>
Sociale correctie Vlaamse energieheffing	<i>Vlaamse regering</i>	<i>Beschermde afnemer, budgetmeter, stroombegrenzer</i>
Kortingsbon energiezuinige apparaten	Netbeheerder	Leefloon, invaliditeit of tegemoetkoming ouderen
Sociaal tarief leidingwater	<i>Drinkwatermaatschappij</i>	<i>Leefloon, invaliditeit of tegemoetkoming ouderen</i>
Verhoogde tegemoetkoming (VT)	Ziekenfonds	<i>Specifieke categorieën + inkomensgrenzen</i>
Korting op Vlaamse zorgverzekering	<i>Vlaamse sociale bescherming</i>	<i>Specifieke categorieën + inkomensgrenzen</i>
De Lijn-korting	De Lijn	Leefloon of verhoogde tegemoetkoming of tegemoetkoming ouderen of verblijf in lokaal opvanginitiatief
Sociaal tarief telefonie en internet	Telefoonmaatschappij	Leefloon, specifieke handicap of 65+ met verhoogde tegemoetkoming
Vrijstelling/korting provinciebelasting	Provincie	Leefloon en/of verhoogde tegemoetkoming

⁴⁸ De schuingedrukte maatregelen worden in principe automatisch toegekend, de overige maatregelen moeten worden aangevraagd.

Dossier Nancy V.

07/04/2020 14:22

Persoonlijke gegevens	
Rijksregisternummer:	XX.XX.XX-XXX.XX
Familienaam:	V.
Voornaam:	Nancy
Geboortedatum:	10/01/1985
Geslacht:	Vrouw
Gezondheid	
Remgeld:	0.00 per maand
Extra uitgaven (kledij, voeding, mobiliteit, ...):	0.00 per maand
Gezin	
Alimentatie (onderhoudsgeld):	0.00 per maand
Kinderopvang:	210.00 per maand
Onderwijs(kosten):	0.00 per maand
Media	
Internetkosten:	0.00 per maand
Kabeltelevisie:	0.00 per maand
Telefoonkosten:	0.00 per maand
Verzekering en bijdragen	
Ziekenfondsbijdrage:	0.00 per maand
Zorgverzekering:	0.00 per jaar
Hospitalisatieverzekering:	0.00 per jaar
Brandverzekering:	0.00 per jaar
Familiale verzekering:	0.00 per jaar
Belastingen	
Provinciebelasting:	0.00 per jaar
Lokale belasting:	0.00 per jaar
Vakbondsbijdrage:	0.00 per maand
Auto	
Auto noodzakelijk?	Ja
Onderhoud en reparatie:	0.00 per jaar
Brandstof:	65.00 per maand
Afschrijving:	0.00 per maand
Verzekering:	238.40 per jaar
Controle:	36.60 per jaar
Wegenbelasting:	102.56 per jaar

Totaal eigen inkomsten	
Inkomen uit arbeid:	1502.00 per maand
Extra inkomsten (vakantiegeld, 13de maand, ...):	0.00 per maand
Werkloosheidsuitkering:	0.00 per maand
Invaliditeitsuitkering:	0.00 per maand
Ziekteuitkering:	0.00 per maand
Leefloon:	0.00 per maand
Pensioen:	0.00 per maand
Andere (uitzonderlijke inkomsten, huurinkomsten, ...):	0.00 per maand
Belastingen	
Personenbelasting:	0.00 Terugtrekken per jaar
Andere ontvangen vergoedingen	
Bedrag kindergeld:	382.48 per maand
Alimentatie (onderhoudsgeld):	300.00 per maand
Spaargeld	
Bedrag:	2500.00

Woning	
Eigenaar / Huurder:	Huurder
Private of sociale woning?:	Private huisvesting
Huur/hypotheek + bijkomende kosten:	615.00 per maand
Huur garage:	0.00 per maand
Verbruikerskosten	
Kosten Water:	35.00 per maand
Kosten Elektriciteit:	185.00 per maand
Kosten Gas:	0.00 per maand
Kosten Mazout:	0.00 per maand
Kosten Hout:	0.00 per maand
Kosten Steenkool:	0.00 per maand

Schulden				
Omschrijving	Totaalbedrag	per maand	Begindatum	Einddatum
Met afbetalingsplan				
afbetaalplan energieschuld	800.00	40.00	01/03/2019	01/10/2021

Gezinssamenstelling**Kinderen**

Voornaam: Léon
Geboortedatum: 28/02/2013
Geslacht: Man
Voltijds inwonend: Ja
Inkomsten
Leercontract: Nee
Studietoelagen: 188.19 per jaar
Onderwijs(kosten)
Scholingsniveau: Lager onderwijs
Pendel / Kot: Maak een keuze
Huur kot: 0.00 per
Schoolrekening: 0.00 per maand
Schoolbenodigdheden: 0.00 per maand
Inschrijvingsgeld school: 0.00 per maand

Voornaam: Hanne
Geboortedatum: 15/03/2016
Geslacht: Vrouw
Voltijds inwonend: Ja
Inkomsten
Leercontract: Nee
Studietoelagen: 103.70 per jaar
Onderwijs(kosten)
Scholingsniveau: Kleuteronderwijs
Pendel / Kot: Maak een keuze
Huur kot: 0.00 per
Schoolrekening: 0.00 per maand
Schoolbenodigdheden: 0.00 per maand
Inschrijvingsgeld school: 0.00 per maand

Maandbudget Nancy V.

07/04/2020 14:27

Vaste uitgaven	Referentiebudget	Reële uitgaven	Verrekend in budget
Brand- en familiale verzekering	20.18		20.18
Huur/hypotheek + bijkomende kosten	661.57	615.00	615.00
Onroerende voorheffing en schuldsaldo			0.00
Verbruikerskosten	171.75	220.00	220.00
Ziekenfondsbijdrage, zorgverzekering, hospitalisatieverzekering	31.54		31.54
Alimentatie (onderhoudsgeld)/Kinderopvang		210.00	210.00
Internetkosten	20.83		20.83
Kabeltelevisie	20.83		20.83
Telefoonkosten	8.00		8.00
Vakbondsbijdrage/Belastingen (provincie,crisis,...)	13.52		13.52
Totaal	948.22	1045.00	1159.90

Leefgeld	Referentiebudget	Reële uitgaven	Verrekend in budget
Voeding	364.06		364.06
Klein onderhoud woning (poetsgerief, spaarlampen)	1.93		1.93
Gezondheid en verzorging	69.63		69.63
Kleding	136.50		136.50
Herstel schoenen, schoensmeer, naaigerief en waspoeder	12.85		12.85
Vervoer (trein, bus, onderhoud fiets)	48.13		48.13
Onderwijs	48.91		48.91
Ontspanning, onderhoud relaties, zakgeld	300.98		300.98
Nazicht boiler, centrale verwarming, herstellingen aan woning	17.19		17.19
Rest- en gft-afval en andere burgerverplichtingen	10.92		10.92
Totaal	1011.10	0.00	1011.10

Toekomstige voorzieningen	Referentiebudget		Verrekend in budget
Keukenuitrusting	15.20		15.20
Bed en toebehoren	6.70		6.70
Wasmachine, strijkijzer en -plank, droogrek, wasspelden, kleerkast	6.92		6.92
Fiets	8.33		8.33
Groot onderhoud woning en veiligheid (verven, behangen, vloerbekleding en gordijnen vervangen)	17.80		17.80
Computer, printer, fototoestel, tv+dvd+radio+cd, gsm, zetel, kast, tafeltje	32.94		32.94
Totaal	87.89		87.89

Maandbudget Nancy V.

07/04/2020 14:27

Gezondheid en verzorging	Bedrag	Verreken in budget
Remgeld	0.00	0.00
Extra uitgaven (kledij, voeding, mobiliteit, ...)	0.00	0.00
Schulden	Bedrag	Verreken in budget
Met afbetalingsplan		
afbetaalplan energieschuld	40.00	40.00
Auto		Verreken in budget
Onderhoud en reparatie		0.00
Brandstof		65.00
Afschrijving		0.00
Verzekering		19.87
Controle		3.05
Wegenbelasting		8.55
Varia		Bedrag
Geen varia aanwezig in dit dossier		
Totaal		136.47

	Referentiebudget	Reële uitgaven	Totaal budget
Vaste uitgaven	948.22	1045.00	1159.90
Leefgeld	1011.10	0.00	1011.10
Toekomstige voorzieningen	87.89		87.89
Extra			136.47
Totaal	2047.21	1045.00	2395.36

Totaal eigen inkomsten	2208.80
Totaal budget	2395.36
Saldo	-186.56

Bijlage 5.3 Indicatoren die jaarlijks verzameld en worden gepubliceerd in de benchmarkrapporten van CEBUD en ter beschikking worden gesteld van het OCMW

Sociaal-demografische en financiële situatie van de steunvrager zijn/haar gezin	
Hoofdaanvrager	<ul style="list-style-type: none"> - Aanvrager volgens geslacht - Aanvrager volgens activiteitsstatus (werkend, werkloos, gepensioneerd)
Gezinssamenstelling	<ul style="list-style-type: none"> - Alleenstaanden zonder kinderen, alleenstaanden met 1, 2, 3 of meer kinderen, koppels, koppels met 1, 2, 3 of meer kinderen, andere
Inkomen	<ul style="list-style-type: none"> - Bron van inkomsten (arbeid, werkloosheid, invaliditeit/ ziekte, leefloon, pensioen, andere, belastingen, kindergeld, alimentatie, studiebeurs) en gemiddeld bedrag per bron - Inkomen volgens kenmerken aanvrager
Huisvesting	<ul style="list-style-type: none"> - Eigenaarsstatuut (eigenaar, private huurder en sociale huurder) - Uitgave voor huisvesting (per eigenaarsstatuut en per gezinstype) - Verbruikerskosten (per gezinstype)
Andere uitgaven	<ul style="list-style-type: none"> - Reële uitgaven voor gezondheid - Reële uitgaven voor kinderopvang - Te betalen alimentatie - Reële uitgaven voor verzekeringen - Reële uitgaven voor onderwijs
Schulden	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal actieve dossiers met 0, 1, 2,..., 7 of meer ingevoerde schulden (met uitzondering van de hypothecaire lening) - Gemiddeld bedrag aan maandelijkse afbetaling voor deze schulden en totale schuldwaarde
Eigen wagen	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal actieve dossiers waarbij eigen autobezit wel en niet noodzakelijk is - Gemiddelde kosten verbonden aan autobezit: onderhoud, benzine, afschrijving, verzekering, controle, wegenbelasting
Behoeftesituatie	
Negatief saldo	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal actieve dossiers met negatief saldo - Grootte van negatief saldo
Saldo en gezinstype	<ul style="list-style-type: none"> - Gemiddeld saldo volgens gezinstype

Saldo en schulden	<ul style="list-style-type: none"> - Gemiddeld saldo voor dossiers met en zonder schulden - Aantal dossiers met negatief en positief saldo voor dossiers met en zonder schulden
Saldo en eigen wagen	<ul style="list-style-type: none"> - Gemiddeld saldo voor gezin waarin een eigen wagen wel en niet noodzakelijk is - Aantal dossiers met negatief en positief saldo voor gezin waarin een eigen wagen wel en niet noodzakelijk is
Saldo en huisvesting	<ul style="list-style-type: none"> - Gemiddeld saldo voor eigenaars, private huurders, sociale huurders - Aantal dossiers met negatief en positief saldo voor eigenaars, private huurders en sociale huurders

6 WP 4: Opgestapelde achterstand in Vlaanderen¹

Koen Decancq^{2 3}

Abstract

Welzijn is een multidimensionaal concept. Naast inkomen, geven mensen ook om niet-monetaire dimensies zoals gezondheid en kwaliteit van wonen. Een multidimensionaal dashboard van beleidsindicatoren laat toe om vooruitgang in al deze dimensies te kwantificeren en in kaart te brengen. Om te bepalen hoe een samenleving eraan toe is, is echter niet enkel de vooruitgang in de verschillende dimensies van belang, maar ook de onderlinge samenhang tussen de dimensies. Scoren dezelfde personen laag in alle dimensies of zijn er personen die hoog scoren op sommige dimensies en laag op andere? We zeggen dat de personen die in alle levensdimensies tegelijkertijd een lage positie innemen, lijden aan opgestapelde achterstand. Deze personen verkeren in een bijzonder precaire situatie omdat hun lage score in één dimensie verder versterkt wordt door lage scores in de andere dimensies. Een dashboard van afzonderlijke beleidsindicatoren verschaft echter geen informatie over de samenhang tussen de dimensies. Om deze dode hoek zichtbaar te maken zijn specifieke instrumenten en een multidimensionale dataset nodig. In dit artikel wordt de opgestapelde achterstand in Vlaanderen in kaart gebracht aan de hand van de MEQIN dataset. Dit is een brede dataset met gedetailleerde informatie over verschillende levensdimensies zoals inkomen, gezondheid en kwaliteit van wonen voor een lukrake steekproef van Belgen in 2016. De analyse toont dat vooral laaggeschoolde vrouwen zonder relatie lijden aan opgestapelde achterstand.

6.1 Inleiding

Er bestaat een brede consensus dat welzijn best beschouwd kan worden als een multidimensionaal concept (Stiglitz et al., 2009). Mensen geven niet enkel om de monetaire aspecten van welzijn zoals hun inkomen, consumptie en vermogen, maar ze geven ook om hun gezondheid, de kwaliteit van hun woning, etc. Om welzijn te meten dienen we bijgevolg rekening te houden met het multidimensionaal karakter ervan. Ruwweg zijn er twee benaderingen om op multidimensionale wijze het welzijn van een ganse samenleving samen te vatten en te meten.

De eerste benadering bestaat erin om een **dashboard** van indicatoren op te stellen. Deze benadering wordt gebruikt door de Verenigde Naties voor de Millenium (of de Sustainable) Development Goals, maar ook door de Europese Commissie bij de constructie van de 18 zogenaamde 'Laeken indicatoren' (Anthony B Atkinson et al., 2002). Zoals een piloot in de cockpit, zien beleidsmakers en onderzoekers

¹ Dit artikel is een herwerkte versie van Decancq (2020b) en maakt gebruik van de MEQIN dataset. Deze data werd verzameld door een team van onderzoekers van de Universit  catholique de Louvain, de KU Leuven, de Universit  libre de Bruxelles en de Universiteit Antwerpen. De verzameling van de MEQIN data werd mogelijk gemaakt door de Financiële steun van het Federaal Wetenschapsbeleid (BELSPO) via overeenkomst BR/121/A5/MEQIN. Voorts dank ik ook het FWO/FNRS via het EOS project 30544469.

² Herman Deleeck Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen; Departement Economie (KU Leuven); Centre for Philosophy of Natural and Social Science (London School of Economics) en CORE (Universit  catholique de Louvain).

³

verschillende (monetaire en niet-monetaire) indicatoren op één dashboard. Ook al geeft een dergelijk dashboard interessante en beleidsrelevante informatie over elke dimensie apart, het geeft geen eenduidig antwoord op de vraag hoe het met welzijn in zijn totaliteit gesteld is.

Bovendien houdt een dashboard geen rekening met de onderlinge samenhang tussen de dimensies (Decancq, 2014). Om dit te illustreren, vergelijken we twee fictieve samenlevingen in Figuur 6.1. Beide samenlevingen bestaan slechts uit twee personen, Robinson en Vrijdag. Bovendien veronderstellen we voor dit voorbeeld dat welzijn kan gemeten worden aan de hand van slechts twee levensdimensies: Dimensie A en Dimensie B. De twee samenlevingen verschillen in één aspect: de samenhang tussen de dimensies. In Samenleving 1 scoort Vrijdag hoog in de eerste dimensie en Robinson laag, terwijl Robinson hoog scoort in de tweede dimensie en Vrijdag laag. In de tweede samenleving scoort Robinson hoog in beide dimensies en Vrijdag laag. Dit zijn duidelijk verschillende samenlevingen. Robinson zou allicht liever schipbreuk lijden in de tweede samenleving, terwijl Vrijdag de eerste samenleving verkiest. Benaderingen die gebaseerd zijn op een dashboard kunnen echter het verschil tussen beide samenlevingen niet onderscheiden omdat de vorm van de verdeling van elke dimensie identiek is in beide samenlevingen.

Een tweede benadering om multidimensionaal welzijn in kaart te brengen is daarom om een multidimensionale **welzijnsmaatstaf** te construeren. Een welzijnsmaatstaf brengt per persoon de verschillende levensdimensies samen in één getal. De Human Development Index van de Verenigde Naties of de Better Life Index van de OESO zijn voorbeelden van dergelijke welzijnsmaatstaven. Aan de hand van een welzijnsmaatstaf wordt het verschil tussen beide samenlevingen in Figuur 6.1 duidelijk. Er is veel meer ongelijkheid in de welzijnsmaatstaf in de tweede samenleving. In de eerste samenleving kunnen hoge en lage scores in de verschillende dimensies elkaar immers ‘compenseren’ terwijl dat niet het geval is in Samenleving 2. Een welzijnsmaatstaf construeren is echter geen eenvoudige taak. Zo moeten bijvoorbeeld gewichten gekozen worden voor de verschillende dimensies. De keuze van deze gewichten gebeurt echter vaak op een eerder arbitraire wijze.⁴ Bovendien is een rijke en brede dataset nodig om een welzijnsmaatstaf te berekenen omdat informatie over de uitkomsten in de verschillende dimensies nodig is voor precies dezelfde personen. De dashboard-benadering daarentegen heeft het voordeel dat de meest gespecialiseerde dataset voor elke dimensie gebruikt kan worden.

Figuur 6.1: Twee fictieve samenlevingen

	Samenleving 1		Samenleving 2	
	Dim. A	Dim. B	Dim. A	Dim. B
Robinson	10	90	90	90
Vrijdag	90	10	10	10

⁴ Decancq en Lugo (2013) geven een kritisch overzicht over verschillende methoden om de gewichten in een multidimensionale maatstaf vast te prikken. Decancq en Schokkaert (2016) stellen een methode voor waarbij rekening gehouden wordt met de voorkeuren van de betrokken personen over wat ze zelf belangrijk vinden in hun leven.

In dit artikel gaan we dieper in op het fundamentele verschil tussen beide samenlevingen in Figuur 6.1: de samenhang tussen de levensdimensies. Om dit te doen, definiëren we het fenomeen van *opgestapelde achterstand* en beschrijven we hoe het gekwantificeerd kan worden in Vlaanderen. Opgestapelde achterstand doet zich voor wanneer er personen zijn die voor alle levensdimensies tegelijkertijd een lage positie innemen. Hoewel er geen opgestapelde achterstand is in Samenleving 1, lijdt Vrijdag aan opgestapelde achterstand in Samenleving 2.

