



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



Evaluatie van de werking van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

April 2019

Inhoudstafel

ALGEMENE INLEIDING

DEEL I. OVERZICHT VAN DE REALISATIES VAN HET STEUNPUNT, OP BASIS VAN DE VIJF BESCHREVEN OPDRACHTEN IN HET SAMENWERKINGSAKKOORD 1

INLEIDING.....	1
OPDRACHT 1: “INFORMATIE OVER BESTAANSONZEKERHEID, ARMOEDE, SOCIALE UITSLUITING EN TOEGANG TOT DE RECHTEN INVENTARISEREN, SYSTEMATISEREN EN ANALYSEREN OP BASIS VAN DE INDICATOREN, ZOALS BEPAALD IN ARTIKEL 3”	3
1. Informatie inventariseren, systematiseren en analyseren.....	3
2. Op basis van de indicatoren	4
3. En medewerking aan initiatieven van anderen	7
OPDRACHT 2: “CONCRETE AANBEVELINGEN EN VOORSTELLEN DOEN OM HET BELEID EN DE INITIATIEVEN TOT VOORKOMING VAN BESTAANSONZEKERHEID, TOT BESTRIJDING VAN DE ARMOEDE EN TOT INTEGRATIE VAN DE PERSONEN IN DE SAMENLEVING TE VERBETEREN”	9
1. Aanbevelingen in verschillende vormen	9
2. Aanbevelingen van verschillende aard	10
OPDRACHT 3: “MINSTENS OM DE TWEE JAAR EEN VERSLAG ZOALS BEDOELD IN ARTIKEL 2 OPMAKEN”	12
OPDRACHT 4: “OP VERZOEK VAN ÉÉN VAN DE ONDERTEKENENDE PARTIJEN, VAN DE INTERMINISTERIËLE CONFERENTIE SOCIALE INTEGRATIE OF OP EIGEN INITIATIEF ADVIEZEN UITBRENGEN OF INTERIMVERSLAGEN OPMAKEN OVER IEDER VRAAGSTUK DAT BETREKKING HEEFT OP EEN GEBIED DAT TOT ZIJN OPDRACHTEN BEHOORT”	15
1. Complementariteit tussen de adviezen en de tweejaarlijkse Verslagen.....	15
2. Verscheidenheid aan adviezen	16
2.1. Advies op verzoek van één van de ondertekenende partijen van het Samenwerkingsakkoord, van de IMC of op eigen initiatief	16
2.2. Het Steunpunt als auteur of coauteur van adviezen.....	17
2.3. Bronnen voor adviezen	18
2.4. Vormen van adviezen	18
2.5. Thema’s.....	19
OPDRACHT 5: “STRUCTUREEL OVERLEG ORGANISEREN MET DE ARMSTEN”	20
1. Kenmerken van het overleg	20
1.1. De dialoogmethode volgens het "Algemeen Verslag over de Armoede"	20
1.2. Participatie van mensen in armoede en hun verenigingen.....	21
1.3. In dialoog met een verscheidenheid van actoren	21
1.4. Op een structurele en bestendige manier	22
2. Werkzaamheden op basis van overleg	24
2.1. Tien tweejaarlijkse Verslagen	24
2.2. Onderzoek.....	25
2.3. Het maatschappelijk debat	25
2.4. Beleidsparticipatie	25
BIJLAGE 1 – HISTORIEK BETREFFENDE DE INSTITUTIONELE PLAATS VAN HET STEUNPUNT.....	27
BIJLAGE 2 – MEDEWERKING VAN HET STEUNPUNT AAN ONDERZOEKSPROJECTEN	30
BIJLAGE 3 – OVERZICHT VAN ACTOREN	34

DEEL II. EVALUATIE VAN DE WERKING VAN HET STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING 1

1. OPDRACHT	1
2. KADER	2
2.1. <i>Mensenrechten</i>	3
2.2. <i>Dialogmethode</i>	4
3. AANDACHTSPUNTEN	5
4. METHODOLOGIE	7
5. RESULTATEN	11
5.1. <i>Opdracht 1</i>	12
5.2. <i>Opdracht 2</i>	13
5.3. <i>Opdracht 3</i>	15
5.4. <i>Opdracht 4</i>	16
5.5. <i>Opdracht 5</i>	17
5.6. <i>Principes</i>	18
5.6.1. <i>Dialog</i>	18
5.6.2. <i>Mensenrechten</i>	19
5.6.3. <i>Institutionele positie</i>	20
5.6.4. <i>Andere opmerkingen</i>	21
6. ANALYSE	21
7. CONCLUSIES	25
7.1. <i>Evolutie context</i>	25
7.2. <i>Verhouding stakeholders</i>	25
7.3. <i>Werking</i>	26
7.4. <i>Structuur</i>	27
8. AANBEVELINGEN	27

Algemene inleiding

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (verder: 'het Steunpunt') is een interfederale publieke instelling, opgericht in 1999 via het [Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendinging van het armoedebeleid](#). De opdrachten van het Steunpunt staan geëxpliciteerd in het Samenwerkingsakkoord (artikel 5 §1).

Tijdens deze en vorige legislatuur werd door de ondertekenende partijen van het Samenwerkingsakkoord nagedacht over de institutionele plaats van het Steunpunt. In dat kader heeft het Beheerscomité van het Steunpunt in september 2018 gevraagd naar een evaluatie van de werking van het Steunpunt om zo de beleidsverantwoordelijken te ondersteunen in hun beslissing, waarbij de meerwaarde van het Steunpunt geconsolideerd kan worden, en de zwakke punten verbeterd.

De evaluatie gebeurde in twee delen:

- Deel 1: evaluatie van de realisaties van het Steunpunt, op basis van de beschreven opdrachten in het Samenwerkingsakkoord (art. 5§1). Het gaat om een feitelijk deel dat door de coördinatie en het team van het Steunpunt uitgevoerd werd.
- Deel 2: vertrekkende van de 'feitelijke' evaluatie (deel 1), analyse van enerzijds elementen (van het proces en van de resultaten) die de meerwaarde van het Steunpunt uitmaken, en die door de beslissing over de plaats van het Steunpunt zouden moeten worden geconsolideerd, en van anderzijds de eerder zwakke punten, die door de beslissing zouden moeten kunnen worden verbeterd. Dit deel is analytisch van aard en werd uitgevoerd door een onderzoekploeg van de UGent en Ulg, met implicatie van de stakeholders die in de werkzaamheden van het Steunpunt betrokken zijn.

Deze beide delen zijn in dit rapport opgenomen.



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

Deel I. Overzicht van de realisaties van het Steunpunt, op basis van de vijf beschreven opdrachten in het Samenwerkingsakkoord

Deel I. Overzicht van de realisaties van het Steunpunt, op basis van de vijf beschreven opdrachten in het Samenwerkingsakkoord

Inleiding

Het Beheerscomité van het [Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting](#) (verder: het Steunpunt) heeft - in het kader van de reflectie die bezig is rond zijn institutionele plaats – naar een evaluatie gevraagd van de werking van het Steunpunt. Op zijn bijeenkomst van 11 september 2018 heeft het Beheerscomité een nota goedgekeurd betreffende de organisatie van deze evaluatie. Deze inleiding herneemt de verschillende bepalingen van deze nota.

De evaluatie moet leiden tot een rapport dat kan helpen in de politieke besluitvorming over de plaats van het Steunpunt. Dit eindrapport van de evaluatie, in twee talen, zou eind januari 2019 aan de Interministeriële Conferentie Integratie in de Samenleving (IMC) doorgegeven moeten worden, opdat de pistes - waarover min of meer een akkoord bestaat – zouden kunnen worden geïdentificeerd voor midden februari 2019, opdat ze zouden kunnen worden doorgegeven aan de redacteuren van de regeerakkoorden voor de volgende legislatuur, op federaal, gemeenschaps- en gewestelijk niveau.

De evaluatie bestaat uit twee delen. Voorliggende nota betreft het eerste deel, met name een overzicht van de realisaties van het Steunpunt, op basis van de vijf beschreven opdrachten in het [Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestending van het armoedebeleid](#) (art. 5 §1):

“Om het voorgaande te kunnen realiseren wordt een "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" opgericht, belast met de volgende opdrachten:

- *informatie over bestaansonzekerheid, armoede, sociale uitsluiting en toegang tot de rechten inventariseren, systematiseren en analyseren op basis van de indicatoren, zoals bepaald in artikel 3;*
- *concrete aanbevelingen en voorstellen doen om het beleid en de initiatieven tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving te verbeteren;*
- *minstens om de twee jaar een Verslag zoals bedoeld in artikel 2 opmaken;*
- *op verzoek van één van de ondertekenende partijen, van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie of op eigen initiatief adviezen uitbrengen of interimverslagen opmaken over ieder vraagstuk dat betrekking heeft op een gebied dat tot zijn opdrachten behoort;*
- *structureel overleg organiseren met de armsten.”*

Voorliggende nota werd voorgesteld op de bijeenkomst van het Opvolgingscomité (07/11/18) - samengesteld uit een beperkte groep van leden van het Beheerscomité en onder voorzitterschap van de Voorzitter van het Beheerscomité, Ides Nicaise - om zo de externe evaluator, die het tweede deel van de evaluatie voor zijn rekening zal nemen, te informeren over de werking van het Steunpunt met een overzicht van zijn realisaties ten aanzien van de opdrachten die door het Samenwerkingsakkoord aan het Steunpunt zijn toevertrouwd.

Op vraag van het Opvolgingscomité werd ook de historiek van de institutionele plaats van het Steunpunt aan voorliggende nota toegevoegd (bijlage 1).

In het tweede deel van de evaluatie zal deze externe evaluator de stakeholders van het Steunpunt bevragen en zal hij dus op deze nota steunen voor de uitwerking en concretisering van deze bevraging.

Het team van het Steunpunt heeft bij de opmaak van deze nota de volgorde van de vermelde opdrachten in art. 5§1 gevolgd. Gezien er heel wat linken zijn tussen de verschillende opdrachten wordt in de tekst regelmatig verwezen naar andere onderdelen van de nota. Soms komen nog andere paragrafen en artikels van het Samenwerkingsakkoord – die de opdrachten verder concretiseren – ter sprake.

De nota bevat geen exhaustief overzicht van de realisaties van het Steunpunt maar probeert aan de hand van de vijf opdrachten in het Samenwerkingsakkoord een zicht te geven op de wijze waarop het Steunpunt deze opdrachten heeft gerealiseerd. Bijkomende informatie – zoals bijvoorbeeld over de samenwerking met diverse actoren - bevindt zich nog in de [activiteitenverslagen](#) van het Steunpunt die jaarlijks door het Beheerscomité worden goedgekeurd. De programmatie van de werkzaamheden van het Steunpunt wordt jaarlijks besproken in de Begeleidingscommissie en goedgekeurd in het Beheerscomité.

Opdracht 1: “informatie over bestaansonzekerheid, armoede, sociale uitsluiting en toegang tot de rechten inventariseren, systematiseren en analyseren op basis van de indicatoren, zoals bepaald in artikel 3”

1. Informatie inventariseren, systematiseren en analyseren

Artikel 5 geeft het Steunpunt een informatieopdracht en vraagt om informatie over bestaansonzekerheid, armoede, sociale uitsluiting en toegang tot de rechten te inventariseren, systematiseren en analyseren.

Sinds het ontstaan van het Steunpunt worden er teksten en rapporten over armoede en sociale uitsluiting verzameld, van verschillende soorten auteurs. De informatie die verzameld wordt betreft niet alleen cijfermateriaal maar ook kwalitatief materiaal. Er is specifieke aandacht voor bijdragen vanuit verenigingen waar armen het woord nemen. Daarnaast zijn er onderzoeksrapporten en materiaal van instellingen en administraties. Ook de informatie in de armoederapporten en armoedeplannen van de gemeenschappen, de gewesten en de federale Staat wordt gebruikt (hierrond heeft het Steunpunt ook een specifieke [webrubriek](#)). Dit materiaal wordt op verschillende manieren en via verschillende kanalen ter beschikking gesteld van de beleidsverantwoordelijken, de verschillende diensten en instellingen, en het brede publiek (met inbegrip van media, studenten, ...), opdat we als publieke instelling het beschikbare materiaal voor zo veel mogelijk mensen kunnen ontsluiten:

- Wanneer het Steunpunt een thema aanvat in functie van een twejaarlijks Verslag wordt systematisch informatie en cijfermateriaal rond dat thema verzameld. Het beschikbare tekst- en cijfermateriaal wordt telkens verwerkt in de [twejaarlijkse Verslagen](#) (zie III.). Cijfermateriaal wordt, of in de tekst, of in specifieke tabellen vermeld. Het kan gaan om materiaal betreffende de indicatoren die in België zijn geïdentificeerd, onder andere in het kader van de Europese rapportering (cfr. art. 3 van het Samenwerkingsakkoord; bijvoorbeeld armoederisico van bepaalde bevolkingsgroepen, ...) of om cijfers rond specifieke problematieken (bijvoorbeeld aantal referentie-adressen, overzicht verhuurde sociale woningen en wachtlijsten, aantal afsluitingen energie en water, ...). De vaststelling dat bepaalde cijfers ontbreken kan ertoe leiden dat het Steunpunt initiatief neemt om deze hiaten te proberen invullen voor de toekomst (zie het volgende punt).
- Het Steunpunt heeft vrij vlug geopteerd voor een [webrubriek met feiten en cijfers](#), om op die manier het verzamelde materiaal te ontsluiten voor alle geïnteresseerden. Deze webrubriek vermeldt de verschillende armoedebaremeters, en daarnaast wordt getracht om op FAQ-basis een zicht te geven op het bestaande onderzoeksmateriaal.

Belangrijke elementen bij deze ‘antwoorden op veel gestelde vragen’ zijn:

- Elke fiche geeft eerst kort antwoord op de vraag, om vervolgens een overzicht en een genuanceerd beeld te geven van bestaand materiaal.
- Dit materiaal werd verzameld via het documentatiecentrum - op basis van de eventuele behandeling van het thema in twejaarlijkse Verslagen, de deelname van het Steunpunt aan verschillende begeleidingscomités van onderzoeksprojecten, ... - en op basis van materiaal van de statistische instellingen van de gefedereerde entiteiten en de federale Staat.

- Bij de opmaak van de fiches wordt op systematische wijze samengewerkt met de statistische instellingen van de gefedereerde entiteiten en de federale Staat.
- De datum van laatste actualisatie wordt telkens aangegeven.
- Het materiaal dient ook als basis wanneer er literatuurlijsten worden opgemaakt rond een bepaald thema, bijvoorbeeld naar aanleiding van een tweejaarlijks Verslag of een actueel debat (bv. [basisinkomen](#), [versterkte degressiviteit van de werkloosheidsverzekering](#)).
- De website van het Steunpunt wordt gebruikt om materiaal op thematische wijze te presenteren, of materiaal met een specifieke aard weer te geven:
 - Thematische webpagina's die een overzicht geven van de werkzaamheden van het Steunpunt rond een bepaald domein, evenals de publicaties van het Steunpunt daarrond, feiten en cijfers, en wetgeving, bijvoorbeeld rond het domein '[bijzondere jeugdzorg](#)'. Een aantal thematische webpagina's betreffen dan weer de werkzaamheden rond een bepaald thema of instrument, zoals over '[non-take-up van rechten](#)', '[armoedetoets](#)', en '[discriminatie](#)'.
 - Een webrubriek rond mensenrechten en armoede, met een [overzicht van mensenrechten-teksten](#) vanuit een armoede-invalshoek, een pagina over de [controlemechanismen](#) betreffende deze teksten, en ook het materiaal van het [project Rechtspraak](#) van het Steunpunt. In dit project verzamelt en publiceert het Steunpunt rechtspraak over alle grondrechten, pertinent voor de invalshoek van armoede: huisvesting, bescherming van gezinsleven, gezondheidszorg, arbeid en sociale bescherming, enzovoort. Pertinente beslissingen worden samengevat in een voor het publiek toegankelijke taal, zonder daarmee de juridische complexiteit uit het oog te verliezen. Vervolgens worden deze samenvattingen op de website gepubliceerd, samen met de geanonimiseerde beslissingen. Elke samenvatting verschijnt zowel in het Nederlands als in het Frans. Om de kwaliteit en de juridische correctheid te garanderen, controleert het [Begeleidingscomité](#) elke samenvatting vooraleer ze gepubliceerd wordt.
 - Een [overzicht](#) van armoederapporten en armoedeplannen van de gemeenschappen, de gewesten en de federale Staat.

2. Op basis van de indicatoren

Het Samenwerkingsakkoord vraagt om deze informatieopdracht uit te voeren op basis van de indicatoren, zoals bepaald in art. 3. Dit artikel voorziet de ontwikkeling en vastlegging van kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren: *“Na overleg met de wetenschappelijke wereld, de bevoegde administraties en instellingen, de sociale partners en de organisaties waar de armen het woord nemen, zullen de ondertekenende partijen onderzoeken welke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en instrumenten kunnen gebruikt en/of uitgewerkt worden om de evolutie op alle in artikel 2 bedoelde gebieden te analyseren, opdat de bevoegde overheden op de meest passende manier kunnen ingrijpen. Een eerste reeks indicatoren zal worden vastgelegd voor 15 november 1998.”*

Dergelijke indicatoren werden door de ondertekende partijen vastgelegd in het kader van de Europese strategieën voor armoedebestrijding, cfr. de reeks van gemeenschappelijke indicatoren

(‘indicatoren van Laken’, december 2001, in [bijlage van het eindrapport van het indicatorenproject](#)), rapportering via de nationale actieplannen voor sociale insluiting (bijvoorbeeld [NAPincl 2001](#)), rapportering via de [nationaal hervormingsprogramma’s](#). De monitoring van deze indicatoren gebeurt in België door de nationale werkgroep indicatoren, onder coördinatie van de FOD Sociale Zekerheid. Het Steunpunt is sinds 2005 lid van deze werkgroep en brengt actueel materiaal aan op basis van zijn werkzaamheden en draagt bij tot de analyse van het bestaande cijfermateriaal voor de geïdentificeerde indicatoren.

Daarnaast had in België, in 2002, de minister van Maatschappelijke integratie aan twee universitaire teams de opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren omtrent armoede-indicatoren. Tijdens bijeenkomsten binnen het Steunpunt hebben de Verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de Armoede echter hun bezorgdheid geuit dat mensen in armoede niet betrokken werden bij de uitwerking van de kennis over de aard van armoede en over armoede-indicatoren. Vervolgens heeft het Steunpunt in samenwerking met de ondertekende partijen, de [Interuniversitaire Groep Onderzoek en Armoede \(IGOA\)](#), en de Verenigingen partners van het Algemeen Verslag een project georganiseerd waarbij een gemengde groep van mensen in armoede en beroepskrachten zich heeft gebogen over de sterktes en zwaktes van de verschillende armoede-indicatoren. Het [eindrapport van dit project](#) werd gepubliceerd in maart 2004. De analyse en de aanbevelingen zijn door het Steunpunt onder andere meegenomen naar de nationale werkgroep indicatoren.

Naar aanleiding van het indicatorenproject bestond er sinds 2002 ook een overleggroep ‘indicatoren’ binnen het Steunpunt. Deze groep kwam later ook in een uitgebreidere samenstelling samen in functie van de bespreking van de tekst [‘Kennis en indicatoren’](#) in de [‘Debatopener’](#) naar aanleiding van 10 jaar Algemeen Verslag over de Armoede en het hoofdstuk [‘Handelen met kennis van zaken’](#) in het tweejaarlijkse Verslag 2005.

Het Steunpunt heeft – op basis van verschillende overlegprocessen in functie van de tweejaarlijkse Verslagen en van het indicatorenproject - verschillende initiatieven genomen om hiaten betreffende indicatoren en cijfermateriaal in te vullen. Het heeft hierbij in de voorbij jaren onder andere gebruik kunnen maken van de ondersteuning van Federaal Wetenschapsbeleid waarbij het Steunpunt onderzoeksvoorstellen kon indienen, die vervolgens – na een oproep – door wetenschappelijke instellingen werden uitgevoerd, met financiering van Wetenschapsbeleid. Het Steunpunt heeft bij de verschillende onderzoeksprojecten telkens ook gestreefd naar een expliciete betrokkenheid van diverse actoren, en in het bijzonder van mensen in armoede en hun verenigingen, en heeft deze participatie sterk ondersteund ([zie V.](#))

- [Onderzoek over de toegankelijkheid in de gezondheidszorg](#): een werkgroep gezondheid binnen het Steunpunt heeft – op vraag van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie en Sociale Economie, en op basis van voorbereidend werk vanwege de armoedecel van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (deze armoedecel ging ten gevolge van het Samenwerkingsakkoord over in het Steunpunt) - in 2000 een tekst opgemaakt over de evaluatie van de toegang tot de gezondheidszorgen. De minister van Sociale Zaken heeft de Universiteit van Gent vervolgens belast met de coördinatie van een evaluatie-onderzoek. Het Steunpunt heeft aan dit onderzoek meegewerkt, door onder andere de betrokkenheid van en de samenwerking met de verenigingen waar armen het woord nemen concreet vorm te geven.
- [Impact van schulden voor de inkomenssituatie](#): rond het thema ‘schulden’ – dat in het indicatorenproject sterk naar voren kwam - is ook een verkennend onderzoek gebeurd, door het

Centrum voor Sociaal Beleid en het *Observatoire du Crédit et de l'Endettement* op vraag van de FOD Sociale Zekerheid, rond de mogelijkheden voor uitwerking van schulden-indicatoren (2006-2007). Het Steunpunt heeft een aantal bijeenkomsten – in samenwerking met de FOD Sociale Zekerheid - georganiseerd in functie van de participatie van de organisaties die betrokken waren in het indicatorenproject.

- [Armoede en plaatsing van kinderen](#): reeds in het Algemeen Verslag over de Armoede werd de vraag gesteld of plaatsing van kinderen gebeurt om redenen van armoede. Voor de ouders die er rechtstreeks bij betrokken zijn, is daar niet de minste twijfel over: hun kinderen worden vaker geplaatst dan anderen, en dat is omdat ze arm zijn. Eenzelfde unanimiteit bestaat echter niet bij de beroepskrachten van de sector: de enen bevestigen de perceptie van de gezinnen; anderen spreken deze visie tegen of nuanceren ze, armoede is nooit het enige motief voor een dergelijke beslissing. Op vraag van het Steunpunt, en met financiering van Federaal Wetenschapsbeleid, is een dergelijk verband geobjectiveerd door de Universiteit Gent en de UCL door de verschillende beschikbare gegevens van de administraties van de Vlaamse Gemeenschap en van de Federatie Wallonië-Brussel te kruisen met de gegevens van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Het Steunpunt heeft een Begeleidingscomité georganiseerd waarin de verenigingen waar armen het woord nemen en actoren uit bijzondere jeugdzorg de onderzoeksresultaten hebben opgevolgd en besproken, en was ook betrokken bij de organisatie van focusgroepen. Daarnaast heeft het Steunpunt ook een seminarie rond de onderzoeksresultaten georganiseerd.
- [Recht op onderwijs voor kinderen in precair verblijf](#): op vraag van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding en het Steunpunt, en gefinancierd door Federaal Wetenschapsbeleid, hebben de Universiteit Antwerpen en de *Université Catholique de Louvain* het onderzoek 'Recht op onderwijs voor kinderen in precair verblijf' uitgevoerd in 2008-2009. De onderzoekers hebben de juridisch aspecten van de onderwijsrechtspositie van kinderen in precair verblijf bekeken, een bevraging van scholen gerealiseerd, en een aantal focusgroepen georganiseerd.
- [Ondervertegenwoordiging van groepen in armoede in de databanken](#): in het onderzoek 'SILC-CUT' heeft HIVA (KU Leuven) – op vraag van het Steunpunt in het kader van het AGORA-onderzoeksprogramma van Federaal Wetenschapsbeleid - de ondervertegenwoordiging van bepaalde groepen in de databanken onderzocht. Concreet werd de SILC-enquête – die in België jaarlijks bij een 6000-tal huishoudens wordt afgenomen – herwerkt in functie van een aangepaste bevraging van 2 groepen: dak- en thuislozen en mensen zonder wettig verblijf. Met financiering van Federaal Wetenschapsbeleid, en in het kader van het Federaal Plan Armoedebestrijding, kon in 2010 een bevraging opgezet worden bij deze groepen. Het Steunpunt heeft ingestaan voor de contactname met de terreinorganisaties, om hun medewerking te verkrijgen voor de bevraging van mensen zonder wettig verblijf en dak- en thuislozen. Daarnaast was het ook betrokken bij de organisatie van een aantal focusgroepen en van evaluatiegroepen met de enquêteurs.
- [Armoede in de stad en op het platteland](#): in 2010 ging het onderzoeksproject 'Armoede in de stad en op het platteland' van start, uitgevoerd door *Université Libre de Bruxelles* en KU Leuven, op vraag van het Steunpunt en met financiering van Federaal Wetenschapsbeleid. Doel van het onderzoek was de ontwikkeling van statistisch materiaal met betrekking tot armoede en sociale uitsluiting dat rekening houdt met de graad van ruraliteit of stedelijkheid van de omgeving. In navolging van het pleidooi van het Steunpunt om meer in te zetten op de combinatie van

enquêtes en administratieve databanken, werd in dit onderzoek gebruik gemaakt van de data uit de EU-SILC-enquête voor een beter begrip van het karakter van armoede op het platteland in vergelijking met armoede in meer stedelijke gebieden, om in een tweede fase de socio-economische gegevens over de hele bevolking uit de Kruispuntbank voor de Sociale Zekerheid te gebruiken. In april 2013 organiseerde het Steunpunt in samenwerking met Federaal Wetenschapsbeleid een seminarie met een voorstelling van de onderzoeksresultaten en een verdere uitwisseling tussen de verschillende actoren.

- Het Federaal Wetenschapsbeleid lanceerde in 2011 een nieuwe oproep voor het programma 'Samenleving en Toekomst'. Het Steunpunt diende 2 longitudinale onderzoeksvoorstellen in bij het programmacomité voor de onderzoeksas 'Demografische Uitdagingen en Sociale Cohesie'. Het eerste voorstel betrof de bevolkingsevolutie die wijzigt qua samenstelling van het huishouden (tendens tot gezinsverdunding), gekoppeld aan het gebrek aan degelijke, betaalbare woningen voor de lagere inkomensklassen. Het tweede ging over de verwachte krapte op de arbeidsmarkt en de mogelijkheden die dit biedt voor de kwalitatieve tewerkstelling van mensen in armoede. Dit laatste voorstel is terug te vinden in twee onderzoeksprojecten die goedgekeurd zijn eind 2011: [EMPOV](#) (Werkgelegenheid en armoede in een veranderende samenleving), gecoördineerd door het Centrum voor Sociaal Beleid van de Universiteit van Antwerpen en [EDIPO](#) (Tewerkstelling, loondiscriminatie en armoede) gecoördineerd door de *Université Libre de Bruxelles*. Het Steunpunt maakte deel uit van de begeleidingscomités van beide onderzoeksprojecten.
- Het Steunpunt heeft in 2010 [een bevraging uitgevoerd rond de tarieven en sociale aspecten bij de watermaatschappijen in België](#) en heeft op basis van dit materiaal een [seminarie](#) georganiseerd. De vaststelling van het ontbreken van voldoende cijfermateriaal heeft geleid tot een advies van het Steunpunt betreffende relevante statistieken. Het Vlaamse Gewest heeft vervolgens in een [jaarlijkse rapportage van sociale statistieken](#) voorzien.
- De FOD Sociale Zekerheid en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, hebben in 2012 in samenwerking met het Steunpunt, een simulatie uitgevoerd van de impact van de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen. Het Steunpunt heeft dit vervolgens verder uitgewerkt in een [advies](#).
- In opvolging van de werkzaamheden van het Steunpunt betreffende de non-take-up van rechten is het onderzoeksproject [TAKE](#) opgestart door de Universiteit Antwerpen, Federaal Planbureau en *Université de Liège*, met middelen van Federaal Wetenschapsbeleid. Het Steunpunt heeft in het eerste begeleidingscomité een inleiding gedaan, met behulp van [de video die is uitgewerkt in samenwerking met Cera](#).

3. En medewerking aan initiatieven van anderen

Daarnaast heeft het Steunpunt meegewerkt aan initiatieven van andere instellingen en organisaties om de kennis rond armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting te verbeteren en aan te vullen.

- Het Steunpunt heeft de voorbije jaren deelgenomen aan heel wat begeleidingscomités van onderzoeksprojecten rond verschillende thema's. Een lijst van deze onderzoeken bevindt zich in bijlage 2.

- Het Steunpunt nam deel aan de werkzaamheden van de [Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind](#) (NCRK) rond de [publicatie van de nationale kinderrechtenindicatoren](#). Om deze indicatoren te vervolledigen met gegevens over kinderen en jongeren in migratie en voor kinderen en jongeren in een gemeenschapsinstelling stelde de NCRK specifieke enquêtes op voor deze groepen. In 2017 bevroegen ze leerlingen in de Onthaalklassen voor Anderstalige Nieuwkomers (OKAN) en bereidden ze de bevraging van kinderen en jongeren in een gemeenschapsinstelling voor. Het Steunpunt nam ook deel aan de vergaderingen van de werkgroep die deze bevraging mee voorbereidt en opvolgt.
- Als lid van het [Europees Netwerk van Nationale Mensenrechteninstellingen](#) (ENNRHI/European Network of Human Rights Institutions) neemt het Steunpunt deel aan diens [Werkgroep rond Economische en Sociale Rechten](#) (Workgroup on Economic and Social Rights) en aan het thematisch [samenwerkingsplatform dat de Raad van Europa, Equinet, FRA en ENNHRI samenbrengt](#) om het belang van de economische en sociale rechten in Europa te benadrukken (CoE-FRA-ENNHRI-EQUINET Collaborative Platform on Social and Economic Rights). Zowel in de werkgroep als het platform werkt het Steunpunt mee rond de verdere ontwikkeling van een mensenrechtenbenadering voor de strijd tegen armoede. Het Steunpunt nam ook deel aan een bevraging door ENNHRI van haar leden over de *Sustainable Development Goals* (SDG's) en armoedemeting (het Steunpunt heeft hierbij voor zijn antwoord informatie ingewonnen bij het Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling en het Federaal Planbureau, verantwoordelijk voor ontwikkeling en ondersteuning van de nationale strategie duurzame ontwikkeling), en werkte vervolgens mee aan een onderzoek naar *'Human rights in the service of the fight against poverty: a rights-based approach to adressing poverty in the national plans to implement the Sustainable Development Goals'*, op vraag van ENNHRI, uitgevoerd door prof. Olivier De Schutter.
- Het Steunpunt neemt deel aan een opvolgingscomité van de werkzaamheden rond de ['indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux' \(ISADF\)](#). Deze indicator werd ontwikkeld door *IWEPS* op vraag van de Waalse Regering in het kader van het *Plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie (PCS)* en meet het niveau van de sociale cohesie binnen elke Waalse gemeente door middel van een analyse van de effectieve toegang tot grondrechten op lokaal vlak. Op dit ogenblik is een oefening bezig binnen het *IWEPS* om de rechten die binnen het *ISADF* worden getoetst uit te breiden naar het geheel van de mensenrechten, rekening houdend met de werkzaamheden die uitgevoerd werden door de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties.

Opdracht 2: “concrete aanbevelingen en voorstellen doen om het beleid en de initiatieven tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving te verbeteren”

Opdat de werkzaamheden van het Steunpunt hun weg zouden vinden naar de verantwoordelijken op de verschillende beleidsniveaus, wordt in het Samenwerkingsakkoord gevraagd om aanbevelingen en voorstellen te doen. Hieronder geven we een overzicht van de verschillende vormen en aard van de aanbevelingen en voorstellen van het Steunpunt.

1. Aanbevelingen in verschillende vormen

Het Steunpunt heeft sinds zijn oprichting aanbevelingen onder diverse vormen geformuleerd.

- Het merendeel van deze aanbevelingen vindt zijn neerslag in de [tweejaarlijkse Verslagen](#) van het Steunpunt ([zie III.](#)) De inhoud van deze aanbevelingen vloeit voort uit het overleg dat het Steunpunt tussen diverse actoren organiseert ([zie V.](#)).
 - o In sommige Verslagen worden de aanbevelingen gegroepeerd aan het eind van elk hoofdstuk over een welbepaalde thematiek, zodat een coherent en geordend geheel ontstaat. Voorbeelden: [Verslag 2001](#), [Verslag 2009 \(deel 1\)](#), [Verslag 2009 \(Deel 2\)](#), [Verslag 2011](#), [Verslag 2013](#), [Verslag 2015](#).
 - o In andere Verslagen zijn de aanbevelingen vervat in kaders binnen de tekst, zodat het verband tussen analyse en aanbeveling sneller duidelijk wordt. Voorbeelden: [Verslag 2003](#), [Verslag 2017](#).
 - o Nog andere Verslagen zijn gericht op ‘oriëntaties’, die op hun beurt onderverdeeld zijn in ‘resoluties’ en concrete ‘pistes’. Deze Verslagen leggen duidelijk het accent op aanbevelingen. Voorbeelden: [Verslag 2005](#), [Verslag 2007](#).
- Veel aanbevelingen, gebaseerd op deze die voorafgaandelijk geformuleerd zijn in de tweejaarlijkse Verslagen, zijn terug te vinden in de memoranda, die het Steunpunt bij de verschillende verkiezingen van het land uitbrengt. Sommige van die teksten richten zich op een specifieke problematiek als huisvesting of sociale bescherming. Deze memoranda willen het debat bij de opmaak van verkiezingsprogramma’s en regeerakkoorden voeden.
 - o Enkele memoranda stippelen een algemene richting uit voor een beter armoedebeleid. Deze teksten zijn over het algemeen minder lang en verwijzen naar de tweejaarlijkse Verslagen voor meer details. Voorbeelden: [Memorandum van het Steunpunt ter attentie van de informateur en de formateur](#), [Memorandum van het Steunpunt voor de verkiezingen van 13 juni 2010](#), [Federaal Memorandum 2011](#).
 - o Andere memoranda zijn gedetailleerder en opgebouwd rond thematische fiches van analyse en aanbevelingen. Voorbeelden: [Memorandum Gewestverkiezingen 2009](#), [Memorandum Gemeentelijke verkiezingen 2012](#), [Memorandum Wonen 2013](#), [Memorandum Sociale bescherming 2014](#).

- Te noteren valt dat het volgende memorandum voor de aan de federale, gewestelijke en gemeenschapsverkiezingen deelnemende politieke partijen een andere vorm krijgt. Dat memorandum zal focussen op een enkel aandachtspunt, het statuut van samenwonende, wat leidt tot aanbevelingen in verschillende beleidsdomeinen.
- Een andere belangrijke en gevarieerde vorm van aanbevelingen zijn de adviezen die het Steunpunt opmaakt, hetzij op eigen initiatief, hetzij op vraag van de politieke wereld ([zie IV.](#)).
- Een laatste vorm van aanbevelingen van het Steunpunt zijn bepaalde studies die op aanvraag en met de steun van het Steunpunt tot stand komen. Deze studies bevatten eveneens aanbevelingen. Voorbeelden: [Armoede-indicatoren](#), [Onderzoek naar de toegankelijkheid van de gezondheidszorg](#), [Evaluatie van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie](#) ([zie I.](#)).

2. Aanbevelingen van verschillende aard

Ook qua aard van aanbevelingen zijn er verschillen te noteren.

- In functie van de bron waarin ze geformuleerd worden, maar ook in functie van het type overleg waaruit ze voortkomen of van de behandelde thematiek, kunnen bepaalde aanbevelingen preciezer zijn. De heel gedetailleerde aanbevelingen vragen niet veel administratief werk meer, terwijl andere het vertrekpunt voor politieke actie zijn. Ter illustratie hierbij enkele voorbeelden van de verschillende types van aanbevelingen:
 - In het hoofdstuk huisvesting van het [Tweejaarlijkse Verslag 2017](#) beveelt het Steunpunt aan om het aantal sociale woningen te vermeerderen (*“aan een versneld ritme investeren in de bouw en renovatie van sociale woningen, die aangepast zijn aan diverse samenlevingsvormen”*). Het gaat om een aanbeveling die trouwens dikwijls wordt herhaald, die niet erg uitgewerkt is maar tegelijk heel concreet blijft. Deze algemene aanbeveling werd trouwens al geconcretiseerd door preciezere voorstellen, zoals in het [Memorandum Wonen 2013](#) (p. 6).
 - In een aanbeveling die samen met UNIA werd opgesteld - [Het referentieadres voor personen die in een mobiele woning verblijven](#) - werden gedetailleerde aanbevelingen overgemaakt aan de FOD Binnenlandse Zaken. Dit was onder andere te wijten aan het feit dat de klachten die door terreinverenigingen aan het Steunpunt werden voorgelegd handelden over een welbepaalde problematiek en over een zeer gedetailleerde, quasi-reglementaire tekst.
- Het Steunpunt biedt in zijn aanbevelingen bovendien aan overheden regelmatig zijn medewerking aan om beleidsmaatregelen vooraf (ex ante) of achteraf (ex post) te evalueren op een mogelijke impact voor mensen in armoede. Rond de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkering heeft het Steunpunt beide vormen van evaluatie gevraagd:
 - In een advies uit 2014 rond [de impact van de versterkte degressiviteit van werkloosheidsuitkeringen op armoede](#) biedt het Steunpunt zijn medewerking bij de betrokken beleidsverantwoordelijke aan voor de ex post evaluatie van de regeringsmaatregel. Het Steunpunt stelt hiertoe een dialoog voor, die een bijdrage zou kunnen vormen in de verdere concretisering van de evaluatie.

- Momenteel vraagt het Steunpunt een ex ante evaluatie van nieuwe voorziene maatregelen. Voor deze ex ante oefening maakten we al een [bibliografische lijst van evaluaties](#) die nuttig hiervoor nuttig zou kunnen zijn.
- De aanbevelingen die geformuleerd worden door het Steunpunt behandelen in sommige gevallen specifieke gebieden van armoedebestrijding, in andere gevallen behandelen ze meer transversale thematieken.
 - Zonder ze te ordenen qua belangrijkheid, gaat het om de specifieke domeinen van wonen, gezin, gezondheid, werk, onderwijs, sociale bescherming, justitie, inkomen, water en energie, ...
 - Ook meer transversale thema's worden behandeld in een aanzienlijk aantal aanbevelingen, bijvoorbeeld de non-take-up van rechten, of beleidsinstrumenten als een ex ante en ex post impactanalyse van een reglementering.
- Soms kiest het Steunpunt voor aanbevelingen betreffende welbepaalde bevolkingsgroepen.
 - Bijvoorbeeld dak- en thuislozen. Tal van aanbevelingen van het Steunpunt betreffen deze groepen, en het [Verslag 2009 \(Deel 2\)](#) is helemaal aan dak- en thuisloosheid gewijd. Door het [Samenwerkingsakkoord van 12 mei 2014](#) werd het Steunpunt trouwens aangeduid als gegevensverzamelpunt betreffende dak- en thuisloosheid.
 - Bijzondere aandacht gaat ook uit naar een tweede groep, de jongeren, meer bepaald de jongeren die een instelling verlaten of die deeltijds leren en werken. Met name een uitgebreid [hoofdstuk uit het Verslag 2011](#) werd daaraan gewijd.
- Tenslotte varieert de aard van aanbevelingen soms ook in functie van de bestemmingen. Door zijn interfederaal statuut kan het Steunpunt aanbevelingen overmaken aan alle beleidsniveaus van het land. Door zijn aanpak kan het ook wijzen op interessante praktijken in de ene regio, ter inspiratie voor beleidsverantwoordelijken in een andere regio. Als voorbeeld kunnen de sociale statistieken, vermeld in het hoofdstuk [Energie en water van het verslag van 2015](#) (p. 159), of de overzichtstabel van huisvestingsinitiatieven op het eind van het [Verslag 2017](#) (p. 121-126) vernoemd worden.

Opdracht 3: “minstens om de twee jaar een Verslag zoals bedoeld in artikel 2 opmaken”

Het Steunpunt dient om de twee jaar een Verslag op te maken. Deze tweejaarlijkse Verslagen staan centraal in de realisaties van het Steunpunt: ze zijn uitgewerkt in overleg ([zie V.](#)) en mobiliseren veel en diverse actoren, ze verschijnen op regelmatige basis, maken onderwerp uit van een [opvolgingsprocedure](#) die in het Samenwerkingsakkoord is voorzien, ... Ze zijn heel waarschijnlijk het bekendste werk van het Steunpunt, des te meer omdat ze worden gepubliceerd op de website van het Steunpunt. We bespreken hier enkel de inhoud van de Verslagen, en niet de methodologie die als element van opdracht 5 wordt besproken. We hebben ervoor gekozen om hier eerder een panoramisch overzicht te geven, in plaats van gedetailleerd in te gaan op de inhoud van de Verslagen. De Verslagen zijn immers systematisch op de website beschikbaar, in hun geheel maar ook per hoofdstuk.

De tweejaarlijkse Verslagen worden uitgewerkt volgens de methode van de dialoog, zoals beoefend bij de opmaak van het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) ([zie V.](#)). Daarbij wordt een transversale benadering van mensenrechten en van armoede in België gehanteerd. Overeenkomstig artikel 2 van het Samenwerkingsakkoord moeten deze tweejaarlijkse Verslagen aan vier vereisten voldoen en het volgende omvatten:

- *“een evaluatie van de evolutie van onzekere levensomstandigheden, van armoede en van sociale uitsluiting op basis van indicatoren zoals zij overeenkomstig artikel 3 worden vastgelegd;*
- *een evaluatie van de daadwerkelijke uitoefening van sociale, economische, culturele, politieke en burgerrechten alsook van de ongelijkheid die blijft bestaan wat betreft de toegang tot de rechten;*
- *een inventaris en een evaluatie van het beleid en van de acties die sinds het vorig verslag werden gevoerd;*
- *concrete aanbevelingen en voorstellen om de toestand van de betrokken personen op alle in dit artikel bedoelde gebieden zowel op lange als op korte termijn te verbeteren.”*

De aanbevelingen en concrete voorstellen uit de tweejaarlijkse Verslagen kwamen al aan bod onder punt II van deze nota; hier bespreken we de drie eerste vereisten.

Tussen de actualiteit of vragen vanuit het beleid enerzijds en de signalen van verenigingen waar armen het woord nemen anderzijds, komt de keuze van de thema's en het formaat van de Verslagen telkens tot stand door een dialoog met zowel de deelnemers aan het overleg als met het Begeleidingscomité.

Het eerste tweejaarlijks Verslag van 2001, getiteld [“In dialoog, zes jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede”](#), situeert zich helemaal in de lijn van het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA). Het werd opgesteld met hetzelfde collectief van verenigingen van het AVA en herneemt de belangrijkste thema's die verder uitgediept worden in thematische werkgroepen. Bovendien brengt het methodologische beschouwingen over de dialoogmethode en over armoede-indicatoren.

Het [Verslag van 2003](#) beantwoordt aan de bezorgdheden van de toenmalige beleidsverantwoordelijken over het recht op gezondheid, maatschappelijke integratie en kwaliteit van de arbeid.

Zo bevat het bijvoorbeeld een evaluatie van de OCMW-wetgevingen en van hun toepassing. Een methodologisch hoofdstuk onderzoekt de concrete ervaringen van het Steunpunt en bouwt verder op het Verslag van 2001 aan een theoretisch kader over dialoog. Tenslotte bekijkt dit Verslag de beide Belgische Nationale Actieplannen voor sociale insluiting (2001-2003 en 2003-2005) tegen het licht van de thema's van het AVA.

De uitwerking van het [derde tweejaarlijkse Verslag](#) in 2005 is onuitgegeven. Naar aanleiding van 10 jaar AVA en in toepassing van het federaal regeerakkoord nemen de minister van Maatschappelijke integratie en de Interministeriële Conferentie Maatschappelijke Integratie het initiatief tot een breed maatschappelijk debat over armoede en sociale uitsluiting in België. In de 10 provincies en in Brussel, worden door de Koning Boudewijnstichting (KBS) en het Steunpunt gedecentraliseerde ontmoetingsmomenten georganiseerd. In voorbereiding van deze bijeenkomsten wordt na uitwisselingen in eigen werkgroepen een boek opgemaakt: '[Debatopener: 10 jaar Algemeen Verslag over de Armoede](#)'. Het Verslag dat voortkomt uit deze tournee van de provincies wil concreet en beleidsmatig zijn, in functie van het uitlokken van een echt debat; voor elke thema is zowel een algemene oriëntatie als een reeks resoluties met concrete actiepunten opgenomen.

Het [tweejaarlijkse Verslag van 2007](#) wijdt vervolgens het hele eerste deel aan de opvolging van het Verslag van 2005. Vervolgens behandelt het vier thema's uit het overleg, die destijds ook pertinent aanwezig waren in het politieke debat: het recht op onderwijs, dienstencheques als instrument voor socioprofessionele inschakeling, permanent wonen in toeristische voorzieningen en een effectieve toegang tot energie. Ter verruiming van het overleg met andere actoren werden sommige thema's, zoals de dienstencheques, verder uitgediept, met name door een seminarie en door de opmaak van verslagen.

Het [eerste deel van het tweejaarlijkse Verslag van 2009](#) gaat in op een divers aantal thema's voor een algemenere evaluatie van kwetsbare leefomstandigheden en effectiviteit van verschillende rechten. Het thema van de non-take-up van rechten komt bovendien, meer bepaald door de problematiek van de toegang tot de gezondheidszorg dankzij het OMNIO-statuuut. Het tweede deel, dat in 2010 uitkomt onder de titel '[Naar een coherente aanpak tegen dakloosheid en armoede](#)', baseert zich op een overleg in het kader van het Federaal Plan Armoedebestrijding op vraag van de staatssecretaris voor Armoedebestrijding.

Vanaf 2011 concentreren de tweejaarlijkse Verslagen zich meer op een specifieke thematiek, hetzij transversaal, hetzij gericht op een specifiek domein of doelpubliek. Zo bekijkt het [zesde tweejaarlijkse Verslag](#) het recht op huisvesting en alternatieve woonvormen, en het toekomstperspectief van jongeren bij het verlaten van een instelling en de formule van deeltijds leren en werken. Aan het eerste deel werd vervolgens ook een colloquium gewijd aan de Universiteit Saint-Louis in Brussel, waaruit in 2013 een publicatie voortkwam: '[Droit au logement: vers une obligation de résultat? - Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?](#)' (gezamenlijk uitgebracht door het Steunpunt, de Universiteit Antwerpen en de Facultés Universitaires Saint-Louis). De thematiek van het behoud van de band van ouders met hun geplaatste kinderen kreeg destijds ook een zekere politieke weerklank en het Steunpunt werd gevraagd [dit thema van de band](#) verder uit te diepen.

De Verslagen van 2013, 2015 en 2017 behandelen telkens een specifieke hefboom in de strijd tegen armoede, zoals die in het Samenwerkingsakkoord vernoemd worden (zie pre-ambule). Zo ontleedt het zevende tweejaarlijkse Verslag onder de titel '[Sociale bescherming en armoede](#)' de verschillende

aspecten van sociale bescherming: leefloon en werkloosheid, ziekte/invaliditeit, handicap, pensioen en kinderbijslag. In samenwerking met het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen werd dit Verslag vervolgens vanuit een genderperspectief gelezen en werd deze analyse als open brief aan de beleidsverantwoordelijken overgemaakt.

Het tweejaarlijkse Verslag van 2015 behandelt de [Publieke diensten en armoede](#), onderverdeeld volgens de thema's van justitie, cultuur, kinderopvang, gezondheid, werk, en energie en water.

Het negende tweejaarlijkse Verslag '[Burgerschap en armoede](#)' gaat in op burgerschap - een essentieel element in onze samenleving en democratie – en meer bepaald burgerschap in situaties van armoede. Uit het overleg kwamen vier essentiële aspecten of pijlers van burgerschap naar voren: gelijkheid, vrijheid, de mogelijkheid verantwoordelijkheden op te nemen en erkenning. Een specifiek hoofdstuk focust op het thema van wonen, wat herhaaldelijk aan bod kwam in de uitwisselingen over burgerschap.

Het tiende verslag, dat zal verschijnen in 2019 onder de titel 'Duurzaamheid en armoede', heeft aandacht voor de rechtstreekse zowel als onrechtstreekse beleidsmaatregelen van armoedebestrijding. Naast maatregelen die rechtstreeks een armoedevermindering beogen, hebben tal van beleidsmaatregelen inzake duurzame ontwikkeling immers ook een impact op armoedebestrijding. In het verlengde van het negende tweejaarlijkse Verslag zet dit Verslag misschien nog sterker dan de voorgaande in op een transversale oefening als burger: mensen in armoede zijn net als anderen betrokken bij een duurzame ontwikkeling van de samenleving en participeren aan dit verslag als burger, vanuit hun eigen specifieke perspectief.

Opdracht 4: “op verzoek van één van de ondertekenende partijen, van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie of op eigen initiatief adviezen uitbrengen of interimverslagen opmaken over ieder vraagstuk dat betrekking heeft op een gebied dat tot zijn opdrachten behoort”

De opdracht die bestaat uit “op verzoek van één van de ondertekenende partijen, van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie of op eigen initiatief adviezen uitbrengen of interimverslagen opmaken over ieder vraagstuk dat betrekking heeft op een gebied dat tot zijn opdrachten behoort” is complementair aan deze van de opmaak van tweejaarlijkse Verslagen ([zie III](#)). We verduidelijken eerst deze complementariteit, zodat het specifieke van deze adviesopdracht begrijpelijker wordt. Adviesverlening is een van de manieren waarop het Steunpunt zijn opdracht tot het formuleren van aanbevelingen maakt ([zie II](#)).

Vervolgens vindt u een overzicht van de verscheidenheid aan uitgebrachte adviezen, geordend in functie van criteria die de flexibiliteit illustreren waarmee het Steunpunt via deze adviesopdracht bijdraagt aan het publieke en politieke debat.

Een groot aantal adviezen zijn te vinden op de site www.armoedebestrijding.be. Bij de hierna besproken adviezen wordt voor zover beschikbaar ook telkens de link naar de site van het Steunpunt vermeld.

1. Complementariteit tussen de adviezen en de tweejaarlijkse Verslagen

De uitgebrachte adviezen zijn complementair aan de tweejaarlijkse Verslagen. De keuze van de thema's die in de tweejaarlijkse Verslagen worden behandeld is een *bottom-up* keuze, die de bekommernissen weerspiegelt van verschillende actoren die met armoede geconfronteerd worden, onder meer mensen die in armoede leven en verenigingen waar zij samenkomen (art. 5 §2 van het Samenwerkingsakkoord, [zie III](#)). Die thema's worden verder gedurende anderhalf jaar in dialoog uitgediept ([zie V](#)). Zodoende brengen de tweejaarlijkse Verslagen in het publieke en politieke debat thema's aan die volgens de actoren op het terrein essentieel zijn en die niet of weinig terug te vinden zijn in de politieke agenda's - bijvoorbeeld: [non-take-up van rechten](#), [recht op wonen](#), – of die armoede anders benaderen, bijvoorbeeld vanuit een invalshoek in termen van [burgerschap](#).

Adviezen daarentegen worden uitgebracht over kwesties die op de een of andere manier op de politieke agenda staan. Ze worden ook aan een sneller ritme geformuleerd. Adviezen voeden de reflectie van de beleidsverantwoordelijken over kwesties die opgenomen zijn in hun politieke programma's, zoals de [automatische toekenning van rechten](#), of over maatregelen die zij overwegen, zoals de invoering van een [OCMW-ombudsdienst](#).

Het gaat dus om twee complementaire bijdragen aan politieke debat en politieke actie. De tweejaarlijks Verslagen introduceren nieuwe elementen of een andere benadering van bepaalde vragen; de adviezen voeden de reflectie over kwesties die al op de politieke agenda staan of worden overwogen.

2. Verscheidenheid aan adviezen

Eerder dan alle uitgebrachte adviezen gewoon op te sommen, worden ze hier gepresenteerd aan de hand van enkele criteria: daaruit blijkt hun grote verscheidenheid. De adviezen worden uitgebracht op eigen initiatief of op verzoek van verschillende bestemmingen, het Steunpunt is auteur of coauteur, er is een grote diversiteit aan bronnen waarop de adviezen zich baseren, adviezen nemen verschillende vormen aan en behandelen een diversiteit aan thema's. Elk criterium illustreren we met enkele voorbeelden. Zo willen we deze veelzijdig te noemen adviesopdracht van het Steunpunt toelichten.

2.1. Advies op verzoek van één van de ondertekenende partijen van het Samenwerkingsakkoord, van de IMC of op eigen initiatief

- a) De op verzoek uitgebrachte adviezen interesseren op de eerste plaats de overheden die het advies vroegen; daar ligt hun specifieke meerwaarde. Deze adviezen zijn vooral bestemd voor ministers, soms ook voor parlementen of adviesorganen, zowel op het federale niveau als op het niveau van gemeenschappen en gewesten, uitzonderlijk ook voor een internationale instantie.
- Soms wordt aan het Steunpunt advies gevraagd bij de uitvaardiging of wijziging van een reglementering. Zo kreeg het Steunpunt bijvoorbeeld twee keer een adviesvraag over de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie. Een eerste keer over het [wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie](#) op verzoek van de federale regering en een tweede keer bij de [evaluatie](#) van de wet na twee jaar implementatie, op verzoek van de minister van Maatschappelijke Integratie. Ander voorbeeld: het Steunpunt werd eveneens om advies gevraagd bij de opmaak van een nieuwe omzendbrief inzake het referentieadres voor daklozen, op gezamenlijk verzoek van de minister van Maatschappelijke Integratie, de minister van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Armoedebestrijding. Ook vanwege de gewesten en gemeenschappen krijgt het Steunpunt vragen. Zo werd er een advies overgemaakt over waterarmoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in het kader van de uitvaardiging van een [ordonnantie](#) en over de hervorming van de kinderbijslag in Vlaanderen ([armoedetoets](#)). Het Steunpunt antwoordde ook op een gezamenlijke vraag vanwege de minister-president van Wallonië en van de Federatie Wallonië-Brussel en van de Waalse *Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances*: zijn de medische kaart, waarmee in verschillende steden geëxperimenteerd wordt, en het door de POD Maatschappelijke Integratie geïnitieerde project MediPrima geschikt om de toegang tot de gezondheidszorg te verbeteren – een toegang die door de levensstandaard beïnvloed wordt en die sinds enkele jaren verslechtert? Moet het netwerk van geïntegreerde gezondheidsorganisaties uitgebreid worden?
 - Ook wordt aan het Steunpunt advies gevraagd over initiatieven waar nog geen beslissing is over genomen. Zo vroeg de IMC bijvoorbeeld advies over de eventuele uitgave van een federaal jaarboek armoede, naar het voorbeeld van het 'Jaarboek Armoede' dat in Vlaanderen sinds meerdere jaren bestaat, en over de mogelijke rol van het Steunpunt bij zo'n eventueel federaal initiatief. Het Steunpunt bracht ook een advies uit over de oprichting van een [OCMW-ombudsdienst](#), op verzoek van de minister van Maatschappelijke Integratie. Ter gelegenheid van het Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting vroeg de minister

van Buitenlandse Zaken aan alle regeringsleden hun adviesorganen te raadplegen over de Belgische prioriteiten ter zake; de staatssecretaris voor Armoedebestrijding vroeg het Steunpunt om een adviesnota, waarbij het Steunpunt de gelegenheid gebruikte ook prioriteiten te vernoemen die gewest- of gemeenschapsmaterie zijn.

Soms brengt het Steunpunt ook adviezen uit op verzoek van een parlement of een adviesorgaan. Enkele voorbeelden: het Steunpunt werd gehoord in de Senaat in het kader van het informatieverlag 'Gezamenlijke aanpak van de strijd tegen kinderarmoede' of over 'Vrouwen en armoede'; in het Vlaams Parlement over de bijsturing van het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding; in de Nationale Arbeidsraad over de non-take-up van rechten.

Ook internationale instanties vragen soms advies aan het Steunpunt. Voorbeelden: het Europees Parlement nodigde het Steunpunt uit voor een hoorzitting over de hervorming van de Europa 2020-strategie. Het Europees Comité voor de sociale cohesie, menselijke waardigheid en gelijkheid van de Raad van Europa heeft het Steunpunt betrokken bij een rondetafelgesprek over de 'Sociale inclusie van alle personen, ook van de meest kwetsbaren, en effectiviteit van grondrechten'. Het Steunpunt heeft, door België als expert aangeduid, werkte ook een bijdrage uit in functie van de werkzaamheden van het Comité van deskundigen van de Raad van Europa inzake empowerment van mensen in grote armoede.

- b) Wanneer het Steunpunt niet bevroegd wordt, maar een kwestie essentieel acht voor de armoedebestrijding en ook reeds onderzocht, zal het op eigen initiatief een advies uitbrengen. Voorbeelden: [verlaging van de leerplicht](#), [de piste van een centraal huurwaarborgfonds](#), [het statuut voor pleegzorgers](#), [het vorderingsrecht ter verdediging van collectieve rechten](#).

Het Steunpunt nam het initiatief tot de [lezing van de regeerakkoorden](#) bij legislatuurwisselingen, zowel op federaal, gewestelijk als gemeenschapsniveau.

Het Steunpunt grijpt ook regelmatig de kans om zijn expertise internationaal bekend te maken, door een bijdrage te leveren aan de instanties die bevoegd zijn om de engagementen van de deelnemende Staten aan de internationale grondrechtenverdragen op te volgen. Dit vloeit voort uit de visie op armoede die werd ingeschreven in het Samenwerkingsakkoord: armoede is een aantasting van de waardigheid en van de rechten van de mens.

Voorbeelden:

bijdrage van het Steunpunt aan het [parallel rapport aan het VN-Kinderrechtencomité](#), bijdragen aan [het onderzoek door het Europees Comité voor de sociale rechten naar de toepassing door de Belgische staat van het Herziene Europees Sociaal Handvest](#) en aan het [Universeel periodiek onderzoek door de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties](#). Vanuit dezelfde visie nam het Steunpunt deel aan de consultatieronde van de Europese Commissie, bijvoorbeeld over [de Europese pijler van sociale rechten](#).

2.2. Het Steunpunt als auteur of coauteur van adviezen

Dikwijls is het Steunpunt de enige auteur van het uitgebrachte advies; soms wordt samengewerkt met andere actoren die voor een bepaalde materie bevoegd zijn. Zo werd bijvoorbeeld samen met het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (IGVM) een open brief aan de federale Regering gericht rond '[armoede en gender](#)', en werd samen met Unia een aanbeveling opgemaakt over [het referentieadres voor personen die in een mobiele woning verblijven](#). Het

Steunpunt werkt mee aan de adviezen van de Agora-groep binnen de administratie van de Bijzondere Jeugdzorg in de Federatie Wallonië-Brussel; deze groep omvat zowel beroepskrachten van de jeugdzorg als vertegenwoordigers van de administratie en van verenigingen van mensen in armoede. Deze adviezen houden dus van in het begin rekening met de gevoeligheden van de verschillende betrokken actoren. In Vlaanderen werkt het Steunpunt mee aan armoedetoetsen, hetzij met een eigen bijdrage – bijvoorbeeld inzake [de hervorming van de kinderbijslag](#) -, hetzij als coauteur, bijvoorbeeld inzake de [digitale meters](#) of de [nieuwe structuurtarief water](#).

2.3. Bronnen voor adviezen

Sommige adviezen worden uitgebracht op basis van de opgebouwde kennis tijdens het door het Steunpunt georganiseerde overleg. Dat is met name het geval voor de lezing van de regeerakkoorden.

Andere adviezen worden voorafgegaan door een overlegproces met verschillende betrokken actoren, min of beperkt in de tijd. Het [advies rond het behoud van de link tussen kinderen geplaatst in een instelling van bijzondere jeugdzorg of bij pleegzorgers en hun ouders](#) resulteert uit een reeks ontmoetingen tussen gezinnen in armoede en beroepskrachten uit de bijzondere jeugdzorg. Het [advies betrekking een centraal huurwaarborgfonds](#) is gebaseerd op een samenwerking gedurende verschillende jaren met organisaties die rond dit thema op het terrein actief zijn. Voor het advies over [de automatische toekenning van rechten](#) werd overleg gepleegd met de betrokken administraties. Een advies over de armoedetoets werd gezamenlijk met administraties, adviesorganen, publieke instellingen en verenigingen opgesteld.

Sporadisch wordt ook advies uitgebracht op basis van een consultatie van actoren op het terrein, door *face to face* ontmoetingen en focusgroepen. Deze methode werd bijvoorbeeld gebruikt voor het [advies na twee jaar implementatie van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie](#), en voor het advies '[Politieke participatie en het Nationaal Actieplan sociale insluiting: werk aan de winkel. Methode en voorwaarden](#)'.

Soms vormt een advies het verlengstuk van reflecties in het kader van een tweemaaljaarlijks Verslag, zoals het advies '[De dienstencheques: springplank of valstrik voor mensen in armoede en bestaansonzekerheid](#)', dat de vraag bekijkt in welke mate deze maatregel bijdraagt tot armoedebestrijding. Dit advies heeft ook de gelegenheid gegeven om het overleg uit te breiden met actoren die nog niet aan de uitwisseling hadden deelgenomen, wat de inhoud ten goede kwam.

2.4. Vormen van adviezen

Veel van deze adviezen zijn beschikbaar op de site www.armoedebestrijding.be (maar ze zijn ze momenteel niet als dusdanig gegroepeerd).

Sommige adviezen zijn niet te vinden op de website, met name wanneer ze opgesteld werden als brief aan een minister of gevraagd werden in het kader van een politieke onderhandeling. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het advies inzake de omzendbrief over het referentieadres voor daklozen, of voor het advies over de institutionele plaats van het Steunpunt in het kader van de uitvoering van het federale Regeerakkoord.

Soms worden adviezen ook op verzoek van de bevoegde overheden gepresenteerd tijdens door hen georganiseerde colloquia of studiedagen. Zo werd het evaluatieadvies na twee jaar implementatie van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie voorgesteld op een door de POD Maatschappelijke Integratie georganiseerde studiedag. Ook het advies over het behoud van de band van ouders met hun geplaatste kinderen werd gepresenteerd op een studiedag, georganiseerd door de *ministre de l'Aide à la jeunesse* van de Federatie Wallonië-Brussel.

Soms worden adviezen opgesteld in de vorm van een bijdrage van het Steunpunt aan een uitwisselingsplatform van de overheid, waaraan het Steunpunt deelneemt. Voorbeelden: Horizontaal Permanent ArmoedeOverleg (HPAO) in Vlaanderen; Agora-groep in de Federatie Wallonië-Brussel; werkgroep waterarmoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

2.5. Thema's

Door het multidimensionale karakter van armoede hoeft het niet te verbazen dat de adviezen van het Steunpunt zeer veel kwesties aansnijden. Hieronder sommen we de thema's op van de adviezen, die we net als voorbeeld vernoemden. Zoals we in het begin van deze nota al aangaven, beoogt deze lijst geen volledigheid, maar enkel een inzicht in de grote reikwijdte aan thema's.

Instelling van een ombudsman bij de OCMW's, recht op maatschappelijke integratie, referentieadres voor daklozen, referentieadres voor personen in een mobiele woning, vrouwen en armoede, kinderarmoede, hervorming van de kinderbijslag, invoering van een statuut voor pleegzorgers, bijzondere jeugdzorg, behoud van de band tussen geplaatste kinderen en hun ouders, verlaging van de schoolplichtige leeftijd, dienstenchequejobs, centraal huurwaarborgfonds, digitale energiemeters, nieuwe watertariefstructuur, waterarmoede, medische kaart en wijkgezondheidscentra, non-take-up van rechten, automatische toekenning van rechten, actieplan armoedebestrijding, lezing van de regeerakkoorden, armoedetoets, politieke participatie en NAPincl, implementatie van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind en van het herziene Europees Sociaal Handvest, de Europese pijler van sociale rechten, hervorming van de Europa 2020-strategie, empowerment van kwetsbare personen, sociale insluiting en effectiviteit van rechten, federaal jaarboek, prioriteiten in het Europees Jaar van de strijd tegen armoede (2010), institutionele plaats van het Steunpunt.

Opdracht 5: “structureel overleg organiseren met de armsten”

“Structureel overleg organiseren met de armsten” is één van de opdrachten waarmee het Samenwerkingsakkoord betreffende de besteding van het armoedebeleid het Steunpunt tot bestrijding van armoede belast (art. 5 §1). Om al zijn opdrachten waar te maken, zo vermeldt het Samenwerkingsakkoord in de tweede paragraaf van art. 5, “betreft het Steunpunt de verenigingen waar de armen het woord nemen op een structurele en bestendige manier bij zijn werkzaamheden, hierbij gebruikmakend van de dialoogmethode zoals ze ontwikkeld werd bij het tot standkomen van het “Algemeen Verslag over de Armoede. Het Steunpunt kan ook een beroep doen op alle personen en op openbare of privé organisaties die op dit vlak deskundig zijn”.

Deze opdracht van het Steunpunt komt voort uit de verbintenis van de ondertekenende partijen van het Samenwerkingsakkoord om “hun beleid tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving voort te zetten en te coördineren” in het bijzonder op basis van het volgende principe: “het invoeren en versterken van de modaliteiten voor de deelneming van alle betrokken overheden en personen, inzonderheid van personen die in armoede leven, aan het uitstippelen, het uitwerken en het evalueren van dit beleid” (art. 1).

We staan eerst stil bij enkele kenmerken van het overleg dat het Steunpunt organiseert volgens de dialoogmethode (1). Daarna geven we een overzicht van de verschillende werkzaamheden waartoe het Steunpunt overleg organiseert (2).

1. Kenmerken van het overleg

1.1. De dialoogmethode volgens het “Algemeen Verslag over de Armoede”

Het Samenwerkingsakkoord schuift de dialoogmethode zoals ze ontwikkeld werd bij het totstandkomen van het [Algemeen Verslag over de Armoede](#) (AVA) naar voren als voorbeeld voor het overleg binnen het Steunpunt. In Deel I (Algemene Inleiding) en deel III (Perspectieven) van het AVA wordt deze dialoogmethode - een leerproces op basis van ervaringskennis van mensen in armoede, praktische kennis van verschillende beroepsgroepen en beleidsverantwoordelijken en wetenschappelijke kennis van onderzoekers - uitvoerig beschreven.

“Er is tijd nodig om de levenservaringen van die mensen die het ergst onder de armoede lijden aan het licht te doen komen. Echte participatie van de armen veronderstelt dat ze deelnemen aan de grote maatschappelijke debatten (arbeidsverdeling, bezinning over het recht van allen op een aanvaardbaar inkomen, ...), dat ze ervan op de hoogte worden gebracht, dat ze erover nadenken vanuit hun eigen ervaring.” (p. 17)

“Zo ontstond er een debat tussen burgers. Iedereen moest zeggen wat er voor hem en voor de gemeenschap op het spel stond, wat zijn belangen en die van de anderen waren, welke weg er werd afgelegd en welk traject er werd gekozen, met welke moeilijkheden en tegenstrijdigheden hij werd geconfronteerd. Discussies voeren, de zaak bekijken op verschillende manieren en met respect en waardering voor de inbreng van de anderen, samen projecten opstellen... Wat een oefening in democratie! Wat een stap om verder te geraken dan bijstand, hulp, wegwerken van tekorten...” (p. 18)

“Aan de basis van dit rapport ligt een dialoog tussen mensen die in armoedige omstandigheden leven en andere burgers, die vaak in onvrede leven met hun positie. Tijdens de gesprekken werden gemeenschappelijke belangen herontdekt. Deze methode laat zien wat er gebeurt als mensen een nieuw beeld krijgen van zichzelf: opeens waren zij de ‘sociale’ deskundigen. Ze waren niet meer alleen ouders van geplaatste kinderen, schoolverlaters, thuis- of werklozen, maar door hun ervaring en leed, waren zij ook de experts van de sociale verhoudingen en werden ze, zowel in hun ogen als in die van anderen, burgers met dezelfde rechten als iedereen.” (p. 402)

1.2. Participatie van mensen in armoede en hun verenigingen

Sinds het AVA zijn de verenigingen die betrokken waren bij de opmaak ervan (Verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de Armoede) partners van het Steunpunt, samen met alle verenigingen waar armen het woord nemen en hun netwerken.

Het Steunpunt nodigt systematisch alle verenigingen die lid zijn van het Verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de Armoede, het Netwerk tegen Armoede, le *Réseau de lutte contre la pauvreté*, *Le Forum – Bruxelles contre les inégalités*, het Brussels Platform Armoede uit voor het overleg in het kader van zijn tweejaarlijkse Verslagen en onderhoudt bilaterale contacten met hen in functie van een maximale wederzijdse betrokkenheid. In het kader van een bijdrage van de Duitstalige Gemeenschap werden – voor bepaalde tweejaarlijkse Verslagen - specifieke bijeenkomsten georganiseerd in Eupen.

Ook voor andere werkzaamheden werken we samen met verschillende verenigingen, naargelang het thema en het betreffende beleidsdomein en – niveau. De verenigingen waar armen het woord nemen zijn ook vertegenwoordigd in de Begeleidingscommissie van het Steunpunt.

Afhankelijk van de thematiek streeft het Steunpunt ook naar participatie van kinderen en jongeren, zoals voor het [overleg over de toekomstperspectieven van jongeren](#).

In elk tweejaarlijks Verslag en elke publicatie naar aanleiding van een overleginitiatief staan we kort stil bij de organisatie en het verloop van het overleg en lijsten we zowel de individuele deelnemers als de deelnemende verenigingen op.

Het overleg binnen het Steunpunt beoogt een maximale kruising van verschillende soorten kennis van een diversiteit van actoren. Soms is het echter wenselijk of nodig om de dialoog uitsluitend tussen mensen in armoede onderling te organiseren. Deze exclusiviteit is belangrijk om hen te informeren, hen de kans te geven onderling te reflecteren en een collectieve ‘stem’ te ontwikkelen, een vertrouwensband op te bouwen, enzovoort. Naargelang de doelstelling en het opzet van het kader waarin het overleg wordt georganiseerd kan deze dialoog een voorbereiding zijn voor een bredere uitwisseling (een eerste overlegvergadering voor een tweejaarlijks Verslag om de themakeuze te sturen vanuit de ervaring van mensen in armoede) of een activiteit op zich (de ervaring van mensen in armoede verzamelen in functie van een reflectie rond een OCMW-ombudsdienst).

1.3. In dialoog met een verscheidenheid van actoren

Het Steunpunt betreft een verscheidenheid van actoren in zijn werkzaamheden: beroepskrachten uit verschillende sectoren, wetenschappers, administraties, beleidsmakers.... We streven geen represen-

tativiteit na, maar wel diversiteit in functie van de kwaliteit van het overleg. Het is via een kruising van verschillende soorten kennis (uit ervaring van mensen in armoede, beroepspraktijk, onderzoek, beleid) dat het overleg resulteert in vaststellingen, analyses en aanbevelingen. In die diversiteit bewaken we enkele evenwichten, bijvoorbeeld in soorten actoren, taal, maatschappelijke en politieke strekkingen. Het interfederaal karakter van het Steunpunt is eveneens een belangrijke toetssteen.

Deze actoren worden aangesproken op hun deskundigheid, maar worden ook gevraagd om erover in dialoog te gaan met de andere aanwezigen. Het gebeurt dat het Steunpunt in samenwerking met bevoegde administraties aan nota opmaakt over een bepaald thema ter voorbereiding van een overleg, bijvoorbeeld over [studieoriëntering](#). Een andere keer nodigen we experts of administraties uit om bij het begin van een overleg een input te leveren, bijvoorbeeld over het [recht op privacy](#). Tijdens het overleg kunnen ook vragen rijzen waarop, met behulp van input van administraties, een antwoord wordt gezocht, zoals de [dekkingsgraad van de kinderopvang](#). Ondanks de tijdsinvestering nemen velen het engagement om aan het hele overleg te participeren, als deelnemer onder de deelnemers. Voor anderen lukt dit niet. Tijdens de duur van het overleg heeft het Steunpunt aandacht voor actoren die rond de tafel ontbreken en doet het inspanningen om hen alsnog in de discussie te betrekken.

In bijlage 3 nemen we een overzicht op van de diversiteit van actoren die we bereiken.

In elk tweejaarlijks Verslag (bijvoorbeeld [Burgerschap en Armoede](#)) en elke publicatie naar aanleiding van een overleginitiatief geeft het Steunpunt aan welke actoren hebben deelgenomen door een lijst van de deelnemende actoren op te nemen.

1.4. Op een structurele en bestendige manier

Het overleg binnen de schoot van het Steunpunt bestaat bijna 20 jaar en vormt de basis (direct en indirect) van vele van onze werkzaamheden. Structureel betekent zowel blijvend in de tijd, als gestructureerd. We organiseren het overleg op zo'n manier dat mensen in armoede volwaardig kunnen participeren. Participatie is zowel een manier van werken als een doel op zich.

- Met elkaar in dialoog gaan, is een proces dat tijd vraagt. Een overleg in het kader van een tweejaarlijks Verslag bijvoorbeeld bestaat uit meerdere bijeenkomsten gespreid over anderhalf jaar met voldoende tijd tussen de vergaderingen. Dit is noodzakelijk opdat alle deelnemers zich goed kunnen voorbereiden, de uitwisseling en constructie van kennis geleidelijk aan kan gebeuren, de terugkoppeling naar de andere leden van de vereniging of organisatie mogelijk is ... Ook tijdens de overlegvergaderingen zelf nemen we voldoende tijd om informatie in te brengen, om samen te reflecteren en standpunten te vormen, om uit te wisselen ...;
- Het Steunpunt beschouwt het verslag van een overlegbijeenkomst als een belangrijk instrument, zowel voor de constructie van kennis als voor de opbouw van vertrouwen en respect. Het verslag wordt tijdig bezorgd aan alle aanwezigen en biedt elke deelnemer onder andere de mogelijkheid om na te gaan of diens tussenkomst correct werd begrepen, om de reflecties terug te koppelen naar de vereniging of organisatie ... Het garandeert daarnaast dat ieders bijdrage even ernstig wordt genomen en de verdere reflectie voedt;
- Mensen in armoede nemen met andere kennis, bagage, vaardigheden ... deel aan het overleg dan beroepskrachten, ambtenaren of wetenschappers. Het kan nodig zijn om extra tijd uit te trekken

opdat ze voldoende geïnformeerd, met voldoende vertrouwen en gesterkt door een collectieve analyse kunnen participeren. Zo worden de overlegvergaderingen meestal binnen de verenigingen voorbereid op basis van de agenda en het materiaal dat het Steunpunt aan de deelnemers bezorgt. In het kader van [Agora](#) heeft het Steunpunt – met de bedoeling om het decreet betreffende de Bijzondere Jeugdzorg in de Franstalige Gemeenschap te evalueren - een reeks ontmoetingen georganiseerd met mensen in armoede en een expert, die samen het decreet gelezen en ontcijferd hebben ter voorbereiding van de discussie.

- We nemen ook zelf het initiatief om exclusief met mensen in armoede in dialoog te treden. Zowel het overleg over [publieke diensten](#), [burgerschap](#) als [duurzaamheid](#) ging van start met een bijeenkomst exclusief voor de verenigingen waar armen het woord nemen. Hierdoor konden de mensen in armoede hun stempel drukken op de invulling en de invalshoek van de thematiek van het overleg. Ook in het kader van andere werkzaamheden, bijvoorbeeld [het wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie](#), organiseren we overleg met mensen in armoede ... ;
- Ook voor de andere actoren is het overleg een leerproces waarin leren luisteren centraal staat, ze hun kennis en expertise op een duidelijke manier moeten leren overbrengen, ze uitgedaagd worden door de confrontatie tussen theorie en praktijk ...

Elke publicatie of tekst van het Steunpunt gebaseerd op de dialoogmethode bevat een korte beschrijving van dit proces. Daarnaast heeft het Steunpunt enkele (delen van) teksten gepubliceerd die expliciet gewijd zijn aan het de dialoogmethode:

- [De dialoog](#) in het tweejaarlijkse Verslag 2001;
- [Het overleg tussen mensen in armoede en hun partners](#) in het tweejaarlijkse Verslag 2003;
- Participatie van armen op beleidsniveau in Armoede en Participatie (Teksten bij de vormingscursus georganiseerd door Vakgroep Sociale Agogiek (Universiteit Gent) & Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen vzw);
- [Politieke participatie en het Nationaal Actieplan sociale insluiting: werk aan de winkel. Methode en voorwaarden](#);
- [Recht op participatie](#), in het kader van het Vlaams vooruitgangs- en toekomstcongres armoede;
- [Resolutie 74: de participatie van allen bevorderen](#) in het tweejaarlijkse Verslag 2005;
- [Enkele elementen van evaluatie](#) bij het Indicatorenproject;
- [Reflecties vanuit de werking van het Steunpunt](#) in de publicatie naar aanleiding van 10 jaar Samenwerkingsakkoord;
- Interventies op studiedagen, optredens in universitaire programma's, bijdragen aan vormingen, optredens op internationale fora ... Zo werd het Steunpunt in 2008 uitgenodigd door het 'Comité d'experts sur l'autonomisation des personnes confrontées à la grande pauvreté' van de Raad van Europa.

Doorheen de jaren stuurde het Steunpunt het overleg en de dialoogmethode systematisch bij op basis van feedback vanuit verschillende invalshoeken:

- Na de publicatie van elk tweejaarlijks Verslag bespreekt het Steunpunt intern het proces en stuurt bij (vraag naar vorming over hoe omgaan met machtsverschillen en conflicten, duidelijke afspraken rond versturing van verslagen, variatie in methodiek ...);
- Sommige verenigingen geven ons feedback over (hun participatie aan) het overleg. In de [publicatie](#) naar aanleiding van het Indicatorenproject zijn enkele citaten opgenomen;
- Enkele reacties van andere actoren zijn eveneens opgenomen in het Indicatorenproject en in het [tweejaarlijkse Verslag over publieke diensten 2015](#);
- Ter voorbereiding van de opmaak van het strategisch plan 2016-2019 werd de opdracht 'structureel overleg organiseren met de armsten' bevestigd bij de leden van de begeleidingscommissie en enkele andere actoren;
- Verschillende verenigingen, organisaties en instellingen schreven een [gezamenlijke brief](#) aan de regeringen over het overleg dat plaats vond in het kader van het Verslag over 'Burgerschap en armoede'.

2. Werkzaamheden op basis van overleg

De organisatie van overleg loopt als een rode draad door de meeste werkzaamheden van het Steunpunt. Het overleg resulteert in onze tweejaarlijkse Verslagen, geeft aanleiding tot het onderzoek, wordt verbreed naar het maatschappelijk debat en voedt allerlei beleidsinitiatieven. Als interfederale instelling zien we het ook als onze opdracht om het overleg rond armoedegerelateerde thema's tussen de administraties van verschillende beleidsdomeinen en -niveaus te bevorderen en deel te nemen aan hun initiatieven.

2.1. Tien tweejaarlijkse Verslagen

- De vaststellingen, analyses en aanbevelingen die in de tweejaarlijkse Verslagen beschreven worden, komen tot stand tijdens verschillende opeenvolgende overlegbijeenkomsten. We bespreken eveneens de teksten van het Verslag met de deelnemers aan het overleg. Ook in het kader van de opvolging van de aanbevelingen organiseren we overleg, bijvoorbeeld in de vorm van [ontmoetingen tussen de deelnemers aan het overleg en medewerkers van de bevoegde kabinetten](#);
- Het Steunpunt organiseert al 20 jaar overleg ([zie III](#)). Het is doorheen de jaren geëvolueerd en kan diverse vormen aannemen, qua samenstelling van de groep, intensiteit van de thematiek en de discussies, frequentie van de bijeenkomsten, methodiek, begeleiding, plaats (in Brussel of op verplaatsing) ... Zo trok het team van het Steunpunt in het kader van het overleg over [Sociale Bescherming en Armoede](#) naar Eupen om met de Duitstalige verenigingen en actoren in overleg te gaan.

2.2. Onderzoek

- Het overleg ter voorbereiding van het tweejaarlijks Verslag mondt ook uit in onderzoeksvragen. Het Steunpunt is er al enkele keren in geslaagd deze om te zetten in [onderzoeksprojecten](#).
- Bij enkele van deze onderzoeksprojecten garandeerde het Steunpunt de input van mensen in armoede (via focusgroepen, bevraging, consultatie ...) zodat hun stem direct of indirect kon worden meegenomen in het onderzoek, [bijvoorbeeld rond de toegankelijkheid van de gezondheidszorg](#);
- Het Steunpunt wordt ook door onderzoekers aangesproken om als intermediair de participatie van mensen in armoede aan onderzoek mogelijk te maken, zoals bijvoorbeeld bij de [aanvullende enquête SILC-CUT bij dakloze personen en personen zonder wettig verblijf](#), en bij een onderzoek naar empowerment.
- Het Steunpunt heeft ook een onderzoeksproject uitgevoerd, op basis van dialoog met mensen in armoede: [‘Een andere benadering van armoede-indicatoren: onderzoek-actie-vorming’](#).
- Na afloop van een onderzoek doen we inspanningen om de resultaten voor te stellen aan en te bespreken met een verscheidenheid aan actoren, waaronder verenigingen waar armen het woord nemen, om de dialoog te verbreden. Dit gebeurde onder andere na [het onderzoek over armoede in de stad en op het platteland](#).

2.3. Het maatschappelijk debat

- Het Steunpunt organiseert studiedagen en seminaries om de dialoog, die bijvoorbeeld plaats vond in het kader van het tweejaarlijkse Verslag, te verruimen naar andere actoren in de samenleving: een [seminarie over het inroepbaar recht op wonen](#), een [studiedag over sociale bescherming en armoede](#), een [colloquium over armoede en ineffectiviteit van rechten](#), een [reflectievoormiddag over het statuut samenwonende ...](#)

2.4. Beleidsparticipatie

- Er werd een beroep gedaan op de expertise van het Steunpunt rond het organiseren van dialoog in functie van onder andere het [Nationaal Actieplan sociale insluiting](#), een [seminarie over hoe organisaties ervoor kunnen zorgen dat ze gehoord worden door Europa](#), van het federaal plan armoedebestrijding (zie [activiteitenverslag 2009](#)), de reflectie over plaatsing van kinderen en in het bijzonder de link tussen ouders en kinderen ([‘Familles pauvres: soutenir le lien dans la séparation’](#));
- Het Steunpunt consulteert mensen in armoede rond specifieke beleidstopics, zoals het [oprichten van een OCMW-ombudsdienst](#) of de [invoering van een statuut voor pleegzorgers](#);
- We baseren ons op het overleg met mensen in armoede en een verscheidenheid van actoren om bij te dragen tot de Vlaamse armoedetoets op andere de conceptnota voor [digitale meters](#) en voor het [groeipakket](#).
- Administraties gaan met ondersteuning van het Steunpunt de dialoog aan met mensen in armoede, bijvoorbeeld rond gezondheid en maatschappelijke integratie (zie [activiteitenverslag 2007](#)). De groep [Agora](#) binnen de *Administration générale de l'aide à la jeunesse* van de Federatie

Wallonië-Brussel is een langlopende dialoog tussen mensen in armoede, beroepskrachten en medewerkers van de centrale administratie.

- Het Steunpunt organiseert ook (interfederale) uitwisseling tussen administraties onderling, zoals ter verkenning van een [ex ante analyse van de impact van beleidsmaatregelen op armoede](#).
- Het Steunpunt neemt actief deel aan het het Belgisch Platform tegen armoede en sociale uitsluiting EU 2020, gecoördineerd door de POD Maatschappelijke Integratie; de Werkgroep 'Sociale indicatoren', gecoördineerd door de FOD Sociale Zekerheid; het Horizontaal Permanent Armoedeoverleg (HPAO) op Vlaams niveau; de groep Agora binnen de Administration générale de l'aide à la jeunesse in de Federatie Wallonië-Brussel; het Netwerk van federale armoede-ambtenaren ...

Bijlage 1 – Historiek betreffende de institutionele plaats van het Steunpunt

- In het Algemeen Verslag over de Armoede (1995) wordt gevraagd naar een beleidsinstrument, een nieuwe structuur *“dat garant moet staan voor een blijvende samenwerking met de belangrijkste betrokkenen in de strijd tegen armoede, de arme mensen zelf. Het beleid moet het hoofd bieden aan de armoede, een splijtzwam in onze maatschappij.”*. Dit beleidsinstrument moet voldoen aan bepaalde voorwaarden. *“Het moet:*
 - *structureel garanderen dat de dialoog met de arme burgers, hun organisaties en de overheidsdiensten aan de basis wordt voortgezet; ook de sociale partners en de diverse overheden moeten tegelijk bij de dialoog betrokken worden;*
 - *de bevoegdheid hebben om advies te geven, initiatieven te nemen en gericht overleg over het globale beleid te organiseren;*
 - *de beschikking hebben over middelen om problemen voor te leggen aan deskundige economen en sociologen;*
 - *kunnen beschikken over middelen om de verschillende opvattingen van de sociale realiteit naast elkaar te leggen: de ervaringen van burgers die strijden tegen de armoede en de bestaansonzekerheid en die van allerlei professionele hulpverleners in hun praktijk, de resultaten van het onderzoek en de conclusies van de evaluatie van politieke besluitvorming en de resultaten daarvan;*
 - *de duur van het mandaat moet lang genoeg zijn om een van bij het begin voorbereide evaluatie te kunnen maken van de eerste resultaten van het werk van de nieuwe structuur;*
 - *die evaluatie moet de gevolgen meten van het werk op het sociale overleg en de politieke besluitvorming;*
 - *voldoende middelen toegewezen krijgen om het gestelde doel te bereiken;*
 - *nauw contact hebben met het hoogste politieke beslissingsniveau.”*¹
- Bij de installatie van de Raad van Bestuur van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding in 1993 drukt de Eerste minister duidelijk zijn visie op de betekenis van de termen 'gelijkheid van kansen' uit: deze zijn niet exclusief gericht op de gelijkheid tussen Belgen en vreemdelingen maar betreffen ook sociale uitsluiting, bestaansonzekerheid en armoede. De directie van het Centrum nam het initiatief om intern een 'cel armoede' op te richten².
- In opvolging van het Algemeen Verslag over de Armoede werd een Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestending van het armoedebeleid³ in 1998 door alle regeringen ondertekend en in 1998-1999 door alle parlementen goedgekeurd. Hiermee wordt het Steunpunt tot bestrijding van armoede,

¹ ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). Algemeen Verslag over de Armoede, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 420, 418.

² Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. Cel Armoede. Activiteitenrapport 1994-1997.

³ Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestending van het armoedebeleid, ondertekend op 5 mei 1998 en goedgekeurd door alle parlementen (Belgisch Staatsblad van 16 december 1998 en Belgisch Staatsblad van 10 juli 1999).

bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting opgericht. Het Steunpunt is een gemeenschappelijke instelling in overeenstemming met artikel 92bis, §1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 en gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993⁴. Het Steunpunt, dat geen rechtspersoonlijkheid heeft, wordt bij het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding geplaatst, en neemt zo de werkzaamheden over van de reeds bestaande cel armoede. De opdrachten van het Steunpunt worden beschreven in het Samenwerkingsakkoord (art. 5 §1). Voorliggende nota geeft een zicht op de wijze waarop het Steunpunt deze opdrachten heeft gerealiseerd.

- Sinds de beslissing om de twee bevoegdheden van het Centrum te splitsen (2013) – migratie enerzijds, gelijkheid van kansen en de strijd tegen discriminaties anderzijds – is het Steunpunt gesitueerd bij Myria, op basis van een beslissing van de minister van Gelijkheid van kansen. Myria is dus momenteel de werkgever van het personeel van het Steunpunt, maar oefent geen sturing uit op het Steunpunt dat niet onder zijn wettelijke opdrachten valt.
- Het federaal Regeerakkoord 2014-2019 voorziet dat « *Het Steunpunt Armoedebestrijding zal overgeheveld worden naar de federale administratie, met behoud van haar autonomie, onafhankelijkheid en interfederaal karakter, om de armoedebestrijding te optimaliseren*». (punt 3.7.7). Deze passage van het akkoord ligt in de lijn met deze uit het akkoord van de voorgaande regering, met die verschillen dat de POD Maatschappelijke Integratie is vervangen door ‘federale administratie’ en dat de passage in het huidige Regeerakkoord preciseert dat een overheveling onderworpen is aan het in acht nemen van het behoud van drie karakteristieken van het Steunpunt, met name autonomie, onafhankelijkheid en interfederaal karakter.
- De voorbije jaren heeft het Beheerscomité van het Steunpunt, waarvan de leden aangeduid zijn door federale Staat en de gefedereerde entiteiten, dit punt van het federaal Regeerakkoord besproken. Dit heeft de moeilijkheid om de twee elementen te verenigen duidelijk gemaakt, te weten de overheveling naar een federale administratie enerzijds, en anderzijds de eerbiediging van de specifieke karakteristieken van het Steunpunt, uitdrukkelijk vermeld in het huidige Regeerakkoord⁵.

⁴ Art.92bis §1. De Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

⁵ Deze moeilijkheden worden ook aangehaald in de evaluatie door het Rekenhof van het Tweede Federaal Plan Armoedebestrijding, in uitvoering van de resolutie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 17 december 2015, p. 29,

- *het transversale (interfederale) statuut van de Steundienst Armoedebestrijding, terwijl de POD Maatschappelijke Integratie een federale dienst is;*
- *de opdrachten van het Steunpunt die ver afstaan van die van de POD Maatschappelijke Integratie. Het Steunpunt is een onafhankelijk kenniscentrum dat het overleg met de actoren op het terrein organiseert om aanbevelingen te formuleren ter attentie van de beleidsverantwoordelijken van de verschillende beleidsniveaus. De POD Maatschappelijke Integratie is daarentegen een administratie onder het gezag van een federale minister en moet het regeringsbeleid ontwikkelen, uitvoeren en evalueren;*
- *de structuur van het Steunpunt, met onder meer een beheerscomité met vertegenwoordigers van de diverse beleidsniveaus;*
- *het budget van het Steunpunt, dat gefinancierd wordt door de federale Staat en door de gewesten, in samenspraak met de gemeenschappen;*
- *de noodzaak om het samenwerkingsakkoord met de gewesten en de gemeenschappen te wijzigen.*

- Momenteel wordt door de ondertekenende partijen van het Samenwerkingsakkoord verder nagedacht over de institutionele plaats van het Steunpunt. In dat kader heeft het Beheerscomité van het Steunpunt gevraagd naar een evaluatie van de werking van het Steunpunt om zo de beleidsverantwoordelijken te ondersteunen in hun beslissing, waarbij de meerwaarde van het Steunpunt geconsolideerd kan worden, en de zwakke punten verbeterd. Voorliggende nota is een bijdrage aan deze evaluatie, met een overzicht van de realisaties van het Steunpunt. Deze moet leiden tot een rapport dat kan helpen in de politieke besluitvorming over de plaats van het Steunpunt. Het eindrapport van de evaluatie, in twee talen, zou eind januari 2019 aan de IMC doorgegeven moeten worden, opdat de pistes - waarover min of meer een akkoord bestaat – zouden kunnen worden geïdentificeerd voor midden februari 2019, opdat ze zouden kunnen worden doorgegeven aan de redacteuren van de regeerakkoorden voor de volgende legislatuur, op federaal, gemeenschaps- en gewestelijk niveau.

Bijlage 2 – Medewerking van het Steunpunt aan onderzoeksprojecten

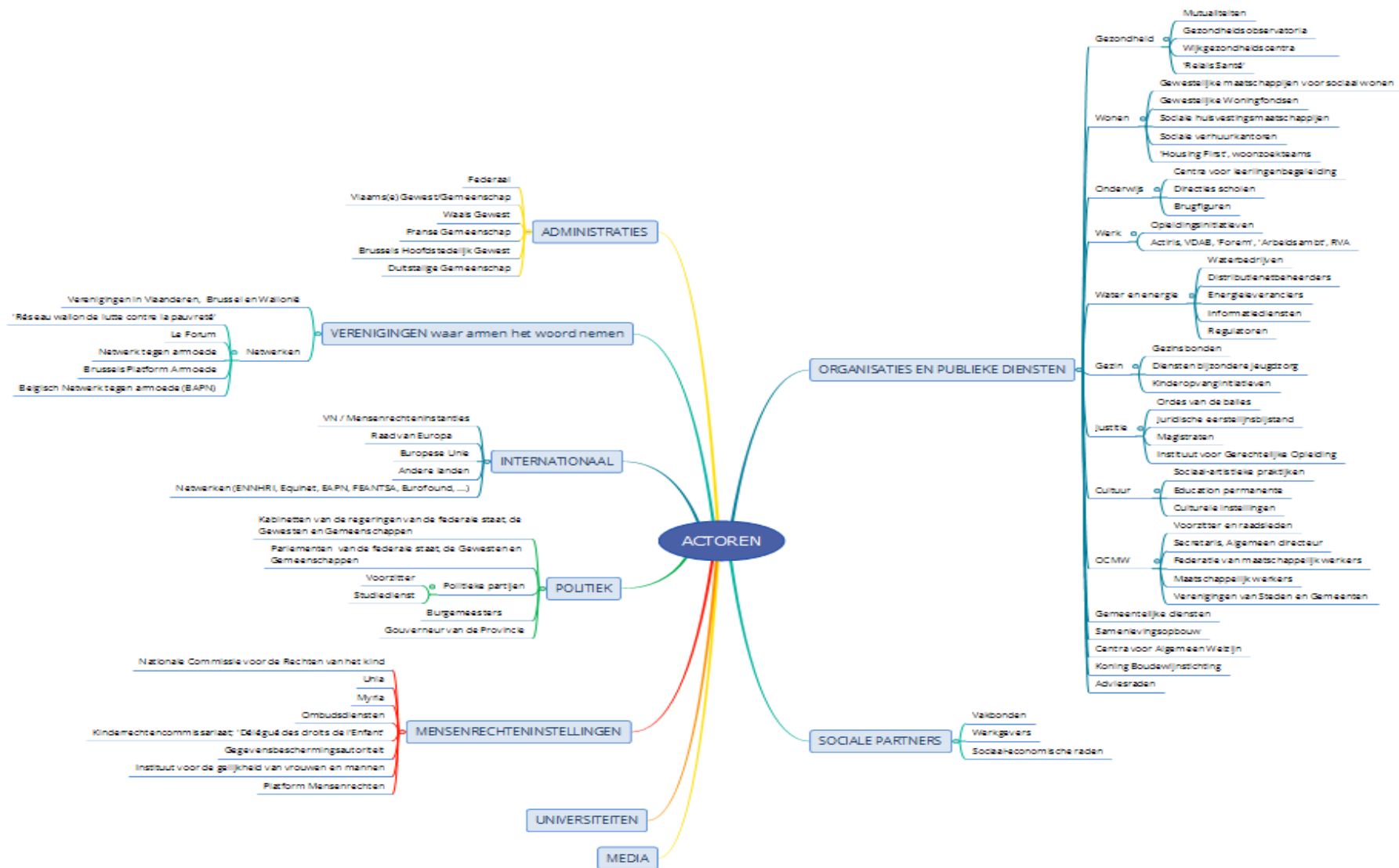
- Stuurgroep van jaarboek 'Armoede en sociale uitsluiting 2002' (UFSIA).
- Opvolgingsgroep van het jaarverslag van het Plaatselijke Observatiecentrum Kansarmoede te Anderlecht.
- Begeleidingscomité van het onderzoek over de ervaringen van jonge bestaansminimumgerechtigden in de actieve welvaartsstaat, uitgevoerd door de KULeuven.
- Begeleidingscomité van het project '[Plaatsing van kinderen en armoede](#)' (PCP), uitgevoerd door Universiteit Gent (UGent) en Université Catholique de Louvain (UCL).
- Begeleidingscomité van het onderzoek 'Naar een proactieve benadering van onderbescherming i.v.m. leefloon en sociale hulp', uitgevoerd door HIVA (KULeuven).
- Begeleidingscomité van het project 'Flora's benadering van Networking en Jobcoaching' van Flora vzw.
- Begeleidingscomité van het project 'Armoede bij personen van vreemde origine in België', uitgevoerd door Oases (Universiteit Antwerpen).
- Begeleidingscomité van het project 'het verhogen van de effectiviteit en efficiëntie van sociale inclusiestrategieën' (INCLUSIM), uitgevoerd door de KULeuven.
- Begeleidingscomité van het project 'ervaringsdeskundigen' van de POD Maatschappelijke integratie.
- Stuurgroep van het pilootproject 'Armoede In-Zicht', gezamenlijk project van Vlaams netwerk en Welzijnzorg.
- Werkgroep 'Ongelijkheid in gezondheid' van de Koning Boudewijnstichting.
- Begeleidingscomité van het project 'Belgian Gender and Income Analysis', uitgevoerd door de Université Libre de Bruxelles.
- Stuurgroep van het project 'Sociale economie en liberalisering van de diensten: het geval van de buurt- en nabijheidsdiensten', uitgevoerd door CES en Cerisis.
- Begeleidingscomité van het project 'Destiny'.
- Werkgroep rond VIONA-studieopdracht 'werkende armen in Vlaanderen: een vergeten groep?', van het Centrum voor sociaal beleid.
- Begeleidingscomité van het project 'De transparantie bij de voorbereiding en de communicatie van professionele geschriften bij de CBJ en de Jeugdrechtbank voor een betere toegankelijkheid voor de jongeren en hun familie. Actieonderzoek op basis van een proefproject van het CBJ en DJB van Doornik (op vraag van de Algemene Directie Bijzondere Jeugdzorg van de Franse Gemeenschap en uitgevoerd door het Cardijninstituut).
- Begeleidingscomité van het project 'Versterken van de strijd tegen de thuisloosheid in het Brussels Hoofdstedelijk gewest vanuit een juridische invalshoek. Een transversale en integrale actie.', een onderzoek op vraag van het Observatorium voor gezondheid en welzijn.

- Begeleidingscomité van het project '[Aanpak van ongelijkheid in gezondheid in België](#)' (TAHIB), uitgevoerd door het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid (WIV), Université Catholique de Louvain (UCL), Vrije Universiteit Brussel (VUB) en University of Bristol (UB).
- Stuurgroep van het onderzoek 'Diversiteit en discriminatie in de sociale huisvesting: een kritische benadering van 'sociale mix', uitgevoerd door Erasmus Hogeschool Brussel.
- Begeleidingscomité van het onderzoek 'Uithuiszettingen', uitgevoerd door het Brussels Observatorium voor Gezondheid en Welzijn).
- Begeleidingscomité 'People, places, policies and social assistance trajectoires' (OASeS).
- Begeleidingscomité AGORA-project DOC Datawarehouse, uitgevoerd door de FOD Sociale Zekerheid.
- Stuurgroep van het project 'Sterke Armen', uitgevoerd door Samenlevingsopbouw Gent.
- Begeleidingscomité van het onderzoek '[Ondervertegenwoordiging van armen in databanken](#)' (SILC-CUT), uitgevoerd door HIVA (KU Leuven).
- Klankbordgroep van het Federaal Jaarboek Armoede.
- Begeleidingscomité van het project '[Armoede in de stad en op het platteland](#)' (POCICO) van start, uitgevoerd door Université Libre de Bruxelles en KU Leuven.
- Op vraag van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) en het Steunpunt voerde de FOD Sociale Zekerheid een simulatie uit naar de effecten van de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen op de financiële vallen in de werkloosheid en op de inkomenspositie van werklozen. In het Verslag 2012-2013 wordt verwezen naar enkele resultaten van de simulatie-oefening.
- Stuurgroep van ESF-project 'Missing Link' (ontwikkeling van geïntegreerde en maatgerichte methodiek voor moeilijk bereikbare en moeilijk bemiddelbare jongeren in hun levenstraject, met de uiteindelijke finaliteit van duurzame tewerkstelling) (Arktos vzw).
- Stuurgroep van het Project Belgisch Nationaal Netwerk Minimum Inkomen.
- Begeleidingscomité van het project '[Werkgelegenheid en armoede in een veranderende samenleving](#)' (EMPOV), gecoördineerd door het Centrum voor Sociaal Beleid van de Universiteit van Antwerpen.
- Stuurgroep van het onderzoeksproject Lokaal proactief kader (pilotprojecten in Vlaamse OCMW's in de strijd tegen onderbescherming) van Samenlevingsopbouw Vlaanderen.
- Begeleidingscomité van het onderzoek van Iweps over 'Enquêtes auprès des personnes résidant dans les équipements à vocation touristique (Plan Habitat Permanent)'.
(Plan Habitat Permanent)
- Stuurgroep van het onderzoek uitgevoerd door 'Centre de recherche en Inclusion sociale (CeRIS) de l'Université de Mons', getiteld 'Fragilité, précarité et pauvreté en Communauté germanophone : une recherche-action impliquante'.
- Begeleidingscomité van project '[Tewerkstelling, loondiscriminatie en armoede](#)' (EDIPO), gecoördineerd door de Université Libre de Bruxelles.

- Begeleidingscomité van het onderzoeksproject MIGRAGE (de huidige en toekomstige pensioenrechten van migranten in België), gecoördineerd door de KU Leuven.
- Begeleidingscomité van het onderzoek naar 'Sociale ongelijkheid in gezondheid en sterfte in België: meervoudige dimensies, meervoudige oorzaken' (CAUSINEQ), uitgevoerd door de VUB en UCL in het kader van het programma BRAIN-be van het Federaal Wetenschapsbeleid.
- Begeleidingscomité van het onderzoek opgezet door l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, getiteld 'Le non-recours aux droits et aux services d'éducation et de formation de jeunes âgés de 15 à 24 ans en Fédération Wallonie Bruxelles : réalités et leviers'.
- Stuurgroep van het Vlaams Armoedesteunpunt (VLAS).
- Begeleidingscomité van het project Housing First Belgium.
- Stuurgroep van de 'Biennale pour la santé et le bien-être', van het 'Plate-forme d'action santé et solidarité'.
- Begeleidingscomité van het onderzoek ['Leeftijd, vrouwen en werk: een evaluatie'](#) (WOLDEMP), gecoördineerd door de Université Catholique de Louvain in het kader van het programma BRAIN-be van het Federaal Wetenschapsbeleid. De afsluitende resultaten van dit onderzoek werden tijdens een studievoormiddag op 20 februari 2017 voorgesteld en bediscussieerd.
- Begeleidingscomité van het onderzoek naar ['Geïntegreerde netwerken in de strijd tegen kinderarmoede'](#) (INCH), gecoördineerd door de Universiteit Antwerpen, in samenwerking met de Universiteit Gent en de Université de Liège, in het kader van het programma BRAIN-be van het Federaal Wetenschapsbeleid.
- Gebruikersgroep van datawarehouse 'Arbeidsmarkt en sociale bescherming' (Kruispuntbank van de sociale zekerheid).
- Begeleidingscomité van het onderzoek ['Verzoening van de ecologische en sociale doelen in de transitie naar een koolstofarme maatschappij'](#) (SUSPENS), gecoördineerd door UAntwerpen, in samenwerking met ULB, IGEAT en het Federaal Planbureau, in het kader van het programma BRAIN-be van het Federaal Wetenschapsbeleid.
- Begeleidingscomité van het onderzoek ['Werkende armen en veranderingen in werk, inkomen, en de gezinssamenstelling'](#) (IPSWICH), gecoördineerd door KULeuven, in samenwerking met ULB en UAntwerpen, in het kader van het programma BRAIN-be van het Federaal Wetenschapsbeleid.
- Groep van experts en stakeholders voor de studie ['2015-50 \(HSR\) Organisatie van de gezondheidszorg in de Belgische gevangenissen'](#) van het Federaal Kenniscentrum voor de gezondheidszorg.
- Stuurgroep van het PWO-onderzoek van de UCLL ['Sterke start: Een toegankelijk participatief empowerend groepsprogramma in het eerste jaar na de bevalling'](#) (looptijd tot september 2018).

- Opvolgingsgroep (Groupe de suivi restreint/GRS) van het prospectief onderzoek 'Pauvreté, précarité et exclusion socioéconomique en Wallonie : quels futurs possibles ?', gevraagd door IWEPS, réalisée par un consortium composé de 3 partenaires : SONECOM, IDD et Cris.
- Begeleidingscomité van het onderzoek ['Het monitoren van dakloosheid in België'](#) (MEHOBEL) uitgevoerd door KULeuven en ULg in het kader van het programma BRAIN-be van het Federaal Wetenschapsbeleid: verschillende bijeenkomsten van het begeleidingscomité, en rondetafels betreffende Vlaanderen en Brussel. Dit onderzoek is bijzonder pertinent in het kader van de opdracht die het Steunpunt in het Samenwerkingsakkoord betreffende dak- en thuisloosheid meekrijgt als algemeen verzamelpunt.
- Onderzoekscomité van het onderzoek ['Armoedebestrijding door het verbeteren van de opname van sociale maatregelen door huishoudens en bedrijven'](#) (TAKE), uitgevoerd door UAntwerpen, ULg, het Planbureau, en FOD Sociale Zekerheid in het kader van het programma BRAIN-be van het Federaal Wetenschapsbeleid.
- Oefening inzake prospectie georganiseerd door het *Centre d'étude Habitat durable/CEDH Wallonie*.
- Stuurgroep van de studie 'Implementatie van de betaalbaarheidstoets voor de integrale waterfactuur', uitgevoerd door Thomas More Hogeschool en UAntwerpen in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij.
- Stuurgroep van de studie 'Prijselasticiteit van de vraag naar leidingwater in Vlaanderen', uitgevoerd door SEOR – Erasmus School of Economics in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij.
- Stuurgroep van de studie 'De positie van de sociale restaurants in de realisatie van het recht op voeding. Ontwikkelen van een profielscan voor de sociale restaurants in het kader van het armoedebestrijdingsbeleid.', uitgevoerd door de HoGent.

Bijlage 3 – Overzicht van actoren





Deel II. Evaluatie van de werking van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Promotoren/coördinatoren: Prof. Dr. Griet Roets en Prof. Dr. Rudi Roose, UGent

Onderzoekers/klankbord: Dr. Joris De Corte, UGent, Heidi Degerickx, UGent, Laurent Nisen, ULG

Uitvoerende onderzoekers: Johan Vandenbussche, UGent en Nicolas Jacquet, ULG/UGent

Deel II. Evaluatie van de werking van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

1. Opdracht

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (hierna Steunpunt genoemd) is een interfederale publieke instelling, opgericht in 1999 via het Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de besteding van het armoedebeleid. Momenteel wordt door de ondertekenende partijen van het Samenwerkingsakkoord nagedacht over de institutionele plaats van het Steunpunt. In functie van de politieke besluitvorming hieromtrent heeft het Beheerscomité van het Steunpunt gevraagd naar een evaluatie van de werking van het Steunpunt.

De opdracht wordt als volgt omschreven: *“De centrale opdracht is het maken van een evaluatie van de werking van het Steunpunt om zo de beleidsverantwoordelijken te ondersteunen in hun beslissing over de institutionele plaats, waarbij de meerwaarde van het Steunpunt geconsolideerd kan worden, en de zwakke punten verbeterd.”*

Er is voorzien in een evaluatie in twee delen waarvan het eerste deel door het Steunpunt zelf wordt verzorgd:

- *Deel 1: evaluatie van de realisaties van het Steunpunt, op basis van de beschreven opdrachten in het Samenwerkingsakkoord (art. 5§1). Het gaat om een feitelijk deel dat door de coördinatie en het team van het Steunpunt uitgevoerd wordt, onder andere op basis van de activiteitenverslagen die jaarlijks door het Beheerscomité worden goedgekeurd. Er wordt een rapport opgesteld dat kan dienen voor de voorbereiding en uitvoering van deel 2.*

Voor het tweede deel van de evaluatie is externe begeleiding aangesteld:

- *Deel 2: vertrekkende van de ‘feitelijke’ evaluatie (deel 1), analyse van enerzijds elementen (van het proces en van de resultaten) die de meerwaarde van het Steunpunt uitmaken, en die door de beslissing over de plaats van het Steunpunt zouden moeten worden geconsolideerd, en van anderzijds de eerder zwakke punten, die door de beslissing zouden moeten kunnen worden verbeterd. Dit deel is analytisch van aard en vereist in die zin een externe evaluatie en een implicatie van de stakeholder.*

De bedoeling is dat het rapport, dat de twee delen bundelt, zou kunnen worden doorgegeven aan de redacteurs van de regeerakkoorden voor de volgende legislatuur, op federaal, gemeenschaps- en gewestelijk niveau.

2. Kader

Het gezamenlijke kader waarbinnen beide delen van de evaluatie zich situeren, is het *Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendinging van het armoedebeleid* (5 mei 1998). Het Samenwerkingsakkoord werd door alle Regeringen ondertekend en bekrachtigd door alle parlementen in een Wet, Decreet of Ordonnantie¹ en regelt de doelstelling, werking en structuur van het Steunpunt. Dit betekent meteen dat er een algemeen en gedragen kader bestaat dat helder en duidelijk de ambities ten aanzien van Steunpunt vastlegt.

Zo wordt het Steunpunt belast met de volgende inhoudelijke opdrachten²:

- *informatie over bestaansonzekerheid, armoede, sociale uitsluiting en toegang tot de rechten inventariseren, systematiseren en analyseren op basis van de indicatoren, zoals bepaald in artikel 3;*
- *concrete aanbevelingen en voorstellen doen om het beleid en de initiatieven tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving te verbeteren;*
- *minstens om de twee jaar een Verslag zoals bedoeld in artikel 2 opmaken;*
- *op verzoek van één van de ondertekenende partijen, van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie of op eigen initiatief adviezen uitbrengen of interimverslagen opmaken over ieder vraagstuk dat betrekking heeft op een gebied dat tot zijn opdrachten behoort;*
- *structureel overleg organiseren met de armsten.”*

Ook de onderliggende principes³ worden geëxpliciteerd:

- *het realiseren van de sociale rechten, vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet;*
- *een gelijke toegang voor iedereen tot al deze rechten, wat ook maatregelen van positieve actie kan inhouden;*

¹ Vlaamse Gemeenschap, decreet van 17 november 1998, B.S. van 16 december 1998
Federale Staat, wet van 27 januari 1999, B.S. van 10 juli 1999
Franse Gemeenschap, decreet van 30 november 1998, B.S. van 10 juli 1999
Duitstalige Gemeenschap, decreet van 30 november 1998, B.S. van 10 juli 1999
Waals Gewest, decreet van 1 april 1999, B.S. van 10 juli 1999
Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ordonnantie van 20 mei 1999, B.S. van 10 juli 1999.

² Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendinging van het armoedebeleid: art. 5 §1

³ Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendinging van het armoedebeleid: art. 1

- *het invoeren en versterken van de modaliteiten voor de deelneming van alle betrokken overheden en personen, inzonderheid van personen die in armoede leven, aan het uitstippelen, het uitwerken en het evalueren van dit beleid;*
- *een beleid van maatschappelijke integratie is een inclusief, globaal en gecoördineerd beleid, dit wil zeggen dat het moet gevoerd worden op alle bevoegdheidsgebieden en dat een voortdurende evaluatie van alle ondernomen en overwogen initiatieven en acties daartoe vereist is.*

Om de werking van het Steunpunt te evalueren, bieden de opdrachten en principes een kader. De lijst van vijf opdrachten is zowel in het eerste deel van het Rapport (de feitelijke analyse van de realisaties van het Steunpunt) als in deel twee (de externe evaluatie) gebruikt als kapstok. Bij de bevraging in deel twee werd bovendien in rekening gebracht hoe de werking beantwoordt aan de onderliggende principes als daar zijn mensenrechten, de dialoogmethode en de institutionele constructie als interfederale instelling.

Dat laatste, het interfederaal aspect, wordt uiteraard weerspiegeld in het feit dat er een Samenwerkingsakkoord is, maar ook in de betrokkenheid van de federale Staat en gefedereerde entiteiten in de beheersorganen van het Steunpunt. We gaan in de volgende twee punten verder in op de mensenrechtenbenadering en de dialoogmethode.

2.1. Mensenrechten

In internationale kringen leeft sinds de periode na de tweede Wereldoorlog een algemene consensus dat armoede een schending van mensenrechten inhoudt.⁴ Dit wordt gekristalliseerd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in 1948, die als principe de universele realisatie van mensenrechten, geformaliseerd in politieke, civiele, sociale, economische en culturele rechten, vooropstelt⁵. Bijgevolg wordt in de naoorlogse periode werk gemaakt van het concipiëren van een verzorgingsstaat waarbij het recht van elke burger op een menswaardig bestaan de basis vormt voor de ontwikkeling van een algemeen sociaal beleid. Vertrekkend van het principe van gelijkheid voor elke burger wordt het politieke doel van de welvaartsstaat niet enkel meer het bijdragen tot arbeidsmarktkwalificatie en het verzekeren van de sociale orde, maar ook het creëren van gelijke mogelijkheden voor elke burger om een menswaardig leven te leiden.⁶ Deze ontwikkelingen leiden tot de institutionalisering van burgerschap en sociale grondrechten als een centraal referentiekader voor het beleid.

Niettemin leidt de hardnekkigheid en complexiteit van het sociaal probleem van armoede en sociale ongelijkheid in de jaren '60 tot de herontdekking van het armoedeprobleem.⁷ Dit leidt tot het

⁴ Lister, R. (2004), *Poverty: Key Concepts*. Polity Press, Cambridge.

⁵ Dean, H. (2015). *Social rights and human welfare*. Routledge.

⁶ Bouverne-De Bie, M. (2015). *Sociale Agogiek: een sociaal pedagogisch perspectief op sociaal werk*. Gent: Academia Press.

⁷ Alcock, P. (2004). The influence of dynamic perspectives on poverty analysis and anti-poverty policy in the UK. *Journal of Social Policy*, 33(3), 395-416.

conceptueel onderscheid tussen politiek burgerschap en sociaal burgerschap.⁸ Politiek burgerschap refereert naar het formeel verankerde en geïnstitutionaliseerde principe dat burgers politiek gezien erkend worden als burger en een politieke status hebben. Sociaal burgerschap refereert naar de vaststelling dat grondrechten ook in de praktijk gerealiseerd moeten worden. Op dat vlak is er in situaties van armoede en sociale ongelijkheid een discrepantie tussen het politiek en sociaal burgerschap van mensen in armoede: zij worden formeel en politiek gezien als burgers erkend, maar in de dagdagelijkse praktijk worden hun rechten niet gerealiseerd. Deze discrepantie wordt benoemd als ‘tweederangsburgerschap’⁹. Een problematisering onderstreept meteen de noodzaak om strategieën van armoedebestrijding ook vorm te geven via een algemeen sociaal beleid.

In die optiek werd in België in de jaren '90 de dialoogmethode op de agenda gezet als een relevante strategie om aan armoedebestrijding te werken.¹⁰ Daarbij wordt vooropgesteld dat de participatie van mensen in armoede cruciaal is om deze discrepantie en onder-bescherming te leren begrijpen en te problematiseren, en rechten daadwerkelijk te realiseren.

2.2. Dialoogmethode

De dialoogmethode houdt in dat participatieprocessen van mensen in armoede, zowel individueel en collectief, gepromoot worden.¹¹ In onderzoek, beleid en praktijk worden in België voorafgaand aan, en ook na de totstandkoming van het Algemeen Verslag van de Armoede (AVA, 1994), participatieve praktijken vorm gegeven om mensen in armoede mee de macht te geven om te definiëren hoe armoede zich manifesteert, en wat relevante strategieën kunnen zijn om armoede te bestrijden.

De complexiteit van dergelijke participatieve processen, die via de dialoogmethode tot stand kunnen komen, moet niet onderschat worden.¹² Recent onderzoek in Vlaanderen¹³ legt nog eens bloot dat

⁸ Roets, G., & Roose, R. (2013). Theorizing underlying notions of citizenship in dynamics of learning in public policy units. In: G. Biesta, M. Bouverne-De Bie, D. Wildemeersch (eds.), *Civic learning, democratic citizenship, and the public sphere*. Dordrecht/Boston: Springer Science Dean, H. (2015).

⁹ Lister, 2004.

¹⁰ Boone, K. (2018). *Social work, poverty and parity of participation: a search for social justice*. Doctoral Dissertation, Ghent University, Supervisors: Prof. dr. Rudi Roose and Prof. dr. Griet Roets. Degerickx, H., Roets, G., Rutten, K., Van Gorp, A. (published online, 2017). "What kind of silence is being broken?" A visual-rhetorical history of the out-of-home placement of children in poverty in 1990s Belgium. *Paedagogica Historica*, 53(6), 707-729.

¹¹ Krumer-Nevo M (2005) Listening to 'life knowledge': a new research direction in poverty studies. *International Journal of Social Welfare* 14(2): 99–106.

Krumer-Nevo, M. (2008), From "noise" to "voice": how social work can benefit from knowledge of people living in poverty', *International Social Work*, 51, 4, 556–65. doi:10.1177/0020872808090248

¹² Beresford P (2001) Service users, social policy and the future of welfare. *Critical Social Policy* 21(4): 494-512. Carr S. (2007) Participation, power, conflict and change: Theorizing dynamics of service user participation in the social care system of England and Wales. *Critical Social Policy* 27(2): 266-276.

Cornwall A en Brock K (2005) What do buzzwords do for development policy? A critical look at participation, empowerment and poverty reduction. *Third World Quarterly* 26(7): 1043–1060.

Farr M (2017) Power dynamics and collaborative mechanisms in co-production and co-design processes. *Critical Social Policy*. DOI: 10.1177/0261018317747444

participatieprocessen een gelaagd proces inhouden: naast het werken aan de individuele bewustwording van mensen in armoede én de ruimere samenleving dat armoede sociale onrechtvaardigheid inhoudt, is ook het collectief proces en het kruisen van kennis die via de participatieprocessen gegeneerd wordt, complex en van lange adem. Een essentiële uitdaging hierbij is niet enkel het perspectief van mensen in armoede op een respectvolle manier bevragen, maar vooral ook de ruimere samenleving en beleidsmakers informeren, sensibiliseren en overtuigen van de noodzaak om armoede effectief te bestrijden. Het blijkt een blijvende evenwichtsoefening om aan de slag te gaan met de bekommernissen, ideeën, analyses en de leefwereld van mensen in armoede en tegelijkertijd maatschappelijke verandering proberen te bewerkstelligen.¹⁴

In de Belgische geschiedenis van armoedebestrijding heeft het Interfederaal Steunpunt een plaats verworven om dat laatste element vorm te geven en het werk van armoedeverenigingen te verstevigen via een systematische kruising met kennis van allerlei maatschappelijke actoren.

3. Aandachtspunten

Bij het gebruik van dit referentiekader en de uitwerking van de evaluatie willen we een aantal aandachtspunten vermelden.

Een eerste punt dat we onder de aandacht willen brengen, is de reikwijdte van de evaluatie. Het Samenwerkingsakkoord zelf biedt een stabiel politiek-juridisch kader. De evaluatie slaat op de werking en de manier waarop de opdrachten die in het Samenwerkingsakkoord zijn opgesomd worden uitgevoerd. De inhoud van het Samenwerkingsakkoord zelf, de keuze voor de opdrachten, wordt niet in de evaluatie opgenomen zoals afgesproken in het Beheerscomité van het Steunpunt.

De evaluatie bestaat bovendien uit een complementaire combinatie van twee gezichtspunten. Het eerste deel is door het Steunpunt zelf opgemaakt en geeft een, overigens niet-exhaustief, overzicht van de eigen realisaties op de verschillende inhoudelijke lijnen en biedt een zicht op de feitelijkheid. Deze interne inkijk wordt aangevuld door een externe evaluatie, ic door een equipe van academici. Het geheel biedt een overzicht van wat er aan werking is uitgebouwd en hoe dit door personen, organisaties en diensten die betrokken zijn bij die werking wordt gepercipieerd. Het beschrijvend gedeelte (deel I) geeft een overzicht van zowel producten (rapporten, studies, ...) als van processen (dialogen die zijn opgestart). Deel II peilt naar meningen en visies van betrokkenen. Deze combinatie laat toe een breed zicht te krijgen op de realisaties en de manier waarop die ervaren en gepercipieerd worden. Hierbij moet opgemerkt worden dat uiteraard niet elke actor op de hoogte is van alle werkzaamheden van het Steunpunt; enkel de leden van het Beheerscomité en van de Begeleidingscommissie hebben voor de bevraging deel I met het overzicht van realisaties van het Steunpunt ontvangen.

¹³ Boone, K. (2018).

¹⁴ Boone, K. (2018).

Een derde opmerking slaat expliciet op deel II. Bij de werking van het Steunpunt zijn namelijk zeer veel stakeholders betrokken. De mate van betrokkenheid is echter zeer verschillend. Een aantal actoren zijn partner in het beheer en bouwen mee aan het uitstippelen van het beleid. Andere actoren zijn dan weer vooral betrokken op het proces en nemen bij voorbeeld deel aan de dialooggroepen, eenmalig of frequent. Bij de eerste groep vinden we het Beheerscomité, de Begeleidingscommissie en ook het personeel van het Steunpunt. Het Beheerscomité staat in voor de correcte uitvoering van het Samenwerkingsakkoord, het budget en het personeel en is samengesteld uit een vertegenwoordiger van de Eerste Minister, die voorzit, en leden aangeduid op voordracht van respectievelijk de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, het Waals Gewest in overleg met de Franse Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in overleg met de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap.¹⁵ De Begeleidingscommissie begeleidt de werking van het Steunpunt en de methodologie en bewaakt de voortgang van het Verslag. In de Begeleidingscommissie zetelen naast de leden van het Beheerscomité ook een vertegenwoordiger van de Minister voor Armoedebestrijding en leden voorgedragen door de Nationale Arbeidsraad als vertegenwoordigers voor de sociale partners, het Nationaal Intermutualistisch College als vertegenwoordigers van de ziekteverzekeringsinstellingen en vertegenwoordigers van de Verenigingen waar armen het woord nemen en de drie afdelingen OCMW van de drie verenigingen van steden en gemeenten¹⁶

Bij de tweede groep vinden we personen, organisaties en instellingen van zeer verschillende aard: administraties van de verschillende beleidsniveaus, Verenigingen waar armen het woord nemen, internationale instellingen, politieke vertegenwoordigers, mensenrechteninstellingen, universiteiten, media, organisaties en publieke diensten, sociale partners. Een overzicht is in bijlage bijgevoegd.

De veelheid aan partners en stakeholders is inherent aan de werking van het Steunpunt, zowel in het beheer als in de werking. De implicatie en de intensiteit van betrokkenheid verschilt uiteraard. Wie bij het beheer betrokken is, heeft meer intense contacten dan wie, eventueel zelfs eenmalig, deelneemt aan een dialoog of studiedag. Bij de evaluatie is getracht een zo ruim mogelijke groep te bereiken. Voor de beheersinstanties en het personeel is dat op een groepsmatige manier gebeurd (focusgroepen, zie verder). Voor de anderen werd geprobeerd via verschillende methodieken contact te leggen (individuele interviews of schriftelijk, zie verder). Bij de verwerking van de gegevens hebben we geprobeerd een evenwicht te houden tussen de mate van betrokkenheid bij de werking van het Steunpunt en de het gewicht van de inbreng en is vooral aandacht gegaan naar de grootste gemene deler.

Een laatste opmerking sluit aan bij het bereik. Voor de evaluatie was een periode van drie maanden voorzien. Dat is kort vanuit het oogpunt om zo veel mogelijk stakeholders te bereiken. Daarom is vertrokken van een haalbaarheidsperspectief en is geprobeerd om een evenwicht te vinden tussen

¹⁵ Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebelid: art. 7

¹⁶ Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebelid: art. 8

het ruime aantal betrokkenen en de beschikbare tijd. Bij het bespreken van de methodologie komen we daar verder nog op terug.

4. Methodologie

Zoals reeds aangegeven is in deel I geprobeerd een overzicht te geven van de feitelijke realisaties op elk van de vijf opdrachten van het Steunpunt. Dit deel is door het personeel van het Steunpunt zelf bijeen geschreven en door het Beheerscomité bekrachtigd. Het biedt een overzicht van wat er aan producten en processen is afgeleverd en geïnitieerd. In die zin is het een basis voor de uitwerking van deel II die bestaat uit een bevraging van verschillende actoren die bij de werking betrokken zijn. De leden van het Beheerscomité en de Begeleidingscommissie hebben deel I van de evaluatie gekregen voor de bevraging, de andere stakeholders niet, op beslissing van het Beheerscomité.

In deel II ligt de focus van de analyse op het inventariseren van sterke punten en punten ter verbetering. Daarom wordt gebruik gemaakt van een SWOT-analyse. Met deze analyse kunnen sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen van en voor een organisatie en haar werking in kaart worden gebracht en interne en externe factoren geïdentificeerd die gunstig of ongunstig zijn voor het bereiken van de doelstellingen.



Voor het in kaart brengen en het analyseren van de verschillende elementen baseren we de onderzoeksmethodologie op een interpretatieve onderzoeksbenadering.¹⁷ Interpretatieve

¹⁷ N. Denzin en Y. Lincoln, *The Landscape of Qualitative Research: Theories and Issues*. London, 2003.

onderzoeksbenaderingen vertrekken van het perspectief van de betrokken actoren. Deze laatsten geven als onderzoekssubjecten betekenis en vorm aan wat zich in de onderzoekscontext afspeelt.¹⁸

De focus van het onderzoek ligt op de werking van het Steunpunt, met de opdrachten zoals vervat in het Samenwerkingsakkoord en de achterliggende principes als kader.

In functie van het optimaliseren van de validiteit en de betrouwbaarheid werden verschillende methoden van dataverzameling gecombineerd: focusgroepen¹⁹ en kwalitatieve interviews²⁰.

Er werd gekozen voor de methodiek van focusgesprekken voor die groepen die gemeenschappelijke kenmerken hebben. Bij de methodiek van focusgesprekken staat een zekere homogeniteit centraal. Er zijn in totaal drie focusgesprekken doorgestaan: een gesprek met de voltallige personeelsequipe, een gesprek met de leden van het Beheerscomité en een gesprek met de leden van de Begeleidingscommissie die niet in het Beheerscomité vertegenwoordigd zijn.

Beide organen hebben een wettelijke basis en verantwoordelijkheid: het Beheerscomité is organisatorisch-aansturend en heeft een rechtstreekse vertegenwoordiging van de betrokken partners van het Samenwerkingsakkoord (de respectievelijke regeringen). De Begeleidingscommissie is inhoudelijk-aansturend voor de werking van het Steunpunt en de methode van dialoog. Daarnaast is er ook het personeel dat het centrale knooppunt is binnen de vele netwerken die de werking van het Steunpunt schragen.

De bedoeling was ook focusgroepen te organiseren voor vertegenwoordigers van Verenigingen waar armen het woord nemen die niet in de Begeleidingscommissie zijn vertegenwoordigd zijn, een langs Nederlandstalige kant en een langs Franstalige kant. De Verenigingen waar armen het woord nemen nemen een speciale plaats in binnen het Samenwerkingsakkoord. Hun actieve betrokkenheid wordt expliciet vermeld. Er is een vertegenwoordiging voorzien binnen de beleids- en beheersorganen, maar de groep van Verenigingen is veel ruimer.

Vandaar dat ook een afzonderlijke focusgroep (NL en FR) werd voorzien met Verenigingen die niet in de beleidsorganen zijn vertegenwoordigd. De bedoeling was een uitnodiging te sturen naar Verenigingen die hebben deelgenomen aan één of meerdere van de drie laatste dialoogprocessen (zie Rapporten 'publieke diensten', 'burgerschap', 'duurzaamheid'). Er werden uiteindelijk 21 Nederlandstalige en 14 Franstalige Verenigingen uitgenodigd. De respons was echter minimaal en beide focusgroepen werden afgelast. Uit de reacties op de uitnodiging kunnen we afleiden dat de tijdsdruk de belangrijkste reden was waarom niet kon worden deelgenomen. Het kerstreces speelt daarin een rol, naast ook de te korte tijd om mensen te mobiliseren voor de focusgroep.

¹⁸ Bogdan, R.C. en S.K. Biklen, *Qualitative Research for Education: an Introduction to Theory and Methods* (5th ed.). Boston, 2007.

¹⁹ Kitzinger, J. (1994). The methodology of focus groups : the importance of interaction between research participants. *The Sociology of Health and Illness*, 16(1), 103-121.

²⁰ Bogdan, R.C. en S.K. Biklen, *Qualitative Research for Education: an Introduction to Theory and Methods* (5th ed.). Boston, 2007.

Om toch de stem van de bijkomende Verenigingen die aan 1 of meerdere van de drie laatste dialoogprocessen hebben deelgenomen aan bod te laten komen, werd daarom overgeschakeld naar een andere methodologie. Alle aangeschreven Verenigingen werden uitgenodigd een schriftelijke vragenlijst in te vullen, meer bepaald dezelfde vragenlijst die als leidraad heeft gediend voor de focusgesprekken (zie verder). Een aantal Verenigingen hebben dan ook schriftelijk gereageerd. Van vertegenwoordigers van een aantal andere Verenigingen is een mondeling interview afgenomen, telkens volgens dezelfde leidraad.

We willen hierbij wel onderstrepen dat het gaat om een aanvulling bij die Verenigingen die al in de beleidsinstanties van het Steunpunt vertegenwoordigd zijn. De Verenigingen en de netwerken die in de Begeleidingscommissie zetelen, waren wel (allemaal) aanwezig bij de focusgroep.

Ten slotte is er nog de groep van stakeholders, de zeer diverse groep van mensen, instanties en organisaties die bij de inhoudelijke werking betrokken zijn. Deze groep werd benaderd via individuele interviews met vertegenwoordigers. Daarbij werd dezelfde redenering gevolgd als voor de Verenigingen waar armen het woord nemen. Bedoeling was dus aanvullend te zijn bij die stakeholders die reeds in de focusgroepen aan bod kwamen. Ook hier manier werd een maximale variëteit nagestreefd. De groep van stakeholders zijn moeilijk als één groep te benaderen, gezien de verschillen in thema's en de mate van betrokkenheid. Uiteindelijk werden 19 stakeholders uitgenodigd om deel te nemen. Ook hier werd een gecombineerde benadering gehanteerd: een aantal dienden een schriftelijk antwoord in, anderen werden face-to-face geïnterviewd.

Onderstaand schema geeft een overzicht van de benaderde organisaties en instanties en de respons.

Doelgroep	Methode	Aantal personen (n = max)	taal	datum
Personeelsleden Steunpunt	Focusgroep	9 (9)	NL + FR	18.12.2018
Leden Beheerscomité	Focusgroep	10 (12)	NL + FR	20.12.2018
Leden Begeleidingscommissie die geen lid zijn van het Beheerscomité	Focusgroep	11 (18)	NL + FR	16.01.2019
Verenigingen waar armen het woord nemen die niet in de Begeleidingscommissie vertegenwoordigd zijn	Interviews schriftelijk	1 2 (21)	NL	
Associations dans lesquelles les personnes les plus démunies se rassemblent qui ne sont pas représentées au sein de la Commission d'accompagnement	Interviews	1 (14)	FR	
Stakeholders	Interviews schriftelijk	4 3 (19)	NL en/of FR	
Totaal		41		

Zoals aangegeven, was de vragenlijst voor iedereen dezelfde. De vragen werden opgehangen aan de verschillende aspecten van een SWOT-analyse:

- Wat zijn de sterke punten van het Steunpunt? En waarom ?
- Wat zijn de mindere punten van het Steunpunt? En waarom?
- Waar liggen kansen voor het Steunpunt?
- Wat zijn bedreigingen voor een goede werking van het Steunpunt?
- Hoe kunnen mindere punten weggewerkt worden?
- Hoe kunnen sterke punten versterkt worden?
- Wat zijn de noodzakelijke randvoorwaarden?

Deze leidraad werd telkens herhaald voor het bevragen van de verschillende opdrachten (informatieverstrekking, het formuleren van beleidsaanbevelingen, de uitwerking van de tweejaarlijkse verslagen, inhoudelijke verdieping, structureel overleg met de armsten) en werkingsmethoden en –

principes (de methodiek van dialoog, de mensenrechten, het interfederaal karakter) van het Steunpunt (zie Kader).

Concluderend vestigen we nog even de aandacht op de gebruikte methodologie. In deel I en deel II is gebruik gemaakt van een andere methode. In deel I is een inventaris gemaakt van documenten. Deel II van de evaluatie maakt gebruik van kwalitatief onderzoek. De bedoeling is immers om te polsen naar meningen, naar visies op een praktijk. Om de kwaliteit van het onderzoek in deel II te vergroten, werd gebruik gemaakt van een mix van methoden: focusgroepen, schriftelijke bevraging en mondelingen interviews. De bedoeling van deze methodentriangulatie is de betrouwbaarheid en de interne validiteit te vergroten. Het laat toe langs verschillende kanalen zicht te krijgen op de manier waarop de werking van het Steunpunt gepercipieerd wordt.

Desalniettemin moeten we vaststellen dat de beperkte looptijd van het onderzoek en de tijdsdruk gezorgd hebben voor een kleinere respons dan origineel verhoopt. Daar is op ingegrepen door ook vragenlijsten die schriftelijk werden beantwoord mee te nemen in de analyse. Sommige interviews en schriftelijke antwoorden kwamen al in de plaats van de vooropgestelde focusgroepen, met name die met de Verenigingen waar armen het woord nemen. Door die soepele aanpak is alsnog een brede groep van mensen en organisaties bereikt; een groep die de variëteit van de werking, zowel beheersmatig als inhoudelijk, op een representatieve manier afdekt.

5. Resultaten

Voor de verwerking van de resultaten is gebruik gemaakt van een kwalitatieve inhoudsanalyse²¹. De resultaten van de bevraging werden door de onderzoekers getranscribeerd²² en bijeengebracht en in hun onderlinge verhouding gewaardeerd, in een SWOT-analyse waarbij de opdrachten en de basisprincipes van het Steunpunt het kader vormen.

Nogmaals: het betreft hier meningen die door de gesprekspartners zijn ingebracht, een perceptie van de praktijk, dus. Het is niet onmogelijk dat die perceptie varieert van de feitelijke beschrijving uit Deel I. De citaten komen uit de gesprekken en zijn vaak een scherpere verwoording van een analyse die wordt aangebracht en dienen vooral ter illustratie.

²¹ H.F. Hsieh en S.E. Shannon, 'Three Approaches to Qualitative Content Analysis', *Qualitative Health Research* 15:9, 2005, 1277-1288.

²² Howitt, D. (2010) 'Data transcription methods', in *Introduction to Qualitative Methods in Psychology*, ed. D. Howitt, Pearson Education Limited, Harlow.

5.1. Opdracht 1

“informatie over bestaansonzekerheid, armoede, sociale uitsluiting en toegang tot de rechten inventariseren, systematiseren en analyseren op basis van de indicatoren, zoals bepaald in artikel 3”

Bij de **sterktes** wordt veelvuldig verwezen naar het documentatiecentrum dat veel vragen om informatie en hulp krijgt. De website wordt frequent geconsulteerd, in de eerste plaats de pagina's die cijfers en statistieken presenteren. Een sterk punt is de complementariteit ten aanzien van andere bronnen door de referenties naar de originele bronnen te vermelden. Positief is ook de diversiteit van bronnen: er worden niet alleen cijfers vermeld maar bij voorbeeld ook beleidsplannen. De website is in het algemeen goed gestructureerd en gemakkelijk in gebruik. Het is met name een “referentiepunt” voor al wie meer wil weten over armoede en armoedebeleid. De thema's zijn actueel en worden up-to-date bijgehouden. Een speciale vermelding krijgt hier het bundelen van jurisprudentie dat als zeer relevant wordt geëvalueerd. Ten slotte wordt nog aangegeven dat de informatie verder gaat dan alleen een analyse omdat er een evenwicht is tussen goed onderbouwd studiewerk en ervaringen en getuigenissen van mensen in armoede.

“Het Steunpunt doet heel veel en goed werk om verschillende vormen van kennis rond armoede met elkaar te verbinden, inclusief die van mensen in armoede.”

Het Steunpunt is niet de enige die zich bezighoudt met armoede en armoedecijfers. In het feit dat het geen exclusieve expertise heeft, vertroebelt de zichtbaarheid van het Steunpunt en dat wordt onder **zwaktes** geplaatst. Er wordt ook aangegeven dat mensen in armoede vaak zelf niet op de hoogte zijn van het bestaan van het Steunpunt of het documentatiecentrum. Ten slotte wordt bij zwaktes ook gewezen op de beperkte activiteit rond het uitwerken van indicatoren rond armoede(beleid).

Om up-to-date te kunnen blijven, is het essentieel dat de samenwerking tussen alle partners en betrokken actoren optimaal is. De beperkte samenwerking wordt dan ook als een **bedreiging** ingeschat. Daarnaast is het evident dat om in optima forma te kunnen blijven er ook financiële middelen nodig zijn.

Het centraliseren van over regio's en instanties verspreid liggende informatie biedt **kansen**. Daarnaast blijft het belangrijk de kennis te “kapitaliseren”, door een betere communicatie de kennis verder uit te dragen. De kracht van getuigenissen is een sterk punt maar niet elke nota hoeft op basis van een uitgewerkt proces van dialoog aangebracht te worden.

“Tegelijk moet niet elk document volledig gebaseerd zijn op getuigenissen, soms gebeurt er ook iets dat naar buiten gebracht mag worden zonder extra dialoog. Zo'n voorbeeld is het project rond rechtspraak, of het project over het referentieadres; het Steunpunt geeft een analyse.”

Om een sterk punt te **consolideren**, zou werk kunnen gemaakt worden van een verdere uitbouw van de website tot portaal en kan het Steunpunt nog meer als Observatorium (in de betekenis van het verzamelen van data, rapporteren en verspreiden van informatie) kunnen fungeren. Kansen

liggen er ook door een meer actief gebruik van twitter en sociale media. Het evenwicht tussen inhoud en analyse en getuigenissen van mensen in armoede, in functie van de vijf opdrachten van het Steunpunt, is essentieel en moet een en-en verhaal blijven. Communicatie is belangrijk maar dat moet steunen op een onderbouw van kwaliteitsvolle en betrouwbare informatie.

“Zich opwerpen als hét centrale kenniscentrum en verzamelpunt van armoede-gerelateerde thema’s, initiatieven en organisaties, over staatsstructuren en schijnbare ‘kluwen’ aan organisatiestructuren (gouvernementeel en niet-gouvernementeel) heen.”

De “look and feel” van de website kan **verbeteren**, net zoals de manier van communiceren. De lange naam van het Steunpunt maakt dat laatste niet eenvoudig.

5.2. Opdracht 2

“concrete aanbevelingen en voorstellen doen om het beleid en de initiatieven tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving te verbeteren”

Bij het formuleren aanbevelingen en voorstellen is een van de **sterktes** dat kennis gecontextualiseerd wordt. Cijfers en beleving van een realiteit worden bij elkaar gebracht en de verschillende bevoegdheidsniveaus worden aan elkaar gelinkt (bij voorbeeld rond een thematiek als wonen). De specificiteit van het Steunpunt is dat er een kruising is van kennis: getuigenissen van mensen die armoede ervaren werpen een licht op een beleefde realiteit en worden tijdens een proces van dialoog gelinkt aan wetenschappelijke kennis, administratieve kennis en/of statistische kennis. De aanbevelingen die het Steunpunt uitbrengt, zijn gesteund op een proces van dialoog met alle betrokken stakeholders waarbij ze niet alleen geconsulteerd worden maar ook daadwerkelijk participeren. Een andere sterkte daarbij is de onafhankelijkheid van het Steunpunt. Het interfederaal karakter en de brede netwerken met alle betrokkenen creëert een unieke institutionele positie. Met zijn aanbevelingen en voorstellen die als fundamenteel en diepgaand worden gepercipieerd houdt het Steunpunt armoede op de agenda en bepaalt het mee de thema’s die ter tafel komen in het kader van armoedebestrijding en armoedebeleid.

Het gebrek aan zichtbaarheid is dan weer een van de **zwaktes**: er wordt te weinig gerefereerd naar het werk van het Steunpunt. Aanbevelingen en voorstellen worden opgebouwd in interactie met veel en veel verschillende betrokkenen. Dat draagt er toe bij dat de politieke boodschap die aangebracht wordt, soms te algemeen en te genuanceerd is. Er wordt een problematiek gesignaleerd, maar hoe die aan te pakken, komt nog te weinig aan bod.

“Politiek heeft rechte lijn nodig”

Een heikel punt is ook het feit dat eenmaal de aanbevelingen en voorstellen gelanceerd zijn er weinig zicht is op resultaten, op hoe beleidsverantwoordelijken met de voorstellen omgaan en of er resultaten voor de betrokkenen mee geboekt worden.

“Er is weinig zicht op de – misschien- onverschilligheid waarmee politici en beleidsverantwoordelijken met de voorstellen omgaan en of er resultaten voor de betrokkenen mee geboekt worden.”

Het gebrek aan respons en opvolging vanuit de politieke wereld wordt dan ook gezien als een potentiële **bedreiging** voor de goede werking van het Steunpunt. Eigen aan de politiek is de veranderlijkheid: verantwoordelijke ministers en/of partijen wisselen. Dat kan een invloed hebben op de relatie met het Steunpunt en de politieke ruimte die gecreëerd wordt om te overleggen en in te gaan op aanbevelingen en voorstellen. De perceptie leeft dat het de politiek is die moet blijven investeren: gegeven de politieke context zoals die hierboven is beschreven, kan het Steunpunt niet verantwoordelijk worden gehouden voor het gebrek aan gehoor en opvolging van de aanbevelingen en voorstellen. De politieke verhoudingen spelen ook intern. Het Steunpunt is in zijn organen breed en evenwichtig samengesteld. Sommige actoren blijken te vaak afwezig te blijven. Naarmate de betrokkenheid vermindert, vermindert ook de kans op een brede opvolging.

“Het grote probleem is de partijen die zich om armoede moeten bekommeren moeten dat ook echt doen. De sterkte van het Steunpunt is dat het al deze partijen bij elkaar brengt omdat het alle informatie die op deze niveaus aanwezig is, bundelt en in communicatie brengt. Het toont dat we een gezamenlijke bekommernis hebben om met deze fundamentele kwesties gezamenlijk om te gaan. Tijdens de afgelopen jaren is dat belangrijker dan ooit tevoren. En dan wordt de status van het Steunpunt in vraag gesteld en dat is geen goede zaak! Elke keer wordt door politieke partijen ook dat statuut gebruikt om de boodschap te discrediteren. Het is een verantwoordelijkheid van de politiek, zowel federaal als van de gewesten, en geen verantwoordelijkheid van het Steunpunt; het is geen zwakte van het Steunpunt maar een bedreiging. De vraag is of men zal blijven investeren vanuit de politiek in interfederale structuren, maar dat zou moeten. Die fundamentele dialoog tussen verschillende niveaus en actoren moet mogelijk gemaakt worden. Het gaat niet om sterktes of zwaktes, maar een bedreiging voor het Steunpunt die gecreëerd wordt door de politieke niveaus.”

Kansen liggen er waar de rijke kennis, gedragen door een proces van dialoog gekapitaliseerd wordt. De verschillende beleidsvisies die aan tafel vertegenwoordigd zijn, zorgen voor een complex proces maar kunnen bijdragen tot goed gestoffeerde en gedragen aanbevelingen. Die complexiteit situeert zich overigens niet alleen aan de kant van de politieke vertegenwoordigers. Ook de Verenigingen en de andere partners hebben elk hun eigen analyse. Het is zaak daarop voortbouwend uitgekristalliseerde aanbevelingen en voorstellen te maken.

Het komt er op aan de strategische positie van het Steunpunt te **consolideren**. Dat houdt onder andere in dat in de opvolging van aanbevelingen en voorstellen wordt afgestemd met de Verenigingen en andere partners. Daarbij moet het Steunpunt zijn positie als betrouwbare partner voor mensen in armoede en hun verenigingen en voor de andere stakeholders bewaken en vasthouden. Het Steunpunt zelf wordt niet omschreven als deel uitmakend van het middenveld, maar het werkt er wel mee samen. Overigens is de opvolging van aanbevelingen en voorstellen geen exclusieve taak voor het Steunpunt; de bedoeling is dat alle partners blijven doorwerken op de thema's en punten die worden aangebracht.

Een aantal zaken kunnen **verbeteren**: waar mogelijk kan de analyse verdiept worden en kunnen standpunten die worden uitgedragen scherper geformuleerd worden. Het mag ook niet stoppen bij het formuleren van aanbevelingen en voorstellen. Het is belangrijk beter toe te zien op wat er mee gebeurt en daar dan ook ruimer over te communiceren. Aan de basis van gedragen voorstellen en aanbevelingen ligt uiteraard een actieve betrokkenheid. Inspanningen voor een maximale aanwezigheid op overlegmomenten dienen dan ook volgehouden.

5.3. Opdracht 3

“minstens om de twee jaar een Verslag zoals bedoeld in artikel 2 opmaken”

Het tweejaarlijks Verslag is een constante in de werking van het Steunpunt. Bij de **sterktes** wordt aangegeven dat het een diepgaande analyse brengt. Voor de werking van het Steunpunt is het een referentiepunt dat elke keer opnieuw een momentum creëert om armoedebeleid en armoedebestrijding onder de aandacht te brengen. Maar naast het product op zich wordt vooral gewezen op het belang van het proces. Een proces dat bottom-up wordt opgebouwd van uit de organisaties. Het is dan ook het proces van dialoog dat gewicht geeft aan het Verslag.

Toch wordt er ook gewezen op een aantal **zwaktes**. Het Verslag als product is soms algemeen in zijn bewoordingen. De analyse is meestal goed, maar soms is er te weinig doorgewerkt naar concrete voorstellen. Wat het proces betreft, wordt gewezen op het tweejaarlijks ritme. Dat geeft een lange tussenperiode waarin te weinig gecommuniceerd wordt. Ook gerelateerd aan het proces is de nood aan opvolging eenmaal het Verslag gepubliceerd is; deze opvolging is nog te weinig en moet versterkt worden.

“Niemand heeft een probleem met het tweejarig constructieproces van het rapport, maar wel met de lange duur van twee jaar vooraleer erover gecommuniceerd wordt.”

Bij de **bedreigingen** wordt verwezen naar de wisselwerking proces – product. Bij het proces zijn vele en zeer verscheiden partners betrokken. Dit kan er toe leiden dat in een poging om tot een zo breed mogelijk draagvlak te komen, de formuleringen in het Verslag minder scherp zijn.

In een meer actieve opvolging van het Verslag liggen nog **kansen**. Er wordt aangegeven dat dit niet noodzakelijk na de publicatie van het Tweejaarlijks Verslag hoeft. Ook tijdens het proces kan er rond concrete punten gecommuniceerd worden. Belangrijk is dat er via de Verslagen aan kennisopbouw wordt gedaan.

Het Verslag laat toe zaken bespreekbaar te maken, zoals dat bij voorbeeld het geval is met het statuut van samenwonende. Dit is iets om te **consolideren**. Net zoals het blijven stem geven aan mensen die zelf geconfronteerd worden met armoede. Ook in een periode van digitalisering is het belangrijk het Verslag ook op papier beschikbaar te houden.

De punten die kunnen **verbeteren**, betreffen vooral de formulering van het rapport en de opvolging. Er wordt gesuggereerd meer toe te werken naar aanbevelingen. Het niet houden bij louter

“verslaggeving” maar een stap verder zetten naar concrete aanbevelingen. Voorgesteld wordt ook meer te werken aan beleidsbeïnvloeding via een actieve opvolging van het Verslag.

5.4. Opdracht 4

“op verzoek van één van de ondertekenende partijen, van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie of op eigen initiatief adviezen uitbrengen of interimverslagen opmaken over ieder vraagstuk dat betrekking heeft op een gebied dat tot zijn opdrachten behoort”

Het Steunpunt geniet het respect van alle stakeholders. Dat is duidelijk een **sterkte**. Dat laat ook toe te wegen op de agenda. Het Steunpunt brengt relevante punten op de agenda en doet dus aan agendasetting.

Anderzijds wordt het niet snel genoeg reageren op de actualiteit ook als een **zwakte** gezien. Eveneens een zwak punt is volgens sommigen de complexe institutionele positie. De werking van het Steunpunt zit gevat in een complexe structuur waarbij er niet alleen een betrokkenheid is van de verschillende entiteiten, maar ook van andere stakeholders, zoals bij voorbeeld de Verenigingen. Dat is een rijkdom, maar compliceert anderzijds ook relaties op vlak van onafhankelijkheid en verantwoording.

Sommigen zien daarin een **bedreiging** voor de werking van het Steunpunt in die zin dat het op een gegeven moment ook in “concurrentiële” positie kan komen met de netwerken die zich op regionaal en Federaal niveau ontwikkelen. Beleidsinstanties kunnen zo in de verleiding komen aan “cherry picking” te doen. Het Steunpunt en de verschillende netwerken delen niet altijd het zelfde standpunt en dat kan beleidsinstanties doen besluiten standpunten over te nemen die hen het best uitkomen. Er wordt overigens opgemerkt dat het Steunpunt niet langer een monopolie heeft op dialoog omdat andere organisaties en vooral netwerken een transversale aanpak hanteren. Dat is op zich geen probleem, maar deze ervaring heeft wel invloed de houding tegenover het Steunpunt dat volgens sommigen niet langer een “unique selling position” heeft, niet langer de enige is die de methodiek van dialoog uitbouwt, gezien ook andere instanties en netwerken een “dialoog” voeren. Niettemin is het bij deze perceptie van het Steunpunt belangrijk om te duiden dat de dialoogmethode een zeer complex gebeuren is, die vereist dat er zowel individueel en collectief met mensen in armoede en hun organisaties wordt gewerkt, maar ook dat er gewerkt wordt aan een systematische kruising van kennis van een diversiteit van maatschappelijke actoren om het beleid te beïnvloeden. In het Begeleidingscomité werd deze belangrijke nuance onder meer ook geduid door de armoedeverenigingen zelf, omdat zij vaak krachten tekort komen om het beleidswerk grondig te doen. De regio's kennen bovendien een verschillende ontwikkeling waar het de uitbouw van een armoedebeleid betreft, met elk eigen instrumenten, zoals bij voorbeeld het Decreet betreffende de armoedebestrijding in Vlaanderen. Als bedreiging wordt ook aangegeven dat het Steunpunt te weinig politiek wordt gesolliciteerd.

“Het beleid beïnvloeden vraagt een strategie die niet gemakkelijk is, zeker niet omdat het Steunpunt op veel verschillend beleid moet steunen. Bovendien steunt het Steunpunt op het werk van de

verenigingen en voegt daar nog analyse aan toe. Dat is complex om te doen. Het steunpunt gaat soms minder ver dan ons in standpunt innemen. Het is daarom interessant om te reflecteren over de manier waarop het rapport bijdraagt aan het vertolken van de standpunten van alle verschillende actoren. Soms verliezen we actoren onderweg, het nadenken over de strategie die we allemaal samen gebruiken is van belang”.

De adviezen van het Steunpunt worden gewaardeerd en gebruikt als een “reservetank”. Dat biedt **kansen**. Wanneer stakeholders een houding wensen in te nemen tegenover een actueel onderwerp en / of een thema dat aan armoedebestrijding gerelateerd is, dan wordt vaak teruggegrepen naar de adviezen die Steunpunt daar over heeft geformuleerd.

“Evident: onze organisatie hanteert het ook als een instrument: ‘wat was nu weer het standpunt van het Steunpunt?’ en citeert dan uit het verslag. Niet enkel omdat het over ‘het steunpunt’ gaat maar omdat de dialoogmethodiek in het resultaat verwezen zit.”

Men kan dus werken op basis van de adviezen van het Steunpunt. Maar ook hier is de opvolging van de adviezen centraal. Dat is een punt dat het Steunpunt meer kan **consolideren**.

Er wordt aangegeven dat om de werking te **verbeteren** meer adviezen op eigen initiatief zouden moeten uitgewerkt worden.

5.5. Opdracht 5

“structureel overleg organiseren met de armsten”

De houding van het Steunpunt naar alle partners wordt als professioneel en respectvol omschreven. Er is een open benadering van de dialoog. Die dialoog laat toe signalen van onderuit te versterken, laat toe bottom-up te werken. Dat zijn **sterktes**. Bovendien wordt het Steunpunt erkend als onafhankelijke en publieke dienst.

“Wat ons opvalt is de motivatie waarmee ervaringsdeskundigen deelnemen. Ze hebben veel aan hun hoofd, en toch blijven ze tijd maken om naar de vergaderingen te blijven komen. En dat is niet omdat ze boterhammen krijgen. Blijkbaar vinden ze daar iets in dat we niet mogen onderschatten. Iemand van hen zei gisteren: het is geen blablabla, het gaat hier over belangrijke dingen. Die ervaringsdeskundige was speciaal dichtbij blijven slapen om hier te kunnen zijn, dat zegt iets over het belang.”

Anderzijds valt niet te ontkennen dat de veelheid van partners ook de werking compliceert. Elk van de partners heeft immers een verschillende agenda. De zorg om tot een consensueel overleg te komen, draagt het risico in zich dat er te veel nuance in de teksten sluipt. Dit wordt door sommigen als een **zwakte** geduid. Het feit dat het Steunpunt vorm krijgt met een klein team wordt eveneens als een zwak punt aangehaald.

De manier waarop het structureel overleg momenteel is georganiseerd wordt geapprecieerd en als effectief beoordeeld, zoals bij de sterktes is aangegeven. Een **bedreiging** voor de goede werking ligt dan volgens sommigen ook in een unilaterale beleidsintentie van de federale regering die de autonomie, het statuut en de opdrachten zou herdefiniëren. De discussie gaat dus niet alleen over de structuur en de onafhankelijke structurele positie van het Steunpunt. Ook binnen de werking moet die ruimte aanwezig zijn.

“Als je opdracht is om dialoog te organiseren, dan moet je autonoom zijn. Armoedebestrijding is per definitie een materie van conflict, en dan moet je autonoom zijn om positie in te kunnen nemen.”

Kansen voor de verdieping van de werking van het Steunpunt liggen in de optimalisering van het overleg. Een belangrijk gegeven is daarbij het ritme waarop de verschillende partners werken. Mensen die in armoede leven en hun verenigingen hebben bij voorbeeld niet zelden meer tijd nodig om zich in te werken in een thema of adviezen voor te bereiden. Daar moet rekening mee gehouden worden. Overigens is het zo dat het Steunpunt diverse partners verenigt en dus niet de vertegenwoordiger is van mensen in armoede. Wel moet het de voorwaarden scheppen om hen te laten deelnemen.

“Niet per se zwak punt, maar een vraag: in welke mate zijn de armsten betrokken in het overleg representatief? Sowieso hebben ze een belangrijke stem, maar welke inspanningen gebeuren om de ‘stille groep’ ook te horen?”

Om de werking en het overleg te **consolideren** is het dan ook belangrijk toegankelijke werkmethodeken te blijven zoeken. Essentieel daarbij is verschillende soorten kennis (ervaringskennis, administratieve kennis, academische kennis, politieke kennis) gekruist worden. Het Steunpunt heeft een sterk netwerk rond zich uitgebouwd. Het is belangrijk dat de continuïteit hiervan behouden blijft.

Om het overleg te **verbeteren** worden aangegeven dat het belangrijk is aanwezig te zijn op het terrein om lokale werkingen te dynamiseren. Bij de verbeterpunten wordt ook vermeld dat best ook het team versterkt kan worden om de vele opdrachten professioneel te kunnen blijven opvolgen.

5.6. Principes

De bevraging werd niet alleen opgehangen aan de vijf opdrachten die binnen het Samenwerkingsakkoord aan het Steunpunt zijn toegeschreven. Ook een aantal onderliggende principes, die we eveneens in de regelgeving vinden, kwamen aan bod.

5.6.1. Dialoog

Het organiseren van een dialoog en het verdiepen van de methodeken behoort tot de kernactiviteiten van het Steunpunt. Essentieel bij deze methodek is het kruisen van kennis. Elk van

de partners neemt deel aan de dialoog vanuit een eigen kader en hanteert daarbij een eigen soort kennis (bijvoorbeeld ervaringskennis of administratieve kennis).

De uitwerking wordt algemeen als positief beoordeeld, herkenbaar voor de deelnemers en controleerbaar. De keuzes van de thema's gebeurt bottom-up, vanuit de partners die deelnemen aan het overleg en vanuit de beleving op het terrein.

Er wordt gewezen op een spanningsveld: het ritme waarmee verschillende partners participeren, is niet bij iedereen hetzelfde. Verenigingen steken bij voorbeeld veel tijd in het voorbereidend werk. Belangrijk is dat bij de planning en uitwerking van de ontmoetingen daarmee rekening wordt gehouden opdat iedereen een evenwaardige bijdrage zou kunnen leveren.

“Ik werk zelf met mensen in armoede en ben vertrouwd met de dialoogmethode en andere. Ik weet echter niet of andere professionals die uitgenodigd en betrokken worden – partners en beleids mensen – op elk moment een goede match aanvoelen met de mensen in armoede. Dit is nochtans essentieel en moet bij hen bevroegd worden.”

De methode van dialoog is in ontwikkeling. Daarom is het belangrijk kennis te ontwikkelen over de methodiek en de methodiek te verdiepen. Er wordt aangegeven dat het Steunpunt daarbij kan optreden als behoeder van de kwaliteit, als instantie die garant staat voor een kwalitatief uitgevoerd proces en waakt over de toepassing, bij voorbeeld door het aanwenden van een kwaliteitslabel. Die kennisontwikkeling kan bij voorbeeld ook rond de problematiek van de armoedetoets. Het Steunpunt hoeft die niet noodzakelijk zelf uit te voeren, maar kan wel een inhoudelijke en methodische ondersteuning bieden.

Hiervoor werd ook al aangegeven dat in overleg gaan met mensen in armoede niet alleen door het Steunpunt gebeurt. Het is ondertussen als methodiek ingeburgerd bij meerdere instanties en netwerken. De manier waarop er gewerkt wordt, varieert. Niet zelden is dit beperkt tot een rechtstreeks overleg met mensen in armoede. Daarin verschilt de toegepaste methode van de aanpak van het Steunpunt dat mensen in armoede structureel betreft in een dialoog met andere stakeholders zoals onder andere administraties, deskundigen,

5.6.2. Mensenrechten

Algemeen wordt het belang van het benaderen van armoede en sociale ongelijkheid vanuit een mensenrechtenperspectief onderschreven. Het Steunpunt vult dat in door het collectiviseren van de armoedeproblematiek. Het Steunpunt werkt niet individueel, doet niet aan individuele hulpverlening, maar brengt thema's die in het kader van armoedebelid relevant zijn op de agenda. Het bijeenzetten en systematisch opvolgen van jurisprudentie op een diversiteit van beleidsthema's en de evolutie van (internationale) mensenrechtenverdragen is een belangrijk element in de werking en wordt positief geëvalueerd. Dat is slechts één invulling van realisatie van grondrechten, een die focust op de toegang tot rechten. Anderzijds wordt meer aandacht gevraagd voor een bredere kijk, namelijk aandacht voor wat zich afspeelt in sociale interacties in de samenleving, en voor structurele

aspecten van armoedebestrijding en de link met de samenleving. Er wordt gepleit om de focus niet te verengen tot (alleen maar) armoedebestrijding maar ook de structurele processen die zorgen voor ongelijkheden in de toegang tot rechten onder de aandacht te brengen.

5.6.3. Institutionele positie

Het Steunpunt is een interfederale instelling en dat wordt algemeen als essentieel geduid. Armoede, sociale uitsluiting en bestaansonzekerheid zijn immers transversaal en dienen dan ook benaderd te worden van uit een perspectief dat bevoegdheden en beleidsniveaus overstijgt.

Het interfederaal karakter van het Steunpunt is enerzijds een sterkte, het opent vele deuren, maar plaatst het anderzijds ook in een fragiele positie. Dat geeft soms het gevoel overal en nergens bij te behoren. In de werking van het Steunpunt zijn alle beleidsniveaus vertegenwoordigd en ze worden ook allemaal aangesproken vanuit de werking, maar terzelfdertijd is het niet evident het Steunpunt te erkennen als “iets van hen” met een dwingende appellerende kracht.

Daarnaast wordt onderstreept dat het belangrijk is als Steunpunt om autonoom te blijven. Het wordt niet beschouwd als een “vakbond” van verenigingen waar armen het woord nemen noch als een administratie (met het risico op politiek beïnvloeding) noch als behorend tot het middenveld. Het faciliteert overleg en creëert zo een breed draagvlak. Dat geeft ook ruimte om een agenda te bepalen. Het Steunpunt wordt bekeken als een “vrijplaats” om over armoede na te denken. De agenda is niet voor-gestructureerd en thema’s kunnen van onderuit opborrelen.

“Het steunpunt is een vrijplaats, een wit blad met een thema in het midden. Dat is vrij uniek ten opzichte van andere overlegplaatsen. Daar gaat het vaak over de armen die ingeschakeld worden in een voorgestructureerd kleurboek. Dat moet gegarandeerd worden en dat komt in gevaar als het onder een administratie terecht komt, die zal gaan beïnvloeden wat de accenten van het beleid zijn. Het gaat ook niet op om in een administratie ingebed te worden, omdat armoede een transversaal thema is.”

De beslissingsstructuur is complex, met een veelheid aan partners met zeer verschillende achtergrond. Dat is een sterkte en zorgt voor een brede verankering maar anderzijds geeft het toch een beslissingsstructuur die als ondoorzichtig wordt geduid. Veel heeft te maken met de spanning die gevoeld wordt is tussen de theoretische samenstelling, die vastgelegd is in het Samenwerkingsakkoord en de feitelijke samenstelling, die instanties en partners die actief deelnemen aan het besluitvormingsproces.

Tijdens de contacten zijn verschillende pistes voorgesteld voor een toekomstige institutionele verankering van het Steunpunt. Sommigen pleiten voor een inbedding in een (nieuw op te richten) interfederaal Instituut voor de Mensenrechten. Anderen schrijven het Steunpunt een zelfstandig statuut voor, terwijl sommigen pleiten voor de inbedding in een bestaande interfederale constructie, zoals UNIA. Sommigen staan een combinatie voor: een eigen statuut en rechtspersoon dat in

samenwerking treedt met derden. Algemeen wordt erkend dat de discussie over de institutionele inbedding en de onzekerheid over de rechtspersoonlijkheid weegt op de werking.

5.6.4. Andere opmerkingen

Naast de thematisch geordende aspecten, kwamen in de contacten ook een aantal meer algemene opmerkingen aan bod. Opmerkingen die verwijzen naar de interne werking van het Steunpunt. Zo wordt algemeen positief gereageerd naar de aanpak van het personeel. Het team is klein maar professioneel. Thema's worden goed voorbereid, goed begeleid en er wordt intensief gewerkt. Er is eveneens een zorgzame omkadering, zowel voor andere professionelen als voor mensen in armoede.

“De werking van het steunpunt zou meer een voorbeeldfunctie mogen krijgen, hoe het in alle imperfectie van democratisch en participatorisch werken bijzonder goed werk doet.”

Interfederaal betekent ook dat het Steunpunt drietalig is. Die werking over de taalgrenzen heen wordt als belangrijk geëvalueerd. Het verbreedt de kijk op bepaalde problematieken. Toch wordt ook aangegeven dat het een evenwichtsoefening blijft. Er zijn namelijk ook de verschillende realiteiten binnen de regio's. De socio-economische kaders verschillen en ook het beleid dat zich daarop ent, verschilt.

“Werken over de taalgrenzen heen is belangrijk en verbreedt de kijk op bepaalde problematieken. Vele thema's hebben kapstokken op verschillende niveaus. Dus: benoem ze dan en breng ze samen, ook met de ervaringsdeskundigen en de probleemoplossers. Soms een moeilijke oefening, maar het is het waard.”

6. Analyse

Doorheen de punten die tijdens de contacten zijn vermeld, spreken een aantal spanningsvelden. Spanningsvelden zijn niet te lezen als een tegenstelling goed – fout. Veeleer gaat het om modi vivendi die aanwezig zijn in de werking en die permanent dwingen tot het zoeken van afstemming. Naargelang de positie die partners innemen, verwacht men dat er meer of minder aandacht naar toe gaat.

Een eerste spanningsveld draait rond de opgebouwde kennis. Het Steunpunt wordt geroemd om zijn inhoudelijke kennis en professionele analyse. Ook het uitdragen er van via rapporten, verslagen of het documentatiecentrum met de website krijgt positieve weerklank. Deel I geeft een mooi overzicht van de vele publicaties. Toch wijzen een aantal reacties op het feit dat het verder, dieper zou kunnen gaan: niet stoppen bij de analyse maar doorwerken naar concrete voorstellen en aanbevelingen; meer aandacht voor de actualiteit. Door de variëteit en de veelheid van vragen en vooral de veelheid aan vragende partijen is het niet gemakkelijk een overzicht op het totaal gepresteerde werk te houden, zeker niet voor wie iets verder af staat van de werking.

Zoals uit Deel I blijkt, kan de vorm waarin aanbevelingen en adviezen worden verstrekt, sterk verschillen.

In functie van de bron waarin ze geformuleerd worden, maar ook in functie van het type overleg waaruit ze voortkomen of van de behandelde thematiek, kunnen bepaalde aanbevelingen preciezer zijn. De heel gedetailleerde aanbevelingen vragen niet veel administratief werk meer, terwijl andere het vertrekpunt voor politieke actie zijn. (Deel I, p. 10)

Er zijn de Tweejaarlijkse verslagen en Memoranda die aanbevelingen concretiseren en er zijn de adviezen.

“Het gaat dus om twee complementaire bijdragen aan politieke debat en politieke actie. De tweejaarlijks Verslagen introduceren nieuwe elementen of een andere benadering van bepaalde vragen; de adviezen voeden de reflectie over kwesties die al op de politieke agenda staan of worden overwogen.” (Deel I, p. 15)

Adviezen worden gegeven in allerlei vormen: in de vorm van een rapport, een studie, een brief in antwoord op een vraag van een minister, enzovoort. (cfr Deel I, p. 10) De instanties die advies vragen zijn verscheiden, de thema's al evenzeer.²³ Het is voor een buitenstaander, en zelfs voor iemand die bij de werking van het Steunpunt betrokken is, niet eenvoudig om zicht te krijgen op de vele tussenkomsten die het Steunpunt realiseert. Dat kan bijdragen tot de perceptie dat er niet genoeg wordt gerealiseerd of ingegrepen. De opsomming in Deel I biedt een helder kader en inzicht in de interventies en publicaties van het Steunpunt. Het feit dat er soms discrepanties zijn tussen Deel I en Deel II heeft net te maken met dat (gebrek aan) overzicht en met betrekking tot het onderzoek met het feit dat niet elke respondent voor het interview op voorhand Deel I ter beschikking had (cfr. hiervoor).

Met betrekking tot het Tweejaarlijks Verslag is er een procedure vastgelegd in het Samenwerkingsakkoord:

§ 1. Het Verslag wordt via de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie vermeld in artikel 9 overhandigd aan de federale Regering en aan de Regeringen van de Gemeenschappen en van de Gewesten, die zich ertoe verbinden het aan hun Raden, Parlementen of Vergaderingen te bezorgen.

§ 2. De Federale Regering bezorgt het Verslag binnen de maand na ontvangst aan de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven die op hun beurt binnen de maand advies uit brengen, namelijk over de gebieden die tot hun taken behoren. De Gemeenschappen en Gewesten vragen eveneens advies aan hun adviesorganen die op dit vlak bevoegd zijn volgens dezelfde procedure.

²³ Voor een niet exhaustief overzicht, zie Deel I, p. 19.

§ 3. Alle ondertekenende partijen verbinden er zich toe een debat te houden over de inhoud van het verslag en van de adviezen, inzonderheid over de aanbevelingen en voorstellen van het verslag.²⁴

Deze formele procedure wordt om de twee jaar dus uitgerold en kan via de website van het Steunpunt ook opgevolgd worden. Doorheen de jaren is dit een eerder formeel proces geworden dat bovendien een lange tijdsspanning met zich meebrengt. De opvolging van meer concrete adviezen gebeurt vaak ad hoc. Soms komen ze aan bod op studiedagen, seminaries of reflectievoormiddagen (cfr. Deel I, p. 25).

Besluitend kunnen we stellen dat er een spanning zit tussen de zeer gedegen en gedragen voorbereiding en de opvolging: er is een gebrek aan opvolging of minstens het ontbreken van een zicht op de opvolging. Dat heeft uiteraard minder te maken met de aanpak van het Steunpunt dan met de verantwoordelijkheid van de politieke instanties om gevolg te geven aan het Verslag en opvolging van de aanbevelingen.

Een tweede spanningsveld dat geïd wordt, is dat tussen een methodologische verdieping en het resultaatgericht werken. Het Steunpunt hanteert de methodiek van dialoog, zoals die naar aanleiding van het Algemeen Verslag over de Armoede (1994) is uitgewerkt. Essentieel kenmerk is een kruising van kennis. Dit veronderstelt onder meer dat op voet van gelijkheid door alle betrokkenen thema's worden aangebracht en een tempo wordt gehanteerd dat toelaat dat iedereen een volwaardige inbreng kan hebben. Doorheen de jaren is de methodiek op verschillende plaatsen ingezet en ook op verschillende manieren ingevuld. Zo brengt het Steunpunt in het kader van een dialoog zoveel mogelijk betrokken partners bijeen, ook maar niet alleen mensen in armoede. Op andere plaatsen is dialoog beperkt tot een overleg met deze laatsten. De methodiek is doorheen de jaren weinig gesystematiseerd in de vorm van een theoretisch of methodisch model.²⁵ Het Steunpunt heeft uiteraard heel veel ervaring opgedaan met de toepassing van de methodiek, zoals ook in Deel I wordt aangetoond. Dat doet sommigen er voor pleiten meer te werken aan de kennisontwikkeling op vlak van methodiek. Anderzijds is er ook de vraag om meer resultaatgericht te werken, de resultaten van een proces van dialoog meer te valoriseren in concrete beleidskeuzes en maatregelen (cfr ook hierboven). Dat veronderstelt dat sneller op de bal wordt ingespeeld, wat dan weer als consequentie heeft dat een langdurig lopend proces van dialoog niet haalbaar is. Daarom wordt voorgesteld, kennis die is opgebouwd via dialoog als "sokkel" waarop kan verder gebouwd worden voor het aanleveren van bij voorbeeld concrete adviezen. (cfr. Deel I, p. 15).

Een derde spanningsveld is gerelateerd aan de positie van het Steunpunt. Het Steunpunt brengt in zijn structuur en in zijn werking vele partners samen. Allen samen dragen ze bij tot het vervullen van de formele opdracht om tweejaarlijks een Verslag te publiceren. Uiteindelijk legt het Steunpunt dit

²⁴ Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid: art. 4

²⁵ Een uitzondering hierop is het boek van André De Cock: "Samen gaan we vooruit: over de methode van dialoog" (2000)

voor aan alle politieke beleidsinstanties, zoals in het Samenwerkingsakkoord beschreven.²⁶ Thematisch (zie Deel I) strekken de thema's zich uit over alle beleidsniveaus. De vraag die zich dan ook stelt, is hoe de opvolging het best wordt georganiseerd. Nu neemt het Steunpunt vaak het initiatief om niet alleen bij de federale Regering aan te kloppen, maar ook bij de Gemeenschappen en Gewesten. Formeel wordt zo het Samenwerkingsakkoord gevolgd (zie hiervoor). Alleen, de inhoud is mede gevoed door de netwerken van Verenigingen en de lokale organisaties en de thema's die worden aangekaart, behelzen niet zelden materies van Gewesten of Gemeenschappen. Net zoals het Verslag tot stand is gekomen via een strategie van netwerking, kan ook de opvolging op een gelijkaardige manier verlopen, met dus een actieve betrokkenheid van de netwerken die regionaal actief zijn en de andere actoren.

Evenzeer aansluitend bij de interne werking van het Steunpunt is de spanning tussen formele betrokkenheid van stakeholders en opvolging. Binnen de structuren zijn vele partners vertegenwoordigd, ook partners die eventueel kunnen aangesproken worden in en door de aanbevelingen die vanuit een proces van dialoog komen. Uit de contacten blijkt dat sommigen dat aan de kant van zwaktes zetten omdat het zou kunnen inwerken op de aanbevelingen, in de zin dat die meer genuanceerd of zelfs afgezwakt zouden kunnen worden. Anderen zien in de brede samenstelling net een garantie op een breed draagvlak voor steun aan de aanbevelingen. De spanning zit hem in de opvolging: eenmaal geformaliseerd in bij voorbeeld een Verslag bestaat het gevaar dat dit wordt "gereduceerd" tot een document van het Steunpunt en dat men zich minder actief opstelt in de opvolging. Terwijl het Verslag mede dankzij de inbreng van alle partners is tot stand gekomen (en in die zin ook een beetje een advies aan "zichzelf" kan zijn).

Een laatste spanningsveld zit hem in de verhouding tussen de werking en de institutionele plaats. Het Samenwerkingsakkoord is duidelijk vanuit een interfederaal perspectief geschreven, zowel in zijn structuur als in zijn opdrachten. Dat vinden we ook terug in de werking zelf van het Steunpunt, een werking waarvan de autonomie als sterkte wordt geduid. Een autonomie die niet alleen slaat op de structuur maar op de onafhankelijkheid van de werking. Hierboven is dat aangeduid als een "vrijplaats" om thema's aan te kaarten en op de agenda te zetten. Anderzijds hangt de permanente discussie over de plaats van het Steunpunt als een zwaard van Damocles boven de werking. De institutionele plaats of de onduidelijkheid daarover kan dan een argument worden om de werking of de representativiteit in twijfel te trekken.

²⁶ Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid: art. 4

7. Conclusies

Rekening houdend met het kader waarbinnen deze evaluatie is verlopen (cfr hierboven) willen we in dit deel een aantal algemene conclusies presenteren.

7.1. Evolutie context

Het Algemeen Verslag over de Armoede (1994) is ongetwijfeld een mijlpaal en een referentiepunt in de manier waarop naar armoede en armoebestrijding wordt gekeken. Het belang van transversaal werken en de inbreng van alle betrokkenen, ook diegenen die met armoede en sociale uitsluiting worden geconfronteerd in hun dagdagelijks bestaan, zijn sindsdien een verworvenheid. Wat volgde is een institutionalisering van armoedebeleid. Het Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende de bestending van het armoedebeleid is de formalisering van die aandacht voor armoede met het verankeren van een transversale kijk, de opstart van een interfederaal steunpunt en het toekennen van een specifieke opvolgingsrol aan de Interministeriële conferentie.

Ook door Gemeenschappen en Gewesten is de aandacht voor armoede vertaald in diverse beleidsinitiatieven. Die verschillen van regio tot regio en zorgen er voor dat het beleidskader in de verschillende regio's niet langer dezelfde is.

De kern van dialoog, stem geven aan wie weinig gehoord wordt en dat in samen-spraak met andere actoren wordt ondertussen op veel plaatsen toegepast. De intensiteit en het partnerschap waarbinnen dat gebeurt, verschilt echter sterk en gaat van een gesprek tussen mensen in armoede en medestanders binnen een organisatie of dienst tot het aanklaarten van thema's binnen een breed netwerk van alle mogelijke betrokkenen. Dat laatste gebeurt dan vooral door het Steunpunt. In die zin is enige voorzichtigheid over het gebruik van het woord "dialoog" geboden (zie hoger).

In de tweede helft van de negentiger jaren van vorige eeuw stond armoede prioritair op de politieke agenda. Op alle niveaus werd ingezet om de verpaupering die zich vooral in de steden manifesteerde, tegen te gaan. We moeten vaststellen dat die aandacht verminderd is. Zo werd tijdens de voorbij legislatuur geen enkele bijeenkomst van de Interministeriële conferentie genoteerd. Op geregelde tijdstippen komen cijfers naar buiten en worden campagnes opgezet maar de "sense of urgency" lijkt verdwenen.

7.2. Verhouding stakeholders

Het Steunpunt is ondertussen uitgebouwd tot een instelling die professioneel gerund wordt en die erkend wordt door alle stakeholders als een gelegitimeerde gesprekstafel. Mensen die in armoede leven voelen er zich gehoord via hun Verenigingen en beleidsinstanties spreken het Steunpunt aan voor advies. De dialogen die worden georganiseerd, kennen een ruime belangstelling van zeer

diverse partners. De thema's die het Steunpunt op de agenda zet, krijgen opvolging (zie hiervoor Deel I).

Alleen is de formele aanwezigheid en betrokkenheid geen garantie voor een actieve opvolging. De Verslagen en aanbevelingen worden mee op papier gezet door afgevaardigden van verantwoordelijke (beleids)instanties maar dat betekent nog niet dat er een rechte lijn is naar concrete maatregelen. Het is uiteraard eigen aan een democratie dat beleidskeuzes worden gemaakt via verschillende overlegtafels en publieke fora waar iedereen zijn of haar rol speelt. Voor het Steunpunt is het niet evident om gezamenlijk voorbereide standpunten, eenmaal gekristalliseerd in bij voorbeeld Tweejaarlijkse Verslagen, van "buitenaf" te moeten vertolken.

Doorheen de jaren is ook de "sector" geëvolueerd. Waar het in het begin vooral kleinschalige vrijwilligersinitiatieven betrof die rond armoede actief waren, zien we nu vaak geprofessionaliseerde organisaties en netwerken. Er zijn ondertussen ook ervaringsdeskundigen, aandachtsambtenaren, structurele erkenningsregels, enzovoort. Dat maakt dat er meer aanwijsbare gesprekspartners zijn, dat communicatiekanalen zichtbaarder zijn. Terzelfdertijd zorgt dat er ook voor dat het Steunpunt zich beweegt op een werkveld waar ook andere partners actief zijn met eventueel ook andere strategieën. Het Steunpunt is zo zelf een deel van een genetwerkte sector geworden. Dat veronderstelt meteen ook een strategische opstelling en strategische beleidskeuzes.

7.3. Werking

De werking van het Steunpunt is professioneel, dat wordt door iedereen beaamd. Zowel op vlak van producten als van processen (zie Deel I) staat het Steunpunt voor een gedegen aanpak. Dit alles gebeurt met een relatief klein team van negen personen (zeven voltijds equivalenten). De aanvulling met personeel vanuit de regio's zoals voorzien in het Samenwerkingsakkoord is uiteindelijk niet vertaald in een fysieke aanwezigheid op het Steunpunt.²⁷ De grootte van het team bepaalt dan ook de snelheid van handelen de breedte van de werking. Dat betekent bij voorbeeld dat meer tijd wordt gestoken in het aanmaken van Verslagen, adviezen, ... dan in de opvolging er van (zie hiervoor).

Hoe dan ook hangt de uitvoering af van een sterk persoonlijk engagement. Die persoonlijke factoren spelen ook een rol in de relaties met de regio's in die zin dat afhankelijk van de taalrol van leidende personen de contacten langs de ene of andere kant van de taalgrens intenser zijn. Dat is niet anders dan bij andere organisaties en wordt dan ook op een professionele manier opgevangen maar voor een drietalige organisatie betekent die toch een extra uitdaging.

²⁷ Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid: art. 6§2

7.4. Structuur

De institutionele positie van het Steunpunt is van bij de opstart een heikel punt geweest.²⁸ Meerdere malen is een andere richting ingeslagen en ook in het (af)lopende Federaal Regeerakkoord komt het Steunpunt expliciet aan bod:

“Het Steunpunt Armoedebestrijding zal overgeheveld worden naar de federale administratie, met behoud van zijn autonomie, onafhankelijkheid en interfederaal karakter, om de armoedebestrijding te optimaliseren”. (punt 3.7.7).

Die onzekerheid weegt op de werking. Duidelijkheid zou de strategische positie consolideren en zou ook klaarheid scheppen ten aanzien van de vele partners. Algemeen wordt door stakeholders gepleit voor een interfederale, onafhankelijke en autonome positie. Dat staat met zoveel woorden ook in de tekst van het Federale Regeerakkoord. De manier waarop die moet vorm krijgen, varieert tussen de stakeholders. Tijdens de contacten zijn verschillende pistes aangehaald: een zelfstandig statuut voor het Steunpunt, al of niet met een inbedding in of samenwerking met een bestaande interfederale structuur, een link met een (nieuw op te richten) interfederaal Instituut voor de Mensenrechten. (zie hiervoor).

Ondertussen mag die onzekerheid geen reden zijn om het lopende Samenwerkingsakkoord te degraderen. Dit is namelijk een zeer solide en formele basis want goedgekeurd door alle Regeringen en Parlementen en vastgelegd in wet, decreten en ordonnantie. Een aantal bepalingen naar ondersteuning en opvolging zijn toe aan een opwaardering.

8. Aanbevelingen

De opdracht van dit onderzoek was het maken van een evaluatie van de werking van het Steunpunt. Deel I van dit Rapport geeft een (niet exhaustief) overzicht van processen en producten die de voorbije jaren in het kader van het de vijf centrale opdrachten van het Steunpunt zijn aangemaakt en doorlopen. Deel II brengt relaas van contacten, schriftelijk en mondeling al of niet in het kader van een focusgesprek, met stakeholders over hoe zij de werking percipiëren en interpreteren.

Zonder daarbij al te veel in herhaling te vallen, willen we afsluitend een aantal lijnen trekken met aandachtspunten die uit de analyse en gesprekken naar voor komen.

De nood aan een interfederale plaats voor een open discussie, met een agenda die ook van onderuit kan worden gevoed, over armoede en armoedebestrijding wordt algemeen onderschreven. De argumenten daarvoor lagen ook aan de basis van de uitwerking van het Samenwerkingsakkoord²⁹ en blijven onverkort gelden: armoede is niet te vatten binnen één beleidsdomein of

²⁸ Voor een kort overzicht zie Bijlage 1 van Deel I

²⁹ Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid: art. 1 en 2

bevoegdheidsniveau en armoedebestrijding dient dus op een transversale manier uitgebouwd te worden. Ultiem referentiepunt is de realisatie van mensenrechten. Sinds het AVA is de koppeling tussen mensenrechten en armoede gelegd. Dat staat ook met zoveel woorden in het Samenwerkingsakkoord zelf.³⁰ Daarbij gaat het niet alleen om de toegang tot sociale grondrechten (minimalistische invulling) maar ook over sociaal burgerschap waarbij sociale gelijkheid en het realiseren van maximale ontplooiingskansen voor iedereen, centraal staan (maximalistische invulling).

Dat beleidsverantwoordelijkheid gedeeld is over verschillende niveaus is meteen een reden om te pleiten voor een knooppunt, een plaats waar een discussie kan gevoerd worden samen met alle betrokkenen en over de bevoegdheidsniveaus heen. De methode van dialoog impliceert de betrokkenheid van alle stakeholders, niet alleen politiek verantwoordelijken, niet alleen mensen in armoede (of hun verenigingen), niet alleen academici, De bedoeling is een interfederale tafel te creëren waarrond al deze betrokken actoren kunnen plaatsnemen. Dat is de rol van het Steunpunt.

Dat brengt ons bij de meerwaarde van de dialoog: het kruisen van kennis. Rond armoede is heel wat gepubliceerd, zijn heel wat beleidsinitiatieven genomen en –helaas- beleven heel wat mensen die realiteit ook aan den lijve. Ze leveren dus ook ervaringskennis aan. Het Steunpunt is de plaats waar die kennis samenkomt en kan gedeeld worden. Daaruit ontstaat dan weer nieuwe kennis die een beter inzicht geeft in de mechanismen van armoede en sociale uitsluiting en dus ook bouwsteen aanlevert om armoede effectief te bestrijden.

Het Steunpunt is doorheen de jaren een “huis van vertrouwen” geworden waar mensen zich geapprecieerd en beluisterd voelen. Het feit dat alle stakeholders dit erkennen, draagt bij tot een breed draagvlak. Het Steunpunt neemt een gelegitimeerde positie in. Dat slaat niet alleen op de structuur van het Steunpunt, maar ook en vooral op de werking.

Om die positie te behouden wordt algemeen gepleit voor een structuur die het Steunpunt institutionele onafhankelijkheid en autonomie in de werking geeft. Net de complexe verwevenheid tussen beleidsdomeinen en bevoegdheden creëert een nood aan een plaats waar op een transversale manier kan nagedacht worden over armoede en armoedebestrijding en waar de agenda zowel van onderuit (bij voorbeeld onder de vorm van aanbevelingen) als van bovenaf (bij voorbeeld in de vorm een advies rond punctuele maatregelen), kan gevoed worden.

Het Steunpunt treedt daarmee niet in de plaats van politiek verantwoordelijken, verenigingen uit het middenveld, netwerken of andere, maar voegt er element aan toe: die van gedeelde kennis en gelegitimeerde gesprekstafel. Dat betekent niet dat het Steunpunt op zijn eentje verantwoordelijk is voor de opvolging. Via een strategische netwerkvorming dient in opvolging voorzien te worden, dit alles in de gedeelde doelstelling om armoede te bestrijden.

³⁰ Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid: art. 1 en 2

Om de opdrachten die opgenomen zijn in het Samenwerkingsakkoord ook te kunnen vervullen is het wenselijk dat de onafhankelijkheid en autonomie ook institutioneel bevestigd worden onder de vorm van een zelfstandig statuut. Dat creëert duidelijkheid en versterkt de legitimiteit die het Steunpunt ook nu al toegedicht wordt. Voor de concrete invulling kunnen andere interfederale zelfstandige instanties als voorbeeld dienen. Die zelfstandigheid laat ook toe vanuit een duidelijke opstelling, opdracht en structuur (en onder te bepalen modaliteiten) deel te nemen in ontwikkelingen op lange termijn, zoals bij voorbeeld de eventuele oprichting van een Instituut voor de Mensenrechten.

Het Steunpunt stoelt op de soliede basis van het Samenwerkingsakkoord. Daarin zijn afspraken gemaakt die twintig jaar na datum nog steeds de werking oriënteren. Het is een ruim maar duidelijk kader. Een bevestiging van dit Samenwerkingsakkoord, met op een aantal praktische punten een actualisering, kan op korte termijn de motor zijn om het Steunpunt klaar te maken voor de volgende periode. Het Steunpunt wordt gewaardeerd om zijn rol in de strijd tegen armoede maar helaas blijft armoede een hardnekkige tegenstander.



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING

Koningsstraat 138, 1000 Brussel



WWW.ARMOEDEBESTRIJDING.BE



@Luttepauvrete