

25 jaar herverdeling en adequaatheid van minimuminkomens in België

André Decoster, Tim Goedemé, Tess Penne, Dieter Vandelannoote,
Toon Vanheukelom en Gerlinde Verbist

De afgelopen kwarteeuw is het systeem van inkomensherverdeling in België vaak hervormd. We gaan in dit hoofdstuk na in welke mate veranderingen in het beleid van belastingen en uitkeringen tussen 1992 en 2018 de inkomensverdeling hebben beïnvloed. We maken daarvoor gebruik van een microsимулатiemodel, waarbij we het beleid laten veranderen door de tijd heen en bevolkingskenmerken vasthouden op één moment. We stellen vast dat over het algemeen het huidige stelsel van belastingen en uitkeringen meer herverdelend werkt dan het stelsel van 1992. Daarnaast brengen we ook in kaart in welke mate de sociale minima inkomensbescherming bieden aan de onderkant van de verdeling. We doen dat door een aantal minimumuitkeringen te verhouden tot de zogenaamde referentiebudgetten. Uit die analyse blijkt dat de sociale minima (nog steeds) onvoldoende zijn om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren.

»» herverdeling, minimuminkomensbescherming, belastingen, sociale zekerheid, microsimulation

1 Inleiding

Omdat in vele landen de inkomensongelijkheid de afgelopen decennia (sterk) is toegenomen, krijgt dat onderwerp veel aandacht in het publieke debat. Denk maar aan het werk van Thomas Piketty (2014), Tony Atkinson (2015) of Branko Milanovic (2016) en de verschillende publicaties van de OECD (2008, 2011, 2015). België is, net zoals Frankrijk en Nederland, een van de weinige landen waar de ongelijkheid van het beschikbare inkomen de afgelopen dertig jaar niet of nauwelijks is toegenomen. Ter illustratie: de ginicoëfficiënt, een maatstaf voor inkomensongelijkheid, van het beschikbare inkomen in België lag zowel in 1983 als in 2013 rond de 0,25 (zie figuur 1.3 in OESO, 2015). Dat blijkt ook uit studies specifiek gericht op België: Van Rie en Marx (2014) besluiten dat de inkomensongelijkheid tussen 1985 en 2009 opmerkelijk stabiel is gebleven. Ook Marx en

Verbist (2018) tonen dat de stijging in beschikbaar inkomen over de periode 1985-2014 eerder gelijkmatig gespreid is over de verschillende inkomensgroepen.

De herverdeling van inkomens blijft een belangrijk instrument van de Belgische welvaartsstaat om inkomensongelijkheid binnen de perken te houden en ernaar te streven om aan iedereen een minimaal aanvaardbare levensstandaard te garanderen. Om inkomens te herverdelen, heeft de overheid heel wat instrumenten ter beschikking, zoals de personenbelasting, de indirecte belastingen (BTW en accijnzen), de sociale zekerheid (bijdragen en uitkeringen) en de sociale bijstand. In het eerste deel van dit hoofdstuk gaan we kort in op hoe die instrumenten de voorbije 25 jaar werden hervormd en wat het zou betekenen voor de huidige verdeling van inkomens moesten die hervormingen er niet zijn geweest. We focussen daarbij niet enkel op de mensen onderaan de inkomensverdeling, maar kijken ook naar de effecten op de totale inkomensverdeling. In deel twee ligt de focus specifiek op de gezinnen onderaan de inkomensverdeling en bekijken we of de sociale minima (het leefloon, de inkomensgarantie voor ouderen en het minimumloon) volstaan om rond te komen. We stellen vast dat over het algemeen het huidige stelsel van belastingen en uitkeringen meer herverdelend werkt dan het stelsel van 1992. Toch zijn ook vandaag de sociale minima nog onvoldoende om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren.

2 Een kwarteeuw herverdelend beleid in België¹

2.1 Hoe we het herverdelende effect van beleidsveranderingen meten

De evolutie in inkomensongelijkheid is een gevolg van veranderingen in het marktincome, in de demografische structuur van de bevolking en in het gevoerde overheidsbeleid. In dit hoofdstuk focussen we op dat laatste element. We kijken naar de impact van wijzigingen in het beleid inzake belastingen en uitkeringen (hierna 'beleid') in de laatste 25 jaar. We doen dat door te berekenen hoe de inkomensverdeling in 2018 eruit zou zien als het beleid van bijvoorbeeld 1992 of 2007 van toepassing zou zijn. We gebruiken bevolkingsgegevens voor één specifiek jaar, waarop we het beleid van bijvoorbeeld 1992, 2007 of 2018 toepassen. Doordat we de bevolking constant houden in de verschillende simulaties is het mogelijk om puur het beleidseffect te identificeren. De gegevens komen van de EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC 2015). Dat is de meest gebruikte bron om armoede en ongelijkheid in België te bestuderen en bevat een representatieve steekproef van ongeveer 6.000 huishoudens (14.145 individuen). Voor het bepalen van de consumptiepatronen van de gezinnen gebruiken we de gegevens van de Huishoudbudgetenquête 2015.

Om te achterhalen wat de impact zou zijn als het beleid van bijvoorbeeld 1992 of 2007 van toepassing zou zijn, voeren we een aantal simulaties uit. Daarvoor maken we gebruik van het microsimulatiemodel EUROMOD. EUROMOD is een simulatiemodel op

basis van gedetailleerde gegevens op het niveau van individuen en huishoudens, dat de belastingen en uitkeringen berekent ('simuleert') voor een representatieve steekproef van gezinnen. Dat model laat toe om beleidsalternatieven in het domein van sociale zekerheid en belastingen te evalueren. Het is een statisch model, wat betekent dat geen rekening wordt gehouden met veranderingen in het gedrag van mensen. Het laat toe om 'Wat als...?'-vragen te beantwoorden, zoals 'Wat zou er met de ongelijkheid gebeuren als de tarieven van de personenbelasting worden verhoogd?'. De methode is bij uitstek geschikt om verdelingsanalyses te maken van beleidsveranderingen en om eerste-orde budgettaire effecten te kunnen inschatten (voor een inleiding, zie bijvoorbeeld Van Mechelen & Verbist, 2005).

We proberen de evoluties in het geheel van maatregelen inzake belastingen en uitkeringen in de laatste 25 jaar zo nauwkeurig mogelijk te simuleren. Aan de lastenzijde nemen we veranderingen in de volgende beleidsinstrumenten mee in onze analyse: personenbelastingen, de sociale bijdragen van werknemers en zelfstandigen (we kijken dus niet naar werkgeversbijdragen) en de indirecte belastingen. Die indirecte belastingen berekenen we door de BTW- en accijnsregimes voor ieder jaar toe te passen voor ieder gezin, we gaan er ook hier vanuit dat gezinnen hun gedrag niet aanpassen en eenzelfde hoeveelheid consumeren ongeacht het belastingniveau. Aan de uitgavenzijde kijken we naar veranderingen in de gezinsbijslagen, pensioenen en uitkeringen voor bijstand en werkloosheid. Omdat de EU-SILC geen loopbaangegevens bevat, kunnen we niet alle veranderingen in de hoogte van pensioenen en werkloosheidsuitkeringen in detail simuleren. We proberen die evoluties wel te benaderen. Veranderingen in het pensioensysteem hadden in de laatste 25 jaar voor een groot deel betrekking op welvaartsaanpassingen. Voor een gepensioneerde in bijvoorbeeld 2015 berekenen we wat zijn pensioen zou zijn als het beleid van 1992 van toepassing zou zijn, waarbij de welvaartsaanpassingen tussen 1992 en 2015 dus niet hadden plaatsgevonden. Een gelijkaardige procedure is gevolgd voor de werkloosheidsuitkeringen. Een aantal beleidswijzingen in die domeinen kunnen we echter niet simuleren; het gaat om de geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd voor vrouwen van 60 naar 65 jaar, alsook de veranderingen in de toetredingsregels om recht te hebben op een werkloosheidsuitkering. Voor de analyse van de bijstandsuitkeringen houden we rekening met de mogelijkheid dat gezinnen de uitkering waar ze recht op hebben niet opnemen. Dat doen we door een *non-take-up* factor van 55% toe te passen (zie Bouckaert & Schokkaert, 2011). Veranderingen in ziekte- en invaliditeitsuitkeringen zijn niet opgenomen, omdat de EU-SILC daarvoor onvoldoende informatie verschaft.

Samenvattend: we analyseren in dit hoofdstuk niet wat de evolutie was van de beschikbare inkomens in de periode 1992-2018. We kijken wel naar de impact van wijzigingen in het beleid inzake belastingen en uitkeringen op de evolutie in inkomensongelijkheid. Dat doen we aan de hand van een representatieve steekproef van de bevolking voor één jaar (gezinnen in de EU-SILC 2015), waarop we het beleid van 1992, 2007 of 2018 toepassen. We fixeren met andere woorden de huishoudkenmerken en het marktinkomen op één jaar, 2015, en we passen de regels van belastingen en uitkeringen toe van de verschillende jaren. Naast een evaluatie van de impact van de beleidswijzingen over de

gehele periode 1992-2018, bekijken we ook volgende vijf deelperiodes, die overeenstemmen met de verschillende federale legislaturen:

- 1992-1999: Dehaene I en II, een periode van begrotingsdiscipline;
- 1999-2007: Verhofstadt I en II, een periode van economische groei;
- 2007-2011: Verhofstadt III, Van Rompuy en Letermé, ten tijde van de financiële crisis;
- 2011-2014: Di Rupo, na de financiële crisis;
- 2014-2018: Michel, een periode van economische groei.

Ten slotte is het belangrijk erop te wijzen dat wanneer we de impact van het beleid willen evalueren van bijvoorbeeld 1992 aan de hand van een steekproef met inkomens van 2015, we niet zomaar de parameters van 1992 kunnen toepassen. We moeten die aanpassen aan de prijzen van 2015. Die aanpassingen gebeuren op basis van de consumptieprijsindex.

2.2 De inkomensverdeling in 2015

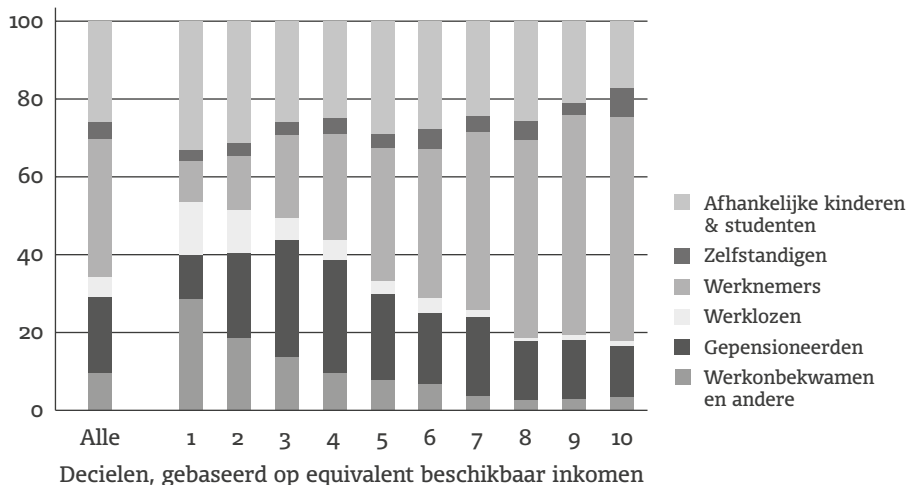
Alvorens in te gaan op de resultaten, geven we de socio-economische status van de Belgische bevolking weer, alsook de verdeling van de gesimuleerde inkomensbestanddelen. De inkomensgroepen zijn afgebakend op basis van het equivalent beschikbaar gezinsinkomen. Equivalent betekent dat de inkomens gecorrigeerd zijn met een equivalentieschaal om rekening te houden met verschillen in gezinssamenstelling.² Elk deciel bevat 10% van de bevolking en individuen zijn gerangschikt op basis van het equivalent beschikbaar inkomen van het gezin waartoe het individu behoort. Deciel 1 bevat dus de 10% armste individuen en deciel 10 de 10% rijkste.

Figuur 1a geeft de samenstelling van de bevolking weer volgens inkomensgroep en sociaaleconomische status. Daaruit blijkt het belang van de tewerkstellingsstatus voor de plaats in de inkomensverdeling. De gepensioneerden vinden we overwegend terug in de onderste helft van de inkomensverdeling. De inkomensgradiënt is nog sterker voor werklozen, zieken en personen met een invaliditeitsuitkering, die we vooral aantreffen in de eerste twee decielen. Naarmate we opklimmen in de inkomensverdeling neemt het aandeel werkenden sterk toe.

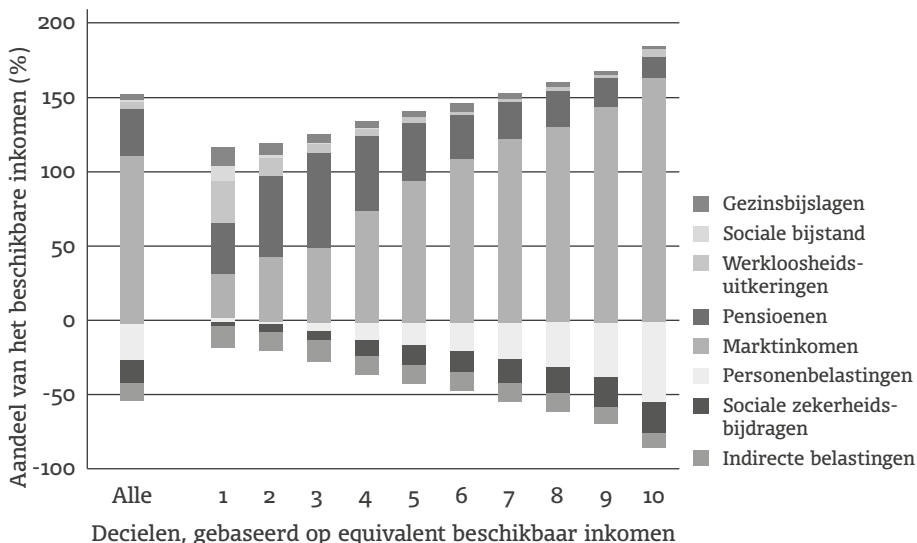
Figuur 1b toont de inkomensbestanddelen naar inkomensdeciel als aandeel in het beschikbare inkomen. Zoals verwacht, neemt het aandeel van het arbeidsinkomen toe bij de hogere inkomensgroepen: het marktinkomen bedraagt gemiddeld slechts 29% van het inkomen in het laagste deciel, tegenover 163% in het hoogste. Pensioenen zijn de belangrijkste inkomensbron voor decielen 2, 3 en 4. Werkloosheid- en bijstandsuitkeringen bedragen 29%, respectievelijk 9% van het inkomen in het laagste deciel, een aandeel dat, zoals verwacht, afneemt naarmate gezinnen rijker worden. Ook gezinsbijslagen zijn relatief belangrijker voor de onderkant van de inkomensverdeling (12% in deciel 1) dan voor de bovenkant (1% in deciel 10). Aan de lastenzijde neemt vooral de personenbelasting sterk toe met het inkomen: in het hoogste deciel bedraagt die 53% tegen -2% in het laagste deciel (dat bedrag is negatief als gevolg van terugbetaalbare belastingkredieten). Ook de sociale bijdragen nemen toe met het inkomen, zij het in beperktere mate (2% voor het laagste deciel tegen 21% voor het hoogste). Bij de indirecte belastingen zien we een licht regressief patroon: het laagste deciel betaalt relatief meer (14%) dan het hoogste (10%).

Figuur 1. Verdeling per inkomensdeciël van de Belgische bevolking en inkomenscomponenten.

a. Sociaaleconomische status 2015 (% van de bevolking).



b. Inkomensbestanddelen als % van beschikbaar inkomen, totaal en per deciël, beleid 2018.



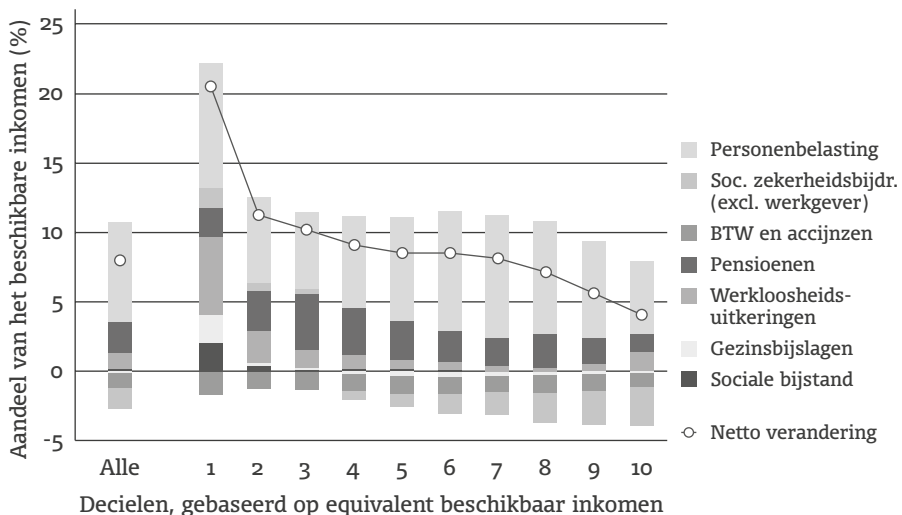
Noot: Deciëlen zijn berekend op basis van equivalent huishoudinkomen.

Bron: EU-SILC 2015, eigen berekeningen op basis van EUROMOD.

2.3 Een kwarteeuw beleidsveranderingen: 1992-2018

Figuur 2 geeft weer hoe het beschikbare inkomen in elk deciel gemiddeld zou wijzigen, als het beleid van 1992 van toepassing zou zijn in 2018. De resultaten worden uitgedrukt als een percentage van de in 1992 gesimuleerde inkomens. Een positieve waarde betekent dat het systeem in 2018 generieuzer is, of nog, dat de inkomens op basis van de beleidsparameters van 2018 gemiddeld hoger liggen dan de inkomens op basis van de beleidsparameters van 1992, aangepast aan de prijzen van 2018 via de consumptieprijnsindex.

Figuur 2. Verandering in beschikbaar inkomen tussen 1992 en 2018 als gevolg van beleidsveranderingen (in % van 1992 gesimuleerde inkomens), per inkomensdeciël.



Noot: Deciëlen zijn berekend op basis van equivalent huishoudinkomen gesimuleerd onder het systeem van 1992.

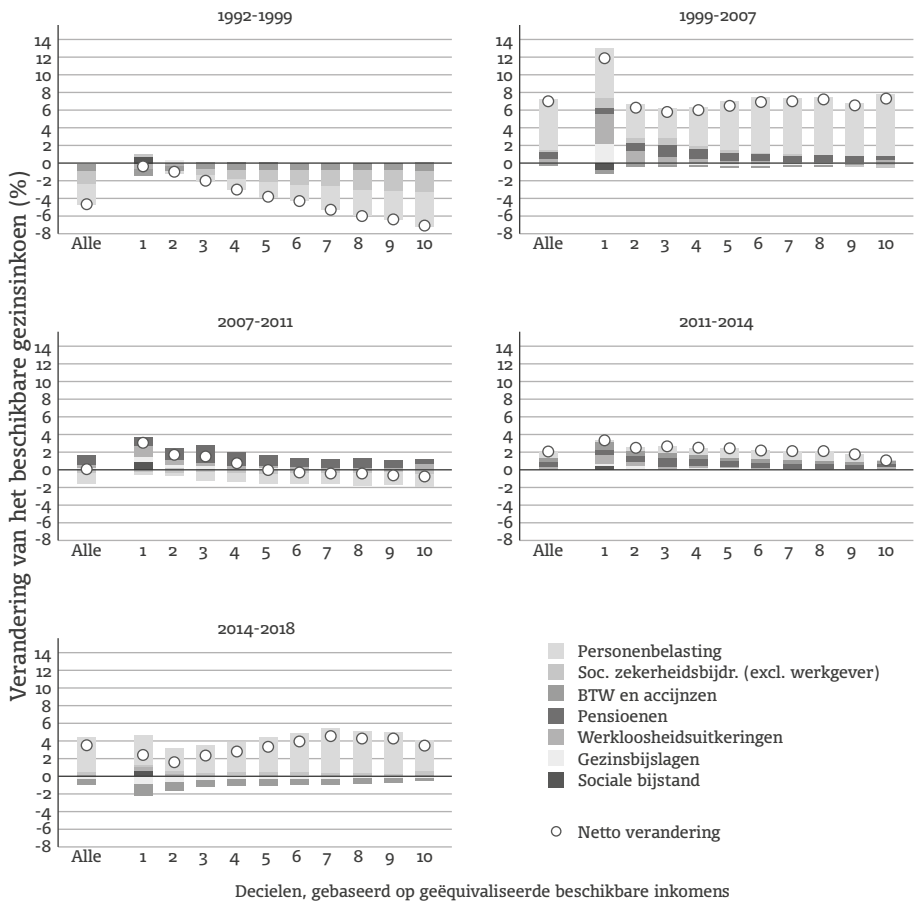
Bron: EU-SILC 2015, eigen berekeningen op basis van EUROMOD.

De gesimuleerde beleidsveranderingen in de periode 1992-2018 hebben gezorgd voor een gemiddelde toename van het beschikbare inkomen met 8%, of anders gezegd, als we het beleid van 1992 zouden vervangen door dat van 2018, dan zou het gemiddelde gezinsinkomen met 8% toenemen. Voornamelijk gezinnen aan de onderkant van de inkomensverdeling gaan er relatief gezien het sterkst op vooruit. Voor het tiende deciël is de impact relatief gezien zeer beperkt. Het grootste effect komt van beleidswijzigingen in de personenbelasting, en dat voor alle inkomensdeciëlen. Veranderingen in de sociale zekerheidsbijdragen drukken dat positieve inkomenseffect, met name voor de hogere inkomensdeciëlen. Ook de indirecte belastingen zorgen voor een negatief inkomenseffect, maar daar zijn het vooral de lagere inkomensgroepen die het grootste effect ondervinden. Aan de uitgavenzijde zien we een relatief groot positief effect van de welvaartsaanpassingen in de pensioenen en dat op redelijk gelijke wijze door de gehele inkomensverdeling heen. Beleidswijzigingen in de domeinen bijstand, gezinsbijslagen en werkloosheidsuitkeringen in de periode 1992-2018 waren vooral voordelig voor gezinnen aan de onderkant van de inkomensverdeling.

Algemeen kunnen we besluiten dat de beleidsoriëntatie in de voorbije 25 jaar eerder pro-arm is geweest. Ten opzichte van het systeem van belastingen en uitkeringen in 1992 is het systeem van 2018 relatief genereuzer geweest voor gezinnen aan de onderkant dan voor gezinnen aan de bovenkant van de inkomensverdeling. Het is daarbij interessant om te kijken naar de evolutie in de verschillende deelperiodes. Zoals figuur 3 laat zien, hadden de beleidshervormingen in de deelperiodes een erg verschillende impact op de inkomensverdeling.

Ten opzichte van het systeem van belastingen en uitkeringen in 1992 is het systeem van 2018 relatief genereuzer voor gezinnen aan de onderkant van de inkomensverdeling.

Figuur 3. Verandering in beschikbare inkomen tussen 1992, 1997, 2007, 2011, 2014 en 2018 als gevolg van beleidsveranderingen (% verschil tussen einde en begin van elke deelperiode), per inkomensdeciel.



Noot: Decielen zijn berekend op basis van equivalent huishoudinkomen gesimuleerd onder het stelsel van 1992.

Bron: EU-SILC 2015, eigen berekeningen op basis van EUROMOD.

De periode 1992-1999 (regeringen Dehaene I en II) kenmerkte zich door de recessie van 1993 en de inspanningen om te voldoen aan de toetredingscriteria van de monetaire unie, zoals vastgelegd in het Verdrag van Maastricht. Begrotingsdiscipline stond dan ook hoog op de agenda. Het eerste luik van figuur 3 laat zien dat sociale bijdragen en personenbelasting substantieel verhoogd werden om de Maastrichtnorm voor begrotingsdiscipline te halen. Ten opzichte van het uitkerings- en belastingstelsel in 1992 zorgden die beleidsingrepen voor een daling van het beschikbare inkomen met gemiddeld 5%, en dat vooral door een stijging van de personenbelasting (+2,3%) en van de sociale bijdragen (+1,6%). Aan de sociale uitkeringen veranderde niet zoveel: we zien enkel een beperkte toename van de bijstandsuitkeringen boven de consumptieprijsindex. Wijzigingen in de indirecte belastingen waren licht regressief (dat is: relatief meer negatief voor de onderste inkomensdecielen). Algemeen kunnen we stellen dat het beleid in de periode 1992-1999 relatief gezien vooral negatief was voor de hogere inkomensdecielen. Het verlies voor de onderste inkomensdecielen bleef relatief gezien al bij al beperkt.

De periode 1999-2007 laat een heel ander patroon zien. Het uitkerings- en belastingstelsel van 2007 werd een stuk genereuzer in vergelijking met 1999 (het beschikbare inkomen steeg gemiddeld met 7%), waarbij de voordelen gespreid werden over de volledige inkomensverdeling. De verschillen zijn vooral het gevolg van de zogenaamde Reyndershervorming van de personenbelasting, waarbij onder meer de twee hoogste tarieven van 52,5% en 55% en de crisisbelasting van 3% werden afgeschaft. In die periode werd ook het bouwsparen vervangen door het meer voordelige systeem van de woonbonus. Voor de laagste inkomensdecielen zijn vooral de welvaartsaanpassingen van de werkloosheidsuitkeringen, en in iets mindere mate van de pensioenen, belangrijk. Maar ook veranderingen in de personenbelasting, en in iets mindere mate in de sociale bijdragen, waren voor de laagste decielen relevant. Daarbij denken we aan de werkbonus voor lage lonen en de uitbreiding van het belastingvoordeel voor kinderen ten laste met een terugbetaalbaar belastingkrediet.

In de economisch en politiek woelige jaren 2007-2011 (regeringen Verhofstadt III, Van Rompuy en Leterme) zien we geen grote impact van het beleid op het beschikbare gezinsinkomen. Gemiddeld genomen is het effect zelfs gelijk aan nul. We zien wel dat de laagste inkomensdecielen er relatief gezien op vooruit gaan: zo liggen de inkomens in het laagste deciel gemiddeld 3% hoger dan wanneer het beleid van 2007 nog van toepassing zou zijn. Dat is te danken aan welvaartsaanpassingen in de pensioenen, de werkloosheid- en de bijstandsuitkeringen. Een toename van de personenbelasting heeft relatief gezien een beperkt effect op de hogere inkomensdecielen.

Een gelijkaardig beeld zien we in de periode 2011-2014 (regering Di Rupo). Beleidswijzigingen zorgen voor een toename van het beschikbare inkomen met gemiddeld 2%. Die toename is relatief gezien het sterkst aan de onderkant van de inkomensverdeling. De belangrijkste maatregelen die daarvoor gezorgd hebben, zijn de welvaartsaanpassingen van de pensioenen en de werkloosheidsuitkeringen en een vermindering in de indirecte belastingen door een daling van het BTW-tarief op elektriciteit van 21% naar 6%.

De beleidsoriëntatie in de periode 2014-2018 (regering Michel) heeft duidelijk andere gevolgen. Ook nu zien we dat beleidswijzigingen gezorgd hebben voor een toename van

het beschikbare inkomen met gemiddeld 3,5%. Gezinnen hoger in de inkomensverdeling profiteren daar relatief gezien het meest van. Maatregelen zoals de afschaffing van het 30%-tarief in de personenbelasting en de toename van de forfaitaire aftrek van beroepskosten zijn vooral voordelig voor de (hogere) middenklasse, waar de versterking van de werkbonus een positief effect heeft op de koopkracht van de werkenden in de onderste helft van de inkomensverdeling. Het verhogen van de accijnzen en het opnieuw verhogen van het BTW-tarief van elektriciteit naar 21% heeft een negatief effect op koopkracht, wat relatief gezien het grootste negatief effect heeft op de onderkant van de inkomensverdeling.

3 De adequaatheid van de uitkeringen

In de voorgaande paragraaf gingen we na hoe het beleid de voorbije 25 jaar is veranderd en welke gevolgen dat heeft gehad voor de huidige verdeling van inkomens. We hebben gezien dat, alle veranderingen bijeen genomen, het huidige stelsel van belastingen en uitkeringen gunstiger is voor de laagste inkomensgroepen in vergelijking met een situatie waarin de belastingen en uitkeringen nog steeds dezelfde regels zouden volgen als in 1992. Maar is dat ook voldoende gebleken voor die gezinnen om rond te kunnen komen? Om die vraag te beantwoorden, gaan we in deze paragraaf dieper in op de adequaatheid van een aantal minimumuitkeringen.³ We proberen eerst in te schatten hoeveel inkomen verschillende typehuishoudens nodig hebben om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren. Daarvoor maken we gebruik van de Vlaamse referentiebudgetten. Vervolgens verhouden we de sociale minima voor enkele gezinstypes tot de referentiebudgetten om te bekijken of de minima voldoende zijn om volwaardig aan de samenleving te participeren.

3.1 Hoeveel inkomen hebben huishoudens nodig om volwaardig aan de samenleving te participeren?

Referentiebudgetten zijn illustratieve geprijsde korven van goederen en diensten, die meestal worden opgesteld met specifieke gezinstypes in het achterhoofd. De Vlaamse referentiebudgetten werden voor het eerst ontwikkeld in 2008 (Storms & Van den Bosch, 2009) en geven voor een groot aantal huishoudtypes weer welke goederen en diensten minimaal nodig zijn om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren en hoeveel dat voor huishoudens kost. Het opstellen van referentiebudgetten is geen eenvoudig proces en ook geen exacte wetenschap: hoe bepaal je immers voor duizenden goederen en diensten of ze essentieel zijn en wat de redelijke minimale kost is om er toegang toe te hebben? Om dat op een betrouwbare en valide manier te doen, werd er de voorbije tien jaar heel wat methodologische vooruitgang geboekt (cf. Storms, 2012; Storms, Van Thielen, Penne, & Goedemé, te verschijnen; Goedemé, Storms, Penne, &

Van den Bosch, 2015). De referentiebudgetten werden volledig geüpdatet in 2013, waarbij ze zowel werden aangepast aan prijswijzigingen als aan veranderingen in de samenleving (zie Storms e.a., 2015). In de jaren nadien werden de referentiebudgetten jaarlijks door het Centrum voor Budgetadvies en -onderzoek (CEBUD) geüpdatet aan de hand van een eigen prijsurvey. In 2018 vond er opnieuw een volledige update plaats waarbij de inhoud van de korven werd herzien. Aangezien die nog niet beschikbaar was bij het schrijven van dit hoofdstuk, maken we hier gebruik van de referentiebudgetten die geprijsd werden in het jaar 2017.

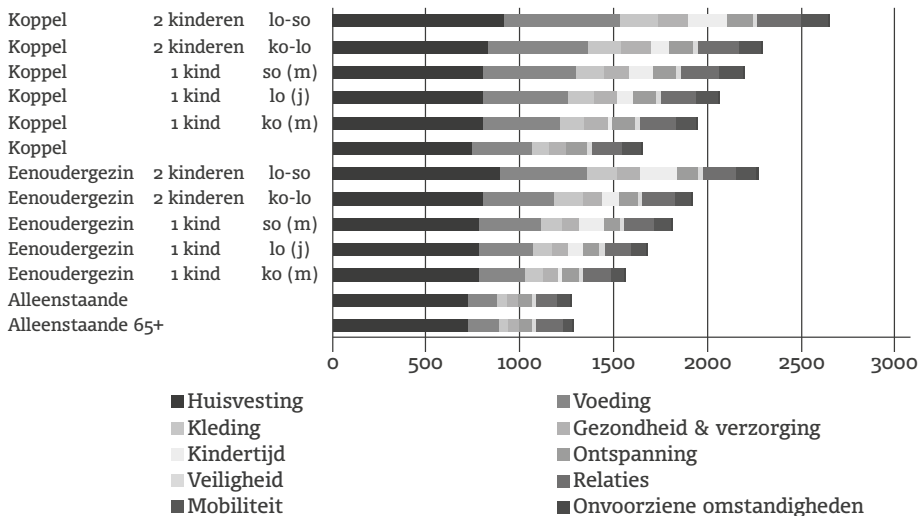
De Vlaamse referentiebudgetten bouwen op een uitgebreid theoretisch kader dat gebruikmaakt van de Theory of Human Need (Doyal & Gough, 1991). Daarin staan twee universele behoeften centraal om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren: gezondheid en autonomie. Om die behoeften te kunnen vervullen, moeten heel wat 'intermediaire' behoeften worden voldaan, waaronder adequate voeding, kleding, huisvesting, gezondheid, persoonlijke verzorging, onderhouden van sociale relaties, rust en ontspanning, mobiliteit en veilige kindertijd. Die vormen de kapstok voor het uitwerken van de referentiebudgetten. Voor elk van die behoeften wordt een 'korf' van goederen en diensten uitgewerkt. Om vervolgens te bepalen welke goederen en diensten dan precies nodig zijn, vertrekken de onderzoekers zoveel mogelijk van 'gecodeerde sociale verwachtingen', dat wil zeggen formele normen (zoals in internationale, nationale en regionale richtlijnen) en wetenschappelijke kennis over wat noodzakelijk is om menswaardig te kunnen leven. Daarnaast worden de korven van goederen en diensten en de haalbaarheid van de onderliggende assumpties uitgebreid bediscussieerd in focusgroepen. Dat zijn discussiegroepen die heteroog worden samengesteld met betrekking tot de sociaaleconomische achtergrondkenmerken van de deelnemers.

Bij het opstellen van de budgetten en de prijsberekening wordt vertrokken van enkele belangrijke assumpties. De budgetten worden ontwikkeld voor specifieke gezinstypes waarvan de kenmerken duidelijk worden gespecificeerd met betrekking tot de huisvestingssituatie, de gezinssamenstelling en de leeftijd van elk huishoudlid. Zelfs wanneer de gezinssamenstelling hetzelfde is, is het duidelijk dat de situatie van elk gezin of huishouden verschilt. Daarom zijn bijkomende assumpties noodzakelijk. Zo zijn bijvoorbeeld prijzen niet overal gelijk (denk bijvoorbeeld aan de kostprijs van huisvesting), sommige mensen moeten zich verder verplaatsen dan anderen (verschil tussen stad en een plattelandsgemeente) en de behoeften kunnen sterk verschillen bij ziekte of handicap. De referentiebudgetten vertrekken zoveel mogelijk van lage prijzen in winkels die goed verspreid zijn (zoals Colruyt). Wat de kostprijs van huisvesting betreft, gaan we uit van de mediane huurprijs in Vlaanderen voor woningen die aan minimale kwaliteitsvereisten voldoen, zoals vastgesteld in de Vlaamse Woonsurvey van 2013 (en geüpdatet met de consumptieprijsindex voor huur). Afhankelijk van de woonplaats zal dat voor een onder- dan wel een overschatting zorgen. Verder gaan we ervan uit dat alle huishoudleden in goede gezondheid verkeren en over gewone capaciteiten beschikken met betrekking tot budgetbeheer, het vergelijken van prijzen en gezond koken. Bovendien gaan we ervan uit dat mensen alle verplaatsingen via het openbaar vervoer en het gebruik van een deelauto (Cambio) kunnen maken. Uiteraard zijn die assumpties niet steeds realistisch, maar ze zijn noodzakelijk om de betrouwbaarheid van het geschatte

minimumbedrag te verhogen. Bovendien is het op die manier duidelijk dat de referentiebudgetten een ondergrens weergeven: wie ziek is of minder capaciteiten heeft om efficiënt te koken of inkopen te doen, wie wél nood heeft aan een privéauto, heeft een hoger inkomen nodig. Meer achtergrond over referentiebudgetten en de analyse die we hier presenteren, kan men terugvinden in bijvoorbeeld Storms e.a. (2015).

Figuur 4 toont de hoogte van de referentiebudgetten voor een aantal typegezinnen (in prijzen van 2017). Zoals uit de figuur blijkt, lag het budget van een alleenstaande op de private huurmarkt tussen 1.272 euro (voor een persoon op beroepsactieve leeftijd) en 1.282 euro (voor een gepensioneerde).⁴ Doordat gezinnen heel wat zaken kunnen delen (in het bijzonder huisvesting en verwarming), stijgt het budget niet evenredig met het aantal gezinsleden. Het budget voor koppels bedroeg in 2017 ongeveer 1.652 euro. Niet verrassend, stijgt het budget met het aantal en de leeftijd van kinderen, tot 2.646 euro voor een koppel met twee kinderen (in het lager en secundair onderwijs). De figuur toont ook de samenstelling van de budgetten. Huisvesting en voeding hebben voor alle typegezinnen het grootste aandeel in het budget. Wanneer gezinnen eigenaar zijn van hun woning of wanneer ze de mogelijkheid hebben om te huren op de sociale huurmarkt, dalen de budgetten aanzienlijk. Als gezinnen sociale huur (mediane effectieve sociale huurprijs) betalen in plaats van private huur (mediane huurprijs voor een kwalitatieve woning), kunnen de referentiebudgetten dalen met 12% (voor een koppel met twee kinderen) tot 28% (voor een alleenstaande zonder kinderen).

Figuur 4. Referentiebudgetten voor gezinnen die niet werken en een woning huren op de private huisvestingsmarkt, euro/maand 2017.



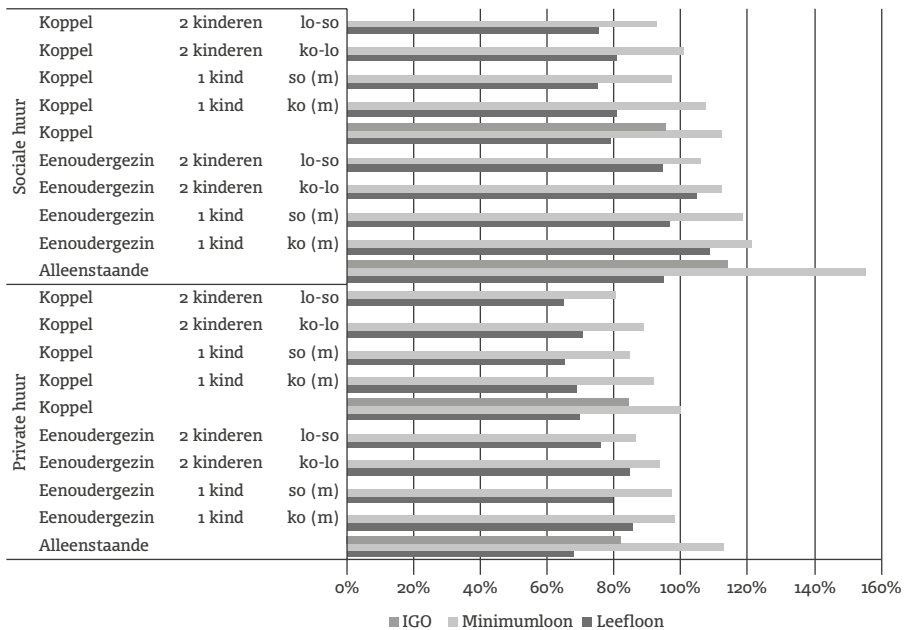
Noot: ko= kleuteronderwijs; lo= lager onderwijs; so= secundair onderwijs; m= meisje; j= jongen.

Bron: CEBUD.

3.2 Volstaan de sociale minima om rond te komen?

Eerder zagen we dat het huidige stelsel van belastingen en sociale uitkeringen voordeliger is voor lage-inkomensgezinnen dan het stelsel van 1992. Dat betekent echter niet noodzakelijk dat, voor wie een zwakke sociaaleconomische positie heeft, de sociale minima voldoende zijn om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren. Daarom bekijken we in deze paragraaf in welke mate gezinnen met een minimumloon (eenverdieners, ouder dan 20 jaar en 12 maanden werkervaring) en gezinnen die van de bijstand (het leefloon en de inkomensgarantie voor ouderen) moeten leven, zich een levensstandaard op het niveau van de referentiebudgetten kunnen veroorloven. Daarbij veronderstellen we dat die gezinnen geen spaargeld of een ander inkomen bezitten. De adequaatheid van uitkeringen en het minimumloon wordt niet enkel bepaald door hoe hoog ze zijn, maar bijvoorbeeld ook door de te betalen belastingen en sociale bijdragen en, in het geval van kinderen, de gezinsbijslag en de schooltoelage. Om de interacties tussen de verschillende uitkeringen correct in rekening te brengen, maken we gebruik van de simulatietool HHoT (Hypothetical Household Tool). Die tool werkt, net zoals de simulaties in paragraaf 2, op basis van EUROMOD, maar is er specifiek op gericht om de netto-inkomens te simuleren voor specifieke typegezinnen.

Figuur 5. De hoogte van de netto sociale minima uitgedrukt als percentage van de referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie, sociale en private huurmarkt, Vlaanderen, 2017.



Noot: ko= kleuteronderwijs; lo= lager onderwijs; so= secundair onderwijs; m= meisje; j= jongen.

Bron: Netto beschikbaar inkomen bij ontvangst van een minimumuitkering gesimuleerd met HHoT (Hypothetical Household Tool), regelgeving 2017 (Euromod H1.0+). Bij koppels veronderstellen we dat de partner inactief is. School- en studietoelagen zijn handmatig berekend (Bron: Vlaamse overheid, volledige toelagen voor kinderen ten laste). Referentiebudgetten: CEBUD.

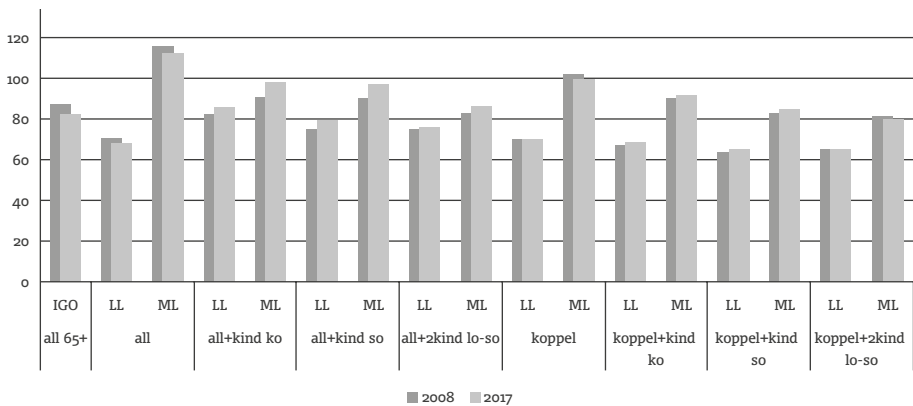
In figuur 5 geven we de hoogte van de sociale minima weer als percentage van de referentiebudgetten voor huurders op de private en de sociale huisvestingsmarkt. Voor de inkomensgarantie voor ouderen maken we vanzelfsprekend gebruik van het budget voor ouderen en bij het minimumloon van het budget voor werkenden.⁵ Het valt meteen op dat voor bijna alle gezinstypes die huren op de private markt, de minimumbedragen lager zijn dan de referentiebudgetten. Een belangrijke uitzondering wordt gevormd door alleenstaanden (en koppels net op de grens) zonder kinderen die van een minimumloon leven. Als gezinnen moeten terugvallen op de bijstand, is het helemaal niet evident om nog volwaardig aan de samenleving te participeren en een adequate minimumlevensstandaard te bereiken. Dat is nog meer het geval voor koppels en eenoudergezinnen. Daarnaast is het duidelijk dat de kloof tussen de referentiebudgetten voor koppels en alleenstaanden met een inkomensgarantie voor ouderen kleiner is dan wanneer je moet rondkomen met een leefloon. Toch blijft het ook met een inkomensgarantie voor ouderen bijzonder moeilijk om volwaardig aan de samenleving te participeren. Bovendien gaan de budgetten ervan uit dat alle huishoudleden geen bijzondere gezondheidszorgen nodig hebben en volledig zelfredzaam zijn. Bij het ouder worden, is dat vaak een minder realistische assumptie.

Huisvesting speelt hier een zeer belangrijke rol, aangezien voor huiseigenaars en sociale huurders de noodzakelijke kosten natuurlijk sterk verminderen. Figuur 5 toont aan dat de minimumlonen voor eenverdieners die een sociale huurprijs betalen voor de meeste typegezinnen net volstaan om adequaat te participeren aan de samenleving. Hetzelfde geldt voor eenoudergezinnen met jonge kinderen die leven van de bijstand en huren op de sociale huisvestingsmarkt. Ook de inkomensgarantie voor een gepensioneerde zal in het geval van een mindere huisvestingskost meer toelaten tot maatschappelijke participatie. Maar voor alleenstaanden, eenoudergezinnen met oudere kinderen en koppels met of zonder kinderen met een inkomen van de bijstand blijven, zelfs in het geval van een sociale woning, de leeflonen ontoereikend voor een menswaardig bestaan. Bovendien hebben we het hier steeds over specifieke typegezinnen in 'ideale' omstandigheden, wat wil zeggen zonder gezondheidsproblemen, zonder auto, enzovoort. In vele gevallen zal de adequaatheid van de sociale minima dus nog overschat worden.

We eindigen met een bespreking van de evolutie van de adequaatheid van de sociale minima in de periode 2008-2017. Die periode verschilt van het eerste deel van dit hoofdstuk (1992-2018), omdat de Vlaamse referentiebudgetten pas in 2008 voor het eerst zijn ontwikkeld. Eerder concludeerden we dat de onderste inkomensgroepen er in de meeste gevallen licht op vooruit zijn gegaan. Maar zijn die aanpassingen voldoende geweest om de gestegen kosten voor die gezinnen te dekken? Met andere woorden, hoe evolueerde de adequaatheid van de sociale minima als we mee in rekening brengen wat gezinnen minimaal nodig hebben voor een menswaardig bestaan? Tussen 2008 en 2017 zijn de essentiële kosten voor gezinnen aan de onderkant van de samenleving gemiddeld sterker gestegen dan de algemene prijsindex⁶ (22% ten opzichte van 16%). Die stijging vond voornamelijk plaats tussen 2008 en 2013, wat grotendeels te wijten is aan de stijging van de huurprijzen voor eengezinswoningen (zie Storms e.a., 2015). Tussen 2013 en 2017 zijn de totale referentiebudgetten nog met 5% gestegen (enkel prijsstijgingen). Bepaalde minimale kosten zoals voor energie, gezondheidszorg en openbaar vervoer

zijn sterk gestegen, terwijl andere kosten, zoals voor voeding, lichtjes zijn gedaald of de index hebben gevolgd.

Figuur 6. De evolutie van de adequaatheid: de hoogte van de netto sociale minima uitgedrukt als percentage van de referentiebudgetten (private huurmarkt), Vlaanderen, 2008 en 2017.



Noot: ko= kleuteronderwijs, lo= lager onderwijs; so= secundair onderwijs; all= alleenstaande; IGO= inkomensgarantie ouderen; LL= leefloon; ML= minimumloon.

Bron: Netto beschikbaar inkomen bij ontvangst van een minimumuitkering gesimuleerd met HHoT (Hypothetical Household Tool), regelgeving 2008 en 2017 (Euromod H1.0+). Referentiebudgetten: CEBUD.

Figuur 6 toont het netto-inkomen van gezinnen met een IGO, een leefloon of een minimumloon uitgedrukt als percentage van referentiebudgetten voor private huurders in 2008 en 2017. Algemeen kunnen we concluderen dat de netto-inkomens voor gezinnen met kinderen die leven van een leefloon of werken aan een minimumloon iets sterker zijn gestegen ten opzichte van hun noodzakelijke uitgaven. Voor koppels met twee kinderen is de adequaatheid echter niet verbeterd, en in het geval van een minimumloon zelfs verslechterd. Ook voor gezinnen zonder kinderen zijn de kosten sneller gestegen dan de sociale minima. Dat kan voornamelijk worden verklaard door de gestegen huurprijzen van eengezinswoningen. Tot slot kunnen we concluderen dat na een periode van bijna tien jaar de sociale minima voor de meeste gezinnen die een woning huren op de private huurmarkt nog steeds niet adequaat zijn. Met andere woorden, als we de minimale kosten van gezinnen in rekening

brengen, zijn de beleidsaanpassingen onvoldoende geweest om echt van een verbetering te kunnen spreken in het licht van menselijke waardigheid.

De beleidsaanpassingen zijn onvoldoende geweest om echt van een verbetering te spreken in het licht van menselijke waardigheid.

4 Conclusie

De voorbije 25 jaar werd er regelmatig aan de sociale zekerheid en het Belgische belastingstelsel gesleuteld. Over het algemeen komen die hervormingen vandaag in relatieve termen meer ten goede aan de lagere dan aan de hogere inkomensgroepen. Als we vandaag zouden teruggaan naar het systeem van 1992 en alle uitkeringen en grensbedragen enkel aanpassen aan de inflatie, zouden vooral de lagere inkomensgroepen slechter af zijn. Toch zijn er belangrijke verschillen tussen de hervormingen die verschillende regeringen hebben doorgevoerd. Tijdens Dehaene I en II (1992-1999) werd er sterk bespaard, maar werd dat zo gedaan dat de hogere inkomens de zwaarste lasten moesten dragen. De daaropvolgende periode (Verhofstadt I en II, 1999-2007) was een periode van economische groei, waarbij enkele uitkeringen werden verhoogd en ook de belastingen werden verlaagd, waardoor het relatieve voordeel voor het beschikbare inkomen ruim gespreid was over de hele bevolking. Tussen 2007 en 2011 volgden verschillende regeringen elkaar op en werden zowel de uitkeringen als de personenbelasting wat verhoogd, waardoor de progressiviteit van het systeem licht toenam. We zien een gelijkaardige trend tijdens de regering Di Rupo (2011-2014): een verlaging van het BTW-tarief voor elektriciteit en een verhoging van enkele uitkeringen kwam voornamelijk de laagste inkomensgroepen ten goede. De belastinghervorming van de regering Michel (2014-2018) tot slot kwam dan weer voornamelijk ten goede aan de hoogste inkomensgroepen. Maar ook daar zien we dat de onderste inkomensgroepen, zij het beperkt, erop vooruit gaan.

We moeten echter vaststellen dat ondanks al die beleidswijzingen in de afgelopen 25 jaar, de sociale minima anno 2017 vaak onvoldoende blijven om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren en een minimaal aanvaardbare levensstandaard te realiseren. Gezinnen die met een leefloon moeten rondkomen, hebben een inkomen dat ver onder het niveau van de referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie ligt. Dat geldt in het bijzonder voor koppels. Als er kinderen aanwezig zijn, volstaat ook een minimumloon niet. Bovendien gaan de referentiebudgetten uit van redelijk gunstige omstandigheden, in het bijzonder met betrekking tot gezondheid. Er blijven met andere woorden belangrijke redenen gelden om naar een versterking van de sociale minima in België te streven.

Noten

1. We baseren ons voor dit deel op Decoster, A., Perelman, S., Vandellannoote, D., Vanheukelom, T., & Verbist, G. (2018). *Which way the pendulum swings? Equity and efficiency of 26 years of tax-benefit reforms in Belgium*. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy.
2. We maken hiervoor gebruik van de zogenaamde 'aangepaste OESO-schaal'. Elke persoon van 14 jaar of ouder krijgt een gewicht van 0,5 en elk kind jonger dan 14 een gewicht van 0,3. De eerste volwassene van het huishouden (of een alleenstaande) krijgt een gewicht van 1. Als we het totale beschikbaar huishoudinkomen delen door de som van de equivalentiefactoren van alle gezinsleden, bekomen we het equivalent beschikbaar inkomen.

3. Een overzicht van enkele trends in de hoogte van minimumuitkeringen kan worden teruggevonden in bijvoorbeeld Goedemé, De Vil, Van Mechelen, Fasquelle e.a. (2012).
4. De budgetten voor gepensioneerden komen overeen met die van niet-werkenden, maar er zijn enkele aanpassingen gedaan die rekening houden met de noden en aanbevelingen gerelateerd aan de oudere leeftijd (Van Thielen e.a., 2010). Voor voeding en gezondheid betekent dit dat er enkele aanpassingen zijn gedaan op basis van bestaande richtlijnen voor ouderen, zoals meer zuivelproducten of specifieke vaccinaties. Andere voorbeelden zijn een aangepast vakantieverblijf en een aangepast budget voor het onderhouden van sociale relaties (minder uit eten, maar meer mogelijkheid om vrienden en familieleden thuis te kunnen ontvangen).
5. Vergeleken met de budgetten voor gezinnen zonder werkende gezinsleden verschilt het budget voor eenverdienersgezinnen als volgt: een extra doktersbezoek in de gezondheidskorf, een iets hoger kledingbudget, een extra budget voor het onderhouden van relaties met collega's, een iets lager energiebudget en een budget voor kinderopvang. De totale referentiebudgetten (exclusief kinderopvangkosten) liggen voor die gezinnen gemiddeld 2 à 4% hoger dan die voor gezinnen zonder werkende gezinsleden. Als er in het gezin kinderen zijn waarvoor betalende buitenschoolse opvang nodig is tijdens de vakanties en voor en na de schooluren, dan liggen de referentiebudgetten gemiddeld 10% hoger dan die voor niet-werkende gezinnen met kinderlast. Voor werkende eenoudergezinnen met jonge kinderen werden kinderopvangkosten mee in rekening genomen als noodzakelijk om adequate sociale participatie mogelijk te maken. Voor tweeoudergezinnen met één werkend gezinslid, alsook voor niet-werkende gezinnen, hebben we geen kinderopvangkosten in rekening genomen. Toch zijn er verschillende situaties denkbaar waarbij kinderopvang ook voor hen is aangewezen. In dat geval zal de noodzakelijke kost voor die gezinnen gevoelig verhogen.
6. Alle items HICP (2015 = 100), jaarlijkse geharmoniseerde consumentenprijsindex, bron: Eurostat 4/09/2018.