Er zijn op zijn minst twee redenen waarom het nuttig en interessant is om dieper in te gaan op het fenomeen van opgestapelde achterstand. Ten eerste laat een analyse van opgestapelde achterstand toe om licht te werpen op de dode hoek van dashboard benaderingen door expliciet de samenhang tussen de levensdimensies in kaart te brengen. Ten tweede speelt de samenhang tussen de dimensies ook een belangrijke rol in de multidimensionale rechtvaardigheidstheorie van Michael Walzer (1983) en de capability benadering van Amartya Sen (1985a, 2009). Walzer (1983) definieert een ‘complex egalitaire’ maatschappij als een maatschappij waarbij er geen systematische samenhang bestaat tussen de verschillende dimensies van welzijn (zie ook Miller (1995) voor een discussie). Walzer gebruikt de metafoer van een maatschappij met ondoordringbare schotten tussen de dimensies van welzijn, zodat een hoge positie in één dimensie niet gebruikt kan worden om een hoge positie in andere dimensies te verwerven. Sen (2009) beschrijft in zijn ‘Idea of Justice’ het belang van zogenaamde ‘coupling disadvantages’ voor de capability benadering:

“There can also be some ‘coupling’ of disadvantages between different sources of deprivation, and this can be a critically important consideration in understanding poverty and in making public policy to tackle it. Handicaps, such as age or disability or illness, reduce one’s ability to earn an income. But they also make it harder to convert income into capability, since an older, or more disabled or more seriously ill person may need more income (for assistance, for prosthetics, for treatment) to achieve the same functioning (even if that achievement were, in fact, at all possible). Thus real poverty (in terms of capability deprivation) can easily be much more intense than we can deduce from income data.” (Sen, 2009 p. 256).

Ook in de meting van multidimensionale armoede speelt de samenhang tussen de verschillende dimensies een belangrijke rol (Ferreira & Lugo, 2013). Het meten van opgestapelde achterstand is echter niet hetzelfde als het meten van multidimensionale armoede. Dergelijke maatstaven (zoals bijvoorbeeld de populaire multidimensionale armoede maatstaf die werd voorgesteld door Alkire en Foster (2011)) bekijken hoeveel mensen lager scoren dan een specifieke drempelwaarde in elke dimensie. Opgestapelde achterstand, daarentegen, meet hoeveel mensen tegelijkertijd een lage positie innemen in alle dimensies van welzijn. Om opgestapelde achterstand te meten, moet er bijgevolg geen drempelwaarde in elke dimensie gekozen worden. Enkel de samenhang tussen de positie in beide dimensies is van belang en niet de niveaus die bereikt worden in de verschillende dimensies. Een analyse van opgestapelde achterstand vormt dus een complement voor bestaande benaderingen, eerder dan dat ze die kan vervangen.

Om opgestapelde achterstand te meten in Vlaanderen maakt dit artikel gebruik van de MEQIN (‘Measuring Equivalent Incomes’) dataset. Deze data werd in 2016 verzameld en laat ons toe om te beschrijven hoe mensen eraan toe zijn in verschillende levensdimensies zoals inkomen, gezondheid en kwaliteit van wonen. In hun boek geven Capéau et al. (2018) een overzicht van de eerste onderzoeksbevindingen op basis van de MEQIN data. Het doel van dit artikel is om de bevindingen van

Hoofdstuk 20 van dat boek verder uit te diepen met behulp van het instrumentarium dat recent werd ontwikkeld door Decancq (2020a).

Het artikel is als volgt opgebouwd. Sectie 2 introduceert de MEqIn dataset en de geselecteerde levensdimensies. Sectie 3 definieert het fenomeen opgestapelde achterstand en stelt een eenvoudige figuur voor waarmee opgestapelde achterstand gekwantificeerd kan worden. De vierde sectie beschrijft het sociaal-demografische profiel van mensen die lijden aan opgestapelde achterstand. De conclusie van het artikel volgt in Sectie 5.

6.2 Data en Dimensies

6.2.1 De MEqIn dataset

De MEqIn data werd verzameld met financiële steun van het Federaal Wetenschapsbeleid (BELSPO) door een consortium van onderzoekers van de Universit  catholique de Louvain, de KU Leuven, de Universit  libre de Bruxelles, en de Universiteit Antwerpen. Het doel van het MEqIn project was om een vernieuwende dataset te verzamelen die toelaat om welzijn en armoede te meten in een multidimensionaal kader voor een lukrake steekproef van Belgen.⁵

De doelpopulatie van de MEqIn survey zijn alle meerderjarige personen die wonen in België. Om die populatie te bereiken, werd een lukrake (gestratificeerde) steekproef uit het Belgische Rijksregister getrokken, met geografische clustering.⁶ De stratificatie in 14 demografische groepen is gebaseerd op gezinssamenstelling en leeftijd van het gezinshoofd, waarbij personen in strata met éénoudergezinnen en een gezinshoofd ouder dan 60 een hogere kans toegewezen kregen om getrokken te worden. Voor alle analyses in dit artikel wordt daarom gebruik gemaakt van de gepaste steekproefgewichten voor de respondenten die in Vlaanderen wonen.

De enquête werd uitgevoerd door het survey bureau Kantar tussen februari en juli 2016 door middel van face-to-face interviews waarbij een professionele enquêteur bij de respondenten aan huis kwam. Een interview werd afgenomen bij alle volwassen gezinsleden van de geselecteerde gezinnen. Eén lid van het gezin kreeg daarbij een langere vragenlijst die bijkomende vragen bevatte over het gezin en de woning. In totaal beantwoordden 3.404 volwassenen in 2.098 gezinnen de vragenlijst (de response ratio bedroeg daarbij ongeveer 40%). Een bijkomende vragenlijst, de zogenaamde ‘drop-off’, leverde nog extra informatie op over 481 kinderen in 286 gezinnen. In Decancq, Nys, en Rong  (2020), maken we een multidimensionale analyse van kinderarmoede aan de hand van de gegevens in deze drop-off.

Er bestaat in België en Vlaanderen reeds zeer veel kwalitatief hoogstaand onderzoek naar de verdeling van verschillende dimensies van welzijn. Denken we maar aan de *Enquête naar inkomsten en levensomstandigheden* (SILC), de *Gezondheidsenquête* van Sciensano, of de *Woonsurvey* van het steunpunt Wonen. Andere vragenlijsten richten zich meer op subgroepen zoals de 50-plussers in de *Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe* (SHARE). De voornaamste bijdrage van de MEqIn survey is dat de informatie over enkele belangrijke levensdimensies (zoals inkomen en bestedingen, gezondheid, vrije tijd, kwaliteit van wonen en werk, ...) voor precies dezelfde personen in één enquête verzameld is en dus samen in beeld gebracht kan worden. Daarbij moet steeds voor ogen gehouden worden dat de breedte van een enquête onvermijdelijk ten koste gaat van de diepte, d.w.z. de mate

⁵ De data zijn beschikbaar voor geïnteresseerde onderzoekers. Meer informatie over de MEqIn dataset kan gevonden worden op <https://sites.google.com/view/meqin>.

⁶ Om praktische redenen werden personen ingeschreven in het Wachtregister en personen die jonger zijn dan 60 en wonen in een collectieve institutie niet opgenomen in de steekproef.

van detail waarmee de informatie binnen elke levensdimensie verzameld wordt. De MEQIN-dataset kan dus best beschouwd worden als een complementair instrument binnen het reeds rijke landschap van bestaande enquêtes.

- **Drie levensdimensies**

Voor dit artikel wordt de samenhang tussen drie levensdimensies bekeken: inkomen, gezondheid en kwaliteit van wonen. De laatste twee dimensies zijn op hun beurt multidimensionale concepten en bestaan telkens uit 5 subdimensies, zie Tabel 6.1. De keuze voor deze drie levensdimensies is enigszins pragmatisch gedreven door welke dimensies gedetailleerd beschreven kunnen worden aan de hand van de MEQIN survey. Het leidt echter geen twijfel dat enkel naar deze drie dimensies kijken, geen recht doet aan de multidimensionaliteit van welzijn. De filosofe Martha Nussbaum (2000) stelt bijvoorbeeld een meer uitgebreide lijst van 10 dimensies voor (zie Decancq en Schokkaert (2016) voor een discussie). Op zijn best bieden deze drie levensdimensies een startpunt voor een bredere analyse die verder gaat dan enkel de monetaire dimensie.

Tabel 6.1. Dimensies en subdimensies

Dimensie	Subdimensies
Inkomen	Geëquivaliseerde beschikbaar inkomen
Gezondheid	Algemene gezondheid
	Functionele beperkingen
	Chronische ziekten
	Emotioneel welbevinden
	Fysiek welbevinden
Kwaliteit van wonen	Kenmerken van de woning
	Woonomgeving
	Nabijheid van diensten
	Veiligheidsgevoel
	Sociale relaties in de omgeving

In de rest van deze sectie wordt beschreven hoe de drie dimensies concreet gemeten worden. Hoofdstukken 4, 6, en 11 van Capéau et al. (2018) geven meer gedetailleerde informatie.

De eerste dimensie is het **inkomen**. Onder het zogenaamde beschikbare inkomen van een gezin verstaan we het maandelijkse netto inkomen uit arbeid van alle gezinsleden samen met de uitkeringen, transfers, pensioenen, alsook de opbrengsten uit kapitaal en beleggingen. Hoe groter het beschikbare inkomen, hoe meer materiële welvaart kan verworven worden door het gezin. Vermits rondkomen met een bepaald bedrag makkelijker is met een klein dan met een groot gezin, is het van belang om te corrigeren voor de grootte van het gezin. De beschikbare gezinsinkomens worden daarom gecorrigeerd voor de gezinsgrootte met een zogenaamde standaard gemodificeerde OESO-equivalentieschaal. Deze equivalentieschaal veronderstelt dat 1 euro in de portefeuille van een alleenstaande evenveel materiële welvaart produceert als 1,5 euro in de portefeuille van een koppel. Inderdaad, een koppel hoeft niet alles dubbel te kopen en kan sommige goederen delen, zoals een badkamer, centrale verwarming of het televisietoestel, en toch evenveel materiële welvaart verwerven als een alleenstaande. Meer algemeen wordt de OESO-equivalentieschaal berekend door te veronderstellen dat voor elke euro die een gezin nodig heeft voor de eerste volwassene, het 0,5 euro extra nodig heeft voor elk gezinslid dat 14 jaar of ouder is, en 0,3 euro voor elk kind in het gezin dat jonger is dan 14 jaar. Het gecorrigeerde beschikbare inkomen dat we bekomen aan de hand van deze procedure noemen we het geëquivaliseerde beschikbare inkomen.

De tweede dimensie is **gezondheid**. Gezondheid op zichzelf heeft vele facetten. In de MEQIN vragenlijst kunnen deze samengevat worden in vijf subdimensies: algemene gezondheid, functionele beperkingen, chronische ziekten, emotioneel welbevinden en fysiek welbevinden. Elke subdimensie wordt gemeten aan de hand van verschillende vragen die in één index worden samengevat: een score van 100 geeft weer dat iemand in die subdimensie het “meest gezond” is terwijl een score van 0 aangeeft dat iemand het “meest ziek” is. De subdimensie algemene gezondheid wordt gevat door vragen zoals “Hoe zou u over het algemeen uw gezondheid noemen?” en “Wordt u gemakkelijker ziek dan andere mensen?”. Voor de subdimensie functionele beperkingen zijn er vragen die peilen naar mogelijke functionele beperkingen die mensen ondervinden in het dagelijkse leven. De subdimensie chronische ziekten wordt rechtstreeks bevraagd door te vragen naar de aanwezigheid van een langdurige ziekte, een chronische aandoening of een handicap. Niet enkel de aanwezigheid, maar ook de impact van de chronische ziekten op de activiteiten wordt meegenomen in de score. De subdimensie emotioneel welbevinden bevraagt hoe mensen zich gedurende de laatste vier weken gevoeld hebben door te peilen naar levensenergie, zenuwachtigheid en neerslachtigheid. De subdimensie fysiek welbevinden bundelt ten slotte vragen over fysiek welbevinden en pijn.

De derde dimensie, **kwaliteit van wonen**, wordt eveneens gemeten aan de hand van vijf subdimensies die samengevat worden in een index die ligt tussen 0 en 100. In de eerste subdimensie wordt gekeken naar de kenmerken van de woning, zoals problemen met vocht of plaatsgebrek. De woonomgeving wordt beschreven in een tweede subdimensie door vragen over vandalisme, kwaliteit van de openbare infrastructuur, etc. Een derde subdimensie bevraagt de nabijheid van diensten zoals scholen, supermarkten en openbaar vervoer. De vierde subdimensie betreft het veiligheidsgevoel in de buurt. Ten slotte worden ook de sociale relaties in de omgeving gevat in de vijfde subdimensie van kwaliteit van wonen.

In dit artikel worden enkel de antwoorden van de 1.400 respondenten gebruikt die alle noodzakelijk informatie verschaften over alle subdimensies. Wanneer we ons bovendien beperken tot de respondenten die in Vlaanderen wonen, geeft dit een uiteindelijke dataset van 847 respondenten.⁷

6.3 Hoeveel opgestapelde achterstand is er in Vlaanderen?

We zeggen dat de personen die in alle levensdimensies tegelijkertijd een lage positie innemen, lijden aan opgestapelde achterstand. Om opgestapelde achterstand te meten, maken we gebruik van het instrumentarium dat werd voorgesteld door Decancq (2020a). Hierbij staat de opgestapelde achterstandscurve centraal. In deze sectie wordt beschreven hoe deze curve eenvoudig opgesteld en geïnterpreteerd kan worden.

In de eerste stap wijzen we aan elke persoon een positie toe in elke levensdimensie. Deze positie wordt beschreven door het percentiel p , een getal dat ligt tussen 0 en 100. Dit getal geeft het percentage van de samenleving weer die een lagere positie dan de betrokken persoon inneemt. Zo neemt een arme persoon een lage positie in de inkomensdimensie in (slechts weinig personen hebben een lager inkomen en bijgevolg behoort deze persoon tot een laag inkomenspercentiel) terwijl een miljonair een hoge positie inneemt (deze persoon behoort tot een hoog inkomenspercentiel). De persoon precies in het midden van de inkomensverdeling, heeft als percentiel 50. De positie van een persoon zegt niets over hoe arm of hoe rijk de persoon juist is, het verwijst enkel naar de positie van deze persoon ten opzichte van de anderen in de samenleving. Hoe welvarend een samenleving ook is, er zijn steeds personen met een lage positie. Op een analoge wijze heeft elke persoon ook een positie in de andere niet-monetaire dimensies van welzijn: een chronisch zieke persoon heeft een lage positie in gezondheid en een topatleet een hoge positie. Een kleine vochtige studio heeft een lage positie in de dimensie kwaliteit van wonen, terwijl een riante villa in een leuke wijk een hoge positie bekleedt.

De drie panelen van Figuur 6.2 geven de ‘cumulatieve verdelingsfuncties’ weer voor de drie dimensies. Op de horizontale as van elk paneel lezen we het absolute niveau in de betrokken dimensie af. De positie kan afgelezen worden op de verticale as van elk paneel. Het bovenste paneel geeft de inkomensdimensie weer, de middelste de gezondheidsdimensie en de onderste bekijkt de kwaliteit van de woning. Op het bovenste paneel zien we dat een persoon met een beschikbaar inkomen van 1.000 euro per maand, ongeveer percentiel 10 inneemt. Dat wil zeggen dat 10% van de Vlamingen per maand moeten rondkomen met minder dan 1.000 euro per maand.⁸ Om opgestapelde achterstand te meten is voor elke persoon de positie van belang in de dimensies van welzijn. Deze posities kunnen telkens afgelezen worden op de verticale as van de verschillende panelen van Figuur 6.2.

De posities van een persoon in alle dimensies worden samengevat door middel van een positievector. Deze positievector bevat de positie van een persoon in de beschouwde levensdimensies (hier zijn dat inkomen, gezondheid en kwaliteit van de woning). Een persoon met een positievector (0,0,0) neemt de laagste positie in voor alle dimensies terwijl een persoon met positievector (100,100,100) de hoogste positie inneemt voor alle dimensies.

⁷ De uitval is vooral te wijten aan ontbrekende gegevens voor sommige inkomenscomponenten. Allicht is deze uitval niet lukraak, en is de nodige omzichtigheid geboden bij de interpretatie van de resultaten en hun veralgemening naar de populatie.

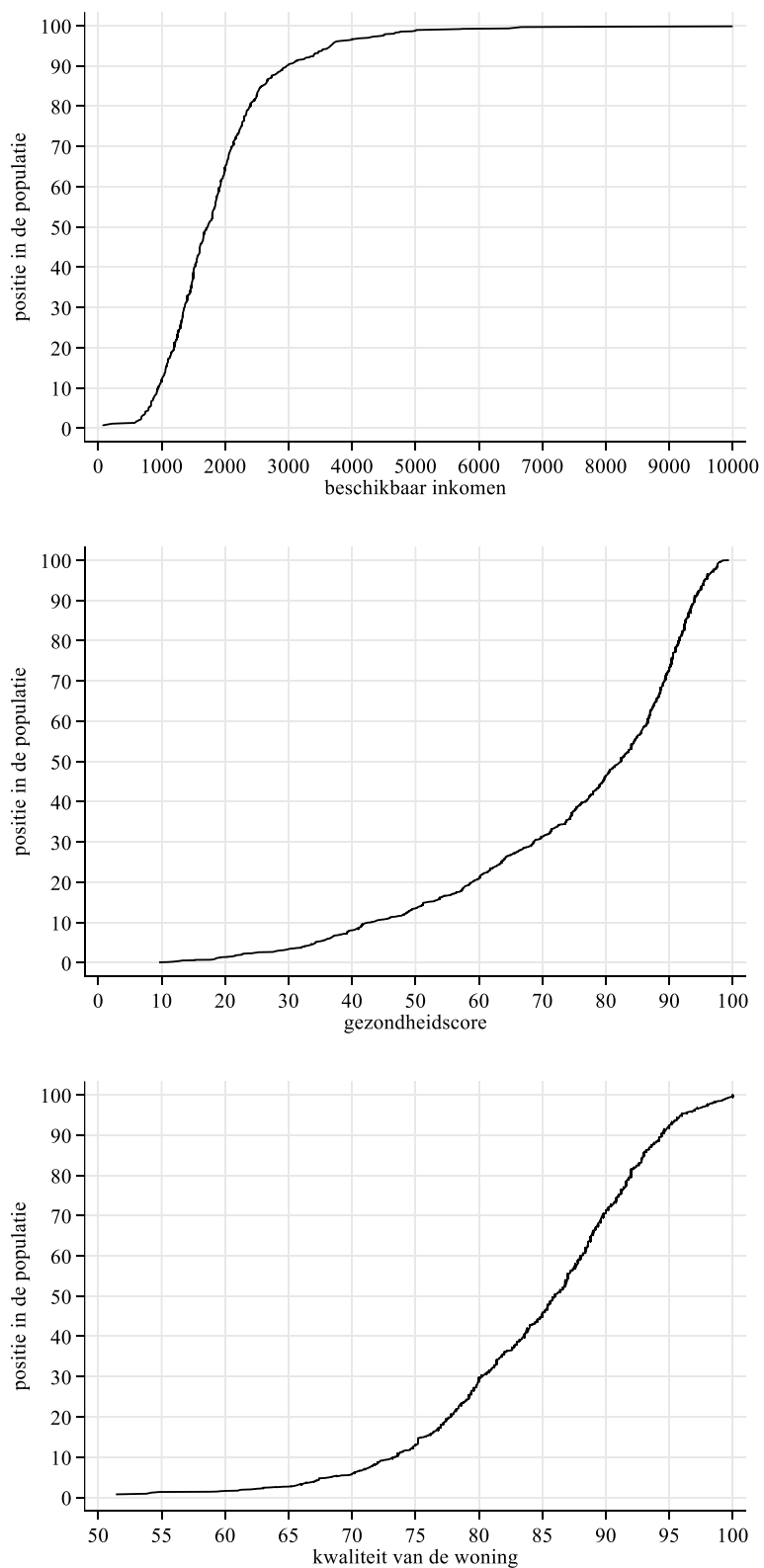
⁸ Om armoederisico (de zogenaamde ‘At Risk Of Poverty’ (AROP)) te meten is de armoededrempel vastgelegd op 60% van het mediane beschikbare inkomen. Deze armoededrempel ligt op 972 euro in de MEQIN dataset (zie ook Capéau et al. 2018, hoofdstuk 5). Het armoederisico voor België in 2016 bedraagt dus ongeveer 15% volgens deze dataset (dit cijfer ligt iets onder het armoederisico voor 2016, berekend op basis van SILC).

De hoogste positie van een persoon over alle dimensies van de positievector heen, noemen we haar maximale positie. Voor een persoon met percentiel 10 in inkomen, 80 in gezondheid en 45 in kwaliteit van de woning, bijvoorbeeld, is de positievector gelijk aan (10, 80, 45) en bedraagt de maximale positie 80. De maximale positie neemt een centrale rol in bij de meting van opgestapelde achterstand. Personen met een lage maximale positie nemen een lage positie in op alle dimensies en lijden bijgevolg aan opgestapelde achterstand. Inderdaad, wanneer de maximale positie van een persoon reeds laag is, zijn de andere dimensies immers nog lager! Dit inzicht verschaft ons een eenvoudige methode om opgestapelde achterstand in kaart te brengen, door naar de verdeling van de maximale positie van alle personen kijken.

Figuur 6.3 geeft de cumulatieve verdelingsfunctie van de maximale positie weer in Vlaanderen. Dit noemen we de opgestapelde achterstandscurve.⁹ De volle zwarte lijn in de figuur geeft voor elke percentage p tussen 0 en 100 op de horizontale as weer wat het aandeel van de Belgische samenleving is dat een lagere maximale positie dan de betrokken p heeft. Figuur 6.3 toont bijvoorbeeld dat 10% van de Vlamingen een positie heeft die lager is dan 40 in de inkomensverdeling, de gezondheidsverdeling *en* de verdeling van kwaliteit van de woning.

⁹ Decancq (2020a) verwijst naar deze curve als de Downward Diagonal Dependence curve. In theoretische statistiek staat de curve bekend als de diagonale sectie van de copula functie (zie, bijvoorbeeld, Nelsen (2006)).

Figuur 6.2. Cumulatieve verdelingsfuncties voor beschikbaar inkomen (bovenaan), gezondheid (midden) en kwaliteit van de woning (onderaan) (Data: MEQIN)



Ook al is het beschikbaar inkomen één van de drie dimensies die we beschouwen, toch zijn niet alle personen die lijden aan opgestapelde achterstand ook noodzakelijk arm volgens de standaard armoederisico indicator. In de MEQIN data zijn er ongeveer 10% Vlamingen inkomensarm, gemeten met de armoederisico indicator. Om het verschil tussen beide maatstaven te illustreren, bekijken we de overlap tussen de groep met een maximale positie lager dan 40 en de groep van inkomensarme personen. Beide groepen omvatten ongeveer 10% van de Vlamingen. We merken echter dat van alle personen met een maximale positie onder de 40 slechts 2.8% ook inkomensarm zijn. Ongeveer drie vierde van de mensen die lijden aan opgestapelde achterstand bevinden zich dus boven de armoededrempel in de inkomensdimensie. Maatstaven van opgestapelde achterstand en inkomensarmoede geven dus verschillende informatie. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op het profiel van de mensen die lijden aan opgestapelde achterstand.

De vorm van de opgestapelde achterstandscurve in Figuur 6.3 leert ons iets over de wijze waarop de dimensies van welzijn samenhangen in een samenleving. Twee (extreme) voorbeelden kunnen dit verder verduidelijken. Neem bijvoorbeeld een samenleving met een maximale samenhang tussen de posities in de verschillende dimensies van welzijn. In dat geval hebben personen met een goede positie in één bepaalde dimensie, ook een goede positie in de andere dimensies (de rijken zijn gezond en wonen in een kwaliteitsvolle woning). Een feodale maatschappij of een traditionele kasteelmaatschappij zijn voorbeelden van een maatschappij met een zeer hoge samenhang tussen de dimensies. Wanneer de samenhang maximaal is, hoeven we enkel de positie in één dimensie te kennen om de ganse positievector van een persoon te kennen (de posities zijn immers dezelfde in alle dimensies van welzijn). Voor elke waarde p op de horizontale as zijn er dus precies p percent van de Vlamingen die een maximale positie hebben die lager is dan p . In dit geval is de opgestapelde achterstandscurve gelijk aan de 45° lijn (weergegeven in Figuur 6.3 door de rechte grijze curve met als legende 'maximale samenhang').

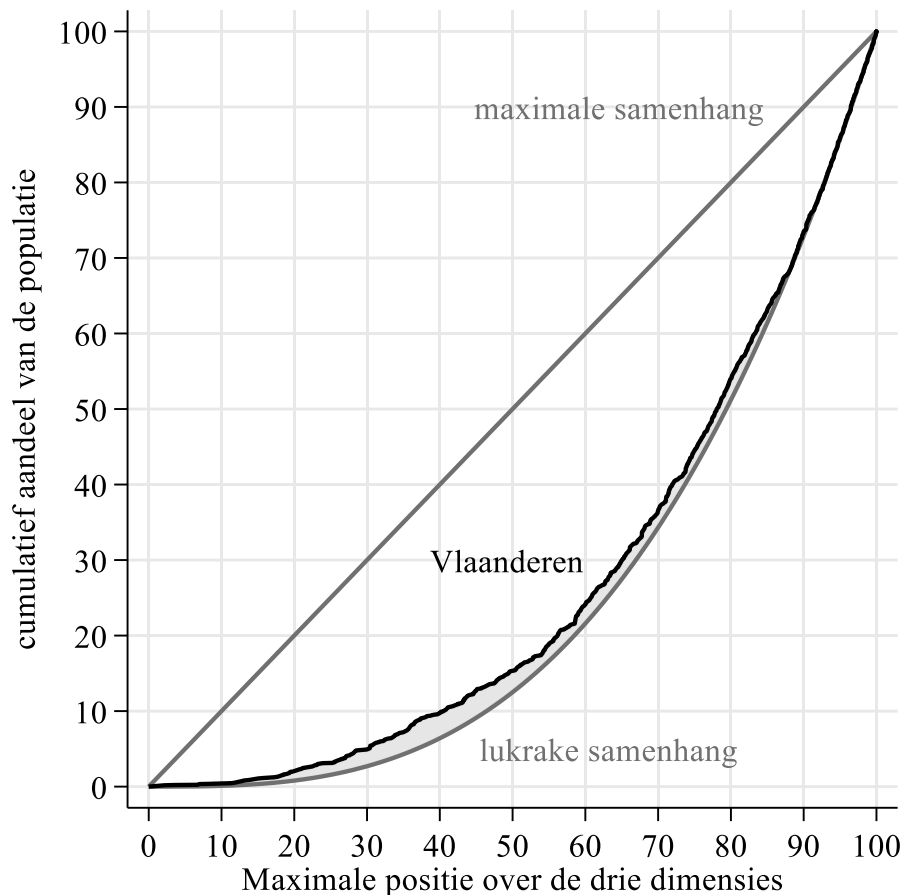
Voor het tweede voorbeeld veronderstellen we dat er enkel lukrake samenhang is tussen de dimensies van welzijn. De politieke filosoof Michael Walzer (1983) omschreef een dergelijke maatschappij als het voorbeeld van een 'complex egalitaire' maatschappij waarbij ondoordringbare schotten tussen de dimensies van welzijn staan. Ook in een maatschappij waar geen systematische samenhang bestaat tussen de dimensies van welzijn, is er echter een statistische kans om te lijden aan opgestapelde achterstand (hoe meer dimensies tegelijkertijd beschouwd worden, hoe kleiner de kans om een lage positie in te nemen voor alle dimensies tegelijkertijd en, bijgevolg, hoe minder mensen lijden aan opgestapelde achterstand in een lukrake samenleving). In dit geval ziet de opgestapelde achterstandscurve eruit als weergegeven door de gebogen grijze curve in Figuur 6.3 met als legende 'lukrake samenhang'.¹⁰

We zien dat de (zwarte) opgestapelde achterstandscurve voor Vlaanderen zich dichterbij de gebogen curve van de lukrake samenhang bevindt dan bij de rechte curve van de maximale samenhang. Decancq (2020a) bespreekt hoe een intuïtieve index van opgestapelde achterstand kan opgesteld worden die de oppervlakte meet tussen de (zwarte) opgestapelde achterstandscurve en de gebogen curve die een lukrake samenhang weergeeft. Deze oppervlakte is lichtgrijs gekleurd in Figuur 6.3. Deze index biedt een multidimensionale uitbreiding van een associatiemaat die de psycholoog Charles Spearman reeds in 1904 voorstelde (Spearman, 1904). De index bedraagt ongeveer 0,111 voor Vlaanderen in 2016, dit is iets lager dan de waarde voor België (0,116). Verder onderzoek zal moeten

¹⁰ Bij een negatieve samenhang tussen de dimensies ligt de opgestapelde achterstandscurve onder de gebogen grijze curve met als legende 'lukrake samenhang'. In de literatuur over 'fair allocations' wordt een perfect negatieve samenhang verdedigd als ideaal volgens het 'no dominance' equity criterium (zie ook Decancq, 2014).

uitwijzen hoe deze index zich verhoudt tot de index in andere landen en of de index stijgt of daalt doorheen de tijd.

Figuur 6.3. De opgestapelde achterstandscurve voor Vlaanderen (Data: MEQIN)



6.4 Wie lijdt aan opgestapelde achterstand?

In deze paragraaf bekijken we het socio-demografische profiel van de personen die aan opgestapelde achterstand lijden in Vlaanderen. We doen dit aan de hand van een beschrijvend multivariaat regressiemodel waarbij de maximale positie van elke persoon als verklaarde variabele genomen wordt. Als verklarende variabelen nemen een aantal observeerbare socio-demografische variabelen zoals het geslacht, migratiestatus, leeftijd, relatiestatus, scholing en tewerkstelling. In het model veronderstellen we dat de foutenterm normaal verdeeld is. Deze foutenterm omvat alle idiosyncratische en onobserveerbare factoren die mee de maximale positie bepalen.

De eerste kolom van Tabel 6.2. Beschrijvende multivariate regressieanalyse geeft de geschatte coëfficiënten van dit model weer. De coëfficiënten van alle opgenomen socio-demografische variabelen (behalve migratiestatus en werkloosheid) zijn afzonderlijk verschillend van 0 met een significantieniveau kleiner dan 5%. In Kolom 2, 3 en 4 van Tabel 6.2. Beschrijvende multivariate regressieanalyse wordt dit model vergeleken met drie soortgelijke modellen, die telkens kijken naar de positie in één van de levensdimensies.

Tabel 6.2. Beschrijvende multivariate regressieanalyse

	Maximale Positive	Inkomens- positie	Gezondheids- positie	Kwal. wonen positie
vrouw (ref. categorie: man)	-6.235*** (1.996)	-7.607*** (1.807)	-4.265** (1.984)	-2.219 (2.032)
migrant (ref. categorie: niet migrant)	0.615 (3.849)	-8.069** (3.485)	3.500 (3.826)	-8.258** (3.918)
leeftijd (in jaren)	-0.137** (0.064)	-0.074 (0.058)	-0.404*** (0.064)	0.227*** (0.066)
niet in een relatie (ref. categorie: in een relatie)	-7.834*** (2.118)	-11.320*** (1.918)	-5.050** (2.105)	-6.559*** (2.156)
laaggeschoold (ref. categorie: niet laaggeschoold)	-10.791*** (2.300)	-14.473*** (2.082)	-6.471*** (2.286)	-5.584** (2.341)
werkloos (ref. categorie: niet werkloos)	-6.762 (5.282)	-27.230*** (4.782)	-7.973 (5.250)	-3.601 (5.376)
constante	64.839*** (3.612)	65.582*** (3.271)	75.507*** (3.591)	43.730*** (3.677)
<i>N</i>	847	847	847	847
<i>R</i> ²	0.090	0.201	0.105	0.043

Standaardfouten tussen haakjes (* $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$)

We zien dat de maximale positie van laaggeschoolden gemiddeld ongeveer 10,8 percentpunten lager ligt dan de niet-laaggeschoolden na controle van het effect van de andere verklarende variabelen (een persoon is laaggeschoold wanneer hij of zij geen diploma van minstens secundair onderwijs heeft). Vermits we in de eerste kolom kijken naar de maximale positie over de drie dimensies heen, impliceert deze bevinding dat het effect van een lage opleiding niet beperkt is tot de monetaire sfeer, maar ook een impact heeft op de andere twee dimensies van het leven.

Ook zien we dat de maximale positie van mensen die niet in een relatie verkeren meer dan 7 percentpunten lager ligt dan de maximale positie van mensen die wel in een relatie verkeren. De eerste kolom van Tabel 6.2 toont nog een aantal andere opmerkelijke bevindingen. De maximale positie van vrouwen ligt gemiddeld 6,2 percentpunten lager dan die van mannen. We merken ook een mild effect van leeftijd op de maximale positie in Tabel 6.2. Beschrijvende multivariate regressieanalyse Elk levensjaar daalt de maximale positie met iets meer dan 0,13 percentpunten. Alles tezamen beschouwd, bevindt een laaggeschoolde vrouw zonder relatie zich in een bijzonder precare toestand: gemiddeld gezien ligt haar maximale positie maar liefst 25 percentpunten lager dan een hooggeschoolde man met een relatie.

Tabel 6.2 laat ook toe om het socio-demografische profiel van personen met een lage maximale positie te vergelijken met het profiel van personen met lage positie voor de aparte dimensies (in Kolom 2, 3 en 4). Door de kolommen onderling te vergelijken merken we dat het profiel van personen met lage positie verschilt van dimensies tot dimensie. Gemiddeld, en na controle voor de andere verklarende variabelen, bekleden vrouwen een lagere positie in de inkomens- en gezondheidsverdeling, maar niet in de verdeling van kwaliteit van wonen. Ook al zien we geen significant verschil in de positie van Vlamingen met een migratieachtergrond in de gezondheidsdimensie, er is een duidelijk verschil in de inkomensdimensie en de dimensie kwaliteit van wonen van 8 percentpunten. Er is een (logisch) negatief effect van leeftijd op de positie in de gezondheidsdimensie en een positief effect op kwaliteit van wonen. Alleenstaande Vlamingen die niet in een relatie verkeren hebben niet enkel een lagere positie in de inkomensdimensie, maar ook in de gezondheidsdimensie en de dimensie kwaliteit van wonen. Het effect van scholing en vooral van werkloosheid laat zich vooral voelen in de inkomensdimensie, maar opnieuw merken we ook een significant effect op de positie in de gezondheidsdimensie.

6.5 Besluit

We zeggen dat mensen aan opgestapelde achterstand lijden wanneer ze tegelijkertijd een lage positie innemen in verschillende levensdimensies zoals inkomen, gezondheid en kwaliteit van wonen. Dit artikel biedt een eerste gedetailleerde analyse van het fenomeen opgestapelde achterstand voor Vlaanderen. Daarbij werd gebruik gemaakt van het instrumentarium dat recent werd voorgesteld door Decancq (2020a) en de MEQIN dataset voor 2016. Ook al bestaan er gespecialiseerde datasets die de betrokken dimensies op gedetailleerde wijze in kaart brengen voor België, voor een analyse van opgestapelde achterstand hebben we nood aan een brede dataset die informatie bevat over alle betrokken dimensies voor dezelfde respondenten. Op dit moment is de MEQIN dataset één van de weinige datasets die een dergelijke brede multidimensionale analyse van welzijn toelaten voor een lukrake steekproef.

Aan de hand van de opgestapelde achterstandscurve zagen we dat de beschouwde levensdimensies vooral onderaan in de verdeling een zorgwekkende samenhang vertonen. We vonden dat er bijna dubbel zoveel personen behoren tot het laagste derde in de drie beschouwde dimensies, in vergelijking tot wat we zouden verwachten in een 'complex egalitaire' maatschappij waarbij er geen systematische

samenhang bestaat tussen de dimensies. Verder toonde de beschrijvende multivariate regressieanalyse aan dat vooral laaggeschoolde vrouwen zonder relatie zich in de precare toestand van opgestapelde achterstand bevinden.

Deze, en andere, inzichten kunnen per definitie nooit verworven worden door te kijken naar één levensdimensie in isolatie van de andere (zoals gebruikelijk is wanneer een dashboard van beleidsindicatoren gebruikt wordt). Ik wil hier dan ook een lans breken voor het verzamelen van (longitudinale) multidimensionale data en het hanteren van een 'inter-dimensionale' blik op armoede- en welzijnsbeleid. Een exclusieve focus op één dimensie heeft haar nut, maar dient aangevuld te worden door een analyse van de samenhang tussen de dimensies. Alleen zo kunnen we de vicieuze cirkel van opgestapelde achterstand waarin een lage positie in één dimensie zich kan doorzetten naar andere dimensies vroeg opsporen en doorbreken.

