



Evaluatierapport

3^e federaal plan armoedebestrijding
2016-2019

Juli 2019

1. Introductie – toelichting van methodologie

Achtergrond

In het regeerakkoord van 11 oktober 2014 is vastgelegd dat een nieuw meerjarenplan armoedebestrijding moet worden vastgesteld. Op de Ministerraad van 20 juli 2016 werd het derde Federaal Plan Armoedebestrijding (2016-2019) goedgekeurd.

In dit Federaal Plan Armoedebestrijding (FPA2016) bepaalt actie 61 dat op het einde van de legislatuur een slotrapportage zal opgesteld worden over het plan. Deze zal de basis vormen voor een evaluatie van het FPA2016 en kan gebruikt worden voor de opmaak van een eventueel vierde Federale Plan Armoedebestrijding.

Algemeen concept van de evaluatie.

Gebaseerd op de besprekingen in de bijeenkomst van het Netwerk van federale Armoedeambtenaren van 17 april 2018 en de beslissing van het kabinet Demir (bilateraal overleg 11/06/2018) wordt maximaal de interne expertise van de federale overheid aangewend onder coördinatie van de Dienst Armoedebestrijdingsbeleid en stedelijke Samenhang.

Omwille van efficiëntieredenen is het immers aangewezen om voor de uitvoering van de evaluatie maximaal te vertrekken van de reeds verzamelde informatie en het netwerk van federale armoedeambtenaren systematisch te betrekken bij het bepalen en uitvoeren van bijkomende processen. De bedoeling is om het plan in zijn totaliteit te evalueren. De evaluatie van de concrete maatregelen dient te gebeuren op initiatief van de bevoegde diensten.

De federale overheid ontwikkelde in haar verschillende instellingen expertise die kan aangewend worden om bepaalde deelaspecten van het FPA2016 te evalueren. Het gaat hierbij onder meer om expertise inzake sociale indicatoren, communicatie, dialoog met mensen die in armoede leven, beleidsevaluatie, ... Voor het aspect van stakeholdersbetrokkenheid werd de inbreng gevraagd van het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting¹, en het Belgisch Platform Armoedebestrijding (BAPN).

De administraties, instellingen en organisaties die werden geïdentificeerd om deze deelaspecten te evalueren staan in bijlage 1 van dit rapport.²

¹ Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting is een permanente plaats van diepgaande dialoog tussen de actoren die betrokken zijn in de strijd tegen armoede. Het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de gewesten en gemeenschappen ter bestendiging van het armoedebeleid (B.S. van 16 december 1998 en van 10 juli 1999) omschrijft zijn wettelijke opdrachten: evalueren van de effectiviteit van de fundamentele rechten van mensen die in armoede leven en formuleren van aanbevelingen om de voorwaarden voor de uitoefening van deze rechten te herstellen ; in functie daarvan, organisatie van overleg met diverse actoren, met een structurele participatie van mensen in armoede en hun verenigingen. Meer informatie: www.armoedebestrijding.be

² Bijlage 1: lijst van bevraagde instellingen/administraties

Belangrijk hierbij is dat de betrokken instellingen en organisaties een duidelijk mandaat en de nodige personele middelen krijgen om hier aan mee te werken. Hiervoor werd op 28 maart 2019 een schrijven gericht aan de verschillende voorzitters van de betreffende administraties en aan de directies van organisaties en instellingen.

Wat de administraties betreft, heeft deze werkwijze ook als voordeel dat door het aanboren van de interne expertise de bewustwording voor het thema van de armoedebestrijding als transversale materie binnen de federale overheidsdiensten verhoogt.

De gedecentraliseerde methode komt eveneens tegemoet aan de vaststelling van het netwerk van federale armoedeambtenaren dat de expertise om maatregelen te evalueren binnen de instellingen moet groeien. Er moet sterker ingezet worden op kennisuitwisseling en –overdracht. Sommige departementen kunnen leren uit de ervaring op vlak van evaluatie, impactmeting... van andere diensten.

De volgende documenten werden ter beschikking gesteld aan de evaluatoren:

- het Federaal Plan Armoedebestrijding 2016-2019;
- 61 fiches met informatie per beleidsmaatregel, via het netwerk van federaal armoedeambtenaren, aangaande de timing en fasering van de uitvoering van de maatregel, de indicatoren die gebruikt worden om het resultaat van de maatregel op te volgen en de bijdrage aan de realisatie van de doelstelling, het voorziene budget en personeel en de evaluatie die voorzien wordt;
- de specifieke evaluatievragenlijst per deelaspect.

Tijdens het overleg van het federaal netwerk van armoedeambtenaren dd. 29 mei 2019 werd een eerste resultaat van het evaluatierapport voorgesteld. In navolging hiervan werd de mogelijkheid geboden aan de leden van het netwerk, alsook de evaluatoren om bijkomende opmerkingen of aanvullingen mee te delen aan de POD MI. Deze werden verwerkt in dit definitief evaluatierapport.

2. Kwantitatief luik³

2.1 EU SILC - Meting van de armoede

Het aantal mensen dat gevaar loopt in armoede te verzeilen, wordt geëvalueerd op basis van de Europese indicator voor armoederisico of sociale uitsluiting – AROPE⁴. Die indicator combineert de monetaire armoede, ernstige materiële deprivatie en de huishoudens met zeer lage werkintensiteit. Die indicatoren worden berekend op basis van de resultaten van de EU-SILC-enquête naar inkomens en levensomstandigheden.

- De grens voor het monetaire armoederisico is de traditionele indicator om de armoede te becijferen. Die wordt in alle landen van de Europese Unie vastgelegd op 60 % van het equivalent⁵ mediaan beschikbaar gezinsinkomen na sociale transfers (sociale uitkeringen) op jaarbasis.
- De graad van ernstige materiële deprivatie wordt op Europees niveau gedefinieerd als het zich niet kunnen veroorloven van vier van negen goederen, diensten of activiteiten die als levensbehoeften worden beschouwd.
- De derde Europese indicator is het aantal mensen in huishoudens met een zeer lage werkintensiteit. Hij stemt overeen met het aantal mensen van 0 tot 59 jaar, wonende in een huishouden waarin de volwassenen tijdens het afgelopen jaar gemiddeld minder dan een vijfde van hun tijd aan het werk waren.

Een persoon heeft een risico op armoede of sociale uitsluiting als hij zich in minstens één van de drie voorgaande situaties bevindt.

We beschrijven de situatie anno 2018 op basis van de steekproef. Ten eerste bedraagt de 'inkomensarmoede' of anders gezegd het armoederisico op basis van inkomen 16,4 %. Volgens de tweede indicator bevindt 4,9 % van de Belgische bevolking zich in een situatie van 'ernstige materiële deprivatie'. Ten derde leeft 12,1 % van de personen jonger dan 60 jaar in een 'huishouden met een zeer lage werkintensiteit'. Deze drie indicatoren geven samen aan dat **19,8 %** van de bevolking **in 2018** het risico liep armoede of sociale uitsluiting in België. Met andere woorden leven nog steeds 1 op 5 personen leven in een huishouden met inkomensarmoede, ernstige materiële deprivatie en/of een zeer lage werkintensiteit.

In België voert de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie deze enquête uit en ondervraagt daarbij jaarlijks ongeveer 6.000 huishoudens. Eerst en vooral moeten alle cijfers geïnterpreteerd worden met de bijbehorende betrouwbaarheidsintervallen en is dus enige voorzichtigheid vereist om conclusies te trekken. Zo is de stijging van het armoederisico van 15,9 % (2017) naar 16,4 % (2018) niet significant, aangezien het

³ Dit rapport bespreekt kort de evolutie van drie indicatoren (armoederisico, zeer lage werkintensiteit en ernstige materiële deprivatie) vanaf 2008. De AROPE-bespreking start in 2003. In dit luik wordt rekening gehouden met de evolutie vanaf 2004 (niet 2003 gezien dit een startjaar was van de SILC) zodat rekening kan worden gehouden met trends die zich over langere periode manifesteren. Dit is bijzonder relevant voor de zeer lage werkintensiteit waar sinds 2004 een golvend patroon kan worden vastgesteld.

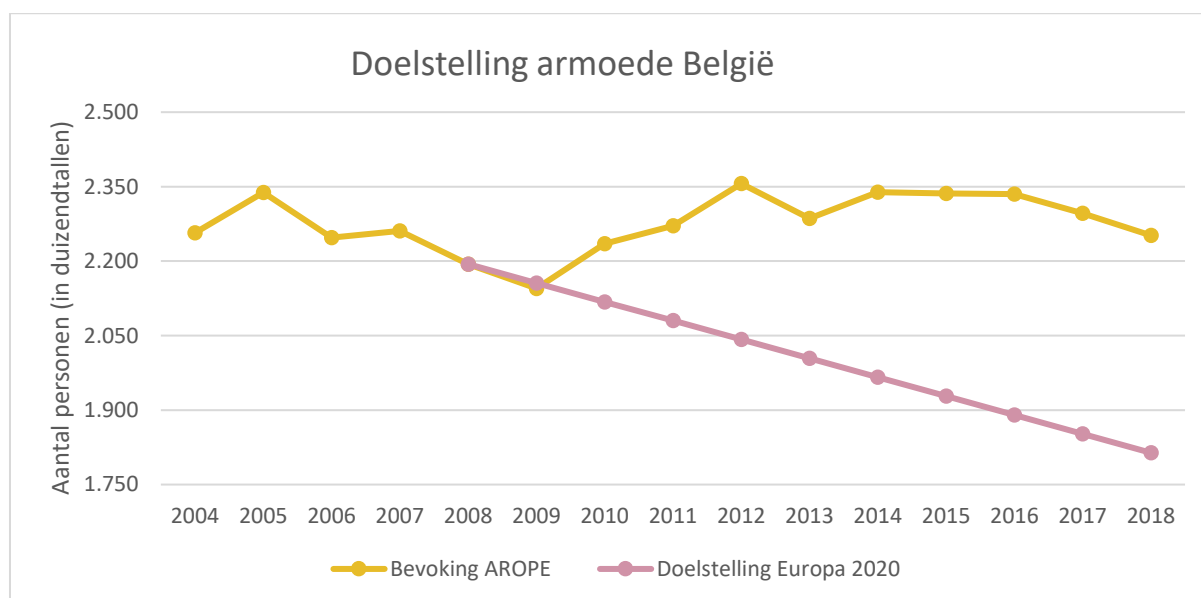
⁴ De EU2020-indicator over armoede een samengestelde indicator 'At Risk of Poverty or Social Exclusion' (AROPE) die bestaat uit drie deelcomponenten. Personen met een 'risico op armoede of sociale uitsluiting' hebben te maken met minstens één van de volgende problemen: inkomensarmoede, leven in een huishouden met zeer lage werkintensiteit en/of leven in een ernstig materieel gedepriveerd huishouden. Ze vormen samen de sleutelindicatoren van de Europa 2020-strategie.

⁵ Equivalent: rekening houdend met verschillende gezinssamenstellingen.

halve-betrouwbaarheidsinterval 1,5 % is en het dus om statistisch toeval kan gaan.⁶ Het armoederisico bevindt zich met een nauwkeurigheid van 95 % binnen het betrouwbaarheidsinterval van 14,9 % en 17,9 % in 2017. Tot slot is het belangrijk om op te merken dat enkel de private huishoudens bestaande uit natuurlijke personen die wettelijk in België wonen tot de steekproef behoren.

Op het gebied van sociale inclusie hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de EU zich ertoe verbonden tegen 2020 (Europa 2020- strategie) ten minste 20 miljoen mensen uit armoede en sociale uitsluiting te halen ten opzichte van 2008. België streeft in dit kader een vermindering van zijn bevolking met risico op armoede of sociale uitsluiting met 380.000 mensen na waarbij het aantal dan zou moeten worden teruggebracht tot 1.814.000 in 2020.

Uit onderstaande grafiek blijkt dat deze doelstelling niet gehaald wordt.⁷ Door armoede op te volgen als een absolute vermindering van het aantal personen, kan de stijging tegenover 2008 in feite verklaard worden door de bevolkingsgroei. In relatieve termen is het risico op armoede of sociale uitsluiting daarentegen min of meer stabiel gebleven. Zo was het risico op armoede of sociale uitsluiting 20,8 % in 2008 en 19,8 % in 2018.



Bron: Eurostat

⁶ Voor het jaar 2017 gelden de volgende halve-betrouwbaarheidsintervallen:

	Cijfer	95% halve-betrouwbaarheidsinterval
Armoederisico (AROP)	16,4%	1,5%
Ernstige materiële deprivatie (SMD)	4,9%	1,0%
Zeer laag werkintensiteit (VLWI)	12,1%	1,7%
Risico op armoede en sociale uitsluiting (AROPE)	19,8%	1,5%

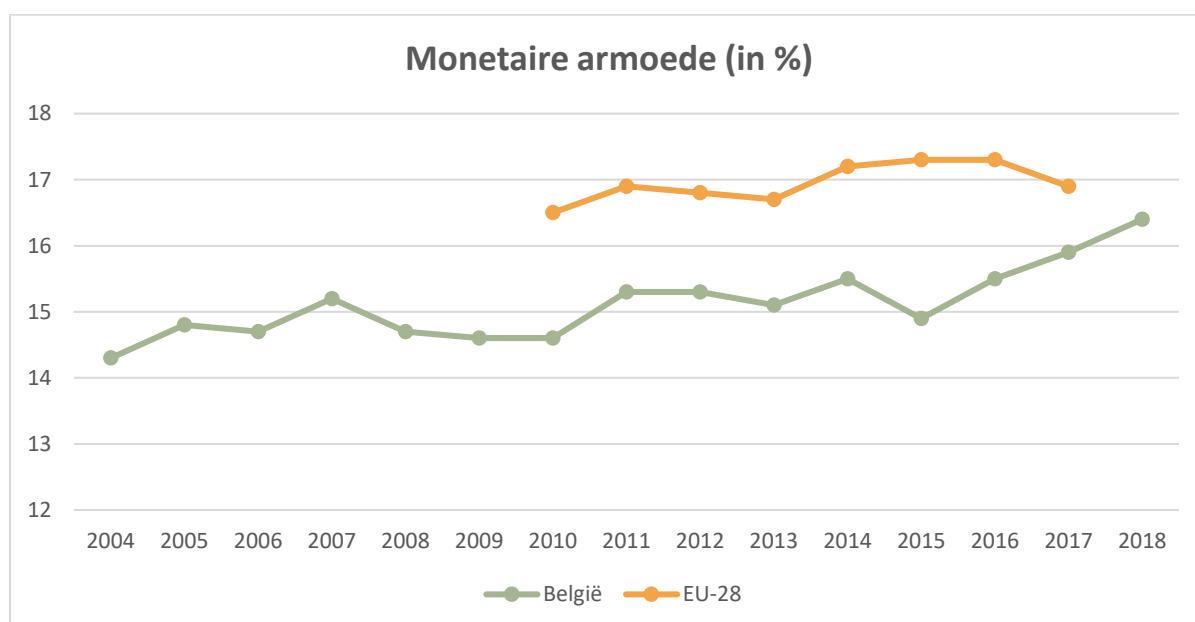
⁷ Dit kan met zekerheid gezegd worden aangezien de Europa 2020 doelstellingen gebaseerd zijn op de EU-SILC-jaren 2008-2018.

Inkomensarmoede

De eerste indicator die gebruikt wordt voor de samengestelde indicator is monetaire armoede of 'At Risk Of Poverty' (AROP). Ze wordt gemeten door een armoedegrens te bepalen die gelijk is aan 60 % van het mediaan beschikbaar inkomen op individueel niveau.

In België komt dit anno 2018 voor een alleenstaande overeen met een drempel van € 14.246 per jaar of € 1.187 per maand.⁸

De armoededrempel voor een huishouden bestaande uit twee volwassenen en twee kinderen (<14 jaar) kan berekend worden door de grens voor alleenstaanden te vermenigvuldigen met een factor 2,1 (een gewicht van 1 voor het gezinshoofd, 0,5 voor de tweede volwassenen en 0,3 voor elk kind). Dit geeft € 29.918 op jaarbasis of bij benadering € 2.493 per maand.



Bron: Eurostat

De evolutie van monetaire armoede over de periode 2008-2018 kent een lichte stijging in België en een zeer lichte stijging in de EU-28.⁹ De stijging van het armoederisico de voorbije 8 jaren is hoger in België dan in de EU-28 (1,3 % t.o.v. 0,4 %). Waar het armoederisico op basis van het inkomen in België een kleine 2% lager lag in 2010 in vergelijking met het gemiddelde in de lidstaten van de Europese Unie, bedraagt het verschil in 2017 nog slechts één percent.¹⁰ In 2018 bedraagt het armoederisico in

⁸ Aangezien huishoudens bepaalde kosten en uitgaven delen, wordt het aantal gezinsleden niet eenvoudigweg vermenigvuldigd voor de berekening van de armoedegrens. Er wordt daarentegen een bepaalde factor of 'gewicht' in rekening gebracht. Zo wordt een extra volwassene in een huishouden voor de helft meegerekend (factor 0,5) in de berekening van de armoedegrens, en kinderen (<14 jaar) voor een factor 0,3.

⁹ Hoewel er een stijging is van ruim 1 % is deze veeleer licht te noemen rekening houdend met de betrouwbaarheidsintervallen.

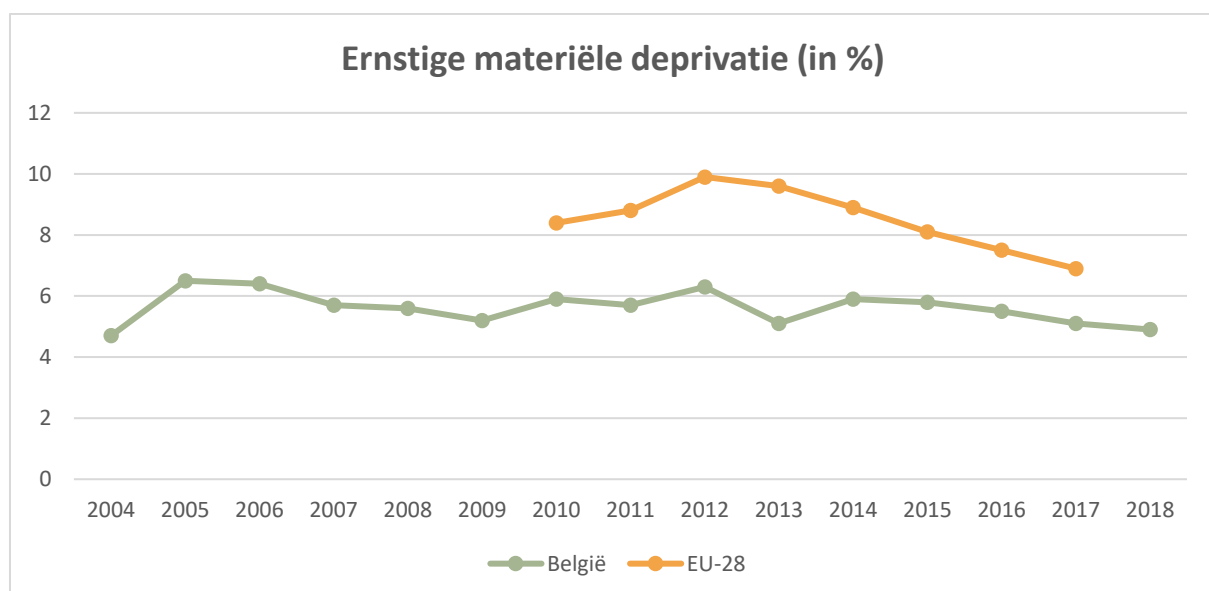
¹⁰ Het is belangrijk om op te merken dat het om een gewogen gemiddelde gaat voor de EU-28 naar bevolkingsaantal.

België 16,4 %, wat het hoogste cijfer is sinds de start van de EU-SILC enquête in 2004. Bovendien gaat het om een significante stijging ten opzichte van de periode 2004-2010 (2007 uitgezonderd).

België doet het volgens deze indicator tot op heden nog steeds lichtelijk beter dan de EU-28. Niettemin leeft bijna 1 op 6 van de Belgische bevolking in monetaire armoede en is dit aandeel licht gestegen de laatste jaren.

Ernstige materiële deprivatie

De tweede indicator die deel uitmaakt van de Europese armoede-indicator is 'ernstige materiële deprivatie' (Severe Material Deprivation, SMD). In essentie betekent dit dat men niet in staat is om van de gangbare levensstandaard te genieten. Deze indicator focust dus niet op de financiële situatie, maar onderzoekt welke uitgaven met de beschikbare financiële middelen effectief worden gedaan. De EU-SILC enquête meet materiële deprivatie door te kijken welke materiële bezittingen of diensten iemand zich kan veroorloven. Als iemand geen aanspraak maakt op tenminste 4 van 9 concrete goederen of diensten om financiële redenen, verkeert deze persoon in een toestand van 'ernstige materiële deprivatie'. De onderliggende veronderstelling is dat de gegeven 9 items symbool staan voor de levensstandaard in onze maatschappij.



Bron: Eurostat

Uit bovenstaande gegevens blijkt dat 'ernstige materiële deprivatie' in België duidelijk lager is dan in de EU-28. Zo leeft in 2017 5,1 % van de Belgische bevolking in een situatie van 'ernstige materiële deprivatie' ten opzichte van 6,9 % in de lidstaten van de EU. Niettemin neemt het verschil tussen het gemiddelde percentage van de EU-28 en België af. Zo bedroeg het verschil tussen België en de EU-28 anno 2010 nog 2,5 %, anno 2017 was dit gedaald tot 1,8 %. Het meest recente cijfer voor België is voor 2018: 4,9 % van de bevolking wordt getroffen door ernstig materiële deprivatie.

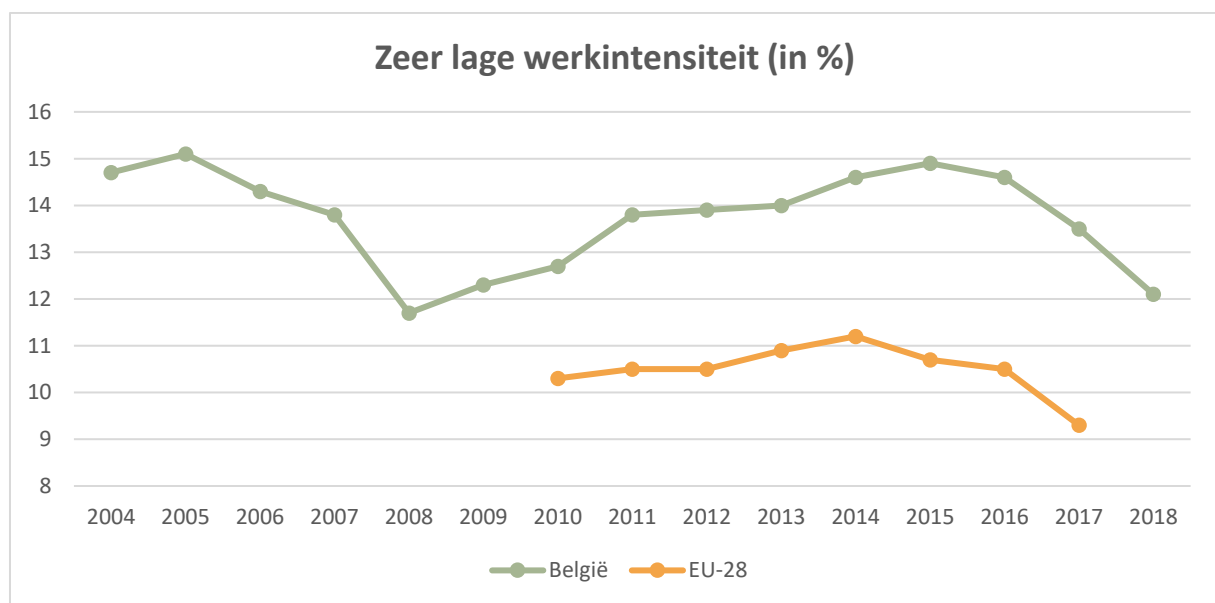
De verschillen binnen de EU-28 zijn veel groter op het gebied van 'ernstige materiële deprivatie' dan bij de andere armoede-indicatoren. België bevindt zich anno 2017 met een 13^{de} plaats net in de beste

helft.¹¹ Niettemin kan België op dit vlak nog stappen vooruit zetten, zo scoren alle buurlanden beter op deze indicator.

De reden voor de meer uitgesproken verschillen is dat 'ernstige materiële deprivatie' veeleer een absoluut armoedebegrip inhoudt waardoor het meer een weerspiegeling is van de welvaartsverschillen tussen de verschillende EU-lidstaten.¹² Voor 'ernstige materiële deprivatie' is er één maatstaf die voor alle landen geldt, terwijl er voor inkomensarmoede vergeleken wordt met het mediaan inkomen per land.

Huishoudens met een zeer lage werkintensiteit

De derde indicator die gebruikt wordt voor de samenstelling van de Europese armoede-indicator is 'huishoudens met een zeer lage werkintensiteit' (Households with very Low Work Intensity, LWI). Deze indicator duidt op huishoudens waar niemand werkt of de huishoudleden zeer weinig werken, maar niet noodzakelijk een laag inkomen ontvangen.¹³



Bron: Eurostat

Op deze derde armoede-indicator presteert België het zwakst, het heeft het tweede meeste huishoudens met een zeer lage werkintensiteit binnen de EU-28. Op dit vlak is er dus nog veel ruimte voor verbetering om in België het risico op armoede of sociale uitsluiting terug te dringen.

In 2017 bedroeg de 'zeer lage werkintensiteit' 13,5 % in België ten opzichte van 9,3 % voor de EU-28.

Het EU-28 gemiddelde is voor het eerst sinds de crisis onder de 10 % is gezakt, terwijl in België de indicator nog steeds boven de 12 % ligt in 2018.

¹¹ Deze cijfers zijn zonder Ierland, anno 2016 bevond Ierland zich op de 16^{de} plaats op basis van deze indicator.

¹² Het monetaire armoedebegrip in de EU-SILC enquête is relatief aangezien de armoedegrens mee opschuift met het welvaartsniveau (het volgt de mediaan).

¹³ Meer bepaald kan gesproken worden van een 'zeer lage werkintensiteit', indien de volwassen personen (studenten uitgezonderd) van 18 tot 59 jaar in een huishouden minder dan één vijfde van de potentiële werktijd aan het werk zijn gedurende de voorbije 12 maanden.

De indicator 'zeer lage werkintensiteit' kent sinds 2004 een golvend patroon dat moet begrepen worden in het licht van de economische conjunctuur. Zo is er duidelijk een stijgende trend vanaf de economische crisis 2008-2009. Sinds kort is een daling van de huishoudens met een 'zeer lage werkintensiteit' die gepaard gaat met de recente economische groei en een hogere werkgelegenheidsgraad.

2.2 Slotrapportage

Het 3e Federaal Plan Armoedebestrijding (2016-2019) heeft volgende **6 strategische doelstellingen**:

- 1) De sociale bescherming van de bevolking verzekeren
- 2) De kinderarmoede terugdringen
- 3) De toegang tot arbeid versterken door de sociale en professionele activering
- 4) Dakloosheid en slechte huisvesting bestrijden
- 5) Het recht op gezondheid waarborgen
- 6) Overheidsdiensten toegankelijker maken voor de kwetsbare personen

Deze doelstellingen zijn gebaseerd op het Nationaal hervormingsprogramma, het Nationaal Sociaal Rapport en het vorige Federaal Plan Armoedebestrijding. Elke strategische doelstelling bestaat uit operationele doelstellingen en concrete acties. Deze worden uitgevoerd door de betrokken vakminister en hun administratie. De Minister coördineert het plan.¹⁴ De POD Maatschappelijke Integratie staat in voor de opvolging en monitoring van het plan, zoals omschreven in actie 60 en 61.

In dit punt worden enkele bevindingen uit de slotrapportage omschreven dewelke kunnen gebruikt worden voor de opmaak van een eventueel vierde Federale Plan Armoedebestrijding.

Acties

De 6 strategische doelstellingen zijn uitgewerkt in 61 acties. Weliswaar vallen de acties 56 t.e.m. 61 niet onder één van deze 6 doelstellingen om armoede te bestrijden, maar bieden deze 6 acties een antwoord aan de noodzaak van sensibilisering en opvolging; dit door overleg met deelstaten en andere betrokken actoren bij de uitvoering van het plan.

Ruim een derde van de acties uit het plan vallen onder de eerste **strategische doelstelling sociale bescherming** (SD 1). En in tweede orde ressorteren 11 acties onder de strategische doelstelling van de gezondheidszorg (SD 5).

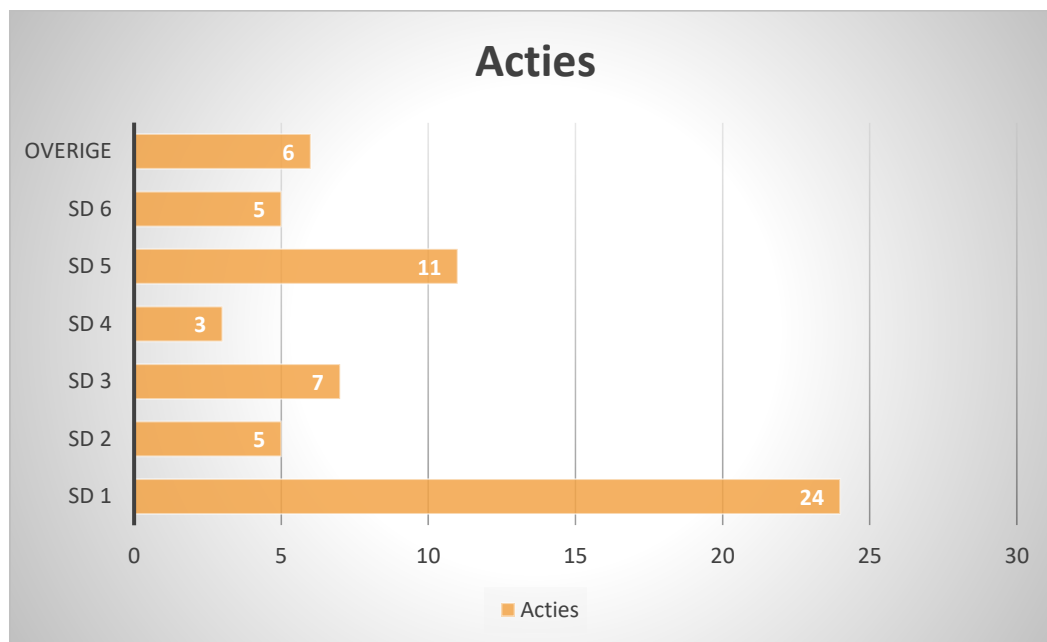
Hieruit zou kunnen geconcludeerd worden dat dit in lijn ligt met het feit dat het om een federaal actieplan gaat en het overgroot deel aan maatregelen dan ook aansluiten bij federale bevoegdheden. De sociale zekerheid en de uitkeringen voor sociale bescherming zijn immers een belangrijke federale hefboom om de strijd tegen de monetaire armoede aan te binden.

¹⁴ Bevoegde Minister: 2014-2017 Elke Sleurs N-VA Staatssecretaris voor Armoedebestrijding; 2017-2018 Zuhail Demir N-VA Staatssecretaris voor Armoedebestrijding; december 2018-juli 2019 Kris Peeters CD&V Vicepremier en minister belast met Armoedebestrijding; juli 2019- heden Wouter Bee CD&V minister belast met Armoedebestrijding.

De sociale bijstand is het residuaire systeem dat door de federale overheid gefinancierd wordt, en voornamelijk gericht is op armoedebestrijding bij de meest precare groepen.

Het samenwerkingsakkoord ter bestendiging van het armoedebeleid van 5 mei 1998 bepaalt het volgende: “de sociale zekerheid is prioritair voor het behoud van de sociale samenhang en voor het voorkomen van bestaansonzekerheid, armoede en sociale ongelijkheid en voor de menselijke emancipatie”.¹⁵

GRAFIEK



Een sterke sociale bescherming verzekert een voldoende hoog inkomen en beschermt de bevolking tegen sociale risico's. Deze speelt zonder meer een cruciale rol in de armoedebestrijding.

Indien er geen sociale transfers waren, zou het percentage inzake armoederisico (financiële armoede) niet 14,9% van de bevolking betreffen, maar 43,1% (cijfer 2014)! Dit toont aan dat de sociale zekerheid een eerste doeltreffend middel is om bepaalde risico's die armoede met zich kunnen meebrengen, af te remmen. Weliswaar is dit laatste cijfer inclusief pensioenen. Om de impact van het sociale stelsel op armoede te begrijpen, kan gekeken worden naar monetaire armoede voor sociale transfers (exclusief pensioenen)¹⁶. Het armoederisico voor sociale transfers (exclusief pensioenen) bedraagt 25,1 % voor België anno 2018; dit is het laagste cijfer sinds de start van de EU-SILC enquête in 2004.

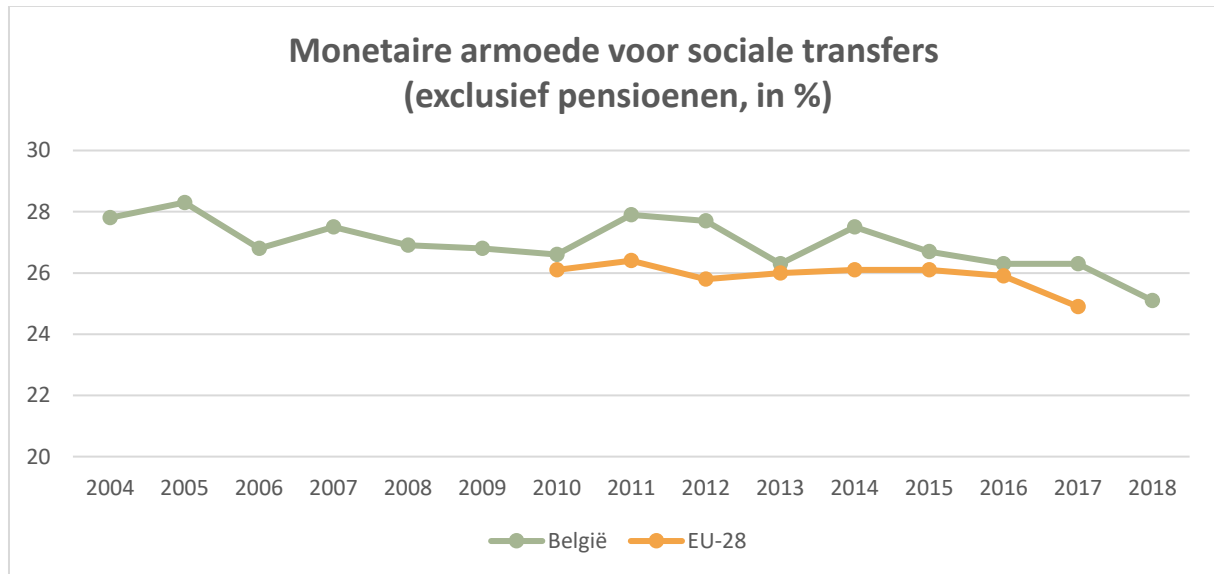
Onderstaande grafiek toont het belang van sociale transfers voor de herverdeling van financiële middelen. Zonder sociale herverdeling in België en de EU-28 zou de inkomensarmoede aanzienlijk

¹⁵ <http://www.armoedebestrijding.be/vliegend/samenwerkingsakkoord-tussen-de-federale-staat-de-gemeenschappen-en-de-gewesten-betreffende-de-bestendiging-van-het-armoedebeleid/>

¹⁶ Pensioenen worden niet bij de sociale transfers in rekening gebracht om twee redenen: 1) hoewel pensioenen een herverdelende werking hebben, worden ze voor het grootste deel opgebouwd door individuele bijdragen. Pensioenen reflecteren dus in grote mate (vroegere) marktinkomens van de ontvangers. 2) Gegeven de verschillende pensioensystemen in de lidstaten van de EU, zou het uitsluiten van pensioenen voor de berekening van marktinkomens ervoor zorgen dat er verschillen ontstaan bij de vergelijking van het armoede-reducerende effect van belastingen en uitkeringen.

hoger zou zijn. De monetaire armoede voor sociale transfers kent sinds 2010 een lichte daling in België, in de EU-28 daalt dit percentage voor het eerst onder de 25 % sinds de crisis.

Dat de financiële armoede voor sociale transfers in België hoger is dan gemiddeld genomen in de EU-28 (26,4 % t.o.v. 24,9 %) en dat dit percentage na de sociale transfers lager ligt (cf. supra: 15,9 % t.o.v. 16,9 %), wijst er op dat de sociale herverdeling sterker is in België.



Bron: Eurostat

De sociale zekerheid heeft weliswaar ook andere functies dan armoedebestrijding, maar ze is niettemin een prioritair criterium om de doeltreffendheid van de sociale bescherming te kunnen beoordelen.

Armoedebestrijding is echter breder dan enkel sociale bescherming, dit behelst ook het transversale beleid rond armoedebestrijding en bijgevolg ook acties op andere beleidsdomeinen, denk aan justitie, arbeid en financiën. Dit tonen de **overige maatregelen** ook aan.

Zo is *actie 27* erop gericht om de werking van de Dienst Voor Alimentatievorderingen te verbeteren. Deze dienst werd opgericht als onderdeel van de Federale Overheidsdienst Financiën¹⁷ ondermeer ter bestrijding van armoede wegens het niet betalen van het onderhoudsgeld (= alimentatie) aan kinderen en/of (ex-)partner.

Actie 33 draait om empowerment van alleenstaande moeders. Bij de analyse van de gerechtigden op het (equivalent) leefloon stelde de POD Maatschappelijke Integratie immers een groot verschil vast tussen vrouwen en mannen wat betreft hun gezinssituatie. Namelijk, er zijn 8 vrouwen voor 1 man in een eenoudergezin. Met het project MIRIAM wordt armoede niet enkel benaderd vanuit het financiële aspect. Armoede heeft een zware impact op het hele leven in al haar facetten. 'Meedraaien' in de samenleving is voor kwetsbare mensen vaak moeilijk; er gapen diepe kloven tussen mensen in armoede en de maatschappij. Via empowerment van deze kwetsbare doelgroep wordt ingezet op het doorbreken van dat isolement.

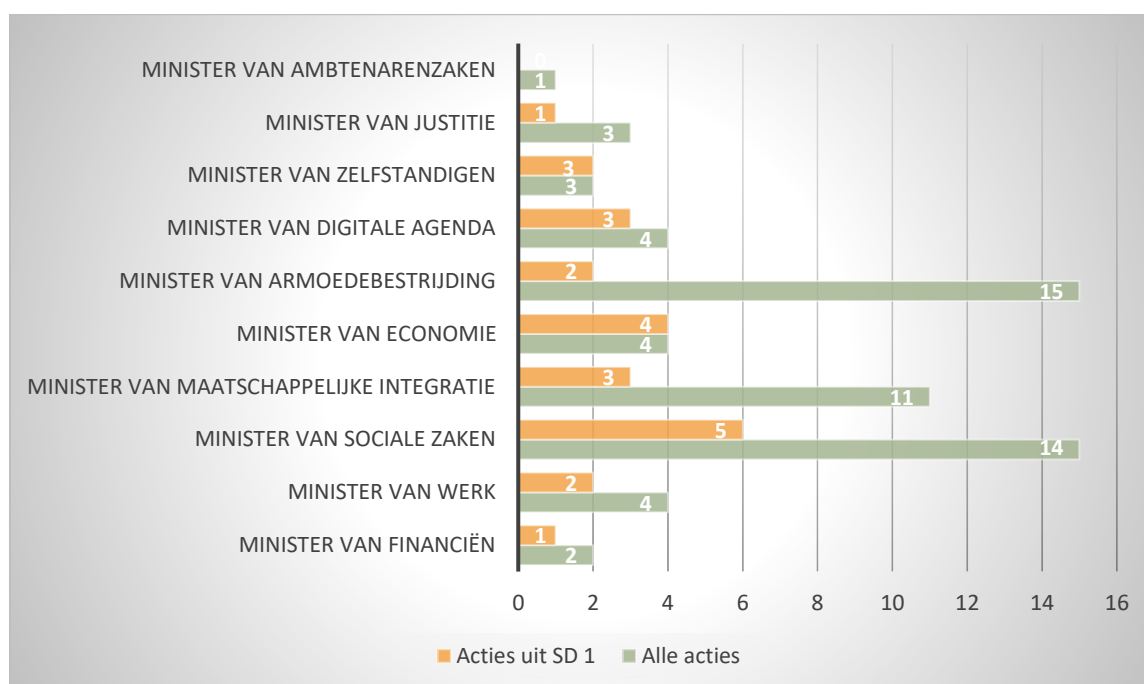
¹⁷ Wet van 21 februari 2003: DAVO valt onder de bevoegdheid van de minister van Financiën. De organisatie maakt deel uit van de Administratie van de niet-fiscale Invordering bij de Algemene Administratie van de Inning en de Invordering.

Met het verhogen van de toegankelijkheid van het systeem van juridische tweedelijnsbijstand¹⁸ toont *actie 53* aan dat armoedebestrijding initiatief vraagt vanuit andere beleidsdomeinen. Het versterken van toegang tot justitie is immers ook een essentieel middel in de strijd tegen armoede.

Deze acties binnen specifieke beleidsdomeinen zullen weinig tot geen invloed hebben op de AROPE. Toch kunnen zij voor mensen in armoede belangrijke gevolgen hebben, zeker op de lange termijn. Zo zorgt zelfredzaamheid en een sociaal netwerk dat mensen zich niet sociaal uitgesloten voelen. Dit kan dan ook de kans verhogen dat mensen zelfstandig een inkomen verwerven uit arbeid en zo sterker in het leven staan. Ook toegang tot publieke goederen en diensten is belangrijk om alle burgers het gevoel te geven dat ze er effectief bijhoren. Ook hierbij is inkomen vaak een centraal element, maar deze benadering van armoede houdt meer rekening met het psychologisch en sociaal aspect van armoede.

Bevoegde minister¹⁹

Volgende grafiek biedt een overzicht van het aantal acties waarvoor de desbetreffende minister verantwoordelijk is. Hierbij moet worden opgemerkt dat de 6 acties die betrekking hebben op de opvolging van het plan onder de bevoegdheid van de Minister belast met Armoedebestrijding valt.



Indien we dus de eerste strategische doelstelling met haar 24 acties in verhouding brengen met alle 61 acties, zien we zoals hoger aangegeven dat de meeste acties onder het beleidsdomein van sociale bescherming waarbij de Minister van Sociale Zaken de politieke verantwoordelijkheid draagt.

¹⁸ Tweedelijnsbijstand niet te verwarren met tweedelijnsrechtsbijstand.

¹⁹ Enkel de ministers die de eindverantwoordelijkheid van een actie dragen worden in de grafiek opgenomen. Met eventuele samenwerkingsverbanden werd in de grafiek geen rekening gehouden.

Volledigheidshalve dient hier te worden opgemerkt dat gezien Sociale bescherming: sociale zekerheid en sociale bijstand omvat meerdere ministers bevoegd zijn voor de sociale bescherming: de Minister van Sociale Zaken (sociale zekerheid werknemers zonder pensioen), de Minister van Pensioenen (met uitzondering van pensioen zelfstandigen), de Minister van Zelfstandigen (sociaal statuut zelfstandigen, met inbegrip van pensioen zelfstandigen) en de Minister van Maatschappelijke Integratie (leefloon). Het sociaal statuut van de zelfstandigen daarentegen heeft een eigen bevoegde Minister, de Minister van Zelfstandigen. Dit behoort dus niet tot de bevoegdheid van de Minister van Sociale Zaken. De acties 15 (Commissie vrijstelling bijdragen zelfstandigen), 16 (gelijkschakeling minimumpensioen zelfstandigen met werknemers) en 18 (overbruggingsrecht zelfstandigen) vallen dus eveneens binnen de sociale bescherming en meer bepaald binnen de sociale zekerheid, maar hier is de Minister van Zelfstandigen de bevoegde minister.

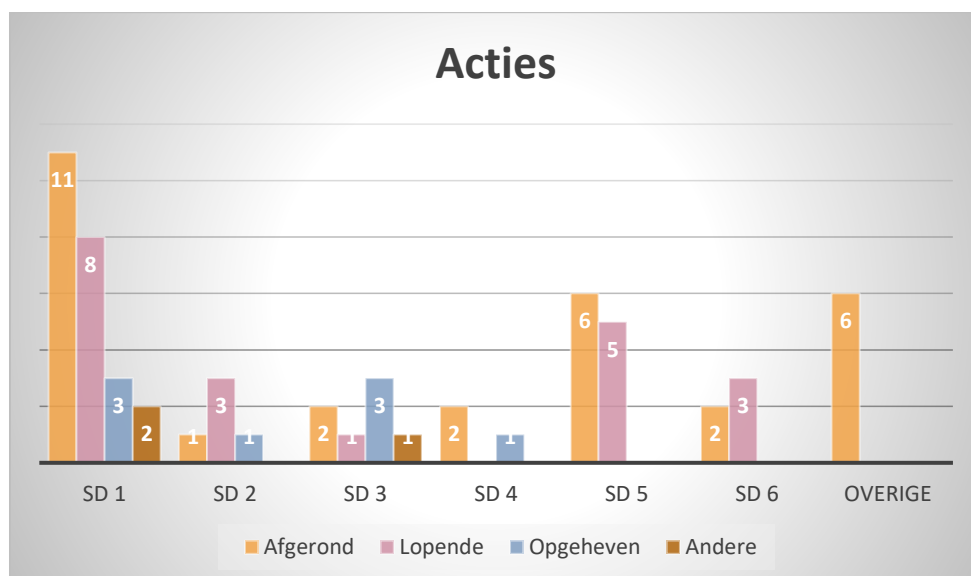
Eveneens uit bovenstaande grafiek worden vastgesteld dat voor acties gericht op deze eerste strategische doelstelling van sociale bescherming ook andere Ministers en/of staatssecretarissen aangeduid worden als politiek verantwoordelijk voor de uitvoering van een maatregel binnen deze strategische doelstelling.

Sociale bescherming is essentieel in armoedebestrijding, maar armoedebestrijding vraagt ook maatregelen vanuit andere beleidsdomeinen.

In het Algemeen Verslag over Armoede en het Samenwerkingsakkoord ter bestendiging van het armoedebeleid wordt armoede omschreven in termen van mensenrechten. Armoede kan gezien worden als een netwerk van sociale uitsluiting op diverse domeinen, weliswaar is inkomen steeds een cruciaal element.

Eindresultaat

Volgende grafiek biedt een overzicht van de stand van zaken van de acties per strategische doelstelling.



Hieronder worden de belangrijkste bevindingen weergegeven uit de stand van zaken van de verschillende acties.

In bijlage van dit rapport worden alle 61 acties hernomen.

Afgeronde acties: Op het einde van deze legislatuur stellen we vast dat 22 acties van de 61 zijn afgerond. De 8 acties ‘lopende tot einde van de legislatuur’ kunnen weliswaar ook worden beschouwd als afgeronde maatregelen binnen het federaal actieplan. Dit brengt het totaal op **30 afgeronde acties**, ofwel net niet de helft.

11 van deze afgeronde acties hebben betrekking op de eerste strategische doelstelling ‘sociale bescherming’. Deze maatregelen betreffen samengevat de optrekking van de laagste uitkeringen, ervoor ijveren dat werken loont en aandacht voor de specifieke noden van de kwetsbare zelfstandigen. Wanneer meer mensen aan het werk zijn, is er meer ruimte om een op een duurzame en verantwoorde manier de sociale uitkeringen te verhogen.

De acties lopende tot einde van de legislatuur hebben een tijdelijk karakter, zoals actie 37 en 38 binnen de 4^e strategische doelstelling dakloosheid bestrijden; respectievelijk de tijdelijke winteropvang en het project Housing First.

Ook actie 55’ *onderzoeken met welke drempels mensen in armoede kampen om te solliciteren via Selor* liep tot het einde van de legislatuur. In functie van de resultaten die voortvloeien uit dit onderzoek, kunnen specifieke acties verder ontwikkeld worden bij een mogelijk volgend federaal plan om de toegang tot de arbeidsmarkt van de federale overheid te versoepelen.

De overige acties ‘lopende tot einde van de legislatuur’ zijn gerelateerd aan de opvolging en monitoring van het plan.

Lopende acties: **20 acties** waren op het ogenblik dat de slotfiches werden ingevuld nog lopende.

Het merendeel van deze acties situeert zich binnen de eerste strategische doelstelling, met 8 lopende acties.²⁰ Zo is de eerste actie van het federaal plan nog lopende; dat stelt dat er maatregelen zullen genomen worden ter verhoging van de laagste nettolonen; dit in kader van de tax shift. Deze actie omvat verschillende wijzigingen in het belastingstelsel van natuurlijke personen en kan op elk moment opnieuw worden veranderd, ten gevolge van politieke keuzes.

Ook acties in kader van bestrijden van schuldoverlast zijn nog lopende. Dit vraagt om een meer proactief beleid die overmatig schuldenlast moet aanpakken.

Ook binnen de doelstelling toegankelijke en kwaliteitsvolle gezondheidszorg zien we nog 5 acties van de 11 acties binnen deze doelstelling die niet zijn afgerond. Hier gaat het voornamelijk om het vereenvoudigen van administratieve formaliteiten alsook de derdebetalersregeling.²¹

Opvallend is dat 3 acties van de strategische doelstelling ‘kinderarmoede bestrijden’ nog lopende zijn; ofwel 60% van de acties die onder deze strategische doelstelling vallen.²² Dit gegeven en de opgeheven actie 25 ‘opstellen van een Nationaal Kinderarmoedeplan’ betekent dat er op vlak van

²⁰ Actie 1, 8, 9, 12, 14, 19, 21 en 23.

²¹ Actie 40, 41, 43, 45 en 46.

²² Actie 27, 28 en 29.

kinderarmoedebestrijding de afgelopen legislatuur weinig van de voorziene acties uit het federaal plan werd uitgevoerd.

Resterende acties: Van de 11 resterende acties zijn 3 acties in ‘in afwachting’ en werden 8 acties in de afgelopen legislatuur opgeheven.

Sinds het ontslag van de regering begin december 2018 is de regering in lopende zaken. Dit heeft ook zijn impact op de uitvoering van enkele acties.

Actie 7, 20 en 35 vermelden dat de maatregel niet verder werd uitgevoerd omwille van het feit dat een regering in lopende zaken minder kan realiseren, en bepaalde andere prioriteiten naar voren werden geschoven. De uitvoering van deze acties ligt in afwachting van een volgende regering.

Het gaat hier om 2 maatregelen binnen de strategische doelstelling sociale bescherming²³ en één actie in kader van sociale en professionele activering; zijnde de uitvoering van de solidariteitsbijdrage voor werkgevers die geen voltijds betrekking of bijkomende uren aanbieden aan deeltijdse werknemers met een inkomensgarantie- uitkering.

De acties die in de afgelopen legislatuur zijn opgeheven, zijn te vinden binnen diverse strategische doelstellingen van het plan. Weliswaar gaat het om 3 acties binnen de strategische doelstellingen socio professionele activering (actie 31, 32 en 36).

De invoering van de gemeenschapsdienst stond in 2014 in het regeerakkoord van de regering-Michel en werd in 2016 gerealiseerd. De gemeenschapsdienst dient als hefboom voor sociale, maatschappelijke en sociaalprofessionele integratie. Het zijn de lokale OCMW's die leefloners een gemeenschapsdienst op vrijwillige basis kunnen voorstellen, in het kader van een 'geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie' (GPMI).²⁴

Acties 31 en 32 konden niet worden uitgevoerd omwille van het arrest van het Grondwettelijk Hof. Sinds de zesde staatshervorming zijn immers de gewesten bevoegd voor de tewerkstelling van personen met het recht op maatschappelijke integratie, maar ook omdat de gemeenschapsdienst kenmerken vertoont die nauw aansluiten bij die van bezoldigde arbeid.

Actie 36 betreft een maatregel waarvan de uitvoering eerder in andere maatregelen aan bod komt.

Redenen waarom overige acties werden opgeheven hangen vaak samen met een beslissing van de bevoegde Minister om verder geen gevolg te geven aan de maatregel of omwille van een moeizame samenwerking tussen de verschillende actoren.

²³ Actie 7 betreft het systeem van socio professionele vrijstelling bij leefloners optimaliseren en actie 20 is gericht op het evalueren van sociale tarieven en aanmoedigen om digitale kloof te dichten.

²⁴ Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

Algemene bevindingen uit slotrapportage:

- 61 acties onderverdeeld in 6 strategische doelstellingen;
- Ruim een derde van de acties vallen onder de strategische doelstelling sociale bescherming. De sociale zekerheid speelt een cruciale rol in de armoedebestrijding;
- Armoedebestrijding vraagt een transversale aanpak.
- 30 acties zijn afgerond: dit is bijna de helft van de maatregelen uit het plan en betreft onder meer de optrekking van de minimumuitkeringen;
- 20 acties nog lopende: het betreft hier o.m. maatregelen in kader van kinderarmoede die mogelijks bij een volgende legislatuur verder worden opgenomen;
- 11 acties zijn in afwachting of opgeheven: dit voornamelijk omwille van andere politieke prioriteiten en huidige regering in lopende zaken.

3. Evaluatie van het plan op basis van 6 aspecten

De opvolging van de maatregelen uit het federaal actieplan armoedebestrijding werd verzekerd door het netwerk van federale armoedeambtenaren aan de hand van een monitoringsinstrument. Dit instrument werd in een audit van het voorgaande armoedebestrijdingsplan door het Rekenhof als kwaliteitsvol bestempeld.

Dit betekent dat er per beleidsmaatregel informatie via het netwerk van federaal armoedeambtenaren werd verzameld die onder meer volgende informatie bevat: de timing en fasering van de uitvoering van de maatregel, de indicatoren die gebruikt worden om het resultaat van de maatregel op te volgen en de bijdrage aan de realisatie van de doelstelling, het voorziene budget en personeel en de evaluatie die voorzien wordt.

Federale armoede-ambtenaren spelen met andere woorden een cruciale rol in de opvolging van de uitvoering van het 3e federale plan armoedebestrijding. Elke netwerkambtenaar wordt gevraagd een fiche in te vullen over de acties die betrekking hebben op het bevoegdheidsdomein van zijn/haar minister.

Via een vragenlijst gericht aan de federale overheidsdiensten en instellingen vertrouwd met deelaspecten als de evaluatie van de stakeholdersbetrokkenheid (met inbegrip van mensen in armoede en hun verenigingen) bij de verschillende fasen van het plan, de gebruikte indicatoren, communicatie, budgetten, gendergelijkheid, en de werkwijze van het plan, werd het plan in zijn totaliteit geëvalueerd.

3.1 Middenveldbetrokkenheid

Mensen in armoede, en andere stakeholders, een stem geven vormt integraal een onderdeel van het armoedebeleid. Mensen in armoede - en de diverse organisaties en instellingen die een rol opnemen in de strijd tegen armoede - zijn zeer goed geplaatst om problemen te identificeren en oplossingen te formuleren. Individuele verhalen inspireren het beleid om structurele oplossingen in functie van het algemeen belang te kunnen formuleren.

Onderstaande acties zijn dan ook relevant met het oog op de evaluatie van middenveldbetrokkenheid.

Actie 58: De staatssecretaris voor Armoedebestrijding zal in overleg met de betrokken vakministers de analyses en aanbevelingen van het Steunpunt Armoedebestrijding grondig analyseren en de relevante elementen voor het federale niveau zullen worden meegenomen voor het opstarten van concrete initiatieven en overlegmomenten.

Actie 59: De staatssecretaris voor Armoedebestrijding pleegt op structurele basis overleg met het Belgisch Netwerk tegen Armoede, Belgisch Platform tegen Armoede en Sociale Uitsluiting EU2020, de OCMW's, de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap, de gewesten en de regio's,...

BAPN heeft jaarlijks de doelstellingen en activiteiten van haar jaarprogramma afgestemd op de prioriteiten en de activiteiten van het plan om als dusdanig een bijdrage te kunnen leveren.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede werkt telkens op basis van een overleg met verenigingen waar armen het woord nemen en tal van andere en diverse actoren.

De rol van BAPN en het Steunpunt tot bestrijding van armoede m.b.t. de *opmaak en de opvolging* van het 3^{de} federaal plan armoedebestrijding zou sterker erkend en uitgewerkt kunnen worden. De tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt tot bestrijding van armoede kunnen dienen als een belangrijke bron om ideeën aan te leveren voor het plan, aangezien deze informatie afkomstig is van de ervaringen van mensen in armoede. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede werd voor het onderzoek naar de sociale energiefondsen bevraagd.²⁵ Zo beveelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede in zijn input voor het federaal plan, via haar tweejaarlijks Verslag 2014-2015 om onder meer met betrekking tot deze sociale energiefondsen de steun uit te breiden naar verschillende energiebronnen. Via de structuur van BAPN, dat de regionale netwerken armoedebestrijding en de verenigingen waar armen het woord nemen groepeerd, konden mensen in armoede ook sterker betrokken worden in de verschillende aspecten van het plan, waaronder de opmaak, de opvolging en ook de communicatie. Dit zou niet enkel de effectiviteit van het plan versterken, maar ook het plan kenbaar maken bij mensen in armoede en het draagvlak ervoor bij deze groep vergroten.

Het consultatieproces – dat via het Belgisch Platform EU2020 – werd georganiseerd, beperkte zich vooral tot de stand van zaken van de opmaak van het federaal plan. De betrokkenheid van de deelnemers aan het Belgisch Platform EU2020 bleef beperkt tot ‘geïnformeerd worden’. Er waren slechts weinig mogelijkheden om bij te dragen tot de inhoud van het plan. Er was geen informatie ter beschikking over de voorstellen die vanuit de verschillende actoren werden gedaan en welk effect ze hadden op de uiteindelijke tekst van het plan.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede signaleert dat er tijdens het proces een spanning bleek tussen de nood aan een politieke gedragenheid van het plan en de ambities rond stakeholdersbetrokkenheid. In het algemeen vraagt het om gebruik te maken van de bestaande instrumenten op het vlak van ex ante evaluatie van de impact van de voorziene maatregelen in situaties van armoede en om te voorzien in een breed debat – met de verschillende stakeholders – over de verschillende voorstellen.

Tijdens de uitvoering van het federaal plan bleek uit de opvolgingsfiches dat **deze slechts gedeeltelijke informatie** bevatten over de wijze waarop de actoren betrokken waren bij de uitvoering van de maatregel en tevens dat er niet bij vermeld werd in hoeverre mensen die in armoede leven, zijn geraadpleegd. De betrokkenheid van mensen die in armoede leven, werd in kaart gebracht door raadpleging van ervaringsdeskundigen. Weliswaar werd deze aanpak slechts uitgevoerd voor 9 van de 61 acties.

De betrokkenheid bij de *evaluatie* van het 3^{de} federaal armoedeplan wordt positief bevonden. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede vraagt om in de toekomst systematisch een ex post evaluatie van maatregelen in te plannen, en de verschillende stakeholders – en in het bijzonder ook mensen in armoede en hun verenigingen - daarbij te betrekken.

Bij de evaluatie van het plan werd er bij het middenveld ook gepeild of het 3^{de} federaal plan armoedebestrijding beantwoordt aan de noden van mensen in armoede.

Hierbij drukte BAPN zijn bezorgdheid uit dat het plan eerder aanvoelt als een **opsomming van maatregelen** dan dat er een visie op armoedebestrijding is met daaraan een strategie gekoppeld om mensen werkelijk uit de armoede te halen. Het plan stelt bijvoorbeeld dat de minimum sociale zekerheidsuitkeringen en de sociale bijstandsuitkering verhoogd dienen te worden tot de Europese armoededrempel. De acties vooropgesteld om dit te bewerkstelligen zijn echter niet toereikend om

²⁵ Actie 9: De minister voor Maatschappelijke Integratie en de minister van Energie zullen in 2017 de sociale energiefondsen (gas, elektriciteit en stookolie) evalueren en , desgevallend, herstructureren of aanpassen.

dit resultaat te bekomen. Daarnaast is BAPN ook verontrust dat het plan maatregelen bevat die de armoede niet bestrijden maar zelfs kunnen bevorderen. Hierbij verwijst BAPN bijvoorbeeld naar de veralgemening van het GPMI, waarbij het leefloon, het laatste sociale vangnet, aan voorwaarden verbonden wordt waardoor mensen uitgesloten kunnen worden van hun sociale rechten. In het kader van GPMI werd ook de gemeenschapsdienst ingevoerd, een maatregel die door het Grondwettelijk Hof vernietigd werd. BAPN haalt ook het voorbeeld van het verhogen van de toegankelijkheid van het systeem van juridische tweedelijnsrechtsbijstand aan (actie 53). Het remgeld dat door de tweedelijns juridische hulp werd ingevoerd beperkte echter de toegang tot justitie voor mensen in armoede en werd bijgevolg ook vernietigd door een arrest van het Grondwettelijk Hof.

Hoewel het derde federaal plan armoedebestrijding refereert naar het belang om mensen in armoede en verenigingen waar armen het woord nemen, en andere actoren te betrekken blijkt hun belangrijke rol om het beleid vorm te geven, te implementeren en te evalueren onvoldoende aanwezig te zijn in het plan.

3.2 Indicatoren

De definitie van nauwkeurige doelstellingen en van indicatoren bij de goedkeuring van overheidsbeleid is een doorslaggevend element om dat beleid te kunnen evalueren. Vanaf het tweede Federaal Plan Armoedebestrijding werd aan 5 van de 6 strategische doelstellingen een indicator gekoppeld.

Voor de **strategische doelstelling** sociale bescherming worden ook indicatoren voor de opvolging van de operationele doelstellingen voorgesteld. Enkele van deze doelstellingen kunnen opgevolgd worden aan de hand van globale indicatoren waaronder het optrekken van de laagste uitkeringen, combineren van een uitkering en een inkomen uit arbeid, toegang tot energie en water, de digitale inclusie bevorderen en schuldoverlast bestrijden.

Met andere woorden: de geanalyseerde indicatoren kunnen gebruikt worden om de globale evolutie van de armoede op te volgen, ook al dient er aan toegevoegd te worden dat deze onderhevig zijn aan economische conjunctuur of andere factoren.

De taxshift²⁶ heeft er bijvoorbeeld voor gezorgd dat de nettolonen werden verhoogd, onder meer door de verhoging van de belastingvrije som. Voor de personen met de laagste nettolonen kan dit er voor zorgen dat sommigen over de armoedegrens geraken. Daarnaast heeft de taxshift gezorgd voor jobcreatie door de werkgeversbijdrage te verlagen. Doch zijn de meeste personen in armoede niet aan het werk. Er dient dan ook gekeken te worden welke impact de taxshift voor de niet-werkenden heeft. Uit onderzoek van de KU Leuven bleek dat voornamelijk “de niet-werkende de verliezers zijn van de taxshift” door de hogere BTW en accijnzen om de taxshift te financieren. Dit toont aan dat moet gekeken worden in hoeverre de concrete acties bijdragen tot de globale doelstelling om de armoede terug te dringen.

²⁶ Actie 1: “De Federale Regering, in samenspraak met de ministers van Financiën, Werk en Sociale Zaken, neemt maatregelen zodat de toename van de nettolonen het sterkst is voor de laagste lonen. Deze doelstelling zal in 2016 onder meer worden gerealiseerd via de maatregelen genomen in het kader van de tax shift. In 2017 worden verdere initiatieven uitgewerkt om voor mensen zonder - of met beperkte inkomsten - stimulansen te voorzien voor een verhoogde beroepsactiviteit. Zodoende wordt het verschil met een uitkering voldoende groot en wordt werken beloond.”

Uit dit voorbeeld blijkt de positieve impact van deze maatregel voor de mensen in armoede die reeds aan het werk zijn of werk vinden. Er is echter tegelijkertijd een negatieve impact op de niet-werkenden.

Kortom, de globale impact van deze beleidsmaatregel op het armoederisico is allesbehalve eenduidig en mogelijks zelfs negatief.

Bij het opstellen van het derde Federaal Plan Armoedebestrijding werden er echter nauwelijks indicatoren gekoppeld aan de **operationele doelstellingen en acties**.

Een selectie van beleidsmaatregelen of actiepunten levert volgende bemerkingen op:

- Voor een aantal acties, waaronder degenen met potentieel een belangrijke impact op de omvang van de armoede, werden **geen duidelijke indicatoren** gespecificeerd²⁷;
 - o Voorbeeld: actie 4 *“De Federale Regering voerde in het kader van een effectieve benutting van de welvaartsenveloppe 2015-2016, en in samenspraak met de sociale partners, onder meer een verhoging met 2 % door van de leeflonen, inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap (IVT) en inkomensgarantie voor ouderen (IGO). De minima van alle sociale zekerheidsuitkeringen voor zelfstandigen en werknemers werden eveneens verhoogd”*

Dit actiepunt voorziet zowel een budget als een indicator (sociale uitkeringen als percentage van armoedegrens). Toch zorgt deze actie niet voor een afname van de diepte van de armoede aangezien de doelstelling niet in termen van de indicator is geformuleerd.

Het zou veeleer een realistisch doel kunnen zijn om de sociale minima te verhogen zodanig dat deze tegen een bepaald jaar bijvoorbeeld minstens 80 % van de armoedegrens bedragen. Op basis van de prognoses van het Federaal Planbureau over de evolutie van de armoedegrens zou ex ante geraamd kunnen worden wat de budgettaire kost hiervan zou zijn. Met andere woorden hoeveel de verhoging van de sociale minima in nominale termen moet bedragen om een bepaald welvaartsniveau te bereiken. Ex post kan dan worden geëvalueerd of de doelstelling van de beleidsmaatregel bereikt is.

