



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

# Bijdrage aan de evaluatie van het derde Federaal Plan Armoedebestrijding 2016-2019 door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

7 mei 2019

---

## Inleiding

Eind maart 2019 kreeg het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting<sup>1</sup> (verder: Steunpunt tot bestrijding van armoede) de vraag van de POD Maatschappelijke integratie om een bijdrage te leveren in een evaluatie van het derde Federaal Plan Armoedebestrijding 2016-2019 in zijn totaliteit, in functie van de slotrapportage op het einde van de legislatuur.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede kreeg hiervoor volgende documenten ter beschikking:

- het Federaal Plan Armoedebestrijding 2016-2019<sup>2</sup> (verder: federaal plan);
- 61 fiches met informatie per beleidsmaatregel, via het netwerk van federaal armoedeambtenaren, aangaande de timing en fasering van de uitvoering van de maatregel, de indicatoren die gebruikt worden om het resultaat van de maatregel op te volgen en de bijdrage aan de realisatie van de doelstelling, het voorziene budget en personeel en de evaluatie die voorzien wordt;
- de evaluatievragenlijst.

Aan het Steunpunt tot bestrijding van armoede werden volgende vragen gesteld:

1. Werd het middenveld voldoende vertegenwoordigd bij de verschillende fasen van het federaal plan (voldoende representatief)?
2. Werden mensen in armoede en het middenveld voldoende betrokken en geconsulteerd bij de verschillende fasen van het federaal plan (voorbereiding, uitvoering en evaluatie)? Wat waren hierbij de goede punten en wat zijn werkpunten?
3. Beantwoordt het plan aan de noden van mensen in armoede en het middenveld?
4. Op welke manier zou de stakeholdersbetrokkenheid kunnen geoptimaliseerd worden?
5. Hoe zou u het niveau van betrokkenheid van de stakeholders omschrijven? Informerend, adviserend of beslissend? Wenst u dit niveau van betrokkenheid bij een volgend federaal plan armoedebestrijding te behouden of te wijzigen?

---

<sup>1</sup> Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting is een interfederale, onafhankelijke, publieke instelling, opgericht door het Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid. Het evalueert de effectiviteit van de uitoefening van mensenrechten in armoedesituaties. Meer informatie over het Steunpunt tot bestrijding van armoede is te vinden op zijn [website](#).

<sup>2</sup> [https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/federaal\\_plan\\_armoedebestrijding\\_2016-2019\\_0.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/federaal_plan_armoedebestrijding_2016-2019_0.pdf).

6. Wat zijn uw aanbevelingen voor de opmaak van een nieuw actieplan op vlak van middenveldbetrokkenheid?

De vragen 1, 2 en 5 rond stakeholdersbetrokkenheid komen aan bod in het eerste punt van deze nota, waar we een reconstructie trachten te maken van het inspraakproces tijdens de voorbereiding en de uitvoering van het federaal plan.

Vraag 3 rond de noden van mensen in armoede en het middenveld, behandelen we in punt 2 van deze nota, op basis van de lezing van het federaal regeerakkoord door het Steunpunt (november 2014)<sup>3</sup> en van zijn input op de ontwerp tekst van het federaal plan (april 2016). Het Steunpunt tot bestrijding van armoede is immers een structurele plaats voor overleg met mensen in armoede en diverse andere actoren in functie van aanbevelingen voor de overheden, zoals bepaald in het Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende de bestendinging van het armoedebeleid<sup>4</sup>.

Vragen 4 en 6 naar aanbevelingen in functie van een nieuw actieplan komen aan bod in het laatste punt met aanbevelingen vanwege het Steunpunt tot bestrijding van armoede, in het bijzonder rond stakeholdersbetrokkenheid.

## 1. Stakeholdersbetrokkenheid

### 1.1. *Stakeholdersbetrokkenheid tijdens de voorbereiding van het federaal plan*

Bij de opmaak van het federaal plan werd gestreefd naar betrokkenheid van de stakeholders, met name het middenveld en mensen in armoede.

Het kabinet van de staatssecretaris voor Armoedebestrijding plande de organisatie van deze stakeholdersbetrokkenheid vooral via het Belgisch platform tegen armoede en sociale uitsluiting EU2020 (verder: Belgisch Platform EU2020)<sup>5</sup>. Op basis van de verslagen van de driemaandelijke vergaderingen van het Belgisch Platform EU2020, waaraan het Steunpunt tot bestrijding van armoede deelneemt, beschrijven we hieronder dit proces:

- Op de vergadering van het Belgisch Platform EU2020 van 22 mei 2015 lichtte de POD Maatschappelijke Integratie (verder: POD MI) de werkwijze voor de opmaak van het federaal plan toe. De POD maakte inhoudelijke fiches op ter ondersteuning van de beleidscel van de staatssecretaris, die via bilaterale contacten met de betrokken ministers overleg zou plegen. Nadien zou het Belgisch Platform EU2020 geconsulteerd worden, eerst via een online consultatie bij de

---

<sup>3</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2014). [Lezing van het federaal regeerakkoord 2014-2019](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

<sup>4</sup> [Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendinging van het armoedebeleid](#), BS van 16.12.98 en van 10.07.99.

<sup>5</sup> Het Belgisch Platform tegen armoede en sociale uitsluiting EU2020 is het centraal overlegorgaan dat het Europese en Belgische beleid inzake de strijd tegen de armoede en sociale uitsluiting voorbereidt en opvolgt in het kader van de opmaak en opvolging van het NHP en de versterkte OMC (luik sociale inclusie). Het Belgisch Platform tegen armoede en sociale uitsluiting EU2020 verzamelt – viermaal per jaar – de verenigingen waar armen het woord nemen, het sociale middenveld (waaronder de sociale partners), de academische wereld, de administraties en beleidsverantwoordelijken bevoegd voor het armoedebestrijdingsbeleid in de Gemeenschappen en Gewesten en de federale overheid en vertegenwoordigers van lokale besturen.

leden, daarna via een speciale zitting waarin de staatssecretaris met de leden van het Belgisch Platform EU2020 in gesprek zou treden.

- Omdat er te weinig respons kwam vanuit de bilaterale contacten van de beleidscel van de Staatssecretaris met haar collega's, kreeg de POD MI de opdracht om met de redactie van het nieuwe plan te starten. Op 10 september 2015 werden de deelnemers aan de bijeenkomst van het Belgisch Platform EU2020 geïnformeerd dat de beleidscel vijf rondetafelgesprekken vanaf eind september zou organiseren. Deze gesprekken zouden de vijf grote thema's van het federaal plan omvatten en ruimte bieden om over de voorstellen te discussiëren en om nieuwe voorstellen te formuleren. Daarenboven werden alle leden van het Belgisch Platform EU2020 opgeroepen om de voorstellen, die geconsulteerd konden worden via de website van de POD MI, aandachtig te analyseren en afzonderlijk de nodige adviezen of voorstellen te formuleren. Tijdens deze bijeenkomst werd vanuit het Belgisch Platform EU2020 *“de wens uitgedrukt om het ongenoegen met betrekking tot deze werkwijze, waarbij de ernst t.o.v. de participatie in vraag kan worden gesteld, over te maken aan de beleidscel van de staatssecretaris en aan de eerste minister”*.
- Op 2 december 2015 werd aan de leden van het Belgisch Platform EU2020 meegedeeld dat de procedure vertraging had opgelopen binnen de regering. Het voorstel was om eerst een interkabinettenwerkgroep (IKW) te organiseren. Pas daarna zou er een mogelijkheid tot inspraak komen via een discussie binnen het Belgisch Platform EU2020 en een online consultatie. Leden van het Belgisch Platform EU2020 vroegen zich af waartoe inspraak nog kan leiden wanneer er binnen een IKW een akkoord is bereikt over het federaal plan. Er werd verzekerd dat het federaal plan dat besproken zou worden op de IKW de basis zou vormen voor een discussie binnen het Belgisch Platform EU2020 waarna het definitief zou worden goedgekeurd.
- Tijdens de vergadering van het Belgisch Platform EU2020 van 31 mei 2016 bedankte de staatssecretaris alle organisaties en personen die deelnamen aan de voorbije online consultatie over het ontwerp van het federaal plan. In totaal kwamen er van een 25-tal organisaties – waaronder het Steunpunt tot bestrijding van armoede - een aantal bemerkingsen en een 200-tal voorstellen binnen. In zijn reactie formuleert het Steunpunt aanvullingen, nuanceringsen en voorstellen bij enkele acties uit het federaal plan, gebaseerd op de vaststellingen, analyses en aanbevelingen uit de verschillende tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt<sup>6</sup> die worden opgemaakt op basis van structureel overleg met verenigingsen waar armen het woord nemen en een diversiteit aan andere actoren (sociale organisaties, administraties, onderzoekers, mutualiteiten, vakbonden, OCMW's...).
- Na twee IKW's werd het federaal plan goedgekeurd op de ministerraad van 20 juli 2016. Op de vergadering van het Belgisch Platform EU2020 op 8 september 2016 werd meegedeeld dat het federaal plan kaderde in de logica van de doelstellingen van de Europese Strategie EU2020 en aansloot bij de beleidsdoelstellingen van het vorige plan. Het was de bedoeling dat alle doelstellingen gecontroleerd zouden worden, dat er een eindrapportage zou gebeuren, en dat de staatssecretaris de coördinatie van het plan zou waarborgen. De opvolging zou ook gebeuren op basis van de aanbevelingen van de audit van het Rekenhof over het tweede federaal plan<sup>7</sup>. Een eerste rapportage over het federaal plan - binnen het Belgisch Platform EU2020 - was voorzien voor

---

<sup>6</sup> <https://www.armoedebestrijding.be/publicaties/publicaties-steunpunt/tweejaarlijks-verslag/>.

<sup>7</sup> Rekenhof (2016). [Tweede Federaal Plan Armoedebestrijding. Verslag in uitvoering van de resolutie van 17 december 2015 van de Kamer van Volksvertegenwoordigers](#).

februari 2017. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft geen weet van een dergelijke rapportage.

Het federaal plan kwam ook ter sprake tijdens de Begeleidingscommissie van het Steunpunt tot bestrijding van armoede. De Begeleidingscommissie is samengesteld uit de leden van het Beheerscomité van het Steunpunt en uit vertegenwoordigers van verenigingen waar armen het woord nemen, van de sociale partners, van de ziekteverzekeringsinstellingen en van de afdelingen maatschappelijk welzijn van de Verenigingen van Steden en Gemeenten<sup>8</sup>. Op de vergadering van 23 februari 2016 werd door de kabinetsmedewerker van de staatssecretaris verslag uitgebracht van een interkabinettenvergadering waarna een door alle federale ministers goedgekeurde tekst zou volgen. De tekst zou daarna worden voorgesteld aan het middenveld, waarna nog veranderingen zouden kunnen worden aangebracht. Op de bijeenkomst van 24 mei 2016 van de Begeleidingscommissie werd het consultatiemoment dat zou doorgaan tijdens de vergadering van het Belgisch Platform EU2020 aangekondigd.

Uit deze reconstructie blijkt dat het consultatieproces – dat via het Belgisch Platform EU2020 – werd georganiseerd, zich vooral beperkte tot de stand van zaken van de opmaak van het federaal plan. De betrokkenheid van de deelnemers aan het Belgisch Platform EU2020 bleef beperkt tot ‘geïnformeerd worden’. Er waren slechts weinig mogelijkheden om bij te dragen tot de inhoud van het plan. Dat kon uiteindelijk alleen via een online invulformulier waarop een 25-tal actoren reageerden en een uitwisseling tijdens 1 bijeenkomst. Omtrent de voorstellen en welk effect ze hadden op de tekst van het plan werd toen en later geen informatie ter beschikking gesteld. Het is dus niet mogelijk te beoordelen wat de kwaliteit en impact was van de online consultatie, op basis van het beschikbare materiaal.

Tijdens het proces bleek duidelijk een spanning tussen de nood aan een politieke gedragenheid van het federaal plan en de ambities rond stakeholdersbetrokkenheid. Hierdoor moesten de plannen inzake participatie worden bijgesteld (eerst interkabinettenbijeenkomsten, annulatie van rondetafelgesprekken, geen overzicht van de ingediende reacties en voorstellen, geen breed discussiemoment op basis van de verschillende voorstellen, ...) en lijken de deelnemers aan het proces ontgoocheld over de mate en de organisatie van de inspraak.

## *1.2. Stakeholdersbetrokkenheid tijdens de uitvoering van het federaal plan*

Om dit punt te schrijven, gebruiken we een reeks fiches die ons door de POD Maatschappelijke Integratie werden toegestuurd. De informatie in deze fiches heeft enkele beperkingen. Enerzijds bevatten sommige daarvan slechts gedeeltelijke informatie over de wijze waarop de actoren bij de uitvoering van de maatregel zijn betrokken. Anderzijds wordt in veel fiches verwezen naar de actoren die bij de actie betrokken zijn, maar wordt niet vermeld in welke mate mensen in armoede bij het overleg betrokken waren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij actie 45 "derdebetaler", die betrekking heeft op drie soorten betrokken actoren - artsen, ziekenfondsen en patiënten – waarbij geen melding wordt gedaan van de betrokkenheid van mensen in armoede bij de actie.

Het inwinnen van adviezen van mensen in armoede kan op verschillende manieren gebeuren, bijvoorbeeld door overleg met verenigingen waar armen het woord nemen of door het inschakelen van ervaringsdeskundigen. Als we de fiches lezen, zien we dat de betrokkenheid van mensen in

---

<sup>8</sup> Voor de samenstelling van de Begeleidingscommissie, zie <https://www.armoedebestrijding.be/het-steunpunt/wettelijk-kader/de-structuur/>.

armoede tot stand is gekomen door de raadpleging van ervaringsdeskundigen. Deze aanpak werd ook slechts bij negen van de 61 acties uitgevoerd, namelijk:

- Actie 12: automatische toekenning van rechten
- Actie 29: participatie en sociale activering
- Actie 30: hervorming van het GPMI
- Actie 31: gemeenschapsdienst
- Actie 36: duurzaam werk en sociale integratie
- Actie 47: verbetering van de gezondheidszorg
- Actie 51: beroep doen op ervaringsdeskundigen
- Actie 52: werkgroepen met ervaringsdeskundigen
- Actie 55: solliciteren via Selor.

Meer overleg met mensen in armoede zou wenselijk zijn geweest, evenals het gebruik van meer diverse overlegvormen. Sommige acties brengen immers reële risico's met zich mee voor de meest kwetsbare mensen, zoals we in punt 2 zullen uiteenzetten. Actie 1 "stijging van de lage nettolonen" omvat bijvoorbeeld initiatieven "om mensen met weinig of geen inkomen aan te moedigen om een verhoogde beroepsactiviteit te gaan uitoefenen", zoals flexi-banen. Verschillende diensten van de FOD Financiën zijn betrokken bij de uitvoering van deze actie, maar geen enkele actor op het terrein. Nochtans zijn dit juist belangrijke tussenpersonen om de aandacht te vestigen op de moeilijkheden die verband houden met de flexibiliteit van het werk, in het bijzonder deze gelinkt aan het probleem van de toegang van kwetsbare personen tot kinderopvang. De tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt tot bestrijding van armoede kunnen ook een interessante bron zijn om de reflectie te voeden vermits ze gebaseerd zijn op de ervaringen van mensen in armoede.

Wij zijn van oordeel dat het middenveld in zijn geheel en de verenigingen die mensen in armoede vertegenwoordigen meer betrokken hadden kunnen worden bij de ontwikkeling van acties om bepaalde ongewenste effecten te voorkomen. Het zou ook interessant geweest zijn om de bestaande instrumenten te gebruiken om een ex-ante evaluatie uit te voeren van de geplande acties om de impact ervan te meten op mensen in armoede, in overleg met de verschillende belanghebbenden.

## **2. Bemerkingen op basis van de lezing van het federaal regeerakkoord door het Steunpunt tot bestrijding van armoede en zijn input op de ontwerptekst van het federaal plan**

Er werd het Steunpunt tot bestrijding van armoede ook de vraag gesteld of het federaal plan beantwoordt aan de noden van mensen in armoede en het middenveld. Voor ons antwoord baseren we ons op de lezing die het Steunpunt tot bestrijding van armoede deed van het federaal regeerakkoord<sup>9</sup> en de input die het deed naar aanleiding van de digitale consultatie rond de ontwerptekst van het federaal plan<sup>10</sup>. Deze beide documenten bevatten immers inzichten en

---

<sup>9</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2014). [Lezing van het federaal regeerakkoord 2014-2019](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

<sup>10</sup> Niet-gepubliceerde bijdrage.

aanbevelingen op basis van de overlegbijekomsten met verenigingen waar armen het woord nemen en andere diverse actoren in de strijd tegen armoede.

We hernemen hieronder verschillende acties die in het federaal plan vermeld staan, met de aanbevelingen die omtrent die thema's reeds eerder werden gedaan. In een aantal gevallen gaat het om aanbevelingen van het Steunpunt tot bestrijding van armoede waarrond geen actie is opgenomen in het federaal plan.

- "Stijging van de lage nettolonen" (actie 1). Deze actie heeft betrekking op initiatieven zoals flexibanen *"om voor mensen zonder -of met beperkte inkomsten-stimulansen te voorzien voor een verhoogde beroepsactiviteit"*. Werk kan een bescherming tegen armoede zijn, zolang het maar een kwaliteitsvolle baan is die mensen in staat stelt een menswaardig leven te leiden en kansen biedt. Daarom dringen wij aan op de wenselijkheid van een ex-ante evaluatie van dergelijke werkgelegenheidsstimulansen. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt ook een longitudinale evaluatie aan van deze maatregelen met betrekking tot de verlaging van de loonbelasting. Dit zou gegevens kunnen opleveren over de trajecten van mensen met een laag opleidingsniveau en hun kansen op het vinden van (kwalitatief) werk en andere toekomstperspectieven, alsmede over het mogelijke risico van substitutie of "draaideur"-effecten.
- "Verhoging met 2 % van het leefloon, de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap en de inkomensgarantie voor ouderen" (actie 4). Het Steunpunt tot bestrijding van armoede pleit voor een verhoging van de sociale uitkeringen om mensen in staat te stellen een menswaardig leven te leiden. De Europese armoedegrens is een mogelijke maatstaf, maar andere indicatoren zoals de referentiebudgetten kunnen ook interessant zijn. Een verhoging van de sociale uitkeringen met 2 % is slechts een eerste stap naar verbetering van de levensomstandigheden van mensen die in armoede leven.
- Studie over "hoe mensen [met een handicap] die een inkomensvervangende tegemoetkoming ontvangen, leiden tot het verwerven van een inkomen uit arbeid" (actie 6). Het Steunpunt tot bestrijding van armoede is verheugd dat hierover een reflectie is gevoerd, maar herinnert eraan dat een maatregel omtrent toeleiding naar de arbeidsmarkt alleen duurzame positieve effecten zal hebben op de professionele integratie van mensen die niet kunnen werken als deze voldoende soepelheid waarborgt en rekening houdt met hun moeilijke levensomstandigheden.
- Een evaluatie van de versterkte degressiviteit en de beperking van de inschakelingsuitkeringen in de tijd is noodzakelijk omdat er een reëel risico bestaat dat de armste werkzoekenden als gevolg van de verlaging van de werkloosheidsuitkeringen met nog grotere moeilijkheden in hun dagelijks leven te maken krijgen, wat niet bevorderlijk zal zijn voor de terugkeer naar tewerkstelling. Het federaal plan voorziet niet in een dergelijke evaluatie. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede heeft een bibliografie over de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen en de impact ervan op de armoede<sup>11</sup> samengesteld die nuttig kan zijn om een beter inzicht te krijgen in de risico's van een dergelijke maatregel.
- Een evaluatie van de definitie van passende dienstbetrekking is nodig, en meer in het bijzonder een evaluatie van de veranderingen die door de vorige regering zijn aangebracht. Zowel de afstand tussen huis en werk als de termijn waarin een werkaanbieding moet overeenstemmen met het diploma of het beroep zijn verkort. Een dergelijke verstrenging van de criteria voor het definiëren van passende dienstbetrekking moet het voorwerp uitmaken van een evaluatie omwille van de

---

<sup>11</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018). [Literatuurlijst: De degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen in België: impact op armoede.](#)



risico's op uitsluiting hiermee verbonden. Zo'n evaluatie zal des te relevanter zijn als het wordt uitgevoerd in overleg met mensen in armoede. Dit is echter niet voorzien in het plan.

- “Onderzoek of de regelgeving van het leefloon nog steeds aangepast is aan de huidige vormen van samenleven en/of van zorgen”, en “harmonisering van het statuut samenwonende in de verschillende stelsels” (actie 8). Het statuut samenwonende - in de verschillende reglementeringen - is een probleem dat herhaaldelijk wordt genoemd in het overleg van het Steunpunt tot bestrijding van armoede. In zijn Memorandum over het statuut samenwonende<sup>12</sup> formuleert het Steunpunt tot bestrijding van armoede drie categorieën aanbevelingen. Een eerste groep aanbevelingen vraagt inspanningen om ervoor te zorgen dat ieders rechten worden gewaarborgd (zoals het recht op een menswaardig inkomen, op bescherming van het gezinsleven, op privacy, op wonen), zodat iedereen kan kiezen met wie hij of zij wil samenleven, ook binnen een gezin. Een tweede groep aanbevelingen dringt aan op een herziening van de bestaande gezinscategorieën zodat deze worden aangepast aan nieuwe en diverse vormen van het gezin, het leven en het wonen, en op een uniforme toepassing ervan in de definities en criteria die in de verschillende wetgevingen bestaan. Een derde groep aanbevelingen betreft de valorisatie van de bestaande beleidsinstrumenten ter ondersteuning van de uitvoering van deze aanbevelingen.
- “Evalueren en, desgevallend, herstructureren of aanpassen van de sociale energiefondsen (gas, elektriciteit en stookolie)” (actie 9). Ondertussen is een onderzoek<sup>13</sup> uitgevoerd, waarbij het Steunpunt tot bestrijding van armoede ook bevraagd is geweest. Het Steunpunt beveelt in zijn input voor het federaal plan aan om de steun uit te breiden naar verschillende energiebronnen en deze ook mogelijk te maken in de vorm van een forfaitaire steun bij het begin van de winter (zie ook tweajaarlijks Verslag 2014-2015). De resultaten van het onderzoek zijn eind 2017 gecommuniceerd, wijzigingen in de regelgeving zijn echter nog niet doorgevoerd.
- “Onderzoeken van de bestaande sociale tarieven voor energie” (actie 10) en “waar mogelijk automatisch toekennen” (actie 11). Er is door de FOD Economie een evaluatierapport opgesteld, dat in september 2016 aan het kabinet werd voorgelegd. We beschikken echter niet over informatie over de inhoud van dit rapport. Daarnaast is verder ingezet op de automatische toekenning van het sociaal tarief; de evaluatiefiche vermeldt een automatische toekenning in 85 procent van de situaties. In zijn bijdrage voor de ontwerp tekst beveelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede aan om de doelgroep van sociale maximumprijzen elektriciteit en gas verder uit te breiden. Daarnaast vraagt het Steunpunt om elke persoon die recht heeft op sociaal tarief en in een gebouw met een collectief systeem woont – sociale huisvesting of niet – het recht op sociaal tarief kan opnemen (zie ook tweajaarlijks Verslag 2014-2015).
- Het Steunpunt tot bestrijding van armoede vraagt ook om initiatieven te nemen rond de versterking van zowel het recht op energie als het recht op water, op nationaal en internationaal vlak. Zo kan het recht op energie expliciet opgenomen worden in de Grondwet, als onderdeel van het recht op een behoorlijke huisvesting. Ook kan voorzien worden om het recht op water en sanitatie in de Grondwet op te nemen. Beide punten dienen dan geplaatst te worden op de lijst van de voorziene wijzigingen van de Grondwet. De federale Regering kan, samen met de Gewesten, een actieve rol spelen om op Europees en internationaal niveau elk initiatief te ondersteunen om het recht op energie en het recht op water en sanitatie te versterken. Er kunnen ook initiatieven ondersteund

<sup>12</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018). [Memorandum van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting voor de federale en regionale verkiezingen 2019. Samenwonen erkennen, ondersteunen en aanmoedigen.](#)

<sup>13</sup> <https://www.mi-is.be/nl/actueel/sociale-energiefondsen-hoe-hun-functioneren-verbeteren>.

worden in functie van de bewaking van het publiek karakter van de levering van water op nationaal en internationaal vlak en van de verdere evaluatie van de liberalisering van de energiesector. Hierrond werden geen acties voorzien in het federaal plan.

- Het federaal Regeerakkoord voorzag in een evaluatie van het consumentenakkoord en de gedragscode met betrekking tot energie. In het federaal plan was geen actie hieromtrent opgenomen. Nochtans zijn deze instrumenten belangrijk voor de bescherming van consumenten en zeker diegenen die zich in een zwakkere positie bevinden, maar zijn te weinig bekend. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede wijst erop dat het consumentenakkoord en de gedragscodes voor elektriciteit en gas meer uitwerking kunne krijgen door deze bij klanten en hulpverleners beter bekend te maken, meer garanties in te bouwen voor de toepassing ervan door alle leveranciers, en ook voor te leggen aan de distributienetbeheerders (als sociale leveranciers). In het Verslag 2014-2015 wordt ook gepleit voor een verbod op de verkoop van leveringscontracten voor gas en elektriciteit ten huize van huishoudelijke afnemers omdat er via de gedragscode en de controle erop nooit voldoende garanties zullen zijn dat consumenten (in armoede of bestaansonzekerheid) niet zullen worden benadeeld. In de lopende legislatuur werd het consumentenakkoord en de gedragscode inderdaad herwerkt, maar zonder betrokkenheid van het middenveld en het Steunpunt. Deze nieuwe versie werd van kracht op 1 januari 2018<sup>14</sup>.
- Het Steunpunt tot bestrijding van armoede wijst in het algemeen op het belang van informatie over energie voor de klanten, en zeker voor diegenen die in armoede en bestaansonzekerheid leven. De initiatieven die op lokaal, gewestelijk en federaal hieromtrent bestaan, spelen een belangrijk rol. Het stelt voor om te bekijken hoe deze informatie via een webportaal-aanpak aan alle gebruikers in België kan gepresenteerd worden, dit voor alle energiebronnen en water, in complementariteit met de gewestelijke initiatieven. Hieromtrent is geen actie in het federaal plan opgenomen.
- "Automatische toekenning van sociale tarieven voor elektronische communicatie" (actie 20). Het Steunpunt tot bestrijding van armoede betreurt dat deze actie is opgeschort. Het is een feit dat de non-take-up van rechten wijdverbreider is dan wij denken en vooral kwetsbare mensen treft. Niet alleen is de regelgeving zeer complex en veranderlijk, maar er moeten ook heel wat administratieve formaliteiten worden vervuld.
- "Hervorming van de verschillende subsidiekanalen voor sociale activering, met name het Fonds voor participatie en sociale activering, de verhoogde staatstoelage en de clusterwerking, om deze grondig te vereenvoudigen en onder te brengen in één fonds, met nieuwe verdelings- en toekenningscriteria" (actie 29). De verschillende toelagen gericht op de bevordering van de participatie en sociale activering werden hervormd zoals het federaal plan voorziet<sup>15</sup>. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede vraagt in zijn input voor de ontwerp tekst van het federaal plan om zowel de OCMW's als de gebruikers bij de reflectie te betrekken, om te verzekeren dat de wijzigingen een echte meerwaarde geven voor de gebruikers en deze toepasbaar zijn voor de OCMW's. De evaluatiefiche vermeldt dat de OCMW's bij de voorbereiding van deze hervorming geraadpleegd werden in het kader van het formele overleg met de OCMW-verenigingen. De OCMW's werden ook rechtstreeks geconsulteerd via de werkgroep sociale activering. In deze werkgroep zetelen ook ervaringsdeskundigen in armoede.
- "Uitbreiding van het GPMI naar alle nieuwe begunstigden van leefloon " (actie 30). Het GPMI kan als begeleidend instrument worden gebruikt, maar het gebruik van een contractueel kader is

<sup>14</sup> <https://economie.fgov.be/nl/themas/energie/energieprijzen/akkoord-de-consument-de>.

<sup>15</sup> [https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/omzendbrief\\_pas\\_2017\\_-\\_nl\\_0.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/omzendbrief_pas_2017_-_nl_0.pdf).



problematisch gezien de onevenwichtige relatie tussen de OCMW's en de gebruikers. Door hun preciaire levensomstandigheden hebben mensen in armoede ook meer moeite om de schriftelijke voorwaarden van het contract te begrijpen en te onderhandelen en dus ook om aan de voorwaarden ervan te voldoen. Door hen hierbij te bestraffen riskeert hun situatie nog verder verslechteren.

- “Herintegratieprogramma voor de terugkeer naar werk en versterking van specifieke opleidingsmogelijkheden om een snellere herintegratie op de arbeidsmarkt te bevorderen van de arbeidsongeschikte” (actie 34). Arbeidsre-integratie is moeilijk voor arbeidsongeschikten, vooral voor mensen met psychische problemen en mensen die al lang in een situatie van invaliditeit verkeren. Net als bij actie 6 beveelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede aan om bij de toepassing van een dergelijke maatregel voor flexibiliteit te zorgen en een ‘brede’ activeringslogica te hanteren, die zich niet beperkt tot het oriënteren naar de arbeidsmarkt, maar die aandacht heeft voor de doeltreffendheid van de grondrechten en de persoonlijke en sociale situatie van het individu.
- Het federaal plan (§ 2 van de doelstelling "toegankelijke en kwaliteitsvolle gezondheidszorg") verwijst naar de vele en diverse factoren die een impact hebben op het vermogen om het recht op bescherming van de gezondheid uit te oefenen. De Wereldgezondheidsorganisatie en de Europese Unie zijn er ook van overtuigd dat juist door actie te ondernemen op andere beleidsterreinen dan de gezondheid alleen, de grootste voordelen kunnen worden bereikt bij het aanpakken van de toenemende sociale ongelijkheid op gezondheidsgebied. Daartoe introduceerden zij het strategisch concept van het *'Health in all Policies'*, dat gericht is op het creëren van intersectorale samenwerking tussen alle beleidsgebieden en -niveaus. In zijn bijdrage voor het ontwerp van het federaal plan stelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede voor om een actie te formuleren om rekening te houden met deze essentiële vaststelling: het verderzetten van het initiatief van het Nationaal Plan dat binnen de Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling op vraag van de IMC Volksgezondheid werd opgesteld om een transversaal beleid te voeren - in samenwerking met de betrokken politieke niveaus - rond alle factoren die bepalend zijn voor de gezondheid (werkgelegenheid, huisvesting, onderwijs, maatschappelijke participatie, enzovoort). In het federaal plan is geen actie opgenomen geweest. De ad hoc interministeriële werkgroep en de betrokken interkabinettenwerkgroepen zijn ondertussen opgeheven. Wel is er een nieuwe interkabinettenwerkgroep ‘gezondheidsobjectieven - *Health System*’ opgestart, waar in 2017 *“weinig interesse vanwege de Gemeenschappen en de Gewesten om over te gaan tot een interfederaal kader voor de formulering van gezondheidsdoelstellingen”* werd vastgesteld<sup>16</sup>.
- Het federaal plan (§6 van de doelstelling “toegankelijke en kwaliteitsvolle gezondheidszorg”) verwijst naar de financiële drempel die een belemmerende rol speelt in de toegang tot de gezondheidszorg. Naast de acties die reeds opgenomen zijn in het ontwerp van het Plan inzake financiële toegankelijkheid, stelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede in zijn bijdrage aan het ontwerp van het federaal plan voor om er één toe te voegen: een betere ondersteuning, bevordering en uitbreiding van de forfaitaire gezondheidszorg, naast het traditionele zorgaanbod, om toegankelijke en kwalitatief hoogstaande eerstelijnsgezondheidszorg te ontwikkelen. Dit is een actie waarbij verschillende beleidsniveaus betrokken zijn, waaronder het federale niveau. Ter herinnering: het KCE in haar vergelijkende studie van kost en kwaliteit van twee financieringssystemen voor de eerstelijnszorg in België<sup>17</sup> concludeert dat het wenselijk is het

<sup>16</sup> <http://www.senaat.be/www/?Mlval=/Vragen/SchriftelijkeVraag&LEG=6&NR=1194&LANG=nl>.

<sup>17</sup> [https://kce.fgov.be/sites/default/files/atoms/files/d20081027349\\_0.pdf](https://kce.fgov.be/sites/default/files/atoms/files/d20081027349_0.pdf).

forfaitaire systeem verder te bevorderen, parallel aan het financieringssysteem per prestatie. De oprichting van nieuwe wijkgezondheidscentra werd echter in 2016 on hold gezet, in afwachting van een onderzoek over de wijkgezondheidscentra. Op basis van het onderzoek werd het moratorium opgeheven. Een werkgroep zou nieuwe criteria en beleidslijnen moeten opstellen.

- In haar bijdrage aan het ontwerp van het federaal plan stelt het Steunpunt tot bestrijding van armoede voor om een actie toe te voegen met betrekking tot de inschrijving in een ziekenfonds. Alle personen die zijn ingeschreven in het Rijksregister hebben toegang tot de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen. Om voor deze verzekering in aanmerking te komen, moet men sociale of persoonlijke bijdragen betalen en zich inschrijven bij een ziekenfonds naar zijn keuze. Als iemand niet in orde is met de betaling van zijn ziekenhuisbijdragen, kan het zijn dat hij zich niet kan inschrijven bij een ziekenfonds en is hij dus ook niet gedekt. Het OCMW of het ziekenfonds kan dan een regularisatieprocedure opstarten (indien de persoon minder dan twee jaar niet in orde is) of een herinschrijvingsprocedure (indien de persoon meer dan twee jaar niet in orde is) om deze situatie te verhelpen. Deze procedure is zeer ingewikkeld vanuit administratief oogpunt of houdt een wachttijd van zes maanden in, gedurende welke de persoon niet door de verzekering wordt gedekt. Anderzijds volgen ziekenfondsen en OCMW's niet altijd dezelfde procedure om iemand te regulariseren met het betalen van zijn bijdragen bij een ziekenfonds, met risico's van aanzienlijke gevolgen voor het recht op bescherming van de gezondheid. Sommige categorieën zijn vrijgesteld van wachttijden: rechthebbenden op verhoogde tegemoetkoming, begunstigden van het leefloon, van een inkomensgarantie voor ouderen (IGO), van verhoogde kinderbijslag voor kinderen met een handicap, van een tegemoetkoming voor personen met een handicap; oudere langdurig werklozen en personen die zich in een 'behartenswaardige' situatie bevinden. Als het in principe mogelijk is dat ieder die ingeschreven is in het Rijksregister, zich in regel kan stellen met de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, kan men zich afvragen waarom een dergelijke complexe procedure nog steeds van kracht is. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt één actie aan: de regularisatie- en herregistratieprocedure bij de verzekeringsinstelling vereenvoudigen en de toepassing van deze procedure door alle ziekenfondsen en alle OCMW's harmoniseren. Een dergelijke actie is niet opgenomen in het federaal plan.
- "Verbetering van de toegankelijkheid van het systeem van juridische tweedelijnsrechtsbijstand" (actie 53). Deze actie voorziet in meer controle van de bestaansmiddelen van de aanvrager om rekening te houden met alle bestaansmiddelen van de aanvrager (en niet alleen zijn inkomen), ook bij personen met een uitkering waarbij we – op basis van de controle van de bestaansmiddelen bij de toekenning van deze uitkering – al kunnen uitgaan van het feit dat deze personen over weinig middelen beschikken. Deze maatregel houdt een reëel risico in dat het fundamentele recht op een eerlijk proces wordt belemmerd en druist in tegen de automatisering van de rechten. Sommige mensen lopen het risico dat de administratieve procedures en het aantal bewijsstukken dat nodig is om juridische tweedelijnsbijstand te krijgen, verhoogd worden, wat de toegang tot justitie voor mensen in armoede belemmert en hun privacy ondermijnt. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede pleit daarentegen voor een uitbreiding van de lijst van categorieën van personen die verondersteld worden over weinig inkomsten te beschikken en voor een verhoging van de inkomensplafonds die recht geven tot deze rechtsbijstand.

Deze actie, maar ook andere maatregelen om de juridische tweedelijnsbijstand te herzien, kunnen het voor mensen in armoede moeilijker maken om toegang te krijgen tot justitie. Ter herinnering, het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt in dit verband het volgende aan<sup>18</sup>:

- Invoering van één enkele procedure voor het verkrijgen van juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand. Meer in het bijzonder gaat het erom dat er één enkel loket wordt gecreëerd voor de twee vormen van bijstand, waarvan de toekenningsvoorwaarden reeds geharmoniseerd zijn zodat rechthebbenden slechts eenmaal bijstand moeten vragen en dat dit eenheidsloket toegang krijgt tot de gegevensbanken ter verificatie van de financiële toestand.
- Het toelaten van een tegensprekelijk verzoekschrift als inleiding van een procedure in alle privaatrechtelijke geschillen. Een dagvaarding zou dan slechts bij wijze van uitzondering vereist zijn. Het tegensprekelijk verzoekschrift is immers eenvoudig, laagdrempelig en goedkoop tegenover een dagvaarding die duur is en dus drempelverhogend werkt.
- Uitsluiten van de begunstigden van juridische tweedelijnsbijstand van het toepassingsgebied van de wet inzake de verhaalbaarheid van de kosten en van de erelonen. Er was een doorbraak op 20 april 2019 met een wijziging van het KB van 26 oktober 2007 dat voorziet in de automatisering van de verlaging van de procedurevergoeding tot een minimum indien de verweerder op de zitting verschijnt en de vordering inwilligt.
- Meer uitzonderingen voorzien op de betaling van rolrechten opdat personen die net niet in aanmerking komen voor juridische tweedelijnsbijstand niet zouden afzien van de actie die ze juist wilden inleiden. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede betreurt dat deze rolkosten daarentegen sinds 20 september 2018 zijn verhoogd, wat een extra financiële belemmering vormt voor mensen in armoede.
- Een wettelijke basis toekennen aan de btw tegen het nultarief, dat in de praktijk wordt toegepast voor rechtzoekenden die tweedelijnsbijstand genieten, teneinde rechtszekerheid bij mensen in armoede te waarborgen en verlagen van de btw-plicht naar 6 % voor particulieren.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede wil echter benadrukken dat de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand verbeterd werd met de afschaffing van het remgeld door het Grondwettelijk Hof<sup>19</sup>, omdat dit als een belangrijke achteruitgang werd beschouwd. Rond de toegang tot justitie in het algemeen is het belangrijk te verwijzen naar de vooruitgang met het vorderingsrecht ter verdediging van collectieve rechten in artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek<sup>20</sup>.

- De reeks acties die erop gericht zijn een vorm van elektronische aanvraag of controle door de burger zelf mogelijk te maken (met name de acties 19 en 27), indien deze gericht zijn op administratieve vereenvoudiging, mogen niet leiden tot een verergering van de digitale kloof in België. Voor elk van deze processen is het belangrijk om rekening te houden met de impact die het kan hebben op sociaal kwetsbare groepen: zullen zij, gezien het bestaan van een digitale kloof, in staat zijn om deze evolutie te volgen? Wanneer het voor de burger mogelijk is om een verzoek om

---

<sup>18</sup> Zie het hoofdstuk 'Justitie' in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015). [Publieke diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2014-2015](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

<sup>19</sup> Grondwettelijk Hof 21 juni 2018, nr. 6596 en 6598, <https://www.armoedebestrijding.be/mensenrechten-en-armoede/rechterlijke-controle/toegang-tot-de-rechtbank/grondwettelijk-hof-21-juni-2018-nr-6596-en-6598/>.

<sup>20</sup> [Art.137 van de wet van 21 december 2018 houdende diverse bepalingen betreffende justitie](#), B.S. 31 december 2018.

een recht in te dienen of te controleren door middel van een elektronisch dossier, moet er tegelijkertijd extra tijd en middelen voorzien worden om personen die op dit gebied kwetsbaar zijn, te begeleiden en te ontvangen, zolang de digitale kloof niet is gedicht<sup>21</sup>.

- In zijn werkzaamheden heeft het Steunpunt tot bestrijding van armoede een grote problematiek vastgesteld inzake de non-take-up van rechten<sup>22</sup>. De omvang van deze problematiek mag niet onderschat worden. De non-take-up van rechten kent verschillende oorzaken, en vraagt ook verschillende oplossingen. Een automatische toekenning van rechten is er één van, daarnaast dringen zich ook maatregelen op rond informatieverstrekking, onthaal van mogelijke rechthebbenden, vereenvoudiging van procedures, pro-actieve aanpak, enzovoort. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede beveelt aan om een beleid te ontwikkelen rond deze non-take-up van rechten, zowel met betrekking tot het voorzien van indicatoren als de uitwerking van gepaste maatregelen binnen de verschillende domeinen.

### 3. Aanbevelingen betreffende de stakeholdersbetrokkenheid

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede wil volgende aanbevelingen doen in het betrekken van de diverse stakeholders in de opmaak van een nieuw federaal plan armoedebestrijding:

- In de eerste plaats is het belangrijk om in de voorbereiding van een beleidsplan het bestaande beleidsvoorbereidende werk van de verenigingen waar armen het woord nemen en andere stakeholders te valoriseren. Deze valorisatie van bestaand materiaal wordt ook benadrukt in de publicatie op basis van het onderzoek rond politieke participatie en het Nationaal Actieplan sociale insluiting, dat het Steunpunt tot bestrijding van armoede in 2003 heeft uitgevoerd, in opdracht van de Minister voor Maatschappelijke integratie en Sociale economie, in overleg met het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding en de verenigingen betrokken in het Collectief van verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de Armoede<sup>23</sup>. Er wordt in het bijzonder hierbij verwezen naar de tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt tot bestrijding van armoede. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede werd immers opgericht als structurele plaats voor overleg tussen de verschillende actoren in de strijd tegen armoede, en als instrument ter ondersteuning van de beleidsverantwoordelijken, in hun politiek debat en politieke actie.
- Het gebruik van het bestaande materiaal is des te pertinenter omwille van de aanwezige tijdsdruk die meestal gepaard gaat met de opmaak van een dergelijk beleidsdocument.
- Er is nood aan transparantie rond het statuut van een ontwerp tekst: op basis van welke input is deze uitgewerkt, wanneer wordt de tekst politiek gevalideerd, enzovoort.
- In de conceptfase van de maatregelen en acties kan gebruik gemaakt worden van bestaande instrumenten op het vlak van ex ante evaluatie van de impact van de voorziene maatregelen in situaties van armoede<sup>24</sup>. Tijdens een dergelijke ex ante evaluatie kunnen een aantal stakeholders betrokken worden in het evalueren van een mogelijke impact, en kan de maatregel in zijn ontwerp

---

<sup>21</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). [Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale Staat](#).

<sup>22</sup> <https://www.armoedebestrijding.be/themas/non-take-up-van-rechten/>.

<sup>23</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (augustus 2003). [Politieke participatie en het Nationaal Actieplan sociale insluiting: werk aan de winkel. Methode en voorwaarden](#), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

<sup>24</sup> Zie de nota van het Steunpunt tot bestrijding van armoede rond ex ante analyse van de impact van regelgeving op armoede, beschikbaar op [www.armoedebestrijding.be](http://www.armoedebestrijding.be).

nog worden bijgesteld. Tijdens een dergelijk proces worden de betrokken administraties en uitvoerende instellingen ook geholpen in hun zoektocht naar pertinente informatie. Daarnaast kunnen ook bepaalde elementen/indicatoren geïdentificeerd worden die kunnen dienen in een ex post evaluatie.

- Naast ex ante evaluatie van maatregelen is het ook belangrijk om een ex post evaluatie van maatregelen in te plannen. Bij deze evaluatie dienen ook de stakeholders – en in het bijzonder ook mensen in armoede en hun verenigingen – betrokken te worden.
- Naast de individuele input vanuit de specifieke actoren, is er nood aan een breed debat – met de verschillende stakeholders - over de ontwerp tekst en de verschillende voorstellen. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede kan een rol spelen in de organisatie en ondersteuning van een dergelijk debat.