7 Samenvatting

Centraal in dit onderzoeksproject staan twee vragen: hoe kunnen we armoede meten en hoe kan de impact van beleid op armoede in kaart gebracht worden. Met VISA – Vlaamse Indicatorenset Armoede – trachten we tot een set van beleids- en uitkomstindicatoren te komen die beleidsanalytisch kunnen worden ingezet op Vlaams niveau. Meer bepaald met het doel om:

- a) het relevante beleid in Vlaanderen cijfermatig te vatten;
- b) armoede en sociale uitsluiting te meten met oog voor de meervoudige realiteit van de concepten en samenhang tussen de verschillende dimensies;
- c) de impact van het Vlaams beleid op armoede te schatten gebruikmakend van gevalideerde simulatiemodellen.

We spreken uitdrukkelijk steeds over een indicatorenset of portfolio van indicatoren. Het meervoudige karakter van armoede maakt dat het concept niet in één maatstaf gevat kan worden. Armoede is een breed en ambigu concept dat in relatie staat tot andere concepten als ongelijkheid, deprivatie, sociale uitsluiting en welzijn. Naar gelang het aspect van armoede dat men wil belichten zal bepaald worden hoe men meet, wat men meet en wie men meet. En omgekeerd: wat men wil meten bepaalt welke indicatoren het meest/minst aangewezen zijn. Armoede monitoren kan bijgevolg niet aan de hand van een enkelvoudige indicator. Portfolio's van indicatoren zijn nodig om informatie te verschaffen over de verschillende aspecten die armoede en sociale uitsluiting omsluiten.

Om antwoorden te kunnen geven op de vragen 'hoe armoede meten en hoe de impact van beleid in kaart brengen', moet allereerst het begrip armoede zelf afgebakend worden. In zijn essentie is armoede een relatief, gradueel en multidimensionaal concept. Armoede is relatief, in tijd en in ruimte en moet dus gedefinieerd worden in functie van de algemene leefomstandigheden van referentiegroepen (zie ook box 1). Armoede is gradueel, gaande van diepe ontbering tot situaties van bestaansonzekerheid. Het omvat daarnaast ook geen vaststaande situatie waaraan men iemand typeert, maar bestaat uit een geheel van omstandigheden waarin mensen zich bevinden. Deze omstandigheden zijn steeds multidimensionaal. Armoede laat zich niet beperken tot de dimensie inkomen, maar strekt zich uit op verschillende domeinen waardoor een gecumuleerde deprivatie en uitsluiting kan ontstaan (Anthony B Atkinson et al., 2002). Armoede heeft ook een belangrijke tijdsdimensie: arm zijn gedurende één maand is minder problematisch dan arm zijn gedurende jaren.

Box 1: Het concept armoede : absoluut en relatief

We stellen dat armoede steeds relatief is. Relativiteit slaat hier op de verwijzing naar een norm, naar wat algemeen geaccepteerd is. Wat armoede is, is afhankelijk van tijd en plaats, van wat op een specifieke plaats in een bepaalde periode de heersende standaard is. Dit betekent echter niet dat in het begrip armoede geen absolute dimensie vervat is. Volgens Sen bevat de idee van armoede een onherleidbare absolute kern. Armoede doet zich voor wanneer mensen niet de “capabilities” hebben om zichzelf te ontplooiën. Armoede is, volgens Sens benadering absoluut in de sfeer van ‘capabilities’ (de mogelijkheden die een persoon heeft), maar neemt een relatieve vorm aan in de invulling van deze ‘capabilities’. Volgend citaat van Adam Smith illustreert dit: “Custom [...] has rendered leather shoes a necessary of life in England. The poorest creditable person of either sex would be ashamed to appear in public without them (Smith, 1776 geciteerd in Smith, 2005, pp. 715-716).” Hier zien we de verbinding tussen de ogenschijnlijk tegengestelde standpunten van de relatieve en absolute stroming. Armoede bevat een absolute kern in de universele noden die het omvat, maar is steeds relatief in de bepaling ervan als een minimale geaccepteerde levensstandaard in de samenleving waarin men leeft.

Gezien de Europese context waarin wij ons bevinden, is het relevant om de definitie van armoede aangenomen door de Europese Commissie hier te plaatsen:

“People are said to be living in poverty if their income and resources are so inadequate as to preclude them from having a standard of living considered acceptable in the society in which they live” (2004, p. 8).

De definitie stelt centraal het ontbreken van voldoende middelen om te kunnen participeren aan de samenleving volgens een geaccepteerde levensstandaard. Dit uitgangspunt ligt in lijn met andere soortgelijke definities, zie oa. Townsend (1979a, p. 31) en Vranken et al. (2000, p. 42) , en zien we terugkomen in verschillende methoden en benaderingen om armoede te meten.

Om van deze definitie over te gaan naar een operationalisering die toelaat mensen in armoede statistisch te identificeren, moet in een eerste stap een keuze gemaakt worden wat de middelen zijn die nodig zijn om maatschappelijk te participeren: *welke metriek kunnen we toepassen?* Deze middelen zijn multi-dimensioneel, dat wil zeggen dat ze betrekking hebben op verschillende levensdomeinen zoals inkomen, werk, onderwijs, gezondheid. Bij de operationalisering van armoede moeten we dus eerst deze vraag beantwoorden. Een tweede stap, nadat de vraag ‘armoede van wat?’ is beantwoord, is het bepalen waar men de grens ligt tussen armen en niet armen. *Hoe, dat wil zeggen met welke armoedelijn, demarqueren we de groep armen?* Om tot slot beleid te evalueren en de impact een beleid in kaart te brengen, moeten *maatstaven voor beleidsevaluatie* bepaald worden. We volgen in onderstaande samenvatting het verloop van deze drie stappen waarin de vragen naar de metriek van armoede, het demarqueren van de armen (of het bepalen van een armoedelijn) en maatstaven voor beleid aan bod komen.

7.1 De metriek: armoede van wat?

Zoals hierboven beschreven is armoede volgens de Europese definitie een gebrek aan middelen om een levensstandaard in te vullen volgens de geldende patronen in de samenleving. Vaak wordt hierbij de term relatieve deprivatie gebruikt. Deprivatie verwijst daarbij naar materiele en sociale leefomstandigheden die relevant zijn voor maatschappelijke participatie (United Nations, 2017). De keuze van wat deze condities of middelen zijn, bepaalt wie men als arm definieert. Zoals reeds vermeld kan men hierbij focussen op één item (unidimensionaal) of op een combinatie van items (multidimensionaal).

Vaak, om redenen van praktische haalbaarheid en omwille van de centraliteit van inkomen in een consumptiesamenleving, wordt armoede gemeten aan de hand van noodzakelijke middelen van bestaan gedefinieerd als een minimaal noodzakelijk inkomen. Dit is de benaderingswijze van de Europese AROP (at-risk-of-poverty). Met referentiebudgetten wordt een noodzakelijk besteedbaar gezinsinkomen bepaald om een toereikende (met het oog op het vervullen van menselijke behoeften) levensstandaard te realiseren. AROP en referentiebudgetten focussen beiden op materiële levensstandaard. De AROP vertrekt daarbij van het beschikbare gezinsinkomen. Referentiebudgetten kijken naar het vrij besteedbaar gezinsinkomen om een toereikende (met het oog op het kunnen vervullen van menselijke behoeften) levensstandaard te realiseren.

De capabilities benadering van Amartya Sen wordt vaak centraal geplaatst bij een multidimensionale opvatting van armoede en diende als inspiratie voor de ontwikkeling van meerdere multidimensionale indicatoren. De *capabilities* of mogelijkheden die een persoon heeft om een set aan basisfuncties te verwezenlijken zijn in essentie multidimensionaal (Anthony Barnes Atkinson, 2019). Armoede focust niet enkel op materiële middelen (zoals inkomen en consumptie), maar ook op immateriële zaken die de levenskwaliteit beïnvloeden zoals onderwijs, huisvesting, sociale netwerken, gezondheid (Decancq & Schokkaert, 2013; Stiglitz et al., 2009). Daarbij rijzen twee moeilijke vraagstukken: “welke welvaartsdimensies zijn essentieel?” en “welk gewicht moeten toegekend worden aan de verschillende dimensies?” Enkele voorbeelden van multidimensionale indicatoren zijn de doelen in de ‘2030 Agenda For Sustainable Development’ en deze die opgenomen worden in het rapport ‘Monitoring Global Poverty’ van de Wereldbank Commissie voor wereldarmoede (2017).

7.2 Armoede demarqueren: waar ligt de grens tussen arm en niet arm?

Om een definitie van armoede om te zetten naar armoedemetingen is het niet alleen van belang om te bepalen ‘welke’ armoede men meet (de metriek). Er moet ook een grens gelegd worden op wat de minimale middelen, uni- of multidimensionaal, zijn waarover iemand moet beschikken om te participeren in de samenleving. Er moet met andere woorden een armoedelijjn worden vastgelegd. Omdat armoede gradueel is, is dit een intrinsiek arbitraire oefening. We bespreken hier drie verschillende methoden die het verst ontwikkeld zijn in Vlaanderen en Europa om armoedelijnen vast te leggen.

De **relatieve of statistische methode** definieert de armoedegrens als een percentage van een macro-economische grootheid, meestal het mediane geëquivaliseerd beschikbare gezinsinkomen. Binnen de Europese context wordt de ‘at-risk-of-poverty threshold’ (AROPT) gebruikt. Deze definieert de armoedelijjn als 40 of 60% van het mediane geëquivaliseerd gezinsinkomen (de OECD definieert de armoedelijjn als 50% van het gemiddelde geëquivaliseerd gezinsinkomen). In deze benaderingswijze wordt een vergaande mate van relativiteit ingebouwd: de armoedelijjn stijgt (of daalt) mee met het mediane inkomen. Het voordeel van deze methode is dat ze exacte armoedelijnen oplevert voor alle

gezinnen in steekproeven van de bevolking. De armoedelijc kan makkelijk berekent worden, en gebruikt kan worden in internationale en intertemporele vergelijkingen. Het nadeel is dat de keuze van het percentage (40%, 50% of 60% van het gemiddelde of mediaan geëquivaliseerd gezinsinkomen) en van de equivalentieschaal intrinsiek arbitrair is. Afhankelijk van het peil waarop dit percentage wordt vastgesteld, zal het aantal armen veeleer hoog of veeleer laag zijn. De gekozen equivalentieschaal, vlak of steil oplopend, beïnvloedt dan weer de (gezins-)samenstelling van de armoede.

De relatieve armoedegrenzen zijn 'welvaartsvast': een stijging van het mediane inkomen zorgt automatisch voor een even grote stijging in de armoedegrens. Bij een algemene toename van de welvaart, waarbij de inkomens van de gezinnen onder de armoedegrens eenzelfde stijging kennen als het mediane inkomen van de huishoudens, blijft de armoede zoals gemeten met relatieve normen op hetzelfde niveau. Het omgekeerde geldt in de uitzonderlijke omstandigheden waarbij het mediane inkomen van de gezinnen afneemt: als het inkomen van de armen even sterk afneemt dan het mediane inkomen zal de armoede gemeten met de relatieve norm op peil blijven.

Binnen het portfolio van Europese indicatoren bevinden zich naast de at-risk-of-poverty headcount enkele belangrijke – maar vaak vergeten - aanvullende indicatoren die aansluiten bij de **armoederisicograad** (AROP). Binnen het portfolio wordt bijvoorbeeld gekeken naar de diepte van de armoede d.m.v. de *armoedekloof* of *poverty gap*. Om informatie te bekomen over langdurige armoede, wordt de *persistente armoederisicograad* berekend. De indicator "*materiële en sociale deprivatie*" betekent dat men zich de gangbare levensstandaard niet kan veroorloven. Iemand wordt als gedeprimeerd beschouwd wanneer die zich minstens vijf materiële bezittingen of (sociale) handelingen niet kan veroorloven uit een lijst van 13 items. Het portfolio van Europese armoede indicatoren bevat ook een zogenaamde '*anchored at-risk-of-poverty*', dat wil zeggen een verankerde armoedegrens (thans is dat het jaar 2005) gecorrigeerd voor inflatie. Tot slot bevat de portfolio ook een indicator van '*langdurige armoede*', gedefinieerd als leven onder de armoedegrens in het jaar van (SILC) bevraging én in minstens twee van de drie jaren voorafgaand aan de bevraging.

De AROP wordt berekend op basis van de EU-SILC data die algemeen aanvaarde kwaliteitscriteria kent. De European Statistics Code of Practice zetten een gemeenschappelijke standaard voor kwaliteitsvolle statistieken waaraan de EU-SILC moet voldoen (Anthony Barnes Atkinson et al., 2017; Eurostat, 2019). Zo wordt de relatieve armoede in Europa van jaar op jaar gevolgd en zijn er intussen lange tijdsreeksen voorhanden die vergelijkbaarheid doorheen de tijd mogelijk maken.

De **budgetmethode** bepaalt inkomensgrenzen gebaseerd op een korf van goederen en diensten die weerspiegelen wat noodzakelijk is voor een set van belbepaalde gezinstypes. In deze zin levert deze methode geen algemene armoelijn op die gebruikt kan worden om in de populatie de armen van de niet-armen te onderscheiden. Na het opstellen van de lijst goederen en diensten wordt van elk item de prijs en levensduur vastgelegd. Samen levert dit een totaalbudget op voor een referentiehuishouden dat in welbepaalde omstandigheden leeft met welbepaalde kenmerken. Een veel gebruikte uitwerking van de budgetmethoden is het gebruik van de **Belgische referentiebudgetten** in 2008 ontwikkeld door CEBUD (Centrum voor Budgetadvies en -onderzoek), verbonden aan de Thomas More Hogeschool. De referentiebudgetten (RBs) vertrekken van de idee dat mensen over voldoende financiële middelen moeten beschikken om adequaat aan de maatschappij te kunnen participeren (Bérénice Storms, 2012).

Het grote voordeel van de budgetmethode is dat zeer concreet wordt weergegeven wat de minimale middelen inhouden en welke levensstandaard deze garanderen. De definiëring van armoede als een tekort in benodigdheden of levensbehoefte binnen een gegeven maatschappelijke context eerder dan

een tekortkoming in vergelijking met anderen in de inkomensverdeling, sluit beter aan bij hoe de meerderheid van de bevolking armoede ziet (Saunders, 2004). Het concrete karakter bevat echter ook een groot nadeel. Gegeven specifieke omstandigheden en kenmerken van het referentiehuishouden kunnen referentiebudgetten niet zonder aanpassingen omgezet worden in een armoedelijk geldig voor alle gezinnen in de bevolking (Decancq et al., 2014; Penne et al., 2016c). De afhankelijkheid van een specifieke maatschappelijke context maakt ook dat vergelijkbaarheid tussen landen of regio's moeilijk is (Storms, Goedemé, et al., 2014b). Referentiebudgetten zijn echter zeer nuttig om statistische armoedelijnen te contextualiseren in tijd en ruimte.

Omwille van het graduele karakter van armoede is het onmogelijk één grens naar voren te schuiven. Wel kan men, zoals de Belgische referentiebudgetten beogen, een financiële ondergrens vaststellen die aangeeft aan welke goederen en diensten gezonde, goed geïnformeerde en zelfredzame burgers zich in een bepaalde samenleving op een bepaald tijdstip minimaal moeten kunnen veroorloven. CEBUD maakt de Belgische RBs op voor typegezinnen. Deze geven het minimale budget dat gezinnen van verschillende omvang en samenstelling in Vlaanderen, Brussel en Wallonië nodig hebben indien alle leden van het gezin in goede gezondheid verkeren, hun budget goed kunnen beheeren en de noodzakelijke goederen en diensten voor hen voldoende toegankelijk zijn.

RBs leveren een empirisch onderbouwd, concreet, transparant, beleidsresponsief en participatief instrument op dat essentieel is binnen het portfolio van armoedeindicators. Daarbij kunnen RBs de impact tonen van Vlaams en lokaal beleid omdat ze niet enkel focussen op inkomen maar ook de impact kunnen tonen van beleidsinspanningen op de noodzakelijke uitgaven van gezinnen. De strikte assumpties die gehanteerd worden bij het opstellen van de referentiebudgetten vormen echter een moeilijkheid in het gebruik van referentiebudgetten als indicator om armoede in de bevolking te meten. Gezinnen in armoede beantwoorden vaak niet aan vooropgestelde leefsituaties en competenties, waardoor het noodzakelijke budget voor hen tekort zal schieten (Penne et al., 2016; Storms & Van den Bosch, 2009). Bij gebrek aan geschikte representatieve data op geaggregeerd niveau hierover, betekent dit dat referentiebudgetten, steeds een minimale schatting geven van het aantal personen in armoede. Referentiebudgetten zijn echter belangrijke tools om beleid te evalueren (bv. de adequaatheid van sociale uitkeringen, premies of belastingaftrekken). Ze zijn ook belangrijk om de relatieve armoedelijheid te contextualiseren (Goedemé, Penne, Hufkens, Karakitsios, Simonovits, Carillo Alvarez, et al., 2019; Penne et al., 2019; Storms et al., 2015). Vergelijking tussen de Europese armoedelijheid gedefinieerd als 60% van het geëquivaliseerd gezinsinkomen (AROP) leert dat er weliswaar verschillen zijn voor welbepaalde gezinstypes maar dat in België (in arme landen is dat veel minder het geval) de AROP-lijnen zeer dicht in de buurt liggen van de RBs (zie WP1 Figuur 1 & Figuur 2).

Een belangrijk verschil met de relatieve inkomensnormen is dat de welvaartsvastheid van referentiebudgetten niet automatisch is omdat de inhoud van de korven slechts periodiek kan worden herzien. In het rapport tonen we de evolutie van de relatieve armoedenorm en van de referentiebudgetten in de periode 2008-2018. Deze vergelijking leert dat de budgetnormen voor bepaalde (maar niet voor alle) gezinstypes in dat specifieke tijdvak trager evolueerden dan de relatieve norm. Tegen de actuele achtergrond van de COVID-19 crisis is deze kwestie van bijzonder belang (zie WP1 Figuur 1 & Figuur 2). Omdat het mediane gezinsinkomen in het jaar 2020 gedaald is zal de armoede zoals gemeten met de AROP-lijn ook dalen. Dit levert een moeilijk interpretatieprobleem waarmee andere landen eerder al geconfronteerd werden (zie de grafiek voor Griekenland na de financiële crisis). De referentiebudgetten bieden hier een houvast. Omdat de prijzen van de budgetkorven tijdens het crisisjaar niet noemenswaardig zijn afgeweken van de algemene prijsindex is

het aan te bevelen om de AROPT geïnfleerd en verankerd in het jaar 2019 als benchmark voor de meting van de armoede te gebruiken.

