

OPVOLGING VAN HET VERSLAG 'ARMOEDE UITBANNEN'

13. Bouwen aan een Europa van iedereen

'Overleg met het Europese beleid' was geen oriëntatie in het Verslag 2005. Toch heeft het Steunpunt nagedacht over de mogelijkheid om het standpunt van mensen in maatschappelijk kwetsbare posities te laten weerklinken in het Europese debat. Hierbij is uitgegaan van initiatieven rond participatie die reeds bestonden. Dit deel brengt daar verslag van uit. Deze tekst was geen voorwerp van overleg, maar werd wel aan de Begeleidingscommissie van het Steunpunt voorgelegd.

Twee jaar geleden heeft het Steunpunt samen met de verenigingen die strijden tegen armoede, een reflectie aangevat over de Europese uitdagingen. Het volstaat immers niet om de boodschap van de actoren van het terrein en van de mensen die in armoede leven, enkel op Belgisch politiek niveau onder de aandacht te brengen, ze moet ook op Europees vlak doorstromen. De toenemende invloed van de Europese politiek valt in verschillende oriëntaties van het Verslag 2005 (toegang tot werk, energie...) trouwens duidelijk tussen de regels door te lezen. Tot nog toe werd voornamelijk nagedacht over de voorwaarden tot participatie op Europees politiek niveau: hoe de dialoog over het Europese beleid bevorderen tussen de actoren van het terrein (met inbegrip van zij die de uitsluiting dag in dag uit ervaren) en de politiek verantwoordelijken?

Het is moeilijk om exact te bepalen welke bevoegdheden de Europese Unie op sociaal vlak uitoefent. Strikt genomen zijn deze bevoegdheden relatief beperkt tot een aantal domeinen: gelijkheid tussen mannen en vrouwen, strijd tegen discriminatie, structurele fondsen... Maar in de realiteit wordt de impact van het Europese beleid wel degelijk ook buiten die domeinen gevoeld.

Ondanks de beperkte bevoegdheden op sociaal vlak, werden er op gemeenschapsniveau immers mechanismen ontwikkeld met de bedoeling de verschillende nationale beleidslijnen te coördineren: het gaat met name om de **open coördinatiemethode** (OCM). Terwijl de Raad (de bevoegde ministers van de lidstaten) de gemeenschappelijk te bereiken doelstellingen vastlegt, behouden de nationale regeringen al hun vrijheid om te beslissen aan welke maatregelen het best tegemoet wordt gekomen. Die maatregelen moeten opgetekend worden in een nationaal verslag, dat elke drie jaar aan de Europese Commissie bezorgd wordt. Er bestaan OCM's in verschillende domeinen: werkgelegenheid, pensioenen, toegang tot gezondheidszorg, sociale bescherming en sociale insluiting...¹

Heel wat andere Europese politieke ontwikkelingen, die op het eerste zicht weinig met armoede te maken hebben, oefenen trouwens een aanzienlijke invloed uit op de leefomstandigheden van de meest kwetsbare bevolkingsgroepen. Citeren we bijvoorbeeld de vrijmaking van de openbare diensten.²

De wil om de "... **inspraak van de betrokken actoren bij de opstelling, uitvoering en monitoring van het beleid te bevorderen**", is een van de algemene doelstellingen van de **OCM voor sociale bescherming en sociale insluiting**. Maar de participatie van de verenigingen op het terrein en van de personen die ze vertegenwoordigen tijdens politieke debatten, is altijd moeilijk gebleken, ondanks de inspanningen om ze effectiever te maken. Op Europees niveau stelt deze kwestie zich nog scherper.

¹ De OCM sociale insluiting maakt deel uit van een ruimer proces, dat van de strategie van Lissabon, die tot doel heeft om van de Europese Unie de meest competitieve economie ter wereld te maken. Die strategie berust op drie pijlers: een economische pijler, een sociale pijler en een milieupijler. In 2005 heeft de Raad beslist om deze strategie vooral opnieuw toe te spitsen op de doelstelling duurzame groei en jobcreatie.

