

---

**Onderzoek naar de haalbaarheid van  
het ontwikkelen en het gebruik van een bijkomende  
indicator om armoede te monitoren op Vlaams niveau**

---

Sarah Marchal<sup>2</sup>  
Bérénice Storms<sup>1</sup>  
Bea Cantillon<sup>2</sup>  
Heleen Delanghe<sup>1</sup>  
Marieke Frederickx<sup>1</sup>  
Anna Lemmens<sup>2</sup>  
Wouter Neelen<sup>2</sup>  
Tess Penne<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Centrum voor Budgetadvies en Onderzoek, Thomas More Hogeschool

<sup>2</sup>Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen

Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin  
 Minderbroedersstraat 8 – B-3000 Leuven  
 Tel 0032 16 37 34 32  
 E-mail: [swvg@kuleuven.be](mailto:swvg@kuleuven.be)  
 Website: <http://www.steunpuntwvg.be>

**STEUNPUNT  
 WELZIJN  
 VOLKSGEZONDHEID &  
 GEZIN**

Publicatie nr. 2022/06/a  
 SWVG-Rapport 06/a  
 Titel rapport: Onderzoek naar de haalbaarheid van het ontwikkelen en het gebruik van een bijkomende indicator om armoede te monitoren op Vlaams niveau

Promotoren: Bea Cantillon<sup>2</sup>, Sarah Marchal<sup>2</sup>, Bérénice Storms<sup>1</sup>  
 Onderzoekers: Heleen Delanghe<sup>1</sup>, Marieke Frederickx<sup>1</sup>, Anna Lemmens<sup>2</sup>, Wouter Neelen<sup>2</sup>, Tess Penne<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Centrum voor Budgetadvies en Onderzoek, Thomas More Hogeschool

<sup>2</sup> Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen

Dit rapport kwam tot stand met de steun van de Vlaamse Overheid. In deze tekst komen onderzoeksresultaten van de auteur(s) naar voor en niet die van de Vlaamse Overheid. De Vlaamse Overheid kan niet aansprakelijk gesteld worden voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de meegedeelde gegevens.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder uitdrukkelijk te verwijzen naar de bron.

No material may be made public without an explicit reference to the source.

#### Het consortium SWVG

Deelnemende instellingen - Dagelijks bestuur	
<b>KU Leuven</b>	
LUCAS, Centrum voor zorgonderzoek en consultancy	Prof. dr. Anja Declercq Prof. dr. Koen Hermans
Instituut voor Sociaal Recht	Prof. dr. Johan Put
HIVA - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving	Prof. dr. Tine Van Regenmortel
<b>UGent</b>	
Vakgroep Volksgezondheid en Eerstelijnszorg	Prof. dr. Ann Van Hecke
Vakgroep Marketing, Innovatie en Organisatie	Prof. dr. Paul Gemmel
Vakgroep Bestuurskunde en Publiek Management	Prof. dr. Bram Verschuere
<b>Vrije Universiteit Brussel</b>	
Faculteit Psychologie en Educatiewetenschappen	Prof. dr. Dominique Verté
<b>Universiteit Antwerpen</b>	
Faculteit Sociale Wetenschappen	Prof. dr. Koen Decancq
Partnerinstellingen	
<b>Universiteit Hasselt</b>	
Faculteit Geneeskunde en Levenswetenschappen	Prof. dr. Piet Stinissen
<b>Thomas More Hogeschool</b>	
Unit Mens & Welzijn	Dr. Peter De Graef
<b>Arteveldehogeschool</b>	
Sociaal Werk	
<b>Hogeschool Gent</b>	
Onderzoekscentrum 360° Zorg en Welzijn	
<b>UC Leuven-Limburg</b>	
Research & Expertise - Expertisecentrum Health Innovation	
<b>Karel De Grote hogeschool</b>	
Onderzoek en maatschappelijke dienstverlening	
<b>Hogeschool PXL</b>	
Expertisecentrum PXL Social Work Research	
<b>Odisee co-hogeschool</b>	
Studiegebied Sociaal-Agogisch Werk	
<b>KeFor</b>	
Kenniscentrum Forensisch Psychiatrische Zorg	
Coördinatie en secretariaat	
Coördinator SWVG	Dr. Kathleen De Cuyper
Administratieve ondersteuning	Manuela Schröder Lut Van Hoof

Rapport 06/a

September 2022

**Onderzoek naar de haalbaarheid van het ontwikkelen en het gebruik van een bijkomende indicator om armoede te monitoren op Vlaams niveau.**

Onderzoekers: Delanghe, H.<sup>1</sup>, Frederickx, M.<sup>1</sup>, Lemmens, A.<sup>2</sup>, Neelen, W.<sup>2</sup>, Penne, T.<sup>1</sup>

Promotoren: Cantillon, B.<sup>2</sup>, Marchal, S.<sup>2</sup>, Storms, B.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Centrum voor Budgetadvies en Onderzoek, Thomas More Hogeschool

<sup>2</sup>Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen

**Samenvatting**

Is het mogelijk om armoedelijnen te ontwikkelen die toelaten om op basis van representatieve data over de inkomens- en levensomstandigheden van gezinnen het niveau, de samenstelling en de evolutie van de armoede in Vlaanderen te meten, rekening houdend niet alleen met inkomen maar ook met **de kosten en sociale voordelen die verbonden zijn met het gebruik van noodzakelijke goederen en diensten**? En zo ja, wat is daarvoor nodig in termen van conceptuele modellen en statistische capaciteit? De aanleiding van het onderzoek naar deze vragen is het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 dat zegt: *“We hanteren voortaan ook een nominale armoede-indicator, die rekening houdt met **alle tegemoetkomingen, sociale voordelen en kosten**, zodat we naast het armoederisico ook de feitelijke armoede correct in kaart kunnen brengen en doelgericht kunnen aanpakken... Deze nieuwe Vlaamse armoede-indicator houdt per gezinsvorm rekening met een korf van goederen en diensten en **het referentiebudget dat nodig is om niet in armoede te leven**”.*

Beleidsverantwoordelijken beschikken over een uitgebreid, zij het onderbenut, arsenaal van statistisch gevalideerde beleidsindicatoren voor het monitoren van armoede. De belangrijkste zijn het portfolio van Europese sociale indicatoren, de referentiebudgetten van het Centrum voor budgetadvies en onderzoek van Thomas More (CEBUD) en de kansarmoede-index van Kind en Gezin. Referentiebudgetten definiëren de ondergrens voor maatschappelijke participatie **voor specifieke gezinstypes** vertrekkend van korven van noodzakelijke goederen en diensten. Ze zijn ontworpen om individuele leefsituaties te beoordelen op financiële behoeftigheid, niet om de omvang en de samenstelling van de armoede in de populatie te meten. In het portfolio van Europese armoede indicatoren neemt de armoederisicodrempel (gedefinieerd als 60% van het gestandaardiseerde mediane huishoudinkomen) een belangrijke plaats in: deze indicator wordt gebruikt om **op populatieniveau** de omvang, de samenstelling en de evolutie van de inkomensarmoede in een internationaal en interregionale vergelijkende context te meten. Deze inkomensindicator houdt slechts in beperkte mate rekening met kosten en kostencompensaties (bijvoorbeeld wel met kosten die verband houden met de samenstelling van gezinnen, het aantal studerende kinderen en de impact van studietoelagen maar niet met energiekosten en de impact

van het sociaal energietarief). Deze maatstaf ***schiet dus tekort om de impact te meten van kostendekkende overheidsmaatregelen op de armoede***. Uit het Vlaamse regeerakkoord en uit een Delphi bevraging bij de leden van de Parlementaire Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding (Marchal et al., 2022) blijkt daarom de vraag naar aanvullende indicatoren die ***op populatieniveau inkomensarmoede expliciet relateren aan de kosten voor noodzakelijke goederen en diensten***. De vraag rijst hoe de referentiebudgetten die ontworpen zijn voor specifieke gezinstypes kunnen generaliseerd worden op populatieniveau en toegepast op inkomens- en uitgavendata die representatief zijn voor de hele bevolking (*in casu* de SILC-data).

Zulke generalisering is een moeilijke oefening die stoot op ***problemen van normatieve, praktische en methodologische aard***. *Ten eerste*, is er een helder kader nodig dat toelaat om vanuit de oneindige variatie in individuele noden, leefsituaties en daaraan verbonden kosten te komen tot een hanteerbaar aantal armoedelijnen. Meer bepaald rijst de normatieve vraag of vertrokken moet worden van ***feitelijk geobserveerde dan wel van gewenste leefsituaties***. Deze kwestie verwijst naar de spanning tussen een levenstandaard- en een rechtenbenadering om armoede te meten (bijvoorbeeld: wordt het feitelijk gebruik van kinderopvang als maatstaf genomen dan wel het gewenste gebruik?). *Ten tweede* is er de praktische vraag of en hoe gedifferentieerd kan worden naar behoeften gegeven de noodzakelijkerwijze ***onvolledige statistische informatie*** over individuele noden en leefsituaties (bijvoorbeeld met betrekking tot energie). *Ten derde*, moet een balans worden gevonden tussen algemeenheid enerzijds en, anderzijds, een zekere mate van detail en specificiteit om de effectiviteit van individuele beleidsmaatregelen te kunnen monitoren. Een te grote differentiatie van armoedelijnen, te complexe verbindingen van verschillende databanken en een veelheid aan onderliggende normatieve keuzes kunnen een hypotheek leggen op de ***transparantie, de leesbaarheid, de robuustheid*** en het ***maatschappelijk draagvlak*** van de armoede indicator. Van groot belang is ook de ***vergelijkbaarheid in tijd en ruimte***.

Gelet op de complexiteit van deze vraagstukken en de beperkingen van het statistisch apparaat was het niet mogelijk om in het kader van dit onderzoek een nieuwe armoedemaatstaf te ontwikkelen zoals vooropgesteld door de Vlaamse regering. Er werd wel een haalbaarheidsanalyse uitgevoerd: op basis van drie criteria om te differentiëren naar behoeften en leefomstandigheden (gelijkwaardigheid, impact en haalbaarheid) werden de bestaande CEBUD-referentiebudgetten gegeneraliseerd en toegepast op (deels gesimuleerde) SILC-data over de inkomens- en levensomstandigheden van de Vlaamse bevolking. Deze tentatieve oefening toonde aan dat er a) verdere consultatierondes en maatschappelijk debat nodig zijn om te trancheren in ***normatieve kwesties*** met betrekking tot de definitie van behoeften; b) substantiële verbeteringen nodig zijn in het ***statistisch apparaat*** en c) verder onderzoek vereist is naar de ***robuustheid*** van een dergelijke indicator. Substantieel suggereerde de oefening a) een sterke ***overeenkomst*** tussen de samenstelling van de armoedepopulatie zoals enerzijds gemeten met de Europese armoede indicatoren en, anderzijds, met de - op referentiebudgetten gebaseerde - armoede indicator hoewel de wijze waarop de huisvestingskosten worden verrekend een grote invloed heeft en b) een ***veeleer geringe impact van selectieve sociale voordelen*** op de gemeten armoedegraad. De haalbaarheidsanalyse bevestigde ook het grote belang van de wijze waarop ***huisvestingskosten*** worden verrekend, zowel wat het niveau als wat de samenstelling van de armoede betreft. Hier ligt een belangrijke onderzoeksagenda.

Armoede is een complexe en multidimensionele problematiek die niet kan gevat worden in één enkele indicator. Het is niet mogelijk, niet wenselijk en ook niet nodig om daarnaar te streven. In de voorbije decennia is het sociaal beleid – in oorsprong vooral regulerend en inkomensondersteunend – in toenemende mate kostendekkend en dienstverlenend geworden. Daar liggen ook de belangrijkste Vlaamse hefboomen voor armoedebestrijding. Het is dus belangrijk om te zoeken naar manieren om de impact van

diensten en kostencompensaties op de armoede te vatten in sociale indicatoren die leesbaar, valide en robuust zijn. Dat vergt investering in statistische capaciteit, verdere conceptuele en normatieve reflectie en maatschappelijke conversatie. Op de korte termijn is het aan te bevelen om **het Europese portfolio van armoede-indicatoren** in de volle breedte te gebruiken en te verfijnen. Dit portfolio bevat naast de courant gebruikte “60% norm” (en de varianten daarop zoals de armoedekloof, de duurtijd van de armoede enz.) indicatoren over materiële deprivatie, gezondheid, huisvesting, onderwijs. Om tegemoet te komen aan de specifieke vragen die in de Delphi-bevraging werden gesteld **over de impactmeting van individuele beleidsmaatregelen** zijn grondige **ex ante en ex post evaluaties** nodig. Daarbij zijn de **referentiebudgetten** een onmisbare onderzoekstool.



# Inhoud

<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inleiding: context en doel van dit project</b>	<b>15</b>
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Armoede definiëren en meten op basis van behoeften</b>	<b>19</b>
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Internationale voorbeelden van referentiebudgetten als armoedelijn</b>	<b>21</b>
3.1	Nederland	21
3.1.1	Definiëring armoedelijn	21
3.1.2	Methode	22
3.1.3	Data	26
3.2	Italië	26
3.2.1	Definiëring armoedelijn	26
3.2.2	Methode	27
3.2.3	Data	28
3.3	Canada	29
3.3.1	Definiëring armoedelijn	29
3.3.2	Methode	29
3.3.3	Data	32
3.4	Verenigde Staten	33
3.4.1	Definiëring armoedelijn	33
3.4.2	Methode	33
3.4.3	Data	35
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>Belgische referentiebudgetten als basis voor het ontwikkelen van een armoede-indicator in Vlaanderen</b>	<b>37</b>
4.1	Belgische referentiebudgetten: wat, hoe en onder welke assumpties?	37
4.2	Huidige beleidstoepassingen van de Vlaamse referentiebudgetten	42
4.3	Kunnen referentiebudgetten worden gebruikt om op populatieniveau onderscheid te maken tussen armen en niet-armen?	43
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>Aanpak en methode</b>	<b>47</b>
<b>Hoofdstuk 6</b>	<b>Haalbaarheidsanalyse van een referentiebudget gebaseerde armoede-indicator</b>	<b>49</b>
6.1	Veralgemeenen van referentiebudgetten naar de populatie: criteria voor beslissen van differentiatie	51
6.1.1	Gelijkwaardige invulling van behoeften: kan de variatie in de invulling van behoeften worden veralgemeend?	51
6.1.2	Impact van de variatie: heeft het verschil in leefcontext een grote impact op de minimale kosten?	52
6.1.3	Praktische haalbaarheid: is de differentiatie mogelijk gegeven de beschikbare data en tijd?	52

6.2	Gezinssamenstelling	54
6.2.1	Inleiding	54
6.2.2	Gezinssamenstelling: van referentiebudgetten naar armoedelijk	56
6.3	Werkstatus	64
6.3.1	Inleiding	64
6.3.2	Werkstatus: van referentiebudget naar armoedelijk	64
6.4	Student	67
6.4.1	Inleiding	67
6.4.2	Studeren: van referentiebudget naar armoedelijk	68
6.5	Huisvesting	70
6.5.1	Inleiding	70
6.5.2	Huisvesting: van referentiebudget naar armoedelijk	72
6.6	Gezondheidsstatus	88
6.6.1	Inleiding	88
6.6.2	Gezondheidsstatus: van referentiebudget naar armoedelijk	89
6.7	Overzicht differentiatie leefcontext	92
6.8	In rekening brengen van sociale voordelen	97
6.8.1	Types van sociale voordelen en armoedemeting	97
6.8.2	Onderzoek naar de impact van selectieve sociale voordelen in natura	99
6.8.3	Selectie van bijkomende sociale voordelen	104
6.9	Exploratieve oefening – een eerste operationalisering	107
6.9.1	Vergelijken armoedelijk en inkomensconcept: benodigde data	107
6.9.2	Bepalen van de armoedelijk	110
6.9.3	Operationalisering van de armoedelijk in de EU-SILC	115
6.9.4	Operationaliseren van inkomensconcept	121
6.9.5	Illustraties referentiebudget gebaseerde armoedemeting	142
<b>Hoofdstuk 7 Samenvatting en conclusies</b>		<b>157</b>
7.1	Samenvatting	157
7.2	Conclusies en aanbevelingen	162
<b>Referenties</b>		<b>165</b>
<b>Bijlagen</b>		<b>171</b>
<b>Bijlage 1 - Overzichtstabel internationale voorbeelden</b>		<b>173</b>
<b>Bijlage 2 - De hoogte en de samenstelling van de Vlaamse referentiebudgetten</b>		<b>176</b>



## Lijst van tabellen

Tabel 1	Referentiebudgetten voor typegezinnen zonder kinderen die een woning huren op de private huisvestingsmarkt en niet over een eigen wagen beschikken, de volwassenen op actieve leeftijd werken of hebben een andere zinvolle dagbesteding, maandbedragen juni 2021	56
Tabel 2	Referentiebudgetten voor typegezinnen die een woning huren op de private huisvestingsmarkt en niet over een eigen wagen beschikken, de volwassenen op actieve leeftijd werken of hebben een andere zinvolle dagbesteding, exclusief kosten voor kinderopvang, maandbedragen juni 2021	57
Tabel 3	Referentiebudgetten voor kinderen van diverse leeftijden en 1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> rang, exclusief kinderopvangkosten, maandbedragen juni 2021	59
Tabel 4	Verschil referentiebudgetten kinderen van diverse leeftijdscategorieën zonder huisvestingskost en zonder kinderopvangkost, maandbedragen juni 2021	59
Tabel 5	Verschil referentiebudgetten kinderen van 1 <sup>ste</sup> en 2 <sup>de</sup> rang, exclusief kinderopvangkosten, maandbedragen juni 2021	59
Tabel 6	Referentiebudgetten voor kinderen met verschillende verblijfsregelingen voor gezinnen die huren op de private huisvestingsmarkt, exclusief kinderopvangkosten, maandbedragen juni 2021	60
Tabel 7	Referentiebudgetten voor alleenstaanden en koppels op actieve en niet-actieve leeftijd die huren op de private huisvestingsmarkt en geen eigen wagen bezitten, maandbedragen juni 2021	62
Tabel 8	Referentiebudgetten voor een inwonende werkende volwassene, het typegezin huurt een woning op de private huisvestingsmarkt en bezit geen eigen wagen, maandbedragen juni 2021	63
Tabel 9	Referentiebudgetten voor inwonende jongvolwassenen en studenten, maandbedragen juni 2021	69
Tabel 10	Referentiebudgetten voor huisvesting van enkele typegezinnen, maandbedragen juni 2021 (alle gezinsleden verkeren in een goede gezondheid, de volwassenen op actieve leeftijd werken, ze bezitten geen eigen wagen)	74
Tabel 11	Referentiebudgetten (totaal en voor huisvesting) en aandeel van de verschillende huisvestingskosten in de totale referentiebudgetten voor enkele typegezinnen, maandbedragen juni 2021 (alle gezinsleden verkeren in een goede gezondheid, de volwassenen op actieve leeftijd werken en de gezinnen zijn voldoende mobiel zonder eigen auto)	75
Tabel 12	Verhoging van de huurprijs op de private huurmarkt op basis van de Woonsurvey 2018, bedragen geïndexeerd, maandbedragen juni 2021	77
Tabel 13	Normatief energieverbruik zoals opgenomen in de referentiebudgetten, juni 2021	78

Tabel 14	Referentiebudgetten (totaal en voor water) en aandeel van water in de totale referentiebudgetten voor enkele typegezinnen, maandbedragen juni 2021 (alle gezinsleden verkeren in een goede gezondheid en de volwassenen op actieve leeftijd werken)	79
Tabel 15	Referentiebudget voor enkele typegezinnen met en zonder wagen, maandbedragen 2021 (alle gezinsleden verkeren in goede gezondheid en de volwassenen op actieve leeftijd werken)	80
Tabel 16	Wagenbezit onder de totale bevolking, naar ligging, 2019	83
Tabel 17	Wagenbezit onder gezinnen met een laag inkomen, naar ligging, 2019	83
Tabel 18	Referentiebudgetten voor gezondheid van enkele typegezinnen zonder kinderen, maandbedragen juni 2021 (alle gezinsleden verkeren in een goede gezondheid, de volwassenen op actieve leeftijd werken of hebben een zinvolle dagbesteding)	90
Tabel 19	Referentiebudgetten voor gezondheid van enkele typegezinnen, maandbedragen juni 2021 (alle gezinsleden verkeren in een goede gezondheid, de volwassenen op actieve leeftijd werken of hebben een zinvolle dagbesteding)	90
Tabel 20	Samenvatting aanbevolen differentiatie in de op behoeften gebaseerde armoedelij n naar individuele, gezins- en omgevingskenmerken volgens de vooropgestelde criteria	96
Tabel 21	Sociale voordelen naar type en reikwijdte	98
Tabel 22	Lijst van de veel voorkomende sociale voordelen waar gezinnen met een minimuminkomen onder bepaalde voorwaarden recht op hebben (2020)	101
Tabel 23	Overzicht van de extra sociale voordelen in natura, het aantal begunstigden en vorm van automatisering (2019)	107
Tabel 24	Verhogingen gehanteerde referentiebudgetten bovenop het basisbedrag voor een alleenstaande in een private huurwoning	112
Tabel 25	Verhogingen gehanteerde referentiebudgetten als % basisbedrag	113
Tabel 26	Verhogingen gehanteerde referentiebudgetten als % basisbedrag – variaties op huisvestingskosten private huur	114
Tabel 27	Gemiddeld aantal slaapkamers (totale bevolking): kamers per huishouden, naar huishoudinkomenskwintiel, 2019	117
Tabel 28	Gemiddeld aantal slaapkamers (totale bevolking): kamers per lid van het huishouden, naar huishoudinkomenskwintiel, 2019	117
Tabel 29	Gemiddeld aantal slaapkamers voor gezinnen met kinderen < 25 jaar: kamers per huishouden, naar equivalent huishoudinkomenskwintiel, 2019	118
Tabel 30	Gemiddeld aantal slaapkamers voor gezinnen met kinderen < 25 jaar: kamers per lid van het huishouden, naar equivalent huishoudinkomenskwintiel, 2019	118
Tabel 31	Aandeel werkenden, studenten en NEET onder de 18-25-jarigen, naar huishoudinkomenskwintiel, 2019	119

Tabel 32	Aandeel werkenden, studenten en NEET onder de 18-25-jarigen die thuis wonen, naar inkomenskwintiel van de ouders, 2019	120
Tabel 33	Illustratie van gehanteerde armoedelij naar aantal huishoudleden, toegepast op totale populatie aan huishoudens in de EU SILC 2019	120
Tabel 34	Voordeel voor eigenaars en sociale huurders, relatief ten opzichte van private huurders, kwartielgrenzen, maandbedrag in euro, EU SILC 2019	124
Tabel 35	Vergelijking van de gemiddelde huisvestingskost (stad, stadsrand/platteland, en totaal), voor huishoudens met minder en meer dan 4 leden, gerapporteerde huisvestingskost versus afgetopte huisvestingskost, private huur, 2019.	126
Tabel 36	Veranderingen in inkomensconcept in functie van opnemen geïmputeerde huur of huisvestingskosten, gemiddelde en mediaan voor de volledige bevolking, en gemiddeld inkomen naar inkomenskwintiel	126
Tabel 37	Veranderingen in inkomensconcept in functie van opnemen geïmputeerde huur of huisvestingskosten, eigenaars	127
Tabel 38	Veranderingen in inkomensconcept in functie van opnemen geïmputeerde huur of huisvestingskosten, sociale huurders	128
Tabel 39	Verandering in <i>inkomensconcept</i> , rekening houdende met afgetopte huisvestingskosten, volledige bevolking, eigenaars, private en sociale huurders; Gemodificeerde OESO equivalentieschaal	129
Tabel 40	Huishoudinkomen voor gezinnen met kinderen jonger of gelijk aan drie	131
Tabel 41	Huishoudinkomen voor gezinnen met kinderen tussen 4 en 12	132
Tabel 42	Huishoudinkomen voor gezinnen met minstens één huishoudlid met een slechte gezondheid	134
Tabel 43	Verandering in inkomensconcept rekening houdende met sociale voordelen, volledige bevolking	140
Tabel 44	Vergelijking AROP armoede-indicatoren voor Vlaanderen, met het percentage gezinnen met een netto beschikbaar (Nbi) inkomen lager dan de referentiebudget gebaseerde armoedelij	144
Tabel 45	Vergelijking impact verschillende opties om rekening te houden met verschillen in huisvesting, op aandeel personen onder een relatieve of referentiebudget gebaseerde armoedelij	147
Tabel 46	Vergelijking van aandeel personen in een huishouden met een netto beschikbaar inkomen lager dan een referentiebudget gebaseerde armoedelij, met netto beschikbaar inkomen inclusief kinderopvangkosten, als % van referentiebudget gebaseerde armoedelij	148
Tabel 47	Vergelijking aandeel personen in een huishouden met een netto beschikbaar inkomen lager dan een referentiebudget gebaseerde armoedelij, met netto beschikbaar inkomen uitgebreid met respectievelijk gezondheidskosten en niet-	

	monetaire sociale voordelen, als % van de referentiebudget gebaseerde armoedelijn	149
Tabel 48	Vergelijking impact benadering behoeften jongvolwassenen	150
Tabel 49	Vergelijking impact verschillende invulling mobiliteitsbehoefte naar woonplaats	151
Tabel 50	Samenvatting aanbevelingen differentiatie armoede-indicator naar variërende leefomstandigheden op populatieniveau.	159
Tabel 51	Referentiebudgetten voor gezinnen met een werkende volwassene, die een kwaliteitsvolle woning huren in een Vlaamse regio die voldoende toegankelijk is met het openbaar vervoer en die voldoende competenties hebben om het gezinsbudget economisch te beheren, maandbedragen juni 2021	176

### Lijst van figuren

Figuur 1	Theoretisch kader Belgische referentiebudgetten. <i>Bron: Storms (2012)</i>	37
Figuur 2	Evolutie referentiebudgetten over de tijd voor verschillende typegezinnen. Totaal RB private huur, excl. kinderopvang.	40
Figuur 3	Evolutie referentiebudgetten over de tijd voor verschillende typegezinnen. Totaal RB private huur, excl. kinderopvang.	41
Figuur 4	De ontwikkelingskansen van locaties in Vlaanderen en Brussel gedifferentieerd naar 16 types, 2015	82
Figuur 5	Kernel density function van geschatte geïmputeerde huur (Hestia_var en Hestia_err_var, op basis van twee verschillende methodes) en de EU SILC variabele, voor huiseigenaars in 2010	86
Figuur 6	Doeltreffendheid van het minimuminkomen uit leefloon (LL), minimum werkloosheidsuitkering (WU), gewaarborgd gemiddeld minimummaandinkomen (GGMMI), inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en minimumpensioen voor werknemers in de private sector (MP) als % van het referentiebudget. Maandbedragen juni 2020	103
Figuur 7	Aantal toegewezen slaapkamers ten opzichte van aantal gerapporteerde slaapkamers – scenario 1	116
Figuur 8	Aantal toegewezen slaapkamers ten opzichte van aantal gerapporteerde slaapkamers – scenario 2	116
Figuur 9	Vergelijking aantal toegewezen slaapkamers in scenario 2 versus scenario 1	116
Figuur 10	Cumulatieve impact op het netto beschikbaar inkomen bij uitbreiding inkomensconcept met geïmputeerde huur, kinderopvangkosten, gezondheidskosten en niet-monetaire sociale voordelen (als procentuele verandering ten opzichte van standaard inkomensconcept)	141

Figuur 11	Overlap referentiebudget gebaseerde armoede-indicator (uitgebreid inkomensconcept) met armoederisicograad voor Vlaanderen en aandeel bevolking in materiële deprivatie, Vlaanderen, 2019	153
Figuur 12	Overlap referentiebudget gebaseerde armoede-indicator (uitgebreid inkomensconcept) met armoederisicograad voor Vlaanderen (op basis van inkomensconcept uitgebreid met voordeel uit huisvesting) en aandeel bevolking in materiële deprivatie, Vlaanderen, 2019	154
Figuur 13	Overlap referentiebudget gebaseerde armoede-indicator (uitgebreid inkomensconcept) met aandeel bevolking in materiële deprivatie en aandeel bevolking in huishoudens met lage werkintensiteit, Vlaanderen, 2019	155



# Hoofdstuk 1

## Inleiding: context en doel van dit project

De aanleiding van dit onderzoek is het engagement van de Vlaamse Regering neergeschreven in het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024: *“We hanteren voortaan ook een nominale armoede-indicator, die rekening houdt met **alle tegemoetkomingen, sociale voordelen en kosten**, zodat we naast het armoederisico ook de feitelijke armoede correct in kaart kunnen brengen en doelgericht kunnen aanpakken”*. (p.117) Verder staat nog: *“Deze nieuwe Vlaamse armoede-indicator houdt per gezinsvorm rekening met een korf van goederen en diensten en **het referentiebudget dat nodig is om niet in armoede te leven**”* (p. 123).

Armoede is een complex en veelzijdig probleem dat onmogelijk gevat en gemonitord kan worden op basis van één indicator. Alle facetten van armoede in een enkele indicator trachten te vatten zou immers leiden tot een indicator die volstrekt oninterpreteerbaar is, laat staan dat het mogelijk zou zijn de impact van specifieke beleidsinspanningen af te leiden uit bewegingen van een dergelijke indicator.

Vlaamse beleidsmakers hebben daarom een uitgebreid pakket van kwaliteitsvolle beleidsindicatoren ter beschikking die gehanteerd kunnen worden voor het monitoren en bestrijden van armoede op verschillende beleidsniveaus, zoals het portfolio van Europese sociale indicatoren, de referentiebudgetten van CEBUD en de kansarmoede-index van Kind en Gezin. Uit het Vlaamse regeerakkoord en uit een Delphi bevraging bij de leden van de Parlementaire Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding blijkt er echter nood aan aanvullende indicatoren die op populatieniveau inkomensarmoede expliciet relateert aan de noodzakelijke kosten van gezinnen. Dit is niet verrassend, gezien de bevoegdheden van het Vlaamse beleidsniveau: kostendekkende beleidsmaatregelen kunnen een belangrijke impact hebben op de levensstandaard van gezinnen, maar worden op populatieniveau niet of onvolledig vertaald in bewegingen van armoedecijfers in Vlaanderen.

Sinds 2008 ontwikkelt het Centrum voor budgetadvies en onderzoek (CEBUD, Thomas More) referentiebudgetten voor Vlaanderen. Dit zijn geprijsde korven van goederen en diensten die de noodzakelijke kosten van typegezinnen in kaart brengen met het oog op maatschappelijke participatie. Dit betekent dat beleidsmaatregelen die inzetten op het verminderen van noodzakelijke kosten kunnen worden gereflecteerd in de hoogte van het referentiebudget. Ze kennen verschillende toepassingen voor het ondersteunen van armoedebestrijding op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Zoals we reeds aantoonde in het VISA project, zijn referentiebudgetten als indicatoren erg geschikt voor het diagnosticeren van individuele behoeftigheid alsook voor het monitoren van de doeltreffendheid van minimuminkomens en de betaalbaarheid van essentiële goederen en diensten. In dit project onderzoeken we of, onder welke voorwaarden en op welke manier, referentiebudgetten ook kunnen worden ingezet voor het meten van armoede in de Vlaamse populatie.

Bij het ontwikkelen en toetsen van een armoede-indicator op basis van referentiebudgetten is het belangrijk om steeds voor ogen te houden dat deze als doel heeft om het armoedebestrijdingsbeleid in Vlaanderen te monitoren. Op dit moment wordt monetaire armoede in Vlaanderen hoofdzakelijk gemonitord op basis van de Europese armoedelijn en hiervan afgeleide indicatoren, zoals de armoedekloof. De armoededrempel wordt hierbij bepaald als proportie van het mediaan inkomen. De vraag die we hier behandelen is hoe een armoede indicator kan worden ontwikkeld die, vertrekkend van de noodzakelijke

behoeften van gezinnen, en de hieraan gekoppelde minimaal noodzakelijke uitgaven toelaat om op populatieniveau de omvang, de evolutie en de samenstelling van armoede in Vlaanderen te meten. Zulke armoede-indicator heeft als voordeel dat niet enkel de impact van armoedebestrijdingsbeleid dat inzet op het verhogen van inkomens in rekening kan worden gebracht maar ook de impact van maatregelen die inzetten op het reduceren van noodzakelijke kosten. De Vlaamse regering wenst op deze manier armoedecijfers meer responsief te maken aan het verhogen van de betaalbaarheid van goederen en diensten en het uitkeren van uitgaven-specifieke sociale voordelen.

Meer concreet kunnen we op basis van de Delphi-bevraging bij de vaste leden van de Vlaamse parlementaire commissie Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding een vijftal noden of verwachtingen identificeren op vlak van de ontwikkeling van een nieuwe armoede-indicator voor Vlaanderen: (1) een armoede-indicator moet een brede invulling krijgen en naast monetaire elementen ook factoren van sociale uitsluiting en maatschappelijke participatie definiëren, (2) de behoeften om minimaal aan de maatschappij deel te nemen moeten weerspiegeld zijn in de indicator, (3) daarnaast moeten uitgaven en kosten van gezinnen in rekening worden gebracht, (4) waarbij zo veel als mogelijk rekening moet worden gehouden met individuele situaties, en (5) tot slot moet de indicator relevant zijn voor en responsief zijn aan het beleid en de effecten van beleidsinspanningen weerspiegelen.

Aan deze set van verwachtingen komen de Belgische referentiebudgetten in belangrijke mate tegemoet. Tot nog toe worden ze echter nog niet ingezet voor de meting van armoede op populatieniveau. De grootste uitdaging daarbij is het bepalen van de minimaal noodzakelijke uitgaven voor behoeften waarvan de invulling samenhangt met de leefcontext. Referentiebudgetten worden daarom ontwikkeld voor typegezinnen met het oog op het definiëren van een financiële ondergrens voor maatschappelijke participatie. In de individuele hulpverlening kunnen maatschappelijk assistenten op basis van een sociaal onderzoek hieraan iedere individuele leefsituatie toetsen. Mede op basis van dialoog kunnen ze dan de mogelijkheden en de beperkingen van de hulpzoekende gezinnen in kaart brengen. Zulk sociaal onderzoek is echter op populatieniveau niet mogelijk. Hier moet men zich beroepen op beschikbare data uit grootschalige surveys die voorhanden zijn (en eventueel verder kunnen worden uitgebreid) om de impact van de leefomstandigheden op de participatiemogelijkheden van gezinnen te kunnen meten. Bij het maken van deze oefening duiken er heel wat problemen van normatieve, methodologische en praktische aard op, in het bijzonder wanneer de invulling van noodzakelijke behoeften met het oog op maatschappelijke participatie sterk individueel verschillend is (zoals kinderopvang en ziektekosten). Bij grote variatie wordt het immers zeer moeilijk om een minimaal verbruik en/of kost te definiëren die voor iedereen of voor enkele grote categorieën de minimale behoeften reflecteert. Noodgedwongen moet dan een beroep worden gedaan op feitelijke verbruik- of uitgavenpatronen die op hun beurt worden bepaald door individuele voorkeuren of inkomensbeperkingen, waardoor men dreigt in een circulaire redenering terecht te komen.

In dit rapport gaan we uitgebreid in op deze problemen en geven daarbij aan welke oplossingen mogelijk zijn, hoe deze kunnen worden geoperationaliseerd en welke de impact hiervan is. Belangrijk is op te merken dat die oplossingen niet neutraal zijn, en dat er ook niet altijd een wetenschappelijk onderbouwde 'best solution' is.

Het rapport is als volgt opgebouwd: We starten in hoofdstuk 2 met een korte theoretische beschouwing over het definiëren en meten van armoede. In hoofdstuk 3 bespreken we vier internationale voorbeelden die een referentiebudget baseerde armoede-indicator gebruiken als officiële indicator om armoede in hun land te meten. Op basis van een literatuurstudie en expertinterviews beschrijven we hoe ze in Nederland,



Italië, Canada en de V.S. de armoede-indicator op basis van behoeften hebben ontwikkeld en welke methode en data ze hiervoor gebruiken. Hieruit trekken we belangrijke lessen voor de haalbaarheidsanalyse van het ontwikkelen van zulke indicator om armoede in Vlaanderen te meten. Hoofdstuk 4 behandelt de referentiebudgetten in België en Vlaanderen. Vooraleer we bespreken op welke wijze deze kunnen worden gebruikt om armoede te meten op populatieniveau, geven we weer voor welke doeleinden ze zijn ontwikkeld, hoe ze worden gedefinieerd en opgebouwd, voor welke typegezinnen, onder welke assumpties en door wie en waarvoor ze momenteel al worden gebruikt. Nadien beschrijven we in hoofdstuk 5 hoe we te werk zijn gegaan en welke methoden we hebben gebruikt om deze haalbaarheidsstudie uit te voeren, om dan in hoofdstuk 6 uitvoerig de haalbaarheidsanalyse van een referentiebudget gebaseerde armoede-indicator uiteen te zetten. De hoofdvraag die we ons daarbij stellen is of en hoe we een armoede-indicator kunnen ontwikkelen die vertrekt van de noodzakelijke behoeften, gegeven de individuele verschillen in leefcontext. De analyse vertrekt vanuit een beslissingskader en drie sleutelcriteria op basis waarvan we aanbevelingen trachten te formuleren over de mate waarin differentiatie naar de leefcontext wenselijk en mogelijk is. We bespreken achtereenvolgens de variatie naar gezinssamenstelling, werkstatus, studeren, huisvestings situatie en gezondheidsstatus en gaan daarbij steeds na of de variatie kan worden veralgemeend naar de populatie en op welke wijze(n) dit concreet kan worden uitgewerkt. Omdat de mate waarin het gezinsinkomen volstaat om alle noodzakelijke goederen en diensten te bekostigen ook wordt beïnvloed door sociale voordelen die vanuit overheidswege worden toegekend, wordt ook de impact hiervan mee opgenomen in deze haalbaarheidsanalyse. Zowel voor de variatie van de armoede-indicator als voor de impact van de sociale voordelen deden we een eerste exploratieve oefening om de genomen beslissingen te operationaliseren in meetbare variabelen aan de hand van de SILC data. Zowel onze werkwijze als de impact ervan worden in de bespreking opgenomen. In hoofdstuk 7 vatten we de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek samen, bespreken we welke belangrijke discussiepunten overblijven en welke stappen voor verder onderzoek zinvol zijn.



## Hoofdstuk 2

### Armoede definiëren en meten op basis van behoeften

Op Vlaams niveau wordt armoede als volgt gedefinieerd:

*“We beschouwen armoede als een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt mensen in armoede van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving.”*

In deze definitie wordt de nadruk gelegd op het multidimensionale en relatieve aspect van armoede. Dit leunt sterk aan bij het Europese perspectief waar armoede wordt 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). Maar wat zijn nu die minimaal aanvaardbare leefpatronen, en waar leggen we de grens tussen wat wel of niet aanvaardbaar is in onze samenleving?

Bij het opstellen van een armoede-indicator op basis van behoeften, is de oefening om concreet te gaan definiëren wat we verstaan onder een aanvaardbaar minimum. Om een beeld te schetsen van welke visie op armoede de nieuwe indicator moet weerspiegelen, peilden we bij de commissieleden in de Delphi bevraging wat zij definiëren als een menswaardig leven. De twee definities die hierbij het meest naar voor kwamen zijn:

- 1 *“Menswaardig leven is beschikken over een voldoende hoog inkomen en leven in betaalbare en kwalitatieve woonomstandigheden, maar ook het kunnen participeren aan het maatschappelijk leven en het gevoel hebben erbij te horen (via een job, een andere zinvolle dagbesteding, vrijetijdsactiviteiten, ...).”*
- 2 *“Menswaardig leven vertrekt vanuit volwaardige deelname aan de samenleving. Het gaat over het kunnen betalen van alle uitgaven die nodig zijn om te voldoen aan alle behoeften volgens de geldende algemene levensstandaard, afhankelijk van de samenleving waarin men leeft. Indien hieraan niet kan worden voldaan, riskeert men zich terug te trekken uit de maatschappij wat nadelige gevolgen met zich mee kan brengen.”*

Het belang van financiële middelen om te kunnen deelnemen aan de samenleving, om erbij te kunnen horen en bij te kunnen dragen, komt sterk naar voor. Als armoede wordt gedefinieerd als het ontbreken van voldoende middelen om te kunnen deelnemen aan de samenleving, kunnen referentiebudgetten worden gezien als een manier om een concrete armoede-indicator te operationaliseren. De referentiebudgetbenadering gaat immers op zoek naar een financiële invulling van zgn. ‘thick needs’ (Dean, 2020) en probeert daarbij een antwoord te geven op de vraag: hoeveel inkomen hebben burgers minimaal nodig om alle behoeften te vervullen die nodig zijn om volwaardig te kunnen participeren in de maatschappij waarin ze leven? Zulke op behoeften gebaseerde armoedebenadering sluit nauw aan bij een rechten-gebaseerde armoedebenadering waarbij sociale rechten worden gezien als sociaal onderhandelde uitingen van menselijke behoeften die evolueren in de loop van de geschiedenis (Dean, 2020) en waarvoor de menselijke waardigheid geldt als ondergrens of universele kern (Van de Lanotte & Haeck, 2001, Rimanque, 2005, in: Storms, 2012).

Er zijn enkele landen (VS, Canada, Italië, Nederland) waar al een op behoeften gebaseerde benadering wordt gehanteerd om op populatieniveau de omvang en de samenstelling van armoede in kaart te brengen. In deze internationale voorbeelden spreekt men vaak van ‘absolute’ armoedegrenzen. Deze

worden dan tegenover ‘relatieve’ armoedegrenzen geplaatst waarbij armoede wordt gemeten als vaste proportie van het gemiddeld of mediaan inkomen. Het onderscheid in de literatuur tussen absoluut en relatief is echter eerder verwarrend dan verhelderend (voor een bespreking en verheldering van het onderscheid tussen absoluut versus relatief, zie VISA rapport Delanghe et al. 2021, box 1 en box 2: p.167-172) en de referentiebudgetmethode wordt niet altijd terecht onder de noemer ‘absoluut’ geassocieerd. Een referentiebudget tracht een minimaal budget te specificeren dat nodig is om in basisbehoeften te voorzien. Deze basisbehoeften kunnen inderdaad als een universele/absolute kern worden gezien, wat Amartya Sen (1985, 1987) de ‘irreducible hard core’ noemt. Wat noodzakelijke behoeften zijn in een samenleving verhoudt zich - en evolueert - niet noodzakelijk als een vaste proportie van de gemiddelde welvaart in die samenleving.

Toch is enige voorzichtigheid geboden met referentiebudgetten te categoriseren als een ‘absolute’ armoede-indicator, aangezien noodzakelijke behoeften niet los van de context kunnen worden gedefinieerd. Een referentiebudget dat wordt opgesteld in België zal er anders uitzien dan bijvoorbeeld in Hongarije omdat de geografische, socio-economische, culturele en institutionele context varieert. Maar ook de monetaire invulling van behoeften binnen België verschilt naargelang de institutionele context (bv. Wallonië vs. Vlaanderen), en naargelang de gezinscontext (bv. aantal en leeftijd van de gezinsleden of de mate en aard van gezondheidsproblemen van de gezinsleden) en evolueert doorheen de tijd. Volgens Sen is de absolute kern van armoede echter niet in strijd met deze 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 (1985; Storms, 2012).”* De vertaalslag van basisbehoeften in concrete goederen en diensten die nodig zijn om deze te vervullen, en in het minimale inkomen dat nodig is om deze te bekostigen, zal altijd in bepaalde mate relatief zijn aan de specifieke individuele- en samenlevingskarakteristieken.

Als we armoede willen meten als het tekort aan financiële middelen om te kunnen deelnemen aan de samenleving, waar leggen we dan de financiële grens die volwaardige maatschappelijke participatie voor alle burgers in variërende leefsituaties weerspiegelt en die burgers die in armoede leven onderscheidt van zij die niet in armoede leven? In het volgende hoofdstuk bespreken we enkele internationale voorbeelden en zoomen we in op de wijze waarop zij deze vraag hebben geoperationaliseerd in een armoede-indicator die kan worden gebruikt om armoede te meten op nationaal/regionaal niveau.

## Hoofdstuk 3

### Internationale voorbeelden van referentiebudgetten als armoedelijk

Internationaal vinden we een aantal voorbeelden terug van een referentiebudget gebaseerde armoedelijk. Zowel in Nederland, Italië en Canada wordt deze indicator als officiële armoedelijk gehanteerd. De officiële armoedelijk in de Verenigde Staten kan gezien worden als een beperkte vorm van een referentiebudget gebaseerde grens. Een verbeterde en op meer uitgebreidere referentiebudget gebaseerde grens (SPM) wordt jaarlijks gepubliceerd, maar kan op onvoldoende draagkracht rekenen om de officiële armoedelijk te vervangen (Haveman, Blank, Moffitt, Smeeding, & Wallace, 2015). In wat volgt beschrijven we de verschillende armoedegrenzen zoals ontwikkeld in deze landen. Naast een grondige literatuurstudie interviewden we ook enkele experts uit Nederland en Italië. Hierdoor konden we meer diepgaande inzichten verwerven in de keuzes die zij hebben gemaakt bij het ontwikkelen van de armoedelijken en in de ontwikkelingen die zich sinds de invoering ervan hebben voorgedaan. We bespreken voor deze vier landen achtereenvolgens de wijze waarop de armoedelijk wordt gedefinieerd, de methoden om ze te construeren en de gebruikte data. Bijlage 1 toont een overzichtstabel met de verschillende internationale voorbeelden.

#### 1 Nederland

##### 1.1 Definiëring armoedelijk

Het Nederlandse Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) kent een lange geschiedenis van armoede-monitoring. Ze definiëren armoede als een situatie waarin iemand gedurende een langere tijd niet de middelen heeft om te kunnen beschikken over de goederen en voorzieningen die in zijn samenleving als minimaal noodzakelijk gelden. Armoede wordt daarbij benaderd als een 'absoluut'<sup>1</sup> tekort, dat objectief kan worden bepaald op basis van de beschikbare middelen (Hoff et al., 2016, p. 5).

---

<sup>1</sup> Deze absolute benadering van armoede plaatsen ze tegenover een relatieve, waarin mensen als arm worden beschouwd indien ze minder hebben dan een bepaalde referentiegroep (bv. personen die leven in een gezin met een inkomen dat lager ligt dan 60% van het mediane inkomen in een land). Deze relatieve benadering heeft volgens hen als belangrijkste nadeel dat het onduidelijk blijft of er werkelijk sprake is van armoede: in een welvarend land zullen veel mensen die minder hebben dan 60% van het middelste inkomen, toch een redelijk inkomen hebben. In arme landen daarentegen kunnen ook degenen die meer verdienen nog in armoede verkeren (Hoff, Wildeboer Schut, Goderis, & Vrooman, 2016; Vrooman, 2009).

Om te bepalen wat moet worden verstaan onder een minimale levensstandaard en om de hoogte hiervan te vertalen in een armoedelij die aangepast wordt aan de evolutie van de welvaart, ontwikkelde het SCP de 'gegeneraliseerde budgetbenadering'. Ze inspireerden zich hiervoor op de ontwikkeling van budgetstandaarden aan de Amerikaanse Nationale Academie voor Wetenschappen (NAS)<sup>2</sup>. In tegenstelling tot de NAS beroept het SCP zich niet op huishoudbudgetdata voor het bepalen van de budgetkorven, maar wel op de minimumreferentiebudgetten die het Nederlands Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD) uitwerkte. Die zijn gebaseerd op de adviezen van deskundigen, de beschikbaarheid van goederen en diensten, en feitelijke consumptiepatronen aan de onderkant van de inkomensverdeling (Soede, 2006, 2011).

De constructie van de armoedelij verloopt in twee stappen. Vooreerst wordt aan de hand van minimumreferentiebudgetten van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) en aanvullende analyses een initiële armoedelij bepaald voor een eenpersoonshuishouden in een gegeven basisjaar. Deze kent twee niveaus: het basisbehoeftebudget en het niet-veel-maar-toereikend budget. Vervolgens wordt de initiële armoedelij (met zijn twee niveaus) voor een eenpersoonshuishouden met behulp van een equivalentieschaal vertaald naar armoedelijnen voor andere huishoudtypes.

Op basis van de Nationale Rekeningen van het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) wordt de gemiddelde stijging van uitgaven voor basisbehoefte (voeding, kleding en wonen) op jaarbasis berekend, equivalent naar huishoudgrootte. De reële ontwikkeling wordt vervolgens als een voortschrijdend gemiddelde over een periode van vijf jaar berekend om minder plotse schokken te hebben en een meer geleidelijke, stabiele evolutie in de tijd. Er wordt hierbij gebruikgemaakt van de algemene prijsindex.

Naast deze jaarlijkse indexatie worden de budgetten om de 5 à 10 jaar herzien en herijkt zodat veranderingen in de maatschappij accuraat worden weerspiegeld en de norm in zekere mate de welvaartsevolutie volgt. Er vonden sinds de eerste ontwikkeling van de armoedelij in 2007 twee herijkingen en revisies plaats, in 2010 (Hoff et al., 2010) en in 2017/2018. Wanneer er zo een revisie nodig is, wordt niet op voorhand vastgelegd maar aangegeven door een schaduwreeks met jaarlijks herijkte bedragen op basis van de Nibud-budgetten en actuele huren.

### 1.2 Methode

De hoogte van de kosten van de korven zijn gebaseerd op de referentiebudgetten van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud), het WoonOnderzoek Nederland en het budgetonderzoek en de nationale rekeningen van het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) (Goderis, Hulst, Wildeboer Schut, & Ras, 2018; Hoff, van Hulst, Schut, & Goderis, 2019).

---

<sup>2</sup> Onderzoekers aan het NAS (Citro & Michael, 1995), ontwikkelden in 1995 nieuwe budgetstandaarden als reactie op de Orshansky lijn (zie: 0), die ze voornamelijk te rigide en te eenzijdig vonden. De door hen uitgewerkte budgetnormen vertrekken van de reële uitgaven van een referentiehuishouden voor wat zij omschrijven als basisgoederen, nl. voeding, kleding en onderdak. De uitgaven van gezinnen op het 30ste en 35ste percentiel nemen zij als basis om een noodzakelijk inkomen af te leiden. Deze drempels zijn vastgesteld door een panel van Amerikaanse deskundigen. Hieraan voegen ze nog een kleine marge toe om andere noodzakelijk geachte uitgaven te verrekenen zoals vervoer, persoonlijke verzorging en opleiding. Ze gebruiken hiervoor twee factoren. De beperkte variant vermenigvuldigt de uitgaven van het 30ste percentiel met 15%, de meer uitgebreide variant verhoogt de uitgaven van gezinnen op het 35ste percentiel met 20%. Beide grenzen worden vervolgens met behulp van equivalentiefactoren omgerekend naar andere huishoudtypes.

Er worden twee niveaus van de armoedelijk gedefinieerd: het basisbehoeftenbudget en het niet-veel-maar-toereikend budget.

**Het basisbehoeftenbudget** weerspiegelt een zeer restrictieve ondergrens die het minimale bedrag weergeeft dat nodig is voor onvermijdbare kosten. Het totale bedrag voor een alleenstaande is 1039 EUR/maand in 2017. De volgende kosten zijn opgenomen:

- wonen (huur, gas, elektriciteit, water, inventaris en onderhoud)
- voeding
- kleding
- was- en schoonmaakartikelen
- persoonlijke verzorging
- vervoer (geen auto)
- telefoon, televisie en internet
- contributies en abonnementen
- verzekeringen
- inventaris
- onderhoud huis en tuin
- diversen

**Het niet-veel-maar-toereikend budget** vertrekt vanuit het principe van maatschappelijke participatie en neemt bovenop het basisbehoeften budget ook de minimale kosten voor ontspanning en sociale participatie mee. Bij de herziening in 2010 bleek uit focusgroepgesprekken dat bepaalde onderdelen van de eerdere restpakketten niet als noodzakelijk gezien worden (bv. huisdier, krant en tijdschrift), en andere juist wel (kosten van verjaardagen, cadeaus en bezoek). In overleg met het Nibud is daarom een nieuw restpakket gemaakt waarin invulling wordt gegeven aan de minimale kosten voor sociale participatie en ontspanning. Na een nieuwe revisie in 2018, is het totale bedrag hiervoor 96 EUR/maand in 2017, hierdoor komt het niet-veel-maar toereikend budget op 1.135 EUR/maand (Goderis et al., 2018). De volgende kosten zijn opgenomen boven op het basisbehoeftenbudget:

- Binnenlandse jaarlijkse vakantie
- Uitgaan
- Op bezoek gaan
- Bezoek ontvangen
- Vervoer (sporadisch treingebruik)
- Sportclub + sportkleding
- Bibliotheek

### 1.2.1 Gezinsamenstelling

De SCP-methode vertrekt van het referentiebudget voor een alleenstaande. Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt naar gender, leeftijd, werkstatus of andere individuele variaties.

Via de equivalentieschaal van het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) (Siermann, van Teeffelen, & Urlings, 2004) worden de budgetten voor een alleenstaande omgezet naar armoedegrenzen voor andere

gezinssamenstellingen (Soede, 2006). De CBS-equivalentieschaal werd voor de meest voorkomende huishoudtypes op empirische wijze berekend op basis van de uitkomsten van budgetonderzoek. In 2017 was de equivalentiefactor voor een eenpersoonshuishouden gelijk aan 1. Voor elke extra tweede en derde volwassene in het huishouden wordt aan deze factor 0,37, resp. 0,36 toegevoegd (voor de vierde volwassene in het gezin is dit 0,27). De meerkost voor elk minderjarig kind daalt<sup>3</sup> naargelang het aantal volwassenen in het gezin. Voor een eenoudergezin bedraagt deze 0,33 voor het eerste kind, 0,18 voor het tweede kind, 0,25 voor het derde kind en 0,19 voor een vierde kind. Voor een gezin met twee volwassenen bedraagt de equivalentiefactor van een eerste, tweede, derde en vierde kind resp. 0,3, 0,21, 0,18 en 0,22<sup>4</sup>. In 2020 heeft het CBS de equivalentiefactoren opnieuw geactualiseerd, deze wijken in zeer lichte mate af van de voorgaande (Centraal bureau voor de statistiek, 2020).

### 1.2.2 Huisvesting

Binnen het woonbudget berekent het SCP een minimale huur. Deze wordt niet overgenomen van Nibud. De minimale brutohuur wordt bepaald aan de hand van gegevens van het WoonOnderzoek Nederland 2009 (WoOn'09) door middel van een regressie waarbij de relatie wordt geschat tussen de brutohuur en kenmerken van een referentiewoning. De berekening gaat uit van een tweekamerwoning (voor een alleenstaande) met een woonoppervlak van 40 à 50 m<sup>2</sup>. Dit resulteerde in een maandelijks huurbedrag van 443 euro in januari 2017. Er werd steeds getoetst of een woning aan deze huurprijs beschikbaar is in de verschillende regio's. Regionale variatie in huurprijzen wordt niet in de kerncijfers opgenomen. Uit een analyse bleek immers dat de regionale verschillen in minimale huurprijzen relatief klein zijn. Regionale variatie wordt wel meegenomen in een gevoeligheidsanalyse. De verbruikerskosten worden op normatieve wijze meegenomen. De minimaal noodzakelijke kosten voor energie en water worden overgenomen uit de Nibud budgetten die zijn opgesteld door experts (Hoff, Van Hulst, Wildeboer Schut, & Goderis, 2019).

Voor woningeigenaren wordt aan de inkomenszijde de netto huurwaarde toegevoegd. Dit is de brutohuurwaarde (= de potentiële geldelijke opbrengst bij verhuur) – onderhoudskosten en de voor eigenaars specifieke verzekeringen en belastingen. Voor huurders wordt een (fictieve) huurtoeslag meegenomen op basis van de referentiewoning uit het referentiebudget. Het aantal huurpremies wordt zo overschat omdat iedereen met de referentiehuur recht heeft op een premie, terwijl dit voor hogere reële huren niet het geval is, bovendien wordt er geen rekening gehouden met non-take-up (Hoff, Van Hulst, Wildeboer Schut, et al., 2019).

Het mobiliteitsbudget varieert niet naargelang de regio waarin iemand woont. Zowel in het basisbehoefte als in het niet-veel-maar-toereikend budget wordt enkel de kost van openbaar vervoer meegenomen. De minimale kost voor openbaar vervoer wordt overgenomen uit de Nibud budgetten (Soede, 2011).

### 1.2.3 Gezondheid

De betaalde ziektekostenpremie en (sinds 2017 ook) de niet-vergoede ziektekosten worden meegenomen in de berekening (lees: vermindering) van het netto besteedbare gezinsinkomen. De medische uitgaven worden deels benaderd als een vast bedrag per persoon, maar zijn deels ook gebaseerd op de werkelijke

---

<sup>3</sup> Met uitzondering van deze van het tweede en vierde kind voor wie de equivalentiefactor stijgt in een huishouden met twee volwassenen.

<sup>4</sup> In een gezin met drie en vier volwassenen liggen deze equivalentieschalen veelal iets lager en bedragen zij voor een eerste, tweede, derde en vierde kind resp. 0,22, 0,19, 0,18 en 0,17 (gezin met drie volwassenen) en 0,19, 0,18, 0,16 en 0,15 (gezin met vier volwassenen)



kosten per huishouden. Het SCP maakt hierbij gebruik van gegevens van de Belastingdienst en het Nibud (Hoff, Van Hulst, Wildeboer Schut, et al., 2019).

Dit is gebaseerd op advies van de NAS om het meten van economische armoede te scheiden van de vraag of iemand voldoende middelen heeft om in zijn of haar medische zorgbehoefte te voorzien (Citro & Michael, 1995, p. 224). In het referentiebudget dient dus wel de kost voor voeding, kleding of wonen te worden opgenomen, maar geen items voor medische gezondheidszorg. In plaats daarvan dienen alle niet-vergoede uitgaven aan gezondheidszorg van het inkomen te worden afgetrokken. Wanneer mensen hogere niet-vergoede zorguitgaven hebben (bv. door een slechtere gezondheid, een inadequate dekking van de zorgverzekering of een hogere zorgverzekeringspremie), zal hun besteedbaar inkomen lager zijn en worden ze dus als armer aangemerkt en vice versa.

#### 1.2.4 Inkomensconcept

Ook bij het meten van iemands beschikbare middelen heeft het SCP zich in belangrijke mate laten inspireren door het rapport van de NAS en het daarin beschreven besteedbaar inkomensbegrip. Dit is gelijk aan:

- het bruto-inkomen,
- min alle niet voor basisconsumptie beschikbare, onontkoombare componenten (bv. belastingen),
- plus wél voor basisconsumptie beschikbare overdrachten in natura (bv. huursubsidie)

Van het bruto-inkomen worden alle componenten afgetrokken die betrekking hebben op uitgaven waar niemand omheen kan en die ten gunste komen van bestedingsdoelen anders dan de items in het referentiebudget. Dit zijn belastingen en andere onontkoombare uitgaven, zoals niet-vergoede uitgaven voor ziektekosten, uitgaven voor kinderopvang en andere zaken die noodzakelijk zijn voor het genereren van inkomsten uit werk, en uitgaven voor alimentatie.

Bovenop dit bruto-inkomen worden overdrachten in natura toegevoegd die beschikbaar zijn voor de consumptie van basisgoederen. Momenteel wordt omwille van databeperkingen enkel de huurtoeslag bij het bruto-inkomen opgeteld.

Volgende zaken worden in rekening gebracht in het inkomensconcept:

- de netto huurwaarde voor woningeigenaren;
- de (fictieve) huurtoeslag o.b.v. de referentiehuur;
- de betaalde ziektekostenpremie en de niet-vergoede medische uitgaven;
- werkgerelateerde uitgaven: momenteel worden omwille van databeschikbaarheid enkel de kinderopvangkosten meegenomen omdat deze gegevens beschikbaar zijn bij de belastingdienst.

Tot op heden wordt bij het meten van armoede geen rekening gehouden met vrij opneembaar vermogen, behalve dan waar het inkomen uit vermogen betreft (zoals ontvangen rente of dividend). Er wordt ook geen rekening gehouden met schulden, behalve dan waar het negatief inkomen uit schulden betreft (zoals de betaalde rente op leningen).

In toekomstige armoedepublicaties zal het SCP van tijd tot tijd laten zien hoe het gerapporteerde aandeel armen verandert wanneer ook het eigen vermogen en de aflossing van de schulden in rekening wordt gebracht door dit resp. op te tellen en af te trekken van het besteedbaar gezinsinkomen (Hoff, Van Hulst, Schut, & Goderis, 2019).

### 1.3 Data

Volgende databronnen worden gebruikt in het opstellen van de armoedegrenzen:

- Nibud referentiebudgetten 2000, 2008, 2017: deze zijn opgesteld op basis van een combinatie van richtlijnen, input van experts, survey data en validering in enkele focusgroepen
- Integrale Inkomens- en Vermogensonderzoek (IIV) van het CBS: het IIV bevat administratieve gegevens van de hele bevolking (voornamelijk van de Belastingdienst). Vroeger werd gebruik gemaakt van survey data uit het Inkomenspanelonderzoek (IPO).
- WoonOnderzoek Nederland 2009 (WoOn'09): surveyonderzoek van het CBS naar de woonsituatie van de Nederlandse bevolking in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- De indexatie gebeurt op basis van de Nationale Rekeningen van het CBS (tot 2015 op basis van Budgetonderzoek).

## 2 Italië

### 2.1 Definiëring armoedelij

Net zoals de Nederlandse, noemen ook de Italiaanse onderzoekers de door hen ontwikkelde armoede-indicator 'absoluut' omdat hij wordt bepaald op basis van de identificatie van de kostprijs van een korf van basisgoederen en diensten (Cutillo, Raitano, & Siciliani, 2020) die een aanvaardbare levensstandaard weerspiegelt, gegeven de sociale context waarin mensen leven en onafhankelijk van de levensstandaard van anderen<sup>5</sup>. In navolging van Storms (2012) definiëren ze een levensstandaard als aanvaardbaar wanneer deze mensen toelaat om alle behoeften te kunnen vervullen die noodzakelijk zijn in een bepaalde samenleving om hun sociale rollen adequaat te kunnen spelen (Cutillo et al., 2020, p. 693).

De Italiaanse armoedelij werd voor het eerst ontwikkeld in 2005 door het Nationaal Instituut voor de Statistiek (ISTAT) en in 2009 werd de oorspronkelijke methodologie herzien (ISTAT., Grassi, & Pannuzi, 2009). Momenteel werkt ISTAT aan een nieuwe herziening. De armoede-indicator omvat een set van armoedegrenzen die een 'aanvaardbaar minimum' weerspiegelen voor het vervullen van de behoeften aan voeding, huisvesting en een groep van zgn. residuele noden. Het betreft 342 armoedegrenzen die verschillen naargelang gezinssamenstelling (aantal en leeftijden gezinsleden) en leefgebied (regio en grootte gemeente) in Italië. Een huishouden is arm als de maandelijkse huishouduitgaven gelijk of lager zijn dan de absolute armoedelij voor dat huishouden. De Italiaanse armoede-indicator baseert zich dus op de consumptie-uitgaven van gezinnen i.p.v. op (besteedbaar) inkomen zoals dit het geval is voor de Nederlandse (zie: 3.1) of de Canadese (zie: 3.3) armoedelij omdat volgens de Italiaanse onderzoekers de consumptie-uitgaven van gezinnen meer stabiel zijn over de tijd en minder onderhevig zijn aan korte fluctuaties dan het huishoudeninkomen (voor een uitgebreide bespreking van een op consumptie- versus inkomesgebaseerde armoedelij, zie: Cutillo et al., 2020, pp. 696-704).

---

<sup>5</sup> De belangrijkste nadelen van een relatieve armoede-indicator zijn volgens hen: het feit dat zo eerder de ongelijkheid in de onderste staart van de verdeling wordt gemeten dan wel de omvang van sociale uitsluiting, het feit dat een relatieve armoedelij vergelijkingen tussen landen moeilijk maakt omdat ze niet hetzelfde welvaartsniveau meet en het feit dat ze moeilijk kan worden gebruikt in perioden van recessie of hoge groei omdat die zich meestal niet overal in de inkomensverdeling op eenzelfde wijze laten voelen (Cutillo et al., 2020).

De armoedelij wordt jaarlijks aangepast aan prijsveranderingen a.d.h.v. de consumentenprijsindex. Er wordt hierbij gebruik gemaakt van specifieke subindexen voor alle goederen en diensten in het referentiebudget.

## 2.2 Methode

In het opstellen van de referentiebudgetten wordt er een opdeling gemaakt in drie uitgavencategorieën:

1. Voeding: prijs voor adequate voeding en drank
2. Huisvesting: huurprijs voor een voldoende ruime woning, verbruikerskosten en prijs voor duurzame goederen
3. Residuele uitgaven: minimaal noodzakelijke uitgaven voor kleding, communicatie, informatie, mobiliteit, onderwijs en gezondheid

Voor elk van deze categorieën wordt o.b.v. verschillende technieken een minimaal budget bepaald voor een groot aantal gezinssamenstellingen. Zo worden referentiebudgetten ontwikkeld op basis van expert input om de minimumkost voor gezonde voeding en bepaalde onderdelen van huisvesting te berekenen. Dit wordt aangevuld met microgegevens uit budgetonderzoek voor de verfijning (bv. schaalvoordelen), de aanvulling (bv. verwarmingskosten) of de uitbreiding (bv. restbudget) van bepaalde budgetcomponenten (Cutillo et al., 2020).

### 2.2.1 Gezinsamenstelling

Om de impact van gezinsamenstelling in rekening te brengen vertrekt men van een voedingskorf voor een alleenstaande voor 6 verschillende leeftijdscategorieën (0-3, 4-10, 11-17, 18-59, 60-74, 75+). Omwille van kleine verschillen in de monetaire waarden van de voedingskorven voor mannen en vrouwen binnen de verschillende leeftijdsgroepen wordt er geen onderscheid naar geslacht gemaakt en gebruikt men het gewogen gemiddelde, in lijn met de bevolkingsaantallen op 1 januari 2005, van het budget voor mannen en vrouwen. Op basis van equivalentiefactoren (geschat door een regressiemodel op basis van survey data over werkelijke voedingspatronen) worden deze individuele voedingskorven aangepast aan alle mogelijke huishoudniveaus, waarbij rekening wordt gehouden met schaalvoordelen. Zo bedragen de extra kosten van voeding voor een tweede gezinslid 0,85. Deze dalen verder tot 0,68 voor de vijfde persoon in het gezin. Daarna wordt de kost van andere 'residuele' behoeften en de kost van huisvesting toegevoegd aan de armoedelij. Het budget voor residuele behoeften omvat de kost voor kleding, IT en communicatie, mobiliteit, onderwijs en gezondheid. Deze kosten worden afgeleid op basis van de werkelijke voedingsuitgaven uit huishoudbudgetdata (omgekeerde van het aandeel van voeding in de totale huishouduitgaven) rekening houdend met de leeftijden en aantal gezinsleden. Voor de berekening van het huisvestingsbudget wordt de huurprijs geschat op basis van een regressie waarbij opnieuw rekening wordt gehouden met de grootte van het huishouden (de wettelijke minimaal noodzakelijke oppervlakte). De kostprijs van de andere noodzakelijke producten en diensten (de voorzieningen die het huis moet bevatten, elektriciteit, verwarming en duurzame consumptiegoederen) wordt berekend op basis van expertinput (Cutillo et al., 2020; ISTAT. et al., 2009).

### 2.2.2 Huisvesting

De referentiehuurprijs wordt geschat door middel van een regressie op basis van minimale kwaliteitsvereisten wat betreft de woonoppervlakte die zijn vastgelegd bij ministerieel besluit. De minimale maandelijkse huur wordt berekend door de geschatte huur per vierkante meter op basis van marktsurvey data, gedifferentieerd naar regio en gemeente. Naast de huur, bevat het referentiebudget voor huisvesting ook een budget voor energie, verwarming en duurzame goederen. Het energiebudget wordt berekend op basis van referentiewaarden voor minimale elektriciteitsconsumptie van de Italiaanse autoriteit voor elektriciteit en gas. De prijs wordt bepaald op basis van referentieprijzen per kilowattuur a.d.h.v. de geldende energietarieven. Er wordt verondersteld dat de uitgaven voor elektriciteit worden gebruikt voor verlichting en het gebruik van volgende toestellen: televisie, wasmachine en koelkast. Het verwarmingsbudget wordt geschat door middel van regressietechnieken op basis van HBS-data, rekening houdend met geografische verschillen, grootte van de woning en het huishoudtype - toegepast op de minimale kwaliteitsvereisten qua woonoppervlakte en demografische variabelen. Het minimaal budget voor duurzame consumptiegoederen (koelkast, oven, wasmachine, tv) wordt berekend op basis van afschrijftermijnen die zijn gebaseerd op de consumentenprijzen en de gemiddelde levensduur.

Bij het schatten van de huisvestingskosten worden regionale prijsverschillen in rekening gebracht. De uiteindelijke grenswaarde varieert naast leeftijd en aantal gezinsleden (zie vorig onderdeel), naar regio (Noord, Centrum, Zuid) en grootte van gemeente (metropoolsteden, grote en kleine gemeentes).

Mobiliteitskosten worden niet expliciet bepaald afhankelijk van de regio of grootte van de gemeente. Ze worden meegenomen in de 'residuele' korf waarin ze samen met de kostprijs voor andere behoeften worden afgeleid van de werkelijke voedingsuitgaven (Cutillo et al., 2020).

### 2.2.3 Gezondheid

Ook de gezondheidskosten worden als component van de 'residuele' korf afgeleid van de werkelijke voedingsuitgaven.

### 2.2.4 Inkomensconcept

Armoede wordt gemeten op basis van consumptie op huishoudniveau (HBS) en niet op basis van (besteedbaar) inkomen zoals gangbaar in veel andere armoedemetingen. Er wordt bijgevolg geen inkomensconcept gedefinieerd. Elk huishouden met totale uitgaven lager dan of gelijk aan het aanvaardbare minimum wordt beschouwd als arm.

## 2.3 Data

Volgende databronnen worden gebruikt in het opstellen van de armoedegrenzen:

- Nationale richtlijnen voor voeding en huisvesting: National Nutritional Institute en Authority for Energy and Gas
- Italiaanse Huishoudbudget survey: representatieve data over consumptie van huishoudens in Italië (sample 15000 huishoudens)
- ISTAT-consumentenprijsurvey: representatieve prijsdata op regionaal niveau

### 3 Canada

#### 3.1 Definiëring armoedelijn

De Poverty Reduction Act van 2019 legt het gebruik van de Market Basket Measure (MBM) als officiële armoedelijn voor Canada wettelijk vast ("Poverty reduction act 2019, S.C. 2019, c. 29, s. 315," 21/06/2019). De eerste MBM-armoedelijn werd ontwikkeld in 1997-1999 door een werkgroep van federale, provinciale en territoriale ambtenaren verantwoordelijk voor sociale voorzieningen, onder leiding van Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC). Statistics Canada staat in voor de publicatie, het prijzen en de herzieningen van de MBM (Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, 2019).

De MBM is een armoedelijn gebaseerd op een korf van noodzakelijke goederen en diensten en vertegenwoordigt een minimale ('basic & modest') levensstandaard voor verschillende regio's in Canada. De armoedelijn wordt berekend op basis van referentiebudgetten voor voeding, huisvesting, kleding, transport en (een vast percentage voor) residuele noden voor een referentiehuishouden rekening houdend met geografische variatie. Het referentiehuishouden bestaat uit twee volwassenen en twee kinderen. Er zijn MBM-armoedegrenzen ontwikkeld voor 50 regio's binnen de Canadese provincies. Een gezin is arm wanneer het netto besteedbaar huishoudinkomen lager ligt dan het referentiebudget voor hun gezinstype in hun regio.

De MBM wordt verankerd in specifieke basisjaren (2000 – 2008 – 2018) en regelmatig geactualiseerd om rekening te houden met veranderingen in de levensstandaard. Prijzen worden jaarlijks geïndexeerd aan de hand van de consumentenprijsindex. Sinds de herziening van 2018 werkt men niet meer met een directe prijsbepaling van goederen en diensten omdat dit voor ongewenste variabiliteit aan de armoedegrenzen zorgde. Tot hiertoe vonden twee periodieke herzieningen plaats, in 2008-2010 en 2018-2020. Hierbij wordt de inhoud van de korf en de definitie van het besteedbaar inkomen opnieuw bekeken aan de hand van verschillende consultatierondes met overheidsvertegenwoordigers van verschillende niveaus, experts, NGO's en academici. Voor de herziening van 2018 heeft Statistics Canada daarnaast ook meerdere focusgroepen en interviews met mensen in armoede georganiseerd, alsook een online survey met Canadese burgers en een online 'chat with an expert'-event. Recent werd besloten dat een volledige herziening van de inhoud en methode van de MBM om de 5 jaar zou moeten plaatsvinden. Deze periodieke grondige herzieningen zorgen er wel voor dat vergelijkingen over de tijd worden gemaakt op verschillende armoedelijnen. Hoe hiermee om te gaan is voorwerp van een toekomstige onderzoeksagenda (Djidel et al., 2020; Heisz, 2019).

#### 3.2 Methode

De MBM-armoedelijn is gebaseerd op een korf goederen en diensten berekend voor een referentiehuishouden van twee volwassenen en twee kinderen. De MBM is grotendeels gebaseerd op expertinput over wat passende normen zijn voor Canadese gezinnen.

Voor de ontwikkeling van een referentiebudget voor een typisch Canadees gezin worden volgende behoeften meegenomen:

1. Voeding: budget voor een gezond dieet op basis van nationale voedingsrichtlijnen en consultatie van provinciale voedingsdeskundigen;
2. Huisvesting: huurprijs, verbruikerskosten, verzekeringskosten en prijs voor duurzame goederen;

3. Kleding: budget voor kledij en schoeisel gebaseerd op 'Social Planning Council of Winnipeg and Winnipeg Harvest Acceptable Living Level (ALL)';
4. Transport: kost voor openbaar vervoer en/of een wagen afhankelijk van de regio;
5. Overige: budget voor persoonlijke verzorging, meubelen, telefonie, computer, onderwijs, basisontspanning, etc.

De budgetten voor voeding, huisvesting, kleding en transport worden normatief bepaald o.b.v. onderbouwde richtlijnen. Omwille van de grote variëteit in behoeften tussen gezinnen worden de 'overige' noodzakelijke uitgaven benaderd door gebruik te maken van werkelijke uitgavenpatronen in de huishoudbudgetdata (SHS). Een product of dienst wordt opgenomen wanneer minstens een bepaald aandeel van de bevolking het bezit. De kosten zijn gebaseerd op een ratio (op basis van een voortschrijdend gemiddelde over drie jaar) van de gemiddelde uitgaven van het referentiegezin in het tweede inkomensdecil voor de goederen en diensten in deze korf, gedeeld door de gemiddelde uitgaven in dit decil voor voeding en kleding. Deze verhouding wordt vermenigvuldigd met de gecombineerde kosten van de voedings- en kledingcomponenten in elk van de 50 geografische regio's om de kosten van de component "Overige" in die regio te bepalen.

### 3.2.1 Gezinsamenstelling

Het referentiebudget wordt ontwikkeld voor een referentiehuishouden bestaande uit twee volwassenen en twee kinderen: een man en vrouw van 25-49 jaar, een meisje van 9 jaar en een jongen van 13 jaar. Voor de berekening van sommige budgetten worden ze verondersteld een inkomen te hebben ter hoogte van het tweede inkomensdecil. Het budget voor een koppel met twee kinderen wordt aangepast aan andere typegezinnen op basis van equivalentieschalen. Er wordt gebruik gemaakt van de 'square-root-of-family-size' equivalentie schaal met volgende equivalentie factoren: 1 voor een eerste persoon, 1.4 voor tweepersoonsgezinnen, 1.7 voor een gezin met drie personen en voor een gezin met vier, vijf en zes leden respectievelijk, 2.0, 2.2 en 2.4 (Djidel et al., 2020)

### 3.2.2 Huisvesting

Er wordt vertrokken van een huurwoning met drie slaapkamers voor het referentiegezin van 2 volwassenen en 2 kinderen. De norm van 3 slaapkamers is gebaseerd op de Canadese bezettingsgraad standaard (National Occupancy Standard (NOS)<sup>6</sup>. Er wordt dus een normatief uitgangspunt genomen over het noodzakelijke aantal slaapkamers naar gelang het aantal familieleden van verschillende leeftijden, maar niet over andere (minimale) kwaliteitsvereisten van de woning zoals de staat van de woning. Op basis van werkelijke huisvestingskosten (Census data) wordt aan de hand van een regressiemodel in elke regio de mediane huisvestingskost geschat voor een 3-slaapkamerwoning die wordt gehuurd door gezinnen in het tweede inkomensdecil. De huisvestingskost is inclusief de huurprijs en de kosten voor elektriciteit, verwarming, water, basisverzekeringen voor huurders en huishoudtoestellen. Net als bij de andere behoeften wordt de 'square-root-of-family-size' equivalentieschaal gebruikt om de kostprijs aan te passen aan de verschillende gezinsamenstellingen (Djidel et al., 2020).

---

<sup>6</sup> NOS criteria: Er mogen niet meer dan 2 personen per slaapkamer zijn; Kinderen jonger dan 5 jaar van verschillend geslacht kunnen redelijkerwijs een slaapkamer delen; Kinderen van 5 jaar of ouder van verschillend geslacht moeten aparte slaapkamers hebben; Kinderen jonger dan 18 jaar en van hetzelfde geslacht mogen redelijkerwijs een slaapkamer delen; en Alleenstaande leden van het huishouden van 18 jaar of ouder moeten een aparte slaapkamer hebben, net als ouders of echtparen.

Omdat eigenaars en gesubsidieerde huurders vaak een lagere huisvestingskost hebben wordt een correctie t.o.v. de kost voor huurders meegenomen aan de inkomenskant (*Tenure Type Adjustment, TTA*). Deze correctie is het verschil tussen de huisvestingskosten voor huurders zoals hierboven omschreven en een apart budget voor eigenaars (met en zonder hypothecaire lening) en gesubsidieerde huurders. Net als voor private huurders worden deze berekend voor een drieslaapkamerwoning voor gezinnen in het tweede inkomensdecil. Voor gesubsidieerde huurders bestaan de kosten uit de betaalde huur plus de kosten voor nutsvoorzieningen, apparatuur en relevante verzekeringen. Voor eigenaars worden volgende kosten meegenomen: woningbelastingen, verbruikerskosten, onderhoudskosten, huishoudtoestellen, basisverzekeringen en voor eigenaars met hypotheek ook de interest. De interest kosten worden berekend op basis van survey data (Survey of Financial Security (SFS)) voor drie verschillende leeftijdscategorieën (Djidjel et al., 2020).

De kosten voor transport variëren naargelang de regio. De mate waarin de kost van een auto in rekening wordt gebracht varieert tussen regio's afhankelijk van het aantal inwoners en de urbanisatiegraad. Bij het ontwikkelen van de MBM in 2000 werd de behoefte aan een auto enkel meegenomen voor regio's zonder toegang tot het openbaar vervoer<sup>7</sup>. Sinds de herziening van 2018 wordt er meer rekening gehouden met de reële normen en verwachtingen wat betreft het bezit en gebruik van een eigen wagen. Een mix van autokosten en een budget voor openbaar vervoer reflecteert sindsdien de veranderingen in sociale normen en investeringen in openbaar vervoer in de armoedelijn.

Momenteel wordt het mobiliteitsbudget voor de MBM als volgt berekend:

- In landelijke regio's en regio's met minder dan 30.000 inwoners wordt ervan uitgegaan dat gezinnen een eigen auto nodig hebben om zich te verplaatsen naar het werk en om dagelijkse activiteiten uit te voeren zoals boodschappen.
- In de stedelijke en grotere regio's (> 30.000 inw) wordt uitgegaan van een gewogen gemiddelde van de kosten van openbaar vervoer en een eigen wagen (sinds 2018). Het gewogen gemiddelde is gebaseerd op werkelijke mobiliteitspatronen komende uit de Census data.

De kost voor openbaar-vervoer bestaat uit twee maandelijkse transitokaarten voor volwassenen en één voor kinderen, en uit 12 taxiriten per jaar. De kost van een auto wordt bepaald door de aankoopkost van een acht jaar oude kleine auto met 1200 liter benzine per jaar. De levensduur is vijf jaar. Andere kosten zoals verzekering, onderhoud, registratie en vernieuwing van het rijbewijs worden ook in rekening gebracht (Djidjel et al., 2020).

### 3.2.3 Gezondheid

Net als in Nederland worden medische kosten meegenomen aan de inkomenszijde van de armoede-indicator. Dit betekent dat gezondheid niet als aparte behoefte in de armoedelijn wordt opgenomen, maar dat het wordt gezien als een niet-discretionaire uitgave die in rekening moet worden gebracht bij de berekening van het besteedbare inkomen.

Niet-verzekerde kosten voor voorgeschreven medicijnen, brillen, tandartsvoorzieningen en gezondheidsvoorzieningen en -apparatuur worden afgetrokken van het inkomensconcept. Daarnaast worden ook verzekeringsbijdragen voor ziektezorg en tandzorg in mindering gebracht. Deze medische uitgaven worden berekend op basis van informatie van belastingformulieren. Als dit niet beschikbaar is, wordt een waarde

<sup>7</sup> Op basis van data van de Canadian Urban Transit Association en de Quebec Ministry of Transportation werden dekkingspercentages berekend. Daaruit bleek dat de landelijke regio's in Canada zo goed als geen toegang hebben tot het openbaar vervoer. Van de stedelijke gebieden met minder dan 30.000 inwoners beschikt minder dan één derde over een voldoende uitgebouwd openbaar vervoersnetwerk. Anderzijds heeft de meerderheid van de stedelijke gebieden met meer dan 30.000 inwoners wel een voldoende aanbod van openbaar vervoer.

geïmputeerd. Deze waarden worden afgeleid van de meest recente SHS-gegevens (huishoudbudgetdata) en weerspiegelen het provinciale gemiddelde van medische uitgaven van personen in het tweede inkomensdecil (Djidjel et al., 2020; Hatfield, Pyper, & Gustajtis, 2010).

### 3.2.4 Inkomensconcept

De armoede wordt berekend op basis van het netto besteedbare inkomen van gezinnen. Dit is gelijk aan het inkomen na belastingen, sociale zekerheidsbijdragen en transfers en na aftrek van niet-discretionaire kosten. Onder niet-discretionaire kosten vallen: inkomstenbelasting en arbeidsverzekering bijdragen, onverzekerde gezondheids-, tand- en oogzorg, kinderopvangkosten, alimentatie, bijdragen aan pensioenregeling en vakbondscontributies. Dit ligt in lijn met het Nederlandse inkomensconcept. Momenteel wordt herbekeken of de kost van kinderopvang als aparte korf in de armoedelijn moet worden opgenomen.

Sinds 2008 werd het Hypotheekvrij Voordeel in het inkomen verrekend. Dit werd berekend door het verschil te nemen van het referentiebudget voor huurders en de kosten voor huiseigenaren zonder hypotheek en dit toe te voegen aan het beschikbare inkomen van huiseigenaren zonder hypotheek. Sinds 2018 wordt het Hypotheekvrij voordeel uitgebreid naar huiseigenaren met een hypotheek en gesubsidieerde huurders (zie 3.3.2.2). Op deze manier komen de huisvestingskosten van alle gezinnen op een gelijkwaardiger niveau te liggen bij de armoedemetingen, ongeacht het type huurwoning. Dit nieuwe concept wordt aangeduid als de Tenure Type Adjustment (TTA) (Djidjel et al., 2020; Hatfield et al., 2010).

## 3.3 Data

Volgende databronnen worden gebruikt in het opstellen van de armoedegrenzen:

- Consumptieprijsindex voor jaarlijkse aanpassing armoedelijn
- Census data 2016 voor het schatten van huisvestings- en transportkosten
- Survey of Financial Security (SFS) voor het schatten van hypotheek interesten
- Regionale en lokale prijsdata verzameld door Statistics Canada (voeding en kledij)
- Belastingaangifte voor o.a. medische uitgaven
- Canadian Income Survey en Survey of Labour and Income Dynamics (SLID) voor inkomensgegevens
- Statistics Canada's Survey of Household Spending (SHS)



## 4 Verenigde Staten

### 4.1 Definiëring armoedelijn

In 1960 ontwikkelde Mollie Orshansky de The Official Poverty Line (OPM) voor de V.S. gebaseerd op het aandeel van het totale gezinsinkomen dat naar voedsel gaat voor een gezin in 1955. De armoedelijn werd vastgelegd op driemaal de kost van voedsel volgens het Economy Food Plan. Deze grens wordt sinds 1960 als officiële armoedelijn gebruikt en is sindsdien enkel gecorrigeerd voor prijsinflatie (CPI-U). In 1990 voerde de National Academy of Sciences (NAS) een herziening van de OPM uit. De hieruit voortgekomen aanbevelingen leidden tot de ontwikkeling van de Supplementary Poverty Line (SPM) die sinds 2011 wordt gerapporteerd door het U.S. Census Bureau. Daarnaast worden ook andere armoedemaatstaven gepubliceerd met uitgebreidere inkomensconcepten. Maar tot op heden heeft geen enkele van deze armoedegrenzen de OPM vervangen als officiële armoedelijn. In wat volgt gaan we dieper in op de SPM (Haveman et al., 2015).

De SPM vertrekt vanuit een minimaal noodzakelijk budget gebaseerd op de uitgaven voor voeding, kleding en huisvesting (onderdak en nutsvoorzieningen). Deze categorieën zijn vastgelegd door het NAS panel, er wordt verondersteld dat deze categorieën breed geaccepteerd zijn als universele noden. Een persoon is arm als het netto huishoudinkomen lager ligt dan de armoedelijn voor dat huishouden.

De SPM wordt aangepast in tijd door middel van een vijfjarig voortschrijdend gemiddelde van uitgaven voor voeding, kledij en huisvesting. In tegenstelling tot de OPM wordt de armoedelijn niet rechtstreeks aangepast aan de inflatie, maar indirect via de uitgaven van huishoudens op de basiskorven. Prijsveranderingen van andere goederen en diensten worden niet rechtstreeks meegenomen. Daarnaast wordt de methodologie periodiek bijgewerkt (Dalaker, 2017).

### 4.2 Methode

Voor het opstellen van de SPM vertrekt men vanuit uitgavendata voor een gezin met twee volwassenen en twee kinderen. De referentiekost van de korven is gebaseerd op uitgavenpatronen in de Consumer Expenditure Survey (CE) en wordt niet bepaald op het niveau van individuele producten. Men berekent de gemiddelde kost van de huishoudens wiens uitgaven aan voeding, kleding en huisvesting zich situeren tussen het 30<sup>ste</sup> tot 36<sup>ste</sup> percentiel volgens de CE-survey. In een tweede stap differentieert men de grens naar huisvestingssituatie (huurders, eigenaars zonder en met hypotheek) en geografische ligging (zie 3.4.2.2). Tot slot wordt de grens verhoogd met 20% om tegemoet te komen aan andere behoeften naast voeding, kleding en huisvesting. Hiermee wil men zonder het vastleggen van specifieke producten een budget voor o.a. niet-werkgerelateerd vervoer, persoonlijke verzorgingsproducten, schoonmaakmiddelen en dergelijke in rekening brengen (Dalaker, 2017).

#### 4.2.1 Gezinsamenstelling

Het referentiebedrag voor de armoedelijn zoals berekend voor gezinnen met twee volwassenen en twee kinderen wordt aangepast naar alle gezinstypes door gebruik te maken van equivalentieschalen. Deze zijn gebaseerd op aanbevelingen van het Interagency Technical Working Group on Developing a Supplemental Poverty Measure (ITWG) en worden ook gebruikt door het Bureau of Labor Statistics Division of Price and Index Number Research en het Census Bureau.

Volgende coëfficiënten worden toegepast:

- Alleenstaanden en koppels zonder kinderen:  $(\text{volwassenen})^{0.5}$
- Alleenstaande ouders:  $(\text{volwassenen} + 0.8 \cdot \text{eerste kind} + 0.5 \cdot \text{andere kinderen})^{0.7}$
- Alle andere gezinstypes:  $(\text{volwassenen} + 0.5 \cdot \text{andere kinderen})^{0.7}$

De aparte schaal voor alleenstaande ouders wordt verantwoorde door de hogere kosten van een eerste kind in een eenoudergezin dan een eerste kind in een tweeoudergezin (Fox, 2019).

### 4.2.2 Huisvesting

De SPM differentieert naar huisvestingsstatus en geografische spreiding. Er worden verschillende armoedelijnen opgesteld voor huiseigenaren met en zonder hypotheek en voor huurders. De huisvestingskosten voor deze drie groepen wordt net als voor de andere kosten bepaald op basis van uitgavendata in de CE Survey. Deze bevat consumptiedata van huisvestingskosten opgesplitst naar huisvestingsstatus. Omdat de databank echter geen geografische data bevat, bouwt men in het opstellen van de armoedelijk geografische variatie in door gebruik te maken van de American Community Survey (ACS) die de mediane huurkosten per geografisch gebied bevat. Op basis van het vijfjarig voortschrijdend gemiddelde van mediane brutohuur voor een standaardhuureenheid (woning met twee slaapkamers, uitgeruste keuken en sanitair) berekent men per staat verschillende indexen opgesplitst naar grootstedelijke en niet-stedelijke gebieden. De referentiehuisvestingskosten worden vervolgens vermenigvuldigd met de specifieke indexen om te komen tot geografisch gecorrigeerde armoedelijnen.

Niet-werkgerelateerde mobiliteitskosten worden niet als aparte korf meegenomen, maar worden verondersteld gedekt te worden door de verhoging met 20% van het basisreferentiebudget voor voeding, kleding en huisvesting (Dalaker, 2017).

### 4.2.3 Gezondheid

Net als in Nederland en Canada worden medische kosten meegenomen aan de inkomenszijde van de armoede-indicator. Dit betekent dat gezondheid niet als aparte behoefte in de armoedelijk wordt opgenomen, maar dat het wordt gezien als een niet-discretionaire uitgave die in rekening moet worden gebracht bij de berekening van het besteedbaar inkomen.

Werkelijke gezondheidskosten worden van het beschikbaar inkomen afgetrokken. De CPS ASEC<sup>8</sup>, die ook als basis voor inkomensdata wordt gebruikt, bevat out-of-pocket kosten van verzekeringspremies en andere directe medische kosten (Dalaker, 2017).

### 4.2.4 Inkomensconcept

Bij de ontwikkeling van de SMP werd ook het inkomensconcept herzien. De armoedecijfers worden berekend o.b.v. het netto-inkomen van gezinnen. Dit is gelijk aan:

1. Het monetair gezinsinkomen voor belastingen (18 inkomenstypes gedefinieerd volgens de CPS ASEC);
2. plus de toegekende voordelen in natura ('near-cash') die ingezet kunnen worden om te voorzien in de basisbehoeften (voeding, kledij en huisvesting);

---

<sup>8</sup> Current Population Survey Annual Social and Economic Supplement, United States Census Bureau. (<https://www.census.gov/data/academy/webinars/2019/cps-asec-data-processing-changes.html>)

3. min de belastingen (of plus belastingkredieten), werkgerelateerde uitgaven waaronder kinderopvang en uitgaven voor de gezondheidszorg.

Deze benadering van het inkomensconcept vormde de inspiratie voor de berekening van de Nederlandse armoede-indicator.

Tot slot hanteert het CRS een meer uitgebreide definitie van het huishouden. Waar in de officiële armoedemetingen een huishouden bestaat uit alle personen verwant door geboorte, huwelijk of adoptie die in dezelfde wooneenheid wonen, breidt de SPM deze uit met niet-verwante- en pleegkinderen en samenwonende partners met eventuele kinderen of andere verwanten (Dalaker, 2017; Fox, 2019).

#### **4.3 Data**

1. Consumer Expenditure Survey (CE) voor het vastleggen van basisreferentiebedrag op basis van werkelijke huishoudelijke uitgaven (voeding, kleding en huisvesting)
2. American Community Survey (ACS) voor het berekenen van geografische aangepaste armoedegrenzen
3. Inkomensdata
4. Consumptieprijsindex gebruikt voor aanpassing van armoedelijk over de tijd



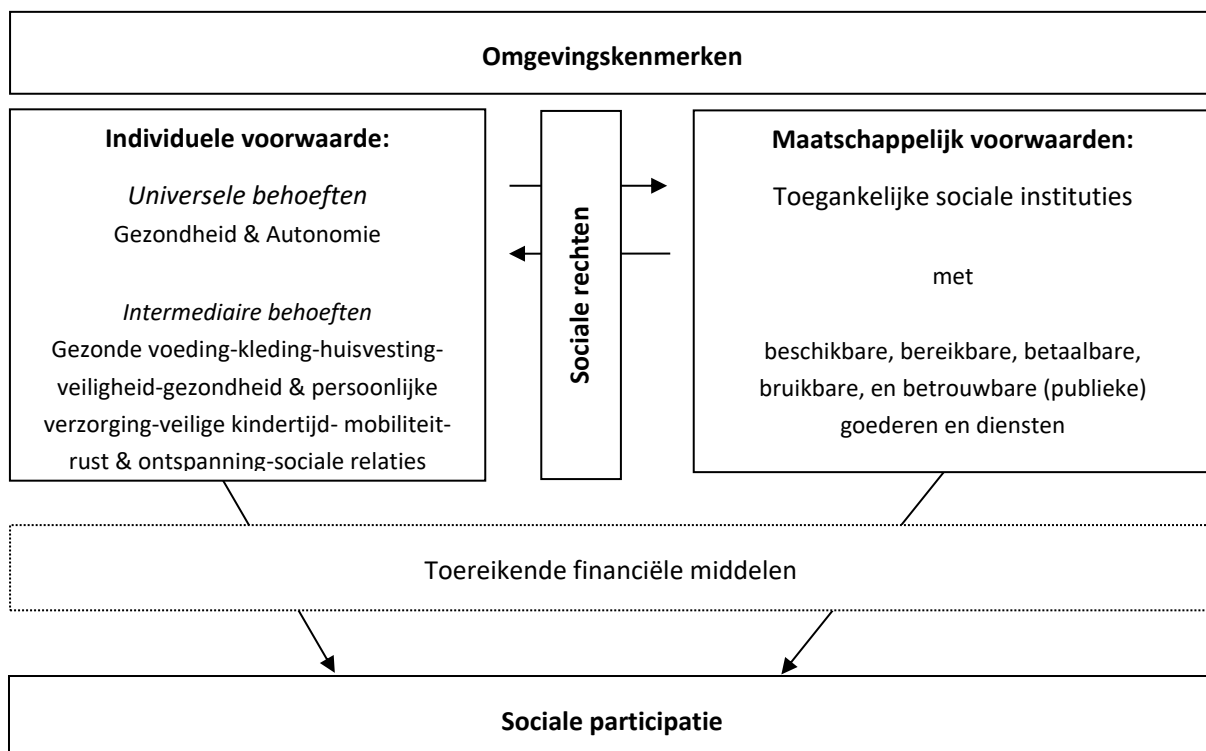
## Hoofdstuk 4

### Belgische referentiebudgetten als basis voor het ontwikkelen van een armoede-indicator in Vlaanderen

#### 1 Belgische referentiebudgetten: wat, hoe en onder welke assumpties?

In België worden referentiebudgetten sinds 2008 ontwikkeld door het Centrum voor budgetadvies en -onderzoek (CEBUD) van de Thomas More hogeschool. Ze werden oorspronkelijk geconstrueerd op vraag van Vlaamse OCMW's die op zoek waren naar een objectieve, wetenschappelijke referentiemaatstaf waaraan individuele leefsituaties kunnen worden getoetst in functie van de menselijke waardigheid. Ze geven een antwoord op de vraag hoeveel inkomen een gezin minimaal nodig heeft om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren (Storms & Van den Bosch, 2009).

De referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie worden berekend aan de hand van een theoretisch en methodisch kader (Storms, 2012; Storms & Van den Bosch, 2009) dat is gebaseerd op de Theory of Human Need (Doyal & Gough, 1991) (zie Figuur 1). Sociale participatie wordt daarbij gedefinieerd als het vermogen van mensen om de verschillende sociale rollen te vervullen die men als lid van een bepaalde samenleving zou moeten kunnen vervullen, gegeven de dominante sociale verwachtingen, en ook het vermogen om deze verwachtingen mee vorm te geven. Om deel te kunnen nemen aan de samenleving moet aan twee universele behoeften worden voldaan, namelijk gezondheid en autonomie. Beide universele behoeften worden vervuld via volgende intermediaire behoeften: voldoende en adequate voeding, huisvesting en veiligheid, kleding, persoonlijke verzorging en gezondheidszorg, veilige kindertijd, mobiliteit, sociale relaties, rust en ontspanning. Referentiebudgetten illustreren de minimumkost van goederen en diensten die nodig zijn om op adequate wijze in deze intermediaire behoeften te voorzien.



Figuur 1 Theoretisch kader Belgische referentiebudgetten

Bron: Storms (2012)

Op basis van een brede waaier aan informatiebronnen (officiële richtlijnen en aanbevelingen, focusgroepen, wetenschappelijke en expertkennis, survey data) worden voor elk van deze behoeften, geprijsde korven van goederen en diensten ontwikkeld die essentieel zijn om deze behoeften vervullen. Door alle geprijsde korven op te tellen, komt men tot een totaal referentiebudget dat een minimale ondergrens weerspiegelt voor maatschappelijke participatie. Alle goederen en diensten worden jaarlijks geprijsd in bereikbare winkels aan goedkope maar haalbare en aanvaardbare prijzen. Om de vijf jaar wordt de inhoud van de referentiebudgetten herzien om in lijn te blijven met de veranderende sociale normen en verwachtingen. Momenteel wordt onderzocht in welke mate in de toekomst een beroep kan worden gedaan op de (gecorrigeerde<sup>9</sup>) subindices van de consumptieprijsindex om de jaarlijkse prijsevolutie te monitoren.

Om concrete lijsten van goederen en diensten op te stellen, is het nodig om abstractie te maken van de individuele en maatschappelijke variaties in de leefomstandigheden van gezinnen. De aard van de producten, de hoeveelheden, de kwaliteit en de afschrijftermijnen zijn immers afhankelijk van persoonsgebonden kenmerken en situaties. Bijvoorbeeld: een baby heeft een ander type voeding nodig dan een volwassene, een huishouden met vier personen heeft meer kleding nodig dan een alleenstaande, iemand die langdurig ziek is heeft meer medische zorgen nodig dan een gezond persoon, een alleenstaande moeder die werkt heeft meer nood aan kinderopvang dan een koppel waarvan één van beide partners niet of niet voltijds werkt enzovoort.

Omdat de referentiebudgetten een financiële ondergrens trachten te specificeren, worden ze in eerste instantie ontwikkeld voor welomschreven typegezinnen die leven in relatief gunstige leefomstandigheden. Zo worden de Belgische referentiebudgetten berekend voor gezinnen van verschillende omvang en samenstelling die leven in een bepaalde institutionele context, nl. kwaliteitsvol gehuisvest zijn in een van de drie Belgische gewesten (Vlaanderen, Wallonië of Brussel) waarin de aangeboden (publieke) goederen en diensten (bv. openbaar vervoer, scholen, gezondheidszorg of winkels) voor iedereen voldoende toegankelijk (bekend, beschikbaar, bereikbaar en bruikbaar) zijn met het openbaar vervoer, te voet of met de fiets. Wat betreft de individuele context, wordt van de veronderstelling vertrokken dat de gezinsleden in goede gezondheid verkeren en de nodige competenties en informatie hebben om het gezinsbudget economisch te beheren. Voor leerlingen in het secundair en studenten in het hoger onderwijs wordt verondersteld dat ze een studierichting kiezen waarvan de kostprijs niet hoger ligt dan wat gemiddeld wordt betaald over alle richtingen heen. Wat de activiteitsstatus betreft worden er twee typen budgetten ontwikkeld, één voor niet-actieven die vaak thuis zijn en één voor eenverdiener gezinnen waar één volwassene fulltime werkt.

Bovengenoemde assumpties zorgen ervoor dat de nadruk komt liggen op de minimale kost voor maatschappelijke participatie, terwijl aantoonbaar meer middelen nodig zijn voor gezinnen waarvoor deze veronderstellingen niet opgaan. Dit maakt het (bv. voor OCMW maatschappelijk werkers) mogelijk om de haalbaarheid van de referentiebudgetten te evalueren wanneer individuele levensomstandigheden verschillen. Om deze individuele beoordeling van leefsituaties mogelijk te maken werden door CEBUD diverse online tools (zie: 4.2) ontwikkeld.

In Bijlage 2 geven we een overzicht van de hoogte van de referentiebudgetten (RB) voor verschillende typegezinnen met gedetailleerde info over de hoogte en inhoud van de verschillende budgetkorven. In onderstaande figuur tonen we de hoogte van de referentiebudgetten voor 2008, 2013, 2019 en 2021 voor 7 typegezinnen die een woning huren op de private huurmarkt in Vlaanderen. Zoals we hierboven reeds

---

<sup>9</sup> Bv. zonder correcties van prijsstijgingen voor kwaliteitsverbetering van producten.

beschreven worden de referentiebudgetten jaarlijks opnieuw geprijsd en om de vijf jaar volledig herzien in het kader van maatschappelijke veranderingen. Na de ontwikkeling van de Vlaamse referentiebudgetten in 2008, vonden in 2013 en 2018 twee herzieningen plaats. De volgende herziening is gepland voor 2023.

Tussen 2008 en 2021 zijn de referentiebudgetten gemiddeld gestegen met 28%. De evolutie van de referentiebudgetten, die de minimaal noodzakelijke kosten voor maatschappelijke participatie weerspiegelen, situeert zich tussen de evolutie van de gezondheidsindex enerzijds en de evolutie van het mediaan inkomen anderzijds. De gezondheidsindex<sup>10</sup> is in de periode 2008-2021 gestegen met 23%, terwijl het mediaan equivalent inkomen (en dus ook de Europese armoedelij) in de periode 2008-2018<sup>11</sup> is gestegen met 32%. De stijging van het bruto gemiddeld maandloon voor voltijds tewerkgestelde werknemers<sup>12</sup> met 28% in de periode 2008 – 2019 situeert zich hier tussenin.

Doordat er voor de referentiebudgetten jaarlijks goedkope prijzen worden opgezocht van noodzakelijke goederen en diensten, geeft dit interessante informatie over de koopkrachtevolutie van lage inkomensgezinnen. In Figuur 3 tonen we voor vier typegezinnen de evolutie over de jaren 2008-2021, opgedeeld naar de verschillende korven. De noodzakelijke uitgaven voor huisvesting, gezondheidszorg, sociale relaties en openbaar vervoer zijn bijvoorbeeld sterk gestegen, terwijl andere kosten, zoals voeding en kleding, onder de indexstijging zijn gebleven. De meerkost van een extra volwassene of kind in het gezin, blijft redelijk stabiel over de jaren (zie ook 6.9.2). De verschillen tussen typegezinnen over de tijd zijn hoofdzakelijk te verklaren door de verschillen in de evolutie van de private huurprijzen (berekend als de mediaan voor een kwalitatieve woning in Vlaanderen). Zo is er tussen 2008 en 2013 een sterke stijging geweest van de huurprijzen voor éénslaapkamerwoningen (Zie: Storms, Penne, Vandelannoote, & Van Thielen, 2015), terwijl er zich tussen 2013 en 2019 een kleine omgekeerde beweging heeft voorgedaan met een sterkere stijging van de woningen met twee of drie slaapkamers.

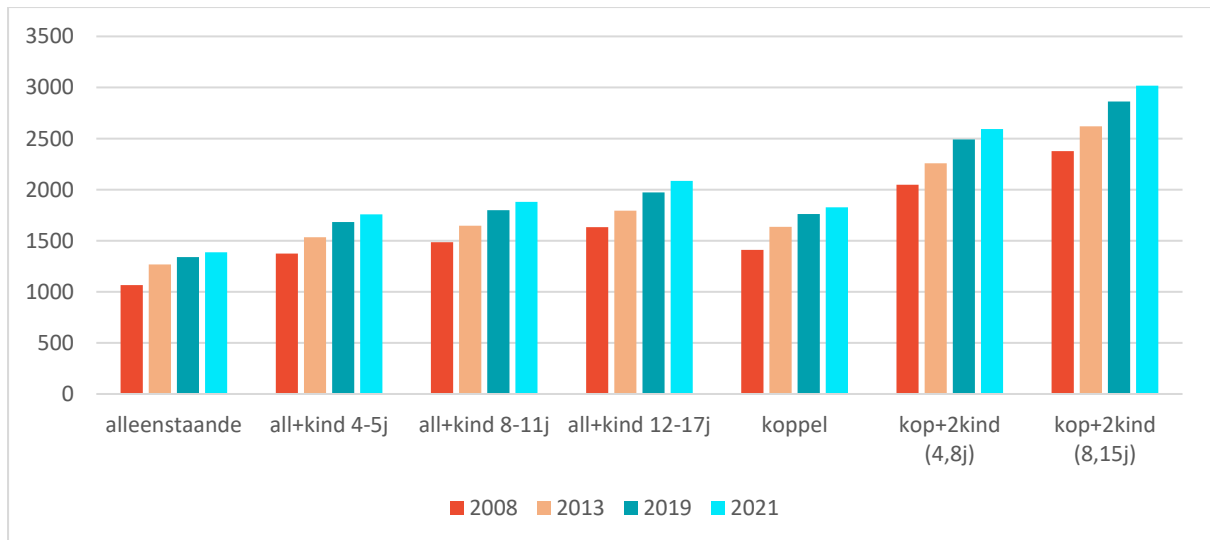
Wat betreft de aanpassingen aan de algemene welvaart, wordt de inhoud van de korven vijfjaarlijks herzien om rekening te houden met veranderende sociale normen en verwachtingen. Deze maatschappelijke veranderingen worden beïnvloed door de evolutie van de welvaart maar er is geen recht evenredig verband. Dit wordt ook wel eens een ‘quasi-relatieve’ stijging genoemd (Citro & Michael, 1995; Soede, 2006). De Europese armoede-indicator hangt daarentegen af van het mediaan equivalent inkomen, waardoor deze soms wordt bekritiseerd als zijnde ‘te relativistisch’. Wanneer het mediaan equivalent inkomen stijgt of daalt door economische schommelingen, stijgt of daalt de armoedelij ook, wat een directe (zij het niet recht evenredige) impact heeft op de armoedecijfers zonder dat de levensstandaard van mensen in armoede per se is veranderd. In deze zin kunnen referentiebudgetten nieuwe inzichten geven in hoe de mogelijkheden om te participeren aan de maatschappij evolueren voor kwetsbare groepen, bijvoorbeeld in tijden van crisis.

---

<sup>10</sup> Gezondheidsindex (2013 = 100), Bron: Statbel (Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium), geraadpleegd op 30/06/2022.

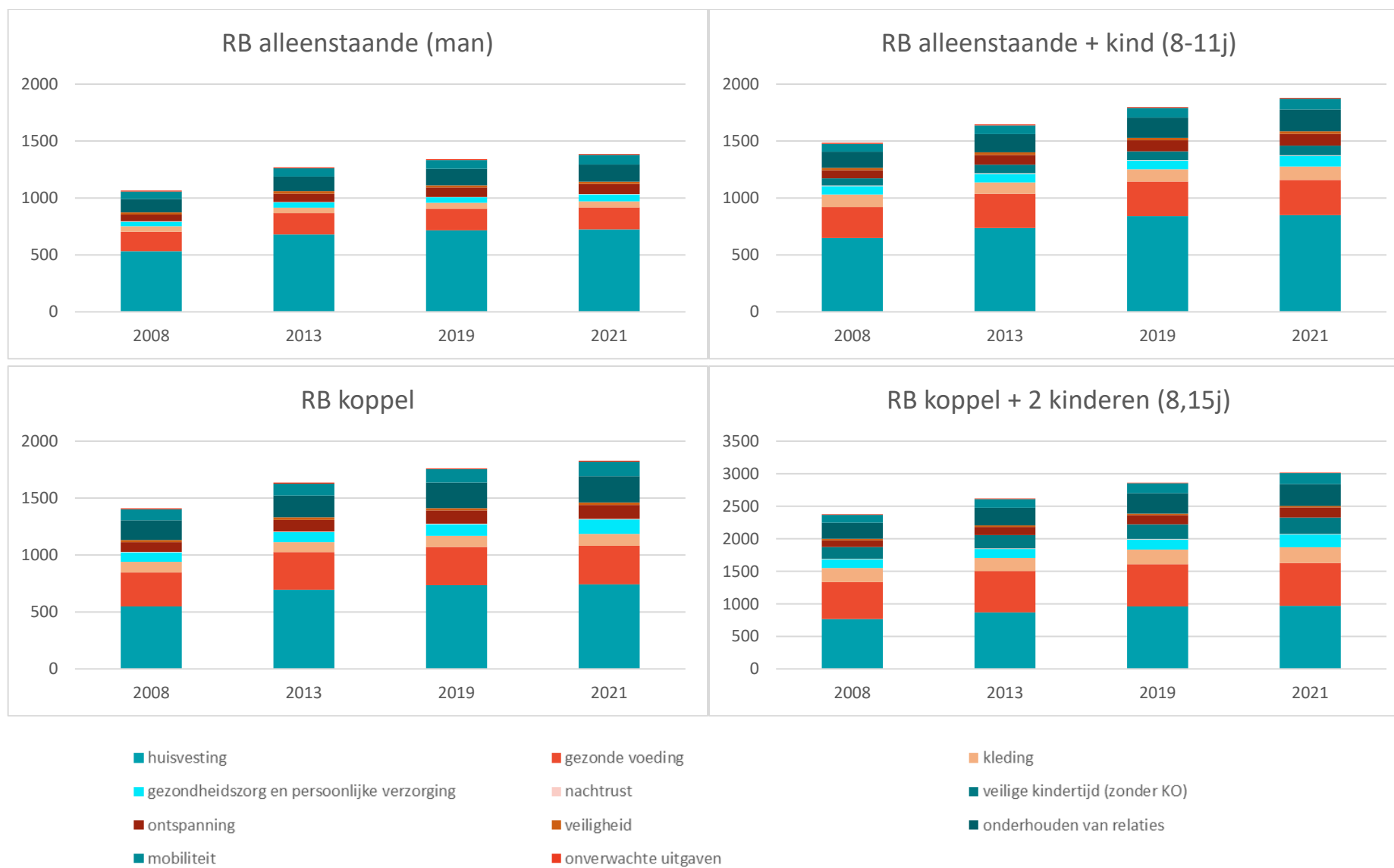
<sup>11</sup> SILC Indicatoren 2004-2018. In 2019 werden een aantal fundamentele verbeteringen aangebracht aan de SILC-enquête waardoor de resultaten tot en met 2018 niet vergelijkbaar zijn met de resultaten vanaf 2019, Bron: Statbel (Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium), geraadpleegd op 30/06/2022.

<sup>12</sup> Gemiddelde bruto maandlonen 1999-2019, Jaarlijkse enquête van de FOD economie om de effecten van individuele- en werkgeverseigenschappen op de verloning te meten, Bron: Statbel (Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium), geraadpleegd op 30/06/2022.



Figuur 2 Evolutie referentiebudgetten (RB) over de tijd voor verschillende typegezinnen. Totaal RB private huur, excl. kinderopvang.





Figuur 3 Evolutie referentiebudgetten over de tijd voor verschillende typegezinnen. Totaal RB private huur, excl. kinderopvang. *Noot: RB = referentiebudget*

## 2 Huidige beleidstoepassingen van de Vlaamse referentiebudgetten

Zoals we in het VISA project (Delanghe et al., 2021) reeds aantoonde zijn referentiebudgetten nuttige beleidsindicatoren voor armoedebestrijding in Vlaanderen omdat zij voor specifieke groepen (a.d.h.v. typegezinnen) alsook op individueel niveau (a.d.h.v. REMI tool) de noodzakelijke behoeften in kaart brengen en deze omzetten in een inkomensmetriek. Dit kan het beleid informeren over:

De **doeltreffendheid van de inkomensbescherming** voor gezinnen die leven van de bijstand, een sociale uitkering, minimum of laag loon, ... of met een inkomen ter hoogte van de relatieve Europese armoedelij. Voor deze oefening worden de noodzakelijke uitgaven enerzijds en netto besteedbare inkomens anderzijds *gesimuleerd voor specifieke typegezinnen* onder bepaalde omstandigheden. Je beantwoordt hiermee de vraag of een (minimum)inkomen *ten minste* volstaat voor een menswaardig leven voor gezinnen die leven in 'ideale' omstandigheden. Dit betekent dat je een *best-case scenario* simuleert, wat steeds een onderschatting zal zijn van de werkelijke omstandigheden waarin een aanzienlijk deel van de huishoudens met lage inkomens zich bevinden. Als je rekening houdt met reële behoeften van gezinnen in armoede, die vaak gezondheidsproblemen hebben, wonen in huizen van slechte kwaliteit en/of minder competenties hebben door voortdurende stress & schaarste, zullen de inkomens, wanneer ze al niet voldoende waren, vaak nog minder volstaan, en wanneer ze net voldoende waren, in veel gevallen niet volstaan voor een menswaardig bestaan.

**Een diagnose van behoeftigheid op individueel en lokaal niveau.** Door gebruik te maken van online tools zoals de budgetcalculator (voor het brede publiek), REMI (voor OCMW maatschappelijk assistenten), MELISA (voor schuldhulpverleners) of STUFI (voor de diensten studentenvoorzieningen van hogescholen en universiteiten) kunnen referentiebudgetten op maat worden aangepast aan reële individuele situaties. Hulpverleners die deze tools gebruiken in hun sociaal onderzoek kunnen dan nagaan in welke mate de leefcontext van een individu afwijkt en aanleiding geeft tot extra kosten ten opzichte van de referentiebudgetten zoals die werden ontwikkeld voor typegezinnen. Door vanuit eenzelfde visie op menselijke waardigheid en de hiervoor noodzakelijke uitgaven, de financiële behoeftetoestand van burgers in verschillende leefsituaties te onderzoeken, kunnen zo weloverwogen en gelijkwaardige beslissingen worden gemaakt over de nood aan en de hoogte van aanvullende financiële of materiële ondersteuning. Het gebruik van de referentiebudgetten in de individuele hulpverlening gaat verder dan het louter berekenen van een benchmark om behoeftigheid in kaart te brengen, deze tools worden ook zeer vaak gebruikt als begeleidingsinstrumenten voor de hulp -en dienstverlening. Het biedt zowel de hulpverleners als de behoeftige gezinnen inzicht in welke verschillende stappen kunnen worden ondernomen met als doel het garanderen van het recht op een menswaardig bestaan. Wanneer deze tools frequent, op een correcte manier en over heel Vlaanderen gebruikt worden, genereren ze bovendien interessante nieuwe data over de structurele noden en uitdagingen op (boven)lokaal niveau. Er kan dan onder andere worden gekeken naar de grootte van de financiële tekorten die mensen ervaren, de verschillen tussen bepaalde groepen, de betaalbaarheid van noodzakelijke goederen en diensten (bv. huisvesting, het verenigingsleven of de kinderopvang) en op langere termijn ook naar evoluties en de impact van lokaal beleid.

Ten slotte kunnen referentiebudgetten ook worden gebruikt voor **het meten van de betaalbaarheid van noodzakelijke goederen en diensten** voor reële gezinnen. Betaalbaarheid wordt hier gedefinieerd als de mogelijkheid om een noodzakelijke dienst of goed te betalen zonder dat hierbij de consumptie van andere noodzakelijke goederen en diensten in het gedrang komt. Je maakt hier dus steeds veronderstellingen over een minimaal niveau van consumptie/verbruik dat nodig is en bekijkt welk aandeel dit heeft in de totale

minimale noodzakelijke uitgaven van gezinnen (i.e. het referentiebudget). Dit kan je dan vergelijken met het reële gezinsinkomen of de reële uitgaven om betaalbaarheidsproblemen in de populatie te detecteren. Zo is een officiële indicator om de betaalbaarheid van huisvesting in Vlaanderen te monitoren deze van het resterend inkomen. Deze indicator vergelijkt het inkomen dat resteert nadat naakte uitgaven voor wonen (huur of afbetaling, inclusief of exclusief bijkomende lasten) zijn betaald met de hoogte van de referentiebudgetten zonder de naakte woonuitgaven (inclusief of exclusief sociale lasten). Uit de analyses die het Steunpunt Wonen (Heylen & Winters, 2009) uitvoerde blijkt de toepassing van de methode op een aantal punten andere conclusies op te leveren (lees: sterk verschillende groepen identificeren met een betaalbaarheidsprobleem) dan de methode van de woonquote (die betaalbaarheid van wonen definieert op basis van een percentage van het gezinsinkomen dat aan wonen wordt gespendeerd). Omwille van de vele voordelen die in de literatuur zijn opgesomd<sup>13</sup> en omdat de methode van de woonquote en van het resterend inkomen een complementair beeld leveren over de betaalbaarheid van huisvesting, worden beide weerhouden om het Vlaams woonbeleid te monitoren (Winters et al., 2018).

### **3 Kunnen referentiebudgetten worden gebruikt om op populatieniveau onderscheid te maken tussen armen en niet-armen?**

De kernvraag bij het ontwikkelen van een referentiebudget gebaseerde armoedelijn is: hoe kunnen we een minimale inkomensmetriek definiëren die een aanvaardbare levensstandaard weerspiegelt rekening houdend met de variabiliteit in individuele en maatschappelijke situaties? Het referentiebudgetonderzoek in Vlaanderen bouwt verder op het theoretisch kader van Doyal en Gough (cf. supra) om op basis hiervan verschillende basisbehoeften te identificeren die zijn vertaald naar de Vlaamse context. Universele rechten en behoeften gelden voor iedereen, maar de concrete invulling van deze behoeften varieert met de individuele-, gezins- en omgevingscontext. De inhoud van de referentiebudgetten, en de minimale noodzakelijke kosten die daarmee gepaard gaan, hangen af van de leeftijd, het biologisch geslacht, de gezinsgrootte, het aantal kinderen en de eventuele verblijfsregeling, de relatiestatus, de werk- en studentenstatus, de regio en de huisvestingsstatus. Iedereen heeft bijvoorbeeld behoefte aan adequate voeding, maar de noodzakelijke hoeveelheden verschillen afhankelijk van de gezinsgrootte en de leeftijd. Ook heeft iedereen behoefte aan een kwaliteitsvolle woning maar het noodzakelijke budget varieert sterk tussen eigenaars en huurders op de private of sociale huurmarkt.

Voor sommige behoeften zijn de variaties in noodzakelijke kosten tussen huishoudens zo groot dat het zeer moeilijk is om een minimumbudget te bepalen. Met name de minimaal noodzakelijke uitgaven voor huisvesting, gezondheid, onderwijs, kinderopvang en mobiliteit zijn respectievelijk sterk afhankelijk van de woonplaats, de gezondheidsstatus, de studierichting en de activiteitstatus. Het is niet doenbaar om een

---

<sup>13</sup> In tegenstelling tot de woonquote kan het resterend inkomen worden toegepast op basis van zinvolle betaalbaarheidsnormen, zoals referentiebudgetten, het maakt de koppeling tussen woon- en niet-woonkosten expliciet, het maakt meer accurate analyses mogelijk naargelang huishoudtype en de methode is beter geschikt om de positie van huishoudens met een laag inkomen te analyseren, omdat de budgetnormen per definitie op die groep zijn gericht (Heylen, 2019). De methode bleek ook beperkingen te hebben. Zo wijst een resterend inkomen onder de norm niet noodzakelijk op problemen met de woonuitgaven, maar voor de laagste inkomens op een algemeen inkomensprobleem. De benadering met het resterend inkomen kan echter ook worden bekritiseerd, omdat niet duidelijk te onderscheiden valt of een betaalbaarheidsrisico louter een gevolg is van een (zeer) laag inkomen of omdat het inkomen te laag is om een behoorlijke woonsituatie mee te financieren. Daarnaast is de budgetbenadering vrij arbeidsintensief wanneer geen beroep kan worden gedaan op ander onderzoek dat de kostprijs van de referentiebudgetten heeft berekend. Tot slot vereist deze aanpak ook een aantal normatieve assumpties (m.b.t. de inhoud van de consumptiekorven) die niet door iedereen worden gedragen (Heylen, 2019).

afzonderlijk budget te ontwikkelen voor elke mogelijke locatie en/of woning, ziektebeeld, studierichting en voor het hele spectrum aan mogelijke jobs en/of activiteiten. Daarom illustreren referentiebudgetten in eerste instantie de minimale kostprijs voor volwaardige maatschappelijke participatie van specifieke typegezinnen in een vooraf gedefinieerde individuele- gezins- en omgevingscontext. Door hierbij te opteren voor relatief gunstige leefomstandigheden, weerspiegelen de referentiebudgetten een ondergrens waaronder het voor de meeste gezinnen onmogelijk wordt om volwaardig aan de samenleving te kunnen deelnemen (zie sectie 4.1).

Net zoals er niet één referentiebudget is dat als benchmark altijd en overal kan worden gebruikt voor het beoordelen van individuele leefsituaties, kunnen referentiebudgetten ook niet worden omgezet in één armoedelijn om armoede te meten en te monitoren. Als de referentiebudgetten voor specifieke typegezinnen worden veralgemeend naar een armoedelijn voor gezinnen in reële situaties dan zullen deze te laag liggen voor dat deel van de bevolking waarvoor de vooraf gemaakte veronderstellingen niet opgaan. Personen met langdurige gezondheidsproblemen, gehuisvest in slecht geïsoleerde woningen of woonachtig in gebieden die slecht bereikbaar zijn met het openbaar vervoer, zullen bijvoorbeeld extra financiële middelen nodig hebben om volwaardig te kunnen deelnemen aan de samenleving. Uit onderzoek weten we dat deze vooropgestelde voorwaarden vaak niet voldaan zijn voor kwetsbare gezinnen met lage inkomens. Zij hebben bijvoorbeeld vaker een slechte gezondheid (bv. EHLEIS, 2014; Fouweather, 2015; Van Roy, Vyncke, Piccardi, De Maesschalck, & Willems, 2018), minder toegang tot kwaliteitsvolle huisvesting, gezondheidszorg, mobiliteit en gezonde voeding (zie bijvoorbeeld het tweejaarlijks verslag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, 2020) en vaker psychosociale problemen (Haushofer & Fehr, 2014). Dit heeft als gevolg dat de hoogte van de armoede op basis van referentiebudgetten naar alle waarschijnlijkheid onderschat zal worden wanneer niet wordt gecorrigeerd voor de werkelijke behoeften.

In tegenstelling tot wat het geval is in de individuele hulpverlening, is het niet mogelijk om een sociaal onderzoek uit te voeren op populatieniveau. Bestaande representatieve datasets over leefomstandigheden en inkomens van huishoudens bevatten informatie over algemene demografische en sociaaleconomische achtergrondkenmerken zoals gezinssamenstelling, leeftijd en geslacht, werk- en studentstatus, gezondheidsstatus, huisvestingsstatus, type woning en regio. Maar we hebben onvoldoende gedetailleerde informatie over de variatie aan behoeften (bv. ziektebeeld, woonplaats, arbeids- of vrijwilligerscontract of, aanwezigheid van een informeel netwerk om op terug te vallen) en de specifieke behoeftegereleerde kosten die hiermee gepaard gaan. In sommige gevallen kan informatie over reële uitgaven nuttig zijn maar daarbij is het niet altijd mogelijk om te bepalen in welke mate deze een uitdrukking zijn van budgetbeperkingen of individuele voorkeuren, dan wel van noodzakelijke behoeften met het oog op volwaardige maatschappelijke participatie. Bijvoorbeeld: Huurt iemand een duurder woning op de private markt uit noodzaak of is dit de uiting van een preferentie en tot op welke hoogte wil je deze preferentie meenemen? Zijn hogere energiekosten het gevolg van een slecht geïsoleerde woning of van niet-spaarzaam verbruik? Zijn lagere gezondheidsuitgaven het gevolg van een goede gezondheid of van ondergebruik van medische zorg? Is het bezit van een privé-wagen noodzakelijk om toegang te hebben tot minimaal noodzakelijke goederen en diensten, of is dit een persoonlijke keuze?

Bovendien is oneindige variatie niet wenselijk noch praktisch haalbaar bij het definiëren van een armoedelijn waarmee we armoede willen meten op populatieniveau. We kunnen niet voor elke specifieke situatie een andere armoedelijn hanteren die rekening houdt met het hele spectrum aan variaties in behoeften. Om een valide, betrouwbare, vergelijkbare en haalbare meting uit te voeren die een zinvolle interpretatie toelaat, zijn bepaalde veralgemeningen noodzakelijk. Onvermijdelijk moeten er dan bepaalde keuzes worden gemaakt opdat we komen tot een bruikbare en sociaal en politiek gedragen armoedelijn. Dit geldt

in principe voor elke armoede-indicator maar de mate van detail in referentiebudgetonderzoek zorgt ervoor dat deze keuzes meer expliciet moet worden gemaakt dan bij statistisch gedefinieerde armoedelijnen.

De uitdaging is om een normatieve ondergrens te definiëren die enerzijds rekening houdt met contextuele factoren, maar die anderzijds kan worden veralgemeend naar een armoede-indicator die analyses toelaat op populatieniveau. Dit gaat gepaard met belangrijke ethische en praktische vraagstukken. In hoeverre kunnen en willen we een algemene armoedelijjn aanpassen aan individuele situaties en welke impliciete veronderstellingen moeten we hierbij maken? In welke mate nemen we de huidige levensstandaard en reële leefcontext mee als gegeven voor het bepalen van minimale behoeften op maat? In wat volgt beschrijven we onze methode van aanpak voor het onderzoeken van de haalbaarheid van referentiebudgetten als armoedelijjn en hoe we trachten om te gaan met de verschillende obstakels en dilemma's die we hierbij tegenkwamen.



## Hoofdstuk 5

### Aanpak en methode

In deze studie gaan we grondig na of en hoe we de elementen aangehaald in het Vlaamse regeerakkoord kunnen meenemen in een armoedemeting.

Specifiek zoekt men naar een armoede-indicator die de volgende bestanddelen bevat;

1. (een) armoedelij(n) gebaseerd op **referentiebudgetten**;
2. die de **hoogte en de samenstelling van de armoede in Vlaanderen** in kaart brengt;
3. rekening houdend met alle **tegemoetkomingen, sociale voordelen en (reële) kosten**.

We combineren daartoe verschillende methodes:

Eerst en vooral bouwen we verder op de uitgebreide literatuurstudie rond armoedemeting die we eerder uitvoerden in het kader van het VISA project (Delanghe et al., 2021). We voerden een bijkomende literatuurstudie uit, waarbij we buitenlandse voorbeelden bestudeerden die referentiebudget gebaseerde armoedelijnen hanteren. Specifiek onderzochten we deze vorm van armoedemeting in de Verenigde Staten, Canada, Italië en Nederland. De vier concrete voorbeelden werden hierboven in hoofdstuk 3 toegelicht en fungeerden als inspiratiebron om de verschillende opties en achterliggende argumenten scherp te stellen. In de haalbaarheidsanalyse (zie hoofdstuk 6) zullen we op verschillende plaatsen verwijzen naar de keuzes die gemaakt werden in deze landen.

We voerden daarnaast ook diepte-interviews uit met de Italiaanse (Andrea Cutillo en Michele Raitano, ISTAT) en Nederlandse (Benedikt Goderis, Sociaal en Cultureel Planbureau) experts, om zo te kunnen leren van de inzichten en afwegingen die zij maakten bij het opstellen van hun nationale indicatoren. De Nederlandse en Italiaanse cases tonen twee zeer verschillende manieren van aanpak (de Nederlandse benadering leunt sterk aan bij de MBM in Canada en de SPM in de VS, en is hier zelfs grotendeels op gebaseerd), die in een gelijkaardige Europese context worden gebruikt met het Europese dashboard van sociale indicatoren ter beschikking. Bovendien zijn beide nationale teams bezig met het (her)evalueren van hun indicator. In Italië wordt momenteel ook een herziening van deze indicator voorbereid. Tijdens de interviews werd meer informele en gedetailleerde achtergrondinformatie verstrekt, die het onderzoeksteam ook meeneemt bij de afwegingen.

We consulteerden ook verschillende domeinexperts om meer kennis te vergaren over specifieke behoeften, met name op het vlak van huisvesting (Kristof Heylen en Frank Vastmans, KU Leuven; Gerlinde Verbist, Universiteit Antwerpen), kinderopvang (Julie Vinck, KU Leuven), energie (Margot De Pauw, KCE-Thomas More; Birgit Vandeveld, Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek), mobiliteit (Els Verachtert, Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek) en het meenemen van het voordeel uit publieke diensten in armoede-indicatoren (Estafania Alaminos Aguilera, Eurostat).

Tijdens deze haalbaarheidsstudie moeten verschillende doelen tegen elkaar worden afgewogen. Om deze doelen scherper te stellen, voerden we een beleidsgerichte Delphi bevraging uit bij de leden van de Parlementaire Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding. Daarnaast kan de Delphi bevraging bijdragen aan het creëren van een draagvlak en een geïnformeerd debat rond de haalbaarheid en eventuele implementatie van een op behoeften gebaseerde armoede-indicator. Een beleidsgerichte Delphi-bevraging bestaat uit een continu panel dat, anoniem en via een schriftelijke

vragenlijst meerdere keren bevestigd wordt over een specifiek thema met als doel om tot een overzicht van uiteenlopende standpunten of beleidsalternatieven te komen. In drie rondes peilden we naar de visie van de Commissieleden over armoede, armoedemeting en armoedebestrijding en welke nood zij hierbij ervaren aan aanvullende indicatoren. Voor een uitgebreide beschrijving van de resultaten en inzichten uit deze Delphi bevestiging zie het onderzoeksrapport van Marchal et al. (2022)<sup>14</sup>.

Ten slotte doorliepen we met het onderzoeksteam en de stuurgroep een iteratief proces voor het opbouwen van onze argumentatie en het ontwikkelen van een referentiebudget gebaseerde armoede-indicator voor Vlaanderen. We organiseerden daarbij een reeks discussie seminars met de onderzoekers om vanuit verschillende perspectieven de belangrijkste hete hangijzers te bespreken en tot een consensus te komen. Tijdens deze interne discussies werden stapsgewijs de verschillende individuele, gezins- of omgevingskenmerken overlopen waarnaar de invulling van de behoeften en de minimale noodzakelijke kosten kunnen verschillen: de gezinssamenstelling, de werkstatus, het al dan niet student zijn in hoger onderwijs, de woonplaats, de huisvestingsstatus, de kwaliteit van de woning en de gezondheidsstatus. Daarbij gaan we eerst uit van de ideale data-situatie: wat wil de nieuwe indicator meten en weten? Maar uiteraard spelen er ook belangrijke pragmatische overwegingen: wat is er mogelijk gezien de huidige datasituatie? Wat kunnen we (momenteel) niet en welke data zouden er in de toekomst nodig om deze indicator te implementeren, te verbeteren en te updaten?

Aan de hand van deze methodieken (een literatuurstudie, expertinterviews, een Delphi bevestiging en discussie seminars) ontwikkelden we een kader en enkele criteria die richting geven aan de keuzes die moeten worden gemaakt bij het opstellen van een op referentiebudgetten gebaseerde armoede-indicator. Zo trachten we waar mogelijk aanbevelingen te formuleren over het al dan niet differentiëren van de armoedelijn naar de leefcontext (zie hoofdstuk 6). Wanneer het zeer moeilijk was om een minimaal noodzakelijke kost te berekenen die voor iedereen of voor een aantal afgelijnde categorieën geldt, leggen we een aantal mogelijke scenario's voor die vragen om expliciete beleidskeuzes (bv. wanneer het gaat over de kosten van kinderopvang naar werkstatus en in het geval van de kosten van hoger onderwijs voor studenten).

Bovendien toetsen we in sectie 6.9 deze aanbevelingen aan de hand van een illustratieve oefening op basis van de gegevens beschikbaar in de EU SILC (Statistics on Income and Living Conditions). We toetsen daarbij de empirische basis van de overwegingen opgelijst in 6.2 – 6.8, en gaan na wat de eventuele impact is van verschillende keuzes en operationalisering.

---

<sup>14</sup> Het opzet, de uitvoering en de resultaten van de Delphibevestiging zijn gedetailleerd beschreven in een apart gepubliceerd rapport, maar moet steeds gelezen worden in lijn van dit onderzoeksrapport.



## Hoofdstuk 6

### Haalbaarheidsanalyse van een referentiebudget gebaseerde armoede-indicator

Armoede is geen eenduidig begrip: het is in essentie relatief, gradueel en multidimensioneel. Het is een zeer complexe opgave om voor de hele bevolking een armoede-indicator te construeren die weerspiegelt wat minimaal nodig is. In wat volgt bekijken we de haalbaarheid om dit te doen aan de hand van de Vlaamse referentiebudgetten.

De referentiebudgetten vertrekken van een rechtenperspectief: welke behoeften moeten mensen kunnen vervullen met het oog op volwaardige maatschappelijke participatie en wat is hiervoor minimaal nodig? Referentiebudgetten specificeren in eerste instantie een financiële ondergrens voor welomschreven typegezinnen die leven in relatief gunstige leefomstandigheden (zie: 4.1). In geval ze worden gebruikt om individuele leefsituaties te toetsen in functie van de menselijke waardigheid, wordt op zoek gegaan naar de balans tussen enerzijds een normatief budget dat de mogelijkheid biedt om onafhankelijk van iemands persoonlijke situatie alle behoeften te vervullen, en anderzijds een budget dat rekening houdt met de werkelijke leefcontext om te bepalen hoe de noodzakelijke middelen concreet moeten worden aangepast (bv. op maat van de gezinssamenstelling) en of er extra of andere middelen nodig zijn omdat de vooropgestelde voorwaarden niet gelden (bv. ingeval van langdurig ziekte of handicap).

Bij de omzetting van de referentiebudgetten naar een generieke armoede-indicator die op populatieniveau kan worden gebruikt om het niveau van de armoede en van de directe effecten van beleid in Vlaanderen te meten, rijzen in het bijzonder twee problemen, van technische en van normatieve aard. Ten eerste is er een helder kader nodig om op een coherente wijze beslissingen te kunnen nemen die toelaten om vanuit de grote variabiliteit in individuele leefsituaties te komen tot een generieke armoede-indicator. In wat volgt stellen we drie criteria voorop die daarbij richtinggevend kunnen zijn, namelijk (1) gelijkwaardige invulling van behoeften, (2) impact van de variatie en (3) praktische haalbaarheid. Dit is het resultaat van de input van de buitenlandse voorbeelden, expert interviews, referentiebudgetten onderzoek en een reeks van discussie seminars tussen de onderzoekers. Waar de toepassing van deze drie criteria tot eenduidige beslissingen leidt, formuleren we aanbevelingen over de aangewezen keuze.

Ten tweede, moeten voor de invulling van noodzakelijke behoeften in concrete leefsituaties op populatieniveau voorafgaandelijk normatieve keuzes worden gemaakt. Hiervoor moet men zich beroepen op een breed maatschappelijk debat over zowel de noodzakelijke, concrete invulling van behoeften op populatieniveau als over de haalbaarheid hiervan. Bij afwezigheid van zulk debat kan men zich voor de bepaling van een referentiebudget gebaseerde armoede-indicator beroepen op de feitelijke leefomstandigheden van gezinnen, en die hieraan gerelateerde individuele invulling van de behoeften (levensstandaard benadering) of moet men deze invulling bepalen los van de individuele leefomstandigheden (een niet-substantieve rechtenbenadering). Het organiseren van een breed maatschappelijk debat valt evident buiten de scope van deze haalbaarheidsstudie. In wat volgt bespreken we de mogelijkheden op basis van een levensstandaard- versus een niet-substantieve rechtenbenadering. Het dient echter expliciet te worden benadrukt dat de (haalbaarheid van een) verdere ontwikkeling van een referentiebudget gebaseerde armoede-indicator conditioneel is aan een bredere normatieve oefening.

Een concreet voorbeeld kan dit verduidelijken: vertrekkend van een niet-substantieve rechtenbenadering kan de minimale invulling van de behoefte aan kinderopvang voor alle gezinnen worden geconcretiseerd als de theoretische minimale kost op basis van het aantal gewerkte uren, met een minimum van 1 dag per week voor iedereen, zoals dit gebeurt bij de bepaling van de referentiebudgetten voor typegezinnen. Dit betekent in de concrete toepassing dat aan gezinnen die alternatieve mogelijkheden (andere dan de formele kinderopvang) hebben een hoger minimaal noodzakelijk budget (of een lager indien ze bijvoorbeeld enkel terecht kunnen in niet-gesubsidieerde kinderopvanginitiatieven) wordt toegekend dan nodig gegeven de feitelijke situatie. Vanuit een levensstandaardbenadering wordt bij het bepalen of een gezin boven of onder het minimaal noodzakelijk budget valt enkel de minimale kost van het feitelijk gebruik van de kinderopvang in rekening gebracht. Dat betekent in de concrete toepassing dat aan gezinnen die gebruik maken van formele kinderopvang een hoger budget wordt toegekend dan aan gezinnen die geen gebruik (kunnen) maken van kinderopvang. Gelijkaardige moeilijke beslissingen moeten worden genomen in de sfeer van werken en studeren. In onderstaande secties rond werkstatus en studeren, zullen we de verschillende uitgangspunten en de mogelijke redeneerwijzen verder expliciteren. In deze situaties weerhouden we ons van een concrete aanbeveling en schuiven we verschillende mogelijke scenario's naar voor.

In wat volgt onderscheiden we de belangrijkste verschillen in leefomstandigheden die volgens de referentiebudgetten een differentiële invulling vragen van minimale behoeften en bespreken we of en op welke wijze we hiervoor zouden differentiëren bij de ontwikkeling van een referentiebudget gebaseerde armoedelijn. Op basis van voorgaand referentiebudgettenonderzoek en de vooropgestelde criteria, doen we een aanbeveling of differentiatie wenselijk en mogelijk is. We overlopen daarbij steeds volgende vragen: leidt een verschil in leefomstandigheden (individuele, gezins- of omgevingskenmerken) tot variatie in de minimale kostprijs van de noodzakelijke behoeften? Kan deze differentiatie worden veralgemeend naar de populatie? Indien ja, zorgt deze variatie voor een grote impact op de minimale kosten? En tenslotte, is differentiatie mogelijk gegeven de beschikbare data en tijd? Wanneer het besproken individuele, gezins- of omgevingskenmerk aanleiding geeft tot het variëren van de armoede-indicator, lichten we verder toe hoe dit concreet kan worden uitgewerkt: differentiëren we de armoedelijn naar een aantal grote maatschappelijk legitieme categorieën of differentiëren we op individuele basis en brengen we dit mee in rekening aan de inkomenszijde?

We bespreken voor elke contextvariabele achtereenvolgens

1. op welke wijze de minimale invulling van behoeften wordt geoperationaliseerd naar referentiebudgetten die worden gebruikt om individuele leefsituaties te toetsen aan de menselijke waardigheid
2. of en op welke wijze de referentiebudgetten gebruikt kunnen worden als grens om armoede op populatieniveau te meten, aan de hand van de bovengenoemde sleutelcriteria. Daarbij gaan we na of er bijkomende informatie nodig is om individuele differentiatie – waar die nodig blijkt – mogelijk te maken.

Het doel van dit hoofdstuk is om zo helder en onderbouwd mogelijk de keuzes en overwegingen expliciet te maken en de implicaties hiervan te beschrijven en te illustreren. Waar mogelijk zullen we aanbevelingen doen met het oog op een referentiebudget gebaseerde armoede-indicator voor Vlaanderen. We geven daarnaast aan waarover we op basis van de beschikbare informatie vandaag geen beslissing kunnen maken. Zoals eerder opgemerkt hangen vele beslissingen ook samen met een bredere maatschappelijke visie. De organisatie van een breder maatschappelijk debat is dan ook een *conditio sine qua non* voor de verdere ontwikkeling van een referentiebudget gebaseerde armoede-indicator op populatieniveau.

## **1 Veralgemenen van referentiebudgetten naar de populatie: criteria voor beslissen van differentiatie**

### **1.1 Gelijkwaardige invulling van behoeften: kan de variatie in de invulling van behoeften worden veralgemeend?**

Wanneer we armoede meten in de populatie, en we willen risicogroepen identificeren, is het belangrijk dat we verschillende huishoudens op gelijkwaardige basis kunnen vergelijken. Elke armoede-indicator houdt daarom in zekere mate rekening met variaties in leefcontext. Het is immers logisch dat een vierpersoonshuishouden meer inkomen nodig heeft om uit de armoede te blijven dan een alleenstaande, maar dat dit minder is dan het vierdubbele omwille van schaalvoordelen. Om huishoudens van verschillende samenstelling te kunnen vergelijken worden inkomens meestal geëquivaliseerd aan de hand van een vooraf bepaalde equivalentieschaal. Bij de Europese armoedelijn wordt de OESO schaal gebruikt, waarbij naast huishoudgrootte ook een onderscheid wordt gemaakt tussen huishoudleden ouder en jonger dan 14 jaar.

Om vanuit een behoeftegerelateerd perspectief te bepalen wat minimaal noodzakelijk is om volwaardig deel te nemen aan de samenleving, is er echter meer informatie nodig dan huishoudgrootte en leeftijd. Zoals we in de vorige hoofdstukken reeds beschreven, hangt de minimale invulling van behoeften af van de leefcontext en worden referentiebudgetten ontwikkeld voor specifieke typegezinnen met welomschreven kenmerken. Het is dan ook belangrijk dat een op behoeften gebaseerde armoedelijn de verschillen tussen huishoudens in de invulling en kostprijs van deze behoeften reflecteert. We streven met andere woorden naar een gelijkwaardige invulling van behoeften waarbij variaties in de leefcontext worden meegenomen wanneer deze een impact hebben op wat en hoeveel minimaal noodzakelijk is voor maatschappelijke participatie.

De verschillen in armoedemetingen tussen bepaalde bevolkingsgroepen reflecteren dan idealiter de verschillen in behoeften-gerelateerde uitgaven enerzijds en in beschikbaar inkomen anderzijds. Als we onvoldoende differentiëren, zal de armoede – gedefinieerd vanuit een behoeftegerelateerd perspectief – naar alle waarschijnlijkheid onder- of overschat worden bij bepaalde groepen van de samenleving. Als we bijvoorbeeld geen onderscheid maken tussen huurders en eigenaars dan zal de (behoeftegerelateerde) armoede bij die laatste groep potentieel overschat worden, en als we geen onderscheid maken tussen mensen in goede en slechte gezondheid dan zal de (behoeftegerelateerde) armoede bij die laatste groep potentieel onderschat worden. Een zekere mate van differentiatie is dus belangrijk, niet in het minst omdat de meest kwetsbare groepen vaak diegenen zijn met extra noden en daaraan gerelateerde kosten (bv. medische kosten) waardoor de referentiebudgetten voor typegezinnen in ideale omstandigheden vaak niet zullen volstaan om volwaardig deel te nemen aan de samenleving. En laat het nu net de sterkte zijn van een referentiebudget gebaseerde armoede-indicator om verschillen in noodzakelijke uitgaven mee te nemen. Op deze manier kunnen nieuwe kwetsbare risicogroepen of individuen worden geïdentificeerd.

Echter, voor een armoede-indicator die op populatieniveau de toereikendheid van het beschikbare gezinsinkomen meet op basis van een referentiebudget gebaseerde armoedelijn is het, om verschillende redenen soms meer aangewezen om veralgemeningen te maken en de brede waaier aan individuele variaties langs de kant van de armoedelijn in een beperkt aantal afgebakende categorieën plaatsen.

Belangrijk is dat een te grote differentiatie van de armoedelijn de transparantie, begrijpbaarheid en maatschappelijke gedragenheid van de indicator verhindert. Verschillen in de kostprijs van de invulling van

bepaalde behoeften zijn immers niet altijd van toepassing op alle personen in bepaalde categorieën. Bijvoorbeeld het hogere voedingsbudget voor mannen, vergeleken met vrouwen is gebaseerd op de verschillende caloriebehoefte van de gemiddelde man en de gemiddelde vrouw. In de realiteit echter zijn er vrouwen met een grotere caloriebehoefte dan mannen en zijn er andere oorzaken die resulteren in een hogere caloriebehoefte zoals bijvoorbeeld het uitoefenen van een fysiek zwaar beroep. Gender gebaseerde categorieën zijn juridisch discriminatoir. Andere opdelingen, bijvoorbeeld op basis van de activiteitstatus, zijn statistisch belangrijker maar ook dan kunnen eenvoudige afbakeningen misleidend zijn: in hoeverre is het zinvol om werkenden van niet-werkenden te onderscheiden? Behoeften kunnen immers sterk verschillen voor mensen die niet, 1 uur, 10 uur of voltijds werken. Een opdeling van armoedelijnen in te veel categorieën beperkt de transparantie en leesbaarheid van de indicator en bemoeilijkt de interpretatie van het niveau en de evolutie van armoedecijfers. Daarom is het aan te bevelen om de opdeling naar categorieën te beperken tot die gevallen waar er een significant verschil is in de minimaal noodzakelijke kosten voor maatschappelijke participatie. Op deze manier voorkomen we een oneindige opdeling van categorieën wat de armoedemeting en het beleid dat op basis hiervan gevoerd wordt nodeloos zou compliceren. Voor behoeften waar we sterke individuele verschillen in de kostprijs van noodzakelijke goederen en diensten veronderstellen die niet kunnen gevat worden in een brede categorieën (bv. kinderopvang) kan overwogen worden om de kostprijs van het verbruik mee te nemen in het inkomensconcept.

### **1.2 Impact van de variatie: heeft het verschil in leefcontext een grote impact op de minimale kosten?**

Wanneer we vaststellen dat een specifiek individueel-, gezins- of omgevingskenmerk een duidelijk afgebakende impact heeft op de hoogte van het minimaal noodzakelijk budget van een gezin, zouden we op basis van het vorig criterium wensen te differentiëren bij de opmaak van de armoede-indicator. Echter, het is zoals gezegd niet wenselijk om deze eindeloos te laten variëren. Vanuit dit oogpunt kijken we naar de grootte van de impact. Wanneer de variatie in de leefomstandigheden van gezinnen slechts een kleine impact heeft op de verschillen in de minimaal noodzakelijke kosten, maken we de pragmatische overweging om de differentiatie in de armoede-indicator achterwege te laten en te vertrekken vanuit een algemene veronderstelling voor alle burgers. Er dient dan ook een zorgvuldige afweging te worden gemaakt van de verschillen in kostprijs om behoeften op een gelijkwaardige manier in te vullen, ten opzichte van de potentieel negatieve effecten van het opdelen van de bevolking in kleine categorieën om de legitimiteit en begrijpbaarheid van de armoede-indicator te bevorderen. Vanzelfsprekend blijft het belangrijk om hierbij steeds te bewaken dat de veralgemening van het noodzakelijk budget voor alle groepen toereikend blijft om volwaardig deel te nemen aan de samenleving.

### **1.3 Praktische haalbaarheid: is de differentiatie mogelijk gegeven de beschikbare data en tijd?**

Als laatste criterium moet een differentiatie van de armoede-indicator de haalbaarheidstoets doorstaan. Hierbij verwijzen we zowel naar een haalbare tijdsinvestering met het oog op periodieke monitoring als naar de kwaliteit en beschikbaarheid van data. Wat betreft de tijdsinvestering, is het belangrijk dat de armoedemeting implementeerbaar en repliceerbaar is volgens een duidelijke, transparante en zo eenvoudig mogelijke methode. Dit kan een extra argument zijn om de indicator niet nodeloos complex te maken en waar mogelijk te kiezen voor een generalisering van de armoedelijn naar de gehele populatie.

Ten tweede is het differentiëren van de armoede-indicator enkel mogelijk wanneer de data voorhanden zijn. Wanneer we bijvoorbeeld een onderscheid zouden willen maken tussen de minimale behoeften van studenten en deze van werkende jongeren, dan hebben we een representatieve en kwaliteitsvolle dataset nodig die informatie bevat over leeftijd en het al dan niet studeren in hoger onderwijs. Als je een verdere opdeling zou willen maken tussen verschillende types van studierichtingen, verschillende types van werkstatus en vroegtijdige schoolverlaters of NEET-jongeren (not in education, employment or training), dan heb je ook deze variabelen nodig. Met het oog op een betrouwbare armoedemeting en vergelijkingen tussen risicogroepen is daarnaast de grootte van de steekproef en het aantal observaties binnen de verschillende groepen belangrijk.

Bovendien is er nood aan betrouwbare en volledige gegevens over het netto beschikbare inkomen van huishoudens. In sommige gevallen is het mogelijk om datasets te koppelen, maar gezien de tijdsinvestering die gepaard gaat met dergelijke aanvragen en de discrepantie die soms bestaat tussen verschillende inkomens- en welzijnsconcepten, gaat de voorkeur uit naar een representatieve dataset die zowel informatie bevat over beschikbare huishoudinkomens als over de demografische en sociaaleconomische achtergrondkenmerken en de noodzakelijke uitgaven van deze huishoudens.

Als we beslissen om de armoedelijn te differentiëren op basis van deze criteria dan zoeken we altijd naar het normatief bepaalde minimale budget dat nodig is om aan de behoefte te voldoen. Wanneer de variatie aan behoeftegerelateerde uitgaven echter zo groot is dat het moeilijk wordt om een minimum te bepalen dat voor iedereen geldt, zullen we aanbevelen om een te grote differentiatie van de armoedelijn te vermijden (zie: 6.1.1), deze variatie in niet-discretionaire noodzakelijke kosten te vatten in het individuele inkomensconcept gebruik maken van geobserveerde data. Een belangrijke voetnoot is dat dergelijke data niet altijd beschikbaar zijn, al zijn verbeteringen in de (nabije) toekomst mogelijk, bijvoorbeeld door een koppeling van representatieve data over de werkelijke gezondheidsuitgaven van personen en gezondheidsstatus.

Bij het nagaan van de databeschikbaarheid en representativiteit van de steekproef vertrekken we van de SILC-dataset. Om armoede op populatieniveau te meten, is de EU-SILC momenteel het breedst beschikbaar, met de meest precieze informatie over inkomen en levensomstandigheden, die bovendien vergelijkingen tussen landen en over de tijd toelaat.

## 2 Gezinsamenstelling

### 2.1 Inleiding

De gezinsamenstelling bepaalt in sterke mate de hoogte van het referentiebudget. Zo variëren de referentiebudgetten afhankelijk van het aantal gezinsleden, het biologisch geslacht en de leeftijd van de gezinsleden, de onderlinge relaties van de gezinsleden, de rang van de kinderen en de verblijfsregeling van de kinderen. In deze sectie gaan we na of deze verschillen in de referentiebudgetten al dan niet moeten worden meegenomen wanneer we een op behoeftegebaseerde armoedelij n op populatieniveau construeren.

Ook in andere armoedelijnen wordt de samenstelling van het gezin in meer of mindere mate meegenomen bij het vastleggen van de armoedelij n. De AROP bijvoorbeeld vergelijkt het geëquivaliseerd<sup>15</sup> netto beschikbaar huishoudinkomen met 60% van de mediaan van dit inkomensconcept. Concreet wordt het huishoudinkomen aangepast aan de grootte en de samenstelling van het huishouden aan de hand van de gemodificeerde OESO schaal die zowel de extra behoeften die samenhangen met meerdere gezinsleden, als de schaalvoordelen ervan, tracht te vatten. Naast het aantal gezinsleden, worden in beperkte mate ook de variërende behoeften van kinderen versus volwassenen meegenomen, door een opdeling te maken in 2 leeftijdscategorieën. Kinderen zijn personen jonger dan 14 jaar, volwassenen worden gedefinieerd als personen vanaf 14 jaar. Een bijkomende volwassene in het huishouden leidt tot een verhoging van de equivalentieschaal met 0.5. Een kind verhoogt de equivalentieschaal met 0.3. Zo zal de factor waarmee het huishoudinkomen wordt geëquivaliseerd voor een alleenstaande met een kind van 14 en een kind van 12 gelijk zijn aan 1.8, de som van 1 (voor de eerste volwassene in het gezin), met 0.5 en 0.3. Het netto beschikbaar huishoudinkomen wordt voor alle huishoudens in de steekproef of populatie gedeeld door de equivalentieschaal die aansluit bij de samenstelling van het huishouden. Dit geëquivaliseerd inkomen dient als basis voor de armoedelij n (60% van het mediaan geëquivaliseerd inkomen), en voor de armoede-indicator (het aantal personen dat leeft in een huishouden met een geëquivaliseerd inkomen lager dan deze armoedelij n).

Andere relatieve armoedelijnen gebruiken licht verschillende factoren. Zo gebruikt de originele OESO equivalentieschaal de waarden 0.7 en 0.5; en gaat de relatieve armoedelij n gehanteerd door de Luxembourg Income Study uit van de wortel van het aantal personen in het huishouden. De verhoging voor volwassenen en kinderen hangt daarbij telkens af van een conventie, die slechts in beperkte mate op empirische observaties stoelt. In principe is het mogelijk om equivalentieschalen empirisch te schatten op basis van microdata, en bijvoorbeeld na te gaan welke correctiefactor voor het aantal leden in het huishouden in kwantitatieve analyses leidt tot dezelfde mate van tevredenheid, of aandeel van specifieke uitgaven, bij huishoudens met verschillend inkomen en verschillende grootte. Dit soort onderzoek leidt tot empirisch geschatte equivalentieschalen, die kunnen verschillen tussen landen, van jaar tot jaar, of zelfs over de inkomensverdeling (Dudel, Garbuszus, Ott, & Werding, 2015; Koulovatianos, Schröder, & Schmidt, 2005; Stewart, 2009). De equivalentieschalen die veelvuldig gehanteerd worden in armoedeonderzoek bouwen tot op zekere hoogte op zulke empirisch geschatte schalen. Vaak zijn zij een afgerond gemiddelde of mediaan van een selectie aan empirische schattingen (de Vos & Zaidi, 1997). Veelvuldig wisselen van

---

<sup>15</sup> Via geëquivaliseerde inkomens worden inkomens van gezinnen van verschillende omvang en samenstelling herleid tot (of vergelijkbaar gemaakt met) het welvaartsniveau van een alleenstaande.

equivalentieschaal, zou het immers erg moeilijk maken om trends te traceren over de tijd, of om verschillen tussen landen in kaart te brengen.

Bij referentiebudgetten wordt een andere methode gehanteerd. Hier wordt rekening gehouden met de absolute vermeerdering van minimale kosten om de behoeften van alle mogelijke gezinnen (versus een alleenstaande) te ledigen. Concreet worden referentiebudgetten opgebouwd vanuit twee perspectieven. Het individuele perspectief is geschikt voor uitgavencategorieën waarbij de consumptiebehoeften grotendeels persoonlijk van aard zijn en onafhankelijk van iemands huishoudenssamenstelling (bv. de minimumbehoeften aan kleding of gezondheidszorg). Het huishoudperspectief is nuttiger voor behoeften die bevredigd worden door gezamenlijk gebruik van producten of diensten. Hieraan hangen veelal sterke schaalvoordelen vast (bv. keukenuitrusting, huisvestingskosten, auto, babysit).

Ieder jaar worden de referentiebudgetten gepubliceerd voor een beperkt aantal typegezinnen (22) (variërend naar aantal gezinsleden en naar leeftijd en geslacht van de gezinsleden) in een beperkt aantal leefcontexten (variërend naar activiteitsstatus (werkend, niet-werkend, studerend), huisvestingssituatie en verblijfsregeling van de kinderen). Als dusdanig worden ze vooral gebruikt om de hoogte en de samenstelling van een minimaal noodzakelijk gezinsbudget te illustreren en te gebruiken in bijvoorbeeld standaardsimulaties om de doeltreffendheid van de minimuminkomensbescherming in kaart te brengen.

Om vanuit deze typegezinnen te veralgemenen naar alle mogelijke typegezinnen wordt een beroep gedaan op equivalentiefactoren zoals die door de referentiebudgetten zelf worden gegenereerd. De hiervoor gebruikte algoritmen maken een onderscheid tussen individuele componenten, vaste huishoudcomponenten en variabele huishoudcomponenten. Het noodzakelijk budget voor de individuele componenten wordt op het niveau van een individueel gezinslid bepaald en varieert nauwelijks met de gezinskenmerken (bv. de kost voor voeding en kleding). De vaste huishoudcomponenten bevatten de producten en diensten verbonden aan de minimale vervulling van huishoudbehoeften die niet variëren tussen gezinnen (bv. een tv, een logeerbed). De variabele huishoudcomponenten variëren wel volgens de grootte en de samenstelling van de gezinnen. Hierbij kunnen de kenmerken van de noodzakelijke producten en diensten variëren met de grootte van het huishouden (bv. een ijskast) en/of de aanwezigheid van bepaalde gezinsleden (bv. een babysit). De hoogte van het referentiebudget voor ieder huishouden wordt vervolgens bepaald als de som van de kostprijs van de individuele componenten, de vaste en de variabele huishoudcomponenten.

Internationale voorbeelden tonen alternatieve benaderingen. Met uitzondering van Italië, wordt in de armoedelijn van Nederland, Canada en de VS gebruik gemaakt van externe equivalentiefactoren. Rapporten en interviews met experts laten vermoeden dat vooral pragmatische overwegingen deze keuzes drijven: het vermindert de last van het vastleggen en updaten van referentiebudgetten aanzienlijk. Bovendien laat een beperkt aantal referentiebudgetten/armoedelijnen zich gemakkelijker communiceren en vergemakkelijkt dit de interpretatie van veranderingen doorheen de tijd.

In deze sectie onderzoeken we de mogelijkheid om equivalentieschalen te ontwikkelen die corrigeren voor gezinssamenstelling op basis van de Vlaamse referentiebudgetten. Op referentiebudgetten gebaseerde equivalentieschalen hebben als voordeel dat ze de minimale kost voor de vervulling van behoeften weergeven en dat ze geen abstractie maken van de variatie in schaalvoordelen tussen huishoudens naargelang het aandeel van de vaste en variabele huishoudcomponenten (inz. de huisvestingskosten) in het gezin. Het nadeel van deze benadering is dat dit leidt tot een bijzonder groot aantal (gepersonaliseerde) equivalentieschalen, daarom aggregeren we bij de differentiatie van de armoedelijn naar gezinssamen-

stelling. Hieronder lichten we toe op welke wijze dit op een aanvaardbare manier kan gebeuren. We vertrekken hierbij steeds van de criteria zoals omschreven in sectie 6.1.

## 2.2 Gezinsamenstelling: van referentiebudgetten naar armoedelij

De Vlaamse referentiebudgetten berekenen het inkomen nodig om de minimaal noodzakelijke behoeften te dekken, en maken daarin onderscheid op basis van het aantal gezinsleden, de onderlinge relatiestatus van de gezinsleden, het biologisch geslacht, de leeftijd, de rang van de kinderen en de verblijfsregeling van de kinderen. Om de meerkost van een specifieke gezinssituatie te vergelijken met die van een alleenstaande, maken we abstractie van de kenmerken van de leefcontext van een gezin zoals de huisvestingsstatus, studentstatus, woonplaats en gezondheidstoestand.

In onderstaande tabellen zijn een aantal illustratieve referentiebudgetten opgenomen voor typegezinnen die huren op de private huisvestingsmarkt, niet over een eigen wagen beschikken en waarbij de actieve volwassenen werken. Werken definiëren we als betaald werk of een andere zinvolle dagbesteding zoals bijvoorbeeld vrijwilligerswerk.

Tabel 1 Referentiebudgetten voor typegezinnen zonder kinderen die een woning huren op de private huisvestingsmarkt en niet over een eigen wagen beschikken, de volwassenen op actieve leeftijd werken of hebben een andere zinvolle dagbesteding, maandbedragen juni 2021

	All vrouw	All man	Koppel	Oudere vrouw	Oudere man	Ouder koppel
Voeding	169	193	339	181	205	361
Kleding	60	54	104	55	50	96
Huisvesting	723	724	743	727	728	748
Gezondheid en verzorging	68	61	126	80	74	152
Nachtrust	3	3	5	3	3	5
Veilige kindertijd	0	0	0	0	0	0
Ontspanning	88	88	122	78	78	122
Veiligheid	21	21	22	21	21	22
Onderhouden relaties	149	150	230	155	155	205
Mobiliteit	85	85	128	57	57	73
Onverwachte uitgaven	8	8	8	8	8	8
<b>Totaal</b>	<b>1374</b>	<b>1387</b>	<b>1828</b>	<b>1365</b>	<b>1379</b>	<b>1793</b>



Tabel 2 Referentiebudgetten voor typegezinnen die een woning huren op de private huisvestingsmarkt en niet over een eigen wagen beschikken, de volwassenen op actieve leeftijd werken of hebben een andere zinvolle dagbesteding, exclusief kosten voor kinderopvang, maandbedragen juni 2021

	All + 4-5-jarige	All + 6-11-jarige + 12-17-jarige	Koppel + 4-5-jarige	Koppel + 6-11-jarige + 12-17-jarige	All + student	Koppel + inwonende volwassene
Voeding	258	491	427	659	354	504
Kleding	112	197	157	242	101	150
Huisvesting	849	949	869	969	852	873
Gezondheid en verzorging	95	138	154	196	99	187
Nachtrust	5	7	7	10	5	8
Veilige kindertijd	27	250	29	252	314	0
Ontspanning	102	121	136	154	96	186
Veiligheid	23	24	23	24	23	24
Onderhouden relaties	190	252	272	336	218	337
Mobiliteit	90	124	133	167	132	213
Onverwachte uitgaven	8	8	8	8	8	8
<b>Totaal</b>	<b>1758</b>	<b>2562</b>	<b>2215</b>	<b>3017</b>	<b>2202</b>	<b>2489</b>

Op basis van de Vlaamse referentiebudgetten kunnen we eenvoudig de meerkost van een specifiek gezinslid berekenen, die op haar beurt kan worden vertaald naar equivalentieschalen. Echter, het is niet haalbaar of wenselijk om alle verschillen mee te nemen wanneer we armoede meten voor een ganse populatie. In wat volgt overlopen we de verschillende kenmerken van een gezin en beargumenteren we op het einde van iedere paragraaf waarom we al dan niet aanraden te differentiëren wanneer we een armoedelijn voor de gehele populatie construeren.

### 2.2.1 Aantal gezinsleden

Het aantal gezinsleden heeft een grote impact op de hoogte van het minimaal budget dat een gezin nodig heeft om volwaardig aan de samenleving te participeren. De referentiebudgetten houden rekening met schaalvoordelen van goederen en diensten die gezinsleden met elkaar delen. Hierdoor neemt het referentiebudget minder dan evenredig toe met het aantal gezinsleden. Het grootste schaalvoordeel wordt gerealiseerd door het delen van de huurprijs of aankoopprijs van een woning. Maar ook andere duurzame consumptiegoederen zoals een ijskast, zetel of laptop creëren schaalvoordelen. Desalniettemin blijft de stijging van het noodzakelijk budget per gezinslid aanzienlijk. Zo bedraagt het maandelijks referentiebudget van een koppel 1.828 euro (private huur, 2021) en dat van een alleenstaande werkende man 1.386 euro (private huur, 2021): een stijging van 441 euro per maand of 32% (zie Tabel 1). De SILC laat toe om te differentiëren op basis van het aantal gezinsleden.

Op basis van bovenstaande argumenten houden we rekening met het aantal gezinsleden wanneer we een armoedelijk construeren die gestoeld is op minimale behoeften. Om de minimale kostprijs voor een extra gezinslid te berekenen, baseren we ons op de Vlaamse referentiebudgetten.

### 2.2.2 Leeftijd en rang van kinderen

De Vlaamse referentiebudgetten zijn beschikbaar voor de volgende leeftijdscategorieën: 2-3-jarige (voorschools kind), 4-5-jarige (kleuter), 6-11-jarige (lager onderwijs) en 12-17-jarige (secundair onderwijs) (Zie Tabel 3). Referentiebudgetten voor een 0-1-jarige zijn in voorbereiding. Het referentiebudget van een kind wordt berekend door het referentiebudget van een koppel met één of twee kinderen te verminderen met het referentiebudget van een koppel zonder kinderen. De minimaal noodzakelijke uitgaven voor kinderen (exclusief kinderopvangkosten) stijgen met de leeftijd voor het kind. Deze verschillen zijn vooral te wijten aan een toenemend minimaal budget voor voeding, onderwijs, openbaar vervoer en deelname aan vrijetijdsaanbod. De minimale behoefte aan kinderopvang en de kostprijs hiervan wordt besproken in sectie 6.3. De kosten voor kinderopvang, die niet meer van toepassing zijn voor de hogere leeftijdscategorieën van kinderen, worden hier dus niet mee opgenomen. Tabel 4 geeft weer dat het verschil tussen een 2-3-jarige en een 4-5-jarige (26%) kleiner is dan het verschil tussen de andere leeftijdscategorieën: 46% tussen een 4-5-jarige en een 6-11-jarige en 53% tussen een 6-11-jarige en een 12-17-jarige.

Omdat ook tussen kinderen schaalvoordelen worden gerealiseerd (zoals bijvoorbeeld het delen van een slaapkamer), heeft de rang van het kind een impact op het minimaal noodzakelijk budget voor het kind. Tabel 5 toont aan dat het verschil tussen kinderen van eerste en tweede rang onder de 12 jaar vooral toe te schrijven is aan de huisvestingskost die sterk wordt gereduceerd voor een kind van tweede rang. Dit is voornamelijk te wijten aan volgende veronderstelling, gebaseerd op de richtlijnen die sociale huisvestingsmaatschappijen gebruiken om de bezettingsgraad van een woning vast te stellen: Twee kinderen worden verondersteld op dezelfde slaapkamer te slapen tot de leeftijd van 11 jaar. Vanaf de leeftijd van 12 jaar krijgen kinderen van een verschillend geslacht een aparte slaapkamer. Voor het eerste kind moet er daarom een extra slaapkamer worden voorzien. Voor het tweede kind (t.e.m. de leeftijd van 11 jaar) niet, toch niet als dit kind hetzelfde geslacht heeft. Ook Eurostat hanteert deze richtlijn om te bepalen of een gezin overbevolkt woont, de zogenaamde overcrowding rate. Hierdoor is het minimaal noodzakelijk budget voor het eerste kind (extra slaapkamer) hoger dan voor het tweede kind (geen extra slaapkamer) zolang beide kinderen jonger zijn dan 12 jaar. Omdat de kost voor huisvesting wordt behandeld in sectie 6.5, houden we in deze stap geen rekening met de rang van het kind. Immers, het verschil in minimale kostprijs tussen een kind van eenzelfde leeftijdscategorie in eerste en tweede rang is beperkt als er geen rekening wordt gehouden met de huisvestingskost.

Tabel 3 Referentiebudgetten voor kinderen van diverse leeftijden en 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> rang, exclusief kinderopvangkosten, maandbedragen juni 2021

	1 <sup>ste</sup> kind				2 <sup>de</sup> kind		
	2-3-jarige	4-5-jarige	6-11-jarige	12-17-jarige	2-3-jarige	4-5-jarige	6-11-jarige
Voeding	62	88	137	180	63	87	140
Kleding	52	53	60	78	50	52	59
Huisvesting	126	126	127	130	21	21	96
Gezondheid en verzorging	27	27	26	44	27	27	26
Nachtrust	9	2	2	2	9	2	2
Veilige kindertijd	11	29	87	170	7	25	82
Ontspanning	13	14	15	8	4	6	24
Veiligheid	1	1	1	1	0	0	1
Onderhouden relaties	32	42	44	71	23	33	36
Mobiliteit	1	5	9	30	1	5	9
<b>Totaal met huisvestingskost</b>	<b>334</b>	<b>388</b>	<b>509</b>	<b>713</b>	<b>204</b>	<b>257</b>	<b>476</b>
<b>Totaal zonder huisvestingskost</b>	<b>208</b>	<b>262</b>	<b>382</b>	<b>583</b>	<b>183</b>	<b>236</b>	<b>380</b>

Tabel 4 Verschil referentiebudgetten kinderen van diverse leeftijdscategorieën zonder huisvestingskost en zonder kinderopvangkost, maandbedragen juni 2021

	4-5 j tov 2-3 j	6-11 j tov 2-3 j	12-17 j tov 2-3 j	6-11 j tov 4-5 j	12-17 j tov 6-11 j
<b>Absoluut verschil</b>	54	174	376	120	202
<b>Relatief verschil</b>	26%	84%	181%	46%	53%

 Tabel 5 Verschil referentiebudgetten kinderen van 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> rang, exclusief kinderopvangkosten, maandbedragen juni 2021

	2-3-jarige	4-5-jarige	6-11-jarige
<b>Met huisvestingskost</b>			
<b>Absoluut verschil 1<sup>e</sup> rang – 2<sup>e</sup> rang</b>	130	130	33
<b>Relatief verschil 1<sup>e</sup> rang – 2<sup>e</sup> rang</b>	63%	51%	7%
<b>Zonder huisvestingskost</b>			
<b>Absoluut verschil 1<sup>e</sup> rang – 2<sup>e</sup> rang</b>	24	25	1
<b>Relatief verschil 1<sup>e</sup> rang – 2<sup>e</sup> rang</b>	13%	11%	0%

Om een armoedelijc voor de Vlaamse populatie te construeren hanteren we het referentiebudget van een 4-5-jarige voor kinderen tussen 0 en 5 jaar. De tussentijds resultaten van het referentiebudget voor baby's (0-1 jaar) geven aan dat dit budget hoger ligt dan het budget voor een 2-3-jarige omwille van specifieke noden op vlak van voeding en verzorging. Door het referentiebudget van 4-5-jarigen te gebruiken, kunnen de behoeften van elk kind tussen 0 en 5 jaar worden vervuld, indien dit kind gezond is en (via de ouders) toegang heeft tot alle noodzakelijke goederen en diensten. Wanneer de referentiebudgetten van baby's gefinaliseerd zijn, kan de optie worden onderzocht om de leeftijdscategorie 0-5-jarigen verder op te splitsen. Voor 6-11-jarigen en 12-17-jarigen worden de overeenkomstige referentiebudgetten gebruikt om een armoedelijc voor de Vlaamse populatie op te maken. We maken hierbij geen onderscheid tussen de rang van kinderen in het gezin, aangezien dit hoofdzakelijk wordt bepaald door de nood aan een extra slaapkamer en het minimaal noodzakelijk aantal slaapkamers het referentiebedrag voor huisvesting bepaalt (zie sectie 6.5.2.1).

### 2.2.3 Verblijfsregeling kinderen

Voorgaande paragraaf toont aan dat het minimaal noodzakelijk budget voor een kind aanzienlijk is en toeneemt met de leeftijd van het kind. Omdat dit budget afhankelijk is van de verblijfsregeling van het kind in het gezin, differentiëren de referentiebudgetten tussen voltijds en deeltijds inwonende kinderen. Voor deze laatste groep wordt een onderscheid gemaakt tussen een hoederecht-ouder (waarbij de kinderen 20 dagen of meer per maand wonen), een co-ouder (waarbij de kinderen ongeveer de helft van de tijd wonen) en bezoekrechtouder (waarbij de kinderen 10 dagen of minder per maand wonen).

Tabel 6 Referentiebudgetten voor kinderen met verschillende verblijfsregelingen voor gezinnen die huren op de private huisvestingsmarkt, exclusief kinderopvangkosten, maandbedragen juni 2021

	2-3-jarige	4-5-jarige	6-11-jarige	12-17-jarige
<b>Totaal voltijds inwonend kind</b>	334	388	509	713
<b>Totaal hoederechtouder</b>	331	376	483	672
<b>Totaal bezoekrechtouder</b>	221	243	263	350
<b>Totaal co-ouderschap</b>	262	296	359	485
<b>Absolute verschillen met voltijds inwonend kind</b>				
<b>Vershil verblijfsouder</b>	-3	-11	-25	-41
<b>Vershil bezoekrechtouder</b>	-112	-145	-246	-364
<b>Vershil co-ouderschap</b>	-71	-91	-150	-228
<b>Relatieve verschillen met voltijds inwonend kind</b>				
<b>Vershil verblijfsouder</b>	0%	-1%	-2%	-3%
<b>Vershil bezoekrechtouder</b>	-13%	-16%	-24%	-29%
<b>Vershil co-ouderschap</b>	-8%	-10%	-14%	-18%

De referentiebudgetten tonen verschillen in minimale kostprijs van kinderen naar verblijfsregeling: een co-ouder of bezoekrechtouder tekenen een referentiebudget op dat lager is dan dit van een alleenstaande ouder met een voltijds inwonend kind. De verschillen voor gezinnen met één kind bedragen respectievelijk -71 euro (8%) tot -228 euro (18%) en -112 euro (13%) tot -364 euro (29%) (zie Tabel 6). Hierbij werd geen rekening gehouden met de kosten voor kinderopvang. Hoewel de verschillen relatief groot zijn, blijven ook co-ouders en bezoekrechtouders hoge uitgaven hebben voor hun kinderen. Dit is te verklaren door het feit dat het vooropgesteld minimaal aantal slaapkamers voor een woning en de daaruit resulterende huurprijs of aankoopprijs dezelfde blijft voor deze ouders, onafhankelijk van de verblijfsregeling. De verschillen tussen de minimaal noodzakelijke uitgaven van een voltijds inwonend kind en een kind dat minstens 20 dagen per maand inwoont (verblijfsouder) zijn beperkt.

Navraag bij Statbel leert ons dat in de EU-SILC enkel alleenstaande ouders en co-ouders geïdentificeerd kunnen worden. Wanneer kinderen minder dan de helft van de tijd in het huishouden verblijven, worden ze niet als gezinslid geregistreerd in de EU-SILC. Bovendien is geen eenduidig onderscheid mogelijk tussen alleenstaande ouders en co-ouders<sup>16</sup>. In de armoederisico indicator worden alleenstaande ouders en co-ouders gelijk behandeld: dezelfde equivalentieschaal wordt toegepast, of kinderen nu voltijds of slechts de helft van de tijd bij de ouder verblijven.

Kinderen die deeltijds inwonen in twee gezinnen hebben meer goederen en diensten nodig om in hun behoeften te voorzien in vergelijking met kinderen die slechts in één gezin wonen. Zo hebben zij bijvoorbeeld nood aan twee bedden, iets meer kleding en extra verplaatsingsmomenten. De kost voor een 4-5-jarig kind in co-ouderschap bedraagt 296 euro. Voor beide co-ouders samen is er zo een extra meerkost van 592 euro (twee maal 296 euro) ten opzichte van 334 euro voor een voltijds inwonende 4-5-jarige. Deze hogere nood wordt in het geval van deeltijds inwonende kinderen door twee gezinnen gedeeld waardoor de kostprijs voor één gezin significant lager is indien het kind maximaal 50% van de tijd inwoont bij dit gezin (co-ouder of bezoekrechtouder).

Op basis van het grote verschil in minimaal noodzakelijke kosten dient de impact van een armoede-indicator die rekening houdt met de verblijfsregeling van kinderen bij gescheiden ouders verder onderzocht te worden. Als een eerste stap daartoe raadt het onderzoeksteam een grondige analyse van de 2021 ad hoc module van de EU SILC aan. Echter, op dit moment laat de EU-SILC deze differentiatie standaard niet toe en worden enkel kinderen die minstens halftijds inwonen in het gezin geregistreerd. In de illustratieve oefening in sectie 6.9 zal elk kind daarom worden beschouwd als een voltijds inwonend kind en hanteren we het overeenkomstig referentiebudget.

#### 2.2.4 Leeftijd volwassenen

De Vlaamse referentiebudgetten maken binnen de categorie volwassenen (18+) een onderscheid tussen volwassenen onder en boven de 65 jaar. Onderstaande tabel geeft weer dat het referentiebudget voor volwassenen boven de 65 jaar iets hoger (1%) ligt dan het budget voor niet-werkende volwassenen onder de 65 jaar. Dit is voornamelijk te wijten aan hogere gezondheidskosten voor ouderen. Het budget voor een

<sup>16</sup> De 2021 versie van de EU SILC bevat bijkomende informatie in een ad-hoc module. Deze informatie wordt niet jaarlijks opnieuw bevestigd, en kan daarom niet helpen bij het opzetten van een regelmatige armoedemonitoring. Eventueel kan de bijkomende informatie wel gebruikt worden om dit punt verder te onderzoeken. Het gaat om het hebben van kinderen die geen huishoudlid zijn, aantal inwonende kinderen die een ouder hebben buiten het huishouden, de tijd die de ouder doorbrengt met de kinderen die niet tot zijn of haar huishouden horen. Bovendien bevat deze module ook informatie over de aanwezigheid van een extra slaapkamer voor het kind buiten het huishouden, en het aantal nachten per maand dat het kind doorbrengt in het huishouden.

werkende volwassene ligt dan weer hoger dan dit van een 65-plusser omdat de meerkost voor werkenden ten opzichte van niet-werkenden (zie sectie 6.3.2) hoger is dan de meerkost van ouderen. Werken hoeft niet noodzakelijk betaalde arbeid te zijn maar kan ook gaan over een andere dagbesteding zoals vrijwilligerswerk.

Tabel 7 Referentiebudgetten voor alleenstaanden en koppels op actieve en niet-actieve leeftijd die huren op de private huisvestingsmarkt en geen eigen wagen bezitten, maandbedragen juni 2021

	RB 2021	Verschil met alleenstaande werkende man	
		Absoluut	Relatief
<b>Niet-werkende alleenstaande man op actieve leeftijd</b>	1347	-40	-3%
<b>Niet-werkende alleenstaande man +65 jaar</b>	1372	-15	-1%
<b>Werkende alleenstaande man op actieve leeftijd</b>	1387	0	0
<b>Niet-werkende alleenstaande vrouw op actieve leeftijd</b>	1333	-40	-3%
<b>Niet-werkende alleenstaande vrouw +65 jaar</b>	1359	-14	-1%
<b>Werkende alleenstaande vrouw</b>	1374	0	0
<b>Niet-werkend koppel op actieve leeftijd</b>	1752	-88	-5%
<b>Niet-werkende koppel +65 jaar</b>	1786	-54	-3%
<b>Werkend koppel op actieve leeftijd</b>	1840	0	0

De invulling van behoeften is niet eenduidig responsief naar de leeftijd van volwassenen, maar hangt veeleer samen met andere kenmerken zoals gezondheid of zorgbehoefte (zie sectie 6.6) of de mate waarin een actieve dagbesteding (al dan niet betalend werk) wordt ingevuld (zie sectie 6.3).

### 2.2.5 Relatiestatus volwassenen

De onderlinge relaties van de volwassenen in een gezin bepalen de extra minimaal noodzakelijke kost voor deze gezinsleden. Deze kost is lager voor een partner dan voor een bijkomende inwonende volwassene die geen partner is (zoals bijvoorbeeld een volwassen kind of ander familielid) omdat er minder schaalvoordelen worden gerealiseerd door de laatste. Een inwonende volwassene die geen partner is, wordt verondersteld over een eigen slaapkamer te kunnen beschikken (in overeenstemming met de overcrowding rate van Eurostat). Dit zorgt ervoor dat de huisvestingskost wordt verhoogd ten opzichte van een partner die een slaapkamer deelt met een andere volwassene in het gezin. Maar ook andere goederen en diensten worden door partners, meer dan door andere volwassen personen in een huishouden gedeeld zoals het sporadisch gebruik van een deelwagen, een binnenlandse vakantie, het ontvangen van bezoek en een budget voor het vieren van verjaardagen. Dit resulteert in een extra budget van 454 euro voor een partner en 661 euro voor een inwonende volwassene die geen partner is. Dit bedrag kan in de realiteit nog verschillen, afhankelijk van de relatie, gewoonten en afspraken tussen volwassenen die een woning delen.

Tabel 8 Referentiebudgetten voor een inwonende werkende volwassene, het typegezin huurt een woning op de private huisvestingsmarkt en bezit geen eigen wagen, maandbedragen juni 2021

	<b>Alleenstaande, werkend</b>	<b>partner, werkend</b>	<b>inwonend-geen partner, werkend</b>
voeding	193	169	165
kleding	54	45	45
huisvesting	724	20	130
gezondheid en persoonlijke verzorging	61	58	61
nachtrust	3	2	3
veilige kindertijd	0	0	0
ontspanning	88	34	64
veiligheid	21	1	2
onderhouden van relaties	150	81	107
mobiliteit	85	43	85
onvoorzien uitgaven	8	0	0
<b>totaal met private huisvesting</b>	<b>1387</b>	<b>454</b>	<b>661</b>
<b>totaal zonder huisvesting</b>	<b>662</b>	<b>434</b>	<b>532</b>

Omwille van het significant verschil in de invulling van behoeften en de resulterende minimale kostprijs raadt het onderzoeksteam aan rekening te houden met de relaties tussen volwassen gezinsleden. Op basis van de SILC is het mogelijk om dit onderscheid te maken.

#### 2.2.6 Biologisch geslacht

In de Vlaamse referentiebudgetten wordt er een onderscheid gemaakt naar biologisch geslacht. Het verschil tussen het minimale noodzakelijke budget voor mannen en vrouwen is zeer beperkt (1%) (zie Tabel 1). De behoeften-gerelateerde uitgaven voor vrouwen worden verondersteld iets hoger te liggen in de domeinen van gezondheid, persoonlijke verzorging en kleding. Maar omdat het voedingsbudget van een man hoger ligt, worden deze verschillen uitgebalanceerd en komt het uiteindelijke budget van een man iets hoger uit. Het verschil in voedingsbudget stamt in belangrijke mate uit de voedingsaanbevelingen voor gezonde voeding die werken met vorken die een onder- en bovengrens hanteren (omdat dit sterk afhangt van gewicht, lichaamsbeweging, ...). Deze aanbevelingen maken geen onderscheid tussen mannen en vrouwen. Doch, bij het vertalen naar referentiebudgetten werd door het onderzoeksteam gekozen om in overeenstemming met afspraken die werden gemaakt tussen landen in het kader van een Europees onderzoek naar de ontwikkeling van cross-nationaal vergelijkbare voedingskorven om de minimale hoeveelheden voor graanproducten voor vrouwen te nemen en de maximale voor mannen. Dit zorgt ervoor dat de korven een hogere energiewaarden (Kcal) hebben voor mannen dan voor vrouwen, overeenkomstig de EFSA nutritionele referentiewaarden.

Hoewel de referentiebudgetten uitgaan van een licht afwijkende invulling van behoeften tussen mannen en vrouwen, bevelen we aan om de bevolking in zo weinig mogelijk (betwistbare) categorieën opdelen, om de legitimiteit van de armoedelij n te bevorderen.

Het onderzoeksteam raadt aan om het hoogste referentiebudget (man) voor beide geslachten te hanteren. Hierdoor zijn we zeker dat deze financiële ondergrens over het algemeen de behoeften van gezonde, competente en goed geïnformeerde burgers dekt.

### **3 Werkstatus**

#### **3.1 Inleiding**

Actieve participatie aan de samenleving brengt specifieke noden en kosten met zich mee. Voorbeelden zijn aangepaste werkklodij en een doktersbezoek voor een medisch attest in het geval van ziekte. De belangrijkste werkgerelateerde kosten spelen op het vlak van kinderopvang en woon-werkverkeer. Het is echter niet eenvoudig om concreet de minimale invulling van kinderopvang en mobiliteit gerelateerd aan werk te bepalen gezien de grote individuele variaties in kosten om deze behoeften te bevredigen. Die hangen met name sterk samen met het type en de inhoud van de job, de werkuren, de bereikbaarheid van de werkplaats, het type opvang, de gezinssamenstelling enzovoort.

In de meest courante armoedemaatstaven wordt geen onderscheid gemaakt naar arbeidsmarktparticipatie. Of mensen wel of niet een job uitoefenen maakt geen verschil in de levensstandaard die zij zouden moeten kunnen bereiken om niet arm te worden bevonden. Ook in de gekende internationale voorbeelden die een op behoeften gebaseerde armoedelij n ontwikkelen, wordt geen onderscheid gemaakt naar werk- of activiteitsstatus. In Nederland, en in de Supplementary Poverty Measure uitgewerkt in de VS, wordt wel voorgesteld om de werkgerelateerde uitgaven voor woon-werkverkeer en kinderopvang op te nemen in de armoede-indicator, met name aan inkomenszijde door de kosten hiervan af te trekken van het beschikbaar gezinsinkomen. Deze worden beschouwd als niet-discretionaire uitgaven die noodzakelijk zijn om inkomen uit arbeid te verwerven. In praktijk worden in Nederland voorlopig enkel de kinderopvangkosten meegenomen omdat deze gegevens beschikbaar zijn bij de belastingdienst. In de VS wordt naast kinderopvangkosten een vast bedrag voor werkgerelateerde kosten (gebaseerd op survey data) van het inkomen afgetrokken. Ook in Canada worden de (reële) kinderopvangkosten in mindering gebracht van het inkomensconcept.

Echter, voor academici en beleidsmakers is het vaak wel nuttig om de relatie tussen tewerkstelling en armoede te onderzoeken en om de armoedecijfers uit te splitsen naar werkstatus. De oorzaken van armoede en de beleidsmiddelen om armoede te bestrijden kunnen immers niet worden losgekoppeld van de huidige arbeidsmarktparticipatie. Om die reden wordt bij het meten van armoede op populatieniveau in de analyse meestal een onderscheid gemaakt tussen werkenden en werklozen. Het is daarbij echter niet gangbaar om verschillende armoedelijnen te gebruiken.

#### **3.2 Werkstatus: van referentiebudget naar armoedelij n**

De referentiebudgetten in Vlaanderen maken een onderscheid tussen niet-actieven en personen actief op de arbeidsmarkt of in het vrijwilligerswerk (Van Thielen et al., 2010). Er wordt onder andere een extra budget voorzien om sociale contacten met collega's te onderhouden, een klein budget voor aangepaste



kledij op de werkvloer en een extra doktersbezoek. Omdat voor alle typegezinnen wordt verondersteld dat ze toegang hebben tot het openbaar vervoernetwerk op een manier die toelaat om al hun noodzakelijke behoeften te kunnen vervullen, wordt er geen auto of andere specifieke woon-werkverkeer kost meegenomen. Als we kinderopvang<sup>17</sup> buiten beschouwing laten, ligt het budget van de actieven gemiddeld 2% (49 EUR in 2021) hoger dan het budget van niet-actieven.

Bij het ontwikkelen van een referentiebudget gebaseerde armoede-indicator zouden we de armoedelijn kunnen laten variëren naar werkstatus of, ruimer, naar de mogelijkheid zich actief in te zetten voor de maatschappij en rekening houden met de kosten van de hieraan gerelateerde behoeften. Echter, op populatieniveau is het om verschillende redenen moeilijk en mogelijk ook niet wenselijk om bij het ontwikkelen van een armoede-indicator een scherp onderscheid te maken tussen de noden van gezinnen al naargelang ze zich actief inzetten voor de samenleving.

Vooreerst stellen we op basis van de referentiebudgetten vast dat de minimaal noodzakelijke kosten (exclusief kinderopvang en verplaatsingskosten) van gezinnen waarin de volwassenen niet actief zijn op de arbeidsmarkt slechts in beperkte mate verschillen van gezinnen met volwassenen die actief zijn op arbeidsmarkt of zich op een andere manier actief inzetten voor de samenleving. Ten tweede kan het specifieke type dagbesteding, toch in de mate dat dit verschilt van formele tewerkstelling, niet steeds geïdentificeerd worden in de EU SILC. Daarenboven, in het geval we wel over deze informatie zouden beschikken, is het onmogelijk om voor elk type activiteit een minimaal noodzakelijk budget toe te kennen. Meer in het bijzonder zou een binair onderscheid tussen werkenden en niet-werkenden in het bepalen van een armoedelijn leiden tot foutieve conclusies over de hoogte van armoedecijfers en de relatie met de mate waarin personen zich actief inzetten voor de samenleving via werk of een andere zinvolle activiteit.

Al deze argumenten pleiten ervoor om, kinderopvang buiten beschouwing gelaten, de armoedelijn niet te laten differentiëren naar werkstatus en het minimaal noodzakelijke budget om een zinvolle dagbesteding te kunnen uitoefenen als basis te nemen. Om het effect van specifieke beleidsmaatregelen te kunnen waarnemen moeten bijkomende analyses en indicatoren gehanteerd worden.

Wat betreft kinderopvang blijft het zeer moeilijk om een minimum te bepalen dat voor iedereen geldt. De behoefte aan kinderopvang varieert immers sterk en hangt af van een brede waaier aan factoren zoals de specifieke gezinssituatie, het type job/activiteit, het aantal werkuren, de aanwezigheid van een sociaal

---

<sup>17</sup> Het grootste onderscheid tussen niet-actieven en personen die actief zijn op arbeidsmarkt of in het vrijwilligerswerk wordt bij de referentiebudgetten gemaakt in de behoefte aan kinderopvang. Vanuit een rechtenperspectief wordt hier vertrokken van een minimaal recht op kinderopvang voor alle gezinnen met kinderen. Ook ouders die momenteel niet actief zijn op de arbeidsmarkt kunnen nood hebben aan kinderopvang om verschillende redenen, bv. om te solliciteren, om zich bij te scholen, om vrijwilligerswerk uit te voeren, om te zorgen voor een familielid, enzovoort. Naast de economische functie wordt ook de educatieve functie van kinderopvang als maar belangrijker bevonden, in het bijzonder voor kinderen die in kansarmoede opgroeien. Daarom wordt in de referentiebudgetten voor niet-werkenden met jongere kinderen een budget opgenomen dat toelaat om één dag per week gebruik te maken van voorschoolse en/of buitenschoolse kinderopvang. Voor ouders die voltijds werken, wordt daarenboven een extra budget opgenomen om ook op de andere werkdagen gebruik te kunnen maken van kinderopvang. Ook ouders die geen beroep kunnen doen op informele opvang moeten immers de mogelijkheid hebben om hun job uit te oefenen. Er wordt met andere woorden in studies om de toereikendheid van de minimuminkomensbescherming te beoordelen een normatieve veronderstelling gemaakt over de minimale behoefte en de bijhorende minimumkost aan kinderopvang voor elk gezin met jongere kinderen, waarbij extra kosten worden verondersteld voor gezinnen waarin de ouders voltijds werken. Dit zorgt ervoor dat de referentiebudgetten inclusief kinderopvang, een stuk hoger liggen voor de typegezinnen die actief zijn op de arbeidsmarkt in vergelijking met deze van gezinnen met jongere kinderen zonder beroepsactieve volwassenen. Wanneer referentiebudgetten worden gebruikt in de individuele hulpverlening wordt aangeraden om de werkelijke (of noodzakelijke ingeval van ondergebruik) kinderopvangkosten in rekening te brengen, gezien de grote individuele verschillen in de minimale behoefte aan formele kinderopvang.

netwerk, enzovoort. Bovendien varieert de kost van formele kinderopvang ook nog eens naargelang het type opvang, en in het geval van gesubsidieerde opvang wordt het tarief wettelijk bepaald<sup>18</sup> op basis van het inkomen van gezinnen.

Omwille van de grote impact, en ook de grote variatie in kosten naar gelang de kenmerken en inkomens van gezinnen, leek het hier gepast om, analoog met de RB-armoedemaatstaven in Nederland, Canada en de VS, kinderopvangkosten op een individuele basis mee te nemen, voor kinderen tot 12 jaar. We kiezen er dus voor om geen minimumbudget voor kinderopvangkosten op te nemen in de armoedelij, maar om deze kosten in mindering te brengen aan de inkomenszijde.

Aan de hand van EUROMOD is het mogelijk om voor elk Vlaams gezin in de EU SILC te simuleren welk dagtarief zij zouden moeten betalen in het inkomensgerelateerde stelsel (zie Vinck & Verbist, 2020). Dit is het meest gangbare stelsel (uit de cijfers van kind en gezin<sup>19</sup> blijkt dat 76% van de voorschoolse kinderen wordt opgevangen in initiatieven die inkomensstarieven hanteren). Deze methode is enkel mogelijk in de mate dat het model toelaat om de kosten in het inkomensafhankelijke stelsel te schatten voor individuele gezinnen geüpdatet en toegankelijk blijft voor onderzoekers en administraties, en indien het inkomensafhankelijke stelsel een voldoende brede dekking blijft houden. De signalen dat meer en meer gezinnen noodgedwongen moeten uitwijken naar het private stelsel stemmen in dit geval niet hoopvol, en kunnen in de toekomst tot een heroverweging van deze aanbeveling leiden.

Een open vraag blijft hoe we dit dagtarief omzetten naar een maandelijkse kinderopvangkost. Hier zijn verschillende pistes mogelijk afhankelijk van de (beleid)visie op het nut en de noodzaak van kinderopvang voor alle gezinnen. In sectie 6.9.4.2 verkennen we een aantal mogelijke en haalbare scenario's uit, die elk een ander perspectief hanteren op het bepalen van de minimaal noodzakelijke behoefte aan kinderopvang.

Een eerste scenario berekent een maandelijkse kinderopvang kost op basis van het gerapporteerde verbruik van formele kinderopvang, beschikbaar per kind in de EU SILC. We gaan er hier bijgevolg vanuit dat het effectieve gebruik van formele kinderopvang, de behoefte aan formele kinderopvang ten volle reflecteert.

Een tweede scenario stapt enigszins af van deze assumptie. We gaan er in dit scenario vanuit dat de nood aan formele kinderopvang beter gereflecteerd wordt door het huidige opgetelde gebruik van formele en informele kinderopvang.

Een derde scenario tracht behoeften te definiëren los van het huidige gebruik aan kinderopvang. Het is immers mogelijk dat gezinnen niet terecht kunnen in formele opvang, of die te weinig gebruiken. Ook is het mogelijk dat gezinnen geen toegang hebben tot informele kinderopvang, en daarom hun kinderen vaker dan wenselijk alleen moeten laten om te gaan werken. Idem kunnen andere gezinnen bij wijze van luxe meer beroep doen op de kinderopvang, zeker op kinderopvang van het informele type. In dit scenario bepalen we op basis van het aantal gewerkte uren de veronderstelde behoefte aan kinderopvang. Dit gebeurt op basis van het gerapporteerde aantal uren tewerkstelling per week (begrensd op 40 uur/week) van de volwassene in het huishouden die het laagste aantal gerapporteerde werkuren heeft.

---

<sup>18</sup> Zie Besluit van de Vlaamse Regering van 22 november 2013-subsidieskinderopvang: <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1023549&geannoteerd=false#H1063663> en het Ministerieel besluit van 23 april 2014 - uitvoering van het subsidiebesluit: <https://www.kindengezin.be/kinderopvang/sector-babys-en-peuters/regelgeving-en-juridisch/regelgeving/>

<sup>19</sup> Kind in Vlaanderen 2019: <https://www.kindengezin.be/img/KIV2019.pdf>

Een vierde scenario bouwt verder op de normatieve redenering ontwikkeld voor scenario 3. Echter, hier trachten we er rekening mee te houden dat sommige gezinnen mogelijk niet werken wegens een gebrek aan toegang tot kinderopvang, of dat een behoefte aan kinderopvang niet rechtstreeks samenhangt met een tewerkstelling. Deze redenering vertrekt meer vanuit een rechtenperspectief zoals ingenomen bij het opstellen van de referentiebudgetten voor typegezinnen. In dit scenario voorzien we analoog met de Vlaamse referentiebudgetten voor elk gezin met kinderen jonger dan 12 jaar, een minimale behoefte van 1 dag kinderopvang. Voor gezinnen met werkende ouder(s) wordt de redenering in scenario 3 gehanteerd.

Voor de berekening van de overeenkomstige kinderopvangkost vertrekken we van de ouderbijdrage in het inkomensgerelateerde stelsel voor kinderen van 3 jaar en jonger. Voor kinderen tussen 4 en 12 jaar berekenen we de bijkomende de kost van kinderopvang op basis van de forfaitaire tarieven voor de voor- en naschoolse kinderopvang<sup>20</sup>.

Ook voor woon-werkverkeer zouden soortgelijke scenario's kunnen worden uitgewerkt voor een armoedemeting op populatieniveau. Omdat de behoefte aan mobiliteit echter verder gaat dan woon-werkverkeer en omdat de variatie in behoeften voornamelijk samenhangt met woonplaats (en de afstand tot werk net als de afstand tussen andere noodzakelijke goederen en diensten), wordt dit besproken onder sectie 6.5.2.4.

## **4 Student**

### **4.1 Inleiding**

Studeren in het hoger onderwijs brengt specifieke verwachtingen en noden met zich mee die verschillend zijn van de behoeften van middelbare scholieren. Enerzijds kan deze variatie worden toegeschreven aan de leeftijdscategorie van jongvolwassenen (18-25 jaar) die zich ergens tussen de status van kinderen en volwassenen bevindt (Van Thielen et al., 2010). Anderzijds brengt student zijn minimale noodzakelijke kosten met zich die die specifiek verbonden zijn aan het studeren. Het is echter niet eenvoudig om een minimaal noodzakelijk budget voor studenten te bepalen aangezien de studiekosten zeer sterk variëren naargelang de studierichting en woonplaats van de student. Bovendien is er een groot verschil tussen pendel- en kotstudenten.

In andere armoede-indicatoren wordt over het algemeen geen onderscheid gemaakt en worden studenten beschouwd als volwassenen. Ook in de internationale voorbeelden die een op behoeften gebaseerde armoedelijn construeren, worden de minimale noden en kosten van studenten niet mee in rekening gebracht. Deze benaderingen nemen studeren in het hoger onderwijs impliciet dus niet mee als minimale behoefte.

---

<sup>20</sup> Analoog aan de opmaak van de referentiebudgetten hanteren we hiervoor de FERM-tarieven die worden gehanteerd door de landelijke kinderopvang. Ferm is in Vlaanderen de grootste organisatie in de private sector die gesubsidieerde BKO organiseert. Daarnaast werken zij ook vaak samen met gemeentebesturen om BKO te organiseren en gebruiken zij als maar vaker ook de FERM-tarieven.

## 4.2 Studeren: van referentiebudget naar armoedelijk

In de Vlaamse referentiebudgetten worden sinds 2010 aparte budgetten opgemaakt voor studenten. Om de kosten van studenten te berekenen vertrekken de referentiebudgetten van het onderscheid tussen studiekosten en leefkosten. In geval van studiekosten wordt er nog een onderscheid gemaakt tussen strikte en ruime studiekosten.

De strikte studiekosten zijn rechtstreeks verbonden aan de gevolgde opleiding. Het gaat om het studiegeld dat bij inschrijving moet worden betaald, een laptop en toebehoren en de uitgaven voor cursussen en studieboeken, de kosten voor een studiereis, stage, eindwerk en/of atelier. Deze kosten worden standaard berekend op basis van de gemiddelde kost zoals bepaald in het onderzoek naar de hoogte van de studiekosten in het hoger onderwijs in Vlaanderen (De Norre, De Leebeek, & Havermans, 2020). Het illustratieve budget laat toe om de noodzakelijke kosten te betalen voor een gemiddelde studierichting in Vlaanderen. Bij toepassing in de hulpverlening (bv. door medewerkers van de STUVO's) dient het budget te worden vervangen door de feitelijke studiekosten per opleiding en studiejaar. Naast de kosten die verbonden zijn met de gekozen opleiding zijn er ook nog de zogenaamde ruime studiekosten. Deze betreffen: de verplaatsingskosten van en naar de campus, de huur van een studentenkamer en de inrichting ervan. Ook uitgaven voor een boekentas, pennenzak, bureaulamp of bureaustoel behoren tot deze categorie. Voor de verplaatsingskosten wordt de kost verbonden aan het gebruik van openbaar vervoer berekend en voor kotstudenten ook nog de kost voor het onderhoud van een tweedhandsfiets. De huisvestingskosten van kotstudenten worden berekend op basis van de gemiddelde prijs voor een privé-kamer met een lavabo met warm en koud water, verhuurd voor 12 maanden. Daarnaast wordt voor kotstudenten ook nog een budget bijgevoegd voor: poetsmateriaal, de afschrijfkost van kookuitrusting, beddengoed, een nachtlampje en wekkerradio en enkele dingen om het kot te verfraaien zoals een plant, kaarsjes, een lamp en een extra (bezoekers)stoel. Ten derde zijn er nog de leefkosten van studenten. Die hangen niet samen met de gekozen studie maar met het leven als jongvolwassene. Het gaat om uitgaven voor voeding, kleding, gezondheid, persoonlijke verzorging, wonen, mobiliteit, ontspanning en het onderhouden van relaties.

Het noodzakelijk bijkomend bedrag voor een pendelende student komt neer op 820 euro, en voor een kotstudent loopt dit op tot 1211 euro. Voor een scholier van 15 jaar wordt een minimaal noodzakelijke kost van 713 euro in rekening gebracht. De overstap van middelbaar naar het hoger onderwijs brengt dus een verhoging van 107 euro mee voor een pendelstudent en 498 euro voor een koststudent. Voor een bijkomende inwonende volwassene die actief wil zijn op de arbeidsmarkt wordt een minimaal noodzakelijke kost van 651 euro gerekend. Het referentiebudget voor een student die pendelt ligt dus 170 euro of 26% hoger ten opzichte van een jongvolwassene die niet studeert en verondersteld wordt over een eigen inkomen te beschikken. Dit verschil is hoofdzakelijk te wijten aan de studiekosten die vervat zitten in de korf veilige kindertijd, maar ook aan veronderstellingen rond gedeelde kosten binnen het huishouden<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Een extra inwonende niet-studerende volwassene wordt verondersteld (ongeacht de leeftijd) te beschikken over een eigen te besteden budget waardoor minder zaken in het huishouden gedeeld worden dan wanneer het gaat over een scholier of student die afhankelijk zijn van het inkomen van de ouders/voogd.

Tabel 9 Referentiebudgetten voor inwonende jongvolwassenen en studenten, maandbedragen juni 2021

	inwonende jongvolwassene	student
<b>Voeding</b>	165	161
<b>Kleding</b>	45	46
<b>Huisvesting</b>	129	130
<b>Gezondheid en verzorging</b>	51	38
<b>Nachtrust</b>	3	2
<b>Veilige kindertijd</b>	0	316
<b>Ontspanning</b>	64	8
<b>Veiligheid</b>	2	1
<b>Onderhouden van relaties</b>	107	71
<b>Mobiliteit</b>	85	47
<b>TOTAAL</b>	<b>651</b>	<b>820</b>

Referentiebudgetten vertrekken vanuit noodzakelijke behoeften waarrond een maatschappelijke consensus bestaat (zie hoofdstuk 2). Net zoals in het geval van werken is het moeilijk om te bepalen of hoger onderwijs als een minimale noodzakelijke behoefte voor iedereen moet worden gezien. Om deze reden is het niet mogelijk om een eenduidig antwoord te bieden op de vraag of en in welke mate we in het meten van armoede op populatieniveau moeten differentiëren naar de kost van hoger onderwijs. Afhankelijk van het perspectief en de visie van beleidsmakers zijn hier dan ook verschillende scenario's mogelijk. We onderscheiden drie scenario's die elk vanuit een ander standpunt rond de behoefte aan hoger onderwijs vertrekken.

Het eerste en het tweede scenario vertrekken vanuit het standpunt dat hoger onderwijs een noodzakelijk behoefte is, maar verschillen in de wijze waarop deze behoefte wordt toegekend (universeel of volgens de huidige levensstandaard). Het eerste scenario gaat uit van de huidige levensstandaard en vertrekt vanuit de vraag of gegeven de huidige positie waarin een persoon zich bevindt, deze voldoende financiële middelen heeft om te kunnen voldoen aan alle verwachtingen die hieraan verbonden zijn. Volgens deze redeneerwijze moet de kost van studeren in rekening worden gebracht voor huishoudens waarin een student aanwezig is. Deze optie lijkt op het eerste zicht vanzelfsprekend als we het tweede en derde criteria toepassen: het meenemen van studiekosten voor hoger onderwijs heeft een grote impact op de hoogte van de armoedelijn van gezinnen met studenten en differentiëren is praktisch haalbaar aangezien de status van student is opgenomen in de SILC-data. Bovendien nemen we aan de inkomenszijde ook de studiebeurzen en andere steunmaatregelen mee, en is het dus evenwichtiger om de noodzakelijke uitgaven die gepaard gaan met studeren ook mee te nemen. Dit scenario heeft echter een aantal contra-intuïtieve implicaties. Studeren is immers onderhevig aan preferenties en bovendien hangt de keuze om verder te studeren ook samen met de financiële toestand van gezinnen. Omdat we geen informatie hebben over preferenties en behoeften rond studeren blijven jongeren die wel willen maar niet kunnen studeren

omwille van financiële of andere drempels onder de radar. Zo dreigen we met name het niveau van een toereikende levensstandaard voor lage inkomensgezinnen te onderschatten.

In een tweede scenario wordt hoger onderwijs als een universele behoefte gezien. We vertrekken hier vanuit de visie dat alle jongeren na het secundair onderwijs in principe de financiële mogelijkheid moeten hebben om te kunnen verder studeren of je daar nu – om welke reden ook – voor kiest of niet. De minimale behoeften van jongvolwassenen worden daarom gelijk gehouden zonder te differentiëren naar de huidige situatie (student of niet). Vanuit deze optiek kan je streven naar een armoedelijk die voor iedereen tussen de 18 en 25 jaar<sup>22</sup> de bijkomende (mediane) kosten van een hogere opleiding reflecteert. In deze optie wordt voor elk gezinslid tussen de 18 en 25 jaar een bijkomend referentiebedrag van een student, namelijk 820 euro, toegekend.

Het derde scenario vertrekt vanuit de visie dat verder studeren een preferentie is, of als een investering moet worden gezien die op individueel niveau genomen wordt. In deze visie is het kunnen volgen van hoger onderwijs geen noodzakelijk behoefte en als dusdanig moet er in de armoedelijk dan ook geen onderscheid naar studeren worden gemaakt ongeacht de werkelijke situatie. We gaan hier uit van de extra kost voor een inwonende volwassene, voor iedere 18 – 25-jarige, onafgezien van de activiteitsstatus. Dit scenario werd bij de ontwikkeling van de Belgische referentiebudgetten niet in rekening genomen, en het zou dus in principe niet in aanmerking moeten worden genomen in deze oefening om te veralgemenen naar een armoede-indicator die bruikbaar is op populatieniveau. Omdat het scenario echter wordt gehanteerd in de buitenlandse voorbeelden van behoefte gebaseerde armoedelijnen werken we het wel uit. In de buitenlandse voorbeelden worden studenten dus niet anders behandeld dan andere volwassenen.

De keuze voor het ene of het andere scenario is in sterke mate normatief bepaald en kan tegelijk belangrijke gevolgen hebben voor de resulterende armoedecijfers bij de groep van studenten. We bevelen verder onderzoek en consultatie van stakeholders en ervaringsdeskundigen aan vooraleer er een duidelijke voorkeur naar voor kan worden geschoven.

## **5 Huisvesting**

### **5.1 Inleiding**

De grote impact van huisvestingskosten op de levensstandaard van gezinnen wordt algemeen erkend. De korf voor huisvesting vertegenwoordigt van alle korven het grootste aandeel in het totale referentiebudget. De referentiebudgetten voor huisvesting tonen daarnaast grote verschillen in minimaal noodzakelijke uitgaven, afhankelijk van de status van gezinnen als eigenaar, private of sociale huurder (zie 6.5.2.5).

Gezien het grote aandeel van de huisvestingskosten in de totaal noodzakelijke uitgaven van gezinnen is het cruciaal om deze kosten zo realistisch mogelijk te schatten bij het bepalen van een armoedelijk die is gebaseerd op de kostprijs van noodzakelijke uitgaven. Dit is echter geen eenvoudige opgave omdat deze kost sterk wordt bepaald door persoonlijke en contextuele factoren. Huisvesting is een onvermijdelijke uitgave, die enerzijds wordt bepaald door persoonlijke preferenties, en anderzijds wordt beïnvloed door

---

<sup>22</sup> Merk op dat hierop variaties mogelijk zijn. Men kan verder verfijnen naar iedereen in deze leeftijdscategorie die nog geen diploma hoger onderwijs heeft, of deze periode verkorten (op basis van de minimaal mogelijke opleidingsduur) of zelfs verlengen, vanuit het idee van levenslang leren.

externe factoren, zoals de beschikbaarheid en de kwaliteit van het huisvestingsaanbod, de hoogte van de rentevoeten of de prijzen van bouwmaterialen. Gezinnen hebben bovendien niet altijd de financiële en/of mentale ruimte om (op korte termijn) hun huisvestingssituatie te veranderen. Deze factoren maken van de huisvestingskost een belangrijke maar complexe aangelegenheid om mee te nemen in een armoedemeting.

In de internationale voorbeelden zien we dat de minimaal noodzakelijke huisvestingskosten, die worden opgenomen aan de kant van de armoedelijn, in Nederland, Canada en Italië geschat worden met behulp van regressieanalyses op survey data met werkelijke huisvestingskosten. Hierbij wordt vaak vertrokken vanuit bepaalde veronderstellingen over de woningoppervlakte, het aantal slaapkamers en/of de kwaliteit van de woning. In deze normatieve schattingen worden echter geen of zeer beperkte kwaliteitsvereisten vooropgesteld en worden er amper expliciete veronderstellingen gemaakt over verschillen in behoeften tussen huishoudens met variërende kenmerken. In Nederland en Canada wordt enkel het aantal slaapkamers in rekening gebracht en in het geval van Italië de minimaal noodzakelijke woonoppervlakte per gezinstype. De SPM in de VS brengt huisvestingskosten in rekening o.b.v. consumptiedata en maakt hierbij geen normatieve veronderstellingen. In alle voorbeelden met uitzondering van Nederland wordt regionale variatie in rekening gebracht.

In Nederland en Canada wordt bij het ontwikkelen van de armoedelijn vertrokken van de behoeften van private huurders. Om het voordeel van woningeigenaren in rekening te brengen wordt in beide voorbeelden het voordeel van eigenaars toegevoegd aan de inkomenszijde. In Nederland bestaat dit voordeel uit de netto huurwaarde (= potentiële huuropbrengst, i.e. de geïmputeerde huur, - onderhoudskosten en de voor eigenaars specifieke verzekeringen en belastingen). Voor Canada wordt dit voordeel berekend als het verschil in kostprijs tussen eigenaars en huurders waarbij men ook rekening houdt met de interesten van de hypothecaire lening van eigenaars. In Italië wordt de armoedelijn volledig bepaald op basis van reële consumptie-uitgaven van gezinnen, waardoor de variaties in uitgaven tussen huurders en eigenaars deels in rekening worden gebracht. De VS, Canada en Nederland houden ook rekening met de huursubsidie die gezinnen ontvangen.

Er bestaat een rijke literatuurstroom die de impact onderzoekt van verminderde huur, of eigenaarschap, op de gangbare ongelijkheids- en armoedemaatstaven, en op de effectiviteit van beleidsmaatregelen (Joachim R. Frick & Grabka, 2003; Joachim R Frick, Grabka, Smeeding, & Tsakloglou, 2010; Verbist & Grabka, 2017). Dit gebeurt meestal door het financiële voordeel te kwantificeren van een verminderde huur, of het wonen in de eigen gezinswoning ten opzichte van het huren op de privé markt. Hiervoor berekent men de actuele huurwaarde van de gezinswoning op de private huurmarkt (de zogenaamde geïmputeerde huur), en vergelijkt men dit bedrag met de werkelijk betaalde huisvestingskosten. Er bestaan verschillende methodes om de geïmputeerde huur van een woning te berekenen, met verschillende voor- en nadelen. Zo is er de kapitaalmarktbenadering, de eigen beoordeling van de bewoners, en de opportuniteitskostbenadering (Figari et al., 2017). In de meest courante armoedemetingen, zoals de Europese armoedelijn, wordt geen rekening gehouden met huisvestingskosten omdat deze indicator zuiver gebaseerd is op het huishoudinkomen. Er zijn wel al pogingen gedaan om het voordeel van eigenaars en sociale huurders ten opzichte van private huurders mee te nemen in de berekeningen (zie ook sectie 6.5.2.5). Het voordeel dat resulteert uit de potentiële huurwaarde ten opzichte van de werkelijk betaalde huisvestingskosten wordt dan mee in rekening gebracht bij het inkomensconcept.

In deze paragraaf onderzoeken we hoe we voor het meten van armoede op populatieniveau rekening kunnen houden met de kosten van een minimaal noodzakelijk/normatief huisvestingsbudget. We

analyseren in hoeverre dit budget afhankelijk is van de woonplaats, de huisvestingsstatus en de kwaliteit van de woning. Op basis van de criteria die we definieerden in sectie 6.1 bepalen we welke differentiaties realistisch kunnen worden meegenomen in het bepalen van de armoedelijn.

## 5.2 Huisvesting: van referentiebudget naar armoedelijn

Bij de opmaak van de referentiebudgetten voor huisvesting is vertrokken van drie universele criteria waaraan iedere woning zou moeten voldoen om de gezondheid van de bewoners niet in het gedrang te brengen, nl. het bieden van veiligheid en bescherming, het zorgen voor dagelijkse hygiëne en het bieden van voldoende leefruimte. Deze algemene criteria voor adequate huisvesting werden vervolgens geoperationaliseerd naar Vlaamse maatstaven met behulp van de indicatorennota van het Woonbeleidsplan Vlaanderen (Winters et al., 2018).

De referentiebudgetten worden zowel berekend voor huurders als voor eigenaars. Voor huurders wordt een budget voorzien voor de huur, kleine herstelwerken, onderhoud van de woning en voor water- en energieverbruik. Voor het bepalen van de huurprijs wordt een onderscheid gemaakt tussen huurders op de private huisvestingsmarkt en huurders op de sociale huisvestingsmarkt. Voor private huurders gebruiken de referentiebudgetten data van de Vlaamse Woonenquête (2008-2013-2018) van het Steunpunt Wonen (Heylen & Vanderstraeten, 2018). In samenwerking met de onderzoekers van het steunpunt werd een set van criteria<sup>23</sup> vastgelegd om een kwaliteitsvolle woning te definiëren. Deze kwaliteitscriteria worden toegepast op de Vlaamse Woonenquête om zo om de vijf jaar de mediane huurprijs van een kwaliteitsvolle woning in Vlaanderen te berekenen. In de tussenliggende jaren worden deze geïndexeerd op basis van de huurindex. Voor het berekenen van de mediane huurkost voor sociale huurders wordt iedere vijf jaar een beroep gedaan op de administratieve data van de VMSW, en ook deze worden tussentijds geïndexeerd op basis van de huurindex.

Voor eigenaars zonder lopende afbetaling wordt de huurkost vervangen door een budget voor het uitvoeren van grote onderhoudswerken en het betalen van onroerende voorheffing. Het budget voor grote onderhoudswerken wordt bepaald op basis van 1% van de gemiddelde aankoopprijs van woningen in Vlaanderen gedurende de laatste vier jaar (Van Thielen et al., 2010). Voor 2021 bedroeg dit renovatiebudget 2.335 euro per jaar of 194,58 euro per maand. Daarnaast wordt ook de kost voor onroerende voorheffing toegevoegd aan het referentiebudget voor eigenaars. Omdat uit onderzoek blijkt dat de reële kost voor onroerende voorheffing nauwelijks verschilt naar gezinstype, wordt voor alle gezinnen de mediane maandelijkse kost voor onroerende voorheffing in aanmerking genomen. Voor 2021 bedraagt dit budget 52 euro per maand. Bij de ontwikkeling van het referentiebudget voor eigenaars met een lopende afbetaling werd in 2010 ook de bruto mediane afbetaling van de hypothecaire lening in rekening gebracht op basis van gegevens van de SILC. Deze oefening werd echter nadien niet meer herhaald.

Het normatief budget voor gebruikerskosten vertrekt van de noodzakelijk behoeften voor energie en water. Voor energie betreffen deze: verwarming, verlichting, en het gebruik van elektrische toestellen. Op basis van bestaande richtlijnen, aanbevelingen, reëel gemeten verbruik en sociale normen, wordt bepaald hoeveel verbruik minimaal nodig is om deze functies adequaat te vervullen. Om een ondergrens te definiëren, wordt uitgegaan van woningen die voorzien zijn van dubbel glas en verwarmen met een

---

<sup>23</sup> De woning moet (1) in matige tot goede fysische staat zijn; (2) een toilet en badkamer in huis hebben; (3) geen lekkend dak, geen vochtige muur of vloer, geen rottend raamwerk hebben; (4) en één slaapkamer voor de volwassene(n) en één slaapkamer per 2 kinderen (tenzij >12 jaar en van verschillend geslacht) bevatten.



hoogrendementsketel, spaarzaam verbruik en gebruik van zuinige toestellen die beschikbaar en betaalbaar zijn voor een groot publiek. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen mensen die werken en niet werken (deze laatste hebben een iets hoger verbruik) en het budget stijgt met het aantal gezinsleden, rekening houdend met schaalvoordelen. Voor het energiebudget wordt een gemiddelde berekend van het minimale verbruik voor drie woningtypes (appartement, rijhuis en open bebouwing).<sup>24</sup>

Op een gelijkaardige wijze wordt te werk gegaan bij de ontwikkeling van een normatief waterbudget. Dat bepaalt welke hoeveelheid water minimaal noodzakelijk is voor Vlaamse gezinnen van een bepaalde gezinsomvang en -samenstelling. Vertrekbasis zijn volgende noodzakelijke functies van water: consumptie (drinkwater), hygiëne (lichaamshygiëne, toiletgebruik, poetsen van de woning, wassen van kleding en overige functies (water geven aan kamerplanten of poetsen van de fiets). Bovendien wordt verondersteld dat de gezinnen gebruik maken van waterzuinige toestellen die ruim beschikbaar en betaalbaar zijn, meer bepaald een spaardouchekop, een waterzuinige wasmachine en een toilet met spaarknop. Voor het bepalen van de prijs van het waterbudget wordt het gemiddelde van de verschillende drinkwatermaatschappijen in Vlaanderen berekend volgens de geldende waterfactuur. Bij de bepaling van het waterbudget wordt, evenmin als bij de bepaling van de noodzakelijke energiekosten, rekening gehouden met het sociaal tarief omdat niet iedereen hierop automatisch aanspraak kan maken (zie ook sectie 6.8).

Het referentiebudget voor adequate huisvesting bevat zowel voor eigenaars als voor huurders ook een prijskaartje verbonden aan het onderhoud/poetsen van de woning en het uitvoeren van de kleine herstellingswerken, inclusief de kost voor het jaarlijkse onderhoud van de verwarmingsketel. Het normatieve referentiebudget voor huisvesting varieert dus naast de gezinssamenstelling, ook naargelang het eigendomsstatuut en de arbeidsmarktstatus van de gezinsleden. Tabel 10 toont de verschillende componenten van het totale huisvestingsbudget voor enkele typegezinnen. De tabel laat zien dat de huisvestingskost sterk gereduceerd wordt wanneer gezinnen een woning huren op de sociale, vergeleken met de private huurmarkt. En ook voor eigenaars wordt de huisvestingskost sterk gereduceerd wanneer er geen rekening wordt gehouden met de afbetaling van de hypothecaire lening.

---

<sup>24</sup> Omdat veel gezinnen een woning huren die niet is uitgerust met een condenserende aardgasketel, gebeurt er, zoals geadviseerd door experts inzake energiearmoede, ook steeds een omrekening naar de kostprijs voor het verbruik van een standaard stookolieketel. Hiervoor wordt de officiële mazoutprijs gebruikt voor een levering van minimum 2000 liter gewone stookolie. Bij het actualiseren van de referentiebudgetten wordt het hoogste bedrag van beide berekeningen (aardgas en stookolie) weerhouden voor de bepaling van de kostprijs voor verwarming, rekening houdend met het brandstoftarief en de kosten voor keuring van een aardgasketel (2/jaar) respectievelijk stookolieketel (1/jaar). In de voorgaande jaren en het huidige jaar (2022) blijft het tarief voor stookolie het hoogst en wordt dit opgenomen in het referentiebudget.

Tabel 10 Referentiebudgetten voor huisvesting van enkele typegezinnen, maandbedragen juni 2021 (alle gezinsleden verkeren in een goede gezondheid, de volwassenen op actieve leeftijd werken, ze bezitten geen eigen wagen)

	all	all+ 6-11 j	all + 6-11, 12-17 j	koppel	Koppel + 6-11 j	koppel + 6-11,12- 17 j
Private huur	581	674	738	581	674	738
Sociale huur	248	262	254	417	354	358
Energie	93	119	145	105	131	157
Water	19	23	30	26	31	37
Onderhoud woning	14	16	20	14	17	20
Herstellingen woning	17	17	17	17	17	17
<b>Totale huisvestingskost in RB eigenaars</b>	<b>390</b>	<b>422</b>	<b>458</b>	<b>409</b>	<b>442</b>	<b>478</b>
<b>Totale huisvestingskost in RB private huur</b>	<b>724</b>	<b>849</b>	<b>949</b>	<b>743</b>	<b>870</b>	<b>969</b>
<b>Totale huisvestingskost in RB sociale huur</b>	<b>391</b>	<b>436</b>	<b>465</b>	<b>579</b>	<b>550</b>	<b>589</b>

De huisvestingskosten omvatten een belangrijk aandeel in het minimaal noodzakelijk inkomen van een gezin. Dit aandeel is sterk afhankelijk van de huisvestingsstatus (eigenaar/sociale huurder/private huurder) en de grootte van een gezin. Tabel 11 laat zien dat het aandeel van de huisvestingskosten in de totale referentiebudgetten voor eigenaars varieert van 19% voor een koppel met twee oudere kinderen tot 38% voor een alleenstaande. Wanneer gezinnen een sociale woning huren ligt dit aandeel op een gelijkaardig niveau (en varieert het voor dezelfde typegezinnen respectievelijk van 22% tot 37%). Het aandeel stijgt significant wanneer deze gezinnen een private woning huren (tot respectievelijk 31% à 52%).

Tabel 11 Referentiebudgetten (totaal en voor huisvesting) en aandeel van de verschillende huisvestingskosten in de totale referentiebudgetten voor enkele typegezinnen, maandbedragen juni 2021 (alle gezinsleden verkeren in een goede gezondheid, de volwassenen op actieve leeftijd werken en de gezinnen zijn voldoende mobiel zonder eigen auto)

	all	all+4-5j	all+6-11j	all+12-17j	all+4-5,6-11 j	all+ 6-11, 12-17 j	koppel	koppel+ 4-5j	koppel+ 6-11j	koppel+ 12-17j	koppel+ 4-5,6-11 j	koppel+ 6-11,12-17 j
<b>Totaal RB eigenaars</b>	1009	1298	1420	1625	1668	2034	1463	1754	1876	2080	2132	2489
Totale huisvestingskost	358	389	389	392	409	421	378	408	408	412	428	441
<i>groot onderhoud en onroerende voorheffing</i>	24%	19%	17%	15%	15%	12%	17%	15%	13%	12%	12%	10%
<i>verbruikerskost</i>	11%	11%	10%	9%	10%	9%	9%	9%	8%	8%	9%	8%
<i>klein onderhoud en herstel</i>	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	1%
<b>Totaal RB sociale huur</b>	1054	1345	1467	1673	1710	2077	1664	1896	2017	2221	2278	2638
Totale huisvestingskost	391	436	436	439	451	465	579	549	550	553	575	589
<i>huur</i>	24%	19%	18%	16%	15%	12%	25%	19%	18%	16%	16%	14%
<i>verbruikerskost</i>	11%	11%	10%	9%	9%	8%	8%	9%	8%	7%	8%	7%
<i>klein onderhoud en herstel</i>	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	1%
<b>Totaal RB private huur</b>	1387	1758	1880	2085	2131	2561	1828	2216	2337	2541	2594	3017
Totale huisvestingskost	724	849	849	852	871	949	743	869	870	873	891	969
<i>huur</i>	42%	38%	36%	32%	32%	29%	32%	30%	29%	27%	26%	24%
<i>verbruikerskost</i>	8%	8%	8%	7%	8%	7%	7%	7%	7%	6%	7%	6%
<i>klein onderhoud en herstel</i>	2%	2%	2%	2%	2%	1%	2%	2%	1%	1%	1%	1%
<b>Ratio's totale RB</b>												
sociale huur/private huur	76%	77%	78%	80%	81%	81%	91%	86%	87%	88%	88%	88%
eigenaars/private huur	76%	76%	78%	80%	80%	81%	82%	81%	82%	83%	84%	84%
eigenaars/sociale huur	100%	99%	99%	99%	100%	100%	90%	94%	95%	95%	95%	96%

Zoals hierboven reeds vermeld worden de referentiebudgetten voor huisvesting opgemaakt onder bepaalde veronderstellingen met betrekking tot de leefomstandigheden en de leefwijze van typegezinnen. Zo wordt verondersteld dat de gezinnen wonen in kwaliteitsvolle woningen die voldoen aan bepaalde energetische kenmerken. Ook wordt verondersteld dat de gezinnen zuinig omgaan met water en energie en ze over energiezuinige huishoudtoestellen beschikken. Bovendien veronderstelt het referentiebudget dat de gezinnen wonen op een locatie waar alle nodige goederen en diensten bereikbaar zijn zonder een eigen wagen te bezitten. Tot slot hanteert het illustratief referentiebudget een mediane huurprijs op de private huurmarkt voor Vlaanderen en differentieert de huurprijs niet op basis van woonplaats.

Wanneer de referentiebudgetten worden gebruikt voor het diagnosticeren van financiële behoefte van individuele gezinnen, kunnen elk van deze uitgaven aangepast worden op basis van een sociaal onderzoek door maatschappelijk assistenten met behulp van de REMI-tool. Zij kunnen hierin (op basis van een afsprakenkader dat opgemaakt wordt binnen het lokale OCMW) een realistische huurprijs ingeven en kunnen ook kosten voor energie en water aanpassen. Wanneer de sociaal werker een eigen wagen noodzakelijk acht (bijvoorbeeld om te gaan werken, gegeven de ligging van woon- en werkplaats) kan ook de minimale kost van een goedkope tweedehandswagen worden toegevoegd. Op die manier bekomt men een minimaal noodzakelijk budget op maat van een specifiek gezin.

Wanneer referentiebudgetten worden gebruikt om armoede op populatieniveau te meten, is dergelijke individuele aanpak niet mogelijk. Wel is het noodzakelijk om na te gaan of de gemaakte veronderstellingen realistisch zijn voor het grootste deel van de populatie en voor mensen met een beperkt inkomen in het bijzonder. Daarnaast gaan we na of we de minimale uitgaven voor huisvesting moeten differentiëren op basis van specifieke kenmerken zoals de woonplaats van een gezin en het huisvestingsstatuut. Om te beslissen of we al dan niet differentiëren hanteren we de criteria uit sectie 6.1.

### 5.2.1 Huurprijs van een kwaliteitsvolle woning op de private markt

Om kwaliteitsvolle woningen in het kader van de referentiebudgetten te definiëren wordt een beroep gedaan op de synthese-index voor de fysische staat van de woning (Vanneste, Thomas, & Laureysen, 2004) die een indicatie geeft van de kwaliteit van de elektrische installatie, binnenmuren, buitenmuren, ramen, het dak en de dakgoot. Enkel de woningen die zich in een matige tot goede kwaliteit bevinden op basis van bovenstaande indicator worden weerhouden. Bovendien mogen de woningen geen lekkend dak, geen vochtige muur of vloer en geen rottend raamwerk bevatten. Verder veronderstellen de referentiebudgetten dat er een minimaal comfortniveau aanwezig is: een toilet en badkamer in huis. Tot slot veronderstellen de referentiebudgetten een minimaal aantal slaapkamers: één slaapkamer voor een alleenstaande en een koppel en één slaapkamer voor maximaal twee kinderen. Wanneer één van de kinderen 12 jaar is of ouder en de kinderen van verschillend geslacht zijn, wordt verondersteld dat zij een aparte slaapkamer nodig hebben. Ook wordt iedere persoon van 18 jaar of ouder die geen partner is verondersteld een eigen slaapkamer te hebben. Deze kwaliteitskenmerken worden toegepast op data van de Vlaamse Woonsurvey om de mediane huurprijs van een woning te bepalen.

Tabel 12 toont dat de huurprijs op de private markt stijgt wanneer een woning over een extra slaapkamer beschikt. De stijging van een woning van één naar twee slaapkamers en van twee naar drie slaapkamers is berekend op basis van de referentiebudgetten private huur van 2021. De extra huuropgaven voor een

vierde en volgende slaapkamer is gebaseerd op hedonische huurprijsanalyses<sup>25</sup>, toegepast op de referentiebudgetten van 2021 (Vastmans, 2019).

Tabel 12 Verhoging van de huurprijs op de private huurmarkt op basis van de Woonsurvey 2018, bedragen geïndexeerd, maandbedragen juni 2021

Aantal slaapkamers	Mediane huurprijs private huurwoning – RB 2021
Één slaapkamer	581 euro
Tweede slaapkamers	+ 93 euro
Derde slaapkamers	+ 63 euro
Vierde slaapkamers	+ 39 euro
Vijfde el volgende slaapkamers	+ 43 euro

Omwille van de relatief grote impact van een extra slaapkamer op de maandelijkse huurprijs van een woning, adviseert het onderzoeksteam om het aantal extra slaapkamers voor kinderen niet te laten afhangen van het geslacht van de kinderen wanneer we armoede definiëren op populatieniveau. Immers, wanneer we dezelfde veronderstellingen over het aantal slaapkamers zouden hanteren als in de referentiebudgetten zou dit resulteren in een hogere armoedelij voor gezinnen met twee oudere kinderen (>12 jaar) van verschillend geslacht in vergelijking met hetzelfde gezinstype waarvan de kinderen hetzelfde geslacht hebben. Dergelijk onderscheid in de armoedelij op basis van het geslacht van de kinderen valt beleidsmatig wellicht moeilijk te verdedigen. Daarom is besloten om twee scenario's te analyseren. Andere scenario's zijn mogelijk en in een later stadium is het wenselijk om hierover in overleg met burgers een consensus te bereiken.

Scenario 1: Kinderen jonger dan 12 jaar liggen per twee op de kamer. Elk kind vanaf 12 jaar krijgt een eigen slaapkamer, onafhankelijk van het geslacht van de kinderen.

Scenario 2: Kinderen jonger dan 12 jaar liggen in een minimale situatie per twee op een kamer. Oudere kinderen hebben een aparte kamer zolang er minder dan 3 kinderen zijn in een huishouden. Bij grotere gezinnen (vanaf 3 kinderen) gaan we ervan uit dat het gebruikelijker is om ook na de leeftijd van 12 jaar met twee op een kamer te liggen.

Net zoals bij de referentiebudgetten wordt er voor elke volwassene (i.e. +18-jarige) een extra slaapkamer voorzien. Zoals reeds aangehaald in paragraaf 6.2.2.4 zorgt dit voor een extra uitgave voor inwonende volwassenen die geen partner zijn ten opzichte van inwonende volwassenen die wel een partner zijn.

Om een normatieve huurprijs voor een private huurwoning te bepalen, houden we rekening met de kwaliteitseisen zoals hierboven toegelicht.

### 5.2.2 Normatief energiebudget

In de referentiebudgetten zit een normatief budget vervat voor het gebruik van energie. Dit werd opgemaakt in samenwerking met het Kenniscentrum Energie (KCE, Thomas More) en gaat uit van een

<sup>25</sup> In een hedonische huurprijsanalyse wordt via een statistische methoden de relatie gelegd tussen de markthuursprijs en woningkenmerken zoals grootte, kwaliteit en ligging. Door bepaalde kenmerken constant te houden kan de impact van een individueel kenmerk (bijvoorbeeld woonplaats) op de huurprijs worden geanalyseerd.

zuinig verbruik van verwarming, verlichting en elektrische toestellen in woningen die voorzien zijn van dubbel glas en verwarmen met een hoge rendementsketel (zie hierboven). De hoogte van het normatief energieverbruik en bijhorend referentiebudget worden in onderstaande tabel geïllustreerd voor enkele gezinstypes.

Tabel 13 Normatief energieverbruik zoals opgenomen in de referentiebudgetten, juni 2021

	all	all+4-5j	all+ 6-11 j, 12-17 j	koppel	koppel- 4-5	koppel+ 6-11 j, 12-17 j
<b>elektriciteit (kWh/jaar)</b>	1851	2198	2511	2191	2495	2830
<b>stookolie (kWh/jaar)</b>	7720	10612	13801	8423	11493	14538

Om het elektriciteitsbudget in het referentiebudget te prijzen wordt het 10<sup>e</sup> goedkoopste tarief (volgens de V-test) in de maand juni gehanteerd. Ook voor aardgas wordt de prijs bepaald op basis van het 10<sup>de</sup> goedkoopste tarief. De kost voor stookolie wordt berekend op basis van de officiële mazoutprijs gebruikt voor een levering van minimum 2000 liter gewone mazout. Om het verbruik van aardgas/stookolie te prijzen wordt het hoogste tarief per kWh gekozen, hetzij dit van aardgas, hetzij dit van stookolie, rekening houdend met de jaarlijkse/tweejaarlijkse keuring voor stookolie/aardgas. De prijzen die zijn opgenomen in Tabel 11 zijn de maandbedragen voor juni 2021. Kort daarna zijn de prijzen voor zowel elektriciteit sterk gestegen. Het normatief energiebudget van de referentiebudgetten steeg tussen juni 2021 en juni 2022 tussen de 69% en 74%.

Onderzoek wijst uit dat financieel kwetsbare gezinnen in minder duurzame woningen wonen dan niet financieel kwetsbare gezinnen en dat eigenaars beter scoren op vlak van energiebesparende maatregelen dan gezinnen die een woning huren (Verbeeck, Vanderstraeten, & Heylen, 2019). Toch is de veronderstelling dat de huurwoning over dubbelde beglazing beschikt realistisch. De Vlaamse Woonsurvey toont aan dat in 96% van de woningen in 2018 overal isolerend glas aanwezig was en dat de verschillen tussen eigendomsstatuut (eigenaar, private huurder en sociale huurder) minimaal zijn. Ook tussen de inkomenskwintielen is er slechts een klein verschil wat betreft de aanwezigheid van isolerend glas in de woning. Voor de aanwezigheid van dakisolatie zijn de verschillen tussen eigendomsstatuut en inkomenskwintielen groter. Maar ook hier zien we dat de meerderheid van de private huurwoningen (bijna 80%) over dakisolatie beschikt (Winters et al., 2021).

Het onderzoeksteam beveelt daarom aan om het normatief energiebudget op te nemen voor de constructie van een armoedelij voor de Vlaamse populatie en geen gebruik te maken van reële energieuitgaven. Verder onderzoek moet uitwijzen in hoeverre de gemaakte veronderstellingen met betrekking tot de energetische maatregelen gelden voor gezinnen met een beperkt inkomen en hoe energetische kenmerken de huurprijs beïnvloeden. Op basis van deze toekomstige onderzoeksresultaten, kan een meer nauwkeurig normatief energiebudget (in combinatie met een overeenkomstige mediane huurprijs) worden opgenomen om armoede in Vlaanderen te meten of kan er gebruik worden gemaakt van reële energieuitgaven (beschikbaar in de EU/BE SILC) die worden begrensd door een minimum en een maximum (om onder- en overconsumptie uit te sluiten).

### 5.2.3 Normatief waterbudget

Ook het waterbudget van de referentiebudgetten werd normatief bepaald op basis van wetenschappelijk onderzoek. Er wordt uitgegaan van een zuinig waterverbruik dat verschillende functies vervult, nl. consumptie, hygiëne en overige functies (zie hierboven). Hoewel men voor de opstelling van het waterbudget van realistische aannames is vertrokken wat betreft over waterzuinige toestellen kunnen beschikken, berekenden de onderzoekers dat de kostprijs van water aanzienlijk oploopt wanneer dit niet het geval is (Vanhille, Goedemé, Van Thielen, & Storms, 2019). Het aandeel van het waterbudget blijft evenwel, zelfs zonder de aanwezigheid van zuinige toestellen, beperkt ten opzichte van het referentiebudget.

Tabel 14 Referentiebudgetten (totaal en voor water) en aandeel van water in de totale referentiebudgetten voor enkele typegezinnen, maandbedragen juni 2021 (alle gezinsleden verkeren in een goede gezondheid en de volwassenen op actieve leeftijd werken)

	all	all+4-5 j	all+ 6-11 j, 12-17 j	koppel	koppel+ 4-5 j	koppel+ 6-11 j, 12-17 j
<b>RB 2021</b>	1387	1758	2561	1828	2216	3017
<b>water</b>	19	23	30	26	31	37
<b>% water</b>	1%	1%	1%	1%	1%	1%

Omwille van het zeer klein aandeel in het referentiebudget en de beperkte stijging van het waterbudget bij een groter verbruik, raadt het onderzoeksteam aan om het normatief waterbudget van de referentiebudgetten te hanteren.

### 5.2.4 Woonplaats en mobiliteit

Omdat de woonplaats de minimaal noodzakelijke kost van mobiliteit beïnvloedt, worden beide items samen besproken. De referentiebudgetten hanteren een mediane huurprijs voor Vlaanderen op de private markt en veronderstellen dat de woonlocatie toelaat om alle noodzakelijke goederen en diensten te gebruiken zonder een eigen wagen te bezitten. Het referentiebudget voor mobiliteit bevat een fiets per gezinslid vanaf 3 jaar, uitgaven voor openbaar vervoer en een abonnement voor het sporadisch gebruik van een deelwagen.

Omdat de referentiebudgetten vaak worden gebruikt om de financiële situatie van reële gezinnen te beoordelen, wordt ook het budget voor een goedkope tweedehandswagen berekend. OCMW's kunnen bij het gebruik van de REMI-tool een wagen meetellen in het minimaal noodzakelijk budget als zij inschatten dat een bescheiden tweedehandswagen noodzakelijk is om maatschappelijke participatie te waarborgen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een wagen nodig is om zich van en naar het werk te verplaatsen of wanneer het gezin woonachtig is in een ruraal gebied zonder een adequaat openbaarvervoersaanbod.

Tabel 15 geeft het referentiebudget weer van enkele typegezinnen met en zonder wagen<sup>26</sup>. In het referentiebudget met wagen wordt het deelwagenabonnement niet meegenomen.

Tabel 15 Referentiebudget voor enkele typegezinnen met en zonder wagen, maandbedragen 2021 (alle gezinsleden verkeren in goede gezondheid en de volwassenen op actieve leeftijd werken)

	all	all+6-11 j	all+ 6-11 j, 12-17 j	koppel	koppel+ 6-11 j	koppel+ 6-11 j, 12-17 j
<b>RB zonder wagen</b>	1379	1917	2720	1864	2357	3037
<b>RB met wagen</b>	1564	2102	2905	2049	2542	3222
<b>kostprijs wagen (+26 j)</b>	224	224	224	224	224	224
<b>cambio</b>	39	39	39	39	39	39
<b>netto kostprijs wagen (verminderd met cambio)</b>	185	185	185	185	185	185
<b>RB met wagen/zonder wagen</b>	113%	110%	107%	110%	108%	106%

In de internationale voorbeelden vinden we verschillende methodieken terug om de minimale kost voor mobiliteit in rekening te brengen. Enkel Canada neemt expliciet de kost van een eigen wagen mee in de Market Based Measure (MBM). Voor de landelijke regio's en regio's met minder dan 30.000 inwoners wordt de kost van een eigen wagen in rekening gebracht. Voor stedelijke en grotere regio's (> 30.000 inwoners) neemt men een gewogen gemiddelde van de kosten van openbaar vervoer en een eigen wagen (sinds 2018), gebaseerd op werkelijke mobiliteitspatronen. In Nederland wordt enkel de kost voor openbaar vervoer mee in rekening gebracht. Italië en de VS hanteren een prijsstrategie waarbij de minimale behoefte aan mobiliteit wordt opgenomen in de 'residuele korf', afgeleid van de voedingskorf.

Wanneer we in de armoedelijc de mediane huurprijs voor Vlaanderen en een mobiliteitsbudget zonder eigen wagen meenemen, moeten we nagaan of deze huurprijs het toelaat om een woning te huren op een locatie met een voldoende groot openbaar vervoersaanbod. Onderzoek toont aan dat de huurprijs van eenzelfde woning (op vlak van kwaliteit en grootte) significant kan verschillen afhankelijk van de locatie in Vlaanderen (Vastmans, 2019). De zogenaamde liggingscoëfficiënten (uitgedrukt in %) geven weer hoe sterk de huurprijs van eenzelfde woning stijgt of daalt ten opzichte van deze in referentiegemeenten. Deze locatiecoëfficiënten (voor 2019) variëren zeer sterk in Vlaanderen: van -28% in Heuvelland (West-Vlaanderen, tegen de Franse grens) tot 68% in Kraainem (Vlaams-Brabant, tegen het Brussels Hoofdstedelijk gewest). Ook de Vlaamse overheid houdt rekening met prijsvariatiën op de private huurmarkt om haar beleid rond betaalbaar wonen vorm te geven. Zo hanteert de Vlaamse overheid een aangepaste maximale huurprijs (10%) voor het toekennen van een Vlaamse huurpremie voor Antwerpen en de omliggende gemeenten, Gent en de omliggende gemeenten, de centrumsteden en 39 gemeenten in

<sup>26</sup> Het referentiebudget voor een wagen is gebaseerd op de kostprijs van een bescheiden tweedehandswagen waarmee maximaal 10.000 km op jaarbasis wordt gereden. In deze kostprijs zit de aankoop van de wagen, onderhoud en reparatie, controle en milieukeuring, belasting bij inverkeersstelling (BIV), jaarlijkse verkeersbelasting, brandstof, verzekering (voor -26-jarige en 26+). De wagen wordt afgeschreven op een periode van 60 maanden. In het referentiebudget zonder wagen zit een cambio-abonnement.



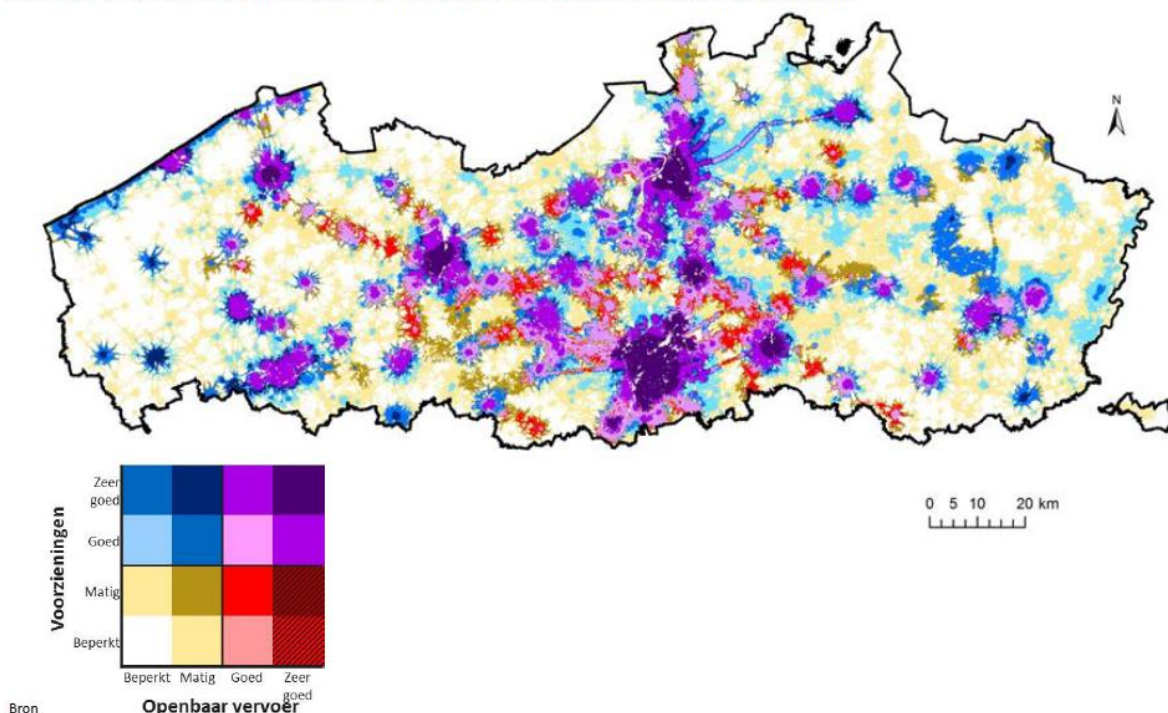
de provincie Vlaams-Brabant. De EU-SILC bevat echter geen informatie over de stad of gemeente waar een gezin woont en bijgevolg kunnen de liggingscoëfficiënten niet worden toegepast. De EU-SILC bevat wel een variabele die aangeeft of het gezin woont in een landelijk gebied, gemeente of stadsrand of stedelijke omgeving<sup>27</sup>. Het gewogen gemiddelde van de liggingscoëfficiënten van de steden en gemeenten die in de SILC als landelijk worden aangeduid bedraagt -12% versus 0% voor de gemeenten en stadrand en 12% voor de steden.

Daarnaast onderzochten we of alle regio's in Vlaanderen over voldoende openbaar vervoersaanbod/ basisvoorzieningen beschikken om maatschappelijke participatie mogelijk te maken zonder de noodzaak van een eigen wagen. Onderzoekers van het VITO brachten de knooppuntwaarde van collectief vervoer en nabijheid van bestaande voorzieningen in kaart voor Vlaanderen (Verachtert et al., 2019). De knooppuntwaarde houdt rekening met onder meer de transportmodus (trein, metro, bus, ...), de frequentie van het vervoersaanbod, de vervoerscapaciteit, aansluitingsmogelijkheden en aansluiting op fiets- en wandelnetwerken. Hoe makkelijker iemand zich vanuit de kern naar andere kernen kan verplaatsen, hoe hoger de knooppuntwaarde. Om de nabijheid van voorzieningen te bepalen kijkt men naar voorzieningen in het onderwijs, cultuur en sport, zorg en woonondersteunende voorzieningen. Op basis hiervan onderscheiden Verachtert et al (2019) 16 waarden (zie Figuur 4). Deze figuur geeft aan dat de steden en onmiddellijke buurgemeenten gekenmerkt worden door goede voorzieningen en een goed openbaar vervoersaanbod. De locaties in het gele kwadrant beschikken over een beperkt tot matig aanbod van openbaar vervoer en hebben bovendien beperkte voorzieningen. Inwoners van deze gebieden zijn aangewezen op een eigen gemotoriseerd vervoersmiddel om de nodige voorzieningen te kunnen bereiken. Iets meer dan 18% van de inwoners in Vlaanderen woonde in 2015 in gebieden van het gele kwadrant.

---

<sup>27</sup> De variabele Degree of urbanisation (DEGURBA) die wordt gehanteerd door Eurostat deelt gemeenten en steden in drie categorieën: Cities (minstens 50% van de bevolking woont in dicht bevolkt gebieden van minstens 1500 inwoners/km<sup>2</sup>), towns and suburbs (minstens 50% van de bevolking woont in gematigd dicht bevolkte gebieden van minstens 300 inwoners/km<sup>2</sup> en minder dan 50% woont in dun bevolkte gebieden) en landelijke gebieden (minstens 50% van de bevolking woont in dun bevolkte gebieden): <https://ec.europa.eu/eurostat/web/degree-of-urbanisation/methodology>

De typologieën B1 en B2 (gearceerd) komen nauwelijks voor in Vlaanderen (respectievelijk 19 en 5 ha, samen 0.0017 % van Vlaanderen).



Figuur 4 De ontwikkelingskansen van locaties in Vlaanderen en Brussel gedifferentieerd naar 16 types, 2015

Bovenstaande onderzoeksresultaten werden samen met het onderzoek naar verplaatsingsgedrag verwerkt tot de Mobiscore die beschikbaar is op adresniveau: locaties met de laagste milieu-impact krijgt een score van 9,99 en locaties met de grootste milieu-impact krijgen een score van 0 (Van Den Bergh, Aeltermans, Mouton, & Engels, 2018). Deze Mobiscore is een goede indicatie om te bepalen voor welke locaties gezinnen zijn aangewezen op gemotoriseerd vervoer om basisvoorzieningen te kunnen bereiken en voor welke gezinnen dit haalbaar is zonder eigen gemotoriseerd vervoersmiddel.

Het is aangewezen dat er verder doorgedreven onderzoek wordt uitgevoerd tussen de huurprijs van woningen, het aantal slaapkamers en de ligging aangezien bovenstaande onderzoeksresultaten niet kunnen uitsluiten of bevestigen dat de mediane huurprijs die wordt gehanteerd in de referentiebudgetten voldoende garantie biedt om een woning te huren op een locatie waar een eigen wagen niet noodzakelijk is. De SILC en de Woonsurvey bevatten echter geen data over de woonlocatie op niveau van de gemeente of stad. Bovendien bevatten deze datasets onvoldoende observaties over private huurwoningen om een analyse naar ligging (landelijk versus niet-landelijk) én aantal slaapkamers toe te laten. De mediane huurprijs enkel vergelijken op basis van verstedelijkingsgraad, zonder rekening te houden met de grootte (uitgedrukt in aantal slaapkamers), zou een vertekend beeld opleveren aangezien het huurpatrimonium in landelijke gemeenten gekenmerkt wordt door grotere woningen.

Bijkomend, onderzochten we de impact van het bezit van een eigen wagen<sup>28</sup> door de kostprijs ervan toe te kennen voor gezinnen die volgens de EU-SILC in landelijke gebieden wonen. Voor 2019 gaat dit over 8,67% van de Vlamingen wat beduidend lager is dan het percentage inwoners dat volgens de knooppuntwaarde en voorzieningen een eigen wagen nodig heeft (18,3% in 2015). Het toekennen van de kost van een eigen wagen aan de landelijke gebieden volgens SILC is een voorzichtige schatting voor het aantal gezinnen dat een eigen wagen (of ander gemotoriseerd vervoersmiddel zoals een moto) nodig heeft om volwaardig deel te kunnen nemen aan de samenleving. De SILC data zelf geven een wagenbezit aan van 89% waarbij een duidelijk onderscheid is tussen wagenbezit van inwoners in de stad (79%) versus stadsrand/gemeente en landelijk gebied (92% en 94%). Slechts 4% van de gezinnen in de SILC geven aan zich geen wagen te kunnen veroorloven (Tabel 16). Wanneer we inzoomen op het laagste inkomenskwintiel geeft 14% van de gezinnen aan zich geen wagen te kunnen veroorloven. Onder deze groep is wagenbezit op het platteland wel hoger dan wagenbezit in de stadsrand, en (meer nog) in de stad (Tabel 17).

Tabel 16 Wagenbezit onder de totale bevolking, naar ligging, 2019

Auto	Regio			Totaal
	Stad	Stadsrand	Platteland	
Yes	79%	92%	94%	89%
No - cannot afford	9%	3%	0%	4%
No - other reason	12%	5%	6%	7%
Totaal	100	100	100	100

Tabel 17 Wagenbezit onder gezinnen met een laag inkomen, naar ligging, 2019

Auto	Regio			Totaal
	Stad	Stadsrand	Platteland	
Yes	50%	78%	89%	72%
No - cannot afford	30%	10%	2%	14%
No - other reason	20%	12%	9%	14%
Totaal	100	100	100	100

*Noot: Gezinnen met een laag inkomen worden gedefinieerd als gezinnen met een netto equivalent beschikbaar huishoudinkomen in het laagste kwintiel.*

<sup>28</sup> Op lokaal niveau, in een gesprek met een maatschappelijk werker, kunnen dit soort afwegingen uiteraard gemakkelijk worden gemaakt. Het is interessant op te merken dat in andere Europese landen het bezit van een wagen soms in een means-test zit die toegang tot de bijstand uitsluit. Daarbij worden soms uitzonderingen toegelaten op basis van de ligging van de woonplaats (wel toegelaten indien men in rurale gebieden woont), maar vaak is dit dan enkel in combinatie met de aanwezigheid van kinderen in het huishouden, dan wel minder mobiele personen (Marchal, Kuypers, Marx, & Verbist, 2021). Natuurlijk zegt dit niets over de minimaal noodzakelijke behoefte in de Vlaamse maatschappij. In België geldt een dergelijke uitsluitingsvoorwaarde voor het leefloon in het geheel niet, hoogstens kan het aanleiding geven tot een verhoging van de discretionaire steun.

Indien de Woonsurvey of de SILC meer observaties zouden bevatten voor huurwoningen, kan een mediane huurprijs per verstedelijkingsgraad én aantal slaapkamers worden vastgesteld. Op die manier kan de mediane huurprijs voor een huurwoning in de stad/stadsrand worden gehanteerd omdat we voor deze ligging kunnen veronderstellen dat er geen eigen wagen nodig is om volwaardig te participeren aan de maatschappij. Ook andere methodieken (zoals regressieanalyses) die in de internationale voorbeelden worden gehanteerd om rekening te houden met de regionale verschillen in de huurprijs moeten verder onderzocht worden. Bovendien zou een overstap naar administratieve data, of bij een gekoppelde uitbreiding van de EU-SILC, het mogelijk kunnen maken om te beoordelen of een gezin een eigen wagen nodig heeft om volwaardige maatschappelijke participatie toe te laten op basis van de Mobiscore.

Dit zijn belangrijke overwegingen die in de toekomst verder onderzocht moeten worden. In dit rapport gaan we verder met het opnemen van een huisvestingsbudget in de behoeftegebaseerde armoedelij, met name de mediane huurprijs van een kwaliteitsvolle woning op de private huurmarkt. Dit is het normatieve budget dat ook gebruikt wordt in de referentiebudgetten voor typegezinnen. We maken hier bijgevolg impliciet de veronderstelling dat dit budget toelaat om een kwaliteitsvolle woning te huren op een goed verbonden locatie. Of dit werkelijk het geval is, dient voorwerp te zijn van verder onderzoek. In het volgende deel bespreken we een alternatieve operationalisering om rekening te houden met de noodzakelijke huisvestingskosten. Ook om de validiteit van dit alternatieve scenario te beoordelen is bijkomend onderzoek nodig.

### 5.2.5 Eigenaarschap en sociale huur

Zoals hierboven geïllustreerd heeft de huisvestingsstatus van gezinnen een grote impact op de noodzakelijke gezinsuitgaven. Het is dan ook belangrijk om te onderzoeken op welke wijze bij de bepaling van een armoedelij voor alle Vlaamse gezinnen verder kan worden gedifferentieerd naar eigenaarschap of het huren op de sociale huisvestingsmarkt.

Het bezit van een eigen woning werd in ons land geruime tijd financieel gestimuleerd. Eigendomsverwerving wordt gezien als een vorm van (pensioen)sparen. Uit onderzoek blijkt dat de meerderheid van de huurders een woning wenst aan te kopen in de toekomst (Winters et al., 2021). Eenmaal men op pensioen is, maakt het bezit van een eigen woning financieel een groot verschil met iemand die moet huren. Een grote meerderheid van de Vlaamse gezinnen is dan ook eigenaar van zijn woning: ruim 70% in 2019. Onderzoek toont aan dat het totaal besteedbaar inkomen en het equivalent besteedbaar inkomen van eigenaars overheen de bestudeerde periode (1998-2018) hoger is dan deze van huurders (Winters et al., 2021). Dit neemt niet weg dat niet alle eigenaars over een toereikend inkomen beschikken. De Vlaamse woonmonitor toont aan de hand van de budgetmethode aan dat 2% van de eigenaars zonder hypotheek en 9% van de eigenaars met hypotheek een betaalbaarheidsrisico voor huisvesting lopen in 2018. Dit is significant lager dan de private huurders en sociale huurders waarvan respectievelijk 33% en 37% een betaalbaarheidsrisico hadden.

Het differentiëren naar huisvestingsstatus kan op verschillende manieren gebeuren. In deze sectie (en in de illustratie in sectie 6.9) lichten we twee mogelijkheden toe. Het is belangrijk om al bij aanvang op te merken dat geen van deze twee mogelijkheden volledig op punt staat. Verder onderzoek is hier noodzakelijk.

Een eerste benadering sluit aan bij de Nederlandse aanpak, en neemt het voordeel uit eigenaarschap of sociale huisvesting mee in het inkomensconcept via de geïmputeerde huur. Zowel voor private huurders, sociale huurders als eigenaars, wordt het referentiebudget voor private huur opgenomen in de

armoedelijk. Dit budget weerspiegelt de mediane huurkost voor een kwaliteitsvolle woning in Vlaanderen. In de armoedelijk wordt dan niet gedifferentieerd naar eigendomsstatuut. Om het voordeel van eigenaars en sociale huurders in rekening te brengen, wordt het beschikbaar inkomen in deze benadering verhoogd met de geïmputeerde huur variabele.

De EU-SILC bevat een geïmputeerde huur variabele, die gebruikt kan worden om het financiële voordeel van sociale huisvesting of eigenaarschap van de gezinswoning te vatten (Figari et al., 2017). Volgens de EU SILC richtlijnen moet deze variabele het volgende bevatten (European Commission & Eurostat, 2009):

*“The imputed rent refers to the value that shall be imputed for all households that do not report paying full rent, either because they are owner-occupiers or they live in accommodation rented at a lower price than the market price, or because the accommodation is provided rent free. The imputed rent shall be estimated only for those dwellings (and any associated buildings such as a garage) used as a main residence by the households. The value to impute shall be the equivalent market rent that shall be paid for a similar dwelling as that occupied, less any rent actually paid (in the case where the accommodation is rented at a lower price than the market price), less any minor repair or refurbishment expenditure which the owner-occupier households make on the property of the type that would normally be carried out by landlords. Costs for heating, water electricity, etc. are excluded. Repair leading to improvements or fixing major problems of the dwelling are also excluded. Depreciation (consumption of fixed capital) shall neither be taken into account because they are likely to be offset or superseded by variation of market value of the dwelling. These latter are not covered in EU-SILC. The market rent is the rent due for the right to use an unfurnished dwelling on the private market, excluding charges for heating, water, electricity, etc. By extension, private market also includes market which is regulated by government regulations.”*

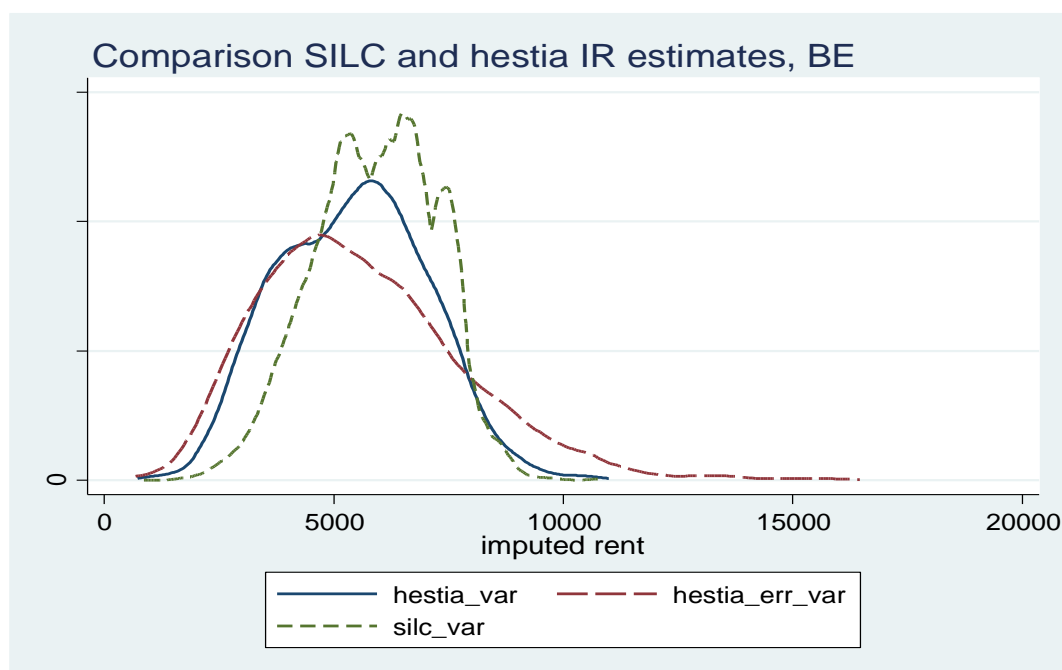
De Eurostat richtlijnen vragen de lidstaten om indien mogelijk de bruto geïmputeerde huur – waarmee in die context bedoeld wordt exclusief aftrek van onderhoudskosten door eigenaars - te schatten op basis van de opportuniteitskostmethode, ook wel huurequivalentiemethode, of regressie/stratificatie methode genoemd (European Commission & Eurostat, 2009). In se wordt de markthuurwaarde van de gezinswoning geschat, op basis van informatie rond de kenmerken van de woning en buurt, beschikbaar in de EU SILC of elders. Van deze geïmputeerde waarde wordt de werkelijk betaalde huur, en de relevante kosten voor eigenaars (eigendomsbelasting, interesten en (noodzakelijke) onderhoudskosten) afgetrokken, om te komen tot de waarde die als extra voordeel voor eigenaars en sociale huurders wordt gezien. Statbel (2007) geeft in haar kwaliteitsrapport over de EU SILC aan deze methode met goed gevolg te hebben toegepast voor de imputatie van de Belgische variabele. In internationale studies die ingaan op de vergelijkbaarheid van de EU SILC variabele, wordt België niet geïdentificeerd als een problematische case (Figari et al., 2017; Verbist & Grabka, 2017). Wel dient opgemerkt dat voor België enkel bruto geïmputeerde huur gerapporteerd wordt in de EU SILC (Verbist, Figari, & Zantomio, 2016)<sup>29</sup>.

In EUROSTAT (2013) wordt de geïmputeerde huur variabele HY030G gezien als de operationalisering van het voordeel dat eigenaars en sociale huurders afleiden uit het bewonen van hun eigen woning, resp. het betalen van een niet marktconforme huur. Wel worden voor eigenaars de interestlasten nog afgetrokken (die in de EU SILC gerapporteerd worden onder variabele HY100G). Verbist et al. (2016) merken echter op dat de variabele HY100G verwijst naar een andere inkomensreferentieperiode dan de variabele HY030G. Bovendien bevat deze variabele de bruto interestlasten, eerder dan de interestlasten na eventuele fiscale

<sup>29</sup> Navraag bij Statbel (dd. 12/5/2022) leert ons dat het gaat om de geïmputeerde huur, voor aftrek van de betaalde huur (bij sociale huurders) of voor aftrek van hypotheek- en onderhoudskosten (bij eigenaars).

voordelen. Deze zouden volgens Verbist et al. (2016) wel gemodelleerd kunnen worden. Bovendien is ook niet duidelijk in welke mate de EU SILC informatie toelaat om enkel de relevante huisvestingskosten voor eigenaars af te trekken van de 'bruto' geïmputeerde huur. Deze informatie wordt verzameld in variabele HH070 (totale huisvestingskosten). Naast onderhouds- en herstelkosten, dient deze variabele (onder andere) ook informatie te bevatten over huur (indien van toepassing), netto interestbetalingen (na belastingvoordelen), eigendomsbelastingen, structurele verzekeringen, en kosten voor nutsvoorzieningen. Op basis van informatie elders in de EU SILC (HH060 – huur exclusief kosten; en HY100G – interestbetalingen, maar zie eerdere opmerking), is het mogelijk deze totale kosten verder uit te splitsen. Toch bevat de restcategorie nog steeds meer kosten dan degene die in aanmerking zouden mogen worden genomen om het financiële voordeel voor eigenaars en sociale huurders te berekenen. Verbist et al. (2016) raden om die reden aan om de onderhoudskosten niet af te trekken.

Omdat de cross-nationale vergelijkbaarheid van de EU SILC variabele sterk in twijfel wordt getrokken (Juntto & Reijo, 2010), werken verschillende internationaal vergelijkende studies met alternatieve schattingen van de geïmputeerde huur (Figari et al., 2017; Verbist & Grabka, 2017), waarbij dezelfde methode voor alle landen wordt toegepast. Hieronder tonen we een vergelijking van zo'n alternatieve schatting met de EU SILC variabele voor België. Deze werd ons uit een ongepubliceerd rapport ter beschikking gesteld door dr. Gerlinde Verbist. De methode voor de alternatieve schattingen wordt toegelicht in Figari et al. (2017). Figuur 5 illustreert de impact die methodologische keuzes in het construeren van de imputed rent variabele kunnen hebben op de gevonden waarden en verdeling van imputed rent.



Figuur 5 Kernel density function van geschatte geïmputeerde huur (Hestia\_var en Hestia\_err\_var, op basis van twee verschillende methodes) en de EU SILC variabele, voor huiseigenaars in 2010

*Noot: Veel dank aan Gerlinde Verbist voor inzage in niet eerder gepubliceerd materiaal over de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de geïmputeerde huur variabele in de EU SILC, en toestemming voor de publicatie van deze figuur.*

*Bron: Verbist, Figari en Zantomio (niet gepubliceerd). HESTIA - Housing taxation in EUROMOD: a Statistical Tool for Imputed Rent and policy Analysis. - Figure A2. Kernel density functions of estimated imputed rent and the EU-SILC variable, comparison of estimated IR with and without error correction (Hestia\_var, resp. Hestia\_err\_var) and the SILC variable (SILC\_var), homeowners only.*

Eurostat (2013) bespreekt de verdelingseffecten van het opnemen van geïmputeerde huur in het huishoudinkomensconcept. In België stijgt het gemiddeld equivalent inkomen met zo'n 9 percent in 2010. Daarmee bevinden we ons in de Europese middenmoot. De gini coëfficiënt daalt met 1.3%. Armoede stijgt licht bij jongeren, en daalt substantieel onder de ouderen.

Met een iets andere berekening van geïmputeerde huur (cf. figuur hierboven), en enkel kijkend naar eigenaars, vinden Figari et al. (2017) een stijging van 7% van het equivalent beschikbare inkomen onder eigenaars in België. Verbist & Grabka (2017) berekenen geïmputeerde huur specifiek voor sociale huurders in de verschillende EU landen, en vinden opnieuw een belangrijke impact. In België daalt de gini coëfficiënt met 2.4% (berekeningen op EU SILC 2011). Merk op dat zij in deze berekeningen geen rekening houden met de geïmputeerde huur voor eigenaars.

Eurostat (2013) concludeert *"Imputed rent is a significant component of disposable income, but the present data quality does not support adding this component to disposable income concept without major improvements in the comparability of the data between countries and within countries across time. EU-SILC should keep on collecting imputed rent data, and it should be further analysed both from a methodological and substantial viewpoints. Currently, disposable income including imputed rents is best considered as a supplementary income concept, to be analysed and published as a memorandum item to the current cash-based income concept. We propose changes in different aspects of the construction process to enhance the transparency of the concept and measures."*

Specifieke problemen die in Eurostat (2013) worden aangehaald die ook van toepassing zijn voor België, gaan over de behandeling van depreciatie en kapitaalwinsten. In de huidige aanpak wordt verondersteld dat beide elkaar opheffen. Ook worden structurele onderhouds- en verbeterkosten niet meegenomen.

Het onderzoeksteam is van mening dat een behoeftegerelateerde armoedemeting voor Vlaanderen rekening zou moeten houden met het voordeel dat individuele eigenaars en sociale huurders halen uit hun eigenaarschap, dan wel sociale huurwoning. Het opnemen van het voordeel dat wordt afgeleid uit de geïmputeerde huur in een inkomensconcept is een elegante manier om dit te doen. De vraag blijft of de huidige kwaliteit van de geïmputeerde huur variabele, en andere financiële en huisvestinginformatie in de EU-SILC toelaat om deze zonder meer te gebruiken in een alternatieve armoede meting. Een finaal oordeel over de kwaliteitsproblemen die gepaard gaan met het gebruik van de geïmputeerde huur variabele valt buiten de scope van dit onderzoek. We raden sterk aan om de kwaliteit van de geïmputeerde huur variabele voor sociale huur en eigenaars specifiek voor Vlaanderen te onderzoeken en indien nodig te verbeteren.

Een tweede mogelijke scenario vertrekt van de gerapporteerde huisvestingskosten in de EU SILC. In dit scenario nemen we voor sociale huurder de werkelijke getarifeerde huurkosten in aanmerking zoals betaald op de sociale huisvestingsmarkt, houden we voor eigenaars rekening met interestlasten, en voor huurders op de private huisvestingsmarkt houden we rekening met de werkelijke betaalde (maar boven<sup>30</sup>- en onderaan<sup>31</sup> afgetopte) huisvestingskosten. Omdat dit scenario deels gebaseerd is op reële huurkosten (waarbij bij de aftopping bovenaan bovendien een onderscheid wordt gemaakt naar de ligging van de woning), komt dit scenario mogelijk tegemoet aan een aantal van de problemen opgelijst in de vorige sectie

---

<sup>30</sup> Op het niveau van de maximumhuurprijzen die de Vlaamse overheid bepaalt voor het toekennen van de huurpremie. Deze maximumhuurprijzen liggen hoger in geselecteerde (centrum)steden en gemeenten.

<sup>31</sup> Op het niveau van de mediane huur die wordt betaald voor een kwaliteitsvolle woning in Vlaanderen zoals bepaald op basis van de Vlaamse Woonsurvey en zoals gebruikt voor het opstellen van de referentiebudgetten voor typegezinnen.

6.5.2.4. De hieruit resulterende armoede-indicator trekt dan aan de inkomenszijde de werkelijke kosten af voor (sociale) huur en het eigenaarschap van een woning. Dit resterend inkomen wordt dan vergeleken met een referentiebudget gebaseerde armoedelijn zonder de kosten verbonden aan (sociale) huur of eigendom van een woning. Ook deze benadering dient uiteraard verder gevalideerd te worden, in het bijzonder met betrekking tot de gebruikte onder- en bovengrenzen, en het operationaliseren van de huisvestingskosten van eigenaars, waarmee idealiter ook rekening zou moeten worden gehouden.

## **6 Gezondheidsstatus**

### **6.1 Inleiding**

Dat gezondheid een universele behoefte is die moet worden vervuld om volwaardig aan de samenleving te kunnen deelnemen staat weinig ter discussie. Maar wat minimaal nodig is om een goede gezondheid te kunnen verkrijgen en behouden en welk prijskaartje hieraan vasthangt is niet eenvoudig te beantwoorden. Medische noden en kosten zijn in vergelijking met huisvestingskosten minder preferentiegevoelig maar worden in de eerste plaats bepaald door de huidige gezondheidsstatus. Iemand die in een goede gezondheid verkeert, heeft veel minder behoefte aan gezondheidszorg en medicijnen dan iemand die langdurig ziek is, terwijl een persoon in een rolstoel compleet andere noden en kosten zal hebben dan een persoon met diabetes. Iemand's gezondheidsstatus hangt op zijn beurt sterk af van allerlei individuele en situationele kenmerken, zoals leeftijd, gender, genetische aanleg, opleidingsniveau, inkomen, voedingspatronen, stress, lichaamsbeweging, vervuiling, blootstelling aan giftige stoffen en ga zo maar door. Kortom alles wat we zijn en doen, heeft een impact op onze gezondheidsstatus en bepaalt hoeveel we minimaal nodig hebben voor het bereiken van een leven in goede gezondheid. De minimaal noodzakelijke medische kosten kunnen met andere woorden verschillen van een paar euro's per maand tot een aanzienlijke hap uit het gezinsbudget. Het is dus zeer moeilijk om een normatief minimumbudget voor gezondheidszorg te bepalen dat mee kan worden genomen in een algemene armoedelijn voor de gehele bevolking.

Desalniettemin zijn gezondheidskosten cruciaal om mee te nemen in een op behoeften geïnspireerde armoedemeting. Niet in het minst omdat er een sterk verband is tussen gezondheidsstatus en inkomen. We weten uit wetenschappelijk onderzoek dat een laag inkomen een negatieve impact heeft op de mentale en fysieke gezondheid (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 (Van Roy et al., 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. Dit betekent dat het niet meenemen van gezondheidsbehoeften en de hieraan gerelateerde kosten, kan leiden tot een vertekend beeld van de werkelijke levensstandaard van mensen aan de onderkant van de inkomensverdeling en dus tot een mogelijke onderschatting van de armoedecijfers.

De noodzakelijke medische uitgaven worden ook bepaald door de kwaliteit en toegankelijkheid van de voorzieningen voor gezondheidszorg die een samenleving heeft. Beleidsmakers kunnen hierop een sterke invloed uitoefenen. In België zorgt de maximumfactuur (MAF) automatisch voor een plafonnering van de gezondheidskosten van gezinnen. Daarnaast zijn er ook nog inkomensgerelateerde sociale voordelen zoals



de verhoogde tegemoetkoming die de medische uitgaven van kwetsbare gezinnen drukken. Door de gezondheidskosten en eventuele verminderingen mee te nemen in een armoede-indicator, worden beleidseffecten zichtbaar.

Er zijn verschillende studies (o.a. Aaberge, Langørgen, & Lindgren, 2017; Garfinkel, Rainwater, & Smeeding, 2006; Verbist & Matsaganis, 2014) die aan de hand van de 'extended income'- benadering de impact van publieke voorzieningen zoals gezondheidszorg op armoede proberen schatten. Aan de hand van gemiddelde overheidsuitgaven voor gezondheidszorg wordt een monetaire waarde toegekend aan specifieke bevolkingsgroepen (bv. op basis van leeftijd) die wordt meegerekend in het beschikbare huishoudinkomen. Een belangrijk probleem hierbij is dat een te enge focus op de productiekosten voorbijgaat aan de hogere gezondheidsbehoeften van specifieke bevolkingsgroepen, al zijn er wel pogingen ondernomen om de gebruikte equivalentieschaal te herdefiniëren om differentiaties in behoeften mee te nemen in de armoedemeting (bv. Aaberge et al., 2017; Paulus, Sutherland, & Tsakloglou, 2010; Verbist & Matsaganis, 2014).

Als alternatief construeren andere onderzoekers multidimensionale vectoren om welzijn en armoede te meten, waarbij gezondheid wordt meegenomen als een niet-monetaire dimensie van welzijn (Alkire & Foster, 2011; Decancq, Fleurbaey, & Maniquet, 2019; Stiglitz, Sen, & Fitoussi, 2009). Het portfolio van de Europese armoede-indicatoren bevat de indicator *self-reported unmet need for medical care*.

In de internationale voorbeelden die een op behoeften gebaseerde armoedelijn construeren, worden de medische kosten meestal meegenomen aan de inkomenszijde van de indicator. Dit is het geval in Nederland, Canada en de VS. In deze landen worden werkelijke gezondheidsuitgaven (deels) mee verrekend in de armoede-indicator, niet als extra uitgaven in de constructie van de armoedelijn, maar als niet-discretionaire uitgaven die in rekening worden gebracht bij de berekening van het besteedbare gezinsinkomen.

## 6.2 Gezondheidsstatus: van referentiebudget naar armoedelijn

Referentiebudgetten vertegenwoordigen een drempelwaarde van de hoogte van het noodzakelijk gezinsbudget waaronder volwaardige maatschappelijke participatie voor alle Vlaamse gezinnen zeer moeilijk wordt. Op basis van een aantal vooraf gedefinieerde assumpties met betrekking tot de leefomstandigheden van gezinnen wordt zo de minimale kost voor maatschappelijke participatie bepaald, terwijl aantoonbaar vaak meer middelen nodig zijn wanneer deze veronderstellingen niet opgaan (zie: 4.1). Het referentiebudget voor gezondheid wordt bepaald op basis van de kostprijs van een gezondheidskorf die alle noodzakelijke goederen en diensten bevat die minimaal nodig zijn met het oog op de bevrediging van de medische behoeften van gezonde en geïnformeerde burgers. Enkel de kosten die rechtstreeks verband houden met de gezondheidszorg worden in aanmerking genomen. Andere gezondheid gerelateerde kosten (zoals vervoer of het verkrijgen van voldoende informatie) worden opgenomen in andere korven (zoals mobiliteit of het onderhouden van sociale relaties). Daarnaast wordt voor de bepaling van de kostprijs vertrokken van de huidige institutionele context van gezondheidszorg zoals die in ons land wordt georganiseerd. Hierbij wordt verondersteld dat deze gezondheidszorg voldoende toegankelijk (bekend, beschikbaar, bereikbaar, betrouwbaar, begrijpbaar en bruikbaar) is voor iedereen. Deze veronderstellingen leiden ertoe dat de gezondheidskosten slechts een klein aandeel in het totale referentiebudget van alle gezinnen vertegenwoordigen (zie Tabel 18 en Tabel 19). Wanneer de referentiebudgetten worden gebruikt in de hulp- en dienstverlening voor het diagnosticeren van financiële behoefte moeten de reële

gezondheidskosten van gezinnen mee in rekening worden gebracht. De daartoe ontwikkelde diagnosetools zoals REMI voorzien deze mogelijkheid.

Bij de opbouw van de referentiebudgetten wordt een onderscheid gemaakt tussen uitgaven voor het behouden van een goede gezondheid en verzekeringen. De uitgaven voor het behouden van een goede gezondheid betreffen de minimale kost voor de zorg voor alledaagse ziektes, de verzorging van verwondingen, ziektepreventie en anticonceptie. Voorbeelden hiervan zijn: de kostprijs van consulten voor artsen en tandartsen, een huisapotheek, vaccinaties en voorbehoedsmiddelen. Indien van toepassing, wordt enkel het remgeld aangerekend. Er wordt standaard geen rekening gehouden met de verhoogde tegemoetkoming. De bijdragen voor gezondheid variëren van 7,1 euro (volwassen man) tot 24,4 euro (koppel + kind LO + kind SO) per maand. De bijdragen voor gezondheid bedragen voor alle gezinstypes ongeveer 1% van het RB (private huur).

Het budget 'verzekering' vertegenwoordigt de kostprijs verbonden aan de toegang tot onze gezondheidszorg en bevat de jaarlijkse premie voor de mutualiteit, een basis-hospitalisatieverzekering en de bijdrage voor de Vlaamse zorgverzekering (zonder korting). De bijdragen voor verzekeringen m.b.t. gezondheid variëren tussen de 23,1 euro (volwassene) en 54,2 euro (koppel + kind LO + kind SO) per maand. Hun aandeel vertegenwoordigt tussen de 1 en 4% van het RB (private huur) voor de verschillende gezinstypes.

Tabel 18 Referentiebudgetten voor gezondheid van enkele typegezinnen zonder kinderen, maandbedragen juni 2021 (alle gezinsleden verkeren in een goede gezondheid, de volwassenen op actieve leeftijd werken of hebben een zinvolle dagbesteding)

	All vrouw	All man	Koppel	Oudere vrouw	Oudere man	Ouder koppel
Gezondheid	7.5	7.1	12.8	8.0	7.9	14.2
Verzekering	23.1	23.1	46.3	36.3	36.3	72.7
<b>Totaal gezondheid</b>	<b>30.6</b>	<b>30.2</b>	<b>59.1</b>	<b>44.3</b>	<b>44.2</b>	<b>86.9</b>
<b>% van totaal RB</b>	<b>2.2%</b>	<b>2.2%</b>	<b>3.2%</b>	<b>3.3%</b>	<b>3.2%</b>	<b>4.8%</b>

Tabel 19 Referentiebudgetten voor gezondheid van enkele typegezinnen, maandbedragen juni 2021 (alle gezinsleden verkeren in een goede gezondheid, de volwassenen op actieve leeftijd werken of hebben een zinvolle dagbesteding)

	All + 4-5-jarige	All + 6-11-jarige + 12-17-jarige	Koppel + 4-5-jarige	Koppel + 6-11-jarige + 12-17-jarige	All + student	Koppel + inwonende volwassene
Gezondheid	14.8	19.1	20.1	24.4	11.9	17.6
Verzekering	27.1	31.1	50.2	54.2	27.1	62.7
<b>Totaal gezondheid</b>	<b>41.9</b>	<b>50.2</b>	<b>70.3</b>	<b>78.6</b>	<b>39</b>	<b>80.3</b>
<b>% van totaal RB</b>	<b>2.2%</b>	<b>1.8%</b>	<b>3.2%</b>	<b>2.6%</b>	<b>1.8%</b>	<b>3.2%</b>

Wanneer we op basis van de referentiebudgetten een armoedelijk willen construeren op populatieniveau, moeten we rekening houden met het feit dat bovenvermelde assumpties niet voor iedereen opgaan. Om met name de impact te berekenen van het feit dat de referentiebudgetten de kostprijs vertegenwoordigen van een gezondheidsbudget voor mensen in goede gezondheid, hebben we op basis van de MEQIN-data<sup>32</sup>, een schatting gemaakt van de werkelijke gezondheidskosten van gezinnen. We berekenden de gezondheidskosten van gezinnen zonder en met zieke gezinsleden<sup>33</sup>. Een ziek gezinslid werd gedefinieerd als een gezinslid dat aangaf over een matige tot slechte algemene gezondheid te beschikken, te leiden aan een langdurige ziekte, een chronische aandoening of handicap te hebben of gedurende de laatste zes maanden of langer beperkt te zijn geweest in dagelijkse activiteiten wegens gezondheidsproblemen. Om de out-of-pocket te kunnen berekenen op basis van de gezondheidszorg zoals die in ons land wordt georganiseerd, werden enkel mensen weerhouden die aangesloten zijn bij een Belgisch ziekenfonds. De mediane persoonlijke kosten voor gezondheid gerelateerde uitgaven van zieke mensen bedroegen in 2016 30 euro per maand. Voor gezonde mensen was dit 5 euro, wat een verschil van +25 euro of een verzesvoudiging betekent in de mediane maandelijkse persoonlijke out-of-pocket kosten voor gezondheid van zieke versus gezonde mensen. Het verschil in gemiddelde maandelijkse uitgaven tussen zieke en gezonde mensen ligt beduidend hoger dan het mediane verschil (132 euro versus 37 euro) wat wijst op grote verschillen in de gezondheidskosten tussen huishoudens aan de bovenkant van de verdeling van de gezondheidsuitgaven.

Gezien het feit dat gezinnen aan de onderkant van de inkomensverdeling vaak worden geconfronteerd met gezondheidsproblemen en gezien de relatief grote meerkost van het persoonlijk aandeel in de gezondheidskosten van zieke versus gezonde mensen bevelen we aan om in het meten van armoede op populatieniveau de minimale kost voor gezondheid te differentiëren naar gezondheidsstatus. De EU-SILC laat toe om gezinsleden te differentiëren naar zelf-gedefinieerde gezondheidsstatus (algemene gezondheid (PH010), lijden aan een chronische ziekte of aandoening (PH020) en beperking van activiteiten wegens gezondheidsproblemen (PH030).

Gezien de grote verscheidenheid in gezondheidsstatus in de bevolking en de daarmee samenhangende noden is het zeer moeilijk om een normatief minimum vast te leggen voor mensen die niet in een goede gezondheid verkeren. Daarom raden we aan, mits het maken van bepaalde veronderstellingen m.b.t. onder- en over verbruik, gebruik te maken van de werkelijke gezondheidskosten bij het bepalen van een minimaal gezondheidsbudget. De gezondheidskosten zouden dan, in navolging van buitenlandse voorbeelden in rekening gebracht kunnen worden gebracht in het inkomensconcept. Momenteel beschikken we echter niet over data van de werkelijke gezondheidskosten. Het onderzoeksteam raadt aan om te investeren in betere data op vlak van werkelijke gezondheidskosten die gekoppeld kunnen worden aan representatieve inkomensdata en daarnaast ook informatie over de gezondheidsstatus van de persoon bevatten. Idealiter worden naast data over de kostprijs van medische uitgaven, dan ook data meegenomen over de kostprijs van producten en diensten uit andere korven (mobiliteit, huisvesting, ontspanning, ...) die moeten worden gemaakt door personen met een handicap of langdurige ziekte met het oog op volwaardige maatschappelijke participatie.

Gezien de beperkingen op vlak van data, en om toch rekening te kunnen houden met de ziekte gerelateerde medische kosten van gezinnen, kennen we in onze illustratieve oefeningen aan alle individuen die

---

<sup>32</sup> MEQIN-data (2016). <https://sites.google.com/view/meqin/data>

<sup>33</sup> De gezondheidstoestand wordt bevraagd bij alle gezinsleden ouder dan 16 jaar.

aangeven een slechte gezondheid<sup>34</sup> te hebben de hoogte van de sociale maximumfactuur (MAF) toe als proxy voor de hoogte van de out-of-pocket ziektekosten. De MAF is een financiële beschermingsregel die in het Belgische gezondheidssysteem werd ingebouwd om de gezinsuitgaven voor geneeskundige verzorging binnen de perken te houden. Het plafonneert namelijk de jaarlijkse out-of-pocket medische kosten van gezinnen. De MAF heeft verschillende types. Een ervan is de sociale MAF. Die hanteert voor personen die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming<sup>35</sup> een forfaitair maximumbedrag voor medische kosten. Daarnaast is er de inkomensafhankelijke maximumfactuur. Hier is het maximumbedrag variabel en hangt het af van het netto belastbaar gezinsinkomen. Het toekennen van een inkomens-MAF aan de SILC respondenten vraagt echter een diepgaande simulatie-oefening die buiten de scope van dit onderzoek valt (cf. oefening inkomensafhankelijk tarief in de kinderopvang). Daarom illustreren we deze werkwijze momenteel enkel met de sociale maximumfactuur. We kennen de hoogte van dit type MAF toe aan alle personen met een slechte gezondheid en trekken hiervan de reeds voorziene gezondheidsuitgaven voor artsen, tandartsen en terugbetaalde geneesmiddelen zoals voorzien in het referentiebudget (voor gezonde personen) af om de extra medische kosten voor zieke mensen te bepalen. In 2021 komt dit neer op een extra kost van 37,56 euro per maand voor een werkende alleenstaande. Door de sociale MAF toe te kennen aan alle gezinnen met zieke leden, dus ook aan personen met een inkomen boven de inkomensgrens, onderschatten we wellicht de extra gezondheidskost voor deze laatsten en moet deze oefening in de eerste plaats worden gezien als een illustratie van de minimale impact van de hoogte van de gezondheidskosten voor niet gezonde personen op de hoogte van referentiebudget voor gezondheid. Ongeacht de beperkingen, geeft deze illustratie alleszins een betere inschatting van de noodzakelijke medische kosten van een gezin dan wanneer we in de analyse enkel uitgaan van gezonde personen.

## 7 Overzicht differentiatie leefcontext

Om te bepalen of en op welke wijze een behoefte gebaseerde indicator afgeleid van referentiebudgetten kan worden veralgemeend naar populatieniveau hebben we een beslissingskader opgesteld (zie 6.1). Via het beantwoorden van een aantal vragen en het aftoetsen van een drietal criteria kwam we tot de hierboven aanbevolen en beargumenteerde beslissingen over de mate waarin en de wijze waarop de armoede-indicator best wordt gedifferentieerd naar de variatie in leefomstandigheden. Tabel 20 vat deze aanbevelingen nog eens samen. In de eerste kolom van de tabel worden de kenmerken getoond van de leefomstandigheden die volgens de referentiebudgetten een differentiële invulling vragen van de aard, de omvang of de frequentie van minimaal noodzakelijke goederen en diensten. Het gaat hierbij om: de gezinsomvang- en samenstelling, de activiteitstatus van de gezinsleden, de woonomstandigheden van gezinnen en de gezondheidstoestand van de gezinsleden. In de tweede kolom lijsten we op voor welke

<sup>34</sup> We definiëren mensen in een slechte gezondheid als ze aangeven te lijden aan een chronische ziekte of aandoening (PH020=1), of in beperkte of sterke mate beperkingen in activiteiten ervaren wegens gezondheidsproblemen (PH030=1 of 2), of de algemene gezondheid beoordelen als slecht of zeer slecht (PH010=4 of 5).

<sup>35</sup> De verhoogde tegemoetkoming is een beschermingsmaatregelen in ons gezondheidssysteem voor gezinnen met een beperkt inkomen die leidt tot een hogere terugbetaling (en lagere out-of-pocketkosten) van de medische kosten. Rechthebbenden op volgende uitkeringen hebben in Vlaanderen automatisch recht op de verhoogde tegemoetkoming: het leefloon, de inkomensgarantie voor ouderen, de toelage voor personen met een handicap, toegekend door de Federale overheidsdienst (FOD) sociale zekerheid, het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood. Dit is ook het geval voor kinderen met een erkende handicap van minstens 66%, voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en voor weeskinderen die beide ouders verloren hebben. ook gezinnen met een inkomen onder een bepaald grensbedrag hebben recht op een verhoogde tegemoetkoming. Hiervoor dienen ze een aanvraag in te dienen bij het ziekenfonds.

intermediaire behoeften de referentiebudgetten variëren naar deze leefomstandigheden. Zo varieert bijvoorbeeld het minimaal budget van noodzakelijke goederen en diensten dat gezinnen nodig hebben om volwaardig aan de samenleving te kunnen deelnemen voor alle behoeften naargelang het aantal gezinsleden, de leeftijd van volwassenen, de leeftijd en de verblijfsregeling van de kinderen, terwijl dit niet het geval is voor het geslacht van de gezinsleden of hun onderlinge relatiestatus. De referentiebudgetten variëren bijvoorbeeld enkel naar geslacht voor de invulling van de behoeften aan voeding, kleding, gezondheid & verzorging. De volgende stappen in het beslissingskader behandelen vervolgens de vragen die moeten worden gesteld om vanuit de referentiebudgetten al dan niet (verder) te differentiëren naar variërende leefomstandigheden bij de bepaling van een armoede-indicator op populatieniveau en de wijze waarop dit dan dient te gebeuren. Zo behandelt de derde kolom in het beslissingskader de vraag of het mogelijk is om de variërende leefomstandigheden die in de referentiebudgetten in rekening worden gebracht te veralgemenen naar populatieniveau om armoede te meten. Dit vanuit het criterium van een gelijkwaardige invulling van behoeften. De vierde en vijfde kolom toetsen respectievelijk de vraag of de variatie groot genoeg is om te differentiëren en de vraag of een differentiatie op populatieniveau praktisch haalbaar is, zowel met het oog op periodieke monitoring als met betrekking tot de kwaliteit en de beschikbaarheid van data. De laatste kolom ten slotte toont de uiteindelijke beslissing om de armoede-indicator te differentiëren naar de verschillende kenmerken van de leefomstandigheden van gezinnen, en zo ja, of deze differentiatie vrij uniform kan worden gevat in algemene categorieën (aan de kant van de armoedelijn) of eerder op individuele basis (aan de kant van het inkomensconcept) zal moeten gebeuren omwille van de grote individuele variatie in de minimaal noodzakelijke kost van noodzakelijke goederen en diensten verbonden aan verschillende leefcontexten.

Zoals eerder aangegeven vinden we het noodzakelijk om rekening te houden met de variatie in behoeften die voortkomt uit verschillende leefomstandigheden. Waar we die variatie vrij uniform over grotere categorieën kunnen vatten, houden we hiermee rekening in de bepaling van de referentiebudget gebaseerde armoedelijn. Wanneer er echter veel en valide individuele variatie in de minimaal noodzakelijke kost van een verschillende leefcontext mogelijk is, kiezen we ervoor om die minimaal noodzakelijke kost te verrekenen in de individuele inkomensconcepten. Dit is met name het geval voor kosten gerelateerd aan verschillen in gezondheid, kinderopvangkosten en kosten (dan wel voordelen) die voortkomen uit verschillen in huisvesting. Bovendien achten we het voor sommige niet-monetaire sociale voordelen gepast om ook daarvan de impact mee aan boord te nemen.

Vooreerst bevelen we op vlak van de variatie naar gezinssamenstelling aan om te differentiëren naar het aantal volwassenen en of ze al dan niet een relatie hebben (partner vs. inwonende volwassene) en naar het aantal en de leeftijd van de kinderen. Op basis van de beschikbare referentiebudgetten en de overeenkomstige onderwijsniveaus, splitsen we op in volgende leeftijdscategorieën: 0-5 jaar, 6-11 jaar en 12-17 jaar. Omwille van de beperkte impact van de variatie op de noodzakelijke kosten, bevelen we aan om één armoedelijn te hanteren voor alle volwassenen vanaf 18 jaar en geen verdere opdeling te maken naar leeftijd en geslacht. Wat betreft de verblijfsregeling van de kinderen, is differentiatie op korte termijn praktisch niet haalbaar gezien het gebrek aan data over bezoekrechtouders en het onderscheid tussen alleenstaande ouders, verblijfsrechtouders en co-ouders. Dit betekent dat de minimale kosten voor co-ouders zullen worden overschat omdat de kosten van een voltijds inwonend kind wordt meegerekend, terwijl die van bezoekrechtouders zullen worden onderschat aangezien zij als kinderloos zullen worden behandeld.

Voor differentiatie naar activiteitstatus bevelen we aan om de armoedelijn niet te laten differentiëren naar werkstatus omwille van de beperkte verschillen in de minimale kosten voor water en energie, gezondheid,

kleding en sociale relaties tussen enerzijds personen die niet-actief zijn op de arbeidsmarkt en anderzijds personen die actief zijn op arbeidsmarkt (of zich op een andere manier actief inzetten voor de samenleving). Een tweede argument om op populatieniveau niet te differentiëren tussen beide groepen is dat deze binaire opdeling moeilijk te veralgemenen is gezien het brede spectrum van activiteiten in de samenleving, zowel naar type als naar duur. Gezien de grote impact van de variatie in de behoeften en de hieraan gerelateerde kosten van kinderopvang, bevelen we aan om hiervoor op individuele basis te differentiëren in de armoede-indicator en naar analogie met buitenlandse voorbeelden deze kosten in mindering te brengen aan de inkomenszijde. Hoe het berekende dagtarief moet worden omgezet naar een maandelijkse kinderopvangkost is afhankelijk van het perspectief van waaruit men een referentiebudget gebaseerde armoede-indicator ontwikkelt: vertrekt men van een rechtenperspectief dan zal de aanbeveling zijn om in de armoede-indicator (een minimum aan) kinderopvangkosten voor alle gezinnen met kinderen jonger dan 12 jaar op te nemen. Vanuit een levensstandaardperspectief daarentegen zal men aanbevelen om de kosten voor het werkelijk verbruik ervan (naargelang het type opvang) door te rekenen in de armoede-indicator. Eerder dan te kiezen voor een van beide perspectieven bevelen we aan om hierover een maatschappelijk debat te voeren en werken voorlopig een aantal mogelijke en haalbare scenario's uit. Een eerste scenario berekent een maandelijkse kinderopvangkost op basis van het gerapporteerde verbruik van formele kinderopvang. Een tweede scenario neemt ook het gebruik van informele kinderopvang mee in rekening. In een derde scenario definiëren we de behoefte aan kinderopvang los van het huidige gebruik en bepalen we op basis van het aantal gewerkte uren de veronderstelde behoefte aan kinderopvang. Het vierde scenario verruimt de behoefte aan kinderopvang en voorziet ook voor gezinnen met jonge kinderen zonder werkende ouders, een kinderopvangkost voor 1 dag opvang. Naast de kosten voor kinderopvang heeft de werkstatus mogelijk ook een impact op de mobiliteitskosten van gezinnen en kan het raadzaam zijn om ook hiervoor te differentiëren in de armoede-indicator. De mobiliteitskosten hangen daarbij samen met de woonplaats en met de aard, het tijdstip en de plaats van de uitgeoefende activiteit. Echter, omwille van gebrek aan data kan hiernaar momenteel niet worden gedifferentieerd, en mocht het kunnen zal de werkwijze ook hier verschillen al naargelang er wordt geredeneerd vanuit een rechten- dan wel een levensstandaardperspectief. Ook dit punt moet in de toekomst verder worden onderzocht.

Hetzelfde geldt voor het meenemen van de minimale kosten gerelateerd aan studeren in het hoger onderwijs. Ook hiervoor hebben we verschillende scenario's uitgewerkt. Het eerste scenario vertrekt vanuit een levensstandaardperspectief. Binnen dit perspectief wordt een onderscheid gemaakt tussen niet-studenten en studenten. Voor deze laatste zou de armoedelijn dan moeten worden verhoogd vanuit het principe van een gelijkwaardige invulling van behoeften en de grote impact van de studiekosten op de hoogte van het noodzakelijk budget. In een tweede scenario dat vertrekt vanuit een niet-substantief rechtenperspectief worden de noden en kosten van studenten en niet-studenten gelijk gehouden. In dit scenario vertrekt men dan vanuit de premisse dat iedereen de kans moet hebben om te studeren zonder financiële drempels en worden de extra kosten verbonden aan de positie van student voor alle jongvolwassenen in rekening gebracht. Ter illustratie werkten we, naar analogie met de buitenlandse voorbeelden nog een derde scenario uit dat vertrekt vanuit het gegeven dat studeren aan het hoger onderwijs een preferentie is en de hieraan gerelateerde kosten dus niet in rekening moeten worden gebracht bij de ontwikkeling van een armoedelijn die gebaseerd is op de minimale kosten voor de vervulling van noodzakelijke behoeften. Dit scenario vertrekt dan ook voor de ontwikkeling van de armoedelijn vanuit de extra kost voor iedere inwonende volwassene onafgezien van de activiteitstatus.

Naast de gezinssamenstelling en de activiteitstatus heeft ook de variatie in de woonomstandigheden van gezinnen een grote impact op de hoogte van de minimaal noodzakelijke kosten met het oog op volwaardige maatschappelijke participatie. Bij het bepalen van het minimaal noodzakelijke huisvestingbudget op populatieniveau, bevelen we aan om rekening te houden met het aantal gezinsleden en de leeftijd van de kinderen, gezien de grote impact op de kostprijs van een woning. We raden aan om in de toekomst verder onderzoek te doen naar de impact van de woonplaats op het minimaal noodzakelijke huisvesting- en mobiliteitsbudget. Tot slot heeft ook de variatie in het eigendomsstatuut van gezinnen een grote impact op de kostprijs van het minimaal noodzakelijk budget van gezinnen. Omwille van de grote impact van het type huisvesting op het minimaal noodzakelijke huisvestingbudget is differentiatie hier van primordiaal belang. We raden dan ook aan om verder te investeren in onderzoek over de wijze waarop dit dient te gebeuren. De beschikbare data en onderzoeken laten momenteel niet toe om hierover duidelijke aanbevelingen te formuleren. In sectie 6.9 doen we een eerste verkenning op basis van twee mogelijke scenario's. Een eerste waarbij de hoogte van de armoedelijk de huisvestingskosten voor private huurders weerspiegelt, en het voordeel uit eigenaarschap of sociale huisvesting wordt meegenomen in het inkomensconcept. Een tweede scenario waarin de huisvestingskosten niet worden meegenomen in de armoededrempel en de hiervoor betaalde reële kosten worden afgetrokken van het inkomensconcept als volgt: voor private huurders wordt het netto beschikbaar huishoudinkomen verminderd met de (bovenaan en onderaan) afgetopte reëel betaalde huur, voor sociale huurders met de getarifeerde sociale huur en voor eigenaars met de interestlasten.

Als laatste heeft ook de variatie in de gezondheidssituatie van personen een grote impact op het minimaal noodzakelijke budget voor maatschappelijke participatie. Daarom raden we aan om ook hiervoor te differentiëren. De feitelijke gezondheidskosten zouden dan, gezien de grote variatie en in navolging van buitenlandse voorbeelden in rekening kunnen worden gebracht in het inkomensconcept. Deze data waren binnen de scope van deze haalbaarheidsstudie niet toegankelijk voor het onderzoeksteam. Om, in afwachting hiervan toch enigszins rekening te kunnen houden met de aan ziekte gerelateerde medische kosten kan de maximumfactuur als proxy worden gehanteerd voor de hoogte van de out-of-pocket ziektekosten. Het illustratieve scenario dat we hier uitwerken houdt rekening met het bedrag van de sociale maximumfactuur (MAF). Het toekennen van een inkomens-MAF aan de SILC respondenten vraagt een diepgaande simulatie-oefening die bij ons weten nog niet is gebeurd en dus buiten de scope van dit onderzoek valt. Belangrijk hierbij is dat de maximumfactuur een onderschatting kan zijn van de werkelijke gezondheidskosten aangezien niet alle medische kosten hieronder vallen en niet alle gezinnen beroep kunnen doen op de sociale MAF.

Tabel 20 Samenvatting aanbevolen differentiatie in de op behoeften gebaseerde armoedelij n naar individuele, gezins- en omgevingskenmerken volgens de vooropgestelde criteria

	LEEFOMSTANDIGHEDEN	Voor welke behoeften is er variatie in wat minimaal noodzakelijk is?	Is variatie te veralgemenen?	Grote impact van variatie?	Praktisch haalbaar op korte termijn?	Wijze van differentiatie
Gezinsamenstelling	Aantal gezinsleden	alle behoeften	ja	ja	ja	categoriaal
	Leeftijd kinderen	alle behoeften	ja	ja	ja	categoriaal
	Verblijfsregeling kinderen	alle behoeften	ja	ja	nee	-
	Leeftijd volwassenen	alle behoeften	ja	nee	ja	-
	Relatiestatus	huisvesting, mobiliteit, ontspanning, sociale relaties	ja	ja	ja	categoriaal
	Geslacht	voeding, gezondheid & verzorging, kleding, aantal slaapkamers kinderen	nee	nee	ja	-
Activiteitstatus	Werkstatus	gezondheid, kleding, sociale relaties, verbruik, mobiliteit	nee	nee	nee	-
		kinderopvang	ja/nee	ja	ja	individueel
	Student	veilige kindertijd	ja/nee	ja	ja	categoriaal
Wonen	Woonplaats	huisvesting en mobiliteit	ja	ja	nee	-
	Kwaliteit woning	verbruikerskosten	ja	ja	nee	-
	Eigendomsstatuut	private huur, sociale huur, eigenaarschap	ja	ja	ja	individueel
Gezondheid	Gezondheidsstatus	gezondheid	ja	ja	ja	individueel
		huisvesting, voeding, verzorging, mobiliteit	ja	ja	nee	-



## 8 In rekening brengen van sociale voordelen

Zowel de minimaal noodzakelijke uitgaven om noodzakelijke behoeften te vervullen als het beschikbaar inkomen van een gezin kunnen worden beïnvloed door het toekennen van sociale voordelen. Diverse overheden en organisaties in ons land zetten publieke middelen in om sociale voordelen te creëren die als doel hebben de welvaart en levensstandaard van burgers te verhogen. In de wetenschappelijke literatuur verwijst het begrip sociale voordelen naar diverse ondersteuningsvormen zoals sociale bijstand, sociale zekerheidsuitkeringen, kindertoeslag (huidig groeipakket), sociale huisvesting, huurpremies, sociale tarieven en belastingvoordelen met een sociaal oogmerk. In deze sectie gaan we na wat de impact van sociale voordelen is op het meten van armoede. Eerst geven we een overzicht van welke types van sociale voordelen er in de gangbare armoede-indicatoren worden opgenomen om vervolgens te onderzoeken of we bijkomende sociale voordelen in rekening kunnen brengen in de ontwikkeling van een behoefte-gebaseerde armoedelijn.

### 8.1 Types van sociale voordelen en armoedemeting

Sociale voordelen kunnen **monetair** zijn (bv. huurpremie) of kunnen worden toegekend **in natura** (bv. sociale huurwoning). Een monetair voordeel verhoogt het vrij te besteden inkomen. Voordelen in natura daarentegen houden steeds verband met het gebruik van een bepaald goed of dienst en kan enkel worden gebruikt bij de consumptie ervan (OECD, 2022a). Daarnaast maakt de wetenschappelijke literatuur een onderscheid tussen universele en selectieve sociale voordelen. **Universele** voordelen zijn bestemd voor een hele referentiegroep en **selectieve** sociale voordelen zijn beperkt tot een specifieke groep in de referentiegroep op basis van bepaalde voorwaarden. Deze voorwaarden kunnen categoriaal zijn (statuut, gezinssamenstelling) of inkomensgebonden. Zo zijn de basisbedragen uit het groeipakket universeel en de sociale toeslagen van het groeipakket selectief (Van Lancker, Ghysels, & Cantillon, 2015). Ook het ter beschikking stellen van publieke goederen en diensten onder de marktprijs wordt in de wetenschappelijke literatuur als een sociaal voordeel aangeduid. Het publiek financieren van onderwijs, gezondheidszorg en kinderopvang zodat burgers deze diensten tegen een lagere prijs dan de marktprijs kunnen gebruiken, zijn concrete voorbeelden van ‘benefits in kind’ die de gehele bevolking en dus ook de lage inkomensgezinnen ten goede komen. Wanneer we de sociale voordelen voor Vlaanderen opdelen volgens deze assen (monetair/in natura en selectief/universeel) krijgen we onderstaande tabel.

Tabel 21 Sociale voordelen naar type en reikwijdte

	Monetair	In natura
<b>Universeel</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>vervangingsinkomens sociale zekerheid</i></li> <li>2. <i>groei pakket (basisbedragen)</i></li> <li>3. <i>schoolbonus</i></li> <li>4. <i>belastingvermindering voor kinderen</i></li> <li>5. <i>geboortepremie</i></li> <li>6. ...</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>kostprijs onderwijs</u></li> <li>• <u>kostprijs gezondheidszorg</u></li> <li>• <u>kostprijs kinderopvang</u></li> <li>• kostprijs ouderenzorg</li> <li>• ...</li> </ul>
<b>Selectief</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>leefloon</i></li> <li>▪ <i>inkomensgarantie voor ouderen</i></li> <li>▪ <i>sociale toeslag groei pakket</i></li> <li>▪ <i>schooltoeslag groei pakket</i></li> <li>▪ <i>studietoelage hoger onderwijs</i></li> <li>▪ <i>huurpremie</i></li> <li>▪ <i>persoonsvolgend budget</i></li> <li>▪ <i>vermindering Vlaamse zorgpremie</i></li> <li>▪ <i>(fiscale) werkbonus</i></li> <li>▪ ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>sociale huisvesting</i></li> <li>• sociaal tarief elektriciteit en gas</li> <li>• sociaal tarief telecom</li> <li>• sociaal tarief water</li> <li>• verwarmingstoelage stookoliefonds</li> <li>• verlaagd tarief kinderopvang werkzoekenden</li> <li>• voedselbank</li> <li>• pamperbank</li> <li>• verhoogde tegemoetkoming gezondheidszorg</li> <li>• toelage voor participatie en sociale activering</li> <li>• vrijetijdscheques</li> <li>• korting lage inkomensgezinnen vrijetijdspas</li> <li>• ...</li> </ul>

*Noot: De cursief gedrukte sociale voordelen zijn in principe inbegrepen in het netto beschikbaar huishoudinkomensconcept dat afgeleid kan worden uit informatie in de SILC. De sociale voordelen worden niet noodzakelijk apart bevestigd (bv. de sociale toeslagen van het groei pakket). Aangezien de SILC een survey is, is het niet duidelijk of alle sociale voordelen (zoals bijvoorbeeld de vermindering van de Vlaamse zorgpremie) even consequent worden geregistreerd. De onderliggende sociale voordelen zitten verwerkt in de referentiebudgetten*

De opgesomde **universele en selectieve monetaire voordelen** zijn reeds verwerkt in het inkomensconcept van de EU-SILC en worden dus in rekening gebracht bij het inkomen dat vergeleken wordt met de armoedelijn in sectie 6.9.

Wanneer armoede wordt gemeten aan de hand van de referentiebudgetten wordt er rechtstreeks rekening gehouden met de kostprijs van noodzakelijke publieke goederen en diensten, met name met het gedeelte van de kost die gezinnen betalen wanneer ze hiervan gebruik maken. De totale kost van **universele voordelen in natura**, inclusief het gedeelte dat wordt gefinancierd via belastingen en sociale bijdragen vertegenwoordigt een groot aandeel in de publieke uitgaven: 10,9% van het BBP werd in 2017 in België uitgegeven aan dit type van voordelen (t.o.v. 16,9% aan monetaire transfers) waarvan uitgaven in onderwijs, gezondheidszorg, ouderenzorg, kinderopvang (OECD, 2022b). Omdat de impact van deze universele voordelen in natura op de welvaart van de gezinnen groot is, is er de laatste decennia meer aandacht in de politieke en wetenschappelijke wereld om deze voordelen in rekening te brengen bij het

meten van armoede en ongelijkheid. Zo pleit het European Statistical System Committee (ESSC) om inkomen- en consumptie-indicatoren uit te breiden en ‘in-kind services’ door de overheid, bv. kinderopvang, mee op te nemen in de rapportering om zo te komen tot een betere vergelijkbaarheid van landen met verschillende sociale welvaartssystemen (European Statistical System Committee, 2011). Voor het meten van armoede op basis van een referentiebudget gebaseerde indicator is het mogelijk om enkel de out-of-pocket kosten voor gezinnen in aanmerking te nemen. De waarde van de gesubsidieerde goederen en diensten die gratis of tegen gereduceerde prijzen worden verstrekt wordt zo rechtstreeks in rekening gebracht bij de bepaling van de hoogte van de armoedelijn.

Binnen de groep van **selectieve voordelen in natura** wordt in de huidige meting van armoede en ongelijkheid enkel rekening gehouden met het al dan niet beschikken over een sociale huurwoning. Onderzoekers trachten via het berekenen van een geïmputeerde huur de impact van sociale huisvesting op de AROP te berekenen (zie paragraaf 6.5.2.5). In wat volgt gaan we na of het mogelijk en wenselijk is om bijkomende selectieve voordelen in natura in rekening te brengen wanneer we armoede meten aan de hand van referentiebudgetten.

## 8.2 Onderzoek naar de impact van selectieve sociale voordelen in natura

De wetenschappelijke literatuur met betrekking tot de impact van sociale monetaire transfers (zoals sociale bijstandsuitkeringen, sociale zekerheidsuitkeringen) op het meten van armoede en ongelijkheid op populatieniveau is aanzienlijk (Caminada, Goudswaard, & Koster, 2012; Ferrarini, Nelson, & Palme, 2016; Miežienė & Krutulienė, 2019; Slater, 2011). Het wetenschappelijk onderzoek rond de impact van kostprijs van publieke goederen op armoede en ongelijkheid wint aan belang en is groeiende (Nygård, Lindberg, Nyqvist, & Härtull, 2019; Paulus et al., 2010; Tsakoglou et al., 2009; Verbist & Matsaganis, 2014). Ook de impact van sociale huisvesting op armoede en ongelijkheid is onderzocht aan de hand van de methodiek van geïmputeerde huur (Zie bijvoorbeeld Joachim R Frick et al., 2010; Maestri, 2015; Verbist & Grabka, 2017; Verbist & Matsaganis, 2014). In deze paragraaf focussen we op de sociale voordelen die niet standaard worden meegenomen wanneer armoede en/of ongelijkheid wordt gemeten, met name selectieve means-tested (gebaseerd op een inkomenstest) sociale voordelen die verbonden zijn met het gebruik van een specifiek goed of dienst. Naar dit type van means-tested sociale voordelen (bv. een energiepremie of -korting, extra uitkeringen in de gezondheidszorg of een korting voor het gebruik van kinderopvang voor lage inkomensgezinnen) en haar impact op armoede en ongelijkheid op populatieniveau is slechts in beperkte mate wetenschappelijk onderzoek gevoerd.

Van de landen die een op behoefte gebaseerde armoedelijn hanteren, heeft enkel de VS de impact onderzocht van selectieve voordelen in natura. In de VS is het Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP), ook wel gekend als de ‘food stamps’ een belangrijk onderdeel van het armoedebestrijdingsbeleid. Afhankelijk van het inkomen en de gezinssamenstelling ontvangen lage inkomensgezinnen een maandelijks tegoed waarmee ze boodschappen kunnen inkopen bij geautoriseerde voedingswinkels of verdelers. Omdat het een quasi-monetair voordeel is, is het makkelijker te verwerken in het inkomensconcept in vergelijking met bijvoorbeeld een voedselpakket. In het fiscale jaar 2019 (dit loopt van 1 oktober 2018 tot en met 30 september 2019, pro-corona) maakten gemiddeld 35,7 miljoen Amerikanen per maand gebruik van SNAP, wat overeen stemt met bijna 11% van de Amerikaanse bevolking. Het sociaal voordeel per persoon bedroeg gemiddeld 129,83 dollar per maand. Het daaropvolgende fiscale jaar (1 oktober 2019 tot en met 30 september 2020), waarin Covid-19 uitbrak, steeg dit aantal tot 39,9 miljoen Amerikanen per

maand met een gemiddeld maandelijks voordeel van 154,99 dollar per persoon (Tiehen, 2020; Toossi, Jones, & Hodges, 2021).

Het voordeel van SNAP wordt niet opgenomen in het inkomen waarop de officiële armoedelijn van de VS is gebaseerd (meer bepaald de OPM, zie paragraaf 3.4.1). Op basis van survey data<sup>36</sup> van het inkomen en sociale voordelen (waaronder SNAP), onderzocht men het effect van SNAP op de officiële armoede-indicatoren. In 2000 en 2009 bedroeg de armoedegraad in de VS respectievelijk 11,3% en 14,3%. Wanneer het voordeel van SNAP wordt toegevoegd aan het inkomen, daalt de armoedegraad naar 10,9% in 2000 en 13,2% in 2009. Het effect van SNAP op de armoedegraad blijft dus eerder beperkt en is het hoogst in 2009. In dit jaar werd een nieuwe wet van kracht (the American Recovery and Reinvestment Act, ARRA) die hogere maandelijks voordelen voor de begunstigden van SNAP introduceerde. Het beperkte effect is te verklaren door het beperkt aandeel huishoudens met een inkomen dicht bij de armoedelijn, die dankzij het SNAP-voordeel boven de armoedelijn worden getild. Bovendien daalt het maandelijks voordeel van SNAP met een stijgend inkomen. Bijkomend is de participatiegraad aan SNAP van gezinnen met een hoger inkomen (dichter bij de armoedelijn) lager in vergelijking met gezinnen met een inkomen ver onder de armoedelijn (Tiehen, Jolliffe, & Gundersen, 2012).

Ook in Vlaanderen is de impact van selectieve sociale voordelen onderzocht, meer specifiek in het kader van het onderzoek naar de doeltreffendheid van de minimuminkomens aan de hand van referentiebudgetten. Onderzoekers gingen na in welke mate typegezinnen die moeten rondkomen met één minimuminkomen (het minimuminkomen is steeds de enige bron van inkomsten voor het typegezin) al dan niet volwaardig kunnen participeren aan de maatschappij (Frederickx, Penne, Delanghe, & Storms, 2021). Het beschikbaar inkomen (na belastingen en vermeerderd met de basisbedragen van het groeipakket) uit de minimuminkomens van sociale bijstand, sociale zekerheid en het gewaarborgd gemiddeld minimummaandinkomen (GGMMI) wordt vergeleken met het referentiebudget van het overeenkomstig gezinstype dat een woning huurt op de private markt voor 2020 in Vlaanderen. Vervolgens worden de sociale toeslag en schooltoeslag van het groeipakket in rekening gebracht en in een volgende stap worden 13 veel voorkomende selectieve sociale voordelen (zie Tabel 22) aan de rechthebbende gezinnen toegekend. Tot slot wordt ook het monetair voordeel van een sociale huurwoning toegevoegd om de impact ervan op de doeltreffendheid van de minimuminkomens te onderzoeken. De resultaten voor enkele van de typegezinnen zijn geïllustreerd in de grafiek in Figuur 6.

---

<sup>36</sup> Current Population Survey Annual Social and Economic Supplement, United States Census Bureau (<https://www.census.gov/data/academy/webinars/2019/cps-asec-data-processing-changes.html>)

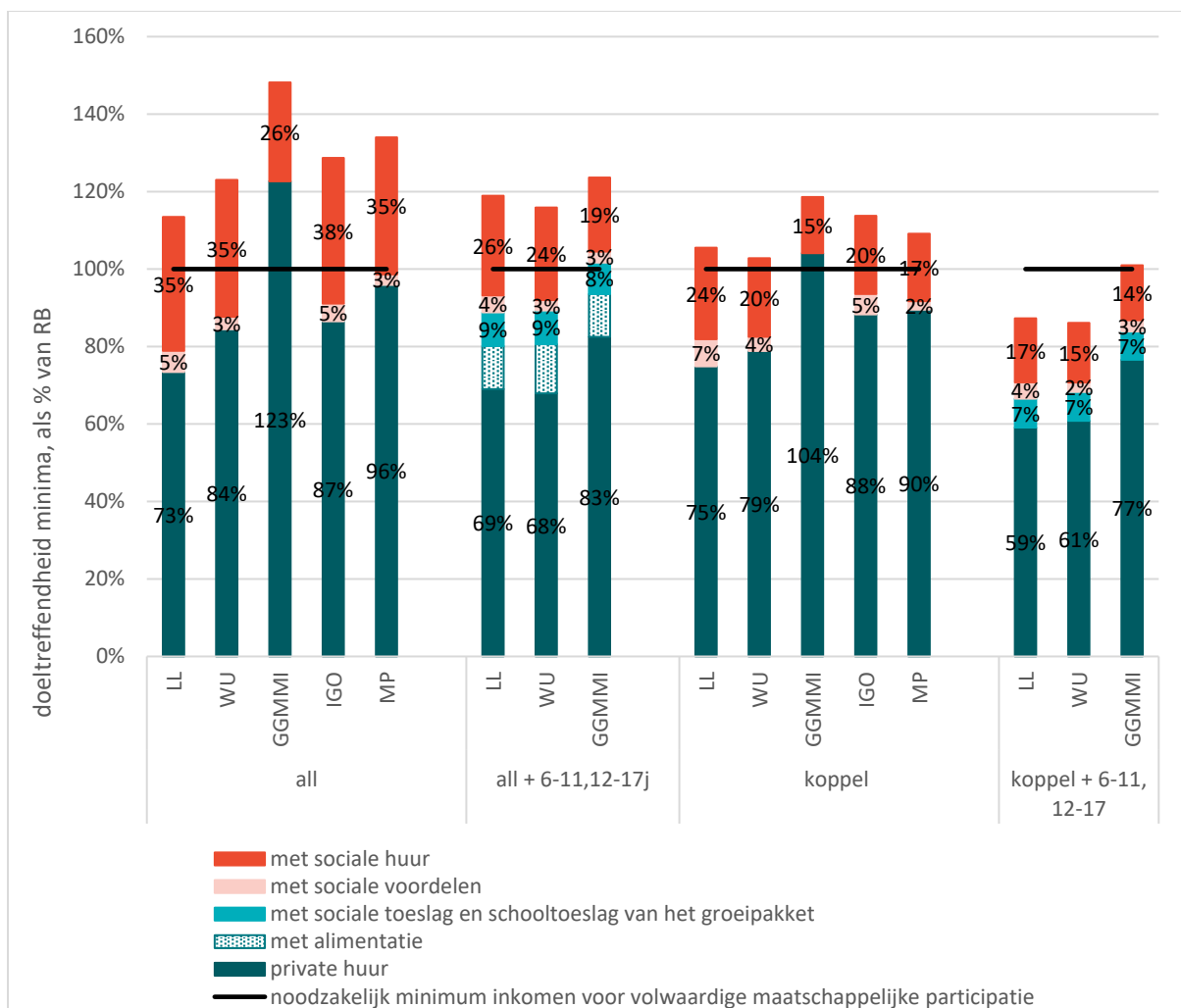
Tabel 22 Lijst van de veel voorkomende sociale voordelen waar gezinnen met een minimuminkomen onder bepaalde voorwaarden recht op hebben (2020)

Sociaal voordeel	Voorwaarden	Leefloon/ IGO	Minimum werkloosheids- uitkering	GGMMI gezin met kinderen	GGMMI gezin zonder kinderen	Minimum- pensioen
<i>Sociaal tarief elektr. en aardgas</i> <sup>37</sup>	<i>sociale uitkering*</i>	x				
Stookoliefonds	inkomensgrens VT schuldoverlast + factuur niet kunnen betalen	x	x	x		x
<i>Soc. correctie VL energieheffing</i>	<i>sociale uitkering*</i>	x				
Kortingsbon energiezuinige app.	sociale uitkering*	x				
<i>Sociaal tarief leidingwater</i>	<i>sociale uitkering*</i>	x				
Verhoogde tegemoetkoming gezondheidszorg (VT)	<i>sociale uitkering*/wees/NBMV</i> inkomensgrens	x	x	x		x
Korting Vlaamse zorgpremie	VT	x	x	x		x
Korting De Lijn	leefloon/IGO/LOI/VT	x	x	x		x
Sociaal tarief telefonie en internet	leefloon 65+ of >66% handicap + inkomensgrens VT	x				x
Vrijstelling provinciebelasting	leefloon/VT	x	x	x		x

<sup>37</sup> Personen die recht hebben op de verhoogde tegemoetkoming en een contract hebben afgesloten als residentiële afnemer van elektriciteit en aardgas hebben van 1 februari 2021 tot en met 30 september 2022 tijdelijk recht op het sociaal tarief (FOD Economie, 2021). In 2020 (jaar waarop de oefening betrekking heeft) was deze uitbreiding van het aantal rechthebbenden nog niet in voegen. *Noot: IGO = inkomensgarantieuitkering voor ouderen.*

OCMW tarief/uitzonderlijk tarief kinderopvang (<3j)	pleegkind/vluchteling/OCMW bepaalt werkend >19u/week + inkomensgrens	x		x (éénoudergezin)	nvt	nvt
Coronapremie	leefloon/IGO/persoon met handicap	x				
Coronatoeslag groeipakket	inkomensgrens	x	x	x	nvt	nvt

*\*sociale uitkering = personen die een leefloon (of equivalent), IGO, een tegemoetkoming/toelage voor personen/kinderen met een handicap of een zorgbudget voor ouderen ontvangen.  
**Noot:** De cursief gedrukte maatregelen worden automatisch toegekend. Bovenstaande lijst van sociale voordelen is niet exhaustief, aangezien niet alle maatregelen betrekking hebben op de goederen en diensten in de referentiebudgetten en niet alle maatregelen konden worden vertaald in concrete bedragen voor de gezinstypes (bv. door regionale/lokale variatie, beperkt bereik,...)*



Figuur 6 Doeltreffendheid van het minimuminkomen uit leefloon (LL), minimum werkloosheidsuitkering (WU), gewaarborgd gemiddeld minimummaandinkomen (GGMMI), inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en minimumpensioen voor werknemers in de private sector (MP) als % van het referentiebudget. Maandbedragen juni 2020

De sociale toeslagen van het groeipakket (inclusief de schooltoeslag) verbeteren de doeltreffendheid van de minimuminkomens maximaal met 9 procentpunten. Maar ook met deze sociale toeslagen blijven de minimuminkomens voor de meeste gezinstypes ontoereikend om menswaardig te kunnen leven. De impact van de 13 overige onderzochte sociale voordelen is nog kleiner. Deze veel voorkomende sociale voordelen verbeteren de doeltreffendheid van de minimuminkomens maximaal met 7 procentpunten. Omdat deze sociale voordelen gekoppeld zijn aan specifieke voorwaarden, hebben niet alle gezinnen met een minimuminkomen recht op alle voordelen. Zo wordt het beschikbaar inkomen van een gezin dat een leefloon ontvangt met 108 tot 214 euro per maand verhoogd wanneer zij beroep doen op deze 13 veel voorkomende sociale voordelen, afhankelijk van het gezinstype. Voor een gezin dat één GGMMI heeft bedraagt het totaal van deze sociale voordelen 0 tot 98 EUR per maand. De inkomensgrenzen die gebruikt worden om te bepalen of gezinnen aanspraak maken op sociale huur of de verhoogde tegemoetkoming, liggen wel hoog genoeg om de meeste gezinnen met een minimuminkomen op de arbeidsmarkt te omvatten. Maar eenverdieners zonder kinderen met een GGMMI vallen boven de inkomensgrenzen van de verhoogde tegemoetkoming waardoor ze de meeste sociale voordelen niet kunnen opnemen.

In bovenstaande oefening wordt verondersteld dat de rechthebbende gezinnen goed zijn geïnformeerd over al hun sociale rechten, dat ze tijd en energie kunnen besteden aan het opzoeken en aanvragen van de verschillende tegemoetkomingen en dat de uitkerende instellingen en organisaties toegankelijk zijn voor iedereen. In realiteit is aan deze veronderstellingen vaak niet voldaan en er sprake is van een non-take up van sociale voordelen (Buysse et al., 2017; Van Mechelen & Janssens, 2017; Vinck, Lebeer, & Van Lancker, 2019).

De twee bovenstaande voorbeelden tonen aan dat de impact van bijkomende selectieve voordelen in natura (met uitzondering van sociale huisvesting) eerder beperkt is wanneer we armoede meten op populatieniveau of de doeltreffendheid van minimuminkomens analyseren. Echter, voor de individuele gezinnen kan het al dan niet kunnen beschikken over deze sociale voordelen een wezenlijk verschil betekenen op hun maandelijks besteedbaar inkomen en levensstandaard, ook wanneer zij er niet in slagen de armoedekloof te dichten.

### **8.3 Selectie van bijkomende sociale voordelen**

Er worden reeds heel wat sociale voordelen in rekening genomen wanneer we de EU SILC data gebruiken om armoede te meten (zie Tabel 21). Daarnaast zijn er nog inkomensafhankelijke, verbruiksgerelateerde sociale voordelen (bv. verhoogde tegemoetkoming ziektekosten en sociaal tarief voor elektriciteit en gas) waarvan we niet weten of een gezin in de EU-SILC al dan niet geniet van dit sociaal voordeel. Voor deze sociale voordelen trachten we zelf in te schatten of een voldoende grote groep van rechthebbenden effectief gebruik gemaakt van dit sociaal voordeel. Hiervoor doen we beroep op data die zijn verzameld in de projectgroep Sociale Correcties van de Vlaamse Brede Heroverweging (Stuurgroep Vlaamse Brede Heroverweging, 2021) en data van de instellingen die deze sociale voordelen toekennen (zoals De Lijn, Sociaal Verwarmingsfonds, enz.). In het kader van dit onderzoeksrapport werken we criteria uit die ons helpen bij het bepalen om een sociaal voordeel al dan niet in rekening te brengen voor het meten van armoede op populatieniveau.

Ten eerste brengen we enkel deze sociale voordelen in rekening die ook zijn opgenomen in de referentiebudget gebaseerde armoedelijn. De gehanteerde armoedelijn bevat bijvoorbeeld geen kostprijzen voor energiebesparende maatregelen zoals isolatie of zonnepanelen waardoor we ook geen sociale voordelen voor dergelijke maatregelen in rekening brengen (bv. een renovatiepremie).

Ook de dienstverleningsratio van het sociaal voordeel moet voldoende hoog zijn opdat we het sociaal voordeel in rekening kunnen nemen bij het meten van armoede voor de populatie. De dienstverleningsratio (of service rate) van een sociaal voordeel geeft aan of er voldoende aanbod is van het betreffende sociaal voordeel om alle rechthebbende ten dienste te zijn (Hernanz, Malherbet, & Pellizzari, 2004). In bepaalde gevallen kan het aantal gezinnen of personen dat een sociaal voordeel ontvangt gelimiteerd zijn door een fysieke of budgettaire beperking aan de aanbodzijde. Wanneer het aanbod van een sociaal voordeel veel lager is in vergelijking met het aantal rechthebbenden, is dit recht niet gewaarborgd voor elke rechthebbende en kan dit bijgevolg niet rekening worden gebracht bij de ontwikkeling van een algemene armoedelijn. Voordelen die enkel toegankelijk zijn voor inwoners van een bepaalde stad of gemeente (bv. lokale tegemoetkomingen voor kinderschoenen, lokale pamperbanken, lokale voedselbanken, sociaal restaurant in een stad of gemeente) kunnen daarom niet worden meegenomen voor het ontwikkelen van een Vlaamse armoede-indicator omdat de dienstverleningsratio van deze sociale voordelen te beperkt is.



Zelfs wanneer er voldoende aanbod is, worden vele sociale voordelen niet opgenomen door de rechthebbenden (Buysse et al., 2017; Eeman, Steenssens, & Van Regenmortel, 2013; Van Mechelen & Janssens, 2017; Vinck et al., 2019). Deze non-take-up van sociale voordelen is het resultaat van een proces van vele drempels op niveau van de klant, de uitvoerende instantie en het ontwerp van het sociaal voordeel. Zo neemt de non-take-up toe wanneer het voor een rechthebbende meer tijd en moeite vraagt om de nodige informatie te verzamelen en te begrijpen (de informatiekost). De inschatting van de omvang en duurtijd van het verwachte voordeel door de rechthebbende is positief gecorreleerd met het opnemen van het sociaal voordeel. Wanneer het meer tijd en moeite kost voor de rechthebbende om het sociaal voordeel aan te vragen (stijgende proceskost), zal de non-take-up toenemen. Dit effect wordt versterkt wanneer de uitkomst van het aanvraagproces onzeker is. Ook het mogelijk stigmatiserend effect (psychologische kost) bij het aanvragen van een sociaal voordeel kan non-take-up veroorzaken (Van Mechelen & Janssens, 2017).

De overheid en de bevoegde administratieve instantie kan de non-take-up op diverse manieren verminderen via bijvoorbeeld het verschaffen van duidelijke informatie, het aanvraagproces te vereenvoudigen, de voorwaarden voor een sociaal voordeel te vereenvoudigen of de aanvraag (gedeeltelijk) te automatiseren. Buysse et al. (2017) onderscheiden degradaties van automatisering van sociale voordelen. In de meest doorgedreven vorm is er de 'automatische opening van het recht' waarbij het bevoegd instituut, zonder voorafgaande vraag, nagaat of iemand in aanmerking komt voor een bepaald sociaal voordeel en dit vervolgens toekent als aan de voorwaarden is voldaan. De rechthebbende moet hiervoor zelf geen enkele actie ondernemen. Het kan gaan over het toekennen van nieuwe rechten of zogenaamde 'afgeleide rechten' waarbij de opening van één sociaal voordeel (zoals het leefloon) recht geeft op een ander sociaal voordeel (zoals de verhoogde tegemoetkoming van de gezondheidszorg). De identificatie van mogelijke rechthebbenden is een minder vergaande vorm van automatisering waarbij de bevoegde instantie personen identificeert als mogelijke rechthebbenden en hen hierover proactief informeert met het verzoek een aanvraag in te dienen. Daarnaast zijn er ook initiatieven waarbij niet de opening van het recht wordt geautomatiseerd maar wel de actualisering ervan. Eénmaal de persoon een sociaal voordeel heeft verworven gaat de bevoegde instantie na of er zich wijzigingen voordoen in de situatie van de rechthebbende die aanleiding kunnen geven tot wijzigingen in het recht op het sociaal voordeel.

Deze diverse vormen van automatisering kunnen ervoor zorgen dat de informatiekosten voor de aanvrager verlagen door hen proactief te informeren over de sociale rechten, de aanvraagprocedures en de gevolgen van opname van het sociaal voordeel. Ook kan automatisering het stigmatiserend effect van een sociaal voordeel verminderen omdat meer mensen dit recht opnemen en omdat de aanvrager het mogelijk stigmatiserend aanvraagproces niet moet doorlopen. Het automatisch toekennen van sociale voordelen zal voornamelijk de complexiteit van de aanvraagprocedure verminderen waardoor de proceskosten voor de potentieel rechthebbende aanzienlijk verlagen. Automatisering kan ervoor zorgen dat onrechtmatige weigeringen van het sociaal voordeel minder vaak voorvallen. Bovendien biedt het een oplossing voor de drempels die rechthebbenden soms ervaren door het gedrag van de administratieve uitvoerders van het sociaal voordeel (Van Oorschot, 1991).

Er zijn geen betrouwbare statistieken over de graad van (non)-take-up van de selectieve sociale voordelen in natura die we in deze sectie onderzoeken. Wanneer we de sociale voordelen correct in kaart willen brengen, is meer gedetailleerde data noodzakelijk. We kunnen enkel een inschatting maken op basis van de graad van automatisering en/of op basis van het aantal begunstigden.

Op basis van de drie bovenstaande criteria vinden we het raadzaam om volgende means-tested sociale voordelen om de impact op armoede te meten in 2019: de verhoogde tegemoetkoming voor gezondheidszorg, het sociaal tarief voor water, het sociaal tarief voor elektriciteit<sup>38</sup>, de verwarmingstoelage voor stookolie, het sociaal tarief voor telecommunicatie en de verlaagde tarieven van De Lijn (zie Tabel 23). Het sociaal tarief voor aardgas zouden we in principe ook opnemen bij deze lijst van sociale voordelen<sup>39</sup>. Echter, zoals aangegeven in sectie 6.5.2.2 hanteert het referentiebudget enkel een normatief energiebudget voor stookolie aangezien dit hoger is dan het normatief budget voor gas. Op die manier beschikken alle gezinnen over voldoende financiële middelen om in hun energiebehoefte te voorzien. Bijgevolg kunnen we het sociaal voordeel verbonden aan het sociaal tarief voor aardgas niet doorrekenen in de exploratieve oefening. Een alleenstaande had in 2019 een sociaal voordeel van 17,50 euro per maand via een stookoliepremie en 18,40 euro per maand via het sociaal tarief voor aardgas. Echter, het sociaal tarief voor aardgas stijgt bij toenemend gebruik (en dus grotere gezinnen) terwijl de stookoliepremie niet hoger kan zijn dan 210 euro per jaar in 2019. Het maandelijks sociaal voordeel van stookolie en aardgas is sterk gestegen door de toenemende energieprijzen en bedraagt in 2022 voor een alleenstaande respectievelijk 25 euro per maand en 67,6 euro per maand. In verder onderzoek kan nagegaan worden of het wenselijk en mogelijk is om een aangepast normatief energiebudget te hanteren voor gezinnen die verwarmen met stookolie dan wel aardgas en ook een verschillend sociaal voordeel toe te kennen aan deze gezinnen. Dit onderscheid wordt belangrijker naarmate de energieprijzen sterker stijgen (bij gelijkblijvende berekening van het sociaal voordeel van stookolie en aardgas) aangezien de stookoliepremie een maximaal bedrag is van 300 euro per jaar en het sociaal voordeel voor aardgas toeneemt wanneer het verschil tussen de marktprijs van aardgas en het sociaal tarief van aardgas toeneemt.

---

<sup>38</sup> Aangezien de voorgestelde armoedelijn het budget opneemt voor verwarming met stookolie, nemen we enkel de stookoliepremie in rekening en niet het sociaal tarief voor gas (zie 6.5.2.2). Indien via toekomstig onderzoek (ook) het budget voor verwarming op gas wordt meegenomen in de referentiebudget gebaseerde armoedelijn, kan het sociaal tarief voor gas in rekening worden gebracht.

<sup>39</sup> In 2019 hebben 266.346 gezinnen beroep gedaan op het sociaal tarief voor aardgas. Sinds 1 februari 2021 (verlengd tem 31 december 2022) zijn de toekenningsvoorwaarden voor dit sociaal voordeel versoepeld en kan iedereen met een verhoogde tegemoetkoming genieten van dit tarief.

Tabel 23 Overzicht van de extra sociale voordelen in natura, het aantal begunstigden en vorm van automatisering (2019)

Sociaal voordeel	Aantal begunstigden 2019	Vorm van automatische toekenning?
<b>Verhoogde tegemoetkoming in de ziekte-uitgaven</b>	442 065 begunstigden o.b.v. statuut en 563 273 begunstigden o.b.v. inkomen (Vlaanderen)	Automatische opening van het recht voor rechthebbenden o.b.v. statuut Identificatie van rechthebbenden voor rechthebbenden o.b.v. inkomen
<b>Sociaal tarief water</b>	199 318 begunstigde gezinnen (Vlaanderen)	In de meeste gevallen is er een automatische opening van het recht
<b>Sociaal tarief elektriciteit</b>	438 309 begunstigde gezinnen (België)	In de meeste gevallen is er een automatische opening van het recht
<b>Stookoliepremie</b>	35 389 begunstigde gezinnen (Vlaanderen)	Er is geen enkele vorm van automatisering. De potentieel rechthebbende moet een aanvraag indien via het OCMW.
<b>Sociaal tarief voor elektronische communicatie</b>	221 856 begunstigde gezinnen (België)	Twee jaar na de toekenning kan men nagaan of de begunstigde nog steeds beantwoord aan de voorwaarden.
<b>Verlaagde tarieven De Lijn</b>	149 079 begunstigden o.b.v. verhoogde tegemoetkoming en 42 296 begunstigden o.b.v. leefloon of IGO (Vlaanderen)	Er is geen enkele vorm van automatisering. De potentieel rechthebbenden o.b.v. verhoogde tegemoetkoming moet een aanvraagformulier invullen en de nodige documenten voorleggen. Mensen met een leefloon of IGO moeten hun aanvraag via het OCMW indienen.

*Noot: IGO = inkomensgarantieuitkering voor ouderen*

Wanneer er meer gedetailleerde informatie beschikbaar is over het gebruik van sociale voordelen in de SILC of de (non)-take-up van sociale voordelen, kunnen de sociale voordelen op een meer nauwkeurige manier toegekend worden aan de gezinnen. In dit kader kunnen de resultaten uit het TAKE-project en het BELMOD-project (zie bijvoorbeeld de voorbereidende studie voor een simulatietool als monitoringstool van non-take-up, de bevraging over non-take-up en het microsimulatiemodel voor tegemoetkomingen) nieuwe inzichten opleveren. De resultaten worden midden 2022 verwacht en kunnen niet meer verwerkt worden in dit rapport.

## 9 Exploratieve oefening – een eerste operationalisering

### 9.1 Vergelijken armoedelijk en inkomensconcept: benodigde data

Om te bepalen of een gezin al dan niet arm is, wordt in armoedemeting een bepaalde levensstandaard waartoe een gezin toegang zou moeten hebben, in casu de armoedelijk, vergeleken met de beschikbare middelen van het gezin. Zowel de levensstandaard als de beschikbare middelen kunnen op verschillende manieren worden gedefinieerd. In dit rapport onderzochten we de mogelijkheid om een armoedelijk te

construeren op basis van de Vlaamse referentiebudgetten die de minimale uitgaven voor noodzakelijke behoeften in functie van volwaardige maatschappelijke participatie weergeeft.

Deze armoedelijn wordt vergeleken met de beschikbare middelen van een gezin. Hoewel het inkomen de meest gehanteerde methode is om de beschikbare middelen van een gezin te meten, kunnen deze ook aan de hand van consumptie worden gemeten. Consumptie wordt gedefinieerd als het gebruik van middelen verworven door aankopen, huishoudproductie of aangeboden door externen als aanverwanten, liefdadigheidsinstellingen of de overheid. Een argument om armoede te meten aan de hand van consumptie is dat het de gerealiseerde levensstandaard van gezinnen of individuen beter weergeeft (Ringens, S. 1988; Meyer & Sullivan, 2009). Een bijkomend argument is dat het consumptieniveau van een gezin niet zozeer bepaald wordt door het huidig inkomen maar door het gemiddeld verwachte inkomen op lange termijn, waarbij impliciet rekening wordt gehouden met spaargeld en vermogen. Anderzijds, zegt het consumptieniveau niets over de mate waarin dit niveau van consumptie al dan niet een vrije keuze is. Het gedwongen karakter van armoede kan niet worden afgeleid uit consumptiepatronen. Inkomen geeft daarentegen beter het vermogen weer om aan een bepaalde levensstandaard te kunnen voldoen, wat het interessanter maakt voor beleidsmakers, al zijn er hier dan weer problemen in het capteren en interpreteren van negatieve inkomens en schulden. Bovendien bevatten de consumptiedata vaak enkel informatie over de uitgaven van huishoudens. Op die manier zijn uitgaven verbonden aan duurzame consumptiegoederen zoals een ijskast of fiets vaak niet opgenomen in deze data. De keuze voor het meten van armoede op basis van inkomen of consumptie is ook afhankelijk van de beschikbaarheid van data. In België (net als in vele andere Europese landen) is inkomensdata frequenter beschikbaar in vergelijking met consumptiedata (Atkinson, 2019).

Omwille van bovenstaande redenen kiezen we ervoor om in dit onderzoek, net zoals de meeste andere Europese armoede-indicatoren, de referentiebudget gebaseerde armoedelijn te vergelijken met het netto beschikbaar inkomen van een gezin. In deze illustratieve oefening gaan we uit van de EU-SILC (EU – Statistics on Income and Living Standards) als meest voor de hand liggende informatiebron. De SILC werd expliciet opgesteld om informatie over inkomens en leefomstandigheden voor een representatieve steekproef van de bevolking te verzamelen. Uit secties 6.2-6.6 blijkt de belangrijke wisselwerking tussen de leefomstandigheden van gezinnen, en de minimaal noodzakelijke behoeften die met hun inkomen gedekt moeten worden. De informatie uit de EU-SILC laat in principe toe om inkomen en bepaalde leefomstandigheden aan elkaar te linken. Zo worden de verschillende inkomenscomponenten van het netto beschikbaar huishoudinkomen, en de verschillende individuele bijdragen hieraan, in een grote mate van detail bevraagd. De EU-SILC bevat informatie over bruto en netto arbeidsinkomsten, andere voordelen verstrekt door de werkgever, private pensioenplannen, andere inkomsten, zoals huurinkomsten en dividenden, en uitgebreide informatie over de verschillende inkomensvervangende uitkeringen die gezinnen en gezinsleden ontvangen. Ook is er informatie over betaalde en ontvangen alimentatie, studiebeurzen, kindergeld en andere tegemoetkomingen, zoals huurpremies. Daarnaast bevat de EU-SILC informatie over de algemene gezondheidstoestand van de verschillende huishoudleden, de woonsituatie, en specifieke persoonskenmerken.

Een keerzijde van de medaille is dat sommige specifieke kosten en sociale voordelen niet op een zeer nauwkeurige wijze in de EU-SILC worden opgenomen, of volledig niet beschikbaar zijn. Daarbij spelen verschillende overwegingen. Enerzijds dient men in een cross nationale vergelijkende survey rekening te houden met de vergelijkbaarheid van inkomensconcepten. In dit geval kan het zijn dat informatie gedetailleerder werd opgevraagd in de Belgische vragenlijst, maar dat deze later in grotere categorieën werd samengevoegd in de EU-SILC. Deze nauwkeurigere informatie is in dat geval wel beschikbaar in de onderliggende data gebaseerd op de Belgische vragenlijst (wat we hierna de BE-SILC noemen). Waar dat

het geval is, geven we dit in onderstaande tekst aan. Anderzijds wil men de vraaglast voor respondenten zo beperkt mogelijk houden. Sommige informatie die we op basis van de overwegingen opgeijst in secties 6.2-6.6 op individueel niveau zouden willen opnemen, is bijgevolg niet beschikbaar in de SILC.

In deze illustratieve oefening passen we hier in bepaalde mate een mouw aan door niet rechtstreeks op de EU SILC te werken, maar op EU SILC bestanden die verrijkt werden met informatie verkregen door microsimulatie. Europa financiert de jaarlijkse update van het microsimulatiemodel EUROMOD, dat het belasting- en uitkeringsstelsel van de lidstaten in een zekere mate van detail vat. Dit model is toepasbaar op input bestanden die worden afgeleid van de EU SILC (Derboven, Rongé, Van Houtven, & Vanheukelom, 2019). EUROMOD is vrij toegankelijk voor onderzoekers. Bovendien is het een gebruiksvriendelijk programma, dat toelaat om belasting- en uitkeringsregels verder te verfijnen, of zelfs ontbrekende beleidsmaatregelen toe te voegen (Sutherland & Figari, 2013). Daarnaast bevatten de bestanden gegenereerd door EUROMOD ook bepaalde intermediaire variabelen, zoals inkomensconcepten die relevant zijn binnen de Belgische en Vlaamse sociale regelgeving. Deze voordelen zijn met name relevant voor de variatie die we voorstellen op het vlak van sociale voordelen en het in rekening brengen van kinderopvangkosten. We maken voor deze illustratieve oefening gebruik van EUROMOD programmering en bestanden opgemaakt door Vinck & Verbist (2020) in het kader van een onderzoek naar een coherent inkomensconcept. Meer bepaald werken we op een output bestand dat de gesimuleerde dagtarieven voor de inkomensafhankelijke kinderopvang bevat (cf. sectie 6.3). Dit bestand bouwt op de EU SILC2017, geüpdatet naar de situatie in 2019 in lijn met inflatie, loonontwikkelingen en beleidsregels. We voegden aan dit bestand EU SILC2017-gebaseerde informatie over leefomstandigheden (terug) toe<sup>40</sup>. We danken Julie Vinck uitdrukkelijk voor de mogelijkheid om in deze illustratieve oefening rekening te houden met gesimuleerde kinderopvangkosten en relevante inkomensconcepten.

In de mate dat deze informatie aanwezig is in administratieve databestanden, zou men kunnen overwegen deze informatie bijkomend te koppelen aan de antwoorden verkregen uit de SILC bevraging. Recent onderging de Belgische SILC een belangrijke update, waarbij verschillende van de inkomensconcepten die voorheen bevroegd werden bij de respondenten, nu ingelezen worden uit administratieve databestanden (Statbel, 2020). Een verdere (ad-hoc) uitbreiding met bijkomende informatie aanwezig in administratieve databanken is niet ondenkbaar, maar zal uiteraard verdere belangrijke inspanningen en investeringen vergen.

Een belangrijke uitdaging daarbij is dat administratieve databanken niet zonder meer geschikt zijn voor wetenschappelijk onderzoek. Huishoudens, gezins- en inkomensconcepten en andere informatie worden veelal verzameld en bijgehouden in lijn met de toegangscriteria van specifieke uitkeringen, en niet noodzakelijk vanuit een wens om de behoeften, noden en welvaart van individuen en gezinnen in kaart te brengen. Dit houdt in dat er vaak doorgedreven overleg en analyse nodig is om na te gaan welke informatie juist beschikbaar is in administratieve bestanden, en hoe die zich verhoudt tot de noodzakelijke welvaartsconcepten.

In wat volgt bespreken we telkens kort of administratieve gegevens over behoeften, kosten en leefomstandigheden worden bijgehouden op individueel niveau, voor die elementen die niet beschikbaar zijn in de SILC, of daar vrij eenvoudig op basis van simulaties aan kunnen worden toegevoegd.

---

<sup>40</sup> Om de EU SILC gebruiksklaar te maken voor simulatie in EUROMOD wordt bepaalde informatie verwijderd uit de EUROMOD input (en dus ook output) bestanden. Omdat de identificatie sleutel ten opzichte van de originele SILC respondenten beschikbaar blijft, kan deze informatie indien nodig opnieuw worden toegevoegd door onderzoekers.

Op termijn kan dan overwogen worden om de SILC gegevens voor deze oefening op regelmatige basis te koppelen aan deze bijkomende gegevens. Het dient daarbij opgemerkt dat een dergelijke oefening uiteraard extra investeringen zal vragen, in termen van voorbereiden en opvolgen van data-aanvragen en precieze koppeling. Ook dienen overwegingen met betrekking tot de bescherming van de privacy in acht genomen te worden, die dergelijke data-aanvragen mogelijk kunnen verzwaren. Om specifieke behoeften beter te kunnen capteren, gaat het in die gevallen immers om extra informatie over mogelijk gevoelige informatie voor de respondenten in de steekproef, zoals uitgaven voor bepaalde ziektebeelden, of een meer nauwkeurige bepaling van de woonplaats en de daarmee gepaard gaande mobiliteitsbehoefte. Het onderzoeksteam kan zich in deze fase niet uitspreken of deze overwegingen prohibitief zijn. Veel zal daarbij immers afhangen van de financiële investeringen die men wil maken, en de beslissingen van de bevoegde data-autoriteiten.

We merken ten slotte op dat men in de toekomst zou kunnen wensen over te schakelen naar administratieve datasets, in plaats van data gebaseerd op een steekproef van de bevolking. De over het algemeen grotere steekproeven, of zelfs populatie data, die mogelijk zijn op basis van puur administratieve data, zouden immers toelaten om sterk in te zoomen op zeer specifieke groepen. In dit rapport volgen we deze benadering expliciet niet, omwille van een aantal redenen. Ten eerste is de toegankelijkheid van administratieve data minder algemeen, en zou het de onderzoekers niet hebben toegelaten om binnen de termijn van dit onderzoeksproject deze illustratieve oefening aan te vangen. Ten tweede hebben we voor deze oefening informatie nodig over zowel inkomensconcepten, uitgaven als leefomstandigheden. Deze laatste zijn niet noodzakelijk in dezelfde mate van detail gekend door de administratie, althans niet voor de volledige bevolking (men denkt hier bijvoorbeeld aan de kwaliteit van de woning). Het is evenwel niet ondenkbaar dat op termijn administratieve bestanden meer gangbaar gekoppeld worden en van extra informatie voorzien. Het BELMOD project<sup>41</sup> is daarvan een belangrijk voorbeeld. Een uitdaging die dan evenwel nog altijd zal gelden, ook bij een staande, comprehensieve dataset, net zoals ze ook voor de huidige steekproef geldt, is het identificeren van minimaal noodzakelijke uitgaven, relatief ten opzichte van preferentie gedreven uitgaven en onderconsumptie (zie ook sectie 4.3).

## 9.2 Bepalen van de armoedelij

Delen 6.2 – 6.6 beschreven de verschillende overwegingen rond het rekening houden met minimaal noodzakelijke behoeften in een armoedemeting op populatieniveau. We vertrokken hierbij vanuit de gedetailleerde referentiebudgetten, en bespraken hoe we de achterliggende principes van de referentiebudgetten - die op typegezinnen gebaseerd zijn – konden vertalen naar de populatie.

---

<sup>41</sup> BELMOD is een microsimulatiemodel van de FOD Sociale Zekerheid dat door beleidsmakers gebruikt wordt om het effect van wijzigingen in de belastingen en sociale uitkeringen te berekenen. De input-dataset die wordt gebruikt, bevat sociaaleconomische gegevens van het jaar 2015 (maar kan met nowcasting en uprating verlengd worden tot 2020) van ongeveer 335.000 gezinnen (in totaal 995.000 personen of 9% van de Belgische bevolking). De steekproef is disproportioneel gestratificeerd om zowel resultaten te genereren op het regionale als het nationale niveau. De dataset bestaat uit informatie over inkomens, uitkeringen en andere administratieve data die in de Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming KSZ, de IPCAL-databank of de STIPAD/CADNET-databank zitten (<https://socialsecurity.belgium.be/nl/sociaal-beleid-mee-vorm-geven/belmod-project/omschrijving-project-belmod>). In vergelijking met de EU-SILC bevat de BELMOD input dataset minder informatie over leefomstandigheden. Er is bijvoorbeeld geen informatie over de gezondheidsuitgaven of de huur en kwaliteit van een woning, maar het is uiteraard mogelijk dat de beschikbare informatie in de toekomst nog zal uitgebreid worden. Dank aan Johannes Verboven voor deze informatie.

Sectie 6.7 vat deze oefening samen. Op basis van de daar opgesomde beslissingscriteria werd beslist om de kostprijs voor de invulling van de meeste behoeften op te nemen in de armoedelijn. Andere kosten, waarvan kan worden aangenomen dat ze meer samengaan met specifieke kenmerken van de Vlaamse gezinnen worden in de mate van het mogelijke meegenomen in het inkomensconcept.

In deze sectie bespreken we de operationalisering van de beslissingen die we namen om de armoedelijn te laten variëren met algemene gezinskenmerken. Omwille van eerder omschreven argumenten streven we naar zo weinig mogelijk verschillende armoedelijnen, zeker wanneer dit gaat om betwistbare of niet binaire categorieën (zie sectie 4.3). Wel reflecteert de armoedelijn die we gebruiken dat de noodzakelijke kost om aan de minimale behoeften te voldoen zal stijgen naargelang:

1. Het aantal gezinsleden
2. Hun onderlinge relatie
3. De leeftijd van kinderen
4. Aantal slaapkamers
5. Activiteit status jongvolwassenen

Het aantal gezinsleden (aantal volwassenen en aantal kinderen) en de leeftijd van de kinderen hebben een impact, omdat ze aanleiding geven tot een verschillend minimaal noodzakelijk budget voor alle behoeften (huisvesting en veiligheid, voeding, kleding, gezondheid en verzorging, rust en ontspanning, sociale relaties, mobiliteit) die moeten kunnen worden vervuld om te kunnen deelnemen aan de samenleving (zie 4.1.). Kinderen hebben daarbovenop nog de kind-specifieke behoefte om op te groeien in een veilige kindertijd (zich te kunnen ontwikkelen, spelen, leren, enzovoort) waarvan de kosten over het algemeen stijgen met de leeftijd. De onderlinge relatiestatus heeft enkel een impact op de behoeften waarbinnen (een deel van) de kosten kunnen worden gedeeld bij een koppel (huisvesting, mobiliteit, ontspanning en sociale relaties) maar niet tussen twee samenwonende volwassenen die onderling geen relatie hebben. De belangrijkste impact van deze drie demografische kenmerken situeert zich op het vlak van *huisvesting*. Immers, bij meerdere personen in het gezin, stijgt vaak ook de nood aan extra ruimte. In een minimale invulling van noodzakelijke behoeften, gaan we ervan uit dat de toenemende nood zich voornamelijk situeert op het vlak van aantal slaapkamers. Ten slotte merken we op dat in onze samenleving het aangaan van hogere studies wordt aangemoedigd. Tegelijk brengt dit, ondanks aanzienlijke subsidiëring van de hogere onderwijsinstelling in het algemeen, en gerichte maatregelen met studentenbeurzen, hoge kosten voor individuele huishoudens met zich mee, waarvan kan worden aangenomen dat ze meegenomen dienen te worden in een behoeftegebaseerde armoedelijn.

Op basis van de referentiebudgetten, die voor verschillende typegezinnen worden opgesteld, was het mogelijk een minimaal noodzakelijk budget te bepalen, dat rekening houdt met de bijkomende kosten naar gelang de leeftijd en relatie van bijkomende gezinsleden en de activiteitstatus van jongvolwassenen. Daarnaast voegen we een bijkomende kost toe afhankelijk van het aantal veronderstelde slaapkamers dat het gezin nodig heeft.

De achterliggende assumpties werden uitgebreid besproken in secties 6.2 – 6.6. In Tabel 24 hieronder vatten we de uiteindelijke bedragen voor de bredere categorieën samen.

Tabel 24 Verhogingen gehanteerde referentiebudgetten bovenop het basisbedrag voor een alleenstaande in een private huurwoning

		2019
Basis bedrag (eerste volwassene, in private huurwoning met 1 slaapkamer)		1340
Verhoging voor	extra volwassene (partner)	439
	kind 0-5j	277
	kind 6-11j	393
	kind 12-17j	562
	student 18-25j	708
	inwonende volwassene 18+ (nestklever)	539
Bijkomende verhoging voor	2 <sup>e</sup> slaapkamer	91
	3 <sup>e</sup> slaapkamer	63
	4 <sup>e</sup> slaapkamer	40
	4+ slaapkamer	43

Merk op dat het uiteraard ook mogelijk is om de verhogingen uit te drukken als percentage van het basisbedrag. Dit doen we in Tabel 25. Op deze manier kunnen we de verhogingen van het basis referentiebudget dat we als armoedelijn gebruiken, of anders gezegd de meerkost van een extra gezinslid van verschillende leeftijden, vergelijken met de equivalentieschalen die gangbaar worden toegepast bij traditionele armoedemetingen. Zo vinden we op basis van een minimaal noodzakelijke benadering, uitgaande van een basisbedrag voor een actieve volwassene die een éénslaapkamerwoning huurt op de private huurmarkt, dat de verhoging voor een partner (0.33) lager ligt dan de 0.5 die binnen de gemodificeerde OESO schaal gebruikt wordt voor een extra volwassene in het gezin. De verhoging voor een andere inwonende volwassene, die dus over een eigen slaapkamer dient te beschikken (0.4 + bijkomende verhoging voor slaapkamer) ligt wel vrij dicht bij de gangbare 0.5 verhoging. De minimaal noodzakelijke verhoging voor studerende kinderen ligt hier zelfs boven (0.53 + bijkomende verhoging voor een slaapkamer). Voor gezinnen jonger en ouder dan 12 lijken de cijfers vrij goed aan te sluiten bij de 0.3 respectievelijk 0.5 verhoging die de gemodificeerde equivalentieschaal toepast. Wel dient opgemerkt dat deze verhogingen puur gebaseerd zijn op een vergelijking van de referentiebudgetten om de minimaal noodzakelijke behoeften van typegezinnen te dekken. In principe is het mogelijk om deze percentages toe te passen om equivalente inkomens te berekenen over de inkomensverdeling, om zo ook uitspraken over ongelijkheid en onderliggende verhoudingen tussen gezinsinkomens in een representatieve steekproef of ander databestand te doen. Voorlopig hebben we deze verhogingen nog niet op deze wijze toegepast of gevalideerd.



Tabel 25 Verhogingen gehanteerde referentiebudgetten als % basisbedrag

		2019
Basis bedrag (eerste volwassene, in woning met 1 slaapkamer)		1
Verhoging voor	extra volwassene (partner)	0.33
	kind 0-5j	0.21
	kind 6-11j	0.29
	kind 12-17j	0.42
	student 18-25j	0.53
	inwonende volwassene 18+ (nestklever)	0.40
Bijkomende verhoging voor	2 <sup>e</sup> slaapkamer	0.07
	3 <sup>e</sup> slaapkamer	0.05
	4 <sup>e</sup> slaapkamer	0.03
	4+ slaapkamer	0.03

Deze voorstelling laat eventueel toe om, bij afwezigheid van een jaarlijkse update<sup>42</sup>, en in navolging van buitenlandse voorbeelden (zie hoofdstuk 3), te werken met een beperkter aantal basisreferentiebudgetten, in zoverre deze onderlinge verhoudingen stabiel blijven doorheen de tijd (zie hieronder).

Bij wijze van uitbreiding op het vorige punt merken we nog graag op dat het ook mogelijk is om de verhogingen voor slaapkamers en extra personen los te trekken van een gemeenschappelijk basisbedrag (zie Tabel 26 ter illustratie). Dit kan nuttig zijn als bij toekomstige updates zou blijken dat huurprijzen zich op een sterk verschillende wijze zouden ontwikkelen ten opzichte van de andere kosten die het basisbedrag aanmaken, of als men, omwille van beleidsredenen, wil inzoomen op specifieke uitdagingen. Men kan daarbij bijvoorbeeld denken aan hogere huurprijzen voor personen die willen toetreden tot de huurmarkt, in verhouding tot zij die beschikken over een lopend huurcontract (en de daarmee gepaard gaande bescherming tegen plotse prijsstijgingen), of het inzoomen op de verschillende kostprijs van woningen in verschillende provincies, in de mate dat beschikbare data dat zou toelaten<sup>43</sup>.

Voor zover de data beschikbaar was, tonen we in onderstaande tabel ook de onderlinge verhoudingen doorheen de tijd. We zien dat deze voor een partner, een kind van 0-5 jaar, een kind van 6-11 jaar en een kind van 12-17 jaar relatief stabiel blijven in de periode 2008-2019. De afwijkende verhogingen van het basisbedrag voor een extra volwassen partner kunnen worden toegeschreven aan de evolutie van de huurprijzen voor kwaliteitsvolle éénslaapkamerappartementen<sup>44</sup>. Ook de wijzigingen in de minimale

<sup>42</sup> Momenteel worden de referentiebudgetten jaarlijks geüpdatet door CEBUD (zie: Hoofdstuk 41).

<sup>43</sup> In principe is het ook mogelijk een verdere opdeling te maken die rekening kan houden met verstoringen door sterke stijgingen van het minimaal noodzakelijke budget aan energie dat in de referentiebudget gebaseerde armoedelijk wordt opgenomen. Omdat in het minimaal noodzakelijke budget, onder de veronderstelling van een kwalitatieve woning, het aandeel van dit budget in het totale referentiebudget vrij beperkt blijft, focussen we in tabel 25 op de huisvestingskost.

<sup>44</sup> Die stegen tussen 2008 en 2013 relatief sterker dan de huurprijzen voor grotere woningen. Tussen 2013 en 2018 deed zich een omgekeerde evolutie voor (zie: Hoofdstuk 41).

uitgave voor een tweede en derde slaapkamer zijn toe te schrijven aan differentiële evoluties van de huurprijzen op de huisvestingsmarkt.

Beide voorstellingen (Tabel 25 en Tabel 26) laten toe om, in afwezigheid van een jaarlijkse update<sup>45</sup>, en in navolging van buitenlandse voorbeelden (zie hoofdstuk 3), te werken met een beperkter aantal basisreferentiebudgetten, in zoverre deze onderlinge verhoudingen stabiel blijven doorheen de tijd. De eerste resultaten tonen aan dat de verhoudingen voor kenmerken van de leefcontext vrij constant blijven, met uitzondering van deze van de huisvestingsprijzen. Echter, indien de prijsevolutie voor kleine versus grotere woningen effectief plaatsvindt, is het noodzakelijk om deze mee te nemen in het meten van armoede op basis van behoeften. Verder onderzoek is noodzakelijk om de evolutie doorheen de tijd ten gronde in kaart te brengen.

Tabel 26 Verhogingen gehanteerde referentiebudgetten als % basisbedrag – variaties op huisvestingskosten private huur

	2008	2013	2019
baseline (eerste volwassene)	662	719	770
eerste volwassene	1	1	1
extra volwassene (partner)	0.55	0.54	0.57
kind 0-5j	0.37	0.37	0.36
kind 6-11j	0.51	0.52	0.51
kind 12-17j	0.74	0.73	0.73
student 18-25j	/	/	0.92
inwonende volwassene 18+ (nestklever)	/	/	0.7
<i>EQ voor private huur</i>	<b>2008</b>	<b>2013</b>	<b>2019</b>
all werkende man - baseline	403	550	570
geen extra slaapkamer	0	0	0
2e slaapkamer	0.20	0.05	0.16
3e slaapkamer	0.15	0.14	0.11
4e slaapkamer	/	/	0.07
4+ slaapkamer	/	/	0.08

<sup>45</sup> Momenteel worden de referentiebudgetten jaarlijks geüpdatet door CEBUD.

### 9.3 Operationalisering van de armoedelij in de EU-SILC

Het is mogelijk om op basis van de demografische kenmerken van de huishoudens en huishoudleden in een databestand, voor elk huishouden de gepaste behoeftegebaseerde armoedelij te berekenen.

Voor deze illustratieve oefening pasten we deze regels toe op de huishoudens opgenomen in de EU-SILC2020, met inkomens voor 2019<sup>46</sup>.

In secties 6.2 – 6.6 merkten we echter op gezette tijden op dat een minimaal noodzakelijke invulling niet steeds wetenschappelijk gestaafd kan worden, maar ook voorwerp dient te zijn van een maatschappelijk debat. In de mate van het mogelijke deed het onderzoeksteam aanbevelingen op basis van een doorgedreven analyse van richtlijnen, literatuurstudie, en gedachtewisselingen in interne seminars en binnen de stuurgroep, en op basis van de principes weergegeven in sectie 6.7. Dit volstaat echter niet altijd. Hier lichten we twee domeinen toe waarbij we ter illustratie uitgaan van verschillende scenario's, zonder daarbij de ene boven de andere te willen plaatsen. In het bijzonder zoomen we in op de overweging rond het aantal slaapkamers, en de vraag voor welke gezinsleden hogere kosten verbonden aan het aanvangen van hogere studies dient te worden meegenomen in een behoefte gerelateerde armoedelij.

#### 9.3.1 Bepaling aantal slaapkamers

De mate waarin een extra persoon in het gezin zich dient te vertalen in een extra slaapkamer, bij een minimale invulling van noodzakelijke behoeften, is niet eenvoudig vast te leggen.

Dit is immers een beslissing bij uitstek die vaak in de context van een gezin genomen wordt, rekening houdende met de persoonlijkheden en andere kenmerken van de gezinsleden, de beschikbaarheid en precieze kenmerken van slaapkamers, en de financiële mogelijkheden. Tegelijk zijn er wel een aantal richtlijnen die een minimale invulling van het aantal benodigde slaapkamers kan inspireren. Zo hanteren zowel Eurostat (in de overcrowding indicator) als verschillende sociale huisvestingmaatschappijen, de richtlijn dat kinderen boven de 12 jaar enkel op dezelfde kamer mogen slapen als ze hetzelfde geslacht hebben. Binnen de jeugdrechtspraak gaat men zelfs een stap verder: daar kan een eigen slaapkamer als een noodzakelijke voorwaarde gezien worden om een terugkeer naar het eigen gezin toe te laten (nog referentie toevoegen). Uit de afweging van deze richtlijnen met de implicaties voor een toepassing binnen een armoedemeting, stelden we in sectie 6.5 twee mogelijke scenario's voor. Ongetwijfeld kan een maatschappelijk debat, of een verdere toetsing van deze scenario's binnen verschillende focusgroepen, aanleiding geven tot andere alternatieven.

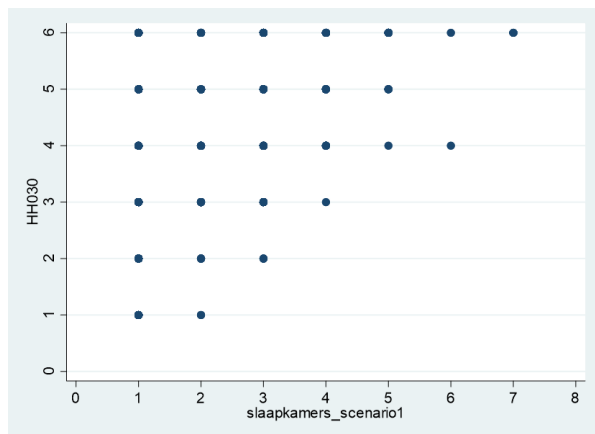
**Scenario 1:** Elk kind ouder dan 12 jaar beschikt over een eigen slaapkamer. Kinderen jonger dan 12 jaar liggen in een minimale situatie per twee op een kamer.

**Scenario 2:** Kinderen jonger dan 12 jaar liggen in een minimale situatie per twee op een kamer. Oudere kinderen hebben een aparte kamer zolang er minder dan 3 kinderen zijn in een huishouden. Bij grotere gezinnen (vanaf 3 kinderen) gaan we ervan uit dat het gebruikelijker is om ook na de leeftijd van 12 jaar met twee op een kamer te liggen.

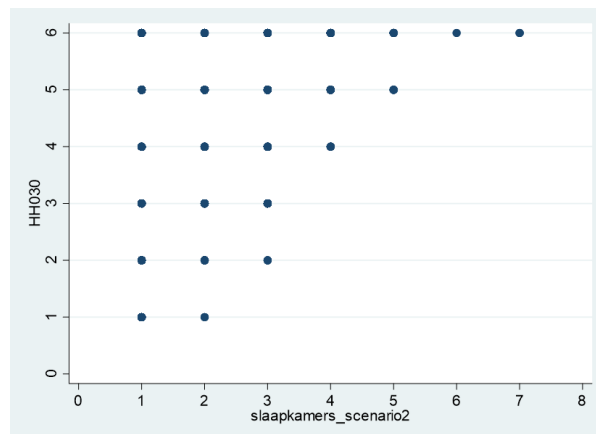
In onderstaande figuren vergelijken we het aantal gerapporteerde slaapkamers in de EU-SILC met het aantal toegewezen slaapkamers onder elk van beide assumpties. In scenario 1 komt het inderdaad iets vaker voor dat het aantal toegewezen slaapkamers bij hoge gezinnen licht hoger is dan het aantal

<sup>46</sup> Deze keuze is gebaseerd op noodzakelijke bijkomende informatie waar we voor dit jaar over beschikken op basis van een eerder onderzoek naar de tarieven binnen de kinderopvang (zie ook sectie 6.9.3).

gerapporteerde. Op basis hiervan zouden we kunnen besluiten dat, althans bij een vergelijking tussen deze twee scenario's, scenario 2 mogelijk iets dichter aanleunt bij wat gangbaar is in de samenleving, al kunnen we dit mogelijk ook interpreteren als een uiting van onderconsumptie bij grote gezinnen. Bovendien blijft gelden dat specifieke omstandigheden ervoor kunnen zorgen dat scenario 2 toch niet in lijn ligt met de exacte behoeften van een gezin, of dat focusgroepen (nu of later) zouden kunnen besluiten dat een eigen slaapkamer voor oudere kinderen in elk geval een vereiste is. Desalniettemin zijn de verschillen vrij beperkt (zie ook Figuur 9). In de illustratie die we in sectie 6.9.5 uitwerken, zullen we uitgaan van scenario 2.



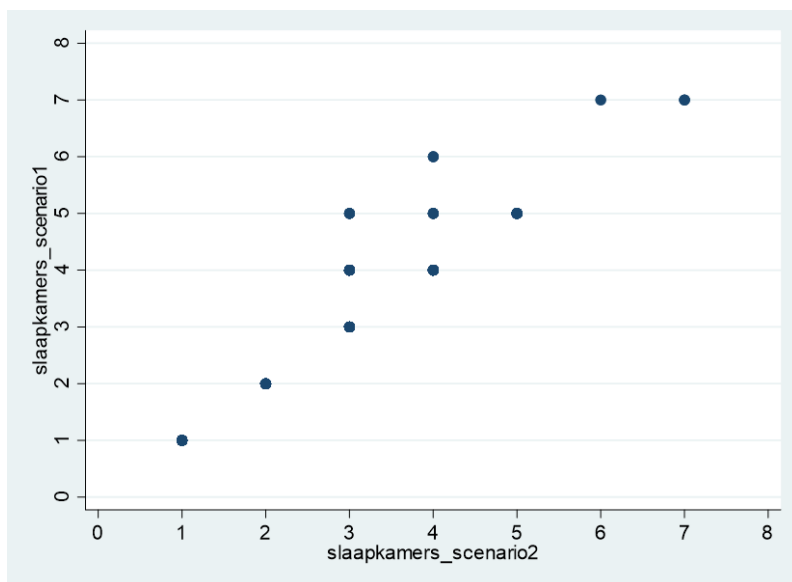
Noot: correlatie is 0.31.



Noot: correlatie is 0.31.

Figuur 7 Aantal toegewezen slaapkamers ten opzichte van aantal gerapporteerde slaapkamers – scenario 1

Figuur 8 Aantal toegewezen slaapkamers ten opzichte van aantal gerapporteerde slaapkamers – scenario 2



Noot: correlatie is 0.99.

Figuur 9 Vergelijking aantal toegewezen slaapkamers in scenario 2 versus scenario 1

In Tabel 27 en Tabel 28 tonen we het gemiddeld aantal gerapporteerde slaapkamers, en de normatieve aantallen slaapkamers naar huishoudinkomenskwintiel, zowel in totaal, als uitgedrukt per huishoudlid. We vinden inderdaad dat relatief rijkere gezinnen een gemiddeld groter aantal slaapkamers rapporteren, waar dit voor de normatief bepaalde aantallen – uiteraard – stabiel blijft. Wel is het verrassend dat dit omkeert wanneer we inzoomen op het aantal slaapkamers per gezinslid.

Tabel 27 Gemiddeld aantal slaapkamers (totale bevolking): kamers per huishouden, naar huishoudinkomenskwintiel, 2019

	Gemiddeld gerapporteerd aantal slaapkamers	Gemiddeld aantal slaapkamers volgens scenario 1	Gemiddeld aantal slaapkamers volgens scenario 2
K1	4.3	2.0	1.9
K2	4.7	2.0	2.0
K3	4.9	2.2	2.2
K4	5.0	2.1	2.1
K5	5.1	2.0	1.9

Tabel 28 Gemiddeld aantal slaapkamers (totale bevolking): kamers per lid van het huishouden, naar huishoudinkomenskwintiel, 2019

	Gemiddeld gerapporteerd aantal slaapkamers	Gemiddeld aantal slaapkamers volgens scenario 1	Gemiddeld aantal slaapkamers volgens scenario 2
K1	2.2	0.8	0.7
K2	2.1	0.7	0.7
K3	1.8	0.7	0.7
K4	1.8	0.7	0.7
K5	1.9	0.6	0.6

Het beeld uit tabellen 27 en 28 wordt vermoedelijk sterk gedreven door het in België en Vlaanderen gangbare fenomeen van gepensioneerden die in de gezinswoning blijven wonen. Aangezien gepensioneerden vaak over een laag inkomen beschikken, en tegelijk kleinere huishoudens vormen, zal dit inderdaad leiden tot een gemiddeld gerapporteerd aantal slaapkamers per huishoudlid dat afneemt (eerder dan toeneemt) met het inkomenskwintiel.

Daarom zoomen we in Tabel 29 en Tabel 30 in op de verschillen tussen het gemiddeld aantal gerapporteerde slaapkamers (in totaal, en per huishoudlid) voor gezinnen met kinderen jonger dan 25 jaar. Hier zien we wel het verwachte patroon dat rijkere gezinnen relatief ruimer wonen. Net als voor de volledige bevolking, blijft het normatief aantal slaapkamers (of het nu volgens scenario 1 of 2 bepaald werd) stabiel.

Tabel 29 Gemiddeld aantal slaapkamers voor gezinnen met kinderen &lt; 25 jaar: kamers per huishouden, naar equivalent huishoudinkomenskwintiel, 2019

	Gemiddeld gerapporteerd aantal slaapkamers	Gemiddeld aantal slaapkamers volgens scenario 1	Gemiddeld aantal slaapkamers volgens scenario 2
K1	4.5	3.1	2.9
K2	5.0	2.9	2.8
K3	5.1	2.7	2.7
K4	5.2	2.7	2.7
K5	5.5	2.7	2.6

Tabel 30 Gemiddeld aantal slaapkamers voor gezinnen met kinderen &lt; 25 jaar: kamers per lid van het huishouden, naar equivalent huishoudinkomenskwintiel, 2019

	Gemiddeld gerapporteerd aantal slaapkamers	Gemiddeld aantal slaapkamers volgens scenario 1	Gemiddeld aantal slaapkamers volgens scenario 2
K1	1.2	0.7	0.7
K2	1.4	0.8	0.7
K3	1.3	0.7	0.7
K4	1.3	0.7	0.7
K5	1.5	0.7	0.7

### 9.3.2 Behandeling bijkomende kost voor studerende kinderen

We bespraken eerder een aantal mogelijke scenario's over de extra kost van minimale behoeften in een huishouden wanneer er studerende kinderen in het huishouden aanwezig zijn.

We gaan daarbij uit van de extra kost van een pendelstudent.

In sectie 6.4.2 werden drie mogelijke scenario's besproken om de extra kosten verbonden aan studeren mee te nemen in een behoeftegebaseerde armoedelij.

Een eerste optie zou zijn om de armoedelij te verhogen voor huishoudens waarin een student aanwezig is<sup>47</sup>, om op die manier rekening te houden met de toegenomen behoeften. Dit scenario sluit sterk aan bij een levensstandaard benadering. Tegelijk heeft het mogelijk een aantal contra-intuïtieve implicaties. Studeren is immers onderhevig aan preferenties en bovendien hangt de keuze om verder te studeren ook samen met de financiële toestand van gezinnen.

<sup>47</sup> De redenering die in elk van de drie scenario's wordt opgebouwd geldt ook in het geval van een alleenwonende jongvolwassene, die studeert, werkt of NEET is.

In een tweede scenario wordt geen onderscheid gemaakt naar studenten in het hoger onderwijs. De minimale behoeften van jongvolwassenen worden gelijk gehouden omdat je vertrekt van de premisse dat iedereen de kans moet hebben om te studeren, of die daar nu – om welke reden dan ook – voor kiest of niet. Vanuit deze optiek kan je streven voor een armoedelijn die voor iedereen tussen de 18 en 25 jaar een hogere armoedelijn hanteert die de bijkomende (mediane) kosten van een hogere opleiding reflecteert. In deze optie wordt voor elk gezinslid tussen de 18 en 25 jaar een bijkomend referentiebedrag van een student, namelijk 820 euro, toegekend.

Een derde alternatief gaat uit van verder studeren als een preferentie, of een investering die op individueel niveau gedaan wordt. We gaan hier uit van de extra kost voor een inwonende volwassene, voor iedere 18 – 25-jarige, onafgezien van de activiteitsstatus. De mogelijke impact van deze verschillende scenario's op een alternatieve armoedemeting illustreren we in sectie 6.9.5.

In Tabel 31 en Tabel 32 tonen we voor de volledigheid het aandeel van studerende en werkende 18 – 25-jarigen naar inkomenskwintiel. Tabel 31 toont het aandeel werkenden, studenten en NEET-jongeren (not in education, employment or training) naar huishoudinkomenskwintiel. We vinden dat onder de 18-25-jarigen studeren de meest voorkomende status is, met 46.4%. De overgrote meerderheid is student in het hogere onderwijs. Ongeveer 45% van de 18 – 25-jarigen werkt. Ten slotte is slechts 9% NEET. We vinden een relatief hoger aandeel werkenden onder de hogere inkomenskwintielen. Dit is niet verrassend, aangezien het hier vaak over werkende eenpersoonshuishoudens zal gaan, of dat er een extra inkomen wordt toegevoegd aan het huishoudinkomen bij thuiswonende jongeren.

Tabel 31 Aandeel werkenden, studenten en NEET onder de 18-25-jarigen, naar huishoudinkomenskwintiel, 2019

	Werkend	Student hoger onderwijs	Student secundair onderwijs	NEET	
K1	27.2	42.7	15.7	14.4	100
K2	33.0	43.2	10.1	13.7	100
K3	48.4	40.4	6.2	5.0	100
K4	51.0	36.5	4.4	8.2	100
K5	57.0	34.4	3.1	5.6	100
Totaal	44.7	39.1	7.3	9	100

*Noot: Merk op dat omwille van slechts een klein aantal respondenten die NEET is in de Vlaamse steekproef van de SILC, de verschillen in de laatste kolom gebaseerd zijn op een zeer klein aantal observaties.*

Als we in Tabel 32 inzoomen op thuiswonende 18-25-jarigen, naar het inkomenskwintiel uitsluitend op basis van het inkomen van hun ouders, zien we dat werkende 18-25-jarigen sterk oververtegenwoordigd worden onder de lagere inkomens, terwijl studenten hoger onderwijs sterk oververtegenwoordigd zijn onder de hogere inkomens.

Tabel 32 Aandeel werkenden, studenten en NEET onder de 18-25-jarigen die thuis wonen, naar inkomenskwintiel van de ouders, 2019

	Werkend	Student	NEET	
K1	84.7	9.8	5.6	100
K2	47.3	45.9	6.7	100
K3	28.7	56.5	14.7	100
K4	15.5	76.5	8.1	100
K5	13.0	78	8.9	100

*Noot: Merk op dat omwille van slechts een klein aantal respondenten die NEET is in de Vlaamse steekproef van de SILC, de verschillen in de laatste kolom gebaseerd zijn op een zeer klein aantal observaties. Om dezelfde reden maken we in deze tabel geen onderscheid tussen studenten hoger en secundair onderwijs.*

### 9.3.3 De toegepaste armoedelijnen

Voor de illustratieve oefening gaan we in eerste instantie uit van een armoedelijijn die uitgaat van het strengere scenario voor een minimaal noodzakelijk aantal slaapkamers (vanaf drie kinderen slapen twee kinderen samen op één slaapkamer), en enkel rekening houdt met de geobserveerde aanwezigheid van een student in het huishouden bij het vastleggen van de armoedelijijn.

In Tabel 33 tonen we de gemiddelde resulterende armoedelijijn naar het aantal personen in het huishouden, op basis van de gezinskenmerken van de huishoudens in de EU SILC. Omdat de assumpties naar minimaal noodzakelijke slaapkamers varieert naar gelang de leeftijd en relatie van de huishoudleden, en de aanwezigheid van studenten, varieert de armoedelijijn licht binnen huishoudens van gelijke grootte. Vandaar tonen we hier de gemiddeldes. Op het niveau van specifieke huishoudtypes, met gelijke demografische kenmerken en activiteitstatus van jongvolwassenen, zal de toegepaste armoedelijijn uiteraard niet variëren.

Tabel 33 Illustratie van gehanteerde armoedelijijn naar aantal huishoudleden, toegepast op totale populatie aan huishoudens in de EU SILC 2019

Aantal huishoudleden	Gemiddeld toegepaste armoedelijijn
1	1340
2	1806
3	2372
4	2824
5	3322
6	3889
7	4398
8	4747
9	5407



## 9.4 Operationaliseren van inkomensconcept

Zoals besproken in sectie 6.9.3, bevaart de EU-SILC een ruim arsenaal aan inkomenscomponenten, om een gedetailleerd netto beschikbaar huishoudinkomen te kunnen berekenen.

Het standaard huishoudinkomensconcept in de EU SILC wordt opgemaakt uit de som van alle inkomens van alle huishoudleden gedurende het jaar voorafgaand aan de enquête<sup>48</sup>. Voor elk lid van het huishouden omvat dit de som van de beroepsinkomens (PY010G: bruto werknemersinkomen, PY021G: bedrijfswagen en PY050G: bruto-inkomen voor zelfstandigen) met de som van alle sociale overdrachten ontvangen in contanten (PY080G: aanvullend pensioen, PY090G: werkloosheidsuitkeringen, PY100G: ouderdomspensioen, PY110G: overlevingspensioen, PY120G+PY130G: uitkeringen voor ziekte en invaliditeit en PY140G: vergoedingen verbonden aan studie of opleiding). Op huishoudniveau is het de som van de inkomsten uit investeringen en onroerend goed (HY040G+HY090G), uitkeringen gerelateerd aan gezin en kinderen (HY050G), andere sociale bijstand zoals bijvoorbeeld het leefloon (HY060G), toeslagen betreffende de huisvesting (HY070G), overdrachten tussen huishoudens (HY080G) en inkomens verdiend door huishoudleden jonger dan 16 jaar (HY110G). Bijkomend wordt nog informatie gevraagd of berekend over geïmputeerde huur, en andere niet-geldelijke voordelen die werkgevers kunnen aanbieden (zoals aandelen van het bedrijf waar de respondent werkt of de tussenkomst van een privé pc), maar deze zitten niet in het standaard huishoudinkomensconcept.

Sinds de SILC 2019 worden verschillende inkomensconcepten uit fiscale databanken gehaald. Voor respondenten met een Belcotax dossier worden zowel de bruto of bruto belastbare bedragen als de netto bedragen op basis van bedrijfsvoorheffing, uit het Belcotax register bekomen en dit voor volgende variabelen: PY010, PY035, PY050, PY090, PY100, PY110, PY120, PY130, HY050, HY060 en HY110. Voor de andere inkomensconcepten en/of voor respondenten zonder Belcotax dossier wordt de informatie opgevraagd aan de hand van de SILC enquête. Bij sommige inkomensconcepten of respondenten ontbreekt het bruto of het nettobedrag en moet één van de twee bedragen geïmputeerd worden. Hiervoor wordt eerst de bruto/netto ratio berekend voor de cases waar zowel de bruto als de netto inkomensconcepten zijn ingevuld<sup>49</sup>. Vervolgens wordt op basis van de ratio het best passend regressiemodel gekozen. De ontbrekende waarden worden hierna geïmputeerd aan de hand van het netto bedrag (of bruto bedrag, indien het netto bedrag ontbreekt) en de schattingen van het regressiemodel (Statbel, 2019).

Binnen de EU SILC worden inkomenscomponenten geaggregeerd tot internationaal vergelijkbare variabelen. Op basis van de Belgische vragenlijst is iets meer detail mogelijk. Zo is er bijvoorbeeld in het Belgische SILC-bestand een variabele die aangeeft of een respondent een Inkomensgarantieuitkering voor ouderen (IGO) of een Tegemoetkoming Hulp Aan Bejaarden (THAB) ontvangt<sup>50</sup>. In de EU-SILC is het echter niet mogelijk om begunstigden te identificeren en zit het eventuele bedrag van de IGO en/of THAB samen met het pensioen in de variabele PY100 ("Old-age benefits").

In COVID-jaar 2020 en 2021 werd expliciet informatie bijgevraagd over een aantal COVID-19 gerelateerde uitkeringen. Op het individuele niveau werd er gevraagd of de respondent beroep heeft gedaan op één van de volgende financiële steunmaatregelen: tijdelijke werkloosheid door corona-overmacht, corona-

<sup>48</sup>  $HY010G = PY010 + PY021G + PY050G + PY080G + PY090G + PY100G + PY110G + PY120G + PY130G + PY140G + HY040G + HY050G + HY060G + HY070G + HY080G + HY090G + HY110G$

<sup>49</sup> Bij een extreme waarde van de ratio, werd de case uit de verdere berekening gehaald. De arbitraire grens die werd toegepast, bedroeg 2.5.

<sup>50</sup> IGO: CD\_ALWC\_RTRMNT\_GRNTD\_INCM; THAB: CD\_ALWC\_RTRMNT\_ASTNC)

ouderschapsverlof, een verhoging van de ziekte-uitkering, aanvullende steun voor gepensioneerden of personen met een handicap (tijdelijke coronapremie van 50 euro per maand voor wie sociale bijstands-uitkering ontvangt (zie Tabel 22), of andere (o.a. een consumptiecheque, een tijdelijke onkostenvergoeding voor thuiswerk, een bijkomende premie voor mensen die een leefloon ontvangen, ...). Op het niveau van het huishouden wordt er nog gevraagd naar volgende financiële steunmaatregelen: een huurpremie of een vermindering van de huurprijs voor de eigen woning, een uitstel van betaling van de huur voor de eigen woning, een uitstel van afbetaling van het hypothecaire krediet (rente- en kapitaalaflossingen) voor de eigen woning (inclusief uitstel van betalingen van premies van schuldsaldoverzekeringen), een tussenkomst in de water- en energiefactuur (bij studentenhuisvesting gaat het over een kwijtschelding van de kosten voor energie en water), voedselhulp in de vorm van voedselpakketten of -bonnen, een COVID-19-toeslag binnen het Groeipakket, een gratis rail pass (NMBS) met tien ritten, of opnieuw andere (bv. een consumptiecheque ter ondersteuning van de koopkracht, ...). De bedragen zijn niet gekend, maar het is wel mogelijk om per maatregel de begunstigden te identificeren.

Al bij al mag duidelijk zijn dat monetaire sociale voordelen zonder meer verondersteld worden te zitten in de EU-SILC inkomensconcepten. Tabel 22 vermeldt als belangrijke voorbeelden het wettelijk pensioen, invaliditeitsuitkeringen, werkloosheidsuitkeringen, het groeipakket (de basisbedragen, sociale toeslagen, de schoolbonus, schooltoeslag en geboortepremie), het leefloon en de inkomensgarantie voor ouderen, het persoonsvolgend budget, de huurpremie, en belastingverminderingen voor kinderen en eigen woning.

Een aantal van deze voordelen worden apart bevraagd. Dit is met name het geval voor uitkeringen uit aparte stelsels, zoals ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, de huurpremie, en werkloosheidsuitkeringen. Binnen het groeipakket wordt dan weer geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende types, maar wordt er globaal gevraagd naar het ontvangen groeipakket. Het leefloon wordt in de Belgische vragenlijst apart bevraagd, maar geaggregeerd in de Europese vergelijkbare database. De inkomensgarantie voor ouderen wordt apart bevraagd, maar mee opgenomen onder de vraag naar pensioenen. Het is bijgevolg niet onmiddellijk mogelijk om deze uitkering af te zonderen, maar de impact zit wel degelijk in het netto inkomensconcept. Een andere vraag die wordt gesteld in de Belgische vragenlijst is of de respondent een inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT), een integratietegemoetkoming (IT), een persoonlijk assistentiebudget (PAB), een persoonsvolgend budget (PVB) of een zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden (uitkering van de Vlaamse zorgverzekering) ontvangt, maar hier wordt geen aparte variabele van aangemaakt, dus de begunstigden kunnen niet geïdentificeerd worden. De bedragen zullen wel mee in de EU-SILC zitten bij de ziekte-en invaliditeitsuitkeringen (PY120 en PY130). De universele fiscale voordelen vermeld in Tabel 21 worden opgenomen in de bepaling van netto bedragen. Bovendien bevat de EU SILC een variabele die vraagt naar de afrekening van de personenbelasting (HY140G).

Om voldoende rekening te houden met de bijkomende kosten en voordelen die afhangen van specifieke kenmerken van gezinnen, hanteren we een ander inkomensconcept dan gangbaar binnen armoedemeting op basis van AROP (analoog aan de buitenlandse voorbeelden van referentiebudget gebaseerde armoedemeting besproken in Hoofdstuk 3). De overwegingen om in bepaalde gevallen af te wijken van het standaard toegepaste netto beschikbare huishoudinkomen, werden in secties 6.2-6.6 reeds toegelicht. In dit deel illustreren we de mogelijkheid tot wijziging van het inkomensconcept, de impact van dergelijke wijzigingen, en gaan we dieper in op de mogelijke scenario's/varianties die we eerder bespraken.

Een belangrijke opmerking daarbij is dat sommige van deze kosten en voordelen niet zonder meer in de EU-SILC zitten. Bovendien bespraken we hierboven reeds dat zelfs als bepaalde kosten waar we rekening

mee zouden willen houden beschikbaar zijn in de EU SILC, preferentiegevoeligheid en onderconsumptie het beeld kunnen verstoren.

We illustreren hier de impact van een aantal belangrijke afwegingen en scenario's die in secties 6.2-6.6 werden aangehaald. We focussen daarbij op het voordeel uit eigenaarschap en sociale huisvesting, kinderopvangkosten, gezondheidskosten, en de mogelijkheden om bepaalde niet-monetaire sociale voordelen mee op te nemen in het inkomensconcept. We veronderstellen – in lijn met wat gangbaar is – dat alle huishoudleden hun inkomens poolen in een huishoudinkomen.

Zowel voordelen voor eigenaars als sociale huurders, als werkelijke huisvestingskosten worden afgedekt in de EU SILC (maar zie sectie 6.5.2). Monetaire sociale voordelen worden in belangrijke mate (al dan niet apart) bevestigd in de vragenlijst, en kunnen zonder meer mee in het inkomensconcept worden opgenomen. Dit is veel minder het geval voor niet-monetaire sociale voordelen. Ook is het zo dat de SILC voornamelijk informatie vraagt over de gezondheidstoestand van huishoudleden, en niet over de daarmee gepaard gaande kosten. Ten slotte vraagt de EU SILC naar het gebruik van verschillende types kinderopvang, maar bevat ze geen informatie over de kosten om gebruik te kunnen maken van kinderopvang.

In wat volgt bespreken we voor elk van deze posten hoe ze al dan niet kunnen worden opgenomen op basis van de EU SILC. Zoals vermeld in sectie 6.9.1 baseren we ons voor deze oefening niet op de standaard SILC data, maar gaan we uit van data die ontwikkeld werden in het kader van een eerder onderzoek naar een uniform inkomens- en gezinsbegrip voor de Vlaamse overheid. Voor dit onderzoeksproject simuleerden Julie Vinck en Gerlinde Verbist op basis van het publiek toegankelijke EUROMOD microsimulatiemodel (onder andere) de toegangsvoorwaarden en tarieven voor de ouderbijdrage in het inkomensgerelateerde stelsel voor voorschoolse kinderopvang (Vinck & Verbist, 2020). We baseren ons op de gesimuleerde data, die bouwen op de SILC gegevens, verrijkt met de toepassing van de belasting- en uitkeringsregels in EUROMOD<sup>51</sup>. We danken Julie Vinck om ons toegang te geven tot haar programmering van de inkomensgerelateerde kinderopvangkost.

De data tonen de impact van de Belgische en Vlaamse beleidsregels in 2019 (gebaseerd op een geüpdatete EU SILC 2017). We voegden deze output file samen met een aantal EU SILC 2017 variabelen met demografische kenmerken en levensomstandigheden die niet rechtstreeks relevant zijn voor EUROMOD simulaties, en daarom standaard niet worden bijgehouden bij de voorbereiding van de SILC data voor simulaties in EUROMOD. **We benadrukken dat schattingen op basis van gesimuleerde gegevens gangbaar afwijken van resultaten die bekomen worden uit administratieve of survey gegevens. Er wordt immers een (nagenoeg) perfecte implementatie van beleidsregels verondersteld, gesimuleerd op basis van de beschikbare data. Daarom dient bij deze illustratieve berekeningen niet gekeken te worden naar de specifieke niveaus van de resultaten, maar naar de verschillen tussen de scenario's en opties.**

---

<sup>51</sup> Zoals besproken in sectie 6.9.1, heeft dit een aantal voordelen. In principe zijn de op de EU-SILC gebaseerde EUROMOD input files, net als het EUROMOD model, op eenvoudige aanvraag beschikbaar. Het EUROMOD model kan worden aangepast, zodanig dat bepaalde tarieven en voordelen mee kunnen worden opgenomen. Voor de huidige oefening is het vooral van belang dat we op deze manier toegang hebben tot een schatting van de ouderbijdrage binnen de inkomensgerelateerde kinderopvang voor de individuele gezinnen bevestigd in de EU SILC. De omzetting van EU SILC naar een EUROMOD input- en output file gaat bovendien gepaard met een verdere desaggregatie van de inkomensconcepten naar inkomensconcepten die binnen het Belgische en Vlaamse belasting- en uitkeringsstelsel gehanteerd worden. Dit laat toe om binnen deze illustratieve oefening ook de potentiële impact van enkele niet-monetaire sociale voordelen te verkennen (zie verder).

### 9.4.1 Voordeel uit eigenaarschap en sociale huisvesting

Op basis van de overwegingen besproken in 6.5, zijn we van oordeel dat de verschillende behoeften die gepaard gaan met eigenaarschap, dan wel het beschikken over een sociale huurwoning, ten opzichte van huren op de private markt, dienen te worden meegenomen in een referentiebudget gebaseerde armoedemeting.

We bespreken hier twee opties:

1. Het voordeel dat eigenaars en sociale huurders uit hun type huisvesting halen, relatief ten opzichte van private huurders, wordt opgeteld bij hun inkomen
2. De werkelijke kost voor (sociale) huur/ eigendom van een woning wordt voor iedereen afgetrokken. Dit zal logischerwijze hoger zijn voor private huurders, dan voor sociale huurders en eigenaars. Dit resterend inkomen wordt vergeleken met een referentiebudget gebaseerde armoedelijk exclusief minimaal noodzakelijk huisvestingsbudget.

De eerste optie is de methode die binnen de Nederlandse referentiebudget gerelateerde armoede-indicator wordt toegepast. De EU SILC bevat een variabele die de geïmputeerde huur bevat (de geschatte huurwaarde van de eigen woning of sociale huisvesting). Deze waarde wordt berekend op basis van een aantal kenmerken van de woning. Momenteel acht Eurostat de kwaliteit van deze variabele nog niet voldoende om standaard mee op te nemen in vergelijkend onderzoek (zie ook de bespreking in sectie 6.5). Relatief ten opzichte van andere landen, scoort de Belgische operationalisering van deze variabelen volgens Figari et al. (2017) en Verbist en Grabka (2017) vrij goed. Tegelijk zijn er een aantal issues met de algemene operationalisering van deze variabele, die het moeilijk maken om zonder verdere kwaliteitscontroles het gebruik van de geïmputeerde huur in het inkomensconcept aan te raden (cf. 6.5)<sup>52</sup>.

Desalniettemin willen we in deze illustratieve oefening de impact van het op deze manier opnemen van het relatieve voordeel van eigenaars en sociale huurders tonen.

Tabel 34 toont het mediane voordeel (op maandbasis) voor eigenaars en sociale huurders. Dit werd berekend door kosten (voor eigenaars) en de sociale huur (voor sociale huurders) af te trekken van de geïmputeerde huur van de woning, i.e. het bedrag dat de gezinswoning op de private huurmarkt zou kosten. Merk op dat verdere verbeteringen mogelijk en nodig zijn. Zo zou voor eigenaars het werkelijke voordeel beter benaderd kunnen worden door ook noodzakelijke onderhoudskosten en de onroerende voorheffing af te trekken van de geïmputeerde huur. In navolging van Figari et al. (2017, zie ook sectie 6.5.2.5) doen we dit voor deze illustratieve oefening niet, omdat het moeilijk is om de exacte kosten af te zonderen uit de beschikbare informatie in de EU SILC. Hierdoor overschatten we in deze oefening het voordeel voor eigenaars.

Tabel 34 Voordeel voor eigenaars en sociale huurders, relatief ten opzichte van private huurders, kwartielgrenzen, maandbedrag in euro, EU SILC 2019

	Eigenaars	Sociale huurders
K1	542	82
Mediaan	700	172
K3	860	286

<sup>52</sup> Specifieke problemen die in Eurostat (2013) worden aangehaald die ook van toepassing zijn voor België, gaan over de behandeling van depreciatie en kapitaalwinsten. In de huidige aanpak wordt verondersteld dat beide elkaar opheffen. Ook worden structurele onderhouds- en verbeterkosten niet meegenomen.

Een tweede optie gaat uit van de werkelijk betaalde huisvestingskosten in de EU SILC. Het is mogelijk om een inkomensconcept exclusief werkelijk betaalde huisvestingskosten te berekenen, en dit te vergelijken met een referentiebudget gebaseerde armoedelijin waaruit het minimaal noodzakelijke budget voor een kwaliteitsvolle woning is gehaald (in se: zowel het inkomensconcept als de armoedelijin worden verlaagd). Een probleem met deze aanpak is dat huisvestingskosten sterk preferentiegevoelig kunnen zijn (zie bijvoorbeeld ook Figuur 7, waaruit een overconsumptie van huizen met een hoog aantal slaapkamers door kleine gezinnen valt af te leiden). Aan het andere einde van het spectrum kunnen huisvestingskosten ook zeer laag zijn als gevolg van onderconsumptie. Een dergelijke onderconsumptie kan zich bijvoorbeeld manifesteren middels overcrowding. Opnieuw blijkt uit figuren 7 en 8 dat er inderdaad gezinnen zijn waarbij het aantal gerapporteerde slaapkamers onder het normatief minimum ligt. Onderconsumptie kan zich uiteraard ook manifesteren middels het wonen in onvoldoende kwalitatieve woningen.

Een mogelijke optie is om zowel onder- als luxeconsumptie tot op bepaalde hoogte te weren uit individueel gerapporteerde huisvestingskosten, door de geobserveerde huisvestingskosten zowel aan de boven- als aan de onderkant af te toppen. Aan de onderkant zouden we bijvoorbeeld huisvestingskosten die lager liggen dan het budget dat het referentiebudget als minimaal noodzakelijk acht om een kwalitatieve woning te huren, kunnen gelijk stellen aan dit minimum budget (opnieuw rekening houdende met het normatieve aantal slaapkamers). Aan de bovenkant toppen we de huisvestingskosten voor deze illustratie af op het maximumbedrag dat wordt toegestaan binnen de huurpremie<sup>53</sup>. Voor personen die in een centrumstad wonen of in een aantal omliggende gemeenten wonen van de grootsteden Antwerpen, Gent en Brussel<sup>54</sup> (in de EU SILC slechts gedeeltelijk te benaderen) bedraagt dit maximumbedrag (in 2019) 668.67 euro voor een alleenstaande. Voor andere woonplaatsen bedraagt dit 607.88 euro voor een alleenstaande, en ligt daarmee 37.88 euro boven het minimaal noodzakelijke budget waar de referentiebudgetten vanuit gaan. We passen dit bedrag voor een alleenstaande aan op basis van het aantal noodzakelijke slaapkamers op basis van scenario 2 (cf. 6.9.2.1), en de equivalentieschalen voor slaapkamers van toepassing binnen de referentiebudgetten (cf. 6.9.1). Dit inkomensconcept exclusief “geaccepteerde” huisvestingskosten, wordt dan vergeleken met een armoedelijin waar het huisvestingsbudget uit is verwijderd. Opnieuw trekken we voor eigenaars enkel de interestlasten af. Dezelfde opmerking met betrekking tot onderhoudskosten als hierboven blijft echter onverkort gelden. Een open vraag is bovendien hoe preferenties en onderconsumptie geweerd kunnen worden uit gerapporteerde onderhoudskosten.

---

<sup>53</sup> Merk op dat we dit grensbedrag enkel ter illustratie toepassen. Dit grensbedrag is te beleidsafhankelijk om in een officiële armoede-indicator gebruikt te worden.

<sup>54</sup> In totaal betreft het in 2022 72 (of bijna 25%) van de Vlaamse steden en gemeenten.

Tabel 35 Vergelijking van de gemiddelde huisvestingskost (stad, stadsrand/platteland, en totaal), voor huishoudens met minder en meer dan 4 leden, gerapporteerde huisvestingskost versus afgetopte huisvestingskost, private huur, 2019.

Aantal huishoudleden	Gemiddelde gerapporteerde huisvestingskost	Gemiddelde afgetopte huisvestingskost		
		Stad	Stadsrand/Platteland	Totaal (stad, stadsrand, platteland)
< 4	681 [664.9 – 696.9]	646 [637.9 – 654]	633 [627.9 – 638.8]	637 [632.7 – 641.7]
> = 4	849 [795.1 – 903]	770 [757.5 – 782.9]	748 [740.6 – 755.5]	757 [750.7 – 764.3]

Tabel 36 verkent de impact van het eerste scenario op het inkomensconcept, relatief ten opzichte van het standaard netto beschikbaar huishoudinkomensconcept, al dan niet equivalent gemaakt in lijn met de AROP armoedemeting.

Het toevoegen van het voordeel dat eigenaars en sociale huurders halen uit hun huisvesting aan het netto beschikbare huishoudinkomen, leidt tot een belangrijke verhoging van het gemiddelde en de mediaan netto gezinsinkomens, van meer dan 10% (zie Tabel 36).

Tabel 36 Veranderingen in inkomensconcept in functie van opnemen geïmputeerde huur of huisvestingskosten, gemiddelde en mediaan voor de volledige bevolking, en gemiddeld inkomen naar inkomenskwintiel

	Niet-equivalent gemaakt			Gemodificeerde OESO equivalentieschaal		
	Standaard inkomensconcept	Rekening houdend met geïmputeerde huur	Procentuele verandering	Standaard inkomensconcept	Rekening houdend met geïmputeerde huur	Procentuele verandering
Gemiddelde	4436	4907	10.6%	2258	2522	11.7%
Mediaan	4240	4666	10.1%	2187	2439	11.5%
K1	1955	2251	15.1%	1214	1428	17.6%
K2	3133	3514	12.2%	1658	1889	14%
K3	4065	4537	11.6%	2065	2318	12.3%
K4	5057	5599	10.7%	2466	2742	11.2%
K5	6760	7348	8.7%	3354	3674	9.5%

Noot: standaard inkomensconcept omvat het originele huishoudinkomen van alle gezinnen in Vlaanderen, zonder voordelen sociale huur/eigenaarschap. Inkomenskwintielen zijn berekend op basis van overeenkomstige inkomensconcept (zie kolomtitel).

In Tabel 37 zoomen we in op de impact van het opnemen van dit voordeel op het netto beschikbaar inkomen specifiek voor eigenaars. Zelfs zonder toevoeging van het voordeel dat voortkomt uit het wonen in een eigen woning, merken we dat het gemiddelde en mediane inkomen voor deze groep hoger ligt dan voor de volledige bevolking. De stijging van het equivalent inkomen die gepaard gaat met het toevoegen van het voordeel uit eigenaarschap is vrij uitgesproken, en loopt op tot iets minder dan 30% in het laagste kwintiel. In deze groep vinden we vrij veel gepensioneerden, die eigenaar zijn van hun eigen woning, maar tegelijk een vrij laag inkomen noteren.

Tabel 37 Veranderingen in inkomensconcept in functie van opnemen geïmputeerde huur of huisvestingskosten, eigenaars

	Niet-equivalent gemaakt			Gemodificeerde OESO equivalentieschaal		
	Standaard inkomensconcept	Rekening houdend met geïmputeerde huur	Procentuele verandering	Standaard inkomensconcept	Rekening houdend met geïmputeerde huur	Procentuele verandering
Gemiddelde	4677	5263	12.5%	2360	2688	13.9%
Mediaan	4600	5118	11.3%	2286	2592	13.4%
K1	1915	2411	25.9%	1234	1596	29.3%
K2	3216	3746	16.5%	1660	1985	19.6%
K3	4177	4747	13.6%	2069	2374	14.7%
K4	5146	5747	11.7%	2468	2774	12.4%
K5	6533	7184	10%	3321	3674	10.6%

*Noot: standaard inkomensconcept omvat het originele huishoudinkomen van alle gezinnen die eigenaar zijn van hun woning in Vlaanderen, zonder voordelen eigenaarschap. Inkomenskwintielen zijn berekend op basis van overeenkomstige inkomensconcept (zie kolomtitel).*

In Tabel 38 bekijken we de impact van het uitbreiden van het netto beschikbaar inkomensconcept specifiek voor sociale huurders. Niet verrassend heeft deze kwetsbaardere groep standaard al substantieel lagere inkomens. Bovendien vinden we quasi geen sociale huurders in de hogere kwintielen. Hun netto beschikbaar inkomen stijgt uiteraard wel wanneer we rekening houden met het voordeel dat ze halen uit het huren aan een gereduceerd tarief. Gemiddeld stijgt het inkomensconcept met 6%.

Tabel 38 Veranderingen in inkomensconcept in functie van opnemen geïmputeerde huur of huisvestingskosten, sociale huurders

	Niet-equivalent gemaakt			Gemodificeerde OESO equivalentieschaal		
	Standaard inkomensconcept	Rekening houdend met geïmputeerde huur	Procentuele verandering	Standaard inkomensconcept	Rekening houdend met geïmputeerde huur	Procentuele verandering
Gemiddelde	2892	3055	5.6%	1584	1680	6.1%
Mediaan	2626	2758	5%	1436	1532	6.7%
K1	2108	2246	6.5%	1200	1292	7.7%
K2	2989	3174	6.2%	1623	1714	5.6%
K3-k5	4333	4522	4.4%	2300	2408	4.7%

*Noot: standaard inkomensconcept omvat het originele huishoudinkomen van alle gezinnen die sociale huurders zijn in Vlaanderen, zonder voordelen huur. Inkomenskwintielen zijn berekend op basis van overeenkomstige inkomensconcept (zie kolomtitel).*



Tabel 39 ten slotte verkennen de impact van de alternatieve operationalisering van de huisvestingskosten. Eerder dan het voordeel dat eigenaars en sociale huurders halen uit hun huisvesting mee te nemen in een uitgebreid inkomensconcept, kiezen we er in deze benadering voor om huisvestingskosten te weren uit het netto beschikbaar inkomen. We verminderen het netto beschikbaar huishoudinkomen met de afgetopte huur voor private huurders, met de volledige sociale huur voor sociale huurders, en met de interestlasten voor eigenaars<sup>55</sup>. Zo komen we tot een netto beschikbaar (of vrij besteedbaar) inkomensconcept dat gevoelig lager ligt dan het standaard netto beschikbaar inkomensconcept: gemiddeld daalt het inkomen met 6% als we op deze manier rekening houden met huisvestingskosten. Voor eigenaars gaat het om een beperktere daling van rond de 4%, voor private en sociale huurders om respectievelijk 22% en 16% van hun (equivalent) inkomen. Het is uiteraard de bedoeling om dit besteedbaar inkomensconcept te verhouden tot een armoedelij exclusief een budget om de behoefte huisvesting te dekken.

Tabel 39 Verandering in *inkomensconcept*, rekening houdende met afgetopte huisvestingskosten, volledige bevolking, eigenaars, private en sociale huurders; Gemodificeerde OESO equivalentieschaal

	Volledige bevolking		Eigenaars		Private huurders		Sociale huurders	
	Standaard inkomens concept	Rekening houdende met afgetopte huisvesting kosten	Standaard inkomens concept	Rekening houdende met afgetopte huisvesting kosten	Standaard inkomens concept	Rekening houdende met afgetopte huisvesting kosten	Standaard inkomens concept	Rekening houdende met afgetopte huisvestingkosten
Gemiddelde	2258	2118	2360	2278	2025	1601	1584	1330
Mediaan	2187	2047	2286	2193	1820	1418	1436	1224
K1	1214	1046	1234	1212	1184	727	1200	964
K2	1658	1511	1660	1609	1667	1250	1623	1369
K3	2065	1927	2069	1985	2042	1601	2300	2010
K4	2466	2335	2468	2367	2456	2036		
K5	3354	3228	3321	3218	3827	3463		

*Noot: standaard inkomensconcept omvat het originele huishoudinkomen van alle gezinnen, gezinnen die eigenaar zijn van hun woning, die private huurders zijn of die sociale huurders zijn in Vlaanderen, zonder afgetopte huisvestingskosten. Inkomenskwintielen zijn berekend op basis van overeenkomstige inkomensconcept (zie kolomtitel).*

<sup>55</sup> Uiteraard zijn hier verdere verbeteringen mogelijk. Zo zou er voor eigenaars ook rekening kunnen/moeten worden gehouden met de werkelijke, afgetopte of normatieve onderhoudskosten. Om dat elk van die opties extra uitdagingen met zich mee brengt, en het in elk geval moeilijk is om noodzakelijke onderhoudskosten te bepalen in de EU SILC, nemen we deze kosten post voor deze illustratie niet mee. Voor private huurders hanteren we bij de aftopping voor deze illustratie dan weer een niet-beleidsafhankelijk maximum.

### 9.4.2 Kinderopvangkosten

In sectie 6.3 bespraken we de mogelijkheden om kinderopvangkosten op te nemen in het inkomensconcept. Omwille van de grote impact, en ook de grote variatie in kosten naar gelang de kenmerken en inkomens van gezinnen, achten we het ook hier gepast om kinderopvangkosten op een individuele basis mee te nemen, eerder dan een budget voor kinderopvangkosten op te nemen in de armoedelijn.

Zoals besproken in sectie 6.3, bevat de EU SILC geen informatie over werkelijk betaalde kinderopvangkosten. Wel is het mogelijk om voor elk gezin in de EU SILC te bepalen welk dagtarief zij zouden moeten betalen in het inkomensgerelateerde stelsel, aan de hand van EUROMOD. We bouwen voor deze illustratie verder op een eerdere oefening die exact deze simulatie toepaste (zie Vinck en Verbist, 2020, zie ook 6.9.4). Een open vraag blijft hoe we dit dagtarief omzetten naar een maandelijkse kinderopvangkost.

We illustreren de mogelijke impact hier aan de hand van 4 scenario's.

Een eerste scenario berekent een maandelijkse kinderopvangkost op basis van het gerapporteerde verbruik van formele kinderopvang, beschikbaar per kind in de EU SILC. We gaan er hier bijgevolg vanuit dat het effectieve gebruik van formele kinderopvang, de behoefte aan formele kinderopvang ten volle reflecteert.

Een tweede scenario stapt enigszins af van deze assumptie. We gaan er hier van uit dat de nood aan formele kinderopvang beter gereflecteerd wordt door het opgetelde huidige gebruik van formele en informele kinderopvang.

Een derde scenario tracht behoefte te definiëren los van het huidige gebruik aan kinderopvang. Het is immers mogelijk dat gezinnen niet terecht kunnen in formele opvang, of die te weinig gebruiken. Ook is het mogelijk dat gezinnen geen toegang hebben tot informele kinderopvang, en daarom hun kinderen vaker dan wenselijk alleen moeten laten om te gaan werken. Idem kunnen andere gezinnen bij wijze van luxe meer beroep doen op de kinderopvang, zeker op kinderopvang van het informele type. In dit scenario bepalen we op basis van het aantal gewerkte uren de veronderstelde behoefte aan kinderopvang. Dit gebeurt op basis van het gerapporteerde aantal uren tewerkstelling per week van de volwassene in het huishouden die het laagste aantal gerapporteerde werkuren heeft. (We begrenzen het aantal gewerkte uren op 40 uur per week.)

Een vierde scenario bouwt verder op de normatieve redenering ontwikkeld voor scenario 3. Echter, hier trachten we er rekening mee te houden dat sommige gezinnen mogelijk niet werken wegens een gebrek aan toegang tot kinderopvang, of dat een behoefte aan kinderopvang niet rechtstreeks samenhangt met een tewerkstelling. In dit scenario voorzien we daarom voor elk gezin met jonge kinderen, een minimale behoefte van 1 dag kinderopvang die afgedekt dient te worden<sup>56</sup>.

We berekenen de overeenkomstige kinderopvangkost aan de hand van de ouderbijdrage in het inkomensgerelateerde stelsel voor kinderen van 3 en jonger. Voor kinderen tussen 4 en 12 berekenen we bijkomend de kost van kinderopvang op basis van de forfaitaire tarieven voor voor- en naschoolse kinderopvang<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Merk op dat we in geen van de scenario's rekening houden met een lagere of hogere vraag naar kinderopvang in vakanties.

<sup>57</sup> Dit is uiteraard een vereenvoudiging. Deze tarieven zullen eerder variëren naar de opleidingsstatus van kinderen, eerder dan naar hun leeftijd.

De resultaten van de vier scenario's van kinderopvang worden gerapporteerd in Tabel 40 en Tabel 41. Meteen valt op dat voor alle kwintielen de inkomens dalen naarmate het gehanteerde scenario en dit zowel voor huishoudens met kinderen jonger of gelijk aan drie en huishoudens met kinderen van vier tot twaalf jaar. Van scenario 1 op scenario 2 worden immers bovenop de kosten van werkelijke formele kinderopvang, de kosten van de werkelijke informele uren kinderopvang opgeteld. Opmerkelijk is dat van scenario 2 op scenario 3 een sterke daling plaatsvindt. Dit komt omdat er relatief weinig huishoudens in de SILC data een waarde rapporteren voor de uren (in)formele kinderopvang (met andere woorden, op deze variabelen vinden we een relatief hoog aantal missings). De overstap naar de wenselijke uren kinderopvang, waarbij rekening wordt gehouden met het aantal gewerkte uren per week, zorgt er dan ook voor dat veel meer huishoudens nu een kost aangerekend krijgen die ze voordien niet toegekend kregen. Uiteindelijk daalt het inkomen nog verder in scenario 4, wegens het toekennen van een nood van 1 dag aan kinderopvang in de week aan huishoudens waar minstens één van de ouders niet (of slechts zeer weinig) werkt.

De daling van het inkomensconcept is algemeen meer uitgesproken bij de hogere kwintielen. Zo blijft het verschil tussen het standaard (equivalent) inkomensconcept en scenario 3 beperkt tot 1.7% voor het laagste kwintiel, terwijl het oploopt tot meer dan 10% voor de hoogste drie kwintielen. Dit komt omdat de hogere drie kwintielen vaak meer dagen in de week werken dan de lagere twee kwintielen. Zij rapporteren dus vaker een beroep te doen op kinderopvang (scenario 1 en 2), of krijgen op basis van hun werktijd een hoger aantal dagen kinderopvang toegekend (scenario 3). Bij de overgang van scenario 3 naar 4 zien we dan weer wel een meer uitgesproken daling bij de lagere kwintielen. Het verschil tussen die twee scenario's is immers beperkt tot het toekennen van een dag kinderopvang aan ouders met een lage werkintensiteit, die oververtegenwoordigd zijn in de lagere inkomenskwintielen. Toch blijft de daling beperkt tot 3.8% voor het laagste kwintiel, zelfs wanneer we enkel kijken naar gezinnen met kinderen jonger of gelijk aan drie. Dit heeft uiteraard te maken met de inkomensgerelateerde tarieven.

Tabel 40 Huishoudinkomen voor gezinnen met kinderen jonger of gelijk aan drie

	Niet-equivalent gemaakt					Gemodificeerde OESO equivalentieschaal				
	Standaard inkomensconcept	S1	S2	S3	S4	Standaard inkomensconcept	S1	S2	S3	S4
Gemiddelde	5036	4879	4816	4562	4540	2284	2210	2180	2066	2057
Mediaan	4887	4733	4673	4404	4392	2285	2206	2167	2017	2017
K1	2660	2638	2632	2619	2558	1169	1160	1156	1149	1124
K2	4122	4072	4051	3969	3890	1697	1674	1665	1630	1599
K3	4747	4625	4576	4241	4226	2110	2054	2031	1880	1874
K4	5280	5089	5012	4694	4691	2459	2368	2331	2186	2185
K5	6626	6353	6241	5935	5933	3094	2963	2910	2774	2773

*Noot: standaard inkomensconcept omvat het originele huishoudinkomen van alle gezinnen met kinderen jonger of gelijk aan drie in Vlaanderen, zonder kosten van kinderopvang. Inkomenskwintielen zijn berekend op basis van overeenkomstige inkomensconcept (zie kolomtitel).*

Tabel 41 Huishoudinkomen voor gezinnen met kinderen tussen 4 en 12

	Niet-equivalent gemaakt					Gemodificeerde OESO equivalentieschaal				
	Standaard inkomensconcept	S1	S2	S3	S4	Standaard inkomensconcept	S1	S2	S3	S4
Gemiddelde	5240	5186	5157	4887	4863	2257	2234	2220	2100	2091
Mediaan	5121	5061	5040	4734	4716	2246	2208	2191	2037	2033
K1	2848	2844	2842	2822	2741	1211	1209	1207	1195	1162
K2	4362	4336	4322	4201	4138	1686	1674	1667	1611	1589
K3	4645	4588	4565	4275	4259	2066	2041	2030	1898	1891
K4	5711	5652	5620	5268	5262	2465	2439	2424	2272	2270
K5	7039	6950	6891	6530	6527	3124	3085	3059	2901	2900

*Noot: standaard inkomensconcept omvat het originele huishoudinkomen van alle gezinnen met kinderen tussen 4 en 12 in Vlaanderen, zonder kosten van kinderopvang. Inkomenskwintielen zijn berekend op basis van overeenkomstige inkomensconcept (zie kolomtitel).*

Tenslotte is ook een vijfde scenario principieel mogelijk. De EU SILC bevat geen informatie rond betaalde kinderopvangkosten, maar deze informatie is (minstens gedeeltelijk) gekend bij diverse administraties. Sinds de implementatie van het groeipakket heeft het agentschap Opgroeien informatie over het kinderopvanggebruik van kinderen, in het inkomensgerelateerde en niet-inkomensgerelateerde stelsel. Voor kinderen in het inkomensgerelateerde stelsel is er ook informatie aanwezig over het betaalde tarief. Daarnaast kunnen gezinnen een belastingvermindering aanvragen voor kinderopvangkosten (toch als er beroepsinkomsten zijn). In de mate dat gezinnen voor deze optie kiezen (in plaats van voor een verhoging van de belastingvrije som), is deze informatie aanwezig in IPCAL. Op middellange termijn zou onderzocht kunnen worden hoe deze verschillende informatiebronnen samengelegd kunnen worden, en of zij de kinderopvangkosten in voldoende mate afdekken voor alle kinderen die gebruik maken van kinderopvang, ongeacht het stelsel. Het dient evenwel opgemerkt dat onze eerdere overwegingen rond het negeren van onderconsumptie bij het gebruik van werkelijk betaalde kosten, ten volle blijven gelden in dat geval.

### 9.4.3 Gezondheidskosten

Referentiebudgetten – en dus ook de daarop gebaseerde armoedelijnen - veronderstellen mensen in goede gezondheid. We weten dat een slechte gezondheid verschillende kosten met zich meebrengt, die vermoedelijk slechts in (heel) beperkte mate preferentiegevoelig zijn. Wel is er een (zeer) reëel risico op het niet in rekening brengen van onderconsumptie bij lage inkomens, wanneer we rekening houden met de werkelijke gezondheidskosten.

Zoals eerder vermeld, bevat de EU SILC geen informatie over de kosten gerelateerd aan iemands gezondheid. Wel bevat de EU SILC informatie over de (zelfbeoordeelde) gezondheidstoestand van de respondenten. We kunnen dus wel mensen met een slechte gezondheid identificeren<sup>58</sup>, en ter illustratie, op basis van een aantal assumpties trachten te vatten hoe hun inkomensconcept verder daalt door het meenemen van gezondheidskosten.

We hebben geen informatie over de werkelijke gezondheidskosten waarmee deze individuen geconfronteerd worden. Voor deze illustratieve oefening beperken we ons tot het in rekening brengen van het bedrag van de sociale maximumfactuur. Voor gezinnen met een laag inkomen, geldt een maximumfactuur van 477,54 euro op jaarbasis (in 2019). Wanneer hun jaarlijkse gezondheidskosten hoger liggen dan dat bedrag, komt de resterende kost ten laste van het ziekenfonds. Vertaald naar maandinkomens betekent dat een maximumfactuur van 36,8 euro per maand per persoon in het gezin. Omwille van databeperkingen passen we het bedrag van het sociale voordeel toe op elke persoon die een slechte gezondheid rapporteert. Dit is een sterke vereenvoudiging. Voor gezinnen met een hoger inkomen geldt de inkomensgerelateerde maximumfactuur. Deze is minder genereus<sup>59</sup> en hangt af van het netto belastbaar gezinsinkomen. Bovendien zijn er ook gezondheidskosten die buiten de bescherming van de sociale en inkomensgerelateerde maximumfactuur vallen zoals niet-terugbetaalde geneesmiddelen en honorarium-supplementen.

In Tabel 42 wordt het originele huishoudinkomen vergeleken met het huishoudinkomen na het in rekening brengen van de gezondheidskosten (imperfect benaderd op basis van de sociale maximumfactuur), voor mensen met een slechte gezondheid. Relatief bekeken, vallen de inkomens het meest terug in de lagere inkomenskwintielen omdat we binnen deze kwintielen vaker meerdere mensen met een slechte gezondheid binnen hetzelfde huishouden terugvinden. Omwille van onze assumptie dat de betaalde gezondheidskosten gelijk zijn aan het niveau van de sociale maximumfactuur, een vrij laag bedrag, is de impact op de gemiddelde huishoudinkomens beperkt, zelfs wanneer we enkel kijken naar de groep mensen met een slechte gezondheid.

<sup>58</sup> De variabele PH010 meet de algemene gezondheidstoestand (op fysiek, sociaal en emotioneel vlak) aan de hand van een 5-punts Likert schaal (1: Very good, 2: Good, 3: Fair, 4: Bad en 5: Very bad). Aan de hand van PH020 wordt achterhaald of de respondent lijdt aan een chronische ziekte aan de hand van een ja/nee vraag. De laatste variabele die we meenemen is PH030 die aangeeft of een respondent wordt verhinderd in zijn of haar dagdagelijkse activiteiten ten gevolge van een gezondheidsprobleem.

<sup>59</sup> Vanaf 2022 is de inkomensafhankelijke maximumfactuur voor de laagste inkomens (tot en met 11.120 euro netto 2 jaar eerder) verlaagd van 450 euro naar 250 euro. Hierdoor is vanaf 2022 de inkomensafhankelijke maximumfactuur voor de laagste inkomens lager dan de sociale maximumfactuur. In de voorgaande jaren was de sociale maximumfactuur en de laagste inkomensafhankelijke maximumfactuur gelijk.

Tabel 42 Huishoudinkomen voor gezinnen met minstens één huishoudlid met een slechte gezondheid

	Niet-equivalent gemaakt			Gemodificeerde OESO equivalentieschaal		
	Standaard inkomensconcept	Rekening houdend met gezondheids- kosten	Procentuele verandering	Standaard inkomensconcept	Rekening houdend met gezondheids- kosten	Procentuele verandering
Gemiddelde	4067	4019	-1.2%	2083	2056	-1.3%
Mediaan	3629	3584	-1.2%	1935	1900	-1.8%
K1	1941	1892	-2.5%	1217	1185	-2.7%
K2	3207	3159	-1.5%	1653	1625	-1.7%
K3	3991	3942	-1.2%	2061	2034	-1.3%
K4	5224	5177	-0.9%	2475	2451	-1%
K5	7013	6969	-0.6%	3486	3463	-0.7%

*Noot: standaard inkomensconcept omvat het originele huishoudinkomen van alle gezinnen met minstens één huishoudlid dat een slechte gezondheid heeft in Vlaanderen, zonder gezondheidskosten. Inkomenskwintielen zijn berekend op basis van overeenkomstige inkomensconcept (zie kolomtitel).*

In België worden gegevens omtrent gezondheidszorg gedetailleerd bijgehouden door de ziekenfondsen. Van elke zorgverstrekking wordt niet alleen de patiënt en de zorgverlener opgeslagen, maar ook de datum, de plaats, het bedrag van de terugbetaling, het remgeld, het supplement enz. Het InterMutualistisch Agentschap (IMA) brengt deze gegevens samen in databanken met het oog op analyse en onderzoek. De data zijn beschikbaar op individueel niveau aan de hand van een identificatiecode dat een gepseudonimiseerde versie is van het rijksregisternummer of het identificatienummer van de sociale zekerheid (INSZ). Het koppelen van de data aan de SILC is in theorie mogelijk en zou in dat geval moeten uitgevoerd worden door Statbel.

#### 9.4.4 Opnemen van niet-monetaire sociale voordelen

De netto inkomensconcepten die afgeleid kunnen worden uit de informatie beschikbaar in de EU SILC, houden in belangrijke mate rekening met de impact van monetaire sociale voordelen. Het is niet altijd mogelijk om zeer specifieke sociale voordelen af te zonderen (bijvoorbeeld het persoonsvolgend budget binnen de invaliditeitsuitkeringen, het IGO binnen de pensioenen, of de sociale toeslagen binnen het groepspakket), maar dat is ook niet nodig voor een valide armoedemeting. Beleidsmakers kunnen uiteraard geïnteresseerd zijn in de impact, effectiviteit en efficiëntie van bepaalde sociale voordelen, waarvoor het

wel nodig kan zijn om hier specifieker op in te zoomen<sup>60</sup>.

Niet-monetaire sociale voordelen stellen daarentegen bijkomende problemen. Vaak gaat het daarbij om kortingen op specifieke uitgaven. In die zin vallen ze niet onder het inkomensconcept dat de EU SILC tracht te bevragen, en is de aanwezige informatie in de SILC veel beperkter, of zelfs helemaal afwezig.

Omdat het bovendien gaat om kortingen op specifieke uitgaven, noodzaakt informatie over de waarde van het sociale voordeel ook informatie over het gebruik. Voor onderzoekers stelt zich de uitdaging dat informatie over het gebruik van een sociaal voordeel, of het verbruik van de kosten die deels gedekt worden door sociale voordelen, vaak niet op individueel niveau beschikbaar is. Bovendien is de vraag of we bij de toekenning van een sociaal voordeel gebaseerd op een gerealiseerd verbruik, wel het verschil tussen het gereduceerde tarief en de volledige prijs die geldt voor de algemene bevolking mogen toekennen (Browning, 1991; Smeeding, 1982; Whitmore, 2002). Men kan zich immers de vraag stellen of het markttarief wel het nut dekt dat een ontvanger eraan ontleent, omdat de keuzevrijheid wordt weggenomen bij bepaalde sociale voordelen in natura zoals voedselpakketten en sociale woningen. In de VS werd dit punt in het bijzonder uitgewerkt in het kader van voedselbonnen (Moffitt, 1989; Smeeding, 1982; Whitmore, 2002). De inperking van keuzevrijheid kan zich ook stellen op het niveau van de consumptie zelf: wenst een persoon een bepaald goed of dienst te consumeren? De inperking van dergelijke keuzevrijheid kan zich voordoen bij sociale voordelen die het gebruik van bijvoorbeeld vrijetijdsactiviteiten, bibliotheekbezoek of openbaar vervoer trachten te ondersteunen. Voor vele andere sociale voordelen waar Vlamingen beroep op kunnen doen geldt er geen inperking van de keuzevrijheid. Zo geldt de verhoogde tegemoetkoming bij elke arts of apotheker en wordt het sociaal tarief voor gas en elektriciteit aangeboden door elke leverancier. Hiervoor stelt zich echter nog steeds de uitdaging hoe de monetaire waarde van dit statuut of deze korting te bepalen.

Hier bieden de referentiebudgetten, met de bepaling van (de kost verbonden aan) een minimaal verbruik om noodzakelijke behoeften te dekken, een interessant kader. De gefundeerde assumpties rond een minimaal noodzakelijk verbruik, kunnen immers een leidraad vormen om toegang tot een kostenreducerend sociaal voordeel in een geldelijke waarde uit te drukken, en toe te voegen aan het gehanteerde inkomensconcept.

Een uitdaging blijft dat we niet altijd weten welke SILC respondenten recht hebben op een bepaald sociaal voordeel. In de Belgische SILC wordt bijvoorbeeld wel bevestigd of het huishouden geniet van een sociaal tarief voor energie en/of water, maar het is in dit geval niet mogelijk om te onderscheiden welke van de

---

<sup>60</sup> Op basis van EUROMOD is het mogelijk om (op basis van simulaties) monetaire sociale voordelen preciezer te identificeren. Op basis van de geldende belastings- en uitkeringsregels worden de bevestigde inkomensconcepten in de EU SILC omgezet naar inkomensconcepten die relevant zijn binnen het belastings- en uitkeringsstelsel, en kan op een fijnmaziger niveau berekend worden op welke (deel-)uitkeringen gezinnen recht hebben. Deze mogelijkheid is uiteraard beperkt tot de mate van detail die opgenomen is in de EUROMOD programmering. Verfijningen door de gebruikers zijn mogelijk, maar vergen een zekere tijdsinvestering. Daarnaast worden monetaire sociale voordelen in gedetailleerde mate bijgehouden in administratieve databanken. Omdat toegang tot deze data – begrijpelijkerwijze – afhangt van gedetailleerde data-aanvragen, en ook noodzakelijke informatie over gezinskenmerken en levensomstandigheden ontbreekt, bespreken we hier verder wat mogelijk is in termen van de EU/BESILC, en eventuele uitbreidingen op basis van EUROMOD. Bovendien gelden enkele van de problemen met betrekking tot niet-monetaire sociale voordelen (zie verder) in belangrijke mate ook voor de informatie bijgehouden in (gekoppelde en/of gecentraliseerde) administratieve data. Hier doelen we met name op het bepalen van het monetaire voordeel dat verbonden is aan het hebben van een bepaald statuut, of voordeel in natura.

twee voordelen juist wordt verkregen<sup>61</sup>. Op basis van de gesimuleerde EUROMOD output data waarover we beschikken, illustreren we hier de mogelijke impact van een aantal relevante sociale voordelen (zie sectie 6.8) op het inkomensconcept. We voeren een ruwe benadering uit van de gangbare toekenningscriteria van relevante niet-monetaire sociale voordelen, op basis van het bruto belastbaar inkomensconcept berekend door EUROMOD. Merk op dat het voor deze verkennende oefening over de impact van niet-monetaire sociale voordelen niet om een gedetailleerde simulatie gaat (zie daarvoor bijvoorbeeld voor de verhoogde tegemoetkoming de oefening van Vinck en Verbist, 2020). Bovendien is het bij een dergelijke oefening niet mogelijk om rekening te houden met de niet-opname van rechten. Uit de literatuur blijkt dat zeker bij kleine voordelen, waarvoor telkens aparte instanties gecontacteerd moeten worden met andere aanvragen, non-take-up hoog kan oplopen. **In het algemeen kennen we de sociale voordelen in deze illustratieve oefening aan relatief grotere groepen toe dan wat gerechtvaardigd is op basis van de cijfers gerapporteerd in 6.8.3. Dit ligt in belangrijke mate aan de ruwe allocatiemethode die we hanteren voor deze illustratieve oefening, die niet (kan) uitgaan van de specifieke inkomens- en gezinsconcepten. Het is dan ook niet mogelijk om uit deze resultaten conclusies te trekken met betrekking tot non-take-up.**

We bespreken hier achtereenvolgens de impact van het benaderen van de verhoogde tegemoetkoming, het sociaal telefoontarief, de stookoliepremie, het sociaal tarief water en elektriciteit, en het gereduceerde tarief bij De Lijn.

#### *De verhoogde tegemoetkoming*

We kenden het recht op een verhoogde tegemoetkoming toe aan personen met een leefloon (identificeerbaar in EUROMOD output files op basis van berekening means-test op de EU SILC<sup>62</sup>) personen met een handicap die een toelage krijgen (identificeerbaar op basis van EU SILC variabelen PL031 ("Self-defined current economic status" waarbij code '8' gelijk staat aan "Permanently disabled or/and unfit to work", PY120G ("Sickness benefits") en PY130G ("Disability benefits")). Personen met een inkomensgarantie voor ouderen zijn niet rechtstreeks identificeerbaar, omdat dit bedrag mee gerapporteerd wordt onder het inkomen uit pensioenen. Wel benaderden we de inkomensstoets door het bruto belastbaar inkomen, gesimuleerd als standaard inkomenslijst in EUROMOD, te vergelijken met de toepasbare inkomensgrens, inclusief de verhoging per bijkomend gezinslid.

Dit leverde een groep van 1.212.024 rechthebbenden op, wat al bij al vrij goed aansluit bij de 1.005.338 rechthebbenden gerapporteerd in administratieve data. Omwille van het verkennende karakter van deze oefening, en de ruwe toewijzing van het VT- statuut, doen we op basis van deze cijfers uitdrukkelijk geen uitspraken over non-take-up. Recent onderzoek Goedemé, Janssens & Bolland, (2022) geeft aan dat er nog steeds een aanzienlijke non-take-up is in België van het recht op een verhoogde tegemoetkoming.

Voor de aanwezigheid van iemand met een leefloon, een persoon met een handicap die een toelage krijgt binnen het gezin of iemand die een IGO ontvangt, werd geopteerd om enkel deze personen binnen het huishouden een recht te geven op de verhoogde tegemoetkoming (dus de andere leden niet). In het geval

<sup>61</sup> Geniet uw huishouden van een sociaal tarief voor energie en/of water?

Het sociaal tarief is in het leven geroepen om huishoudens die zich in een kwetsbare situatie bevinden, in bescherming te nemen. Concreet kan het gaan over een sterk verlaagd tarief voor elektriciteit en/of aardgas, een 'sociale korting' op de waterfactuur of een korting op de verwarmingsfactuur van stookolie (mazout) (zowel aan de pomp als in bulk voor het vullen van een brandstoftank aan huis) en bulkpropaangas (in een propaangastank, niet in flessen) van het Sociaal Verwarmingsfonds.

<sup>62</sup> Deze groep is op basis van de Belgische SILC ook rechtstreeks identificeerbaar.



dat het huishouden een bruto belastbaar inkomen onder de toepasbare inkomensgrens heeft, dan werd iedereen binnen dit huishouden een recht op verhoogde tegemoetkoming toegekend. Deze keuze heeft implicaties voor het totale bedrag van de verhoging van het netto maandinkomen.

Per rechthebbende in het gezin verhogen we het netto maandinkomensconcept met 2.5 euro. Dit sluit aan bij het monetair voordeel dat een gezond persoon op basis van de referentiebudgetten afleidt uit het recht op verhoogde tegemoetkoming binnen de gezondheidszorg. Voor mensen met een slechte gezondheid zal dit sociaal voordeel groter zijn. Echter, we veronderstellen dat dit bijkomend sociaal voordeel reeds zit verwerkt in het aftoppen van de persoonlijke bijdrage van ziekte-uitgaven door de maximumfactuur. De extra kosten die we dus opnemen voor personen met een zwakke gezondheid, bevatten reeds dit sociaal voordeel (zie 6.6.2).

Informatie over de rechthebbenden van de verhoogde tegemoetkoming is beschikbaar in de databank van het InterMutualistisch Agentschap (IMA) en zou gekoppeld kunnen worden aan de SILC data, zoals besproken in sectie 6.9.4.3.

#### *Het sociaal telefoontarief*

Gezinnen met een lid ouder dan 65 jaar en een inkomen onder de VT-grens, net als gezinnen met een lid dat een leefloon ontvangt, hebben een recht op het sociaal telefoontarief. Volgens de kost van het minimaal noodzakelijk verbruik opgenomen in de referentiebudgetten, gaat het hier om een maandelijks voordeel van 8.4 euro voor de internetaansluiting, en 3.1 euro voor het gsm-abonnement, per gezin dat in aanmerking komt.

We identificeerden in onze data (voor 2019) de rechthebbenden, en voegden het totale voordeel van 11.5 toe aan hun (gezins)inkomensconcept. Op basis van de voorwaarden hierboven, kennen we het sociaal telefoontarief toe aan de rechthebbenden in onze illustratieve oefening. In totaal zouden dan 486.839 huishoudens in Vlaanderen aanspraak zou kunnen maken op dit voordeel. Dit is een sterke overschatting ten opzichte van het aantal gezinnen dat effectief gebruik maakt van het sociaal tarief voor elektronische communicatie (gerapporteerd in 6.8.3).

Om het recht op het sociaal telefoontarief te openen, dient er eerst een aanvraag ingediend te worden bij een telecom operator. Vervolgens dient de operator na te gaan of (1) iemand recht heeft op dit voordeel en (2) nog niet reeds van dit voordeel geniet. Deze verificatie gebeurt via een zogenaamde STTS-applicatie<sup>63</sup> verbonden aan een centrale gegevensbank van het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (BIPT)<sup>64</sup>. Meer onderzoek is nodig om na te gaan in hoeverre koppeling met de SILC data mogelijk is.

#### *Stookoliepremie*

Gezinnen die verwarmen op stookolie, en een laag inkomen hebben (in 2019: lager dan 18730.66 euro per jaar, verhoogd met 3467.55 euro per persoon ten laste) hebben recht op een stookoliepremie. Deze premie bedraagt (in 2019) 210 euro per jaar, ofwel 17.5 euro per maand.

Voor deze illustratieve oefening benaderden we de groep rechthebbenden met de inkomenstoets voor het VT (cf. supra). Merk op dat de referentiebudget gebaseerde armoedelijn besproken in dit rapport uitgaat van een stookolie verbruik (zie sectie 6.5). Bij de jaarlijks actualisatie van de referentiebudgetten wordt de

---

<sup>63</sup> [https://www.bipt.be/index.php/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/56e1e7a46477c058e71f796d35a3e28184943d88/2511\\_en\\_usermanual\\_en.pdf](https://www.bipt.be/index.php/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/56e1e7a46477c058e71f796d35a3e28184943d88/2511_en_usermanual_en.pdf)

<sup>64</sup> Zie art. 22 §2 in de bijlage van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie

minimale kostprijs voor de verwarming met stookolie en gas vergeleken en het hoogste energiebudget opgenomen in de referentiebudgetten. We maken in deze oefening daarom abstractie van het type energiebron dat huishoudens gebruiken om te verwarmen<sup>65</sup>, maar kennen de stookoliepremie toe aan elk gezin dat aan de (benaderde) inkomensvoorwaarde voldoet. Louter op basis van de inkomensvoorwaarde vinden we dat 853.393 huishoudens in Vlaanderen aanspraak kunnen maken op deze premie, wat overeenkomt met 1.646.262 personen. Dit is een groot verschil met het reële aantal begunstigden in 2019 (35.389 huishoudens). Dit heeft deels te maken met onze ruwe allocatie methode, maar uiteraard nog meer met het negeren van de tweede (en belangrijke) toekenningsvoorwaarde, namelijk het verwarmen op basis van stookolie. Verder zal de discrepantie ook te wijten zijn aan huishoudens die nalaten een aanvraag voor de stookoliepremie in te dienen bij het OCMW. Dit laatste wordt onderbouwd door de recente resultaten van het TAKE-project (presentatie slotconferentie BELMOD x TAKE, 23 juni 2022) die de non-take-up van de stookoliepremie in België op meer dan 80% schatten. De aanvraag van de stookoliepremie gebeurt via het OCMW dat een lijst van de begunstigden (met gegevens zoals naam, adres, het bedrag) overmaakt naar de POD Maatschappelijke Integratie<sup>66</sup>. Het uitkeren van de stookoliepremie gebeurt door de vzw Sociaal Verwarmingsfonds. Meer onderzoek is nodig om na te gaan welke instantie een databank bijhoudt met gegevens over de begunstigden van de premie en/of de begunstigden gekoppeld kunnen worden aan de SILC.

### *Sociaal tarief water en elektriciteit*

Het sociaal tarief voor water en elektriciteit (en gas, maar zie voetnoot 65) is een categoriaal voordeel<sup>67</sup> dat wordt toegekend aan personen met een leefloon, een inkomensgarantie voor ouderen, en personen met een handicap die een uitkering krijgen.

Voor deze oefening kennen we de referentiebudget-gebaseerde waarde van het sociale voordeel voor water en elektriciteit toe aan personen met een leefloon, personen die op basis van hun leeftijd en inkomen (vermoedelijk) in aanmerking komen voor een IGO, en uitkeringsgerechtigde personen met een handicap. We hanteren verschillende bedragen voor water en elektriciteit enerzijds en gezinstype anderzijds. Voor alleenstaanden zonder kinderen kennen we een sociaal voordeel toe van €8 voor water en €17.8 voor elektriciteit. Voor koppels zonder kinderen worden dit €16.1 voor water en €20.2 voor elektriciteit. In het geval van alleenstaanden met kinderen hanteren we bedragen van €19.6 en €21.3 voor water en elektriciteit respectievelijk; voor koppels met kinderen €27.7 en €23.5. Op deze manier vallen er echter huishoudens uit de boot die niet voldoen aan de vier hierboven beschreven gezinstypen. Om dit op te lossen, vertrekken we voor deze huishoudens van het aantal aanwezige personen in het huishouden. Huishoudens waar één iemand aanwezig is, stellen we gelijk aan een alleenstaande zonder kinderen (met bijbehorende bedragen). Als er twee personen aanwezig zijn, nemen we dezelfde bedragen voor koppels

---

<sup>65</sup> Merk op dat het op basis van de informatie in de Belgische SILC (CD\_HSNG\_CST\_ENRGY\_SRC\_A t.e.m. CD\_HSNG\_CST\_ENRGY\_SRC\_J) wel degelijk mogelijk is om een verdere opsplitsing van dit sociaal voordeel naar verwarmingsbron op te nemen. In dat geval zouden we, analoog aan de aanpak hier, het voordeel voor sociaal tarief gas toekennen aan de mogelijk rechthebbenden die met gas verwarmen, en het voordeel op basis van de stookoliepremie enkel toekennen aan zij die aangeven op stookolie te verwarmen. Dit veronderstelt een aangepast normatief energiebudget voor gezinnen die verwarmen met stookolie en mazout wat resulteert in verschillende armoedelijnen.

<sup>66</sup> Zie: Koninklijk besluit betreffende de verwarmingstoelage toegekend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in het kader van het Sociaal Stookoliefonds (27 maart 2009)

<sup>67</sup> Sinds 1 februari 2021 wordt het sociaal tarief voor gas en elektriciteit tijdelijk (voorlopig tot en met september 2022) ook toegekend aan mensen met een verhoogde tegemoetkoming.

zonder kinderen. Voor driepersoonshuishoudens hanteren we de bedragen zoals ze zijn voor een alleenstaande met kinderen en voor vier of meer personen de bedragen voor koppels met kinderen.

We merken graag op dat de Belgische vragenlijsten informatie bevat over de *netto* verbruikerskosten voor energie en water, dus na toepassing van het sociaal tarief. Het is sinds 2021 wel mogelijk om de ontvangers van een sociaal tarief te identificeren en dit zowel in de Belgische als in de Europese SILC<sup>68</sup>. Een alternatief voor de hier voorgestelde opname van het sociaal voordeel voor water en elektriciteit zou daarom kunnen vertrekken van de werkelijk betaalde kosten voor de volledige bevolking. Deze optie geniet evenwel niet onze voorkeur, omdat het zeer moeilijk is om hier onderscheid te maken tussen luxeconsumptie, onderconsumptie en hoge kosten ten gevolge van de slechte kwaliteit van woningen.

In de illustratieve oefening nemen we het sociaal tarief voor water en elektriciteit samen, aangezien dezelfde voorwaarden gelden. Voor Vlaanderen krijgen we dan 378.619 huishoudens (of 975.644 personen) die op basis van hun statuut of hun inkomen aanspraak zouden kunnen maken op zowel het voordeel op water als op elektriciteit. Door de ruwere toewijzingscriteria is er hier opnieuw een overschatting in vergelijking met het reële aantal begunstigden die in 2019 bijvoorbeeld het sociaal tarief voor water kregen (199.318 huishoudens in Vlaanderen).

Het sociaal tarief voor water wordt uitgekeerd door een waterbedrijf en wordt in de meeste gevallen op automatische wijze toegekend. De waterbedrijven leveren gegevens aan de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), waarmee jaarlijks een rapport wordt opgesteld. Welke gegevens juist moeten aangeleverd worden, wordt bepaald in het ministerieel besluit van 20 april 2021. Zo worden er o.a. ook gegevens vrijgegeven over de klanten die recht hebben op een sociaal tarief. Voor een studie naar de betaalbaarheid van de integrale waterfactuur in opdracht van de VMM, werden de gegevens uit de waterboeken van de VMM reeds gekoppeld met de EU-SILC (Vanhille et al., 2019).

Het sociaal tarief voor gas en elektriciteit wordt in de meeste gevallen automatisch toegekend door de FOD Economie. Om de drie maanden geeft de FOD Economie een lijst van rechthebbenden door aan de leveranciers voor wie het sociaal tarief geldt. Er is dus vermoedelijk een beschermde databank met informatie over de begunstigden, maar meer onderzoek is nodig om na te gaan of dit gekoppeld kan worden met de EU SILC.

#### *Sociaal tarief De Lijn*

Ten slotte kijken we ook naar de korting die personen met een leefloon, een IGO of een statuut verhoogde tegemoetkoming genieten bij de aanschaf van een omnipas of buzzypas bij De Lijn.

Het voordeel voor mensen met een IGO verschilt nauwelijks van het voordeel dat 65-plussers in elk geval genieten, het gaat om 80 cent per maand. We verwachten daarom geen grote impact van het niet apart kunnen inzoomen op de groep met een IGO. De relatieve voordelen die we optellen bij het inkomensconcept bedragen 22.9 euro per maand voor een omnipass, 80 cent per maand voor een buzzy pass 6-11 jaar en 14 euro voor een buzzy pass 12 – 24 jaar. Omwille van de zeer minimale verschillen (opnieuw slechts 80 cent per maand), gebruiken we in deze illustratieve oefening dezelfde bedragen om het voordeel te vatten voor iemand met een VT relatief ten opzichte van iemand met een leefloon.

In 2019 waren er in Vlaanderen in totaal 191.375 begunstigden van dit voordeel: 149.079 begunstigden op basis van de verhoogde tegemoetkoming en 42.296 begunstigden op basis van het leefloon of het IGO. Als

---

<sup>68</sup> Variabele in BE-SILC 2021: CD\_HSNG\_CST\_SCL\_TRF (Sociaal tarief); Variabele in EU-SILC 2021: HS022 (Reduced utility cost)

illustratieve oefening bekijken we het aantal begunstigden die op basis van hun inkomen of hun statuut aanspraak kunnen maken op dit voordeel. In dat geval zouden er bij full take-up 975.644 personen kunnen genieten van dit voordeel.

De Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid geeft gegevens over de rechthebbenden door aan de Centrale Dienst van De Lijn. Deze informatie wordt op zijn beurt doorgegeven naar de provinciale Diensten Abonnementen van De Lijn die instaat voor de aanmaak en verzending van de abonnementen. De Lijn houdt dus vermoedelijk een centraal databestand bij met alle rechthebbenden, maar deze is in elk geval niet publiekelijk verkrijgbaar<sup>69</sup>.

#### *Totale impact*

Tabel 43 toont de huishoudinkomens voor de volledige bevolking, voor en na het in rekening brengen van het totale bedrag van de niet-monetaire sociale voordelen op de hierboven beschreven wijze. Daarbij dient opgemerkt dat we daarbij het werkelijke aantal begunstigden (sterk) overschatten. Zowel absoluut als procentueel bekeken, is de stijging al bij al vrij beperkt. De grootste stijging vinden we in het eerste kwintiel. De stijging wordt grotendeels gedreven door het sociaal tarief voor water en elektriciteit, dat aan een vrij grote groep wordt toegekend (59% van huishoudens die in aanmerking komen voor de verhoogde tegemoetkoming). Bovendien gaat het bij de omzetting van dit niet-monetaire sociale voordeel in een geldelijke waarde die we meenemen aan de inkomenskant, om relatief grote bedragen in verhouding tot de andere sociale voordelen die hier besproken werden. Toch blijft, zelfs binnen het eerste kwintiel, de stijging in het gemiddeld equivalent inkomen beperkt tot 2.5%, en dit ondanks de substantiële overschatting van het aantal begunstigden.

Tabel 43 Verandering in inkomensconcept rekening houdende met sociale voordelen, volledige bevolking

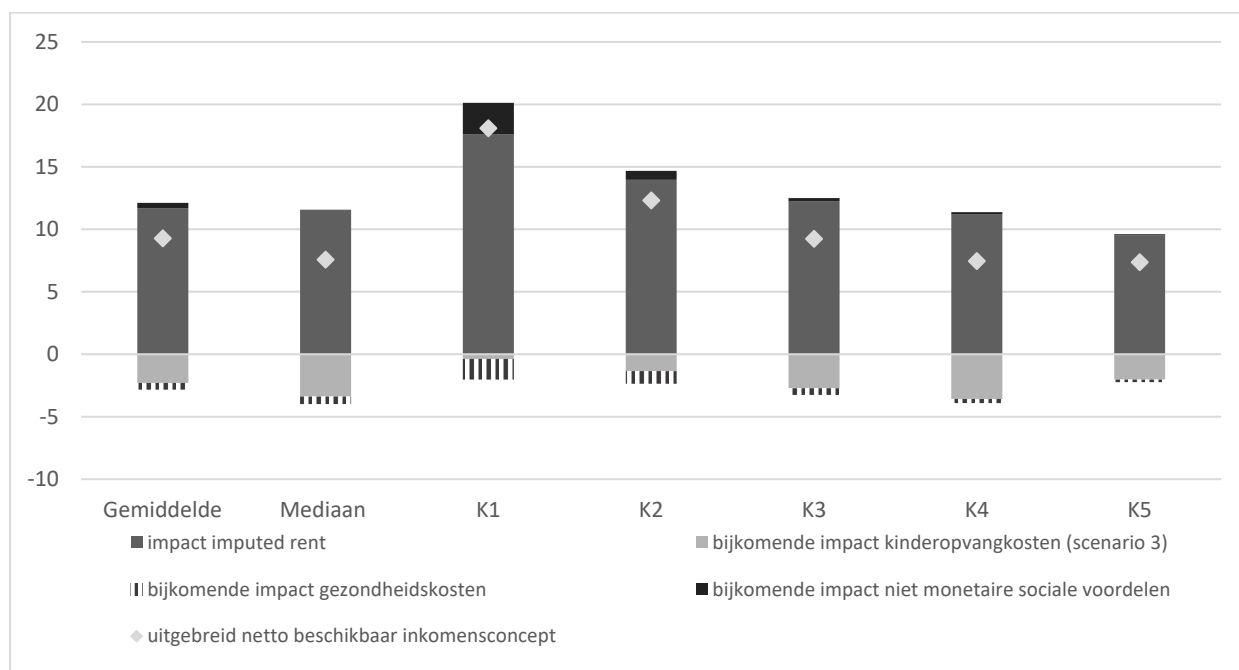
	Niet-equivalent gemaakt			Gemodificeerde OESO equivalentieschaal		
	Standaard inkomensconcept	Rekening houdend met sociale voordelen	Procentuele verandering	Standaard inkomensconcept	Rekening houdend met sociale voordelen	Procentuele verandering
Gemiddelde	4436	4454	0.4%	2258	2267	0.4%
Mediaan	4240	4248	0.2%	2187	2192	0.2%
K1	1955	2001	2.4%	1214	1245	2.5%
K2	3133	3156	0.7%	1658	1670	0.7%
K3	4065	4076	0.3%	2065	2070	0.2%
K4	5057	5068	0.2%	2466	2471	0.2%
K5	6760	6767	0.1%	3354	3357	0.1%

*Noot: standaard inkomensconcept omvat het originele huishoudinkomen van alle gezinnen in Vlaanderen, zonder sociale voordelen. Inkomenskwintielen zijn berekend op basis van overeenkomstige inkomensconcept (zie kolomtitel).*

<sup>69</sup> [https://www.ksz-bcss.fgov.be/sites/default/files/assets/diensten\\_en\\_support/documentatie/afgeleide\\_rechten\\_de\\_lijn.pdf](https://www.ksz-bcss.fgov.be/sites/default/files/assets/diensten_en_support/documentatie/afgeleide_rechten_de_lijn.pdf)

## 9.4.5 Samenvatting

In figuur 10 vatten we de belangrijkste bevindingen van deze sectie 6.9.4 samen. Het aanpassen van het netto beschikbare inkomensconcept om rekening te houden met de individuele leefomstandigheden van gezinnen – en de bijkomende kosten en voordelen die daarmee gepaard gaan – leidt globaal gesproken tot een verhoging van het netto inkomensconcept. Deze verhoging wordt echter in zeer belangrijke mate gedreven door de opname van het voordeel dat eigenaars en sociale huurders afleiden uit hun huisvesting, relatief ten opzichte van private huurders. Zoals omstandig besproken in sectie 6.9.4.1 is verder onderzoek nodig om na te gaan in welke mate de berekening van dit voordeel verder op punt kan worden gesteld. Gegeven de grote impact op het uitgebreide netto inkomensconcept is dit geen triviale vraag. In verhouding is de impact van de andere uitbreidingen die we nodig achten om gepast rekening te houden met individuele levensomstandigheden (zij het niet noodzakelijk op de manier zoals die voor deze illustratie geoperationaliseerd werd, zie ook de uitgebreide besprekingen hierboven), vrij beperkt. De impact van de opname van kinderopvangkosten concentreert zich voornamelijk bij de hogere inkomenskwintielen. Het opnemen van (een second-best benadering van) gezondheidskosten voor personen met een slechte gezondheid, verlaagt het uitgebreide inkomensconcept slechts in zeer beperkte mate. De opname van niet-monetaire sociale voordelen – zelfs onder de assumptie van full-take-up, en met een imperfecte (en ruim bemeten) allocatie van het sociale voordeel – zorgt slechts voor een vrij beperkte bijkomende verhoging.



Figuur 10 Cumulatieve impact op het netto beschikbaar inkomen bij uitbreiding inkomensconcept met geïmputeerde huur, kinderopvangkosten, gezondheidskosten en niet-monetaire sociale voordelen (als procentuele verandering ten opzichte van standaard inkomensconcept)

*Noot: standaard inkomensconcept omvat het originele netto beschikbare huishoudinkomen van alle gezinnen in Vlaanderen. De impact van een inkomensuitbreiding wordt steeds met dit standaard inkomensconcept vergeleken. Het uitgebreid netto beschikbaar inkomen is dan het standaard inkomensconcept verminderd met kinderopvangkosten volgens scenario 3, de benadering van de gezondheidskosten op basis van de sociale maximumfactuur, en vermeerderd met het voordeel afgeleid uit de geïmputeerde huur en de impact van de niet-monetaire sociale voordelen. Inkomenskwintielen zijn berekend op basis van overeenkomstige inkomensconcept. We beschouwen in deze figuur equivalentie huishoudinkomens (gemodificeerde OECD equivalentieschaal).*

## 9.5 Illustraties referentiebudget gebaseerde armoedemeting

In deze sectie verkennen we de potentiële impact van de verschillende scenario's aan inkomensconcepten en armoedelijnen die we doorheen hoofdstuk 6 voorstelden en bespraken.

Het doel van deze oefening is te illustreren welke gevolgen eventuele keuzes kunnen hebben, wat betreft de identificatie van risicogroepen, en in welke grootteorde een eventuele impact van een keuze voor het ene dan wel het andere scenario zich bevindt.

We willen benadrukken dat het hier gaat om een illustratieve oefening. **Dit is uitdrukkelijk geen keuzemenu voor een specifieke armoede-indicator, en wel om verschillende zwaarwegende redenen.**

1. Enerzijds is duidelijk uit onze haalbaarheidsanalyse, en de criteria die we daarin oplistten, dat verschillende te nemen beslissingen afhangen van normatieve overwegingen, en dus **voorwerp dienen te zijn van een verdere consultatieronde en maatschappelijk debat**. Dit gaat met name over het (niet-substantief) rechten- versus levensstandaard perspectief bij het in rekening brengen van variaties in de individuele leefcontext van gezinnen voor het bepalen van het minimaal noodzakelijk budget.
2. Verschillende van de keuzes die we voor deze illustratieve oefening maken zijn **second best options**. Deze reflecteren de mogelijkheden die beschikbaar waren in het kader en tijdspad van het huidige onderzoeksproject, maar zijn daarom niet rechtstreeks aan te raden voor een definitieve, accurate armoede-indicator die toegevoegd kan worden aan het huidig beschikbare portfolio van armoede-indicatoren. Denk daarbij in het bijzonder aan het in rekening brengen van huisvestingskosten op niet-gevalideerde wijzen, de onvolkomenheid van het opnemen van gezondheidskosten aan de hand van de sociale maximumfactuur, en de ruwe simulatie van de sociale voordelen. Voor elk van deze componenten dient verder onderzoek na te gaan in welke mate een koppeling aan administratieve gegevens soelaas kan brengen, dan wel welke methodologische problemen zich stellen bij het in kaart brengen van aanvaardbare huisvesting- of andere kosten met correcties voor onder- en luxeconsumptie, en hoe deze op te lossen.
3. Bovendien is deze oefening omwille van pragmatische redenen **gebaseerd op gesimuleerde data**, dat wil zeggen, de EU SILC gegevens na simulatie en bewerking in EUROMOD. *Gesimuleerde data vatten niet noodzakelijk de werkelijkheid: belasting- en uitkeringsregels zijn noodzakelijkwijze beperkt tot die informatie die beschikbaar is in de onderliggende data. Bovendien wordt verondersteld dat ze zonder problemen worden toegepast.* Een microsimulatiemodel houdt slechts in zeer beperkte mate rekening met problemen tijdens de implementatie, vertragingen en non-take-up. *Daarom zijn armoedecijfers op basis van gesimuleerde data gangbaar lager dan armoedecijfers op basis van survey of administratieve gegevens (Vinck & Verbist, 2020; Derboven et al., 2019).* Omwille van deze redenen zijn gesimuleerde data wel geschikt voor illustraties en verkenningen van de mogelijke impact van verschillende keuzes (en worden ze gangbaar gebruikt om de waarschijnlijke impact van beleidswijzigingen te schatten), maar niet voor een reële armoedemeting. Het is dan ook belangrijk te focussen op de *verschillen* tussen verschillende opties, eerder dan op niveaus.
4. Ten slotte dienen we op te merken dat er nog **verschillende validiteits- en robustness checks noodzakelijk zijn** voor men kan spreken van een bruikbare referentiebudget gebaseerde armoede-indicator, zoals een uitgebreide verkenning van de evolutie van deze indicator doorheen de tijd. We komen terug op dit punt in sectie 7.

We structureren deze illustratieve oefening als volgt. We starten met een toepassing van de referentiebudget gebaseerde armoedelijn voorgesteld in deel 6.9.3, op de verschillende afzonderlijke inkomensconcepten besproken in 6.9.4. We gaan uit van de referentiebudget gebaseerde armoedelijn op basis van het strengere slaapkamer scenario bij het bepalen van het minimaal noodzakelijke huisvestingbudget (i.e. kinderen boven 12 jaar slapen per twee op een kamer, indien er meer dan 2 kinderen zijn in het gezin), en verhogen de referentiebudget gebaseerde armoedelijn enkel met de kost voor een student indien er een studerende jongvolwassene aanwezig is in het huishouden. Deze keuze reflecteert geen voorkeur of waardeoordeel van het onderzoeksteam, maar wordt hier gemaakt om het aantal door te rekenen scenario's behapbaar te houden.

In een tweede stap vergelijken we een cumulatief inkomensconcept, dat gelijktijdig – en daarom in principe dus ook beter - rekening houdt met de overwegingen uitgelijnd in hoofdstuk 6, met verschillende operationalisering van de armoedelijn (in casu de drie verschillende scenario's rond de behandeling van al dan niet studerende jongvolwassenen). Daarna vergelijken we een alternatief cumulatief inkomensconcept met een operationalisering van de armoedelijn die al dan niet onderscheid maakt tussen de mobiliteitsbehoeften van gezinnen die op het platteland wonen.

Ten slotte gaan we dieper in op de overlap tussen de illustratieve armoede-indicator, en drie hoofdindicatoren binnen het Europese portfolio van sociale indicatoren: de armoederisicograad, het aandeel personen dat leeft in een huishouden met een lage werkintensiteit, en de materiële deprivatie graad.

#### 9.5.1 De impact van het opnemen van individuele variaties in behoeften via het inkomensconcept

Tabel 44 en Tabel 45 vergelijken telkens wat de impact is op het aandeel Vlamingen onder de armoedelijn, van een afzonderlijke wijziging in het gebruikte inkomensconcept, i.e. in de mate waarop we op een individuele manier rekening houden met variatie in bepaalde kosten, leefcontexten of niet-monetaire sociale voordelen. Voor de volledigheid voegen we in Tabel 44 ook de armoederisicograad onder de Vlaamse bevolking toe op basis van de 60% armoederisicolijn, berekend over respectievelijk de Belgische en de Vlaamse huishoudinkomensverdeling.

**We benadrukken nogmaals dat de aard van de onderliggende data niet toelaat harde uitspraken te doen over de hoogte van de armoederisico's, of referentiebudget gebaseerde armoedegraden. De focus in deze bespreking ligt daarom op de verschillen tussen de verschillende operationalisering van het inkomensconcept bij het berekenen van een illustratieve referentiebudget gebaseerde armoede-indicator.**

We lichten eerst de cijfers toe gepresenteerd in Tabel 44. Naast de armoederisicograden, tonen we hier ook het aandeel van de bevolking (respectievelijk de actieve bevolking, kinderen, ouderen, eigenaars en huurders) die leven in een huishouden met een inkomen lager dan de referentiebudget gebaseerde armoedelijn die we voor deze illustratie hanteren. We hanteren als inkomensconcept in eerste instantie het standaard netto beschikbaar huishoudinkomen.

Een eerste observatie is dat de armoederisicograad op basis van een armoederisicolijn louter gebaseerd op de Vlaamse inkomens beduidend hoger ligt dan de armoederisicograad gebaseerd op alle Belgische inkomens, en dit voor alle groepen die we opnemen<sup>70</sup>. Dit is een gekend fenomeen (zie ook Vinck en Verbist, 2020): aangezien de toegepaste armoederisicolijn hoger ligt – een gevolg van algemeen hogere

---

<sup>70</sup> Merk op dat er een overlapping is van de betrouwbaarheidsintervallen voor de actieve bevolking, kinderen en huurders waardoor het verschil in armoederisicograad voor deze groepen statistisch insignificant zijn.

inkomens in Vlaanderen - is dit uiteraard weinig verrassend. Dit rapport tracht de haalbaarheid van een armoedelij n voor te stellen die de behoeften in een Vlaamse context afdekt. Voor de verdere vergelijking tussen de percentages gerapporteerd in Tabel 44 vergelijken we dan ook met de kolom die gebaseerd is op de Vlaamse armoederisicolijn.

We plaatsen hiernaast het aandeel personen dat leeft in een huishouden waarvan het netto beschikbaar huishoudinkomen lager ligt dan de referentiebudget gebaseerde armoedelij n (vastgelegd zoals hierboven besproken). We merken dat de verschillen met het aandeel personen dat onder de Vlaamse 60% armoedelij n ligt vrij klein, en vaak ook niet statistisch significant zijn. Enkel onder de oudere bevolking (65+) ligt het aandeel met een inkomen onder de referentiebudget gebaseerde armoedelij n merkbaar hoger, al blijven de betrouwbaarheidsintervallen van de puntschattingen in belangrijke mate overlappen.

Een belangrijke opmerking is evenwel dat de referentiebudget gebaseerde armoedelij n in se niet vergeleken mag worden met het standaard netto inkomensconcept. Doorheen dit rapport hebben we uitvoerig trachten aan te geven dat we in belangrijke mate rekening willen houden met verschillen in noodzakelijke kosten die resulteren uit een verschillende leefcontext. Tot op zekere hoogte nemen we die verschillen mee in een verschillende armoedelij n voor specifieke categorieën (zie secties 6.9.2 en 6.9.3). Een belangrijk verschil in leefcontext dat we niet opnemen in de armoedelij n, omwille van de grote individuele variatie in de aard van de resulterende kost of het resulterende voordeel, is de huisvestingsituatie. In de referentiebudget gebaseerde armoedelij n wordt voor iedereen het minimaal noodzakelijke budget om de behoefte aan kwalitatieve huisvesting te dekken op de private huurmarkt. De individuele variatie op vlak van noodzakelijke huisvestingskosten al naargelang het eigendomsstatuut moet daarom nog binnen het inkomensconcept worden opgenomen. De impact hiervan bespreken we in Tabel 45.

Tabel 44 Vergelijking AROP armoede-indicatoren voor Vlaanderen, met het percentage gezinnen met een netto beschikbaar (Nbi) inkomen lager dan de referentiebudget gebaseerde armoedelij n

	AROP Vlaanderen – Belgische armoedelij n	AROP Vlaanderen – Vlaamse armoedelij n	Nbi* % RB gebaseerde armoedelij n
Volledige bevolking	6.4% [5.4;7.5]	9.0% [7.9;10.2]	10.0% [8.8;11.1]
Actieve bevolking	5.6% [4.5;6.7]	7.0% [5.8;8.3]	7.5% [6.3;8.8]
Kinderen	4.9% [2.9;7.0]	6.4% [4.0;8.7]	6.6% [4.4;8.7]
Ouderen	10.4% [8.2;12.6]	17.7% [15.1;20.4]	20.7% [18.0;23.4]
Eigenaars	3.6% [2.8;4.4]	5.4% [4.5;6.3]	6.0% [5.0;6.9]
Huurders	17.0% [13.2;20.8]	22.7% [18.4;27.0]	25.0% [20.8;29.1]

*Noot: Berekeningen zijn gebaseerd op gesimuleerde databestanden, i.e. EU SILC gegevens waarop belasting- en uitkeringsregels worden toegepast zoals ze wettelijk van kracht zijn, maar niet noodzakelijk in de realiteit worden toegepast. De absolute niveaus wijken daarom af van cijfers die op basis van administratieve of survey gegevens worden berekend. De focus dient daarom uitsluitend te liggen op verschillen tussen de verschillende variaties.*

*\* Netto beschikbaar inkomen, standaard inkomensconcept (exclusief voordeel uit huisvesting)*

*\*\* De referentiebudget gebaseerde armoedelij n gaat uit van de noodzakelijke kosten ingeval gezinnen hun woning huren op de private huisvestingsmarkt en hun kinderen boven de 12 jaar een slaapkamer delen wanneer er meer dan twee kinderen zijn in het gezin en brengt de studiekosten voor studerende jongvolwassenen in het huishouden in rekening voor gezinnen met studerende kinderen.*



Uit de referentiebudgetten voor typegezinnen blijkt met name het grote verschil in de kostprijs voor het dekken van minimaal noodzakelijke behoeften tussen eigenaars, huurders op de private markt, en huurders van sociale huisvesting (sectie 6.5). Een mogelijke manier om rekening te houden met dit verschil is door het voordeel dat eigenaars en sociale huurders halen uit hun huisvestingssituatie (ten opzichte van private huurders) af te leiden op basis van een geïmputeerde huur (minus interestlasten, en – idealiter – onderhoudskosten, of de betaalde sociale huur). In secties 6.5 en 6.9.4 bespraken we de mogelijkheden die daar momenteel toe bestaan. We namen dit voordeel op, op basis van de geïmputeerde huur variabele beschikbaar in de EU SILC voor de operationalisering in de tweede en derde kolom van Tabel 45. We maken daarbij abstractie van de mogelijke problemen die zich nog stellen bij het gebruik van deze variabele, en die zeker nog verder uitgeklaard moeten worden voor deze operationalisering in een andere dan illustratieve oefening gebruikt kan worden (zie sectie 6.5).

In een eerste variatie berekenen we de armoederisicograad voor Vlaanderen, op basis van 60% van het Vlaamse equivalent huishoudinkomen op een inkomensconcept dat uitgebreid werd met het voordeel dat eigenaars en sociale huurders halen uit hun huisvesting. Hierdoor stijgt de Vlaamse armoederisicodrempel met meer dan 10%. We verhogen immers het gebruikte inkomensconcept op basis waarvan (60% van) de mediaan berekend wordt, voor een groot deel van de bevolking (in het bijzonder eigenaars). De verschillen ten opzichte van de Vlaamse armoederisicograad op het standaard netto inkomensconcept blijven daarentegen vrij beperkt: we verhogen hier immers zowel de armoederisicodrempel als het inkomensconcept met dit voordeel. Wel zien we, door de differentiële verhoging van het inkomen naargelang het eigendomsstatuut belangrijke verschuivingen, waarbij het armoederisico voor eigenaars gevoelig afneemt en het risico voor huurders in sterke mate toeneemt (vergelijk hiervoor de tweede kolom van Tabel 44 met de eerste kolom van Tabel 45). Gezien ouderen vaker eigenaar zijn van hun woning en de interestlasten voor deze groep veel lager zijn dan deze voor gezinnen op actieve leeftijd daalt hun risico op armoede sterk wanneer de armoederisicodrempel het voordeel gerelateerd aan eigenaarschap van de gezinswoning mee in rekening neemt.

We merken ook verschillen tussen groepen op wanneer we netto beschikbare huishoudinkomens, inclusief het voordeel voor eigenaars en sociale huurders, vergelijken met de referentiebudget gebaseerde armoedelijn (vergelijk hiervoor de derde kolom van Tabel 44 met de tweede kolom van Tabel 45). Wel is het zo dat we in dit scenario de referentiebudget gebaseerde armoedelijn constant houden (deze staat immers los van het gebruikte inkomensconcept, in tegenstelling tot de armoederisicograad). Dit zorgt voor een algemene daling van de armoedecijfers voor alle groepen. Die daling is uiteraard, en omwille van dezelfde reden, veel sterker uitgesproken onder de oudere bevolking, en onder eigenaars.

We merkten hierboven reeds op dat de manieren om rekening te houden met het voordeel dat eigenaars en sociale huurders uit hun huisvesting afleiden, ten opzichte van private huurders, nog niet volledig op punt staat. De gebruikte geïmputeerde huur variabele heeft beperkingen (zie sectie 6.5), die al zeker voor eigenaars vermoedelijk een overschatting van hun gerealiseerde voordeel inhouden. Daarom bespraken we in sectie 6.9.4 ook een andere mogelijkheid, waarbij we het netto beschikbaar inkomen verlagen met de reële maar (aan de boven- en onderkant) afgetopte huisvestingskosten, en dit vergelijken met een referentiebudget gebaseerde armoedelijn die het minimaal noodzakelijke budget om een kwalitatieve

woning te huren op de private huurmarkt *niet* meeneemt<sup>71</sup>. Deze optie tonen we in de derde kolom van Tabel 45. Opnieuw dient opgemerkt dat het hier enkel om een illustratie gaat. Ook deze alternatieve operationalisering van het verschil in behoeften tussen eigenaars, private en sociale huurders dient verder gevalideerd te worden (zie bijvoorbeeld ook de verduidelijkingen in voetnoot 71). In Tabel 45 splitsen we de groep huurders verder uit in huurders op de private markt, en sociale huurders<sup>72</sup>. Hierbij gaat het om zeer kleine groepen, wat zich vertaalt in grote betrouwbaarheidsintervallen rond de puntschattingen.

De alternatieve wijze om rekening te houden met noodzakelijke huisvestingskosten leidt tot een verdere lichte, maar in vele gevallen wel significante, daling van het aandeel personen in een huishouden met een inkomen lager dan de referentiebudget gebaseerde armoedelijijn (kolom 3 in tabel 45). Dit is niet verwonderlijk, gegeven de assumpties die we maakten om de huisvestingskosten af te toppen, en die we herhaalden in voetnoot 71. Zo onderschatten we noodzakelijke kosten voor eigenaars. Ook dient de aftopping die we toepassen op de private huur louter ter illustratie. De vergelijking tussen de twee laatste kolommen van Tabel 45 leert ons niettemin dat de verhoudingen tussen risicogroepen relatief gelijk blijven. Enkel sociale huurders worden bij deze alternatieve operationalisering minder vaak geïdentificeerd als arm. Dit is verwonderlijk, aangezien we voor deze groep wel degelijk de volledige huisvestingskost aftrekken van het netto beschikbare inkomen, zonder verdere aftopping. Het voordeel dat afgeleid kan worden uit de geïmputeerde huur, verminderd met de betaalde huur, lijkt dus niet op te wegen tegen het verschil tussen de werkelijk betaalde huur en het minimale huisvestingsbudget dat wordt opgenomen in de referentiebudgetten. Ook deze observatie dient een verdere waarschuwing te zijn tegen het zonder verdere validering van de kwaliteit van een van beide – of alternatieve – benaderingen in rekening brengen van variatie in behoeften ten gevolge van een verschillende huisvesting.

---

<sup>71</sup> Pro memorie: voor sociale huurders trekken we de volledige gerapporteerde sociale huur af, omdat we hier geen keuzevrijheid kunnen veronderstellen. Voor private huurders, waarbij we wel geconfronteerd worden met problemen van onder- en overconsumptie, hanteren we een minimum budget (namelijk de mediane kost om een kwalitatieve woning te huren op de private huurmarkt in Vlaanderen) en een maximumbudget (hier bij wijze van illustratie gelijk gesteld aan de maximale grens om recht te hebben op een huurpremie, maar uiteraard dient binnen een officiële armoedemonitoring een onafhankelijke grens gehanteerd te worden). Voor eigenaars verminderen we het netto beschikbaar inkomen uitsluitend met de interestlasten. Uiteraard zijn hier verdere verbeteringen mogelijk. Zo zou er voor eigenaars ook rekening kunnen/moeten worden gehouden met de werkelijke, afgetopte of normatieve onderhoudskosten en onroerende voorheffing. Omdat elk van die opties extra uitdagingen met zich mee brengt, en het in elk geval moeilijk is om noodzakelijke onderhoudskosten te bepalen in de EU SILC, nemen we deze kostenpost voor deze illustratie niet mee.

<sup>72</sup> Merk op dat de identificatie van de sociale huurders loopt via de “reduced rent” variabele aanwezig in de EU SILC. Dit loopt niet een op een gelijk met onze interpretatie van huurders binnen de sociale huisvesting.

Tabel 45 Vergelijking impact verschillende opties om rekening te houden met verschillen in huisvesting, op aandeel personen onder een relatieve of referentiebudget gebaseerde armoedelijn

	AROP - Vlaanderen - incl. voordeel uit eigenaarschap en sociale huisvesting		Nbi incl. voordeel eigenaarschap/sociale huisvesting, % referentiebudget gebaseerde armoedelijn		Nbi incl. afgetopte huisvestingskosten, % referentiebudget gebaseerde armoedelijn excl. huisvestingbudget	
Volledige bevolking	8.9%	[7.6;10.1]	5.4%	[4.5;6.4]	3.9%	[3;4.7]
Actieve bevolking	7.6%	[6.3;8.9]	5.1%	[4.1;6.1]	3.6%	[2.7;4.4]
Kinderen	9.3%	[6.6;12]	6.0%	[3.9;8.1]	4.6%	[2.6;6.6]
Ouderen	12.4%	[10.1;14.6]	5.9%	[4.4;7.4]	4.0%	[2.7;5.3]
Eigenaars	2.7%	[1.9;3.5]	1.1%	[0.6;1.5]	0.6%	[0.3;1]
Huurders	31.9%	[27.3;36.6]	21.6%	[17.6;25.5]	16.3%	[12.7;19.8]
Private huurders	26.7%	[21.2;32.1]	18.2%	[13.6;22.8]	17.2%	[12.7;21.7]
Sociale huurders	42.0%	[33.7;50.3]	28.0%	[20.6;35.4]	14.5%	[9;20]

*Noot: Berekningen zijn gebaseerd op gesimuleerde databestanden, i.e. EU SILC gegevens waarop belasting- en uitkeringsregels worden toegepast zoals ze wettelijk van kracht zijn, maar niet noodzakelijk in de realiteit worden toegepast. De absolute niveaus wijken daarom af van cijfers die op basis van administratieve of survey gegevens worden berekend. De focus dient daarom uitsluitend te liggen op verschillen tussen de verschillende variaties. De referentie budget gebaseerde armoedelijn gaat uit van een extra budget om de kosten voor studeren te dekken bij aanwezigheid van studerende jongvolwassenen in het huishouden, en vertrekt van de veronderstelling dat ook kinderen boven de 12 jaar een slaapkamer delen, wanneer er meer dan 2 kinderen zijn in het gezin.*

In Tabel 46 en Tabel 47 ten slotte maken we voorlopig abstractie van de verschillen in huisvesting<sup>73</sup>. We gaan hier na wat de impact is op het aandeel personen dat leeft in een huishouden met een inkomen lager dan een referentiebudget gebaseerde armoedelijn wanneer we drie bijkomende variaties afzonderlijk in het inkomensconcept toepassen.

Als eerste gaan we de impact na van de uitbreiding van het gehanteerde inkomensconcept met verschillende operationalisering van minimaal noodzakelijke kinderopvangkosten. We hanteren hiervoor de scenario's toegelicht in 6.9.4.2. Het aandeel van personen dat leeft in een huishouden met een inkomen lager dan een referentiebudget gebaseerde armoedelijn verandert niet noemenswaardig na het in aanmerking nemen van kinderopvangkosten. De grootste impact vinden we terug bij scenario's 3 (veronderstelde nood o.b.v. arbeidstijd) en 4 (veronderstelde nood o.b.v. arbeidstijd én minimaal verbruik), en – weinig verrassend – bij kinderen, waar de stijging substantiëler is (maar desalniettemin binnen de betrouwbaarheidsintervallen blijft). Ook bij huurders, een groep waar we vaker jongere gezinnen terugvinden, merken we een stijging.

<sup>73</sup> In sectie 6.9.5.2 gaan we evenwel verder met het toetsen van een uitgebreid inkomensconcept, inclusief verschillen in huisvestingsituatie, aan verschillende alternatieven voor de referentie budget gebaseerde armoedelijn.

Tabel 46 Vergelijking van aandeel personen in een huishouden met een netto beschikbaar inkomen lager dan een referentiebudget gebaseerde armoedelij, met netto beschikbaar inkomen inclusief kinderopvangkosten, als % van referentiebudget gebaseerde armoedelij

	Nbi % referentiebudget gebaseerde armoedelij		Nbi incl. kinderopvangkosten, S2		Nbi incl. kinderopvangkosten, S3		Nbi incl. kinderopvangkosten, S4	
Volledige bevolking	10%	[8.8;11.1]	10%	[8.8;11.1]	10.5%	[9.2;11.7]	10.5%	[9.3;11.8]
Actieve bevolking	7.5%	[6.3;8.8]	7.5%	[6.3;8.8]	7.8%	[6.5;9.1]	7.9%	[6.6;9.1]
Kinderen	6.6%	[4.4;8.7]	6.7%	[4.5;8.8]	8.2%	[5.7;10.7]	8.4%	[5.9;11]
Ouderen	20.7%	[18;23.4]	20.7%	[18;23.4]	20.7%	[18;23.4]	20.7%	[18;23.4]
Eigenaars	6%	[5;6.9]	6%	[5;6.9]	6.2%	[5.2;7.1]	6.2%	[5.3;7.2]
Huurders	25%	[20.8;29.1]	25.1%	[20.9;29.2]	26.5%	[22.2;30.9]	26.7%	[22.4;31.1]

*Noot: Berekningen zijn gebaseerd op gesimuleerde databestanden, i.e. EU SILC gegevens waarop belasting- en uitkeringsregels worden toegepast zoals ze wettelijk van kracht zijn, maar niet noodzakelijk in de realiteit worden toegepast. De absolute niveaus wijken daarom af van cijfers die op basis van administratieve of survey gegevens worden berekend. De focus dient daarom uitsluitend te liggen op verschillen tussen de verschillende variaties. De referentiebudget gebaseerde armoedelij gaat uit van een extra budget om de kosten voor studeren te dekken bij aanwezigheid van studerende jongvolwassenen in het huishouden, en vertrekt van de veronderstelling dat ook kinderen boven de 12 jaar een slaapkamer delen, wanneer er meer dan 2 kinderen zijn in het gezin. We tonen de impact van scenario's 2 – 4, toegelicht in 6.9.4.2. Scenario 1 en 2 verschillen niet in impact op het aandeel personen met een netto beschikbaar inkomen (minus kinderopvangkosten) lager dan een referentie budget gebaseerde armoedelij.*

Ten tweede gaan we nog de impact na van de uitbreiding van het gehanteerde inkomensconcept wanneer de hogere gezondheidskosten van individuen met een slechte gezondheid (voor deze illustratie imperfect benaderd aan de hand van de sociale maximumfactuur) in aanmerking worden genomen. Dit zorgt voor een lichte stijging van het aandeel personen dat leeft in een huishouden met een inkomen lager dan de referentiebudget gebaseerde armoedelij. Weinig verrassend situeert de grootste stijging zich onder de oudere bevolking.

Het in rekening brengen van de waarde van niet-monetaire sociale voordelen in het inkomensconcept ten slotte leidt dan weer tot een lichte daling van het aandeel personen onder de referentiebudget gebaseerde armoedelij (kolom 3 in Tabel 47), ten opzichte van een scenario waarin we uitgaan van een standaard netto beschikbaar inkomensconcept (kolom 1 in Tabel 47). Ook hier situeert de voornaamste verandering zich onder de ouderen (en in mindere mate, de huurders). Ouderen komen vaak op basis van de inkomenstest (met relatief lage pensioenen), of op basis van IGO statuut in aanmerking voor de meegenomen niet-monetaire sociale voordelen. Ook onder de huurders zijn personen met een laag inkomen oververtegenwoordigd, waardoor we ook bij deze groep een (iets) grotere impact zien van inkomensafhankelijke sociale voordelen. Opnieuw dient opgemerkt dat de betrouwbaarheidsintervallen rond de verschillende puntschattingen in belangrijke mate blijven overlappen.

Tabel 47 Vergelijking aandeel personen in een huishouden met een netto beschikbaar inkomen lager dan een referentiebudget gebaseerde armoedelijn, met netto beschikbaar inkomen uitgebreid met respectievelijk gezondheidskosten en niet-monetaire sociale voordelen, als % van de referentiebudget gebaseerde armoedelijn

	Nbi % referentiebudget gebaseerde armoedelijn		Nbi incl. gezondheidskosten % referentiebudget gebaseerde armoedelijn		Nbi incl. niet-monetaire sociale voordelen, % referentiebudget gebaseerde armoedelijn	
Volledige bevolking	10%	[8.8;11.1]	10.8%	[9.6;12.1]	8.6%	[7.5;9.7]
Actieve bevolking	7.5%	[6.3;8.8]	8.0%	[6.7;9.3]	6.7%	[5.6;7.9]
Kinderen	6.6%	[4.4;8.7]	7.0%	[4.8;9.2]	6.0%	[3.9;8.2]
Ouderen	20.7%	[18;23.4]	23.3%	[20.5;26.1]	16.9%	[14.5;19.4]
Eigenaars	6%	[5;6.9]	6.7%	[5.7;7.7]	5.0%	[4.2;5.9]
Huurders	25%	[20.8;29.1]	26.2%	[22;30.4]	22.0%	[18.1;25.9]

*Noot: Berekeningen zijn gebaseerd op gesimuleerde databestanden, i.e. EU SILC gegevens waarop belasting- en uitkeringsregels worden toegepast zoals ze wettelijk van kracht zijn, maar niet noodzakelijk in de realiteit worden toegepast. De absolute niveaus wijken daarom af van cijfers die op basis van administratieve of survey gegevens worden berekend. De focus dient daarom uitsluitend te liggen op verschillen tussen de verschillende variaties. De referentiebudget gebaseerde armoedelijn gaat uit van een extra budget om de kosten voor studeren te dekken bij aanwezigheid van studerende jongvolwassenen in het huishouden, en vertrekt van de veronderstelling dat ook kinderen boven de 12 jaar een slaapkamer delen, wanneer er meer dan 2 kinderen zijn in het gezin.*

### 9.5.2 De impact van variaties in referentiebudget gebaseerde armoedelijn

In sectie 6.9.5.1 bespraken we de impact van afzonderlijke wijzigingen aan het inkomensconcept voor verschillende behoeften op het meten van armoede aan de hand van een referentiebudget gebaseerde armoedelijn, waarbij we uitgingen van een relatief streng scenario om het minimaal noodzakelijke aantal slaapkamers in een huishouden te bepalen. De armoedelijn werd enkel verhoogd indien er studerende jongvolwassenen in het gezin waren.

De aandachtige lezer herinnert zich nog uit sectie 6.9.3 dat een levensstandaard- versus een (niet-substantief) rechtenperspectief tot een andere referentiebudget gebaseerde armoedelijn voor jongvolwassenen kan leiden. In wat volgt bespreken we de potentiële impact van de verschillende overwegingen die we daar weergaven.

We vertrekken hierbij vanuit een uitgebreid inkomensconcept. Zoals eerder aangegeven vinden we het noodzakelijk om rekening te houden met de variatie in behoeften die voortkomt uit verschillende leefomstandigheden. Waar we die variatie vrij uniform over grotere categorieën kunnen vatten, houden we hiermee rekening in de bepaling van de referentiebudget gebaseerde armoedelijn. Wanneer er echter veel en valide individuele variatie in de minimaal noodzakelijke kost van een verschillende leefcontext mogelijk is, kiezen we ervoor om die minimaal noodzakelijke kost te verrekenen in de individuele inkomensconcepten. Dit is met name het geval voor kosten gerelateerd aan verschillen in gezondheid, kinderopvangkosten en kosten (dan wel voordelen) die voortkomen uit verschillen in huisvesting. Bovendien achten we het voor sommige niet-monetaire sociale voordelen gepast om ook daarvan de impact mee aan boord te nemen.

In sectie 6.9.5.1 bespraken we de impact van de variaties in inkomensconcept afzonderlijk. Voor een valide referentiebudget gebaseerde armoede-indicator, achten we het echter noodzakelijk om met al deze verschillende leefcontexten gelijktijdig rekening te houden (zie ook sectie 6.7). Het te hanteren

inkomensconcept dient gelijktijdig rekening te houden met verschillen in minimaal noodzakelijke gezondheidskosten, aanvaardbare verschillen in behoeften ten gevolge van huisvesting, en minimaal noodzakelijke kinderopvangkosten. Zoals blijkt uit de overwegingen die in eerdere delen van dit hoofdstuk werden opgelijst, is het echter geen uitgemaakte zaak hoe dit juist dient te gebeuren. We stelden daartoe een aantal scenario's voor, maar een verder maatschappelijk debat, en methodologische verfijning, is noodzakelijk vooraleer hier definitieve beslissingen over kunnen worden genomen. In deze sectie gaan we evenwel ter illustratie verder met een cumulatief inkomensconcept, waarbij we rekening houden met het voordeel uit huisvesting, kinderopvang- en gezondheidskosten, en niet-monetaire sociale voordelen.

Voor Tabel 48, waarin we dit uitgebreide inkomensconcept vergelijken met drie variaties op de armoedelijn (cf. de drie opties voor het rekening houden met de – al dan niet potentiële - studiekost van jongvolwassenen), gaan we uit van volgend inkomensconcept: We verhogen het netto beschikbaar huishoudinkomen met het voordeel dat eigenaars en sociale huurders afleiden uit hun huisvesting (gebaseerd op de geïmputeerde huur variabele in de EU SILC), en met de benadering van de waarde van en het recht op niet-monetaire sociale voordelen zoals toegelicht in sectie 6.9.4.4. Dit totaal verminderen we met kinderopvangkosten (berekend volgens scenario 3, i.e. op basis van de veronderstelde nood uitgaande van de arbeidstijd) en met de second-best benadering van de gezondheidskosten op basis van de sociale maximumfactuur. **We benadrukken dat de gehanteerde operationalisering voor verschillende van deze domeinen second-best is (zie ook eerder), en dat de precieze keuzes voorwerp moeten zijn van een breder debat. De hier gemaakte keuze reflecteert ook geenszins de voorkeur van het onderzoeksteam, net omwille van die redenen.** We gaan evenwel verder met deze selectie, om in deze illustratie de impact van een aantal variaties op de gehanteerde referentiebudget gebaseerde armoedelijn te tonen.

Uit Tabel 48 blijkt dat de impact van een verschillende bepaling van het minimaal noodzakelijke budget voor jongvolwassenen beperkt is. De verschillen tussen een verhoging toekennen voor een student, dan wel voor elke jongvolwassene, zijn verwaarloosbaar. Dit komt omdat niet-studerende jongvolwassenen vaak werken. Het extra inkomen dat zij aanbrengen in een huishouden, zorgt ervoor dat het huishoudinkomen in deze gevallen al zo ver boven de referentiebudget gebaseerde armoedelijn ligt, dat een extra verhoging geen impact heeft op de identificatie als arm/niet-arm.

Bij het niet in rekening nemen van een minimaal noodzakelijk budget om te studeren verlaagt de armoedelijn voor gezinnen met jongvolwassenen enigszins, wat zich vertaalt in een lichte daling van de armoede-indicator. Deze dalingen zijn echter niet significant.

Tabel 48 Vergelijking impact benadering behoeften jongvolwassenen

	Enkel verhoging voor student		Verhoging voor elke jongvolwassene		Geen verhoging	
Volledige bevolking	6.4%	[5.3;7.4]	6.4%	[5.3;7.4]	5.9%	[4.9;7]
Actieve bevolking	5.8%	[4.7;6.9]	5.9%	[4.7;7]	5.2%	[4.2;6.2]
Kinderen	7.3%	[4.8;9.8]	7.3%	[4.8;9.8]	7.1%	[4.6;9.6]
Ouderen	7.1%	[5.4;8.7]	7.1%	[5.4;8.7]	7.1%	[5.4;8.7]
Eigenaars	1.4%	[0.9;2]	1.4%	[0.9;2]	1.2%	[0.7;1.7]
Alle huurders	24.7%	[20.5;29]	24.9%	[20.6;29.1]	23.4%	[19.2;27.6]

*Noot: het gehanteerde inkomensconcept houdt rekening met voordeel voor eigenaar en sociale huurder, gezondheids- en kinderopvangkosten, en de waarde van niet-monetaire sociale voordelen. Dit inkomensconcept wordt vergeleken met een referentiebudget gebaseerde armoedelijn die respectievelijk rekening houdt met een verhoging voor studiekosten voor elke student aanwezig in het huishouden, elke jongvolwassene, of geen enkele jongvolwassene.*

Ten slotte tonen we in Tabel 49 ook nog de impact van een verdere differentiatie van de referentiebudget gebaseerde armoedelijn in behoeften naar woonplaats. De referentiebudgetten voor typegezinnen gaan ervan uit dat gezinnen wonen (en werken) op een plaats die toelaat verplaatsingen met openbaar vervoer en deelauto te maken. Bij lokale toepassingen van de referentiebudgetten kan de maatschappelijk werker nagaan of deze veronderstelling correct is. Indien dat niet het geval is, bijvoorbeeld omdat de woonplaats zeer afgelegen ligt, kan het minimaal noodzakelijke budget op maat aangepast worden om de kost van een auto te dekken. Op populatieniveau is het natuurlijk moeilijker om na te gaan voor welke gezinnen een auto noodzakelijk is om de mobiliteitsbehoefte te dekken. Dit hangt uiteraard af van de ligging van de woonplaats en werkplaats, maar ook van de ligging van noodzakelijke diensten, de fysieke gesteldheid van personen, en zelfs de woonplaats van familie en vrienden. Uiteraard is het niet mogelijk om al die variabelen in rekening te brengen. In sectie 6.5.2.4 werd een mogelijke (toekomstige) optie besproken die rekening houdt met de mobiscore.

In Tabel 49 tonen we de impact van een beperktere optie. We vergelijken een uitgebreid inkomensconcept met een referentiebudget gebaseerde armoedelijn die het minimaal noodzakelijk budget voor een auto opneemt voor gezinnen die wonen op het platteland. We veronderstellen dus dat de afdekking van de mobiliteitsbehoefte van individuele gezinnen op het platteland algemeen een hogere kost met zich meebrengt dan in de stad en stadsrand. We hanteren hier een licht ander inkomensconcept dan we deden in tabel 48. In plaats van het voordeel voor eigenaars en sociale huurders mee in rekening te brengen, kiezen we hier voor het scenario waarbij we afgetopte huisvestingskosten aftrekken van het inkomensconcept, en dit vergelijken met een referentiebudget gebaseerde armoedelijn exclusief minimaal noodzakelijk budget voor huisvesting. Op die manier trachten we rekening te houden met eventuele prijsverschillen in huisvesting tussen stad en platteland, die mogelijk de extra kost van de nood aan een auto (gedeeltelijk) kunnen compenseren.

Al bij al leidt het opnemen van een hoger mobiliteitsbudget voor gezinnen op het platteland slechts voor een beperkte, en niet significante, stijging van het aandeel personen onder de armoedelijn. De stijging is het hoogste voor ouderen. Uiteraard is de assumptie dat enkel gezinnen op het Vlaamse platteland geconfronteerd worden met mobiliteitsuitdagingen contesteerbaar (zie: 6.5.2.4).

Tabel 49 Vergelijking impact verschillende invulling mobiliteitsbehoefte naar woonplaats

	Geen auto		Auto voor gezinnen op het platteland	
Volledige bevolking	4.6%	[3.7;5.5]	4.7%	[3.8;5.7]
Actieve bevolking	4.2%	[3.3;5.1]	4.3%	[3.4;5.2]
Kinderen	5.6%	[3.3;7.9]	5.6%	[3.3;8]
Ouderen	4.7%	[3.3;6]	5.3%	[3.8;6.7]
Eigenaars	0.9%	[0.4;1.3]	0.9%	[0.5;1.4]
Alle huurders	18.9%	[15;22.7]	19.3%	[15.5;23.2]

*Noot: het gehanteerde inkomensconcept houdt rekening met gezondheids- en kinderopvangkosten, en de waarde van niet-monetaire sociale voordelen. Bovendien worden afgetopte huisvestingskosten afgetrokken van het netto beschikbare inkomen. Dit inkomensconcept wordt vergeleken met een referentiebudget gebaseerde armoedelijn exclusief minimaal noodzakelijk huisvestingsbudget. Deze armoedelijn wordt verhoogd met het minimaal noodzakelijke budget voor een auto voor gezinnen die wonen op het platteland.*

### 9.5.3 Een eerste vergelijking van de overlap met alternatieve armoede-indicatoren

Ten slotte gaan we nog in op de overlap tussen een referentiebudget gebaseerde armoede-indicator, en indicatoren uit het Europese portfolio, in het bijzonder de armoederisico- en sociale exclusie indicatoren.

We baseren ons hiervoor opnieuw – zonder daarom een waardeoordeel te willen vellen – op een referentiebudget gebaseerde armoede-indicator, die gebaseerd is op het uitgebreid inkomensconcept dat rekening houdt met het voordeel uit huisvesting voor eigenaars en sociale huurders (op basis van de geïmputeerde huur), gezondheidskosten en (gesimuleerde) full take-up van niet-monetaire sociale voordelen, en kinderopvangkosten op basis van het aantal gewerkte uren (scenario 3 in sectie 6.9.4.2). We vergelijken dit inkomensconcept met een armoedelijn waarbij een verhoging voor studenten enkel wordt toegepast indien er studerende jongvolwassenen aanwezig zijn in het huishouden. Deze referentiebudget gebaseerde armoede-indicator voor de totale bevolking werd eerder gerapporteerd in Tabel 48. In Figuur 11 tonen we de overlap van de resulterende referentiebudget gebaseerde armoede-indicator met de armoederisicograad (gebaseerd op 60% van het mediaan equivalent huishoudinkomen in *Vlaanderen*) en met de materiële deprivatie graad, voor de volledige bevolking.

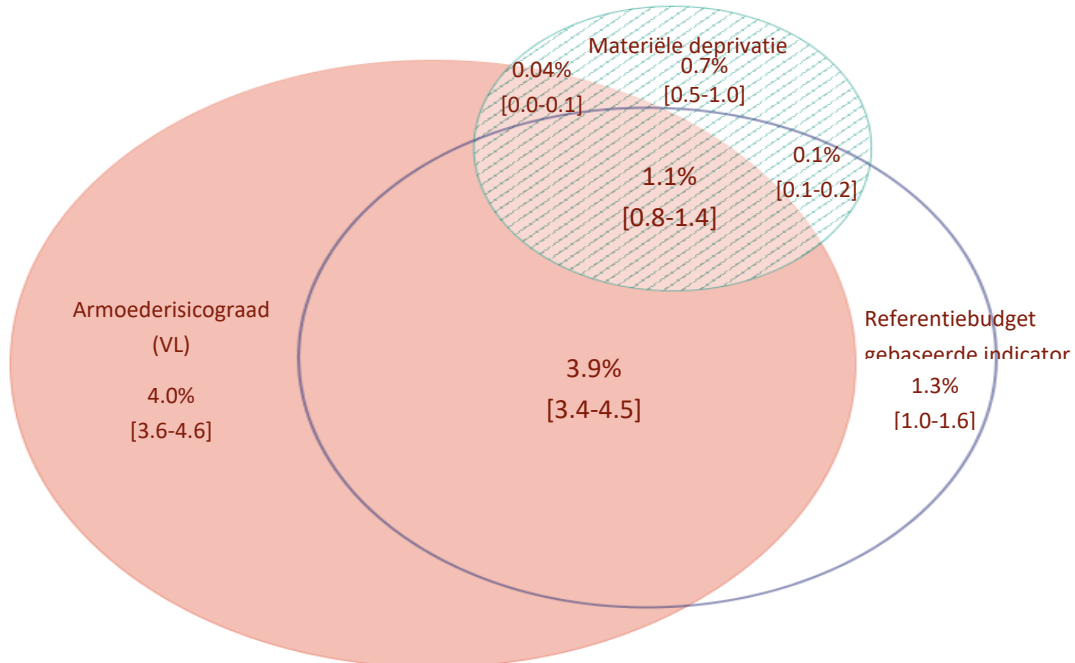
De referentiebudget gebaseerde armoede-indicator geeft aan dat 6.4% van de Vlaamse bevolking leeft in een huishouden met een uitgebreid inkomen lager dan de illustratieve referentiebudget gebaseerde armoedelijn. Op basis van de armoederisicograad (weliswaar ten opzichte van de Vlaamse mediaan, eerder dan de Belgische) identificeren we 9% van de Vlaamse bevolking als arm. 1.9% van de Vlaamse bevolking leeft in een huishouden dat geconfronteerd wordt met materiële deprivatie. Het verschil tussen de Vlaamse armoederisicograad en de illustratieve referentiebudget gebaseerde armoede indicator wordt grotendeels gedreven door twee zaken: enerzijds is de gebruikte Vlaamse armoederisicolijn veelal hoger dan de referentiebudget gebaseerde armoedelijn. Dit is veel minder het geval wanneer we de Belgische armoederisicolijn gebruiken (vergelijk daarvoor de eerste twee kolommen van tabel 44, waar we een armoederisicograad van 6.4% vinden in Vlaanderen op basis van de armoederisicolijn geoperationaliseerd als 60% van het mediaan equivalent Belgisch huishoudinkomen). Anderzijds houdt het inkomensconcept gebruikt voor de illustratieve referentiebudget gebaseerde armoede indicator rekening met het voordeel uit huisvesting, niet-monetaire sociale voordelen, kinderopvangkosten en gezondheidskosten. We bespraken eerder dat het met name het voordeel uit huisvesting is dat een substantiële impact heeft op het gebruikte inkomensconcept, en dus ook op de armoede indicator.

**Merk bovendien ook op dat de eerdere waarschuwingen ten opzichte van een rechtlijnige interpretatie van deze niveaus die berekend werden op gesimuleerde data onverkort gelden.** We tonen de niveaus hier om inzicht te krijgen in de overlap tussen de verschillende armoede-concepten, maar deze kunnen niet als reële armoede-indicatoren beschouwd worden. Ook kunnen we er niet vanuit gaan dat de assumpties met betrekking tot de benadering van de niet-monetaire sociale voordelen op gelijke wijze zullen inwerken op de deelverzamelingen. Interpretaties dienen zich dus te beperken tot de relatieve grootteordes. Om pragmatische redenen verwijzen we in de tekst hieronder wel naar de cijfers.

Figuur 11 toont dat er een vrij grote overlap is tussen de (illustratieve) referentiebudget gebaseerde indicator (zoals we die hier geoperationaliseerd hebben) en de Vlaamse armoederisicograad. 3.9% van de Vlaamse bevolking wordt zowel op basis van de referentiebudget gebaseerde armoede-indicator, als op basis van de (Vlaamse) armoederisicograad als arm geïdentificeerd. Daarnaast is er een zeer kleine groep die arm is volgens zowel de materiële deprivatie indicator, als op basis van de referentiebudget gebaseerde indicator, en niet op basis van de armoederisicograad. Wel is het verrassend dat 0.7% van de Vlaamse bevolking geconfronteerd wordt met materiële deprivatie, en toch niet opgenomen wordt in de



referentiebudget gebaseerde indicator. Het gaat hier uiteraard om een zeer kleine groep. Slechts 1.3% van de Vlaamse bevolking wordt uitsluitend op basis van de referentiebudget gebaseerde indicator geïdentificeerd als arm. 4.0% van de Vlaamse bevolking wordt enkel op basis van de (Vlaamse) armoederisicograad gedefinieerd als arm.



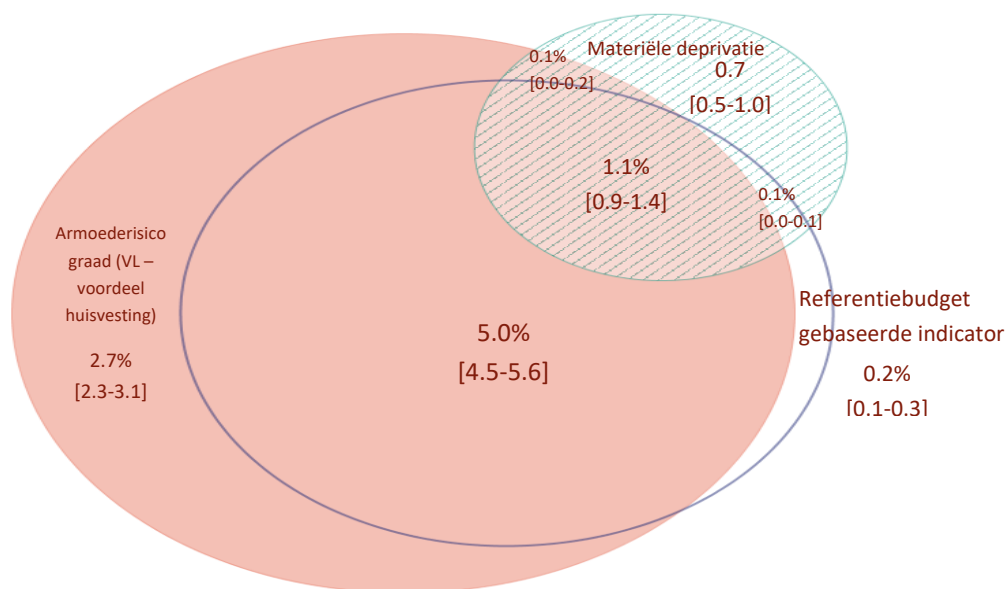
Figuur 11 Overlap referentiebudget gebaseerde armoede-indicator (uitgebreid inkomensconcept) met armoederisicograad voor Vlaanderen en aandeel bevolking in materiële deprivatie, Vlaanderen, 2019

*Noot: Referentiebudget gebaseerde indicator: het gehanteerde inkomensconcept houdt rekening met voordeel voor eigenaar en sociale huurder, gezondheids- en kinderopvangkosten, en de waarde van niet-monetaire sociale voordelen. Dit inkomensconcept wordt vergeleken met een referentiebudget gebaseerde armoedelij die rekening houdt met een verhoging voor studiekosten voor elke student aanwezig in het huishouden. Armoederisicograad VL: aandeel van de Vlaamse bevolking dat in een huishouden woont met een equivalent beschikbaar huishoud inkomen lager dan 60% van de mediaan in Vlaanderen. Materiële deprivatie: aandeel personen die niet in staat zijn om ten minste vier items van een lijst van negen items te betalen die door de meeste individuen als noodzakelijk/wenselijk beschouwd worden.*

Op basis van delen 6.9.5.2, en, in het bijzonder 6.9.5.1, bleek het grote belang van huisvesting. In Figuur 12 tonen we daarom de overlap van de illustratieve referentiebudget gebaseerde indicator met een bijkomende variant op de armoederisicograad. Die berekenen we hier niet op het netto beschikbaar equivalent huishoudinkomen, maar op het netto beschikbaar equivalent huishoudinkomen, inclusief het voordeel dat eigenaars en sociale huurders halen uit hun huisvesting, benaderd op basis van de geïmputeerde huur. Merk evenwel op dat de toegepaste correctie van het voordeel dat eigenaars uit hun huisvesting afleiden beperkt is tot de gerapporteerde interestlasten, wat leidt tot een overschatting van het voordeel. Dit werkt op een verschillende manier door in de AROP ten opzichte van de referentiebudget gebaseerde indicator.

In dat geval zien we dat het aandeel van de bevolking dat zowel op basis van de armoederisicograad, als op basis van de referentiebudget gebaseerde armoede-indicator geïdentificeerd wordt als arm, stijgt van 3.9% naar 5.0%. Dit is quasi de volledige groep die door de (illustratieve) referentiebudget gebaseerde armoede-indicator wordt aangewezen als arm. De (Vlaamse) armoederisico indicator identificeert

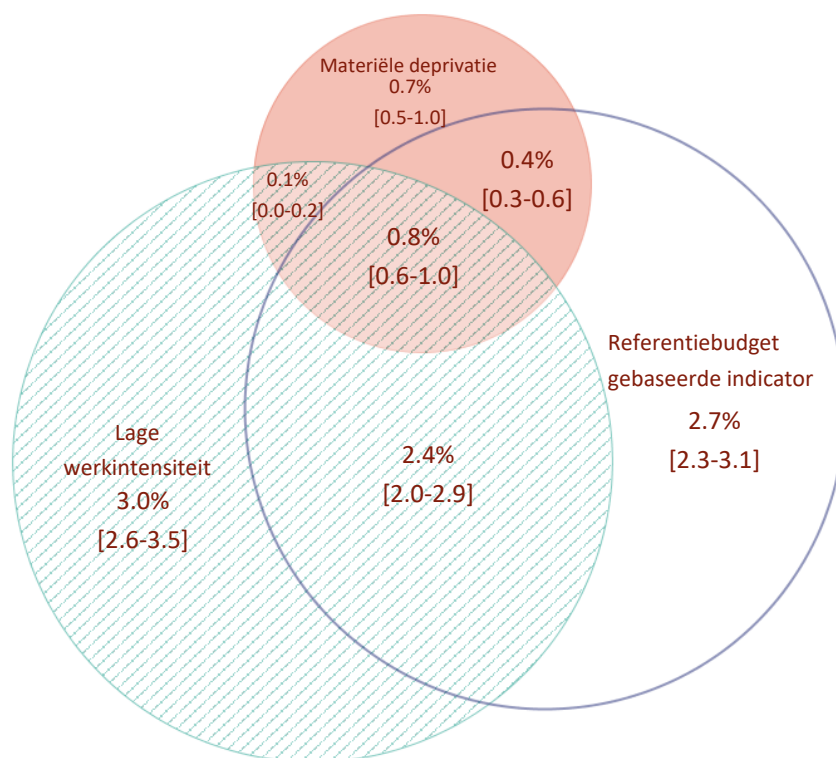
bijkomend nog 4% van de Vlaamse bevolking. Deze bevinding illustreert met name het enorme belang van het juist in rekening brengen van het voordeel gerelateerd aan huisvesting. Het is duidelijk uit het voorgaande dat hier nog belangrijke werven open liggen. Hierbij dient opgemerkt dat de variatie op de armoederisicograad die gehanteerd werd voor Figuur 12 geen officiële indicator is, en dat ook voor deze operationalisering bijkomend onderzoek nodig is naar de best mogelijke manier om het voordeel uit geïmputeerde huur mee in rekening te brengen.



Figuur 12 Overlap referentiebudget gebaseerde armoede-indicator (uitgebreid inkomensconcept) met armoederisicograad voor Vlaanderen (op basis van inkomensconcept uitgebreid met voordeel uit huisvesting) en aandeel bevolking in materiële deprivatie, Vlaanderen, 2019

*Noot: Referentiebudget gebaseerde indicator: het gehanteerde inkomensconcept houdt rekening met voordeel voor eigenaar en sociale huurder, gezondheids- en kinderopvangkosten, en de waarde van niet-monetaire sociale voordelen. Dit inkomensconcept wordt vergeleken met een referentiebudget gebaseerde armoedelijheid die rekening houdt met een verhoging voor studiekosten voor elke student aanwezig in het huishouden. Armoederisicograad VL: aandeel van de Vlaamse bevolking dat in een huishouden woont met een equivalent beschikbaar huishoud inkomen, uitgebreid met voordeel uit huisvesting voor eigenaars en sociale huurders, lager dan 60% van de mediaan in Vlaanderen. Merk op dat de som van de verschillende MD gerelateerde deelcomponenten afwijkt van de som in Figuur 11. Dit is omwille van afrondingen, maar reflecteert geen substantieve verandering. Materiële deprivatie: aandeel personen die niet in staat zijn om ten minste vier items van een lijst van negen items te betalen die door de meeste individuen als noodzakelijk/wenselijk beschouwd worden.*

Ten slotte tonen we in Figuur 13 voor de volledigheid de overlap van de illustratieve referentiebudget gebaseerde armoede-indicator met het aandeel van de bevolking in materiële deprivatie, en het aandeel huishoudens met een lage werkintensiteit. De referentiebudget gebaseerde armoede-indicator vertoont meer overlap met de lage werkintensiteit indicator (2.4% van de bevolking, ten opzichte van 0.4%) dan met de materiële deprivatie indicator (niet verwonderlijk, gegeven het grotere aandeel van de bevolking met een lage werkintensiteit, ten opzichte van geconfronteerd met materiële deprivatie).



Figuur 13 Overlap referentiebudget gebaseerde armoede-indicator (uitgebreid inkomensconcept) met aandeel bevolking in materiële deprivatie en aandeel bevolking in huishoudens met lage werkintensiteit, Vlaanderen, 2019

*Noot: Referentiebudget gebaseerde indicator: het gehanteerde inkomensconcept houdt rekening met voordeel voor eigenaar en sociale huurder, gezondheids- en kinderopvangkosten, en de waarde van niet-monetaire sociale voordelen. Dit inkomensconcept wordt vergeleken met een referentiebudget gebaseerde armoedelijn die rekening houdt met een verhoging voor studiekosten voor elke student aanwezig in het huishouden. Armoederisicograad VL: aandeel van de Vlaamse bevolking dat in een huishouden woont met een equivalent beschikbaar huishoud inkomen, uitgebreid met voordeel uit huisvesting voor eigenaars en sociale huurders, lager dan 60% van de mediaan in Vlaanderen. Lage werkintensiteit: aandeel personen dat in een huishouden leeft waar de leden op beroepsactieve leeftijd 20% of minder gewerkt hebben dan hun totale, potentiële werktijd.*



## Hoofdstuk 7

### Samenvatting en conclusies

#### 1 Samenvatting

Verder bouwend op de inzichten en aanbevelingen uit het VISA-rapport, onderzochten we in dit project de haalbaarheid van de in het regeerakkoord beoogde nominale indicator. We ondernamen daartoe twee belangrijke onderzoeksacties. In eerste instantie trachtten we via een Delphi-bevraging meer duidelijkheid te krijgen over de precieze verwachtingen van de nieuwe indicator (Marchal et al., 2022). In een tweede stap gingen we de haalbaarheid na van de ontwikkeling van een indicator die aan deze verwachtingen tegemoet kwam. Daarbij namen we de bestaande Vlaamse referentiebudgetten als vertrekpunt.

Vooraf dient opgemerkt dat het voorafgaande VISA-rapport concludeert dat het meervoudige karakter van armoede niet toelaat om één indicator te hanteren. Het is niet mogelijk om één armoede-indicator te hanteren die kwaliteitsvol is, alle facetten van armoede vat, een eenduidige interpretatie toelaat en beleidsresponsief is. Daarom is er een breed portfolio van gevalideerde armoede- en beleidsindicatoren nodig. **De aanbevelingen in dit onderzoeksrapport moeten dus steeds gezien worden als een aanvulling op en in het kader van het huidige portfolio aan beleids- en armoede-indicatoren.**

Als eerste verkenden we in dit onderzoeksrapport de noden waaraan de beoogde armoede-indicator zoals omschreven in het Vlaams regeerakkoord tegemoet moet komen. Het Vlaamse regeerakkoord stelt: *“We hanteren voortaan ook een nominale armoede-indicator, die rekening houdt met alle tegemoetkomingen, sociale voordelen en kosten, zodat we naast het armoederisico ook de feitelijke armoede correct in kaart kunnen brengen en doelgericht kunnen aanpakken (p.117) [...] Deze nieuwe Vlaamse armoede-indicator houdt per gezinsvorm rekening met een korf van goederen en diensten en het referentiebudget dat nodig is om niet in armoede te leven (p. 123)”*. Via een Delphi-bevraging bij de vaste leden van de Vlaamse parlementaire commissie Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding beoogden we om de verwachtingen en noden m.b.t. een nieuwe armoede-indicator voor Vlaanderen scherper te krijgen. We konden daarbij vijf overkoepelende noden onderscheiden: (1) een armoede-indicator moet een brede invulling krijgen en naast monetaire elementen ook factoren van *sociale uitsluiting en maatschappelijke participatie definiëren*, (2) de *behoeften om minimaal aan de maatschappij deel te nemen* moeten weerspiegeld zijn in de indicator, (3) daarnaast moeten *uitgaven en kosten van gezinnen* in rekening worden gebracht, (4) waarbij zo veel als mogelijk rekening moet worden gehouden met *individuele situaties*, en (5) tot slot moet de indicator *relevant zijn voor en responsief zijn aan het beleid* en de effecten van beleidsinspanningen weerspiegelen (zie Marchal et al., 2022).

Vertrekkend vanuit bovenstaande passages in het regeerakkoord focust dit rapport vervolgens op het nagaan van de haalbaarheid van een nominale armoede-indicator op basis van referentiebudgetten om het armoedebestrijdingsbeleid in Vlaanderen te monitoren.

Referentiebudgetten zijn geprijsde korven van goederen en diensten die een bepaalde levensstandaard vertegenwoordigen (Bradshaw 1993:1). Vaak worden ze ontwikkeld om te bepalen wat minimaal noodzakelijk is met het oog op een menswaardig bestaan. Zij kunnen worden ontwikkeld voor verschillende levensstandaarden, aan de hand van verschillende methodieken en ze worden gebruikt voor een groot aantal doeleinden (Deeming, C., 2020; Storms et al., 2014). De Belgische referentiebudgetten worden berekend aan de hand van een theoretisch en methodisch kader (Storms, 2012; Storms & Van den Bosch,

2009) dat is gebaseerd op de Theory of Human Need (Doyal & Gough, 1991) en specifiëren hierin een aantal universele en intermediaire behoeften. De referentiebudgetten werden ontwikkeld vanuit een rechtenperspectief en verbinden dit met een op behoefte gebaseerde armoedebenadering. Ze gaan op zoek naar een financiële invulling van zogenaamde ‘thick needs’ (Dean, 2020) en proberen daarbij een antwoord te geven op de vraag: hoeveel inkomen hebben burgers minimaal nodig om alle behoeften te vervullen die nodig zijn om volwaardig te kunnen participeren in de maatschappij waarin ze leven?

Om een financiële ondergrens te bepalen baseren referentiebudgetten zich op normatieve richtlijnen, wetenschappelijke kennis, expertkennis en ervaringskennis van burgers, in het bijzonder financieel kwetsbare burgers (Storms, 2012). Deze financiële ondergrens wordt in eerste instantie ontwikkeld voor welomschreven typegezinnen die leven in relatief gunstige leefomstandigheden. De strikte (individuele en situationele) assumpties waaronder de referentiebudgetten zijn opgesteld, maken dat meer middelen nodig zijn voor gezinnen voor wie de gemaakte veronderstellingen niet opgaan. Referentiebudgetten moeten dus verder worden gecontextualiseerd wil men ze gebruiken voor het beoordelen van concrete individuele leefsituaties. In de hulpverlening is dit mogelijk door middel van een sociaal onderzoek (bv. door een maatschappelijk assistent van het OCMW in dialoog met de cliënt).

Wanneer men de referentiebudgetten wil gebruiken om armoede te meten op populatieniveau, is het niet mogelijk om zoals in de individuele hulpverlening een gedetailleerd zicht te krijgen op individuele leefsituaties. Een belangrijke vraag stelt zich hier: **hoe kunnen we, gebaseerd op onvolledige informatie over individuele leefcontexten in databanken, differentiatie maken naar de noodzakelijke invulling van behoeften** van gezinnen om zo de minimale financiële ondergrens van de referentiebudgetten te differentiëren naar alle leefcontexten? Dit is een zeer complex vraagstuk dat problemen van normatieve, methodische en praktische aard met zich meebrengt. Het speelt in het bijzonder wanneer de invulling en de hieraan verbonden kostprijs van noodzakelijke behoeften met het oog op maatschappelijke participatie sterk individueel verschillend is (bv. de nood aan en de noodzakelijke kost van kinderopvang of van studeren aan het hoger onderwijs).

Algemeen zijn er twee perspectieven die een antwoord op deze vraag bieden. Men kan uitgaan van een niet-substantief **rechtenperspectief** waarbij het recht op een menswaardig inkomen voor iedereen eenzelfde invulling krijgt, ongeacht de reële leefomstandigheden van gezinnen. Dit kan verregaande gevolgen hebben voor de hoogte van de armoedelij, en vereist in feite dat maatschappelijke keuzes vooraf moeten worden doorgesproken (bv. moet een minimaal noodzakelijk budget rekening houden met de kost van kinderopvang voor alle ouders met jonge kinderen, ook aan hen die er momenteel geen gebruik van maken, bijvoorbeeld omdat ze niet werken of een beroep doen op informele opvangkanalen?). Daarnaast kan men uitgaan van het **levensstandaardperspectief** of de huidige leefsituaties van gezinnen. Hierbij vertrekt men van de feitelijke ingenomen sociale posities en de hieraan verbonden verbruiks- of uitgavenpatronen om de aan behoeften gerelateerde minimale kosten te bepalen (bv. enkel voor jongeren die effectief studeren wordt de kost van hoger onderwijs in rekening gebracht). Omdat de huidige situatie wordt bepaald door individuele preferenties en/of inkomenssituaties brengt dit perspectief het gevaar van een circulaire redenering met zich mee. Inzonderheid, wanneer men zich moet beroepen op reële uitgaven om de noodzakelijke kosten te bepalen bestaat het risico dat overconsumptie (meer consumeren dan minimaal noodzakelijk) of onderconsumptie (minder consumeren dan minimaal noodzakelijk) wordt meegenomen. Tussen deze twee uiterste perspectieven situeert zich uiteraard een breed spectrum van mogelijke alternatieve scenario's die beide perspectieven combineren.

Om een leidraad in deze moeilijke overwegingen te brengen, voerden we een haalbaarheidsanalyse uit. Op basis van een literatuurstudie van buitenlandse voorbeelden, interviews met experts op vlak van armoedemeting, met experts binnen specifieke domeinen (zoals huisvesting, energie en mobiliteit) en via discussieseminaries, ontwikkelde het onderzoeksteam criteria om aanbevelingen te formuleren over de **mate waarin en de wijze waarop de differentiatie naar leefcontext kan gebeuren**. Drie criteria waren hiervoor richtinggevend. Het eerste criterium gaat na of de differentiële invulling van de aard, omvang of frequentie van minimaal noodzakelijke goederen en diensten die wordt gehanteerd in de referentie-budgetten, kan worden veralgemeend op populatieniveau. In een tweede criterium wordt nagegaan of de impact voldoende groot is om te differentiëren en een derde criterium toetst de praktische haalbaarheid af. Op die manier analyseerden we volgende leefomstandigheden die om een verschillende concrete invulling van noodzakelijke behoeften vragen: gezinsomvang- en samenstelling, activiteitstatus (werken/studeren), woonomstandigheden en gezondheidstoestand. Het resultaat van deze haalbaarheidsanalyse is dat voor bepaalde leefomstandigheden aanbevelingen kunnen worden geformuleerd over de wijze waarop vanuit de bestaande referentiebudgetten een armoede-indicator kan worden berekend. Die houdt dan ofwel langs de kant van de armoedelij (voor variaties die kunnen worden gevat in grote categorieën), ofwel langs de kant van het beschikbaar inkomen (voor eerder individuele variaties) rekening met de belangrijkste variaties in de minimale hoogte van de noodzakelijke kosten van gezinnen. Echter, voor heel wat leefsituaties rijzen er nog moeilijkheden van normatieve, methodologische en praktische aard, die resp. vragen om een breder maatschappelijk debat, een verdere verfijning en validering van de methode en betere data.

Tabel 50 toont voor de verschillende leefomstandigheden de aanbeveling om te differentiëren naar leefomstandigheden op populatieniveau als resultaat van de gevolgde criteria. Daarnaast toont de tabel de aanbevelingen om tegemoet te komen aan de moeilijkheden zoals hierboven omschreven.

Tabel 50 Samenvatting aanbevelingen differentiatie armoede-indicator naar variërende leefomstandigheden op populatieniveau.

	LEEFOMSTANDIGHEDEN	Differentiatie	Wijze van differentiatie	Aanbeveling
Gezinssamenstelling	aantal gezinsleden	ja	categoriaal	
	leeftijd kinderen	ja	categoriaal	
	verblijfsregeling kinderen	mogelijk relevant		Verder onderzoek o.b.v. betere data
	leeftijd volwassenen	Nee	-	
	relatiestatus	Ja	categoriaal	
	geslacht	Nee	-	
Activiteitstatus	Werkstatus: kinderopvang	ja	individueel	Maatschappelijk debat
	Student	ja	categoriaal	Maatschappelijk debat
Wonen	woonplaats	mogelijk relevant		Verder onderzoek o.b.v. betere data
	kwaliteit woning: isolatie: energie	mogelijk relevant	-	Verder onderzoek o.b.v. betere data
	eigendomsstatuut	Ja	individueel	Verder onderzoek o.b.v. betere data
Gezondheid	gezondheidsstatus	Ja	individueel	Verder onderzoek o.b.v. gekoppelde data

Als eerste bevelen we aan om de **armoedelij**n te **differentiëren naar het aantal volwassenen en hun onderlinge relatie** (partner versus inwonende volwassene), het **aantal kinderen en de leeftijd van de kinderen** (0-5 jaar, 6-11 jaar, 12-17 jaar). Omdat de impact van het geslacht en de leeftijd van de volwassenen op de hoogte van het minimaal noodzakelijk budget zeer beperkt is, maken we hiervoor geen onderscheid, maar houden we bij het bepalen van de hoogte van de armoedelij

rekening met de hoogste kosten. Zo weerspiegelt de hoogte van de armoedelij een levenstandaard die volwaardige maatschappelijke participatie mogelijk maakt voor alle gezinnen, ongeacht het geslacht van de gezinsleden en ongeacht de leeftijd van de volwassen in het gezin. Het onderzoeksteam raadt aan om in de toekomst ook de impact van de **verblijfsregeling van kinderen** van gescheiden ouders op de referentiebudget gebaseerde armoedelij en indicator te onderzoeken. Door dit niet te doen zal de armoede-indicator mogelijk te hoog liggen voor eenoudergezinnen wiens kinderen opgroeien in een stelsel van co-ouderschap (en wordt hun armoederisico dus overschat) en te laag liggen voor bezoekrechtouders (voor wie het armoederisico zal worden onderschat).

Omwille van het beperkte verschil in de hoogte van de minimaal noodzakelijke uitgaven naargelang de activiteitstatus van personen op beroepsactieve leeftijd (al dan niet betaalde arbeid verrichten) bevelen we aan om de armoedelij niet te laten differentiëren op basis van de activiteitstatus. Bovendien is het niet eenvoudig om een strikte opdeling te maken tussen beide groepen wegens de grote verscheidenheid in arbeidssituaties naar type en duur. Vanwege de grote impact van kinderopvangkosten op het gezinsbudget en de grote variatie in de behoefte aan **kinderopvang** raden we aan om bij het bepalen van de armoede-indicator wel rekening te houden met deze uitgaven. Naar analogie met buitenlandse voorbeelden, raden we aan om deze kosten in mindering te brengen van het gezinsinkomen, omwille van de inkomensgebonden tarifiering van de opvang van -3-jarige kinderen in Vlaanderen en omwille van de variërende noden van gezinnen met jonge kinderen. Voor wie welk bedrag in rekening moet worden gebracht vraagt om een breder maatschappelijk en politiek debat met verschillende stakeholders, waaronder beleidsvoerders, experts en ervaringsdeskundigen in armoede, waarbij het relatieve belang van de niet-substantieve rechtenbenadering en de levensstandaardbenadering tegen elkaar dient te worden afgewogen. We nemen hierover in dit rapport geen standpunt in, maar illustreren de impact van de kinderopvangkosten op het besteedbaar gezinsinkomen aan de hand van verschillende scenario's.

Net als kinderopvang heeft ook **studeren** een grote impact op het noodzakelijk gezinsbudget. Om te bepalen hoe, in welke mate en voor welke personen deze uitgave best in rekening wordt gebracht bij de definiëring van een armoede-indicator, dienen ook hier maatschappelijke keuzes te worden gemaakt die een breed overleg veronderstellen. Net zoals voor kinderopvang beperken we ons in dit rapport tot de uitwerking van enkele scenario's.

Naast de gezinssamenstelling en de activiteitstatus hebben de **woonomstandigheden** van een gezin een grote impact op het minimaal noodzakelijk inkomen om volwaardig te kunnen participeren aan de maatschappij. Omdat het minimaal aantal noodzakelijke slaapkamers in belangrijke mate de prijs van een kwaliteitsvolle woning bepaalt, en de bepaling hiervan vooral een normatieve kwestie is, werkten we ook hier mogelijke scenario's uit die voorwerp kunnen zijn van een breder maatschappelijk debat. Naast de grootte van de woning, kunnen ook andere aspecten van kwaliteitsvol wonen een grote impact hebben op de woningprijs. Aspecten die in rekening worden gebracht zijn een matig tot goede fysische staat van de woning, toilet en badkamer in huis, geen lekkend dak, geen vochtige muren of vloer en geen rottend raamwerk. Daarnaast zouden ook bijkomend energetische kwaliteitscriteria kunnen worden meegenomen, zowel voor de impact op de woningprijs als voor de impact op het normatief energiebudget. Op dit moment is dit praktisch niet haalbaar omwille van een gebrek aan geschikte data. Dit heeft als gevolg dat het



normatief energiebudget dat opgenomen is in de armoedelijk mogelijk te laag is voor gezinnen die in energievervlindende woningen wonen, terwijl het voorziene woonbudget mogelijk te laag is om huisvesting in een goed geïsoleerde woning te verzekeren. Bovendien hanteren we momenteel een minimaal noodzakelijk huisvestingsbudget gebaseerd op de Vlaamse mediane huurprijs. We maken daarbij de assumptie dat dit budget toelaat om op een woonplaats te wonen die bereikbaar is met het openbaar vervoer, en nemen verder geen extra budget op voor een eigen wagen. De beschikbare data laten ons momenteel niet toe om na te gaan in welke mate regionale verschillen samenhangen met een nood aan een hoger minimaal noodzakelijk mobiliteitsbudget. Bovenstaande zijn belangrijke pistes voor verder onderzoek, maar veronderstellen de beschikbaarheid van fijnmazigere data rond de kwaliteit en precieze ligging van woningen.

Tot slot heeft het **eigendomsstatuut** (eigenaar, private huurder, sociale huurder) een grote impact op het minimaal noodzakelijk inkomen voor gezinnen. We raden aan om voor alle gezinnen een normatieve huurprijs voor kwaliteitsvolle huurwoningen op de private huisvestingsmarkt op te nemen langs de kant van de armoedelijk. Hoe het voordeel van eigenaars en sociale huurders best wordt meegenomen, vraagt om verder onderzoek. We verkenden in dit rapport de impact hiervan aan de hand van twee mogelijke scenario's. **Ondanks duidelijke tekortkomingen in elk van beide scenario's, blijkt uit de illustratieve oefening een zeer substantiële impact van het in rekening nemen van het eigendomsstatuut. Dit issue moet dan ook met prioriteit behandeld worden vooraleer een referentiebudget gebaseerde armoedelijk denkbaar is.**

Als laatste raden we aan om extra **gezondheidsuitgaven** in rekening te brengen wanneer personen niet in een goede gezondheid verkeren. Idealiter zouden we, zoals in de buitenlandse voorbeelden, de feitelijke gezondheidsuitgaven in mindering kunnen brengen van het gezinsinkomen. Omdat deze data niet beschikbaar zijn in de SILC, raden we aan om data van persoonlijke gezondheidsuitgaven en gezondheidstoestand te koppelen aan inkomensdata en de impact hiervan verder te onderzoeken

Bijkomend onderzochten we de mogelijkheid om **sociale voordelen** op te nemen wanneer we armoede meten op populatieniveau. Sociale voordelen kunnen monetair zijn (vrij te besteden zoals het leefloon, IGO, werkloosheidsuitkering of het groeipakket) of gekoppeld aan de consumptie van een bepaald goed of dienst (in natura zoals sociale huurwoning, voedselbank, gereduceerd tarief voor water of energie). Bovendien kunnen ze worden toegekend aan een brede groep van de bevolking (universeel) of slechts aan een beperkte groep die voldoet aan een aantal (categoriale of inkomens/vermogens gerelateerde) voorwaarden. De monetaire sociale voordelen zitten vervat in het EU-SILC inkomensconcept. De universele sociale voordelen in natura, zoals het aanbieden van onderwijs, gezondheidszorg en openbaar vervoer aan een kostprijs onder de marktprijs, zitten vervat in de armoedelijk die wordt afgeleid van de referentiebudgetten die hoogte van de minimale out-of-pocket kosten weerspiegelt van noodzakelijke uitgaven. In dit rapport bespraken we de mogelijkheden tot het bijkomend opnemen van de selectieve niet-monetaire sociale voordelen. Enkel het al dan niet beschikken over een sociale huurwoning wordt bevraagd in de EU-SILC. Daarnaast berekenen we zelf de potentiële impact van vijf veel voorkomende selectieve sociale voordelen (verhoogde tegemoetkoming ziekte-uitgaven, sociaal tarief water, sociaal tarief voor elektriciteit, stookoliepremie, sociaal telefoontarief en korting De Lijn) op de hoogte van het besteedbaar gezinsinkomen. Belangrijk om te vermelden is dat we hierbij, wegens gebrek aan data, geen rekening hebben kunnen houden met de non-take-up van deze sociale voordelen. De oefening leert dat de impact op het beschikbaar gezinsinkomen zelfs bij volledige take-up zeer beperkt is, wat niet verwonderlijk is gegeven de relatief beperkte omvang van de tegemoetkomingen. Om meer inzicht te krijgen op de impact van sociale voordelen, inz. op de impact van de non-take-up, is bijkomend onderzoek nodig.

## 2 Conclusies en aanbevelingen

De vraag die we met dit onderzoek trachten te beantwoorden is of en hoe we vanuit referentiebudgetten, die de minimale kost voor volwaardige maatschappelijke participatie reflecteren gegeven welomschreven leefomstandigheden, een armoede-indicator kunnen ontwikkelen die armoede meet op populatieniveau. Hierboven kwamen we tot de conclusie dat dit een complexe oefening is die verder onderzoek, data-verzameling en maatschappelijk debat vraagt. De vraag die we ons nu stellen is of zulke indicator – in de veronderstelling dat bovengenoemde hindernissen grotendeels zouden kunnen worden weggewerkt – voldoende potentieel heeft om tegemoet komen aan de noden die werden geformuleerd in de Delphi-bevraging bij vaste leden van de Vlaamse parlementaire commissie Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding.

Ten eerste brengt de bevraging de nood naar voor dat de armoede-indicator naast monetaire elementen een brede invulling moet krijgen vanuit maatschappelijke participatie en **de behoeften reflecteert om minimaal aan de maatschappij te kunnen deelnemen**. Een armoede-indicator, gebaseerd op de Vlaamse referentiebudgetten meet armoede als een tekort aan financiële middelen om – volwaardig – te kunnen deelnemen aan de samenleving. Volwaardige maatschappelijke participatie wordt daarbij gedefinieerd als het vermogen van mensen om de verschillende sociale rollen te vervullen die men als lid van een bepaalde samenleving zou moeten kunnen vervullen, gegeven de dominante sociale verwachtingen, alsmede het vermogen om deze verwachtingen mee vorm te geven. Om deel te kunnen nemen aan de samenleving moet aan twee universele behoeften worden voldaan, die verder worden geconcretiseerd in intermediaire behoeften. **Referentiebudgetten illustreren dan de minimumkost van goederen en diensten die nodig zijn om op adequate wijze in deze behoeften te voorzien. Een hierop gebaseerde monetaire indicator kent als dusdanig een concrete en transparante normatieve interpretatie.** Het inkomen waaronder iemand als arm wordt beschouwd hangt hierbij niet rechtstreeks af van de plaats van een persoon in de inkomensverdeling (bv. de afstand ten opzichte van het mediaan inkomen), maar vertrekt vanuit behoeften die worden bepaald vanuit een sociaal rechtenkader op basis van een brede waaier aan informatiebronnen. In dat opzicht beantwoordt een referentiebudget gebaseerde armoede-indicator aan deze nood zoals geformuleerd in de Delphi-bevraging.

Ten tweede wordt er verwacht om bij de definiëring van de armoede-indicator zoveel als mogelijk rekening te houden met individuele leefsituaties. Deze geformuleerde nood is potentieel moeilijker in te lossen. Vooreerst is het niet mogelijk noch wenselijk om alle bestaande individuele variaties in de noodzakelijke invulling van behoeften in rekening te brengen. Dit zou de indicator nodeloos complex maken en evenmin de transparantie ten goede komen. Daarom werkten we in dit onderzoek een beslissingskader uit met een aantal criteria over de wijze waarop en de mate waarin een referentiebudget gebaseerde indicator individuele variaties op populatieniveau in rekening kan brengen. Hieruit bleek, zoals gezegd een groot tekort aan data die informatie geven over de kostprijs van noodzakelijke uitgaven, gelinkt aan de kenmerken en inkomenssituatie van gezinnen. Omdat een op referentiebudgetten gebaseerde armoede-indicator staat of valt met de beschikbaarheid aan kwaliteitsvolle data, zal om aan deze nood te kunnen voldoen, een grote investering nodig zijn in de verrijking van databanken met microsимулатiemodellen, een uitbreiding van bestaande databanken en het koppelen van data zoals administratieve gegevens met representatieve surveygegevens. Desalniettemin blijkt uit een eerste illustratieve oefening – die werd gemaakt op basis van imperfecte assumpties – de legitieme vraag van de parlementsleden om leefomstandigheden van gezinnen mee te nemen bij het meten van armoede. **De oefening bevestigt dat het in rekening brengen van de variatie in de noodzakelijke kosten verbonden aan het eigendomsstatuut**

**(eigenaar, huurder op de private en huurder op de sociale huisvestingsmarkt), die zichtbaar zijn in de referentiebudgetten een grote, overheersende impact hebben op welke gezinnen als arm worden gedetecteerd.**

Naast het gebrek aan kwaliteitsvolle data blijft het voor sommige noodzakelijke uitgaven (bv. ziektekosten) omwille van de zeer grote individuele variatie, quasi onmogelijk om op populatieniveau te bepalen wat minimaal noodzakelijk is zonder een beroep te moeten doen op data over reëel verbruik of reële uitgaven. In dit geval zal dan moeten worden gezocht naar een maatschappelijk gedragen onder- en/of bovengrens.

Tot slot werd in de Delphi-bevraging benadrukt dat de indicator beleidsrelevant en -responsief moet zijn. Dit vraagt een duidelijke beleidsvisie op armoedebestrijding: wat moet prioritair worden aangepakt en welke doelen worden vooropgesteld? Omdat een referentiebudget gebaseerde armoede-indicator de noodzakelijke uitgaven weerspiegelt met het oog op het vervullen van noodzakelijke behoeften, kan zulke indicator het effect tonen van beleidsmaatregelen die gericht zijn op het verminderen van deze kosten. Hierin zit veel potentieel voor de Vlaamse overheid die voornamelijk bevoegdheden heeft op het vlak van publieke voorzieningen en sociale voordelen. **Om de effectiviteit van deze beleidsinspanningen te monitoren is er echter opnieuw nood aan verder onderzoek en dataverzameling** wat betreft het werkelijk gebruik van sociale voordelen en de toegankelijkheid van publieke voorzieningen. Een ander belangrijk vraagstuk met betrekking tot de beleidsresponsiviteit van de beoogde indicator betreft de vergelijkbaarheid in de tijd. In het beperkte tijdsbestek van dit onderzoek kon hierop niet worden ingezoomd. Zowel vanuit mogelijk divergerende armoedetrends (in vergelijking met de Europese armoedelijn), als vanuit methodisch oogpunt (de wijze waarop een referentiebudget gebaseerde armoedelijn wordt aangepast aan veranderingen in prijzen en maatschappelijke verwachtingen) is verder verdiepend onderzoek aangewezen.

Tot slot wensen we op basis van deze haalbaarheidsstudie nog een aantal **aanbevelingen** te formuleren.

- Ten eerste raden we aan om de benaming ‘**nominale armoede-indicator**’ te **wijzigen in ‘referentiebudget-gebaseerde armoede-indicator’**. Wij zijn van mening dat deze formulering de lading meer dekt en het opzet van de indicator verheldert.
- Ten tweede is het belangrijk om te benadrukken dat een **referentiebudget gebaseerde armoede-indicator op dit moment nog niet op punt** staat. In dit project bestudeerden we de haalbaarheid van het ontwikkelen van zulke indicator. We merkten dat het vertalen van referentiebudgetten naar een generieke armoede-indicator kan leiden tot conflicten naargelang dit gebeurt vanuit een rechtenperspectief dan wel vanuit een levensstandaardperspectief. **Voorafgaande maatschappelijke keuzes moeten worden gemaakt** over het verzoenen van beide perspectieven of de keuze voor één van beide.
- Ten derde bevelen we aan **verder te investeren in dataverfijning en databeschikbaarheid** om behoeftegerelateerde noodzakelijke uitgaven van gezinnen adequaat te kunnen laten variëren in functie van differentiële leefomstandigheden. Er is bijvoorbeeld meer informatie nodig over de verblijfsregeling van kinderen, over de relatie tussen de woonplaats, de minimale huurprijzen voor een kwaliteitsvolle woning en de bereikbaarheid van het openbaar vervoer, over de behoefte aan kinderopvang en de uitgaven die hiermee gepaard gaan, over de kwaliteit van de woning en de impact op de verbruikerskosten en over de gezondheidstoestand en de hieraan gerelateerde kosten (ook diegene die buiten de maximumfactuur vallen). **Omwille van de zeer grote impact op de noodzakelijke uitgaven van gezinnen, moet in de eerste plaats het meenemen van huisvestingskosten verder worden onderzocht.** Hoe berekenen we een minimaal noodzakelijke huisvestingskost

die een kwaliteitsvolle woning toelaat voor alle burgers maar tegelijk rekening houdt met de individuele variatie in woonomstandigheden? En hoe brengen we het voordeel van eigenaarschap en sociale huur in rekening? Ook de vergelijkbaarheid in plaats en tijd van de referentiebudget gebaseerde armoede-indicator dient verder onderzocht te worden, inzonderheid de eventuele breuken in de tijdsreeksen te wijten aan maatschappelijke veranderingen die om de vijf jaar in rekening worden gebracht. Voornamelijk het monitoren van evoluties over de tijd is essentieel om de impact van beleidsmaatregelen effectief te kunnen meten.

Naast de noodzaak voor verder onderzoek, bevelen we aan om **het Europees portfolio van armoede-indicatoren te blijven gebruiken**. Armoede is een complexe en multidimensionele problematiek met vele facetten, wat vraagt om een gepaste set van verschillende indicatoren. Er zal immers nooit één indicator zijn die alle gezichten van armoede kan belichten en de impact van alle beleidsmaatregelen in kaart kan brengen. Tot slot bevelen ook **grondige ex ante en ex post evaluaties** aan om tegemoet te komen aan de (vele) specifieke vragen die in de Delphi-bevraging werden gesteld **over de impact van individuele beleidsmaatregelen op de mogelijkheden tot maatschappelijke participatie**.

## Referenties

- Aaberge, R., Langørgen, A., & Lindgren, P. (2010). The impact of basic public services on the distribution of income in European countries. *Income and living conditions in Europe*, 329.
- 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.
- 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.
- Bouckaert, S. (2007). *Documentloze vreemdelingen: grondrechtenbescherming doorheen de Belgische en internationale rechtspraak vanaf 1985*: Maklu.
- Bradshaw, J. (1993). *Budget Standards for the United Kingdom*. Aldershot, Avebury
- Browning, E. K. (1991). Valuation of in-kind transfers and the measurement of poverty. *Public Finance Quarterly*, 19(2), 123-146.
- Buyse, 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 *Armoede in België. Jaarboek 2017*. (pp. p. 73-99).
- Caminada, K., Goudswaard, K., & Koster, F. (2012). Social income transfers and poverty: A cross-country analysis for OECD countries. *International Journal of Social Welfare*, 21(2), 115-126.
- Centraal bureau voor de statistiek. (2020). Wat is mijn koopkracht? Retrieved from <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2008/50/wat-is-mijn-besteedbaar-inkomen>
- Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion. (2019). *Poverty, inequality and social exclusion in Québec: 2018 progress report*. Retrieved from [https://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/CEPE\\_Etat-situation2018\\_EN.pdf](https://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/CEPE_Etat-situation2018_EN.pdf).
- Citro, C. F., & Michael, R. T. (1995). *Measuring poverty. A new approach*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Council of the European Communities. (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.
- Cutillo, A., Raitano, M., & Siciliani, I. (2020). Income-based and consumption-based measurement of absolute poverty: insights from Italy. *Social Indicators Research*, 1-22.
- Dalaker, J. (2017). *The supplemental poverty measure: Its core concepts, development, and use*: Congressional Research Service.
- Deeming, C. (2020). *Minimum Income Standards and Reference Budgets: International and Comparative Policy Perspectives*: Policy Press.
- De Norre, J., De Leebeek, K., & Havermans, N. (2020). Studiekosten in het hoger onderwijs. *Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek*.
- de Vos, K., & Zaidi, A. (1997). Equivalence Scale Sensitivity of Poverty Statistics for the Member States of the European Community. *Review of Income and Wealth*, 43(3), 319-333.
- Dean, H. (2020). *Understanding human need*: Policy Press & the Social Policy Association.

- Decancq, K., Fleurbaey, M., & Maniquet, F. (2019). Multidimensional poverty measurement with individual preferences. *The Journal of Economic Inequality*, 17(1), 29-49.
- Delanghe, H., Cantillon, B., Decancq, K., Frederickx, M., Marchal, S., Marx, I., . . . Vinck, J. (2021). Wetenschappelijk onderzoek naar een Vlaamse indicatorenset om omgevingsfactoren en beleidsevaluatie inzake armoede te meten.
- Derboven, J., Rongé, Z., Van Houtven, S., & Vanheukelom, T. (2019). Euromod Country Report Belgium (BE) 2016-2019.
- Djidjel, S., Gustajtis, B., Heisz, A., Lam, K., Marchand, I., & McDermott, S. (2020). *Report on the second comprehensive review of the Market Basket Measure*: Statistics Canada= Statistique Canada.
- Doyal, L., & Gough, I. (1991). *A theory of human need*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Dudel, C., Garbuszus, J. M., Ott, N., & Werding, M. (2015). Income dependent equivalence scales, inequality and poverty. *CESifo Working Paper*, No. 5568. retrieved from: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2692557](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2692557)
- 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, & Eurostat. (2009). *DESCRIPTION OF TARGET VARIABLES: Cross-sectional and Longitudinal. 2009 operation*.
- European Statistical System Committee. (2011). *Sponsorship Group on Measuring Progress, Well-Being and Sustainable Development; Final Report*.
- Ferrarini, T., Nelson, K., & Palme, J. (2016). Social transfers and poverty in middle-and high-income countries—A global perspective. *Global social policy*, 16(1), 22-46.
- Figari, F., Paulus, A., Sutherland, H., Tsakloglou, P., Verbist, G., & Zantomio, F. (2017). Removing Homeownership Bias in Taxation: The Distributional Effects of Including Net Imputed Rent in Taxable Income. *Fiscal Studies*, 38(4), 525-557. doi:<https://doi.org/10.1111/1475-5890.12105>
- 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.
- Fox, L. (2019). The supplemental poverty measure: 2016. *Current population reports*, P60-268.
- Frederickx, M., Penne, T., Delanghe, H., & Storms, B. (2021). Doeltreffendheid van de minimuminkomens in Vlaanderen. CEBUD working paper 21.01. In: Geel: Thomas More.
- Frick, J. R., & Grabka, M. M. (2003). Imputed Rent and Income Inequality: A Decomposition Analysis for Great Britain, West Germany and the U.S. *Review of Income and Wealth*, 49(4), 513-537. doi:10.1111/j.0034-6586.2003.00102.x
- Frick, J. R., Grabka, M. M., Smeeding, T. M., & Tsakloglou, P. (2010). Distributional effects of imputed rents in five European countries. *Journal of Housing economics*, 19(3), 167-179.
- Garfinkel, I., Rainwater, L., & Smeeding, T. M. (2006). A re-examination of welfare states and inequality in rich nations: How in-kind transfers and indirect taxes change the story. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 25(4), 897-919.
- Goedemé, T. Janssens, J., Bolland M. (2022). De niet-opname van sociale rechten in België: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen. Presentatie op de slotconferentie BELMOD en TAKE project. Brussel: 23 juni 2022.
- Goderis, B., Hulst, B. v., Wildeboer Schut, J. M., & Ras, M. (2018). De SCP-methode voor het meten van armoede.

- Hatfield, M., Pyper, W., & Gustajtis, B. (2010). First Comprehensive Review of the Market Basket Measure of Low Income. Final report. *Human Resources and Skills Development Canada*.
- Haushofer, J., & Fehr, E. (2014). On the psychology of poverty. *Science*, *344*(6186), 862-867.
- Haveman, R., Blank, R., Moffitt, R., Smeeding, T., & Wallace, G. (2015). The war on poverty: Measurement, trends, and policy. *Journal of Policy Analysis and Management*, *34*(3), 593-638.
- Heisz, A. (2019). An update on the Market Basket Measure comprehensive review. *Income Research Paper Series, Statistics Canada*.
- Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizzari, M. (2004). Take-up of welfare benefits in OECD countries: a review of the evidence. OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 17, Paris.
- 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). Leuven: Steunpunt Wonen
- Heylen, K., & Vanderstraeten, L. (2018). *Woononderzoek in Vlaanderen. Verkenning van de opties voor dataverzameling*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Heylen, K., & Winters, S. (2009). Betaalbaarheid van wonen in Vlaanderen: De budgetbenadering. *Heverlee: Steunpunt Ruimte en Wonen*.
- Hoff, S., Soede, A., Vrooman, C., Van Gaalen, C., Luten, A., & Lamers, S. (2010). *The minimum agreed upon. Consensual budget standards for the Netherlands*. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research SCP.
- Hoff, S., Van Hulst, B., Schut, J. M. W., & Goderis, B. (2019). *Armoede in kaart 2019*. Den Haag: Sociaal en cultureel planbureau.
- Hoff, S., van Hulst, B., Schut, J. M. W., & Goderis, B. (2019). Summary-Poverty Survey 2019.
- Hoff, S., Van Hulst, B., Wildeboer Schut, J. M., & Goderis, B. (2019). *Armoede in kaart 2019*. Den Haag: Sociaal en cultureel planbureau.
- Hoff, S., Wildeboer Schut, J., Goderis, B., & Vrooman, J. C. (2016). *Armoede in kaart 2016* (9037708099). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- ISTAT., Grassi, D., & Pannuzi, N. (2009). La misura della povertà assoluta. *Argomenti Istat series*, *24*.
- Juntto, A., & Reijo, M. (2010). *The comparability of imputed rent in EU-SILC 2007—differences in variable definitions and methods concerning institutional housing*. Paper presented at the conference in Warsaw, March 2010.
- Knoops, K., & van den Brakel, M. (2010). Rijke mensen leven langer en gezond. *TSG*, *88*(1), 17-24.
- Koulovatianos, C., Schröder, C., & Schmidt, U. (2005). On the income dependence of equivalence scales. *Journal of Public Economics*, *89*(5), 967-996. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.09.005>
- 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.
- 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.
- Maestri, V. (2015). A measure of income poverty including housing: Benefits and limitations for policy making. *Social Indicators Research*, *121*(3), 675-696.

- Marchal, S., Storms, B., Cantillon, B., Delanghe, H., Frederickx, M., Lemmens, A., Penne, T. (2022). *Beleidsgerichte Delphi-bevraging naar visie van Vlaamse parlementsleden op armoede, armoedebestrijding en monitoring in het kader van de haalbaarheidsstudie naar een nominale armoede-indicator voor Vlaanderen*. Een rapport in opdracht van de Vlaamse overheid, departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Marchal, S., Kuypers, S., Marx, I., & Verbist, G. (2021). 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*, 31(1), 44-61.
- Marchal, S., Storms, B., Cantillon, B., Delanghe, H., Frederickx, M., Lemmens, A., Penne, T. (2022). *Beleidsgerichte Delphi-bevraging naar visie van Vlaamse parlementsleden op armoede, armoedebestrijding en monitoring in het kader van de haalbaarheidsstudie naar een nominale armoede-indicator voor Vlaanderen*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Marical, F., d'Ercole, M. M., Vaalavuo, M., & Verbist, G. (2008). Publicly provided services and the distribution of households' economic resources. *OECD Economic Studies*, 44(1), 9-47.
- Meyer, D. & Sullivan, J. (2009). Five decades of consumption and income poverty (No. w14827). National Bureau of Economic Research.
- Miežienė, R., & Krutulienė, S. (2019). The impact of social transfers on poverty reduction in EU countries. *Baltic journal of European studies*, 9, 157-175.
- Moffitt, R. (1989). Estimating the value of an in-kind transfer: The case of food stamps. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 385-409.
- Nygård, M., Lindberg, M., Nyqvist, F., & Härtull, C. (2019). The role of cash benefit and in-kind benefit spending for child poverty in times of austerity: An analysis of 22 European countries 2006–2015. *Social Indicators Research*, 146(3), 533-552.
- OECD. (2022a). social benefits to households (indicator).
- OECD. (2022b). Social Expenditure Database. In.
- Paulus, A., Sutherland, H., & Tsakloglou, P. (2010). The distributional impact of in-kind public benefits in European countries. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(2), 243-266.
- Poverty reduction act 2019, S.C. 2019, c. 29, s. 315, (21/06/2019).
- Rimanque, K. (2005). *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*: Intersentia nv.
- Ringens, S. (1988) Direct and indirect measures of poverty. *Journal of Social Policy*, 17, 351-365.
- Sen, A. (1985). 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. (1987). *The Standard of Living. The Tanner Lectures on human values. Delivered at Clare Hall, Cambridge University. March 11 and 12, 1985*. Cambridge: University Press.
- Siermann, C. L. J., van Teeffelen, P. J. J., & Urlings, L. J. M. (2004). *Equivalentiefactoren 1995-2000*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Slater, R. (2011). Cash transfers, social protection and poverty reduction. *International Journal of Social Welfare*, 20(3), 250-259.
- Smeeding, T. M. (1982). The Anti-Poverty Effect of In-Kind Transfers: A 'Good Idea' Gone Too Far? *Policy Studies Journal*, 10(3), 499.
- Smeeding, T. M., Saunders, P., Coder, J., Jenkins, S., Fontall, J., Hagnaars, A., . . . Wolfson, M. (1993). "Poverty, Inequality and Family Living Standards Impacts across Seven Nations: The Effect of Noncash Subsidies for Health, Education, and Housing. *Review of Income and Wealth*, 39(3), 229-256.



- Soede, A. (2006). *Naar een nieuwe armoedegrens? Basisbesteding als maatstaf voor een tekortschietend inkomen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Soede, A. (2011). *Armoedegrens op basis van de budgetbenadering–revisie 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Statbel. (2007). Quality Report Belgian SILC 2007.
- Statbel. (2019). Quality Report Belgium 2019.
- Statbel. (2020). Quality Report Belgian SILC 2020.
- 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.
- Stewart, M. B. (2009). THE ESTIMATION OF PENSIONER EQUIVALENCE SCALES USING SUBJECTIVE DATA. *Review of Income and Wealth*, 55(4), 907-929. doi:10.1111/j.1475-4991.2009.00352.x
- Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J.-P. (2009). *Report of the commission on the measurement of economic performance and social progress*. Paris.
- Storms, B. (2012). *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie. Doctoraal proefschrift*. (PhD). UA, Antwerpen.
- Storms, B., Goedemé, T., Van den Bosch, K., Penne, T., Schuerman, N., and Stockman, S. (2014), *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*. Contract no. VC/2013/0554, Brussels: European Commission, 150p.
- 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*: ACCO.
- Stuurgroep Vlaamse Brede Heroverweging. (2021). *Eindrapport Vlaamse Brede Heroverweging: leerlessen en aanbevelingen*. Retrieved from [https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2021/09/210917-VBH\\_leerlessen-en-aanbevelingen.pdf](https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2021/09/210917-VBH_leerlessen-en-aanbevelingen.pdf)
- Sutherland, H., & Figari, F. (2013). EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model. *International Journal of Microsimulation*, 6(1), 4-26.
- Tiehen, L. (2020). *The Food Assistance Landscape: Fiscal Year 2019 Annual Report*: United States Department of Agriculture, Economic Research Service.
- Tiehen, L., Jolliffe, D., & Gundersen, C. (2012). *Alleviating poverty in the United States: The critical role of SNAP benefits*. Economic Research Report 132). Washington, DC: U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.
- Toossi, S., Jones, J. W., & Hodges, L. (2021). *The Food and Nutrition Assistance Landscape: Fiscal Year 2020 Annual Report*. EIB-227, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.
- Törmälehto, V.-L., Sauli, H. (2013). *The distributional impact of imputed rent in EU-SILC 2007–2010*. EUROSTAT: Methodologies and working papers, 2013.
- Tsakoglou, P., Callan, T., Coleman, K., D'Ambrosio, C., de Vos, K., Frick, J. R., . . . Groh-Samberg, O. (2009). Distributional effects of non-cash incomes in seven European countries. *AIM-AP report, University of Essex*.
- Van Den Bergh, G., Aelterman, S., Mouton, V., & Engels, D. (2018). Verkenning en ontwikkeling Mobiscore.

- Van Lancker, W., Ghysels, J., & Cantillon, B. (2015). The impact of child benefits on single mother poverty: Exploring the role of targeting in 15 European countries. *International Journal of Social Welfare*, 24(3), 210-222.
- Van Mechelen, N., & Janssens, J. (2017). Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights.
- Van Oorschot, W. (1991). Non-take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European social policy*, 1(1), 15-30.
- 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.
- Van Thielen, L., Deflandre, D., Baldewijns, K., Boeckx, H., Leysens, G., Marie-Thérèse, C., . . . 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 MI, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid, 458p.
- Vanhille, J., Goedemé, T., Van Thielen, L., & Storms, B. (2019). Implementatie van de betaalbaarheidstoets voor de integrale waterfactuur.
- Vanneste, D., Thomas, I., & Laureysen, I. (2004). Fysische staat van de woning. *Ruimte en Planning*, 24(4), 12-36.
- Vastmans, F. (2019). De huurschatter, nieuwe resultaten versie 3, 2019. *Leuven: Steunpunt Wonen*.
- Verachtert, E., Mayeres, I., Poelmans, L., van der Meulen, M., Vanhulsel, M., & Engelen, G. (2019). Ontwikkelingskansen op basis van knooppuntwaarde en nabijheid voorzieningen.
- Verbeeck, G., Vanderstraeten, L., & Heylen, K. (2019). Betaalbaarheid en haalbaarheid van duurzaam wonen voor kwetsbare groepen.
- Verbist, G., Figari, F., & Zantomio, F. (2016). *HESTIA - Housing taxation in EUROMOD: a Statistical Tool for Imputed Rent and policy Analysis*.
- Verbist, G., Förster, M., & Vaalavuo, M. (2012). The impact of publicly provided services on the distribution of resources: Review of new results and methods.
- Verbist, G., & Grabka, M. M. (2017). Distributive and poverty-reducing effects of in-kind housing benefits in Europe: with a case study for Germany. *Journal of Housing and the Built Environment*, 32(2), 289-312. doi:10.1007/s10901-016-9514-5
- Verbist, G., & Matsaganis, M. (2014). The redistributive capacity of services in the European Union. In *Reconciling work and poverty reduction: How successful are European welfare states?* (pp. 185-211). New York: Oxford University Press.
- 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. (2020). Wetenschappelijk onderzoek naar een uniform inkomensbegrip en gezinsbegrip in Vlaanderen. *Rapport in opdracht van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin*.
- Vrooman, J. C. (2009). *Rules of Relief. Institutions of social security, and their impact*. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research | SCP.
- Whitmore, D. (2002). What are food stamps worth? *Princeton University, Department of Economics, Industrial Relations Section*.
- 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* (9055505951). Leuven: Steunpunt Wonen.

Winters, S., Sansen, J., Heylen, K., Van den Broeck, K., Vanderstraeten, L., & Vastmans, F. (2021). *Vlaamse woonmonitor 2021*. Leuven: Steunpunt Wonen.



## **Bijlagen**



## Bijlage 1 - Overzichtstabel internationale voorbeelden

	SCP Budgetmethode – NL	Absolute armoedelij – IT	MBM – Canada	SPM – V.S.
<b>Definitie armoedelij</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Basisbehoeftenbudget: minimale ondergrens voor basisbehoeften</li> <li>• Niet-veel-maar-toereikend budget: minimale maatschappelijke participatie</li> </ul>	Set van armoedegrenzen die een 'aanvaardbaar minimum' weerspiegelen	Vertegenwoordigt een bescheiden levensstandaard ('basic & modest')	Minimaal noodzakelijke basisbehoeften
<b>Dimensies</b>	voeding, kleding, wonen, persoonlijke verzorging, vervoer en overige  + ontspanning en sociale participatie voor niet-veel-maar-toereikend budget	voeding, huisvesting en residuele noden (kleding, communicatie, informatie, mobiliteit, onderwijs en gezondheid)	voeding, huisvesting, kleding, transport en 'overige noden'	Voeding, kleding en huisvesting en andere noden.
<b>Graad van relativiteit</b>	Aangepast aan institutionele context (officiële richtlijnen voeding & huisvesting)  Aangepast aan sociale normen d.m.v. herzieningen	Aangepast aan institutionele context (officiële richtlijnen voeding & huisvesting)  Indirect aangepast aan sociale normen door hoogte en aandeel reële uitgaven aan basisgoederen	Aangepast aan institutionele context (officiële richtlijnen voeding, huisvesting, kledij & transport)  Aangepast aan sociale normen d.m.v. herzieningen & indirect door uitgavenpatronen	Geen officiële richtlijnen gevolgd  Indirect aangepast aan sociale normen door hoogte en aandeel reële uitgaven aan basisgoederen

<b>Methode van update</b>	<p>Sinds 2007</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jaarlijkse prijsaanpassing o.b.v. Nationale Rekeningen van CBS</li> <li>• Periodieke herziening inhoud: 2010 &amp; 2017/2018</li> </ul>	<p>Sinds 2005</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jaarlijkse prijsaanpassing a.d.h.v. CPI</li> <li>• Herziening methode in 2009</li> </ul>	<p>Sinds 2000</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jaarlijkse prijsaanpassing a.d.h.v. CPI</li> <li>• Periodieke herziening inhoud (2008-2010 &amp; 2018-2020)</li> </ul>	<p>Sinds 2011</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vijfjarig voortschrijdend gemiddelde van uitgaven voor voeding, kledij en huisvesting</li> <li>• Periodieke methodologische herziening</li> </ul>
<b>Differentiatie leefcontext</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equivalentieschaal CBS o.b.v. huishoudensuitgaven</li> <li>• Differentiatie naar eigendomsstatuut, geen geografische verschillen</li> <li>• Werkelijke gezondheidskosten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equivalentieschalen toegepast op voedingskorf</li> <li>• Differentiatie naar regio en grootte gemeente</li> <li>• Geen differentiatie naar gezondheidsstatus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 'square-root-of-family-size' equivalentieschaal</li> <li>• Differentiatie naar eigendomsstatuut, regio en transport kosten (grootte &amp; urbanisatiegraad regio)</li> <li>• Werkelijke gezondheidskosten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equivalentieschaal gebaseerd op ITWG aanbevelingen</li> <li>• Differentiatie naar eigendomsstatuut en geografische verschillen</li> <li>• Geen differentiatie naar gezondheidsstatus</li> </ul>
<b>Inkomensconcept</b>	<p>NETTO BESCHIKBAAR INKOMEN</p> <p>Bruto inkomen</p> <p>+ voordelen (huurtoeslag)</p> <p>+ netto huurwaarde voor eigenaars</p>	<p>TOTALE REËLE CONSUMPTIE</p> <p>Gemeten o.b.v. HBS</p>	<p>NETTO BESCHIKBAAR INKOMEN</p> <p>+ transfers</p> <p>- belastingen, SZ</p> <p>- niet-discretionaire kosten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• gezondheids-, tand- en oogzorg</li> <li>• kinderopvang</li> <li>• alimentatie</li> </ul>	<p>NETTO BESCHIKBAAR INKOMEN</p> <p>Monetair inkomen</p> <p>+ voordelen ('near-cash')</p> <p>- belastingen</p> <p>- onvermijdelijke uitgaven</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gezondheidszorg</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- belastingen, SZ</li> <li>- onvermijdelijke uitgaven: <ul style="list-style-type: none"> <li>• gezondheidskosten</li> <li>• kinderopvang</li> </ul> </li> </ul>		pensioensbijdragen, vakbondscontributies	<ul style="list-style-type: none"> <li>• werk (kinderopvang)</li> </ul>
<b>Data</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nibud referentiebudgetten 2000, 2008, 2017</li> <li>• WoonOnderzoek Nederland 2009 (WoOn'09)</li> <li>• Nationale Rekeningen van het CBS</li> <li>• Integrale Inkomens- en Vermogensonderzoek (IIV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• HBS survey data</li> <li>• ISTAT consumenten prijssurvey</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Statistics Canada's Survey of Household Spending (SHS)</li> <li>• Regionale prijsdata (Statistics Canada)</li> <li>• Belastingaangifte</li> <li>• Survey of Labour and Income Dynamics (SLID)</li> <li>• Census data</li> <li>• Survey of Financial Security (SFS)</li> <li>• consumptieprijsindex</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consumer Expenditure Survey (CE)</li> <li>• American Community Survey (ACS)</li> <li>• Consumptieprijsindex</li> <li>• Inkomensdata</li> </ul>
<b>Gebruik</b>	Alternatieve armoedelijk, jaarlijks gerapporteerd door SCP	Officiële armoedelijk, gerapporteerd door ISTAT	Officiële armoedelijk, gerapporteerd door Statistics Canada	Niet officiële armoedelijk, jaarlijks gerapporteerd door U.S. Census Bureau

## Bijlage 2 - De hoogte en de samenstelling van de Vlaamse referentiebudgetten

Tabel 51 Referentiebudgetten voor gezinnen met een werkende volwassene, die een kwaliteitsvolle woning huren in een Vlaamse regio die voldoende toegankelijk is met het openbaar vervoer en die voldoende competenties hebben om het gezinsbudget economisch te beheren, maandbedragen juni 2021

REFERENTIEBUDGETTEN WERKENDEN 2021																		
	vrouw	man	all+2-3j	all+4-5j	all+6-11j	all+12-17j	all+2-3,4-5 j	all+4-5,6-11 j	all+6-11,12-17 j	koppel	koppel+2-3j	koppel+4-5j	koppel+6-11 j	koppel+12-17j	koppel+2-3,4-5 j	koppel+4-5,6-11 j	koppel+6-11,12-17 j	koppel+ student
water	4	4	4	4	4	8	4	4	8	8	8	8	8	11	8	8	11	11
graan	27	48	35	43	54	63	51	70	91	74	82	90	101	110	99	117	138	121
fruit	25	25	37	37	47	61	50	59	83	50	62	62	70	85	74	82	106	73
groenten	21	21	27	31	40	42	37	50	61	42	48	52	61	63	58	71	82	63
melk	27	27	39	40	46	58	53	60	80	44	57	58	68	78	71	82	101	67
vlees, vis, ei	29	29	47	52	58	58	69	80	83	58	75	80	83	83	98	105	111	83
vet	4	5	6	7	8	8	9	11	12	9	12	12	13	14	14	16	17	15
rest	5	5	7	8	12	12	9	14	19	10	12	12	17	17	14	19	24	15
<b>totaal</b>	<b>142</b>	<b>165</b>	<b>203</b>	<b>222</b>	<b>270</b>	<b>311</b>	<b>282</b>	<b>348</b>	<b>436</b>	<b>296</b>	<b>356</b>	<b>375</b>	<b>421</b>	<b>461</b>	<b>436</b>	<b>500</b>	<b>591</b>	<b>447</b>
totaal*10%- compensatie	150	174	213	233	283	327	296	365	457	312	373	392	440	483	455	522	617	468
sociale functies																		
keukenuitrusting	12	12	12	12	13	13	14	14	15	13	13	14	16	16	14	16	16	16
fysische activiteit	7	7	7	13	13	13	13	19	19	14	14	20	20	20	20	26	26	16
<b>totaal voeding</b>	<b>169</b>	<b>193</b>	<b>232</b>	<b>258</b>	<b>309</b>	<b>352</b>	<b>323</b>	<b>397</b>	<b>491</b>	<b>339</b>	<b>401</b>	<b>427</b>	<b>476</b>	<b>518</b>	<b>489</b>	<b>563</b>	<b>659</b>	<b>499</b>

kleding	47	41	93	94	101	121	141	149	175	88	134	136	142	162	182	190	217	123
kledingonderhoud	13	13	18	18	18	16	22	22	22	16	22	22	22	20	26	26	25	20
<b>totaal kleding</b>	<b>60</b>	<b>54</b>	<b>111</b>	<b>112</b>	<b>119</b>	<b>137</b>	<b>163</b>	<b>171</b>	<b>197</b>	<b>104</b>	<b>156</b>	<b>157</b>	<b>164</b>	<b>183</b>	<b>208</b>	<b>216</b>	<b>242</b>	<b>143</b>
huur op de private huisvestingsmarkt	581	581	674	674	674	674	674	674	738	581	674	674	674	674	674	674	738	674
verbruikerskosten	111	113	142	142	142	145	162	162	174	131	161	161	161	165	181	181	194	165
onderhoud	14	14	15	16	16	16	18	18	20	14	17	17	17	17	18	18	20	17
herstel	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
<b>totaal huisvesting</b>	<b>723</b>	<b>724</b>	<b>848</b>	<b>849</b>	<b>849</b>	<b>852</b>	<b>871</b>	<b>871</b>	<b>949</b>	<b>743</b>	<b>869</b>	<b>869</b>	<b>870</b>	<b>873</b>	<b>890</b>	<b>891</b>	<b>969</b>	<b>873</b>
handhygiëne	1	1	1	1	1	1	2	2	2	1	2	2	2	2	3	3	3	2
mondhygiëne	1	1	2	2	2	2	4	4	4	2	4	4	4	4	5	5	5	4
algemene hygiëne	32	26	45	46	46	63	59	60	77	58	72	72	72	89	86	86	103	84
voorbehoedsmiddelen	3	2	3	3	3	5	3	3	5	5	5	5	5	7	5	5	7	7
gezondheid	7	7	15	15	14	13	22	21	19	13	20	20	19	18	27	27	24	18
verzekering	23	23	27	27	27	27	31	31	31	46	50	50	50	50	54	54	54	50
<b>totaal gezondheid en verzorging</b>	<b>68</b>	<b>61</b>	<b>94</b>	<b>95</b>	<b>94</b>	<b>112</b>	<b>122</b>	<b>121</b>	<b>138</b>	<b>126</b>	<b>153</b>	<b>154</b>	<b>152</b>	<b>170</b>	<b>180</b>	<b>179</b>	<b>196</b>	<b>164</b>
bed en toebehoren	2	2	11	4	4	4	13	6	6	4	13	6	6	6	15	8	8	6
wekker	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
nachtlampje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0
kastje voor nachtlampje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>totaal nachtrust</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>8</b>
gezinsuitstap			3	4	4	5	5	7	7	0	5	7	7	7	7	9	9	7
smartphone tieners			0	0	0	15	0	0	15	0	0	0	0	15	0	0	15	15
verjaardagsfeestje LO kinderen			0	0	3	0	0	3	3	0	0	0	3	0	0	3	3	0
deelname vrijetijdsaanbod			0	0	27	28	0	27	55	0	0	0	27	28	0	27	55	28
speelgoed			6	12	7	10	18	19	17	0	6	12	7	10	18	19	17	10

Bijlagen

deelname aan culturele activiteiten			0	0	8	3	0	8	11	0	0	0	8	3	0	8	11	3
directe onderwijskosten			0	10	23	79	10	33	102	0	0	10	23	79	10	33	102	132
kinderopvang			103	155	155	0	258	232	155	0	17	17	17	0	34	25	17	0
zakgeld			0	0	13	28	0	13	41	0	0	0	13	28	0	13	41	121
<b>totaal veilige kindertijd</b>			<b>112</b>	<b>182</b>	<b>239</b>	<b>168</b>	<b>291</b>	<b>341</b>	<b>405</b>	<b>0</b>	<b>28</b>	<b>46</b>	<b>104</b>	<b>170</b>	<b>70</b>	<b>136</b>	<b>269</b>	<b>316</b>
reisbudget	35	35	39	39	40	41	43	44	56	41	45	45	46	47	49	50	60	47
avondje uit	12	12	20	20	20	12	20	20	20	23	32	32	32	23	32	32	32	23
ontspanning thuis	26	26	26	27	27	27	27	28	28	27	27	28	28	28	28	30	30	28
bibliotheek	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	2	2	1	2	2	14
vereniging	7	7	7	7	7	7	7	7	7	14	14	14	14	14	14	14	14	2
budget zelfcontrole	8	8	8	8	8	8	8	8	8	17	17	17	17	17	17	17	17	17
<b>totaal ontspanning</b>	<b>88</b>	<b>88</b>	<b>101</b>	<b>102</b>	<b>103</b>	<b>96</b>	<b>106</b>	<b>109</b>	<b>121</b>	<b>122</b>	<b>135</b>	<b>136</b>	<b>138</b>	<b>130</b>	<b>141</b>	<b>143</b>	<b>154</b>	<b>130</b>
bankdiensten	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
brandverzekering	13	13	14	14	14	14	14	14	15	13	14	14	14	14	14	14	15	14
familiale verzekering	6	6	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
preventie	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<b>totaal veiligheid</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>24</b>	<b>23</b>
vrienden-en familiebezoek	62	62	62	62	62	62	62	62	62	95	95	95	95	95	95	95	95	95
Uit eten/afhaalmaaltijd	11	11	11	21	21	23	21	30	32	23	23	32	32	34	32	41	44	34
smartphone	11	11	11	11	11	11	11	11	11	23	23	23	23	23	23	23	23	23
printer en camera	1	1	10	10	10	15	10	10	15	2	10	10	10	15	10	10	15	15
computer en internet	32	32	32	32	32	49	32	32	49	32	32	32	32	49	32	32	49	49
feesten	4	4	19	20	22	23	36	39	42	9	27	28	30	32	45	48	53	32

wenskaarten en geschenken	4	4	7	7	7	7	10	10	10	8	11	11	11	11	14	14	14	11
burgerverplichting	23	23	25	25	25	25	27	27	27	36	39	39	39	39	41	41	41	39
gezelligheid thuis	1	1	2	2	2	2	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3
<b>totaal onderhouden van relaties</b>	<b>149</b>	<b>150</b>	<b>180</b>	<b>190</b>	<b>191</b>	<b>218</b>	<b>212</b>	<b>224</b>	<b>252</b>	<b>230</b>	<b>262</b>	<b>272</b>	<b>274</b>	<b>301</b>	<b>295</b>	<b>307</b>	<b>336</b>	<b>301</b>
rijbewijs	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
fiets	8	8	9	13	12	15	14	17	20	16	17	21	20	23	22	25	28	23
openbaar vervoer	35	35	35	35	40	58	35	40	62	71	71	71	75	93	71	75	98	110
cambio	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39
<b>totaal mobiliteit</b>	<b>85</b>	<b>85</b>	<b>86</b>	<b>90</b>	<b>94</b>	<b>115</b>	<b>91</b>	<b>99</b>	<b>124</b>	<b>128</b>	<b>129</b>	<b>133</b>	<b>137</b>	<b>158</b>	<b>134</b>	<b>142</b>	<b>167</b>	<b>175</b>
<b>onverwachte uitgaven</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
<b>totaal RB private huur</b>	<b>1374</b>	<b>1387</b>	<b>1806</b>	<b>1912</b>	<b>2035</b>	<b>2085</b>	<b>2223</b>	<b>2371</b>	<b>2716</b>	<b>1828</b>	<b>2179</b>	<b>2232</b>	<b>2353</b>	<b>2541</b>	<b>2454</b>	<b>2619</b>	<b>3034</b>	<b>2640</b>
<b>totaal RB sociale huur</b>	<b>1041</b>	<b>1054</b>	<b>1394</b>	<b>1500</b>	<b>1622</b>	<b>1673</b>	<b>1802</b>	<b>1951</b>	<b>2232</b>	<b>1664</b>	<b>1859</b>	<b>1912</b>	<b>2033</b>	<b>2221</b>	<b>2138</b>	<b>2303</b>	<b>2655</b>	<b>2320</b>

