

Handelen met kennis van zaken

Statuut van de tekst

Deze oriëntatie is het resultaat van de werkzaamheden van de begeleidings- en opvolgingsgroep van het project 'Een andere benadering van armoede-indicatoren. Onderzoek – actie – vorming'. Deze groep kwam, in een uitgebreidere samenstelling, ook tweemaal samen in functie van de bespreking van voorliggende tekst. De overleggroep 'Indicatoren' vergadert sinds 2002.

Type deelnemers: verenigingen waar armen het woord nemen, statistische diensten en administraties van de verschillende overheden, mutualiteiten, wetenschappers.

Kennis is essentieel om doelmatig te handelen in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Een betere kennis moet kunnen leiden tot de verbetering van het beleid en de toepassing ervan op het terrein.

De voorbije jaren hebben talrijke initiatieven het licht gezien: het onderzoek binnen wetenschappelijke instellingen en studiediensten, de kennisverzameling binnen armenverenigingen en verschillende actoren op het terrein, verschillende dialoogervaringen op lokaal en bovenlokaal niveau.

Cijfers zijn een belangrijk instrument voor het beter kennen van de situatie en voor het evalueren en eventueel bijsturen van beleidsmaatregelen. Met cijfers en de interpretatie ervan, wil men de omvang van armoede aangeven, deze beschrijven, zoeken naar risicofactoren, enzovoort. Maar cijfers alleen volstaan niet om een completer beeld te krijgen van de problematiek. Een cijfermatige aanpak moet gebruikt worden in combinatie met andere middelen, zoals meer kwalitatieve methoden en analyses (die informatie kunnen aanbrengen over het leven in armoede en de levenstrajecten die mensen in armoede afleggen) en resultaten van overleg met mensen in armoede en andere actoren. De combinatie van deze verschillende werkwijzen kan een completer beeld geven van armoede en sociale uitsluiting. Overleg tussen de verschillende actoren, met respect voor ieder zijn inbreng en deskundigheid (kennis uit wetenschappelijk onderzoek, kennis van 'het terrein', ervaringskennis, ...), kan hierbij tevens een belangrijke meerwaarde hebben.

De aandacht voor de combinatie van kwantitatief en kwalitatief materiaal en voor het overleg tussen de verschillende actoren is ook terug te vinden in het 'Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid' (zie bijlage 3 van dit verslag) : "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" (art. 3 van het samenwerkingsakkoord in bijlage 3).

RESOLUTIE 1: INVESTEREN IN KWALITATIEVE EN KWANTITATIEVE GEGEVENSVERZAMELING

PISTE 1. Meer kwalitatief onderzoek

Kwalitatief onderzoek levert een belangrijke bijdrage in het onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting, meer bepaald in het onderzoeken van de structuren en mechanismen in de creatie en bestendiging van armoedesituaties. In kwalitatief onderzoek kan de diversiteit in levenssituaties ook meer aan bod komen.

Deelnemers van het project 'Onderzoek – actie - vorming'¹ dat rond armoede-indicatoren werd uitgevoerd hebben ook de manier waarop armoede door mensen wordt beleefd sterk benadrukt. In kwalitatief onderzoek kan dit aspect, dat verband houdt met de menselijke gevoelens, beter tot uiting komen.

In België zijn reeds interessante kwalitatieve onderzoeksprojecten gerealiseerd, maar het blijft het kleinere broertje van het kwantitatief onderzoek. Er is nood aan veel meer kwalitatief onderzoek en aan een overzicht van het reeds gerealiseerde werk, uitgevoerd door verschillende onderzoeksploegen en gefinancierd door verschillende overheden. Kwalitatief onderzoek vraagt bovendien voldoende middelen en tijd om het op een goede manier te kunnen realiseren.

¹ In dit project is een groep mensen uit armenverenigingen, administraties, diensten en wetenschapsinstellingen tijdens een dialoogproces van anderhalf jaar (2002-2003) op zoek gegaan naar indicatoren die armoede op een goede manier kunnen omschrijven. Het eindrapport is te raadplegen op: <http://www.armoedebestrijding.be/publicatiesteunpuntindicatoren.htm>.

PISTE 2. Onderzoeken van de mogelijkheid van een archief met kwalitatieve data

Een aantal wetenschappers pleit ook voor de uitbouw van een archief met kwalitatieve data, waarbij het rijke materiaal dat bij een kwalitatief onderzoek telkens weer wordt verzameld (vaak in de vorm van uitgebreide interviewteksten) niet meer verloren zou gaan maar opnieuw consulteerbaar zou zijn voor verder of ander onderzoek². Wel moet hierbij nagedacht worden hoe de geïnterviewden geïnformeerd kunnen worden over de doeleinden van toekomstig onderzoek, en kan de vraag gesteld worden of bij een secundaire data-analyse (dus zonder contact met de geïnterviewden) de onderzoeker niet te ver van de realiteit die de mensen dagelijks ondervinden verwijderd zal zijn.

PISTE 3. Oplossen van de ondervertegenwoordiging van mensen in armoede in databanken

Grootschalige datasets, opgebouwd op basis van enquêtes of administratieve databanken, zijn van groot belang voor onderzoek. Een bijzondere problematiek bij databanken betreft de ondervertegenwoordiging van mensen in armoede³.

Vooraf bij enquêtes, omdat ze gebaseerd zijn op een steekproef, bestaat de kans dat mensen in armoede er ondervertegenwoordigd zijn. Twee fenomenen kunnen hiertoe leiden:

1. Een samenstelling van de steekproef die niet overeenkomt met het geheel van de bevolking (of m.a.w. de steekproef is niet representatief): mensen en groepen die in armoede leven hebben meer kans om niet in de steekproef opgenomen te zijn. Steekproeven van de PSBH (Panel Studie van de Belgische Huishoudens) en nu ook EU-SILC (Survey on Income and Living Conditions) baseren zich op het Rijksregister van de natuurlijke personen, waardoor volgende groepen worden uitgesloten: mensen die illegaal in het land verblijven, mensen zonder vaste verblijfsplaats, ... Bovendien worden mensen die leven in een collectief huishouden (bv. instelling, home, ...) niet bevraagd in EU-SILC. De gezondheidsenquête heeft wel bijvoorbeeld mensen die in een rustoord leven in haar steekproef opgenomen.
2. Non-respons: als de in de initiële steekproef geselecteerde personen niet aan de enquête deelnemen (bv. door veelvoudige verhuis, of in het geval van weigering wegens wantrouwen ten aanzien van het initiatief). Dit is vooral een probleem indien de non-respons meer voorkomt bij sommige categorieën van mensen dan bij andere. Waarschijnlijk draagt dit fenomeen ook bij tot een ondervertegenwoordiging van mensen die in armoede leven.

Ook in administratieve databanken ontbreken bepaalde personen en groepen.

Er dienen verdere inspanningen en middelen te worden voorzien met betrekking tot volgende pistes:

– Uitbreiding van enquêtes qua omvang

Opdat men over betrouwbare gegevens zou kunnen beschikken aangaande de verschillende groepen en situaties inzake armoede, dienen de steekproeven bij enquêtes voldoende groot uitgevoerd te worden. Hier past het om in het bijzonder te verwijzen naar de Brusselse problematiek hieromtrent. Op basis van de PSBH en het ECHP⁵ was het onmogelijk om voor het Brusselse Gewest een betrouwbaar cijfer inzake monetaire armoede te berekenen, omdat het Brusselse deel van de steekproef te klein was. Voor het huidige EU-SILC-instrument dat de bron is voor het grootste deel van de armoedecijfers van de volgende jaren in nationaal en Europees verband stelt zich hetzelfde probleem. Dit betekent dat Brussel – een regio met duidelijke indicaties van een grote armoedeproblematiek (cf. onder andere het hoge percentage leefloontrekkers) – “de bal gemist heeft en dat ook in de toekomst weinig armoede-indicatoren voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beschikbaar zullen zijn die in een Europese context kunnen worden vergeleken”⁶. Vandaar de vraag naar een voldoende grote steekproef bij bevragingen, opdat er ook cijfers zouden kunnen worden verstrekt voor alle Gewesten en Gemeenschappen en – ideaal gezien – voor stedelijke en rurale gebieden.

