HUMAN RIGHTS DAY

MENSWAARDIG LEVEN MET EEN MINIMUMINKOMEN?

Dossier over menswaardigheid, de doeltreffendheid van de Belgische minimuminkomens en de impact van sociale voordelen

CEBUD | CENTRUM VOOR BUDGETADVIES EN -ONDERZOEK @THOMAS MORE

CSB CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK

MENSWAARDIG LEVEN MET EEN MINIMUMINKOMEN?

Dossier over menswaardigheid, de doeltreffendheid van de Belgische minimuminkomens en de impact van sociale voordelen

CEBUD is het Centrum voor budgetadvies en -onderzoek en is als onderzoeks- en valorisatiecentrum verbonden aan de Thomas More-hogeschool.

CSB is het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck en is als onderzoekscentrum verbonden aan de Universiteit Antwerpen.

© CEBUD, Thomas More 2019 en CSB, Universiteit Antwerpen 2019

Redactie: Frederickx Marieke, Peeters Nele, Mertens Tinne, Storms Bérénice, Van Thielen Leen, Penne Tess

Het dossier 'Menswaardig leven met een minimuminkomen?' is een uitgave van CEBUD en CSB. Bij de samenstelling van deze uitgave is uiterste zorgvuldigheid nagestreefd. Desondanks kunnen CEBUD en CSB voor eventuele (druk)fouten en/of onvolledigheden geen aansprakelijkheid aanvaarden. Niets uit deze uitgave mag worden gereproduceerd door middel van druk, film, fotokopie of op enig andere manier zonder voorafgaandelijke schriftelijke toestemming van CEBUD en CSB.

1 Inleiding

Iedereen heeft recht op een behoorlijke levensstandaard. Dit recht werd op 10 december 1948 als artikel 25 opgenomen in de universele verklaring van de rechten van de mens:

> *"Everyone has the right to a **standard of living adequate** for the health and well-being of himself and of his family, …*

Samen met artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten vormt dit de belangrijkste juridische basis van het recht op een behoorlijke levensstandaard in het internationaal recht. In ons land werden de sociale en economische rechten in 1994 opgenomen in de Belgische Grondwet. Sindsdien hebben de Belgische politici - op alle beleidsniveaus - duidelijke verplichtingen om de nodige voorwaarden te scheppen om elke burger het recht op een behoorlijke levensstandaard te kunnen garanderen.

Hoewel er grote eensgezindheid is over het recht op een adequate levensstandaard en een menswaardig leven, is er geen consensus over wat dit precies inhoudt en welk inkomen hiervoor nodig is. De Belgische referentiebudgetten die sinds 2008 door CEBUD[1] worden ontwikkeld, helpen deze leemte op te vullen. **Op basis van een theoretisch en wetenschappelijk methodologisch kader illustreren de referentiebudgetten het minimale budget dat gezinnen nodig hebben om volwaardig te participeren in de samenleving**.

Voor dit dossier bundelen CEBUD en CSB[2] de krachten om een vergelijking te maken van de hoogte van de referentiebudgetten met de hoogte van de minimuminkomens van ons land. Daartoe bespreken we vooreerst wat referentiebudgetten zijn en waarom ze goed geschikt zijn als vergelijkingsmiddel om de doeltreffendheid van de minimuminkomens te beoordelen. Vervolgens vergelijken we de referentiebudgetten met de minimuminkomens in ons land (minimumloon, minimumwerkloosheidsuitkering, leefloon en inkomensgarantie voor ouderen[3]) en lichten we toe in welke mate deze inkomens Belgische gezinnen in staat stellen om een menswaardig leven te leiden. Tot slot tonen we aan dat adequate minimuminkomens een noodzakelijke voorwaarde vormen om een menswaardig bestaan te waarborgen, maar dat ze niet volstaan.

---

[1] CEBUD is het Centrum voor budgetadvies en -onderzoek van de Thomas More-hogeschool. Het bouwde de voorbije jaren een unieke expertise op in het onderzoek naar en het gebruik van referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie. Daarnaast richten de onderzoeksprojecten in het thema 'Armoede' zich op de vraag hoe de maatschappelijke participatie van kwetsbare doelgroepen kan worden bevorderd. Binnen het thema 'Geld & Gedrag' bestudeert CEBUD hoe we kunnen komen tot effectieve budget- en schuldhulpverlening en hoe de veerkracht van consumenten kan worden aangescherpt.

[2] CSB is het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck van de Universiteit Antwerpen. Het CSB-onderzoek focust zich op het thema 'Armoede en ongelijkheid in welvaartsstaten' en verloopt hoofdzakelijk langs drie belangrijke dimensies. Ten eerste tracht het Centrum inzicht te verwerven in de onderliggende oorzaken en mechanismen van armoede en inkomensongelijkheid. Ten tweede bestudeert het de ontwikkeling van sociaal beleid en de impact ervan op de architectuur van (verschillende types) welvaartsstaten. Ten derde tracht het CSB via haar onderzoek de impact van sociaal beleid op armoede en inkomensongelijkheid te begrijpen en verklaren.

[3] Voor een vergelijking met de minimale invaliditeitsuitkeringen en de inkomensvervangende tegemoetkoming, zie: Marchal, S., Cantillon, B. (2019).

2 Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie

Referentiebudgetten geven een antwoord op de vraag hoeveel inkomen een gezin minimaal nodig heeft om aan de maatschappij te kunnen deelnemen. Deze budgetten kunnen daarom gebruikt worden als maatstaf om te beoordelen of gezinnen met reële behoeften en in concrete leefsituaties een behoorlijke levensstandaard kunnen realiseren.

2.1 Wat is maatschappelijke participatie?

CEBUD definieert maatschappelijke participatie als *het vermogen van individuen om hun sociale rollen (bijvoorbeeld als kind, ouder, familielid, student, collega, lid van een vereniging, buur, vriend, vrijwilliger) in te vullen op een manier die voldoet aan de maatschappelijke verwachtingen en om de bijhorende verwachtingen mee vorm te geven.* Wanneer personen erin slagen hun verschillende sociale rollen naar behoren in te vullen, hebben ze het gevoel erbij te horen en ook hun steentje bij te dragen aan de samenleving. Dat is de kern van een menswaardig leven.

2.2 Een menswaardig inkomen

Er is geen *absoluut* antwoord te geven op de vraag hoeveel inkomen gezinnen nodig hebben om een menswaardig leven te realiseren. Dat komt omdat er geen eenduidig verband bestaat tussen de middelen die individuen nodig hebben aan de ene kant en hun eigenlijke mogelijkheden aan de andere kant (Sen, 2005). Zo kunnen gezinnen met gelijke financiële middelen toch ongelijke participatiemogelijkheden hebben. Hiervoor zijn diverse redenen denkbaar. De gezinsleden kunnen een verschillende gezondheidstoestand hebben of ongelijke sociale competenties (kennis, vaardigheden, attitudes). Naast individuele verschillen, geven ook samenlevingskarakteristieken aanleiding tot andere financiële noden. We denken hierbij niet alleen aan natuurlijke eigenschappen zoals het klimaat, de geografie of de natuurlijke rijkdommen van een land of regio, maar ook aan de mate waarin publieke goederen of diensten, zoals openbaar vervoer, onderwijs of cultuur toegankelijk zijn.

