

ZOEKTOCHT NAAR INDICATOREN

Inhoudstafel

INLEIDING	64
1. ARMOEDE-INDICATOREN: WAAROVER GAAT HET DEBAT?	65
1.1. ARMOEDE-INDICATOREN VERWIJZEN NAAR ARMOEDE. MAAR WAT IS ARMOEDE?	65
1.2. ARMOEDE METEN ?	67
1.3. ARMOEDEMATEN EN ARMOEDEGRENZEN	67
1.4. BRONNEN VOOR INDICATOREN	69
2. ARMOEDEDEFINITIES EN ARMOEDE-INDICATOREN IN HET ALGEMEEN VERSLAG OVER DE ARMOEDE	70
3. VOORSTEL INZAKE EEN NIEUWE VORM VAN ONDERZOEK BETREFFENDE DE ARMOEDE-INDICATOREN IN BELGIË	71
4. ARMOEDEDEFINITIES EN ARMOEDE-INDICATOREN IN BELEIDSRAPPORTEN EN IN HET SAMENWERKINGSAKKOORD	83
4.1. BELEIDSRAPPORTEN	83
4.2. HET SAMENWERKINGSAKKOORD	86
4.3. BEDENKINGEN EN VOORSTELLEN VANUIT DE FEDERALE EN REGIONALE VERSLAGEN	86
5. INTERNATIONALE, INZONDERHEID EUROPESE, AANDACHT VOOR INDICATOREN	87
6. BELGISCHE ZOEKTOCHT INZAKE INDICATOREN	92
6.1. HET BELGISCHE VOORSTEL INZAKE DE KEUZE VAN EEN EUROPESE ARMOEDENORM	
6.2. INDICATOREN MET BETREKKING TOT HET BELGISCHE ACTIEPROGRAMMA ARMOEDEBESTRIJDING	
7. BIJ WIJZE VAN BESLUIT	95
BIBLIOGRAFIE	96

Inleiding

De kennis over armoede is nog ontoereikend. Dit was ook de mening van de auteurs van het Algemeen Verslag over de Armoede.

Het Samenwerkingsakkoord¹ voorziet dat instrumenten ontwikkeld worden die toelaten de evolutie van armoede en armoedebestrijding te kunnen opvolgen. Het zijn de ondertekenende partijen van het akkoord, die - na overleg met de wetenschappelijke wereld, de bevoegde administraties en instellingen, de sociale partners en de organisaties waar de armen het woord nemen - onderzoeken welke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en instrumenten kunnen gebruikt en/of uitgewerkt worden (artikel 3). Het Steunpunt is niet rechtstreeks betrokken bij de uitwerking van deze indicatoren, maar moet ze wel gebruiken bij het schrijven van het verslag over de armoede (art. 5,§1).

Om op constructieve wijze te kunnen deelnemen aan de werkzaamheden inzake het zoeken van gepaste indicatoren, besloten de Verenigingen om samen met het Steunpunt een *werkgroep armoede-indicatoren* op te richten.

Het Algemeen Verslag over de Armoede is het vertrekpunt voor hun zoektocht (deel 2). Armoede wordt er als een schending van de mensenrechten voorgesteld. Vanuit deze nieuwe kijk op armoede en vanuit een ongenoegen omtrent de 'klassieke' armoede-indicatoren, hebben de Verenigingen een voorstel uitgewerkt inzake een nieuwe vorm van onderzoek betreffende de armoede-indicatoren in België. In deel 3 wordt dit project, zoals door de Verenigingen zelf uitgedacht en uitgeschreven in de werkgroep 'armoede-indicatoren' van het Steunpunt, uitvoerig voorgesteld. Het project wordt vervolgens gesitueerd in de huidige Belgische en Europese werkzaamheden inzake armoede-indicatoren. Deel 4 biedt een beknopt overzicht van de armoede-definities en armoede-indicatoren die in de federale en regionale armoedeverslagen worden aangebracht. In deel 5 worden enkele Europese initiatieven inzake armoede-indicatoren belicht die getuigen van een nieuwe kijk op armoede en worden de werkzaamheden binnen de Europese Unie ter verbetering en aanvulling van de armoede-indicatoren beschreven. Het Belgische voorstel inzake een Europese armoedenorm en de indicatoren die voor het Nationaal Actie-Programma Armoedebestrijding uitgewerkt worden, komen in deel 6 aan bod. Als inleiding op het onderwerp 'armoede-indicatoren' biedt deel 1 een korte uiteenzetting inzake indicatoren, armoededefinities en armoedematen.

Het is geenszins de bedoeling om in dit hoofdstuk de ontwikkelingen inzake armoede-indicatoren te schetsen sinds het verschijnen van het Algemeen Verslag over de Armoede of een inventaris op te stellen aangaande armoede-indicatoren anno 2001. Hiervoor ontbreekt het de auteurs van dit verslag aan de nodige middelen. Bovendien wordt er momenteel op diverse niveaus en binnen diverse instanties hieromtrent een stand van zaken opgemaakt. Het project dat de Verenigingen samen met het Steunpunt willen uitvoeren, voorziet tevens een overzicht van armoede-indicatoren.

Het debat over de kennis van armoede, de kennisbronnen en -instrumenten wordt hier verengd tot een discussie over armoede-indicatoren. Dit is ingegeven vanuit de belangstelling voor armoede-indicatoren, zowel op Europees als op nationaal niveau enerzijds en de ontwikkeling van een nieuw project inzake armoede-indicatoren door de Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede anderzijds.

1 Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid, ondertekend te Brussel, op 5 mei 1998 (B.S. 16 december 1998 en B.S. van 10 juli 1999, tweede uitgave).

De belangstelling voor indicatoren is in de wetenschappelijke wereld vooral gelinkt aan een interesse voor kwantitatieve kennis en het is vooral eind jaren zestig dat de overheid hiervoor ook belangstelling gaat tonen. Na de 'Golden Sixties' wenste men de negatieve gevolgen van de economische ontwikkeling op de levensomstandigheden van bevolkingsgroepen te leren kennen. Sociale planning was het antwoord op vragen die de economische groei opwierp.

Ook moesten de openbare uitgaven, en in het bijzonder de sociale uitgaven, in de hand worden gehouden. Er was dus nood aan instrumenten om de sociale fenomenen te meten om de sociale ontwikkeling dan te kunnen bijsturen.

Algemeen kan men stellen dat indicatoren (het woord is van het Franse woord 'indiquer' afkomstig) iets aanduiden: een bepaalde drempel, een bepaald getal, een bepaalde doelstelling die al dan niet bereikt is. Hoewel de meeste indicatoren kwantitatief zijn, kunnen zij ook een kwalitatieve vorm aannemen.

Aan de hand van indicatoren kan men een gegeven sociale situatie *beschrijven* en haar ontwikkelingen nagaan. Zij worden ook gebruikt voor het *evalueren* van gestelde doeleinden of om de impact of gevolgen van een beleid te meten.

1. Armoede-indicatoren: waarover gaat het debat?

Bedoeling van dit deel is een aantal elementen aan te reiken die het debat, inzonderheid de 'dialoge'², over 'indicatoren' kunnen voeden. Zo wordt er stilgestaan bij 'armoedefinities' om van daaruit de link te leggen met armoede-indicatoren, armoedegrenzen en armoedematen. Dat armoede-onderzoek geen waardevrije onderneming is, wordt geïllustreerd.

1.1. Armoede-indicatoren verwijzen naar armoede. Maar wat is armoede?

Er bestaat een gevarieerde woordenschat om 'armoede' te vatten en 'armoedebestrijding' te omschrijven. Zo spreekt men over armoede, sociale uitsluiting, bestaansonzekerheid, maatschappelijke achterstelling, kansarmoede, sociale cohesie, sociale integratie,... Er zijn verschillende redenen voor deze terminologische verscheidenheid. Het heeft te maken met een visie op armoede, met een gebruikersvoordeel, met de complexiteit van armoede. De terminologie an sich geeft vaak al aan welke oorzaken, elementen en mogelijke oplossingen de definiërende instantie voor ogen heeft

Enkele voorbeelden:

- In het woord 'solidariteit' ligt een *visie* besloten, waarbij het doel niet is om de personen/groepen die uitgesloten zijn terug in de schoot van de samenleving 'in te passen'. Een structurele aanpak staat hier centraal: in een solidaire samenleving worden processen van sociale uitsluiting aan banden gelegd en voorkomen.
- Bepaalde woorden kunnen een *gebruikersvoordeel* hebben tegenover 'armoede' omdat ze voor bepaalde groepen, zoals beleidsmakers, welzijnswerkers, armenverenigingen, beter uitdrukking geven aan de problematiek waarmee ze bezig zijn. Zo werd in de jaren '80 het woord 'nieuwe armoede' gebruikt ter verwijzing naar de middengroepen die slachtoffer werden van de aanhoudende economische crisis en ook in schulden raakten.

2 Zie hoofdstuk 'dialoge'.

- Uiteraard is de *complexiteit* van het fenomeen 'armoede' ook oorzaak van deze gevarieerde woordenschat. Het is immers moeilijk om een realiteit die zo meervoudig is, te vatten in één definitie. Zo verwijzen woorden als 'thuislozen', 'werklozen', naar domeinen van uitsluiting; 'generatie-armen' kan op een tijdsdimensie en een graad van armoede wijzen,...
- Men spreekt over financiële armoede, wanneer armoede wordt opgevat als een tekort aan inkomen. Hier gaat het om een unidimensionale benadering van armoede. Maar voor een meerderheid van wetenschappers en voor de Verenigingen blijkt armoede méér te zijn dan een gebrek aan financiële middelen en heeft ze ook te maken met een onvoldoende deelname aan velerlei maatschappelijke domeinen. Armoede wordt dan een multidimensionale problematiek.
 - Bij een absolute definitie wordt vooropgesteld dat armoede niet fundamenteel verschilt naargelang van tijd en plaats. Een minimale levensstandaard die op elk ogenblik en overal gelijk is wordt gehanteerd. Bij een relatieve definitie van armoede, wordt armoede gerelateerd aan het welvaartspeil van de bevolking. Amartya Sen, Nobelprijswinnaar voor economie heeft getracht een benadering van armoede te ontwikkelen waarin de relatieve en absolute aspecten van armoede gecombineerd worden. Zijn uitgangspunt is het bestaan van universele behoeften, die overal en te allen tijd bestaan. De goederen en diensten vereist om die behoeften te bevredigen zijn echter relatief ten aanzien van de betreffende samenleving.

Eénzelfde term kan ook verschillende ladingen dekken. Zo werd 'sociale uitsluiting' ten tijde van de Europese Armoedeprogramma's gedefinieerd als een ontzegging of niet-verwezenlijking van sociale rechten. 'Sociale uitsluiting' kan ook gebruikt worden als synoniem voor 'marginalisering', verwijzend naar het proces versus het resultaat 'armoede'.

In de jaarboeken 'Armoede en sociale uitsluiting' van Vranken e.a.³ verwijst sociale uitsluiting naar ongelijkheid en een kloof met de rest van de samenleving. Armoede is dan een bijzondere vorm van sociale uitsluiting omdat het slaat op uitsluiting op verschillende gebieden.

De armoedeperceptie evolueert ook doorheen de tijd en beïnvloedt als dusdanig het omschrijven van armoede. Zo worden sinds de jaren '80 meer niet-monetaire aspecten in armoededefinities opgenomen en worden 'participatie', 'rechten', 'relaties', ... belangrijke aandachtspunten. Men gaat ook het belang onderkennen van hoe armen zelf hun eigen situatie zien.

Algemeen kan gezegd worden dat verschillende armoedebegrippen meestal door elkaar gebruikt worden. Vaak wordt de keuze van de gebruiker niet geëxpliciteerd. Banden met andere begrippen worden niet gelegd; een situering in een theoretisch kader ontbreekt veelal.

In een latere paragraaf zal gekeken worden welke armoededefinities gehanteerd worden in de verschillende federale en regionale 'armoederapporten'.

Binnen dit verslag wordt de term 'armoede' aangehouden en wordt hierbij verwezen naar de omschrijving zoals die in het Algemeen Verslag over de Armoede wordt voorgesteld (zie deel 2).

3 Voor de definitie: zie voetnoot 17.

1.2. Armoede meten ?

In dit verband rijzen twee vragen: ten eerste, moet men armen tellen? Ten tweede, is het mogelijk de armen te tellen en hoe?

- 1) De eerste vraag is een politieke vraag en verschillende antwoorden zijn mogelijk. Critici menen dat armoede dan gereduceerd wordt tot dat wat de overheid wil zien en zeggen en geloven niet dat er een telmethode kan ontwikkeld worden die met alle aspecten van de armoedeproblematiek rekening houdt; de wet van de grote getallen zou de meest behoeftigen, de armsten, zelfs vergeten. Ook zou dit de armen 'etiketteren'. Voorstanders menen dat dit een noodzakelijk instrument is als basis voor het uitstippelen van een armoedebestrijdingsbeleid. Het draagt tevens bij tot de bewustmaking van de maatschappij.
- 2) De vraag of het mogelijk is armen te tellen en hoe, is een wetenschappelijke aangelegenheid. Zoals in de volgende paragraaf wordt geïllustreerd moeten hierbij voortdurend keuzes worden gemaakt. Er kan veel op het spel staan: naargelang van de toegepaste berekening verkrijgt men andere resultaten en verschilt de categorie van 'armen', en desgevallend de toegang tot de maatregelen die ter bestrijding van armoede getroffen worden. Met andere woorden, met de ene maat zal men arm zijn en met de andere niet en met de ene maat zal men in aanmerking komen voor een beleidsmaatregel en met de andere niet⁴.

1.3. Armoedematen en armoedegrenzen

Een *armoedemaat* is een instrument waarmee men tracht het armoedeniveau te bepalen, de verdeling over de hele bevolking te meten, de omvang van armoede na te gaan voor bepaalde bevolkingscategorieën en deze evoluties ook in de tijd te schetsen.

Een *armoedegrens* is een bepaald punt op een continuüm van zeer rijk naar zeer arm. Op deze wijze krijgt men een opdeling tussen 'arm' en 'niet-arm'. De methodes voor het vastleggen van een dergelijke grens zijn niet eenduidig en de keuze die men maakt voor een armoedegrens is altijd arbitrair en beïnvloedt vanzelfsprekend de onderzoeksresultaten.

Er zijn *verschillende benaderingen om armoede te meten*. Naargelang de actor die de armoedemaat bepaalt, onderscheiden Leveque en Vranken politiek-administratieve maten en wetenschappelijke maten.

- Bij politiek-administratieve maten zoals het bestaansminimum of de SIF-normen⁵ bepaalt de overheid wie arm is en zo recht heeft op geldelijke steun. “Bij deze armoedegrenzen geeft niet zozeer de feitelijke armoedesituatie de doorslag, maar de politieke bereidheid om deze op een bepaald niveau te erkennen. Daarom moeten bijstandsgegevens altijd in hun context worden geplaatst” (Leveque en Vranken, 2000: 46).

⁴ Zie o.a.: Van Dam R. en Van den Bosch K. (1997), *Hoeveel armen zijn er in België? Resultaten van diverse studies*, Centrum voor Sociaal Beleid – Berichten, UFSIA - Universiteit Antwerpen, Antwerpen. Op de vraag 'Hoeveel armen zijn er in België?' is geen eenduidig antwoord te geven, en kan er ook geen gegeven worden. Het antwoord hangt af van de gekozen armoededefinitie, de gekozen armoedemaat, de gekozen armoededrempel, de gehanteerde equivalentieschaal, het gebruikte gegevensbestand.

⁵ Volgens het decreet op het Sociaal Impulsfonds is het een kansarmoedeindicator op basis waarvan middelen aan Vlaamse gemeenten worden toegekend.

- De wetenschappelijke armoedematen kunnen worden opgedeeld naargelang hun actoren – de wetenschapper, de publieke opinie en de individuen zelf – in respectievelijk objectieve, consensuele en subjectieve armoedematen.
 - Bij objectieve maten wordt verondersteld dat deskundigen wetenschappelijk een objectieve grens kunnen vaststellen tussen 'arm' en 'niet-arm'.
 - Bij consensuele maten wordt de vaststelling wie 'arm' en 'niet-arm' is overgelaten aan het oordeel van de bevolking.
 - Bij subjectieve maten gebeurt de bepaling van armoede op basis van zelfperceptie.

Dat de methode ter bepaling van een armoedemaat en armoedegrens velerlei keuzes impliceert, kan geïllustreerd worden aan de hand van de *meervoudige armoedemaat*, waarbij de verschillende dimensies van armoede in rekening worden gebracht⁶ (De Keulenaer, 2000: 103-113).

Vragen die hierbij aan bod komen, zijn:

- 1) Welke domeinen van uitsluiting selecteren die opgenomen moeten worden in de armoedemaat?
- 2) Hoe armoede meten?
- 3) Welke indicatoren ontwikkelen en wat zijn hun breuklijnen?
- 4) Wat is het gewicht van elke indicator binnen de armoede-index? Wat is de algemene breuklijn?
 - 1) Welke domeinen van uitsluiting selecteren? Wanneer armoede erkend wordt als een multidimensionale problematiek, dan is het de vraag wat deze dimensies zijn van armoede. Gaat het enkel om materiële uitsluiting (voeding, kleding, huisvesting) of gaat men ook aandacht schenken aan de sociale uitsluiting (werkgelegenheid, onderwijs, justitie, integratie in de gemeenschap,...)? Wordt er ook aandacht geschonken aan het evalueren van het gevoerde beleid?
 - 2) Hoe armoede meten? Direct of indirect? Bij het direct meten van armoede gebruikt men indicatoren die rechtstreeks peilen naar de levensomstandigheden en levensstandaard van mensen in armoede. Deze directe meting kan dan nog gebeuren op verschillende wijzen, met als meest beperkte variant de uitgavenbenadering die gebeurt op basis van consumptie-uitgaven en als ruimste variant de levensstijlbenadering, waarbij gegevens met betrekking tot de feitelijke levensomstandigheden van mensen ook in rekening worden gebracht, zoals gezondheidstoestand en sociale relaties. Bij de indirecte methode wordt armoede vastgesteld op basis van indicatoren die het beschikken over voldoende bronnen om deel te nemen aan het maatschappelijk leven meten. Ook bij deze benadering zijn meerdere varianten te onderscheiden: bij een 'inkomensbenadering' zal armoede gemeten worden op basis van het inkomen; bij een 'bronnenbenadering' zullen tevens andere bronnen, zoals diploma's, eigendommen,... in rekening worden gebracht.
Voor De Keulenaer (2000: 107) lijkt een combinatie van de twee perspectieven onvermijdelijk.
Afgezien van deze verschillende perspectieven, is er ook nog de keuze tussen 'objectieve' en 'subjectieve' indicatoren of een combinatie van beide. Bij subjectieve indicatoren wordt rekening gehouden met de persoonlijke ervaring.

6 Omwille van de huidige belangstelling voor een meervoudige armoedemaat wordt deze hier uitgebreid voorgesteld. Tegelijkertijd worden enkele algemene begrippen verduidelijkt.

- 3) Welke indicatoren selecteren? Deze keuzes worden onder andere ingegeven door de gehanteerde armoedemodellen en de kwaliteit van de indicatoren⁷. Bij het selecteren van indicatoren wordt vooral gesteund op wetenschappelijke kennis. Maar het kan tevens voorwerp van debat vormen, waarvan mensen in armoede deelnemen. Vervolgens moeten er voor elke indicator kritische punten of breuklijnen worden aangegeven. Deze kritische punten duiden de grens aan vanaf waar iemand als uitgesloten beschouwd kan worden.
- 4) Bij het samenstellen van een meervoudige armoede-index, moeten verschillende indicatoren samengevoegd worden en stelt zich de vraag naar het gewicht van elke indicator binnen deze eenheidsmaat. Dit toekennen van een gewicht kan op verschillende wijzen gebeuren: aan de hand van statistische technieken of zich baserend op de mening van een deskundig panel, waarin ook mensen in armoede zetelen. Uiteindelijk moet dan nog een algemene breuklijn of armoedegrens worden vastgesteld.

Zoals aangetoond, is het bepalen van een meervoudige armoede-index die verschillende aspecten van armoede in rekening brengt een moeilijke onderneming en het resultaat van velerlei keuzes. Deze keuzes dienen geëxpliciteerd te worden en bij de interpretatie moet hier rekening mee gehouden worden.

Niet alleen bij de meervoudige armoedemaat dienen verschillende keuzes te worden gemaakt, ook andere armoedematen bevatten waardeoordelen. Zo zal bij budgetnormen - waarbij een lijst van goederen, diensten en activiteiten opgesteld wordt die als essentieel worden beschouwd om te kunnen participeren in de samenleving - de samenstelling van deze korf berusten op keuzes. Belangrijk is dan de vraag hoe en door wie deze selectie gebeurt.

Ook de gehanteerde technieken bij het vaststellen van armoedematen houden waardeoordelen in. Zo wordt om het inkomen van verschillende types van huishoudens met elkaar te kunnen vergelijken een beroep gedaan op equivalentieschalen, waarbij een verschillend gewicht wordt toegekend naargelang van de grootte en de samenstelling van het huishouden. Het toekennen van deze gewichten impliceert het maken van keuzes, die doorgaans ook leiden tot andere armoedecijfers en andere armen. Ook moet uitgemaakt worden op welk niveau men gaat meten: op het niveau van het individu, het huishouden of een populatie binnen een territoriaal gebied?

1.4. Bronnen voor indicatoren

Op basis van welke gegevens kunnen indicatoren worden ontwikkeld? Er bestaan twee soorten databanken: kwalitatieve en kwantitatieve databanken.

Kwalitatieve databanken, waar kwalitatieve onderzoeksgegevens over armoede systematisch worden opgeslagen, zijn zeldzaam, niettegenstaande kwalitatieve gegevens zeer waardevol zijn voor de bestudering van armoede en armoedebestrijding.⁸ Zo zijn kwalitatieve onderzoeksmethoden zoals diepte-interviews en participerende observatie zeer geschikt voor onderzoek 'in de diepte' en het beter begrijpen en verklaren van wat statistieken 'slechts' kunnen vaststellen.

7 Voor de criteria van de Europese Commissie, zie deel 5.

8 Onder leiding van Prof. J. Vranken (Universiteit Antwerpen) is momenteel een project lopend inzake 'Ontwikkeling van een kwalitatieve databank voor onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting'.

Inzake *kwantitatieve databanken* vormen de federale socio-economische databanken een belangrijke gegevensbron. Deze gegevensbanken, door federale overheidsdiensten verzameld of gesubsidieerd, bevatten socio-economische gegevens op basis waarvan men uitspraken kan doen over de Belgische bevolking of over de Belgische situatie. Twee soorten kwantitatieve databanken kunnen worden onderscheiden: de administratieve gegevensbanken en de wetenschappelijke databanken⁹. “De instrumentaliteit, rationaliteit, het doel en de spelregels zijn bij beide types vrij verschillend.” (Levecque en Vranken, 2000: 203).

- Administratieve databanken ontstaan als een gevolg van administratieve registraties waarmee het overheidsbeleid wordt ondersteund. “Administratieve databanken zijn er dus niet zozeer op gericht om de sociale realiteit te begrijpen, maar wel om ze te *beheersen*.” (Levecque en Vranken, 2000: 207). Men onderscheidt algemene registers zoals het Rijksregister en databanken die voor heel specifieke beleidsdoeleinden zijn opgericht, zoals de gegevensbanken betreffende de sociale zekerheid, betreffende sociale bijstandsuitkeringen,...
- Wetenschappelijke databanken komen meestal tot stand na survey of panelonderzoek. In vergelijking tot bij survey, wordt bij panelonderzoek de oorspronkelijke steekproef na verloop van tijd opnieuw bevestigd en krijgt men zo zicht op de dynamische processen van armoede. Voorbeelden van wetenschappelijke databanken zijn de *Panel Studie van Belgische Huishoudens* (PSBH) van het Steunpunt Gezinsdemografisch Panel (UIA) en de Universiteit van Luik (Ulg) en *het Sociaal-Economisch Panel* (SEP) door de Universiteit Antwerpen (UFSIA) georganiseerd. Voor vergelijkend Europees onderzoek wordt de *European Community Household Panel* (ECHP) gebruikt, die gebaseerd is op surveyonderzoek in landen van de Europese Unie.

Een aantal kritische bedenkingen aangaande databanken wordt verder in voorliggend hoofdstuk geformuleerd: zie punt 4.3.

2. Armoededefinities en armoede-indicatoren in het Algemeen Verslag over de Armoede¹⁰

Het is vanuit het Algemeen Verslag over de Armoede dat de Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede hun werkzaamheden inzake het zoeken naar gepaste armoede-indicatoren opgestart hebben. Hoe komt armoede in dit Verslag ter sprake?

Het Algemeen Verslag over de Armoede is een verslag dat meer gaat over armoede dan over uitsluiting: “In een periode die wordt gekenmerkt door toenemende uitsluiting lijkt het ons belangrijk aandacht te schenken aan het onderscheid tussen bestaansonzekerheid en grote armoede. Anders bestaat het gevaar dat men alle situaties van uitsluiting vergelijkbaar vindt. Men neemt dan maatregelen die voor het gemiddelde van de uitgesloten doeltreffend zijn, maar zonder na te gaan of ze ook ten goede komen aan de meest uitgesloten, de zwaksten, degenen die het minst hun rechten doen gelden. De Verenigingen die aan dit Verslag hebben meegewerkt, willen voorrang geven aan de mensen die het ergst onder de armoede lijden, en vinden dat alleen een beleid dat die prioriteit ook hanteert, iedereen zekerheid kan bieden. Het begrip uitsluiting (of kansarmoede) zelf lijkt ons niet nauwkeurig genoeg.

9 Voor een bespreking van de mogelijkheden en beperkingen van al deze databanken verwijzen we naar het artikel van Levecque en Vranken: ‘De valorisatie van federale socio-economische databanken voor onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting’ (2000: 197-215).

10 Over het Algemeen Verslag over de Armoede en een nieuwe kijk op armoede: zie verder deel 3.2.1. en 3.3.

(..) Bovendien kan het, zo onderstreepten diverse partners, de mechanismen van overheersing en uitbuiting die aan de basis liggen van de armoede verhullen” (AVA, 1994: 19-20).

Armoede is het centrale begrip in het Algemeen Verslag. Het blijft echter nog een vage term. Pas in de bijlage wordt een definitie van armoede voorgesteld. Het betreft een *definiëring van armoede in termen van mensenrechten* zoals die door de Franse Sociaal-Economische Raad werd geformuleerd. Armoede wordt er onderscheiden van bestaansonzekerheid.

“Onzekerheid is de afwezigheid van een of meer van de zekerheden - en dan met name werk - die personen en gezinnen in staat stellen om:

- hun professionele, familiale en sociale verplichtingen na te komen;
- van hun basisrechten gebruik te maken.

De onzekerheid die daaruit voortvloeit, kan groter of kleiner zijn en meer of minder ernstige en blijvende gevolgen hebben.

Bestaansonzekerheid leidt tot extreme armoede:

- wanneer ze zich manifesteert op verschillende terreinen;
- wanneer ze zich manifesteert over een langere periode;
- en wanneer de kansen om zelf uit de problemen te raken in de nabije toekomst klein zijn” (AVA, 1994: 396).

“Die nieuwe benadering stemt overeen met de werkwijze van het Verslag, omdat ze verband legt tussen armoede en de mensenrechten als uitgangspunt voor eigen verantwoordelijkheid. Maar er is een probleem: op dit moment bestaat er nauwelijks statistische informatie die gedetailleerd genoeg is om uit te maken hoeveel armoedeslachtoffers er volgens die nieuwe definitie zijn” (AVA, 1994: 396). Het onderwerp ‘armoede-indicatoren’ wordt in een bijlage ter sprake gebracht, waarbij opgemerkt wordt dat het aspect ‘beschikbaar inkomen’ de meest gebruikte maatstaf is. “Dat aspect is wel het eenvoudigst af te bakenen, maar houdt zeker geen rekening met de werkelijke armoede waarvan de arme mensen het slachtoffer zijn.” (AVA, 1994: 396). Een gedegen kennis van armoede en van de toegang tot de rechten vereist de uitwerking en het benutten van betrouwbare indicatoren die voldoende verfijnd en goed opgevat zijn om verslag te kunnen uitbrengen over de situatie van de personen en gezinnen die gewoonlijk het meest vergeten worden, aldus de verslaggevers. Deze uitdaging hebben de Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede aangenomen. Zij hebben samen met het Steunpunt een werkgroep ‘armoede-indicatoren’ opgericht en een voorstel uitgewerkt om - vanuit een definitie van armoede in termen van mensenrechten - te zoeken naar gepaste indicatoren en dit volgens de dialoogmethode zoals ze ontwikkeld werd bij het totstandkomen van het Algemeen Verslag over de Armoede.

3. Voorstel inzake een nieuwe vorm van onderzoek betreffende de armoede-indicatoren in België

Wat volgt (in een ander lettertype), is de integrale versie van het project inzake armoede-indicatoren, die de Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede uitgeschreven hebben in samenwerking met het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Het project was het onderwerp van talrijke werkvergaderingen en van een intens overleg. Het kreeg de steun van de Begeleidingscommissie en van het Beheerscomité van het Steunpunt.

De voorstelling van het project is rond de volgende hoofdlijnen gestructureerd:

- de motieven: waarom een nieuwe vorm van onderzoek – actie – vorming?
- De doelstellingen, timing en methodische elementen.
- De mogelijke toegevoegde waarde van het project.

* * * * *

DEEL 1: WAAROM EEN NIEUWE VORM VAN ONDERZOEK - ACTIE - VORMING?

Inleiding

De staats- en regeringsleiders die op de sociale top van Kopenhagen (1995) aanwezig waren, hebben een slotverklaring goedgekeurd waarin het volgende wordt bevestigd:

«Wij zijn hier samengekomen om het engagement aan te gaan alles in het werk te stellen opdat allen, mannen en vrouwen, in het bijzonder degenen die in armoede leven, de rechten kunnen uitoefenen, de rijkdommen kunnen benutten en de verantwoordelijkheden kunnen delen waardoor zij een tevreden leven kunnen leiden en tot het welzijn van hun gezin, hun gemeenschap en de mensheid kunnen bijdragen» (§ 9 van de verklaring – Vertaling van het Steunpunt). In het actieprogramma waarin de nodige maatregelen uitvoerig beschreven worden, wordt verwezen naar *«de opbouw van kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren om armoede te evalueren, ... de effecten van het beleid en van de sociale programma's te controleren en om de middelen te vinden die voor een verbetering van de efficiëntie nodig zijn»* (vertaling van het Steunpunt).

In het Samenwerkingsakkoord betreffende de bestendiging van het armoedebeleid in België staat in artikel 3: *“Na overleg met de wetenschappelijke wereld, de bevoegde administraties en instellingen, de sociale partners en de organisaties waar de armen het woord nemen, zullen de ondertekenende partijen onderzoeken welke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en instrumenten kunnen gebruikt en/of uitgewerkt worden om de evolutie op alle in artikel 2 bedoelde gebieden te analyseren, opdat de bevoegde overheden op de meest passende manier kunnen ingrijpen. Een eerste reeks indicatoren zal worden vastgelegd voor 15 november 1998.”*

Met dit doel heeft het kabinet van de Minister van Sociale Integratie aan twee universitaire teams de opdracht gegeven een onderzoek in termen van armoede-indicatoren te voeren.

Het betreft OASES onder leiding van professor Jan Vranken die niet-monetaire indicatoren behandelt en het Centrum voor Sociaal Beleid onder leiding van professor Bea Cantillon die zich over monetaire indicatoren buigt.

Na een reeks van vier ontmoetingen die het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting in het eerste trimester van 2000 georganiseerd heeft met enkele vorsers en deskundigen die omtrent deze vragen werken, hebben de verenigingen partners van het AVA hun ongerustheid geuit dat de armste bevolkingsgroepen in de huidige fase niet meer nauw betrokken zouden worden bij de uitwerking van kennis inzake de aard van armoede en armoede-

indicatoren, wat totaal tegenstrijdig zou zijn met de geest en de tekst van het Samenwerkingsakkoord.

Zoals in artikel 5, § 2 van het Samenwerkingsakkoord gevraagd wordt, blijft het nodig

“de verenigingen waar de armen het woord nemen op een structurele en bestendige manier” te betrekken “hierbij gebruikmakend van de dialoogmethode zoals ze ontwikkeld werd bij het tot stand komen van het « Algemeen Verslag over de Armoede».

De verenigingen partners zijn daarom op zoek gegaan naar een werkwijze waar men bij het verzamelen van kennis ter voorbereiding van dit beleid de reële betrokkenheid van de armsten kan bekomen. Als men beweert hen meer macht te willen geven over hun eigen toekomst moeten zij hun eigen kennis en vaardigheden kunnen inbrengen bij de opbouw van kennis die voor allen nuttig is.

1. Een nieuwe kijk op armoede

In januari 1995 is het AVA verschenen dat een echte breuk met de conceptie van armoede in België betekende waarvan men de omvang nog niet helemaal kan inschatten. De essentiële vernieuwing bestaat erin dat de bevolkingsgroepen die in de grootste armoede leven, voor het eerst bij de uitwerking van dat verslag betrokken werden via de verenigingen waarin zij samenkomen. Een echte dialoog met hen vergde veel van allen, maar is mogelijk en vruchtbaar gebleken. De dialoog *«staat garant voor het feit dat het gevoerde beleid ook is ingebed in de strategieën van de armsten in hun verzet tegen de armoede»* (memorie van toelichting van het Samenwerkingsakkoord).

In het AVA werd de « klassieke » bevatting van armoede – laag inkomens- en consumptieniveau – beduidend verruimd. Armoede komt naar voren als een schending van de rechten van de mens en het gezin vervult in het verzet ertegen een essentiële rol. Kwetsbaarheid en de onmogelijkheid om zijn rechten uit te oefenen en om verantwoordelijkheden op te nemen zijn fundamentele dimensies van armoede. Wanneer de armsten spreken over de oorsprong van hun lijden hebben ze het over het gevoel dat hun vrijheid en waardigheid aangetast worden, over de indruk geen rechten te genieten, over een gebrek aan respect tegenover hen, over schaamte en over een gevoel van onmacht en onveiligheid. Dit zijn de transversale dimensies voor elk domein van grote armoede (gezondheid, onderwijs, tewerkstelling, huisvesting, bescherming van het inkomen).

«Armoedebestrijding betekent dus niet alleen oplossingen zoeken voor de mensen die in armoede leven, maar ook de hele samenleving een stap vooruit helpen. Dit rapport wil laten zien wat de samenleving bij armoedebestrijding te winnen heeft.

Doordat het uitgaat van de slachtoffers van de armoede en hun strijd, gebruikt het de armoede als katalysator van onze maatschappij, als aanleiding om na te denken over waar we met de maatschappij naar toe willen» (AVA, pag. 403).

«Dit verslag gaat niet over een minderheid. Vanuit de ervaring van de mensen die het zwaarst onder de armoede lijden probeert het iets te doen aan de eerbiediging van ieders mensenrechten.» (AVA, pag. 406)

Deze vernieuwende benadering van armoede waarbij de arme bevolkingsgroepen betrokken worden, werd ook bij andere verslagen in verschillende andere Europese landen toegepast. Wij verwijzen in het bijzonder naar twee verslagen van de Franse sociaal-economische raad: het verslag Wresinski “*Grande pauvreté et précarité économique et sociale*” van februari 1987 en het verslag De Gaulle “*Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*” van 1995 die aan de grondslag liggen van de oriëntatiewet betreffende de bestrijding van uitsluitingen die in Frankrijk in juli 1998 gestemd werd. In Groot-Brittannië verscheen het verslag «*The Wresinski Approach, the poorest – partners in democracy*» in 1991, in 1996 volgde het boek «*Talk with us, not at us*» - *How to develop partnership between families in poverty and professionals*¹¹.

Hier dienen ook twee internationale verslagen vermeld te worden waarbij actief beroep gedaan werd op de deelname van de armste bevolkingsgroepen: *het eindverslag over de rechten van de mens en extreme armoede*, van Léandro Despouy, opgemaakt voor de Commissie van de rechten van de mens van de sociaal-economische Raad van de Verenigde Naties (juni 1996), en het voorontwerp van het verslag over de ontwikkeling van de wereld 2000/1 van de Wereldbank, *Armoede bestrijden*, waarvoor in 60 landen 60 000 getuigenissen van mensen in armoede verzameld werden. Al zijn de methodes die voor dit laatste verslag toegepast werden voor discussie vatbaar¹², toch bewijst het dat de belangstelling die aan het woord en de gedachten van de armen gehecht wordt, essentieel is voor een juiste conceptie van de grote armoede.

2. Tekortkomingen en gevaren van de “klassieke” armoede-indicatoren

De werkgroep “armoede-indicatoren” van de verenigingen partners van het AVA heeft op de tekortkomingen en gevaren van de klassieke indicatoren gewezen die ertoe kunnen bijdragen dat armen in de statistieken verloren gaan, dat hen het zwijgen wordt opgelegd of dat hen hun eigen kennis ontnomen wordt.

2.1. De armsten, “wat niet weet, niet deert”

De indicatoren die in het algemeen gebruikt worden om armoede te meten, vertonen talrijke tekortkomingen die vorsers en statistici zelf toegeven. Het verslag Despouy geeft vier hoofdredenen die de tekortkomingen van gegevens over armoede en extreme armoede verklaren.

11 Fourth World Publications, ATD Fourth World, 48 Addington Square, London SE5 7LB.

12 Zie verder punt 3.1.2.3. ‘De uitbuiting van de kennis van de armen’.

In de eerste plaats worden de armste personen niet bereikt voor de uitwerking van statistieken terwijl zij de 'harde kern' van het probleem vormen. Bij de meest gebruikte indicator, het inkomen, bereiken de bronnen voor regelmatige gegevens over de individuele inkomens – enquêtes en fiscale statistieken – de armsten in het algemeen niet. Gezien het om enquêtes over het budget van de huishoudens gaat, wordt de steekproef genomen op basis van bestanden waarin de personen ontbreken die in een instelling zitten of geen vaste woonplaats hebben of permanent op een camping wonen, enz. Zo heeft België op het einde van de maand januari 2000 naar aanleiding van een regularisatieprocedure 50 000 migranten zonder papieren ontdekt die soms al zeer lang in het land verbleven en die in geen enkele statistiek stonden.

In de tweede plaats zijn de gebruikte parameters niet afgestemd op de armste bevolkingsgroepen. De indicatoren die hiervan worden afgeleid geven meestal de norm weer van hetgeen sociaal het meest voorkomt of aanvaardbaar wordt geacht in plaats van de reële behoeften en verzuchtingen van degenen die in armoede leven. De indicatoren geven armoede niet goed weer als multidimensionaal fenomeen dat alle domeinen van het leven raakt. Vaak wordt niet voldoende rekening gehouden met het gezin als verzetshaard tegen de armoede, evenmin met de inspanningen die mensen in hun dagelijkse strijd tegen armoede leveren.

Ten derde is het feit dat de armsten in de statistieken ontbreken en de technische moeilijkheden die men daarvoor inroept vaak een uiting van een gebrek aan belangstelling en achting jegens de armste bevolkingsgroep. Het is onaanvaardbaar dat men in de enquêtes over armoede in België niet de personen tracht te tellen die in een instelling verblijven, dakloos zijn of permanent op een camping verblijven, met als reden dat dit te ingewikkeld en duur zou zijn. Het is vreselijk dat personen die levend in hun krot verbrand zijn of die in de straten van de grootsteden van de kou gestorven zijn, niet in de armoede-enquêtes opgenomen worden en dat hun lijden totaal genegeerd wordt! Het gebrek aan volledigheid van deze enquêtes doet twijfels rijzen over hun wetenschappelijk karakter en doet afbreuk aan de gelijke waardigheid van alle burgers.

Tenslotte kunnen statistische gegevens gemanipuleerd worden, voor politieke, economische of andere redenen, wat bij de werkloosheidscijfers of bij andere cijfers te zien is. Zo gaven de officiële cijfers een zogezegde daling van het aantal geplaatste kinderen in het Vlaamse gewest voor 1994 aan; vorsers hebben aangetoond dat bepaalde categorieën van jongeren in werkelijkheid uit de statistieken waren geschrapd.

Voor al deze redenen zou de politieke vraag naar armoede-indicatoren ertoe moeten leiden dat de aanbevelingen effectief toegepast worden van de Wereldtop over de sociale ontwikkeling die de Staten vraagt «de betrouwbaarheid, geldigheid, het nut en de verspreiding van de statistieken over de sociale ontwikkeling te verbeteren» (par. 16 e) en «methodes uit te werken waarmee alle vormen van armoede gemeten kunnen worden, in het bijzonder de absolute armoede» (par. 25) (vertaling van het Steunpunt).

2.2. Indicatoren die de armsten het zwijgen opleggen

Een ander groot gevaar van de huidige armoede-indicatoren is dat zij ertoe bijdragen dat de armste bevolkingsgroepen het zwijgen wordt opgelegd. Dit is misschien een expliciete doelstelling van het beleid inzake openbare veiligheid dat tracht de “gevaarzones” precies in kaart te brengen om er de sociale controle en de controle door politie te versterken.

De verenigingen onderstrepen dat indicatoren die de weerstand van de armsten en hun strijd om uit de armoede te geraken aantonen zeldzaam zijn. Indicatoren drukken armoede ook zelden uit in termen van schending van de mensenrechten.

In het algemeen kan de opbouw van een resem indicatoren over armoede de macht van een bureaucratie versterken die op een technische en statistische kennis steunt en beweert de armoede te bestrijden, zonder dialoog en zonder de armste bevolkingsgroepen erbij te betrekken.

2.3. De uitbuiting van de kennis van de armen

De kwalitatieve onderzoeken die onder de arme bevolkingsgroepen gevoerd werden om hen een stem te geven ontsnappen ook niet aan deze val: vertrekkende van het discours van de armen worden “deskundigen” in de mogelijkheid gesteld een kennis uit te werken waarover de armen geen enkele controle meer hebben. De arme bevolkingsgroepen brengen informatie aan, ze worden echter nooit bij de interpretatie van de gegevens noch bij het gebruik ervan betrokken: in deze zin worden zij van hun eigen kennis beroofd wat tot hun sociale uitsluiting bijdraagt.

Een internationaal orgaan wil getuigenissen van duizenden armen over de hele wereld verzamelen. Hoe doet het dit? Onderzoeksinstituten of raadgevers uit rijke landen worden ingeschakeld die zich tot academici van arme landen wenden: die wenden zich tot verenigingen van op het terrein van hun land die dan hun leden ondervragen. Op elk niveau worden de tussenpersonen betaald, royaal aan de top van de hiërarchie, dan in dalende lijn tot bij de armsten die niets ontvangen. Financieel gesproken lijkt dit proces op een uitbuiting van de kennis van de armsten door de welgestelden. Het valt moeilijk in te zien welke bijkomende macht de armste bevolkingsgroepen over hun leven bij dit proces winnen, al betekenen hun woorden, die eerst gesorteerd, dan ruim vermenigvuldigd en verspreid worden, op zich een betwisting van de heersende wanorde. Deze “woorden van de armen” zijn een mes dat aan twee kanten snijdt: het gevaar bestaat dat deze woorden vervormd worden om de werkwijze te legitimeren van de organismen die ze inzamelen. De verenigingen kunnen er echter een ander gebruik van maken ...

2.4. Pleidooien voor een evenwichtiger aanpak

Inmiddels tracht het "Rapport Mondial du Développement Humain", uitgegeven door het Programme des Nations Unies pour le Développement – PNUD (Programma van de Verenigde Naties betreffende de Ontwikkeling) niet-monetaire armoede-indicatoren op punt te stellen en het begrip ontwikkeling te preciseren. Het verslag van 2000 (hoofdstuk 5, "de rol van indicatoren", uitgeverij De Boeck Universiteit, pag. 89) bevestigt dat "de uitwerking en het gebruik van indicatoren heden ten dage twee sleutelementen zijn ter bescherming van de rechten van de mens". Men onderstreept er het vernieuwende karakter van de benaderingswijze waarbij "de staat, militanten, juristen ... en ontwikkelingsdeskundigen betrokken worden en waarbij statistieken in dienst staan van een mentaliteitswijziging, van de strategieën en van het veld".

De bijdrage van Amartya Sen, Nobelprijs economie, die in ruime mate bijgedragen heeft tot de definitie van de indicatoren die het PNUD gebruikt, moet eveneens in aanmerking worden genomen. In zijn publicatie "Development as freedom" (Oxford University Press, 1999, 366 pagina's), bevestigt hij dat "ontwikkeling als het proces moet opgevat worden dat de reële vrijheden van de individuen doet toenemen". Deze gedachtegang van een groot theoreticus van de economie stemt ruimschoots overeen met de ervaring van de verenigingen die armoede bestrijden; deze gedachte roept op tot het definiëren van vrijheidsindicatoren.

Sommige onderzoeksinstellingen staan meer open voor deze kritieken dan andere en hebben in een aantal onderzoeksinitiatieven getracht hieraan gedeeltelijk tegemoet te komen. Op dit punt kunnen we verwijzen naar het onderzoek "Naar het middelpunt der armoede?"¹³ uitgevoerd door de onderzoeksgroep Casum en een lopend onderzoek i.v.m. opvoedingsondersteuning, "Krachtig opvoeden ondanks armoedesituaties", uitgevoerd door de Interuniversitaire groep Onderzoek en Armoede (in het Frans GIREP/Groupe Interuniversitaire Recherche et Pauvreté). Beide onderzoeken worden uitgevoerd i.s.m. Centrum Kauwenberg waarbij de conclusies van het onderzoek ook besproken, herlezen en gecorrigeerd worden met de personen in armoede die aan het onderzoek meewerken. Dergelijke aanpak van onderzoek blijkt echter nog sterk in de minderheid te zijn.

13 J. Vranken en K. Steenssens: Naar het middelpunt der armoede?, 1996.

DEEL 2: EEN PROJECT INZAKE ONDERZOEK-ACTIE-VORMING BETREFFENDE DE ARMOEDE-INDICATOREN

1. Doelstelling

De doelstelling van het project onderzoek / actie / vorming , dat over twee jaar zou lopen, is een proces op gang te brengen dat toelaat verschillende vormen van kennis over armoede te kruisen en nieuwe indicatoren op te stellen waardoor armoede op een betere manier kan aangeduid en gemeten worden.

Bronnen van deze verschillende vormen van kennis over armoede zouden zijn:

- mensen die in (extreme) armoede leven
- de wetenschappelijke wereld
- administraties en instellingen
- de sociale partners

Elk van deze groepen moet als evenwaardige partner beschouwd worden.

De keuze van deze vier soorten van partners is gebaseerd op de tekst van het Samenwerkingsakkoord.

De resultaten van dit gezamenlijk proces worden beschreven in een verslag dat voortvloeit uit een echte kruising van kennis van de verschillende partners. Op regelmatige tijdstippen zal een stand van de vooruitgang der werkzaamheden weergegeven worden aan de financiële partners van het project. Zo zal de aankondiging van het voorstellen van een Europese armoedenorm tijdens het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie (2de helft van 2001) een gelegenheid zijn. Vanuit dit project kan op dat moment aandacht gevraagd worden voor het gebruik van indicatoren die op deze nieuwe manier van onderzoek door de kruising van kennis tot stand gekomen zijn. Een engagement kan gevraagd worden van de (Europese en nationale) politieke verantwoordelijken om zich niet te beperken tot de tot nu toe gangbare, meer technocratische indicatoren waarmee men armoede probeert aan te duiden.

Er moet over gewaakt worden om het proces niet te forceren en onder druk van de politieke agenda sneller te laten verlopen dan het eigen ritme dat door de deelnemers - en vooral door de armsten onder hen - wordt aangegeven. De groep van deelnemers die in armoede leven moeten het prioritaire referentiepunt blijven voor het tempo waarmee gewerkt wordt.

2. Een gefaseerde aanpak

Een eerste voorbereidende fase zal nodig zijn om gezamenlijk de contouren en uitgangspunten van de kruising van kennis te bepalen en de eigenheid van deze aanpak aan te duiden.

Dit omvat:

- een eerste omschrijving van armoede en extreme armoede vanuit de ervaring van de mensen zelf. Uitgangspunt hierbij is het Algemeen Verslag over de Armoede in België

- overzicht van wat op dit moment aan armoede-indicatoren gebruikt wordt; ook de werkzaamheden inzake armoede-indicatoren van de officiële instanties en de verenigingen in andere landen kunnen de gedachtegang van de deelnemers voeden¹⁴
- kennismaking met bepaalde onderzoeken die reeds in de richting gaan van een proces van kruising van kennis
- positie aangeven van deze nieuwe vorm van onderzoek / actie / vorming ten aanzien van het bestaande onderzoek en ten aanzien van het huidige beleid inzake armoedebestrijding (o.m. informatie over de beleidsintenties bij het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie en het beleidsvoorstel dat men aangekondigd heeft inzake een Europese armoedenorm)
- aanduiden van de verschillende aspecten (uitgangspunten, onderzoeksvragen) van waaruit men wil vertrekken om uiteindelijk tot goede armoede-indicatoren te komen
- aangeven van de methode die men wil hanteren (zie ook punt 3.2.3.)
- bepalen van de vorming die de verschillende subgroepen nodig hebben om het project tot een goed einde te kunnen brengen
- invulling en concretisering (o.m. timing) van de tweede fase.

In een tweede fase worden bovenstaande elementen in praktijk gebracht. Deze fase zal duidelijker kunnen ingevuld worden, naargelang de elementen die in de eerste fase gezamenlijk worden overeen gekomen.

Wat de globale timing betreft moeten we er rekening mee houden dat deelnemers geselecteerd en personeel aangeworven moet worden. Pas dan kan het proces van start gaan. De vakantiemaanden juli en augustus 2001 zullen dus deel gaan uitmaken van de voorbereidende fase. Daarom rekenen we voor deze fase op 9 maanden (vakantiemaanden inbegrepen).

De tweede fase zal dan 15 maanden omvatten.

Het werken met twee fasen geeft ook het voordeel dat de verschillende partners na de voorbereidende fase hun engagement kunnen verduidelijken en aanscherpen op basis van het preciseren van zowel de methode als de inhoud.

3. Methodische elementen

Voor het bepalen van de methode die zal gevolgd worden, stellen de verenigingen voor om rekening te houden met de dialoogmethode die bij de uitwerking van het AVA ontwikkeld werd en met de nieuwe bijdragen over de methode van het project Vierde Wereld Universiteit (1997-1999).

Het gaat er immers om *“een nieuwe kennis op te bouwen die rekening houdt met de inbreng uit de wetenschappen, de levenservaring van degenen die in extreme armoede leven en met de sociale verandering ten gevolge van de actie¹⁵”*.

14 Groot-Brittannië heeft veel rond deze vragen gewerkt. Zie de uitstekende nota *Participatory and qualitative indicators and success measures*, Memorandum to the Select Committee on Social Security, submitted jointly bij Oxfam GB, Church Action on Poverty, ATD Fourth World, september 1998.

15 *Le croisement des savoirs. Quand le Quart Monde et l'Université pensent ensemble*, groupe de recherche Quart Monde Université, éditions de l'Atelier et éditions Quart Monde, 1999, p. 13.

In dit kader moet ook het belang van een echt partnerschap onderstreept worden.

Dit betekent o.m.:

- dat elke partner een daadwerkelijk engagement aangaat, bereid is om de eigen referentiekaders op te geven en de wil opbrengt om de andere tegemoet te komen
- dat rekening gehouden wordt met de ongelijke uitgangspositie tussen enerzijds de groep van mensen die in armoede leven en de andere partners anderzijds. Mensen die in armoede leven hebben de mogelijkheden en kansen voor scholing en vorming niet gehad die mensen uit de andere groepen ter beschikking hebben. Zij moeten dus beschikken over meer tijd dan de anderen om hun kennis te ontwikkelen en genieten van een sterkere ondersteuning en begeleiding in het geheel van het proces. We stellen voor dat personen die in grote armoede geleefd hebben de helft uitmaken van de groep deelnemers.

Methodische elementen:

3.1. De groep **deelnemers** bestaat uit een twintigtal personen. (..)Belangrijk is dat er een evenwicht aanwezig is waarbij er evenveel personen deelnemen die in armoede leven als personen die niet in armoede leven:

- een tiental personen die in armoede leven (..)
- een tiental personen die niet in armoede leven, komende uit de wetenschappelijke wereld, administraties en sociale partners (...)

Een bijkomend aandachtspunt is de aanwezigheid van personen die zich sterk solidariseren met mensen in armoede maar die zelf niet in armoede leven en die actief deelnemen in verenigingen waar armen het woord nemen. (...) Zij kunnen een belangrijke brugfunctie vervullen tussen beide groepen die hierboven vernoemd zijn (...).Hun aanwezigheid in de groep van deelnemers mag (echter)het vooropgestelde evenwicht tussen armen en niet-armen niet verstoren.

3.2. De betrekkingen tussen de deelnemersgroepen en de vooruitgang van de werkzaamheden moeten door **een pedagogisch team** worden geregeld dat voor het project verantwoordelijk is. Dit pedagogisch team is ervoor verantwoordelijk dat 'iedereen vooruitgaat' wetende dat ieder zijn eigen moeilijkheden heeft (bijvoorbeeld: voor de academici gaat het niet snel genoeg vooruit, voor de armen gaat het te snel). Het pedagogisch team moet conflictsituaties deblokken en overwinnen, het draagt bij tot het totstandkomen en opbouwen van een gemeenschappelijk begrip. (...)

3.3. De deelnemers uit elke subgroep (mensen in armoede, wetenschappers, administraties, sociale partners) vormen zich enerzijds bij het contact met de anderen, maar anderzijds beschikken zij ook over **een eigen vorming en begeleiding** waardoor zij hun voorstellingen in vraag kunnen stellen en ruimte kunnen geven aan die van de andere groepen.

3.4. Alle onderzoeksfasen – opbouw van de onderzoeksvragen, analyse van gegevens, redactie van onderzoeksopdrachten – worden doorlopen waarbij het **gelijke partnerschap van alle deelnemers** niet enkel principieel maar ook in de methode van werken geëerbiedigd wordt. Het is essentieel dat de dialogen opgenomen en gedecodeerd worden zodat de personen uit arme milieus aan de gedachtewisseling en de gemeenschappelijke tekst kunnen deelnemen.

3.5. Bij het opstarten van het project maar ook doorheen het gehele proces wordt tijd voorzien zodat de deelnemers elkaar kunnen leren kennen en vertrouwen, dit vertrouwen is nodig voor de latere confrontaties die onvermijdelijk zijn. (...)

3.6. In het proces (b.v. na 3 maanden) zal het nodig zijn na te denken over **één of andere vorm van synthese**. Deze (telkens voorlopige) synthese moet de deelnemers de mogelijkheid bieden om een duidelijk zicht te hebben op de stand van zaken van het moment. (...)

DE MOGELIJKE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN HET PROJECT¹⁶

De vernieuwende aanpak van het Algemeen Verslag over de Armoede uitbreiden tot de “indicatoren”

De dialoogmethode die bij het Algemeen Verslag over de Armoede toegepast werd en die volgens het samenwerkingsakkoord betreffende de besteding van het armoedebeleid in België moet worden voortgezet, is vernieuwend zowel qua methode als qua inhoud. Deze dubbele vernieuwing die bij de uitwerking van indicatoren door de Europese Unie ontbreekt, willen de verenigingen partners van het AVA met het project concreet toepassen.

Wat de methode betreft, gaat het erom **een onderlinge niet fictieve maar reële overeenstemming te bereiken** over de aard van armoede en armoede-indicatoren, **via de kruising van kennis van zeer verschillende aard en sociale oorsprong**. Het gaat er inderdaad om de **ervaringskennis van personen die aan den lijve ondervonden hebben wat grote armoede is, te kruisen met de actiekennis van beroepsmensen die zich voor de toegang tot de rechten inzetten** (maatschappelijke werkers, militanten uit vakbonden en ziekenfondsen, enz.) en **met de academische kennis van academici**. Een dergelijke methode is niet enkel bevorderlijk voor de kwaliteit van de kennis, maar ook voor de democratie, omdat ze aan de bestaande, maar niet erkende kennis van personen die door sociale uitsluiting getekend zijn, een plaats geeft. De Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede stellen deze methode voor, die zeker duurder is dan de klassieke methodes, en hiermee doen ze niets anders dan de aanbevelingen toepassen die vervat zitten in het

16 Uit: *Nota over de mogelijke toegevoegde waarde van het 'project inzake een nieuw vorm van onderzoek, actie en vorming betreffende armoede-indicatoren in België'*. Brussel, 19 februari 2001, p.3-4. Nota van de 'Werkgroep Armoede-indicatoren van de Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede in het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.' Eigen vertaling (Note sur la valeur ajoutée que pourrait apporter le "projet d'une nouvelle forme de recherche-action-formation sur les indicateurs de pauvreté en Belgique", Bruxelles, 19 février 2001.)

samenwerkingsakkoord betreffende de bestending van het armoedebeleid in België, waar in artikel 3 staat dat de kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren moeten uitgewerkt worden “**na overleg met de wetenschappelijke wereld, de bevoegde administraties en instellingen, de sociale partners en de organisaties waar de armen het woord nemen**” en in artikel 5 § 2 dat het noodzakelijk is “**de verenigingen waar de armen het woord nemen op een structurele en bestendige manier**” bij de werkzaamheden te betrekken.

Wat de inhoud betreft, heeft het Algemeen Verslag over de Armoede in België nieuwe wegen geopend.

Wat de **aard van de armoede** betreft en de manier waarop deze begrepen moet worden, worden drie belangrijke aspecten onderlijnd:

- Ten eerste moet men **het lijden begrijpen van personen die in grote armoede leven** dat ontstaat door situaties van schaamte, vernedering, door voortdurende stress, culturele ontberingen, het gevoel nutteloos te zijn en door het verlies aan zelfachting dat verband houdt met de opgelegde inactiviteit, en zelfs door het risico op verlies aan identiteit dat een echte vervreemding teweegbrengt.
- Ten tweede moet men **de capaciteiten, de weerstand, de individuele en collectieve strijd van arme groepen begrijpen** waarmee ze vechten voor hun overleven, de toegang tot de rechten, tot het recht van meningsuiting en zelfs voor mensen die nog armer zijn.
- Over **het meten van de omvang van grote armoede** schrijft het AVA: “**op dit moment bestaat er nauwelijks statistische informatie die gedetailleerd genoeg is om uit te maken hoeveel armoedeslachtoffers er volgens die nieuwe definitie zijn.**”

Wat de **armoedebestrijding** betreft, brengt het AVA drie grote principes naar voren die tevens de **drie grote domeinen zijn waarin indicatoren moeten worden gedefinieerd**:

- **De waarborg dat de rechten van de mens van elke burger geëerbiedigd worden**, dit veronderstelt dat er voorrang wordt gegeven aan degenen wier rechten het meest geschonden worden en dat men duidelijk beschrijft waar de verantwoordelijkheden voor de toepassing van deze rechten liggen.
- **De noodzakelijke participatie van de armsten**. Hun actieve participatie bij het concipiëren, de toepassing en de evaluatie van het beleid is een noodzakelijke voorwaarde wil men met hun ervaringen, hun verwachtingen en hun gedachten rekening houden.
- De **nood aan een globaal beleid**, dit wil zeggen aan een beleid dat voor alle levensdomeinen geformuleerd, gecoördineerd en geëvalueerd wordt (huisvesting, gezondheid, onderwijs, inkomens, vorming, werk, cultureel leven en verenigingsleven). Want zodra één recht ontkend wordt, komt de uitoefening van de andere fundamentele rechten in gevaar alsook het opnemen van burgerverantwoordelijkheden.

4. *Armoededefinities en armoede-indicatoren in beleidsrapporten en in het Samenwerkingsakkoord*

Zoals aangetoond dienen verschillende keuzes te worden gemaakt bij het ontwikkelen van armoede-indicatoren. Vraag is door wie, waarom en hoe deze keuzes worden gemaakt. En wat zijn de beleidsimplicaties ervan? Het zou wenselijk geweest zijn om verschillende beleidsrapporten te kunnen lezen met deze vragen in het achterhoofd. We moeten ons hier echter beperken tot het kort aangeven van welke armoededefinities en armoede-indicatoren in federale en regionale (Gemeenschaps- en Gewest-) rapporten opgenomen zijn. In een tweede punt vestigen we onze aandacht op het Samenwerkingsakkoord.

4.1. *Beleidsrapporten*¹⁷

De *Vooruitgangsrapporten* van de Cel Armoede van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu bieden een overzicht van alle maatregelen die werden genomen ter uitvoering van het Algemeen Verslag over de Armoede, voornamelijk op basis van beslissingen in het kader van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie en Sociale Economie. Armoede wordt er niet enkel als een financieel probleem beschouwd, maar treft ook alle aspecten van het maatschappelijk leven en wordt gelinkt met een ontzegging van toegang tot de rechten. Deze rapporten bevatten geen armoede-indicatoren en statistieken om de evolutie aangaande armoedebestrijding weer te geven, maar in het Vooruitgangsrapport van juni 2000 wordt voorgesteld om een permanente evaluatie van de armoede - en van de maatregelen die genomen worden om ze uit te roeien - op te zetten. Een "systeem van monitoring op basis van de gegevens medegedeeld door een steekproef van OCMW's op middellange termijn" zou hiertoe moeten bijdragen (Vooruitgangsrapport, 2000: 49).

De speciale Ministerraad van 30 april 1997 over Armoede en Sociale Uitsluiting onderscheidde armoede van 'achterstelling' in die zin dat het bij armoede om meervoudige maatschappelijke achterstellingen gaat. "Generatie-armen moeten in de onderste armoedelag worden gezocht. Voor hen is armoede niet alleen een netwerk van uitsluitingen, het is een web waar ze niet uit kunnen" (Staatssecretaris voor Veiligheid, Maatschappelijke Integratie en Leefmilieu, 1997: 2-4). De armoededefinitie die gehanteerd werd is deze van Vranken.¹⁸

In het *Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling* (Task Force Duurzame Ontwikkeling, 1999) wordt armoede gesitueerd binnen het conceptueel kader van duurzame ontwikkeling. Onder duurzame ontwikkeling wordt verstaan: "een ontwikkeling die tegemoet komt aan de noden van het heden zonder de behoeftenvoorziening van de komende generaties in het gedrang te brengen" (Task Force Duurzame Ontwikkeling, 1999: 30). Indicatoren werden ontwikkeld om de al dan niet duurzame aard van een maatregel, van het beleid te kunnen evalueren en zij werden gesitueerd in een bepaald model: het DPSIR-model (Drivers-Pressure-State-Impact-Response). Aan de hand van enkele armoede-indicatoren kan dit model worden geïllustreerd.¹⁹

17 Voor een algemene voorstelling van de verschillende armoederapporten, zie bijlage 6.

18 Armoede is "een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen" (Vranken, e.a., 2000: 42).

19 Wij baseren ons hier op de uiteenzetting van J.M. Frère, op één van de studiedagen over armoede-indicatoren die het Steunpunt organiseerde ten behoeve van de Verenigingen. J.M. Frère is expert van de Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau.

- D staat voor 'Driving forces' of de sturende krachten waarbinnen armoede zich situeert. Het slaat op maatschappelijke tendensen, zoals bevolkingsveroudering, verandering van consumptie-uitgaven;
- P staat voor 'Pressure' of de drukfactoren die tot armoede kunnen leiden, zoals werkloosheid, gezondheidsproblemen, overkreditering;
- S staat voor 'State' of de toestand van armoede: het aantal mensen die in armoede leven bij voorbeeld aan de hand van de Human Poverty Index, de EU-norm, het aantal bestaansminimumtrekkers;
- I staat voor 'Impact' en analyseert de gevolgen van armoede, op individueel niveau en op maatschappelijk niveau. Het is een uitgelezen terrein om mensen in armoede te betrekken bij het uitdenken van indicatoren;
- R staat voor 'Response' en verwijst naar de antwoorden van de overheid inzake de armoedeproblematiek. Deze kunnen betrekking hebben op de sturende krachten (bijvoorbeeld maatregelen inzake overheidsfinanciën), op de drukfactoren (bijvoorbeeld maatregelen in verband met de sociale zekerheid), op de toestand van armoede (bij voorbeeld uitgaven voor bestaansminimum), op de impact op armoede (bijvoorbeeld speciale tewerkstellingsinitiatieven).

Het DPSIR-model is een instrument ter ondersteuning van de besluitvorming ten gunste van een duurzame ontwikkeling. Vermits duurzame ontwikkeling de maatschappelijke leefpatronen in vraag stelt, heeft het ook een invloed op het armoedebestrijdingsbeleid.

In het **Legislatuurrapport 1995-1999 van de Vlaamse Intersectorale Commissie Armoedebestrijding (VICA)** komen vooral de termen 'armoede' en 'sociale uitsluiting' aan bod. Armoede wordt er beschouwd als een multi-aspectueel en een structureel probleem. Onderzoek uitgevoerd door de Administratie Planning en Statistiek gaat vooral over 'sociale uitsluiting'. "Dat begrip lijkt niet zo duidelijk te zijn voor de gemiddelde Vlaming." (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn, 1999: 67). Zij stellen dan ook voor dat een betere kennis van armoede wordt ontwikkeld. In het overzicht van de Vlaamse Regionale Indicatoren waarin de belangrijkste beleidsrelevante indicatoren op alle Vlaamse bevoegdheidsdomeinen worden weergegeven, wijdt de Administratie Planning en Statistiek een hoofdstuk aan 'Armoede en bestaansonzekerheid' (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Administratie Planning en Statistiek, 2000: 212-216). Een beeld van de armoede-evolutie wordt er weergegeven via de inkomensnormen, het aantal bestaansminimumtrekkers, de bejaarden met een gewaarborgd minimuminkomen, de kansarmoede-indicator opgesteld door Kind en Gezin en data over gezinnen met afbetalingsproblemen. Dezelfde administratie publiceert tevens kansarmoedecijfers volgens het decreet op het Sociaal Impulsfonds (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Administratie Planning en Statistiek, 1999). Kansarmoede wordt hierbij opgevat als een multi-dimensionaal gegeven. De kansarmoede of 'SIF-indicatoren' vatten de verschillende dimensies van maatschappelijke achterstelling, zoals de inkomens-, de beroeps- en de huisvestingssituatie en houden nadrukkelijk rekening met de achterstelling van kinderen, jongeren, jonge gezinnen en ouderen.

Het **Eerste Rapport over armoede in de Duitstalige Gemeenschap** (Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft-Abteilung Familie, Gesundheit und Soziales, 1998) stelt duidelijk dat 'armoede' moeilijk te definiëren valt omdat het naar een uiterst complexe realiteit verwijst en vele 'gezichten' heeft. Twee armoededefinities worden aangehaald:

- 1) de definitie van de Europese Unie waarbij iemand arm is als hij/zij over minder dan de helft van het gemiddeld netto-gezinsinkomen van zijn/haar land beschikt;

- 2) de definitie van Forum Arbeid in Aken: “Onder armoede verstaat men de cumulatie van tekorten in relevante levensdomeinen. Vertrekkende van de gemiddelde maatschappelijke standaards onderzoekt men hierbij de situatie in de domeinen tewerkstelling, onderwijs, wonen, gezondheid en maatschappelijke participatie” (Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, 1998: 3- vertaling uit het Duits). Het eerste deel van het rapport bevat een statistisch overzicht en een profielbeschrijving van de doelgroepen: bestaansminimumtrekkers, werklozen, personen met een handicap.

Met het verschijnen van het Algemeen Rapport over de Armoede, werd de '*Arbeitsgruppe Sozialberichterstattung*' (werkgroep Sociale Rapportering) opgestart, bestaande uit personen werkzaam in diverse sociale diensten en afgevaardigden van het Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap (afdeling gezin, gezondheid en sociale zaken). Doel van de werkgroep was het opvolgen van de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van sociale uitsluiting, aan de hand waarvan met medewerking van sociale en politieke actoren alsook van de betrokkenen zelf voorstellen ter verbetering en adviezen voor de politieke en sociale verantwoordelijken van de Duitstalige Gemeenschap zouden uitgewerkt worden.

Het *Eerste Jaarverslag over de sociale cohesie in het Waalse Gewest* (Direction interdépartementale de l'Intégration sociale, 2001) gaat over 'sociale cohesie' en de toegang van allen tot de grondrechten, zoals bepaald in artikel 23 van de Grondwet. Onderzocht wordt hoe personen die economisch en sociaal bestaansonzeker zijn geen toegang hebben tot economische, sociale, burgerlijke en politieke rechten. Een situatie gekenmerkt door velerlei achterstellingen noemen de auteurs 'armoede'. Dit rapport bevat een uitgebreid statistisch deel. Verschillende benaderingswijzen van armoede waaronder de monetaire benadering en de subjectieve benadering, worden geëvalueerd. Zelf opteren de auteurs voor een multidimensionele benadering, dat armoede niet herleidt tot een louter gebrek aan inkomsten. Aan de hand van velerlei indicatoren die verwijzen naar verschillende levensdomeinen, zoals gezinssituatie, gezondheid, economisch en cultureel kapitaal, tewerkstelling, sociaal netwerk, welzijn,... wordt het cumulatieve aspect van armoede onderzocht. Als bronnenmateriaal voor deze studie gebruiken de auteurs gegevens van de *Panel Studie van Belgische Huishoudens* (PSBH). Op basis van de typologiemethode wordt de concentratie van bestaansonzekerheid binnen de bevolking onderzocht.

In het *Rapport over de staat van de armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest* wordt armoede omschreven als “een gebrek of een schaarste aan middelen, die het een individu, een familie of een sociale groep mogelijk moeten maken om op een fatsoenlijk en voldoende niveau te kunnen deelnemen aan het sociale leven. (...) Het is een probleem dat vele vormen kent en dat alle aspecten van het burgerschap omvat: gezondheid, huisvesting, onderwijs en socio-culturele, economische, politieke, psychologische en ecologische aspecten” (Centrum voor Gezondheidsobservatie, 2000: 106). Bij de analyse van armoede gebruiken de auteurs de sociale diensten en de sociale voorzieningen als invalshoek. Aan de hand van signalementskaarten van de Brusselse OCMW's, speciaal ontwikkeld voor deze jaarlijkse armoederapporten, wordt de evolutie en de staat van armoede cijfermatig uitgedrukt.

De auteurs geven toe dat het hier om een onvolledige indicator gaat, daar hij zich beperkt tot diegenen die zich tot het OCMW richten en een deel van de armen deze diensten niet bereiken. Daarom zoeken zij naar een andere manier om de staat van armoede te kunnen vaststellen: de analyse van bijkomende indicatoren, het standpunt van mensen die in armoede leven, van terreinwerkers en van verenigingen tegen de armoede.

4.2. Het Samenwerkingsakkoord²⁰

Volgens het Samenwerkingsakkoord zijn bestaansonzekerheid, armoede en sociale, economische en culturele uitsluiting een aantasting van de waardigheid en de rechten van de mens. Hierbij wordt verwezen naar de Universele verklaring van de rechten van de mens. Het Samenwerkingsakkoord stipuleert echter niet wat onder de verschillende begrippen 'bestaansonzekerheid', 'armoede' en 'sociale uitsluiting' verstaan moet worden, noch wat hun onderlinge relaties zijn. Armoedebestrijding wordt beschouwd in termen van 'het herstellen van de voorwaarden voor menselijke waardigheid en de uitoefening van de rechten van de mens'.

Aan de hand van kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en instrumenten, aldus het Samenwerkingsakkoord, dient de evolutie van bestaansonzekerheid, armoede, sociale uitsluiting en toegang tot de rechten te worden onderzocht. De keuze en/of ontwikkeling van deze armoede-indicatoren dient te gebeuren in overeenstemming met de wetenschappelijke wereld, de administraties en instellingen, de sociale partners en de organisaties waar armen het woord nemen (artikel 3), en dit volgens de dialoogmethode (artikel 5). Een eerste reeks indicatoren werd voor 15 november 1998 verwacht en het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting zou op basis van deze indicatoren zijn tweejaarlijkse verslag moeten schrijven. Eind 1999 werd door de Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede samen met het Steunpunt het initiatief genomen om een werkgroep op te starten rond armoede-indicatoren.

4.3. Bedenkingen en voorstellen vanuit de federale en regionale verslagen

Hierna volgen enkele algemene bedenkingen en voorstellen aangaande de problematiek van 'armoede-indicatoren' zoals uit de verschillende beleidsrapporten gedistilleerd.

- Inzake armoededefinities:

In de verschillende rapporten worden verschillende begrippen gebruikt die verwijzen naar toestanden inzake armoede. Het is echter onduidelijk welke lading deze verschillende termen dekken en in welke relatie ze met andere begrippen staan. Er is nood aan duidelijke concepten.

- Inzake armoede-indicatoren:

- 1) Er blijkt een politieke en wetenschappelijke consensus te bestaan (althans in theorie) dat inkomen als enige maatstaf voor armoede onvoldoende is en dat er nood is aan het ontwikkelen van instrumenten die armoede in haar multi-aspectualiteit kunnen vatten en meten. In de praktijk wordt echter nog veelal beroep gedaan op het inkomen als enige maatstaf voor armoede. Het ontwikkelen van een meervoudige armoede-index die de verschillende aspecten van armoede in rekening brengt, wordt wenselijk geacht.
- 2) Aangepaste methodieken dienen ontwikkeld te worden om de heterogeniteit van de volledige groep van mensen die in armoede leven te leren kennen.
- 3) Verschillende maten leveren verschillende beelden van armoede op. Enerzijds wordt er gepleit voor een harmonisatie van de werkzaamheden inzake armoedemetingen. Anderzijds kan het voor sommige doeleinden, bijvoorbeeld voor het sociaal beleid, echter

20 Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid, ondertekend te Brussel, op 5 mei 1998 (B.S. van 16 december 1998 en B.S. van 10 juli 1999, tweede uitgave).

ook raadzaam zijn om simultaan gebruik te maken van de verschillende meetinstrumenten: zo zou een meervoudige armoede-index naast de gangbare inkomensgrenzen kunnen geplaatst worden. Omdat naargelang de toegepaste berekening andere resultaten verkregen worden, dient aandacht opgeëist te worden voor de analyse en de interpretatie van de onderzoeksresultaten.

- 4) Methoden voor het vastleggen van armoedegrenzen zijn niet eenduidig. De tekorten zijn gekend en verwijzen enerzijds naar de wijze waarop grenzen worden bepaald, anderzijds naar de opdeling die wordt gemaakt tussen 'arm' en 'niet arm'. Keuzes dienen uitgelegd te worden en bij de interpretatie moet hiermee rekening worden gehouden.
- 5) Indicatoren voor de monitoring van de impact van het beleid op armoede en van het beleidsoptreden inzake armoedebestrijding en -preventie dienen te worden ontwikkeld. Een 'armoede-effect-rapportering', naar analogie van een 'milieu-effect-rapportering' wordt voorgesteld.

- Inzake databanken:

Bestaande databanken, die voor armoedeonderzoek worden aangeboord, bevatten niet of onvoldoende informatie over armoede. Armen zijn er ondervetegenwoordigd of vallen er zelfs helemaal uit. Leveque en Vranken kwamen tot gelijkaardige conclusies en stellen voor: "De beperkingen en mogelijkheden van zowel wetenschappelijke als administratieve gegevensbanken voor een kwantitatieve benadering van armoede lijken erop te wijzen dat het totale potentieel van de aanwezige gegevens maar volledig kan worden gerealiseerd wanneer ze met elkaar worden verbonden. Dan nóg zullen sommige van de meest achtergestelde groepen niet worden bereikt. Een verdere uitbreiding naar data aangevoerd via gericht kwantitatief en via kwalitatief onderzoek verdient daarom verdere overweging" (Levecque en Vranken, 2000: 49).

- Inzake participatie van mensen in armoede:

Participatie van mensen in armoede in het ontwikkelen van kennis omtrent armoede en armoedebestrijding wordt belangrijk geacht. Over hun betrokkenheid zijn er echter verschillende meningen: het kan variëren van een deelname aan een debat over selectie van indicatoren tot een reële betrokkenheid bij de ontwikkeling zelf van indicatoren. Voor de auteurs van het *Eerste Jaarverslag over de sociale cohesie in het Waalse Gewest* leven mensen in armoede "namelijk in dergelijke situaties dat enkel zij in staat zijn ten opzichte van hun leefwereld adequate criteria te bepalen voor de evaluatie van acties die erop gericht zijn de toepassing van de economische, sociale en culturele rechten te bevorderen" (Direction interdépartementale de l'Intégration sociale, 2000: 385).²¹ De auteurs van het Brussels armoederapport onderstrepen het belang om 'de kijk op armoede' verder te ontwikkelen samen met mensen die in armoede leven, terreinwerkers en verenigingen tegen armoede.

5. Internationale, inzonderheid Europese, aandacht voor indicatoren

Om een nieuwe kijk op armoede te ontwikkelen, verwijst het Algemeen Verslag over de Armoede naar het Wresinski rapport van de Franse Sociaal-Economische Raad (februari 1987) dat opgesteld werd samen met mensen in armoede en waarbij armoede gedefinieerd werd in termen van mensenrechten. In hun projectvoorstel inzake armoede-indicatoren vermelden de Verenigingen ook nog andere rapporten die deze nieuwe kijk op armoede uitdragen: in Frankrijk, het verslag De Gaulle (1995), in Groot-Brittannië de publicatie 'Talk

21 Vertaling uit het Frans.

with us, not at us' (1996), en het verslag Despouy (1996) opgemaakt voor de Commissie van de rechten van de mens van de Sociaal-Economische Raad van de Verenigde Naties. Zelfs de Wereldbank vindt het consulteren van mensen in armoede belangrijk om armoede te herkennen en te bestrijden. De Verenigingen verwijzen tevens naar de aanbevelingen van de Wereldtop voor Sociale Ontwikkeling in Kopenhagen (maart 1995) inzake verbetering van armoede-indicatoren, naar de werkzaamheden van het PNUD - het Programma van de Verenigde Naties betreffende de Ontwikkeling - omtrent niet-monetaire armoede-indicatoren en de bijdragen van de Nobelprijswinnaar voor economie Amartya Sen die ontwikkeling definieert in termen van een toename van vrijheden voor individuen.

De ontwikkeling van nieuwe indicatoren staat op de agenda van alle grote internationale instellingen en agentschappen van de VN die in september 2000 een vijfdaagse conferentie hielden over het thema '*Statistieken, ontwikkeling en rechten van de mens*' waaraan 700 personen uit 110 landen deelgenomen hebben.²²

Het huidige debat over armoede-indicatoren sluit aldus aan bij een ruimere, internationale interesse.

In dit deel zullen enkele voorbeelden worden gegeven van hoe Europese landen en Europese organisaties het belang ontdekten van andere dan de 'klassieke' armoede-indicatoren en zullen hun werkzaamheden en plannen hieromtrent kort worden uiteengezet. Bijzondere aandacht zal gaan naar de initiatieven van de Europese Unie inzake armoede-indicatoren, omwille van hun relatie met de Nationale Plannen voor Sociale Insluiting, maar ook omwille van het Belgische voorzitterschap van de EU vanaf juli 2001.

Frankrijk: Het *Rapport 2000* van het *Nationaal Observatorium voor armoede en sociale uitsluiting*²³ opent met een aantal pertinente vragen omtrent 'kennis van armoede'. Zo stelt het Observatorium zich de vraag of het niet riskeert een 'steriele kennis' te ontwikkelen wegens de confrontatie tussen enerzijds urgentiemaatregelen in de strijd tegen armoede en anderzijds het tijdrovend karakter van wetenschappelijk onderzoek naar oorzaken en gevolgen van armoede. Hun antwoord is duidelijk: slecht gekende fenomenen worden slecht bestreden. Kennis van armoede is onontbeerlijk. Een andere vraag handelt over de legitimatie om over armoede te spreken, zonder armoede zelf ondervonden te hebben. Moet er geen beroep worden gedaan op de kennis en ervaring van mensen in armoede? Op dit niveau pleit het Observatorium voor een 'meerstemmige' kennis, samen opgebouwd met de voornaamste statistische instituten en onderzoekscentra, terreinwerkers en personen in armoede. Een kruisbestuiving tussen deze verschillende kennisbronnen en een complementariteit tussen kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeken acht het Observatorium noodzakelijk. Verder oordeelt het Observatorium dat statistische kennis inzake armoede tekortschiet omdat armen buiten de statistieken vallen (Rapport 2000: 43-49). Het Observatorium tracht nieuwe wegen in te slaan door bepaalde dimensies van armoede beter te leren kennen, een beroep te doen op de kennis van verenigingen, aandacht te hebben voor de sociale voorstellingen over armoede en uitsluiting (bij voorbeeld in media en publieke opinie) (Rapport 2000: 51-69).

22 Deze conferentie vond plaats in Montreux, Zwitserland van 4 tot 8 september 2000. Françoise Core van het Onderzoeksinstituut van de Internationale Beweging ATD Vierde Wereld heeft er een bijdrage gedaan over: "l'approche participative pour la mesure du développement humain et la mise en oeuvre des droits de l'homme: les apports essentiels du partenariat avec les plus pauvres" (participatieve benadering betreffende het meten van de menselijke ontwikkeling en de toepassing van de rechten van de mens: essentiële bijdragen van het partnerschap met de armsten). Een samenvatting ervan werd gepubliceerd in het driemaandelijkse tijdschrift *Quart Monde*, nr. 175 'Mondialisation et pauvreté', septembre 2000.

23 Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Rapport 2000*. Paris, La Documentation Française, 2000.

Groot-Brittannië: in het kader van de hervorming inzake sociale bescherming legden drie Britse verenigingen - *Oxfam GB, Church Action on Poverty en ATD Fourth World* - in september 1998 een memorandum voor aan de Bijzondere Commissie voor Sociale Zekerheid waarin zij pleiten voor het ontwikkelen van kwalitatieve en participerende indicatoren ter aanvulling van de bestaande kwantitatieve indicatoren. 'Kwalitatieve indicatoren' zijn deze die de ervaringen weerspiegelen van mensen die in armoede leven; 'participerende' armoede-indicatoren zijn deze die ontwikkeld werden met de algehele samenwerking van mensen die in armoede leven en die een weerspiegeling vormen van hun behoeften en prioriteiten. De drie verenigingen zijn ervan overtuigd "dat de impactbeoordelingen van de hervorming van de welzijnszorg, de indicatoren voor de armoedebestrijding en het proces van de armoedebestrijding zelf veel doeltreffender zullen zijn indien ze ontstaan met de algehele samenwerking van mensen die zelf in armoede leven". (Oxfam GB, Church Action on Poverty and ATD Fourth World, 1998: 2).²⁴

In het kader van de **Europese Unie** liep er tot en met 1994 een (derde) Europees Armoedeprogramma. Grondbeginselen van het laatste armoedeprogramma waren: multidimensionale benadering van armoede, partnerschap en actieve betrokkenheid van de doelgroep. 'Sociale uitsluiting' werd een centraal begrip, maar een algemeen aanvaarde definitie ontbreekt nog tot op heden. Het afwijzen van een louter monetaire benadering van armoede was ook voor Eurostat een reden om onderzoek te verrichten omtrent niet-monetaire indicatoren inzake armoede en sociale uitsluiting.²⁵

24 Vertaling uit het Engels.

25 *Non-Monetary Indicators of Poverty and Social Exclusion. Final Report.*
[Http://europa.eu.int/en/comm/eurostat/research/suprom.95/02/02.pdf](http://europa.eu.int/en/comm/eurostat/research/suprom.95/02/02.pdf)

Voorbeeld van deze vernieuwde benadering was een analyse van Eurostat over de situatie van mensen met een laag inkomen in functie van hun activiteitsgraad (tewerkgesteld, werkloos, inactief), hun middelen (inkomensbronnen, opleidingsniveau, woningstatuut, bezit van wagen) en indicatoren van perceptie (mogelijkheid om één week op vakantie te gaan, tevredenheid met inkomen, werk, vrije tijd). Zie hierover Statistiques en bref 2000/1, L'exclusion sociale dans les Etats membres de l'UE, geciteerd in: Des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale au niveau européen, in *Information Quart Monde*, n°2000:4. Association Solidarité Européenne Quart Monde, Bruxelles.

Aangaande de werkzaamheden van de Europese Unie inzake armoede-indicatoren formuleerde ATD Vierde Wereld volgende kritiek : het *European Community Household Panel* (ECHP) laat een multidimensionale en dynamische benadering van armoede toe maar voldoet niet om de situatie van de armsten te leren kennen. De armsten werden tot op heden nooit bij de ontwikkeling van armoede-indicatoren betrokken en dit ondanks de voordelen die een participerende methode oplevert. Sensitiviteitsanalyses moeten worden aangemoedigd, waarbij verschillende armoedegrenzen in de analyse worden betrokken (relatief, absoluut, levensvoorwaarden,...) en de resultaten dienen met elkaar te worden vergeleken (Association Solidarité Européenne Quart Monde-Bruxelles, 2000).

De Europese Top van Lissabon in maart 2000 was grensverleggend zowel inhoudelijk als methodologisch (Jonckers, 2000: 251-270). Inhoudelijk omwille van de geïntegreerde visie en ambitie voor Europa waarbij gezocht wordt naar een evenwicht tussen de economische en sociale dimensie van de Europese ontwikkeling. De strijd tegen armoede en sociale uitsluiting wordt ingeschreven in het Europees project. Methodologisch omwille van een nieuwe manier van samenwerken op Europees vlak: een 'open coördinatiemethode' waarin nationale actieplannen en een Commissie-initiatief voor samenwerking²⁶ samengaan.

Tijdens de Europese Raad van Nice in december 2000 werd overeenstemming bereikt over een 'Europese Sociale Agenda', waarin de hoofdlijnen voor het sociaal beleid in de Europese Unie en de lidstaten voor de komende vijf jaar worden geschetst. De doelstellingen in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting draaien rond een viertal thema's: deelneming aan het arbeidsproces bevorderen, evenals toegang voor eenieder tot alle hulpmiddelen, rechten, goederen en diensten; uitsluitingsrisico's voorkomen; optreden ten behoeve van de meest kwetsbaren en alle actoren mobiliseren.

De vooruitgang inzake sociale insluiting in de Europese Unie en de lidstaten zal aan de hand van indicatoren worden gecontroleerd. Om een adequaat en politiek aanvaardbaar stel van indicatoren te bekomen, zal gelijktijdig een topdown- en een bottom-upbenadering worden gevolgd.

- De topdownbenadering gebeurt aan de hand van een set van algemene structurele indicatoren die door de Europese Commissie en een groep van ambtenaren op hoog niveau worden uitgewerkt aan de hand van vier hoofdcriteria: i) duidelijk verband tussen de indicatoren en de gestelde doelstelling; ii) vergelijkbaarheid in tijd en tussen de landen; iii) eenvoudige dataverzameling en iv) gedefinieerd in onderlinge overeenstemming. De indicatoren hebben betrekking op de inkomensverdeling, het armoedepercentage voor en na sociale transfers, de armoededuur, het aantal werkloze huishoudens, regionale verschillen, het percentage vroege schoolverlaters.
- Bij de bottom-upbenadering zullen de nationale actieplannen de voornaamste bron vormen.²⁷

Bedoeling is dat tegen eind 2001 een consensus wordt bereikt tussen deze twee benaderingen.

26 Het betreft een vijfjarig communautair actieprogramma ter aanmoediging van samenwerking tussen lidstaten ter bestrijding van sociale uitsluiting. Zie ook: Hoofdstuk 'Armoede en algemene maatschappelijke tendensen.'

27 Zie hierover punt 6: 'Belgische zoektocht inzake armoede-indicatoren.'

Volgens Vandenbroucke (2001) kan deze consensus zich rond drie verschillende lijnen articuleren:

1. een overeenstemming omtrent een beperkt aantal sleutelindicatoren gebaseerd op de structurele indicatoren van de Europese Commissie inzake sociale cohesie;
2. een overeenstemming omtrent een beperkt aantal secundaire indicatoren die tot doel hebben de zeer algemene structurele indicatoren te verfijnen (b.v. door het invoeren van verschillende gevoeligheidsdrempels bij het meten van de relatieve armoede; of het invoeren van een subjectieve armoede-indicator). Sommige van deze indicatoren kunnen landen-specifiek zijn;
3. een akkoord inzake precieze domeinen of dimensies waarin nieuwe indicatoren ontwikkeld moeten worden en omtrent de principes en criteria die bij deze ontwikkeling dienen gehanteerd te worden. Deze nieuwe indicatoren moeten de multidimensionele kenmerken van armoede en sociale uitsluiting kunnen uitdrukken. Een aantal van deze indicatoren zullen op nationaal niveau worden ontwikkeld.

Het resultaat zal een beperkte set van gemeenschappelijke sleutelindicatoren zijn, aangevuld met enkele meer specifieke EU en nationale indicatoren aan de hand waarvan de vooruitgang inzake armoedebestrijding in de lidstaten kan geëvalueerd worden ten aanzien van de doelstellingen die goedgekeurd werden op de Europese Top van Nice. Volgens de Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede zouden deze sleutelindicatoren gebaseerd moeten zijn op een algemeen akkoord van de burgermaatschappij en van de personen in armoede in het bijzonder.

In het kader van de Europese Raad in Lissabon in maart 2000 organiseerde het *European Anti-Poverty Network (EAPN)* een seminarie over 'mainstreaming' of het integreren van de doelstelling van armoedebestrijding in elk overheidsbeleid. Dit inclusief werken veronderstelt dat een aantal stelregels toegepast worden zoals het evalueren van beleidsmaatregelen in het licht van hun impact op mensen in armoede en het ontwikkelen van nieuwe indicatoren en participerende methodes om dergelijke evaluaties te kunnen uitvoeren. Het EAPN vraagt dat een participerende democratie ontwikkeld wordt en dit door rekening te houden met de ervaring van mensen in armoede (European Anti-Poverty Network, 2000).

Voor de *Raad van Europa* is het respect voor de mensenrechten de belangrijkste doelstelling en vindt armoedebestrijding meer en meer haar wettelijke basis in mensenrechten. In 1995 lanceerde de Raad van Europa een actie- en onderzoeksproject 'Menselijke Waardigheid en Sociale Uitsluiting' met een drievoudige doelstelling: het verzamelen van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over sociale uitsluiting op een Europees niveau, initiatieven van overheden en burgers op dit domein stimuleren en ondersteunen, en belangrijke principes in de strijd tegen sociale uitsluiting definiëren. Essentieel aan dit project was de oproep voor een partnerschap tussen de verschillende geledingen van de samenleving begaan met armoedebestrijding, mensen in armoede inbegrepen. Het onderzoeksproject werd op een Conferentie in Helsinki in mei 1998 voorgesteld en werd de basis voor een actieplan van de Raad van Europa in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting.

In opvolging van de Top van Genève in juni 2000 waar een balans werd opgemaakt van vijf jaar na Kopenhagen, organiseerde de Raad van Europa in september 2000 een conferentie over sociale indicatoren. De Raad zal samen met andere internationale organisaties de beste wijze onderzoeken om kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren van sociale cohesie te

ontwikkelen om zo de vooruitgang op het vlak van sociale ontwikkeling te kunnen meten²⁸ Sociale cohesie wordt als essentieel beschouwd om de Rechten van de Mens en de Menselijke Waardigheid te kunnen promoten. Strategieën om sociale cohesie te bevorderen en te evalueren moeten uitgebouwd worden in partnerschap met mensen in armoede.

Vanuit de werkgroep '**Uiterste Armoede en Sociale Cohesie**' een **groepering van 60 niet-gouvernementele organisaties met consultatieve status bij de Raad van Europa** werd in mei 2000 tijdens de bijeenkomst van het Europees Comité voor Sociale Cohesie, (een instantie opgericht in 1997 binnen de Raad) een voorstel tot samenwerking ingediend waarbij de visie op sociale cohesie en strategieën ter implementering zullen uitgedacht worden vanuit diegenen die niet over een stem of macht beschikken.

* * * * *

Biedt de internationale context gunstige perspectieven?

De verbetering en aanvulling van armoede-indicatoren staat op de agenda van menige internationale organisatie. Er is een groeiende aandacht om het multidimensionale, het relatieve en het dynamische van armoede te kunnen uitdrukken in gepaste indicatoren. Er is een toenemende interesse voor de participerende methode, waarbij mensen in armoede ook bij het ontwikkelen van armoede-indicatoren betrokken worden. Dit zijn allemaal positieve ontwikkelingen. Een hele weg dient echter nog afgelegd te worden vooraleer deze participerende methode ook daadwerkelijk zal worden toegepast. Vandaag worden armen nog niet als 'actor gemobiliseerd' voor de zoektocht naar gepaste armoede-indicatoren: indicatoren die aansluiten bij de ervaring van mensen in armoede maar die tevens bruikbaar zijn en kunnen rekenen op een breed maatschappelijk draagvlak.

6. Belgische zoektocht inzake indicatoren

Volgens het Samenwerkingsakkoord betreffende de bestendiging van het armoedebeleid dienen kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en instrumenten inzake armoede uitgewerkt te worden (zie punt 3.1.). De Beleidsnota Armoede benadrukt dat het armoedebestrijdingsbeleid dient gestoeld te zijn op een gedegen kennis van armoede en sociale uitsluiting. Tot op heden beperkt het meten van armoede zich vooral tot het meten van financiële armoede, waarbij er dan discussie bestaat over welke armoedegrens gebruikt wordt. Kwalitatieve indicatoren dienen ook opgenomen te worden (Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, 1999). Onder invloed van de huidige Europese sociale agenda wordt de aandacht voor armoede-indicatoren ook in België geïntensifieerd. In dit deel stellen wij de werkzaamheden voor die België onderneemt om sociale indicatoren te kiezen en te ontwikkelen voor het Europees actieplan (punt 6.1.) en het nationaal Aciteplan voor Sociale Uitsluiting (punt 6.2.).²⁹

28 Conferentie over sociale indicatoren, georganiseerd door de Raad van Europa, Social Cohesion Development Division, op 14-15 september 2000.

29 Het zou tevens interessant geweest zijn om een overzicht te geven van de verscheidenheid aan werkzaamheden op het terrein van armoede-indicatoren in België en dit sinds het verschijnen van het Algemeen Verslag over de Armoede, gaande van indicatoren gebruikt door Verenigingen, organisaties, administraties, de lacunes hierbij te detecteren en alternatieven te formuleren. Een dergelijk kritisch onderzoek is gepland in het kader van het project armoede-indicatoren.

6.1. Het Belgische voorstel inzake de keuze van een Europese armoedenorm.

Het feit dat België in de tweede helft van 2001 het Europese voorzitterschap waarneemt, werd aangegrepen om werk te maken van een 'armoedenorm' die vergelijkbaar zou moeten zijn met de zogenaamde 'Maastrichtnorm'. Tijdens de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie en Sociale Economie van juli 2000 werd als gemeenschappelijke politieke doelstelling voorgesteld om tegen 2010 de armoede in de Europese Unie met de helft te verminderen. Inzake de keuze van een Europese armoedelij, werden op basis van universitaire werkzaamheden³⁰, een aantal suggesties gedaan (Minister van Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie, 2000):

- Wat betreft de financiële indicatoren en de instelling van een Europese armoedelij werd voorgesteld om op korte termijn een relatieve norm te hanteren, meer bepaald een armoedelij per land van de Europese Unie. Dit komt overeen met de helft van het gemiddeld gezinsinkomen of 60% van het mediane gezinsinkomen met de aangepaste OESO-equivalentieschaal. Op langere termijn werd voorgesteld een norm per land te hanteren gebaseerd op een verbruikerskorf van strikt noodzakelijk geachte goederen en diensten.

Er werd voorgesteld om jaarlijks landenvergelijkende sociale indicatoren op te stellen. Zij zouden betrekking hebben op inkomens- en welvaartsverdeling, omvang en duur van het armoederisico, en middeleninzet (macro/uitgavenvolume en micro/minimumuitkeringen). Deze indicatoren zouden voornamelijk op basis van lopende inkomenssurveys worden opgesteld, waaronder de European Community Household Panel (ECHP).

- Wat de niet-financiële indicatoren betreft werd voorgesteld een "beperkt aantal indicatoren te ontwikkelen die zowel een globaal inzicht geven in de niet-inkomensgebonden aspecten van de armoede als in de beleidsactiviteiten die nuttig zijn in de strijd tegen armoede. (...) Voor elke indicator zouden breuklijnen of minimumnormen worden vastgesteld. De optelling van de scores op de specifieke sectoren geeft dan een eindscore. Voor een belangrijke sector (bij voorbeeld werkgelegenheid) kunnen meerdere indicatoren weerhouden worden".
- Een inbreng van de rechtstreeks betrokkenen werd als 'een essentiële kwalitatieve aanvulling' bij de analyse beschouwd. "Het verwerken van de analyse en het uittekenen van oplossingen moet kunnen gebeuren met participatie van vertegenwoordigers van de armen zelf." (Minister van Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie, 2000).

Ondanks een uitdrukkelijke verwijzing naar het belang van participatie van mensen in armoede merken wij op dat hun deelname echter beperkt ingeschat wordt, met name slechts vanaf een bepaalde fase of voor een welbepaald type van indicator. Bij het algehele uitdenken over armoede en meetinstrumenten worden armen niet als partners uitgenodigd. Ook werd de vraag gesteld aangaande de samenstelling van een verbruikerskorf: wie zal bepalen welke goederen en diensten als noodzakelijk worden geacht? Zo zal een verschillende armoedenorm bekomen worden al naargelang mensen in armoede betrokken worden bij het samenstellen van de verbruikerskorf. Dit wordt geïllustreerd in het onderzoek van de vereniging Recht-Op uitgevoerd in samenwerking met het 'Samenwerkingsverband Turnhout' waarbij armen zelf volgens de budgetmethode berekenden welk inkomen minimaal is om rond te komen (Recht-Op, 2000). Hun berekeningen werden besproken en bevestigd op een algemene vergadering van het Vlaams Forum Armoedebestrijding, een samenwerkingsverband van een dertigtal Verenigingen waar armen het woord nemen.

30 Zie hierover punt 3.1.

Belangrijk is ook de vraag naar de keuze van de gegevensbronnen: zo zal omwille van de internationale (Europese) vergelijkbaarheid de voorkeur uitgaan naar het Europanel (EHP). Zoals ook bij andere inkomensquêtes worden de armste groepen niet bereikt: de daklozen, de mensen die permanent op een camping wonen, de mensen in collectieve huishoudens,... Gezien de relevantie van deze groep voor het armoedebeleid, dient te worden gezocht hoe deze mensen wel bereikt kunnen worden.

6.2. Indicatoren met betrekking tot het Belgisch Nationaal Actieplan voor Sociale Insluiting

In opvolging van de Top van Lissabon, wordt aan iedere lidstaat van de Europese Unie gevraagd een nationaal actieplan op te stellen waarin concrete beleidsdoelstellingen op het vlak van sociale insluiting en de bestrijding van armoede aangegeven worden.

Het Belgisch Nationaal Actieplan voor Sociale Insluiting (NAPincl) steunt op de inbreng van de federale en gefederaliseerde regeringen en bevat een analyse, actievoorstellen voor de periode juli 2001 - juni 2003 en een set van indicatoren die moeten toelaten om de ontwikkelingen op te volgen.

Armoede wordt als bijzondere vorm van sociale uitsluiting gedefinieerd. “Sociale uitsluiting verwijst naar een proces waarbij mensen er niet (meer) in slagen aansluiting te vinden met de maatschappij. Op één of meerdere levensdomeinen ontstaat er een breuk, de algemeen aanvaarde levensstandaard wordt niet meer gehaald. Armoede is dan vaak het resultaat van dit proces, een netwerk van sociale uitsluitingen die elkaar niet zelden versterken (oa. onderwijs, arbeid, inkomen,...). Deze kloof kunnen armen meestal niet op eigen kracht overbruggen” (Nationaal Actieplan voor Sociale Insluiting, 2001: 6). Naar armoede-indicatoren toe betekent dit dat inkomen een onvoldoende indicator is om armoede te meten; multi-aspectuele indicatoren zijn nodig. Het NAPincl. stelt dat ook aandacht moet gaan naar de statistische zichtbaarheid van mensen die uitgesloten zijn en dat de betrokkenheid van de doelgroep van sociaal uitgesloten mensen essentieel is bij het uittekenen van indicatoren. België wil tijdens zijn voorzitterschap van de Europese Unie werk maken om op de Top van Laken een akkoord te bereiken rond gemeenschappelijke aanvaarde indicatoren inzake sociale uitsluiting op basis waarvan de Nationale Actieplannen voor Sociale Insluiting op een geharmoniseerde manier uitgewerkt en geëvalueerd kunnen worden.

De indicatoren die in het NAPincl opgenomen zijn hebben betrekking op volgende dimensies: inkomen, arbeid, huisvesting, gezondheid, onderwijs, maatschappelijke integratie en participatie waarbij ook een inspanning gedaan werd om een evenwicht te verzekeren tussen monetaire en niet-monetaire indicatoren. Voor sommige dimensies wordt een ‘te ontwikkelen indicator’ voorgesteld (bijvoorbeeld op het vlak van huisvesting: het aantal daklozen) en een multi-dimensionale deprivatie-index wordt uitgewerkt.

Naar concrete engagementen toe, zal de federale regering een regelmatige meting van armoede binnen de Europese Unie afgesproken inkomensnormen organiseren en het in de Belgische context opgezette onderzoek inzake het ontwikkelen van een set van zowel kwantitatieve als kwalitatieve armoede-indicatoren verderzetten. “Ondertussen is ook een onderzoek naar indicatoren vanuit een kruising van kennis tussen armen(verenigingen), universiteiten en andere betrokkenen, in ontwikkeling.” (Nationaal Actieplan voor Sociale Insluiting, 2001: 42).

De dialoogmethode staat als methodisch concept in het actieplan zelf. “De uitvoering van de acties, de opvolging en evaluatie zullen gebeuren in dialoog met alle stakeholders waarbij de doelgroep zelf een prominente plaats inneemt. In dit eerste NAPincl. zorgde tijdsdruk ervoor dat de relatie eerder beperkt bleef tot communicatie; een echte dialoog wordt in de opvolging op gang getrokken. Structureel is de betrokkenheid onder andere verzekerd in de werking van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid & sociale uitsluiting en de Begeleidingscommissie” (Nationaal Actieplan voor Sociale Insluiting, 2001: 45).

De Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede betreuren dat zij niet betrokken werden bij het mee uittekenen van dit eerste Nationaal Actieplan voor Sociale Insluiting. Er is de belofte dat dit geen eindpunt is, maar een aanzet waarbij de dialoog met mensen in armoede van bij het begin van de werkzaamheden dient ingeschreven te worden zowel op gewestelijk, gemeenschaps- als federaal niveau.

* * * * *

7. Bij wijze van besluit

- Het Algemeen Verslag over de Armoede verwoordt armoede als schending van mensenrechten. Zo ook het Samenwerkingsakkoord. Armoedebestrijding wordt dan uitgedrukt in termen van het herstellen van de voorwaarden voor menselijke waardigheid en de uitoefening van de rechten van de mens.

Omdat tot op heden geen betrouwbare indicatoren bestaan die weergeven hoeveel mensen slachtoffer zijn van schending van mensenrechten omwille van armoede en omdat tot op heden ook geen gepaste instrumenten voorhanden zijn om de maatregelen inzake toegang tot de rechten voor elke burger te evalueren, werd door de Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede in samenwerking met het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting beslist een proces op gang te brengen waarbij met verschillende actoren in dialoog gezocht wordt naar gepaste armoede-indicatoren. Centraal in dit project staat dat mensen die in armoede leven mee kunnen verwoorden wat armoede is en hoe armoede dient (aan)geduid te worden. Het voorstel inzake deze nieuwe vorm van onderzoek betreffende de armoede-indicatoren dient gestimuleerd en ondersteund te worden met de nodige middelen, zodat het project kan gerealiseerd worden.

- De uitwerking van het sociaal luik van de Europese Unie betekent een mijlpaal in de Europese geschiedenis. In het kader van de open methode van coördinatie inzake armoedebestrijding - op de Top van Lissabon voorgesteld - zal het armoedebeleid systematisch en regelmatig geëvalueerd worden. Dit zal gebeuren aan de hand van indicatoren. Voor België is hier een voortrekkersrol weggelegd wanneer het tijdens de tweede helft van 2001 het Europees voorzitterschap zal opnemen om Europese normen en indicatoren te ontwikkelen. Via nationale actieplannen wordt de Europese ambitie om armoede uit te roeien mee vorm gegeven en uitgewerkt Het Nationaal Actieplan voor Sociale Uitsluiting dat België in juni 2001 voorgesteld heeft, dient beschouwd te worden als een aanzet om deze ambitie verder uit te dragen en dit in partnerschap met de Verenigingen waar armen het woord nemen. De armsten willen met name deelnemen aan het uitdenken, het implementeren en het evalueren van deze plannen. Aan de hand van gepaste indicatoren, die kunnen rekenen op een brede consensus, zeker en vooral vanwege mensen in armoede, zal de strijd tegen de armoede opgevolgd moeten worden.

Bibliografie

- Association Solidarité européenne Quart Monde-Bruxelles (2000), “Des indicateurs de pauvreté et d’exclusion sociale au niveau européen”, in: *Information Quart Monde*, n° 4.
- AVA - *Algemeen Verslag over de Armoede* (1994), ATD Vierde Wereld België en Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (Afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting, Brussel.
- Centrum voor Gezondheidsobservatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2000), *Rapport over de staat van de armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad.
- Council of Europe, *Social cohesion homepage*. <http://www.social.coe.int/en/cohesion.htm>
- Direction interdépartementale de l’Intégration sociale (2001), *Premier rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne*, Ministère de la Région wallonne, Jambes.
- EAPN - European Anti-Poverty Network (2000), *Le «mainstreaming» de la lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale*. Rapport de séminaire. Lisbonne, 17-18 mars 2000, Rapporteur: Xavier Dutrenit, EAPN, Bruxelles.
- EUROSTAT, *Non-Monetary Indicators of Poverty and Social Exclusion. Final Report*. <http://europa.eu.int/en/comm/eurostat/research/suprom.95/02/02.pdf>
- Jonckers J. (2000), “Op weg naar een Europees armoedebeleid : recente ontwikkelingen”, in: Vranken J., et al., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2000*, Acco, Leuven/Leusden, p. 251-270.
- Levecque K. en Vranken J. (2000), “De valorisatie van federale socio-economische databanken voor onderzoek naar armoede en sociale-uitsluiting”, in: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 1, p. 197-215.
- Minister van Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie (2000), *Interministeriële Conferentie Sociale Integratie & Sociale Economie*, juli 2000, Brussel.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Administratie Planning en Statistiek (1999), *Stativaria 22 – Kansarmoedecijfers volgens het decreet op het Sociaal Impulsfonds. Geactualiseerde cijfers 1998*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Administratie Planning en Statistiek (2000), *VRIND 99 – Vlaamse Regionale Indicatoren*. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.
- Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu (1999), *Beleidsnota voor het begrotingsjaar 2000, Deel I. Algemene beleidslijnen van de Minister van Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie, A. Beleidsnota Armoede*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 23 november 1999 / Doc. 50 0198/017, Brussel.

Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft - Abteilung Familie, Gesundheit und Soziales, im Auftrag von Minister Karl-Heinz Lambertz (1998), *Erster Bericht über Armut in der Deutschsprachigen Gemeinschaft*.

Nationaal Actieplan voor Sociale Uitsluiting (2001),
http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2000/jun/napincl2001be-nl.pdf.

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (2000), *Rapport 2000*, La Documentation Française, Paris.

Oxfam GB, Church Action on Poverty and ATD Fourth World (1998), *Participatory and qualitative indicators and success measures*. Memorandum to the Select Committee on Social Security.

Recht-Op in samenwerking met 'Samenwerkingsverband Turnhout' (2000), *Vaart iedereen wel bij de actieve welvaartsstaat? Armen vragen een aanpassing van de sociale uitkeringen aan de evolutie van de welvaart*.

Staatssecretaris voor Veiligheid, Maatschappelijke Integratie en Leefmilieu (1997), *Persconferentie Ministerraad 30 april 1997-Armoede*.

Task Force Duurzame Ontwikkeling (1999), *Op weg naar een duurzame ontwikkeling?* Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling.

Vandenbroucke F. (2001), *Toespraak Frank Vandenbroucke van 22 februari 2001: New Policy Perspectives for european cooperation in social policy*.
<http://vandenbroucke.fgov.be/frame11.htm>

Vlaamse Intersectorale Commissie Armoedebestrijding (1999), *Legislatuurrapport 1995-1999*, VICA, Brussel.

Vooruitgangsrapport uitvoering van het Algemeen Verslag over de Armoede - juni 2000, Federaal Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu - Cel Armoede, Brussel.

Vranken J., et al. (2000), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2000*. Acco, Leuven/Leusden.

