



observatoire
social
européen
•
osservatorio
sociale
europeo

DE EUROPESE STRATEGIE INZAKE ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING

Ramón PEÑA-CASAS
Christophe DEGRYSE
Philippe POCHET

Met de steun van de Europese Commissie met de medewerking van het Belgisch
Federaal Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu
Bestuur van de Maatschappelijke Integratie

1e trimester 2002

INHOUDSTAFEL

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 5 |
| Inleiding en samenvatting | 7 |
| Fiche 1 : De Open coördinatiemethode op het gebied van de sociale uitsluiting | 11 |
| Fiche 2 : Gemeenschappelijke definities | 13 |
| Fiche 3 : Gemeenschappelijke doelstellingen | 15 |
| Fiche 4 : Gemeenschappelijke indicatoren | 17 |
| Fiche 5 : Structurele indicatoren van sociale cohesie | 19 |
| Fiche 6 : Welke indicatoren voor armoede en sociale uitsluiting? | 23 |
| Fiche 7 : De Nationale Actieplannen | 27 |
| Fiche 8 : Het Belgische Plan | 33 |
| Fiche 9 : Het communautaire actieprogramma 2002-2006 | 39 |
| Fiche 10 : De rol van de sociale diensten in de strijd tegen armoede | 41 |
| Bijlage 1 : De strijd tegen armoede en sociale uitsluiting: juridische basis en mijlpalen | 45 |
| Bijlage 2 : Beperkingen van de Europese indicatoren van niveau 1 | 48 |

VOORWOORD

Het project « Europa » is in volle ontwikkeling. Sinds 1 januari 2002 kunnen we Europa zelfs letterlijk vastpakken. De EURO is op korte tijd ingeburgerd als financieel bindmiddel. Ondertussen is ook de Conventie opgestart die het toekomstig Europa in model moet gieten. Bovendien is Europa nog altijd een van de meest welvarende regio's van de wereld.

Alleen : er is ook een achterkant aan de blinkende EURO. In Europa wonen ook 65 miljoen mensen (18 %) die over minder dan 60 % van het mediaan inkomen beschikken en daardoor het risico lopen in armoede te vervallen. Meer dan 14 miljoen mensen of 8 % van de beroepsbevolking is werkloos.

Laat het duidelijk zijn : zolang een zo grote groep van mensen uitgesloten wordt, kunnen we het project Europa niet als « af » beschouwen.

We hebben dan ook steeds onze uitdrukkelijke steun gegeven aan het Lissabon-proces, de strategie tegen sociale uitsluiting. Tegen 2010 moet armoede uitgeroeid zijn, zo stelden de conclusies van de Europese Raad van Lissabon met de meeste nadruk. In de opeenvolgende Europese raden werden de doelstellingen en de methodieken daarna verfijnd. Kern van de strategie is de open methode van coördinatie, die verschillende instrumenten omvat: gezamenlijke doelstellingen om te beginnen, tweejaarlijkse Nationale Actieplannen Sociale Insluiting waarin acties opgenomen worden die de doelstellingen moeten concretiseren, indicatoren om de voortgang te meten, ervaringsuitwisseling op basis van « peer review » en het uitwisselen « good practices », een gezamenlijke rapportering in een Joint Report van de Commissie en de Raad. Dit alles aangevuld met het 5 –jarig Communautaire actieprogramma Armoedebestrijding.

Ook al gaat het hier om een « zachte » vorm van convergentie, de meerwaarde mag niet onderschat worden. De actieplannen zijn evenzovele kristallisatiepunten, ook en vooral in de Lidstaten zelf, voor de inspanningen om sociale uitsluiting tegen te gaan. De indicatoren zorgen voor een meetbaarheid van de vooruitgang. Maar het is vooral het continue proces van uitwisseling en dialoog tussen alle actoren die de drijvende kracht is achter de open methode van coördinatie. Alle actoren moeten gemobiliseerd worden. De doelstelling is niet mis te verstaan. De professionele netwerken bekleden daarbij een centrale rol. Maar ook de doelgroep, de mensen om wie het gaat, moeten op een actieve wijze betrokken worden.

Tijdens het Belgisch voorzitterschap zijn er heel wat inspanningen geleverd om de open methode van coördinatie te concretiseren : het Communautair Actieprogramma werd goedgekeurd, er kwam een lijst met gezamenlijk overeengekomen indicatoren en het eerste Joint Report werd aangenomen. Om het idee van dialoog nog te onderstrepen heb ik ook een eerste Ontmoeting van Mensen die in Armoede Leven georganiseerd in Brussel.

Het is in dezelfde lijn dat ik mijn steun heb toegezegd aan het initiatief van het Reseau Social Européen en de Verenigingen van OCMW –secretarissen en het Observatoire Social Européen om een tweedaagse conferentie te organiseren en in een bijhorende publicatie de Europese Strategie inzake Armoede en Sociale Uitsluiting uiteen te zetten.

We staan immers nog maar aan het begin van een lange weg. Over de doelstellingen zijn we het eens. De praktijk is in elke Lidstaat echter verschillend. Het komt er dan ook op aan van elkaar te leren, ervaringen uit te wisselen, te dialogeren over de aanpak, goede voorbeelden over te nemen, de grenzen van de mogelijkheden af te tasten om mislukkingen te vermijden. Daarvoor zijn actieve netwerken nodig die informatie verzamelen en verdelen, die zelf actief ervaringen inbrengen, die zelf de handen uit de mouwen steken. We zullen immers alle krachten moeten bundelen om sociale uitsluiting tegen te gaan. De ambitie reikt hoog. Maar we hebben geen keus : de zorg voor alle inwoners, ook en zeker de meest zwakke, moet het leidmotiv zijn en blijven. Anders zetten we het Europese project zelf op de helling.

Johan VANDE LANOTTE

INLEIDING EN SAMENVATTING

De Europese Unie gaat er meestal van uit dat een specifiek «sociaal model» dat in de loop van de XIXde en XXste eeuw tot stand is gekomen, deel uitmaakt van haar historisch erfgoed. Dit model zou de lidstaten behoeden voor situaties van armoede «op z'n Amerikaans». Hoewel de Europese sociale-zekerheidssystemen tot de best ontwikkelde in de wereld behoren, moet men toch vaststellen dat de armoede in onze landen niet is uitgeroeid. Op dit ogenblik leven meer dan 65 miljoen mensen – of 18% van de bevolking van de Europese Unie – met minder dan 60% van het nationale mediaaninkomen (de drempel van de lage inkomens waarmee de levensstandaard van een bevolking wordt gemeten). Sommigen besluiten hieruit dat een staat die groter is dan Frankrijk, een armoedestaat, eigenlijk een soort 16^{de} lidstaat van de Unie vormt. Al wie in die «staat» leeft, ondervindt veel moeite om volwaardig deel te nemen aan het sociaal leven. De voorbije tien jaar werd er weinig vooruitgang geboekt op dit gebied en men kan zich afvragen of deze situatie het idee dat Europa de kampioen van de sociale rechtvaardigheid en solidariteit is, niet op de helling zet.

Wat doet Europa?

Het Europese beleid voor bestrijding van de sociale uitsluiting bleef lange tijd beperkt tot enkele acties die waren afgestemd op bepaalde doelgroepen met specifieke behoeften (bejaarden, gehandicapten...). Eén van deze acties aan de rand was een – karig bedeed – «Armoede» programma, dat aan het einde van de jaren «70 werd ingevoerd, net als naderhand het Observatorium van de beleidsmaatregelen voor de strijd tegen de uitsluiting. Vooral de economische opbouw van Europa telde en er was geen juridische grondslag om de Commissie in staat te stellen om op dat gebied meer gedurfde initiatieven te ontwikkelen. In 1998 onderstreepte het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen dat de Commissie niet het recht had (bij gebrek aan een juridische grondslag) om acties voor bestrijding van de armoede te financieren. Sommige lidstaten hadden zich trouwens ook uitgesproken tegen het idee dat de Europese Unie op dit domein bevoegdheden zou krijgen.

Maar geleidelijk heeft de mening zich verspreid dat de Europese Unie haar bijdrage moest leveren tot de strijd tegen sociale uitsluiting. Die omslag kwam er naar aanleiding van een arrest van het Hof van Justitie, maar ook na de wisseling van de politieke meerderheid in Duitsland, Groot-Brittannië en Frankrijk. Het verdrag van Amsterdam en naderhand van Nice hebben de Unie de opdracht gegeven om het optreden van de lidstaten in hun strijd tegen sociale uitsluiting te ondersteunen en aan te vullen.

In het verlengde van deze verdragen worden op dit ogenblik nieuwe werkmethodes op Europees niveau «uitgetest». Niet dat men aan de Unie exclusieve politieke bevoegdheden wil verlenen, het gaat eerder om een poging tot coördinatie van de acties van de lidstaten en om het verwerven van expertise en gemeenschappelijke referentiepunten.

In het verdrag van de Europese Gemeenschap bepaalt artikel 136 de algemene doelstellingen van het sociaal beleid. Die hebben te maken met het bevorderen van de werkgelegenheid, het verbeteren van de levens- en arbeidsomstandigheden, een adequate sociale bescherming, de sociale dialoog, het ontwikkelen van human resources en de **strijd tegen sociale uitsluiting in allerlei vormen**.

Hoewel deze tekst de strijd tegen uitsluiting als een Europese doelstelling erkent (wat zoals gezegd al een vooruitgang op zich is), sluit hij echter de harmonisatie van de wettelijke en reglementaire bepalingen op dit domein volledig uit. Met andere woorden: Europa mag sociale uitsluiting bestrijden, maar niet met richtlijnen, minimale voorschriften of wetgevende (dwingende) akten. De enige middelen die dan nog overblijven, zijn *«maatregelen om de samenwerking tussen lidstaten aan te moedigen door middel van initiatieven ter verbetering van de kennis, het ontwikkelen van informatie-uitwisseling en «best practices», het bevorderen van een vernieuwende aanpak en het evalueren van ervaringen»*. Hetzelfde geldt voor andere vraagstukken die verband houden met de modernisering van de systemen voor sociale bescherming.

“Open coördinatiemethode”

Binnen de beperkingen van deze context heeft sinds 2000 geleidelijk een Open coördinatiemethode ingang gevonden op het gebied van de sociale uitsluiting. Die methode verkeert nog in een beginfase. De Vijftien hebben om te beginnen in december 2000 (Europese Raad van Nice) een reeks gemeenschappelijke doelstellingen van zeer algemene aard bepaald en goedgekeurd.

Deze doelstellingen vormen een leidraad voor de lidstaten bij het uitwerken van «nationale actieplannen voor insluiting». Elke lidstaat heeft in juni 2001 een eerste actieplan ingediend. Deze documenten werden door de Commissie onderzocht in het licht van de gemeenschappelijk overeengekomen doelstellingen. Een eerste reeks gemeenschappelijke indicatoren, die de grondslag vormen voor de evaluatie, werden tijdens de Raad van Laken in december 2001 goedgekeurd.

Bovendien werd in verband met de Open coördinatiemethode door de Commissie een actieprogramma voor een periode van vijf jaar voorgesteld. Het is goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad. In tegenstelling tot de doelstellingen van vroegere «Armoede» programma's gaat het niet langer om het financieren van enkele proefprojecten, waarvan de ruimere verspreiding achteraf onzeker is. Er worden drie doelstellingen vooropgesteld: het begrip van het verschijnsel sociale uitsluiting verbeteren, het vermogen van de actoren om sociale uitsluiting efficiënt aan te pakken ontwikkelen en samenwerking en het trekken van lessen in de context van de nationale actieplannen bevorderen. Over dit programma werd tussen de Raad en het Europees Parlement in september 2001 een akkoord bereikt dat zal worden voorzien van een budget van 75 miljoen euro.

Algemene evaluatie

Als men bedenkt dat nauwelijks enkele jaren geleden sommige landen van de EU weigerden om ook maar één euro uit te geven voor een onwaarschijnlijke Europese strijd tegen armoede, dan moet men wel erkennen dat er op korte tijd een aanzienlijke vooruitgang is geboekt. In de Verdragen van Amsterdam (1997) en Nice (2001 – wordt momenteel geratificeerd) werd een juridische basis gelegd. Door de opkomst van de Open coördinatiemethode is het debat, dat men afgesloten waande, opnieuw op gang gekomen. In 2000 en 2001 is het proces vrij snel gevorderd. De nog onbeantwoorde vragen gaan hoofdzakelijk over de pertinentie van de indicatoren die zullen worden goedgekeurd. En

meer algemeen over het vermogen van de regeringen om de monetaire armoede terug te dringen in een «geglobaliseerde» wereld waarin de sociale en geografische ongelijkheid eerder toeneemt dan vermindert. Temeer omdat de vraag naar de kostprijs van de vermindering van de armoede nog altijd geen rechtstreeks antwoord heeft gekregen.

In bijgevoegde fiches zullen wij de volgende thema's diepgaand analyseren:

- Fiche 1 : De Open coördinatiemethode op het gebied van de sociale uitsluiting
- Fiche 2 : Gemeenschappelijke definities
- Fiche 3 : Gemeenschappelijke doelstellingen
- Fiche 4 : Gemeenschappelijke indicatoren
- Fiche 5 : Structurele indicatoren van sociale cohesie
- Fiche 6 : Welke indicatoren voor armoede en sociale uitsluiting?
- Fiche 7 : De Nationale Actieplannen
- Fiche 8 : Het Belgische Plan
- Fiche 9 : Het actieprogramma van de Unie 2002-2006
- Fiche 10 : De rol van de sociale diensten in de armoedebestrijding

Bijlage 1 :

De strijd tegen armoede en sociale uitsluiting: juridische basis en mijlpalen

Bijlage 2 :

Beperkingen van de Europese indicatoren van niveau 1

FICHE 1 : DE OPEN COÖRDINATIEMETHODE OP HET GEBIED VAN DE SOCIALE UITSLUITING

De Top van Lissabon had beslist een *Open coördinatiemethode (OMC)* als een aanvullend instrument voor de traditionele actiemiddelen van de Unie (wetgevend, sociale dialoog, Sociaal Fonds) in te voeren in de strijd tegen de sociale uitsluiting. Met deze methode was het mogelijk om het Europese sociale proces snel nieuw leven in te blazen door een dialoog op gang te brengen en door op een domein dat lang tot de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaten behoorde, de aandacht te richten op gemeenschappelijke doelstellingen. De eerste doelstelling van de OMC bestaat er immers in om «good practices» uit te wisselen en het beleid van de lidstaten beter te coördineren en te bundelen ten opzichte van de gemeenschappelijke doelstellingen van de Unie. Maar wat is nu de essentie van de OMC ?

Volgens de kenmerken van de OMC, zoals die op de Raad van Lissabon werden aangehaald, bestaat dit coördinatieproces uit vier elkaar aanvullende stappen:

1. het bepalen van krachtlijnen (gemeenschappelijke doelstellingen) voor de Unie, in combinatie met een uitvoeringskalender op korte, middellange en lange termijn. De kalender wordt door de lidstaten bepaald;
2. het vertalen van de gemeenschappelijke doelstellingen in een nationaal en regionaal beleid (nationale actieplannen). Daarbij worden specifieke doelstellingen bepaald en maatregelen genomen die rekening houden met de nationale en regionale diversiteit;
3. het bepalen van kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en van criteria voor het evalueren van de beste prestaties in de wereld. De criteria moeten zijn aangepast aan de behoeften van de lidstaten en van de diverse sectoren om onderlinge vergelijking van «best practices» mogelijk te maken;
4. ten slotte het opvolgen, evalueren en onderzoeken door «pairs», zodat iedereen er leringen uit kan trekken.

In dit proces vinden we bijna dezelfde stappen terug als bij de werkgelegenheid (Europese strategie voor de werkgelegenheid). De beroemde «krachtlijnen voor de werkgelegenheid» zijn hier echter vervangen door «gemeenschappelijke doelstellingen», die soepeler en minder autoritair zijn. Elke lidstaat kan daarbij zelf uitmaken of er al dan niet voorrang aan wordt gegeven. Nog een verschil met de strategie voor de werkgelegenheid is dat er duidelijk minder nadruk valt op het gedeelte «prestatieverbetering» en vergelijking daarvan, dan op het gedeelte *situatieverbetering* in de Unie.

In december 2000 heeft de Europese Raad van Nice de gemeenschappelijke doelstellingen in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting goedgekeurd (zie fiche nr. 3). In juni 2001 hebben de vijftien lidstaten hun Nationale Actieplannen ingediend (zie fiche nr. 6). De Commissie heeft in oktober 2001 een ontwerp van gemeenschappelijk evaluatierapport over deze plannen gepubliceerd. Na bespreking ervan met de lidstaten is een Gemeenschappelijk

Rapport opgesteld. Onder meer op basis van deze bijdragen hebben het Belgische Voorzitterschap van de Europese Unie en het Comité voor Sociale Bescherming tijdens de Raad van Laken in december 2001 een reeks indicatoren, of toch ten minste de grondslag ervan, doen goedkeuren. Deze indicatoren zullen worden gebruikt om onder «peers» de vooruitgang die er bij de verwezenlijking van de doelstellingen wordt geboekt, te evalueren.

De Open coördinatiemethode heeft tot doel om een groot aantal actoren te laten deelnemen. In het kader van de armoede en de sociale uitsluiting onderzoekt het Comité voor de Sociale Bescherming, telkens wanneer het dat nodig vindt, de organisaties die de armen en de uitgesloten personen vertegenwoordigen. Die laatste categorie heeft trouwens reeds een aantal indicatoren voorgesteld. Er werd overeengekomen dat de toekomstige indicatoren in een dialoog met de minstbedeelden en hun organisaties moeten worden opgesteld. De lokale openbare actoren moeten aan deze dialoog kunnen deelnemen. Het is echter ook belangrijk dat de verbintenissen van de nationale regeringen worden opgevolgd. Wij geven hier als voorbeeld de becijferde verbintenissen van Portugal. Dergelijke verbintenissen zijn niet uitsluitend nationaal: ook op Europees niveau moet worden gecontroleerd of ze worden nagekomen.

Actieplannen : de verbintenissen van Portugal

(verbintenissen die de Portugese regering is aangegaan in haar NAP)

Om de strategische doelstellingen te bereiken moet het Plan de volgende **grote uitdagingen** beantwoorden:

- De **kinderarmoede** vóór 2010 uitroeien;
- Het **armoedepercentage** dat in 1995 nog 23% bedroeg, tegen 2005 verminderen tot 17% om het Europese gemiddelde te bereiken.
- De **absolute armoede** vóór 2005 met 50% verminderen;
- In de loop van de volgende twee jaar vijftig «**Contracten voor Sociale Stadsontwikkeling**» invoeren. Zij hebben tot doel om steden van insluiting te doen ontstaan dankzij convergentie van de middelen en de instrumenten die nodig zijn voor de stedelijke territoriale gemeenschappen en die integraal beheerd worden door de bijdragen van de diverse nationale, regionale en lokale openbare en privé-actoren;
- Het programma «**Plattelandleven en Sociale Ontwikkeling**» lanceren. Dit programma behelst de diverse instrumenten en initiatieven voor geïntegreerde lokale ontwikkeling van de omringende plattelandsgemeenschappen;
- Erop toezien dat binnen een termijn van één jaar alle personen die zich in een situatie van sociale uitsluiting bevinden individueel benaderd worden door lokale diensten voor sociale actie met het oog op een actieve toenadering. Deze actie moet gericht zijn op het ondertekenen, binnen een termijn van één jaar, van een **contract van sociale insluiting** dat aangepast is aan hun concrete situatie en dat, afhankelijk van het geval, maatregelen omvat op het gebied van onderwijs en opleiding, werkgelegenheid, woongelegenheid, gezondheid, sociale bescherming, inkomen en toegang tot diensten;
- De hierboven vermelde termijn terugbrengen tot drie maanden wanneer het gaat om **kinderen en jongeren**, waarbij er steeds specifieke maatregelen moeten worden genomen met het oog op hun terugkeer naar school of naar hun aanvankelijke opleiding;
- Een **telefoonlijn voor noodhulp** oprichten die nauw samenwerkt met de **Centra voor Sociale Urgentie van de Districten**. Deze telefoonlijn moet permanent bemand zijn en iedereen die zich in een noodsituatie bevindt – zoals daklozen, personen die het slachtoffer zijn van geweld, kinderen die in gevaar verkeren – oriënteren naar diensten voor eerstelijnsopvang en –onthaal.

FICHE 2 : GEMEENSCHAPPELIJKE DEFINITIES

Het kan verbazing wekken, maar de beslissing om de acties in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting te coördineren heeft een complex politiek debat op gang gebracht over de definities die moeten worden gegeven aan armoede en sociale uitsluiting en over de meest pertinente doelstellingen die gemeenschappelijk moeten worden nagestreefd. Armoede wordt niet op dezelfde manier bekeken – of beleefd – in Lissabon en in Stockholm; de na te streven doelstellingen zijn niet «spontaan» dezelfde in Athene en in Londen... De Vijftien lidstaten kunnen bijgevolg alleen maar een coördinatiemethode invoeren als ze veel werk verrichten voor het harmoniseren van definities, doelstellingen en evaluatie-indicatoren.

Terwijl armoede op basis van het inkomen kan worden geëvalueerd, is de kwestie van de sociale uitsluiting multidimensionaal, of met andere woorden: ze kan worden bekeken vanuit een hele reeks, onderling verbonden dimensies. Het is niet mogelijk om een mechanisch verband te leggen tussen enerzijds tekorten of negatieve kenmerken van deze dimensies en anderzijds sociale uitsluiting. Men kan hoogstens zeggen dat het in diverse mate cumuleren van deze negatieve aspecten door individuen deze individuen in een situatie met verhoogd risico op uitsluiting doet terechtkomen. Aan de begrippen armoede en uitsluiting moet ook het begrip onzekerheid worden toegevoegd. Het gaat dan om een soort tussenstadium, een preciaire toestand of wereld van onzekerheid, waarin een knik in de beroepsloopbaan (een ontslag) of een persoonlijke omslag (echtscheiding, ongeval...) een persoon in armoede en uitsluiting kan doen terechtkomen.

Op Europees niveau wordt een goed begrip van armoede en sociale uitsluiting nog complexer gemaakt door het ontbreken van een consensus over de rol en het relatieve belang van diverse dimensies die te maken hebben met sociale uitsluiting. Deze divergentie heeft onder meer te maken met de verschillende «tradities» in de sociale en culturele modellen van de lidstaten. Zo staat de Angelsaksische traditie die sociale uitsluiting louter vanuit het individu benadert, tegenover de «continentale» traditie die eerder naar sociale groepen kijkt. De Europeanen hanteren bijgevolg geen gemeenschappelijk concept van sociale uitsluiting. In de loop der jaren is er echter toch min of meer een consensus gegroeid over domeinen die belangrijk zijn als men het heeft over sociale uitsluiting (huisvesting, gezondheid, onderwijs en opleiding...).

Er bestaat een definitie van armoede die als gemeenschappelijk kan worden beschouwd, aangezien ze uitgaat van de Europese Unie. De «officiële» definitie van armoede, die is goedgekeurd in het kielzog van de programma's voor armoedebestrijding en die op dit ogenblik als referentie op Europees niveau door de Commissie wordt gehanteerd, verschijnt officieel voor het eerst in een beslissing van de Raad van 19 december 1984:

«worden als arm beschouwd, personen, gezinnen of groepen van personen van wie de (materiële, culturele en sociale) middelen zo beperkt zijn, dat ze zijn uitgesloten van het minimale

levenspeil dat als aanvaardbaar wordt beschouwd in de lidstaat waar zij wonen.»

Hierin is wat bekend staat als de relatieve definitie van armoede terug te vinden. Volgens deze definitie wordt armoede gekenmerkt door verscheidene dimensies, afhankelijk van het soort middelen dat beschouwd wordt, kan het gaan om personen of groepen en wordt ze bepaald door het gemiddelde ontwikkelingsniveau van elke lidstaat.

Deze definitie werd door Eurostat (Het statistisch bureau van de Europese Gemeenschappen) operationeel gemaakt voor gebruik in een Europese context door ze te verbinden met het begrip inkomen als referentiedrempel: *een gezin wordt als arm beschouwd als zijn inkomen onder een bepaald niveau ligt, dat ook bekend staat als armoededrempel en dat op 60% ligt van het gestandaardiseerde netto mediaan inkomen per consumptie-eenheid* (1). De drempel van 60% van het mediaan inkomen wordt sinds 1999 door Eurostat gebruikt als referentie, maar ook andere drempels zijn mogelijk en worden ook gebruikt, meer bepaald op nationaal niveau, wat soms voor verwarring zorgt.

Armoedepercentage (60 % van het mediaan inkomen)

| | Ongeveer 20 % | | | | | Ongeveer 15 % | | | | | Ongeveer 10 % | | | | |
|-------------|---------------|-----------|----------|------------|----------|---------------|----------|----------|----------|-----------|---------------|----------|----------|-----------|------------|
| | <i>P</i> | <i>EL</i> | <i>I</i> | <i>IRL</i> | <i>E</i> | <i>F</i> | <i>B</i> | <i>D</i> | <i>A</i> | <i>UK</i> | <i>NL</i> | <i>L</i> | <i>S</i> | <i>DK</i> | <i>FIN</i> |
| 1995 | 23 | 22 | 20 | 19 | 20 | 16 | 17 | 15 | 13 | 22 | 11 | 12 | - | 12 | - |
| 1996 | 22 | 21 | 20 | 19 | 19 | 17 | 16 | 14 | 14 | 18 | 12 | 12 | - | 10 | 8 |
| 1997 | 23 | 22 | 19 | 20 | 19 | - | 15 | - | 13 | - | 14 | - | 12 | 10 | 9 |

Bron : Eurostat, ECHP.

Deze definitie houdt concreet in dat armoede wordt gelijkgesteld met inkomensarmoede. Armoede wordt dus bepaald op basis van inkomensdistributie. Dat biedt het ogenschijnlijke voordeel dat gebruik en het maken van vergelijkingen eenvoudig zijn. Maar deze distributie is niet precies gekend en wordt geëvalueerd op basis van panels of enquêtes. De uiteenlopende definities en methodes daarvan leiden tot aanzienlijk andere waarden. Er bestaan ook andere benaderingen van armoede, afhankelijk van het standpunt dat men inneemt (subjectief, administratief, of in relatie tot de levensomstandigheden of het cumuleren van sociale achteruitstelling op diverse domeinen van integratie in de samenleving)(2).

Een becijferde maatstaf bestaat alleen voor de armoede, niet voor onzekerheid (precariteit) en uitsluiting. Men kan weliswaar een kwantitatieve armoedegraad bepalen, maar het is onmogelijk om een uitsluitingsgraad te hanteren. Men kan alleen maar proberen na te gaan hoe groot het aantal personen is dat te lijden heeft van elke specifieke uitsluitingsdimensie (lage onderwijs- en/of opleidingsgraad, slechte huisvesting, slechte gezondheid...), maar men kan deze dimensies niet cumuleren voor de individuen. Er is dan ook alleen maar een indirecte politieke benadering van uitsluiting op basis van indicatoren mogelijk.

-
- (1) Het inkomen wordt gestandaardiseerd op basis van een equivalentieschaal (OESO gemodificeerd) die rekening houdt met de besparing in de consumptie door schaalvergroting waarvan bijkomende leden van een gezin genieten (consumptie-eenheden). Het inkomen wordt op Europees niveau uitgedrukt in koopkrachtstandaarden. Men gebruikt KKP's (koopkrachtpariteiten) om elke munt van een lidstaat te converteren in een gemeenschappelijke munt, de KKS (koopkrachtstandaard). Met elke eenheid van de KKS kan men gedurende een bepaald jaar dezelfde hoeveelheid goederen en diensten kopen in de diverse lidstaten.
 - (2) Verdere informatie over de diverse methodes om de begrippen armoede en sociale uitsluiting te vatten zijn te vinden in het rapport van het Observatoire social européen: "Monétaire en niet-monétaire indicateurs van armoede en sociale uitsluiting in Europees perspectief", dat op de Internetsite van het OSE (<http://www.ose.be>) beschikbaar is.

FICHE 3 : GEMEENSCHAPPELIJKE DOELSTELLINGEN

De Europese Raad van Nice heeft in december 2001 de gemeenschappelijke doelstellingen van de Unie in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting goedgekeurd. Dat was meteen ook het startschot van de OMC op dit gebied. Het afbakenen van gemeenschappelijke doelstellingen is de eerste stap van de OMC. Deze doelstellingen werden overeengekomen in het kader van de werkzaamheden van het huidige «Comité voor sociale bescherming».

De doelstellingen die zo werden vastgelegd proberen rekening te houden met het multidimensionale karakter van armoede en sociale uitsluiting en met de complexiteit van de vormen die beide kunnen aannemen. Deze multidimensionaliteit houdt in dat er een grote waaier aan beleidsopties nodig is om de doelstellingen te bereiken in het kader van deze strategie, terwijl binnen de beleidsopties voorrang moeten worden gegeven aan werkgelegenheid en sociale bescherming. Elke lidstaat heeft de vrijheid om verscheidene dimensies naar voren te schuiven, afhankelijk van de specifieke nationale situatie. Het betreft dus een soepele aanpak en zeker geen keurslijf. De gemeenschappelijke doelstellingen zijn gebundeld in vier algemene doelstellingen:

1. De deelname aan de arbeidsmarkt en de toegang tot alle middelen, rechten, goederen en diensten bevorderen:

Deel A: Werkgelegenheid

- door de toegang tot een duurzame en kwaliteitsvolle baan te bevorderen;
- door voor kwetsbare personen begeleidingstrajecten naar werkgelegenheid te voorzien en door een opleidingsbeleid te voeren;
- door beroeps- en gezinsleven beter op elkaar af te stemmen;
- door de mogelijkheden voor opname in de sociale economie te gebruiken; door een breuk in de beroepsloopbaan te voorkomen door de capaciteit tot opname in een carrière te bevorderen.

Deel B: Middelen, rechten, goederen en diensten

- door sociale beschermingssystemen te organiseren die:
 - iedereen de middelen garanderen die nodig zijn om in overeenstemming met de menselijke waardigheid te leven;
 - helpen om de obstakels voor een baan uit de weg te ruimen door ervoor te zorgen dat het nemen van een baan gepaard gaat met een hoger inkomen en door de capaciteit tot opname in het beroepsleven te bevorderen;
- door een beleid in te voeren dat iedereen toegang geeft tot een fatsoenlijke woning, tot gezondheidszorg, onderwijs, justitie...

2. risico's op uitsluiting voorkomen:

- door erover te waken dat iedereen in gelijke mate de voordelen geniet die de kennismaatschappij en de nieuwe informatie- en communicatietechnieken kunnen brengen;

- door een beleid te voeren dat erop gericht is om breuken in de bestaansvoorwaarden, die tot situaties van uitsluiting kunnen leiden, te voorkomen;
- door de gezinssolidariteit in al haar vormen te bewaren.

3. de meest kwetsbaren beschermen:

- door de sociale integratie te bevorderen van mannen en vrouwen die, onder meer wegens hun handicap of het feit dat zij behoren tot een sociale groep die bijzondere insluitingsmoeilijkheden ondervindt, het risico lopen om geconfronteerd te worden met situaties van aanhoudende armoede;
- door situaties van sociale uitsluiting die kinderen treffen te elimineren, zodat zij alle kansen op insluiting krijgen;
- door algemene acties op te zetten ten voordelen van gebieden die te maken hebben met uitsluiting.

4. alle actoren mobiliseren:

- door, aangepast aan de nationale praktijk, de participatie en uitdrukingsmogelijkheden van uitgesloten personen over hun situatie en over het beleid en de acties die voor hen gevoerd worden, te bevorderen;
- door de integratie van de strijd tegen uitsluiting in elk beleid te verzekeren. Hiertoe moeten alle politieke overheden op nationaal, regionaal en lokaal niveau worden gemobiliseerd;
- door geschikte procedures en coördinatiestructuren te ontwikkelen;
- door de administratieve en sociale diensten aan te passen aan de behoeften van personen die in een situatie van uitsluiting leven en door de actoren op het terrein bewust te maken voor deze behoeften;
- door dialoog en partnerships tussen alle openbare en privé-actoren (sociale partners, NGO's, sociale diensten) te bevorderen;
- door alle burgers aan te sporen hun verantwoordelijkheid op te nemen en daden te stellen in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting;
- door de sociale verantwoordelijkheid van de bedrijven te bevorderen

De lidstaten, die aangespoord zijn om beleidsdaden te stellen die voortvloeien uit de toepassing van de bovenvermelde doelstellingen op nationaal en regionaal gebied, hebben in juni 2001 Nationale Actieplannen voor de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting ingediend.

Het is bijgevolg duidelijk dat de sociale diensten betrokken zijn bij de verwezenlijking van doelstelling 4, aangezien zij als sociale actoren moeten deelnemen aan het proces en aan de dialoog en zich dus ook als zodanig structureren. Zij hebben bovendien ook een specifieke rol, want zij moeten zich beter aanpassen aan de specifieke behoeften van arme en uitgesloten personen. De sociale diensten vervullen in dit opzicht een sleutelrol: zij staan op het kruispunt tussen vraag en aanbod van dergelijke diensten en kunnen dus het beste de problemen afbakenen. Deze verbetering houdt onder meer een grotere efficiëntie van de toegang van arme en uitgesloten personen tot de diensten in. Dat kan meer bepaald door administratieve of andere «obstakels» uit de weg te ruimen, door rechten daadwerkelijk uit te oefenen en door de wachttijden te verminderen, die voor deze mensen ernstige gevolgen kunnen hebben. Deze diensten zijn immers vaak het «laatste vangnet van de sociale bescherming». De dimensie met betrekking tot de bewustmaking van de actoren op het terrein voor de specifieke problemen van mensen in een situatie van armoede en sociale uitsluiting behelst ook bijkomende inspanningen, meer bepaald inzake opleiding. De vooruitgang in het kader van deze doelstelling hangt van de sociale diensten zelf af, maar ook van de politici, want een betere dienstverlening of een specifieke opleiding zijn grotendeels afhankelijk van de financiële en menselijke middelen die eraan worden toegekend.

FICHE 4 :

GEMEENSCHAPPELIJKE INDICATOREN

Het bepalen van indicatoren die als basis dienen voor het vergelijken van de kerndimensies van armoede en sociale uitsluiting tussen de lidstaten is een centrale vraag in het proces van de OMC. Het is ook een onmisbare schakel om de laatste stap van de OMC, met name het bereiken van de einddoelstelling ervan, concreet te maken: het uitroeien of ten minste gevoelig terugdringen van de armoede en sociale uitsluiting binnen de Europese Unie.

Er zijn twee gegronde redenen voor het gebruik van indicatoren en voor een regelmatig onderzoek van structurele prestaties: men wil enerzijds kunnen volgen hoe groot de vorderingen zijn op de weg naar het behalen van de doelstellingen en het implementeren van het beleid en anderzijds wil men de doeltreffendheid van de beleidsdaden kunnen evalueren. Daartoe moet men kunnen beschikken over structurele referentie-indicatoren die het mogelijk maken om de prestaties in het kader van het coördinatieproces en de opvolging van het beleid op Europees niveau te benchmarken. Om voordeel te kunnen halen uit deze instrumenten moet men echter beschikken over betrouwbare indicatoren, die vergelijkingen in tijd en ruimte mogelijk maken, voor alle lidstaten, voor de hele Unie en voor alle landen die als referentie worden genomen. Dit is soms zeker geen gemakkelijke taak.

Bovendien is het weliswaar relatief gemakkelijk om een kwantitatieve evaluatie te maken van de vooruitgang die wordt geboekt bij het behalen van de doelstellingen en het implementeren van beleidsdaden, ook al komt daar veel statistisch werk bij kijken, maar is het evalueren van de doeltreffendheid van de gestelde beleidsdaden veel moeilijker. Dat komt onder meer omdat voor dat laatste een duidelijk inzicht nodig is in het verband dat er kan bestaan tussen de acties die gevoerd worden om het beleid gestalte te geven en de meetbare resultaten die representatief zijn voor de uitkomst van die acties. Deze evaluatie kan slechts volledig worden uitgevoerd na het einde van de acties, wanneer de uiteindelijke gegevens beschikbaar zijn. Daarom zijn de indicatoren die aanvankelijk worden voorgesteld eerder prestatie-indicatoren die gericht zijn op het evalueren van de vooruitgang die werd bereikt dan op het evalueren van de doeltreffendheid van het gevolgde beleid.

De indicatoren kunnen trouwens worden opgedeeld in drie hiërarchische niveaus die te maken hebben met de aard van hun gebruik.

- **Het eerste niveau** behelst een beperkt aantal «Europese» indicatoren die als essentieel worden beschouwd en waarvoor de lidstaten toestemming hebben verleend om ze te gebruiken voor het maken van vergelijkingen.
- Het **tweede niveau** bestaat uit een groter aantal indicatoren die elke lidstaat nodig acht om te informeren over een **belangrijke dimensie op nationaal niveau**. Het gaat om nationale indicatoren, maar sommige kunnen eventueel naar niveau 1 worden overgeheveld, als daarvoor toestemming wordt verleend.
- Het **derde niveau** bevat een veel groter aantal **zuiver nationale** indicatoren die informeren over de opvolging van specifieke beleidsmaatregelen of zeer bijzondere dimensies van een bepaald land.

Voor de sociale en lokale actoren zijn vanzelfsprekend de indicatoren van niveau 3, dus de nationale en subnationale indicatoren, van belang. Zij geven de perceptie en de uitdagingen weer die te maken hebben met een specifieke context. Zij kunnen echter ook worden gebruikt als indicatoren voor zich ontwikkelende problemen. In dat geval moet worden nagegaan of het nieuwe probleem louter lokaal, dan wel regionaal of Europees van aard is.

Bij het gebruik van deze indicatoren botst men op een reeks technische beperkingen (zie Bijlage II). Het definiëren van pertinente indicatoren is duidelijk veel complexer op het gebied van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting dan op het domein van de werkgelegenheid. Door het uiterst multidimensionale karakter van het vraagstuk van armoede en uitsluiting is het veel moeilijker om een beperkt aantal indicatoren op te stellen die voldoende de kernpunten van het vraagstuk weerspiegelen, zoals de werkloosheids- of werkgelegenheidsgraad dat zou kunnen doen op het gebied van de werkgelegenheid. Hoewel het mogelijk is om een totaalindicator voor de armoede op te stellen, door alleen de essentiële dimensie ervan te bekijken, met name het inkomen, en bijgevolg een monetaire «armoedegraad» te bepalen, is het daarentegen onmogelijk om een «graad van sociale uitsluiting» vast te stellen, wegens het grote aantal aparte en cumulatieve dimensies die dit concept voor de individuen kan omvatten.

De sociale en administratieve diensten zijn een belangrijke schakel in de ketting voor informatie-inwinning wegens hun bevoorrechte contacten met risicopersonen op het gebied van armoede en uitsluiting. **Voor hen is dus ook een rol weggelegd in het verbeteren van de informatie die beschikbaar is over de toegang tot rechten en diensten.**

FICHE 5 : STRUCTURELE INDICATOREN VAN SOCIALE COHESIE

De Europese Raad van Lissabon is er in maart 2000 in geslaagd om deze algemene strategische doelstelling voor de Europese Unie tegen 2010 te laten goedkeuren: «... *de meest concurrerende en dynamische op kennis gebaseerde economie in de wereld te worden, in staat tot duurzame economische groei, met meer en betere banen en meer sociale samenhang.*». Om regelmatig de afgelegde weg in de richting van de doelstelling te kunnen evalueren en onderzoeken aan de hand van gemeenschappelijk bepaalde structurele indicatoren heeft de Raad aan de Commissie gevraagd om jaarlijks een syntheserapport te maken over de vooruitgang die werd geboekt op vier sleuteldomeinen van deze strategie: *de werkgelegenheid, de innovatie, de economische (3)hervormingen* en de *sociale cohesie*. De problematiek van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting situeert zich uiteraard op het domein van de sociale cohesie. Het domein *algemene economische context* werd later aan de eerste vier domeinen toegevoegd.

De Commissie heeft, nadat ze een eerste lijst van indicatoren had opgesteld in september 2000, een nieuwe Mededeling voorgelegd in oktober 2001, met betrekking tot 36 indicatoren, waarvan 6 op het domein van de sociale cohesie. Een vijfde sleuteldomein met betrekking tot het leefmilieu (leefmilieuaspecten van duurzame ontwikkeling) werd ingevoerd.

Deze eerste basis van zes referentie-indicatoren met betrekking tot de sociale cohesie omvat de volgende indicatoren:

1. **de inkomensspreiding** (*ratio van de inkomenskwintielen*), dat wil zeggen de verhouding tussen het gecumuleerde inkomen van de 20% rijksten en het gecumuleerde inkomen van de 20% armsten. Hiermee kan men de ongelijkheid van de inkomensverdeling in een land meten;
2. **de armoedegraad voor en na sociale transfers** waarmee men het percentage van de bevolking onder de armoedegrens (60% van het mediane beschikbare inkomen) meet. Deze dubbele indicator meet dus de uitgestrektheid van de armoede en de weerslag van de sociale transfers (met uitzondering van de pensioenen);
3. **de persistentie van de armoede** of het deel van de bevolking dat gedurende een periode van drie jaar en meer continu onder de armoedegrens zit. Dit geeft een idee van de ernst van het armoedeprobleem en de dynamiek ervan;

(3) Conclusies van het Portugese Voorzitterschap, Lissabon, maart 2000.

