

Seminarie van het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede : armoede-impactanalyse in beleidsvorming

Een armoedetoets van het ontwerp van een
zorgverzekering voor
ouderen



Structuur van de presentatie

- Achtergrond van de vraag en het mandaat van het Observatorium
- Theoretisch kader
 - Hoe kunnen we 'armoede' en de 'impact op armoede' begrijpen en definiëren?
- Armoedetoets van het ontwerp van een zorgverzekering voor oudere personen
 - Bronnen en materialen
 - Koppeling impactanalyse aan het politieke proces
 - Resultaten
 - Verbanden tussen afhankelijkheid en sociale ongelijkheden/armoede?
 - Invloed van meting op deze componenten? En op de onderliggende causale relaties?
 - Vervolg
- Lessen en aanbevelingen uit de uitgevoerde impactanalyses



Achtergrond van de vraag en het mandaat van het Observatorium

WETGEVINGSPERIODE 2014-2019

- Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (COCOM) - Meerderheidsakkoord
Een **Brusselse zorgverzekering** ontwikkelen als onderdeel van het beleid om ouderen te ondersteunen ↔ een antwoord bieden op het risico van langdurige afhankelijkheid in verband met de vergrijzing, door ten minste een deel van de kosten van de nodige hulp en zorg te dekken

- Brusselse Hoofdstedelijke Regering + Colleges van de drie Brusselse Gemeenschapscommissies – samenwerkingsprotocol

Opstellen van een **armoedetoets** als onderdeel van het gemeenschappelijk beleid voor de bestrijding van armoede en sociale ongelijkheid

"Bij de voorbereiding, bepaling, uitvoering en evaluatie van hun beleid houden de ondertekenende partijen rekening met de (potentiële) impact op armoede en sociale ongelijkheid. [...] Daartoe zullen de leden van het Verenigd College die verantwoordelijk zijn voor het beleid inzake hulp aan personen een armoedetoets ontwikkelen, bestaande uit een combinatie van procedures, methoden en instrumenten.

Het Observatorium voor Gezondheid en

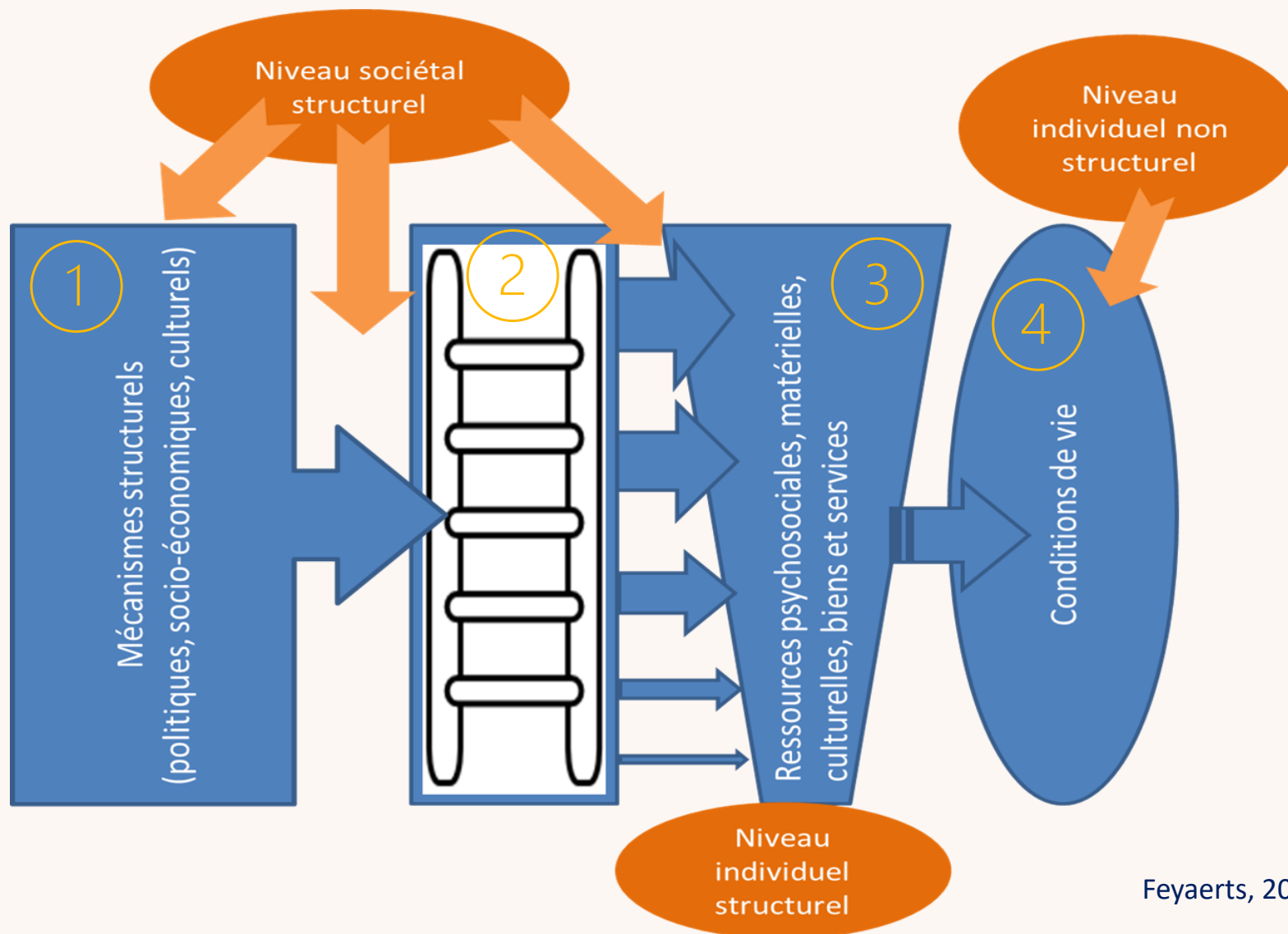
Welzijn van Brussel-Hoofdstad zal de ontwikkeling en toepassing van de armoedetoets wetenschappelijk ondersteunen."

- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad
 - Studiedienst van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
 - Het ontwikkelen van evaluatietools voor beleid ter ondersteuning van de besluitvorming → Doctoraatsonderzoek Gille Feyaerts: enige bron van deze presentatie!



Theoretisch kader: hoe kunnen we 'armoede' en de 'impact op armoede' begrijpen en definiëren?

ANALYSESCHHEMA:
Verschillende niveaus
in de strijd tegen
armoede





Armoedetoets

Een zorgverzekering voor
oudere personen



Bronnen en materialen

- (Re)constructie van interventietheorie
 - Officiële politieke documenten en verklaringen
 - Interviews met de ministeriële adviseurs belast met het dossier van de zorgverzekering
- Kennis verzamelen bij mensen in preciaire en armoedesituaties of hen begeleidend
 - Groepsanalysemethode (MAG) met mensen die betrokken zijn bij hulp aan en zorg voor ouderen (15 deelnemers)
 - Twee groepsinterviews met potentiële begunstigen van de toekomstige zorgverzekering, in samenwerking met drie Brusselse verenigingen waar armen het woord nemen (10 personen)
- Verzamelen van statistische informatie en onderzoeksgegevens
 - Gezondheidsenquête (2013), module over langdurige functionele beperkingen
 - Brainstormsessie binnen het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad
 - BSI-studie “Op weg naar een Brusselse zelfstandigheidsverzekering”, gefinancierd door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.
 - Interviews met sleutelactoren uit de onderzoekswereld en het werkveld op het gebied van hulp en zorg voor ouderen en armoedebestrijding
 - Review van wetenschappelijke en grijze literatuur



Koppeling armoedetoets aan het politieke proces

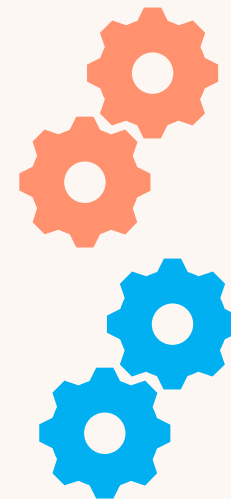
- Analyse van de agendasetting
 - Overdracht van bevoegdheden na de 6^e staatshervorming
- Analyse van de beleidsformulering
 - Voorstel tot een concrete oplossing (de THAB overdragen of zelfs omzetten in een zorgverzekering), in plaats van een probleem (vergrijzing en afhankelijkheid) op de agenda te zetten.
 - + Voorlopige reactie op de ontwikkeling van een conceptmodel van sociale zekerheid op regionaal niveau
 - Uitvoering:
 - Uitbesteding van een wetenschappelijk onderzoek: BSI haalbaarheidsstudie
 - Opzetten van overleg met de mutualiteiten (politieke ondernemers)

Reikwijdte van de toets: angst voor een "overschrijding" van de analyse van de fundamenteën van het voorstel → aanscherping van de operationalisering van het beleidsvoorstel (cf. BSI-studie):

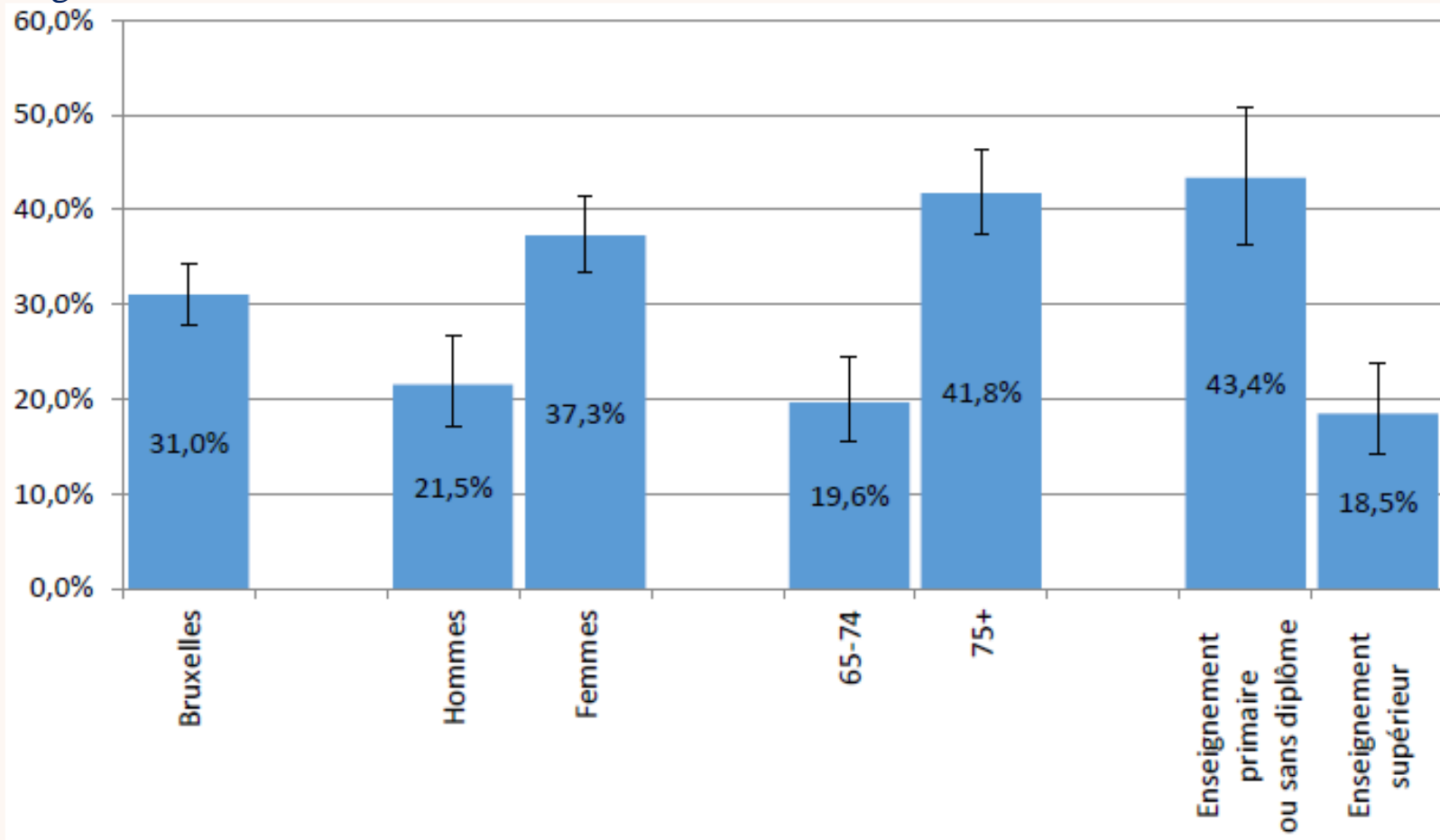
"Formulering van voorstellen om ervoor te zorgen dat de invoering van de zorgverzekering - binnen het kader dat is overeengekomen met de politieke besluitvormers - positieve effecten heeft in termen van de strijd tegen armoede, of in ieder geval niet bijdraagt aan een toename van de sociale ongelijkheden."



Resultaten: sociale ongelijkheid in relatie tot vergrijzing?



Figuur. Percentage van de bevolking van 65 jaar en ouder met beperkingen in het uitvoeren van dagelijkse activiteiten, Regio Brussel-Hoofdstad, 2008-2013



Bron: Gezondheidsenquêtes 2008-2013, ISP-WIV

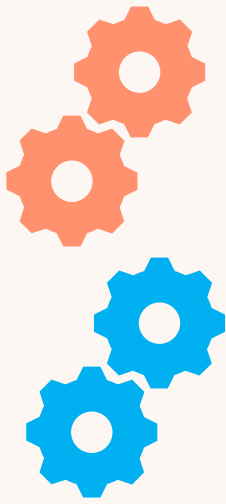
Berekeningen: Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad



Resultaten: sociale ongelijkheid in relatie tot vergrijzing?

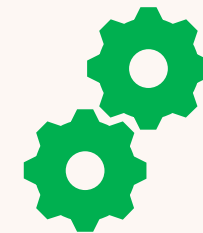
Risicofactoren van afhankelijkheid & risicodistributie? Conceptueel model van de kwetsbaarheid van ouderen (Grundy, 2006) + MAG

- Uitdagingen
 - Meer of minder snel gewijzigde levenskwaliteit
 - Situaties op de rand
 - Veiligstellen overgangen
- Hulpbronnen en reservecapaciteiten
 - Blootstelling aan het risico op armoede: via het percentage van GRAPA: hoger in Brussel & in stijgende lijn
 - Lasten en ontoereikende huisvesting
 - Verzwakt sociaal en familiaal netwerk
 - Ongunstige evolutie (in de tijd) van het opleidingsniveau
 - Gezondheid (ongelijkheden): fysieke kwetsbaarheid; psychologische kwetsbaarheid; slechtere ervaren gezondheid; variabele levensverwachting afhankelijk van sociaaleconomische status
 - Vroegtijdige veroudering: cumulatieve en voortijdige uitputting van hulpbronnen
- Compenserende steun of interventies
 - Een woningaanbod dat financieel ontoegankelijk en weinig transparant is
 - Lacunes in thuiszorgdiensten

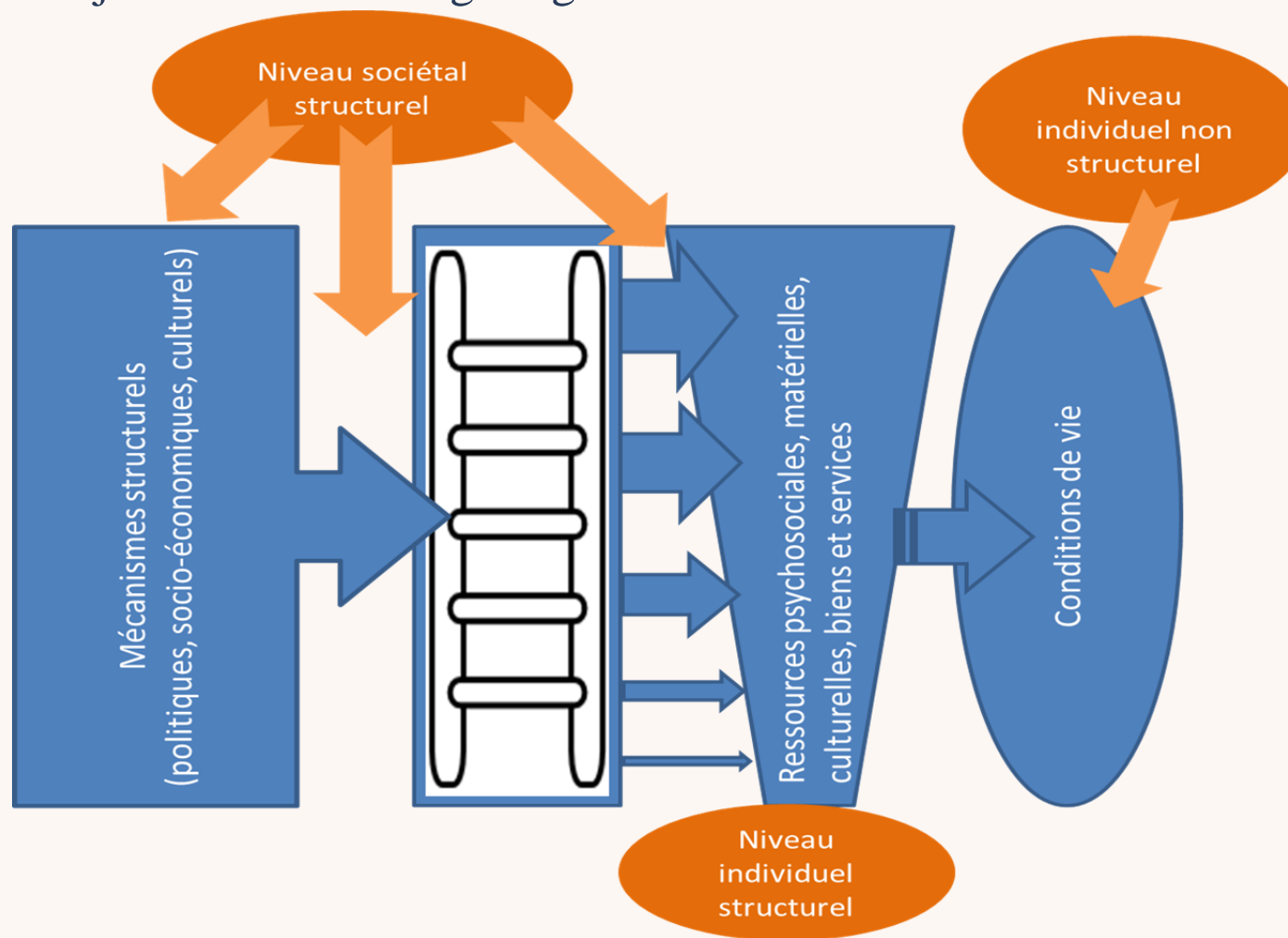




Resultaten: effectiviteit van de zorgverzekering?

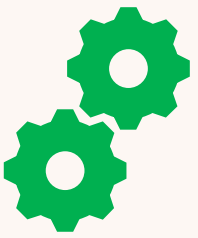


Instrument dat de actie situeert op maatschappelijk/structureel niveau: preventie van armoedesituaties gerelateerd aan afhankelijkheid en de verergering daarvan





Resultaten: effectiviteit van de zorgverzekering?



Potentiële impact sterk afhankelijk van **configuratie en implementatie!** Verschillende belangrijke uitdagingen...

- Ontvankelijkheidscriteria:
 - Vaststelling van afhankelijkheid
 - Globale en multidimensionale benadering van de persoon: BelRAI screener + **contextuele module**
 - Automatisering van de toegang
 - Gewaarborgde manoeuvreerruimte (bijv. leeftijdslimiet uitsluiten)
 - Universalisme of selectiviteit (inkomen): pleidooi voor progressief universeel model
- Effectieve toegang: rekening houden met mechanismen van onderbescherming in de sociale zekerheid
- Diensten
 - Inhoud van het dienstenpakket: verband met behoeften; kwestie van inclusie/niet-inclusie van MR/S-bewoners
 - Wijze van toewijzing of prestaties: vraaggestuurde financiering ↔ risico van commercialisering van dienstverleningsaanbod → controles en monitoring van het aanbod noodzakelijk
- Duurzaamheid ↔ Financiering van het systeem (BSI-rapport)
 - Publieke financiering
 - Premies voor verzekerden



Vervolg op de armoedetoets

- Politieke crisis in juni 2017: Brusselse uitvoerende macht behouden, maar vertrouwensbreuk = stopzetting **ontwikkeling** ontwerp van de zorgverzekering
 - Nieuwe legislatuur 2019-2024 (PS, Ecolo, Défi, OpenVLD, Groen, sp.a)
 - Algemene beleidsverklaring: grote behoefte aan hulp en zorg voor kwetsbare en afhankelijke oudere personen; Installatie van een "geïntegreerd model van hulp en zorg"
 - Aanbevelingen bijzondere Commissie 'Aanpak van de Covid-19-epidemie': continuüm van aanbod van thuiszorg tot collectieve projecten
- 2021 : Voorstel voor een **ordonnantie tot instelling van een autonomieverzekering** - Céline Frémault (cdH)
- “De autonomieverzekering is een speciale vorm van sociale verzekering die is ontworpen om tegemoet te komen aan de behoeften die voortvloeien uit een langere levensverwachting en het verlies van zelfstandigheid.”
- = Thuiszorginterventies (aantal uren diensten) + forfaitaire zelfstandigheidstoelage
- Débat op het Burgerassemblee (30/05): Tegen
 - Débat in Commissie Gezondheid en Bijstand aan Personen (06/05) : Verwerping
 - Débat in plenaire vergadering (28/05): **Afwijzing** bevestigd

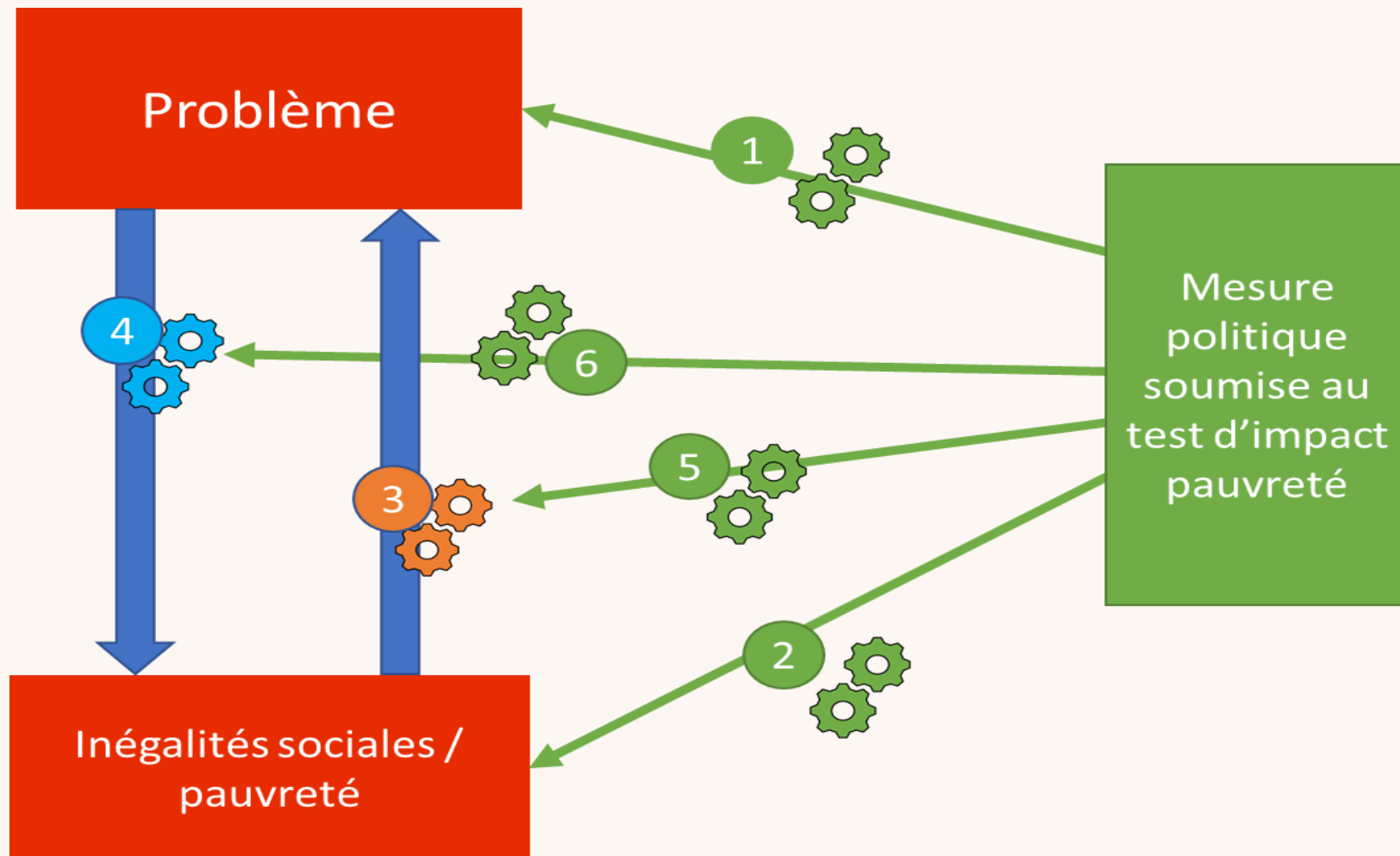


Geleerde lessen en aanbevelingen



Voorstel methodologisch kader voor het beoordelen van de impact van een beleid op armoede

Benadering van vraagstellingen geïnspireerd op de realistische benadering





Geleerde lessen en aanbevelingen

○ Het instrument armoedetoets

- Tijdelijkheid van effectieve materialisatie = ideaal, d.w.z. aan het begin van het besluitvormingsproces
 - In een logica van aansluiting op het besluitvormingsproces = een belangrijke factor
 - Maar het politieke proces is al ver gevorderd (lange cyclus)
- Beperkte manoeuvreerruimte
- Noodzaak van een directe en tastbare meerwaarde voor beleidsmakers
- Productie van kennis die beslissingen in “hangende dossiers” mogelijk maakt (instrumenteel gebruik)
 - Ondersteuning en versterking van de bestaande standpunten en argumenten van beleidsmakers (strategisch gebruik)
- Volledige en effectieve participatie van mensen in armoede is onuitvoerbaar
- Streven naar een raadpleging met volledige transparantie en respect voor de mensen

Concluderend kan worden gesteld dat **de instrumentele leerfunctie overheerst**

- Consensus (nuttig) > Macht (niet in twijfel getrokken)
- "een exclusieve focus op de specifieke functie van conceptueel leren is niet aanvaardbaar in de contexten van *real world policy-making*."



Geleerde lessen en aanbevelingen

- Impactevaluatie als langetermijnproces

→ Draagt bij tot conceptueel leren - Niet te verwaarlozen!

*Hoe kan een beleid deel uitmaken van een effectieve, relevante en duurzame **algemene politieke inspanning** om armoede te bestrijden?*

Via kennis van '*probleemmechanismen*' en '*programma-mechanismen*' met betrekking tot armoede en sociale ongelijkheden

Via structurele mechanismen van participatieve processen waarbij mensen in armoede worden betrokken



Bedankt voor het luisteren!

Voor meer informatie

Dossier 2018/1: Zorgverzekering - Armoedetoets

<https://www.vivalis.brussels/nl>