2.3 Referentiebudgetten als financiële ondergrens voor maatschappelijke participatie

Hieruit volgt dat het inkomen dat gezinnen minimaal nodig hebben om maatschappelijk te kunnen participeren *relatief* is en dus afhangt van individuele én maatschappelijke kenmerken. Eén inkomen vastleggen dat voor alle burgers geldt, is daardoor onmogelijk. Dit betekent echter niet dat er geen grenzen gesteld kunnen worden. Een financiële ondergrens geeft weer welk de kostprijs is van goederen en diensten die gezinnen minimaal nodig hebben om te kunnen deelnemen aan de samenleving. De Belgische referentiebudgetten beogen een dergelijke ondergrens te definiëren. Hierbij worden volgende veronderstellingen gemaakt:

- Alle gezinsleden verkeren in goede gezondheid.
- Gezinsleden beschikken over basisvaardigheden zoals het vergelijken van prijzen en informatie kunnen opzoeken.
- Publieke goederen en diensten zijn toegankelijk voor de gezinnen.

De Belgische referentiebudgetten zijn gebaseerd op de 'Theory of human need' (Doyal & Gough, 1991). Daarin stellen de auteurs dat volwaardige maatschappelijke participatie slechts mogelijk is

voor wie over een goede mentale en fysieke gezondheid beschikt en voldoende zelfredzaam kan zijn om zelfstandig te handelen en overeenkomstig eigen keuzes te maken. De twee universele basisbehoeften van gezondheid en autonomie worden door de auteurs verder geconcretiseerd in volgende intermediaire behoeften: gezonde voeding, adequate huisvesting, toegankelijke gezondheidszorg en persoonlijke verzorging, geschikte kleding, rust en ontspanning, een veilige kindertijd, veiligheid, betekenisvolle sociale relaties en mobiliteit (Storms & Van den Bosch, 2008; Storms, 2012).

In de referentiebudgetten lijst CEBUD vervolgens op welke producten en diensten, in welke hoeveelheid en tegen welke prijs minimaal noodzakelijk zijn om aan deze noden tegemoet te komen. Hierdoor geven de referentiebudgetten een accuraat beeld van het minimale budget dat huishoudens nodig hebben om deel te nemen en bij te dragen aan de maatschappij.

Om de referentiebudgetten te berekenen wordt een beroep gedaan op (inter)nationale richtlijnen, wetenschappelijke kennis, surveydata en data uit focusgroepen. Wanneer er onvoldoende objectieve handvatten voorhanden zijn, wordt een beroep gedaan op de ervaring van burgers. In focusgroepen worden burgers met een verschillende sociaaleconomische achtergrond samengebracht. Zij bespreken de noodzakelijkheid van een goed of dienst met het oog op het bevredigen van de genoemde behoeften. Daarnaast beoordelen focusgroepen ook de haalbaarheid en de aanvaardbaarheid van de referentiebudgetten in functie van een menswaardig leven. Elk jaar worden de referentiebudgetten opnieuw geprijsd en iedere vijf jaar worden ze aangepast aan de gewijzigde maatschappelijke verwachtingen.

2.4 Waarvoor worden de referentiebudgetten gebruikt?

De Belgische referentiebudgetten worden via diverse tools ontsloten voor gebruik in reële leefsituaties en ze worden voor verschillende doeleinden gebruikt:

- als wetenschappelijke indicator om de adequaatheid van de minimuminkomens te beoordelen (Penne, Cornelis, Storms, 2019);
- als wetenschappelijke indicator om de betaalbaarheid van publieke goederen en diensten te beoordelen (Vanhille, Goedemé, Penne, Van Thielen, Storms, 2018; Winters et al., 2018);
- als webtool om de behoeftigheid van individuele leefsituaties te beoordelen door OCMW's (REMI), schuldbemiddelaars (MELISA), diensten studentenvoorzieningen (STUFI) en middenveldorganisaties (budgetcalculator);
- als benchmark om omstreden inspanningen van OCMW's te beoordelen door arbeidsrechters;
- als benchmark voor het bepalen van de kredietwaardigheid van consumenten door banken;
- om aan te tonen welke effecten worden teweeggebracht door beleid dat gericht is op het verhogen van de toegankelijkheid van noodzakelijke (publieke) goederen en diensten zoals huisvesting, energie, mobiliteit, onderwijs of kinderopvang;
- Om zichtbaar te maken welke levensomstandigheden gepaard gaan met een minimuminkomen uit sociale bijstand, sociale zekerheid of arbeid.

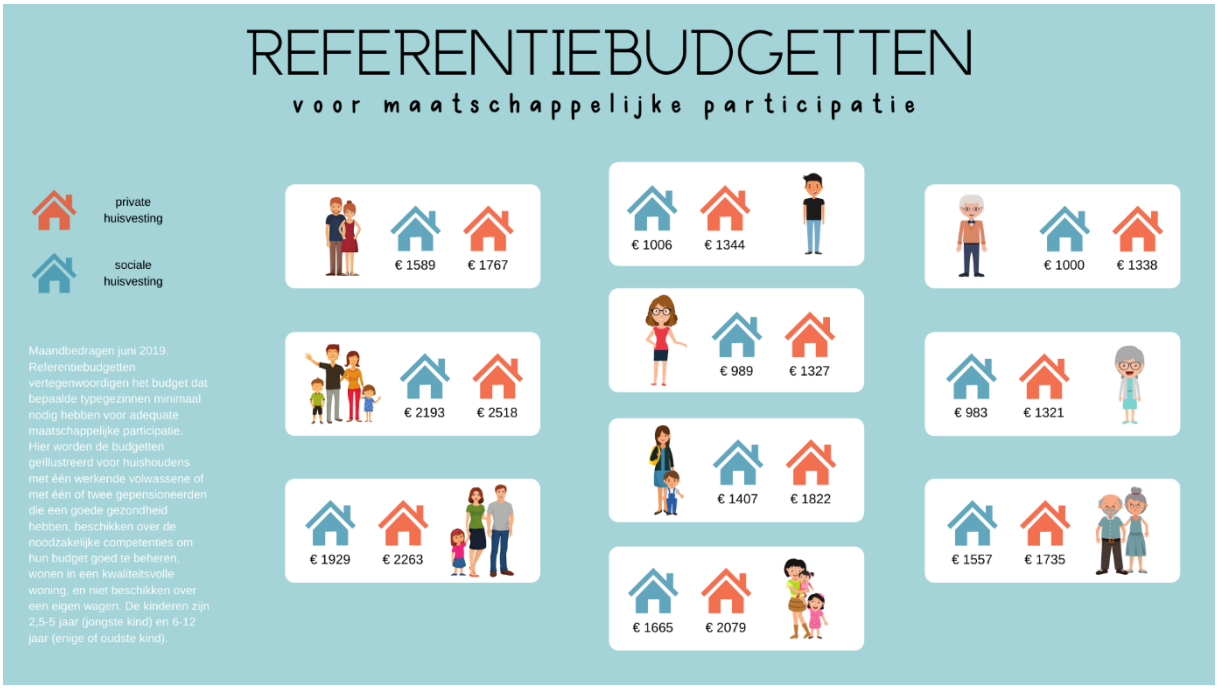
2.5 Hoeveel bedragen de referentiebudgetten?

