

De meting van armoede in de Europese Unie: een pleidooi voor de ontwikkeling van Europese referentiebudgetten

Bérénice Storms, Tim Goedemé & Karel Van den Bosch¹

1. Inleiding

17 juni 2010 zou wel eens de boeken kunnen ingaan als een historische dag in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting in de Europese Unie. Op deze dag besliste de Europese Raad immers voor het eerst in de Europese geschiedenis over een becijferde doelstelling (*poverty headline target*) om armoede en sociale uitsluiting in de Europese Unie te verminderen: volgens de *Europa 2020 strategie* zou tegen 2020 het aantal personen dat met armoede of sociale uitsluiting te kampen heeft met minstens 20 miljoen moeten zijn teruggedrongen (Europese Raad 2010; Frazer *et al.* 2010). Aan de uiteindelijke beslissing zijn intense onderhandelingen in het Comité Sociale Bescherming (SPC) en zijn Subgroep Indicatoren (ISG) voorafgegaan. Een belangrijke component in deze discussie was de manier waarop armoede wordt geoperationaliseerd en het resultaat toont aan dat niet enkel het Europees onderzoek, maar ook beleidsmakers en politici worstelen met de definitie en meting van armoede. Net op dit punt willen we in dit artikel dan ook uitgebreid ingaan.

Hoewel de onderliggende definitie van armoede niet is gewijzigd (zie sectie 2), is de armoede-indicator voor de Europa 2020 Strategie erg verschillend van de meest gebruikte armoede-indicator in internationaal onderzoek en de Open Coördinatiemethode (OCM) Sociale Insluiting, namelijk het percentage personen met een inkomen beneden 60% van het mediane inkomen in het land waarin zij leven. Niet enkel wordt de meting verruimd naar deprivatie en de werkintensiteit van het huishouden, voor de deprivatie-index wordt de grens ook niet op nationaal niveau, maar op Europees niveau bepaald. De keuze voor deze combinatie is wellicht eerder ingegeven door politieke dan door academische overwegingen. Onafgezien van het feit dat zowel de relatieve inkomensmaat voor armoede als de deprivatie-index academisch gezien acceptabele indicatoren zijn, is deze keuze

symptomatisch voor één van de belangrijkste hedendaagse discussiepunten in de meting van armoede: het operationaliseren van de relativiteit van armoede. In de voorbije 20 jaar hebben slechts enkele auteurs benadrukt dat een relatieve definitie van armoede niet *per se* betekent dat deze relativiteit moet samenvallen met de geografische en sociale grenzen van de welvaartsstaat (bv. Townsend 1979; Atkinson & Micklewright 1992; de Vos & Zaidi 1998). Meer recent, en in het bijzonder sinds de uitbreiding van de Europese Unie naar het minder welvarende Oost-Europa, is discussie met betrekking tot de meting van armoede echter ook in de academische literatuur weer opgelaaid (bv. Förster 2005; Delhey en Kohler 2006; Fahey 2007; Kangas en Ritakallio 2007; Whelan en Maître 2009a).

In het Europees armoede-onderzoek wordt armoede doorgaans gemeten aan de hand van een relatieve inkomensindicator waarbij personen met een huishoudinkomen dat minder dan 50 of 60 procent bedraagt van het *nationale* mediane of gemiddelde inkomen als arm worden beschouwd (bv. Commissie van de Europese Gemeenschappen 1981; Zaidi & de Vos 2001; Atkinson *et al.* 2002; OECD 2008; Bäckman 2009). Een gelijkaardige indicator geldt sinds de Top van Laken in 2001 als de belangrijkste indicator om armoede in de Europese Unie te monitoren (Marlier *et al.* 2007; European Commission 2002; 2007a; 2009). Door het volledig relatieve karakter van de indicator worden verschillen in het mediane niveau van welvaart tussen landen en doorheen de tijd buiten beschouwing gelaten. Dit heeft tot gevolg dat minder welvarende landen met een relatief gelijke inkomensverdeling (zoals Tsjechië en Hongarije) lagere armoedecijfers kunnen voorleggen dan meer welvarende landen met een minder gelijke inkomensverdeling, zoals België. In tijden van sterke economische groei kan het bovendien zijn dat de relatieve armoede toeneemt, terwijl de laagste inkomens toch aan koopkracht winnen (bv. Ierland tot voor de economische crisis, zie Whelan & Maître 2010; Nolan & Maître 2010), of omgekeerd dat in tijden van recessie de laagste inkomensgroepen aan koopkracht verliezen, terwijl het armoedecijfer gelijk blijft of zelfs daalt (bv. Finland begin jaren 1990, zie Halleröd & Heikkilä 1999, 186-188; Ministry of Social Affairs and Health 1998). Het is niet voor niets dat de EU besliste dat de *at-risk-of-poverty rate* altijd gepubliceerd moet worden samen met de waarde van de armoederisicodrempel. Zoals al vaker gezegd meet deze indicator in feite een aspect van de inkomensongelijkheid, namelijk het aantal personen met een welvaartsniveau dat zich ver onder dat van de mediane burger bevindt. Vanuit politiek oogpunt gezien heeft deze indicator grote voordelen: de armoede verschijnt op de agenda van alle EU-lidstaten, niet alleen van de minder rijke. De opgave voor het beleid bestaat eruit ook de minst goedgevoelde medeburgers te laten delen in de gecreëerde welvaart.

Dit neemt niet weg dat sommige resultaten van de *at-risk-of-poverty rate* voor veel mensen die het terrein van armoedemeting niet goed kennen, inclusief vele beleidsmakers, niet overeenstemmen met hun verwachtingen. Dit duidt erop dat deze indicator niet volledig overeenstemt met hun intuïtieve begrip van armoede

(cf. Hoff *et al.* 2010). Deels om deze reden, werd in 2009 een indicator van materiële deprivatie met één Europese armoedelij n opgenomen in de batterij van Europese indicatoren om armoede en sociale inclusie in de Europese Unie op te volgen (Guio 2009). Niet alleen kampt ook deze indicator met belangrijke beperkingen (bv. Van den Bosch *et al.* 2009), hij schetst ook een heel ander beeld van armoede in de Europese Unie dan de *at-risk-of-poverty rate*. Voor de geloofwaardigheid van de indicator, en van de Europese strijd tegen armoede als geheel, kan dat op den duur problemen opleveren. Daarnaast zijn er nog andere tekortkomingen, en die het gebruik van de indicator voor de doeleinden van beleidsondersteuning en -vergelijking bemoeilijken. In sectie 3 worden deze besproken.

In dit artikel bepleiten we een voorstel om, ter aanvulling van de bestaande en genoemde indicatoren van armoede, werk te maken van referentiebudgetten die op vergelijkbare manier zijn opgesteld in de verschillende lidstaten van de EU, en die als armoedelij n kunnen worden gebruikt. Deze methode houdt in dat een korf van goederen en diensten wordt samengesteld die (voor een bepaald typegezin, levend in bepaalde omstandigheden in een bepaalde locatie op een bepaald moment) noodzakelijk worden geacht om te kunnen participeren aan de gangbare leefpatronen. De methode is al oud, en zulke referentiebudgetten bestaan al voor veel landen binnen en buiten Europa. Tot nu toe is aan de internationale vergelijkbaarheid van deze budgetten echter geen aandacht besteed. In deze bijdrage schetsen we een referentiekader en een benadering die dit mogelijk kan maken. Als deze benadering zou blijken te werken, zouden de referentiebudgetten die er uit voortvloeien de tekortkomingen van de bestaande indicatoren van armoede tenminste ten dele kunnen ondervangen. Tegelijkertijd zou het kunnen bijdragen tot het verrijken van onze kennis over armoede en het ondersteunen van het beleid.

In dit artikel gaan we eerst dieper in op de definitie van armoede en de verschillende argumenten die in het armoededebat naar voor worden geschoven (sectie 2). In het bijzonder werken we toe naar een theoretisch kader en methode om voor de hele Europese Unie op een consistente wijze referentiebudgetten te berekenen die als armoedelij n kunnen worden gebruikt (sectie 4). Hieraan voorafgaand bespreken we de belangrijkste tekortkomingen van de huidige inkomensmaatstaven en geven we aan hoe budgetnormen hieraan tegemoet kunnen komen (sectie 3).

2. Armoede: definities, indicatoren en argumenten

Een zinvolle discussie over de meting van armoede kan maar gevoerd worden indien er eensgezindheid bestaat over de definiëring van armoede. In de recente discussie is er relatief weinig aandacht besteed aan de definitie van armoede. Met andere woorden worden de meest gangbare definities van armoede niet in

vraag gesteld en spitsen de armoedediscussies zich in de eerste plaats toe op de operationalisering van het armoedeconcept. Hetzelfde geldt voor de wijzigingen in de officiële armoede-indicatoren van de Europese Unie: hoewel de Europese definitie van armoede al meer dan 35 jaar ongewijzigd is gebleven, werd recent de meting van armoede sterk bijgestuurd. Alvorens de belangrijkste discussiepunten in het debat over de meting van armoede op een rij te zetten, gaan we daarom eerst kort in op de definiëring van armoede.

Zowel in de wetenschappelijke literatuur als in Europese beleidsdocumenten, bestaat er een redelijke consensus over het relatieve karakter van armoede: of een sociale situatie als armoede kan worden bestempeld hangt steeds af van de maatschappelijke context. Ook zogenaamde ‘absolute’ definities van armoede zijn nooit zo absoluut dat hun operationalisering volledig onveranderlijk kan zijn in tijd en ruimte (Ringens 1988; Callan & Nolan 1991; Goedemé & Rottiers 2011). Discussies over het absolute of relatieve karakter van armoede gaan altijd over de vraag wanneer en hoe de meting van armoede moet aangepast worden aan veranderde omstandigheden. Relativiteit hoeft niet te betekenen dat er een rechtlineair verband bestaat tussen de gemiddelde levensstandaard in een samenleving en de hoogte van de armoedelijn. Zo definieert Townsend (1979, 31) armoede als:

“Individuals, families and groups in the population can be said to be in poverty when they lack the resources to obtain the type of diet, participate in the activities and have the living conditions and amenities which are customary, or at least widely encouraged, or approved, in the societies to which they belong. They are, in effect, excluded from ordinary living patterns, customs and activities.”

Hoewel Townsend erg de nadruk legt op het ontbreken van de nodige middelen om aan de ‘gangbare’ leefpatronen in de samenleving deel te nemen, wordt de armoedegrens eveneens bepaald door de leefpatronen die in de samenleving worden gepromoot of algemeen aanvaard zijn. Dit laatste laat de mogelijkheid open dat de armoedegrens niet overeenkomt met een ‘gangbaar’ leefpatroon, zodat bijvoorbeeld in tijden van een diepe recessie of ernstige hongersnood, waaronder een hele samenleving te lijden heeft, het armoedepercentage in principe kan oplopen tot 100%. In het laatste geval beantwoordt het ‘gangbaar leefpatroon’ (honger lijden) immers niet aan het leefpatroon dat algemeen aanvaard is (cf. Goedemé & Rottiers 2011, 82-83). Gelijkaardig aan Townsends definitie, is de armoedefinitie die de Europese Unie hanteert met name een situatie waarbij “personen of gezinnen wier middelen zo ontoereikend zijn dat zij uitgesloten zijn van de minimaal aanvaardbare leefpatronen in de lidstaat waarin zij leven” en waarbij als middelen gelden: “goederen, inkomen in geld, en diensten zowel van particuliere herkomst als van overheidswege” (Raad van de Europese Gemeenschappen 1975, 34). Gelijkaardige redeneringen die meer of minder benadrukken dat armoede niet enkel gaat om minder hebben dan anderen in de samenleving, en die tevens benadrukken dat de maatschappelijke context van

primordiaal belang is, kunnen eveneens worden teruggevonden bij auteurs zoals Sen (1983, 156; 1985b, 669-670; 2006, 37) en Van den Bosch (2001). Rest de vraag: hoe kan deze relativiteit geoperationaliseerd worden?

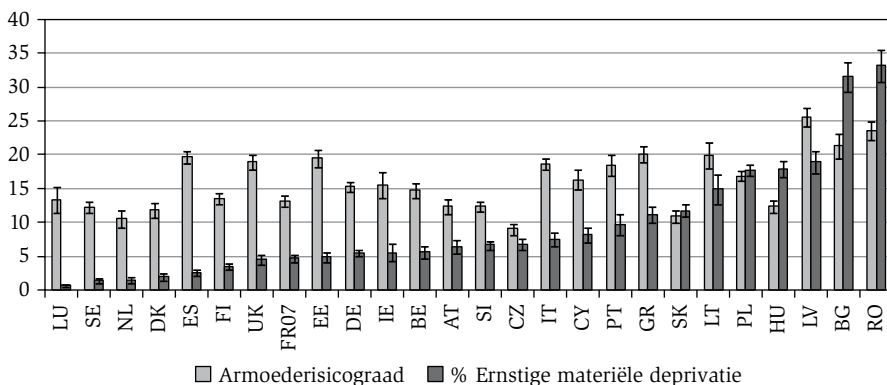
Op de Europese Raad van Laken in 2001 werd een akkoord bereikt over de invoering van een batterij aan indicatoren om armoede en sociale inclusie in de Europese Unie te monitoren (Daly 2010). Als belangrijkste indicator werd de *at-risk-of-poverty rate* of de armoederisicograad ingevoerd, een indicator die aansloot bij eerder gebruikte maten (O'Higgins & Jenkins 1990; Hagens et al. 1992). Volgens deze indicator is iedereen arm die leeft in een huishouden met een netto equivalent huishoudinkomen dat minder bedraagt dan 60 procent van het nationaal mediaan equivalent netto huishoudinkomen.² Niet enkel begrenst de indicator het referentiekader tot de nationale grenzen, hij veronderstelt eveneens dat er crossnationaal onveranderlijke relatie bestaat tussen de minimaal aanvaardbare leefpatronen in de samenleving en het mediaan netto equivalent huishoudinkomen. In het bijzonder sinds de uitbreiding van de Europese Unie met 10 nieuwe, en relatief 'arme' lidstaten in 2004, heeft deze sterke relativiteit van de indicator tot een discussie over de validiteit van de armoederisicograad geleid. Door de grote welvaartsverschillen tussen de nieuwe en oude lidstaten, is de armoedegrens immers veel hoger in de meer welvarende lidstaten dan in de minder welvarende. Zo ligt de koopkracht bij een inkomen gelijk aan de armoederisicogrens voor Luxemburg ongeveer acht maal hoger dan bij een inkomen gelijk aan de armoederisicogrens in Roemenië (eigen berekeningen op basis van EU-SILC 2009 gegevens). Hoewel deze vaststelling niet noodzakelijk ingaat tegen de definitie van armoede, halen sommige auteurs deze grote verschillen aan om te stellen dat de resulterende armoedecijfers niet volledig vergelijkbaar zijn en in het bijzonder tot een onderschatting van het armoedeprobleem in de minder welvarende lidstaten leiden (bv. Guio 2005a; 2005b; Juhász 2006; Beblavy & Mizsei 2006).

Een andere groep auteurs onderbouwt de idee van een onderschatting van de armoedeproblematiek in minder welvarende lidstaten door te wijzen op de europeanisering van referentiegroepen, dat is de groep met wie we onze levensstandaard normaal vergelijken. Vroeger zouden referentiegroepen in de eerste plaats zijn samengevallen met de grenzen van de nationale welvaartsstaat. Vandaag zouden referentiegroepen zich echter in belangrijke mate tot (ver) buiten de nationale grenzen uitstrekken. Hierdoor zouden mensen in minder welvarende lidstaten zich armer voelen dan mensen in meer welvarende lidstaten, zelfs als ze binnen hun land tot de hogere inkomensgroepen behoren (Fahey 2007; Förster et al. 2004; Delhey & Kohler 2006). Een mogelijke aanwijzing van convergentie van referentiegroepen zijn de sterke overeenkomsten in de goederen en diensten die EU-burgers noodzakelijk achten om menswaardig te leven (European Commission 2007b; Dickes et al. 2009). Tegen de idee dat armoede ge uropeaniseerd is, beargumenteren andere auteurs, zoals Whelan & Maître (2009b; 2009a), dat

het eigenlijke probleem niet ligt in een europeanisering van referentiegroepen, maar in het reeds lang bekende verschijnsel dat de correlatie tussen inkomensmaten van armoede en deprivatiematen veel lager is dan men zou verwachten: vele inkomensarmen zijn niet gedeprimeerd, en omgekeerd (cf. Dewilde 2008).

Hoewel de zoektocht naar een nieuwe indicator wellicht eerder was ingegeven door politieke overwegingen, vonden de politici dus goede argumenten terug in het wetenschappelijke debat om armoede niet langer hoofdzakelijk op basis van de armoederisicograad te meten. Bij de beslissing over de armoededoelstelling in het kader van de Europa 2020 strategie (*poverty headline target*), werd de armoederisicograad dan ook mee opgenomen in een bredere indicator om de vooruitgang in het bereiken van de Europa 2020 doelstelling te meten. Deze gecombineerde indicator bestaat, naast de besproken armoederisico-indicator, ook nog uit twee andere componenten: een indicator van extreme materiële deprivatie en een indicator van de (zeer lage) werkintensiteit van het huishouden. De indicator van materiële deprivatie bestaat uit een index van negen items die polsen naar de leefomstandigheden van het huishouden en het zich al dan niet kunnen veroorloven van bepaalde goederen en activiteiten. Wie in een huishouden woont dat op minstens 4 items slecht scoort is, wordt als gedeprimeerd beschouwd.³ Voor de indicator van de werkintensiteit wordt het totaal aantal maanden berekend dat huishoudleden op actieve leeftijd het voorbije jaar gewerkt hebben, in verhouding tot het totaal aantal maanden dat ze gewerkt zouden kunnen hebben. Indien de ratio minder dan 0,2 bedraagt, wordt het huishouden een zeer lage werkintensiteit toegekend.⁴ De gecombineerde Europa 2020 indicator voor armoede en sociale uitsluiting bestaat uit het totale percentage personen dat op minstens één van de drie deelindicatoren slecht scoort (Guio & Goedemé 2011). In tegenstelling tot de armoederisicograad, vertrekt de indicator van materiële deprivatie vanuit een Europees referentiekader: de deprivatie-items en de grens die wordt gehanteerd om te bepalen of iemand gedeprimeerd is of niet, zijn dezelfde voor alle inwoners van de Europese Unie. Bovendien is er geen automatisch mechanisme voorzien om de lijst van items aan te passen aan wijzigende leefpatronen en opvattingen over de minimaal aanvaardbare levensstandaard in de Europese Unie. Het mengen van nationale met Europese referentiekaders voor de meting van armoede, toont aan hoe erg Europese beleidsmakers worstelen met de relativiteit van armoede. Ter illustratie toont figuur 1 per lidstaat het percentage van de bevolking dat leeft van een huishoudinkomen onder de armoederisicogrens en het percentage dat leeft in een situatie van zeer ernstige deprivatie. Niet enkel wijzigt de rangschikking van landen zeer sterk naar gelang van de gehanteerde indicator, ook het percentage dat geacht wordt in armoede te leven wijzigt zeer sterk.⁵ Voor een stuk is dit het resultaat van de verschillende meetmethode (inkomen versus deprivatie-items) en het feit dat verschillende aspecten van armoede worden gemeten, maar voor het grootste deel wordt deze discrepantie veroorzaakt door het verschil tussen een nationale en een Europese armoedegrens: indien men inkomensarmoede zou berekenen aan de hand van

een armoedegrens gelijk aan 60 procent van het Europees mediaan inkomen, zouden de resulterende armoedecijfers veel sterker correleren met het percentage dat met zeer ernstige deprivatie te kampen heeft (*cf.* Van den Bosch *et al.* 2009). In dat geval zouden de armoedecijfers over de landen heen immers veel sterker correleren met het mediane inkomensniveau, zoals nu het geval is voor het percentage in ernstige materiële deprivatie.



Noot: 95% betrouwbaarheidsintervallen, waar mogelijk rekening houdend met het steekproefdesign (op basis van Goedemé 2011). Bron: EU-SILC UDB 2008 (Frankrijk: 2007), eigen berekeningen.

Figuur 1. De armoederisicograad en het percentage van de bevolking dat met ernstige materiële deprivatie te kampen heeft, EU-SILC 2008 – inkomens 2007.

Vanuit politiek oogpunt is het gebruik van indicatoren met zo'n uiteenlopende resultaten allicht te verdedigen doordat zij als 'complementair' kunnen worden gezien. Dit neemt niet weg dat het op basis van deze indicatoren nauwelijks mogelijk is om eenduidig te antwoorden op de eenvoudige en voor de hand liggende vraag: hoe is armoede verdeeld over de landen van de Europese Unie? Ook het feit dat beide binnen de grenzen vallen van wat wetenschappelijk acceptabel is, duidt er op dat de discussie over het de relativiteit van armoede zijn relevantie behoudt. Merk ook op dat beide indicatoren verwijzen naar de materiële levensstandaard.

Een armoedegrens waarvoor de mate van relativiteit niet op voorhand vastgelegd is, maar afgeleid wordt van de vereiste levensstandaard om menswaardig te kunnen leven, zou een belangrijke bijdrage aan deze discussie kunnen leveren. Naar onze mening komt de methode van referentiebudgetten aan deze nood tegemoet. Deze methode houdt in dat een korf van goederen en diensten wordt samengesteld, die (voor een bepaald typegezin, levend in bepaalde omstandigheden in een bepaalde locatie op een bepaald moment) noodzakelijk worden geacht om te kunnen participeren aan de gangbare leefpatronen. Meer in het bijzonder stellen we voor om cross-nationaal vergelijkbare referentiebudgetten uit te werken. Idealiter is voor burgers een belangrijke rol weggelegd bij de samenstelling van de korven van minimaal noodzakelijke goederen en diensten, met name via de

techniek van focusgroepen. Hoewel de onderzoeker doorgaans wel de geografische eenheid bepaalt waarbinnen referentiebudgetten worden opgesteld (stad, regio of staat), moet hij niet op voorhand de mate van relativiteit vastleggen. Of de minimaal aanvaardbare leefpatronen sterk verschillen tussen landen of regio's, dan wel tamelijk gelijkaardig zijn, zal blijken uit de concrete budgetten. De referentiebudgetten bieden aldus een instrument om te toetsen in welke mate de minimaal aanvaardbare leefpatronen (en onrechtstreeks de referentiegroepen) in verschillende Europese landen al dan niet convergeren. In de volgende sectie belichten we meer in detail hoe referentiebudgetten verschillende bezwaren, verbonden aan de huidige armoede-indicatoren zouden kunnen ondervangen. In de daaropvolgende sectie bespreken we hoe cross-nationaal vergelijkbare referentiebudgetten kunnen worden uitgewerkt.

3. Voordelen van referentiebudgetten

De Europese deprivatie-indicator werd niet enkel ingevoerd omwille van haar Europese armoedelijn, maar ook omwille van enkele belangrijke tekortkomingen van de *at-risk-of-poverty* indicator. Eén daarvan is dat de laatste geen enkele indicatie geeft over de omstandigheden waarin personen en gezinnen in armoede leven: dit zal uiteraard sterk variëren naargelang de hoogte van de armoedelijn, en dus naargelang de lidstaat. De deprivatie-indicator doet dat wel, maar heeft dan weer als nadeel dat de link met het beleid moeilijk te leggen is, daar bijna alle beleidsmaatregelen trachten in te spelen op het inkomen. Referentiebudgetten hebben ons inziens toegevoegde waarde ten opzichte van beide indicatoren, daar zij heel precies duidelijk maken met welke levensstandaard zij overeenkomen, terwijl ze anderzijds toch gesteld zijn in termen van inkomen (of uitgaven), zodat het gemakkelijk is om aanknopingspunten te vinden met gevoerd of mogelijk beleid. Hieronder zetten wij enkele voordelen van referentiebudgetten ten opzichte van de huidige indicatoren in de verf.

Een belangrijke kritiek op de huidige officiële Europese indicator van inkomensarmoede is dat deze uitsluitend gebaseerd is op het beschikbaar inkomen. Hierbij wordt verwaarloosd dat veel nationale overheden goederen en diensten ter beschikking stellen beneden de kostprijs, of zelfs volledig gratis (OECD 2008, 223-252). De sleuteldomeinen waar dit gebeurt zijn uiteraard de gezondheidszorg en het onderwijs, maar ook kinderopvang en langdurige zorg zijn belangrijk. In zekere zin zijn de resultaten van de huidige Europese indicator van inkomensarmoede dan ook vertekend ten ongunste van landen waar het sociaal beleid eerder steunt op publieke goederen en diensten, dan op inkomenstransfers. Een land dat ouders met jonge kinderen wil helpen, en hun arbeidsparticipatie wil stimuleren, kan kiezen uit minstens twee instrumenten, die tot op zekere hoogte equivalent zijn: ofwel een uitkering of belastingkrediet voor gezinnen die ge-

bruik maken van kinderopvang, ofwel deze kinderopvang subsidiëren, zodat de kostprijs voor de gezinnen laag blijft. Het is duidelijk dat, *ceteris paribus*, de eerste keuze een ander, en wellicht positiever, effect heeft op de officiële armoedecijfers dan de tweede. Gelijkaardige argumenten gelden voor de remgelden in de gezondheidszorg en voor ouderbijdragen in het onderwijs.

Deze kritiek is belangrijk omdat de Europese armoede-indicatoren zouden moeten functioneren als toetsstenen voor het beleid: verbetert de situatie, of verslechtert ze? Welk land doet het beter, welk land doet het minder goed? Idealiter zou er ook een proces van beleidsleren (*policy-learning*) moeten zijn, waarbij, onder meer via leren van gelijken (*peer-reviews*), landen goede praktijken (*good practices*) van elkaar zouden kunnen overnemen of net lessen kunnen trekken uit elkaars fouten. Een indicator die systematisch de positieve effecten van sommige soorten van beleid niet of onvoldoende weergeeft, is in dat kader erg problematisch.

De meest gebruikte manier om deze kritiek te pareren bestaat erin de waarde van goederen en diensten te schatten die gratis of beneden kostprijs door de overheid ter beschikking worden gesteld, en die bedragen bij het inkomen op te tellen. Er is een vrij uitgebreide literatuur over de problemen die opduiken bij de waardering van deze goederen en diensten voor de gebruiker (voor een overzicht zie OECD (2008, 225-226)). Zelfs bij een adequate oplossing van die problemen, kunnen echter vragen worden gesteld bij de geschiktheid van het resulterende inkomensbegrip voor de meting van armoede. Dit wordt het best duidelijk met een extreem voorbeeld: een oudere persoon met een inkomen van  250 per maand, wordt niet of nauwelijks minder arm als hij gratis een openhartoperatie ondergaat ter waarde van  30.000.⁶ Fundamenteel is het probleem dat de voordelen van gezondheidszorg niet omwisselbaar zijn. Iemand met een laag inkomen die veel gezondheidszorg consumeert heeft weliswaar de beschikking over veel middelen, maar omdat een groot deel van die middelen niet gebruikt kunnen worden om zaken als voeding en kleding aan te schaffen, blijft die persoon wellicht uitgesloten van de minimaal aanvaardbare leefpatronen. Met andere woorden, zij blijft wellicht in armoede leven.

Budgetnormen bieden een goede oplossing om op een correcte manier rekening te houden met publieke goederen en diensten bij het meten van armoede. Juist omdat wordt gespecificeerd wat een gezin nodig heeft om maatschappelijk te participeren zal, indien relevant, de feitelijke kostprijs voor gezinnen van publieke goederen en diensten in de budgetstandaard worden opgenomen; of juist niet, wanneer de dienst volledig gratis is. Bijvoorbeeld zal in een land of regio waar kinderopvang wordt aangeboden tegen de marktprijs deze tegen die prijs deel uitmaken van de budgetnorm voor gezinnen met jonge kinderen. In een land of regio waar deze dienst gesubsidieerd is, zal deze prijs veel lager zijn, en de budgetnorm voor dat gezinstype dus ook op een kleiner bedrag uitkomen.

Een andere, gerelateerde, kritiek op de huidige officiële Europese indicator van inkomensarmoede is dat zij in het geheel geen rekening houdt met verschillen in prijzen tussen, en ook binnen landen. Voor zover het gaat om verschillen tussen landen is deze kritiek niet terecht, of is zij in feite een kritiek op het volledig relatieve karakter van de indicator. Als in een land de prijzen hoger zijn dan in een ander land, dan zullen – ceteris paribus – de reële inkomens in het eerste land lager zijn, maar dat geldt dan evenzeer voor de armoedenorm. Echter, ook binnen de lidstaten van de Europese Unie bestaan soms belangrijke prijsverschillen tussen verschillende regio's, bijvoorbeeld voor huisvesting. Het zou mogelijk zijn om de inkomens voor die prijsverschillen te corrigeren door middel van regionale prijsindices. De vraag is echter of die prijsindices ook van toepassing zijn op de inkomens rond het niveau van de armoedelijn. Gezinnen met lage inkomens hebben immers een ander consumptiepatroon dan het modale gezin, waarop de gangbare prijsindices zijn gebaseerd.

Doordat referentiebudgetten uitgaan van de kostprijs van de goederen en diensten die een gezin nodig heeft voor volwaardige maatschappelijke participatie, kunnen zij op een correcte manier rekening houden met verschillen in kostprijs tussen regio's. Een open vraag blijft daarbij of binnen één en hetzelfde land regionale verschillen alleen toegelaten zijn bij verschillen in kostprijs, dan wel of ook de samenstelling van de korf van goederen en diensten zelf kan variëren (zie verder).

Een derde kritiek is gericht op het feit dat in alle landen dezelfde equivalentieschaal wordt gebruikt. Naargelang de omstandigheden kunnen de kosten van kinderen en bijkomende volwassenen uiteraard verschillen tussen landen. Waar onderwijs duur is, zal de kostprijs van kinderen hoger zijn. Waar huisvesting duur is, zijn de schaalvoordelen groter, en de kosten van bijkomende volwassenen dus relatief lager dan in landen met goedkope huisvesting. Daarenboven is de equivalentieschaal van de officiële Europese indicator van inkomensarmoede nogal grof: er wordt alleen onderscheid gemaakt tussen kinderen van 13 jaar en jonger, en personen van 14 jaar en ouder. Er kunnen echter ook belangrijke kostenverschillen optreden binnen die categorieën: de kosten van baby's en peuters zijn wellicht groter dan die van kleuters en lagereschoolleerlingen, zeker als kinderopvang nodig is. De kosten van studeren kunnen hoog oplopen, waardoor personen in de studentenleeftijd mogelijk veel duurder zijn dan oudere volwassenen. Ook hier zien we weer het belang van het (sociaal) beleid, dat zulke kosten in meer of mindere mate kan milderen. Daarnaast zijn er vele andere factoren die een grote invloed kunnen hebben op het inkomen dat nodig is om niet arm te zijn, zoals gezondheid en de huisvestingssituatie.

Budgetnormen bieden de mogelijkheid om op consistente en correcte wijze rekening te houden met de invloed van diverse kostenfactoren, waaronder de leeftijd van de gezinsleden, hun onderlinge relatie, hun gezondheid, hun te-

werkstellingssituatie en de huisvestingssituatie. In verschillende landen kunnen deze factoren een verschillend gewicht hebben, en ook kunnen nog andere kostenfactoren naar voren geschoven worden. Zo zou in sommige van de nieuwe lidstaten het onderscheid tussen stad en platteland erg belangrijk zijn, omdat in rurale gebieden vele gezinnen hun eigen voeding produceren, dan wel goederen en diensten ruilen in natura. De budgetnorm is voor zo'n situatie een aangepast instrument, omdat het dan niet nodig is om die productie te waarderen in monetaire termen (een erg onzekere methode), maar direct kan worden nagegaan wat de bijdrage van die middelen is aan de participatie aan de minimaal aanvaardbare leefpatronen. Meer concreet: wanneer gezinnen zelf hun groenten kweken, kunnen groenten als zodanig uit de referentiebudgetten worden geschraapt (maar moet zaad, mest enz. er wellicht aan toegevoegd worden.) Door referentiebudgetten te ontwikkelen voor verschillende gezinstypes, kunnen meer realistische equivalentieschalen worden geschat. Indien dezelfde oefening wordt herhaald voor verschillende landen, is het bovendien mogelijk om de equivalentieschalen aan te passen aan de specifieke economische en beleidscontext van elk land.

Kortom, hoewel referentiebudgetten een armoedelijk in monetaire termen schatten, kampen ze niet met dezelfde problemen als de klassieke armoedematen gebaseerd op inkomen. Bovendien bieden referentiebudgetten extra instrumenten aan om beleid te evalueren en bij te sturen door rekening te houden met prijsverschillen, de schatting van meer realistische equivalentieschalen en het op een adequate manier in rekening brengen van (hervormingen in) publieke goederen en diensten.

Hier tegenover staat echter dat dat referentiebudgetten tot stand komen op basis van duizend-en- en beslissingen over welke producten, met welke kwaliteit en hoeveelheid tegen welke prijs moeten worden aangekocht. Dit maakt ze niet alleen minder robuust dan traditionele inkomens- of deprivatie-indicatoren, maar ook moeilijker internationaal vergelijkbaar.

4. Naar een Europese budgetnorm

De cross-nationale vergelijkbaarheid is dan ook de grootste uitdaging voor de ontwikkeling van een geldige Europese armoede-indicator op basis van referentiebudgetten. Dit vereist een gezamenlijke theorie en een uniforme methode. Tegelijkertijd echter moet de methode voldoende flexibel zijn om op crossnationale (en intertemporele) verschillen in te spelen zodat de geconstrueerde armoedenorm ook voor elke individuele lidstaat valide is. In deze sectie geven we een aanzet om op een internationaal vergelijkbare manier referentiebudgetten te ontwikkelen, die algemeen aanvaardbare leefpatronen weerspiegelen. Eerst belichten we kort de geschiedenis van de budgetmethode. Vervolgens schetsen

we de verschillende opties om tot een valide en internationaal vergelijkbare armoedemeting te komen op basis van referentiebudgetten.

4.1 Historische achtergrond van de budgetmethode

Zonder de feiten heel veel geweld aan te doen, kan de geschiedenis van budgetstandaarden geschreven worden in de Hegeliaanse termen van these, antithese en synthese. De eerste onderzoekers die budgetstandaarden ontwierpen deden dat op pragmatische wijze, zonder veel reflectie over uitgangspunten en werkwijze. Mogelijk zonder dit te bedoelen, gaven zij de indruk dat deze budgetnormen op absolute wijze aangeven hoeveel een gezin nodig heeft om te overleven. In de zestiger en zeventiger jaren kwam hierop veel kritiek; en budgetstandaarden geraakten in een zeker diskrediet en onbruik, althans in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. In de jaren negentig hebben onderzoekers deze methode nieuw leven ingeblazen, waarbij zij zich terdege bewust waren van de beperkingen en de relativiteit van de resulterende budgetnormen. Met name de Family Budget Unit van de Universiteit van York heeft hier een grote rol gespeeld (Bradshaw 1993).

De eerste budgetstandaarden die de koopkracht van lage inkomensgezinnen in kaart brengen, dateren van het einde van de negentiende eeuw en ontstonden parallel in de Verenigde Staten (Fisher 2007) en in het Verenigd Koninkrijk (Deeming 2010). In het Verenigd Koninkrijk werden verschillende onderzoeken naar de leefomstandigheden van de arbeiders gevoerd, eerst op stedelijk, later op nationaal niveau. De meest invloedrijke waren die van Booth (1989) in Londen, Rowntree (2000 [1901]) in York en Bowley & Burnett-Hurst (1915) in onder meer Bolton en Northampton. Deze pioniers van de budgetmethode hadden bij de uitwerking van hun budgetten een eerder pragmatische aanpak, met weinig theoretische reflectie over uitgangspunten en methodologie. In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw werden budgetnormen aan zware kritiek onderworpen. De kritiek richtte zich vooral op het zogezegde objectieve en absolute karakter van budgetnormen (Townsend 1979; Rein, Martin 1970a). Absolute normen zijn tot op zeker hoogte wel mogelijk voor voeding, in termen van calorieën, vitamines en andere voedingsstoffen (hoewel ook de fysiologische behoeften variëren naargelang leeftijd, geslacht en activiteit). Van het moment echter dat het voedingsbudget concreet wordt uitgewerkt in termen van voedingsmiddelen en bereidingswijzen, sluipen er onvermijdelijk tijd- en plaatsgebonden elementen in het budget, die verwijzen naar feitelijke en cultureel bepaalde bestedingspatronen. Dit geldt uiteraard temeer wanneer componenten van het budget rechtstreeks worden afgeleid uit feitelijke bestedingen. Door gebruik te maken van data uit huishoudbudgetenquêtes komt men echter terecht in de circulariteit: 'wat zou moeten zijn' wordt bepaald door 'wat is', Het strenge oordeel van Rein (1970b: 60) over armoedelijnen die worden afgeleid uit zulke budgetnor-

men luidt: “the subsistence-level definition of poverty is arbitrary, circular and relative.” Townsend (1970b: 38) voegt hieraan nog toe dat budgetnormen: “in practice represented rather narrow conceptions of relative deprivation”, “where human needs are interpreted as being predominantly physical needs rather than as social needs”.

Gedurende de laatste twintig jaar hebben de onderzoekers de draad van Rowntree weer terug opgepikt. In reactie op de eerdere kritiek worden uitgangspunten en methoden nu meer expliciet gemaakt. Op die manier worden twee van de drie punten van kritiek van Rein weerlegd. Budgetnormen zijn inderdaad altijd relatief, als daarmee bedoeld wordt dat zij rekening houden met de sociale en economische context en de individuele behoeften van personen. Deze relativiteit is echter van het begin expliciet ingebouwd in de opzet van moderne budgetstandaarden. Daarom is het beter te spreken over referentiebudgetten in plaats van over budgetstandaarden. Referentiebudgetten zijn niet circulair, althans wanneer zij niet gebaseerd zijn op de feitelijke bestedingen van gezinnen. Is dit wel het geval, dan wordt wat mensen minimaal nodig hebben om volwaardig te kunnen participeren aan de samenleving bepaald door wat ze reeds bezitten (en zou men kunnen zeggen dat gezonde voeding niet noodzakelijk is aangezien slechts weinig gezinnen in de samenleving gezond eten). Blijft over de stelling dat budgetnormen arbitrair zijn. Dit is moeilijk te weerleggen, gezien het zeer grote aantal beslissingen dat genomen moet worden. Maar daar staat tegenover dat budgetnormen – mits goed gedocumenteerd – volledig transparant zijn: het effect van iedere beslissing is volledig duidelijk, en wie het er niet mee eens is, kan een item schrappen of vervangen, de levensduur verlengen of verkorten, of de prijs aanpassen, en het effect op het totaalbudget doorrekenen. Als antwoord op Townsends kritiek dat budgetmethoden menselijke behoeften verenigen tot hoofdzakelijk fysieke behoeften en sociale behoeften als dusdanig buiten beschouwing laten, vertrekken moderne referentiebudgetten vanuit begrippen, als ‘fysiek, mentaal en sociaal welzijn’ (Verenigd Koninkrijk, Finland), ‘sociale integratie’ (Ierland) of ‘maatschappelijke participatie’ (België, Noorwegen, Zweden).

Niettemin stellen we grote verschillen vast in de inhoud van de hedendaagse nationale referentiebudgetten (Storms *et al.* 2011). Hieraan liggen diverse redenen ten grondslag. Sommige verschillen zijn van culturele (bv. andere eetgewoonten), geografische (bv. reliëf- of temperatuurverschillen) of institutionele aard (bv. een andere organisatie van de gezondheidszorg). Andere daarentegen zijn minder evident (bv. verschillen in de frequentie waarmee gezinnen uit eten gaan) en sommige lijken eerder arbitrair (bv. verschillende afschrijftijden van gelijkaardige producten). Deze verschillen moeten dan worden toegeschreven aan het feit dat de referentiebudgetten onafhankelijk van elkaar tot stand gekomen zijn. Ze zijn het resultaat van andere methoden, uitgangspunten en gehanteerde criteria.

4.2 Naar Europese budgetten voor maatschappelijke participatie?

Wil men valide en crossnationaal vergelijkbare referentiebudgetten voor alle Europese landen uitwerken, dan is het nodig een methodologie te ontwikkelen die vertrekt vanuit een gemeenschappelijk theoretisch raamwerk en die voor elke lidstaat dezelfde principes en kwaliteitscriteria hanteert. Bij de ontwikkeling van referentiebudgetten moeten heel wat keuzes worden gemaakt tijdens de verschillende fases van het onderzoek. In deze sectie gaan we kort in op de belangrijkste punten van discussie, ervan uitgaande dat er overeenstemming is over de definitie van armoede. De belangrijkste punten van discussie kunnen worden onderverdeeld in vijf componenten: (1) het bepalen van de geografische schaal en de mate waarin rekening wordt gehouden met lokale verschillen in prijzen en benodigdheden; (2) het samenstellen van de minimaal noodzakelijke korf aan goederen en diensten; (3) het bepalen van het adequate minimumniveau; (4) het prijzen van de korf van goederen en diensten; (5) het aanpassen van de referentiebudgetten doorheen de tijd.

4.2.1 *De geografische schaal*

Van bij het begin moet worden bepaald op welke schaal referentiebudgetten worden opgesteld: wordt er vertrokken van (en worden focusgroepen samengesteld op) het nationale, regionale of subregionale niveau? Tot op zekere hoogte is dit een empirische vraag: in principe kan nagegaan worden of de schaal waarop de noodzakelijke goederen en diensten worden aangeboden refereert naar een dorp of stad, regio, land of een nog omvattender geografische entiteit. Anderzijds is het ook een normatieve vraag: voor beleidsmakers – en anderen – kan het onaanvaardbaar zijn dat de norm die wordt gebruikt om het armoedebestrijdingsbeleid te beoordelen, in het ene deel van het land reëel hoger zou zijn dan in een ander deel van het land. Dit zal wellicht een bron van spanning en discussie blijven, zonder dat we een algemeen geldende oplossing kunnen aanreiken. Naast de schaal waarop de korven worden samengesteld, is ook de nauwkeurigheid van de prijsbepaling van belang: in welke mate wordt rekening gehouden met lokale verschillen in aanwezigheid van publieke goederen en diensten en prijsverschillen? Wellicht is de correcte schaal eerder regionaal dan nationaal in landen met grote sociaaleconomische verschillen tussen regio's en/of waar subnationale overheden over belangrijke bevoegdheden beschikken.

4.2.2 *De samenstelling van de korf*

Eens de schaal bepaald, dient per relevante geografische eenheid te worden nagegaan wat de aanvaardbare leefpatronen zijn en welke korf van goederen en diensten hiermee minimaal overeenstemt. Twee elementen zijn hier van belang:

(1) het terugvallen op eenzelfde theoretisch kader en methode om de korven samen te stellen; (2) het kiezen van de relevante leefsituaties waarvoor een korf wordt uitgewerkt. Het eerste element gaat in de eerste plaats over welke informatiebron wordt gehanteerd om na te gaan wat de aanvaardbare leefpatronen zijn en welke korf van goederen en diensten deze leefpatronen minimaal moet mogelijk maken. Verschillende bronnen zijn mogelijk. Om de cross-nationale vergelijkbaarheid te maximaliseren, stellen we een getrapte procedure voor, vertrekkend vanuit de wetenschappelijke literatuur, internationale normen en verdragen, nationale normen en richtlijnen, aangevuld met bijdragen door experts en finaal vervolledigd en geëvalueerd door focusgroepen. Hiermee bedoelen we niet dat de focusgroepen pas op het einde van het proces worden geraadpleegd. Zij dienen van bij de aanvang mee te discussiëren over welke leefpatronen aanvaardbaar zijn en welke korf van goederen en diensten daarmee overeenstemt.

Om enerzijds niet op een al te hoog niveau van abstractie te moeten denken en anderzijds ook niet te vervallen in te sterk doorgedreven relativisme, zou het goed zijn mocht men voor het opstellen van vergelijkbare referentiebudgetten in alle landen van Europa kunnen vertrekken vanuit een gezamenlijke lijst van zogenaamde ‘basic capabilities’. Dit zijn de (individuele en maatschappelijke) voorwaarden die moeten vervuld zijn opdat alle burgers volwaardig aan de samenleving zouden kunnen participeren. Het ‘capability’-concept ontlenen we van Amartya Sen (1980; 1983; 1985a) die het menselijk functioneren ziet als een geheel van handelingen (‘doings’) of zijnswijzen (‘beings’). Dit kan gaan van elementaire zaken als eten, lachen en gezond zijn tot zeer complexe, onderling verbonden handelingen en emoties, zoals bv. verschillende sociale rollen of een complexe waarde als zelfrespect. Bij het beoordelen van de levensstandaard dient men volgens Sen niet te vertrekken vanuit deze ‘functionings’, maar wel vanuit ‘capabilities’. Dit zijn de mogelijkheden die burgers hebben om deze functies en een combinatie ervan te bereiken en (volgens eigen voorkeur) te selecteren.

Voor een omschrijving van wat men ‘basic capabilities’ zou kunnen noemen, namelijk die ‘capabilities’ die essentieel zijn om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren, kunnen we echter niet bij Sen terecht. Hoewel hij soms wel voorbeelden geeft van ‘basic or crucially important capabilities’ zoals adequaat gevoed zijn, zich kunnen verplaatsen, het kunnen vermijden van ziekte of de mogelijkheid om in het openbaar te verschijnen zonder schaamte (Sen 1987; 1993) heeft hij nooit een poging ondernomen om hiervan een min of meer volledig overzicht te maken. Toch erkent hij dat het voor sommige toepassingen wellicht nuttig kan zijn om een lijst van basic capabilities op te stellen, zolang het maar niet gaat om een lijst die uitsluitend door theoretici wordt vastgelegd met de pretentie steeds geldig te zijn (Sen 1993, 40; 2004, 77).

Wij menen dat de lijst zoals geformuleerd door Martha Nussbaum (2000) en deze zoals voorgesteld door Len Doyal en Ian Gough (1991) een goede aanzet

kunnen bieden voor een lijst van ‘basic capabilities’. De twee lijsten hebben heel wat gemeen. Beide vertrekken van maatschappelijke participatie (door Nussbaum een kwaliteitsvol leven genoemd) als een absoluut begrip, waarvan de satisfactoren (‘commodities’) context-specifiek moeten bekeken worden. Beide schuiven dezelfde universele behoeften (‘basic capabilities’) naar voren, met name: fysieke gezondheid (‘bodily integrity’), autonomie (‘practical reason’) en sociale verbondenheid (‘affiliation’). Deze drie worden gespecificeerd door zogenaamde intermediaire behoeften (‘central capabilities’), waarvoor beide een niet uitputtende lijst voorstellen. Beide vermelden de bijzondere rol die “de Universele rechten van de mens” vervullen om (over staatsgrenzen heen) alle burgers het recht te geven volwaardig aan de samenleving te participeren. In het geval van de lidstaten van de Europese Unie, ondersteunen nog andere verdragen de claim die burgers kunnen laten gelden tegenover de overheid om haar maatschappelijke structuren permanent aan te passen in functie van de menselijke behoeften. We denken bijvoorbeeld aan het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Op basis van nationale wetgeving kan bovendien blijken dat de normen in sommige landen hoger liggen dan deze vastgesteld in internationale handvesten en verdragen. Bij de omzetting naar landenspecifieke referentiebudgetten zouden dan ook deze nationale normen als leidraad moeten dienen.

Hoe vertaalt men in ieder land de hierboven beschreven *basic capabilities* naar korven van concrete producten en diensten? In 2010 werd in het kader van het Peer Review in Social Protection and Social Inclusion Programme (European Commission 2011) dat de Sociale OCM ondersteunt een Europese *peer review* georganiseerd over “het gebruik van referentiebudgetten om minimumvereisten vast te leggen voor minimum inkomensbescherming en het beoordelen van de adequaatheid” (Namen, België).⁷ In de conclusies van de *peer review* lezen we dat het cruciaal is dat een consensuele methode wordt gevolgd, waarbij een gediversifieerd publiek een akkoord bereikt over wat minimaal noodzakelijk is⁸ en waarbij deze korf door experts in een geldbedrag wordt vertaald (Vranken 2010). Dit roept de vraag op naar de rol die burgers en experts vervullen bij (1) het bepalen van een lijst van noodzakelijke voorwaarden die moeten gerealiseerd worden om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren en (2) het operationaliseren van deze lijst naar samenlevings specifieke noodzakelijke goederen en diensten. Bovendien stelt zich de vraag welke werkwijze hierbij moet worden gevolgd.

Experts hebben de taak om voor iedere lidstaat de breed aangemoedigde leefpatronen te bepalen en te concretiseren met het oog op de realisatie van gemeenschappelijk erkende universele behoeften. Ze gaan hierbij best zo veel als mogelijk normatief te werk. Dit wil zeggen dat Europese normen (bv. het Europees verdrag voor de rechten van de mens, het Europees handvest van de grondrechten, ...), aangevuld met nationale en regionale wetten, richtlijnen of aanbevelingen (bv. nationale voedingsaanbevelingen, regionale richtlijnen voor kwaliteitsvolle huisvesting, ...) richtinggevend zijn voor hun werk. Sociale grondrechten

kunnen gezien worden als een engagement van de samenleving tegenover haar burgers: om volwaardig mens te kunnen zijn, geeft ze de burger onvervreembare economische, sociale en culturele rechten. Democratisch gestemde wetten of algemeen aanvaarde aanbevelingen en richtlijnen (bv. voedings- of huisvestingsrichtlijnen) concretiseren dit engagement.

Een dergelijk normatief vertrekpunt moet duidelijk onderscheiden worden van een prescriptieve handelswijze. Referentiebudgetten hebben niet de bedoeling om voor te schrijven wat mensen moeten doen en laten; ze tonen welke voorwaarden (voornamelijk financiële voorwaarden) in iedere samenleving minimaal moeten aanwezig zijn met het oog op volwaardige maatschappelijke participatie. Het vertalen van algemene richtlijnen naar concrete samenlevingsspecifieke goederen en diensten moet volledig transparant gebeuren. Alle leden van de samenleving moeten immers kunnen controleren of de oordelen van de experts niet alleen breed aangemoedigd, maar ook breed erkend zijn. Een tweede reden waarom experts best in nauw overleg met burgers de vertaalslag maken van algemene behoeften naar concrete budgetten, is dat heel vaak concrete richtlijnen ontbreken: wat zijn bijvoorbeeld de minimale vereisten voor het onderhouden van sociale relaties?

Wij menen dat het raadplegen van burgers met het oog op maximale aanvaardbaarheid best gebeurt via de focusgroep methodiek omdat deze toelaat om op een interactieve wijze tot een consensus hierover te komen. Surveys naar gewenste of noodzakelijke geachte leefomstandigheden zijn hiervoor minder geschikt, omdat deze geen reflectie en dialoog toelaten. Ook weet men niet of alle respondenten alle vragen op dezelfde manier begrijpen en zij publieke en geen private referentiekaders hanteren bij het beantwoorden van de vragen naar basisvoorwaarden en noodzakelijke middelen (cf. Goedemé & Rottiers 2011). Niettemin kunnen surveys naar welke goederen en diensten men minimaal noodzakelijk acht om menswaardig te leven (zie bv. Europese Commissie 2007b), wel gebruikt worden om na te gaan of de korven samengesteld op basis van focusgroepen items bevatten die door bredere lagen van de bevolking als minimaal noodzakelijk worden bestempeld.

Heel wat landen die recent referentiebudgetten ontwikkelden, gebruiken focusgroepen om te peilen naar wat minimaal noodzakelijk is. De gevolgde werkwijze en de samenstelling van de focusgroepen verschilt echter aanzienlijk. Verder onderzoek lijkt hier aangewezen. Hoe slaagt men er immers in om de homogene samenstelling, zoals voorgeschreven door de methodiek, te verzoenen met een brede consensus van alle maatschappelijke geledingen over wat minimaal noodzakelijk is? En hoe kan men garanderen dat het gebruik van focusgroepen niet leidt tot budgetnormen die onvergelijkbaar zijn tussen verschillende gezinstypen? Bij gescheiden focusgroepen is reeds gebleken dat de vergelijkbaarheid niet steeds gegarandeerd is. Bijvoorbeeld lijkt het moeilijk te rechtvaardigen dat af-

schrijftermijnen van dezelfde kledingstukken verschillen naargelang ze bedoeld zijn voor een alleenstaande volwassen man, dan wel voor eenzelfde persoon die deel uitmaakt een gezin (Storms en Van den Bosch 2009a).

We wezen er al op dat korven van goederen en diensten worden samengesteld voor verschillende leefsituaties. De ervaring bij de ontwikkeling van Belgische referentiebudgetten voor een menswaardig inkomen (Storms & Van den Bosch 2009b; Van Thielen *et al.* 2010) leert dat de noodzakelijke budgetten immers sterk kunnen verschillen naargelang het aantal gezinsleden, hun leeftijd, de huisvestingssituatie, de gezondheidstoestand en de activiteitsstatus (niet beroepsactief, werkend, studerend) en de geografische regio.⁹ De gekozen leefsituaties moeten representatief zijn voor de belangrijkste leefsituaties in elk land – die sterk van land tot land kunnen verschillen. Om nadien te kunnen extrapoleren naar alle mogelijke gezinssituaties, is het bovendien van belang om bij de keuze van de typegezinnen voldoende variatie aan te brengen in de verschillende leefsituaties. Een zo maximaal mogelijke vergelijkbaarheid van de referentiebudgetten tussen en binnen regio's en lidstaten, vereist ten slotte afspraken over een minimum aantal gemeenschappelijke leefsituaties.

4.2.3 *Het bepalen van het adequate minimumniveau*

Een derde belangrijk element bij het opstellen van referentiebudgetten voor een menswaardig inkomen is het bepalen van de minimale, maar adequate vervulling van behoeften. De relatie tussen de economische middelen waarover iemand kan beschikken en zijn/haar feitelijke mogelijkheden om volwaardig aan de samenleving te participeren wordt bepaald door zowel de sociale context als door zijn/haar individuele capaciteiten en omstandigheden. Dit impliceert dat het een schier onmogelijke opgave is om een minimaal niveau van middelen te bepalen dat alle mensen (die behoren tot een bepaald typegezin) toelaat om volwaardig aan de samenleving te participeren. Er zijn met name twee problemen. Enerzijds zijn er omstandigheden die specifiek zijn voor één of enkele personen. Gezondheidsproblemen, bijvoorbeeld, brengen extra kosten met zich mee, maar het niveau van die kosten hangt sterk af van de precieze aard van die gezondheidsproblemen, en van andere omstandigheden. Het blijkt onmogelijk om algemeen geldende bedragen te bepalen, bijvoorbeeld per ziektebeeld (Van Thielen *et al.* (2010). Anderzijds moet men uitgaan van vrij algemene competenties die in feite niet iedereen heeft, zoals bijvoorbeeld economisch aankopen of gezond, lekker en betaalbaar koken.

Wij zien twee uitwegen voor dit moeilijke probleem. De eerste uitweg, die onze voorkeur geniet, bestaat erin om de sociale context waarin gezinnen leven en hun individuele noden en capaciteiten constant te houden en adequate budgetten op te stellen voor competente burgers die geen bijzondere noden of be-

hoeften kennen en die een zekere keuzevrijheid toelaten. Deze weg leidt naar een referentiebudget waaronder haast niemand menswaardig kan leven. Wanneer deze budgetten als referentie gebruikt worden voor het toetsen van leefsituaties aan de menselijke waardigheid, dient men zich ervan bewust te zijn dat beperktere individuele competenties en extra behoeften haast altijd leiden tot een hoger noodzakelijk minimaal inkomen. Men doet er goed aan om het budgetteren van deze extra noden en behoeften mee voorwerp te maken van het onderzoek en zowel experts als focusgroepen hierover te raadplegen. De tweede uitweg bestaat erin om een adequaat minimumniveau te bepalen dat toereikend is voor zo goed als alle burgers, ook indien ze over beperkte competenties beschikken (en bv. moeilijkheden hebben met het vergelijken van prijzen), of veel voorkomende extra noden kennen (bv. een bril of orthodontie) of leven in minder gunstige sociaaleconomische omstandigheden (bv. wonen in een slecht geïsoleerde woning). Deze weg leidt naar een veel hoger budget dat voor zo goed als alle burgers volstaat om volwaardig aan de samenleving te participeren. Als men voor deze tweede weg kiest is, heeft men weinig extra informatie nodig voor het toetsen van individuele leefsituaties aan de menselijke waardigheid. Wij kiezen echter niet voor deze tweede weg om twee redenen. Ten eerste menen we dat deze weg leidt naar referentiebudgetten die zodanig hoog zouden zijn, dat zij niet meer geloofwaardig zijn, en aldus hun doel voorbidschieten (cf. Rowntree 2000 [1901]). Een tweede, meer belangrijke reden is dat het zou lijken dat de oplossing van de armoede ligt in de verhoging van de inkomens tot de hoge referentiebudgetten, terwijl deze ook gezocht moet worden in het versterken van individuele competenties en het voeren van een beleid gericht op het verlagen van specifieke kosten. Dit is wel het geval indien voor de eerste weg wordt geopteerd: hier worden immers de benodigde competenties om goed te budgetteren en economisch aan te kopen geëxpliciteerd, competenties die doorgaans kunnen helpen om de cirkel van armoede te doorbreken. Indien men echter deze 'minimale' referentiebudgetten wil gebruiken voor concrete doeleinden, zoals de bepaling van aanvullende steun, of in de schuldhulpverlening, moet men wel steeds nagaan in welke mate de persoon of het gezin in kwestie beantwoordt aan de kenmerken van de referentiegezinnen en indien nodig de budgetten aanpassen (lees: verhogen) aan de individuele omstandigheden.

4.2.4 *De bepaling van de prijs*

Eens de verschillende korven van minimaal noodzakelijke goederen en diensten zijn opgesteld, moet bepaald worden welk budget nodig is om deze korf te financieren. Bij de opstelling van het budget spelen verschillende overwegingen een rol: (1) het bepalen van de kostprijs van elk product en elke dienst die in de korf is opgenomen; (2) het bepalen van de afschrijftermijn van duurzame verbruiksgoederen.

Bij het vaststellen van het budget moet bepaald worden welke middelen minimaal noodzakelijk zijn om de relevante korf van goederen en diensten aan te kunnen kopen. In sommige landen of regio's (zoals Vlaanderen) is het redelijk eenvoudig vast te stellen waar een heel aantal goederen het goedkoopst kunnen worden aangekocht (Storms & Van den Bosch 2009b). In andere landen is dit echter niet het geval en is het voor consumenten veel moeilijker vast te stellen waar men het goedkoopst inkopen kan doen. Kan in het laatste geval dan van gemiddelde in plaats van minimumprijzen worden vertrokken? Of kan men van elke consument verwachten dat hij er in slaagt om alles zeer economisch aan te kopen? Deze vraag sluit nauw aan bij de keuze voor minimale, dan wel voor bovenminimale referentiebudgetten. In sommige landen (bv. Roemenië en Bulgarije) is het bovendien zo dat een deel van de bevolking in belangrijke mate zelf instaat voor de productie van voeding en kleding voor eigen consumptie. In deze gevallen moet dan ook gekeken worden naar wat minimaal nodig is om voldoende voeding en kleding te produceren voor eigen consumptie, eerder dan naar hoeveel de betreffende kleding en voeding kost.

Referentiebudgetten moeten het mogelijk maken om gedurende lange termijn (en dus rekening houdend met belangrijke veranderingen in levensfasen) volwaardig aan de maatschappij deel te nemen. Ook kosten van duurzame consumptiegoederen, of andere eenmalige uitgaven (bv. communiefeest), moeten daarom herleid worden tot maandbasis. Dit impliceert overigens dat gezinnen moeten sparen om zulke extra hoge uitgaven te kunnen opvangen, bijvoorbeeld als gevolg van de vervanging van een duurzaam consumptiegoed (bv. een diepvriezer). Om dit mogelijk te maken moet voor alle opgenomen producten en diensten een levensduur berekend worden. Door de aankoopprijs te vermenigvuldigen met (voor producten met een kortere dan maandelijkse levensduur) of te delen door (voor producten met een langere dan maandelijkse levensduur) een bepaalde factor bekomt men maandbudgetten. Een vergelijking van de verschillende Europese referentiebudgetten leert ons dat voor het bepalen van de verschillende afschrijftermijnen best gezocht wordt naar wat meer eenvormigheid. We menen dat hiervoor best een aparte oefening wordt opgezet.

4.2.5 *Aanpassing van de budgetnorm doorheen de tijd*

Een laatste grote uitdaging is de aanpassing van de referentiebudgetten over de tijd heen. Voor een periode van één tot maximaal vijf jaar kan dit gebeuren aan de hand van de index der consumptieprijzen, in het bijzonder aan de hand van de deindexen per productgroep. Dit lukt echter niet voor alle producten. De index van de consumptieprijzen wordt immers berekend op basis van gemiddelde prijzen, terwijl referentiebudgetten voor een menswaardig inkomen meestal lagere prijzen hantieren. Voor sommige producten evolueren deze lagere prijzen anders dan de gemiddelde prijzen (bv. de gemiddelde prijs van computers daalde de laatste jaren sterk,

terwijl dit niet het geval was voor goedkopere computers). Voor zulke producten lijkt het dan meer aangewezen om niet te indexeren en steeds de reële prijzen op te zoeken. Op wat langere termijn moeten de korven opnieuw voorwerp worden van debat en vernieuwd worden op basis van dezelfde gemeenschappelijk afgesproken criteria. Het gegeven dat referentiebudgetten, in tegenstelling tot andere indicatoren regelmatig volledig moeten worden herzien om valide en actuele uitspraken te kunnen doen over wat mensen minimaal nodig hebben om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren, vraagt telkens opnieuw een grote inspanning. Net zoals voor de berekening van de consumptieprijsindex geldt, moeten minder relevant geworden producten (bv. een beeldbuis-tv.) uit de korf gehaald worden en moeten nieuwe producten worden opgenomen (bv. een flatscreen-tv.). Die aanpassingen zijn essentieel opdat de budgetten een adequate referentie blijven voor wat minimaal nodig is om volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren. Hiertegenover staat echter dat referentiebudgetten niet relativistisch zijn. In tegenstelling tot de ‘at-risk-of-poverty-rate’ wordt een minimaal acceptabele levensstandaard niet afgeleid uit (en evolueert deze niet noodzakelijk met) de gemiddelde of mediane levensstandaard, maar wel uit wat gezinnen minimaal nodig hebben voor het bevredigen van hun sociale en fysieke behoeften met het oog op volwaardige maatschappelijke participatie.

5. Conclusie

Als gevolg van de uitbreiding van de Europese Unie in 2004 is er heel wat discussie ontstaan over de validiteit van de bestaande armoede-indicatoren, in het bijzonder over degene die gebruikt worden in het kader van de Europa 2020-strategie. De klassieke inkomensindicator wordt vooral bekritiseerd omdat belangrijke inkomenscomponenten uit het zicht blijven en omdat hij veronderstelt dat er een uniform verband is tussen de hoogte van het mediane inkomen en de armoedelij. De deprivatie-index omvat deze aspecten wel, maar veronachtzaamt grotendeels het relatieve aspect van armoede. Beide indicatoren schetsen dan ook een heel verschillend beeld van armoede in de Europese Unie. De werkkintensiteit, ten slotte, is eerder een belangrijke oorzaak van armoede, dan wel een noodzakelijk aspect ervan.

In dit artikel hebben we een pleidooi gehouden voor crossnationaal vergelijkbare referentiebudgetten, die mogelijk als bijkomende armoedelij kunnen worden gebruikt. Het relatieve karakter van armoede wordt hierbij niet op voorhand gefixeerd, maar wel afgeleid uit de empirische realiteit (de economische, geografische, sociale en institutionele context waarin gezinnen met uiteenlopende behoeften leven). Een tweede belangrijk voordeel van het gebruik van referentiebudgetten voor het bepalen van een inkomen dat minimaal noodzakelijk is voor een menswaardig bestaan, is dat zij door hun concrete karakter ook suggereren

welke beleidsmaatregelen genomen moeten worden om de levensomstandigheden van gezinnen te verbeteren met het oog op een volwaardige deelname aan de maatschappij. Daarom zijn we van mening dat referentiebudgetten belangrijke bijkomende informatie kunnen verschaffen over de meting van armoede en tegelijkertijd een nuttig beleidsinstrument kunnen zijn.

Hier tegenover staat echter dat referentiebudgetten en de hiervan afgeleide armoedelijnen tot stand komen op basis van zeer vele beslissingen over welke producten, met welke kwaliteit en hoeveelheid tegen welke prijs moeten worden aangekocht. Dit maakt ze moeilijker internationaal vergelijkbaar dan de traditionele armoede-indicatoren. Strikte afspraken tussen landen over theoretische uitgangspunten en te volgen methoden, uitgewerkt in een gedetailleerd draaiboek over te volgen procedures en af te leveren protocollen lijken ons dan ook onontbeerlijk. Dit betekent wellicht ook dat de kostprijs voor het berekenen van referentiebudgetten veel hoger ligt dan voor het berekenen van de gangbare armoedelijnen. Daarom kunnen ze enkel met grotere tijdsintervallen worden opgesteld.

In dit artikel gaven we een aanzet om op een internationaal vergelijkbare manier budgetstandaarden te ontwikkelen. In dit kader lijkt het ons een interessante piste om een pilootproject op te starten met enkele Europese landen die reeds ervaring hebben met het opstellen van referentiebudgetten, en na te gaan in hoeverre het doenbaar is om crossnationale referentiebudgetten op te stellen op basis van een gemeenschappelijke methodologie en vertrekkende vanuit eenzelfde theoretisch kader.

NOTEN

1. De auteurs wensen de reviewers uitdrukkelijk te bedanken bij de vele constructieve opmerkingen die ze maakten bij de eerdere versies van dit artikel.
2. De berekening van het netto equivalent huishoudinkomen gebeurt als volgt: de inkomsten van alle huishoudleden worden opgeteld. Vervolgens worden sociale zekerheidsbijdragen en personenbelasting afgehouden. Hierna wordt de 'equivalente grootte' van het huishouden berekend door aan elk lid van het huishouden een gewicht toe te kennen en vervolgens de gewichten op te tellen. Dit gebeurt volgens de 'aangepaste OESO-schaal': de 'eerste' volwassene krijgt het gewicht 1,0 toegekend; alle andere gezinsleden van 14 jaar of ouder 0,5 en alle kinderen jonger dan 14 jaar 0,3. Ten slotte wordt het netto huishoudinkomen gedeeld door de equivalente grootte van het huishouden. Zie Goedemé *et al.* (2011) voor een meer gedetailleerde bespreking en rekenvoorbeeld.
3. De indicator van materiële deprivatie wordt opgesteld aan de hand van 11 vragen over de leefomstandigheden van het huishouden. Drie vragen gaan over achterstallige betalingen (hypotheek of huur, rekeningen voor nutsvoorzieningen, aankopen op krediet) en worden samengevoegd tot één item zodat de deprivatie-index uiteindelijk negen

items bevat. Vier andere items hebben betrekking op duurzame verbruiksgoederen waarvan men zich het bezit al dan niet kan veroorloven: een televisietoestel, een vaste of mobiele telefoon, een personenwagen en een wasmachine. Nog eens vier items peilen naar de subjectieve ervaring en inschatting van de financiële situatie: het zich kunnen veroorloven van een week buitenshuis met vakantie te gaan; het zich kunnen veroorloven om de twee dagen vlees, vis of een vegetarisch alternatief te eten; in staat zijn om het huis adequaat te verwarmen; onverwachte uitgaven ter hoogte van de financiële armoederisicogrens het hoofd kunnen bieden. Het resultaat van de negen items wordt opgeteld. Wie tot een huishouden behoort dat op minstens vier items slecht scoort, wordt als ernstig gedepriveerd beschouwd.

4. Meer concreet, wordt voor elk huishoudlid tussen 18 en 60 jaar het aantal maanden opgeteld dat men in het voorbije jaar heeft gewerkt. Wie jonger is dan 25 en nog studeert, wordt niet in de berekening opgenomen. Het totaal aantal gewerkte maanden wordt gedeeld door het aantal maanden dat men zou *kunnen* hebben gewerkt. Maanden die men deeltijds heeft gewerkt tellen minder mee dan maanden die men voltijds heeft gewerkt. Wie 60 jaar of ouder is, krijgt nooit de status lage werkintensiteit toegerekend, ook indien dit voor de andere huishoudleden wel het geval is.
5. Zie Ward *et al.* (2009) en Goedemé (2009) voor een meer diepgaande analyse.
6. In de economische literatuur over deze kwestie wordt deze kritiek gepareerd door niet uit te gaan van het individuele feitelijk gebruik van gezondheidszorg, maar van het te verwachten gebruik gegeven leeftijd en geslacht. Dit mildert het probleem, maar lost het niet ten gronde op. Worden ouderen minder arm omdat zij gemiddeld per hoofd meer gezondheidszorg consumeren dan jongere mensen?
7. <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>.
8. Ook Sen stelt "To have such a fixed list, emanating entirely from pure theory, is to deny the possibility of fruitful public participation on what should be included and why" (Sen 2004, 77).
9. Zo stelden Van Thielen *et al.* (2010) bij de ontwikkeling van de Belgische referentie-budgetten vast dat het noodzakelijk budget voor inwonende kinderen sterk oploopt met hun leeftijd en studerende jongeren vaak een groter budget nodig hebben dan werkende volwassenen en dat gelijkaardige gezinnen andere middelen nodig hebben naargelang ze in een ander gewest wonen. Hierbij gaan de vastgestelde verschillen in verschillende richtingen, naar gelang van het domein, en soms zelfs naar gelang van het gezinstype. Veruit de grootste verschillen zien we bij de korf huisvesting. Wonen in Brussel is aanzienlijk duurder dan in de andere gewesten van België; voor gezinnen is wonen in Vlaanderen duurder dan in Wallonië, terwijl voor alleenstaanden het omgekeerde geldt. Relatief grote verschillen verschijnen ook vanuit een verschillende regionale regelgeving met betrekking tot belastingen (voor radio en tv, afval, ...) of vanuit de verschillende wijze waarop sectoren als het openbaar vervoer of het onderwijs georganiseerd worden met het oog op het garanderen van een maximaal mogelijke toegankelijkheid. Beperkttere prijsverschillen ten slotte noteerden Van Thielen *et al.* (2010) als gevolg van een andere prijzenpolitiek bij verschillende referentiewinkelketens.

BIBLIOGRAFIE

- Atkinson, A.B., B. Cantillon, E. Marlier & B. Nolan (2002), *Social Indicators: the EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, A.B. & J. Micklewright (1992), *Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bäckman, O. (2009), Institutions, Structures and Poverty-A Comparative Study of 16 Countries, 1980-2000, *European Sociological Review*, 25 (2), 251-264.
- Beblavy, M. & K. Mizsei (2006), Make Spurious Poverty Statistics History, *Development and Transition*, 2006 (4), 4.
- Booth, C. (1989), *Labour and Life of the People. Volume 1: East London*. London: Williams and Norgate.
- Bowley, A.L. & A.R. Burnett-Hurst (1915), *Livelihood and Poverty: A Study in the Economic Conditions of Working Class Households in Northampton, Warrington, Stanley and Reading*. London: G. Bell and Sons.
- Bradshaw, J. (1993), *Budget Standards for the United Kingdom*. Aldershot: Avebury.
- Callan, T. & B. Nolan (1991), Concepts of Poverty and the Poverty Line, *Journal of Economic Surveys*, 5 (3), 243-261.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (1981), *Eindrapport van de Commissie aan de Raad betreffende het programma van model-projecten en studies ter bestrijding van armoede*. Com(1981) 769 def.
- Daly, M. (2010), Assessing the EU Approach to Combating Poverty and Social Exclusion in the last Decade (pp. 143-161) in E. Marlier, D. Natali & R. Van Dam (Eds.), *Europe 2020. Towards a More Social AU?* Brussels: P.I.E. Peter Lang.
- de Vos, K. & A.M. Zaidi (1998), Poverty Measurement in the European Union: Country-specific or Union-wide Poverty Lines?, *Journal of Income Distribution*, 8 (1), 77-92.
- Deeming, C. (2010), The Historical Development of Family Budget Standards in Britain, from the 17th Century to the Present, *Social Policy and Administration*, 44(7), 765-788.
- Delhey, J. & U. Kohler (2006), From Nationally Bounded to Pan-European Inequalities? On the Importance of Foreign Countries as Reference Groups, *European Sociological Review*, 22 (2), 125-140.
- Dewilde, C. (2008), Individual and Institutional Determinants of Multidimensional Poverty: A European Comparison, *Social Indicators Research*, 86 (2), 233-256.
- Dickes, P., A. Fusco & E. Marlier (2009), Structure of National Perceptions of Social Needs Across EU Countries, *Social Indicators Research*, online first (March 06).
- Doyal, L. & I. Gough (1991), *A Theory of Human Need*. Houndmills: Macmillan Education LTD.
- European Commission (2002), *Joint Report on Social Inclusion*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2007a), *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007. Social Inclusion, Pensions, Healthcare and Long Term care*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2007b), *Poverty and Exclusion*. Special Eurobarometer 279/Wave 67.1.

- European Commission (2009), *Commission Staff Working Document. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2011). Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion. Retrieved October, 15, 2011, from <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/>.
- Europese Raad (2010), *Europese Raad 17 juni 2010. Conclusies*. Brussel: Europese Raad.
- Fahey, T. (2007), The Case for an EU-wide Measure of Poverty, *European Sociological Review*, 23(1), 35-47.
- Fisher, G.M. (2007), *An Overview of Recent Work on Standard Budgets in the United States and Other Anglophone Countries*. Washington, D.C.: U.S. Department of Health & Human Services – Assistant Secretary for Planning and Evaluation.
- Förster, M.F. (2005), The European Social Space Revisited: Comparing Poverty in the Enlarged European Union, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 7 (1), 29-48.
- Frazer, H., E. Marlier, D. Natali, R. Van Dam & B. Vanhercke (2010), Europe 2020: Towards a More Social EU? (pp. 15-44) in E. Marlier, D. Natali & R. Van Dam (Eds.), *Europe 2020. Towards a More Social EU?* Brussels: P.I.E. Peter Lang.
- Goedemé, T. (2009), Armoede in de Europese Unie. Loopt er een scheidslijn tussen Oost en West? (pp. 103-124) in J. Vranken, G. Campaert, D. Dierckx & A. Van Haarlem (Eds.), *Arm Europa. Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Goedemé, T. (2011), How Much Confidence Can We Have in EU-SILC? Complex Sample Designs and the Standard Error of the Europe 2020 Poverty Indicators, *Social Indicators Research*, te verschijnen, DOI: 10.1007/s11205-011-9918-2.
- Goedemé, T. & S. Rottiers (2011), Poverty in the Enlarged European Union. A Discussion about Definitions and Reference Groups, *Sociology Compass*, 5 (1), 77-91.
- Goedemé, T., B. Storms & K. Van den Bosch (2011), De meting van armoede, *Welzijnsgids*, 80 (juni 2011), 25-48.
- Guio, A.-C. (2005a), *Income Poverty and Social Exclusion in the EU25*. Statistics in Focus 13/2005, Luxembourg: Eurostat.
- Guio, A.-C. (2005b), *Material Deprivation in the EU*. Statistics in Focus 21/2005, Luxembourg: Eurostat.
- Guio, A.-C. (2009), *What Can Be Learned From Deprivation Indicators in Europe?* Paper Presented at the Indicator Subgroup of the Social Protection Committee, 10th February 2009.
- Guio, A.-C. & T. Goedemé (2011), Stratégie Europe 2020 en matière de lutte contre la pauvreté: quelles implications pour la mesure de la pauvreté en Belgique, *Reflets et perspectives de la vie économique*, 50 (4), 31-44.
- Hagenaars, A., K. de Vos & A. Zaidi (1992), *Statistiques relatives à la pauvreté, basées sur les microdonnées*. Rotterdam: Erasmus University.
- Halleröd, B. & M. Heikkilä (1999), Poverty and Social Exclusion in the Nordic Countries (pp. 185-234) in M. Kautto, M. Heikkilä, B. Hvinden, S. Marklund & N. Ploug (Eds.), *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*. London: Routledge.
- Hoff, S., A. Soede, C. Vrooman, C. Van Gaalen, A. Luten & S. Lamers (2010), *The Minimum Agreed upon. Consensual Budget Standards for the Netherlands*. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research SCP.

- Juhász, G. (2006), Exporting or Pulling Down? The European Social Model and Eastern Enlargement in the EU, *European Journal of Social Quality*, 6 (1), 82-108.
- Kangas, O. & V.-M. Ritakallio (2007), Relative to What? Cross National Pictures of European Poverty Measured by Regional, National and European Standards, *European Societies*, 9 (2), 119-145.
- Marlier, E., A.B. Atkinson, B. Cantillon & B. Nolan (2007), *The EU and Social Inclusion. Facing the challenges*. Bristol: The Policy Press.
- Ministry of Social Affairs and Health (1998), *Poverty and Social Exclusion in Finland in the 1990s*. Helsinki.
- Nolan, B. & B. Maître (2010), Economic Growth and Income Inequality: Setting the Context (pp. 27-41) in T. Fahey, H. Russell & C.T. Whelan (Eds.), *Quality of Life in Ireland. Social Impact of the Boom*. Dordrecht: Springer.
- Nussbaum, M.C. (2000), *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Higgins, M. & S. Jenkins (1990), Poverty in Europe: Estimates for the Numbers in Poverty in 1975, 1980, 1985 (pp. 187-212) in R. Teekens & B.M.S. Van Praag (Eds.), *Analysing Poverty in the European Community*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Raad van de Europese Gemeenschappen (1975), Besluit van de Raad van 22 juli 1975 betreffende het programma voor modelprojecten en modelstudies ter bestrijding van de armoede, 75/458/EEG, OJ L 199, 30.7.1975, 34-35.
- Rein, M. (1970a), Problems in the Definition and Measurement of Poverty (pp. 46-63) in P. Townsend (Ed.) *The Concept of Poverty. Working Papers on Methods of Investigation and Life-Styles of the Poor in Different Countries*. London: Heinemann.
- Rein, M. (1970b), Problems in the Definition and Measurement of Poverty, (pp. in P. Townsend (ed.) *The concept of poverty*. London: Heinemann.
- Ringen, S. (1988), Direct and Indirect Measures of Poverty, *Journal of Social Policy*, 17 (3), 351-365.
- Rowntree, B.S. (2000 [1901]), *Poverty: A Study of Town Life*. Bristol: The Policy Press.
- Sen, A. (1980), Equality of What? (pp.???) in S. McMurrin (Ed.) *Tanner Lectures on Human Values volume I*. Cambridge: University of Utah Press.
- Sen, A. (1983), Poor, Relatively Speaking, *Oxford Economic Papers*, 35 (2), 153-169.
- Sen, A. (1985a), *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- Sen, A. (1985b), A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Reply to Professor Peter Townsend, *Oxford Economic Papers*, 37 (4), 669-676.
- Sen, A. (1987), *The Standard of Living: The Tanner Lectures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, A. (1993), Capability and Well-being (pp. 30-53) in M.C. Nussbaum & A. Sen (Eds.), *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, A. (2004), Capabilities, Lists, and Public Reason: Continuing the Conversation, *Feminist Economics*, 1 (3), 77-80.

- Sen, A. (2006), Conceptualizing and Measuring Poverty (pp. 30-46) in D.B. Grusky & R. Kanbur (Eds.), *Poverty and Inequality*. Stanford: Stanford University Press.
- Storms, B., T. Goedemé & K. Van den Bosch (2011), *Reference Budgets: Are They an Alternative to the Current European Poverty Line?* Paper presented at the 2011 FISS Conference, Sigtuna, 8-10 June 2011.
- Storms, B. & K. Van den Bosch (2009a), Mutual Learning on Reference Budgets: Lessons Learned (pp. 122-131) in M. Warnaar & A. Luten (Eds.), *Handbook of Reference Budgets. On the Design, Construction and Application of Reference Budgets*. The Netherlands: Nibud.
- Storms, B. & K. Van den Bosch (Eds.). (2009b), *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Middlesex: Penguin Books.
- Van den Bosch, K. (2001), *Identifying the Poor. Using Subjective and Consensual Measures*. Aldershot: Ashgate.
- Van den Bosch, K., B. Storms, N. Van Mechelen & T. Goedemé (2009), Armoedegrenzen voor Europa (pp. 195-211) in J. Vranken, G. Campaert, D. Dierckx & A. Van Haarlem (Eds.), *Arm Europa. Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Van Thielen, L., D. Deflandre, K. Baldewijns, H. Boeckx, G. Leysens, B. Storms, M.-T. Casman & K. Van den Bosch (2010), *Minibudget. Wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België?* Geel: Katholieke Hogeschool Kempen.
- Vranken, J. (2010), *Peer Review in Social Protection and Social 2010: Using Reference Budgets for Drawing up the Requirements of a Minimum Income Scheme and Assessing Adequacy. Synthesis Report*. Brussels: European Commission.
- Ward, T., O. Lelkes, H. Sutherland & I.G. T oth (Eds.). (2009), *European Inequalities. Social Inclusion and Income Distribution in the European Union*. Budapest: T arki.
- Whelan, C.T. & B. Maître (2009a), The 'Europeanisation' of Reference Groups. A Reconsideration Using EU-SILC, *European Societies*, 11 (2), 283-309.
- Whelan, C.T. & B. Maître (2009b), Europeanization of Inequality and European Reference Groups, *Journal of European Social Policy*, 19 (2), 117-130.
- Whelan, C.T. & B. Maître (2010), Poverty in Ireland in Comparative European Perspective, *Social Indicators Research*, 95 (1), 91-110.
- Zaidi, A.M. & K. de Vos (2001), Trends in Consumption-based Poverty and Inequality in the European Union during the 1980s, *Journal of Population Economics*, 14 (2), 367-390.