

Minimuminkomens beschermen *niet* tegen armoede

MARIEKE FREDERICKX, BÉRÉNICE STORMS, HELEEN DELANGHE & TESS PENNE ·

Onderzoekers CEBUD, het Centrum voor budgetadvies en -onderzoek van Thomas More hogeschool

Het minimuminkomen in Vlaanderen volstaat meestal niet om menswaardig te kunnen leven en ook de impact van sociale voordelen is vaak onvoldoende. Sociale huisvesting maakt wel een groot verschil, maar daar nemen de wachtlijsten toe. Er is nood aan sterk federaal en regionaal beleid.

MENSWAARDIG INKOMEN ALS GRONDRECHT

Sinds het recht op menswaardig leven in 1994 werd opgenomen in de Belgische grondwet (artikel 23) hebben politici op alle beleidsniveaus duidelijke verplichtingen om de voorwaarden te scheppen zodat elke burger de mogelijkheid krijgt om een menswaardig leven te leiden. Niettegenstaande er een grote eensgezindheid is over dit recht, hebben beleidsmakers nood aan een benchmark die dit recht vertaalt in een menswaardig besteedbaar inkomen.

De Belgische referentiebudgetten¹, die sinds 2008 worden opgemaakt door CEBUD (Centrum voor budgetadvies en -onderzoek), vullen deze leemte op. Referentiebudgetten zijn geprijsde korven van goederen en diensten die, op basis van wetenschappelijk onderzoek, een antwoord geven op de vraag hoeveel inkomen een gezin minimaal nodig heeft om volwaardig aan de samenleving deel te nemen. Het antwoord op deze vraag is voor elk gezin anders en afhankelijk van individuele noden van het gezin. Zo resulteert een slechte gezondheidstoestand vaak in bijkomende financiële noden. Ook kenmerken van de maatschappij, zoals de betaalbaarheid van onderwijs, energie en openbaar vervoer, geven aanleiding tot verschillende financiële noden.

MINIMUMINKOMENS ZIJN NIET MENSWAARDIG

Om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van de minimuminkomens wordt het referentiebudget voor verschillende typegezinnen vergeleken met het netto besteedbaar inkomen waarover deze typegezinnen beschikken indien zij leven van een minimuminkomen uit bijstand, sociale zekerheid of arbeid. Het netto besteedbaar inkomen wordt berekend door het bruto-inkomen te verrekenen met de sociale bijdragen, de personenbelasting, het groeipakket en eventuele kinderalimentatie. De referentiebudgetten weerspiegelen een financiële ondergrens voor maatschappelijke participatie: ze veronderstellen dat de gezinsleden in goede gezondheid verkeren, geen eigen wagen nodig hebben om voldoende mobiel te zijn en over de nodige vaardigheden beschikken om bijvoorbeeld prijzen te vergelijken en informatie op te zoeken. Deze voorwaarden zijn vaak niet vervuld en in het bijzonder niet bij gezinnen met een laag inkomen.² Deze gezinnen zullen dus een hoger inkomen nodig hebben voor maatschappelijke participatie.

De resultaten voor vier verschillende gezinstypes staan in **FIGUUR 1**. Wat blijkt? De minimuminkomens uit sociale bijstand (leefloon en inkomensgarantie voor ouderen) en sociale zekerheid (minimumpensioen, minimum invaliditeitsuitkering en minimum werkloosheidsuitkering) volstaan bijna nooit om menswaardig te kunnen leven wanneer het gezin een woning huurt op de private markt. Maar ook werkende eenverdienersgezinnen met één minimumloon beschikken niet altijd over een menswaardig inkomen om in hun basisbehoeften te voorzien. Zij zijn dan genoodzaakt om te besparen op noodzakelijke uitgaven waardoor maatschappelijke uitsluiting dreigt. Wetenschappelijk

onderzoek toont aan dat een structureel gebrek aan middelen leidt tot een hoger niveau van stress, schaamte en angst. Dit zorgt ervoor dat mensen in structurele armoede het moeilijker vinden om toekomstgericht en weloverwogen te handelen en leidt tot gewoontegedrag.³ Zo wordt het moeilijk om uit de armoedesituatie te ontsnappen en komen mensen terecht in een negatieve spiraal van armoede.