- Soms worden er wel relevante indicatoren voorgesteld, maar zouden die nog kunnen aangevuld worden (bv. actie 5)²⁸;
- Voor sommige acties, gericht op het uitvoeren van een studie, wordt vermeld wie de studie zal uitvoeren en hoe die zal verlopen. Dit zijn **op zich geen indicatoren**.
Over de acties die een evaluatie, onderzoek of een eventuele hervorming impliceren kan gesteld worden dat deze geen rechtstreekse impact zullen hebben op de daling van de armoede binnen de vooropgestelde termijn (2016-2019). Het Federaal Plan Armoedebestrijding 2016-2019 omvat relatief veel acties van deze aard, het gaat onder meer om de volgende acties: 8, 9, 10, 12, 15, 20, 22, 23, 29, 30, 36 et 55.
- Voor sommige acties wordt vermeld dat er nog geen cijfers zijn aangezien het een nieuwe maatregel betreft. Voorbeeld actie 18: *“De minister van Sociale Zaken en de minister van*

²⁷ Acties 1, 4, 16 en 45.

²⁸ Actie 5: *“De Federale Regering gaat akkoord om in 2016 de enveloppe voor sociale correctie, zoals voorzien in de tax shift (50 miljoen euro op jaarbasis), toe te passen op de leeflonen en op de minimumpensioenen van zelfstandigen en werknemers met een loopbaan van tenminste 45 jaar. Er worden ook initiatieven genomen met het oog op eenzelfde verhoging van de inkomensvervangende tegemoetkomingen voor personen met een handicap.”*

Zelfstandigen voeren een overbruggingsrecht in waarbij aan zelfstandigen in moeilijkheden de gelegenheid geboden wordt hun activiteiten stop te zetten zonder te vervallen in een situatie van al dan niet tijdelijke armoede. Afhankelijk van de budgettaire haalbaarheid zullen voor het einde van de legislatuur concrete initiatieven ondernomen worden om aan deze problematiek tegemoet te komen.” Deze informatie omtrent het gebrek aan cijfers is echter **niet relevant**. Het komt er op aan om te definiëren hoe men de implementatie en/of de impact van de maatregel op het probleem wil opvolgen.

- Voor sommige acties wordt omschreven wat men wil opvolgen, maar worden geen concrete indicatoren gedefinieerd (bv. actie 46)²⁹;
- Voor een beperkt aantal acties werden **wel relevante indicatoren** gespecificeerd, zoals actie 21 *“De minister bevoegd voor Consumentenzaken scherpt de controles van de inspectiediensten op de toepassing van de regels rond het consumentenkrediet verder aan.”*

De gebruikte indicatoren in het federaal plan armoedebestrijding zijn zelden relevant om de implementatie en/of impact van een maatregel op de armoedeproblematiek op te volgen.

Acties die weliswaar geen directe impact zullen hebben op de armoedecijfers, zijn toch waardevol voor een wetenschappelijk onderbouwd armoedebeleid en er moet blijvend op worden ingezet. Zo kunnen hieruit immers actiepunten of beleidsmaatregelen komen voor een volgend FPA, die wel een rechtstreekse impact op de armoedecijfers zullen hebben. Een mogelijkheid zou zijn om dergelijke acties in een volgend plan te behouden, maar prioriteit te geven aan de actiepunten die de armoede effectief kunnen terugdringen binnen de tijdsdimensie van het armoedeplan.

3.3 Duurzaamheid

Het federaal plan armoedebestrijding werd geanalyseerd als onderdeel van de inventaris van verbintenissen door de federale overheid aangaande de Sustainable Development Goals (SDG's), opgemaakt door de Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling³⁰.

De 6 strategische doelstellingen van het federaal plan dragen bij tot de SDG's:

- *SD 1*: sociale bescherming is meer bepaald het uitgangspunt van doelstelling 1.3 van de Agenda 2030; namelijk “Nationaal toepasbare sociale beschermingssystemen en maatregelen implementeren voor iedereen, met inbegrip van sociale beschermingsvloeren, en tegen 2030 een aanzienlijke dekkingsgraad realiseren van de armen en de kwetsbaren.
- *SD 2*: Het terugdringen van kinderarmoede is vooral gericht op het aandeel mannen, vrouwen en kinderen van alle leeftijden die volgens de nationale definities in armoede leven in al haar dimensies, minstens tot de helft terugbrengen tegen 2030 (doelstelling 1.2)
- *SD 3*: De toegang tot de arbeidsmarkt wordt met name gedekt door doelstelling 8.5: “Tegen 2030 komen tot een volledige en productieve tewerkstelling en waardig werk voor alle

²⁹ Actie 46: “De minister van Volksgezondheid zal het eenvoudiger maken om de derdebetalersregeling toe te passen, door een vereenvoudiging van het toepassingsgebied van de regeling, en door de mogelijkheid voor de zorgverlener om elektronisch te factureren in het kader van de derdebetalersregeling.”

³⁰ Op 3 maart 2014 werd de POD Duurzame Ontwikkeling via een koninklijk besluit omgevormd tot het Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling (FIDO). Het instituut is opgericht bij de FOD Kanselarij van de Eerste Minister. Het FIDO valt onder de verantwoordelijkheid van de minister bevoegd voor duurzame ontwikkeling.

vrouwen en mannen, ook voor jonge mensen en personen met een handicap, alsook een gelijk loon voor werk van gelijke waarde.” (+ 8.3 en 10.2)³¹

- SD 4: Dakloosheid en slechte huisvesting bestrijden zijn het doelwit van doelstelling 11.1; namelijk tegen 2030 voor iedereen toegang voorzien tot adequate, veilige en betaalbare huisvesting en basisdiensten, en sloppenwijken verbeteren.
- SD 5: Het recht op gezondheid is het voorwerp van doelstelling 3 om een goede gezondheid te verzekeren en welvaart promoten voor alle leeftijden.
- SD 6: Toegang tot de openbare diensten houdt de doelstelling in om vreedzame en inclusieve samenlevingen te bevorderen met het oog op duurzame ontwikkeling, en toegang tot justitie voor iedereen te verzekeren en op alle niveaus doeltreffende, verantwoordelijke en open instellingen te creëren. (doelstelling 16).

Daarnaast is toegang tot water en energie een onderdeel van SDG 1.4, 6 en 7.

Om ervoor te zorgen dat een transversaal beleid wordt voorbereid en gecontroleerd, is het van cruciaal belang dat er een inclusief proces is, zowel op het niveau van overheidsdiensten als van belanghebbenden. De diversiteit van de actoren en hun dialogen moeten het mogelijk maken om een doorkijk te geven en aldus rekening te houden met de verschillende dimensies van een duurzame ontwikkeling. Daarnaast zijn er instrumenten zoals de Interdepartementale Commissie voor duurzame ontwikkeling of de regelgevingsimpactanalyse (RIA) die ook kan bijdragen aan deze geïntegreerde aanpak van armoedebestrijding.

Ten slotte bevatten de SDG's nog andere niet vernoemde doelen in het Federaal Armoedebestrijdingsplan. Het kan interessant zijn om te analyseren of het zinvol is om specifieke acties op te nemen om bij te dragen aan de voorbereiding van het volgende plan. Zoals bijvoorbeeld :

- "1.5. Tegen 2030, de veerkracht van de armen en kwetsbaren versterken en hun blootstelling en kwetsbaarheid voor extreme weersomstandigheden en andere economische, sociale of ecologische schokken en rampen verminderen "[...]
- 2.2. Tegen 2030 een einde maken aan alle vormen van ondervoeding [...]
- 3.7. Tegen 2030 zorgen voor universele toegang tot diensten op het gebied van seksuele en reproductieve gezondheidszorg, inclusief gezinsplanning, informatie en voorlichting en de opname van reproductieve gezondheid in alle settings. nationale strategieën en programma's
- 3.9. Tegen 2030 het aantal sterfgevallen en ziektes door gevaarlijke chemicaliën en vervuiling en verontreiniging van lucht, water en bodem aanzienlijk verminderen
- 6.2. Tegen 2030 zorgen voor eerlijke toegang voor iedereen tot adequate sanitaire voorzieningen en hygiënische diensten [...]
- 10.1. Zorg er in 2030 voor dat door incrementele verbeteringen de inkomens van de armste 40 procent van de bevolking op een duurzame manier sneller stijgen dan het nationale gemiddelde inkomen

³¹ Doelstelling 8.3 van Agenda 2030 : “8.3. Bevorderen van op ontwikkeling toegespitste beleidslijnen die productieve activiteiten ondersteunen, alsook de creatie van waardige jobs, ondernemerschap, creativiteit en innovatie, en de formalisering en de groei aanmoedigen van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, ook via toegang tot financiële diensten”; en 10.2 : “10.2. Tegen 2030 de sociale, economische en politieke inclusie van iedereen mogelijk maken en bevorderen, ongeacht leeftijd, geslacht, handicap, ras, etniciteit, herkomst, godsdienst of economische of andere status”

- 12.8. Zorg er in 2030 voor dat alle mensen overal ter wereld over de informatie en kennis beschikken die ze nodig hebben voor duurzame ontwikkeling en een levensstijl die in harmonie is met de natuur. "

Dat de doelstellingen van het federaal plan armoede, en in het verlengde daarvan de acties, aansluiten bij het engagement van de federale overheid op vlak van de SDG's wijst op het belang en noodzaak van een gezamenlijk coherent gedragen beleid.

De voorgestelde maatregelen dragen bij tot de realisatie van de doelstellingen van de Agenda 2030.

Het zal nuttig zijn om te zorgen voor complementariteit tussen het volgend federaal plan voor duurzame ontwikkeling en het nieuwe federale armoedeplan.

3.4 Gender

Op voorstel van de toenmalige staatssecretaris voor gelijke kansen heeft de ministerraad het gendermainstreamingplan 2015-2019 op 15 juli 2015 goedgekeurd. Dit omvatte onder meer het engagement van de regeringsleden om de genderdimensie prioritair te integreren in één of meerdere beleidslijnen binnen hun bevoegdheid. Gendergelijkheid is een fundamenteel beginsel van moderne democratische samenlevingen, gewaarborgd door de grondwet.

Het federaal plan armoedebestrijding is opgenomen in het federale gendermainstreamingplan om gendergelijkheid in de samenleving te versterken. De inleiding van het FPA 2016 stelt dat: "*Gendermainstreaming is gebaseerd op het identificeren van concrete verschillen tussen vrouwen en mannen op het gebied van armoede en door er rekening mee te houden bij het bepalen van een beleid.*" Ter herinnering: het doel van gendermainstreaming is dat het overheidsbeleid wordt opgezet met kennis, rekeninghoudend met de mogelijke verschillen in situaties die bestaan tussen mannen en vrouwen, om te voorkomen dat het beleid bepaalde ongelijkheden tussen mannen creëert of versterkt, of beter, dat ze bijdraagt aan het verbeteren van de gelijkheid van vrouwen en mannen in termen van toegang tot hulpbronnen. Het wijzigen van de loopbaanvoorwaarden voor toegang tot een pensioen heeft bijvoorbeeld een verschillende impact op vrouwen en mannen vanwege de verschillen tussen mannen en vrouwen in termen van loopbaan.

De opvolgingsfiches van het FOA bevatten vragen met betrekking tot gendermainstreaming in de maatregelen van het plan. Over het geheel genomen is de informatie over gender in deze fiches vaak zeer beperkt, zelfs wanneer de maatregelen betrekking hebben op gebieden waar de verschillen tussen mannen en vrouwen duidelijk zijn, zoals het gegarandeerde inkomen voor ouderen, de lage inkomens lonen of kinderarmoede.

Van de 60 onderzochte dossiers bevatten er slechts 15 interessante informatie over de verschillen tussen de situatie van mannen en vrouwen in het betrokken gebied (soms geïllustreerd door naar geslacht uitgesplitste statistieken), de mogelijke impact van de maatregelen op de situatie van vrouwen en mannen of het aannemen van positieve maatregelen vanuit het perspectief van gelijkheid tussen vrouwen en mannen.

Bovendien geven antwoorden vaak aan dat als een maatregel niet direct vrouwen of mannen discrimineert, er geen probleem in termen van gendergelijkheid kan worden opgeworpen, terwijl het doel van gendermainstreaming juist is om te benadrukken dat de maatregelen die van toepassing zijn

op mannen en vrouwen verschillende gevolgen kunnen hebben voor mannen en vrouwen, afhankelijk van hun respectievelijke situatie.

Er zijn echter maatregelen waarvoor de antwoorden wijzen op de verschillen in de situatie van mannen en vrouwen in bepaalde gebieden, zoals de minimumpensioenen van zelfstandigen, het terugvorderen van onderhoudsvorderingen of de opvang van daklozen.³²

Het is ook de moeite waard om concrete acties ter bevordering van gendergelijkheid onder de aandacht te brengen, zoals maatregelen voor consumentenkrediet, steun voor alleenstaande moeders en het project Nationale Loterij dat een beroep doet op ervaringsdeskundigen.³³

Specifieke maatregelen of acties met betrekking tot gendergelijkheid zijn maatregelen gericht op een specifieke doelgroep (voornamelijk vrouwen) en worden genomen om een situatie te verhelpen die als problematisch is aangemerkt in termen van gelijkheid tussen vrouwen en mannen. Ze hebben daarom hun plaats in een plan om armoede te bestrijden en zijn complementair aan gendermainstreaming. Het MIRIAM-project is een voorbeeld van een specifieke actie om geïsoleerde vrouwen met kinderen ten laste te helpen, een groep die bijzonder kwetsbaar is voor armoede.

Gendermainstreaming is een preventieve aanpak om te voorkomen dat het overheidsbeleid bepaalde ongelijkheden tussen mannen en vrouwen creëert of versterkt. De specifieke maatregelen zijn er rechtstreeks op gericht bepaalde ongelijkheden tussen mannen en vrouwen te verminderen. Beide benaderingen zijn complementair en zouden idealiter naast elkaar moeten bestaan als onderdeel van een federaal actieplan ter bestrijding van armoede.

De opvolgingsfiches bevatten onvoldoende informatie om te beoordelen of de maatregelen in het plan (en bij uitbreiding het plan als geheel) hebben bijgedragen aan het vergroten van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Ze tonen aan dat gendermainstreaming in de context van het Derde Federale ArmoedePlan beperkt is gebleven. Er is veel ruimte voor verbetering om deze integratie in het volgende plan te verbeteren.

3.5 Communicatie

Het derde Federale Plan Armoedebestrijding legde een cruciale rol weg voor de bevoegde Minister voor Armoedebestrijding om als coördinator de dialoog aan te gaan met alle actoren. Dit omvat naast de coördinatie van het federaal plan op Federaal niveau ook het vergaren van informatie over het fenomeen van armoede om deze kennis te vergroten en iedereen (politici, wetenschappers, belangenverenigingen, burgers, ...) te informeren en sensibiliseren over armoede aan de hand van een gerichte communicatie.

De Minister voor Armoedebestrijding heeft de rol toebedeeld gekregen om de acties te coördineren en hierover te communiceren. De communicatie kan echter niet enkel vanuit dit departement komen en dient dusdanig gecoördineerd te worden tussen de verschillende bevoegde ministers.

Ondanks de goeie intentie tijdens de opmaak van het plan om een gerichte communicatie te voeren over de verschillende acties, werd geen specifiek gecoördineerd communicatieplan

³² Actie 16, 27 en 37.

³³ Actie 21, 33, 51 en 57.

uitgewerkt. Het plan bestaat uit verschillende losse communicatie-acties die ontwikkeld of bedacht werden na uitwerking van de vooropgestelde acties.

De verantwoordelijke actoren geven in de ingediende fiches aan dat ze over de verschillende acties communiceren naar de betrokken partijen. Het is echter niet altijd duidelijk wie de betrokken partijen zijn, welke kanalen werden gebruikt, welke doelstellingen men voor ogen had bij deze communicatie-acties, of de doelstellingen werden bereikt en wat de effecten van de communicatie waren. Zo kan bijvoorbeeld de actie rond de taxshift verder worden opgesplitst. Naast persconferenties met de bevoegde minister, kan een meer doelgerichte communicatie naar de burger plaatsvinden. Een goed voorbeeld van de impact is de website www.taxshift.be waarbij de burger de impact van deze maatregel snel en eenvoudig kan opvolgen.

3.6 Beleidsvaluatie en budget

Budget

In het plan werd er onvoldoende informatie verstrekt omtrent het **budget** voor het federaal plan armoedebestrijding en de individuele acties. Dit impliceert zowel onvoldoende informatie omtrent het budget dat in de begroting werd **voorzien** om de actie te realiseren, alsook de weinige informatie omtrent het budget dat **gebruikt** werd om de maatregel te realiseren.

Aansluitend hierbij moet zelfs worden vermeld dat dit onderscheid in informatie omtrent het budget in de antwoorden zelden werd gemaakt.

Tevens wordt de informatie omtrent het budget niet op een uniforme wijze geleverd. Zo wordt het budget voor een maatregel berekend of volgens een meerjarenplanning, of een jaarlijks budget.

Deze onvolledige, niet coherente informatie maakt dat het niet mogelijk is om een zinvolle budgettaire analyse te maken.

Enkele voorbeelden om dit alles aan te tonen:

Actie 1 is een (lopende) maatregel gericht op een toename van de laagste nettolonen. Aangaande het bedrag dat in de begroting werd **voorzien** om deze actie te realiseren, gaat het om een totaalinvestering van 9.3 miljard euro tegen 2020. De vraag wat het budget is dat gebruikt werd om de maatregel te realiseren kan niet worden beantwoord, gezien de actie wetgevende wijzigingen veronderstelt, en dit tot het takenpakket binnen de FOD Financiën behoort.

De welvaartsenveloppe in 2018 bedroeg 506,8 miljoen euro, in 2017 169,9 miljoen euro, in 2016 627,2 miljoen euro en in 2015 319,5 miljoen euro. Voor de uitvoering van actie 4 met betrekking tot de welvaartsenveloppe³⁴ ontving de basisallocatie³⁵ 245531343106 in 2018 een begroting van

³⁴ Welvaartsenveloppe: De welvaartsenveloppe is een bedrag uit de begroting en dient om de laagste uitkeringen en vervangingsinkomens te verhogen. Zo kunnen de laagste ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, arbeidsongevaluitkeringen, beroepsziekte-uitkeringen of werkloosheidsuitkeringen opgetrokken worden. Het gaat om een budget ter versterking van de sociale bescherming.

³⁵ Betaling van de tegemoetkomingen aan personen met een handicap bij toepassing van de wet van 27 februari 1987

26.729.743,44 euro. De informatie met betrekking tot deze actie op vlak van budget is echter onvolledig, aangezien er geen informatie is omtrent het budget dat gebruikt werd de overige jaren om deze maatregel te realiseren.

Voor actie 5 ontving de basisallocatie 245531343106 in 2018 een budget van 33.576.517 euro. De enveloppe voor sociale correctie in de taxshift was 50 miljoen euro.

Actie 16 omtrent de verhoging van het minimumpensioen van zelfstandigen tot het niveau van de werknemers : op de vraag wat het budget is dat *gebruikt* werd om de maatregel te realiseren, werd als antwoord gegeven: ' het budget *voorzien* in de begroting'.

Daarbovenop zijn er acties die geen budgettaire implicaties hebben of worden uitgevoerd met de eigen werkmiddelen van de desbetreffende administratie.

Zo werd voor actie 10 en 11 rond sociale tarieven geen extra budget voorzien, aangezien dit werd opgenomen in de dagelijkse werking van de FOD Economie.

Actie 47 geeft een goede beschrijving van het budget. Hier gaat het om de inschakeling van ervaringsdeskundigen in ziekenhuizen.

Het bedrag dat in de begroting werd *voorzien* om de actie te realiseren bedroeg in 2016 : 764.200€ en in 2017 : 809.200€. Dit budget werd volledig gesubsidieerd door RIZIV.

Het budget dat werd gebruikt om de maatregel te *realiseren*:

Jaar/Année	Basisallocatie/Allocation de base (*)	Bedrag/Montant
2015		17.113, 74 euros
2016		448.260, 78 euros
2017		605.813, 71 euros
2018		503.388, 21 euros

Samenvattend overzicht:

- budget **voorzien** om de actie te realiseren:
 - o Informatie beschikbaar: 28 acties
 - o Geen gegevens: 20 acties
 - o Acties zonder budgettaire implicaties: 11
 - o Andere: 2
 - Actie 34³⁶: besparingsmaatregel van 13.400.000€

³⁶ Actie 34: De Federale Regering zet in 2017 een herintegratieprogramma op voor de terugkeer naar werk en probeert specifieke opleidingsmogelijkheden te versterken om zo een snellere herintegratie op de arbeidsmarkt te bevorderen van de arbeidsongeschikte. Ten laatste 3 maanden na de start van de arbeidsongeschiktheid wordt een re-integratieplan en - voor wie het nodig is - tevens een tijdelijk herinschakelingstraject opgemaakt met prioritaire aandacht voor de (rest)mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Daarbij zal een multidisciplinaire aanpak centraal staan, met betrokkenheid van alle actoren. Hiertoe zal, met maximale garanties voor de privacy van betrokkene, ook een elektronische communicatietool worden ontwikkeld. De regering zal vervolgens voor al deze betrokken actoren een responsabiliserend systeem uitwerken. Daarnaast zullen regelmatige opvolgingsgesprekken worden georganiseerd, waarbij de voormalige werkgever en de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdienst betrokken worden.

- Actie 53³⁷: het bedrag dat wordt besteed aan juridische hulp is een gesloten enveloppe en wordt elk jaar besproken tijdens begrotingsonderhandelingen.

Specifiek voor het jaar 2018³⁸ werd er in 17 acties een budget **voorzien** voor een totaalbedrag van: 687.913.866,58€

- Budget **gebruikt** om de actie te realiseren:
 - Informatie beschikbaar: 14 acties
 - Geen gegevens: 43 acties – dit omvat tevens de 11 acties zonder budgettaire implicaties.
 - Betwistbare informatie: budget identiek aan voorzien budget (juist of enkel hernomen?): 4 acties

Specifiek voor het jaar 2018 werd er in 14 acties een budget **gerealiseerd** voor een totaalbedrag van: 149.734.249,2€

Beleidsvaluatie

Het derde federale armoedebestrijdingsplan geeft verschillende omschrijvingen van armoede. Zo kan armoede worden beschreven vanuit een monetair of niet monetair opzicht, zoals blijkt in de omschrijving ‘wat is armoede’ in hoofdstuk 1 van het federaal plan. En worden vervolgens in hoofdstuk twee 6 doelstellingen gedefinieerd en ontwikkeld op de vraag hoe we armoede bestrijden.

De **visie van het federale plan** moet echter voldoende duidelijk zijn om de kwantitatieve doelstellingen te kunnen afleiden uit acties met een nauwkeurige planning van de uitvoering van de acties (% van de actieve bevolking onder de armoededrempel - mannen / vrouwen, het aantal mensen die getroffen zijn door individuele acties (mannen, vrouwen, leeftijd, woonplaats, opleiding). Deze gegevens zijn beschikbaar bij de FOD Economie, bron Eurostat voor 2015, 2016, 2017 en 2018.

Het is essentieel dat het **doel van de evaluatie** wordt gedefinieerd tijdens de ontwikkeling van het plan. In eerste instantie moet hieraan een planning en een expliciete begroting worden besteed. Dit is onvoldoende uitgewerkt in dit 3e federaal armoedepan. Zo bestaat er waarschijnlijk een evaluatie van actie 57, maar deze is niet gedefinieerd of bekend.

Bij de formulering van acties ontbreekt het vaak aan informatie hoe de evaluatie zal verlopen, door wie deze zal worden uitgevoerd, volgens welk criterium en binnen welke tijdsplanning. Voor actie 8 *“In 2016 onderzoekt de minister voor Maatschappelijke Integratie of de regelgeving van het leefloon nog steeds aangepast is aan de huidige vormen van samenleven en/of van zorgen”* zou het interessant zijn om de verenigingen te kennen die het bedrag van leefloon zullen inschatten en hoe ze zullen doorgaan. Evenals het identificeren van de studies of analyses, het budget en de criteria die worden gebruikt om de vormen van samenleven en / of zorg in te schatten.

³⁷ Actie 53: De minister van Justitie zal de toegankelijkheid van het systeem van juridische tweedelijnsbijstand verhogen.

³⁸ De informatie beschikbaar voor het voorziene budget geldt voor 28 acties, weliswaar verspreid over verschillende jaren. Voor 2018 is hierover voor 17 acties info beschikbaar.

Voor bijvoorbeeld actie 45 rond het derdebetalersstelsel zou het interessant zijn geweest om de datum van de evaluatie, de beschikbare middelen voor de uitvoering ervan en de toegepaste methode te kennen.

Actie 1, 4 en 6 zijn transversale acties en vragen om een coördinatie van de informatie tussen verschillende administraties zoals FOD Financiën, FOD Werkgelegenheid en de FOD Volksgezondheid.

Om een post evaluatie van het plan mogelijk te maken, ontbreekt een causaal schema dat voorafgaandelijk aan het plan werd ontwikkeld. Dit schema moet de oorzaken van armoede identificeren om armoede aan te pakken om de daarbij horende materiële en immateriële gevolgen te reduceren.

De ontwikkeling van zo een causaliteitsschema is niet eenvoudig zoals de definities rond armoede aantonen. Armoede is complex en veelzijdig, waarbij materiële aspecten (in het bijzonder inkomen) en immateriële aspecten (sociale uitsluiting) worden gecombineerd. Bovendien zijn er veel gerelateerde aspecten die het moeilijk maken om het specifieke effect van elke maatregel te isoleren. Doch deze moeilijke oefening is essentieel om de complexiteit van het fenomeen te kunnen waarnemen, alsook om de evolutie van armoede te meten. Het bestrijden van armoede vraagt dan ook om een structurele lange termijn visie en niet om losse tijdelijke maatregelen.

In het plan werd er onvoldoende informatie vertrekt omtrent het budget voor het federaal plan armoedebestrijding en voor de individuele acties.

Het huidig plan lijkt enkel een evaluatie toe te laten beperkt tot de uitvoering van de maatregelen. Het bestrijden van armoede vraagt om een structurele lange termijn visie en niet om losse tijdelijke maatregelen.

Dit plan maakte het amper mogelijk om informatie te verzamelen over de impact van de maatregelen op de oorzaken van armoede, aangezien deze oorzaken nauwelijks worden toegelicht in het plan.

4. Conclusie en aanbevelingen

Uit bovenstaande is gebleken dat het plan moeilijk te evalueren blijkt gezien het ontbreekt aan duidelijke doelstellingen, budget, evaluatiemethode, indicatoren en/ of timing. Dit is het gevolg van het feit dat het Federaal armoedeplan een politiek engagement inhoudt en geen managementplan is. Weliswaar zijn er een aantal aanbevelingen mogelijk om het management van het plan te versterken en bijgevolg ook het politiek discours rond armoede aan te moedigen.

In dit punt worden enkele aanbevelingen opgesteld met het oog op een volgend federaal actieplan.

Impact van de beleidsmaatregelen op armoedebestrijding

Een grondige evaluatie vereist dat de verschillende actiepunten en beleidsmaatregelen in detail geanalyseerd worden, met een bijzondere aandacht voor de beleidsmaatregelen die een reële impact op de armoedevermindering beogen binnen een vooropgestelde termijn.

De sociale bescherming en uitkeringen zijn belangrijk om de armoede te beperken, maar schieten vaak tekort om mensen boven de armoededrempel te heffen. Bovendien doet de verhoging sociale minima tussen 2016 en 2018 de omvang van de armoede niet afnemen, aangezien de armoedegrens eveneens is gestegen in deze periode. Om de effectiviteit van de sociale minima te verhogen, dienen deze namelijk sterker te stijgen dan het welvaartsniveau.

De algemene vaststelling is dan ook dat de beleidsmaatregelen - zowel op federaal als de andere politieke niveaus - niet doeltreffend of toereikend genoeg zijn om de armoede terug te dringen.

Wat de vooruitgang van België op weg naar zijn nationale doelstellingen in het kader van de Europa 2020-strategie betreft, is het streefcijfer voor de arbeidsparticipatie van 73,2% nog altijd buiten bereik, ondanks een aanzienlijke hoeveelheid banen.³⁹

De lage arbeidsparticipatie en het hoge percentage in deeltijds werkende vrouwen blijft een uitdaging vormen. België combineert een relatief lage arbeidsparticipatie (67,7 %) met een hoge inactiviteitsgraad (26,7 %).

Met name de arbeidsmarkresultaten voor laagopgeleide oudere werknemers, eenoudergezinnen en personen met een migratieachtergrond liggen ver onder het niveau dat voor vergelijkbare groepen in andere lidstaten is vastgesteld. Dit is grotendeels te verklaren door structurele en groepsspecifieke factoren die de integratie op de arbeidsmarkt belemmeren. Sinds 2015 worden verschillende maatregelen ten uitvoer gelegd, zoals de taxshift en de herziening van de wet inzake loonvorming van 1996, om de arbeidskosten te verlagen, het kostenconcurrentievermogen te verbeteren en de prikkels om te werken te versterken. Hoewel een relatief hoog percentage vrouwen op de arbeidsmarkt actief is, is het percentage in deeltijds werkende vrouwen eveneens hoog. Bovendien werken vrouwen vaker op flexibele contracten dan mannen. Het hoge marginale effectieve belastingtarief en het stelsel van gezamenlijke belastingheffing creëren negatieve prikkels voor tweede verdiemers, vooral vrouwen, om langer te werken.

Een volgend federaal armoedeplan zal hier een antwoord op moeten bieden.

³⁹ <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-belgium-nl.pdf>

- Sommige bevolkingsgroepen kunnen beter worden geïntegreerd in de arbeidsmarkt. Inactiviteit en werkloosheid komen vooral voor bij laagopgeleiden, jongeren, personen met een migrantenachtergrond, ouderen en personen met een handicap;
- België kent een van de grootste verschillen bij het risico op armoede of sociale uitsluiting tussen personen met en zonder een handicap;
- Voor sommige specifieke groepen, zoals huishoudens met kinderen waar bijna niemand werk heeft, liggen de armoedepercentages boven het EU-gemiddelde.

Hoewel de inkomensongelijkheid en de ongelijke verdeling van welvaart stabiel en onder het EU-gemiddelde blijven, is de kinderarmoede relatief hoog en komt voornamelijk door het aantal kinderen in huishoudens die nagenoeg werkloos zijn. Kinderen uit kansarme milieus lijden onder ongelijkheid van kansen. Deze ongelijkheid wordt nog verergerd door het hoge en toenemende armoederisico waarmee kinderen van laagopgeleide ouders worden geconfronteerd (58,3 % in 2016, vergeleken met een EU-gemiddelde van 52,4 %).⁴⁰

Verhoogd en stijgend armoederisico bij bepaalde subgroepen:

- (éénouder)gezinnen met een zeer lage werkintensiteit (met of zonder kinderen),
- personen van buiten de EU, alleenstaande ouders, personen met een laag opleidingsniveau,
- de leeftijdsgroep 16 tot 24 jaar.

Inzetten op federale hefboomen in de strijd tegen armoede: Werk, sociale bescherming en fiscaliteit voor inkomensarmoede, toegang tot de verschillende overheidsdiensten, met name justitie en gezondheid.

Uitvoering en opvolging van het plan:

Armoedebestrijding is een maatschappelijke uitdaging die een transversaal beleid vereist. In dit verband moeten alle openbare diensten worden betrokken en moet worden geëvalueerd hoe zij kunnen bijdragen aan de bestrijding van armoede.

Om de voorbereiding en de follow-up van een transversaal beleid te waarborgen, moet het volgend plan blijk geven van een **inclusief proces**, zowel op het niveau van overheidsdiensten als van belanghebbenden, en in dialoog treden met mensen in armoede via onder meer de ervaringsdeskundigen en BAPN dat via haar structuur de regionale netwerken armoedebestrijding en de verenigingen waar armen het woord nemen groepeerd. De rolbepaling van de verschillende actoren (BAPN, Steunpunt tot bestrijding van armoede, Dienst Ervaringsdeskundigen van de POD Maatschappelijke Integratie, Caritas, Samenlevingsopbouw, VVSG, ATD 4e wereld, ...) en overlegstructuren (EU-2020 platform, IMC, ..) moeten in functie van een eventueel volgend Federaal plan armoedebestrijding meer worden afgelijnd. Ook de eventuele betrokkenheid van de actoren en overlegstructuren bij de concrete acties moet consistent worden gedefinieerd.

Deze diversiteit van de actoren moet toelaten een visie en strategie te ontwikkelen rekening houdend met de verschillende dimensies van een duurzame ontwikkeling; liggende in de lijn van de internationale engagementen die België genomen heeft in het kader van de SDG's en de Europese

⁴⁰ Idem.

Pijler van Sociale Rechten. Het is ook nuttig te vermelden dat het Steunpunt tot bestrijding van armoede momenteel een overlegproces over 'duurzaamheid en armoede' organiseert in functie van zijn volgende tweejaarlijkse Verslag 2018-2019 (publicatie in december 2019). De aanbevelingen kunnen dienen voor een volgend Federaal plan.

Het zou nuttig zijn om te coördineren, overleggen en in dialoog te gaan met alle belanghebbenden van het land om een gezamenlijk en een geïntegreerde en coherente aanpak met de 3 regio's te ontwikkelen met een realistisch tijdschema, gerichte thema's en doelgroepen.

Het plan moet gedragen worden door een uitgebouwd netwerk opdat het vervolgens kan worden uitgevoerd. De ontwikkeling van een platform voor coördinatie en overleg met de verschillende organisaties op federaal niveau met mensen met een mandaat om te beslissen, informatie te verzamelen, acties te volgen en indicatoren te verkrijgen om acties in het veld te evalueren, is cruciaal. De rol van het federaal netwerk van armoedeambtenaren ligt volledig in de lijn hiervan.

De visie van het federale plan van armoede moet voldoende duidelijk zijn om de kwantitatieve doelstellingen te kunnen afleiden uit acties met een nauwkeurige planning van de uitvoering van de acties. Dit kan aan de hand van:

- een databank (% van de actieve bevolking onder de armoededrempel, mannen / vrouwen, leeftijd, woonplaats, opleiding, invaliditeit). Deze gegevens zijn beschikbaar bij de FOD Economie, bron Eurostat ;
- aantal mensen die getroffen zijn door individuele acties in kaart brengen;
- bepalen van een kwantificeerbare doelstelling: aantal mensen in een staat van sociale uitsluiting in België;
- een methodologie ontwikkelen die wordt gebruikt om het aandeel personen die in een armoedesituatie leven, volgens nationale definities, te halveren;⁴¹
- de ontwikkeling van een causaal diagram voor het in kaart brengen van het complex fenomeen armoede met oog op het reduceren van materiële en immateriële gevolgen;
- het aantal maatregelen beperkt te houden, maar zeer concreet uit te werken naar een numeriek doel, met vermelding van de middelen om de actie uit te voeren;
- gebruik maken van beleidsvoorbereidend werk van de verenigingen waar armen het woord nemen en andere stakeholders; in het bijzonder de tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt tot bestrijding van armoede;
- een globaal budget opmaken voor het plan en voor maximaal 20 geprioriteerde gebudgetteerde individuele acties en niet langer 61;
- bij budgetcontroles bijstellingen doen op basis van beschikbare middelen;
- bepalen van duidelijke indicatoren op niveau van doelstellingen en maatregelen;
- verbintenis van iedere administratie volgens zijn prioriteiten, middelen en tijdschema.

⁴¹ Doelstelling volgens target 1.2 van SDG 1 voor 2030.

Bij iedere maatregel moet duidelijk gedefinieerd worden welke eventuele wetgevende veranderingen nodig zijn en wat het nodige budget is voor de uitvoering van de maatregel.

Het is belangrijk continuïteit te garanderen in de vaardigheden van het team verantwoordelijk voor de opmaak en voorbereiding van het plan, alsook de opvolging ervan.

Het zou nuttig zijn om over een totaal budget te beschikken voor het federaal armoedeplan alsook een jaarlijks budget per basisallocatie.

Voorwaarden en werkpunten voor een adequate evaluatie:

Uit deze evaluatie blijkt:

- Het is cruciaal de prioriteit te leggen op de concrete acties die effectief resultaat hebben op een vermindering van de armoedecijfers;
- Het is belangrijk dat acties in die zin worden geformuleerd dat het mogelijk is om ze te evalueren. Er moet met andere woorden een realistische, maar ambitieuze doelstelling naar voren worden geschoven waaraan vooraf indicatoren worden gekoppeld⁴²;
- Het is van belang om vooraf te bepalen hoe mensen in armoede als belanghebbenden betrokken kunnen worden in alle fases van het proces (opmaak, implementatie, evaluatie)
- Voor de prioritaire acties - zoals het verhogen van de sociale minima – dient er een grondige en idealiter onafhankelijke evaluatie te worden uitgevoerd.
- Er moet ex ante een bepaalde termijn worden afgesproken en een budget worden geraamd en vrijgemaakt.

In de conceptfase van de maatregelen en acties kan gebruik gemaakt worden van bestaande instrumenten op het vlak van ex ante evaluatie van de impact van de voorziene maatregelen in situaties van armoede. Tijdens een dergelijke ex ante evaluatie kunnen een aantal stakeholders betrokken worden in het evalueren van een mogelijke impact, en kan de maatregel in zijn ontwerp nog worden bijgesteld. Tijdens een dergelijk proces worden de betrokken administraties en uitvoerende instellingen ook geholpen in hun zoektocht naar pertinente informatie. Dit kan bevorderd worden door het ontwikkelen van een database van statistieken, volgens man/vrouw, leeftijd, woonplaats, opleiding, ...

Daarnaast kunnen ook bepaalde elementen/indicatoren geïdentificeerd worden die kunnen dienen in een ex post evaluatie.⁴³

Tot slot; armoedebestrijding vraagt om betrokkenheid van alle beleidsniveaus en – domeinen. Dit is ook gebleken uit de verschillende transversale acties die in dit derde federaal plan armoedebestrijding werden opgenomen.

De vooropgestelde EU 2020 doelstelling werd niet behaald, ondanks bijna de helft van de maatregelen uit het plan werden gerealiseerd en deze grotendeels betrekking hadden op de optrekking van de

⁴² Het is mogelijk nuttig hier het SMART-concept naar voor te schuiven dat in beleidsevaluaties regelmatig wordt gebruikt. Dit concept staat voor: a) Specifiek - Is de doelstelling eenduidig?; b) Meetbaar - Onder welke (meetbare/observeerbare) voorwaarden of vorm is het doel bereikt? c) Acceptabel - Zijn deze doelen acceptabel voor de doelgroep en/of het management? d) Realistisch - Is het doel haalbaar? e) Tijdsgebonden - Wanneer (in de tijd) moet het doel bereikt zijn?

⁴³ Zie ook de nota van het Steunpunt tot bestrijding van armoede (te verschijnen): 'Ex ante analyse van de impact van regelgeving op armoede: aandachtspunten om het instrument te versterken'

minimumuitkeringen. Om de effectiviteit van de sociale minima te verhogen, dienen deze immers sterker te stijgen dan het welvaartsniveau.

Het is cruciaal om bij een volgende Federaal Plan Armoedebestrijding de acties zo te formuleren dat er vooraf een duidelijke doelstelling, termijn, evaluatiemethode/indicatoren, verantwoordelijke uitvoerder en budget bepaald wordt; dit in lijn met de hoger vermelde aanbevelingen.

Bijlage 1: Evaluatoren deelaspecten

1. Stakeholdersbetrokkenheid: Steunpunt en BAPN
2. Indicatoren: Werkgroep sociale indicatoren van de FOD sociale Zekerheid
3. Duurzaamheid Federaal instituut voor Duurzame Ontwikkeling
4. Budgetten en beleidsevaluatie: FOD Bosa
5. Communicatie: Communicatiedienst POD MI
6. Gendergelijkheid Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen