

Beleidsvoorwaarden in de strijd tegen armoede bewaken

Statuut van de tekst

Deze oriëntatie is niet op specifiek overleg gestoeld. Zij stipt de elementen aan die tijdens de thematische debatten herhaaldelijk terugkwamen.

De inhoud en de doeltreffendheid van beleidsmaatregelen worden sterk bepaald door de wijze waarop zij uitgedacht worden. Na het overlopen van een aantal hefbomen die ingezet kunnen worden in de strijd tegen armoede, is het mogelijk om een aantal richtlijnen af te leiden voor het uitstippelen van het beleid.

RESOLUTIE 71: DE BESTAANDE KENNIS VOLLEDIG BENUTTEN

De uitvoerende organen – ongeacht of het federale, Gewest- of Gemeenschapsorganen zijn – hebben diensten die elk specifiek belast zijn met het geven van adviezen, aanbevelingen, enz. om hun sociaal beleid te verbeteren. Bovendien geven tal van onderzoekscentra, wetenschappelijke instellingen en verenigingen zelf ook verslagen uit die kunnen dienen om de beleidsvoering te begeleiden.

Jammer genoeg blijft de zo vergaarde materie al te vaak ongebruikt en wordt ze weinig besproken. Dit gebrek aan 'respons' van de politieke instanties ontmoedigt dan de actoren op het terrein, de mensen die in armoede leven, de gebruikers van de overheidsdiensten en de beroepsmensen om stappen voor overleg te zetten.

Het verslag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft het voordeel dat de wet voorziet in een follow-up ervan¹⁴¹. Het moet worden voorgelegd aan de Interministeriële Conferentie Maatschappelijk integratie. De regeringen van de Gewesten, de Gemeenschappen en de federale Staat zijn verplicht daarover een debat te voeren, net als over de adviezen die verstrekt worden door hun raadgevende instanties (Nationale Arbeidsraad, Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, enz.). Ook de verschillende parlementen ontvangen het verslag. Helaas is die follow-up totnogtoe slechts heel gedeeltelijk gebeurd.

Deze procedure zou de debatten moeten voeden en voortzetten die binnen de overleggroepen gevoerd zijn ter voorbereiding van het verslag. Op die manier komt er een dynamiek 'terrein- politiek-terrein' op gang.

RESOLUTIE 72: EEN ALGEMEEN BELEID VOEREN

Het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) stelde al de invoering van algemene maatregelen voor in plaats van selectieve maatregelen.

Het gaat om het creëren van maatregelen die voor de begunstigen perspectieven openen in het kader van een structureel beleid, en waarbij bijzondere maatregelen moeten inspelen op een noodsituatie en voorlopig moeten blijven. Algemene maatregelen hebben het voordeel dat ze makkelijker erkend en aanvaard worden omdat ze betrekking hebben op bredere lagen of zelfs de totale bevolking. Selectieve maatregelen hebben daarentegen het nadeel dat er drempels worden ingevoerd en dat er minder vaak een beroep op wordt gedaan.

Twee voorbeelden:

– De sociale zekerheid versterken

De sociale zekerheid vormt de eerste bescherming tegen sommige risico's (werkloosheid, ziekte, enz.) die tot armoede kunnen leiden. Binnen een beleid dat uitsluiting wil bestrijden, lijkt de versterking ervan dan ook fundamenteel. Vanuit dat standpunt doen de onlangs genomen maatregelen, zoals de activering van het zoekgedrag naar werk bij werklozen, vrezen dat een bepaald aantal personen die een uitkering trekken, zullen terugvallen op residuaire rechten, die het allerlaatste opvangnet vormen.

¹⁴¹ Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid (B.S. 16 december 1998 en 10 juli 1999), zie bijlage 3 in dit verslag.

– Een globale omkadering van de huurmarkt bevorderen

De oriëntatie over huisvesting (X) heeft duidelijk de beperkingen van een systeem van huurtoelagen blootgelegd, een maatregel die door de crisis dringend noodzakelijk is maar die als tijdelijk moet worden beschouwd. Want zelfs de actoren op het terrein zijn het, op het moment van de eventuele invoering ervan, niet over eens wie de begunstigden van deze maatregel dienen te zijn: moet het gaan om mensen die op de wachtlijst voor een sociale woning staan of, onder die mensen, om huishoudens voor wie de nood erg hoog is of om andere achtergestelde groepen die niet noodzakelijkerwijs beantwoorden aan de toekenningsvoorwaarden van een sociale woning? Een algemeen huisvestingsbeleid, waarbij tegelijkertijd de private huurmarkt gereguleerd wordt en werk wordt gemaakt van een groter aantal sociale woningen, vermijdt dergelijke selectiviteit die tot uitsluiting leidt.

RESOLUTIE 73: REKENING HOUDEN MET DIVERSITEIT

Ondanks het feit ‘essentiële vormen’ of terugkerende kenmerken van armoede kunnen onderscheiden worden, bestaat er geen ‘typevoorbeeld’ van een persoon in armoede.

Armoede heeft verschillende oorzaken en gevolgen afhankelijk van persoonlijke kenmerken zoals de leeftijd (bijvoorbeeld een moeilijke toegang tot werk voor jongeren, bejaarden die hun zelfstandigheid verliezen), het geslacht (bijvoorbeeld ongelijkheid bij werkaanbiedingen in het nadeel van vrouwen), de afkomst (discriminatie op de arbeidsmarkt, in de huisvesting, in het onderwijs), de gezondheidstoestand (bijvoorbeeld een chronische ziekte kan leiden tot grote uitgaven en tot werkonbekwaamheid), enzovoort.

Armoede is ook afhankelijk van sociale kenmerken: de sociale afkomst, de vorm van het gezin (bijvoorbeeld kroostrijke gezinnen, eenoudergezinnen), het verblijfsstatuut (dat bijvoorbeeld bepaalt of men toegang heeft tot de gezondheidszorg, werk), de verblijfplaats (die leidt tot een stigmatisering van bepaalde wijken die als ‘getto’s’ worden bestempeld), enzovoort.

Als men aandacht heeft voor de heterogeniteit van de kenmerken van armoede, dan kan men ze beter bestrijden. Door deze heterogeniteit te erkennen, kan men de antwoorden aanpassen en toch ‘verschillende groepen’ samenbrengen rond gemeenschappelijke eisen.

Nochtans komt het er niet op aan om doelgerichte antwoorden uit te werken voor bepaalde bevolkingsgroepen, maar wel om de maatregelen, waaronder deze die specifiek de strijd tegen armoede tot doel hebben, toegankelijker te maken voor iedereen, door ze aan te passen aan de bijzondere omstandigheden waarmee deze groepen worden geconfronteerd.

Voorbeelden:

- Sociale woningen bouwen die kroostrijke gezinnen kunnen huisvesten;
- Voorzien in kinderdagverblijven die het onthaal buiten de klassieke kantooruren organiseren om ouders die jobs (verkoopsters, schoonmaaksters) met ‘atypische’ werkuren hebben, de kans te geven er ook gebruik van te maken.

De inspanningen om de diversiteit van armoede beter te leren kennen, moeten worden voortgezet (zie de oriëntatie over kennis (I)):

- Door de indicatoren te diversifiëren, zodat men de verscheidenheid van de armoedesituaties kan waarnemen;
- Door de ontwikkeling van kwalitatief onderzoek aan te moedigen, die de mogelijkheid biedt om waar te nemen welke structuren en mechanismen uitsluiting veroorzaken;
- Door de kwaliteit van de databanken te verbeteren, namelijk door in deze databanken de reële situatie op te nemen van de bevolkingsgroepen die meestal worden verwaarloosd, daklozen, mensen die in een instelling wonen, mensen die illegaal in het land verblijven, ...;
- Door onderzoek te bevorderen dat de deelname van de betrokken bevolkingsgroepen impliceert.

RESOLUTIE 74: DE PARTICIPATIE VAN ALLEN BEVORDEREN

De participatie van de actoren die tegen armoede strijden – mensen die zelf geconfronteerd worden met bestaansonzekerheid én beroepsmensen –, was het kenmerk van het AVA. In navolging van de vraag van de auteurs van het AVA, hebben de regeringen en

parlementen een instantie opgericht die deze dialoog structureel moest maken met name het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting¹⁴².

Maar de participatie van allen mogelijk maken, is een veeleisende stap. Eén van de eisen schuilt in het collectieve draagvlak van 'het woord': een geïsoleerde bijdrage werpt geen gewicht in de schaal en heeft maar weinig legitimiteit. Tot een collectief standpunt, a fortiori tot dat van mensen in armoede, kan niet worden gekomen zonder de nodige middelen. Want "echte participatie van de armen veronderstelt dat ze deelnemen aan de grote maatschappelijke debatten (de arbeidsverdeling, de reflectie over het recht van allen op een aanvaardbaar inkomen, ...), dat ze ervan op de hoogte worden gebracht en dat ze erover nadenken vanuit hun eigen ervaring"¹⁴³.

De verenigingen waar armen het woord nemen, spelen terzake een belangrijke rol. Zij bieden de meest kwetsbaren een plaats om van gedachten te wisselen. En zij verrichten zelfs daarvóór al veel werk om die mensen te bereiken die niet spontaan tot een groep toetreden.

Al deze stappen die de ontmoeting met andere partners voorafgaan, worden niet naar hun echte waarde geschat. En dit terwijl heel wat beleidsverantwoordelijken, of het nu op Europees, federaal, gemeenschaps- of gewestelijk niveau is, pleiten voor de participatie van iedereen. De vraag om de verenigingen te ondersteunen, rekening houdend met de beginsituatie en met de moeilijkheidsgraad van het te leveren werk, is zeker niet nieuw maar nog altijd even relevant.

Meer in het bijzonder wordt gevraagd de wetgeving te evalueren op basis waarvan die verenigingen erkend zijn, en dit door de vraag te stellen naar de vrijgemaakte middelen om het recht op vereniging van mensen in armoede te ondersteunen. De vraag naar evaluatie richt zich in het bijzonder op de middelen die ter beschikking worden gesteld om in contact te komen met de groepen die het meest achtergesteld zijn, op het verzekeren van 'het aanwezig-zijn' bij deze groepen en op het buurtwerk. Indien hieraan niet tegemoetgekomen wordt, is een participatie van deze groepen aan collectieve methodieken en aan een dialoog onmogelijk.

In de Franse Gemeenschap moet het 'décret sur l'action éducative dans le champ de l'éducation permanente'¹⁴⁴, vanuit deze invalshoek onderzocht worden. In Vlaanderen gaat het om het 'decreet betreffende de armoedebestrijding'¹⁴⁵.

De vrijheid van spreken en van het voeren van actie is inherent aan het recht op vereniging. Het feit dat men subsidies ontvangt mag de onafhankelijkheid van de verenigingen niet belemmeren, zo benadrukken deze laatste.

RESOLUTIE 75: WAKEN OVER DE COHERENTIE VAN HET BELEID

In dit verslag wordt voortdurend verwezen van de ene oriëntatie naar de andere, van de ene resolutie naar de andere: iets wat in het ene deel wordt aangekaart, heeft invloed op andere delen. Mensen die in armoede leven, ervaren elke dag opnieuw dat het niet mogelijk is om één recht te garanderen zonder de andere rechten eveneens te verzekeren. De fundamentele rechten zijn nu eenmaal ondeelbaar. Ook de beroepsmensen op het terrein worden op een cruciale manier geconfronteerd met het verband dat tussen de verschillende beleidslijnen bestaat: al te vaak hebben zij de indruk dat zij voornamelijk werken om op lokaal niveau de tekortkomingen in het structureel beleid weg te werken, om de armoede te verlichten die elders veroorzaakt wordt.

De politiek verantwoordelijken, die zich hiervan bewust waren, hebben een instantie opgericht om de verschillende bevoegdheidsniveaus met elkaar in contact te brengen, met name de Interministeriële Conferentie Maatschappelijke Integratie. Er wordt gevraagd om de werking van dit overlegorgaan te optimaliseren en de communicatie over de werkzaamheden die er verricht worden, te verbeteren.

Andere interministeriële conferenties, zoals die over huisvesting, zijn eveneens van essentieel belang wil men een coherent beleid voeren.

¹⁴² Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid (B.S. 16 december 1998 en 10 juli 1999).

¹⁴³ *Algemeen Verslag over de Armoede*, ATD Vierde Wereld België en de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (Afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting, 1994, p. 17.

¹⁴⁴ Décret sur l'action éducative dans le champ de l'éducation permanente van 17 juli 2003 (B.S. 26 augustus 2003).

¹⁴⁵ Decreet van 21 maart 2003 betreffende de armoedebestrijding (B.S. 11 juni 2003).

Het samenwerkingsakkoord betreffende de bestendinging van het armoedebeleid waarmee het Steunpunt werd opgericht, legt zowel de nadruk op de noodzaak om het beleid te evalueren als op het belang om alle betrokken actoren in deze evaluatie te laten participeren. Aan de evaluatie moeten alle betrokken actoren deelnemen, ook de rechthebbenden, die zoals in het AVA wordt erkend, een uiterst belangrijke rol spelen bij de uitwerking, de toepassing en de evaluatie van het beleid.

De evaluatie onderzoekt het beleid op het vlak van pertinentie, doeltreffendheid, efficiëntie, coherentie en duurzaamheid. Op die manier kan de kwaliteit van de beslissingen verbeterd worden, de middelen beter toegekend worden en rekenschap afgelegd worden aan de burgers. Dit noodzaakt de participatie van alle actoren. Zo eigenen zij zichzelf als het ware de evaluatie toe waardoor er voortdurend uiting kan worden gegeven aan hun ervaringen¹⁴⁶.

Om de evaluatie van het beleid tot een goed einde te brengen, dringen zich een aantal specifieke aanbevelingen op.

– **Het verzamelen van gegevens systematiseren**

Vanaf het ontwerpen van maatregelen moet er al worden nagedacht over de manier waarop gegevens zullen worden ingezameld voor de evaluatie ervan. Wat is de meest relevante informatie? Hoe die inzamelen? Hoe de geldigheid en betrouwbaarheid ervan garanderen?

– **Het aantal evaluatieniveaus vergroten**

Het evalueren van de effecten van beleidsmaatregelen is dikwijls heel ingewikkeld. Soms is het moeilijk om te bepalen of de waargenomen effecten het resultaat zijn van ingevoerde beleidsmaatregelen of dat het gaat om een meer algemene economische evolutie. Om de hinderpalen die de evaluatie in de weg staan, weg te werken, moet men de benaderingen uitbreiden tot verschillende niveaus. De evaluatie moet gepaard gaan met het in perspectief zetten van de omstandigheden (middelen en sociaal-economisch milieu) waarin de beleidsmaatregelen worden toegepast.

– **Het evaluatieproces uitbreiden tot alle betrokkenen**

De evaluatie moet plaats laten voor alle belanghebbende standpunten: dat van de begunstigen, de maatschappelijke werkers, de beheerders en de mandatarissen, de partners, ... Elke betrokken actor moet zijn prioriteiten kunnen verdedigen (effecten op het welzijn en de toegang tot de rechten, de toepassing van de wetgeving, doeltreffendheid en efficiëntie,), alsook de gebruikte evaluatiemethode.

– **Het onderzoek en de verspreiding op het gebied van de evaluatiemethodologie ondersteunen**

Deze oriëntatie is vertaald uit het Frans.

¹⁴⁶ Deze omschrijving is geïnspireerd op de definitie van het Stichtingshandvest van de Société wallonne de l'évaluation et de la prospective (SWEP), <http://www.prospeval.org>.