Verbijzonderingen zijn daarom nodig, bijvoorbeeld door de indicatoren die gebruikt worden in de *'Gemeente- en stadsmonitor'*, ontwikkeld door het Agentschap Binnenlands bestuur van de Vlaamse overheid op basis van gegevens van Statistiek Vlaanderen en een grootschalige burgerbevraging. Ze leveren belangrijke cijfergegevens over de sociale staat van elke Vlaamse gemeente of stad. Binnen deze bevraging is het luik armoede echter, zeker in de gemeentelijke bevraging, beperkt opgenomen in de survey, hier liggen nog opportuniteiten voor verbetering.

De REMI-tool (Referentiebudgetten voor Menswaardig Inkomen) kan enerzijds leiden tot een meer gelijkaardige behandeling van kwetsbare burgers en anderzijds ingezet worden door de lokale en bovenlokale overheden om armoedebestrijdingsbeleid te monitoren. In een eerste plaats kan de REMI-tool ingezet worden als individueel begeleidingsinstrument. Het biedt een wetenschappelijk onderbouwd diagnose-instrument om financiële behoeftigheid te meten en laat toe om cliënten te ondersteunen met het oog op het realiseren van een toereikend gezinsinkomen. Daarbij respecteert het zoveel als mogelijk de autonomie van cliënten over de wijze waarop ze hun budget spenderen, laat het een gelijkwaardige behandeling van alle cliënten toe en streeft ernaar om waar mogelijk inactiviteitsvallen te vermijden.

Om tot bovenlokale monitoring van het armoedebeleid te komen is het noodzakelijk dat een voldoende groot aantal OCMW's REMI op een gestandaardiseerde manier gebruiken. Wanneer bovenlokale overheden het gebruik van REMI promoten en via softmonitoring OCMW's stimuleren om de toekenning van aanvullende financiële steun, kunnen volgende nieuwe indicatoren ontwikkeld worden die relevant zijn voor overheden op verschillende niveaus: de korte en lange termijn impact van (boven) lokaal beleid op armoede; de betaalbaarheid van bepaalde uitgaven voor specifieke goederen en diensten voor mensen in armoede (vb. gezondheid, kinderopvang, energie).

Box 2: Relatieve en absolute meting van armoede, koopkrachtvastheid en welvaartsvastheid

In box 1 werd stilgestaan bij de conceptuele discussie over het relatieve en het absolute karakter van armoede zoals beschreven. Maar ook in het meten van armoede dient men absolute en relatieve methodes te onderscheiden. Relatieve methodes zien armoede in relatie tot een referentiegroep, terwijl absolute lijnen armoede definiëren als het niet kunnen beschikken over minimale benodigdheden (Atkinson, 2019). Veel (internationaal) vergelijkende studies hanteren een relatieve methode waarbij de armoedegrens ligt op een bepaald percentage van het gemiddeld of mediaan beschikbaar geëquivaliseerd inkomen in elk land. De Europese armoederisicogrens (AROP) en de OECD-grens werken volgens deze methode. Deze relatieve normen zijn koopkracht- en welvaartsvast: ze evolueren mee met de prijzen en het mediane (of gemiddelde) welvaartsniveau van de hele populatie. Ook de referentiebudgetten zijn relatief omdat de vraag naar de vereiste financiële middelen voor adequate maatschappelijke participatie enkel kan beantwoord worden in de context van individuele- en samenlevingskarakteristieken. Referentiebudgetten zijn koopkrachtvast: de korven volgen niet de consumptie (of gezondheids-) index maar worden geregeld geprijsd. Dit verzekert dat specifiek rekening wordt gehouden met de prijsevolutie van de goederen en diensten die deel uitmaken van de noodzakelijke korven. De samenstelling van de korven worden periodiek herzien om rekening te houden met veranderende consumptiepatronen die samenhangen met de evolutie van de welvaart. In deze zin is de welvaartsvastheid van de referentiebudgetten niet automatisch maar afhankelijk van de snelheid van opeenvolgende herzieningen van de korven. Absolute armoede grenzen zijn gefixeerd in termen van een noodzakelijk niveau van behoeften of consumptie. De officiële Amerikaanse armoedelijn werkt volgens deze insteek. De armoedelijn is vastgelegd op de gezinsbehoeften (gebaseerd op de uitgaven aan voedsel) als waargenomen in 1955 en sindsdien enkel geïndexeerd voor prijsveranderingen over de tijd (Joseph Dalaker, 2017). De Wereldbank legt zijn armoedelijn vast op een bedrag van 1,90 dollar per dag. Ze variëren deze grens naar gelang de inkomensgroepen van landen, maar deze bedragen blijven vanzelfsprekend niet toepasbaar in de rijke landen. Absolute armoedegrenzen houden geen automatische koopkracht- en welvaartsvastheid in.

Zowel de statistische methode als de budgetmethode benaderen armoede unidimensioneel, namelijk een tekort aan inkomen. De **multidimensionale methode** tracht breder te meten. Hier wordt gestreefd naar multidimensionale welzijnsindicatoren die trachten de verschillende dimensies te beschrijven die rechtstreeks bijdragen aan het welzijn (Decancq & Schokkaert, 2016).

Multidimensionale indicatoren van welzijn hebben het voordeel dat ze een genuanceerd en rijk beeld schetsen van het welzijn van personen, van gezinnen of regio's/landen. Een belangrijke nieuwe stroming in dit onderzoek is erop gericht methoden te ontwikkelen om gewichten te geven aan de verschillende dimensies van armoede door daarbij rekening te houden met de voorkeuren van betrokkenen. De ontwikkeling van multidimensionale benadering vergt veel data, zowel over individuele scores op de verschillende dimensies van welzijn, als over het belang dat mensen aan deze dimensies schenken.

Een belangrijke invalshoek, die vandaag vaak ontbreekt in portfolio's van beleidsindicatoren, is de samenhang tussen de verschillende dimensies van welzijn (Decancq, 2014b; Stiglitz et al., 2009). Op basis van een recente Belgische data set, MEqIN, bestuderen Capéau en coauteurs (2018) deze correlatie door te kijken naar het fenomeen van **opgestapelde achterstand**. Mensen leiden aan opgestapelde achterstand wanneer men tegelijkertijd slecht scoort op verschillende dimensies van

welzijn. Met andere woorden wordt hier de vraag gesteld of dezelfde personen in alle dimensies laag scoren of zijn er personen die hoog scoren op sommige dimensies en laag op andere?

Het meten van opgestapelde achterstand is niet hetzelfde als het meten van multidimensionale armoede. Maatstaven van multidimensionale armoede bekijken hoeveel mensen lager scoren dan een specifieke drempel in elke dimensie. Opgestapelde achterstand, daarentegen, meet hoeveel mensen tegelijkertijd een lage positie innemen in alle dimensies van welzijn. Om opgestapelde achterstand te meten, moet er bijgevolg geen drempelwaarde in elke dimensie gekozen worden. Het meten van opgestapelde achterstand past dan ook niet volledig onder de noemer 'armen demarqueren'. De methode moet eerder gebruikt worden als een complement voor de andere eerder besproken benaderingen.

Opgestapelde achterstand vestigt de aandacht op het bestaan van een dode hoek in het dashboard van beleidsindicatoren en op het belang van een brede dataset. Een analyse van opgestapelde achterstand kan de profielen van mensen die in alle levensdimensies tegelijk een lage positie innemen in kaart brengen. Dit in tegenstelling tot een portfolio van afzonderlijke beleidsindicatoren wat geen informatie over de samenhang tussen de dimensies verschaft. Om deze analyses mogelijk te maken is er nood aan (longitudinale) multidimensionale data die informatie bevat over alle betrokken dimensies voor dezelfde respondenten.

7.3 Maatstaven voor beleidsevaluatie: hoe meten we impact van beleid?

In het proces rond het beleidsanalytisch gebruik van indicatoren, moeten verschillende types van indicatoren worden ingezet: uitkomstindicatoren die de actuele situatie op bepaalde domeinen meten en de uiteindelijke effectiviteit van het gevoerde beleid (bv. de armoederisicograad welke samenhangt met het brede beleid in samenspel met sociale, demografische en sociale factoren), input indicatoren die de beleidsinspanningen in kaart brengen (bv. de uitgaven voor het groeipakket en de gesimuleerde inkomens van gezinnen vergeleken met referentiebudgetten) en throughput indicatoren die directe uitkomsten van het geproduceerde beleid meten, i.e. wat direct met beleidsinspanningen gerealiseerd wordt (bv. het aantal gezinnen met een corona-toeslag binnen het groeipakket, zie (Carpentier et al., 2006). We gaan hier eerst dieper in op belang van de definiëring van duidelijke doelen, beleidshefbomen en manieren van beleidsopvolging. Daarna bespreken we het gebruik van simulatiemodellen in verschillende stappen van het beleidsproces.

Het beleidsanalytisch gebruik van indicatoren veronderstelt een duidelijke definiëring van de vooropgestelde doelen, aan de hand van uitkomstindicatoren; een duidelijke definitie van de beleidshefbomen die aangewend zullen worden, in casu het gealloceerde budget en de precieze maatregelen; en een opvolging van de beleidsimplementatie aan de hand van throughput indicatoren. Idealiter wordt er bij de aanvang en formulering van de beleidsdoelen en beleidsvorming al verder nagedacht over de throughput- en uitkomstindicatoren waarmee het gevoerde beleid uiteindelijk geëvalueerd zal worden. In WP 2.1 bespreken we twee 'best practices' waarbinnen een dergelijke aanpak werd gehanteerd op het gebied van armoedebestrijding: het Verenigd Koninkrijk, met haar "child poverty strategy" eind jaren '90, en Frankrijk, waar president Macron in oktober 2018 de "Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté" lanceerde.

Voor het Vlaamse sociaal beleid in zijn geheel bestaat er, naar onze kennis, geen gedetailleerde evaluatiemethode die inzet op de verschillende types indicatoren uit het beleidsproces. Om de implementatie van het beleid in kaart te brengen, spelen throughput indicatoren een grote rol. Bij het opstellen van deze indicatoren hangt veel af van de administratieve gegevens die beschikbaar zijn.

Reeds bij het ontwerpen van beleid zou moeten worden nagedacht over de mogelijkheden tot monitoring van de implementatie en evaluatie de effectiviteit. We willen hierbij extra nadruk leggen op het belang van beleidsevaluatie. Wanneer men de effectiviteit van beleid wil meten, moet op voorhand nagedacht worden over de indicatoren van evaluatie. De Franse case vormt hier een goed voorbeeld, echter ontbreken deze reflecties nog vaak aan de start van het beleidsproces.

Een belangrijk instrument ter ondersteuning van beleidsontwikkeling en -opvolging zijn simulatiemodellen op microniveau, en meer in het bijzonder de zogenaamde *tax-benefit* modellen, die het effect van belastingen en uitkeringen op het inkomen van de bevolking modelleren. Simulatie modellen zijn zowel tijdens de fase van beleidsvorming, bij het opstellen van beleidsindicatoren, als in de fase van beleidsevaluatie van belang. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen standaardsimulatiemodellen en microsimulatiemodellen. Het gezamenlijke hoofdstuk van werkpakket 2.2 en werkpakket 5 geeft weer welke standaard- en microsimulatiemodellen beschikbaar zijn voor Vlaams beleid en illustreren dit voor enkele Vlaamse beleidsmaatregelen.

Naast simulatiemodellen kunnen ook pilootprojecten gebruikt worden in de fase van beleidsvorming. Deze laten toe om na te gaan welke effecten er kunnen worden verwacht bij een grootschalige uitrol, en kunnen om in een vroeg stadium implementatie problemen in kaart te brengen (Bulte & Lensink, 2020; De Haas, 2020). In de fase van de beleidsimplementatie kan men ook gebruik maken van *temporele of geografische variatie* in de uitrol van beleid om de onmiddellijke impact van de maatregel en eventuele verschillen in kaart te brengen (zie bijvoorbeeld Van Gestel et al., 2017).

Het model EUROMOD kent een wijd bereik inzake opgenomen regelgeving. Voor specifieke Vlaamse sociale beleidsmaatregelen is er echter nog ruimte voor verbetering. Deze mogelijke verbeteringen hebben enerzijds betrekking op die maatregelen die niet in het model opgenomen omwille van het ontbreken van data in de onderliggende databank. Anderzijds gaat het om de maatregelen die gericht zijn op slechts zeer kleine groepen van de bevolking die niet of nauwelijks aanwezig zijn in de EU-SILC data (zoals personen met een handicap). Bij een specifieke interesse voor deze groepen kan worden nagedacht over het uitbreiden van het model op voorwaarde dat er voldoende informatie op microniveau beschikbaar is, op basis van administratieve data of specifieke survey data. Maar zelfs indien dit soort data niet beschikbaar zou zijn, zou het een goede praktijk zijn om de impact van beleidsmaatregelen te verkennen aan de hand van typegezinnen. Typegezinnen kunnen helpen bij beleidsvoorbereiding, aangezien ze vrij snel een beeld geven van de mogelijke impact op beschikbare inkomens voor specifieke gezinstypes. Bovendien tonen ze wat de toegevoegde waarde is van een extra maatregel, gegeven de interactie met het belasting- en uitkeringsstelsel.

Tot slot kan men ook streven naar het laten draaien van EUROMOD op een grootschalige steekproef van administratieve data. Op Belgisch niveau wordt momenteel gewerkt aan een dergelijk initiatief met het BELMOD-project. Dit project is vooral gericht op het monitoren van minimumuitkeringen, zoals de mate van take-up en de mogelijkheid tot automatische toekenning van uitkeringen. Het BELMOD-project toont wel aan dat het opnemen van administratieve data in EUROMOD een tijdsintensieve operatie is, waarvoor de nodige capaciteit dient vrijgemaakt te worden. Ook dient men van bij het begin oog te hebben voor het onderhoud van een dergelijk model.

8 Conclusie en aanbevelingen

Onderstaande figuur vat het VISA project samen. Het plaatst de verschillende indicatoren binnen het proces van beleidsvorming. We bespraken de voor- en nadelen van deze indicatoren en hoe deze gebruikt kunnen worden om verschillende facetten van armoede en beleid in Vlaanderen in kaart te brengen. We bespraken daarbij de voor- en nadelen van statistische armoedemeting, de mogelijkheden van referentiebudgetten, het gebruik van de op referentiebudgetten gebaseerde REMI-tool als instrument voor dataverzameling op lokaal niveau en we wezen op het belang van een multidimensionele kijk op armoede en welzijn. We brachten ook de kansen en uitdagingen voor het meten van opgestapelde achterstand in Vlaanderen in kaart, wat een blinde vlek vormt in het klassieke dashboard van beleidsindicatoren. We focussen steeds op wat we redelijkerwijs van deze indicatoren kunnen verwachten, en welke extra investeringen nodig zijn om deze naar hun volle potentieel te kunnen gebruiken.

VISA PROJECT



1. Probleem & doeltellingen

- Europees portfolio, Vlaamse armoede monitor
- Referentiebudgetten
- REMI tool
- Multidimensionaal welzijn



gegevens verzamelen en indicatoren bepalen



2. Beleidsvorming

- Standaard simulaties voor beleidshefbomen
- Ex-ante microsimulaties voor verwachte winst
- Pilotprojecten & evaluatie d.m.v. RCT setting



in kaart brengen en evalueren van bestaande en alternatieve maatregelen



3. Beleidsopvolging

- Belang administratieve data
- Evaluatie van een gerandomiseerde uitrol
- Vb. aantal kinderen met gratis schoolmaaltijden



de opvolging van geïmplementeerde maatregelen



4. Beleidsevaluatie

- Terugkoppeling naar portfolio's van uitkomst indicatoren
- Ex-post microsimulaties om effecten van beleid te isoleren
- REMI als indicator voor lokaal- en bovenlokaal beleid



evaluatie ex-post voor het bepalen van goede praktijken

We komen tot de volgende aanbevelingen:

1. Om armoede te meten en armoedebeleid te evalueren moet gebruik gemaakt worden van een breed portfolio van statistisch gevalideerde armoede en beleidsindicatoren die berekend kunnen worden aan de hand van betrouwbare en actuele data. Het meervoudige karakter van armoede kan niet gevat worden in één enkele maatstaf.
2. We bevelen aan om het portfolio van Europese sociale indicatoren als uitgangspunt te nemen voor de evaluatie van het Vlaamse sociaal-economisch beleid op het vlak van armoedebestrijding. Het portfolio omvat naast de centrale indicator *at-risk-of-poverty rate* (AROP, aandeel van de bevolking met inkomen onder 60% van het mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen) ook onder meer AROPE (aandeel bevolking met een risico op armoede of sociale exclusie), *poverty gap* (armoede kloof), SMD (*severe material deprivation*), *anchored poverty* (gemeten met een vaste armoedelijn) en *persistent poverty* (het aandeel van de bevolking dat verschillende jaren na elkaar een risico op armoede ervaart). Het is wenselijk het portfolio breed te gebruiken om de centrale indicator te contextualiseren en juist te interpreteren. De Europese indicatoren maken deel uit van het Europese statistische systeem: ze worden gevoed door data die elk jaar worden verzameld in alle lidstaten van de EU en voortdurend gevalideerd worden door EUROSTAT. Het portfolio wordt gebruikt in de context van de implementatie van de Europese Pijler voor Sociale Rechten en vormt als dusdanig de basis voor de evaluatie van het sociaal-economisch beleid in de Europese lidstaten. Het portfolio wordt ook voortdurend geëvalueerd en verfijnd. Het laat verder vergelijkingen toe doorheen de tijd en tussen landen en regio's en vormt de basis voor ex-ante evaluaties van het Vlaamse beleid door middel van empirische en standaardsimulaties (bijvoorbeeld met het simulatiemodel EUROMOD en de hypothetische huishoudens tool).
3. Het is zinvol om het portfolio van Europese armoede indicatoren aan te vullen met de referentiebudgetten. Deze geven voor een aantal specifieke gezinstypes zeer concreet, gedetailleerd en op transparante wijze weer welke middelen minimaal noodzakelijk zijn om adequaat aan de samenleving te kunnen participeren, welke bestedingen (on)mogelijk zijn met een inkomen gelijk aan of lager dan de Europese armoedelijn (AROPT) en welke de impact is van collectieve goederen en diensten op de noodzakelijke gezinsbestedingen. De referentiebudgetten die in 2008 ontwikkeld werden voor Vlaanderen en België door CEBUD (Centrum voor Budgetadvies en -onderzoek) worden vijfjaarlijks geactualiseerd en jaarlijks geprijsd. Ze kunnen rekenen op een brede maatschappelijke en politieke aanvaarding. Deze referentiebudgetten zijn daarom belangrijke tools om de Europese indicatoren te contextualiseren en om beleid in de sfeer van inkomens, uitgaven en collectieve goederen en diensten te evalueren. Om de doelmatigheid van de sociale bijstand in specifieke situaties te beoordelen bieden de referentiebudgetten belangrijke additionele informatie rekening houdend met de betaalbaarheid van noodzakelijke goederen en diensten zoals onderwijs, kinderopvang, mobiliteit en gezondheid. De REMI-tool in het bijzonder is relevant bij de monitoring van (boven-)lokaal armoede beleid en het garanderen van een gelijkwaardige maatschappelijke dienstverlening, aangepast aan de individuele noden van behoeftige gezinnen. Een veralgemening van het gebruik van REMI door OCMW's bij het diagnosticeren van behoeftesituaties en bij het toekennen van aanvullende financiële steun zou het mogelijk maken om bijkomende indicatoren te ontwikkelen, bijvoorbeeld over de reële uitgaven voor specifieke goederen en diensten door mensen in armoede (vb. gezondheid, kinderopvang, energie) of over de in- en uitstroom bij OCMW's. We spreken steeds expliciet over een

complementariteit van het portfolio van Europese indicatoren en de referentiebudgetten. Gelet op de periodiciteit van de aanpassingen van de referentiebudgetten en de wijze van aanpassing, zijn deze op dit moment minder geschikt voor algemene statistische monitoring.