4. **de regionale cohesie** die wordt gemeten met de variatiecoëfficiënt van de regionale verschillen in BBP/capita, waardoor een idee ontstaat van de regionale ongelijkheid;
5. **de langdurige werkloosheidsgraad** als weerspiegeling van de structurele problemen van de arbeidsmarkt en van het risico op erosie van de beroepsbekwaamheid die er mee gepaard gaat en die invloed heeft op de tewerkstellingskansen en het risico op sociale uitsluiting;
6. **het aantal jongeren dat vroegtijdig de school verlaat en de begonnen studie of één of andere opleiding niet afmaakt** - dit is een indicator voor de investeringen in human resources, waarbij men ervan uitgaat dat schoolverlaters over een goed basisonderwijsniveau moeten beschikken om hun kansen op tewerkstelling te vergroten en hun sociale integratie te verzekeren.

Bij het lezen van de volgende fiche stelt men vast dat veel van deze indicatoren zijn terug te vinden als sleutelindicatoren op het gebied van de armoede en sociale uitsluiting.

Hoewel beide processen dus gemeenschappelijke indicatoren hebben, moet toch worden gewaarschuwd voor een zeker gebrek aan coherentie bij het definiëren en in de inhoud van de indicatoren. Het is alleen maar logisch – en het document van de Commissie erkent dit ook – dat het Comité voor sociale bescherming de structurele indicatoren van de sociale cohesie zou ontwikkelen. Het kan zich echter slechts moeizaam affirmeren tegenover zuiver economische actoren zoals het Comité voor economisch beleid, dat werkt voor de Economische en Financiële Raad (ECOFIN) en dat het definiëren van structurele indicatoren tot zijn bevoegdheid heeft. Dat verklaart bijvoorbeeld waarom indicator 4 van de regionale cohesie nog altijd steunt op het BBP/capita, terwijl men tijdens de werkzaamheden van de groep indicatoren van het Comité voor Sociale Bescherming dit begrip al snel had ingeruild voor de regionale variatie in werkloosheidsgraad en later voor het werkgelegenheidspercentage. Dit element was ter sprake gekomen op de laatste Raad werkgelegenheid en sociale zaken van 3 december⁽⁴⁾, toen onder meer werd vastgesteld dat «(...) voor wat de indicatoren van de sociale cohesie betreft, er verschillen bestaan tussen de werkzaamheden van het Comité voor Sociale Bescherming en de Mededeling van de Commissie, en dat de nadruk wordt gelegd op de noodzaak om te waken over coherentie tussen de sectoriële indicatoren en de structurele indicatoren van de EU;»

De Raad spoort bijgevolg de Commissie aan om rekening te houden met de werkzaamheden van het Comité voor Sociale Bescherming over deze punten⁽⁵⁾ en om een zevende structurele indicator voor sociale cohesie toe te voegen die te maken heeft met de gezondheid, om beter rekenschap te geven van het multidimensionale karakter van de sociale uitsluiting. De noodzaak om het onevenwicht tussen de diverse actoren die deelnemen aan het definiëren van de structurele indicatoren weg te werken, wordt besproken in het laatste punt over dit hoofdstuk in de conclusies van de Raad die «*het Comité voor Werkgelegenheid en het Comité voor Sociale Bescherming vraagt om hun werkzaamheden op dit domein te blijven coördineren en te waken over een efficiënte coördinatie met de werkzaamheden van dezelfde aard die zouden kunnen plaatsvinden in de Commissie, in andere comités of groepen deskundigen, zoals het Comité voor economisch beleid.*»

(4) 2392de zitting van de Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid, Brussel, 3 december 2001, document 14762/01.

(5) De definities van het Comité voor Sociale Bescherming gebruiken voor de indicatoren "armoedegraad" en "regionale cohesie"; de terminologie van het Comité voor Sociale Bescherming gebruiken, dat het niet heeft over armoede, maar over het "risico op armoede", alsook systematisch onderstrepen dat de drempel van 60% van het mediaan inkomen slechts één van de drempelindicatoren van een laag inkomen is (40-50-70%), zodat dit niet als armoedegraad wordt geïdentificeerd.

De Raad onderstreept ook het belang van de besprekingen die werden gevoerd binnen het Comité voor Werkgelegenheid en binnen het Comité voor Sociale Bescherming. Zij bieden immers de mogelijkheid om de sociale partners en eventueel de niet-gouvernementele organisaties bij het proces te betrekken. Wij wijzen hier nogmaals op de noodzaak om de verschillende actoren zoveel mogelijk te laten samenwerken in de diverse fases van de OMC die wij hebben besproken en die nog verscheidene keren in dit document zal ter sprake komen.

Hoewel deze 6 indicatoren die werden gebruikt voor het opvolgen van de strategie van Lissabon een begin vormen, moet toch een veel groter aantal indicatoren worden gebruikt en moet men rekening houden met zeer diverse domeinen om een enigszins volledig beeld te krijgen van complexe fenomenen als armoede en sociale uitsluiting. Het Comité voor Sociale Bescherming heeft een eerste stap in die richting gezet. Het is precies dit Comité dat belast is met het definiëren van de indicatoren die moeten worden gebruikt in het kader van de OMC over de armoede en de sociale uitsluiting (zie volgende fiche). Het zijn vooral deze indicatoren die ons interesseren in de context van deze documenten.

FICHE 6 : WELKE INDICATOREN VAN ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING?

Het Comité voor Sociale Bescherming, een nieuwe speler die vanaf begin dit jaar aanwezig is, is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten en heeft vooral tot doel om na te denken over vraagstukken inzake sociale bescherming om op die manier de besluiten van de Europese Raad te ondersteunen. Het Comité heeft onder meer de opdracht gekregen om na te gaan welke indicatoren zouden kunnen worden gebruikt voor de opvolging van de Open coördinatiemethode over armoede en sociale uitsluiting en om vóór de Raad van Laken in december 2001 voorstellen over deze indicatoren in te dienen. Het Comité heeft daartoe een «groep indicatoren» opgericht, die onlangs een eerste lijst van indicatoren voor het opvolgen van de OMC heeft afgeleverd. Deze indicatoren werden goedgekeurd op de Raad van Laken in december 2001. Het betreft de volgende indicatoren:

Indicatoren van niveau 1

- 1A het aandeel van de lage inkomens na sociale transfers, per leeftijd en geslacht
- 1B het aandeel van de lage inkomens na sociale transfers, volgens de meest frequente activiteit
- 1C het aandeel van de lage inkomens na sociale transfers, ingedeeld volgens gezinstype
- 1D het aandeel van de lage inkomens na sociale transfers, volgens het woningstatuut (eigenaar of huurder)
- 1E lage-inkomensdrempel (illustratieve waarden uitgedrukt in KKS, euro's en nationale munt)
- 2. ongelijkheid van de inkomensdistributie (inkomen van de 20% rijksten in verhouding tot de 20% armsten)
- 3. persistentie in de lage inkomens (2 jaar en meer onder de lage-inkomensdrempel)
- 4. relatieve mediaanafwijking van de lage inkomens in verhouding tot de lage-inkomensdrempel (60%)
- 5. regionale cohesie: coëfficiënt van regionale variatie van het werkgelegenheidscijfer
- 6. langdurige werkloosheidsgraad
- 7. personen die in gezinnen zonder werk leven
- 8. jongeren die vroegtijdig de school verlaten
- 9. levensverwachting bij de geboorte
- 10. gezondheidstoestand volgens het inkomensniveau

Indicatoren van niveau 2

- 11. dispersie rond de lage-inkomensdrempel (40-50-70% van het mediaan inkomen)
- 12. het aandeel van de lage inkomens dat verankerd is in de tijd
- 13. het aandeel van de lage inkomens vóór sociale transfers
- 14. de Gini-coëfficiënt van ongelijkheid van inkomen

15. persistentie in de zeer lage inkomens (minder dan 50% van het mediaan inkomen)
16. relatief aandeel van werkloosheid van lange duur
17. werkloosheidscijfer van zeer lange duur (2 jaar en meer)
18. laag geschoolde personen

Deze lijst van indicatoren is een werkbasis, maar de werkzaamheden van de «groep indicatoren» zouden ook daarna worden voortgezet. Men moet immers andere indicatoren beschouwen die te maken hebben met gediversifieerde domeinen om toch enigszins een volledig beeld te krijgen van complexe fenomenen als armoede en sociale uitsluiting. Wij denken bijvoorbeeld aan domeinen als onderwijs en opleiding, onzekere en slechte woongelegenheden, daklozen, gezondheid, levensmilieu (verloederde wijken, geïsoleerde zones), aan informatie en communicatie, aan justitie en veiligheid, aan ontspanning en cultuur, aan risicogroepen (gehandicapten, etnische minderheden...). Alle domeinen moeten bekeken worden uit het standpunt van de toegang tot rechten en diensten en uit het standpunt van de kostprijs ervan.

Het European Anti-Poverty Network (EAPN) heeft gewezen op de noodzaak om indicatoren te hanteren die te maken hebben met een groot aantal dimensies. Deze organisatie heeft recent een reeks indicatoren voorgesteld die ze zou willen zien gebruiken. Dit voorstel illustreert ook de rol en de betrokkenheid van de actoren in het proces van de OMC.

Het EAPN is van oordeel dat de beste indicatoren indicatoren zijn waarmee de wijzigingen die zich voordoen in het dagelijkse leven van personen die in armoede en sociale uitsluiting leven kunnen worden gemeten. Dergelijke indicatoren kunnen slechts met een participatiemethode worden vastgesteld, zodat de betrokkenen werkelijk deel hebben aan het strak gevoerde onderzoek. De indicatoren die in december van dit jaar zullen worden gekozen moeten bovendien in nauw verband staan met de doelstellingen die in Nice werden bepaald. Zij moeten dus de resultaten weerspiegelen van het overheidsbeleid voor het verbeteren van de toegang tot rechten, middelen en diensten, zoals het inkomen, werk, onderwijs en opleiding, huisvesting, gezondheidszorg en gezinsleven. Het gaat om de volgende indicatoren:

Armoede

1. Armoedegraad en –intensiteit, voor en na belastingen en sociale transfers
2. Persistentie van de armoede
3. Percentage gezinnen dat x aantal moeilijke levensomstandigheden ondervindt, waarbij van die omstandigheden een lijst zal worden opgesteld
4. Percentage kinderen dat in arme gezinnen leeft, na belastingen en sociale transfers
5. Percentage geplaatste kinderen afkomstig uit deze arme gezinnen, in verhouding tot het percentage geplaatste kinderen dat afkomstig is uit alle gezinnen

Aan de hand van deze gegevens zou men een onderscheid moeten kunnen maken tussen verscheidene gezinstypes (éénoudergezinnen, enz.)

Werkgelegenheid

6. Langdurige werkloosheidsgraad (één jaar en meer)
7. Zeer langdurige werkloosheidsgraad (drie jaar en meer)
8. Indicator van onzeker werk:
 - Duurzame werkgelegenheidsgraad (stabiel werk sinds zes maanden)
 - Graad van verplichte deeltijdse tewerkstelling

Onderwijs/opleiding

9. Jongeren die vroegtijdig de school verlaten en één of andere studie of opleiding niet voltooien
10. Jongeren die de school verlaten zonder enige basiskwalificatie
11. Ongeletterdheidspercentage

Gezondheid

12. Aantal personen dat geen toegang had tot gezondheidszorg door een gebrek aan middelen (gebrek aan financiële middelen of het ontbreken van een aangepast en toegankelijk aanbod) in de loop van het voorbije jaar.
13. Aantal personen dat periodes van honger heeft gekend in de loop van het voorbije jaar.

Wonen/huisvesting

14. Aantal personen zonder woning, die ofwel op straat leven, bij familieleden of vrienden, of ondergebracht in centra
15. Aantal personen dat woont in een ongezonde of overbevolkte woning
16. Aantal personen dat gedurende minstens één maand geen water of elektriciteit heeft gehad

FICHE 7 : DE NATIONALE ACTIEPLANNEN

De Nationale Actieplannen voor de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting (NAP) vormen de tweede fase in de OCM armoede. Zij zijn de effectieve transpositie van de gemeenschappelijke doelstellingen door de lidstaten. Op basis van de gemeenschappelijke doelstellingen die in Nice werden overeengekomen hebben de lidstaten nationale plannen met een duur van twee jaar (2001-2003) opgesteld. Door middel van deze plannen kunnen zij de gemeenschappelijke doelstellingen op nationaal en regionaal niveau implementeren.

Deze plannen werden in juni 2001 overhandigd aan de Commissie, die in oktober 2001 een gezamenlijk evaluatierapport van de plannen zal publiceren. Aan de hand van dit rapport zal men sporen kunnen uittekenen voor het evalueren van het voorgestelde beleid en voor de «good practices» die aan het licht zijn gekomen. Dit rapport zal ook een meer concrete fundering geven aan het globale rapport dat de Commissie elk jaar opstelt (Lenterapport) om na te gaan hoe groot de vooruitgang is die de Unie heeft geboekt bij het concreet toepassen van de globale strategie die door de Raad van Lissabon werd bepaald. De strijd tegen armoede en sociale uitsluiting is daarvan slechts een onderdeel.

Het uitwerken van dergelijke globale plannen over armoede en sociale uitsluiting was een grote nieuwigheid voor heel wat lidstaten. Er was dan ook een energieke aanpak nodig, meer bepaald in sterk gedecentraliseerde landen waar de politieke bevoegdheden, die talrijk zijn wegens het groot aantal dimensies van de uitsluitingsproblematiek, verdeeld zijn over verscheidene bevoegdheidsniveaus. Er was ook maar vrij weinig tijd voorzien voor het overhandigen van de plannen, aangezien er minder dan zes maanden zijn verlopen tussen de goedkeuring van de doelstellingen en het overhandigen van de concrete plannen. De plannen die in 2001 werden ingediend vertonen daardoor een zeker gebrek aan cohesie en strategische visie. Zij beschrijven hoofdzakelijk eerder de bestaande maatregelen en programma's dan nieuwe benaderingen en politieke maatregelen. Wij gaan ervan uit dat de volgende nationale actieplannen in 2003 het resultaat zullen zijn van een meer globale reflectie en van een diepgaander raadplegingsproces van de diverse actoren, zoals de sociale partners of de burgerlijke maatschappij.

De Commissie heeft een eerste analyse gemaakt van de actieplannen en ze heeft in oktober 2001 een voorbereidend rapport met de belangrijkste trends van deze plannen gepubliceerd. Dit rapport werd vervolgens besproken met de lidstaten. Het heeft geleid tot het opstellen van een **Gezamenlijk Verslag** (6) dat formeel werd goedgekeurd op de Raad Sociale Zaken van 3 december 2001 in Brussel. Dit rapport zal ook een meer concrete grondslag geven aan het algemeen rapport dat de Commissie elk jaar opstelt (Lenteverslag) om de vooruitgang die in de Unie wordt bereikt met het concretiseren van de algemene strategie die door de

(6) Europese Commissie, 2001, Gezamenlijk verslag inzake sociale integratie
http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/index_fr.htm

Raad van Lissabon⁽⁷⁾ werd bepaald, na te gaan. De strijd tegen armoede en sociale uitsluiting is daarvan slechts een gedeelte. Dit rapport bestaat uit drie delen: een algemene analyse, een analyse van de nationale plannen en een bijlage met statistieken. Het is onmogelijk om in het kader van dit document dit lijvige rapport, dat op Europees niveau een belangrijke primeur is, volledig voor te stellen. Een aantal punten, die van groot belang zijn voor de convergentie in het begrijpen van en de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting binnen de Europese Unie verdienen nochtans nader onderzoek. Het betreft het onderstrepen van de *risicofactoren* van armoede en sociale uitsluiting, de *structurele wijzigingen* die het verschijnsel kunnen verergeren en de *grote uitdagingen* die moeten worden aangegaan door het sociale beleid van de lidstaten om de armoede en sociale uitsluiting sterk terug te dringen, maar ook de *verschillende politieke benaderingen* van het vraagstuk op Europees niveau.

Risicofactoren

In de plannen worden een reeks risicofactoren opgesomd die de kwetsbaarheid op het gebied van de armoede en sociale uitsluiting vergroten, vooral als ze samen optreden. Het gaat om de volgende factoren:

- Onvoldoende/onaangepast inkomen
- Langdurige werkloosheid
- Werkgelegenheid van laag niveau en/of afwezigheid van beroepservaring
- Onvoldoende opleiding en ongeletterdheid
- Het behoren tot een kwetsbare familie
- Handicap
- Slechte gezondheid
- Het behoren tot een zone die verscheidene nadelen vertoont
- Slechte woonomstandigheden of het ontbreken van een woning (daklozen)
- Immigratie, minderheden, racisme en discriminatie
- Het kruisen en gelijktijdig voorkomen van de diverse factoren: de noodzaak om de spiraal van de armoede en sociale uitsluiting te doorbreken door te vermijden dat ze van generatie op generatie wordt doorgegeven

Structurele wijzigingen

Verscheidene structurele wijzigingen houden nieuwe risico's in voor uitsluiting van de meest kwetsbaren. Deze wijzigingen worden in verscheidene plannen opgesomd, samen met de noodzaak om nieuwe remedies te ontwikkelen. Het betreft vooral de volgende structurele wijzigingen:

- De diepgaande en structurele verschuivingen op de arbeidsmarkt ten gevolge van de versnelling van de economische evolutie en de mondialisering;
- De snelle totstandkoming van de kennismaatschappij en van de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën;
- De toename van de demografische afhankelijkheidsgraad door de stijging van de levensverwachting en de daling van het geboortecijfer;
- De trend tot meer etnische, culturele en religieuze diversiteit ten gevolge van de migratiestromen en de toename van de mobiliteit binnen de Unie;
- De grote participatie van vrouwen aan de arbeidsmarkt en de gewijzigde gezinsstructuren.

(7) Zie hierover de fiche over de structurele indicatoren.

Belangrijke uitdagingen voor het sociale beleid

Het Gemeenschappelijk Verslag wijst erop dat het overheidsbeleid in de lidstaten voor de grote uitdaging staat om te voorzien in systemen voor herverdeling van kansen en middelen die beantwoorden aan de behoeften van de meest kwetsbaren en die hun de garantie geven dat zij hun fundamentele rechten kunnen uitoefenen. Er worden acht belangrijke uitdagingen naar voren geschoven:

- het ontwikkelen van een arbeidsmarkt die insluiting bevordert en van de werkgelegenheid een kans en een recht voor iedereen maken;
- aangepaste middelen en inkomen garanderen die een fatsoenlijk levenspeil mogelijk maken;
- de ongelijkheid in het onderwijs bestrijden;
- de gezinssolidariteit behouden en de rechten van het kind beschermen;
- iedereen een behoorlijke woning geven;
- zones die gebukt gaan onder verscheidene nadelen nieuw leven inblazen;
- iedereen gelijke toegang tot kwaliteitsvolle diensten garanderen (gezondheidszorg, transport, crèches, ontspanning, sociale, culturele en juridische diensten);
- het uitwerken en verlenen van diensten, en met name de sociale diensten, verbeteren.

De rol van de sociale diensten wordt als één van de belangrijkste uitdagingen uit de nationale actieplannen beschouwd. Volgens de Commissie behoort het leveren en uitbouwen van sociale diensten niet alleen tot de bevoegdheid van het ministerie van Sociale Zaken, maar zijn er ook een hele reeks andere openbare en privé-, lokale en nationale actoren bij betrokken. Volgens de NAP»s/int. zijn er vier krachtlijnen om het verlenen van sociale diensten te verbeteren:

- oplossingen vinden voor de problemen van fragmentatie en opsplitsing bij het nemen van beslissingen en het uitwerken van het beleid op nationaal en lokaal niveau, onder meer door de diverse politieke domeinen te integreren en door de nationale plannen aan te vullen met een aanpak die lokaal en regionaal is geïntegreerd;
- het vraagstuk van de band tussen het lokale, regionale en nationale niveau bespreken, vooral in lidstaten met een sterke regionale inbreng;
- het beleid en de programma»s die te ondoorzichtig en rigide zijn verbeteren en de kloof dichtendie de armen en uitgeslotenen scheidt van de democratische structuren;
- alle actoren mobiliseren en de politici en programma»s die zich inzetten voor een maatschappij met minder uitsluiting openbaar ondersteunen.

Een meer gediversifieerde politieke benadering

De actieplannen zijn de weerspiegeling van de verschillen tussen de sociale systemen binnen de Unie en de aanpak van de kwestie. Voor de verschillen in de aanpak lijken echter twee verklaringen naar voren te komen.

De eerste verklaring zou kunnen liggen in de verschillende aard van de systemen voor sociale bescherming van de lidstaten. Het vraagstuk van de armoede en de sociale bescherming wordt op een andere manier gepercipieerd. Zo zijn sommige benaderingen erop gericht om het basisbeleid en de basisdiensten meer aangepast, betaalbaar en toegankelijk te maken, om ze zo universeel mogelijk te maken voor wat de dekking van de bevolking, een betere kennis en gebruik van de middelen en een hogere efficiëntie betreft. Andere benaderingen besteden meer aandacht aan gelijkheid van kansen en proberen obstakels of specifieke handicaps uit de weg te ruimen. Dat kan door aangepaste maatregelen toe te passen. Nog andere benaderingen zijn meer gericht op het begrip

solidariteit en proberen onvermijdelijke of moeilijk te overschrijden handicaps te compenseren.

De tweede verklaring heeft te maken met de politieke structuur van de landen, en meer bepaald de mate waarin ze zijn gedecentraliseerd. Landen zoals België, maar ook Duitsland, Italië, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Spanje hebben sterk gedecentraliseerde structuren. Dat betekent dat er tussen de regionale en lokale overheden een gedeeltelijke of volledige opsplitsing is van de bevoegdheden tot toepassing van het beleid (gezondheid, onderwijs, sociale bijstand...). Dat heeft het voordeel dat de strategieën beter zijn aangepast aan de regionale verschillen en aan de lokale behoeften, en dat het eenvoudiger zou zijn om de actoren⁽⁸⁾ te mobiliseren en te doen participeren. Maar dat brengt ook de bijzondere complexiteit met zich mee van de integratie van de nationale, regionale en lokale beleidsmaatregelen en doelstellingen in één enkel, coherent geheel.

Het toepassen van het beleid en de doelstellingen

De voornaamste uitdaging bij alle plannen is niet alleen een beter beleid uitwerken, maar vooral ook de toepassing ervan te verbeteren. Of de diensten efficiënter kunnen worden gemaakt, hangt gedeeltelijk af van de evaluatie van het beleid dat wordt gevoerd om voor die verbetering te zorgen. Normaal is dit de fase waarin het uiteindelijke doel van de open methode van coördinatie op de voorgrond treedt, met name het evalueren onder «peers» van de vooruitgang die werd geboekt op weg naar de doelstellingen, maar vooral het identificeren en uitwisselen van «goede praktijken», zodat men de ervaring van anderen kan gebruiken om vooruitgang te boeken. Maar het feit dat het proces heel recent is en de korte termijn voor het uitwerken van de plannen na de goedkeuring van de gemeenschappelijke doelstellingen in december 2000 hebben ervoor gezorgd dat het opsporen van «goede praktijken» en van duidelijke, becijferde doelstellingen die een maatstaf voor de geboekte vooruitgang kunnen vormen, op dit ogenblik één van de zwakke punten van het proces is. De Commissie zegt hierover: *«Het was niet mogelijk om voorbeelden van goede praktijken op te sporen, aangezien het beleid en de programma's van de lidstaten op dit ogenblik meestal niet het voorwerp uitmaken van een nauwkeurige evaluatie. (...) Het is een belangrijke uitdaging voor de volgende stap in het proces van sociale insluiting om ervoor te zorgen dat de lidstaten veel meer nauwgezet de efficiëntie van hun strijd tegen armoede en sociale uitsluiting analyseren, en zeker ook vanuit financieel oogpunt.»* (pag. 4)

Hoewel het complex is om duidelijk goede praktijken te identificeren, kunnen bepaalde elementen ervan toch naar voren worden geschoven voor wat de verbetering van de diensten betreft (een beleid en diensten die dicht bij de burger staan, een globale aanpak, transparantie van de beslissingsprocedures en van de mogelijkheden om beroep aan te tekenen, kwaliteit van het onthaal, partnership met de diverse actoren, enz.).

De snelheid waarmee de plannen moesten worden ingediend heeft er ook toe geleid dat de dialoog met de sociale actoren voor het opstellen van die plannen heel beperkt was. De vorm en de intensiteit van de dialoog kunnen weliswaar variëren, afhankelijk van de hierboven vermelde vier kenmerken over de manier waarop de strategieën aanwezig zijn in de plannen, met name de mate van (de)centralisatie, maar toch lijkt dit een belangrijk punt te zijn dat voor de volgende plannen moet worden ontwikkeld. Het mobiliseren van alle actoren en dus de dialoog zijn fundamentele voorwaarden voor het succes van het beleid dat gericht is op bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Dit betekent dat dialoogstructuren moeten worden opgezet of dat de bestaande beter moeten worden gebruikt.

(8) De noodzaak van het integreren van de lokale en regionale dimensie wordt erkend door de meerderheid van de lidstaten, die het eens zijn over de noodzaak om de nationale plannen aan te vullen met een geïntegreerde aanpak op regionaal en lokaal niveau.

Dit essentiële punt – dat trouwens ook een Europese prioriteit is – is klaarblijkelijk één van de krachtlijnen waarlangs België zijn volgende plan kan ontwikkelen. Als actoren van deze onmisbare dialoog moeten de sociale diensten een belangrijke rol spelen om bij te dragen tot het verbeteren van het volgende nationale actieplan. Er moet dus ook een nieuwe interne dialoog tot stand komen tussen de sociale diensten – en in die dialoog moet de verbreding van het nationaal kader tot de Europese context worden opgenomen – zodat iedereen een bijdrage kan leveren tot de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Om de uitwerking en het leveren van sociale diensten – erkend als één van de belangrijkste uitdagingen op Europees niveau – te kunnen verbeteren, moeten ook alle actoren en meer bepaald de sociale diensten beter worden gemobiliseerd.

FICHE 8 : ***HET BELGISCHE PLAN***

Ontstaan van het plan

Het Belgische Actieplan sociale insluiting⁽⁹⁾ is niet het eerste initiatief dat België neemt op het gebied van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting.

Het **Algemeen Verslag over de Armoede (AVA)** dat in 1994 werd opgesteld was een mijlpaal, omdat het aan het licht heeft gebracht dat er in ons land een aantal mensen aan hun lot worden overgelaten, herhaaldelijk, en dat ondanks het bestaan van een geperfectioneerd net van sociale zekerheid en sociale uitkeringsstelsels. Het Verslag bracht ook een dialoog op gang met personen die in armoede leven en met de verenigingen die hen vertegenwoordigen. Het gevolg was een lijst van gebreken en disfuncties met betrekken tot het uitoefenen van hun rechten op alle politieke domeinen. In het kader van dit AVA is voorzien in de opvolging van de acties en er wordt regelmatig een vorderingsrapport opgemaakt. Het laatste dergelijke verslag (maart 2001) wordt trouwens als bijlage geleverd bij het Nationale Plan Insluiting.

De strijd tegen armoede en en sociale uitsluiting veronderstelt een geïntegreerde aanpak op diverse domeinen van het leven en de politiek. In de federale Belgische structuur, waarin de bevoegdheden verdeeld zijn over verscheidene politieke niveaus, moeten de federale overheid, de Gemeenschappen en Gewesten en de lokale overheden actief samenwerken op een gecoördineerde manier.

Het beleid inzake de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting wordt in België gecoördineerd door drie actoren:

- de federale minister van sociale integratie die bevoegd is voor het coördineren van het beleid;
- de interministeriële conferentie voor sociale integratie die de bevoegde ministers van diverse regeringen samenbrengt;
- de Dienst voor bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, die gemeenschappelijk wordt beheerd. Deze dienst is een ontmoetingsplaats voor verenigingen die de armen vertegenwoordigen, politieke verantwoordelijken, ambtenaren en leden van het academisch corps.

(9) De geïnteresseerde lezer kan het Belgische Actieplan op het Internet vinden op deze adressen:
PANinc in het Nederlands:
http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napincl2001be_nl.pdf
PANinc in het Frans:
http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napincl2001be_fr.pdf

Deze coördinatie wordt geformaliseerd in het *Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen in verband met de continuïteit van het armoedebeleid*, dat in 1998 werd ondertekend.

In aansluiting op de Top van Lissabon die de OMC over de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting heeft ingesteld, werd een Intergouvernementele Conferentie (IGC) in het leven geroepen. Deze IGC brengt alle regeringen van België samen rond dezelfde tafel. Zo was voor het opstellen van het Belgische Plan overleg nodig tussen niet minder dan 6 regeringen en 30 ministers.

Binnen de IGC werken 6 werkgroepen de Europese resoluties uit: de informatiemaatschappij, het wetenschappelijk beleid, de werkgelegenheid, het onderwijs, de economie, financiën en sociale zaken. De Commissie voor opvolging van sociale zaken heeft het Actieprogramma voor sociale insluiting opgesteld.

Dit eerste PANinc behandelt bij voorrang de basisdomeinen die in Lissabon werden afgebakend: werkgelegenheid, onderwijs en opleiding, huisvesting en inkomen. Het volgende plan zou ook andere domeinen zoals cultuur en justitie moeten omvatten.

Diagnose van armoede en sociale uitsluiting in België

Het Belgische plan bevat een diepgravend hoofdstuk over de indicatoren. België wou zijn acties duidelijk afstemmen op de Europese context en heeft bij het kiezen van indicatoren bijgevolg voorrang gegeven aan indicatoren die afkomstig zijn uit vergelijkbare bronnen binnen de Unie. Het gaat voornamelijk om indicatoren uit de domeinen inkomen, werkgelegenheid, huisvesting, gezondheid, onderwijs en sociale integratie. Van een aantal indicatoren is gezegd dat ze op verscheidene domeinen moeten worden ontwikkeld. Wij verwijzen de geïnteresseerde lezer naar het Plan zelf voor een volledige beschrijving van de Belgische situatie. Toch willen wij bepaalde interessante resultaten inzake armoede en inkomens onder de loep nemen.

De diagnose van het plan brengt de doeltreffendheid van het systeem van sociale bescherming in België aan het licht. Zonder de transfers van de Sociale Zekerheid en de sociale bijstand zou in 1997 bijna 1 Belg op 2 (47%) een laag inkomen hebben gehad en dus het risico op armoede hebben gelopen. Dankzij de pensioenen wordt dit percentage teruggebracht tot 29% en zelfs tot 15% als men ook rekening houdt met de andere sociale transfers. Dit betekent dat 15% van de bevolking zich onder de drempel van 60% van het mediaan inkomen (10) bevindt. Deze waarde ligt dicht bij het Europese gemiddelde.

Hoewel op het niveau van de Unie een drempel van 60% van het mediane inkomen wordt gebruikt voor vergelijkingen, bestaan er nog andere drempels die in bepaalde lidstaten worden gebruikt. De drempel van 60% werd als een eerste referentie door de Commissie gekozen voor vergelijkingen tussen de lidstaten. Dat er verscheidene drempels bestaan, heeft te maken met de relatieve meting van de armoede en met het a priori arbitraire karakter van de keuze van een drempel voor het opdelen van de bevolking in armen en niet-armen. Daarom spreekt men ook eerder van een lage-inkomensdrempel dan van een armoededrempel, en eerder van een populatie die het risico loopt in armoede terecht te komen dan van armen. Wij gaan hier niet de technische redenen opsommen die ten grondslag liggen aan de keuze voor een bepaalde drempel. Die drempels moeten samen worden onderzocht. En aangezien monetaire waarden vaak meer zeggen, hebben we in de onderstaande tabel de bedragen van de diverse waarden van deze drempel opgenomen, zodat men zich een concreter beeld kan vormen. De overeenstemmende lage-inkomensbedragen worden ook telkens vermeld.

(10) Ter herinnering: het mediane inkomen is de waarde die de Belgische bevolking in twee gelijke helften verdeelt, waarbij er evenveel mensen zijn die een lager inkomen hebben en evenveel die een hoger inkomen hebben.

Maandbedragen van de diverse lage-inkomensdrempels in 1997

| | Alleen-staande | | Gezin met 2 kinderen | | « Armoede » percentage |
|---|----------------|---------------|----------------------|---------------|---------------------------|
| | € | FB | € | FB | |
| drempel: 70% van mediaan inkomen | 798 | 32.201 | 1.676 | 67.260 | 23% |
| drempel: 60% van mediaan inkomen | 684 | 27.602 | 1.437 | 57.965 | 15% |
| drempel: 50% van mediaan inkomen | 570 | 23.000 | 1.197 | 48.300 | 10% |
| drempel: 40% van mediaan inkomen | 456 | 18.401 | 958 | 38.642 | 6% |

Bron : Belgische NAPinc, OSE-berekeningen voor gezin met kinderen

Afhankelijk van het niveau van de gebruikte drempel ontstaat een heel andere armoedesituatie, die uiteenloopt van 6 tot 23% van de bevolking. Het is interessant om deze maandelijkse drempels te vergelijken met het bedrag van het minimaal integratie-inkomen om te evalueren in welke mate dit beschermt tegen armoede.

In 2001 bedroeg het maandbedrag van het bestaansminimum voor een alleenstaande 550 € (22.196 BEF) en dit bedrag stijgt tot 734 € (29.595 BEF) voor een «gezin». Hierbij moet men wel vaststellen dat zelfs als men het meest recente bedrag van het bestaansminimum neemt in verhouding tot de waarden van de lage-inkomensdrempel van 1997, men voor een alleenstaande tot de allerlaagste armoededrempels (40% : 456 €) moet dalen om een bedrag te vinden dat kleiner is dan het bestaansminimum. Het verschil is nog meer uitgesproken voor gezinnen, aangezien daar zelfs de laagste drempel (40%: 958 €) aanzienlijk hoger is dan het minimale integratie-inkomen. Men mag echter niet vergeten dat deze vergelijking niet absoluut kan zijn, want men moet rekening houden met het feit dat gezinnen (en in bepaalde gevallen ook alleenstaanden) andere sociale uitkeringen (gezinsuitkeringen bijvoorbeeld) of fiscale compensaties kunnen ontvangen.

Aangezien de sociale minima uitkeringstrekkers dus niet volledig gevrijwaard zijn van armoede, zou men kunnen denken dat personen die werk hebben weinig gevaar lopen in de armoede terecht te komen. Deze bewering moet worden genuanceerd ten opzichte van het niveau van het loon dat zij ontvangen. Het gewaarborgde minimale bruto maandloon van een loontrekkende bedraagt in 2001 1.117 € (45.060 BEF). Als men daarvan belastingen en sociale bijdragen aftrekt, is het verschil met de lage-inkomensdrempel niet zo groot. In 1997 behoorde in België trouwens 2,3% van de loontrekkenden tot gezinnen van wie het inkomen lager ligt dan de drempel van 60% van het mediaan inkomen (arme arbeiders).

Het Belgische plan legt ten slotte terecht de nadruk op de kwestie van de persistentie van de lage inkomens, die het symptoom is van een bepaalde armoede. In 1997 bedroeg het aantal personen dat gedurende een lange periode (de drie voorbije jaren) een laag inkomen behield 7,7% van de bevolking. Om het met het plan te zeggen: *«Wij gaan ervan uit dat dit percentage het aantal monetaire armen vertegenwoordigt. Voor de helft van de bevolking met een laag inkomen is het risico op armoede en uitsluiting een periodiek of tijdelijk gegeven. De echte situaties van armoede en uitsluiting zijn geconcentreerd in groepen die gedurende een langere periode moeten leven met een laag inkomen. In het kader van het beleid van bestrijding van armoede en sociale uitsluiting wil België vooral de aandacht vestigen op die groepen.»*

Acties die voorzien zijn in het Plan

Het Plan geeft een overzicht van de acties die de diverse regeringen zullen verwezenlijken in de betrokken periode, bovenop de reeds bestaande maatregelen, onder meer de maatregelen die werden ingevoerd in aansluiting op het Algemeen verslag over de armoede. De acties worden ingedeeld volgens het schema van de doelstellingen van Nice, maar hebben vooral betrekking op vier fundamentele krachtlijnen.

a) inkomensverbetering

Over een voldoende hoog inkomen beschikken is de beste verdediging tegen armoede en sociale uitsluiting. Een baan en een hoog niveau van sociale bescherming door middel van sociale toelagen zijn de beste instrumenten om armoede te bestrijden. Zij zijn echter verre van voldoende, zoals wij hierboven reeds hebben aangetoond. Er wordt een duidelijk verband gelegd tussen het NAP Tewerkstelling voor maatregelen die het opnieuw opnemen van een baan moeten bevorderen. Er kunnen vier soorten maatregelen worden onderscheiden:

- *de tewerkstelling van risicogroepen verbeteren*: de startbanen voor jongeren, het lenteprogramma voor de tewerkstelling van bestaansminimum- en sociale bijstandstrekkers, de specifieke opleidings- en invoegtrajecten die door de gewesten worden georganiseerd, verbintenissen van de gefedereerde entiteiten inzake het oprichten van crèches
- *het werk aantrekkelijker maken*: de persoonlijke sociale zekerheidsbijdrage voor arbeiders met een laag inkomen verminderen, de verhoogde kinderbijslag voorlopig behouden voor werklozen die een baan aanvaarden, de fiscaliteit door het aftrekken van beroepsonkosten
- *de laagste uitkeringen verhogen*: voor werklozen, invalide werknemers, de oudste pensioenen, de uitkeringen voor gehandicapten, het bestaansminimum en de sociale bijstand
- *de uitkeringenstelsels moderniseren*: door de inkomenswaarborg voor bejaarden in te voeren en door de wet op het bestaansminimum te moderniseren.

b) een meer kwaliteitsvolle en meer toegankelijke huisvesting

Personen met een laag inkomen worden niet alleen geconfronteerd met de slechte kwaliteit van hun woning, maar ook met het ontoereikende aanbod aan sociale woningen. Deze situatie wordt nog verergerd door de toenemende ontoegankelijkheid van woningen in de privé-sector, waar de huur de laatste jaren sterk is gestegen. De maatregelen in het Belgische plan hebben dus vooral te maken met het verbeteren van het aanbod, van de kwaliteit en de toegankelijkheid van de woningen. De maatregelen zijn gespreid over het federale en gewestelijke niveau.

Federaal niveau

- *de wet op de huurcontracten aanpassen in de zin van een betere kwaliteit-prijsverhouding*
- *overweegt bemiddelingscommissies in te stellen om conflicten met betrekking tot huurproblemen buiten de rechtbanken op te lossen*

Gewestelijk niveau

- *het sociale patrimonium ontwikkelen en de kwaliteit ervan verbeteren*
- *de initiatieven van de sociale huurmaatschappijen ondersteunen (renovatie van woningen en verhuring tegen «gematigde» huurprijzen)*
- *het invoeren van een «verhuurvergunning» die een aantal kwaliteitseisen oplegt vóór de woning te huur kan worden aangeboden*

c) de kosten van de gezondheidszorg beperken

Armoede vergroot het risico op gezondheidsproblemen en gezondheidsproblemen verhogen het risico op armoede, vooral bij chronische ziekte of in lage-inkomenscategorieën. Met andere woorden: armoede maakt ziek en ziekte maakt arm. De armsten worden altijd geconfronteerd met een te hoge kostprijs van de gezondheidszorg, waardoor ze vaak geen of later beroep doen op de gezondheidszorg wegens financiële redenen. In het Belgische plan komen op dat domein weinig maatregelen voor, bijvoorbeeld om de financiële toegankelijkheid van de gezondheidszorg te verbeteren. De gewesten hebben een netwerk van eerstelijnsgezondheidszorg uitgebouwd dat voor iedereen toegankelijk is. Zij betalen een gedeelte van de kosten terug en vangen specifieke groepen op (daklozen bijvoorbeeld). Aan federale zijde wil men vooral een structurele bescherming uitbouwen om de gezinnen te helpen de stijgende uitgaven voor gezondheidszorg op te vangen. Vanaf 2001 zal geleidelijk een systeem van bovenlimieten van deze uitgaven afhankelijk van het gezinsinkomen worden ingevoerd (maximumfactuur voor gezondheidszorg).

d) De toegang tot het onderwijs verbeteren

In een kennismaatschappij is het onderwijs een belangrijke hefboom om uit de armoede te geraken. Kinderen met ouders met een lage scholingsgraad hebben minder kansen wegens financiële obstakels en omdat ze cultureel en sociaal minder gewapend zijn. De maatregelen op het niveau van de Gemeenschap zijn vooral gericht op het verlagen van de onderwijskosten en het verbeteren van de overstap van de school naar het beroep.

Kostenvermindering

- de studiekosten verlagen (door de studiebeurzen te verhogen en toegankelijker te maken)
- de terugbetaling van een gedeelte van de werkingskosten van de scholen verhogen
- specifieke scholen die bezocht worden door veel kinderen uit lage-inkomensgroepen ondersteunen

Overgang van school naar arbeidsmarkt

- een betere harmonisatie van het technisch onderwijs en de arbeidsmarkt:
 - door het systeem van alternerend leren aan te passen
 - de fondsen voor de uitrusting van de scholen te verhogen en via
 - het oprichten van technologiecentra in samenwerking met werkgelegenheidsbureaus.

De inspanningen inzake de opleiding van jongeren die de school verlaten zonder diploma zullen eveneens worden opgevoerd.

Opvolging van het Plan

De manier waarop het Plan zal worden opgevolgd is essentieel om een efficiënt en effectief beleid van sociale insluiting te kunnen voeren.

Alle actoren werken samen in een proces dat de opvolging moet begeleiden. Eén keer per jaar – en dus voor het eerst in mei 2002 – zal een vorderingsrapport worden opgesteld. Het evalueert de vorderingen van de uitvoering van het plan en doet aanbevelingen voor de toekomst.

FICHE 9 : HET COMMUNAUTAIRE ACTIEPROGRAMMA 2002-2006

Het communautaire actieprogramma in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting is het onderwerp van een felle discussie tussen de Commissie, het Europees Parlement en de ministers van de lidstaten in de Raad. In juni 2000 diende de Commissie het eerste voorstel in en pas in september 2001 werd een eindcompromis bereikt onder het Belgische Voorzitterschap van de EU. De discussies gingen hoofdzakelijk over het bedrag van het toegekende budget en over de financiering van de sociale NGO's die aan het plan deelnemen. Het programma zal uiteindelijk een duur van vijf jaar hebben (2002-2006), het budget bedraagt 75 miljoen euro en het zal de medefinanciering voor 90% van de sociale NGO's mogelijk maken, maar alleen als «uitzonderlijke omstandigheden» dat rechtvaardigen.

Het communautaire programma heeft tot doel om de samenwerking tussen lidstaten, sociale partners, NGO's en de armen zelf aan te moedigen en daarvoor te steunen op de Open coördinatiemethode. Dat moet het mogelijk maken om de doeltreffendheid en het rendement van het beleid van bestrijding van armoede en sociale uitsluiting op te voeren. Het programma heeft duidelijk de bedoeling om de inspanningen die op nationaal niveau worden gedaan door de lidstaten via de lopende OMC over de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting een Europees kader te geven.

De acties die in het kader van dit programma worden voorgesteld moeten aansluiten bij drie grote dimensies:

- **het begrip van de sociale uitsluiting verbeteren:** analyse van de kenmerken, oorzaken, processen en de evolutie van de sociale uitsluiting, met inbegrip van het verzamelen van vergelijkbare statistieken, het opstellen van gemeenschappelijke methodologieën en thematische studies
- **samenwerking en wederzijdse leerprocessen organiseren in de context van de nationale actieplannen:** samenwerking en de uitwisseling van informatie en «best practices» door bijvoorbeeld workshops en seminars te organiseren en zo bij te dragen tot het opstellen van indicatoren en kwantitatieve en kwalitatieve evaluatiecriteria en tot de opvolging en evaluatie door «pairs» van het bereiken van de gemeenschappelijke doelstellingen. Deze evaluatie zal periodiek plaatsvinden, waarbij de Commissie een jaarverslag over de geboekte vooruitgang zal uitgeven;
- **het vermogen van de actoren om de sociale uitsluiting doeltreffend aan te pakken ontwikkelen:** het bevorderen van een dialoog tussen de diverse actoren en ondersteuning van de netwerken op Europees niveau tussen de niet-gouvernementele organisaties die strijd voeren tegen armoede en sociale uitsluiting.

De eerste twee dimensies hebben vooral betrekking op het mogelijk maken van de processen van de OMC via het verbeteren van de kennis van armoede en sociale uitsluiting en het structureren van de uitwisseling van «good practices».

Het laatste punt is belangrijk, want het gaat over de wil van de EU om acties die gericht zijn op participatie van de sociale actoren, onder meer dankzij het oprichten van netwerken waarmee, op Europees niveau, participatie van de sociale diensten aan de dialoog en aan de processen van de OMC armoede en sociale uitsluiting mogelijk zijn, via een gesprekspartner. Dit is een extra stimulans om de actoren te betrekken bij de concrete uitwerking van de basisdoelstelling van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting.

FICHE 10 : DE ROL VAN DE SOCIALE DIENSTEN IN DE STRIJD TEGEN ARMOEDE

In de vorige fiches hebben wij gewezen op de plaats die de sociale diensten en de OCMW's dienen in te nemen in het kader van de participatie aan de dialoog die moet leiden tot het opstellen van doelstellingen van de nationale plannen en van indicatoren. De fundamentele rol die de sociale diensten vervullen heeft echter hoofdzakelijk te maken met het toepassen van de maatregelen om armoede te bestrijden. Wij hebben reeds vermeld dat deze diensten een bevoorrechte positie innemen, want zij zijn de ontmoetingsplaats tussen mensen die gebukt gaan onder armoede en uitsluiting – of toch een aantal onder hen – en het «apparaat» van de sociale bescherming.

De jongste jaren spelen de sociale diensten een steeds actievere rol bij het uitwerken van het beleid. De OCMW's vervulden lange tijd hoofdzakelijk de rol van het verdelen van sociale bijstand, maar verscheidene maatregelen die onlangs in het kader van de actieve sociale staat werden genomen, hebben de sociale diensten ook de taak gegeven om personen in moeilijkheden weer in te sluiten. Door de uitbreiding van de toegang tot gesubsidieerde banen en van de maatregelen tot insluiting en activatie die voor werklozen zijn bestemd tot de categorie van de minimuminkomenstrekkingen hebben de OCMW's *de facto* een integratiefunctie gekregen. Deze functie werd onlangs geformaliseerd en versterkt door een reeks politieke maatregelen.

In maart 2000 werd het zogenaamde «Lenteprogramma» goedgekeurd. Het heeft tot doel over een periode van vijf jaar het aantal minimuminkomenstrekkingen met één derde te verminderen en het aantal tewerkgestelde personen te verdubbelen. Om die doelstellingen te bereiken werd een reeks maatregelen ingevoerd. Het gaat onder meer om het verhogen van bepaalde sociale uitkeringen (zoals de verhoging van het wachtgeld van jongeren tussen 21 en 25 jaar of de verhoging van het minimumpensioen), maar ook het nieuwe verschijnsel van de «invoegingsuitzendarbeid». Er werden hierover akkoorden⁽¹¹⁾ afgesloten met de sector van de uitzendbureaus. Deze akkoorden werden ondertekend met 28 uitzendmaatschappijen die zouden meewerken aan het opnemen in het arbeidscircuit van minimuminkomenstrekkingen. Het gaat om drieduizend personen. De OCMW's dienen als tussenpersonen voor het ondertekenen van de inschakelingsovereenkomsten. Om de OCMW's in staat te stellen om die taak te vervullen werd voorzien in opleiding en financiering. Een eerste evaluatie op basis van een enquête over de impact van het

(11) De uitzendkantoren gaan de verbintenis aan om gedurende minstens 2 jaar voltijdse banen te leveren, die samengaan met de omkadering en een opleiding door het uitzendkantoor. De periodes van terbeschikkingstelling worden betaald volgens de loonschaal van de betrokken sector en het gaat om banen uit de gewone economie. Daar staat tegenover dat de uitzendkantoren gedurende 2 jaar een premie van 20.000 BEF ontvangen om de loonkost te verlagen en een premie van 10.000 BEF voor opleiding en omkadering.

Lenteplan na één jaar toont aan dat het aantal minimuminkomenstrekkers met 12,5% is gedaald en het aantal tewerkgestelde personen gestegen met 60%.

Maar de grote nieuwigheid is vooral het recente wetsontwerp over het bestaansminimum, dat 27 jaar oud is. Voortaan spreekt men van de wet op het integratie-inkomen. Dit wetsontwerp bevestigt het recht op insluiting van personen die het integratie-inkomen trekken, terwijl de rol van de OCMW's als uitvoerders van die integratie wordt beklemtoond en geformaliseerd. Het wetsontwerp bestaat uit verscheidene delen.

Het eerste deel legt de nadruk op de integratie van jongeren van minder dan 25 jaar. De sociale insluiting van jongeren wordt bevorderd door het verlenen van steun bij het betreden van de arbeidsmarkt, het waarborgen van een integratie-inkomen en de actieve begeleiding door de OCMW's in het kader van «integratieprojecten». De OCMW's worden verondersteld alles in het werk te stellen om een jongere te helpen een eerste baan te vinden. Zij moeten daartoe de traditionele tewerkstellingskanalen gebruiken. Er wordt ook benadrukt dat het om een volwaardige baan moet gaan, die duurzame vooruitzichten en een volledige sociale bescherming moet bieden. Het wetsontwerp bepaalt ook dat jongeren die bijkomend onderwijs of een opleiding nodig hebben, het recht hebben op het integratie-inkomen wanneer zij onderwijs of opleiding volgen. De OCMW's moeten ook actieve begeleiding verstrekken aan jongeren die het slachtoffer zijn van een ernstig probleem (traumatische ervaringen, afhankelijkheid en drugverslaving, te hoge schuldenlast...). De stappen van het te volgen traject maken het voorwerp uit van een «integratieproject» waarin de verbintenissen van de jongere en van het OCMW worden opgesomd.

Het tweede deel heeft te maken met personen die ouder zijn dan 25 jaar en recht hebben op het integratie-inkomen, maar ook op het uitstippelen van een integratietraject.

Het derde deel bestaat uit een verhoging van de minimumtoelagen. Het bedrag van het integratie-inkomen werd op 1 januari met 4% verhoogd en in principe is er nog een verhoging met 10% gepland in het kader van de budgettering.

Het vierde deel heeft betrekking op de reorganisatie van de administratieve categorieën van trekkers van het integratie-inkomen. De vroegere categorie «gezin» wordt vervangen door één enkel bedrag voor alle samenwoners, waardoor er gelijkheid komt tussen samenwoners en getrouwd. Er werd een specifieke categorie alleenstaanden ingevoerd. Daarin zitten mensen die alimentatiegeld moeten betalen of afwisselend kinderen uit een echtscheiding moeten opvangen. Deze personen zullen een hogere uitkering ontvangen dan andere alleenstaanden.

Het vijfde deel van het wetsontwerp op het integratie-inkomen heeft betrekking op de rechten van de gebruikers. De waarborgen in het Charter van de Sociaal Verzekerde zijn in de het wetsontwerp verwerkt. Het gaat onder meer om de expliciete verplichting van de OCMW's om alle aanvragen te beantwoorden en op een actieve manier de gebruikers te informeren over hun rechten en over de opvolging van hun dossier.

Het wetsontwerp bepaalt ten slotte ook dat er een belangrijke financiële investering moet komen om de OCMW's in staat te stellen om hun nieuwe taken te vervullen. Er moet zowel worden geïnvesteerd in opleiding als in aanwerving van het personeel dat nodig is om die activiteiten uit te voeren.

Zeer onlangs werd er ook een voorontwerp van wet goedgekeurd betreffende de installatie van schuldbemiddelingsdiensten binnen elk OCMW. Een te zware schuldenlast is een oorzaak van verarming die de laatste jaren aan belang wint. De bemiddelingsdiensten moeten personen in moeilijkheden begeleiden door ze te helpen met het onderhandelen over

terugbetalingplannen, door financieel op te treden voor onbetaalde facturen... Er is een budget vrijgemaakt voor het aanwerven van het nodige personeel en voor de financiering van de terugbetaling van onbetaalde facturen.

De invoering van dit nieuwe wettelijke kader in België wijst op de steeds meer actieve rol die de sociale diensten zullen vervullen in het proces van strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Zoals ook blijkt uit de gemeenschappelijke Europese doelstellingen van Nice (fiche 3), worden de sociale diensten zowel ingeschakeld voor de integratie van personen die van een minimaal inkomen moeten leven in de arbeidsmarkt, als voor het voorkomen van persoonlijke breekpunten, zoals blijkt uit het bestrijden van een te grote schuldenlast. Maar de rol van de sociale diensten in dit proces gaat nog verder. Deze diensten zijn ook de bevoorrechte plek voor contacten met personen die het slachtoffer zijn van armoede of sociale uitsluiting, of toch met een aantal onder hen. Zij hebben bijgevolg een dubbele complementaire functie: zowel het verstrekken van informatie aan personen als het inwinnen van de informatie die noodzakelijk is voor een beter begrip en voor de politieke besluitvorming.

BIJLAGE 1

De strijd tegen armoede en sociale uitsluiting: juridische basis en mijlpalen

Net zoals alle sociale beleidsthema's werd de kwestie van armoede en sociale uitsluiting gedurende lange tijd weinig ter sprake gebracht in de Europese Gemeenschap. Tot in het begin van de jaren 90 bestonden er communautaire programma's (Armoede I en II). Ze werden opgeheven wegens vragen over hun juridische legitimiteit en het recht van de Gemeenschap om op te treden op een domein dat exclusief tot de nationale bevoegdheid behoort.

In 1992 werd in een bijlage van het Verdrag van Maastricht een Protocol over het sociale beleid opgenomen. Daarin werd vastgesteld dat elf lidstaten (de Twaalf van die tijd min het Verenigd Koninkrijk) de wil hadden om tot een aanzienlijke doorbraak inzake sociaal beleid te komen. Dit Protocol gaf hen het recht om, via een Akkoord over het sociaal beleid, *«een beroep te doen op de Instellingen, procedures en regelingen van het Verdrag teneinde onderling de handelingen en besluiten aan te nemen en, voor zover zij daarbij betrokken zijn, toe te passen die noodzakelijk zijn om uitvoering te geven aan bovengenoemde overeenkomst»*.

In 1997 werd een volgende stap gezet in het kader van het Verdrag van Maastricht, dat op 1 mei 1999 in werking trad, na ratificatie door de vijftien lidstaten. Het betekent een belangrijke stap voorwaarts, omdat om te beginnen de consolidatie van de door het Verdrag van Maastricht ingestelde mechanismen mogelijk werd, zodat er een betere wettelijke basis was voor het bespreken van sociale thema's op communautair niveau. Daardoor werd het Akkoord over het sociale beleid, dat in een bijlage bij het Verdrag van Maastricht was opgenomen, in de Verdragstekst zelf opgenomen. Bovendien werden er een reeks prioritaire sociale oriëntaties op communautair gebied vooropgesteld, met name inzake werkgelegenheid, maar ook voor wat sociale insluiting betreft. Vooral twee nieuwe artikels van dit verdrag zijn belangrijk voor het sociale beleid:

- artikel 136 herinnert eraan dat het sociale beleid een gedeelde bevoegdheid is tussen de Europese Gemeenschap en de lidstaten en verwijst naar de sociale doelstellingen die in het Europees Sociaal Charter (1961) en in het Gemeenschapcharter van de fundamentele sociale rechten van de werknemers (1989) zijn opgenomen. Die doelstellingen hebben betrekking op het bevorderen van de werkgelegenheid, het verbeteren van de levens- en arbeidsomstandigheden, een adequate sociale bescherming, de sociale dialoog, het ontwikkelen van human resources die een hoog en duurzaam werkgelegenheidsspeil moeten mogelijk maken en de *strijd tegen de uitsluiting*.
- artikel 137 bepaalt dat de Europese Raad, waarin de regeringsleiders van de Unie verenigd zijn, kan optreden of zijn acties versterken door richtlijnen⁽¹²⁾ op een aantal domeinen⁽¹³⁾ goed te keuren. Het bepaalt ook dat volgens dezelfde procedure stimulerende maatregelen kunnen worden genomen om de sociale uitsluiting te bestrijden. De strijd tegen armoede en sociale uitsluiting behoort dus tot het actieterrein van de Europese Raad, maar heeft geen bindend karakter⁽¹⁴⁾.

(12) Goedgekeurd met gekwalificeerde meerderheid, in medebeslissing met het Europees Parlement en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

(13) Gezondheid en veiligheid van de arbeiders; arbeidsomstandigheden; integratie van personen die zijn uitgesloten uit de arbeidsmarkt; informatie en raadpleging van de arbeiders; gelijkheid tussen mannen en vrouwen betreffende hun kansen op de arbeidsmarkt en de behandeling op het werk.

(14) In tegenstelling tot de andere hier behandelde domeinen die door de richtlijnen worden bestreken. De Richtlijnen zijn (samen met de Verordeningen) één van de bindende wettelijke middelen van de Europese Unie, aangezien ze in het nationale recht moeten worden omgezet.

Het Verdrag van Maastricht bevestigt ook de erkenning, die reeds door de Eenheidsakte was ingevoerd, van de fundamentele rol van de sociale partners. Deze erkenning gebeurt op twee niveaus: op nationaal niveau, aangezien de lidstaten de uitvoering van de richtlijnen aan de sociale partners kunnen toevertrouwen, en op Gemeenschapsniveau, aangezien het de taak van de Commissie is om de raadpleging van de sociale partners te bevorderen en alle maatregelen te nemen die nuttig zijn om de dialoog te bevorderen en de partijen op een evenwichtige manier te ondersteunen.

Ook de Europese Raad van Lissabon van maart 2000 zet een beslissende stap voor het integreren van het vraagstuk van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting in het Europese beleid. In Lissabon wordt een nieuwe ambitieuze strategische doelstelling voor de Europese Unie bepaald: tegen 2010 *«de best concurrerende en meest dynamische kenniseconomie van de wereld te maken, die in staat is tot een duurzame economische groei die gepaard gaat met de kwantitatieve en kwalitatieve verbetering van de werkgelegenheid en een grotere sociale cohesie»*. In de rest van dit document verwijzen wij naar deze doelstelling als de Strategie van Lissabon.

Deze strategie van verandering trekt de eerste conclusies uit de toepassing van de Europese strategie voor werkgelegenheid en wil er de kwesties die te maken hebben met het sociale beleid in opnemen. De strategie probeert een gemeenschappelijke visie op de economische en sociale evolutie van de Europese Unie in het kader van een wereldwijde kenniseconomie te formuleren. Zij houdt daarbij rekening met de sociale uitdagingen van de toekomst, die onder meer te maken hebben met de veroudering van de bevolking en het probleem van het betalen van de pensioenen dat daaruit zou kunnen voortvloeien. Deze strategie heeft de bedoeling om de Unie in staat te stellen de volledige werkgelegenheid zoveel mogelijk te bevorderen en tegelijk de sociale cohesie onder de Europeanen te versterken.

Het verwezenlijken van deze doelstelling past in een algemene strategie die steunt op drie fundamentele pijlers. Eén daarvan is de modernisering van het Europees sociaal model door het investeren in human resources (onderwijs en opleiding), door de oprichting van een actieve sociale staat (modernisering van de sociale bescherming) en door het bevorderen van de sociale integratie, waarbij strijd wordt gevoerd tegen armoede en sociale uitsluiting en er een beleid wordt gevoerd ten gunste van groepen die het meest kwetsbaar zijn voor uitsluiting en/of discriminatie. Een andere ambitieuze doelstelling die in Lissabon werd vooropgesteld betreft het uitroeien van de armoede tegen 2010. Eveneens in Lissabon werd beslist om de «Open coördinatiemethode» (OMC) in te voeren (zie fiche) op het gebied van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting

Toepassing van de strategie

In de loop van het voorbije jaar werden de diverse elementen van de zogeheten Europese Strategie voor de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting geïnstalleerd. Deze Strategie bestaat uit twee elementen: de Open coördinatiemethode (zie fiche) en het communautair omkaderingsprogramma (zie fiche). De Commissie heeft haar institutionele stimulerende rol vervuld door een Agenda voor het sociaal beleid en een communautair omkaderingsprogramma voor de strategie van strijd tegen armoede en sociale uitsluiting voor te stellen. Zij heeft ook een Mededeling gepubliceerd over de structurele indicatoren die moeten worden gebruikt in het synthesesrapport dat de Commissie moet opstellen over de opvolging van Lissabon. De zeven indicatoren die werden voorgesteld voor de opvolging van het hoofdstuk sociale cohesie van de Strategie van Lissabon vormen de referentiebasis van de indicatoren die zullen worden gebruikt in het kader van de OMC armoede. Een groep hooggeplaatste ambtenaren van de lidstaten werd belast met het ontwikkelen van gemeenschappelijke doelstellingen in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting voor

overleg en met het opstellen van indicatoren die moeten worden gebruikt bij het opvolgen van de sociale aspecten van het Europees beleid. In januari 2001 is deze groep omgevormd tot het Comité voor sociale bescherming. Daaraan werd een «groep indicatoren» toegevoegd, die belast is met de reflectie over het specifieke probleem van de te gebruiken indicatoren.

De Europese Raad van Nice heeft in december 2000 twee andere mijlpalen van deze overlegmethode ter bevordering van de insluiting bekrachtigd. In de eerste plaats werden de Gemeenschappelijke doelstelling voor strijd tegen armoede en sociale uitsluiting (zie fiche) goedgekeurd, wat de eerste stap is in de oprichting van de OMC. Vervolgens werd aan de lidstaten de vraag gesteld om deze gemeenschappelijke doelstellingen op te nemen in hun nationale actieplannen, die ze in juni 2001 moesten inleveren (zie fiche).

De Raad van Nice heeft ook de Agenda voor het sociale beleid van de Commissie goedgekeurd waarbij aan de strijd tegen uitsluiting, in vergelijking met het aanvankelijke voorstel van de Commissie, een hogere prioriteit werd toegekend, en waarbij de nadruk werd gelegd op de noodzaak om die strijd te integreren in andere beleidsmaatregelen. De in de Sociale Agenda voorgestelde strategie streeft naar modernisering en verbetering van het Europese sociale model door middel van diverse doelstellingen, zoals het bouwen van een actieve sociale staat, het vergroten van het aantal en de kwaliteit van de banen, het versterken van de sociale cohesie door te strijden tegen sociale uitsluiting en het investeren in menselijk kapitaal.

Het is dus duidelijk dat het bevorderen van de sociale integratie door te strijden tegen uitsluiting een belangrijk actieterrein is voor de komende jaren, onder meer in het vooruitzicht van de uitbreiding van de Unie. Het Belgische Voorzitterschap heeft dit punt een goede plaats gegeven tussen de talrijke prioriteiten die ze heeft geselecteerd. Op de Raad van Laken in december 2001 werden de eerste conclusies uit de evaluatie van de actieplannen en de instemming over de gemeenschappelijke indicatoren en begrippen goedgekeurd.

BIJLAGE II

Beperkingen van de Europese indicatoren van niveau 1

Zelfs indien de sociale actoren meer betrokken zijn bij de nationale en lokale indicatoren, is het toch belangrijk om na te gaan welke algemene beperkingen er zijn aan het bouwen van indicatoren. Het gebruik van indicatoren van niveau 1 in een Europese geografische en politieke context houdt een aantal beperkingen in die onder de loep moeten worden genomen, zodat de meest pertinente kenmerken van de indicatoren kunnen worden blootgelegd.

Beperkingen die te maken hebben met de vergelijkbaarheid

1. de indicatoren moeten *ruimtelijk vergelijkbaar zijn* en dus conventionele en culturele normen hanteren die algemeen aanvaard zijn binnen de Unie. Deze vergelijkbaarheid moet in de mate van het mogelijke ook worden uitgebreid tot de Verenigde Staten en de OESO-landen, maar moet ook worden bekeken in het licht van de uitbreiding van de Unie;
2. de indicatoren moeten ook *op regionaal niveau* meetbaar zijn en gemeten worden, zodat ze de territoriale en lokale dimensies, die zouden kunnen aangeven waar er banen van slechte kwaliteit ontstaan, weerspiegelen. Dit is vaak problematisch: de regionale dimensie veronderstelt vaak een te grote mate van versnippering voor de stalen die gebruikt worden in de Europese enquêtes;
3. de indicatoren moeten *over een bepaald tijdsverloop vergelijkbaar zijn* en bovendien een zekere conceptuele soepelheid mogelijk maken. Daardoor moet het mogelijk zijn om ze te verbeteren – veel indicatoren zijn voor verbetering vatbaar – zonder daarom de temporele reeks te verbreken;
4. een gevolg van de voorgaande punten is dat de geselecteerde indicatoren *statistisch robuust* moeten zijn en bovendien geen random fluctuaties mogen vertonen.

Beperkingen die te maken hebben met het politiek gebruik

5. de geselecteerde indicatoren *moeten de consensus bevorderen*: net zoals bij de indicatoren die nu reeds gebruikt worden in het Europees beleid moeten sommige ervan kunnen gebruikt worden voor ijking (benchmarking). Dat betekent dat iedereen ze *politiek moet goedkeuren* om ze op die manier te kunnen gebruiken. Er moet ook een consensus worden bereikt over de *conceptuele inhoud* van de indicator, die duidelijk en transparant moet zijn, zodat het verband tussen de meting en de verwachte informatie duidelijk op de voorgrond wordt gebracht. Er moet ook een consensus tot stand komen over de betekenis van de *evolutie* van de indicator (iedereen moet het erover eens zijn dat de stijging van de indicator een verbetering is). Deze indicatoren moeten als basis kunnen dienen voor *het bepalen van kwantitatieve Europese en nationale doelstellingen*, net zoals dat bij de structurele indicatoren het geval is. Ten slotte moet de consensus ook de Europese burgers en de media raken. Ook hier blijkt hoe noodzakelijk het is om zoveel mogelijk eenvoudige, transparante en treffende indicatoren te gebruiken, aangezien het «marketing» effect van een indicator vaak belangrijk is voor het gebruik ervan;
6. in het kader van het politiek gebruik dat van de indicatoren wordt gemaakt *moeten ze bij voorkeur eerder verwijzen naar gevolgen dan naar middelen*. Uit politiek oogpunt moet de indicator informatie geven over de sociale gevolgen en niet over de middelen die nodig zijn om die te bereiken, over het succes van de politieke doelstelling (de armoede terugdringen) en niet over de gebruikte middelen;

7. de indicatoren moeten bij voorkeur *snel en met korte tussenpozen beschikbaar* zijn om de politieke evaluatie te vereenvoudigen. Deze vereiste kan op dit ogenblik een probleem opleveren voor de Europese bronnen, maar de situatie zou moeten verbeteren door de invoering van nieuwe bronnen (zoals EU-SILC dat het Europese Panel zal vervangen) en de grotere mogelijkheden voor toetsing en informatievermeerdering die door de nieuwe technologieën worden mogelijk gemaakt (de gereguleerde uitwisseling van informatie tussen nationale administratieve bronnen en Europese bronnen);
8. het laatste punt heeft betrekking op het duale karakter van deze indicatoren, die zowel op *Europees niveau* als op *nationaal niveau* bruikbaar zijn. Hoewel bepaalde indicatoren worden gebruikt in de context van het Europese beleid, op basis van een gemeenschappelijke politieke en conceptuele goedkeuring, zodat de situatie in de lidstaten op bepaalde punten kan worden vergeleken, mag men toch niet uit het oog verliezen dat sommige lidstaten over nationale bronnen beschikken die meer betrouwbaar of meer ontwikkeld zijn of een betere periodiciteit hebben, zodat ook hun indicatoren van betere kwaliteit zijn. Bovendien kan het sommige lidstaten wenselijk lijken om aan sommige dimensies voorrang te verlenen boven andere. Belangrijk in dit alles is, dat de nationale en Europese indicatoren een convergentie van de geobserveerde trends en evoluties weerspiegelen. Treedt er divergentie op, dan kan bijvoorbeeld Eurostat de redenen voor de afwijking onderzoeken en proberen er een oplossing voor te geven. Dit proces moet wederzijdse verrijking van de bronnen mogelijk maken en vermijden dat de grotere vraag naar informatie op Europees niveau een belasting wordt voor de lidstaten, wat ook een kenmerk is van de indicatoren.

Het is dus duidelijk dat een indicator aan een groot aantal voorwaarden moet voldoen, al was het alleen al maar om tegemoet te komen aan de eisen van vergelijkbaarheid en politiek gebruik in het kader van een OMC-proces. Andere kwaliteiten zijn de informatiekracht en de pertinentie om de dimensies van het probleem waarvoor de indicator dient te evalueren.