² De problematiek van de toegang tot energie, die behandeld wordt in het desbetreffend thematisch onderdeel, is daar een goed voorbeeld van.

Sommige verenigingen die tegen armoede strijden, met name zij die internationaal werken en over meer middelen beschikken, hebben specifieke acties op touw gezet tegenover de Europese instellingen. De meeste verenigingen ervaren echter moeilijkheden om daadwerkelijk te investeren in reflectie en actie op dat niveau, ook al zijn ze zich heel goed bewust van de uitdagingen die Europa met zich meebrengt.

Het Steunpunt heeft geprobeerd om vanaf 2003 de **obstakels te identificeren** voor de participatie van verenigingen waarin armen zich herkennen, dit aan de hand van een vragenlijst die aan een vijftigtal verenigingen bezorgd werd.³ Op dat moment leek al dat ze het belang van het OCM-proces voorvoelden, waarbij ze gewag maakten van de moeilijkheden waarmee ze geconfronteerd werden om structureel bij dat proces betrokken te worden. Om dit denkwerk voort te zetten, heeft het Steunpunt recentelijk de vertegenwoordigers van de verenigingen bijeen geroepen naar aanleiding van een seminarie in het kader van een sensibiliseringscampagne voor de OCM 'sociale insluiting'.⁴

Een van de door de verenigingen aangehaalde belemmeringen is het tijdgebrek waarmee ze kampen om hun leden voor te bereiden en om duurzaam denkwerk te verrichten. Ze betreuren trouwens dat het voorbereidende werk dat ze daarvoor uitvoeren, op weinig erkenning kan rekenen. Ze halen eveneens het kader voor de participatie aan, dat hen niet nauwkeurig genoeg lijkt vastgesteld. Wat is het doel van de participatie? Welke feedback mag daarvan verwacht worden? Sommige verenigingen stellen ook de relevantie ter discussie van doelstellingen die buiten elk overleg met de actoren van het terrein om bepaald zijn. Komen ze tegemoet aan de verwachtingen van de personen die elke dag opnieuw met armoede geconfronteerd worden? Zijn ze voldoende ambitieus? Actoren die zich van dit debat uitgesloten voelen en die zich niet in de voorgestelde doelstellingen herkennen, zijn wellicht meer geneigd om niet aan het mobiliseringsproces deel te nemen. Tot slot rijzen er ook vragen over de goede praktijken die in het plan naar voren worden geschoven: wie kiest die, en op basis van welke criteria?

Het lijkt trouwens dat niet alleen kleine verenigingen moeilijkheden ondervinden om de OCM te begrijpen en op te volgen, we hoorden hetzelfde geluid bij de sociale partners en de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) die in principe nochtans nauw bij dit proces betrokken zijn.

Het OCM-proces omvat ook heel wat **positieve aspecten** die de participatie van de burgers aan het politiek debat potentieel ten goede komen. Door de politieke agenda van alle lidstaten in eenzelfde richting te oriënteren, kan er meer van elkaar geleerd worden. Bovendien zijn op die manier systematische vergelijkingen mogelijk. Zo noopt het ook tot coördinatie tussen de Federale Staat en de andere beleidsniveaus in België. Het betreft hier volgens sommigen een van de grote verworvenheden van het OCM voor het Belgisch federaal beleid: eindelijk beschikt men over een geïntegreerd plan voor de bestrijding van armoede. Een ander positief punt is dat dit proces aanleiding geeft tot gekwantificeerde en dus controleerbare doelstellingen, waar verenigingen en drukingsgroepen dan gebruik van kunnen maken, hetzij om te controleren of ze al dan niet worden nageleefd, hetzij om ze te doen evolueren.⁵ Men moet evenwel beducht zijn voor gekwantificeerde doelstellingen in de zin dat de betrouwbaarheidsgraad van statistieken over zeer arme bevolkingsgroepen nog zwak is.

De raadplegingen van 2003 reikten denksporen aan om de participatie van de verenigingen en van de burgers die met armoede geconfronteerd worden, te versterken. Die pistes lijken vandaag de dag nog steeds actueel. De geraadpleegde verenigingen vroegen om het debat dat tot de redactie van het NAP incl leidt, uit te breiden door het zoveel mogelijk publiciteit mee te geven en door de verenigingen te ondersteunen bij hun participatie-inspanningen, met name via de netwerken van verenigingen. Tot slot

³ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2003). *De politieke participatie en het Nationaal actieplan voor sociale insluiting: brood op de plank. Methodes en voorwaarden*. Werd uitgevoerd op vraag van de minister van Maatschappelijke Integratie, in samenwerking met het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding en het Collectief van Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede.

⁴ Nationale sensibiliseringsacties voor sociale bescherming en insluiting, gecoördineerd door de Europese denktank 'Pour la solidarité' en gefinancierd door de Europese Commissie.

⁵ Vanhercke, B. (2007). *The operation of the social protection and social inclusion OMC in Belgium: a hybrid policy instrument between hard and soft law*. University of Amsterdam –ASSR. <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/vanhercke-b-08f.pdf> (5-11-2007).

werd het voorstel geopperd om zich meer te baseren op het door het Steunpunt georganiseerd overleg en op het tweejaarlijks verslag.

Als we wat afstand nemen van het OCM-proces en naar de **participatie op Europees politiek niveau in het algemeen** kijken, lijken de obstakels nog groter. Terwijl de gevolgen van het beleid concreet voelbaar zijn in het dagelijks leven van de kwetsbare gezinnen, lijken de debatten en uitdagingen uiterst complex en technisch, en vergen die een opvolging waarvoor de verenigingen niet kunnen instaan. Ze klagen over het gebrek aan duidelijke en begrijpelijke informatie over de lopende debatten. Op dezelfde manier hebben de actoren van het terrein onvoldoende kennis over de wijze waarop de macht binnen de Europese instellingen gestructureerd is. Tot welke gesprekspartners moeten we ons richten? Welk 'drukkingsstrategieën' moeten we ontplooiën? Hoe de Europese verantwoordelijken bereiken en tegelijkertijd de wil tot een open en democratisch debat respecteren? Hoe ervoor zorgen dat die personen naar ons luisteren? Tot slot, en dat geldt evenzeer wanneer ze zich mengen in de nationale debatten, betreuren de verenigingen het gebrek aan erkenning – zowel in middelen als in tijd – voor dit werk.

Vermelden we evenwel dat er verschillende netwerken⁶ op Europees niveau bestaan die tot doel hebben om op dat niveau de vaststellingen in te zamelen en de eisen ter kennis te brengen. Ze kunnen in dit kader een belangrijke rol spelen, maar zijn nog te weinig gekend door de actoren op het terrein.

Naast de kwestie van de mobilisering, stellen de verenigingen zich ook vragen over het verband tussen de OCM sociale insluiting en de andere bestaande coördinatieprocessen. Met andere woorden, wat is de plaats van de sociale insluiting binnen heel de strategie van Lissabon? Welke marge valt de armoedebestrijdingsmaatregelen te beurt in een ruimte waar doelstellingen die uitgedrukt worden in groeicijfers en werkgelegenheid de boventoon voeren?⁷ Uit een analyse van EAPN⁸ blijkt dat, terwijl het proces 'sociale insluiting' aangewend wordt om de agenda met betrekking tot werkgelegenheid en groei te helpen uitvoeren (de 'feeding in'), het omgekeerde, waarbij de werkgelegenheids- en groei-doelstellingen ten voordele van de sociale samenhang werken, (de 'feeding out') veel minder waar is. Dat versterkt alleen maar het gevoel dat het dringend is zich voor het Europees niveau te interesseren!

Er bestaan ook nog andere participatieprocessen. Zo neemt de Commissie bijvoorbeeld meer **initiatieven tot raadpleging** over verschillende onderwerpen die te maken hebben met de strijd tegen armoede, zoals de modernisering van het arbeidsrecht, gezondheidszorgstelsels... Maar de voorwaarden om daaraan deel te nemen stellen de verenigingen van het terrein voor problemen (korte antwoordtijden, technische vragen...).

Tot slot hebben de verenigingen en de mensen die in armoede leven, de mogelijkheid hun boodschap onder de aandacht te brengen dankzij de jaarlijkse organisatie van een '**Europese ontmoeting van mensen in armoede**'. De zesde ontmoeting vond in mei 2007 plaats in Brussel, met als thema 'Hoe uit de armoede en de sociale uitsluiting breken'. Ze werd gezamenlijk georganiseerd door het Duitse voorzitterschap van de Europese Unie, de Europese Commissie en het EAPN, met de bedoeling de bereikte vooruitgang te evalueren en na te denken over toekomstige strategieën om armoede en sociale uitsluiting te voorkomen en te bestrijden. Het initiatief is interessant, maar de vraag is wat de reële impact op het beleid zal zijn.

⁶ EAPN, FEANTSA, Social Platform ...

⁷ Er zijn specifieke termen in het leven geroepen om het verband aan te duiden dat zou moeten bestaan tussen de OCM sociale insluiting en de strategie van Lissabon: de beweging van 'feeding in' dient ervoor te zorgen dat het sociaal beleid eveneens een productieve factor is, terwijl de 'feeding out' de wijze beschrijft waarop de strategie van Lissabon bijdraagt tot de sociale samenhang. Uit lezing van deze paar regels blijkt hoe ingewikkeld de materie wel is.

⁸ Het European Anti Poverty Network is een netwerk dat is samengesteld uit verenigingen en groepen die strijden tegen armoede en sociale uitsluiting in de lidstaten van de Europese Unie.

Jones, S. (2007). What do the National Strategies (2006-8) deliver for people living in poverty? An EAPN assessment, *Network News*, nr. 121, januari-maart 2007, p. 2-4.

Aanbevelingen

In het Verslag 2005 werden een aantal aanbevelingen – in de vorm van resoluties – over dit thema geformuleerd. Volgende aanbevelingen willen we graag terug onder de aandacht brengen:

- **De actieve participatie van alle actoren dient versterkt en verbeterd te worden, en dat in alle stadia van het proces:** het ontwikkelen van initiatieven van informatieverstrekking en vorming voor verenigingen die strijden tegen armoede, en voor de mensen die hierin samenkomen, blijkt een van de pistes om hieraan te werken.
- **Tijdens het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie de essentiële plaats van armoedebestrijding binnen de strategie van Lissabon herbevestigen:** de kwaliteit van het beleid dat uitgewerkt wordt om armoede te bestrijden, is ook afhankelijk van de betrokkenheid van alle actoren, met inbegrip van hen die de sociale uitsluiting dag in dag uit ervaren. Het Europese Jaar van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting in 2010 zou een gelegenheid kunnen zijn om de bewustmaking en de mobilisering van alle burgers een nieuw elan te geven. België kan daar een belangrijke rol in spelen, omdat het van juli tot december 2010 het voorzitterschap van de Unie zal waarnemen. We vragen de federale regering deze gelegenheid te baat te nemen om het belang van armoedebestrijding als centraal element binnen de strategie van Lissabon te herbevestigen.
- **De participatiemogelijkheden van de actoren op het terrein (verenigingen waar armen het woord nemen, sociale partners, OCMW...) om het Nationaal Actieplan voor Sociale Insluiting vorm te geven, op te volgen en te evalueren in het kader van de open coördinatiemethode, dienen verbeterd te worden:** om een zo ruim mogelijke participatie te garanderen, is in de eerste plaats een verspreiding van de informatie met betrekking tot dit proces noodzakelijk. Een andere manier om de participatie te stimuleren, is een beter gebruik van de resultaten van mobilisaties die reeds in andere contexten gebeuren. België beschikt over een instrument dat net als missie heeft om overleg te organiseren met de actoren op het terrein van de armoedebestrijding, met name het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. De opmaak en evaluatie van het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting kan best steunen op de tweejaarlijkse verslagen van het Steunpunt.

Tekst vertaald uit het Frans