4. De Europese armoede indicatoren zijn koopkracht- en welvaartsvast (zij volgen automatisch de evolutie van de prijzen en van het mediane inkomen van de gezinnen). De prijs van de korven van de referentiebudgetten wordt jaarlijks aangepast. Omdat de referentiebudgetten de consumptie van minimaal noodzakelijke goederen en diensten in kaart brengen sluit de zo gemeten prijsevolutie beter aan bij de evolutie van de koopkracht van lage inkomensgezinnen dan de reguliere prijsindex. Ook de inhoud van de korven wordt periodiek herzien om de welvaartsevolutie te volgen. Dit gebeurt echter met grotere tijdsintervallen. Referentiebudgetten volgen dus met enige vertraging de evolutie van de algemene welvaart. Tegen de actuele achtergrond van de COVID-19 crisis is dit verschil tussen de Europese armoedemeting en de referentiebudgetten van bijzonder belang. Omdat het mediane gezinsinkomen in het jaar 2020 gedaald is zal de armoede zoals gemeten met de AROP-lijn ook dalen. Dit levert een moeilijk interpretatieprobleem. De referentiebudgetten bieden hier een houvast. Het is aan te bevelen om voor de crisisjaren 2020 (en 2021) de AROPT-2019 te gebruiken geïnflateerd met de evolutie van de prijzen zoals gemeten met de referentiebudgetten.
5. Opgestapelde achterstand vestigt de aandacht op het bestaan van een dode hoek in het dashboard van beleidsindicatoren. Een analyse van opgestapelde achterstand kan de profielen van mensen die in verschillende levensdimensies tegelijk een lage posities innemen in kaart brengen. Portfolio's van afzonderlijke beleidsindicatoren leveren geen informatie over de samenhang tussen de dimensies. Om deze analyses mogelijk te maken is er nood aan (longitudinale) multidimensionale data die informatie bevat over alle betrokken dimensies voor dezelfde groep van respondenten.
6. Om de impact van het armoedebeleid te evalueren moet geïnvesteerd worden in de ontwikkeling van *input* indicatoren die beleidsinspanningen met een potentieel directe of indirecte impact op armoede in kaart brengen, *throughput* indicatoren die directe uitkomsten van het geproduceerde beleid meten en, *outcome* indicatoren. Micro en standaard-simulatiemodellen moeten gebruikt worden om de impact van meerlagig beleid ex ante te evalueren.
7. Naast verdere investeringen op vlak van statistische capaciteit, simulatiemodellen en expertiseontwikkeling verdient het een aanbeveling om een 'Maatschappelijk Wetenschappelijke Raad voor het armoedebeleid in Vlaanderen' in te richten bestaande uit academici, beleidsverantwoordelijken, sociale partners (SERV) en het bredere middenveld om de evolutie van de indicatoren te interpreteren en te evalueren in het bredere perspectief van sociaal, economische, demografische veranderingen, om de impact van beleid op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau te evalueren en om aanbevelingen te formuleren over de oriëntering van het sociaal en economisch beleid ten einde het armoedeprobleem terug te dringen.

9 Referenties

- Aaberge, R., Langørgen, A., & Lindgren, P. (2017). The distributional impact of public services in European countries. In A. B. Atkinson, A.-C. Guio, & E. Marlier (Eds.), *Monitoring Social Europe* (pp. 159-174). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Verdrag inzake de Rechten van het Kind aangenomen door de Algemeen Vergadering van de Verenigde Naties op 20 november 1989, (1989).
- Alkire, S., & Foster, J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, 95(7-8), 476-487.
- Atkinson, A. B. (2019). *Measuring Poverty Around the World*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Atkinson, A. B., Cantillon, B., Marlier, E., & Nolan, B. (2002). *Social indicators: The EU and social inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, A. B., Guio, A.-C., & Marlier, E. (2017). *Monitoring social inclusion in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Atkinson, A. B., Guio, A.-C., & Marlier, E. (Eds.). (2017). *Monitoring social inclusion in Europe. 2017 edition*. Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- Barrez, J. (2016). *Voorbij het 'goud' van de jaren zestig. Armoedepercepties in de welvaartsstaat in België (1958-1973)*. Masterproef, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven.
- Baumeister, R. F., Sparks, E. A., Stillman, T. F., & Vohs, K. D. (2008). Free will in consumer behavior: Self-control, ego depletion, and choice. *Journal of Consumer Psychology*, 18(1), 4-13.
- Baumeister, R. F., & Tierney, J. M. (2012). *Willpower: Rediscovering the greatest human strength*. The Penguin Press: New York.
- Belfius. (2019). *De financiële situatie van de Vlaamse lokale besturen. Statistisch overzicht van 2018 en 2019*. Brussel: Belfius. Bank & Verzekeringen.
- Berger, L., Bossier, F., Dekkers, G., & De Vil, G. (2015). Impactberekening van een verhoging van het leefloon. Brussel: Planbureau
- Beyns, K., Bruyndonckx, S., Schildermans, E., Van Beurden, V., Van Braeckel, F., & Van Deun, E. (2008). Menswaardig leven. Een onderzoek binnen de Kempense OCMW's. Katholieke Hogeschool Kempen, Geel.
- Bouckaert, G., Van Dooren, W., & Sterck, M. (2003). *Prestaties meten in de Vlaamse overheid: een verkennende studie*. Steunpunt beleidsrelevant onderzoek bestuurlijke organisatie Vlaanderen. Leuven.
- Bradshaw, J. (1993). *Budget standards for the United Kingdom*. Aldershot: Avebury.
- Bradshaw, J. (2007). UK policy: a success story? *Paediatr Child Health*, 12(8), 681-685.

- Bradshaw, J., & Finch, N. (2002). A comparison of child benefit packages in 22 countries. In (pp. 248): Norwich, UK Department for work and pensions.
- Bray, R., De Laat, M., Godinot, X., Ugarte, A., & Walker, R. (2019). *The Hidden Dimensions of Poverty*. International Movement ATD Fourth World. Pierrelaye.
- Bulte, E., & Lensink, R. (2020). Beter evalueren van hulp vergroot de impact ervan. *Economisch Statistische Berichten*, 105(4782).
- Burlacu, I., O'Donoghue, C., & Sologon, D. M. (2014). Hypothetical models. *Contributions to economic analyses*, 293, 23-46.
- Buysse, L., Goedemé, T., Van der Heyden, M., Van Mechelen, N., Janssens, J., De Spiegeleer, T., & Nisen, L. (2017). De automatische toekenning van rechten in de Belgische sociale bescherming. Stand van zaken en kritische reflectie. In: Raeymaeckers, P., Noël, C., Boost, D., Vermeiren, C., Coene? J. & Van Dam, S. (2017). *Armoede in België. Jaarboek 2017*. (pp. p. 73-99).
- Cambois, E., Brønnum-Hansen, H., Hayward, M., & Nusselder, W. J. (2020). Monitoring Social Differentials in Health Expectancies. In *International Handbook of Health Expectancies* (pp. 45-66): Springer.
- Cantillon, B., & Buysse, L. (2016). *De staat van de welvaartsstaat*. Leuven: Acco.
- Cantillon, B., Lambert, K., & Verbist, G. (1993). *Het micro-simulatiemodel van de sociale zekerheid (MISISZ)*. Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck. Antwerpen.
- Cantillon, B., Marchal, S., Peeters, N., Penne, T., & Storms, B. (2020). *Huishoudbudgetten en sociale minima in lockdown*
- Capéau, B., Cherchye, L., Decancq, K., Decoster, A., De Rock, B., Maniquet, F., . . . Rongé, Z. (2018). *Wat heet dan gelukkig zijn? Geluk, welvaart en welzijn van de Belgen*. Antwerpen: Garant.
- Carpentier, S., Cantillon, B., Van den Bosch, K., & Verbist, G. (2006). Een analyse van de noodzakelijke voorwaarden om indicatoren beleidsanalytisch te gebruiken in het kader van de Belgische Nationale Actieplannen Sociale Insluiting. *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid/België. Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid*, 48(3), 327-365.
- Centraal Planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau, & Centraal Bureau voor de Statistiek. (2018). *Verkenning naar eenduidige indicatoren kinderarmoede*.
- Chen, J., Hao, Q., & Stephens, M. (2010). Assessing housing affordability in post-reform China: A case study of Shanghai. *Housing Studies*, 25(6), 877-901.
- Cockburn, J., Savard, L., & Tiberti, L. (2014). Macro-micro models. In C. O'Donoghue (Ed.), *Handbook of Microsimulation Modelling* (pp. 275–304): Emerald Group Publishing.
- Coene, J., Raeymaeckers, P., Hubeau, B., Goedemé, T., Remmen, R., & Van Haarlem, A. (2018). *Armoede en Sociale Uitsluiting, jaarboek 2018*. Leuven: Acco.

- Collado, D. (2020). *A servant to two masters. Constraints of making work pay on poverty reduction in North-western EU countries* (PhD). University of Antwerp, Antwerp.
- Collado, D., Cantillon, B., Van den Bosch, K., Goedemé, T., & Vandelannoote, D. (2019). The end of cheap talk about poverty reduction: the cost of closing the poverty gap while maintaining work incentives. In B. Cantillon, T. Goedemé, & J. Hills (Eds.), *Decent incomes for all: improving policies in Europe*. (pp. 223-243). New York (USA): Oxford University Press.
- Communities, C. o. t. E. (1975). Council Decision of 22 July 1975 concerning a programme of pilot schemes and studies to combat poverty, 75/458/EEC. In Brussels: Publications Office of the European Union.
- Cornelis, I., Peeters, N., Reynaert, J., Thijs, P., Casman, M., Nisen, L., & Storms, B. (2012). REMI: referentiebudgetten voor een menswaardig inkomen. Een webapplicatie. Geel/Luik: CEBUD/ULG.
- Cornelis, I., Peeters, N., & Storms, B. (2013). OCMW-steun en menselijke waardigheid. Onderzoek naar de effectiviteit van het implementeren van REMI voor het berekenen van de aanvullende steun door Vlaamse OCMW's. In *Onderzoek naar de effectiviteit van het implementeren van REMI voor het berekenen van de aanvullende steun door Vlaamse OCMW's*.
- Creedy, J., & Duncan, A. (2002). Behavioural Microsimulation with Labour Supply Responses. *Journal of Economic Surveys*, 16(1), 1-39.
- Cremer, G. (2018). Peer Review on “Minimum income benefits—securing a life in dignity, enabling access to services and integration into the labour market”.
- Cutillo, A., Raitano, M., & Siciliani, I. (2019). Income-based and consumption-based measurement of absolute poverty: insights from Italy. *CIRET (Centro Interuniversitario di Ricerca) Working Papers Series*(2).
- D'hondt, S., & Péters, C. (2016). *Nationale Kinderrechtenindicatoren, make them count*. Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind. Brussel.
- Dalaker, J. (2017). *An Introduction to Poverty Measurement*. (CRS Report No 7-5700). Retrieved from <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44780.pdf>
- Dalaker, J. (2017). *The Supplemental Poverty Measure: its core concepts, development and use*. Congressional Research Service (CRS).
- Davis, O., & Geiger, B. B. (2017). Did Food Insecurity rise across Europe after the 2008 Crisis? An analysis across welfare regimes. *Social Policy and Society*, 16(3), 343-360.
- De Haas, R. (2020). Impact meten is essentieel voor effectief besteden van ontwikkelingsgeld. *Economisch Statistische Berichten*, 105(4782).
- De Lathouwer, L. (1996). *Universaliteit en selectiviteit in werkloosheidsstelsels. Een vergelijkende studie van België en Nederland*. Doctoraatsverhandeling, Universitaire Instelling Antwerpen, Antwerpen.

- De Lathouwer, L., & Bogaerts, K. (2001). *Financiële incentieven en laagbetaald werk: de impact van hervormingen in de sociale zekerheid en de fiscaliteit op de werkloosheidsval in België*. UFSIA. 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 Algemene Directie Statistiek.
- De Standaard. (2020). Minder fiscale afhouding op uitkering tijdelijk werklozen.
- De Wilde, M. (2018). *Between legislation and realisation comes implementation: the effect of the multi-layered implementation process on social policy outcomes*. PhD. Antwerp: University of Antwerp
- Decancq, K. (2014a). Copula-based measurement of dependence between dimensions of well-being. *Oxford Economic Papers*, 66(3), 681-701.
- Decancq, K. (2014b). Measuring cumulative deprivation and affluence based on the diagonal dependence diagram. *Oxford Economic Papers*, 66(3), 103-111.
- Decancq, K. (2017). Measuring Multidimensional Inequality in the OECD Member Countries with a Distribution-Sensitive Better Life Index. *Social Indicators Research*, 131(3), 1057-1086. doi:10.1007/s11205-016-1289-2
- Decancq, K. (2020a). Measuring cumulative deprivation and affluence based on the diagonal dependence diagram. *Metron*, 78(2), 103-117.
- Decancq, K. (2020b). Slecht nieuws komt niet alleen: opgestapelde achterstand in België. In C. Jill, G. Tuur, H. Bernard, M. Sarah, R. Roy, V. Wouter, & V. H. An (Eds.), *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting*. Leuven: Acco.
- Decancq, K., Decoster, A., Spiritus, K., & Verbist, G. (2011). Mefisto: een nieuw microsimulatiemodel voor Vlaanderen. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 53(4), 545-573.
- Decancq, K., Goedemé, T., Van den Bosch, K., & Vanhille, J. (2014). The Evolution of Poverty in the European Union: Concepts, Measurement and Data. . In B. Cantillon & F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling work and poverty reduction in Europe: how successful are European welfare states?* (pp. 60-93). Oxford: Oxford University Press.
- Decancq, K., Nys, A., & Rongé, Z. (2020). Growing up in a poor household in Belgium: a multidimensional perspective. *Mineo*.
- Decancq, K., & Schokkaert, E. (2013). Beyond GDP: Measuring social progress in Europe. *KU Leuven Euroforum*.
- Decancq, K., & Schokkaert, E. (2016). Beyond GDP: Using equivalent incomes to measure well-being in Europe. *Social Indicators Research*, 126(1), 21-55.
- Decoster, A., Perelman, S., Vandelannoote, D., Van Heukelom, T., & Verbist, G. (2015). *A bird's eye view on 20 years of tax-benefit reforms in Belgium*. S.I. Retrieved from

<http://anet.be/record/opacirua/c:irua:131512/N;http://hdl.handle.net/10067/1315120151162165141>

- Debast, N. (2019). 30% meer mensen naar OCMW voor financiële steun. Retrieved from <https://www.vvsg.be/nieuws/30-meer-mensen-naar-ocmw-voor-extra-financieele-steun>
- Deeming, C. (2017). Defining minimum income (and living) standards in Europe: Methodological issues and policy debates. *Social Policy and Society*, 16(1), 33-48.
- Deeming, C. (2020). *Minimum Income Standards and Reference Budgets: International and Comparative Policy Perspectives*: Policy Press.
- Dehaes, V., Pauwels, K., Lambrechts, E., & Wuyns, M. (2001). *De bijstandspopulatie in Vlaanderen: feiten en reflecties. I. Het bestaansminimum*. Brussel: CBGS.
- Dekkers, G., Desmet, R., & De Vil, G. (2010). *The long-term adequacy of the Belgian public pension system: An analysis based on the MIDAS model*. Federaal Planbureau. Brussels.
- Deleeck, H., Berghman, J., van Heddegem, P., & Vereycken, L. (1980). *De sociale zekerheid tussen droom en daad. Theorie, onderzoek en beleid*. Leuven: Acco.
- Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté. (2018). *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Investir dans les solidarités pour l'émancipation de tous*. Ministère des solidarités et de la santé. Paris.
- Department for work and pensions. (2006). *Opportunity for all - Eighth annual report 2006. Strategy document*. Department for work and pensions.
- Dickes, P., Fusco, A., & Marlier, E. (2010). Structure of national perceptions of social needs across EU countries. *Social Indicators Research*, 95(1), 143-167.
- Doyal, L., & Gough, I. (1991). *A theory of human need*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Doyal, L., & Gough, I. (1991). *A Theory of Human Need*. Houndmills: Macmillan Education LTD.
- EHLEIS. (2014). Additional national page for Country Report Issue 7, June 2014 - Belgium: Van Oyen Herman/Berger Nicolas. In: European Health & Life Expectancy Information System (EHLEIS), Scientific Institute of Public Health.
- European Commission. (2004). *Joint Report by the Commission and the Council on Social Inclusion*. Retrieved from <http://ec.europa.eu/>.
- European Commission. (2009). *GDP and beyond. Measuring progress in a changing world*. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: COM(2009) 433.
- European Statistic System. (2011). *Sponsorship group on measuring progress, well-being and sustainable development: Final report adopted by the European Statistic System Committee*. Retrieved from <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/42577/43503/SpG-Final-report-Progress-wellbeingand-sustainable-deve>.

