



PEER REVIEW
OP HET GEBIED VAN
SOCIALE BESCHERMING
EN SOCIALE INCLUSIE
2010

BUDGETSTANDAARDEN ALS
MIDDEL OM DE VEREISTEN VAN
MINIMUMINKOMENSREGELINGEN
TE BEPALEN EN HUN ADEQUAATHEID
TE BEOORDELEN

NAMEN, 26 NOVEMBER 2010

SYNTHESE RAPPORT



Namens
de Europese Commissie
DG Werkgelegenheid, sociale
zaken en inclusie



PEER REVIEW
OP HET GEBIED VAN
SOCIALE BESCHERMING
EN SOCIALE INCLUSIE
2010

BUDGETSTANDAARDEN ALS
MIDDEL OM DE VEREISTEN VAN
MINIMUMINKOMENSREGELINGEN
TE BEPALEN EN HUN ADEQUAATHEID
TE BEOORDELEN

JAN VRANKEN
CENTRUM OASes (ONGELIJKHEID, ARMOEDE, SOCIALE
UITSLUITING EN DE STAD), UNIVERSITEIT ANTWERPEN

NAMEN, 26 NOVEMBER 2010

SYNTHESE RAPPORT



Namens
de Europese Commissie
DG Werkgelegenheid, sociale
zaken en inclusie



Deze publicatie wordt ondersteund door het communautair programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit van de Commissie (PROGRESS) (2007–2013). Dit programma wordt beheerd door het Directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie van de Europese Commissie. Het is opgezet om de tenuitvoerlegging van de doelstellingen van de Europese Unie op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken, zoals opgenomen in de Sociale Agenda, financieel te ondersteunen en om op die gebieden bij te dragen aan de verwezenlijking van de Lissabon-strategie.

Het zevenjarig programma is gericht op alle belanghebbenden die kunnen meehelpen aan de ontwikkeling van een passende en doeltreffende wetgeving en beleid inzake werkgelegenheid en sociale zaken, met betrekking tot de landen van de EU-27, de EVA/EEA-landen en kandidaat en potentiële kandidaat-landen.

PROGRESS moet de EU-bijdrage versterken tot staving van de toezeggingen en inspanningen van de lidstaten om meer en betere jobs te creëren en een meer samenhangende gemeenschap op te bouwen. Daarom zal PROGRESS op de volgende gebieden actief zijn:

- analyses verrichten en beleidsadviezen opstellen over de beleidsterreinen van PROGRESS;
- toezicht houden op en verslag doen over de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving en het EU-beleid op de beleidsterreinen van PROGRESS;
- het bevorderen van de overdracht van goed beleid, het van elkaar leren en wederzijdse ondersteuning tussen de lidstaten op het gebied van EU-doelstellingen en prioriteiten; en
- de standpunten van de belanghebbenden en de samenleving als geheel doorgeven.

Meer informatie is te vinden op:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=nl>

Meer informatie over de Peer Reviews en de Beleidsevaluaties, en andere relevante documenten is te vinden op:

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

De inhoud van deze publicatie weerspiegelt niet noodzakelijk de mening of het standpunt van het Directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie van de Europese Commissie. Noch de Europese Commissie, noch personen die namens haar optreden zijn verantwoordelijk voor het verdere gebruik van de informatie in deze publicatie.

2011

PRINTED IN BELGIUM



Inhoudstafel

Samenvatting	5
Inleiding	7
A. Ervaringen van de landen en bijdragen van de stakeholders	9
B. Budgetstandaarden	17
C. Conclusies	29
Literatuurlijst	30



Samenvatting

In het laatste decennium is het relatieve aantal personen dat in Europa door armoede bedreigd wordt, niet gedaald. De EU 2020-strategie wil dit veranderen. Eén van de hoofddoelstellingen is 25% minder mensen onder de nationale armoedegrens en in de komende tien jaar minstens 20 miljoen mensen uit de armoede te halen. Aangezien 80 miljoen personen in de EU door armoede bedreigd worden en 8% van de EU-beroepsbevolking als werkende armen (*working poor*) beschouwd moeten worden, is de aanpak van armoede een immense, maar enorm belangrijke uitdaging.

Tijdens een bijeenkomst van de ministers bevoegd voor armoedebestrijding heeft de Belgische regering voorgesteld om een Peer Review te organiseren over het bepalen van adequate minimuminkomens in de EU en de gemeenschappelijke criteria en methodologie die hiervoor nodig zijn. De Peer Review vond plaats op 26 november in het Waalse Parlement. Het was de eerste flexibele Peer Review na het akkoord uit 2009 dat een snelle bespreking van prangende thema's mogelijk maakt. Verschillende lidstaten hebben reeds initiatieven ter definiëring van budgetstandaarden opgestart en deze bijeenkomst bood hen de gelegenheid om hun ervaringen uit te wisselen. Aanwezig waren vertegenwoordigers van het gastland en ambtenaren en experts uit Oostenrijk, Cyprus, Finland, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg en Zweden. Daarnaast namen twee stakeholders aan de Peer Review deel — het Europees Netwerk tegen Armoede (EAPN) en BUSINESSEUROPE — alsook de expert op dit vlak Jan Vranken (Universiteit Antwerpen) en een vertegenwoordiger van het Directoraat-Generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie.

Het vastleggen van het minimuminkomen om een waardig leven te kunnen leiden is een cruciale stap voor de armoedebestrijding. De EU-Aanbeveling over actieve inclusie (2008) biedt een kader waarin de voorwaarden voor de berekening van minimuminkomens worden uitgestippeld: allereerst moeten de betrokkenen de definitie van adequaatheid meebepalen en ten tweede moet het inkomen mensen in staat stellen om volwaardig aan de maatschappij deel te nemen en hun eigen doelstellingen te verwezenlijken. In de conclusie van de EU 2020-strategie benadrukte de Europese Raad dat de meting van armoede verbeterd moet worden. In deze context zijn budgetstandaarden belangrijk evenals de Peer Review "Budgetstandaarden als middel om de vereisten van minimuminkomensregelingen te bepalen en hun adequaatheid te beoordelen".

Deze Peer Review leidde tot een aantal aanbevelingen. De Europese Commissie en het Comité voor Sociale Bescherming zouden een werkgroep moeten oprichten om een gemeenschappelijk begrip van adequaatheid te ontwikkelen alsook een gemeen-



schappelijke methodologie om een adequaat minimuminkomen te bepalen; dit minimuminkomen zou vervolgens aan iedere nationale context aangepast kunnen worden. De deelnemers van de Peer Review waren het eens dat focusgroepen bestaande uit verschillende huishoudtypes betrokken zouden moeten worden bij de ontwikkeling van een methodologie om de hoofdbehoeften en –criteria te bepalen. Mensen met een laag inkomen zouden inspraak moeten hebben bij het vastleggen van een adequate minimumnorm voor een volwaardige participatie aan de maatschappij. Voor het valideringsproces, de prijs- en uiteindelijke budgetbepaling zou dan weer beroep gedaan kunnen worden op experts. Een grondige uitwisseling en onderzoek op EU-niveau zijn niet alleen belangrijk voor het verkrijgen van een consensus en een gemeenschappelijke benadering en methodologie om de nationale normen te bepalen, maar ook om de tekortkomingen van minimuminkomensregelingen in de EU-lidstaten te identificeren en zo tot een beter begrip van de verschillende nationale benaderingen te komen. Daarnaast is het belangrijk dat zowel mensen met een laag inkomen als stakeholders aan dit proces deelnemen via regelmatige bijeenkomsten, aangezien dit ook de geloofwaardigheid ten goede komt.

Dit syntheserapport is gebaseerd op de documenten die in het kader van de Peer Review voorbereid werden en op de discussies die tijdens de bijeenkomst gevoerd werden¹.

¹ Alle documenten zijn hier beschikbaar: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/using-reference-budgets-for-drawing-up-the-requirements-of-a-minimum-income-scheme-and-assessing-adequacy>



Inleiding

De Aanbeveling van de Commissie 2008/867/EG over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten, levert de basis voor toekomstige initiatieven ter bestrijding van armoede en een verhoging van hun doeltreffendheid. Het eerste deel van de Aanbeveling erkent de complexiteit van het probleem en stelt het volgende: “De blijvende armoede en werkloosheid en de toenemende complexiteit van de meervoudige achterstanden maken een omvattend, geïntegreerd beleid noodzakelijk.” De Aanbeveling vraagt de lidstaten om een geïntegreerde, omvattende strategie te ontwikkelen en om te zetten; deze strategie bestaat uit de volgende drie elementen: **adequate** inkomenssteun, **inclusieve** arbeidsmarkten en **toegang** tot hoogwaardige dienstverlening.

De Aanbeveling over actieve inclusie gaat dus niet alleen over arbeidsmarktactivering, maar ook over mensen die permanent van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten. Inkomenssteun en dienstverlening zijn met andere woorden even belangrijk als tewerkstelling. De Aanbeveling stelt dat *het beleid ter bevordering van actieve inclusie de integratie van degenen die kunnen werken in een duurzame en hoogwaardige baan moet vergemakkelijken en aan degenen die niet kunnen werken een voor het leiden van een menswaardig bestaan toereikend inkomen en ondersteuning voor hun sociale participatie moet verstrekken.*

Bovendien zou een inclusiebeleid rekening moeten houden met fundamentele rechten, de bevordering van gelijke kansen, de specifieke behoeften van kansarme en kwetsbare groepen en met de regionale context. Tenslotte zou een inclusiebeleid moeten helpen bij de preventie van de intergenerationele overdracht van armoede — vooral van kinderarmoede. Opgroeien in een gezin dat getroffen is door armoede kan niet alleen nadelig zijn voor de gezondheid en onderwijskansen. Ook kunnen de betrokken kinderen geen beroep doen op rolmodellen, die zo belangrijk zijn als voorbereiding op het latere leven.

Om deze Aanbeveling te kunnen omzetten moeten de lidstaten eerst een adequaat nationaal minimuminkomen invoeren. Budgetstandaarden kunnen daarbij als middel dienen om de inhoud van adequate inkomenssteun te definiëren. Daarvoor zijn een gemeenschappelijke definitie, gemeenschappelijke indicatoren en benchmarks, en een algemeen aanvaarde methodologie noodzakelijk.

Wat is een budgetstandaard? Experts discussiëren reeds lang over de methodologische en technische details, maar in het algemeen worden budgetstandaarden beschouwd als een “lijst van goederen en diensten die een gezin van een welbepaalde



grootte en samenstelling in staat moeten stellen om op een welbepaald welstands-niveau te leven, samen met de geschatte maandelijkse en jaarlijkse kosten.” (Warnaar, 2009). In de praktijk worden budgetstandaarden voornamelijk gebruikt om een minimale levensstandaard te beschrijven; bijgevolg worden ze ingezet als een beleids-instrument op het gebied van armoede. Ondanks deze duidelijke begripsafbakening blijven een aantal vragen open. John Veit-Wilson vestigt de aandacht op vier kwesties die verduidelijkt moeten worden (Veit-Wilson, 1998):

1. **Waarvoor:** Wat is het doel van het budget? De garantie op een menswaardig bestaan volgens de normen van de ‘normale maatschappij’ of enkel het voorzien in de basisbehoeften?
2. **Voor wie:** Geldt de norm voor alle burgers of enkel voor een bepaalde groep? Wie zijn de doelgroepen en op welke basis worden zij gedefinieerd en/of geselecteerd?
3. **Voor hoe lang:** Wat is de tijdsdimensie in termen van duur of beleidsperspectief?
4. **Door wie:** Wie bepaalt de regels en voorwaarden van de budgetten en volgens welke criteria gebeurt dit? In hoeverre werden mensen in armoede hierbij betrokken en in welke mate zullen zij betrokken zijn?

De Aanbeveling over actieve inclusie staat niet op zichzelf, maar moet geïntegreerd worden in bestaande of nieuwe kaders en methodologieën op het vlak van armoedebestrijding. Vooral de EU 2020-strategie die 20 miljoen mensen uit de armoede wil halen, de oprichting van het Europees platform tegen armoede (één van de kerninitiatieven²) en de huidige open coördinatiemethode concentreren zich op armoedebestrijding.

² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=961>



A. Ervaringen van de landen en bijdragen van de stakeholders

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies van de Belgische studie over het minibudget³, de ervaringen zoals beschreven in de rapporten van de landen die aan de Peer Review deelnamen⁴ en de bijdragen van de stakeholders besproken.

De Belgische studie over het minibudget

De Belgische studie “Minibudget: Wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België?” schetst de theoretische achtergrond van minibudgetten en de rol die experts en focusgroepen hadden bij de uitwerking van het concept en het in kaart brengen van toekomstige uitdagingen. Een menswaardig bestaan en maatschappelijke participatie zijn kernwaarden. De studie beschrijft in detail welke goederen en diensten nodig zijn voor gezonde voeding, degelijke huisvesting, gezondheids- en persoonlijke zorg, voldoende en aangepaste kleding, verkwikkende nachtrust, betekenisvolle primaire relaties, fysieke veiligheid, veilige kindertijd, mobiliteit, deelname aan culturele activiteiten en ontspanning.

De onderzoekers hanteerden het volgende minimum bij de vertaling van deze intermediaire behoeften in concrete goederen en diensten: wat hebben Belgische gezinnen nodig om volwaardig aan de samenleving deel te kunnen nemen? Daarbij vermeden zij een prescriptieve benadering die mensen voorschrijft wat te doen of hebben. De inbreng van burgers zorgde er niet alleen mee voor dat de veronderstellingen van de experts realistisch waren, maar ook dat de personen in kwestie bereid zouden zijn om de budgetstandaarden te aanvaarden. Bij het project waren vanaf het begin twee mensen met ervaring in armoede betrokken. Daarnaast hielpen meer dan dertig focusgroepen met een inkomen rond de armoedegrens bij het vergaren van informatie over uitgavenpatronen en verstrekten advies over de korfinhoud.

De goederen en diensten in de korf moesten aan vier criteria voldoen. Ten eerste moesten ze onmisbaar zijn bij het vervullen van een bepaalde maatschappelijke rol. Ten tweede moest de inhoud van de korf op een transparante manier worden samengesteld, zodat derden de relevantie van de gemaakte keuzes voor de Belgische context konden verifiëren. Ten derde moesten de budgetten flexibel zijn, zodat ze

3 Gebaseerd op de presentaties van Berenice Storms en Marie-Thérèse Casman.

4 Zie <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/using-reference-budgets-for-drawing-up-the-requirements-of-a-minimum-income-scheme-and-assessing-adequacy>



aangepast konden worden aan de grootte van het huishouden en andere factoren zoals huisvesting en gezondheidszorg. Tenslotte werden alle kosten op een maandelijkse basis berekend. De budgetten moesten ook duurzaam zijn en rekening houden met ecologische overwegingen.

In de studie werden budgetstandaarden voor 21 verschillende gezinstypes ontwikkeld (en vergeleken met de overeenkomstige minimuminkomens). Hoewel over bepaalde zaken verder nagedacht moet worden (bijvoorbeeld de organisatie en samenstelling van de focusgroepen, de opname van ingrijpende levensloopveranderingen in de budgetten, het efficiënt bijwerken van de budgetten en de ecologische dimensie van welzijn), kunnen de budgetten gebruikt worden om armoedegrenzen te bepalen, de adequaatheid van minimuminkomens te meten en aanvullende inkomenssteun, inkomensgaranties en schuldconsolidatie te bepalen. De budgetten zijn tevens relevant voor financiële educatie, schuldpreventie en de uitwerking van een sociaal inclusiebeleid.

In de studie werd vastgesteld dat sociale uitkeringen voor de meeste gezinstypes niet toereikend zijn. Zowel de sociale bijstand als de minimale werkloosheids- en invaliditeitsuitkeringen liggen aanzienlijk lager dan een redelijk inkomen. Zelfs wanneer sociale diensten aanvullende steun voorzien, blijft het uiteindelijke bedrag te laag. Daarbij komt dat veel mensen met schulden geen redelijk leven kunnen leiden zonder kwijtschelding van hun schulden.

De budgetten worden ook gebruikt voor educatieve doelstellingen. Zo kunnen ze gezinnen met een laag inkomen bijvoorbeeld tonen hoe gezond gekookt kan worden met een vooropgesteld (laag) budget.

Omdat het project over budgetstandaarden in de Vlaamse regio werd uitgevoerd, rees de vraag of het eveneens van toepassing is op andere regio's, met name op de Franstalige gemeenschap. De twintig focusgroepen die deze vraag onderzochten, concludeerden dat het voedingsbudget enkel werkt, indien maaltijden zorgvuldig gepland worden en grote hoeveelheden en diepvriesvoeding aangekocht worden. Velen waren er ook van overtuigd dat het voedingsbudget lager lag dan wat de meeste mensen met inkomenssteun er in werkelijkheid aan besteden. Omdat de woonplaats verregaand bepalend is voor de huurprijs, wezen de focusgroepen erop dat huisvestingsbudgetten erg uiteen kunnen lopen. Daarnaast werd de niet-opname van een auto binnen het mobiliteitsbudget gezien als een hinderpaal bij de zoektocht naar werk.