– Verbetering van de representativiteit van de steekproeven van enquêtes en van de administratieve databanken

Er dient verder onderzoek te gebeuren hoe groepen die momenteel in de steekproef van een enquête of een administratieve databank ontbreken, toch kunnen worden opgenomen. Daarnaast kan ook worden nagegaan of er aanvullende onderzoeken met betrekking tot deze groepen dienen te gebeuren, aangepast aan de levensomstandigheden van deze mensen⁷.

² K. Levecque en J. Vranken, ‘De valorisatie van federale socio-economische databanken voor onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting’, in: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1^e trimester 2000, p. 200.

³ Zie artikel: G. Adriaenssens, i.s.m. R. Peña-Casas en L. Passot, ‘De ondervertegenwoordiging van arme mensen in databanken’, in: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 3^e trimester 2003, p. 379-396.

⁴ Het gaat hier onder andere om groepen als bejaarden in een rustoord, gedetineerden, psychiatrische patiënten, ... waarnaar in het overleg over armoede toch regelmatig wordt verwezen.

⁵ De PSBH werd voor de eerste maal georganiseerd in 1992, en maakte van 1994 tot 2001 tevens deel uit van het ECHP (European Community Household Panel).

⁶ Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel, *9^{de} armoederapport Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, 2004, p. 66.

⁷ In 2006 zal er, op vraag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en met steun van de POD Wetenschapsbeleid, een onderzoeksproject starten betreffende de vraag hoe bepaalde groepen die momenteel niet bevraagd worden in het kader van EU-SILC aan de hand van een bijkomende, aanvullende bevraging toch bereikt kunnen worden.

– Verder onderzoek rond het fenomeen van ‘non-respons’

Een aantal mensen, die wel in de steekproef zijn opgenomen, kunnen niet worden bevestigd omwille van moeilijkheden om hen te contacteren of hun weigering om te antwoorden. Onderzoek naar ‘non-respons’ zou vooral moeten gaan over de grootte van dit fenomeen en de redenen ervoor.

– Kruising met administratieve databanken

Zie piste 6.

PISTE 4. *Behoud van de volkstelling*

In 2001 werd de volkstelling (de socio-economische enquête) uitgevoerd. Verschillende actoren benadrukken het belang van deze enquête en de rijkdom van de verzamelde gegevens. Het is bijvoorbeeld één van de weinige bronnen voor gegevens met betrekking tot de huisvestingssituatie van de bevolking; de gegevens gaan bovendien tot op wijkniveau.

Momenteel wordt onderzocht of de enquête kan worden vervangen door administratieve databanken; het is nog onduidelijk of deze enquête dus in 2011 wordt herhaald (tot nu toe werd de enquête elke 10 jaar uitgevoerd). De vraag wordt algemeen gesteld om opnieuw – in 2011 – een dergelijke enquête uit te voeren. Wel vragen de verschillende actoren om er aandacht voor te hebben dat de bevestiging op een niet-bedreigende manier wordt uitgevoerd.

Tevens wordt gevraagd om het doel van de bevestiging en de privacy-garanties met betrekking tot de behandeling van de gegevens beter naar de bevolking te communiceren. Deze vraag betreft niet alleen de volkstelling, maar alle bevestigingen.

PISTE 5. *Verbeteren van de kwaliteit van de fiscale statistieken*

De fiscale statistieken zouden een goede basis kunnen vormen voor heel wat kennis over het inkomen van de bevolking. Momenteel worden enkel de gegevens per belastingaangifte opgenomen in de statistieken. Dat betekent dat mensen die geen belastingen betalen omdat hun inkomen te laag is, niet worden opgenomen in de statistieken.

De mogelijkheden van de fiscale statistieken, in combinatie met andere databanken, moeten verder worden onderzocht.

PISTE 6. *Combineren van verschillende databanken*

Er wordt gepleit voor verdergaande inspanningen m.b.t. de koppeling van verschillende databanken.

Voor de EU-SILC-enquête zou een effectieve koppeling met administratieve databanken al betekenen dat een aantal vragen over de inkomenssituatie – die vanuit de EU verplicht zijn en veel tijd innemen – niet meer hoeven gesteld te worden, en er in de enquête ruimte vrijkomt voor niet-monetaire vragen.

De Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, meer bepaald de ‘datawarehouse arbeidsmarkt’, biedt heel wat mogelijkheden: men krijgt een breed overzicht van de situaties waarin huishoudens leven, er is geen probleem van selectieve uitval bij longitudinaal onderzoek, een koppeling met bestanden buiten de sociale zekerheid behoort tot de mogelijkheden, maar ... de gegevens betreffen enkel de mensen die administratief in orde zijn⁸.

PISTE 7. *Meer gebruikmaken van gegevens van het terrein*

Men dient meer gebruik te maken van de gegevensverzameling op ‘het terrein’ door de instellingen die er actief zijn⁹. Tijdens het project ‘Onderzoek – actie -vorming’ werd door de deelnemers opgemerkt dat er heel wat registratiegegevens voorhanden zijn binnen verschillende instellingen. Het gebruik van deze gegevens vermijdt tegelijk dat er een bevestiging (met het risico van niet-bereik en ondervetegenwoordiging van bepaalde groepen) dient te worden opgezet. In eerste instantie zal moeten gezocht worden op welke manier de informatie op een gestandaardiseerde manier verstrekt kan worden.

We willen hierbij wijzen – als illustratie – op een aantal aspecten waarover het Steunpunt in zijn evaluatieproces in het kader van het 10-jarig bestaan van het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) geen antwoord vond:

- Relatie tussen aanbod en vraag inzake sociale woningen, volgens gezinsgrootte (in tegenstelling tot het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beschikt het Waalse Gewest hieromtrent niet over gegevens);
- Het aantal uithuiszettingen.

⁸ K. Levecque en J. Vranken, ‘De valorisatie van federale socio-economische databanken voor onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting’, in: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1^e trimester 2000, p. 211.

⁹ Zie bijvoorbeeld de opname van de gegevens inzake voedselbanken in de Jaarboeken Armoede en Sociale Uitsluiting van Vranken e.a.

PISTE 8. *Uitbouwen van de 'statistische capaciteit' in ons land*

Om de verschillende bovenstaande voorstellen te kunnen realiseren, dient er te worden geïnvesteerd in een grotere 'statistische capaciteit'¹⁰. Als men beleid wil sturen op basis van cijfers moet er tegelijk geïnvesteerd worden in de productie van recente, nauwgezette basisgegevens, in de daarbij horende kwaliteitsbewaking en in de verwerking ervan.

RESOLUTIE 2: KOMEN TOT EEN EVENWICHTIGE SET VAN INDICATOREN

Een 'indicator' is een meetinstrument dat dient om een bepaalde aspect van een problematiek te evalueren (bijvoorbeeld aantal mensen onder een bepaalde inkomensgrens, of het aantal mensen die leven in een ongezonde woning, ...). Men gebruikt dus indicatoren om over bepaalde aspecten van armoede te praten. Men kan indicatoren gebruiken in het kader van onderzoek, evaluatie, het vastleggen van doelstellingen, ... De keuze voor de meting van een bepaald aspect van de problematiek weerspiegelt steeds een bepaalde manier van benaderen van deze problematiek.

PISTE 1. *Verdere uitbouw van een evenwichtige set van indicatoren*

Er dient verder gewerkt te worden aan de uitbouw van een evenwichtige set van indicatoren, die het multidimensionaal karakter van armoede en de complexiteit van armoedesituaties zo veel mogelijk tot zijn recht laat komen. Op dit vlak zijn er reeds heel wat waardevolle inspanningen gebeurd: onderzoekswerk door verschillende wetenschappelijke instellingen¹¹, de werkzaamheden in het kader van het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting (en meer bepaald de werkgroep indicatoren, gecoördineerd door de FOD Sociale Zekerheid)¹², verslagen en rapporten over armoede en sociale uitsluiting opgesteld door de verschillende overheden in België¹³, het project 'Onderzoek – actie – vorming'¹⁴, ... Momenteel wordt er binnen de werkgroep indicatoren (Nationaal Actieplan voor Sociale Insluiting) onder andere verder gebouwd op de inzichten van het project 'Onderzoek – actie – vorming' en worden pistes onderzocht met betrekking tot 'kwaliteit van de arbeid', 'schuldoverlast' en 'inkomen na aftrek van huisvestingskosten'. In het kader van een Europees onderzoeksproces werd onderzocht hoe gender kan worden ingebracht in armoede-indicatoren door een samenwerkingsverband van onderzoeksgroepen uit verschillende landen¹⁵.

