



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

Advies over twee wetsvoorstellen ter versterking van het federale armoedebestrijdingsbeleid

27 maart 2023

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (verder: Steunpunt tot bestrijding van armoede) heeft kennis genomen van twee wetsvoorstellen¹ vanuit de Kamer van Volksvertegenwoordigers met het oog op de versterking van het federale armoedebestrijdingsbeleid.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede is een interfederale, onafhankelijke, publieke instelling die werd opgericht via het Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid². Met de oprichting van het Steunpunt wilden de wetgevers een structurele plaats creëren voor dialoog en overleg met mensen in armoede, hun verenigingen en netwerken, en diverse andere actoren in de strijd tegen armoede. De analyses en aanbevelingen uit dit overleg vormen de basis voor de tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt³, die aan de verschillende regeringen, parlementen en adviesorganen worden bezorgd voor politiek debat en actie. Vanuit dit oogpunt wenst het Steunpunt tot bestrijding van armoede dan ook graag zijn advies te geven bij de voorstellen van wetswijziging.

¹ [Wetsvoorstel van 22 december 2022 met het oog op een structurele versterking van het federale armoedebestrijdingsbeleid](#), Kamer van Volksvertegenwoordigers, 22 december 2022, DOC 55 3076/001; [Wetsvoorstel van 25 januari 2023 tot verankering van het Federaal Plan Armoedebestrijding en het armoedeoverlegcomité in de federale wetgeving](#), Kamer van Volksvertegenwoordigers, 25 januari 2023, DOC 55 3122/001.

² [Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid](#), B.S. van 16 december 1998 en 10 juli 1999.

³ Overzicht van de verschillende tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt: <https://www.armoedebestrijding.be/publicaties/publicaties-steunpunt/tweejaarlijks-verslag/>. Het recentste tweejaarlijkse Verslag: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Solidariteit en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks verslag 2020-2021](#).

Algemene commentaren

- Vooreerst is het zonder meer positief dat beide wetsvoorstellen beogen om het federale armoedebestrijdingsbeleid te versterken, onder meer door bepaalde instrumenten te verankeren.
- Het zou een meerwaarde bieden om deze doelstellingen ook te kaderen in het Samenwerkingsakkoord betreffende de bestending van het armoedebeleid (1998) waarin de federale overheid zijn wil en ambitie heeft geuit – net zoals de andere ondertekenaars van het Samenwerkingsakkoord - om een armoedebeleid te voeren, gebaseerd op volgende elementen: in samenwerking met de verschillende overheidsniveaus (interfederale afstemming en coördinatie), gebaseerd op participatie van mensen in armoede en in dialoog met het geheel van actoren in de strijd tegen armoede, en vanuit een mensenrechtanaanpak (armoede omschreven in termen van schending van mensenrechten). Deze elementen komen voort uit de aanbevelingen van het Algemeen Verslag over de Armoede (1995), dat hiermee een belangrijke basis heeft gelegd voor armoedebeleid in België. Deze elementen waren ook richtinggevend bij de oprichting van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, en zijn dat nog steeds in de huidige werking ervan.

Commentaren betreffende het wetsvoorstel tot verankering van het Federaal Plan Armoedebestrijding en het armoedeoverlegcomité in de federale wetgeving

- We stellen voor om in de toelichting of in één van de artikels expliciet te verwijzen naar het Samenwerkingsakkoord betreffende de bestending van het armoedebeleid, en te vermelden dat dit wetsvoorstel ook kadert in de doelstellingen en ambities van het Samenwerkingsakkoord, waarvan de federale overheid één van de ondertekenaars is.
- In die zin is het positief dat in artikel 4 een link wordt gelegd met de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie en Sociale Economie, en zo met het belang van interfederale afstemming. Deze Interministeriële Conferentie (met als titel: Maatschappelijke integratie, Wonen en Grootstedenbeleid) werd onlangs heropgestart, na meerdere jaren zonder vergadering. De vermelding van de Interministeriële Conferentie kan de continuïteit ervan in de volgende jaren zeker ook ondersteunen. De uitwisseling rond de armoedebestrijdingsplannen van de verschillende overheden kan inspireren, en is een basis voor afstemming en coördinatie in het armoedebeleid in België. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede kan hier aangesproken worden voor ondersteuning van deze uitwisseling. Het maakt reeds sinds zijn oprichting een overzicht van de verschillende armoedebestrijdingsplannen⁴ en nam reeds gelijkaardige initiatieven in functie van een overzicht en uitwisseling rond specifieke thema's of problematieken (zie bijvoorbeeld rond maatregelen in het kader van de COVID-19-crisis⁵).

⁴ Voor een overzicht zie: <https://www.armoedebestrijding.be/publicaties/overzicht-van-de-armoedeplannen-en-rapporten/>

⁵ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Overzicht van COVID-19-maatregelen, ter ondersteuning in situaties van armoede en bestaansonzekerheid](#), 20 juli 2021.

- Een structureel, permanent armoedeoverlegcomité – oprichting in artikel 5 en 6 en vermeld in meerdere andere artikels – kan zeker een meerwaarde betekenen indien het in complementariteit en samenwerking met de andere bestaande structuren of organisaties wordt georganiseerd. De focus dient hier te liggen op de federale bevoegdheden ; dialoog en overleg op interfederaal niveau is reeds voorzien binnen het Steunpunt tot bestrijding van armoede. Positief is dat in de vermelde artikels voorzien wordt dat dit permanent armoedeoverlegcomité systematisch en structureel georganiseerd wordt met het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding en het Steunpunt tot bestrijding van armoede, waarbij gewerkt kan worden vanuit de verschillende complementaire rollen (organisatie door de federale administratie, in samenwerking met het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding (NGO, vanuit de verenigingen waar armen het woord nemen en hun netwerken) en het Steunpunt (interfederale publieke instelling, op basis van zijn overleg met mensen in armoede en diverse stakeholders in de strijd tegen armoede). Eveneens van belang is de structurele betrokkenheid van de lokale overheden, met in het bijzonder de federaties van de OCMW's. Deze lokale instellingen worden immers vaak aangesproken voor de uitvoering van maatregelen, en hebben via hun hulpaanbod een goed zicht op noden en problematieken.
- In artikel 7 is de toepassing voorzien van een armoedetoets op de mogelijke impact van de beleidsverklaringen van de nieuwe regering voor personen in armoede. Het is zeker interessant en essentieel om een dergelijke ex ante impactanalyse⁶ te voorzien. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede vraagt reeds lang naar een dergelijke impactanalyse: *“Het is belangrijk om bij nieuwe maatregelen de impact in situaties van armoede ex ante te evalueren, met betrokkenheid van mensen in armoede en de diverse stakeholders. Daarnaast kan ook systematisch voorzien worden in een ex post evaluatie van maatregelen na een zekere periode van implementatie.”*⁷. Daarnaast lijkt het ons raadzaam om – zoals enkele jaren geleden in het Vlaamse armoedebeleid voorzien was – bij de start van de legislatuur een lijst van beleidsinitiatieven op te maken waar een armoedetoets aangewezen is. Bij de opmaak van deze lijst en ook bij concrete uitvoering van deze impactanalyses is het belangrijk een aantal stakeholders te betrekken. Zoals in andere artikels kan hier ook expliciet naar het belang van de betrokkenheid van het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding, het Steunpunt tot bestrijding van armoede en andere actoren verwezen worden. Aan het Federaal Planbureau kan, op basis van zijn expertise, gevraagd worden om de nodige elementen en beschikbare onderzoeksgegevens aan te leveren in functie van de impactanalyses. Maar in elk geval is het belangrijk om informatie vanuit verschillende invalshoeken – ervaringskennis, inzichten vanuit terreinorganisaties en wetenschappelijke onderzoeken en analyses – bij een dergelijke impactanalyse aangereikt te krijgen. We willen hier ook graag verwijzen naar de uitwisselingen over het instrument van de armoedetoets in een interfederale werkgroep binnen het Steunpunt tot bestrijding van armoede.

⁶ <https://www.armoedebestrijding.be/themas/armoedetoets/>

⁷ <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/04/Interfederale-nota-impact-COVID-19-april-2021-NL.pdf> ; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021), *Solidariteit en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks verslag 2020-2021*, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, p. 80.

- Specifieke aandacht bij de impactanalyses – en ante en ex post – moet gaan naar de monitoring van take-up en non-take-up van beleidsmaatregelen⁸. Tijdens de uitwerking van een maatregel kunnen ook al de nodige indicatoren voorzien te worden om de effectiviteit / take-up van de maatregel te kunnen meten na de implementatie van de maatregel.
- De verankering van het participatief proces ter voorbereiding van het plan (artikel 8), en de vermelding van de betrokken actoren, is positief. We pleiten ervoor om de tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt tot bestrijding van armoede expliciet te vermelden als een essentiële bron bij de opmaak van het plan. Bij de oprichting van het Steunpunt - en de opdracht voor de opmaak van tweejaarlijkse Verslagen - zijn de analyses en aanbevelingen van de Verslagen uitdrukkelijk voorzien als bron voor politiek debat en politieke actie van de verschillende overheden. Voor de organisatie van het participatief proces kan ook geleerd worden uit de vorige ervaringen bij de opmaak van de vorige plannen⁹.
- Ook de voorziene evaluatie en monitoring van het federaal plan is positief (artikel 10-13), evenals de betrokkenheid van het armoedeoverlegcomité. De betrokkenheid van stakeholders is belangrijk doorheen het ganse proces van opmaak, uitvoering, en evaluatie en monitoring van het plan. De betrokkenheid van zowel de federale administraties, de FOD Sociale Zekerheid en de stakeholders bij de opvolging van de impact en implementatie van het plan maakt het mogelijk om verschillende elementen van evaluatie en monitoring te bekomen, zowel vanuit administratief oogpunt als vanuit het perspectief van de betrokken burger en van beroepskrachten op het terrein. We herhalen hier ons pleidooi voor specifieke aandacht in de evaluatie en monitoring voor (non-)take-up van het aanbod dat via maatregelen van het plan wordt voorzien.

Commentaren betreffende het wetsvoorstel met het oog op een structurele versterking van het federale armoedebestrijdingsbeleid

- Een algemene opmerking betreffende dit wetsvoorstel is dat het bestaande kader en de bestaande instrumenten, organisaties en structuren onvoldoende in rekening worden genomen. Ook hier stellen we voor om in de toelichting of in één van de artikels expliciet te verwijzen naar het Samenwerkingsakkoord betreffende de bestending van het armoedebeleid, en te vermelden dat dit wetsvoorstel ook kadert in de doelstellingen en ambities van het Samenwerkingsakkoord, waarvan de federale overheid één van de ondertekenaars is. Daarnaast pleiten we voor een link met de Interministeriële Conferentie, zoals in het andere wetsvoorstel het geval is.

⁸ Zie bijvoorbeeld de analyse door het Steunpunt tot bestrijding van armoede van (non-)take-up van de Hello Belgium Railpass, een maatregel tijdens de COVID-19-crisis: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Analyse van de \(non\)-take-up van de Hello Belgium Railpass](#), december 2021 ; Overzicht van de publicaties van het Steunpunt en van andere actoren: <http://www.armoedebestrijding.be/themanontakeup.htm>

⁹ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Advies van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting voor het 4e federaal plan tegen armoede en ongelijkheid](#), oktober 2021 ; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2019). [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.

- In artikel 3 wordt consultatie van de relevante stakeholders van het armoedebestrijdingsbeleid vermeld. We bevelen aan om hier – zoals in het andere wetsvoorstel – expliciet te verwijzen naar BAPN en het Steunpunt tot bestrijding van armoede in functie van hun specifieke en complementaire rollen in de uitwisseling rond het federaal plan. Ook de lokale overheden dienen structureel betrokken te worden gezien hun centrale rol in de uitwerking en uitvoering van armoedebeleid. De betrokkenheid van de stakeholders is essentieel doorheen het ganse proces van opmaak, uitvoering, evaluatie en monitoring van het plan. Daarnaast pleiten we ervoor om de tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt tot bestrijding van armoede - een beleidsinstrument in functie van politiek debat en politieke actie van de verschillende overheden - expliciet te vermelden als een essentiële bron bij de opmaak van het plan.
- Artikels 5-6 voorziet de oprichting van een Wetenschappelijke Raad Armoedebeleid, voor wetenschappelijk advies. Een dergelijke nieuwe structuur lijkt echter los te staan van bestaande structuren en organisaties. Een louter academische insteek is te beperkt voor advisering met betrekking tot beleidsplannen en -voorstellen binnen het beleidsdomein armoedebestrijding. Zowel ervaringskennis – via de verenigingen waar armen het woord nemen en hun netwerken, en via opgeleide ervaringsdeskundigen – als inzichten van beroepskrachten van terreinorganisaties, instellingen en administraties moeten zorgen voor de nodige complementariteit. Daarnaast kan de federale overheid ook beroep doen op de input van het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede voor analyses en aanbevelingen op basis van zijn overleg met de verschillende actoren in de strijd tegen armoede, een adviesfunctie die expliciet voorzien is in het Samenwerkingsakkoord betreffende de bestendinging van het armoedebeleid waarvan de federale overheid één van de ondertekenaars is. In het Samenwerkingsakkoord is tevens voorzien dat het Steunpunt adviezen kan doen, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van beleidsverantwoordelijken.
- Positief is dat in artikels 7-9 aandacht is voor het instrument van armoedetoets, evenals voor het voorzien van een lijst van federale beleidsmaatregelen waarvan een negatieve impact wordt verwacht op mensen in armoede. Maar de bepaling van deze lijst, en ook de uitvoering van de impactanalyses, dient te gebeuren met een input op basis van verschillende soorten kennis (ervaringskennis, inzichten vanuit terreinorganisaties en wetenschappelijke onderzoeken en analyses) en niet enkel op basis van een academische insteek. We willen hier ook graag verwijzen naar de eerdere werkzaamheden van het Steunpunt tot bestrijding van armoede over de armoedetoets¹⁰. Ook herhalen we ons pleidooi voor aandacht voor (non-) take-up van rechten en maatregelen¹¹, iets wat in een armoedetoets reeds kan concreetiseerd op het vlak van relevante indicatoren en gegevens met betrekking tot de mogelijke effectiviteit van maatregelen, in functie van een ex post impactanalyse.
- In artikel 4 en 10 is er aandacht voor de referentiebudgetten. Dit instrument brengt zeker interessant materiaal aan over de hoogte van het inkomen van huishoudens en van mogelijke inkomensondersteuning. Als indicator moet het wel complementair gezien worden voor de bestaande Europese beleidsindicatoren en de andere indicatoren die in de werkgroep sociale indicatoren (in coördinatie van de FOD Sociale zekerheid) werden opgelijst en ontwikkeld in functie van de Belgische rapporten in het Europees monitoringsproces.

¹⁰ <https://www.armoedebestrijding.be/themas/armoedetoets/>

¹¹ Overzicht van de publicaties van het Steunpunt en van andere actoren rond non-take-up van rechten: <http://www.armoedebestrijding.be/themanontakeup.htm>

- We pleiten voor voldoende aandacht voor evaluatie en monitoring van het federaal plan, met betrokkenheid van verenigingen waar armen het woord nemen en hun netwerken, het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede en de diverse stakeholders. Bij deze evaluatie en monitoring dient ook het vraagstuk van (non-)take-up meegenomen te worden, en de effectiviteit van maatregelen onderzocht te worden.