Tenslotte gaat de uitwerking van minimumstandaarden voor een menswaardig bestaan gepaard met een aantal problemen. Veel leden van de focusgroepen wezen op



het verschil tussen de objectiviteit zoals waargenomen door de experts en onderzoekers, en hun dagdagelijkse realiteit. In het algemeen maakte het project een positieve indruk en werd de nadruk op de artikelen die nodig zijn voor een menswaardig bestaan als relevant ervaren. Voor de meeste korven stemden de artikelen in het budget overeen met de selectie van de focusgroep.

Een budgetstandaard die naast de EU-overeenkomst over de meting van de armoededrempel gebruikt wordt, kan een krachtig instrument zijn bij de vergelijking, verbetering en uitdieping van armoedeanalyses. Er werd echter ook benadrukt dat de budgetten niet gebruikt mogen worden om een bepaalde levenswijze op te leggen.

Ervaringen van de deelnemende landen

In het kader van het PROGRESS-project “Budgetstandaarden” van de Europese Unie (januari 2008 — maart 2010) ontwikkelde *Oostenrijk* voor het eerst budgetstandaarden. De budgetten moesten in de eerste plaats dienen als richtlijnen, namelijk als informatiebron voor budgetten (advies over de reële bestaanskost) en als hulpmiddel bij schuldbemiddeling. De algemene respons was positief. De Oostenrijkse schuldbemiddelingsdiensten gebruiken de budgetstandaarden in hun gezamenlijke lobbywerk om de *Pfändungsgrenze* (beslaggrens) te verhogen. Samen met andere leden van het Oostenrijkse Netwerk tegen Armoede wordt momenteel onderzocht hoe budgetstandaarden in combinatie met de meting van armoede gebruikt kunnen worden en hoe ze ingezet kunnen worden bij het bepalen van minimuminkomens en andere sociale beleidsmaatregelen. Het Oostenrijkse Ministerie voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Consumentenbescherming bood financiële steun voor hun toepassing en ontwikkeling. Aan financiële dienstverleners en beleidsmakers werd bovendien getoond hoe budgetstandaarden kunnen helpen bij het verantwoord bepalen van kredietwaardigheid. In 2010 werden de budgetstandaarden geactualiseerd en verder uitgewerkt.

Hoewel *Cyprus* het begrip budgetstandaard niet kent, is het impliciet vervat in het gewaarborgd minimuminkomen (sociale bijstand). Het gewaarborgd minimuminkomen maakt deel uit van een breder sociaal beschermingsstelsel dat ook andere tegemoetkomingen, subsidies en diensten aanbiedt. Sociale bijstand wordt geleverd binnen een wettelijk kader waarin iedere persoon recht heeft op een waardig leven. Het stelsel, dat niet op premies of bijdragebetalingen berust, streeft ernaar om een maatschappelijk aanvaardbare minimumlevensstandaard te verzekeren voor mensen wier inkomen en andere financiële middelen niet toereiken om in de wettelijk bepaalde basis- (en speciale) behoeften te voorzien. Het bedrag van deze basisuitke-



ring wordt jaarlijks aangepast aan de consumptieprijsindex. Momenteel wordt deze wetgeving herzien met de bedoeling de basisuitkering om te vormen tot het laatste vangnet tegen armoede en sociale uitsluiting. Deze wetsherziening zou enerzijds moeten leiden tot een doeltreffende en efficiënte eliminatie van “afhankelijkheidsval- len” en ontmoedigende factoren bij de overgang naar werk, en anderzijds krachtige activeringsmaatregelen moeten bevatten.

In *Finland* wordt reeds meer dan 100 jaar (sinds 1908) huishoudbudgetonderzoek (HBO) uitgevoerd. Hoewel er naast het HBO andere onderzoeksinitiatieven op touw gezet werden, blijft het de enige officiële basis voor budgetstandaarden. De andere enquêtes worden meestal gebruikt om de inkomensverdeling te meten. Daarnaast hebben een aantal academische en andere onderzoeksinstellingen projecten over budgetstandaarden en aanverwante thema’s opgestart; het onderzoek “Wat is de kostprijs van het bestaan? Standaardbudgetten als redelijk minimum” van het Nationaal Onderzoekscentrum voor Consumptie is de meest recente studie. De opvattingen van onderzoekers en 53 ‘modale’ mensen vormden de basis van het budget en de uitgangsvraag van het onderzoek was hoeveel geld men nodig heeft om naast de huisvestingskost degelijk te kunnen leven en actief aan de samenleving te kunnen participeren.

12

In *Frankrijk* is men in beperkte mate vertrouwd met de uitwerking van budgetstandaarden volgens gezinstype. Niettemin werd onderzoek verricht om de uitgaven en levensstandaarden volgens huishouden te schatten, wat een minimum om rond te komen veronderstelt. De belangrijkste gegevensbronnen zijn de EU-SILC, het nationale huishoudbudgetonderzoek en onderzoek naar de levensstandaard. De twee laatste onderzoeken zijn het meest geschikt om het inkomen en de uitgaven van huishoudens per inkomensdeciel, en de impact van grote uitgavenposten (huisvesting, voeding, transport) te schatten. Het Franse bureau voor statistiek is van plan om de nationale rekeningen op te splitsen volgens huishoudcategorie om verder onderzoek naar budgetstandaarden te bevorderen.

In een rapport van het Franse ministerie voor Economie en Financiën over de evaluatie van de koopkracht van huishoudens (2008) werd voorgesteld om bepaalde uitgavenposten (huisvesting, telecommunicatie, schoolmaaltijden, verzekeringen en financiële dienstverlening) als “vastgelegde” consumptie-uitgaven te classificeren. Daarnaast werd in het rapport geprobeerd om een definitie van ‘noodzakelijke’ uitgaven, m.a.w. onvermijdelijke of standaardkosten, te ontwikkelen. Het begrip “standaarduitgaven” is verwant met budgetstandaarden, omdat het de minimale uitgaven voor een menswaardig bestaan tracht te bepalen. In het rapport werd dit begrip vanuit een normatief standpunt benaderd — met de algemene publieke opinie



als uitgangspunt — en op basis van het inkomen van het laagste deciel. Het besluit van het rapport luidde dat de definitie van noodzakelijke uitgaven buiten het bereik van de statistiek valt.

De meest recente strategie ter bestrijding van armoede in het *Ierse Nationale Actieplan voor Sociale Inclusie 2007–2016* kiest voor een actieve inclusie-aanpak op het vlak van opleiding, tewerkstelling en toegang tot de dienstverlening.⁵ Budgetstandaarden zijn niet opgenomen in de maatregelen om armoede te bestrijden, maar werden door het maatschappelijk middenveld uitgewerkt om de aandacht op deze problematiek te vestigen en de regering zo tot hervormingen te dwingen. Het Vincentiaanse Vennootschap voor Sociale Rechtvaardigheid (*Vincentian Partnership for Social Justice*)⁶ is intensief betrokken bij de uitwerking van budgetstandaarden om de kost van een minimale levensstandaard voor verschillende huishoudtypes te berekenen. De methodologie van de budgetstandaarden steunde op het onderzoek naar minimuminkomens van de afdeling Gezingsbudget van de Universiteit van York in het Verenigd Koninkrijk (*Family Budget Unit, FBU*) in de jaren '90 en van het Centrum voor Onderzoek inzake Sociaal Beleid aan de Universiteit van Loughborough (*Centre for Research in Social Policy, CRSP*), eveneens in het Verenigd Koninkrijk, dat als eerste een methodologie opstelde om “consensuele” budgetstandaarden te berekenen waarbij mensen uit het bredere publiek het noodzakelijke minimum meebepaalden. De FBU en het CRSP kwamen samen om één inkomensstandaard te ontwikkelen en publiceerden de eerste budgetten in 2008. In het kader van het PROGRESS-project over budgetstandaarden (www.minimumincomestandard.org) hielp het CRSP het Vincentiaanse Vennootschap voor Sociale Rechtvaardigheid om de methodologie aan de Ierse context aan te passen.

In traditionele *Italiaanse* armoedeanalyses worden twee relatieve standaarden gehanteerd: de ISPL (*International Standard Poverty Line*) en de Europese armoedemeting (indicator van het armoederisico). De definitie van armoede hangt dus af van de gemiddelde standaard (gemiddelde consumptie-uitgaven en mediaan inkomen) van de referentiegroep op het moment van het onderzoek. Een dergelijke meetwijze staat in een direct verband met de inkomensverdeling en uitgaven van consumenten, en indirect met de economische situatie. Voor een beter armoedebegrip werd een nieuwe indicator ingevoerd die zowel gebaseerd is op een absolute meting van armoede als op een minimum aantal goederen en diensten. De geldwaarde geeft de

5 Voor meer informatie zie: Walsh, J. 2010. 'Adequate Income' in EAPN Ireland (ed.). (2010). Ireland and the European Social Inclusion Strategy: Lessons Learned and the Road Ahead. Dublin: EAPN Ireland.

6 Een ngo die in 1996 opgericht werd om armoede te bestrijden door middel van sociale en economische hervormingen.



armoededrempel weer van een bepaald jaar; de waarde van de korf wordt bijgewerkt volgens de prijschommelingen van de goederen en diensten, en staat dus los van veranderingen binnen de verdeling van de uitgaven of het inkomen van consumenten, of van de economische situatie.

Hoewel *Luxemburg* in de praktijk geen ervaring met budgetstandaarden heeft, is er momenteel een discussie gaande over hun gebruik. Aanleiding is het recent gepubliceerde rapport “Werk en Sociale Samenhang” dat een haalbaarheidsstudie over de “absolute” armoededrempel bevat; het is het eerste gepubliceerde document over budgetstandaarden in Luxemburg. De drempel van “absolute” armoede is gebaseerd op een korf met goederen en diensten die als onontbeerlijk in de strijd tegen sociale uitsluiting beschouwd worden. De kostprijs van de korfinhoud wordt bepaald door gegevens uit het huishoudbudgetonderzoek en de prijsindex. Informatie uit STATEC — het Luxemburgse nationaal instituut voor statistiek — speelt daarbij een doorslaggevende rol.

Het principe achter de Zweedse manier om de kostprijs van de korfinhoud te berekenen kent een lange traditie. Reeds in 1976 ontwikkelde het Zweedse Agentschap voor Consumentenzaken een referentiebudget. Er werd beslist dat deze norm een redelijke (bescheiden, maar toepasselijke) levensstandaard moest weergeven. Weliswaar werden de berekeningen regelmatig herzien, maar het principe dat de budgetstandaard adequaat moest zijn, bleef gehandhaafd. De Zweedse budgetstandaard is geen minimumbudget, omdat het budget in iets meer voorziet dan de basisbehoeften: bijvoorbeeld deelname aan het sociale leven en stimulerende vrijetijdsbesteding, maar geen luxe. In Zweden wordt de budgetstandaard gebruikt om sociale uitkeringen te bepalen en bijgevolg zouden alle huishoudens in principe een redelijke levensstandaard moeten kunnen hebben.

14

Bijdragen van de stakeholders

Op deze Peer Review waren ook twee Europese stakeholders uitgenodigd: het Europees Netwerk tegen Armoede (EAPN) en BUSINESSEUROPE. Hun bijdragen tot het debat zijn gebaseerd op een specifieke opvatting over armoede en sociale uitsluiting en hun bestrijding.

Het EAPN beschouwt budgetstandaarden als een middel om financieel rond te komen en om actieve integratie, daadwerkelijke participatie en waardigheid mogelijk te maken. Bijgevolg moet de standaard niet alleen vastgelegd worden door mensen met armoede-ervaring, maar ook door andere groepen die kunnen helpen bij het



dichten van de kloof tussen de budgetstandaard en de gemiddelde levensstandaard van de samenleving. Een degelijke omkadering is hierbij van cruciaal belang. Sociale relaties, culturele participatie en politieke rechten zouden in het budget opgenomen moeten worden. Het gaat hier immers niet alleen om het naakte overleven, maar ook om de bevordering van participatie.

Transparantie is eveneens essentieel. De rol en identiteit van de experts moeten duidelijk zijn, en mensen in armoede moeten op gelijke voet en met respect behandeld worden. Daarnaast moet de standaard zich niet zozeer richten op reële gewoonten als wel op de ontwikkeling van het individuele potentieel. Een budgetstandaard moet flexibel zijn en niet prescriptief.

Met het oog op de toekomst riep het EAPN het Comité voor Sociale Bescherming op om een werkgroep op te richten met als taak een routekaart (*roadmap*) voor de toekomst. Ook wees het netwerk op het belang van het PROGRESS-project over budgetstandaarden en stelde het voor om dit project als basis te gebruiken bij de verderzetting van werk op dit terrein. Het EAPN benadrukte dat sterke politieke steun van nationale ministers nodig is om positieve resultaten op Europees niveau te boeken. Het EAPN steunt de aanbevelingen in het rapport van de onafhankelijke experts over de uitwerking van algemene criteria en indicatoren op EU-niveau in combinatie met een gemeenschappelijke methodologie (voor budgetstandaarden); dit zou een relatieve standaard voor iedere nationale context mogelijk maken. Daarnaast onderschrijft het EAPN de aanbeveling in het rapport van de onafhankelijke experts dat een EU-kaderrichtlijn kan helpen om een dergelijk gemeenschappelijk kader op gelijke basis uit te werken.

De opmerkingen van BUSINESSEUROPE concentreerden zich op de EU-Aanbeveling over actieve inclusie en -armoededoelstellingen. BUSINESSEUROPE steunt de EU-benadering wat betreft de ontwikkeling van gemeenschappelijke principes voor een adequaat inkomen, een inclusieve arbeidsmarkt en toegang tot kwaliteitsvolle dienstverlening. Hoewel BUSINESSEUROPE het gebruik van gemeenschappelijke indicatoren ondersteunt, verkiest de organisatie een aanbeveling boven een wettelijk bepaalde maatregel, omdat de nationale contexten binnen de EU verschillen en een aanbeveling verschillende beleidscombinaties mogelijk maakt. Daarbij luidt het argument dat een benadering normatief, maar niet prescriptief moet zijn. Indien er meer nood is aan sociale bescherming en minimuminkomens, is BUSINESSEUROPE van mening dat er rekening gehouden moet worden met de toestand van de overheidsfinanciën en dat potentiële kandidaten voor werk of opleiding beschikbaar moeten blijven.



Momenteel bekijkt BUSINESSEUROPE de EU-doelstelling voor armoedebestrijding in de 2020-strategie en thema's als het scheppen van arbeidsplaatsen, onderwijs en vorming. De organisatie erkent het belang van betere gegevens over armoede en een betere armoedemeting, maar staat eerder terughoudend tegenover ééngemaakte Europese minimuminkomensregelingen. Benchmarks genieten de voorkeur boven een Europese definitie. Tijdens de economische crisis hadden sociale stelsels een stabiliserend effect, maar nu de crisis wegebt, is de integratie van mensen in de arbeidsmarkt prioritair. Bovendien kan een actief arbeidsmarktbeleid sociale beschermingsstelsels ondersteunen. De Overeenkomst inzake Inclusieve Arbeidsmarkten is een "verwezenlijking die bijdraagt tot een beter functionerende arbeidsmarkt"⁷.

⁷ Zie <http://www.businesseurope.eu/Content/Default.asp?PageID=568&DocID=26817>



B. Budgetstandaarden

Welke sterke en zwakke punten, potentiële risico's en kansen voor budgetstandaarden stelden de deelnemende landen en Europese stakeholders (EAPN en BUSINESSEUROPE) tijdens de Peer Review vast?

In de discussie tijdens de Peer Review werden de volgende vier vragen besproken:

1. Welke goederen en diensten komen in aanmerking voor de korven van de budgetstandaarden?
2. Hoe moet de participatie van mensen in armoede georganiseerd worden bij het bepalen van de normen waarop budgetstandaarden gebaseerd zijn?
3. Hoe kan men de risico's die met budgetstandaarden gepaard gaan vermijden?
4. Welke stappen moeten op EU-niveau ondernomen worden om tot een gemeenschappelijke definitie, criteria, indicatoren/benchmarks en methodologie te komen? Welke stappen moeten voor de omzetting van de Aanbeveling over actieve inclusie genomen worden?

De vragenlijst die naar de deelnemende landen gestuurd werd, bevatte bovendien de volgende vraag: "Is er ruimte voor een gemeenschappelijke definitie van adequaatheid op EU-niveau? Welke elementen van budgetstandaarden zouden kunnen helpen bij de uitwerking van een dergelijke gemeenschappelijke definitie?"

De antwoorden op deze vijf vragen kunnen als volgt samengevat worden:

Welke goederen en diensten komen in aanmerking voor de korven van de budgetstandaarden?

Het probleem van de subjectiviteit kwam reeds in samenhang met de betekenis van "adequaatheid" ter sprake. Ook de uitwerking van een budgetstandaard is een uitgesproken subjectieve taak, niet alleen wat de specifieke inhoud van de budgetstandaard betreft, maar ook de onderliggende doelstelling: moet de budgetstandaard enkel het naakte overleven of de volwaardige participatie aan de samenleving garanderen? De sociale open coördinatiemethode bekijkt sociale inclusie vanuit het laatste standpunt: een minimuminkomensnorm moet volwaardige participatie mogelijk maken. De Aanbeveling over actieve inclusie en de Aanbeveling inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels

van sociale bescherming⁸ verwijzen duidelijk naar voldoende middelen om menswaardig te kunnen leven. Een minimuminkomensnorm staat niet garant voor een minimale levensstandaard, maar markeert een inkomensdrempel: men kan onmogelijk een minimaal aanvaardbare levensstandaard hebben met een inkomen lager dan deze norm. Ter voorkoming van armoede en sociale uitsluiting zouden landen zich ertoe moeten verbinden om een dergelijke standaard te ontwikkelen.

De korfinhoud hangt dus af van het belang dat aan participatie gehecht wordt: gaat het om een minimalistisch standpunt dat genoeg neemt met het minimum om rond te komen of gaat het om een bredere kijk waarbij volwaardige participatie nastreeft wordt? De artikelen die het meest vermeld worden, en daarom als inhoud van de basiskorf in aanmerking komen, zijn: voeding en andere dagelijkse gebruiksproducten, duurzame goederen, huisvesting, gezondheidszorg en onderwijs. Een meer gedetailleerde lijst is terug te vinden in het Ierse rapport (15 bestanddelen die door een religieuze ngo geselecteerd werden) en in het Franse rapport (deze lijst is weliswaar gebaseerd op een enquête over de levensstandaard en bijgevolg is het soort artikelen beperkt). In een volgende stap komen 'luxeartikelen', zoals vrijetijdsbesteding en ontspanning, in aanmerking. In het algemeen luidt het argument dat het belangrijk is om niet alleen de kosten voor een gezond en evenwichtig dieet in te brengen, maar ook een bepaald bedrag voor deelname aan het sociale en culturele leven van een land evenals zakkeld voor kinderen⁹.

Naast deze standaardartikelen vermeldden enkele landen die aan de Peer Review deelnamen bijzondere behoeften en diensten. Bijzondere behoeften verwijzen naar uitzonderlijke situaties zoals het vervangen van huishoudtoestellen. Diensten waarmee ook gerekend moet worden zijn gratis medische verzorging, onderwijs en kinderopvang. Naast kosten en uitgaven moeten ook cadeaus en/of schenkingen opgenomen worden. Relationele behoeften maken eveneens deel uit van menselijke behoeften, d.w.z. verwachtingen op vlak van maatschappelijke erkenning en het recht om deel te nemen aan culturele activiteiten en sociale relaties. Bovendien is het belangrijk om te weten welke goederen en diensten niet in de budgetstandaard inbegrepen zijn en waarom dit zo is.

8 Zie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992H0441:EN:NOT>

9 Voor Luxemburg: voeding (artikelen die gemiddeld per referentiehuishouden aangekocht worden aangepast aan de voedingsaanbevelingen); huisvesting (o.a. huur, bijkomende kosten en huishoudtoestellen); kleding en schoeisel, transport (o.a. aankoop en onderhoud van een auto, openbaar vervoer); ICT (informatietechnologie en communicatie, o.a. computer, televisie, radio, GSM); ontspanning (o.a. de huur van een voordelig vakantieappartement, culturele activiteiten, jaarabonnement op een krant); andere goederen en diensten (multiplicatoreffect). Voor Zweden: voeding, kleding en schoeisel, hygiëne, ontspanning/vrije tijd, accessoires, meubilair en huishoudgerief, krant/radio/TV/telefoon, woonhuisverzekering.



Budgetstandaarden variëren naargelang het type huishouden, de woonplaats of geografische locatie. Ook al zijn de basisbehoeften in een land hetzelfde (ondanks verschillen als gevolg van externe factoren zoals het klimaat dat het energieverbruik beïnvloedt), toch kunnen de kosten uiteenlopen (Italië is een opvallend voorbeeld).

Gezien deze overwegingen kan het nuttig zijn om via abstracte termen en begrippen een kader te scheppen dat criteria aanreikt om te bepalen welke artikelen en diensten essentieel zijn (bijvoorbeeld een adequate standaard voor kleding, veiligheid en communicatie zoals in Oostenrijk). Op dit niveau worden concepten als “mogelijkheden” (*capabilities*) geïntroduceerd, bijvoorbeeld de mogelijkheid om “wekelijks een aantal keer van kleding te wisselen”. In Zweden wordt een dergelijke benadering reeds toegepast, hoewel deze eerder empirisch onderbouwd is en niet expliciet verwijst naar “mogelijkheden”: “Een budgetstandaard die op bepaalde goederen gebaseerd is en op de juiste manier gebruikt wordt, zal mensen niet voorschrijven wat gekocht moet worden. De hypothese luidt dat ieder artikel een bepaalde functie voorstelt en geen bepaald product... Het is de bedoeling om uit te vinden welk bedrag nodig is om een redelijke levensstandaard te hebben. Bijgevolg moeten de betrokkenen zelf over hun aankopen beslissen en kunnen zij dus niet beweren dat de standaard buiten hun vermogen ligt.”¹⁰

Welke praktische stappen moeten gezet worden om een budgetstandaard samen te stellen? De volgende twee voorbeelden werden in dit verband aangehaald:

De Italiaanse benadering bestaat uit de volgende drie stappen¹¹:

- het bepalen van de consumptieposten op basis van de basisbehoeften;
- het bepalen van de goederen en diensten die onder deze posten vallen;
- het toekennen van een geldwaarde aan deze goederen en diensten.

In het Franse Peer Review rapport werd een andere benadering voorgesteld:

- Eerst moeten de relevante focusgroepen geïdentificeerd worden.

10 “We veronderstellen bijvoorbeeld dat een vrouw bepaalde kleding nodig heeft wanneer ze bij vrienden op bezoek gaat. We kiezen hiervoor een jurk en brengen de prijs van de jurk in. Als ze wil, kan de vrouw natuurlijk een bloes en een rok of een broek in de plaats kiezen”

11 Hierin zijn technische aspecten zoals de referentie-eenheid niet inbegrepen. In Italië vormt het huishouden het referentiepunt (d.w.z. mensen die economische en financiële middelen delen); er moet rekening gehouden worden met individuele behoeften, maar deze kunnen samengevoegd worden op het niveau van het huishouden. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de individuele eigenschappen en de schaalvoordelen of besparende maatregelen als gevolg van een gewijzigde samenstelling van het huishouden..



- Vervolgens moet vastgesteld worden welke 'variatiës' opgevolgd dienen te worden (de budgetstandaard ten opzichte van het minimumloon, de nationale en regionale armoededrempel, de gangbare sociale voordelen volgens gezinssamenstelling en toegang tot de dienstverlening);
- Tenslotte moet de impact van het algemeen beleid op de budgetstandaarden onderzocht worden.

Hoe moet de participatie van mensen in armoede georganiseerd worden bij het bepalen van de normen waarop budgetstandaarden gebaseerd zijn?

Er werd een onderscheid gemaakt tussen drie modellen: een panel bestaande uit mensen in armoede, experts en focusgroepen.

Indien er in het panel ter bepaling van de budgetten uitsluitend mensen in armoede zetelen, bestaat het risico dat de minimumnormen dalen en de budgetstandaarden los komen te staan van een 'algemeen aanvaardbare levensstandaard'. Een dergelijke benadering schenkt evenwel meer aandacht aan de specifieke verwachtingen en omstandigheden van de betrokken personen.

20

Indien *experts* de budgetten bepalen — zoals het geval was bij de oorspronkelijke Oostenrijkse budgetstandaarden —, is zowel de feedback van mensen in armoede belangrijk als de inachtneming van hun visie.

Bij de toepassing van een methodologie gebaseerd op *focusgroepen*, moet de groep in kwestie representatief zijn en bestaan uit mensen met een verschillende sociaal-economische achtergrond. Dit verzekert namelijk verschillende soorten expertise (van wetenschappelijke, empirische, professionele en beleidsmatige aard, en van de sociale partners) en verschillende invalshoeken. Ook hier is het belangrijk dat mensen in armoede goed vertegenwoordigd zijn en hun stem gehoord wordt; het gebruik van bestaande woordvoerders is beter dan het oprichten van ad-hoc-groepen.

De meeste landen die de Peer Review bijwoonden, maken gebruik van een combinatie van deze benaderingen. De kernvraag betreft in de eerste plaats hun rol: voor welke benadering kiest men bij het besluitvormingsproces en voor welke bij het valideringsproces? Oorspronkelijk waren in het debat over minimuminkomens in het Verenigd Koninkrijk experts verantwoordelijk voor de budgetbepaling en focusgroepen voor de budgetvalidatie, maar sinds 2008 wordt gekozen voor een aanpak waarbij focusgroepen het budget opstellen en vastleggen, en experts valideren.



Tenslotte stelt zich de vraag of het debat binnen de focusgroepen of voor een breder publiek gevoerd moet worden. De actieve deelname van vertegenwoordigers uit alle relevante bevolkingsdelen (sociale partners, ngo's en het middenveld) heeft een positieve invloed op de transparantie van het besluitvormingsproces. Een dergelijke dialoog kan, indien in goede banen geleid, helpen om de kloof tussen budgetstandaarden en de algemene levensstandaard te dichten.

Hoe kunnen risico's verbonden aan het gebruik van budgetstandaarden vermeden worden?

In het voorafgaande werden reeds verschillende risico's naar voren gebracht, o.a. het risico dat budgetstandaarden enkel beschrijven wat nodig is om rond te komen en niet wat nodig is om een menswaardig leven te leiden, het risico dat budgetstandaarden prescriptief gebruikt worden, het risico dat de individuele vrijheid van mensen in armoede beknot wordt en het risico dat budgetstandaarden geen rekening houden met een welbepaald consumptiegedrag en daardoor de werkelijkheid niet weergeven. Dit hoofdstuk gaat dieper in op de potentiële risico's en mogelijke oplossingen.

Risico's ...

- Budgetstandaarden *moeten een referentiekader zijn, geen voorschrift* dat stelt hoe het moet — dit is zowel van toepassing op huishoudens (microniveau) als op het algemeen beleid (macroniveau).
- Op het niveau van het individu en het huishouden kan een prescriptieve toepassing van budgetstandaarden ertoe leiden dat mensen uit huishoudens met een laag inkomen een bepaalde consumptiestandaard opgelegd krijgen (vooral wanneer de budgetstandaard gebaseerd is op specifieke artikelen). In dat geval dicteert de budgetstandaard “hoe mensen in armoede hun geld moeten uitgeven”. Bovendien kunnen budgetstandaarden gemakkelijk gemanipuleerd worden door beleidsmakers die beslissen wat naar hun mening nodig is (bijvoorbeeld of artikelen/diensten een luxe zijn of slecht voor de gezondheid, of wanneer zij hun morele overtuigingen opleggen). Impliciet wordt daarbij aangegeven dat mensen in armoede hun eigen leven niet kunnen beheren.
- Het gevaar bestaat dat budgetstandaarden binnen het sociaal beleid als een plafond voor sociale adequaatheid beschouwd worden. Budgetstandaarden kunnen evenwel ook een verhoging van uitkeringen uitlokken.

- Het bijwerken van budgetstandaarden kan voor problemen zorgen, vooral wanneer er geen consensus bestaat over de inflatie-indicatoren, omdat de koopkracht van huishoudens dan moeilijk op te volgen is. Bovendien betalen armen vaak meer (zoals in een essay van Caplowitz geargumenteed wordt), aangezien ze goederen niet in grote hoeveelheden (bv. brandstoffen) kunnen aankopen of weinig of geen toegang tot goedkopere alternatieven (bv. het nachttarief voor electriciteit) hebben.
- Hoewel men rekening moet houden met mogelijke verschillen van de levenskost binnen een land (landelijk versus stedelijk; vooral in landen met grote verschillen zoals Italië), bestaat het gevaar dat de *basisuitkeringen* aangepast worden aan de woonplaats of het huishoudtype.
- Het risico bestaat dat minimumstandaarden opgemaakt worden die lager liggen dan de relatieve armoede-indicator (60% van het mediaan inkomen). In dat geval wordt het niveau van absolute armoede weergegeven en niet dat van een maatschappelijk aanvaardbaar minimum.

... en hoe ze vermeden kunnen worden.

- Aangezien budgetstandaarden dienen als *referentie en niet als voorschrift* voor de uitgaven van een individu of huishouden, is de logische volgorde van de redenering achter de budgetten belangrijk. Moet men zich eerst concentreren op budgetstandaarden en daarna op de armoedegrens (prescriptief) of omgekeerd, eerst op de armoedegrens en vervolgens op budgetstandaarden (descriptief of illustratief)? Budgetstandaarden zouden als sensibiliseringsinstrument ingezet kunnen worden om opwaartse druk op minimuminkomens uit te oefenen ("Kan u met minder leven dan de inhoud van de budgetstandaard?"). Een bijkomend voordeel is dat de grens van 60% van het mediaan inkomen een geloofwaardiger doel wordt om nationale welzijnsstelsels te vergelijken.
- Er moet een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen de armoedefinitie (armoedegrens) en een adequaat consumptieniveau, opdat budgetstandaarden zich niet zouden beperken tot een minimum, maar ook een *aanvaardbare, adequate levensstandaard* beschrijven.
- De individuele omstandigheden en ervaringen van huishoudens met een laag inkomen moeten steeds in acht genomen worden. Het is belangrijk dat mensen met een verschillende sociaal-economische achtergrond in hun eigen



budgetstandaardcomité zetelen om te verzekeren dat de budgetstandaarden empirisch onderbouwd zijn.

- De groepen moeten niet bestaan uit groepen van ‘armen’, maar uit verschillende huishoudtypes, werkregelingen en behoeften volgens leeftijd en competentie (diëten, speciale uitrusting voor personen met een handicap); het gaat dus om “situatietypologieën”. Bij de bepaling van menselijke behoeften moet ook gekeken worden naar de toegang (i.v.m. haalbaarheid en kostprijs) tot diensten (bv. huisvesting, gezondheidszorg, mobiliteit en de maatschappij in het algemeen).
- Een *gemeenschappelijk begrip of consensus* over de invulling van een minimumlevensstandaard is noodzakelijk. De publicatie van het materiaal over de budgetstandaard (zodat iedereen de berekeningswijze en inhoud in detail kan zien) zou reeds helpen om dit te bereiken. Transparantie is zeer belangrijk, omdat het mensen in staat stelt zelf te oordelen of de standaard te hoog of te laag is en of het niveau aan verschillende situaties aangepast is. Bijgevolg moet de methodologie rigoureuus, alomvattend en transparant zijn.
- De toepassing van een *focusgroep*-methodologie die mensen met verschillende sociaal-economische achtergronden in beschouwing neemt (m.a.w. een methodologie over mensen in armoede die *niet* uitsluitend op hen gebaseerd is), garandeert dat de budgetstandaarden realistisch zijn en voorkomt mogelijke negatieve sociale en financiële gevolgen.
- Het houden van enquêtes over de levensomstandigheden, levenskwaliteit en uitgavenpatronen kan bovenvermelde problemen helpen te voorkomen. Budgetstandaarden moeten echter niet opgesteld worden via een vergelijking met het huidige niveau van sociale basisvoorzieningen. Zo staat in de Zweedse analyse: “Als een budgetstandaard leidt tot een verhoging van de uitkeringen, dan is het onmogelijk dat mensen op dat moment voldoende uitbetaald worden om volgens de berekende standaard te leven. Dit betekent niet per se dat de methode niet klopt, maar misschien is de inhoud of kennis van de kostprijs van verschillende goederen niet correct.”
- Zonder consensus over de inflatie-indicatoren kunnen de budgetten moeilijk bijgewerkt worden en blijft de definitie van de koopkracht van huishoudens, vooral van de armste huishoudens, gebrekkig. Bijgevolg dreigen de budgetten volgens huishoudtype snel achterhaald te geraken. Verschillende landen

(waaronder het Verenigd Koninkrijk) hebben echter doeltreffende mechanismen ontwikkeld om de budgetten bij te werken.

- De goederen en dienstverlening die in de budgetstandaarden zijn opgenomen, moeten geschat worden volgens hun beschikbaarheid en marktprijs. Hierbij dient rekening gehouden te worden met eventuele verschillen tussen subgroepen door de specifieke kenmerken van hun woonplaats.

Welke stappen moeten ondernomen worden om op EU-niveau tot een gemeenschappelijke definitie, criteria, indicatoren/benchmarks en methodologie te komen? Welke stappen moeten ondernomen worden om de Aanbeveling over actieve inclusie uit te voeren?

- De belangrijkste prioriteit is de uitwerking en omzetting van de Aanbeveling over actieve inclusie, onder andere met behulp van officiële benchmarks. Daarbij zou het debat over armoede uitgebreid kunnen worden naar een 'levensinkomen' (m.a.w. een adequaat minimuminkomen).
- Een Werkgroep bestaande uit leden van de Commissie of het Comité voor Sociale Bescherming, waaronder ook leden van het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting, zou opgericht moeten worden met als taak het opstellen van een duidelijk kaderplan voor een gemeenschappelijke definitie van en consensus over gemeenschappelijke criteria en indicatoren.
- De drempel van 60% zou als een benchmark moeten dienen en geen enkel minimuminkomen zou onder deze grens mogen liggen. Dit strookt met de aanbevelingen in het recente rapport over minimuminkomens van het Europees Parlement.
- De verdere uitwisseling en opvolging van standaardbudgetten zou als uitgangspunt voor de basiscriteria kunnen fungeren, maar nog belangrijker is dat ze de consensus over een gemeenschappelijke methodologie kunnen bevorderen. Een dergelijke methodologie moet niet alleen stoelen op een gezamenlijke benadering van budgetstandaarden, maar moet ook beroep doen op focusgroepen (bestaande uit o.a. mensen in armoede en experts die de standaarden valideren) die de algemene criteria op elke nationale context toepassen om zo eensgezind tot een bepaalde budgetstandaard te komen.
- Twee van de zeven kerninitiatieven (*flagships*) van de EU 2020-strategie zijn van groot belang voor de uitwerking van methoden, technieken en beleidsmaatre-



gelen in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting: enerzijds het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting dat maatregelen voorstelt voor de realisatie van de EU-doelstelling om het aantal mensen dat in armoede en sociale uitsluiting leeft tegen 2020 met minstens 20 miljoen te verminderen en anderzijds het initiatief inzake sociale innovatie dat belangrijk is voor de economische strategie. Het Europees Sociaal Fonds (ESF) biedt daarbij cruciale steun.

- Nationale Actieplannen en vooral peer reviews bevorderen een grondige uitwisseling van bestaande *good practices*, problemen en voorstellen.
- Vergelijkend onderzoek zou aangemoedigd moeten worden (zie het EU-project over budgetstandaarden). Een grondigere uitwisseling en grote onderzoeksprojecten zijn nodig ter verbetering van het begrip en de vergelijkbaarheid van de benaderingen die door de verschillende landen en stakeholders gehanteerd worden. Budgetstandaarden zouden binnen het PROGRESS-programma een centralere plaats kunnen krijgen (bijvoorbeeld door praktijkexperimenten en toegepast onderzoek).
- Het Netwerk Onafhankelijke Experts en het Comité voor Sociale Bescherming zouden een geïntegreerd systeem en een correct budgetstandaardmodel kunnen ontwikkelen om een juist gebruik van budgetstandaarden te waarborgen.
- Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen de inhoud van enerzijds 'essentiële artikelen voor een menswaardig leven (opgesteld door vertegenwoordigers van mensen in armoede en de doorsnee bevolking)' en anderzijds 'dienstverlening waartoe mensen toegang zouden moeten hebben of waarvoor gedeeltelijke financiële steun voor voorzien moet worden (gezondheidszorg, transport en huisvesting)'. Dit onderscheid berust op de institutionele en culturele context van de lidstaten en is noodzakelijk vanuit methodologisch standpunt.
- Naast het totstandkomen van een gemeenschappelijke definitie moet er ook rekening gehouden worden met andere maatregelen, zoals de werkloosheidsbestrijding, het promoten van tewerkstelling, inzetbaarheid, deelname aan tewerkstellingsprogramma's, het voorkomen van vroegtijdige schoolverlating en maatregelen ter verbetering van de balans werk-gezin.
- Het algemene kader voor de verdere ontwikkeling van de budgetstandaarden moet de Aanbeveling over actieve inclusie (Europese Commissie, 2008) volgen,

vooral (maar niet uitsluitend) het deel over de vereisten van een menswaardig bestaan. Volgens het Ierse rapport kunnen budgetstandaarden hiertoe op verschillende manieren bijdragen: ten eerste reiken ze een officiële benchmark aan voor minimuminkomensregelingen en minimumlonen en zorgen ze ervoor dat discussies over de armoededefinitie niet alleen gaan over inkomensstatistieken; daarnaast stellen ze een leefloon voor dat gebaseerd is op wat mensen moeten verdienen om zichzelf en hun gezin van een aanvaardbare minimumlevensstandaard te voorzien; bovendien vestigen ze de aandacht op mogelijke 'armoedevallen'; ook verstrekken ze informatie aan schuldbemiddelaars bij het opstellen van budgetplannen voor mensen met financiële problemen en zorgen ze ervoor dat zij over voldoende middelen beschikken; tenslotte geven ze informatie aan schuldeisers tijdens het beoordelen van zowel de financiële situatie van de lener als de terugbetalingscapaciteit van personen met (dreigende) achterstallige schulden.

- De uitwerking van indicatoren voor de eerste zuil van de actieve inclusiestrategie (adequaat minimuminkomen) is onmisbaar voor een doeltreffende opvolging (zie Frankrijk). De Indicatorensubgroep van het Comité voor Sociale Bescherming zou gestimuleerd moeten worden om hun werk over de adequaatheid van inkomens verder te zetten; de onderzoeksresultaten zouden in hoge mate vergelijkbaar moeten zijn. Hiervoor moet waarschijnlijk verslag uitgebracht worden over enerzijds situaties zoals waargenomen in gecombineerd Europees statistisch onderzoek en anderzijds over de impact van de wetgeving op basis van de resultaten van testcases; tegelijkertijd moet een hoge mate aan transparantie gewaarborgd zijn op het vlak van de representativiteit van de verschillende geselecteerde testcases¹².
- Voor de opvolging zijn bijeenkomsten zoals de Peer Reviews en de open coördinatiemethode van groot belang. Een Europese Stuurgroep is met het oog op een duurzame aanpak wenselijk. Voor de algemene opvolging van de actieve inclusiestrategie zouden er inspanningen geleverd moeten worden om de coördinatie tussen de verantwoordelijke comités te verbeteren (het Comité voor de werkgelegenheid wat het toezicht op de arbeidsmarkt betreft en het Comité voor Sociale Bescherming wat het toezicht op minimuminkomens en toegang tot een kwaliteitsvolle dienstverlening betreft).

¹² Het belang van verschillende testcases kan aanzienlijk van land tot land verschillen, omdat de frequentie van de beschreven situaties erg varieert.



Is er ruimte voor een algemene definitie van adequaatheid op EU-niveau? Welke elementen van budgetstandaarden kunnen bijdragen tot een dergelijke definitie?

Een gemeenschappelijke definitie van adequaatheid op EU-niveau is zonder twijfel een moeilijke opgave, maar is niet onmogelijk (zie de definitie van de VN). Een dergelijke definitie moet gebaseerd zijn op de juiste sociale normen en op minimuminkomensregelingen die een menswaardig leven voor iedereen garanderen, aangezien de huidige betekenis van een 'adequaat minimuminkomen voor een menswaardig leven' vaag is. De eerste uitdaging betreft het feit dat de interpretatie van 'adequaatheid' verschilt naargelang de invulling van armoede, sociale uitsluiting en sociale integratie. Interpretaties variëren van minimale, statische tot eerder genereuze, dynamische definities. Tot de laatste behoren definities die ervan uitgaan dat mensen uit de armoede gehaald moeten worden, dat er voldoende stimuli moeten zijn om te gaan werken of dat een waardig leven gewaarborgd moet zijn (in dat geval moet waardigheid dan weer omschreven worden).

Een andere uitdaging bestaat erin om rekening te houden met verschillen binnen maatschappelijke contexten, bijvoorbeeld de reikwijdte en het soort sociaal beschermingsstelsel en arbeidsmarktbeleid (welvaartsstelsel), omdat dit de gangbare kijk op armoede en sociale uitsluiting in een land beïnvloedt. Ook de verhouding tussen een adequaat inkomen en andere sociale beleidskwesties (het promoten van het zoeken naar werk, inzetbaarheid en deelname aan tewerkstellingsprogramma's, het voorkomen van vroegtijdige schoolverlating, de combinatie gezin-werk en een betere consumentenbescherming) zijn belangrijk. De vraag is echter of deze traditionele sociale beleidspunten ver genoeg gaan om een menswaardig leven te garanderen. Wat met respect, *empowerment*, gelijkheid en het verband tussen wel-zijn (*well-being*) en wel-worden (*well-becoming*) in geval van kinderarmoede?

Binnen dergelijke debatten over definities wordt een 'objectieve' benadering vaak tegenover een 'subjectieve' geplaatst: een benadering geldt als 'objectief' wanneer er experts bij betrokken zijn en als 'subjectief' wanneer ze gebaseerd is op de visies van een representatief panel bestaande uit mensen in armoede of het bredere publiek. Maar kan 'objectiviteit' in realiteit bereikt worden? Weerspiegelt niet elk voorstel onderliggende machtsverhoudingen, omdat het het resultaat van een besluitvormingsproces is? Deze problematiek is niet alleen relevant voor de specifieke korfinhoud van een budgetstandaard, maar ook voor een bredere kijk op de eigenlijke doelstelling van een budgetstandaard (zie bovenvermelde discussies).

Moeten de artikelen bepaald worden volgens *behoeften* of volgens *streefdoelen* ('wensen')? In tegenstelling tot de eerste benadering, die uitgaat van een eerder statische visie (als antwoord op huidige behoeften) is de tweede benadering (wensen) eerder dynamisch. Het begrip "mogelijkheden" ("functies" of "sociale rollen") biedt een nuttig denkkader voor deze vraag. Sommige landen die aan de Peer Review deelnamen, suggereerden inderdaad benaderingen waarin "mogelijkheden" een rol spelen. In Frankrijk werd op basis van evidentie een lijst van "mogelijkheden" opgesteld en in Zweden wordt ervan uitgegaan "dat ieder artikel naar een bepaalde functie verwijst en niet naar een bepaald product". Volstaat een lijst met fundamentele rechten als vervanging van "mogelijkheden"? Wanneer we willen dat mensen in armoede aan deze armoede ontsnappen, moeten ze daarvoor over de nodige middelen beschikken. Daarom moet hun situatie in kaart gebracht worden, d.w.z. de bijkomende problemen waarmee ze kampen (slechte huisvesting, slechte gezondheid), de extra middelen die nodig zijn om hoger op de sociale ladder op te klimmen (werk vinden, nieuwe contacten) alsook intergenerationele kwesties (onderwijs voor de kinderen). Indien budgetstandaarden prescriptief opgevat of toegepast worden, dreigt de vrijheid van de betrokkenen beperkt te worden, zodat de personen in kwestie zich enkel door hun consumptiegedrag kunnen manifesteren.

Budgetstandaarden kunnen bijdragen tot de ontwikkeling van een algemene benadering voor adequaatheid. Ze brengen verschillen tussen uitgaven en inkomsten aan het licht en identificeren groepen die financieel moeilijk kunnen rondkomen. Op deze manier geven budgetstandaarden aan welke beleidsveranderingen nodig zijn (voor het minimuminkomen in het algemeen, maar ook voor huisvesting en gezondheid). Budgetstandaarden zijn een nuttig instrument voor het binnenlands beleid (zelfs wanneer de interpretatie van de variatie na verloop van tijd moeilijkheden kan scheppen), maar hun nut voor vergelijkingen tussen landen is beperkt. Zo kunnen de relatieve levensomstandigheden variëren naargelang het peil of de herverdeling van het nationale inkomen. Niettemin zijn budgetstandaarden een informatiebron voor debatten en kunnen zij bijdragen tot het bekomen van een consensus over de sleutelementen nodig voor een volwaardige deelname aan de maatschappij. In zekere zin sluit dit aan bij het werk over materiële deprivatie dat de Commissie binnen de Subindicatorengroep van het Comité voor Sociale Bescherming verrichtte, met als resultaat een lijst van basisartikelen zonder dewelke mensen als "behoefstig" gezien moeten worden. Het huidige debat is eigenlijk een voortzetting van deze analyse en voegt er enkele aspecten, namelijk de toegang tot sociale, culturele en politieke rechten, aan toe. Verschillende methodologieën voor budgetstandaarden voorzien een volledige lijst van criteria die de basis van dit debat zouden kunnen vormen.



C. Conclusies

De Peer Review gaf de mogelijkheid om de voor- en nadelen van budgetstandaarden tegenover elkaar af te wegen, de ervaringen van België en de andere deelnemende landen te bespreken en samen te brengen alsook de visie van de experts. In het algemeen was men het erover eens dat budgetstandaarden als benchmark kunnen dienen om de adequaatheid van de EU-armoededrempel te beoordelen, en dat betere steun voor mensen onder de armoedegrens noodzakelijk is. Verder onderzoek bleek evenwel nodig om duidelijke definities en methodologieën in verband met budgetstandaarden uit te werken.

Omdat budgetstandaarden wetenschappelijke en participatieve budgetnormen kunnen vormen, zijn ze een waardevol middel om de adequaatheid van minimuminkomensregelingen en andere sociale vergoedingen binnen een bepaald land te beoordelen. Regionale verschillen kunnen daarbij voor moeilijkheden blijven zorgen. Hoewel budgetstandaarden minder geschikt zijn voor vergelijkingen tussen landen, kunnen ze bijdragen tot de ontwikkeling van gemeenschappelijke benaderingen om hun adequaatheid te beoordelen.

Om de relevantie van de budgetstandaarden te verzekeren en hun wetenschappelijkheid te verbeteren zou het sociaal overleg over hun samenstelling gepromoot moeten worden. Daarnaast werd de focusgroepbenadering gezien als de beste manier om mensen met een verschillende sociaal-economische achtergrond (onder andere mensen met armoede-ervaring) en uiteenlopende visies op budgetstandaarden (wetenschappelijk, professioneel, beleidsmatig) samen te brengen.

In verband met de ontwikkeling van een gedetailleerde methodologie (die ook kwaliteitscriteria moet bevatten) werd tijdens de Peer Review opgemerkt dat een diverse groep overeen zou moeten komen wat mensen minimaal nodig hebben. Vervolgens zouden experts dit minimum moeten valideren en er een financiële waarde aan toekennen.

De deelnemers moedigden de Europese Commissie sterk aan om de verdere uitwerking van budgetstandaarden te steunen.

Literatuurlijst

Europese Commissie (2008), Aanbeveling 2008/867/EG van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van mensen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten [Publicatieblad L 307 van 18.11.2008]

Veit-Wilson, J. (1998). Setting Adequacy Standards. How Governments Define Minimum Incomes. Bristol, The Policy Press.

Warnaar, M., Luten, A. (2009). Handbook of Reference Budgets. On the design, construction and application of reference budgets. <http://www.referencebudgets.eu>





<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Budgetstandaarden als middel om de vereisten van minimuminkomensregelingen te bepalen en hun adequaatheid te beoordelen

Gastland : **België**

Deelnemende landen : **Cyprus, Finland, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Oostenrijk, Zweden**

Regelingen om een minimuminkomen te waarborgen zijn van groot belang voor de bestrijding van armoede. In verschillende studies worden minimuminkomensregelingen binnen de EU vergeleken. Daarbij wordt echter geen informatie gegeven over hun reële impact op een mensenleven; ook reiken ze geen consistente methoden aan om te zien in hoeverre het inkomenspeil in elk land tegemoet komt aan de reële levensstandaarden en verwachtingen van de burgers.

Verschiedende EU-landen maken momenteel gebruik van “budgetstandaarden” om de kostprijs te berekenen van basisartikelen nodig voor een maatschappelijk aanvaardbare levensstandaard voor verschillende huishoudens. Deze waarden helpen bij het bepalen van het minimuminkomensniveau. Momenteel lopen de gebruikte methoden sterk uiteen, maar er gaan stemmen op voor een norm op EU-niveau.

Een nieuwe benadering in België combineert een wetenschappelijk kader met de inbreng van focusgroepen waarbij ook mensen in armoede betrokken zijn. De resultaten zijn vergelijkbaar met gegevens van de EU-SILC en onderschrijven de vraag van sociale diensten om de Belgische minimuminkomensregelingen op te trekken naar het niveau dat in de EU gebruikt wordt om de armoederisicodrempel te bepalen.

De Peer Review biedt de gelegenheid om lessen te trekken uit de Belgische ervaringen met budgetstandaarden waarbij ook het algemene publiek betrokken was. Bovendien geeft de Peer Review de mogelijkheid om ervaringen met andere landen uit te wisselen en na te denken over hoe een gemeenschappelijke methode voor het bepalen van aanvaardbare levensstandaarden ontwikkeld kan worden.