De keuze en de uitwerking van de verschillende monetaire en niet-monetaire indicatoren vergt nog verder onderzoek en overleg, met betrokkenheid van actoren op het terrein, in een continue denkproces. Daarnaast kan er verder worden geleerd uit de ervaringen in de andere EU-lidstaten.

PISTE 2. *Analyse en interpretatie van het cijfermateriaal aangaande de verschillende indicatoren, met betrokkenheid van de actoren*

In het kader van het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting is een eerste aanzet gegeven voor de interpretatie van het cijfermateriaal. Duiding van dit cijfermateriaal is uiteraard belangrijk voor de interpretatie ervan door de beleidsmakers, maar ook in de communicatie naar het brede publiek toe. In deze interpretatie is het belangrijk dat de verschillende actoren van armoedebestrijding betrokken zijn: wetenschappers, vertegenwoordigers van overheidsadministraties, beroepskrachten van verschillende organisaties en instellingen van het terrein, mensen die in armoede leven. De bestaande overleggroep 'indicatoren' binnen het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (met vertegenwoordigers van deze verschillende actoren) kan – in samenwerking met de FOD Sociale Zekerheid en in een uitgebreidere samenstelling – in dit interpretatiewerk een bijdrage leveren.

PISTE 3. *Overleg m.b.t. de relevantie van een beperkte set van indicatoren, die kan dienen voor een regelmatige communicatie naar het brede publiek*

Bijzondere aandacht dient te gaan naar de communicatie – op een begrijpelijke manier – van cijfers en indicatoren rond armoede en sociale uitsluiting naar de bevolking en de media. Een aantal mensen pleit hierbij voor de opmaak van een beperkt indicatorenoverzicht, waarbij de vorm en de selectie van de indicatoren bepaald wordt via een overleg tussen de verschillende actoren, en dat op regelmatige basis gecommuniceerd zou worden. Dit idee ligt in het verlengde van wat in het samenwerkingsakkoord aan het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting wordt gevraagd (art. 2 en art. 3¹⁶). De bestaande

¹⁰ Dit wordt ook vermeld in het 'Gezamenlijk verslag over sociale bescherming en sociale integratie' van de Commissie van de Europese Gemeenschappen', 27.01.2005 (te raadplegen op: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/com_nl.pdf).

¹¹ Zie o.a. het Jaarboek Armoede en sociale uitsluiting (met telkens een hoofdstuk met statistieken op verschillende domeinen van sociale uitsluiting, eveneens te raadplegen op www.ua.ac.be/oases), de publicaties van het Centrum voor Sociaal Beleid (<http://webhost.ua.ac.be/csb/>), de werkzaamheden van het 'Institut pour un Développement Durable' (<http://www.iddweb.be/>), ...

¹² De indicatorenbijlage van het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2005-2006 is te raadplegen op http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/2005/be_annex_nl.pdf.

¹³ Voor een overzicht, zie: www.armoedebestrijding.be, rubriek 'publicaties'.

¹⁴ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Een andere benadering van armoede-indicatoren, Onderzoek – actie – vorming*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, maart 2004. Te raadplegen op <http://www.armoedebestrijding.be/publicatiessteunpuntindicatoren.htm>.

¹⁵ In dit Europees onderzoek zijn als Belgische partners het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, de vereniging Leren Ondernemen (Leuven), de onderzoeksgroep Oases (UA) en de vzw Flora betrokken.

¹⁶ Te raadplegen op: www.armoedebestrijding.be; art. 3 wordt tevens in de inleiding van deze oriëntatie vermeld.

overleggroep 'indicatoren' binnen het Steunpunt, kan zich – in samenwerking met de FOD Sociale Zekerheid – verder buigen over de vraag naar de relevantie en eventuele vormgeving van een dergelijke beperkte set van indicatoren.

PISTE 4. Meer longitudinaal onderzoek

De nood aan longitudinaal onderzoek (waarbij dezelfde mensen op verschillende tijdstippen worden bevraagd of gevolgd) wordt regelmatig in overleg aangaande verschillende thema's vernoemd. Deze vraag kan trouwens geplaatst worden in de geest van het geheel aan oriëntaties in dit Verslag: wanneer en op welke manier krijgen mensen een werkelijk toekomstperspectief (kwaliteit van jobs, inkomen, een degelijke opleiding, ...)? Eerder dan zich af te vragen hoe mensen kunnen overleven.

Enkele concrete voorbeelden inzake nuttig longitudinaal onderzoek betreffen:

- Onderzoek rond de trajecten van kinderen die in een instelling of een pleeggezin worden geplaatst;
- Onderzoek inzake de trajecten van mensen die door OCMW's via activeringsmaatregelen aan het werk worden gezet;
- Transgenerationele dynamieken.

PISTE 5. Verder overleg met betrekking tot de uitwerking van een absolute armoedemaat

Heel wat indicatoren die in Europees verband – in het kader van de Nationale Actieplannen Sociale Insluiting – worden gebruikt zijn gebaseerd op een relatieve armoedemaat¹⁷, m.n. het armoederisicopercentage dat het percentage van de bevolking aangeeft dat niet beschikt over een equivalent inkomen dat minstens gelijk is aan 60 procent van het mediaan inkomen¹⁸.

Eén van de kritieken m.b.t. een relatieve armoedemaat is de arbitraire bepaling van de armoedegrens. Voor een aantal actoren is het de aanleiding om een combinatie voor te stellen met een absolute armoedemaat¹⁹. Een aantal mensen vindt een absolute armoedemaat – onder andere wegens de tastbaarheid ervan – een interessante piste, in complementariteit met een relatieve armoedemaat. Anderen staan eerder huiverachtig tegenover een dergelijke armoedemaat wegens de gevaren ervan. In elk geval worden volgende voorwaarden bij de ontwikkeling van een absolute armoedemaat naar voor geschoven:

- De uitwerking ervan moet absoluut in overleg met de verschillende actoren gebeuren (zie o.a. de beslissing wat al of niet in de korf van 'noodzakelijke goederen en diensten' moet worden opgenomen);
- De armoedemaat mag geen politieke of sociale norm worden;
- De uitwerking van een dergelijke maat vraagt een goede planmatige aanpak;
- Er moeten voldoende tijd en middelen zijn voor de uitwerking ervan.

Initiatieven in andere landen kunnen voor het overleg rond deze piste inspirerend werken (zie bijvoorbeeld de ervaringen in Italië, de VS en Quebec²⁰).

RESOLUTIE 3: BETER AFSTEMMEN VAN ONDERZOEK, BELEID EN UITVOERING

PISTE 1. Een systematischer gebruik van het indicatorenmateriaal door de beleidsverantwoordelijken

Verscheidene vertegenwoordigers vanuit de wetenschappelijke wereld en de overheidsadministraties betreuren dat het indicatorenmateriaal te weinig wordt aangewend door de politieke verantwoordelijken, en dat er heel weinig aansluiting lijkt te zijn tussen het materiaal afkomstig van onderzoek en de beleidsmaatregelen die worden genomen. Tegelijk moeten de verschillende partners in het debat zich echter ook afvragen of de keuze van de indicatoren niet moet worden herbekeken opdat ze meer een hulp zouden zijn in functie van de beleidsbeslissingen.

¹⁷ Een relatieve armoedemaat bepaalt een inkomensgrens in verhouding tot een bepaalde, centrale waarde in de inkomensverdeling binnen een bevolking. De relatieve armoedegrens wordt bijgevolg bepaald op het algemene welvaartsniveau van de bevolking en evolueert ook op basis daarvan.

¹⁸ Equivalent inkomen = rekening houdend met de omvang van het huishouden en de leeftijd van de leden van het huishouden. Mediaan inkomen = men klasseert alle inkomens van de laagste tot de hoogste en men neemt het inkomen dat zich juist in het midden situeert.

¹⁹ Onder de absolute armoedemaat wordt hier de budgetnorm begrepen. Deze methode van bepaling van een armoedegrens houdt in dat een korf van minimaal noodzakelijke goederen en diensten wordt samengesteld. De monetaire waarde van deze korf is dan de armoedegrens. In België werden interessante oefeningen gedaan inzake het bepalen van een armoedegrens op basis van een lijst van noodzakelijke goederen en diensten, zowel binnen een universiteit (zie K. van den Bosch) als binnen een vereniging (zie Recht-Op).

²⁰ Zie S. Michaux, C. Cotton en K. Bishop, *Exploration de questions méthodologiques liées à la création de la mesure de faible revenu du panier de consommation de Développement Ressources Humaines Canada*, <http://www.statcan.ca/bsolc/francais/bsolc?catno=75F0002M2004001>.

PISTE 2. Onderzoeken van de mogelijkheid van een armoede-effectenrapport

Bij de uitwerking van een beleidsmaatregel zou meer moeten bekeken worden welke de mogelijke gevolgen kunnen zijn voor mensen die in een armoedesituatie leven. In verschillende overlegmomenten en tevens tijdens het project 'Onderzoek – actie – vorming' werd heel sterk op het belang gewezen van een doorgedreven evaluatie van de impact van beleidsmaatregelen op het leven in armoede:

*"(1) Acties mogen nooit los worden gezien van het meten van hun efficiëntie. (2) Het succes van een maatregel hangt sterk af van de manier waarop de betrokken doelgroep ze opvat. Het is dan ook van belang meer rekening te houden met individuele trajecten en menselijke gevoelens die hiermee samenhangen (respect van de waardigheid, erkenning van diversiteit). (3) De evaluatie van acties moet de impact van geplande maatregelen aantonen op de duurzame inschakeling van de betrokken doelgroepen in een kwalitatieve job, een gezonde woning, een tevredenstellende gezondheidstoestand, een gewone schoolcyclus, ..."*²¹.

Reeds lange tijd wordt het idee van een armoede-effectenrapport naar voor geschoven. Er dient nog te worden onderzocht in welke vorm een dergelijk onderzoeksinstrument een meerwaarde zou kunnen bieden in de uitwerking van goede beleidsmaatregelen. De voorbeelden van effectenrapporten in andere sectoren kunnen inspirerend zijn met betrekking tot de mogelijkheden en de beperkingen van een dergelijk instrument.

PISTE 3. Systematische evaluatie van maatregelen, met betrokkenheid van de verschillende actoren

Twee elkaar aanvullende evaluaties werden uitgevoerd: één door een onderzoeksinstelling, aangeduid door de betrokken minister, en één door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting in het kader van zijn overleggroep 'OCMW-wetgeving en -uitvoering'. Bij de invoering van een beleidsmaatregel zou er na een bepaalde periode systematisch een evaluatie voorzien moeten worden. Bij deze evaluatie dienen de verschillende actoren zoveel mogelijk betrokken te worden. Als voorbeeld willen we verwijzen naar de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

RESOLUTIE 4: PARTICIPATIE VAN DE VERSCHILLENDE ACTOREN ONDERSTEUNEN

PISTE 1. Verbeteren van de participatiemogelijkheden in het onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting

De personen die in armoede leven vragen om te participeren in het onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting. Een doelstelling van het Europese proces rond sociale inclusie betreft trouwens de participatie van alle actoren.

De mensen in armoede drukken een sterke bezorgdheid uit met betrekking tot het gebrek aan participatiemogelijkheden: *"Attention, on parle de nos vies!"*²². Vanuit het project 'Onderzoek – actie – vorming' werd de term 'waakzaamheid' naar voor geschoven: "Bij het afsluiten van het hoofdstuk met betrekking tot de menselijke gevoelens, hebben de deelnemers gewezen op het feit dat, wanneer men van enquêtes wil gebruikmaken, het noodzakelijk was dat te doen met behulp van een werkgroep met daarin vertegenwoordigers van de mensen in armoede. De nadruk werd gelegd op de enquêtes. Maar algemeen gesteld blijkt het verzamelen, het gebruiken en het interpreteren van gegevens betreffende armoede delicaat te zijn, waar ze ook vandaan komen. Zowel het opstellen van indicatoren als het gebruik ervan vergen een grote voorzichtigheid opdat men, zowel voor wat betreft de manier waarop over armoede wordt gepraat als voor de wijze waarop het armoedebeleid wordt geëvalueerd, de voeling met de realiteit zoals door de mensen in armoede beleefd, garandeert. Het trefwoord dat door een afgevaardigde van een administratie werd gebruikt was 'waakzaamheid' en dit woord werd nadien door de andere deelnemers weerhouden"²³.

Participatie aan de meting van armoede en sociale uitsluiting moet zich uiten in een betrokkenheid in de verschillende fasen van een onderzoeksproces:

- Omschrijving van armoede – en concreter de onderzoeksvraag – en de keuze van indicatoren;
- De vormgeving van de bevraging;
- De interpretatie van de onderzoeksresultaten.

Er zijn verschillende mogelijkheden om deze participatie concreet te maken:

²¹ Een deelnemster vanuit een administratie op de persvoorstelling van het eindverslag van het project 'Onderzoek – actie – vorming', te raadplegen op: <http://www.armoedebestrijding.be/publications/Indicatoren/pers%20bijdrage%20wetenschap.pdf>.

²² *"Let op, men praat over ons leven!"* Een vertegenwoordiger van een vereniging waar armen het woord voeren tijdens een overlegmoment m.b.t. 'kennis en indicatoren' in het kader van het derde Tweejaarlijkse verslag van het Steunpunt (september 2005).

²³ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Een andere benadering van armoede- indicatoren, Onderzoek – actie – vorming*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, maart 2004, p. 162.

- Meer aandacht en middelen voor participatief en actie-onderzoek, waarin mensen in armoede niet louter object van onderzoek zijn maar mede-actor²⁴;
- Systematische aandacht voor de betrokkenheid van de verschillende actoren in de begeleiding van een onderzoeksproject;
- Een overleggroep, met vertegenwoordiging van de verschillende actoren, die – ad hoc – feedback kan geven aan onderzoekers met betrekking tot het opzet, de vormgeving en de interpretatie van hun onderzoek. Het gaat hier niet om een ‘controlegroep’, maar eerder om een soort ‘denktank’.

PISTE 2. *Voldoende tijd en een aangepaste werkwijze voorzien in het onderzoeksproces, opdat een werkelijke participatie mogelijk zou zijn*

Een participatieve werkwijze stelt een aantal voorwaarden. Zo zullen wetenschappers (en hun opdrachtgevers) bijvoorbeeld de onderzoekskalender – zowel qua inhoud als qua timing – moeten afstemmen op de groepen waarmee ze samenwerken. Ook zullen de verschillende partners elkaar de erkenning moeten geven van de plaats die ze elk kunnen innemen in het zoekproces.

Het project ‘Onderzoek – actie – vorming’ heeft geleerd dat een betrokkenheid van mensen in armoede bij het onderzoekswerk en het debat met betrekking tot armoede-indicatoren slechts mogelijk is indien hierbij voldoende ondersteuning voorzien is.

PISTE 3. *Een grotere toegankelijkheid van de bestaande informatie*

Daarnaast moeten we ook het belang – in het kader van participatie en betrokkenheid van de verschillende actoren – onderstrepen van de toegankelijkheid van de bestaande informatie. De vraag kan ook gesteld worden of momenteel alle pertinente gegevens of onderzoeksresultaten voldoende – en begrijpbaar – beschikbaar zijn voor geïnteresseerde burgers, ambtenaren, wetenschappers, ...

²⁴ In de tekst werd eerder al verwezen naar het project ‘Onderzoek – actie – vorming’ en het project rond het gender-aspect van indicatoren. Daarnaast kan er ook verwezen worden naar: ‘Krachtig opvoeden ondanks armoedesituaties’ (uitgevoerd door de Interuniversitaire groep Onderzoek en Armoede in samenwerking met Centrum Kauwenberg), ‘Naar het middelpunt der armoede?’ (uitgevoerd door de onderzoeksgroep Casum, eveneens in samenwerking met Centrum Kauwenberg) en het onderzoek rond woonomstandigheden, uitgevoerd door het Centre interdisciplinaire Droits Fondamentaux et Lien Social des Facultés universitaires Notre Dame de la Paix de Namur in samenwerking met de verenigingen Luttes Solidarités Travail (LST) en Temps pour la Recherche d’Outils Conviviaux (TROC).