

Rapport 06/a

September 2022

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

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

Promotoren: Cantillon, B.², Marchal, S.², Storms, B.¹

¹Centrum voor Budgetadvies en Onderzoek, Thomas More Hogeschool

²Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen

Samenvatting

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

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

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

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

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

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

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