- European Union. (2015). *Portfolio of EU social indicators for the monitoring of progress towards the EU objectives for social protection and social inclusion, 2015 update*. Social Protection Committee and Indicators Sub-group. Luxembourg.
- Eurostat. (2018). European Union statistics on income and living conditions (EU-SILC). Retrieved from <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions>. from European Commission <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions>
- Eurostat. (2019). *Methodological Guidelines and description of EU-SILC target variables. 2018 operation (Version July 2019)*. Eurostat. Luxembourg.
- Eurostat. (2020). At risk of poverty thresholds (ILC_LI01).
- Ferreira, F. H., & Lugo, M. A. (2013). Multidimensional poverty analysis: Looking for a middle ground. *The World Bank Research Observer*, 28(2), 220-235.
- Figari, F., Paulus, A., & Sutherland, H. (2015). Microsimulation and Policy Analysis. In A. B. Atkinson & F. Bourguignon (Eds.), *Handbook of Income Distribution Volume 2B*: Elsevier.
- Fisher, G. M. (2020). Basic needs budgets in policy and practice. In C. Deeming (Ed.), *Minimum Income Standards and Reference Budgets: International and Comparative Policy Perspectives* (pp. 291-303): Policy Press.
- Fouweather, T., Gillies, C., Wohland, P., Van Oyen, H., Nusselder, W., Robine, J. M., Cambois, E., Jagger, C., for the JA: EHLEIS Team. (2015). Comparison of socio-economic indicators explaining inequalities in Healthy Life Years at age 50 in Europe: 2005 and 2010. *The European Journal of Public Health*, 25(6), 978-983.
- Frazer, H., Guio, A.-C., & Marlier, E. (2020). *Feasibility study for a child guarantee - Intermediate Report*. European Commission. Brussels.
- Fréchet, G., Lechaume, A., & Savard, F. (2018). *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec: état de situation 2018*. C'entre d'études sur la pauvreté et l'exclusion,. Québec.
- Frederickx, M., Peeters, N., B., S., T., M., L., V. T., & T., P. (2020). Menswaardig leven met een minimuminkomen? 2019. In.
- Frederickx, M., Peeters, N., Mertens, T., Storms, B., Van Thielen, L., & Penne, T. (2019). Menswaardig leven met een minimuminkomen? In *Dossier over menswaardigheid, de doeltreffendheid van de Belgische minimuminkomens en de impact van sociale voordelen*. Geel: CEBUD (Thomas More)
- Gábos, A., & Goedemé, T. (2016). The Europe 2020 social inclusion indicators: main conclusions of the ImPROvE project on validity, methodological robustness and interrelationships. In *ImPROvE Working Paper N°16/13*. Antwerp: Hermand Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.

- Gaisbauer, H. P., Schwieger, G., & Sedmak, C. (Eds.). (2019). *Absolute Poverty in Europe. Interdisciplinary perspectives on a hidden phenomenon*. Bristol: Policy Press.
- García-Valiñas, M. D. L. Á., Martínez-Espineira, R., & Gonzalez-Gomez, F. (2010). Measuring water affordability: a proposal for urban centres in developed countries. *International Journal of Water Resources Development*, 26(3), 441-458.
- Goedemé, T. (2012). *Essays on poverty and minimum income protection for Europe's elderly*. PhD dissertation, Antwerp: University of Antwerp.
- Goedemé, T., Penne, T., Hufkens, T., Karakitsios, A., Simonovits, B., Carillo-Alvaréz, E., . . . Storms, B. (2019). What does it mean to live on the poverty threshold? Lessons from Reference Budgets. In B. Cantillon, T. Goedemé, & J. Hills (Eds.), *Decent incomes for all: improving policies in Europe* (pp. 13-33). New York (USA): Oxford University Press.
- Goedemé, T., Penne, T., Hufkens, T., Karakitsios, A., Simonovits, B., Carillo Alvarez, E., . . . Storms, B. (2017). What Does It Mean To Live on the Poverty Threshold? Lessons From Reference Budgets. In *CSB Working Paper* (pp. 23): Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Goedemé, T., Penne, T., Hufkens, T., Karakitsios, A., Simonovits, B., Carillo Alvarez, E., . . . Storms, B. (2019). What Does It Mean To Live on the Poverty Threshold? Lessons From Reference Budgets. In B. Cantillon, T. Goedemé, & J. Hills (Eds.), *Decent incomes for all: improving policies in Europe*. New York (USA): Oxford University Press.
- Goedemé, T., & Rottiers, S. (2011). Poverty in the enlarged European Union. A discussion about definitions and reference groups. *Sociology Compass*, 5(1), 77-91.
- Goedemé, T., Storms, B., Penne, T., & Van den Bosch, K. (Eds.). (2015). *Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe. The development of a methodology for comparable reference budgets in Europe - Final report of the pilot project*. Brussels: European Commission.
- Goedemé, T., Storms, B., Stockman, S., Penne, T., & Van den Bosch, K. (2015). Towards cross-country comparable reference budgets in Europe: First results of a concerted effort. *European Journal of Social Security*, 17(1), 3-30.
- Goedemé, T., Storms, B., & Van den Bosch, K. (2011). De meting van armoede. *Welzijnsgids*, 80, 25-48.
- Goedemé, T., Storms, B., & Van den Bosch, K. (2015). *Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe: Proposal for a comparable method for reference budgets in Europe*. European Commission. Brussels.
- Goedemé, T., Storms, B., Van den Bosch, K., & Penne, T. (2019). Is there common ground for defining a decent social minimum in Europe? In T. Kotkas, I. Leijten, & F. Pennings (Eds.), *Specifying and securing a social minimum in the battle against poverty*. (pp. 93-109): Bloomsbury.
- Gough, I., Bradshaw, J., Ditch, J., Eardley, T., & Whiteford, P. (1996). Social assistance in OECD countries. *Journal of European social policy*, 7(1), 17-43.

- Green-Pedersen, C. (2004). The dependent variable problem within the study of welfare state retrenchment: Defining the problem and looking for solutions. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 6(1), 3-14. doi:10.1080/1387698042000222763
- Guio, A.-C., Gordon, D., Najera, H., & Pomati, M. (2017). *Revising the Eu material deprivation variables, 2017 edition*. European Union. Luxembourg.
- Guio, A.-C., & Marlier, E. (2013). Alternative vs. current measures of material deprivation at EU level: What differences does it make? . In *ImPRovE Discussion Paper No.13/07*. Antwerp.
- Haffner, M., & Heylen, K. (2011). User costs and housing expenses. Towards a more comprehensive approach to affordability. *Housing Studies*, 26(4), 593-614.
- Haushofer, J., & Fehr, E. (2014). On the psychology of poverty. *Science*, 344(6186), 862-867.
- Hermans, K. (2005). De actieve welvaartsstaat in werking. Een sociologische studie naar de implementatie van het activeringsbeleid op de werkvloer van de Vlaamse OCMW's. Doctoraal proefschrift. Leuven: KU Leuven.
- Hernández-Quevedo, C., Jones, A. M., López-Nicolás, A., & Rice, N. (2006). Socioeconomic inequalities in health: a comparative longitudinal analysis using the European Community Household Panel. *Social Science & Medicine*, 63(5), 1246-1261.
- Heylen, K. (2019). *Meten van betaalbaar wonen. Naar een nieuwe aanpak?* (9055506591). Steunpunt Wonen. Leuven.
- Heylen, K., & Haffner, M. (2013). A ratio or budget benchmark for comparing affordability across countries? *Journal of Housing and the Built Environment*, 28(3), 547-565.
- Hills, J., Sefton, T., & Stewart, K. (2009). *Towards a more equal society? Poverty, inequality and policy since 1997*. Abingdon: The Policy Press.
- HM Treasury. (2010). *Ending Child poverty: mapping the route to 2020*. HM Treasury, Department for children schools and families and Department for Work and Pensions.
- Hoff, S., Van Hulst, B., Schut, J. M. W., & Goderis, B. (2019a). *Armoede in kaart*. Den Haag: SCP.
- Hoff, S., van Hulst, B., Schut, J. M. W., & Goderis, B. (2019b). Summary-Poverty Survey 2019.
- Homans, L. (2018). Woonbeleidsplan Vlaanderen 23.03.2018. In: Vlaamse overheid, beschikbaar op <https://www.wonenvlaanderen.be/woonbeleidsplan-vlaanderen>.
- Hufkens, T., Buysse, L., Van Mechelen, N., & Verbist, G. (2016). Fit for the labour market? An effort to reduce inactivity traps in the transition from benefit to work in the Belgian sickness and disability system. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*(4), 491-521. Retrieved from <https://anet.be/record/opacirua/c:irua:153393/E>
- Hufkens, T., Goedemé, T., Gasior, K., & Leventi, C. (2018). *The Hypothetical Household Tool (HHoT) in EUROMOD: a new instrument for comparative research on tax-benefit policies in Europe* (18/19). Herman Deleeck Centre for Social Policy. Antwerpen.

Hufkens, T., & Verbist, G. (2016). *The distributive effects of work-family life policies in European welfare states*. Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp

Antwerp.

Immervoll, H., Lindstrom, K., Mustonen, E., & Viitamaki, H. (2005). *Static data 'ageing' techniques: accounting for population changes in tax-benefit microsimulation models*. Institute for Social and Economic Research. Colchester.

ISG. (2015). Portfolio of EU social indicators for the monitoring of progress towards the EU objectives for social protection and social inclusion. 2015 update. In *Social Protection Committee - Indicators Sub-Group*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Istat. (2020a). Calcolo della soglia di povertà assoluta. Retrieved from <https://www.istat.it/it/dati-analisi-e-prodotti/contenuti-interattivi/soglia-di-poverta>

ISTAT. (2020b). *Poverty in Italy. Year 2019*.

Kennedy, S. (2014). *Child poverty act 2010: a short guide*. House of Commons Library.

Kind en Gezin. (2019). *Het kind in Vlaanderen, 2018*. Kind en Gezin. Brussel.

Knoops, K., & van den Brakel, M. (2010). Rijke mensen leven langer en gezond. *TSG*, 88(1), 17-24.

Krueger, R. (1994). *Focus Groups: a Practical Guide for Applied Research*. London: Sage.

Kuypers, S. (2018). *Two sides of the same coin? An investigation into the joint distribution of income and wealth and its applications to the analysis of poverty, inequality and redistribution*. (Doctoral thesis). Universiteit Antwerpen, Antwerpen.

Kuypers, S., Figari, F., & Verbist, G. (2019). Redistribution in a joint income–wealth perspective: A cross-country comparison. *Socio-Economic Review*, 0(0), 1-24. doi:10.1093/ser/mwz034

Kuypers, S., & Marx, I. (2019). The Truly Vulnerable: Integrating Wealth into the Measurement of Poverty and Social Policy Effectiveness. *Social Indicators Research*, 142(1), 131-147. doi:10.1007/s11205-018-1911-6

Li, J., O'Donoghue, C., & Dekkers, G. (2014). Dynamic models. In C. O'Donoghue (Ed.), *Handbook of Microsimulation* (pp. 305-333). Bingley: Emerald Publishing.

Li, J., O'Donoghue, C., Loughrey, J., & Harding, A. (2014). Static Models. In C. O'Donoghue (Ed.), *Handbook of Microsimulation* (pp. 47-66). Bingley: Emerald Publishing.

Luyten, D. (1993). OCMW en Armeazorg. Eensociologische studie van de sociale grenzen van het recht op bijstand. Doctoraal proefschrift. Leuven: KU Leuven.

Luyten, D. (2001). Arbeid en armeazorg: een eeuwenoud verhaal met vrianten. In *OCMW Visies*. (pp. 38-45). Vlaamse Gewestelijke Sektie van de OCMW-sekretarissen.

- Lynch, J. W., Smith, G. D., Kaplan, G. A., & House, J. S. (2000). Income inequality and mortality: importance to health of individual income, psychosocial environment, or material conditions. *Bmj*, 320(7243), 1200-1204.
- Maatschappelijk Relancecomité (2020). Vlaanderen herleeft. Aanbevelingen voor maatschappelijke relance naar aanleiding van COVID-19. Retrieved from <https://issuu.com/vlaanderen-be/docs/e03ec8a9-6ad9-4ef0-9bc8-525336f58b1e>
- Mack, J., & Lansley, S. (1985). *Poor Britain*. London: Allen & Unwin London.
- Mackenbach, J. P., Stirbu, I., Roskam, A. J. R., Schaap, M. M., Menvielle, G., Leinsalu, M., & Kunst, A. E. (2008). Socioeconomic inequalities in health in 22 European countries. *New England Journal of Medicine* 358(23), 2468-2481.
- Malcorps, A. (2009). Een eerste aanzet tot onderzoek naar de hulpverlening aan tienermoeders. (Masterproef voorgelegd met het oog op het behalen van de graad van Master in de Sociologie). UA, Antwerpen.
- Marchal, S., Kuypers, S., Marx, I., & Verbist, G. (2020). But what about that nice house you own? The impact of asset tests in minimum income schemes in Europe: An empirical exploration. *Journal of European social policy*, 0(0). doi:10.1177/0958928720970134
- Marchal, S., Penne, T., & Storms, B. (2020a). *De doeltreffendheid van ons sociaal vangnet in corona tijden*. COVIVAT.
- Marchal, S., Penne, T., & Storms, B. (2020b). De doeltreffendheid van ons sociaal vangnet in corona tijden. COVIVAT Beleidsnota 5. In. Leuven/Antwerpen: COVIVAT.
- Marchal, S., Siöland, L., & Goedemé, T. (2018). *Methodological working paper: Using HHoT to generate institutional minimum income protection indicators (18/20)*. Centre for Social Policy Herman Deleeck. Antwerp.
- Marchal, S., Siöland, L., & Goedemé, T. (te verschijnen). *Methodological working paper: using HHOTHoT to generate institutional minimum income protection indicators*. CSB Working Paper Series. Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp. Antwerp.
- Mertens, T., & Storms, B. (2014). Aanvullende financiële steun door Kempense OCMW's. Update 2013. Geel: CEBUD.
- Meyer, B. D., & Mittag, N. (2019). Using linked survey and administrative data to better measure income: Implications for poverty, program effectiveness, and holes in the safety net. *American Economic Journal: Applied Economics*, 11(2), 176-204.
- Millar, J., & Whiteford, P. (2020). Timing it right or timing it wrong: how should income-tested benefits deal with changes in circumstances? *Journal of Poverty and Social Justice*, 28(1), 3-20.
- Miller, D. (1995). Complex equality. In D. Millder & M. Walzer (Eds.), *Pluralism, Justice and Equality* (pp. 197-225). Oxford: Oxford University Press.

- Miniaci, R., Scarpa, C., & Valbonesi, P. (2008). Measuring the affordability of basic public utility services in Italy. *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 185-230.
- Moller, A. C., Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2006). Choice and ego-depletion: The moderating role of autonomy. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 32(8), 1024-1036.
- Mullainathan, S., & Shafir, E. (2013). *Scarcity: Why having too little means so much*: Macmillan.
- Muraven, M., & Baumeister, R. F. (2000). Self-regulation and depletion of limited resources: does self-control resemble a muscle? *Psychological Bulletin*, 126(2), 247-259.
- Nelsen, R. B. (2006). *Introduction to Copulas*. New York.
- Nelson, K. (2013). Social assistance and EU poverty thresholds 1990–2008. Are European welfare systems providing just and fair protection against low income? *European Sociological Review*, 29(2), 386-401. doi:10.1093/esr/jcr080
- Nolan, B., & Whelan, C. T. (2011). The EU 2020 poverty target. In *GINI Discussion Paper 19*. Amsterdam: AIAS.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and human development: The capabilities approach* (Vol. 3). Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- Nussbaum, M., & Sen, A. (1993). *The quality of life*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD. (2014). What are equivalence scales? . In Accessed November 2019 via <http://www.oecd.org/els/soc/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>. Paris: OECD.
- OECD. (2015). *How's Life? 2015: Measuring well-being*. OECD Publishing. Paris. Retrieved from http://dx.doi.org/10.1787/how_life-2015-en
- OECD. (2017a). *Assessing policy reforms using output from the OECD tax-benefit model. Description of the policy evaluation scoreboard*. OECD. Paris.
- OECD. (2017b). *How's Life? 2017: Measuring well-being*. OECD Publishing. Paris. Retrieved from http://dx.doi.org/10.1787/how_life-2017-en
- OECD. (2017c). *PISA 2015 Assessment and Analytical Framework: science, reading, mathematics, financial literacy and collaborative problem solving. Revised edition*. PISA, OECD Publishing. Paris.
- OECD. (2019). *Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators*. OECD Publishing. Paris. Retrieved from https://doi.org/10.1787/soc_glance-2019-en
- Orshansky, M. (1965). Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile. *Social Security Bulletin*, 28(1), 3-29.
- Paulus, A., Sutherland, H., & Tsakoglou, P. (2010). The distributional impact of in-kind public benefits in European countries. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(2), 243-266.

- Peichl, A. (2016). Linking Microsimulation and CGE. *International Journal of Microsimulation*, 9(1), 167-174.
- Penne, T. (2020). *Decent incomes and the affordability of essential goods and services in Europe. The added value of reference budgets*. (Doctoral thesis (PhD)). University of Antwerp, Antwerp.
- Penne, T., Cornelis, I., & Storms, B. (2019). All we need is... Reference Budgets as an EU Policy Indicator to Assess the Adequacy of Minimum Income Protection. *Social Indicators Research*. doi:10.1007/s11205-019-02181-1
- Penne, T., Cornelis, I., & Storms, B. (2020a). All we need is... Reference budgets as an EU policy indicator to assess the adequacy of minimum income protection. *Social Indicators Research*, 147(3), 991-1013.
- Penne, T., Cornelis, I., & Storms, B. (2020b). All we need is.... *Social Indicators Research*, 147(3), 991-1013.
- Penne, T., Cussó Parcerisas, I., Mäkinen, L., Storms, B., & Goedemé, T. (2016a). Can reference budgets be used as a poverty line? In *ImPRovE Working Paper, No. 16/05*. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp.
- Penne, T., Cussó Parcerisas, I., Mäkinen, L., Storms, B., & Goedemé, T. (2016b). *Can reference budgets be used as a poverty line?* Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp. Antwerp.
- Penne, T., Cussó Parcerisas, I., Mäkinen, L., Storms, B., & Goedemé, T. (2016c). Can reference budgets be used as a poverty line? In *ImPRovE Working Paper No. 16/05* (pp. 36). Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Penne, T., & Goedemé, T. (2020). Can low-income households afford a healthy diet? Insufficient income as a driver of food insecurity in Europe. *Food Policy*. doi:10.1016/j.foodpol.2020.101978
- Penne, T., Hufkens, T., Goedeme, T., & Storms, B. (2020). To what extent do welfare states compensate for the cost of children? The joint impact of taxes, benefits and public goods and services. *Journal of European social policy*, 30(1), 79-94.
- Penne, T., Hufkens, T., Goedemé, T., & Storms, B. (2020). To what extent do welfare states compensate for the cost of children? The joint impact of taxes, benefits and public goods and services. *Journal of European social policy*, 30(1), 79-94. doi:doi.org/10.1177/0958928719868458
- Put.J.,Derieuw, S. (1990). *Steunnormen bij de financiële hulpverlening van de OCMW's – een juridische benadering*. Instituut voor Sociaal Zekerheidsrecht K.U.Leuven. 1990; Luyten; D. (1993). *OCMW en armoedezorg*, Doctoraatsproef. KULEuven.
- Besluit van de Vlaamse Regering tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode op 12 oktober 2007, (2007).
- Rowntree, B. S. (1901). *Poverty: A study of town life*. London: Macmillan and Co.

- RVA. (2020). Tijdelijke werkloosheid – Covid-19 (coronavirus). Retrieved from <https://www.rva.be/nl/documentatie/infoblad/t2>
- Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende de besteding van het armoedebeleid, (1998).
- Satsias, N. (2019). Minimum Income in Praxis. Cyprus Reality and the European Minimum Income Network (EMIN). *The Cyprus Review*, 31(2), 55-77.
- Saunders, P. (2004). Towards a credible poverty framework: from income poverty to deprivation. In *SPRC Discussion Paper No. 131*. Sydney, Australia: Social Policy Research Centre, University of New South Wales.
- Schockaert, I., Morissens, A., Cincinnato, S., & Nicaise, I. (2012). *Armoede tussen de plooiën. Aanvullingen en correcties op EU-SILC voor verborgen groepen armen*. HIVA-KU Leuven. Leuven.
- Schwabe, L., & Wolf, O. T. (2009). Stress prompts habit behavior in humans. *Journal of Neuroscience*, 29(22), 7191-7198.
- Secretary of State for social security. (1999). *Opportunity for all. Tackling poverty and social exclusion - First annual report 1999*. The stationery office. London.
- Sen, A. (1981). *Poverty and Famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, A. (1983a). Poor, relatively speaking. *Oxford Economic Papers*, 35(2), 153-169.
- Sen, A. (1983b). Poor, Relatively Speaking. *Oxford Economic Papers, New Series*, 35(2), 153-169.
- Sen, A. (1985a). *Commodities and Capabilities*. North-Holland, Amsterdam and Oxford.
- Sen, A. (1985b). A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Reply to Professor Peter Townsend. *Oxford Economic Papers, New Series*, 37(4), 669-676.
- Sen, A. (1997). From income inequality to economic inequality. *Southern Economic Journal*, 64(2), 384-401.
- Sen, A. (2000). *Social exclusion: Concept, application, and scrutiny, Social Development Papers No. 1*. Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank.
- Sen, A. (2004). Capabilities, Lists, and Public Reason: Continuing the Conversation. *Feminist Economics*, 10(3), 77-80. doi:10.1080/1354570042000315163
- Sen, A. (2005). Human Rights and Capabilities. *Journal of Human Development*, 6(2).
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. London: Allen-Lane.
- Siermann, C. L. J., van Teeffelen, P. J. J., & Urlings, L. J. M. (2004). *Equivalentiefactoren 1995-2000*. CBS. Voorburg/Heerlen.

- Smith, A. (2005). *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, An Electronic Classic Series Publication. In J. Manis (Ed.), *Electronic Classics Series Publication*: Pennsylvania State University.
- Social Mobility Commission. (2019). *State of the nation 2018 - 19: social mobility in Great Britain*. Social mobility commission. London.
- Social Protection Committee. (2012). *SPC Advisory report to the European Commission on tackling and preventing child poverty, promoting child well-being*. Brussels.
- Social Protection Committee, & Indicators Sub-group. (2019). *2020 ISG Work Programme*. European Commission
- Spearman, C. (1904). Reprinted: The proof and measurement of association between two things (2010). *International Journal of Epidemiology*, 39(5), 1137-1150.
- Standaert, I., & Valenduc, C. (1996). *Le modèle de microsimulation de l'impôt des personnes physiques en Belgique*. Ministerie van Financiën. Brussel.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, b. e. s. u. (2020). Duurzaamheid en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. In *Tweejaarlijks verslag 2018-2019*. Brussels.
- Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J.-P. (2009). *Report of the commission on the measurement of economic performance and social progress*. CMEPSP. Paris, France.
- Stone, M. E. (2006). What is housing affordability? The case for the residual income approach. *Housing Policy Debate*, 17(1), 151-184.
- Storms, B. (2012). *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie*. Doctoraal proefschrift. (PhD). UA, Antwerpen.
- Storms, B. (2018). Over de ondoeltreffendheid van de bijstandsinkomens en hoe OCMW's referentiebudgetten kunnen gebruiken als maatstaf om individuele leefsituaties te beoordelen in functie van de menselijke waardigheid. CEBUD-working paper 1801.
- Storms, B. (2019). Go tegen gezinsarmoede. Een onderzoek naar de werking en de resultaten van het GezinsOndersteuningsteam in Mechelen. Mechelen: Sociaal Huis Mechelen.
- Storms, B., & Bogaerts, K. (2012). Kind van de rekening. Onderzoek naar de doeltreffendheid van de financiële tegemoetkomingen voor kinderen ten laste. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 54(3), 593-640.
- Storms, B., & Cherenti, R. (2013). De aanpassingen van minimuminkomens aan de welvaart? Vaart iedereen even wel? In W. Lahaye, I. Pannecoucke, & J. Vranken (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2013* (pp. 161-179). Leuven: Acco.
- Storms, B., & Frederickx, M. (2021). REMI: instrument voor een gelijkwaardige beoordeling van de financiële behoefte en het bepalen van aanvullende financiële steun door OCMW's.
- Storms, B., Geboers, E. (2020). Gebruik Remi-tool door Vlaamse OCMW's. Geel: CEBUD, Thomas More

- Storms, B., Goedemé, T., Bosch, K. V. d., Penne, T., Schuerman, N., & Stockman, S. (2014). *Review of current state of play on reference budget practices at national, regional, and local level*. report. Employment, social affairs and social inclusion. European Commission.
- Storms, B., Goedemé, T., Van den Bosch, K., Penne, T., Schuerman, N., & Stockman, S. (2014a). Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe: Review of current state of play on reference budget practices at national, regional, and local level. In (pp. 150). Brussels: European Commission.
- Storms, B., Goedemé, T., van den Bosch, K., Penne, T., Schuerman, N., & Stockman, S. (2014b). *Review of current state of play on reference budget practices at national, regional, and local level. Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe*, Contact no. VC/2013/0554. European Commission. Brussels.
- Storms, B., Peeters, N., Cornelis, I., Reynaert, J.-F., Thijs, P., & Nisen, L. (2013). Ook getest op mensen. Referentiebudgetten als maatstaf voor de doeltreffendheid van de sociale bescherming. In L. Willy, P. Isabelle, J. Vranken, & R. Van Rossem (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2013* (pp. 267-287). Leuven: Acco
- Storms, B., Penne, T., Vandelannoote, D., & Van Thielen, L. (2015). Referentiebudgetten als benchmark voor het beoordelen van de doeltreffendheid van de minimuminkomensbescherming. Hoe evolueerden inkomens en noodzakelijke uitgaven in de periode 2008-2013? *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*(3), 497-516.
- Storms, B., & Van den Bosch, K. (2009). *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*. Leuven: ACCO.
- Storms, B., & Van Mechelen, N. (2016). De doeltreffendheid van de bijstandsinkomens. In M. De Wilde, Cantillon, B., Vandenbroucke, F., De Bie, M. (Ed.), *40 jaar sociale bijstand* (pp. 65-83). Leuven: Acco.
- Storms, B., & Van Mechelen, N. (2016). Doeltreffendheid van de bijstandsinkomens. In M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke, & M. De Bie (Eds.), *40 jaar OCMW en bijstand* (pp. 65-83). Leuven: Acco.
- Studiedienst Vlaamse Regering. (2017a). *Vlaamse Armoedemonitor*. Vlaamse overheid, departement Kancelarij en Bestuur. Brussel.
- Studiedienst Vlaamse Regering. (2017b). *VRIND 2017: Vlaamse regionale indicatoren*. Vlaamse overheid, departement Kancelarij en Bestuur. Brussel.
- Sutherland, H., & Figari, F. (2013). EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model. *International Journal of Microsimulation*, 6(1), 4-26.
- Tanton, R., & Clarke, G. P. (2014). Spatial models. In C. O'Donoghue (Ed.), *Handbook of Microsimulation Modelling* (pp. 367-383). Bingley: Emerald Publishing.
- Townsend, P. (1979a). The development of research on poverty. In *Department of Health and Social Security, Social Security Research: The Definition and Measurement of Poverty* (pp. 15-26). London: HMSO.

- Townsend, P. (1979b). *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living*. Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books.
- Trlifajová, L., & Hurrell, J. (2019). Work must pay: Does it? Precarious employment and employment motivation for low-income households. *Journal of European social policy*, 29(3), 376-395. doi:10.1177/0958928718805870
- United Nations. (1948). *The Universal Declaration of Human Rights*. Paris.
- United Nations. (2017). *Guide on Poverty Measurement*. United Nations Economic Commission for Europe.
- United Nations. (2019). *Global indicator framework adopted by the General Assembly (A/RES/71/313) including annual refinements contained in E/CN.3/2018/2 (Annex II) and E/CN.3/2019/2 (Annex II)*. United Nations Statistics Division.
- United Nations development Programme. (2018). *Human Development indices and Indicators: 2018 statistical update*. United Nations.
- United Nations Development Programme, & Oxford Poverty and Human Development Initiative. (2019). *Global multidimensional poverty index 2019, illuminating inequalities*. United States.
- Van den Bosch, K. (1999). *Identifying the Poor: Using Subjective and Consensual Measures*. (Doctoral). Universiteit Antwerpen, Antwerpen.
- Van den Bosch, K. (2001). *Identifying the poor: Using subjective and consensual measures*. Aldershot: Ashgate Pub Ltd.
- Van den Bosch, K., Storms, B., Van Mechelen, N., & Goedemé, T. (2009). Armoedegrenzen voor Europa. In J. Vranken, G. Campaert, D. Dierckx, & A. Van Haarlem (Eds.), *Arm Europa: over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*. Den Haag: ACCO.
- Van den Bosch, K., & Van Dam, R. (2001). Woonkosten en inkomensarmoede. In J. Vranken, D. Geldof, G. Van Menxel, & J. Van Ouytsel (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting jaarboek 2001*. Leuven: ACCO.
- Van Gestel, R., Goedemé, T., Janssens, J., Lefevère, E., & Lemkens, R. (2017). *A Reminder to Pay Less for Healthcare: take-up of Increased Reimbursement in a large-scale randomized field experiment*. Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp. Antwerpen.
- Van Mechelen, N., & Bogaerts, K. (2008). Aanvullende financiële steun in Vlaamse OCMW's. CSB-bericht 6/2008.
- Van Mechelen, N., & Janssens, J. (2017). Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights. CSB Working Paper 1708.
- Van Mechelen, N., Marchal, S., Goedemé, T., Marx, I., & Cantillon, B. (2011). *The CSB-Minimum Income Protection Indicators dataset (CSB-MIPI)* (CSB WP 11/05). Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp. Antwerp.

- Van Mechelen, N., & Verbist, G. (2005). Simulatiemodellen: instrumenten voor sociaal-economisch onderzoek en beleid. *Tijdschrift voor sociologie*, 26(1/2), 137-153. Retrieved from <http://anet.be/record/opacirua/c:irua:55038/N>
- Van Mechelen, N., Zamora, D., & Cantillon, B. (2016). De groei en diversificatie van de bijstandspopulatie. In M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke, & M. De Bie (Eds.), 40 jaar OCMW en bijstand (pp. 13-32). Leuven: Acco.
- Van Oorschot, W. (1996). Modelling non-take-up: The interactive model of multi-level influences and the dynamic model of benefit receipt. In W. van Oorschot (Ed.), *New perspectives on the non-take-up of social security benefits* (pp. 7-59). Tilburg: Tilburg University Press.
- Van Roy, K., Vyncke, V., Piccardi, C. De Maesschalck, S., & Willems, S. (2018). Diversiteit in gezondheid en gezondheidszorggebruik: analyse van de data uit de Belgische gezondheidsenquête. In. Gent: Universiteit Gent.
- Van Thielen, L., Deflandre, D., Baldewijns, K., Boeckx, H., Leysens, G., Storms, B., Casman, M-T, Van den Bosch, K. (2010). *Minibudget. Wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België? Onderzoek gefinancierd door Federaal Wetenschapsbeleid in opdracht van de POD Maatschappelijke integratie*. Geel: Katholieke Hogeschool Kempen.
- Van Thielen L., Storms B., Vanhille J., Penne T., & Goedemé T. (2017). Het waterbudget 2017.
- Vandenbroucke, F., Cantillon, B., Van Mechelen, N., Goedemé, T., & Van Lancker, A. (2013). The EU and minimum income protection: clarifying the policy conundrum. In I. Marx & K. Nelson (Eds.), *Minimum income protection in flux* (pp. 271-317). UK: Palgrave Macmillan.
- Vanhille, J., Goedemé, T., Penne, T., Van Thielen, L., & Storms, B. (2018). Measuring water affordability in developed economies. The added value of a needs-based approach. *Journal of environmental management*, 217, 611-620.
- Vanhille, J., Goedemé, T., Van Thielen, L., & Storms, B. (2018). Implementatie van de betaalbaarheidstoets voor de integrale waterfactuur. In. Bestek nr. VMM_AENT_2017_06.
- Vanhille, J., Goedemé, T., Van Thielen, L., & Storms, B. (2019). Implementatie van de betaalbaarheidstoets voor de integrale waterfactuur. Brussel, Vlaamse Milieumaatschappij, 2019.
- VAPA 2020-2024. (2020). Departement Welzijn, volksgezondheid en gezin. Retrieved from <https://armoede.vlaanderen.be/vlaams-actieplan#:~:text=Vlaams%20Actieplan%20Armoedebestrijding%202020%2D2024&text=De%20doelstellingen%20zijn%20gebaseerd%20op,gerichte%20acties%20op%20tegen%20kindarmoede>.
- Verlinden, R. (2012). De OCMW barometer brengt hulp- en dienstverlening in kaart. Lokaal(16 maart 2012), 22-25.
- Verbist, G., & Philips, H. (2021). Concepts and Methods for Microsimulation Modeling in Social Sciences. In D. Kim & R. Hamon (Eds.), *Modeling and Simulation for Social Epidemiology and Public Health* (pp. 89-106): Wiley and Sons.

- Verbist, G., Van den Bosch, K., & Cantillon, B. (1999). *MISIM: microsimulatiemodel van personenbelasting en parafiscaliteit*. Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck. Antwerpen.
- Vermeulen, S., Penne, T., Vinck, J., & Goedemé, T. (2018). Hoe kostendekkend is de kinderbijslag in Vlaanderen? Een vergelijking voor en na de zesde staats hervorming. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 60(4), 479-525.
- Vicsek, L. (2010). Issues in the Analysis of Focus Groups: Generalisability, Quantifiability, Treatment of Context and Quotations. *Qualitative Report*, 15(1), 122-141.
- Vinck, J., Lebeer, J., & Van Lancker, W. (2019). Non-take up of the supplemental child benefit for children with a disability in Belgium: A mixed-method approach. *Social Policy & Administration*, 53(3), 357-384.
- Vinck, J., & Verbist, G. (te verschijnen). *Wetenschappelijk onderzoek naar een uniform inkomensbegrip en gezinsbegrip in Vlaanderen*. Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck. Antwerpen.
- Vinck, J., Verbist, G., & Van Lancker, W. (2016). *Integratie schooltoelagen binnen pijler 3 van de toekomstige Vlaamse kinderbijslag: harmonisering van de inkomensbegrippen. Verrekening van de beroepskosten*. . Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck. Antwerpen.
- Vlaanderen. (2020). Water- en energievergoeding bij tijdelijke werkloosheid door COVID-19.
- Vlaamse Woonraad, V. (2019). Advies (over) leven in armoede. Brussel.
- Vlaamse regering 2019-2024. (2019). Vlaamse regering 2019-2024: regeerakkoord. Retrieved from (
- Vranken, J., & Geldof, D. (1992). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1991*. Leuven/Amersfoort: Acco.
- Vranken, J., Geldof, D., & Van Menxel, G. (1996). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1996*. Leuven: Acco.
- Vranken, J., Geldof, D., Van Menxel, G., & Van Ouytsel, J. (2000). *Armoede en sociale uitsluiting jaarboek 2000*. Leuven: Acco.
- Walker, R., & Bantebya-Kyomuhendo, G. (2014). *The shame of poverty*. USA: Oxford University Press.
- Wallonie service public. (2015). *le plan wallon de lutte contre la pauvreté*. Wallonie service public,.
- Walzer, M. (1983). *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.
- Ward, T., & Ozdemir, E. (2013). Measuring low work intensity—an analysis of the indicator. In *ImPROvE Discussion Paper No.12/09*. Antwerp.
- Warnaar, M. (2019). *Pricing methods of reference budgets*. Paper presented at the EU reference budgets platform, Antwerp.

- Wellens, J. (2016). Pensioenbelasting draait in de soep. *Moneytalk - Knack*. Retrieved from https://moneytalk.knack.be/geld-en-beurs/pensioen/pensioenbelasting-draait-in-de-soep/article-column-646055.html?cookie_check=1585297500
- Wesdorp, P., & Jungmann, N. (2017). *Mobility Mentoring®: Hoe inzichten uit de hersenwetenschap leiden tot een betere aanpak van armoede en schulden*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Whiteford, P., Mendelson, M., & Millar, J. (2003). *Timing it right? Tax credits and responding to income changes*. Joseph Rowntree Foundation. York.
- Wilkinson, R. G., & Marmot, M. G. (2003). *Social determinants of health: the solid facts*: World Health Organization.
- Winters, S., Buyst, E., Ceulemans, W., Elsinga, M., Heylen, K., Ryckewaert, M., . . . Verbeeck, G. (2018). Voorstel tot indicatoren voor het Vlaamse Woonbeleid. Versie 2018. In (pp. 86). Leuven: Steunpunt Wonen.
- Winters, S., Buyst, E., Elsinga, M., Heylen, K., Le Roy, M., Tratsaert, K., . . . Verbeeck, G. (2013). *Voorstel tot indicatoren voor het Vlaamse woonbeleid*. Steunpunt Wonen. Leuven.
- Wonen, V. M. v. S. (2019). Kandidaat-huurders. Statistisch bulletin 2018 (versie 1.1). In *Accessed January 2020 via <https://www.vmsw.be/home/footer/over-sociale-huisvesting/statistieken/kandidaat-huurders-en-kopers>*.
- World Bank Group. (2015). *A measured approach to ending poverty and boosting shared prosperity: Concepts, data, and the twin goals*. Policy research report. World Bank. Washington, DC.
- World Bank Group. (2017). *Monitoring Global Poverty: Report of the Commission on Global Poverty*. World Bank. Washington, DC.
- World Bank Group. (2019). World Development Indicators: poverty and inequality. Retrieved from <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/themes/poverty-and-inequality.html>