KLEINE IMPACT VAN SOCIALE VOORDELEN

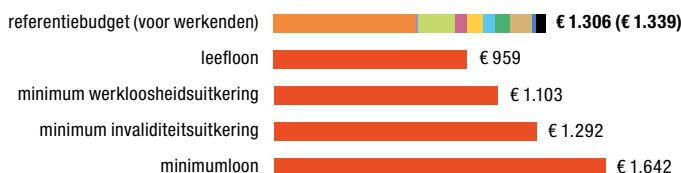
Omwille van de ondoeltreffende minimuminkomens werden doorheen de jaren heel wat sociale voordelen in het leven geroepen die de noodzakelijke uitgaven voor financieel kwetsbare groepen moeten verminderen. De impact van 15 veel voorkomende sociale voordelen werd in kaart gebracht waaronder de sociale toeslag en schooltoeslag⁴ van het groeipakket, de verhoogde tegemoetkoming in de gezondheidszorg, de sociale tarieven voor energie en de coronapremie voor leefloongerechtigden. Wat blijkt? Het onderzoek toont aan dat de impact van deze sociale voordelen beperkt is en meestal onvoldoende om te komen tot een menswaardig inkomen (**FIGUUR 2**).

Sociale voordelen zijn vaak gekoppeld aan specifieke voorwaarden zoals inkomensgrenzen of een specifiek statuut. Hierdoor hebben niet alle gezinnen met een minimuminkomen recht op alle voordelen. Zo heeft een alleenstaande die voltijds werkt aan het minimumloon geen recht op één van de onderzochte sociale voordelen. Bovendien weten we uit onderzoek dat gezinnen die recht hebben op sociale voordelen deze niet altijd opnemen omwille van de vele drempels die zij ondervinden bij het aanvragen ervan zoals een gebrek aan informatie en complexe aanvraagprocedures.⁵ De impact

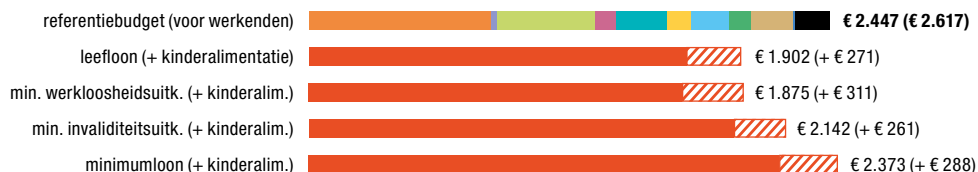
FIGUUR 1. DOELTREFFENDHEID VAN DE MINIMUMINKOMENS VOOR 4 GEZINSTYPES (ALLEENSTAANDE, ALLEENSTAANDE MET KIND IN LAGER EN SECUNDAIR ONDERWIJS, KOPPEL MET KIND IN LAGER EN SECUNDAIR ONDERWIJS, KOPPEL 65+) IN 2020.

DOELTREFFENDHEID VAN DE MINIMUMINKOMENS IN VLAANDEREN (2020)

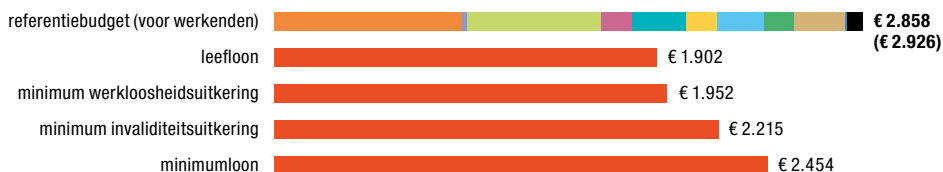
Alleenstaande



Alleenstaande met kind



Koppel met kind



Koppel 65+



Maandbedragen juni 2020. Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie © CEBUD

Referentiebudgetten vertegenwoordigen het budget dat gezinnen minimaal nodig hebben voor maatschappelijke participatie. Gezinsleden hebben een goede gezondheid, beschikken over noodzakelijke competenties om hun budget goed te beheren, wonen in een kwaliteitsvolle woning en hebben geen eigen wagen. Het jongste kind is tussen 6 en 11 jaar oud, het oudste kind is tussen 12 en 17 jaar oud. Voor de doeltreffendheid van het minimumloon wordt een éénverdienersgezin (slechts één volwassene van het gezin werkt) geïllustreerd. Sociale zekerheidsbijdragen, belastingen en het groepspakket zijn verrekend in het netto besteedbaar minimuminkomen.

-  huisvesting
-  veiligheid
-  voeding
-  gezondheid en pers. verzorging
-  veilige kindertijd
-  mobiliteit
-  kleding
-  nachtrust
-  ontspanning
-  onderhouden relaties
-  onvoorziene uitgaven
-  extra ref.budget werkenden
-  kinderalimentatie

- De gezinnen huren een kwaliteitsvolle woning op de private huurmarkt
- De gezinnen bezitten geen eigen wagen
- De gezinsleden verkeren in goede gezondheid

Wanneer aan deze voorwaarden niet is voldaan, is het referentiebudget hoger.

van de sociale voordelen op het budget van financieel kwetsbare huishoudens is in de realiteit daarom vaak beperkter dan in FIGUUR 2 wordt weergegeven.

SOCIALE HUISVESTING MAAKT GROOT VERSCHIL

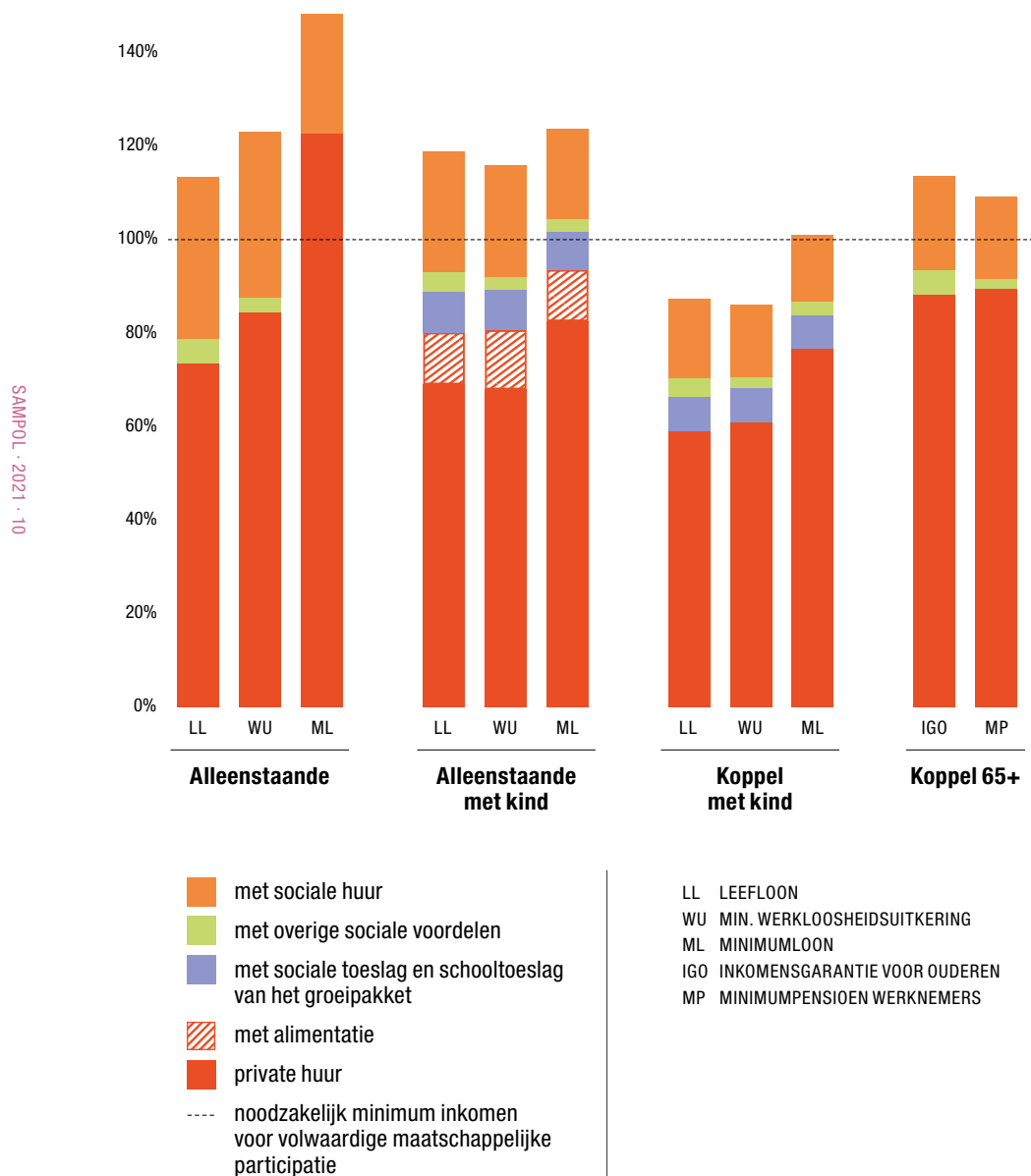
Wanneer de gezinnen bovenop de sociale voordelen het geluk hebben om een sociale woning te kunnen huren, zullen de minimuminkomens voor de meeste onder hen wel (niet) voldoende zijn om menswaardig te leven. Dit geldt niet voor koppels met kinderen in het lager of secundair onderwijs die leven van een leefloon of minimum werkloosheidsuitkering. Voor hen blijven deze uitkeringen ontoereikend.

Er zijn veel gezinnen die recht hebben op een sociale woning maar noodgedwongen een private woning moeten huren. De wachtlijsten voor een sociale woning zijn lang en blijven toenemen: eind 2020 waren er bijna 170.000 kandidaat-huurders voor een sociale woning.⁶ Wanneer gezinnen vier jaar ononderbroken op een wachtlijst voor een sociale huurwoning staan en aan de voorwaarden voldoen, kunnen ze beroep doen op een maandelijkse huurpremie. De impact van een huurpremie op de toereikendheid van het beschikbaar budget is kleiner dan deze van het huren van een sociale woning te huren. Voor bovenstaande gezinstypes maakt de huurpremie het minimuminkomen 9% tot 14% meer doeltreffend wat een wezenlijk verschil maakt voor de gezinnen die met dergelijk inkomen moeten rondkomen

NOOD AAN EEN STERK FEDERAAL EN REGIONAAL BELEID...

De minimuminkomens in 2020 zijn meestal onvoldoende om menswaardig te kunnen leven. Om armoede structureel te bestrijden is er nood aan samenwerking

FIGUUR 2: DE IMPACT VAN VEEL VOORKOMENDE SOCIALE VOORDELEN EN VAN SOCIALE HUISVESTING OP DE DOELTREFFENDHEID VAN DE MINIMUMINKOMENS VOOR 4 GEZINSTYPES (ALLEENSTAANDE, ALLEENSTAANDE MET KIND IN LAGER ONDERWIJS EN SECUNDAIR ONDERWIJS, KOPPEL MET KIND IN LAGER EN SECUNDAIR ONDERWIJS, KOPPEL 65+) IN 2020.



tussen verschillende beleidsdepartementen en verschillende beleidsniveaus.

De beslissing van de federale overheid om het leefloon en de inkomensgarantie voor ouderen in een periode van vier jaar te verhogen met 10,75%, bovenop de aanpassingen ten gevolge van de welzijnsverloppen en de index, is een eerste stap in de goede richting. Door deze maatregel zal de doeltreffendheid tegen 2024 stijgen met maximaal 7 8%-punten voor alleenstaanden, 6%-punten voor eenoudergezinnen met twee kinderen (lager onderwijs en secundair onderwijs) en 10%-punten voor een bejaard koppel. Omdat de kloof voor alle gezinstypes zeer groot is, zal deze stijging onvoldoende hoog zijn om de leeflonen menswaardig te maken.

Enkel de uitkeringen van de sociale bijstand optrekken, druist in tegen de gelaagdheid van de Belgische minimuminkomensbescherming. Die stelt dat het verschil tussen het besteedbaar inkomen uit arbeid en het besteedbaar inkomen uit sociale zekerheid en sociale bijstand voldoende groot moet zijn zodat er voldoende financiële stimulans is om te werken. Als er geen extra stijging van de evenzeer ontoereikende minimum werkloosheidsuitkering volgt, dreigt dit netto besteedbaar inkomen onder het leefloon te vallen. Om dergelijke anomalieën te vermijden is er afstemming nodig tussen de beleidsdepartementen armoedebestrijding en maatschappelijke integratie enerzijds en sociale zekerheid anderzijds.

Het groeipakket is een belangrijke bron van inkomsten voor financieel kwetsbare gezinnen met kinderen. De gezinsbijslagen verhogen het netto besteedbaar inkomen voor gezinnen met een minimuminkomen met 5% à 23%. Door de sociale toeslagen (inclusief schooltoeslag) worden deze verder verhoogd met 2% à 13%.

De regionale overheden beschikken met andere woorden over een belangrijke

sleutel om de doeltreffendheid van de minimuminkomensbescherming te verbeteren voor gezinnen met kinderen. Hoewel het groeipakket het beschikbaar budget van lage inkomensgezinnen aanzienlijk verbetert, dekken de bedragen de minimale kost van kinderen niet, ook niet wanneer een gezin de sociale toeslagen en de maximale schooltoeslag ontvangt. In Vlaanderen besliste de regering onlangs om de gezinsbijslagen (exclusief de sociale toeslagen) tot 2025 jaarlijks slechts met 1% te indexeren in plaats van de eerder vooropgestelde 2%. Hierdoor worden bovenvermelde inspanningen van de federale overheid beperkt tenietgedaan. Omdat het groeipakket de minimale kosten van kinderen niet dekt en de tekorten toenemen naarmate kinderen ouder worden, daalt de doeltreffendheid van de minimuminkomens naarmate kinderen ouderen worden.

Naast het verhogen van de inkomsten, kan armoede ook structureel worden bestreden door kosten van noodzakelijke goederen zoals onderwijs en huisvesting te verminderen. Ook hier hebben de regionale overheden heel wat sleutels in handen. Wanneer gezinnen over een sociale woning beschikken heeft dit een groot effect op hun besteedbaar inkomen. Het aanbod sociale huurwoningen moet daarom sterk uitgebreid worden. In afwachting daarvan zou het verlagen van de wachttijd om aanspraak te kunnen maken op een huurpremie de doeltreffendheid van de minimuminkomens voor vele gezinnen verbeteren.

De impact van andere sociale voordelen op het huishoudbudget is eerder beperkt. Bovendien veroorzaakt de complexiteit van de aanvraagprocedures voor een enorme administratieve belasting van de inrichtende organisaties én de aanvragers van de verschillende sociale voordelen. Het automatisch toekennen van sociale voordelen biedt hierbij een oplossing. Het toekennen van sociale voordelen op basis

van de hoogte van het inkomen in plaats van het statuut van de aanvrager zorgt ervoor dat mensen geen sociale voordelen verliezen wanneer zij (deeltijds) aan het werk gaan voor een beperkt loon.

... OM EEN EFFECTIEF LOKAAL ARMOEDEBELEID MOGELIJK TE MAKEN

Ook lokale besturen kunnen de doeltreffendheid van de minimuminkomens verhogen door noodzakelijke kosten voor gezinnen met een laag inkomen te beperken zoals het toepassen van een sociaal tarief voor buitenschoolse kinderopvang of het invoeren van de UITPAS. Daarnaast kunnen lokale besturen de inkomens verhogen door aanvullende financiële steun toe te kennen wanneer gezinnen niet over een menswaardig inkomen beschikken. Het OCMW is als lokale hulpverstreker het meest geschikt om deze steun, op maat van elke cliënt, aan te bieden. De REMI-tool⁸ is hiervoor een zeer geschikt instrument. Deze tool laat toe om op maat van elk gezin de financiële behoefte nauwkeurig te bepalen op basis van het wetenschappelijk kader van de referentiebudgetten. Vele OCMW's geven echter aan dat ze over onvoldoende middelen beschikken om alle behoeftige gezinnen te ondersteunen.⁹

Om alle burgers een gelijke toegang tot een menswaardig inkomen te garanderen is het optrekken van de minimuminkomens, het verlagen van de kostprijs van noodzakelijke goederen en diensten, en het garanderen van de toegankelijkheid van deze goederen en diensten essentieel. Pas dan kunnen OCMW's hun rol als laatste sociaal vangnet ten volle realiseren en kan een menswaardig inkomen voor elke burger worden verzekerd.

U kan het hele onderzoeksrapport terugvinden op cebud.be.

EINDNOTEN

- 1 Storms & Van den Bosch. (2009). Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen. Leuven: Acco.
- 2 Zie o.a. Cambois et al. (2020). Monitoring Social Differentials in Health Expectancies. International Handbook of Health Expectancies, pp 45-66, Springer; Vlaamse Woonraad. (2019). Advies (over)leven in armoede. Het woonverhaal van mensen in armoede. Advies 2019-10/3.10.2019.
- 3 Zie o.a. Baumeister & Tierny. (2012). Willpower: Rediscovering the greatest human strength. The Penguin Press: New York; Haushofer & Fehr. (2014). On the psychology of poverty. Science, 344(6186), pp 862-867; Mullainathan & Shafir. (2013). Scarcity: Why having too little means so much. New York: Times Books.
- 4 De schooltoeslag is de voormalige studiebeurs in het basis- en secundair onderwijs.
- 5 Zie bijvoorbeeld Van Mechelen & Janssens. (2017). Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights. Working paper 17(30). Universiteit Antwerpen: Antwerpen; Vinck et al. (2019). Non-take up of the supplemental child benefit for children with disability in Belgium: A mixed-method approach. Social Policy & Administration, 53(3), pp 357-384.
- 6 Bron: Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen: <https://www.vmsw.be/home/footer/over-sociale-huisvesting/statistieken/kandidaat-huurders-en-kopers>.
- 7 Indien de referentiebudgetten sterker stijgen dan het indexcijfer (wat in het verleden het geval was), zal de doeltreffendheid van de minimuminkomens minder stijgen.
- 8 Storms & Frederickx. (2020). REMI: instrument voor een gelijkwaardige beoordeling van de financiële behoefte en het bepalen van aanvullende financiële steun door OCMW's. CEBUD Working paper 20.02 Thomas More: Geel.
- 9 Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten. (2019). Memorandum 2019: Wat vragen de lokale besturen?