

Inleiding panel armoedebeleid

Ides Nicaise (KU Leuven HIVA / PPW)

Evaluatie en monitoring van het armoedebeleid zijn bijzonder complex omdat het armoedebeleid zo omvattend is: het strekt zich uit over alle beleidsniveaus en –domeinen. Voor zover maatregelen gericht zijn op specifieke doelgroepen, zijn die doelgroepen klein en worden de budgettaire implicaties vaak niet eens geschat. De coördinatie van de monitoring en evaluatie is dan ook een zware opdracht.

Toch beschikt ons land over een uitgebreid netwerk van betrokken actoren, ook bij de overheid. Elke deelregering heeft haar minister of staatssecretaris die verantwoordelijk is voor de coördinatie van het armoedebeleid. Elk beleidsniveau heeft ook een bevoegde administratie. Op interfederaal niveau is er een Interministeriële Conferentie en een interfederaal Steunpunt. Het Belgisch Platform Armoedebestrijding Europa 2020 verenigt dan nog eens alle geïnteresseerde gouvernementele en niet-gouvernementele actoren voor de opvolging van allerlei beleidsplannen.

In het verleden werden er 'Nationale ActiePlannen' (NAPs) gecompileerd op verzoek van de EU. Ook op EU-niveau werden deze NAPs opgevolgd door de Europese Commissie, bijgestaan door een netwerk van onafhankelijke experts. Deze plannen werden door sommige lidstaten ervaren als een tijdrovende papierwinkel, alhoewel de echte reden van de weerstand wellicht een afkeer was tegen de Europese bemoeizucht. Intussen zijn de NAPs voor sociale inclusie geïntegreerd in de Nationale HervormingsProgramma's (NHPs), waarin men soms met het vergrootglas naar een armoedebeleid moet zoeken. België is in dit opzicht een positieve uitzondering. Het voordeel van de integratie in de NHPs is ook dat de contradicties tussen armoedebeleid en algemeen beleid veel zichtbaarder worden.

De *monitoring* van het armoedebeleid blijft echter ook in België een groot pijnpunt. Ten tijde van de NAPs was er een online monitoring tool uitgewerkt waar voor elke van de honderden maatregelen een fiche werd opgemaakt met 23 rubrieken (titel, omschrijving, verantwoordelijke administratie, wettelijke onderbouw, datum van beslissingen, budget enz.). Alleen de titels werden ingevuld, de rest bleef meestal blanco totdat de tool werd afgevoerd. Federaal werden wel enkele malen rapporten opgemaakt over de uitvoering van de eigen maatregelen. Op Vlaams niveau gebeurt de monitoring wél systematisch jaarlijks per maatregel; ze wordt ook besproken in horizontale en verticale overlegstructuren en in het Vlaams Parlement.

Met de *evaluatie* van het armoedebeleid is het iets beter gesteld. Het interfederaal Steunpunt voor de Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting heeft de wettelijke opdracht (en vrijheid) om tweejaarlijks om het even welk aspect van het armoedebeleid, op elk beleidsniveau. De rapporten worden besproken in de bevoegde Interministeriële Conferentie, in de federale en regionale parlementen en door de sociale partners. Ook op Vlaams niveau gaan periodieke evaluaties door alvorens de Vlaamse Actieplannen geactualiseerd worden.

Het bestaan van specifieke evaluaties belet het beleid echter niet om armoede te blijven produceren. Het probleem is dat beleidsmakers het armoedebeleid te vaak opsluiten in specifieke maatregelen, terwijl het algemene beleid blind blijft voor zijn perverse neveneffecten op kwetsbare doelgroepen.

De Europese Unie (die zelf vaak het voorbeeld geeft van een dergelijk schizofreen beleid) heeft in artikel 9 van het nieuwe Europese Verdrag de zogenaamde 'horizontale sociale clausule' aangenomen, die inhoudt dat elk beleid vooraf moet doorgelicht worden m.b.t. zijn mogelijke sociale impact. Het instrument daarvoor heet 'sociale impactanalyse' (SIA). Door de afdeling sociale inclusie van de EC werd een onderzoek naar bestaande praktijken aanbesteed, en vervolgens werden enkele Peer Reviews besteed aan de randvoorwaarden en instrumenten voor een goede sociale impactanalyse. De Commissie propageerde een veralgemening van SIA in de lidstaten. In het algemeen valt op dat de instrumenten hier en daar wel stilaan vorm krijgen, maar dat het beleid daardoor nog niet echt verbeterd is. Denk maar aan de immense sociale schade die aangericht werd door het Europese macro-economische herstelbeleid, vooral in de zwakste lidstaten. De recente beslissing om het derde hulppakket aan Griekenland te onderwerpen aan een SIA betekent wel een moedige stap in de goede richting.

Hoe is het in België gesteld met de praktijk van sociale impactanalyse? Vanuit armoede-oogpunt wordt vaak gesproken van 'armoedetoets'. Op federaal niveau werd deze ingebed in de reguleringssimpactanalyse (RIA) die de impact van nieuw beleid op allerlei vlakken (gaande van administratieve belasting tot milieu en kinderrechten) moet onderzoeken. Daarmee werd de vis ook verdrongen, want wie heeft ooit een armoedetoets gezien van de besparingen in de werkloosheidsverzekering, de tax shift, de maatregelen in de electriciteitssector?

Vlaanderen lijkt hier opnieuw het voortouw te nemen. Het instrumentarium (RIA met daarin o.a. een armoedetoets) is compleet uitgewerkt, met handleiding erbij. Op het einde van de vorige legislatuur werd geëxperimenteerd met toetsing van enkele maatregelen in voorbereiding. Het waren schuchtere, erg onvolmaakte en weinig participatieve oefeningen. In het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (VAPA) 2015-19 staat de 'veralgemening' van de armoedetoets als één van de belangrijkste punten op de agenda. Een niet-limitatieve lijst van toepassingen op voorziene maatregelen staat in de bijlage bij het VAPA. Voorts wordt ook ondersteuning voorzien voor de lokale besturen die de armoedetoetsing als beleidsinstrument willen opnemen.

Voorlopig kunnen volgende aanbevelingen uit de ervaringen op diverse niveaus onthouden worden. Vooreerst kan een beleid pas goed opgevolgd en geëvalueerd worden als het SMART geformuleerd wordt. Duidelijke, operationele doelstellingen, waar mogelijk met kwantitatieve targets, realistische budgetten, en aanwijsbare verantwoordelijken zijn daarvoor onmisbaar. Voor de monitoring en evaluatie zelf moeten ook de nodige financiële en menselijke middelen ingezet worden. Vervolgens zijn ex-ante en ex-post evaluatie geen vrijblijvende voornemens die enkel toegepast worden op maatregelen in de sociale sfeer of wanneer gunstige resultaten verwacht worden. Ze zijn het meest noodzakelijk bij cruciale budgettaire en economische beslissingen, en in tijden van inlevering. Ten derde moet gebruik gemaakt worden van de ervaringskennis van mensen in armoede zelf. Een goede armoedetoetsing is per definitie participatief. Het vergt politieke moed en geduld, maar het verhoogt de kwaliteit en het democratische gehalte van het beleid.

Samenvattend:

Behulpzaam		Schadelijk
Intern	Sterktes	Zwaktes
	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgebreide netwerken van betrokken actoren (IMC, Belgisch Platform Armoedebestrijding, netwerken van Steunpunt Armoedebestrijding, VPAO en HPAO in Vlaanderen) - Wettelijke verankering van interfederaal samenwerkingsakkoord armoedebestrijding 	<ul style="list-style-type: none"> - Gebrek aan geïntegreerde monitoring - Onderbestaffing van coördinerende administraties
Extern	Opportunities	Bedreigingen
	<ul style="list-style-type: none"> - Armoedetoets hoog op Vlaamse en Europese beleidsagenda - Mainstreaming armoedebeleid in Europees Semester - Horizontale sociale clausule op EU-niveau 	<ul style="list-style-type: none"> - Complexiteit en multidimensionaliteit van de armoede - verzanden van RIA in administratieve papiermolen i.p.v. participatief proces