Omwille van het relatieve karakter is het onmogelijk één bedrag naar voren te schuiven dat volstaat om maatschappelijk te participeren. Ter illustratie berekent CEBUD referentiebudgetten voor

specifieke typegezinnen. Deze geven het minimale budget dat deze typegezinnen nodig hebben indien alle leden van het gezin in goede gezondheid verkeren, hun budget goed kunnen beheren en de noodzakelijke goederen en diensten voor hen toegankelijk zijn. Daarnaast veronderstelt de berekening dat elk typegezin kan gebruikmaken van het openbaar vervoer en geen eigen wagen nodig heeft[4].

Onderstaande figuur toont de referentiebudgetten van 2019 voor enkele typegezinnen die een sociale woning of een private woning huren. Het onderscheid tussen beide woonvormen is belangrijk, omdat de woonlasten een bijzonder groot verschil maken in het minimaal noodzakelijke budget. Wie over een sociale woonst beschikt, heeft opvallend lagere woonlasten en heeft dus een beperkter budget nodig dan wie op de private huisvestingsmarkt moet huren.

Figuur 1 – De hoogte van de referentiebudgetten voor negen typegezinnen (werkende volwassenen, alle gezinsleden verkeren in goede gezondheid, zijn huurders op de private of sociale woningmarkt).



©CEBUD, maandbedragen, juni 2019

In de praktijk kunnen referentiebudgetten worden berekend voor elk individueel gezin. Dankzij diverse tools kunnen hulp- en dienstverleners op basis van de reële behoeften van gezinnen en hun concrete leefsituatie berekenen hoeveel inkomen zij minimaal nodig hebben om maatschappelijk te kunnen participeren. OCMW's maken daarvoor bijvoorbeeld gebruik van de webapplicatie REMI, waarvan het acroniem staat voor REferentiebudgetten voor een Menswaardig Inkomen. Deze tool laat toe om aanpassingen in rekening te brengen voor gezinnen die niet beantwoorden aan de gemaakte veronderstellingen. Zo zullen gezinnen met extra zorgnoden of een inadequate huisvesting

[4] Indien gezinnen gehuisvest zijn in regio's waar het openbaar vervoer er niet in slaagt om voldoende basismobiliteit te realiseren, moet tussen de 189 euro (5.000 km per jaar) en 218 euro (10.000 km per jaar) per maand worden bijgeteld voor de aanschaf, het gebruik en het onderhoud van een auto (prijzen voor 2019).

bijkomende kosten hebben ten opzichte van de typegezinnen die we in dit dossier behandelen. Hun referentiebudgetten zullen in realiteit daardoor hoger liggen.

3 Hoe doeltreffend is de Belgische minimuminkomensbescherming ?

Door de referentiebudgetten voor specifieke gezinstypes te vergelijken met de minimuminkomens waarover deze gezinnen kunnen beschikken, wordt duidelijk of deze minimuminkomens voldoende hoog zijn om een volwaardige maatschappelijke participatie, en dus menswaardig leven, mogelijk te maken. In dit dossier vergelijken we de referentiebudgetten met het minimumloon, de minimumwerkloosheidsuitkering, het leefloon en de inkomensgarantie voor ouderen. De vergelijking met de beschikbare minimuminkomens hanteert de meest recente beschikbare cijfers (2018).

De grafieken zijn als volgt samengesteld: de verticale balken tonen de diverse categorieën waaruit de referentiebudgetten zijn opgebouwd. Deze budgetten worden berekend voor zowel gezinnen die een sociale woning huren als voor gezinnen die op de private huisvestingsmarkt huren. Vervolgens tonen de horizontale lijnen de hoogte van het besteedbaar inkomen. In de berekening van de besteedbare inkomens houden we rekening met sociale zekerheidsbijdragen, belastingen, kinderbijslag en schooltoelage.

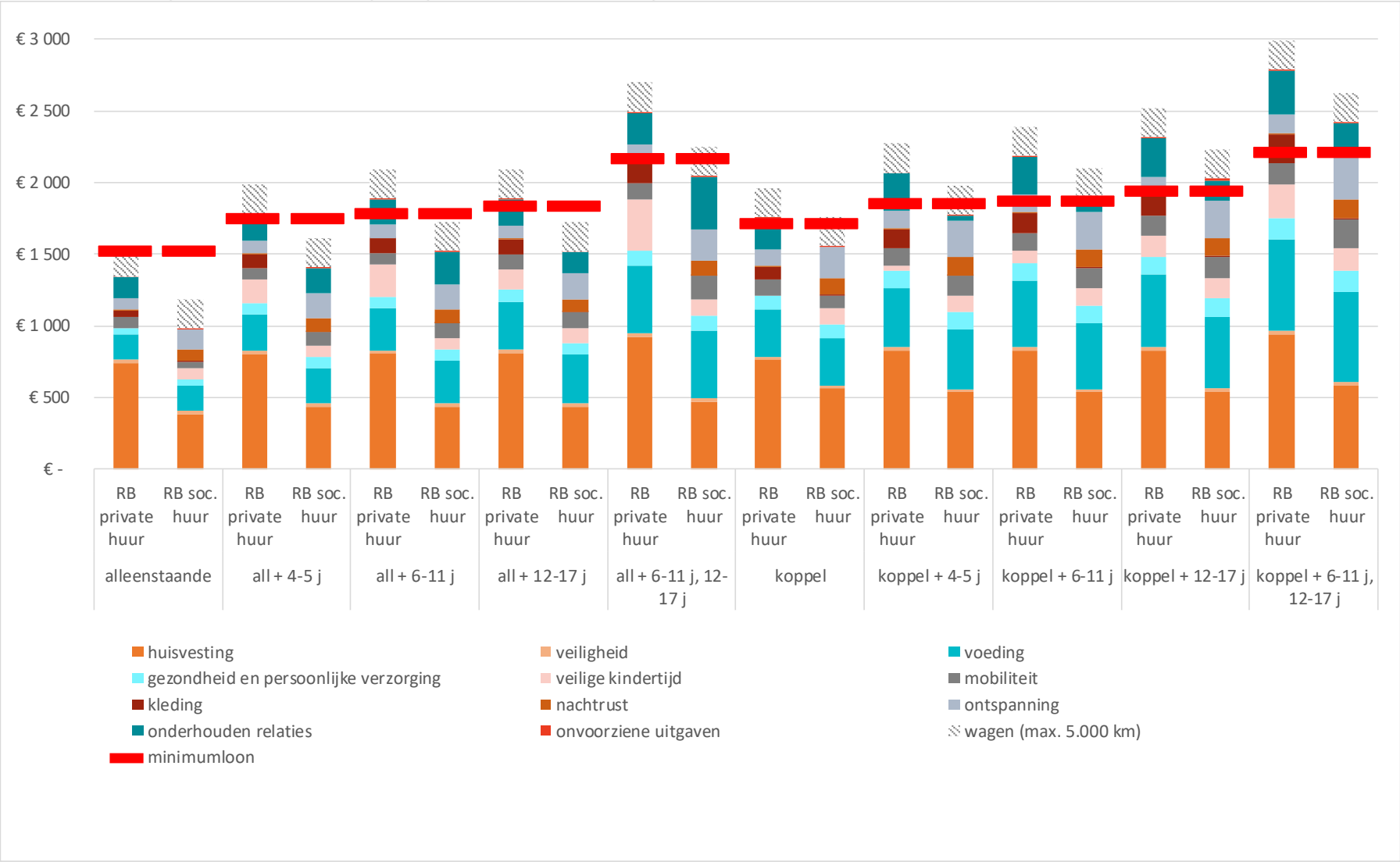
3.1 Minimumloon

Het gewaarborgd gemiddeld minimum maandinkomen (GGMMI) is het brutominimumloon dat van toepassing is op alle sectoren in België. Elke werkgever is verplicht minstens dit GGMMI uit te betalen aan zijn werknemers. Het GGMMI is voor de eerste keer vastgelegd door de nationale arbeidsraad in 1975 en wordt uitgewerkt in collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO). Sectoren kunnen bijkomende cao's afsluiten met andere minimumlonen, maar deze mogen nooit lager zijn dan het GGMMI. Anno 2019 zijn er drie GGMMI's van toepassing. Ze worden uitgedrukt in brutobedragen:

- Categorie 1: zonder werkervaring
- Categorie 2: 6 maanden dienst
- Categorie 3: 12 maanden dienst

In de vergelijking tussen het minimumloon en de referentiebudgetten gaan we uit van het minimumloon dat voor alle Belgische sectoren geldt in categorie 1. Het te besteden minimuminkomen uit arbeid wordt per gezinstype vergeleken met het referentiebudget voor datzelfde gezin. Concreet betekent dit dat we voor elk gezinstype het brutominimumloon, de kinderbijslag, de schooltoelagen, de bijdragen aan de sociale zekerheid en de personenbelasting (op basis van het gezinstype) in rekening brengen. We maken de berekeningen voor eenverdienersgezinnen en veronderstellen daarbij ook dat dit minimumloon de enige inkomensbron is voor het gezin.

Figuur 2 – Vergelijking van het besteedbaar inkomen uit het minimumloon met de referentiebudgetten private en sociale huur voor enkele typegezinnen (werkende eenverdieners, alle gezinsleden verkeren in goede gezondheid). Maandbedragen 2018



Uit de grafiek leren we het volgende voor gezinnen (zonder wagen) die op de private huisvestingsmarkt huren:

- Het minimumloon volstaat enkel voor een alleenstaande zonder kinderen.
- Voor alle andere gezinstypes is het minimumloon (inclusief kinderbijslag) onvoldoende hoog om volwaardig te participeren aan de samenleving.
- Voor koppels met kinderen is het tekort groter in vergelijking met een alleenstaande met hetzelfde aantal kinderen.

Voor gezinnen (zonder wagen) die een sociale woning huren, is het beeld gunstiger:

- Een minimumloon volstaat voor de meeste gezinstypes om volwaardig te kunnen participeren aan de maatschappij.
- Voor een koppel met een kind in de lager school (6-11 jaar) of het middelbaar (12-17 jaar) is het minimumloon onvoldoende om menswaardig te leven, zeker als er twee kinderen in het gezin zijn.

Wanneer een gezin een wagen nodig heeft om zich van en naar het werk te verplaatsen, stijgen de referentiebudgetten met minstens 202 euro per maand (in de veronderstelling dat het om een tweedehandswagen gaat waarmee 5.000 km per jaar wordt gereden). Voor koppels die een wagen nodig hebben, is het minimumloon steeds onvoldoende (zowel voor private als sociale huurmarkt). Ook voor een alleenstaande die op de private markt huurt, is het minimumloon in dat geval onvoldoende om menswaardig te leven.

3.2 Minimumwerkloosheidsuitkering

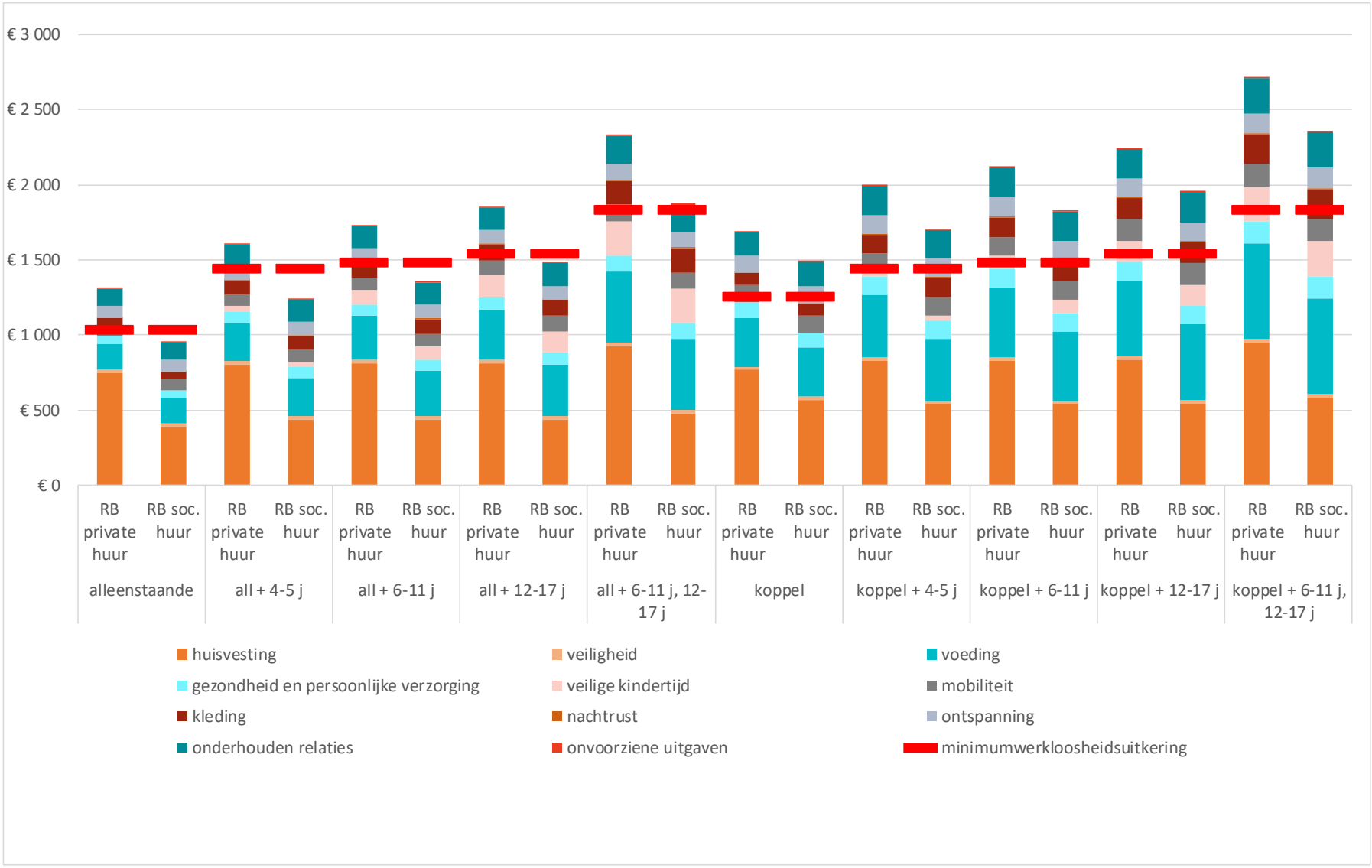
Wanneer iemand ongewild werkloos is, ontvangt hij of zij een werkloosheidsuitkering. De hoogte van deze uitkering is afhankelijk van drie factoren:

- de gezinstoestand: alleenstaande, samenwonende met gezinslast, samenwonende zonder gezinslast;
- het laatst verdiende loon;
- het beroepsverleden.

Een werkloosheidsuitkering is bovendien degressief, wat inhoudt dat het uitgekeerde bedrag daalt doorheen de tijd. In onderstaande vergelijking werken met de minimumwerkloosheidsuitkering voor langdurig werklozen.

Om het besteedbaar inkomen voor alle gezinstypes te berekenen, verrekenen we de kinderbijslag, de schooltoelage en de personenbelasting (op basis van het gezinstype) in de netto werkloosheidsuitkering. Dit besteedbaar inkomen vergelijken we met de referentiebudgetten. Opnieuw gaan we ervan uit dat de minimumwerkloosheidsuitkering de enige bron van inkomsten is voor het typegezin.

Figuur 3 – Vergelijking van het besteedbaar inkomen uit de minimumwerkloosheidsuitkering met de referentiebudgetten private en sociale huur voor enkele typegezinnen (niet-werkenden, alle gezinsleden verkeren in goede gezondheid, geen wagen nodig). Maandbedragen 2018.



Uit de grafiek blijkt het volgende voor gezinnen die huren op de private huisvestingsmarkt:

- De minimumwerkloosheidsuitkering is voor geen enkel gezinstype voldoende om een menswaardig leven te leiden.
- Het tekort loopt sterker op voor koppels in vergelijking met een alleenstaande met hetzelfde aantal kinderen.

Voor gezinnen die een sociale woning huren, stellen we het volgende vast:

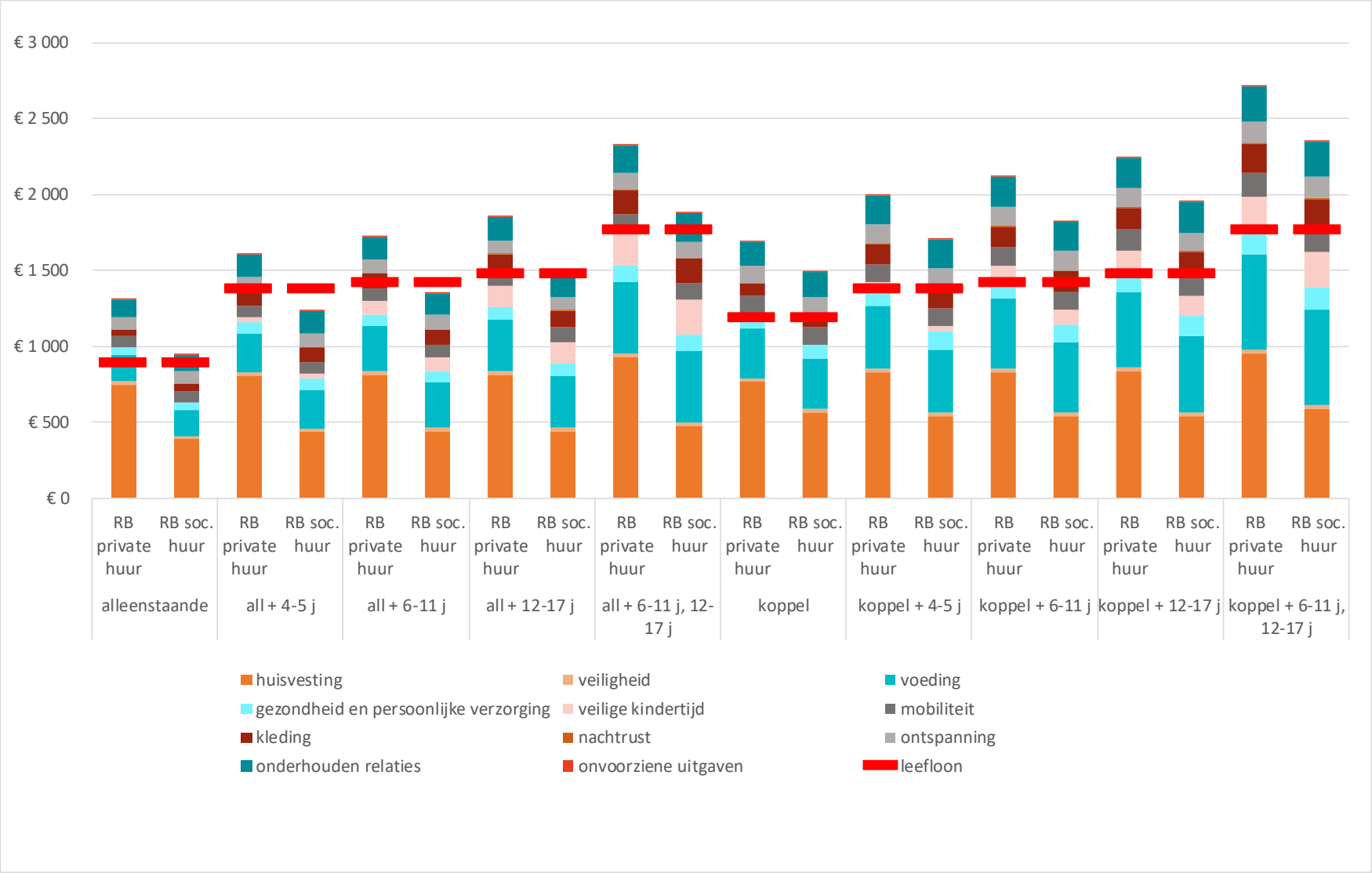
- De werkloosheidsuitkering is voor bijna alle alleenstaanden (met en zonder kinderen) voldoende.
- Voor alleenstaanden met een kind in het lager onderwijs (6-11 jaar) en een kind in het middelbaar onderwijs (tussen 12 en 17 jaar) is de minimumwerkloosheidsuitkering (inclusief kinderbijslag) onvoldoende om menswaardig te leven.
- De minimumwerkloosheidsuitkering (inclusief kinderbijslag en schooltoelage) is voor koppels (met en zonder kinderen) nooit voldoende om een menswaardig leven te verzekeren.

3.3 Leefloon

Wanneer personen over geen of onvoldoende bestaansmiddelen beschikken, hebben ze recht op een leefloon. De hoogte van dit leefloon wordt bepaald door de gezinstoestand. Er is een leefloonbedrag voor een alleenstaande, een samenwonende met gezinslast en een samenwonende zonder gezinslast.

In onze oefening vertrekken we van de leeflonen van de verschillende gezinstypes en verrekenen we de kinderbijslag, de schooltoelagen en de personenbelasting (op basis van het gezinstype). Dit beschikbaar inkomen vergelijken we met de referentiebudgetten voor deze gezinnen. We gaan ervan uit dat dit het enige beschikbare inkomen voor het gezin is.

Figuur 4 – Vergelijking van het besteedbaar inkomen uit het leefloon met de referentiebudgetten private en sociale huur voor enkele typegezinnen (niet-werkenden, alle gezinsleden verkeren in goede gezondheid, geen wagen nodig). Maandbedragen 2018.



Voor gezinnen die een woonst huren op de private huisvestingsmarkt stellen we het volgende vast:

- Het leefloon is voor elk gezinstype ontoereikend.
- Het tekort is groter voor koppels met kinderen in vergelijking met alleenstaanden die evenveel kinderen heeft in dezelfde leeftijdscategorie(ën).

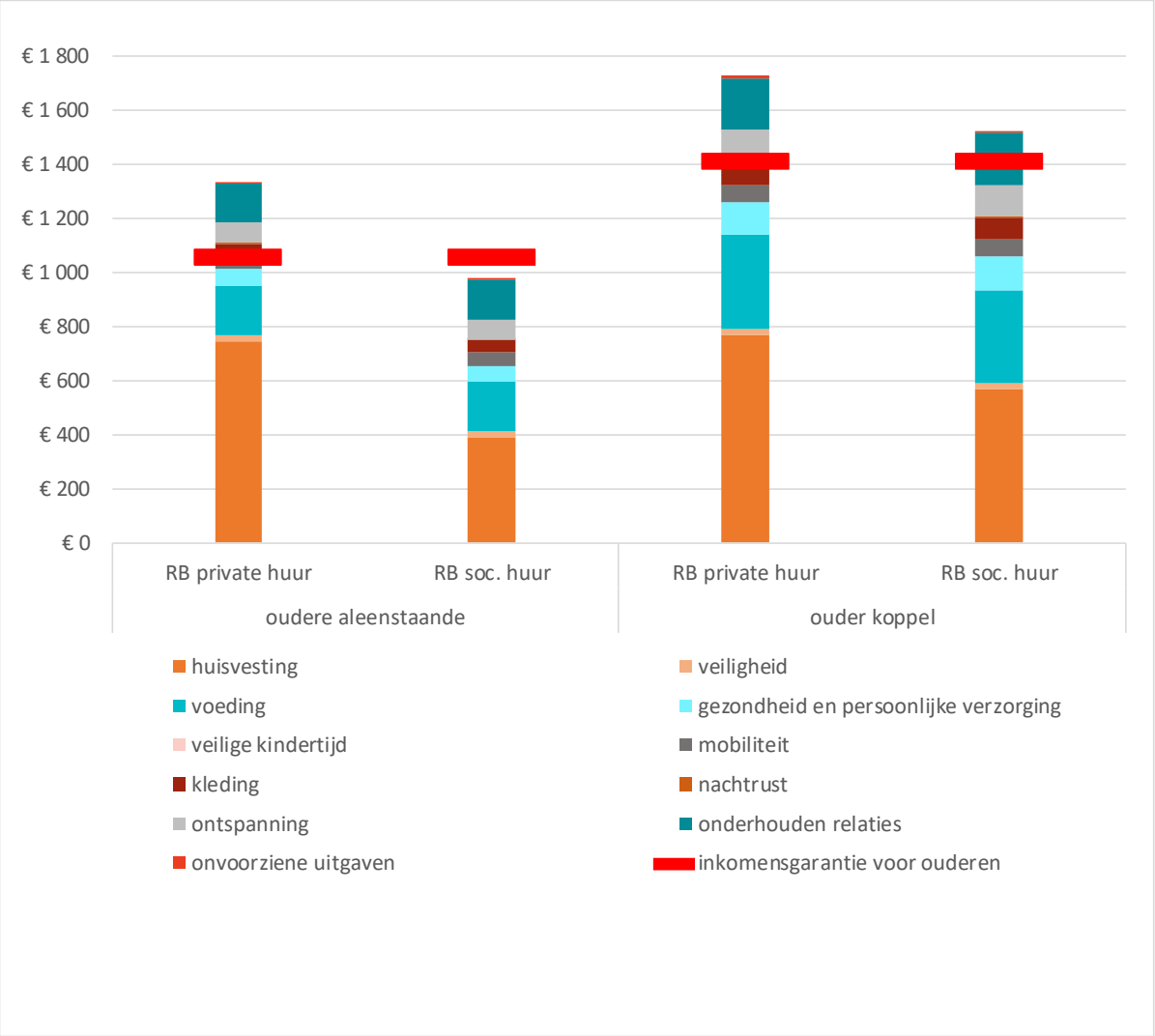
Zelfs wanneer gezinnen kunnen beschikken over een sociale woning, is het leefloon vaak ontoereikend:

- Het is ontoereikend voor alle koppels, al dan niet met kinderen. De oorzaak ligt hiervoor in de hoogte van het leefloon: dat houdt namelijk geen rekening met de aanwezigheid van een tweede volwassene in een gezin. Een koppel met kinderen krijgt daardoor dezelfde uitkering als een alleenstaande met kinderen.
- Ook voor een alleenstaande zonder kinderen is het leefloon ontoereikend.
- Voor een alleenstaande met een kind in het middelbaar onderwijs (12-17 jaar) is het leefloon vermeerderd met de kinderbijslag en de schooltoelage onvoldoende om menswaardig te leven.
- Voor een alleenstaande met een kleuter of een kind in de lagere school is het leefloon wel voldoende om menswaardig te leven.

3.4 Inkomensgarantie voor ouderen

De inkomensgarantie voor ouderen (IGO) is een uitkering voor 65-plussers die niet over voldoende eigen middelen beschikken. Voor een alleenstaande oudere bedroeg het IGO in 2018 1.053 euro. Voor een ouder koppel bedroeg het IGO 1.403 euro in 2018. In onderstaande grafiek vergelijken we deze bedragen met de referentiebudgetten voor ouderen. Opnieuw veronderstellen we dat het IGO het enige beschikbare gezinsinkomen is.

Figuur 5 – Vergelijking van het besteedbaar inkomen uit de inkomensgarantie voor ouderen met de referentiebudgetten private en sociale huur voor enkele typegezinnen (niet-werkenden, alle gezinsleden verkeren in goede gezondheid, geen wagen nodig). Maandbedragen 2018



Voor 65-plussers die huren op de private huisvestingsmarkt toont de grafiek het volgende aan:

- De inkomensgarantie is zowel voor een alleenstaande als voor koppels onvoldoende om menswaardig te leven.
- Het tekort is groter voor een ouder koppel dan voor een alleenstaande oudere.

Bovendien stellen we het volgende vast voor 65-plussers die een sociale woning huren:

- De inkomensgarantie voor ouderen voor een alleenstaande is net voldoende om menswaardig te leven.
- De inkomensgarantie voor een ouder koppel is nog steeds onvoldoende om menswaardig te leven.

Bij de berekening van het inkomen dat een typegezin minimaal nodig heeft om een menswaardig leven te waarborgen, veronderstellen we dat alle gezinsleden in een goede gezondheid verkeren. Wanneer individuen in realiteit (structurele) gezondheidsklachten en/of zorgnoden hebben, zal hun

noodzakelijke inkomen veelal een stuk hoger liggen. In het geval van huishoudens met 65-plussers is de kans reëel dat zij met extra gezondheidsuitgaven worden geconfronteerd en dat hun benodigde inkomen desgevallend hoger zal liggen.

4 Impact van aanvullende rechten en sociale voordelen op de hoogte van de referentiebudgetten

In Vlaanderen kennen we heel wat verschillende maatregelen of tegemoetkomingen die bedoeld zijn om de kosten voor bepaalde huishoudens te beperken. Zo is er bijvoorbeeld het sociaal tarief voor gas of elektriciteit, een verhoogde tegemoetkoming in de gezondheidszorg, kinderbijslag, schooltoelagen, enzovoort. Al deze maatregelen en tegemoetkomingen zijn in het leven geroepen door de federale, Vlaamse en lokale overheden of door aanbieders van bepaalde goederen en diensten. Al deze instanties bepaalden vaak onafhankelijk van elkaar de voorwaarden en de inkomensgrenzen die van toepassing zijn voor de maatregel of tegemoetkoming die zij in het leven riepen. Dat leidt er momenteel toe dat het landschap van sociale rechten en tarieven bijzonder onoverzichtelijk is.

Om de impact van enkele veelvoorkomende sociale voordelen in te schatten op het budget dat gezinnen nodig hebben, rekenden we deze door in de referentiebudgetten van enkele typegezinnen. Daarbij veronderstellen we dat de gezinnen die recht hebben op deze voordelen goed zijn geïnformeerd, dat ze tijd en energie kunnen besteden aan het opzoeken en aanvragen van deze tegemoetkomingen en dat de instellingen en organisaties die deze sociale tarieven toekennen (of gezinnen hiernaar verwijzen) toegankelijk zijn voor iedereen. Deze assumpties zijn in veel gevallen helaas niet realistisch. Er wordt geschat dat de 'non-take-up' of het niet (kunnen) realiseren van rechten bijzonder groot is en dat deze voor bepaalde tegemoetkomingen de 40% overschrijdt (Van Hootegem & De Boe, 2017].

Tabel 1 geeft een overzicht van enkele veelvoorkomende sociale voordelen die we in rekening brachten voor deze oefening, de instantie die ze toekent en de voorwaarden die eraan gekoppeld zijn. De schuingedrukte maatregelen worden in principe automatisch toegekend, de overige maatregelen dienen zelf te worden aangevraagd.

Tabel 1 - Overzicht van enkele veelvoorkomende maatregelen en tegemoetkomingen, de toekennende instantie en de gekoppelde voorwaarden.

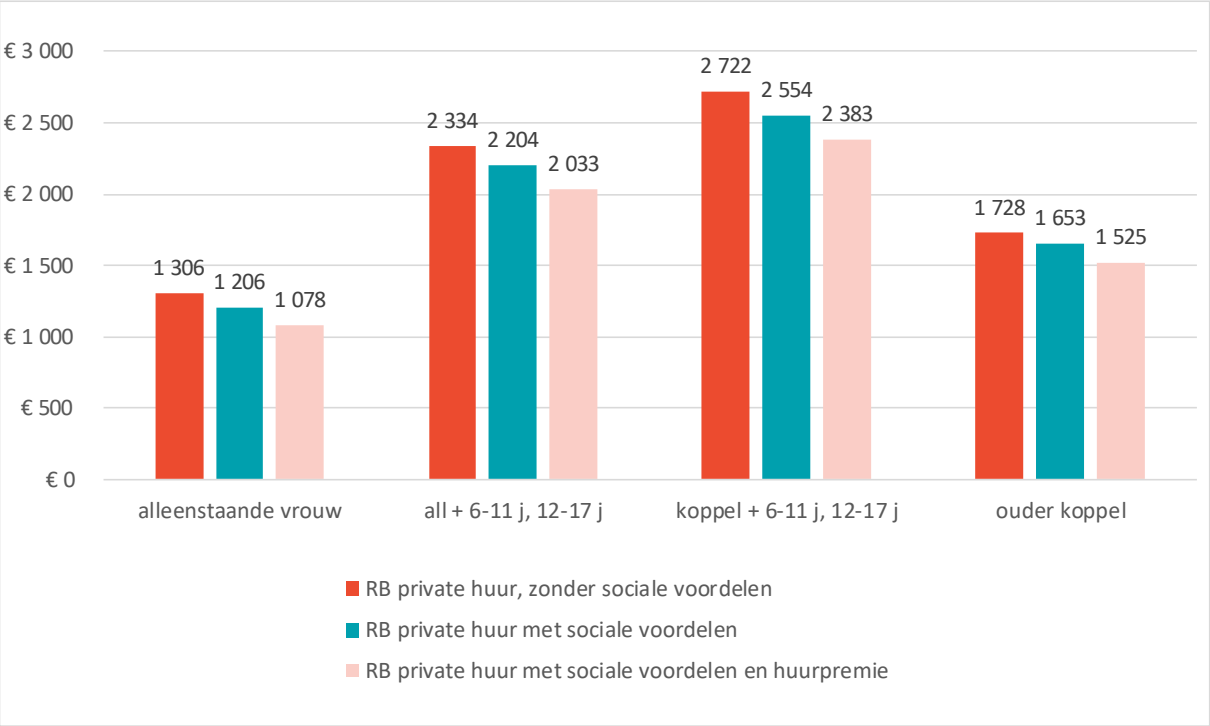
Maatregel of tegemoetkoming	Toekennende instantie	Voorwaarden
Huurpremie	Vlaamse regering	Inkomensgrenzen + 4 jaar wachtlijst SHVM + max. huurprijs
Stookoliefonds toelage	Vzw Sociaal Verwarmingsfonds	Inkomensgrenzen (VT) of verhoogde tegemoetkoming of schuldoverlast
Maximumprijs elektriciteit en aardgas	*Energieleveranciers*	*Leefloon, invaliditeit of tegemoetkoming ouderen*
Sociale correctie Vlaamse energieheffing	*Vlaamse regering*	*Beschermde afnemer, budgetmeter, stroombegrenzer*
Kortingsbon energiezuinige apparaten	Netbeheerder	Leefloon, invaliditeit of tegemoetkoming ouderen
Sociaal tarief leidingwater	*Drinkwatermaatschappij*	*Leefloon, invaliditeit of tegemoetkoming ouderen*
Verhoogde tegemoetkoming (VT)	*Ziekenfonds*	*Specifieke categorieën + inkomensgrenzen*
Korting op Vlaamse zorgverzekering	*Vlaamse zorgkas*	*Specifieke categorieën + inkomensgrenzen*
De Lijn-korting	De Lijn	Leefloon of verhoogde tegemoetkoming of tegemoetkoming ouderen of verblijf in lokaal opvanginitiatief
Sociaal tarief telefonie en internet	Telefoonmaatschappij	Leefloon, specifieke handicap of 65+ met verhoogde tegemoetkoming
Vrijstelling/korting provinciebelasting	Provincie	Leefloon en/of verhoogde tegemoetkoming

De impact van bovenstaande sociale voordelen op het noodzakelijke inkomen wordt weergegeven in onderstaande grafiek. De grafiek toont de referentiebudgetten voor gezinnen die recht hebben op een leefloon en die een woning huren op de private huisvestingsmarkt.

In de praktijk hebben enkel degenen die recht hebben op een leefloon of een inkomensgarantie voor ouderen ook recht op alle sociale voordelen uit Tabel 1. Eénverdieners met een minimumloon kunnen bijvoorbeeld geen aanspraak maken op al deze sociale voordelen: zeker wanneer zij geen kinderen ten laste hebben, overstijgt hun inkomen de meeste van de huidige inkomensgrenzen. In het licht van de vaststellingen die we deden inzake de doeltreffendheid van het minimumloon dringt de nood zich op om de toekenningsvoorwaarden, en in het bijzonder de inkomensgrenzen van de

aanvullende sociale voordelen (hoogte en aanpassingen per persoon ten laste) te herzien voor alle gezinnen met een minimaal inkomen uit arbeid of uit sociale zekerheid en sociale bijstand.

Figuur 6 - Vergelijking van het referentiebudget private huur zonder en met sociale voordelen en huurpremie. Cijfers van 2018.



Dat het opnemen van sociale voordelen loont, blijkt duidelijk uit bovenstaande grafiek. Het referentiebudget voor een **alleenstaande vrouw** die recht heeft op een leefloon en huurt op de private markt bedroeg 1.306 euro in 2018. Dankzij bovenstaande sociale voordelen kan ze haar noodzakelijke budget met **100 euro** per maand verminderen. Als ze tegelijkertijd een huurpremie krijgt (voor kandidaat-huurders die al vier jaar ononderbroken op de wachtlijst staan bij een sociale huisvestingsmaatschappij) daalt haar noodzakelijke, maandelijkse budget opnieuw met **128 euro**. Het referentiebudget voor deze alleenstaande vrouw bedraagt dan niet langer 1.306 euro maar 1.078 euro.

Het noodzakelijke budget voor een **koppel met twee kinderen** (in de lagere school en het middelbaar onderwijs) bedraagt het referentiebudget 2.722 euro. Door hun sociale voordelen in orde te brengen, daalt dit bedrag met 168 euro per maand. Indien zij ook een huurpremie ontvangen, daalt hun noodzakelijk budget opnieuw met 171 euro. Hun referentiebudget daalt dan van 2.722 euro naar 2.383 euro.

5 Besluit

In dit dossier gebruikten we referentiebudgetten als maatstaf om na te gaan of de Belgische minimuminkomens voldoende hoog zijn om maatschappelijke participatie mogelijk te maken. Bij de opmaak van referentiebudgetten gaan we ervan uit dat alle gezinsleden in goede gezondheid verkeren en bovendien toegang hebben tot de goederen en diensten waarop zij recht hebben. Deze

voorwaarden blijken in de realiteit vaak niet vervuld te zijn, zeker niet voor gezinnen in armoede. Zo zijn er veel gezinnen die extra zorgnoden hebben of gezinnen die hogere energie- en waterkosten hebben omdat ze in een niet kwaliteitsvolle woning wonen. De referentiebudgetten zijn daarom ook een **financiële ondergrens**. In de realiteit ligt het budget dat kwetsbare gezinnen minimaal nodig hebben om volwaardig aan de maatschappij deel te nemen vaak hoger.

Uit de vergelijking van de referentiebudgetten met de Belgische minimuminkomens blijkt:

- dat de **minimumwerkloosheidsuitkeringen en de leeflonen** in België **bijna altijd onvoldoende** zijn om menswaardig te kunnen leven;
- dat de **minimumlonen vaak onvoldoende** zijn wanneer gezinnen op de private woningmarkt een woning huren;
- dat de **inkomensgarantie voor ouderen** enkel volstaat voor en alleenstaande 65-plusser die een sociale woning huurt;
- dat het tekort voor **koppels** meestal groter is dan voor een alleenstaande met eenzelfde aantal kinderen uit dezelfde leeftijdscategorieën;
- dat typegezinnen die beschikken over een **sociale woning** minder vaak een financieel tekort hebben. Dat verklaart mee waarom de vraag naar sociale woningen groter is dan het aanbod. Op 31 december 2018 stonden liefst 153.910 personen ingeschreven als kandidaat-huurder voor een sociale woning in Vlaanderen (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, 2018).

Om de leefsituatie van gezinnen te verbeteren, moet het besteedbaar inkomen voor gezinnen die een beroep moeten doen op een minimuminkomen worden verhoogd. Dit kan door de bedragen van de minimuminkomens op te trekken. Dat geldt niet alleen voor de vervangingsinkomens maar ook voor het minimumloon.

Een tweede manier om het besteedbaar inkomen van gezinnen te verhogen, is door in te zetten op maatregelen die de kosten voor noodzakelijke goederen en diensten verlagen. Daarbij moet ervoor gezorgd worden dat deze maatregelen toegankelijk zijn voor de personen die er recht op hebben. Anno 2019 worden de meeste voordelen nog steeds niet automatisch toegekend en moeten individuen zelf het initiatief nemen en een aanvraag indienen. Dat veronderstelt dat burgers goed weten welke sociale voordelen er bestaan en waarop ze (eventueel) recht hebben. Om individuen daarin te ondersteunen, is een kennissysteem dat alle benodigde en correcte informatie bundelt een noodzakelijke voorwaarde. De rechtenverkenner die hiervoor in het leven werd geroepen door de Vlaamse Overheid slaagt er helaas niet in up-to-date te blijven. Ook de kennis die maatschappelijk werkers en andere hulp- en dienstverleners hebben van alle beschikbare sociale voordelen staat sterk onder druk. Investeren in een degelijke kennissysteem en het aanscherpen van de kennis in het sociale werkveld is absoluut nodig.

De referentiebudgetten maken voor beleidsvoerders duidelijk hoeveel inkomen gezinnen minimaal nodig hebben om volwaardig aan de samenleving te kunnen deelnemen. Ze verduidelijken hoe het verminderen van kosten en het verbeteren van de toegang tot publieke goederen en diensten een directe impact heeft op de bestedingsmogelijkheden van lage-inkomensgezinnen. De referentiebudgetten illustreren ook dat het verlagen van uitgaven en het uitputten van rechten voor bepaalde gezinstypes niet volstaat. Een daadwerkelijke verhoging van de minimuminkomens is voor deze gezinnen de enige mogelijkheid om de essentiële bestaansmiddelen te garanderen die ze nodig hebben om te ontsnappen uit armoede.

6 Literatuurlijst

Doyal, L., & Gough, I. (1991). A theory of human need. Houndmills: Macmillan Education Ltd.

Hootegem, H. & De Boe, F. (2017). Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren, pp. 55-62. in Samenleving & Politiek, Jaargang 24, 2017, nr. 10 (december)

Marchal, S., Cantillon, B. (2019). Hoofdstuk 6. Een analyse van de generositeit van de inkomensvervangingen voor personen met een handicap, in: Hermans, K., Dubois, J-M en Vanroose, A. (red.). *Armoede en handicap*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie & FOD Sociale Zekerheid.

Penne, T., Cornelis, I., & Storms, B. (2019). All we need is…Reference Budgets as an EU Policy Indicator to Assess the Adequacy of Minimum Income Protection. Social Indicators Research, 1-23.

Sen, A. (2005). Human Rights and Capabilities. *Journal of Human Development, 6*(2).

Storms, B., & Van den Bosch, K. (Eds.). (2009). *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*. Leuven / Den Haag: Acco

Storms, B. (2012). *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie. Doctoraal proefschrift.* (PhD), UA, Antwerpen.

Vanhille, J., Goedemé, T., Penne, T., Van Thielen, L., Storms, B. (2018). Measuring water affordability in developed economies. The added value of a needs-based approach. Journal of environmental management, 217, p.611-620. https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2018.03.106

Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (2019). Kandidaat-huurders. Statistisch bulletin 2018. Versie 1.0. Online. https://www.vmsw.be/Portals/0/objects/Footer/Statistieken/2018_KHs/20190812_BulletinKH2018_v4.pdf

Winters, S., Buyst, E., Ceulemans, W., Elsinga, M., Heylen, K., Ryckewaert, M., Van den Broeck, K., Verstraeten, L., Vastmans, F., Verbeeck, G. (2018). Voorstel tot indicatoren voor het Vlaamse woonbeleid. Versie 2018 (9055505951). Leuven: Steunpunt Wonen.

CEBUD | CENTRUM VOOR BUDGETADVIES EN -ONDERZOEK @THOMAS MORE

CSB CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK

MENSWAARDIG LEVEN MET EEN MINIMUMINKOMEN?

Een dossier van het Centrum voor budgetadvies en -onderzoek (CEBUD) en het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB).

CEBUD | CENTRUM VOOR BUDGETADVIES EN -ONDERZOEK @THOMAS MORE

CSB CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK