

De adequaatheid van bijstandsuitkeringen

**Impactanalyse van recente verhogingen van
uitkeringsbedragen en mogelijkheden voor verbetering**

Auteur & contact: Arne Depoortere (arne.depoortere@minsoc.fed.be)

Andere bijdragers: Natascha Van Mechelen, Tine Hufkens, Gineke Mampaey

Juli 2024



Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
2	Methode.....	4
3	Impact van recente verhogingen van de uitkeringen	5
4	Mogelijkheden voor verbetering	7
4.1	Impact van verdere verhogingen	7
4.2	Aanpassing van de equivalentieschalen.....	10
4.3	Non-take up ondergraaft de adequaatheid van bijstandsuitkeringen.....	11
5	Conclusies.....	12
6	Bibliografie	13

1 Inleiding

In 2020 besliste regering De Croo om de minimumuitkeringen te verhogen in de richting van de armoedegrens. In concreto werd beslist om in de periode 2021-2024 telkens op 1 januari het leefloon en de inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) voor personen met een handicap met 2,68% te verhogen, het minimumpensioen met 2,65%, de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) met 2,58% en de minima in de werkloosheid met 1,12%. Dit tijdsschema werd enkel in 2021 en 2022 uitgevoerd. In 2023 stegen enkel het minimumpensioen en het IGO aan voorziene tempo. De verhoging van het leefloon en de IVT was minder groot dan initieel voorzien en de minima in de werkloosheid werden niet verhoogd. Ten slotte werd op 1 januari 2024 de IVT verhoogd met 2,68% en het minimumpensioen met 2,08%. De IGO, het leefloon en de minima in de werkloosheid bleven ongewijzigd. Tabel 1 illustreert het resultaat van het federaal plan armoedebestrijding op de uitkeringsbedragen voor deze maatregelen op 01/01/2024 en de verhouding tot de geraamde armoedegrens.

	Uitkeringsbedrag op 01/01/2024	Verhouding tot de armoedegrens (raming)
IVT	€ 1.295,01	84,4%
IGO	€ 1.519,02	99,1%
Leefloon	€ 1.263,17	82,4%
Minimum werkloosheid	€ 1.381,90	90,1%

Tabel 1. Verhouding van de uitkeringsbedragen voor een alleenstaande tot de geraamde armoedegrens op 01/01/2024

In dit rapport gaan we het effect van deze maatregelen op de armoedecijfers na. De focus ligt hierbij op de bijstandsuitkeringen: het leefloon, de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap (IVT). We onderzoeken hoe hoog het armoederisico voor de Belgische bevolking en bijstandsgerechtigden is na de uitvoering van het federaal plan armoedebestrijding. Wat zou de impact zijn indien uitkeringen nog verder verhoogd worden richting de armoedegrens? Welke factoren die de adequaatheid van uitkeringen kunnen ondergraven zijn er verder nog aanwezig?

Het eerste deel van deze nota bespreekt de methodologie die gebruikt werd in de analyses. Het tweede deel analyseert dan de impact van het federaal plan armoedebestrijding, samen met de stijgingen ten gevolge van indexeringen en de welvaartsaanpassingen, op de inkomenspositie van IVT en andere bijstandsgerechtigden. Het laatste deel bevat verkennende analyses van mogelijke bijkomende maatregelen ter verbetering van de adequaatheid van minimuminkomensbescherming.

2 Methode

Bij de evaluatie van de impact van de verhogingen van de bijstandsuitkeringen als onderdeel van het federaal plan armoedebestrijding en verdere analyses wordt gebruik gemaakt van het microsimulatiemodel BELMOD¹. Samen met de onderliggende gedetailleerde administratieve dataset² laat dit model toe om de impact van belastingen en sociale uitkeringen na te gaan op het netto beschikbaar (gezins)inkomen. Aan de hand van aanpassingen in het model kunnen verschillende beleidsscenario's getoetst en vergeleken worden om de impact van de hervormingen na te gaan. In deze scenario's worden de maximale uitkeringsbedragen voor deze analyse bijgevolg opgetrokken tot op het niveau van na toepassing van het federaal plan, en verdere verhogingen ten opzichte van de armoedegrens. Om een mogelijke vertekening zo klein mogelijk te houden wordt hierbij 2019 als basisscenario gebruikt, hetzelfde jaar als dit van de administratieve dataset dat voor deze analyses gebruikt. Bij het simuleren van meer recente wetgeving moeten de inkomens namelijk aangepast worden, deze aanpassingen zijn echter slechts een benadering van de realiteit waardoor er risico's optreden bij concepten die erg gevoelig zijn aan kleine verschuivingen in de inkomensverdeling zoals de armoedegrens. Om dit effect uit te sluiten worden de uitkeringsbedragen verhoogd zodat deze een bepaalde verhouding tot de armoedegrens van 2019 weerspiegelen.

Voor de evaluatie van de impact van het recente verhogingen worden de verhoudingen berekend van de uitkeringsbedragen voor alleenstaanden die van toepassing zijn op 01/01/2024, ten opzichte van de armoedegrens. Aangezien er echter nog geen officiële armoedegrens is voor 2024 wordt de armoedegrens van 2022 opgehoogd op basis van geschatte groei van reëel beschikbaar inkomen volgens het Federaal Planbureau (2024). Deze berekende verhouding (cf. Tabel 1.) wordt dan toegepast op de armoedegrens voor 2019 om de uitkeringsbedragen te berekenen die gebruikt worden in het hervormingsscenario van de simulatie.

Voor de verkennende analyse van bijkomende maatregelen werden nog enkele andere scenario's gesimuleerd. In de eerste plaats onderzoeken we wat er gebeurt indien de verhouding tot de armoedegrens opgetrokken wordt tot 85%, 90% en 95%. Dit simuleren we enkel voor het leefloon en de inkomensvervangende tegemoetkoming; sinds de recente verhogingen ramen we de verhouding voor de inkomensgarantie voor ouderen namelijk al op 99%. Ook wordt een scenario gesimuleerd waarbij de verhouding tussen een uitkering voor samenwonende IGO-gerechtigden verhoogd wordt tot 75%. Op deze manier weerspiegelt dit de OESO-equivalentieschaal³ die gebruikt wordt om het equivalent beschikbaar gezinsinkomen te berekenen waarop armoedecijfers gebaseerd zijn. Ten slotte wordt er ook nog een scenario gesimuleerd dat uitgaat van full-take-up. De correctie voor non-take-up voor het leefloon en de IGO in het BELMOD microsimulatiemodel, gebaseerd op het TAKE-onderzoek (Goedemé, et al., 2022), NTU (het niet opnemen van rechten ondanks het voldoen aan de voorwaarden) wordt in dit geval dus uitgeschakeld. Elke persoon die dus theoretisch recht heeft op

¹ BELMOD is een statisch *non-behavioural* microsimulatiemodel voor belastingen en sociale uitkeringen in België. Het model wordt beheerd door de DG Analyse & Monitoring van de FOD Sociale Zekerheid. Meer informatie is terug te vinden op <https://socialsecurity.belgium.be/nl/sociaal-beleid-mee-vorm-geven/belmod>.

² De BELMOD dataset bevat de sociaaleconomische gegevens van het jaar 2019 van ongeveer 12 % van de Belgische bevolking. De belangrijkste databron is het Datawarehouse Arbeidsmarkt & Sociale Bescherming (DWH AM & SB) van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ). Daarnaast bevat de input-dataset gegevens uit de IPCAL-databank van de FOD Financiën (fiscale gegevens) en de STIPAD/CADNET-databank (onroerend patrimoniuminformatie)

³ Deze schaal bestaat uit de som van toegekende gewichten aan de leden van het huishouden: 1,0 voor de eerste volwassene, 0,5 voor elke bijkomende persoon van 14 jaar of ouder, en 0,3 voor elk kind jonger dan 14 jaar.

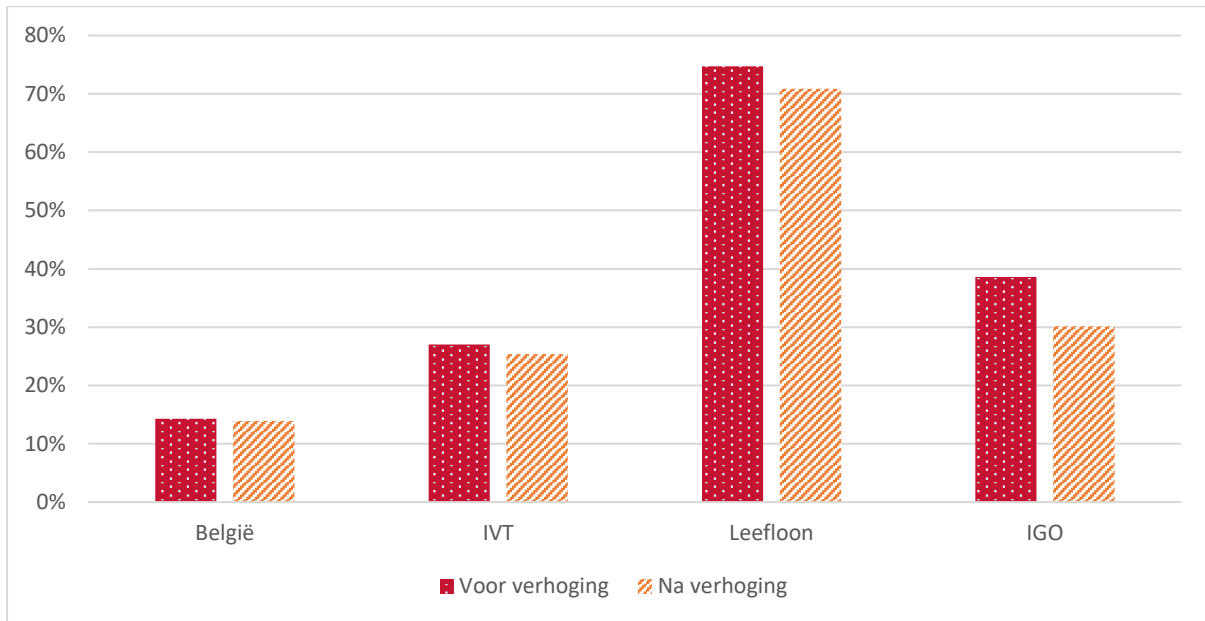
de uitkering of tegemoetkoming krijgt deze dan toegekend in de simulatie. Wat betreft IVT is er geen correctie voor NTU voorzien in het model wegens het ontbreken van betrouwbare cijfers rond NTU bij de IVT. De opname van IVT in het model is wel beperkt tot personen waarvan gekend is dat ze voldoen aan de medische voorwaarden.

3 Impact van recente verhogingen van de uitkeringen

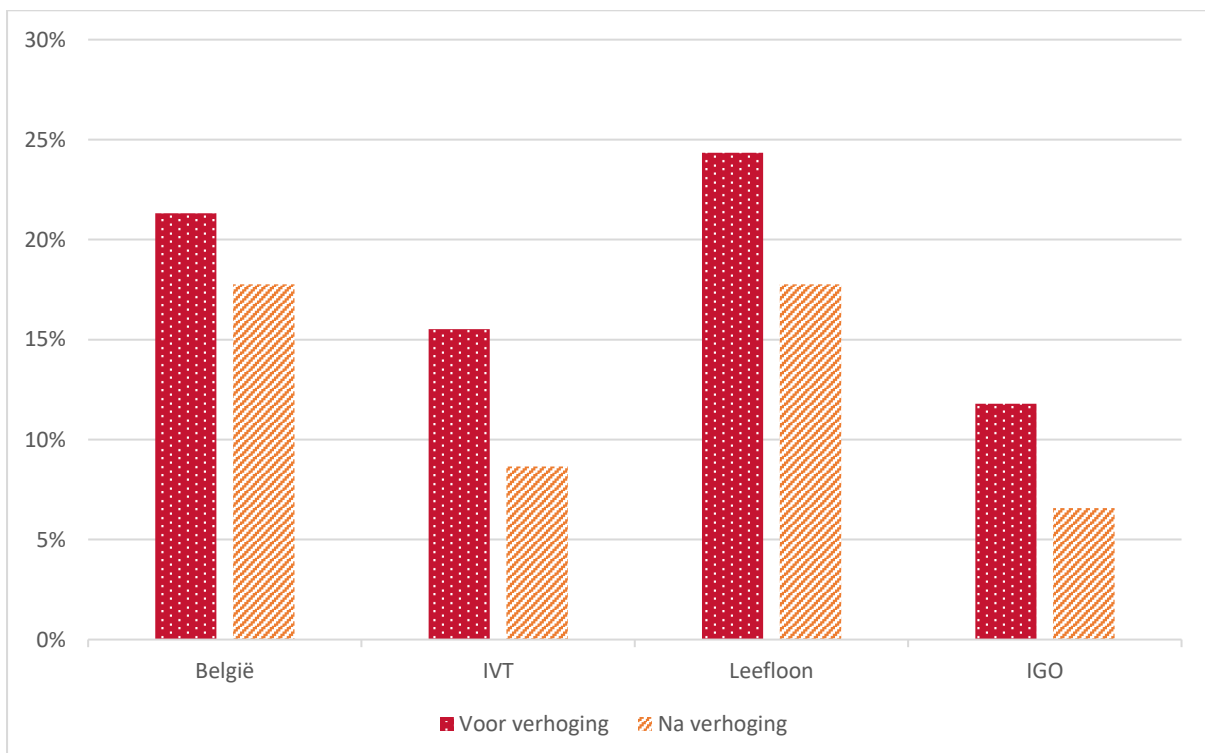
Het effect van de maatregel op het algemene armoederisico⁴ in België is relatief beperkt. Het armoederisico zakt van 14,3% naar 13,9%. Wel zien we een verschil in de intensiteit van de armoede. Zo daalt de armoedekloof – het verschil tussen het mediane inkomen van personen onder de armoededrempel ten opzichte van de mediaan – van 21,3% naar 17,8%. Wanneer we inzoomen op specifieke doelgroepen wordt het effect groter: het armoederisico onder IVT-gerechtigden daalt van 27,1% naar 25,4%, onder IGO-gerechtigden van 38,6% naar 30,2% en voor leefloongerechtigden van 74,8% naar 70,9% (Figuur 1). Ook de kloof tussen het inkomen van gerechtigden met een armoederisico en de armoedegrens verkleint sterker voor de specifieke doelgroepen. Wat betreft ontvangers van een inkomensvervangende tegemoetkoming krimpt de kloof met 6,86 procentpunt tot 8,66% (Figuur 2).

De verklaring voor de beperktere impact op het armoederisico in de volledige bevolking is eenvoudig. Het bedrag van de maximale uitkering in de sociale bijstand ligt voor een eenpersoonshuishouden nergens boven de armoedegrens, ook niet na de hervorming. Dat sommige gezinnen met een bijstandsuitkering toch boven de armoedegrens uitkomen heeft in de eerste plaats te maken met het gehanteerde gezinsconcept. Voor de armoedemeting wordt een veel breder gezinsconcept gebruikt dan in de middelentoetsen op basis waarvan bijstandsuitkeringen berekend worden. Bijvoorbeeld: twee samenwonende broers worden voor de armoedemeting wel als een gezin beschouwd, de middelentoetsen houden veelal geen rekening met het inkomen van verwanten in tweede graad of hoger. Daarnaast houdt de armoedemeting rekening met alle inkomsten, terwijl in de middelentoetsen soms bepaalde inkomsten geheel of gedeeltelijk zijn vrijgesteld. Bijvoorbeeld: in het geval van de inkomensgarantie voor ouderen is het inkomen van ascendenten en descendenten vrijgesteld en wordt o.a. 10% van het pensioen vrijgesteld.

⁴ Het armoederisico verwijst naar het percentage personen met een equivalent beschikbaar inkomen (na sociale transfers) onder de armoededrempel. De armoededrempel komt overeen met 60% van het nationaal mediaan beschikbaar inkomen na sociale transfers



Figuur 1. De armoederisicograad (AROP) voor bijstandsgerechtigden (Bron: BELMOD, 2024)

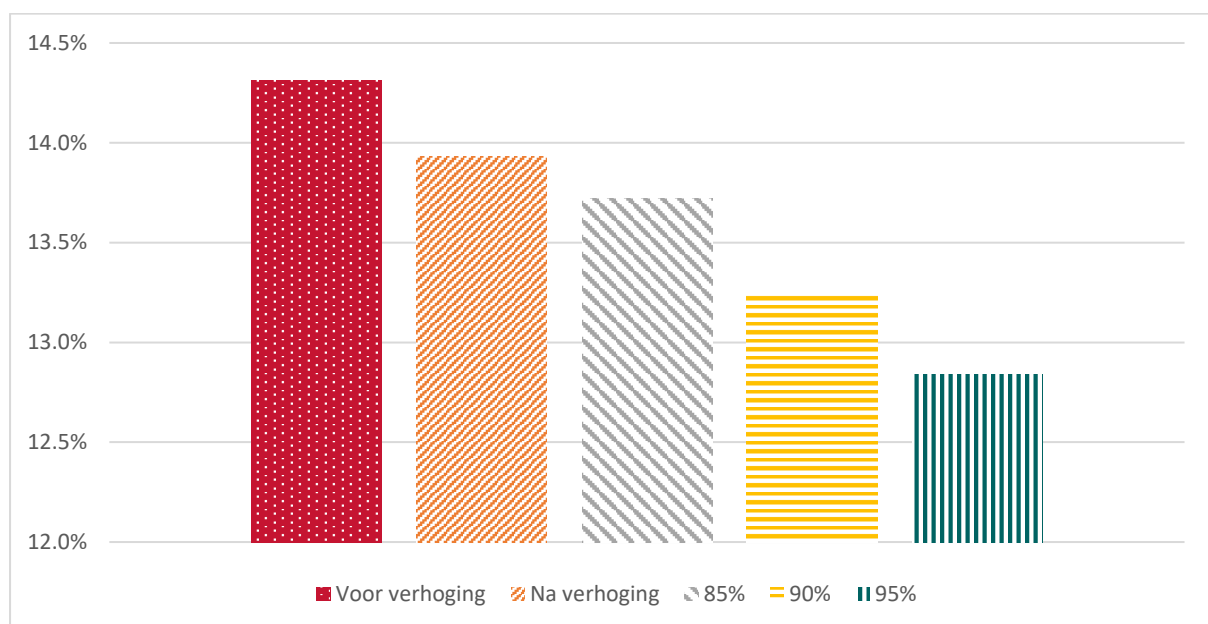


Figuur 2. De armoedekloof voor bijstandsgerechtigden (Bron: BELMOD, 2024)

4 Mogelijkheden voor verbetering

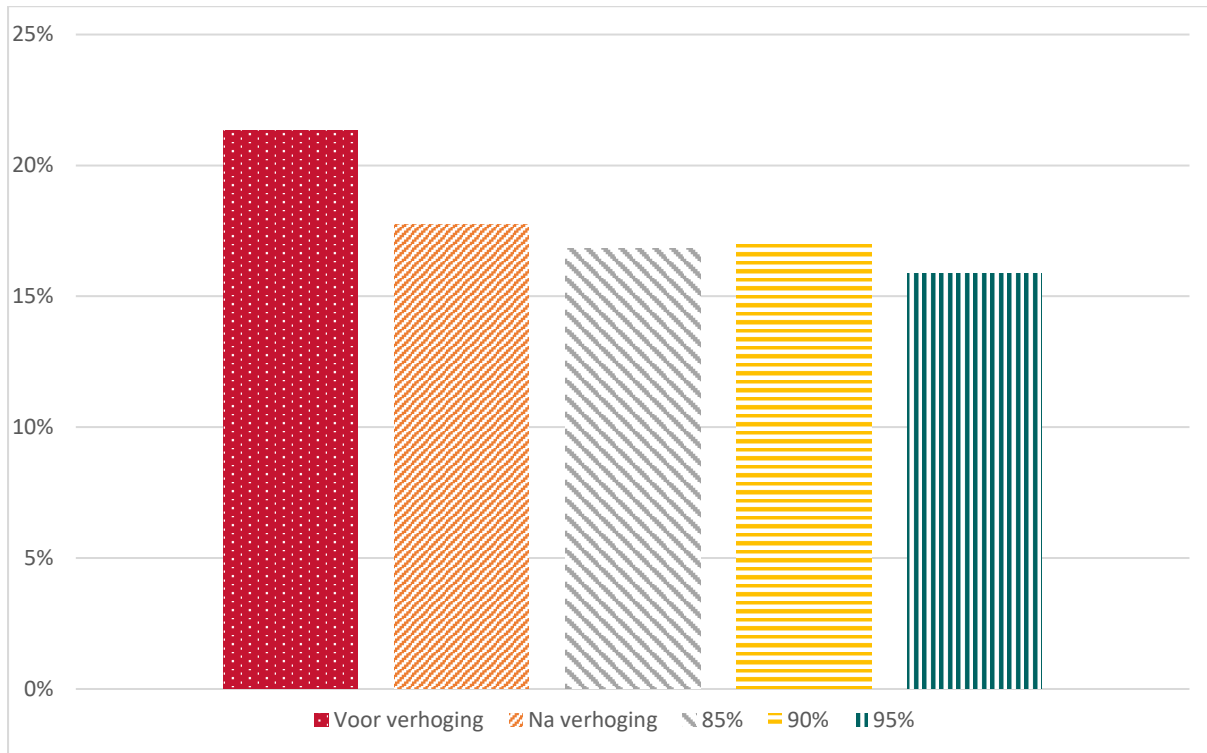
4.1 Impact van verdere verhogingen

Volgens recente ramingen van de FOD Sociale Zekerheid bedroeg de IVT op 1 januari 2024 voor een alleenstaande 84% van de armoededrempel; voor een koppel zonder kinderen 76%. Wat betreft het leefloon ligt de verhouding op 82% voor een alleenstaande en 73% voor koppels zonder kinderen. In dit deel gaan we na wat de potentiële impact zou zijn van verdere verhogingen in de richting de armoededrempel. Aan de hand van simulaties werd de impact van een stapsgewijze verhoging van de minimumuitkeringen op het armoederisico berekend, met uitzondering van IGO, waar de uitkering nu al 99% van de armoededrempel bedraagt. Hieruit blijkt dat het armoederisico kan dalen zelfs zonder een verhoging tot aan de armoededrempel (Figuur 3).



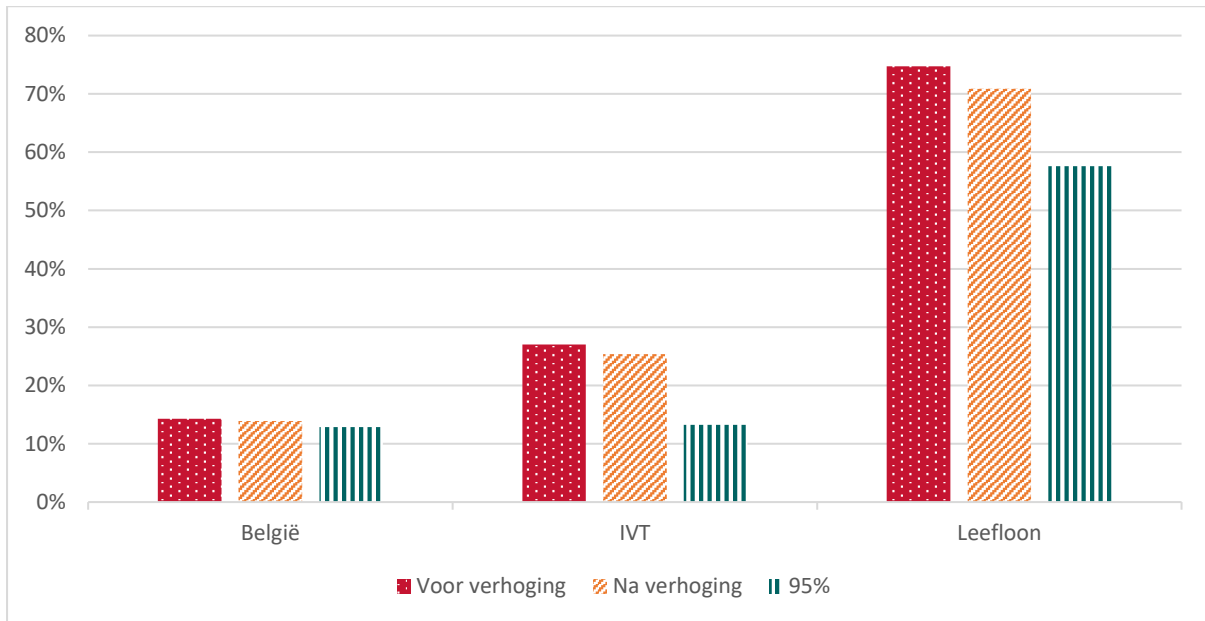
Figuur 3. Armoederisico bij verder optrekken van bijstandsuitkeringen richting de armoededrempel (Bron: BELMOD, 2024)

Ook de armoedekloof zien we verder dalen na bijkomende stijgingen van de uitkeringsbedragen, zij het in mindere mate (Figuur 4). Er moet opgemerkt worden dat deze indicator gevoeliger is voor stijgingen van het mediaan inkomen en de armoedegrens, waardoor de kloof net kan groeien voor personen met een constant gebleven inkomen, bijvoorbeeld door non-take-up of het niet behoren tot de doelgroep. Het gaat dus over een relatieve maat, in absolute termen gaat niemand in onze analyses erop achteruit.

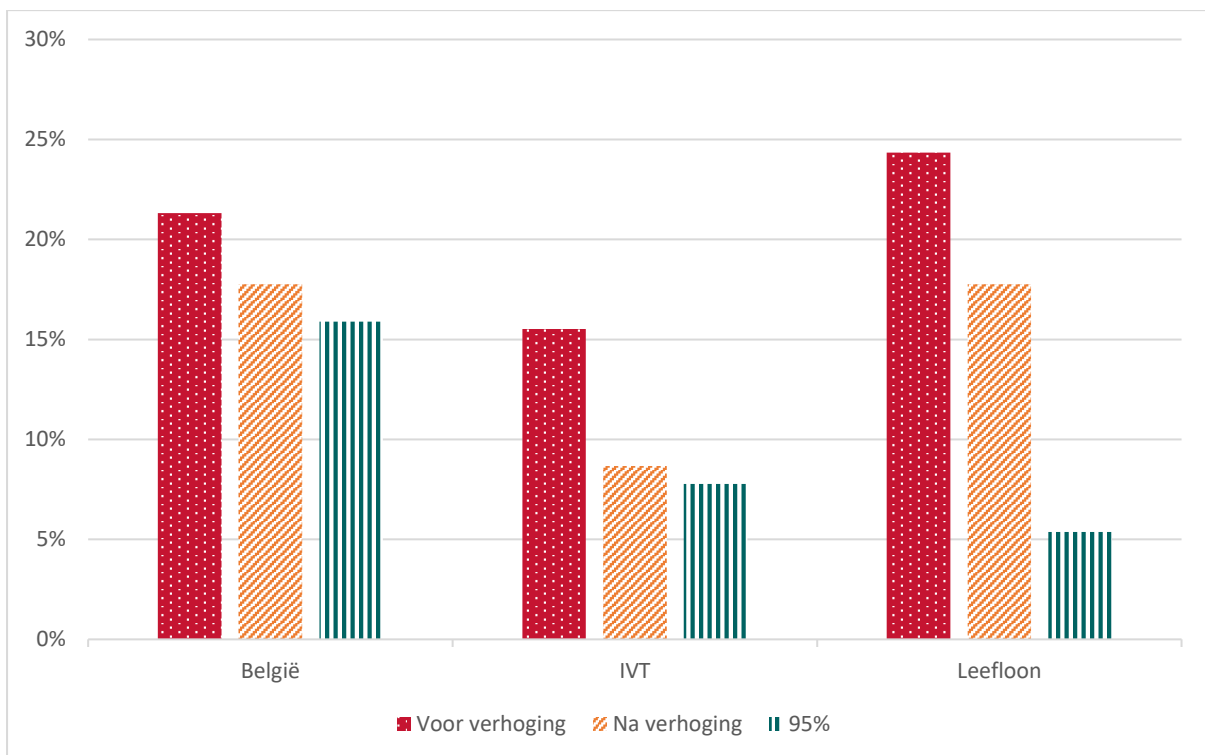


Figuur 4. Armoedekloof bij verder optrekken van uitkeringen richting de armoededrempel (Bron: BELMOD, 2024)

Specifiek voor ontvangers van een uitkering die we in deze simulaties verhoogd hebben, zien we een sterke verdere verlaging van het armoederisico. Met name onder IVT-gerechtigden daalt het armoederisico tot 13,3% wanneer de tegemoetkoming voor een alleenstaande opgetrokken wordt tot 95% van de armoededrempel (Figuur 5). Ook de kloof kan spectaculair dalen: het inkomen van een doorsnee leefloon-ontvanger met een armoederisico ligt na de gesimuleerde verhoging 5,4% onder de armoededrempel (Figuur 6). De geringere daling van de armoedekloof voor IVT kan deels verklaard worden doordat er een meer gedifferentieerd effect is op het gezinsinkomen. We zien een duidelijke daling van het armoederisico, vermoedelijk doordat gezinnen waarbij een groot aandeel van het equivalent beschikbaar gezinsinkomen uit IVT bestaat over de armoedegrens heen getild worden. Bij de resterende groep is het dan mogelijk dat de kloof weinig daalt doordat dit aandeel eerder klein is, met dus ook een geringer effect op de armoedekloof.



Figuur 5. Armoederisico voor IVT- en Leefloongerechtigden naar verschillende uitkeringsbedragen (Bron: BELMOD, 2024)

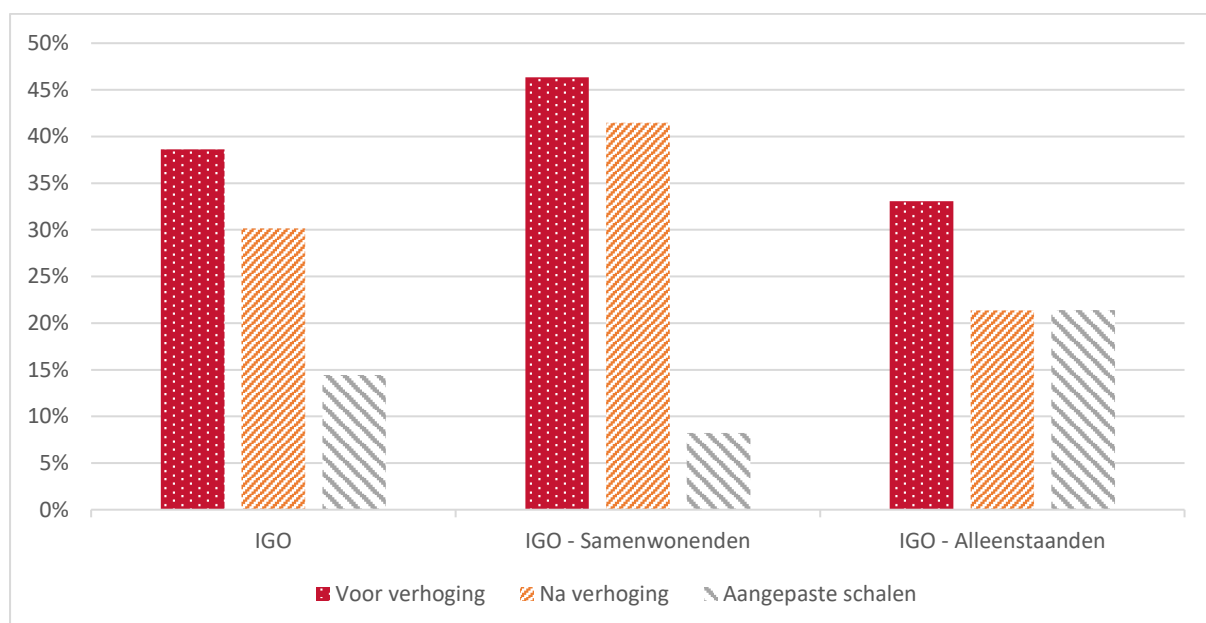


Figuur 6. Armoedekloof voor IVT- en Leefloongerechtigden naar verschillende uitkeringsbedragen (Bron: BELMOD, 2024)

4.2 Aanpassing van de equivalentieschalen

Bovenstaande cijfers over de afstand van de uitkeringen tot de armoedegrens geven aan dat voor bepaalde gezinstypes de uitkeringsbedragen adequater zijn voor andere. Dit blijkt ook uit de verschillen in armoederisico's naar gezinstype. Figuur 7 toont dat samenwonende IGO-gerechtigden een armoederisico van 41,5% hebben na de recente verhogingen ten opzichte van 21,4% bij alleenstaanden. Een belangrijke reden is dat de verhouding tussen het bedrag voor een alleenstaande en een samenwonende gerechtigde in de meeste bijstandstelsels sterk afwijkt van de extra inkomsten die volgens de armoedegrens nodig zijn om de behoeften van een bijkomend volwassen gezinslid te dekken. De armoededrempel voor een koppel zonder kinderen bedraagt namelijk 150% van de armoededrempel voor een alleenstaande. Twee rechthebbenden op IGO krijgen samen echter slechts 133,4% van het uitkeringsbedrag voor een alleenstaande.

In een bijkomende simulatie werd de verhouding opgetrokken tot 150% waarna we een spectaculaire daling van het armoederisico voor samenwonenden zien tot 8,3%.

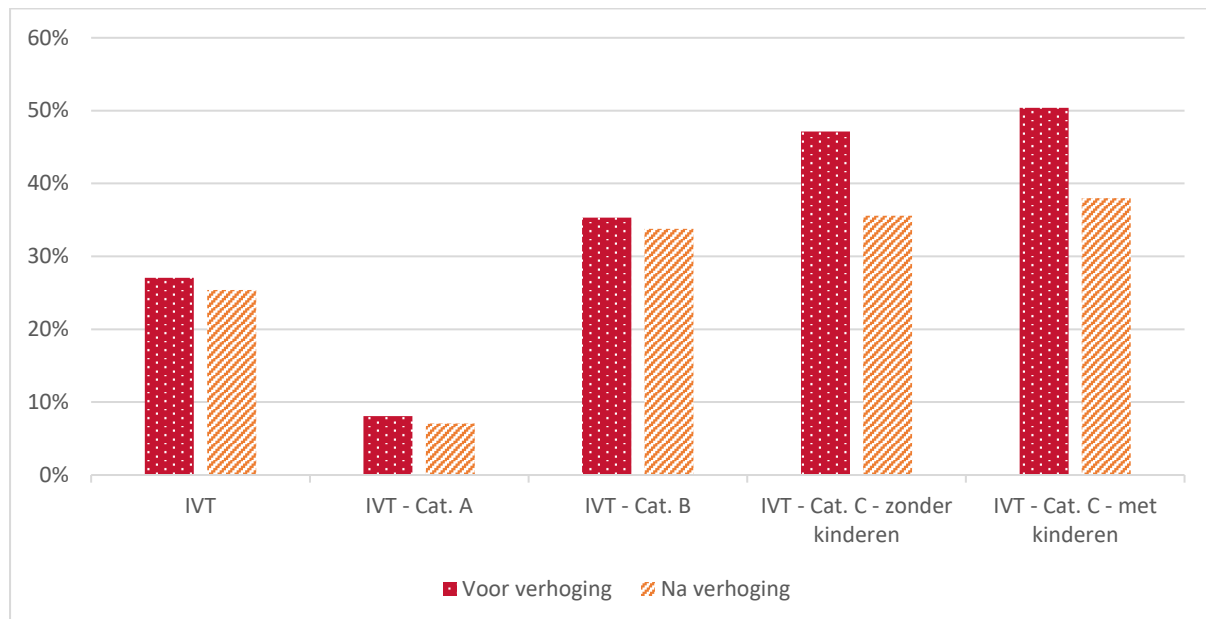


Figuur 7. Armoederisico voor en na recente verhogingen, en met aangepaste equivalentieschaal voor de verschillende categorieën (Bron: BELMOD, 2024)

Wat betreft de inkomensvervangende tegemoetkoming ontvangt een persoon met een handicap samen met een partner 135,1% van de uitkering voor een alleenstaande persoon met een handicap, ongeacht of er al dan niet kinderen aanwezig zijn in het gezin die de armoededrempel nog verder zouden verhogen. Onder IVT-gerechtigden is het armoederisico dan ook bijzonder hoog onder gezinnen met kinderen: maar liefst 38,0% onder hen wordt geconfronteerd met een armoederisico terwijl dit voor de globale IVT-populatie 25,4% bedraagt (Figuur 8). Meer gedetailleerde analyses tonen bovendien aan dat het armoederisico onder IVT-gerechtigden significant samenhangt met het aantal kinderen in het gezin⁵. Een mogelijke oplossing hier is het voorzien in barema's die afhangen

⁵ Bij gezinnen met IVT-gerechtigden die geconfronteerd worden met een armoederisico ligt het gemiddeld aantal kinderen 9,1% hoger dan binnen gezinnen zonder armoederisico ($p < 0,001$).

van het aantal kinderen ten laste, naast de gezinsbijslagen, een maatregel die we in een groot aantal andere EU-landen terugvinden.⁶



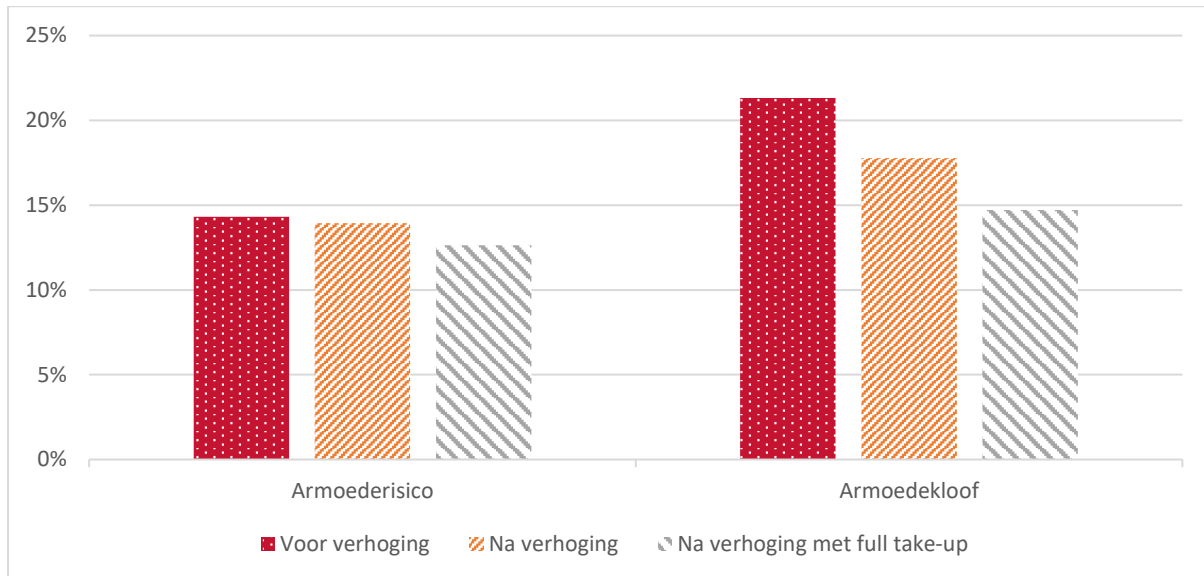
Figuur 8. Armoederisico per uitkeringscategorie⁷ en gezinstype voor IVT-rechthebbers (Bron: BELMOD, 2024)

4.3 Non-take up ondergraft de adequaatheid van bijstandsuitkeringen

De bescherming van sociale bijstand tegen armoede kan uiteraard enkel adequaat zijn indien bijstandsgerechtigden ook effectief ontvangen waar ze recht op hebben. Aan de hand van het TAKE-onderzoek (Goedemé et al., 2022) werd reeds aangetoond dat het probleem van non-take-up in België erg groot is, onder andere omdat personen onvoldoende geïnformeerd zijn of zich laten afschrikken door de aanvraagprocedure, wat vermoedelijk tot een verhoging van het armoederisico en de armoedekloof leidt. In een laatste simulatie werd geanalyseerd wat het effect zou zijn van een hogere take-up. Figuur 9 illustreert het effect van deze volledige take-up op het armoederisico en de armoedekloof. Op Belgisch niveau zien we een daling van zowel het armoederisico – hoewel gering, wegens eerder aangehaalde factoren – als van de armoedekloof.

⁶ Meer dan de helft van de EU-lidstaten – waaronder de Baltische Staten, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Finland, Frankrijk, Kroatië, Luxemburg, Griekenland, Portugal, Slowakije, Slovenië, Tsjechië en Zweden – hanteren een dergelijke differentiatie van het uitkeringsbedrag naargelang het aantal kinderen ten laste. In Luxemburg wordt het bedrag van de Revis (Revenu d’inclusion sociale) bijvoorbeeld verhoogd met een basisbedrag, plus supplement in het geval van een eenoudergezin, per kind.

⁷ Categorie B betreft alleenstaanden en personen die gedurende ten minste 3 maanden voltijds in een verpleeghuis verblijven en/of daar gedomicilieerd zijn en voorheen niet tot categorie C behoorden. Categorie C betreft personen die samenwonen met een partner of iemand niet-verwant in 1^{ste}, 2^{de} of 3^{de} graad en personen die ten minste één kind ten laste hebben. Indien de partner ook een handicap heeft, behoren beide personen tot categorie B. Categorie A betreft personen die niet tot categorie B of C behoren.



Figuur 9. Armoederisico voor en na verhogingen uit het armoedepan, en met volledige take-up van sociale bijstand (Bron: BELMOD, 2024)

5 Conclusies

De sociale bijstandsuitkeringen liggen ook na de recente verhogingen onder de armoededrempel. Er is bijgevolg nog steeds een aanzienlijk risico op monetaire armoede voor deze gerechtigden. De recente verhogingen van deze uitkeringsbedragen hebben desondanks wel een positief effect gehad op het armoederisico voor de gerechtigden en in geringe mate voor de volledige bevolking. Wat betreft de armoedekloof, m.a.w. de intensiteit van de armoede, is het positieve effect groter.

Er is echter nog marge voor verbetering. Zo kunnen de uitkeringen nog meer opgetrokken worden richting de armoedegrens. Aan de hand van de analyses blijkt dat dit het armoederisico nog verder zou doen dalen. Daarnaast kunnen de verhoudingen tussen de verschillende bedragen naar gezinstype herbekeken worden. In de huidige situatie is het armoederisico voor samenwonenden bijvoorbeeld vaak veel groter dan voor alleenstaanden doordat de schaalvoordelen in de huidige regelgeving onderschat lijken. Ook de bijkomende kosten die gepaard gaan met het opvoeden van kinderen zijn volgens de analyse niet of onvoldoende weerspiegeld in de uitkeringsbedragen. Gezinnen met kinderen kampen bijgevolg met een groter armoederisico.

Ten slotte kan de sociale bescherming enkel adequaat zijn als deze ook toegankelijk is en opgenomen worden door iedereen die er recht op heeft. Vanwege de uitkeringsbedragen die onder de armoedegrens liggen, zou een volledige take-up met de huidige bedragen slechts een kleine impact hebben op het armoederisico, maar alvast de kloof wel een stuk verkleinen. Wellicht zou het effect van maatregelen ter bestrijding van non-take-up op het armoederisico groter zijn als de uitkeringen tegelijkertijd verder opgetrokken worden.

6 Bibliografie

- Federaal Planbureau. (2024). *Economische begroting 2024 – Economische vooruitzichten 2025-2029 van februari 2024*. Geraadpleegd van <https://www.plan.be/publications/publication-2458-nl-economische-begroting-2024-economische-vooruitzichten-2025-2029-van-februari-2024>
- Goedemé, T., Janssens, J., Derboven, J., Van Gestel, R., Lefevere, E., Verbist, G., Vergauwen, J., Vandervelden, M., Nisen, L., Linchet, S., Bolland, M., Reynaert, J., Thiry, B., Lopez Novella, M., Boucq, E., Van den Bosch, K., Van Mechelen, N. and Corselis, A. (2022) *TAKE: Reducing poverty through improving the take up of social policies. Final Report*. Brussels: Belgian Science Policy Office 2022 – 117p. (BRAIN-be - (Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks))