ARM EUROPA

OVER ARMOEDE EN ARMOEDEBESTRIJDING OP HET EUROPESE NIVEAU

OASeS: Centrum Ongelijkheid, Armoede,
Sociale Uitsluiting en de Stad

o.l.v. Em. Prof. Dr. Jan Vranken
Departement Sociologie
Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen
Universiteit Antwerpen (Stadscampus)
'De Meerminne'
Sint-Jacobstraat 2, B-2000 Antwerpen
jan.vranken@ua.ac.be
geert.campaert@ua.ac.be
danielle.dierckx@ua.ac.be
an.vanhaarlem@ua.ac.be

Gerealiseerd met de steun van de Vlaamse overheid.

Arm Europa

Over armoede en armoedebestrijding
op het Europese niveau

Jan Vranken, Geert Campaert, Danielle Dierckx en
An Van Haarlem (red.)

Acco Leuven / Den Haag

Sociale InZichten nr. 13

Sociale InZichten is een wetenschappelijke boekenreeks. Het initiatief voor deze reeks ligt bij OASeS, Centrum Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (www.oases). Danielle Dierckx doet de coördinatie.

Eerder in deze reeks verschenen:

1. Danielle Dierckx, *Tussen armoedebeleid en beleidsarmoede. Een retrospectieve en interventiegerichte analyse van de Vlaamse beleidspraktijk*. 2007.
2. Bea Van Robaeys e.a., *De kleur van armoede. Armoede bij personen van buitenlandse herkomst*. 2007.
3. Jan Vranken, Geert Campaert, Katrien De Boyser en Danielle Dierckx (red.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2007*. 2007.
4. Katia Leveque, *Armoede en depressie. Een (niet) evident verband?* 2008.
5. Caroline Dewilde en Peter Raeymaeckers (red.), *Multidimensionele armoede in Europa. Individuele en institutionele determinanten*. 2008.
6. Masja van Meeteren, Marion van San en Godfried Engbersen, *'Zonder papieren'. Over de positie van irreguliere migranten en de rol van het vreemdelingenbeleid in België*. 2008.
7. Els Vanderwaeren en Christiane Timmerman (red.), *Diversiteit in islam. Over verschillende belevingen van het moslim zijn*. 2008.
8. Yunsy Krols, Bea Van Robaeys en Jan Vranken, *Gelijke kansen voor morgen. Een verkenning van armoede bij Turkse en Marokkaanse vrouwen in Vlaanderen*. 2008.
9. Jan Vranken, Geert Campaert, Katrien De Boyser, Caroline Dewilde en Danielle Dierckx (red.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2008*. 2008.
10. Jessica Wyckmans en Danielle Dierckx, *Verboden voor onbevoegden. Naar lokale netwerken voor meer participatie aan cultuur, jeugdwerk en sport*. 2009.
11. Peter Raeymaeckers en Jan Vranken, *Hulpverleners over 'A'ctivering. De rol van organisatie en buurt bij de hulpverlening in het Antwerpse OCMW*. 2009.
12. Jan Vranken, Geert Campaert, Danielle Dierckx en An Van Haarlem (red.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2009*. 2009.

Eerste druk: 2009

Gepubliceerd door
Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, 3000 Leuven (België)
E-mail: uitgeverij@acco.be – Website: www.uitgeverijacco.be

Voor Nederland:
– *Uitlevering*: Centraal Boekhuis bv, Culemborg
– *Correspondentie*: Acco Nederland, De Star 17, 2266 NA Leidschendam

Omslagontwerp: www.dsigngraphics.be (Foto: © iStockphoto.com/Kevin Klöpper)

© 2009 by Acco (Academische Coöperatieve Vennootschap cvba), Leuven (België)
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.
No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means without permission in writing from the publisher.

D/2009/0543/261 NUR 756 ISBN 978-90-334-7605-1

Inhoud

Lijst van schema's, figuren en tabellen 13

Gebruikte afkortingen 17

Dankwoord 19

Armoedebestrijding in Europa 21
Jan Vranken en Danielle Dierckx

1. Europa en armoedebeleid: de vroege jaren 22
2. Lissabon: ambitieuze doelstellingen 23
3. Lissabon herbekeken 24
4. In dit boek 25

Noten 32

Hoofdstuk 1 – Europa en armoedebestrijding: open coördinatie als methode 33
Hendrik Vos en Petra Debusscher

1. Inleiding 33
2. Een zwak sociaal imago 33
3. Sociale politiek in Europa 35
   - 3.1 Gelijke kansen 36
   - 3.2 Coördinatie sociale zekerheid 37
   - 3.3 Veiligheid en gezondheid 37
   - 3.4 Sociaal Protocol en sociale dialoog 38
   - 3.5 Sociale wetgeving in de jaren negentig en later 39
   - 3.6 Herverdeling: fondsen en subsidies 40
4. Open Coördinatie: pek en veren als instrument 41
5. Europa en armoedebestrijding 43
6. Conclusie en evaluatie 46

Noten 48

Hoofdstuk 2 – Het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie: ook voor mensen met een laag inkomen? 49
Herwig Verschueren

1. Inleiding 49

2. Vrij verkeer van werknemers en zelfstandigen 50
2.1 Vrij verkeer van werkzoekenden 52
2.2 Vrij verkeer van niet-economisch actieve personen 53
2.3 Vrij verkeer voor derdelandsonderdanen 56
2.4 Behoud van sociale uitkeringen of toegang tot sociale uitkeringen na verhuis 58
2.4.1 Het recht op sociale bijstand 58
2.4.2 De Europese socialezekerheidscoördinatie 58
3. Is er in Europa een recht op vrij verkeer voor personen met een laag inkomen? 62
Noten 63

Hoofdstuk 3 – Activerende Sociale Insluiting via het Europees Sociaal Fonds 65
Bart Vanhercke en Geert Campaert

1. Van boude stelling naar empirisch vraagstuk 65
2. Vijf fondsen, drie doelstellingen en een streepje Europees jargon 66
3. Sociale insluiting via het Europees Sociaal Fonds: contradictio in terminis? 67
4. Martens, Smet en de anderen: het armoede- en activeringsbeleid in België 1980-1990 70
5. Een klein fonds met grote ambities? De impact van het ESF op activering van doelgroepen 72
6. Conclusies 75
Noten 77

Hoofdstuk 4 – Hoezo, ver van ons bed? 79
Bart Vanhercke

1. Inleiding: over kansarme koeien en zachte Europese samenwerking 79
2. 'Wat' de OCM zou kunnen doen, en 'hoe' ze dat doet: theoretische bril 81
3. De OCM in actie: inhoudelijke effecten op het armoedebeleid 83
3.1 De armoedekwestie op de politieke agenda houden 83
3.2 Kinderarmoede: een Europees koekoeksjong in het Belgische armoedebeleid? 83
3.3 Leren van anderen, spiegeleffect en een (beginnende) Belgische OCM 85
4. Procedurele impact op de totstandkoming van het armoedebeleid: participatie en coördinatie 87
4.1 Van leraar naar leerling: de betrokkenheid van niet-gouvernementele actoren 87
4.2 Effecten op horizontale beleidscoördinatie (Brussel en Wallonië) 89
4.3 Verticale beleidscoördinatie 90
5. De opvolging van het armoedebeleid: monitoring, indicatoren en streefdoelen 93

5.1 Naar een evaluatiecultuur (maar nog geen evaluatiepraktijk) 93
5.2 Indicatoren: de lakmoesproef voor de politieke klasse 94
5.3 'Ceci n'est pas un target': nationale streefdoelen voor regionale bevoegdheden 96
6. Samenvatting en conclusies: van oud ijzer en edelmetaal 97
Noten 100

Hoofdstuk 5 – Armoede in de Europese Unie. Loopt er een scheidslijn tussen Oost en West? 103
Tim Goedemé

1. Inleiding 103
2. Data en methode 106
3. Armoede in de Europese Unie 109
3.1 Financiële armoede: een nationaal perspectief 109
3.1.1 Armoedekloof 111
3.2 Materiële deprivatie: een Europees perspectief 112
3.2.1 Armoedekloof 114
3.3 Consistente armoede: een gulden middenweg? 115
3.3.1 Armoedekloof 118
4. Besluit 119
Bijlage 1 121
Noten 122

Hoofdstuk 6 – Sociale- en gezondheidsdiensten van algemeen belang 125
Rita Baeten

1. Inleiding 125
2. Europese integratie en de Gemeenschappelijke markt 127
3. Interne marktregels van toepassing op gezondheids- en sociale diensten? 128
4. Interne marktregels legt overheidsingrijpen aan banden 130
4.1 Toepassing van de regels in verband met vrij verkeer van diensten 130
4.2 Toepassing van mededingingsregels 132
5. Overheidsingrijpen nodig om universele toegang tot zorgen te garanderen 133
6. De notie algemeen (economisch) belang: veilige haven voor gezondheids- en sociale diensten? 135
6.1 Algemeen belang en het mededingingsrecht 135
6.2 Staatssteun voor diensten van algemeen economisch belang 137
6.3 Het concept algemeen belang in het kader van het vrij verkeer van diensten 138
7. Beleidsdebat 139
8. Conclusies 143
Noten 145

Hoofdstuk 7 – De (on)zichtbare hand van Europa 147
Peter Bursens en Danielle Dierckx

1. De Belgische paradox: weinig interesse, maar grote impact 147
2. Vervlechting van bevoegdheden 149
3. Eén land, één stem 151
4. Het abc van de besluitvorming 154
   4.1 In eigen land 155
      4.1.1 Niveau van de deelregio's 155
      4.1.2 Het interfederale niveau 156
   4.2 Op weg naar Europa 157
5. Tot slot 158

Noten 158

Hoofdstuk 8 – De gemeenschappelijke indicatoren in de Open Coördinatiemethode: tussen hoge ambities en beperkte verwachtingen 159
Rudi Van Dam

1. Inleiding 159
2. De indicatoren in de Open Coördinatiemethode 160
3. Realisaties op het vlak van de ontwikkeling van indicatoren 162
4. Wat leren de indicatoren over de sociale situatie? 165
5. De impact op de beleidsvorming van de gemeenschappelijke indicatoren Sociale Bescherming en Sociale Inclusie 166
   5.1 Reviewing – het opvolgen van de sociale situatie 167
   5.2 Vertaling 168
   5.3 Agenda setting 168
   5.4 Policy framing en benchmarking 169
6. De OCM en de gemeenschappelijke indicatoren: wat na 2010? 170
   6.1 Terugkijkend 170
   6.2 Vooruitkijkend 171
7. Het versterken van het politieke engagement en van de zichtbaarheid van de strategie 172
   7.1 Het versterken van de analytische instrumenten 172
8. Tot slot 175

Bijlage 175

Noten 176

Hoofdstuk 9 – Naar Europese normen inzake minimuminkomensbescherming: obstakels en uitdagingen 179
Ive Marx en Natascha Van Mechelen

1. Inleiding 179

2. De beleidscontext 180
3. De bestaande variatie in minimuminkomensbescherming 182
4. De link tussen minimuminkomensbescherming en armoede 185
5. Het gebrek aan adequate beleidsindicatoren 188
6. Van multi-instrumenteel beleid naar instrumentele beleidsindicatoren 192
7. Besluit 192
Noten 194

Hoofdstuk 10 – Armoedegrenzen voor Europa 195
Karel Van den Bosch, Bérénice Storms, Natascha Van Mechelen en Tim Goedemé

1. Inleiding 195
2. De huidige meting van armoede in Europa 195
3. Alternatieve inkomensgrenzen 198
   3.1 Een Europese armoedegrens 198
   3.2 De wettelijke methode 199
   3.3 De subjectieve armoedegrenzen 199
4. Budgetnormen 202
   4.1 Een korte historische schets 202
   4.2 Budgetnormen internationaal 205
   4.3 Naar een Europese budgetnorm? 209
Noten 211

Hoofdstuk 11 – Verbroken verbinding. Europa en de armoedebestrijding 213
Ides Nicaise

1. Een korte historiek 213
2. Waarom heeft het EU-beleid gefaald? 215
   2.1 EU-uitbreiding 216
   2.2 Liberalisering van basisdiensten 219
   2.3 De Lissabon-strategie 222
3. Het remediërende beleid: arbeidsmarktbeleid, sociale protectie en sociale inclusie 228
   3.1 Sociale protectie en arbeidsintegratie: de ‘making work pay’ ideologie 228
   3.2 Actieve inclusie 232
4. Tot besluit: krachtlijnen voor het toekomstige armoedebeleid op EU-niveau 234
   4.1 Mainstreaming van het sociale inclusiebeleid 235
   4.2 Naar een nieuwe visie op armoedebestrijding – en een bijsturing van de Lissabon-strategie 235
   4.3 Een gecoördineerd beleid van sociale minimumstandaarden 236
Noten 237

Hoofdstuk 12 – Tijdelijke banen en armoede in Europa: flexi-armoede? 239
Annelies Debels en Jos Berghman

1. Inleiding 239
2. Armoede en tijdelijke jobs: een internationale vergelijking 240
3. Armoede bij tijdelijke werknemers in Europa 243
4. Een causale regressieanalyse 244
   4.1 Methodologie 244
   4.2 Resultaten 246
5. Besluit 249

Noten 251

Hoofdstuk 13 – Armoede en deprivatie tijdens de eerste levensjaren: ontbrekende schakel in het armoedeverhaal? 253
Katrien De Boyser

1. Inleiding 253
2. Armoede weegt op de kindertijd en op de levensloop 254
3. De focus schuift naar de eerste levensjaren 254
   3.1 Gezondheidsrisico's van armoede in de eerste levensfase 255
   3.2 Armoede als brain drain 256
4. Kinderen in armoede in België 257
   4.1 Omvang van de problematiek 257
   4.2 In welke huishoudens wonen kinderen die in armoede opgroeien? 257
   4.3 Met welke vormen van deprivatie komen deze kinderen in aanraking? 259
5. Tot besluit: een bredere focus, ook voor het overheidsbeleid? 261

Noten 262

Hoofdstuk 14 – Naar een doelmatig beleid ter bestrijding van thuisloosheid 263
Freek Spinnewijn en Lize Van Dijck

1. Definitie en profiel 263
2. Het Europese Beleid 265
   2.1 Doelstellingen van het beleid 265
   2.2 Doelmatig beleid 266
      2.2.1 Evidence-based – op empirische kennis gebaseerd 267
      2.2.2 Comprehensive – alomvattend 267
      2.2.3 Rights-based – met respect voor mensenrechten 268
      2.2.4 Bottom-up – van onderen op 268
      2.2.5 Sustainable – duurzaam 269
      2.2.6 Participatory – participatief 271
      2.2.7 Needs-based – gebaseerd op behoeftes 272
      2.2.8 Statutory – deel van de wetgeving 272

2.2.9 Pragmatic – rekening houdend met de praktische mogelijkheden 273
2.2.10 Multi-dimensional – multidimensioneel 273
2.3 Het beleid van de Europese Unie 274
Noot 277

Hoofdstuk 15 – Europa in cijfers 279
An Van Haarlem

1. Armoede en sociale uitsluiting 279
2. De arbeidsmarkt 283
3. Gezondheid 286
4. Onderwijs 288
5. Inkomen 290
6. Sociale uitkeringen 291

Bibliografie 293

Personalia 311

Lijst van schema's, figuren en tabellen

Hoofdstuk 3 – *Activerende Sociale Insluiting via het Europees Sociaal Fonds*

Tabel 1 – Het Europese cohesiebeleid: doelstellingen en fondsen 67
Figuur 1 – Het ESF in context: ESF-budget 2007-2013 67
Tabel 2 – ESF: Jaarlijkse toewijzing per thema (België en Europese Unie) 68
Figuur 2 – Evolutie deelnemers aan opleidingen via Federale ESF-projecten 73
Figuur 3 – De Bermudadriehoek van de ESF-verplichtingen: afweging tussen goed financieel beheer, tijdig uitgeven en inhoudelijke vereisten 76

Hoofdstuk 5 – *Armoede in de Europese Unie. Loopt er een scheidslijn tussen Oost en West?*

Figuur 1 – Relatieve frequentieverdeling van de equivalente netto beschikbare huishoudinkomens in de EU15 en EU10. Bedragen in PPS (inkomensjaar 2006) 104
Figuur 2 – De hoogte van de officiële 60% armoederisicogrens en de verdeling van het equivalent netto beschikbaar huishoudinkomen in de Europese Unie en haar lidstaten. Bedragen in PPS (2006) 108
Figuur 3 – Percentage van de bevolking met een equivalent netto beschikbaar huishoudinkomen dat lager is dan respectievelijk 70, 60, 50 en 40% van het nationale mediaan netto beschikbaar huishoudinkomen (EU24, inkomensjaar 2006) 110
Figuur 4 – Het verband op macroniveau tussen de armoederisicograad en de relatieve mediane armoedekloof (EU24, inkomensjaar 2006) 112
Figuur 5 – Percentage van de bevolking geconfronteerd met (meervoudige) deprivatie in de EU24, Europese deprivatie-index (2007) 113
Figuur 6 – Het verband op macroniveau tussen de deprivatieratio en de gemiddelde deprivatiescore van de gedepriveerden. Europese deprivatie-index (EU24, 2007) 114
Figuur 7 – Het percentage van de bevolking dat als arm wordt beschouwd volgens de 60% armoederisico-indicator en de Europese deprivatie-indicator (minstens drie items) (EU24, 2006/2007) 116
Figuur 8 – Consistente armoede in de Europese Unie. Het cumulatieve percentage van de bevolking in consistente armoede, enkel financiële armoede en enkel deprivatie. Europese armoederisico- en deprivatie-indicatoren (EU24, 2006/2007) 117
Figuur 9 – De relatieve mediane armoedekloof van personen in consistente armoede vergeleken met personen die uitsluitend inkomensarm zijn. Europese armoede-indicatoren (EU24, 2006/2007) 118
Figuur 10 – Gemiddelde deprivatiescore van personen die consistent arm zijn in vergelijking met personen die uitsluitend inkomensarm zijn, uitsluitend gedepriveerd zijn en personen die volgens geen van beide indicatoren arm zijn. Europese deprivatie-indicatoren (EU24, 2006/2007) 119
Tabel 1 – Steekproefgrootte en Cronbach's Alpha. Europese deprivatie-indicator (EU24, 2007) 121

Hoofdstuk 7 – *De (on)zichtbare hand van Europa*

Grafiek 1 – % Berichtgeving over Europa als thema 148

Tabel 1 – Verdeling van de Belgische vertegenwoordiging in de Europese ministerraden. 153
Figuur 1 – Overleg- en besluitvormingsstructuren van het Europees Belgische armoedebeleid 154

Hoofdstuk 8 – *De gemeenschappelijke indicatoren in de Open Coördinatiemethode: tussen hoge ambities en beperkte verwachtingen*

Tabel 1 – Evolutie op enkele overkoepelende indicatoren sociale bescherming en sociale inclusie 175

Hoofdstuk 9 – *Naar Europese normen inzake minimuminkomensbescherming: obstakels en uitdagingen*

Figuur 1 – Nettobijstandsinkomen voor alleenstaande (actieve leeftijd) in % van mediane inkomen van een alleenstaande, 2006 183
Figuur 2 – Evolutie bijstandsinkomen alleenstaande op actieve leeftijd, gestandaardiseerd voor loonontwikkeling, 1990-2005 (1990 = 100) 184
Figuur 3 – Relatie tussen hoogte van bijstandsinkomen en armoederisico, 2006 186

Hoofdstuk 10 – *Armoedegrenzen voor Europa*

Grafiek 1 – Percentage personen in risico op armoede, bij gebruik van nationale en Europese armoedegrens, 2007 (60% van het mediane equivalente gezinsinkomen, resp. per lidstaat, en voor de EU als geheel) 198
Grafiek 2 – Subjectieve armoedelijn (SPL): bedragen in euro per maand na omrekening via koopkrachtpariteiten, voor een alleenstaande en voor een gezin met vier personen (linkse schaal); en de verhouding tussen deze twee bedragen (rechtse schaal) 200
Grafiek 3 – Subjectieve armoedelijn (SPL): niveau als proportie van het mediane huishoudinkomen per land, en percentage personen waar het huishoudinkomen beneden de SPL ligt, 2007 200
Tabel 1 – Budgetstandaarden in verschillende landen voor een alleenstaande man, actieve leeftijd (exclusief huisvestingskosten), maandbedragen in US$ (na correctie voor koopkrachtverschillen) 207
Tabel 2 – Equivalentieschalen voor bijkomende gezinsleden (op basis van budgetstandaarden inclusief huur) 208

Hoofdstuk 11 – *Verbroken verbinding. Europa en de armoedebestrijding*

Figuur 1 – Armoederatio's in de oude en nieuwe lidstaten volgens de relatieve EU-armoededrempels resp. een materiële deprivatie-indicator 218
Figuur 2 – De veronderstelde link tussen kenniseconomie en sociale cohesie/sociale inclusie in de Lissabon-strategie 223
Figuur 3 – De feitelijke effecten van een kennisintensieve groeistrategie op sociale cohesie/sociale inclusie 223
Figuur 4 – Wijzigingen in Ginicoëfficiënten van huishoudinkomens in de OESO tussen het midden van de jaren '80 en het midden van de jaren 2000 (OECD, 2008: 27) 224
Figuur 5 – Effecten van een evenwichtig groeipad naar de kenniseconomie 225
Figuur 6 – Vorderingen inzake onderwijsbeleid op EU-niveau; de korte stippellijn geeft streefcijfers weer in indexvorm 226
Figuur 7 – Effectiviteit van sociale uitkeringen (exclusief pensioenen) in termen van armoedebestrijding 229
Figuur 8 – Verhouding (%) tussen gewaarborgde minimuminkomens en armoederisicogrenzen voor 3 huishoudtypes (inclusief huurtoelagen en dergelijke; voor niet-werkenden, 2006) 233

Hoofdstuk 12 – *Tijdelijke banen en armoede in Europa: flexi-armoede?*

Tabel 1 – Armoedecijfers voor verschillende categorieën per land en per regime, 2005 (armoedegrens op 60% van het mediaan equivalent inkomen per land) 241
Figuur 1 – Percentage tijdelijke werknemers in de totale werknemersbevolking per land, 2005 242
Tabel 2 – Odds ratio's van armoederisico voor werknemer in tijdelijke versus in permanente job, indien al dan niet andere werkende in het huishouden, per land 246

Hoofdstuk 13 – *Armoede en deprivatie tijdens de eerste levensjaren: ontbrekende schakel in het armoedeverhaal?*

Grafiek 1 – Armoederisico % naar leeftijdsgroep 256
Tabel 1 – Armoederisicopercentage bij kinderen (0 tot 17 jaar) naar gewest, huishoudtype en werkintensiteit,2 totaal, en verdeling kinderen met armoederisicopercentage over kenmerken (in %), België, 2007 258
Tabel 2 – Algemene materiële en financiële deprivatie, en deprivatie naar woon- en leefomstandigheden, naar leeftijdsgroepen (0 tot 6 jaar, 0 tot 17 jaar, 18 jaar en ouder en totale steekproef) en al dan niet met armoederisico, België, 2007 260

Hoofdstuk 15 – *Europa in cijfers*

ASU 1 – Armoederisico in de EU 27, 2007 280
ASU 2 – Armoederisico in de EU15, EU25; EU27 en de tien nieuwe lidstaten, 1997-2007 280
ASU 3 – Armoederisico voor en na sociale transferten, in de EU27, 2007 281
ASU 4 – 'In work' armoederisico, 1997-2007 282
ASU 5 – 'In work' armoederisico in de EU27, 2007 282
ASU 6 – Materiële deprivatie – economische spanning en duurzame goederen, 2004-2007 283
AC 1a – Activiteitsgraad naar geslacht, EU27, 2008 284
AC 1b – Activiteitsgraad naar geslacht, 2008 284
AC 2 – Werkloosheidsgraad, EU27, 2008 285
AC 3 – Kinderen in werkloze huishoudens in de EU27, 2007 285
GZ 1 – Aantal verwachte levensjaren bij de geboorte naar geslacht, 2007 286
GZ 2 – Aantal verwachte gezonde levensjaren bij de geboorte naar geslacht, EU27, 2007 287
GZ 3a – Zelfgerapporteerde niet-toereikende medische hulpverlening per inkomenskwintiel, 2006 287
GZ 3b – Zelfgerapporteerde niet-toereikende medische hulpverlening totaal, 2006 288
ON 1 – Nationale uitgaven aan onderwijs (% van BNP), EU27, 2006 289
ON 2 – Percentage vroege schoolverlaters, EU27, 2007 289
ON 3 – Percentage van de bevolking tussen de 25 en 64 jaar dat minstens een diploma hoger secundair onderwijs behaalden, EU27, 2008 290
IK 1 – Inkomensongelijkheid S80/S20 ratio, EU27, 2007 291
SU 1 – Sociale uitgaven in het BNP, EU27, 2006 291
SU 2 – Verdeling van de sociale uitgaven EU27, 2006 292

Gebruikte afkortingen

AR	Armoederisico
AVA	Algemeen Verslag over de Armoede
CF	Cohesiefonds
COE	Centraal- en Oost-Europa
COREPER	Comité des Répresentants Permanents
DG	Directoraat-Generaal
DGE	Bestuursdirectie Europese Zaken
EB	Eurobarometer
EC	Europese Commissie
ECHP	European Community Household Panel
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EG	Europese Gemeenschap
ESF	Europees Sociaal Fonds
ETHOS	European Typology of Homelessness
EU	Europese Unie
EUR	Euro
FOD	Federale Overheidsdienst
ICTWSS	Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts
IGO	Inkomensgarantie voor ouderen
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INTERREG	Grensoverschrijdende transnationale en interregionale samenwerking
MIHIL	Minimum Income for Healthy Living
NAP/incl	Nationaal Actieplan Sociale Insluiting
NAS	National Academy of Sciences
NAT	Nationale Indicator
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
NIS	Nationaal Instituut voor de Statistiek (zie AD SEI)
NSR	Nationale Rapporten over Sociale Bescherming en Sociale Insluiting
OASeS	Centrum Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (UA)
OCM	Open Coördinatiemethode
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OR	Odds-Ratio
PAO	Permanent Armoedeoverleg
POD	Programmatorische Overheidsdienst
SBSI	Sociale Bescherming en Sociale Insluiting
SCIP	Social Citizenship Indicator Project

SERV	Sociaal Economische Raad voor Vlaanderen
SILC	Statistics on Income and Living Conditions
SPC	Sociaal Beschermingscomité
VAP	Vlaams Actieplan Armoedebestrijding
VFIA	Vlaams Fonds voor de Integratie van Achtergestelden

Lidstaten

AT	Oostenrijk
BE	België
BG	Bulgarije
CY	Cyprus
CZ	Tsjechië
DE	Duitsland
DK	Denemarken
EE	Estland
EL	Griekenland
ES	Spanje
FI	Finland
FR	Frankrijk
HU	Hongarije
IE	Ierland
IT	Italië
LT	Lithouwen
LU	Luxemburg
LV	Letland
MT	Malta
NL	Nederland
PL	Polen
PT	Portugal
RO	Roemenië
SE	Zweden
SI	Slovenië
SK	Slowakije
UK	Groot-Brittannië
NMSL10	geheel van 10 nieuwe lidstaten

Dankwoord

Het Europese Jaar van de Bestrijding van Armoede en Sociale Uitsluiting vormt de aanleiding voor dit boek. Aanvankelijk was het bedoeld als themadeel van het achttiende Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting, editie 2009. De redacteurs van dat boek, tegelijk de editors van dit volume, organiseerden in het voorjaar een expertseminarie rond armoedebestrijding en Europa. Dat had de ambitie om het gekozen thema zo grondig mogelijk te verkennen en op die manier de meest actuele onderwerpen voor de verschillende bijdragen te detecteren. Het enthousiasme van de deelnemers aan dit seminarie heeft geleid tot een gamma aan thema's; meer dan genoeg om er een apart boek van te maken. Wij danken de aanwezigen daarvoor: Jos Berghman, Peter Bursens, Ludo Horemans, Ides Nicaise, Freek Spinnewijn, Rudi Van Dam, Johan Vandenbussche, Julien Van Geertsom, Bart Van Hercke, Anne Van Lancker, Anne Van Meerbeeck en David Van Vooren.

Zonder financiële middelen kon dit enthousiasme nooit uitmonden in het voorliggende boek. We danken de Vlaamse Gemeenschap voor haar steun. We danken ook alle gastauteurs voor de vlotte samenwerking. De productie was in handen van de equipe die ook het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2009 verzorgt. We danken hen voor hun specifieke bijdrage: Lis Geelissen voor de taalcorrecties en Martine Vandervelden voor de logistieke ondersteuning. De uitgeverij Acco is een betrouwbare partner in het publiceren van kwaliteitsvolle uitgaven. Het deed deugd ook deze keer op Bart De Prins en zijn collega's te kunnen rekenen.

Jan Vranken
Geert Campaert
Danielle Dierckx
An Van Haarlem

Oktober 2009

Armoedebestrijding in Europa

Jan Vranken en Danielle Dierckx

Armoede en sociale uitsluiting zijn lange tijd de minste van Europa's zorgen geweest; de economie was wat telde. Althans, zo leek het op het eerste gezicht; zo leefde het in onze hoofden. Zetten we enkele stappen terug in de tijd, dan wordt duidelijk dat er vanaf de jaren zeventig al met wisselende intensiteit inspanningen zijn geleverd om daaraan iets te doen. Op het Europese niveau werd over de problematiek gesproken in termen van armoede, maar vooral van sociale uitsluiting. In het eerste jaarrapport van het 'European Community Observatory' definiëren Room e. a. sociale uitsluiting als "het ontzeggen of niet-verwezenlijken van sociale rechten" (Room, e.a., 1991). De twee concepten geraakten ook in eigen land ingeburgerd; het was dankzij het Europese debat dat de Jaarboeken van OASeS sinds de eerste editie 'armoede' en 'sociale uitsluiting' in de titel dragen.

De link tussen Europa en armoede en sociale uitsluiting bestaat; zoveel is duidelijk. Dat er nu een boek over wordt geschreven, heeft alles te maken met het Europees Jaar van de Bestrijding van Armoede en Sociale Uitsluiting in 2010. In 2000 werd op de Europese top in Lissabon de ambitie geformuleerd om de armoede in de EU uit te roeien tegen deze tijd. Op de vooravond van dit Europees Jaar, moeten we vaststellen dat dit doel niet wordt bereikt. Sterker nog, de armoede in de EU is de voorbije tien jaar niet gedaald en de economische crisis van het voorbije jaar zal de toestand nog verergeren. Het is dus hoog tijd om stil te staan bij de mogelijke oorzaken van deze mislukking. Tegelijkertijd staat het Europese beleidsniveau zwaar onder druk en wordt 'Europa' door sommigen als zondebok gebruikt voor alles wat misloopt in onze samenleving. Is dat wel zo? Om die vraag te kunnen beantwoorden, gaan we in dit boek dieper in op de rol van het Europese beleidsniveau, en op hoe Europa, rechtstreeks en (vooral) onrechtstreeks, de armoede in de EU (positief en negatief) beïnvloedt.

We beginnen dit hoofdstuk met een kort overzicht van het Europese armoedebeleid van de voorbije 25 jaar. Vervolgens schetsen we wat in de komende hoofdstukken mag worden verwacht.

1. Europa en armoedebeleid: de vroege jaren

In 1975 zag het 'Eerste Europees Programma ter Bestrijding van Armoede' het licht; we mogen dit beschouwen als het eerste signaal van belangstelling voor de armoedeproblematiek van wat in die periode nog de Europese Gemeenschap heette. Het was een vijfjarig programma, startend in 1976, waarvan de resultaten uitmondden in 1981 in een 'Eindrapport van de Commissie aan de Raad betreffende het programma van modelprojecten en studies ter bestrijding van de armoede'. Tijdens de redactie van dat eindrapport werd ook de idee gelanceerd dat armoede misschien wel het gemakkelijkst wordt gemeten aan de hand van het inkomen, maar dat we er ons wel bewust van moeten zijn dat het om een multidimensioneel verschijnsel gaat.

In de jaren daarop, volgden nog twee andere programma's met een vergelijkbare doelstelling. Armoedebestrijding behoorde echter niet tot de bevoegdheden van de EU, waardoor er vaak veel creativiteit en speciale juridische constructies nodig waren om de nodige budgetten voor dit programma vrij te (kunnen) maken. Daardoor was armoede tot het midden van de jaren negentig eigenlijk overgeleverd aan de goodwill van de betrokken actoren. Deze programma's hadden geen beleidsstrategisch karakter. Meer nog, toen na het derde programma een vervolgprogramma werd voorgesteld met beleidsimplicaties voor de individuele lidstaten, werd met het subsidiariteitsbeginsel geschermd om dit tegen te gaan. Een vierde programma is er dus nooit gekomen.

Deze impasse werd doorbroken met het Verdrag van Maastricht in 1997, waardoor er mogelijkheden kwamen voor een armoedebeleid op Europees niveau. Voor het eerst waren de kennis, de ervaring, het inzicht en de politieke wil om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden, in alle lidstaten voldoende groot om op een productieve manier een Europese samenwerking tegen uitsluiting te bevorderen. De bestrijding van uitsluiting werd in de nieuwe geconsolideerde Verdragen ingeschreven als een Europese sociale doelstelling. Dit gebeurde in de vorm van een 'sociaal protocol' – optioneel in het Verdrag van Maastricht, maar volwaardig onderdeel van het Verdrag van Amsterdam later dat jaar. Het gaf aan de Europese Commissie een wettelijke basis om de samenwerking tussen lidstaten te bevorderen in de strijd tegen sociale uitsluiting (artikels 136 en 137). Ook nieuw in het Verdrag van Amsterdam was de aanwezigheid van een volledig werkgelegenheidshoofdstuk. Hierdoor beschikte de EU vanaf dan over een wettelijke basis om initiatieven te nemen in het sociale beleidsdomein. Europa was dus prominenter aanwezig in het armoededebat; het subsidiëren van experimenten los van enig formeel kader, werd ingeruild voor een expliciete Europese sociale doelstelling. Vermoedelijk is ook het in die periode aan de macht komen van New Labour in het Verenigd Koninkrijk en van de Parti Socialiste in Frankrijk, hier niet vreemd aan.

> Het subsidiëren van experimenten los van enig formeel kader werd ingeruild voor een expliciete Europese sociale doelstelling.

Daarna volgde nog de top van Luxemburg, waarop nieuwe stappen werden gezet in de uitbouw van een Europees werkgelegenheidsbeleid. Hier werden een aantal instrumenten geïntroduceerd, die later ook een belangrijke rol zouden spelen in het armoedebeleid: de OCM met 'Joint Reports', indicatoren, 'good practices' en 'peer reviews'.

In die periode veranderde ook de politieke en maatschappelijke context voor een programma ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Tot dan gebruikten de lidstaten het subsidiariteitsprincipe vooral om de EU in haar bewegingsvrijheid te beperken en haar bevoegdheden te limiteren tot de domeinen die verdragsrechtelijk vastlagen. De interpretatie van deze subsidiariteit veranderde en de lidstaten werden binnen het samenwerkingsverband meer en meer voor hun verantwoordelijkheid geplaatst. Bovendien was in de loop van de jaren negentig de armoede in de verschillende lidstaten niet gedaald – soms zelfs toegenomen – wat ertoe leidde dat meer en meer lidstaten de nood aan meer inspanningen inzake armoedebestrijding begonnen in te zien.

Aan het einde van de jaren negentig waren alle elementen aanwezig voor een volgende stap voorwaarts in het Europese armoedebeleid.

2. Lissabon: ambitieuze doelstellingen

In 2000, tijdens de Europese Raad van Lissabon, werd een nieuwe, ambitieuze, strategie uitgetekend met als doel om de armoede uit te roeien tegen 2010. Via de Open Coördinatiemethode (OCM) – waarvan toenmalig federaal minister Vandenbroucke een van de architecten was – worden richtlijnen van die top geordend en de rol van de Commissie en de lidstaten omschreven. Belangrijk hierbij is dat de Commissie zich moet beperken tot het initiëren, coördineren en promoten van uitwisseling, en dat de volledige verantwoordelijkheid voor de strijd tegen de armoede zelf, bij de lidstaten ligt. Om de goede werking van de OCM te garanderen, komt er een Gemeenschappelijk Actieprogramma, de ontwikkeling en uitvoering van Nationale Actieplannen voor Sociale Insluiting (NAP/incl) en een gezamenlijk rapport ('Joint Report'). Op de top van Laken, tijdens het Belgisch voorzitterschap, worden er ook nog 21 gemeenschappelijke indicatoren uitgewerkt, waardoor men de vooruitgang kan monitoren en tekortkomingen van maatregelen kan inschatten.

Gedurende het vorige Belgische EU-voorzitterschap,[1] in het voorjaar van 2001, werden de eerste Nationale Actieplannen Sociale Insluiting opgesteld. Die plannen concretiseren de nieuwe accenten die op de speciale Europese Top in Lissabon (23 en 24 maart 2000) werden gelegd, met name dat sociale cohesie aan de Europese doelstellingen – werkgelegenheid en economische hervormingen – werd toegevoegd. Het tekent, aldus Jonckers (2000), de visie van de tweede helft van de jaren negentig, dat modernisering de verdere uitbouw en overgang van de Europese economie naar een nieuwe kenniseconomie en kennissamenleving, niet

langer konden worden benaderd vanuit een economisch perspectief alleen. In het armoedebeleid wordt de multidimensionaliteit erkend en wordt er gepleit voor een preventieve en structurele aanpak en krijgt 'mainstreaming' of een beleid op verschillende domeinen tegelijk een bijzondere vermelding (Europese Commissie, 2000; Europese Raad van Lissabon, 2000).[2]

Aan het opstellen van het eerste Belgische Nationaal Actieplan Sociale Insluiting (NAP/incl) dragen alle deelregeringen bij. De inhoudelijke accenten beantwoorden aan de Lissabon-doelstellingen voor sociale insluiting, die in Nice (december 2000) werden geconcretiseerd: de domeinen inkomen, arbeid, huisvesting, gezondheid, onderwijs en maatschappelijke integratie en participatie staan erin centraal. De insteek vanuit Vlaanderen bestrijkt een breder veld. Het (jaarlijkse) Vlaamse Actieplan Armoedebestrijding (VAP) behandelt al in haar eerste editie (2001) alle terreinen, die in het Algemeen Verslag over de Armoede (1995) en in de Belgische Grondwet als de sociale rechten aan bod komen.

Na de eerste NAP's/Incl van 2001volgt een tweede generatie in 2003, die dan de periode tot 2005 bestrijken. Parallel hieraan worden door de Commissie in 2002, 2004 en 2006 ook de tweejaarlijkse 'Joint Reports' geschreven. De evaluatie van de NAP's/Incl in deze rapporten blijft heel voorzichtig; enkel in de prefinale versie van het eerste 'Joint Report' is een diepgaandere evaluatie te vinden. De lidstaten weigerden toen om door onafhankelijke experts te worden beoordeeld, waardoor een echte kritische analyse van beleid en toestand uitbleef. Daardoor groeide ook de kritiek op de OCM.

3. Lissabon herbekeken

Na enkele jaren werd duidelijk dat, aan het toenmalige tempo, Europa de geformuleerde Lissabon-doelstellingen tegen 2010 niet zou halen. Men besliste begin 2004 om een werkgroep onder het voorzitterschap van voormalig Nederlands eerste minister, Wim Kok, op te richten die moest onderzoeken wat de EU moest doen als het zijn Lissabon-doelstellingen tegen 2010 nog zou willen verwezenlijken. Op het einde van 2004 presenteerde Kok een rapport met aanbevelingen. Het rapport had vooral kritiek op de gebrekkige coördinatie en de veelheid aan (soms tegenstrijdige) doelstellingen van de Lissabon-strategie, die de oorzaak waren van het gebrek aan vooruitgang. De prioriteiten moesten dus worden herbekeken.

Als reactie hierop werd in het voorjaar 2005 een nieuwe structuur goedgekeurd, namelijk de 'Herziene Lissabon-strategie'. Daarbij liet men de doelstelling van sociale insluiting vallen ten gunste van meer 'governance' en van een actief insluitingsbeleid. De Commissie nodigde de lidstaten uit om een strategischer benadering te ontwikkelen bij de voorbereiding van de plannen. Men hoopte dat hierdoor de politieke keuzes ook strategischer zouden worden. Lidstaten moesten een beperkt aantal sleutelprioriteiten identificeren en duidelijke en gekwantificeerde doelstellingen vastleggen.

Op het einde van 2006 produceren de lidstaten de eerste rapporten volgens dit nieuwe formaat. Ondertussen hebben de nieuwe 'Joint Reports' al helemaal geen sturende kracht meer: het rapport van 2007 beperkt zich tot aanbevelingen en richtlijnen. Dit doet de kritiek op de OCM als een zwak en ondoeltreffend instrument allerminst verstommen.

> De nieuwe 'Joint Reports' hebben geen sturende kracht meer: het rapport van 2007 beperkt zich tot aanbevelingen en richtlijnen.

Ondertussen staan we op de drempel van 2010, en is de uitroeiing van de armoede in de EU veraf. De Lissabon-strategie heeft op dit vlak alvast gefaald, en een herziening van de strategie dringt zich op, als we in 2020 niet opnieuw willen vaststellen dat er inzake armoedebestrijding weinig vooruitgang geboekt is.

4. In dit boek

Het doel van dit boek is om een beeld te schetsen van armoede in Europa, het beleid dat wordt gevoerd en de verschillende uitdagingen waarmee het armoedebeleid vandaag wordt geconfronteerd.

We beginnen met een hoofdstuk van Vos en Debusscher, die een algemeen beeld schetsen van de geschiedenis van de EU en hoe het armoedebeleid in dit plaatje past. De doelstellingen van de Europese Unie zijn in de eerste plaats nog altijd gericht op de creatie van één markt, hoewel er door de jaren heen wel een verbreding optrad. Hierbij is het wel belangrijk om te signaleren dat deze verruimingen vaak als achterliggend doel, het opruimen van hindernissen voor de vrije markt hadden.

In de EU ligt de focus dus op de eengemaakte markt en het vrij verkeer van goederen, diensten en ook personen. Maar geldt dit ook voor de arme? Herwig Verschueren zoekt in zijn bijdrage een antwoord op deze vraag. Daaruit blijkt dat het Europese recht mensen met een laag inkomen, die vrij binnen de lidstaten willen reizen en verblijven, zowel hindert als helpt. Het vrij verkeer van personen is dus niet neutraal voor mensen met een laag inkomen.

Voor wie economisch actief is, geldt er een verblijfsrecht zonder bestaansmiddelenvereiste; voor wie niet (meer) economisch actief is, geldt die vereiste wel. Werkzoekenden kunnen wel in bepaalde omstandigheden verblijven in het land waar ze werk zoeken en er zelfs een beroep doen op financiële ondersteuning, die specifiek voor werkzoekenden bestemd is. Wanneer het over 'derdelandsonderdanen' gaat die willen verhuizen van de ene naar de andere lidstaat, zijn er wel voorwaarden in verband met het beschikken over voldoende bestaansmiddelen; ook voor mensen die economisch actief zijn.

De Europese wetgeving inzake de coördinatie van de sociale zekerheid zal in sommige gevallen wel en in andere gevallen minder gunstig zijn voor personen met een laag inkomen, die zich binnen de EU willen verplaatsen. Wanneer ze verhuizen naar een andere lidstaat, zullen ze bepaalde voordelen kunnen behouden en andere verliezen. Verhuizen kan dus financieel nadelig zijn.

In het volgende hoofdstuk tonen Bart Vanhercke en Geert Campaert aan dat de Structuurfondsen de voorbije jaren dikwijls zijn aangewend voor sociaal beleid, hoewel ze *in se* economische instrumenten zijn. De auteurs stellen vast dat in de jaren negentig het Europees Sociaal Fonds (ESF) in België, en vooral in Vlaanderen, werd aangewend om de activering van bestaansminimumtrekkers op te starten.

Na de hervorming in 1988 gebruikte staatssecretaris Smet de wortel van de ESF-cofinanciering om OCMW's te overtuigen activeringsprojecten voor bestaansminimumtrekkers op te zetten. Hoewel het ESF formeel een focus op tewerkstelling en economische ontwikkeling had, creëerden betrokkenen bij de Europese Commissie, de lidstaten en het regionale en lokale niveau, voldoende speelruimte om een lokaal sociaal beleid op poten te zetten. Dit was een duidelijk voorbeeld van het uitrekken ('stretching') van wat formeel-juridisch mogelijk was; dit was toegelaten zolang het niet te opvallend gebeurde.

Een aantal specifieke kenmerken van de werking van het ESF, zoals de meerjarenplanning, het concentreren van middelen en het feit dat men zelf 50% moest cofinancieren, zorgden ervoor dat het aantal OCMW's dat projecten opstartte in enkele jaren sterk toenam. Als gevolg van deze projecten trad er bij de OCMW's een mentaliteitswijziging op, waardoor men niet alleen aanvaardde dat mensen die ver van de arbeidsmarkt stonden, *konden* geactiveerd worden, maar ook dat men dit *moest* doen.

De Open Coördinatiemethode (OCM) rond armoedebestrijding is de voorbije jaren vaak bekritiseerd en soms ten onrechte. Bart Vanhercke gaat in zijn bijdrage na wat de impact is van de OCM en welke effecten dit heeft gehad op het armoedebeleid in België. Hij stelt dat de soms tegenstrijdige bevindingen in de recente literatuur over de doeltreffendheid van de OCM vooral het gevolg zijn van een gebrek aan eensgezindheid over de maatstaf, die men hiervoor moet gebruiken. Wanneer men enkel kijkt naar de veranderingen die het in de regelgeving heeft veroorzaakt, dan is de impact inderdaad beperkt. Wanneer we echter ruimer kijken, zijn er in België twee soorten van effecten die aan de OCM kunnen worden toegeschreven. Ten eerste heeft de OCM geleid tot procedureverschuivingen in het sociale insluitingsbeleid, en wel in vier categorieën. Zo is er de rationalisering van het beleid: de OCM speelde een cruciale rol bij het op gang brengen van een cultuur van monitoring en evaluatie van het sociale insluitingsbeleid. Een tweede categorie is de 'verticale coördinatie', waarbij meewerken aan de OCM de samenwerking tussen de regio's heeft versterkt, het federale niveau een grotere coördinatierol heeft gegeven, en ook een aanzet heeft gegeven tot een interregionaal leerproces tussen Vlaanderen, Wallonië en Brussel. Een derde soort van gevolgen is de betrokkenheid van de actoren: participatie in de OCM heeft ervoor gezorgd

dat de betrokkenheid van ngo's in het Belgisch sociale-insluitingsbeleid werd versterkt en geïnstitutionaliseerd. Een laatste procedureel effect is de horizontale coördinatie: door aan de OCM deel te nemen, is er in Wallonië en Brussel een grotere sectoroverschrijdende coördinatie geïnitieerd, geïnspireerd op de 'goede praktijk' in Vlaanderen.

> De OCM speelde een cruciale rol bij het op gang brengen van een cultuur van monitoring en evaluatie van het sociale insluitingsbeleid.

Naast de procedurele effecten, leidt de OCM ook tot substantiële veranderingen in het sociale insluitingsbeleid zelf. Ten eerste zijn er de 'politieke veranderingen': participatie zorgde ervoor dat armoede hoger op de politieke agenda kwam te staan. Een illustratie van een gewijzigde maatregel is de verhoging van de inkomensgarantie voor ouderen tot de armoedegrens. Daarnaast zijn er ook nog cognitieve verschuivingen, maar die zijn moeilijker op te sporen. Toch kan men aantonen dat de OCM kinderarmoede als nieuw thema op de politieke agenda plaatste.

Een hoofdstuk over de armoedetoestand in de Europese Unie mocht in dit boek uiteraard niet ontbreken. Tim Goedemé onderzocht daarom hoe de armoede in de Europese Unie eruit ziet na de uitbreiding en in welke mate de Oost- en West-Europese lidstaten daarin twee verschillende groepen vormen. Hij schetst aan de hand van verschillende armoedematen (directe en indirecte) en verschillende perspectieven op armoedegrenzen (Europees – nationaal) een beeld van armoede in de Europese Unie.

Uit het onderzoek blijkt dat het weinig zin heeft om de Oost-Europese lidstaten als een homogeen blok te beschouwen. Tussen de Oost-Europese lidstaten bestaan er belangrijke verschillen en die verschillen zijn zo groot dat sommigen landen meer gemeen hebben met West-Europese landen. Hij ziet wel dat Letland, Litouwen en in mindere mate Polen een gelijkaardig profiel vertonen: hoge armoederatio's en diepe armoede, vanuit nationaal en Europees perspectief. Daarnaast komt consistente armoede hier ook het vaakst voor. Met betrekking tot de andere Oost-Europese landen is de conclusie genuanceerder; er zijn grote verschillen naargelang van de indicator die wordt gehanteerd en de hoogte van de armoedegrens.

Het valt ook op dat het onderzoek naar een fundamentelere verklaring van armoede in de uitgebreide Europese Unie nog niet ver gevorderd is, in het bijzonder met betrekking tot deprivatie. Er worden wel algemene verbanden gevonden tussen sociale uitgaven en financiële armoede (Cantillon, 2009; Nolan & Marx, 2009), maar daarbij gaat men niet dieper in op belangrijke (Oost-Europese) afwijkingen van dit algemene patroon. Goedemé concludeert dat tot een goede beschrijving van de armoede komen, maar een deel van de uitdaging is. Goede verklaringen vinden voor vastgestelde patronen en daarmee ook de sleutels tot beleidsaanbevelingen om armoede terug te dringen, is duidelijk een andere.

Een volgend hoofdstuk, van de hand van Rita Baeten, gaat na hoe de regels inzake mededinging en vrij verkeer van diensten al dan niet een bedreiging vormen voor de toegankelijkheid van de gezondheidszorgsystemen. Ze illustreert hoe deze regels het overheidsoptreden aan banden legt en de keuzemogelijkheden voor het beleid beperkt. Aangezien het overheidsoptreden in de welzijns- en gezondheidsector erop is gericht om universele toegang tot kwaliteitsvolle zorgen te garanderen, is dit een potentieel probleem. Overheden worden momenteel in het defensief gedrukt en moeten een relatief zware bewijslast aandragen om hun optreden te rechtvaardigen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de ongerustheid en de verwarring in de betrokken sectoren groot is.

Overheden kunnen hun interventies verantwoorden vanuit het algemeen belang. Er moeten echter een aantal voorwaarden worden vervuld, voordat men marktcorrigerende interventies kan rechtvaardigen. Voor wat de mededingingsregels betreft, is het daarbij primordiaal dat de diensten die een opdracht van algemeen belang uitvoeren, hiervoor een formeel mandaat van de overheid krijgen. Bovendien is het essentieel, voor de toepassing van het mededingingsrecht en de regels in verband met het vrij verkeer van diensten, dat regulerend optreden systematisch en consistent op gelijke wijze op alle actoren wordt toegepast. Verder moeten de criteria op basis waarvan beslissingen worden genomen, expliciet en transparant worden opgesteld.

Op dit moment beperkt de Europese Commissie zich grotendeels tot het verduidelijken van de krijtlijnen waarbinnen de lidstaten kunnen opereren. Daardoor blijft er grote onduidelijkheid en de politieke wil om een duidelijk juridisch kader te scheppen voor publieke diensten in het algemeen – en gezondheids- en sociale diensten in het bijzonder – neemt af.

Peter Bursens en Danielle Dierckx gaan in op de vervlechting van de verschillende bestuurslagen in het Europa van vandaag. Door het Europese integratieproces geraken de regionale, federale en Europese bestuurslagen meer verstrengeld, zodanig dat er bijna geen beleidsdomeinen bestaan die exclusief de bevoegdheid zijn van een overheidsniveau. In België is die vervlechting nog tastbaarder, gezien het specifieke duaal federaal systeem. Dit zorgt ervoor dat voor het uitvoeren van de externe bevoegdheden, institutioneel verankerde samenwerkingsrelaties moesten worden opgezet tussen de verschillende beleidsniveaus. Ze leggen zorgvuldig uit hoe dit georganiseerd wordt voor armoedebestrijding.

De gemeenschappelijke Europese indicatoren vormen een belangrijk onderdeel in de OCM sociale inclusie. Rudi Van Dam gaat na of ze de rol die ze bij de aanvang van de Lissabon-strategie kregen toebedeeld, ook gerealiseerd hebben. Indien we de gemeenschappelijke indicatoren evalueren aan de hand van de ambitieuze doelstellingen, die voorop werden gesteld, moeten we stellen dat de indicatoren niet de rol hebben gespeeld die voorzien was. De integratie van de indicatoren in de beleidsvorming is diffuus. Het is niet altijd even duidelijk of het gebruik van de indicatoren rechtstreeks door de OCM, dan wel via andere wegen in de nationale beleidsvorming is binnengeraakt, maar tegelijkertijd is de impact ervan onmiskenbaar. Mogelijk is de impact van de OCM en zijn indica-

toren groter in een land als België, waar er minder ervaring was met *evidence based*-besluitvorming.

> We moeten vaststellen dat de indicatoren niet de rol hebben gespeeld die voorzien was.

In de toekomst zouden de indicatoren een rol moeten spelen in de versterking van de OCM. Het concretiseren van de gemeenschappelijke doelstellingen aan de hand van *targets*, conform de groei- en werkgelegenheidsstrategie, is waarschijnlijk een van de meest wenselijke maatregelen hiervoor. Weliswaar zijn niet alle lidstaten het maken van afspraken rond het gebruik van targets genegen. Er is nood aan het versterken van de analytische instrumenten, onder andere via de verdere ontwikkeling van de gemeenschappelijke indicatoren. Zo zijn er vandaag op drie subdomeinen (sociale inclusie, pensioenen, gezondheid en langetermijnzorg) nog min of meer belangrijke lacunes. Vooral de opvolging van langetermijnzorg blijft een grote uitdaging.

De aanbeveling rond sociale inclusie van oktober 2008 brengt het thema minimuminkomensbescherming weer volop onder de aandacht. Tegelijkertijd confronteert het ons met het feit dat we eigenlijk nog maar weinig weten over niveaus van minimuminkomensbescherming in Europa. Ive Marx en Natascha Van Mechelen geven een overzicht van wat we hierover momenteel weten. Ze bekijken wat de uitdagingen zijn om in de toekomst te komen tot effectieve Europese normen inzake minimuminkomensbescherming. Ze tonen daarin dat de voorbije decennia het beleid in de meeste lidstaten verschoven is, waardoor het sociaal beleid tegelijkertijd multi-instrumenteel en voorwaardelijker is geworden. Het huidige beleid is veel meer geënt op een sociale investeringslogica, waardoor de nood is ontstaan aan bijkomende beleidsvariabelen om de minimuminkomensbescherming adequaat te kunnen meten. De auteurs pleiten voor een indicatorenset die in kaart brengt hoe de verschillende socialezekerheidssectoren – de bijstand, de fiscaliteit en het flankerend beleid – in de praktijk interageren in het geval van welomschreven sociale risico's.

Om een beeld te krijgen van armoede in Europa en om landen onderling te kunnen vergelijken, moet er een consensus zijn over hoe men armoede het best meet. Eurostat maakt schattingen van het aantal personen dat een verhoogd armoederisico heeft. Karel Van den Bosch e.a. stellen in hun bijdrage dat deze methode tekortschiet om armoede op een valide en geloofwaardige manier te meten. Ze bespreken enkele andere manieren om armoedegrenzen te bepalen, maar stellen vast dat deze geen overtuigend alternatief bieden. Ze gaan verder in op de zogenaamde budgetnorm, die een oplossing zou kunnen bieden. Het gebruik van budgetstandaarden is de voorbije decennia meer verspreid geraakt, maar er blijven grote internationale verschillen tussen deze normen. Er is nog een lange weg te gaan alvorens er sprake kan zijn van een Europese budgetnorm. Een eerste ver-

eiste om vooruitgang te boeken in de richting van meer vergelijkbare en meer valide budgetnormen, is de uitwerking van een coherent en substantieel theoretisch kader, waarnaar verwezen kan worden om beslissingen inzake de samenstelling van de korf minder arbitrair te maken.

Ides Nicaise zoekt vervolgens een antwoord op de vraag hoe het komt dat de Lissabon-strategie weinig resultaten kon boeken in de strijd tegen de armoede. Uiteraard hebben exogene factoren, zoals de impact van het internationale terrorisme, de Golfoorlog, het uiteenspatten van de ICT-zeepbel en recenter de zware financiële en economische crisis, een negatief effect gehad. Ook het EU-beleid zelf heeft volgens de auteur bijgedragen tot het uitblijven van een daling van de ongelijkheid en de armoede sinds 2000. De belangrijkste reden daarvoor is volgens hem een gebrek aan coördinatie tussen het algemeen beleid en het sociaal beleid. De vrijemarktlogica van de EU zorgt voor aanzienlijke 'collaterale schade' bij de kwetsbare groepen. Hij illustreert dit aan de hand van drie voorbeelden: de EU-uitbreiding, de liberalisering van de basisdiensten en de Lissabon-strategie. Hoe kan het dan beter? Voor de auteur zijn drie principes belangrijk: een daadwerkelijke 'mainstreaming' van het sociale insluitingsbeleid, een andere strategie van insluiting en een systematischer gecoördineerd beleid.

De mainstreaming van het sociale insluitingsbeleid kan worden gerealiseerd door een armoede-effectenrapportering, die voor nationale en EU-wetten, bij elk voorstel dat op tafel komt, moeten toetsen op potentiële (positieve of negatieve) armoede-effecten.

De huidige armoedebestrijding in de EU vertrekt vanuit een fundamenteel negatieve kijk op mensen in armoede: ze worden ervan verdacht zich te willen nestelen in afhankelijkheid en worden daarom gedwongen om zich in allerlei activeringsprogramma's in te schakelen, met alle perverse gevolgen van dien. Als men mensen in armoede werkelijk wil in staat stellen om actief te participeren aan de samenleving, moet men hen niet het mes op de keel zetten, maar investeren in hun vermogens (in de ruime betekenis van het woord: menselijk, sociaal, cultureel en materieel kapitaal). Dit is dan ook een pleidooi voor een sociale investeringsstaat, die investeert in welvaart en sociale cohesie op de lange termijn.

Een gecoördineerd beleid van sociale minimumstandaarden zou daarnaast de verschillende basisrechten moeten waarborgen: een huisvestingsbeleid dat een einde stelt aan dakloosheid, een recht op betaalbare en kwaliteitsvolle gezondheidszorg voor iedereen, de garantie dat elk huishouden toegang heeft tot kwaliteitsvolle diensten van algemeen nut.

'Flexicurity' wordt beschouwd als een van de basispijlers van de Europese Werkgelegenheidsstrategie. Maar gaan arbeidsflexibiliteit en -zekerheid wel samen? Annelies Debels en Jos Berghman onderzochten de gevolgen van tijdelijke arbeid in de verschillende EU-landen. Daaruit bleek dat in alle landen tijdelijke werknemers een groter armoederisico lopen dan vaste werknemers. In de zuiderse variant van de welvaartsstaat is dit armoedecijfer het hoogst. Wellicht heeft dit te maken met de minder goed functionerende arbeidsmarkt in deze landen en de soms rudimentaire en fragmentarische sociale voorzieningen. Debels en

Berghman toonden ook aan dat een transitie van een tijdelijke naar een vaste job het risico op armoede meestal significant reduceert. Omgekeerd betekent dit dat een tijdelijke job in vergelijking met een vaste job het risico op armoede voor de werknemer gevoelig verhoogt. De grootste verschillen tussen tijdelijke en vaste werknemers werden gevonden in Ierland en in de zuiderse landen. In het licht van het 'flexicurity'-debat, kunnen tijdelijke jobs dan ook bezwaarlijk afdoende 'flexicurity-instrumenten' worden genoemd.

> In alle landen lopen de tijdelijke werknemers een groter armoederisico dan vaste werknemers.

Tegelijk toonden de bevindingen aan dat een ondersteunende huishoudelijke context belangrijk kan zijn om armoede bij tijdelijke werknemers te reduceren. Tegen de verwachtingen in werden daarbij in de zuiderse landen en in Ierland kleinere of zelfs geen effecten gevonden van een tijdelijke job op armoede in huishoudens zonder bijkomende werkenden. Dit was wellicht het gevolg van een selectiemechanisme, waarbij enkel tijdelijke werknemers met een voldoende hoog inkomen in staat zijn om zelfstandige huishoudens te vormen.

Kinderarmoede werd in België als centraal thema naar voren geschoven voor het Europees Jaar van de Bestrijding van Armoede en Sociale Uitsluiting. Katrien De Boyser gaat dieper in op deze problematiek. Uit onderzoeken van de voorbije jaren blijkt dat wie de kindertijd in extreme armoede doorbracht of als kind langdurige armoede-episodes doormaakte, een significant hoger risico heeft om op volwassen leeftijd ook in armoede te leven. Armoede en de ermee gepaard gaande vormen van deprivatie hebben in de eerste levensjaren een significant belangrijkere impact op het latere welslagen, dan wanneer armoede pas in de latere kinderjaren of de adolescentie opduikt. Recent kwamen wetenschappers tot de vaststelling dat een vroege levensfase (van 0 tot 3, en bij uitbreiding tot 6 jaar) cruciaal is voor de onderwijsloopbaan. In deze fase zijn kinderen nog zeer vatbaar voor en hebben ze nood aan adequate cognitieve stimuli. Het beleid speelt maar in beperkte mate in op deze ontwikkelingsfase. De overheid is zich onvoldoende bewust van het potentiële belang van vroegtijdige ondersteuning van kansarme gezinnen en hun baby's, peuters en kleuters. In andere landen (zoals Nederland, Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk) is het beleidsproces al langer bezig en daaruit kunnen lessen worden getrokken voor Vlaanderen.

Thuisloosheid, ook een prioriteit van het Belgisch voorzitterschap van de EU in 2010, is het onderwerp van de bijdrage van Freek Spinnewijn en Lize Van Dijck. Thuisloosheid is geen eenduidig fenomeen. FEANTSA ontwikkelde een typologie waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen mensen zonder dak ('roofless'), mensen zonder huis ('houseless'), mensen in zeer onzekere huisvesting ('insecurely housed') en ten slotte zeer slecht gehuisveste mensen ('inadequately housed'). Een minderheid van de Europese lidstaten heeft vandaag een aparte

beleidsstrategie rond thuisloosheid ontwikkeld, hoewel net deze lidstaten de beste resultaten halen. Wel neemt de ambitie om iets aan thuisloosheid te doen de laatste jaren in verschillende landen toe. Niet elke strategie is echter even doeltreffend en om die reden ontwikkelde FEANTSA een aantal jaar geleden een toolkit met tien dimensies waaraan de doeltreffendheid van een strategie kan worden gemeten. Die tien dimensies zijn: op empirische kennis gebaseerd, omvattend, gebaseerd op mensenrechten, bottom-up, duurzaam, participatief, behoeftegebaseerd, wettelijk vastgelegd, pragmatisch en met een multidimensionele aanpak. Niet elk land scoort even goed op al deze dimensies en naargelang van de dimensie is een land eerder een voorloper of een achterblijver.

Hoewel de Europese Unie niet bevoegd is om bindende verplichtingen op te leggen aan de lidstaten in verband met hun beleid voor thuislozen, kan ze in het kader van de Open Coördinatiemethode (OCM) de lidstaten aanmoedigen en ondersteunen om hun beleid rond thuisloosheid te versterken. Door de Europese strategie voor sociale insluiting is thuisloosheid wel in bijna alle lidstaten op de politieke agenda geplaatst.

2009 is een thematisch focusjaar rond thuisloosheid, waardoor de verschillende lidstaten een rapport moeten schrijven over dit onderwerp, dat dan door de Europese Commissie aan een grondige analyse wordt onderworpen. Die analyse moet dan leiden tot een aantal beleidsaanbevelingen, die worden opgenomen in het Gezamenlijk Verslag over sociale bescherming en sociale inclusie. Dit wordt – als alles goed gaat – door de Europese Lenteraad in maart 2010 aangenomen. Het zou het begin kunnen worden van een strategischer en ambitieuzere aanpak van thuisloosheid in de Europese Unie.

We besluiten met een apart hoofdstuk met het belangrijkste cijfermateriaal inzake armoede en sociaal beleid voor de EU en zijn lidstaten. Uit de vorige hoofdstukken onthouden we dat meten, weten is; we leveren voor de geïnteresseerden alvast het nodige materiaal.

NOTEN

1. Het volgende Belgische EU-voorzitterschap is in de tweede helft van 2010.
2. De mutidimensionele invulling van armoede is duidelijk aanwezig in de definitie die in het 'Joint report' van 2004 werd geformuleerd. "*People are said to be living in poverty if their income and resources are so inadequate as to preclude them from having a standard of living considered acceptable in the society in which they live. Because of their poverty they may experience multiple disadvantages through unemployment, low income, poor housing, inadequate health care and barriers to lifelong learning, culture, sport and recreation. They are often excluded and marginalized from participating in activities (economic, social and cultural) that are the norm for other people and their access to fundamental rights may be restricted*".

HOOFDSTUK 1

Europa en armoedebestrijding: open coördinatie als methode

Hendrik Vos en Petra Debusscher

1. Inleiding

De Europese Unie wordt niet zo snel in verband gebracht met een armoedebeleid. Ze is in de eerste plaats een grote markt, met geleidelijk, voorlopig heel bescheiden, ook enkele andere aspiraties, bijvoorbeeld op het vlak van buitenlands beleid of sociaal beleid.

Het idee dat de Unie op sociaal vlak maar pover presteert, is wijdverbreid. Het gebrek aan een 'sociaal Europa' zou meegespeeld hebben in het Nederlandse en vooral het Franse 'neen' tegen het Grondwettelijk Verdrag in 2005. In deze bijdrage staan we eerst stil bij dit zwakke sociaal imago. Toch is sociale politiek niet helemaal afwezig in de Europese Unie. In het tweede deel geven we aan op welke manier de Unie stilaan toch een zekere vorm van sociale politiek is gaan voeren. Daarna bekijken we meer in detail de Open Coördinatiemethode: het is deze methode die sinds enkele jaren een belangrijke plaats heeft veroverd in de ontwikkeling van de Europese economische en sociale politiek. Het gaat om een besluitvormingsproces dat een sterk vrijwillig karakter heeft en dus verschilt van de 'harde regelgeving' die traditioneel gebruikt wordt om Europese beleidsdoelstellingen te realiseren. In het volgende deel hebben we het expliciet over het armoedebeleid, dat grotendeels gevoerd wordt via deze 'softe' methode. Ten slotte evalueren we de methode en formuleren we enkele suggesties.

2. Een zwak sociaal imago

Lidstaten zijn over het algemeen nogal terughoudend om de Europese instellingen uitgebreide bevoegdheden te geven op sociaal vlak. Dit heeft onder meer een praktische oorzaak: na de Tweede Wereldoorlog bouwden de verschillende Europese landen elk een eigen stelsel van sociale bescherming uit, met telkens andere klemtonen en andere organisatievormen. Dat resulteerde in de bekende welfare regimes van Esping-Andersen. Het op Europees vlak harmoniseren van al

deze verschillende nationale modellen is in de praktijk waarschijnlijk onmogelijk geworden.

> Het harmoniseren van de verschillende nationale sociale beschermingssystemen op Europees niveau is in de praktijk waarschijnlijk onmogelijk geworden.

Sociale politiek heeft onvermijdelijk ook een sterk herverdelende component. Het budget van de Europese Unie is relatief gezien echter zeer beperkt: het gaat om amper 1% van het Europese BBP. Ter vergelijking: de lidstaten werken met budgetten die variëren van 33% tot 55% van hun BBP. Een ambitieus herverdelingsbeleid op Europees niveau is in feite dan ook onmogelijk. Het politieke draagvlak om de Unie meer middelen te geven, is uiterst beperkt en niets wijst erop dat dit in de nabije toekomst zal veranderen.

Het zwakke sociale imago dat de Unie heeft, wordt nog versterkt doordat het Europees beleid in andere domeinen (zoals het interne markt- of muntbeleid) in verband wordt gebracht met negatieve sociale gevolgen; terecht of ten onrechte. De Europese marktintegratie zet de nationale welvaartssystemen onder druk, wordt wel beweerd. In de praktijk kunnen Europese regels die de interne markt of de muntunie willen bevorderen, immers botsen met de sociale bescherming die door de lidstaten werd uitgewerkt. Dat komt onder meer omdat Europees recht een directe werking heeft en voorrang krijgt op het nationale recht.

Precies omdat de Unie een interne markt wordt, verliezen de lidstaten steeds meer het recht om autonoom marktcorrigerend op te treden. Goederen die in een andere lidstaat geproduceerd zijn, kunnen aan de grens niet worden tegengehouden omdat ze zogezegd in minder gunstige sociale omstandigheden zijn vervaardigd. Bedrijven uit lidstaten met een sterk uitgewerkte sociale bescherming (waaraan een prijskaartje vasthangt) moeten concurreren met bedrijven uit andere lidstaten met een minder uitgewerkte sociale bescherming. Dus kunnen lidstaten onder druk gezet worden om de sociale lasten te beperken. Als een Europese aanpak afwezig is, of slechts minimaal wordt ingevuld, dan dreigt dit negatieve sociale gevolgen te hebben.

Vakbonden en sociale organisaties zijn bezorgd over de ideologische beleidskeuzes van de Unie: het vrijmaken van de markten leidt onder meer tot liberaliseringsgolven in sectoren die traditioneel door de overheid werden gecontroleerd: telecommunicatie en post, spoorwegen en andere vormen van openbaar vervoer, energie, sociale dienstverlening. In deze en andere sectoren van ‘algemeen belang’ kunnen ontslagen vallen en er wordt geargumenteerd dat de dienstverlening er niet noodzakelijk op verbetert.

Ook op andere vlakken kan de Europese integratie een impact hebben op de sociale politiek van de lidstaten. De criteria die moeten gehaald worden om te kunnen toetreden tot de muntunie, vragen drastische besparingen in de meeste lidstaten, waarbij ook de sociale sector zijn duit in het zakje moet doen. In het

kader van het Stabiliteitspact zijn lidstaten verplicht om hun begrotingstekort te beperken, ook nadat ze de euro hebben ingevoerd. In sommige gevallen leidt ook dit tot besparingen in de sociale politiek.

Daarnaast moet de Europese Centrale Bank in haar beslissingen over de muntpolitiek vooral oog hebben voor het bestrijden van inflatie; dat is zo vastgelegd in de Verdragen. Deze doelstelling kan echter botsen met andere bekommernissen, zoals het aanzwengelen van nieuwe investeringen (en dus de creatie van werkgelegenheid).

En dan zijn er nog meer indirecte gevolgen van Europese beleidskeuzes. Zo heeft de Europese Unie de opkomst en de vlotte, grensoverschrijdende werking van private verzekeringsmaatschappijen zeker gestimuleerd. Deze maatschappijen concentreren zich uiteraard op de meest winstgevende segmenten van wat in sommige lidstaten voordien uitsluitend via de nationale sociale politiek werd geregeld, zoals (aanvullende) pensioenen, of bepaalde types van levensverzekering. Als de meest winstgevende takken voortaan door de private sector worden geregeld, dan kan dat de financiële basis van de sociale politiek ondergraven.

Tussen sociale bekommernissen en marktbevordering bevindt er zich een grens waar conflicten mogelijk zijn. Waar de grens precies wordt getrokken, is in principe het voorwerp van politieke strijd. Maar omdat de EU vooral bevoegd is voor marktbevordering en niet de bevoegdheid of de kracht heeft om even sterk te presteren in het veld van de sociale bekommernissen (dat aan de lidstaten wordt overgelaten), is het politieke tegengewicht per definitie beperkt. Anders gezegd: de EU doet haar job door de markt te realiseren en moet verdragsrechtelijk gesproken niet onmiddellijk rekening houden met een eventuele 'sociale grens'. Terwijl de Unie meer en meer een markt wordt, zijn er dus onvoldoende beleidsinstrumenten om die ene markt ook op een sociaal gecorrigeerde manier te laten functioneren.

3. Sociale politiek in Europa

Het lijdt weinig twijfel dat het vrijmaken van de markten in Europa vlotter is verlopen dan het aanbrengen van (sociale) correcties. Toch is er in de loop van de voorbije decennia wel degelijk een Europees sociaal beleid uitgebouwd, hoewel dit op sommige terreinen sterker gebeurde dan op andere. Vooral waar het gaat om arbeidsgerelateerde aspecten, is er in de loop der jaren een behoorlijke sokkel van Europese regelgeving ontwikkeld.

Het Verdrag van Rome creëerde nochtans niet onmiddellijk veel mogelijkheden om sociaal beleid op Europees niveau te harmoniseren. Frankrijk had daar tijdens de onderhandelingen wel op aangedrongen. In vergelijking met andere lidstaten had Frankrijk op dat moment immers al een vrij sterk uitgewerkte sociale bescherming, met onder meer regels die gelijke betaling van mannen en vrouwen voorschreven. In een ééngemaakte markt vreesde Frankrijk met een concurrentieel nadeel te worden geconfronteerd, als er geen minimumafspraken zouden worden gemaakt die voor alle lidstaten zouden gelden.

3.1 Gelijke kansen

Het oorspronkelijke EEG-verdrag bevatte, op aandringen van Frankrijk, dan toch een aparte titel Sociale Politiek. De artikelen die hieronder vermeld waren, zouden later als kapstok dienen voor een begin van een gemeenschappelijk sociaal beleid. In het toenmalige artikel 117 erkenden de lidstaten de noodzaak van betere arbeidsvoorwaarden voor werknemers, maar – zo werd er in één adem aan toegevoegd – als Europa één markt wordt, dan zullen die betere arbeidsvoorwaarden daar ook wel vanzelf uit voortvloeien. Een actief ingrijpen werd dus niet meteen gepropageerd. In artikel 118 werd samenwerking tussen de lidstaten aangemoedigd, onder meer op het vlak van werkgelegenheid, beroepsopleiding en sociale zekerheid. De Commissie zou ter zake 'studies verrichten' en 'adviezen uitbrengen', maar van regelgeving of harmonisering was opnieuw geen sprake. De artikelen 119 en 120 waren destijds wel al preciezer: lidstaten zouden gelijke beloning tussen man en vrouw moeten verzekeren én betaalde vakantie in stand houden. Ook artikel 121 behandelde een specifieke problematiek, namelijk de sociale zekerheid van 'migrerende werknemers' (zoals grensarbeiders). Om het vrije verkeer van werknemers te vergemakkelijken, konden er met unanimiteit onder de lidstaten regels worden afgesproken. Artikel 122 zei ten slotte dat de Commissie jaarlijks aan het Parlement moest rapporteren over de sociale toestand in de Gemeenschap.

Het is vooral de verwijzing naar de gelijkheid tussen man en vrouw die de basis vormde voor het Europees sociaal beleid. Toch gebeurde dat niet onmiddellijk. Het was pas na enkele arresten van het Hof van Justitie dat de Europese Commissie het verdragsartikel begon te gebruiken om voorstellen tot concrete wetgeving te formuleren, gericht op een gelijkere behandeling van mannen en vrouwen. Er kwam een richtlijn inzake gelijk loon voor gelijk werk (1975), een richtlijn inzake toegang tot het arbeidsproces, beroepsopleiding, promoties en arbeidsvoorwaarden (1976) en een richtlijn inzake gelijkheid op het gebied van de sociale zekerheid (1979). Het Hof van Justitie bleef de neiging vertonen om de Verdragen zeer breed te interpreteren, waardoor ook meer indirecte ongelijkheden tussen man en vrouw onder Europees vuur lagen. Vele lidstaten moesten hun wetgeving, onder meer op het vlak van de pensioenen, grondig aanpassen. Daarnaast gingen vanaf 1982 ook Europese actieprogramma's van start die bijvoorbeeld subsidies verleenden voor kinderopvang of voor opleidingen voor beroepen waar vrouwen ondervertegenwoordigd waren.

Het principe van gelijkheid tussen mannen en vrouwen is intussen in de Europese Unie een fundamenteel sociaal recht geworden dat moet worden gegarandeerd in alle beleidsdomeinen en binnen alle pijlers van de Unie. Elke vorm van discriminatie tussen man en vrouw is in principe verboden.

> Elke vorm van discriminatie tussen man en vrouw is binnen de EU in principe verboden.

3.2 Coördinatie sociale zekerheid

Veel andere Europese wetgeving met een sociale dimensie kwam er gedurende lange tijd niet, behalve dan om de interne markt behoorlijk te doen functioneren. Een bewuste sociale agenda moet daar dus niet achter worden gezocht. De rechtsbasis hiervoor lag in artikel 51 EEG: "De Raad stelt met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie de maatregelen vast welke op het gebied van de sociale zekerheid noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers [...]". Zo werden er al in het begin van de jaren zeventig afspraken gemaakt in verband met het op elkaar afstemmen van socialezekerheidsregels voor grensarbeiders en voor werknemers die tijdens hun loopbaan in verschillende lidstaten actief zijn. Het gaat dan onder meer om afspraken over de opbouw van pensioenrechten en andere socialezekerheidsrechten (Tot welk nationaal systeem draagt men bij? Hoe kan men aanspraak maken op rechten als men intussen in een ander land verblijft?). De Europese afspraken zouden de wirwar aan bi- en multilaterale socialezekerheidsverdragen die tussen de afzonderlijke lidstaten bestonden, moeten vervangen.

3.3 Veiligheid en gezondheid

De eerste grondige Europese verdragswijziging, de Europese Akte, zorgde in het midden van de jaren tachtig voor een doorbraak inzake sociale politiek. De initiële motivatie had opnieuw te maken met het goed functioneren van de interne markt. De Europese Akte wilde immers een verdragsrechtelijk kader creëren dat nodig was om tegen eind 1992 een werkelijke interne markt tot stand te brengen. Dit impliceerde dat ook meer verdoken barrières zouden moeten verdwijnen. Onder impuls van onder meer toenmalig Commissievoorzitter Jacques Delors kwamen daarmee ook sociale thema's op tafel. Lidstaten zouden immers de grenzen gesloten kunnen houden met als motivatie dat bepaalde goederen in andere lidstaten op een sociaal onaanvaardbare manier werden geproduceerd. Dus, zo was de redenering, is het aangewezen om op Europees vlak minimumregels af te spreken inzake productieprocessen. Op die manier zou er een gelijk speelveld, een *level playing field*, ontstaan en zouden lidstaten geen legitieme reden meer hebben om het vrij verkeer te belemmeren. Daarom werd in het Verdrag de mogelijkheid gecreëerd om een Europese wetgeving te maken inzake veiligheid en gezondheid op de werkplaats. Voor de besluitvorming was zelfs geen unanimiteit meer vereist: een gekwalificeerde meerderheid onder de lidstaten zou volstaan om bindende regels te maken. Deze ogenschijnlijk nogal technische verdragsbepaling werd – enigszins tegen de verwachtingen in – een breekijzer, waarmee heel wat vergaande sociale regelgeving tot stand is gekomen. De Commissie agendeerde vanaf het eind van de jaren tachtig talrijke voorstellen die al bij al vrij vlot werden goedgekeurd. Zo kwamen er minimale veiligheidsnormen voor werknemers die werden blootgesteld aan lawaaihinder, aan asbest of aan chemische stoffen, regels voor bouwplaatsen of in verband met veiligheidssignalering.

Stilaan werd ook duidelijk dat de sociale partners een belangrijke rol konden spelen bij de totstandkoming van sociale regelgeving. De Commissie betrok hen immers intens bij de consultatieprocessen, ook voordat de wetgevingsvoorstellen formeel werden ingediend. Vooral de vakbonden, verenigd in de European Trade Union Confederation (ETUC), waren enthousiast. De werkgevers, in de eerste plaats UNICE (intussen Business Europe) en de werkgevers uit de openbare sector (CEEP), namen uiteindelijk ook deel aan het overleg om een stem in het debat te houden.

Daarnaast bleek de Commissie, geholpen door het Hof van Justitie, ook de neiging te vertonen om 'veiligheid en gezondheid' ruim te interpreteren. Er kwamen regels die voorzagen in minimale rechten voor tijdelijke werknemers (1991) en in 1992 kwam er de "Richtlijn ter bescherming van werkneemsters tijdens de zwangerschap, na de bevalling en tijdens de lactatie" (sic). In 1993 kwam er ook een eerste regeling in verband met de organisatie van de arbeidstijd.

3.4 **Sociaal Protocol en sociale dialoog**

Het Sociaal Handvest uit 1989 omschreef 'veiligheid en gezondheid' wat ruimer dan in de Europese Akte en formuleerde de man-vrouw gelijkheid algemener, dus niet enkel meer met betrekking tot loon. Dit vormde een nieuwe bevestiging van de ruimere interpretatie die in de praktijk gangbaar was. In beide domeinen voorzag het Sociaal Handvest in de mogelijkheid om met gekwalificeerde eerderheid te stemmen. Het Handvest vermeldde ook andere domeinen die onder de stemming bij gekwalificeerde meerderheid zouden vallen: informatie en consultatie van werknemers en integratie van uitgeslotenen. Met unanimiteit konden er bovendien beslissingen worden genomen met betrekking tot sociale zekerheid, bescherming van werknemers bij het einde van hun contract, collectieve belangenverdediging, tewerkstelling van buitenlanders en financiering van specifieke werkgelegenheidsinitiatieven. Tegelijk werden expliciet enkele domeinen aangeduid waar de Europese instellingen geen initiatieven zouden nemen: loon, recht op vereniging, recht op staking en organisatie van lock-out.

Het was de bedoeling om het Sociaal Handvest op te nemen in het Verdrag van Maastricht. Daardoor zou het meer worden dan een soort principsverklaring en ook echt bindend zijn. Maar dit bleek onaanvaardbaar voor Groot-Brittannië. Uiteindelijk werd het als een Protocol toegevoegd aan het Verdrag, bindend voor alle andere lidstaten. Met het Verdrag van Amsterdam, in 1997, zou ook Groot-Brittannië het Sociaal Handvest onderschrijven waardoor dit Protocol een integraal onderdeel van het Verdrag zelf zou worden.

De betrokkenheid van de sociale partners bij de totstandkoming van sociale wetgeving werd in Maastricht ook verdragsrechtelijk verankerd: het 'eurocorporatisme'. Dit is een unieke Europese besluitvormingsprocedure (EG-Verdrag, art. 138-139): als de Commissie van plan is om een voorstel te lanceren inzake sociale politiek, dan worden de sociale partners geraadpleegd. Als de werknemers- en

werkgeversorganisaties dat wensen, dan kunnen zij zelf eerst trachten om onderling een overeenkomst te sluiten. Het normale wetgevingstraject wordt dan gedurende negen maanden (eventueel verlengbaar) opgeschort. Als zij erin slagen om een sociaal akkoord te sluiten, dan moet dit enkel nog door de Raad bekrachtigd worden; in principe via stemming bij gekwalificeerde meerderheid, tenzij het om een domein gaat waarvoor het Verdrag expliciet stemming bij unanimiteit voorziet. Deze procedure werd onder meer gebruikt om de richtlijn over ouderschapsverlof tot stand te brengen.

Het Verdrag van Amsterdam bracht, behalve de volwaardige opname van het Sociaal Handvest in het Verdrag zelf, op sociaal vlak nog een belangrijke nieuwigheid, namelijk de toevoeging van een titel over werkgelegenheid. Dit wordt hieronder apart behandeld, bij het deel over de Open Coördinatiemethode. Het Verdrag van Nice, dat in 2000 werd onderhandeld, leverde niet zoveel nieuws op. Europa kreeg wel de bevoegdheid om initiatieven te nemen inzake de bestrijding van sociale uitsluiting en de modernisering van de socialezekerheidsstelsels. Ook hier wordt Open Coördinatie als besluitvormingsmethode naar voor geschoven.

3.5 Sociale wetgeving in de jaren negentig en later

Een van de bekendste Europese sociale wetten waartoe na Maastricht nog besloten werd, is de zogenaamde Renaultrichtlijn. De onverwachte aankondiging van de sluiting van de Renaultfabriek in Vilvoorde (1997) leidde in 2002 tot een Europese richtlijn die verplichtingen inzake overleg met werknemers oplegt aan bedrijven met minstens vijftig werknemers. Een plan om over te gaan tot collectief ontslag moet eerst aan de werknemers worden voorgelegd, ze moeten de kans hebben om alternatieven te formuleren voor de beslissing formeel kan worden genomen.

Ook de antidiscriminatiewetgeving werd in de jaren negentig opmerkelijk aangescherpt. Als het gaat over de arbeidsmarkt is ook discriminatie op grond van etnische afkomst, godsdienst, seksuele voorkeur, handicap of leeftijd verboden. Begin 2008 ontstond er discussie over de vraag of het niet-discriminatiebeleid door de Europese Unie gewaarborgd moet worden op alle andere terreinen van het maatschappelijk leven; dus ook buiten de sfeer van de arbeidsmarkt, zoals in het onderwijs of bij de toegang tot diensten. In juli 2008 lanceerde Europese Commissie een voorstel voor een richtlijn waarbij gelijke behandeling zich ook buiten de werkplek moet uitstrekken. Discriminatie op grond van leeftijd, handicap, seksuele geaardheid, godsdienst of overtuiging zou daarmee verboden worden, als ten minste het Europees Parlement en de Raad instemmen met de voorstellen van de Commissie.

Voor het overige blijft het aantal werkelijk nieuwe sociale initiatieven in de jaren negentig en nadien, eerder beperkt. De politieke wil om de Unie actie te laten ondernemen in nieuwe sociale domeinen is zeer beperkt. De uitbreiding van de Unie naar Centraal- en Oost-Europa heeft er bovendien toe geleid dat er lidsta-

ten bijkwamen die al behoorlijk wat moeite hadden met de implementatie van de bestaande sociale regels en zeker niet staan te springen voor nieuwe harde regels inzake sociale politiek. Ook met het Verdrag van Lissabon zal de Unie niet over een ruimere rechtsbasis beschikken voor het voeren van een sociaal beleid.

3.6 **Herverdeling: fondsen en subsidies**

Zoals hierboven geschreven, is het budget van de Unie erg beperkt. Dat hypothekeert al onmiddellijk de mogelijkheden om op Europees niveau een sterk herverdelend beleid te voeren. Toch zijn er enkele fondsen en subsidies waarmee bepaalde vormen van sociale politiek kunnen worden ondersteund. In het Verdrag van Rome was de oprichting van een Europees Sociaal Fonds (ESF) al vermeld. De eerste bedoeling van het Fonds was om mobiliteit van werknemers te stimuleren. Het Fonds kon beroepsopleidingen en herscholingsprogramma's financieren. Bij opeenvolgende hervormingen werd het ESF, net als de andere structuurfondsen (die pas later werden opgericht), doelgerichter: projecten van het ESF moesten meer gefocust worden op risicogebieden of risicogroepen (zoals jongeren, of oudere werklozen, vrouwen op de arbeidsmarkt,).

In België werden met ESF-subsidies projecten gefinancierd om laaggeschoolde jongeren meer kansen te bieden op de arbeidsmarkt door hen deeltijds te laten werken en deeltijds te laten studeren. Een ander project had betrekking op de tewerkstelling van ex-gedetineerden. De omvang van het ESF is steevast toegenomen en bedraagt nu ongeveer 10% van het Europese budget, dus iets meer dan tien miljard euro per jaar.

Naast het ESF is er voor de periode 2007-2013 ook het PROGRESS-programma. Met een jaarlijks budget van ruim honderd miljoen euro worden initiatieven ondersteund die een duidelijke Europese dimensie hebben, zoals studies over veiligheid en gezondheid.

Van recente datum is de oprichting van een 'Globaliseringsfonds'. Regio's die hard getroffen worden door de negatieve gevolgen van de globalisering (zoals wanneer een groot bedrijf in de Unie de deuren sluit en zijn productie verplaatst naar een ander werelddeel), kunnen sinds 2007 op financiering rekenen om de gevolgen zo beperkt mogelijk te houden. Er kan jaarlijks voor maximum vijfhonderd miljoen euro verdeeld worden. In de loop van het eerste jaar werd er ongeveer tweeëntwintig miljoen euro gespendeerd.

Ook elders in de Europese begroting treffen we uitgaven aan met een sociale component. Zo wordt er met Europese gelden onderzoek verricht in verband met volksgezondheid (bijvoorbeeld onderzoek naar pandemieën, naar AIDS of naar de risico's van nanotechnologie). In de periode 2007-2013 wordt jaarlijks vijftig miljoen euro besteed om data te verzamelen in verband met de gezondheidspolitiek of om informatie uit te wisselen. Grote campagnes tegen obesitas of drugmisbruik worden eveneens vanuit de Europese begroting opgezet en gefinancierd.

4. Open Coördinatie: pek en veren als instrument

Hierboven hebben we vastgesteld dat er doorheen de jaren wel sociale wetgeving tot stand is gekomen, maar dat die heel sterk geïnspireerd werd vanuit het interne marktdenken: de behoefte (in zekere mate) aan een *level playing field* leidde tot regels in verband met veiligheid en gezondheid op de werkplek en een verbod op discriminatie. Andere sociale domeinen (werkgelegenheid, pensioenen, armoedebestrijding) blijven daarmee buiten beeld. De politieke wil en daarmee ook de verdragsbasis ontbreken om hier een krachtig Europees beleid te ontwikkelen.

Toch worden ook buiten het domein van de markt de verschillende Europese lidstaten met gelijkaardige problemen geconfronteerd. Dit besef heeft aanleiding gegeven tot de ontwikkeling van een alternatieve besluitvormingsmethode in de Europese politiek. Deze methode, die overigens geen uitvinding is van de Europese Unie,[1] wordt de Open Coördinatiemethode genoemd. Het gaat om een soort van *soft law* waarbij de lidstaten worden gestimuleerd om bepaalde, welomschreven doelstellingen te behalen. Anders dan bij de klassieke 'harde' wetgeving, worden lidstaten niet geconfronteerd met sancties van het Hof van Justitie als zij de doelstellingen niet realiseren. Wel worden de regeringen van de lidstaten die slecht presteren publiek te kijk gezet voor de andere lidstaten én voor hun eigen bevolking. Het is dus een soort 'name-blame-shame'-benadering.

Een eerste duidelijke toepassing van deze techniek in de Europese politiek gebeurde in het werkgelegenheidsbeleid.[2] In de tweede helft van de jaren negentig werd met het Verdrag van Amsterdam voor het eerst expliciet een hoofdstuk over werkgelegenheid in de Verdragen opgenomen. De Europese instellingen kregen evenwel niet de bevoegdheid om op dit vlak harde regels te maken. Lidstaten kunnen dus niet gedwongen worden om bijvoorbeeld hun werkloosheidscijfer via deze of gene maatregel te laten dalen. Wel worden er doelstellingen bepaald (richtsnoeren), die de lidstaten zouden moeten nastreven. Elke lidstaat moet jaarlijks een verslag opmaken en op basis daarvan krijgt hij een aantal 'aanbevelingen'. Men gaat ervanuit dat de lidstaat daarvan zal leren en alles in het werk zal stellen om toch maar de richtsnoeren te halen.

Sinds de Europese Raad in het voorjaar van 2000 te Lissabon een akkoord bereikte over de doelstelling om de Europese economie tegen 2010 om te vormen tot de meest dynamische en competitieve kenniseconomie ter wereld (het zogenaamde Lissabon-proces), is deze zachte manier van regelgeving verder doorgedrongen in de Europese beleidsvorming. De methode wordt sindsdien toegepast in verband met onderzoek en ontwikkeling, informatiemaatschappij, industriebeleid en onderwijs. Doorheen de jaren werden, als onderdeel van een Europese Sociale Agenda, ook de strijd tegen de sociale uitsluiting, de pensioenproblematiek en zelfs onderdelen van het gezondheidszorgbeleid toegevoegd aan het lijstje van domeinen waar de Open Coördinatiemethode kan worden gehanteerd. De concrete doelstellingen die als indicatoren worden gebruikt, hebben betrekking op armoedecijfers of op het aantal oudere werklozen of jongeren zonder opleiding. Telkens worden streefcijfers naar voor geschoven, maar het is aan de lidstaten zelf om ze te realiseren.

Samengevat komt de methode[3] dan ook neer op een techniek waarbij er op Europees niveau gezamenlijke doelstellingen worden afgesproken ('*benchmarking*'), die meestal heel concreet de vorm van indicatoren aannemen. De lidstaten zijn vrij om te bepalen hoe ze die doelstellingen realiseren. Jaarlijks (of twee- of driejaarlijks) rapporteren ze daarover. Ze worden ertoe aangemoedigd om een zo breed mogelijk binnenlands draagvlak te creëren voor hun beleid en dus overleg te organiseren met het maatschappelijke middenveld. In werkgroepen en comités wisselen de lidstaten informatie uit en ze houden elkaar in de gaten ('*peer pressure*'). Als de doelstellingen niet gerealiseerd worden, dan volgen er geen sancties door de Commissie of het Hof van Justitie. Wel worden er door de Commissie scoreborden bijgehouden, waardoor lidstaten met elkaar vergeleken kunnen worden. Op de Europese Raad worden (een aantal van) deze scoreborden besproken, vaak onder media-aandacht. Er wordt verondersteld dat deze *name-blame-shame*-strategie de lidstaten die onderaan bengelen ertoe zal aanzetten om bij te benen. De methode impliceert in vele gevallen ook het opstellen van een lijst van goede voorbeelden ('*best practices*') en het ontwikkelen van een leerproces: in *peer reviews* bekijken experts uit de verschillende lidstaten elkaars prestaties en trekken lessen uit de aanpak van de andere lidstaten. In regelmatige rapporten wordt een en ander samengevat.

Landen die de doelstellingen niet halen, riskeren dus geen veroordeling door het Hof omwille van hun slechte prestaties, maar wel pek en veren; zo wordt althans verondersteld. Hoewel deze methode sinds de jaren negentig aan populariteit won, is de effectiviteit ervan nog niet overtuigend aangetoond. Integendeel, evaluaties wijzen eerder op teleurstellende resultaten.[4] In België had in 2007 34,4% van de 50-plussers en 55,3% van de vrouwen een baan. De totale tewerkstellingsgraad bedroeg 62%. Deze cijfers zijn weliswaar een verbetering ten opzichte van de situatie in 2000 (toen 26,3% van de 50-plussers en 51,5% van de vrouwen een baan had en er een totale tewerkstellingsgraad was van 60,5%), maar blijven ver onder de Europese doelstelling, die zegt dat 50% van de 50-plussers een baan moet hebben, dat minstens 60% van de vrouwen moet tewerkgesteld zijn en dat 70% van de actieve bevolking aan de slag moet zijn.

> Zachte dwang lijkt lidstaten niet te overtuigen om hun beleid te heroriënteren om de Lissabon-doelstellingen te realiseren.

Zachte dwang lijkt lidstaten niet te overtuigen om hun beleid te heroriënteren om de doelstellingen te realiseren. Bovendien werkt de *peer pressure* niet zoals verhoopt: lidstaten sturen elkaar niet snel met pek en veren het veld in. Ze vrezen immers dat ze een volgende keer zelf het deksel op de neus kunnen krijgen. Ook in de Europese Raad, waar de regeringsleiders verschillende domeinen bespreken die via de Open Coördinatiemethode worden aangepakt, zijn de lidstaten meestal lief voor elkaar.

Het 'democratisch gehalte' van de methode wordt soms op de korrel genomen: het Europees Parlement wordt in het hele verhaal nauwelijks gehoord. En ook binnen de lidstaten wordt het proces vooral gestuurd en opgevolgd vanuit de uitvoerende macht. Ondanks deze bezwaren en nuances is het gebruik van deze methode doorheen de jaren uitgebreid en ook in de politiek inzake armoedebestrijding staat ze centraal.

5. Europa en armoedebestrijding

Wat een Europees herverdelingsbeleid in functie van armoedebestrijding betreft, kunnen we kort zijn. Zoals gezegd, beschikt de Unie niet over de middelen om zelf een doorgedreven herverdelingspolitiek te voeren en ruime budgetten in te zetten ter bestrijding van de armoede. Er zijn natuurlijk wel enkele fondsen, zoals het Europees Sociaal Fonds, dat indirect bijdraagt tot het bestrijden van armoede en van andere vormen van sociale uitsluiting, door het cofinancieren van beroepsopleidingen voor mensen die getroffen zijn door langdurige werkloosheid. In het kader van het regionaal beleid gaan er ook Europese middelen naar steden, waarmee buurten kunnen worden opgeknapt die geconfronteerd worden met een grote mate van kansarmoede. Toch blijven deze fondsen relatief klein van omvang en zijn het dus vooral de lidstaten die de financiële inspanningen moeten leveren die horen bij een armoedebeleid.

Harde regelgeving op het vlak van armoedebestrijding heeft Europa evenmin uitgewerkt: er zijn geen bindende afspraken over bestaansminima of over investeringen die lidstaten moeten doen in hun eerstelijnsgezondheidszorg of huisvestingspolitiek.

De armoedepolitiek van de Unie situeert zich dus op een ander niveau, en daarmee komen we precies bij die Open Coördinatiemethode.

In de loop van de jaren negentig werden door de Raad enkele 'aanbevelingen'[5] opgesteld die passen in een programma van armoedebestrijding, maar in de praktijk werd daar nooit veel gevolg aan gegeven.[6] Het armoedebeleid van de Europese Unie kreeg wel een sterkere impuls in het kader van de bovenvermelde Lissabon-strategie, waarvan het in 2000-2001 deel begon uit te maken.

Op de website van de Europese Unie klinkt het heel expliciet als volgt: "Sociale integratie en armoedebestrijding zijn een geïntegreerd onderdeel van de doelstellingen van de Europese Unie op het gebied van groei en werkgelegenheid. De onderlinge afstemming van het nationale beleid van de lidstaten op het gebied van de sociale zekerheid en integratie is gebaseerd op een proces van uitwisseling en kennisoverdracht, beter bekend als de Open Coördinatiemethode (OCM). Naast de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting vormen de invoering van betaalbare, passende pensioenen en de ontwikkeling van een toegankelijk, duurzaam en hoogwaardig stelsel voor gezondheidszorg en langdurige zorg, de komende jaren de basis voor dit proces."[7]

In december 2000, tijdens de Top van Nice, keurden de Europese staats- en regeringsleiders doelstellingen goed voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Tegen 2010 moet de armoede in Europa zijn uitgebannen. Bij de meer concrete invulling van de doelstellingen lezen we onder meer dat lidstaten hun stelsels van sociale bescherming zo moeten organiseren dat iedereen over de middelen beschikt om in menselijke waardigheid te leven. Lidstaten moeten er ook voor zorgen dat tewerkstelling gepromoot wordt, en dat werk ook resulteert in een hoger inkomen dan niet-werken. Iedereen moet kunnen beschikken over een degelijke huisvesting en basisdiensten, zoals elektriciteit, water, verwarming. Lidstaten moeten er ook voor zorgen dat alle inwoners een feitelijke toegang hebben tot de gezondheidszorg, naast onderwijs, justitie en andere publieke en private diensten zoals cultuur, sport en ontspanning. Aan de lidstaten werd ook gevraagd om een preventief beleid te ontwikkelen dat gericht is op armoedebestrijding, door aandacht te schenken aan schuldbemiddeling of uitsluiting op school. De sociale uitsluiting van kinderen zou volledig en onmiddellijk moeten worden weggewerkt. Er zou speciale aandacht moeten gaan naar kwetsbare groepen, zoals gehandicapten, minderheden of langdurig werklozen.

De lidstaten kregen de opdracht om hun prioriteiten te bepalen in het kader van deze doelstellingen, elke twee jaar een nationaal actieplan voor te leggen en indicatoren en follow-upmethoden te bepalen waarmee kan worden geëvalueerd hoeveel vooruitgang er is geboekt.

In 2001, onder het Belgisch EU-voorzitterschap, werd een communautair programma aangenomen van samenwerking tussen lidstaten bij de bestrijding van sociale uitsluiting. Het had betrekking op de periode 2002-2006. Opnieuw werd herhaald dat Open Coördinatie de meest geschikte methode was om het doel te bereiken. De bedoeling was om een beter inzicht te krijgen in sociale uitsluiting en armoede en in het beleid dat door de afzonderlijke lidstaten werd ontwikkeld. Lidstaten zouden van elkaar leren welke aanpak het effectiefst was. Er werd een comité voor sociale bescherming opgericht waarin vertegenwoordigers van de lidstaten op expertniveau geregeld zouden samenkomen. De Commissie kreeg een coördinerende en stimulerende rol. Binnen dit comité werd een lijst van indicatoren op het gebied van armoede en sociale uitsluiting uitgewerkt.[8] In het jargon spreekt men over de Laken-indicatoren, omdat ze door de staats- en regeringsleiders werden goedgekeurd tijdens hun top in Laken, in december 2001.

Gerelateerd aan dit proces werden ook afspraken gemaakt over het op elkaar afstemmen van statistieken over inkomens- en levensomstandigheden, om te kunnen beschikken over vergelijkbare gegevens voor de lidstaten.

In de daaropvolgende jaren werden er daadwerkelijk actieplannen opgesteld en werd een en ander ook geëvalueerd.[9] De resultaten waren niet altijd even opbeurend. Het verslag van 2003 merkte op dat er in 2001 (dus voor de uitbreiding naar Centraal- en Oost-Europa) nog vijfenvijftig miljoen mensen (ca 15% van de bevolking van de Unie op dat moment) op de grens van de armoede leefden. De risico's varieerden sterk van land tot land: in Zweden bedroeg het 10%, terwijl het in Ierland ging om 21%.

Lidstaten werden steevast opgeroepen om werk te maken van een multidimensionele, coherente en planmatige aanpak en om met concrete, becijferbare doelstellingen te werken. Zoals het past in de Open Coördinatiemethode werden er per lidstaat rapporten opgesteld, waarin positieve en negatieve punten werden opgelijst en zwaartepunten en suggesties naar voor geschoven.

Het recentste verslag, aangenomen op 9 maart 2009 en enkele weken later door de staatshoofden en regeringsleiders bevestigd tijdens de Lentetop, vermeldt dat nog altijd 16% van de Europeanen in armoede dreigt af te glijden. Het armoederisico bij kinderen bedraagt zelfs 19%. Ook 8% van de werkenden is arm. Armoedepolitiek moet dus méér zijn dan tewerkstellingspolitiek. Lidstaten worden (nog altijd) opgeroepen om werk te maken van betaalbare huisvesting, verbetering van eerstelijnsgezondheidszorg, wegwerken van achterstand in het onderwijs... Veel van de thema's die in 2000 al naar voor werden geschoven, worden tien jaar later nog altijd vermeld.

Toch werd in 2005 een evaluatie gemaakt van de Open Coördinatiemethode inzake armoedebestrijding, in het kader van de algemene evaluatie van het Lissabon-proces. Na consultatie van lidstaten, sociale partners, ngo's en socialebeschermingsinstellingen werd besloten om de open coördinatieprocessen inzake sociale insluiting en armoedebestrijding meer te integreren in de gelijkaardige processen omtrent pensioenen (opgestart in 2001) en gezondheidszorg (opgestart in 2004). De doelstellingen bleven in grote lijnen wel dezelfde. Lidstaten zouden voortaan elke drie jaar moeten rapporteren en de rapportageverplichtingen werden ietwat vereenvoudigd. Toch leeft de indruk dat de evaluatie van het Lissabonproces de strijd tegen armoede zeker niet centraler heeft geplaatst. Een sterke nadruk op de nood aan economische groei overschaduwde de sociale dimensie van de Lissabon-agenda.

Een sterke nadruk op de nood aan economische groei overschaduwde de sociale dimensie van de Lissabon-agenda.

Voor de volledigheid moet opgemerkt dat er ook andere initiatieven worden genomen, die eveneens gericht zijn op armoedebestrijding en die niet rechtstreeks passen in het Open Coördinatieproces dat hierboven werd beschreven. Zo werd op 22 mei 2008 door de Raad Onderwijs, Jeugdzaken en Cultuur door de bevoegde ministers een Resolutie aangenomen over de Participatie van Kansarme Jongeren. Veel verder dan een 'oproep tot de lidstaten' reikt dit niet: aan de lidstaten wordt gevraagd om schooluitval te bestrijden en jeugdwerk te promoten. Maar ook dit soort van initiatieven en engagementen mist afdwingbaarheid: heel 'hard' is het allemaal niet en lidstaten die er geen gevolg aan geven, worden niet met sancties geconfronteerd.

6. Conclusie en evaluatie

De Europese Unie heeft zich in de loop van de voorbije halve eeuw ontwikkeld tot een 'regulatory state' (Majone, 1994): het is niet door herverdeling, maar over het algemeen via wetgeving dat de doelstellingen van de integratie worden gerealiseerd. Deze doelstellingen hebben in de allereerste plaats betrekking op de creatie van één markt. Doorheen de jaren (en vaak in eerste instantie afgeleid van die internemarktbekommernis) werden de doelstellingen wat ruimer: ook inzake milieupolitiek, consumentenbescherming en zelfs – zoals gezien in 2. – sociale politiek werden harde regels opgesteld. Wat sociale politiek betreft, bleef de harde regelgeving echter beperkt tot arbeidsgerelateerde domeinen: niet-discriminatie en veiligheid en gezondheid op de werkplek.

Sociale bescherming buiten de werkplek en sociale integratie zijn niet geregeld in het Europees recht. Dit blijven domeinen waar de lidstaten afzonderlijk de verantwoordelijkheid dragen. Het beperkte Europese budget laat trouwens niet toe dat Europa zelf een krachtige herverdelingspolitiek uitbouwt. Anderzijds wordt de speelruimte voor lidstaten om een eigen sociale (en dus ook armoede-) politiek uit te werken wel indirect beperkt door het proces van Europese integratie. Dit hebben we besproken in het eerste deel van onze bijdrage. Deze dynamiek, samen met de vaststelling dat verschillende landen in de Unie met gelijkaardige situaties en problemen worden geconfronteerd, geeft armoedebestrijding onvermijdelijk ook een Europese dimensie.

Armoede is doorheen de jaren dus op de Europese agenda verschenen, maar de consensus om een krachtig beleid te voeren, is er nooit geweest. Armoedebestrijding werd uiteindelijk geënt op de Lissabon-strategie en gekaderd in het voornemen om van de Unie tegen 2010, op een sociaal aanvaardbare manier, de sterkste economie ter wereld te maken. De Open Coördinatiemethode werd gekozen om deze doelstelling na te streven. Ze verschilt van de traditionele 'harde regelgeving' door haar meer vrijblijvend karakter: er worden doelstellingen naar voor geschoven en de lidstaten vergelijken onderling goede resultaten. Wie de doelstellingen niet haalt, wordt echter niet gesanctioneerd. Het Hof van Justitie kan niet ingrijpen. Deze *softe* aanpak en het gebrek aan afdwingbaarheid vormen de grootste handicap van de methode. De doelstelling om tegen 2010 de armoede uit Europa te bannen, is in elk geval niet gehaald. De cijfers van vandaag verschillen zelfs niet veel van die van tien jaar geleden.

Het interessante aan de methode is natuurlijk wel dat ze Europa toelaat om 'iets' te doen in domeinen waar de Unie normaal gezien weinig slagkracht heeft, omdat de juridische basis en/of de politieke wil en ambitie daartoe ontbreken. Het samenbrengen van nationale experts en het creëren van een raamwerk waarbinnen goede voorbeelden worden uitgewisseld, is op zich natuurlijk al een waardevolle oefening.

2010 wordt uitgeroepen tot het Europees Jaar van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting.[10] Dat betekent dat de thematiek op de agenda staat en dat is een belangrijk signaal. Maar om resultaten te boeken, is er meer nodig. Zo was 2008

officieel het jaar van de interculturele dialoog. Het is niet zo meteen duidelijk of dit een overweldigend succes was. Er werd weliswaar een interculturele fotowedstrijd georganiseerd, er vonden interculturele debatten plaats en er konden met Europees geld interculturele activiteiten worden opgezet, maar van een concreet Europees beleid inzake interculturaliteit lijkt er niet meteen sprake.

In 2010 zal er vast wel gebabbeld worden over armoede. Betrokken organisaties zullen allicht de gelegenheid krijgen om hun stem te laten horen en er worden ongetwijfeld diverse evenementen georganiseerd. Maar of dit ook zal leiden tot effectieve acties die generatie- of kinderarmoede aanpakken, kwetsbare groepen ondersteunen of de toegang verbeteren tot sociale dienstverlening, tot onderwijs, cultuur of arbeidsmarkt, valt nog af te wachten.

Veel is afhankelijk van de kracht waarmee afspraken en engagementen uiteindelijk kunnen worden afgedwongen. De besluitvormingsmethode geeft daarover al een belangrijke indicatie en de ervaringen met de Open Coördinatiemethode zijn op dat vlak niet eenduidig positief. De verordening waarmee het Jaar tegen de Armoede is vastgesteld, laat er echter niet veel twijfel over bestaan: Open Coördinatie blijft ook in de toekomst de manier om de doelstellingen inzake armoedebestrijding te bereiken.

In 2010 wordt het Lissabon-proces, waarin het gebruik van de Open Coördinatiemethode centraal stond, grondig doorgelicht en bijgestuurd. Dit kan een gelegenheid vormen om het zowel over de doelstellingen te hebben als over de methode.

Wat de doelstellingen betreft, is het belangrijk dat het armoedethema niet verder in de marge sukkelt. De Lissabon-agenda heeft doorheen de jaren vele extra invullingen gekregen, zowel op economisch, op milieu- als op sociaal vlak. 'Vereenvoudiging' kan een alibi vormen om bepaalde doelstellingen te schrappen of verder te marginaliseren. Die domeinen die zich nu al in de marge bevinden, zoals armoedebestrijding, lopen daarbij wellicht de grootste risico's.

Daarnaast dringt ook een evaluatie van de Open Coördinatiemethode zich op. Eerdere beleidsevaluaties van de methode hebben vooral betrekking gehad op de (administratieve) belasting die ze met zich meebracht. Het echte knelpunt situeert zich echter op het niveau van de gebrekkige afdwingbaarheid. De piste om de doelstellingen een meer bindend karakter te geven, is wat dat betreft interessant. Daarbij moet dan wel rekening worden gehouden met de context in de afzonderlijke lidstaten én met de behoefte van de lidstaten om voldoende vrijheid te behouden om zelf de weg te kiezen die ze willen bewandelen om de doelstellingen te realiseren. Essentiële onderdelen van de methode (uitwisseling van informatie en goede voorbeelden, ontwikkelen van een leerproces, stelselmatige evaluatie door experts) kunnen behouden blijven, maar het vrijblijvende karakter ervan zou hiermee verdwijnen. Finaal zullen lidstaten worden afgerekend op hun resultaten.

Ten slotte is er ook de problematiek van de legitimiteit. Open Coördinatie is een proces dat zich afspeelt tussen de lidstaten, met betrokkenheid van experts en mede gecoördineerd vanuit de Europese Commissie. Het Europees Parlement komt er nauwelijks aan te pas. Een grotere betrokkenheid van deze rechtstreeks

verkozen instelling zou niet alleen de bekendheid, maar ook de legitimiteit van het Europees armoedebeleid een sterke impuls kunnen geven.

NOTEN

1. Het is een techniek die ook door andere internationale organisaties, zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), gebruikt wordt.
2. Eigenlijk kan men argumenteren dat ook de zogenaamde Maastricht-criteria al een variante op deze methode vormden: in Maastricht werden criteria vastgelegd waaraan een lidstaat moet voldoen, als hij wil toetreden tot de muntunie. De criteria hebben onder meer te maken met het overheidstekort en de inflatie die onder controle moeten blijven en de staatsschuld die niet hoog mag oplopen. Lidstaten die niet aan de criteria beantwoorden, mogen niet deelnemen aan de muntunie (hoewel er in de praktijk een soepele interpretatie kan gehanteerd worden), maar krijgen geen 'sancties'.
3. Het is belangrijk om op te merken dat dé Open Coördinatiemethode niet bestaat: het gaat in elk beleidsdomein telkens om een variant op dezelfde techniek (met een andere timing, uiteenlopende rapporteringsvereisten, verschillende betrokken comités en werkgroepen, diverse leerprocessen). Voor een interessante analyse, zie: Radaelli, C. (2003).
4. Zie onder meer: Collignon, S., e.a. (2005) en verschillende bijdragen in het speciaalnummer dat het *Journal of European Public Policy* in 2004 aan de Open Coördinatiemethode wijdde.
5. In Aanbeveling 92/441/EEG beveelt de Raad de lidstaten aan het fundamentele recht van personen te erkennen op inkomsten en prestaties die toereikend zijn om een menswaardig bestaan te leiden. In Aanbeveling 92/442/EEG beveelt de Raad de lidstaten aan een inkomenspeil te garanderen dat een menswaardig leven mogelijk maakt. In haar conclusies van 17 december 1999 verbindt de Raad zich tot de bevordering van sociale integratie als een van de doelstellingen van modernisering en verbetering van de stelsels voor sociale bescherming.
6. Overigens dateren de eerste Europese Armoedeprogramma's al uit de jaren zeventig, maar ook die hadden een heel vrijblijvend karakter.
7. http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_inclusion_fight_against_poverty/index_nl.htm
8. Comité voor Sociale Bescherming – verslag over de indicatoren op het gebied van armoede en sociale uitsluiting, oktober 2001; 13509/01.
9. Zie o.m. de mededeling van de Commissie van 12 december 2003: Gezamenlijk verslag inzake sociale integratie met een samenvatting van de resultaten van de bestudering van de Nationale Actieplannen voor sociale integratie (2003-2005) (COM(2003)773).
10. Besluit nr. 1098/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 inzake het Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (2010), PB 7 november 2008, L/298/20-29.

HOOFDSTUK 2

Het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie: ook voor mensen met een laag inkomen?

Herwig Verschueren[1]

1. Inleiding

Het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie is een van de hoekstenen van de Europese integratie. Oorspronkelijk, in het kader van de Europese interne markt, was dit recht op vrij verkeer beperkt tot economisch actieve personen. De Europese interne markt nam de grenzen tussen de lidstaten voor alle economische productiefactoren weg. Dit geldt ook voor de productiefactor arbeid. Werknemers en zelfstandigen, onderdanen van een Europese lidstaat, kunnen dus op grond van het Verdrag van Rome van 1957 vrij in een andere lidstaat gaan werken en er ook verblijven (zie de huidige artikelen 39, 43 en 49 EG-verdrag). Bij het Verdrag van Maastricht uit 1992 werd daarnaast ook het Europees burgerschap ingevoerd. Dit houdt in beginsel voor alle onderdanen van een lidstaat het recht in, om vrij te reizen en te verblijven in een andere lidstaat, ongeacht of ze al dan niet economisch actief zijn (zie de huidige artikelen 17 en 18 EG-verdrag). Inherent aan dit recht op vrij verkeer van personen is het verbod voor de lidstaten om migrerende personen, die zich op hun grondgebied bevinden, te discrimineren op grond van hun nationaliteit (zie onder meer de artikelen 12 en 39 EG-verdrag). Dit discriminatieverbod is in de loop van de jaren door het Europese Hof van Justitie zeer uitgebreid geïnterpreteerd en slaat in beginsel ook op allerlei sociale uitkeringen.

Dit fundamenteel recht op vrij verkeer is onder meer vertaald in richtlijn 2004/38 die specifiekere bepalingen bevat over het recht op binnenkomst, verblijf en gelijke behandeling.[2] Deze Europese rechten met betrekking tot het vrij verkeer gelden in beginsel enkel voor personen die over de nationaliteit van een lidstaat beschikken, alsook voor hun gezinsleden, zelfs indien deze laatsten niet over de nationaliteit van een lidstaat beschikken. Daarnaast werd er recent nog een Europese richtlijn goedgekeurd, met name richtlijn 2003/109,[3] die betrekking heeft op het recht van onderdanen van derde landen wonend in een lidstaat, om naar een andere lidstaat te verhuizen.

We zullen in deze bijdrage nagaan in welke mate dit wezenlijk onderdeel van het Europese integratieproces ook kan worden ingeroepen door mensen die over weinig of geen bestaansmiddelen beschikken. Hierbij komt de vraag aan de

orde, of het Europese gemeenschapsrecht inkomensvoorwaarden stelt aan het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te verblijven, en hoe deze inkomensvoorwaarden kunnen worden toegepast. Daarnaast onderzoeken we in welke mate personen die van de ene naar de andere lidstaat verhuizen, hun rechten op sociale uitkeringen in het land waaruit ze vertrekken, kunnen behouden of eventueel verliezen en in welke mate ze een beroep kunnen doen op financiële ondersteuning in het nieuwe woonland. Het juridisch kader waarin deze vragen zich situeren, is complex en heeft bovendien het voorwerp uitgemaakt van heel wat rechtspraak van het Europese Hof van Justitie. We zullen in de bijdrage niet ingaan op alle details en juridische discussies. Voor een meer diepgaande juridische analyse kan de lezer onder meer terecht bij de literatuur die in de bibliografie is opgenomen.

2. Vrij verkeer van werknemers en zelfstandigen

Sinds de goedkeuring in 1968 van verordening 1612/68[4] geldt er voor onderdanen van de lidstaten onbeperkt het recht om in een andere lidstaat te gaan werken. Vanaf het moment dat zij effectief werken, hebben zij in die lidstaat een verblijfsrecht (zie ook artikel 7 richtlijn 2004/38). Of iemand het statuut van migrerende werknemer en het daarbij horende verblijfsrecht verkrijgt, hangt echter niet af van het inkomen dat deze persoon met zijn arbeid verwerft. Het Hof van Justitie oordeelde al in het begin van de jaren ‘80 dat de hoogte en de aard van het loon niet bepalend is om uit te maken of er sprake is van een migrerende werknemer die een beroep kan doen op een verblijfsrecht. Zo bevestigde het Hof van Justitie uitdrukkelijk dat een inkomen dat lager is dan het in een bepaalde sector gewaarborgde minimumloon of zelfs een inkomen dat moet aangevuld worden met andere inkomsten, hetzij uit vermogen, hetzij uit arbeid van een vergezellend familielid, aan de voorwaarde voor het verkrijgen van het statuut van migrerende werknemer voldoet.[5] Later voegde het Hof daaraan toe dat deze aanvulling ook afkomstig mag zijn van financiële ondersteuning ten laste van de algemene middelen van de lidstaat van woonplaats.[6] Overigens mag voor het Hof van Justitie het inkomen ook bestaan uit een indirecte tegenprestatie, in de vorm van kost en inwoon.[7] Het moet wel om reële en daadwerkelijke arbeid gaan. Daardoor worden werkzaamheden die van zo geringe omvang zijn dat zij louter marginaal en bijkomstig zijn, niet aanvaard om de betrokkene het werknemersstatuut en het daarmee samenhangende verblijfsrecht toe te kennen. Ook de korte duur van de tewerkstelling kan het verblijfsrecht van de migrerende werknemers niet in gevaar brengen (zie tevens artikel 40 van de Belgische vreemdelingenwet[8]).

> Vanaf het moment dat een EU-onderdaan in een lidstaat effectief werkt, heeft hij in die lidstaat verblijfsrecht.

Zeer recent heeft het Hof deze rechtspraak nog eens uitdrukkelijk bevestigd in een arrest van 4 juni 2009.[9] Ook uit bepalingen van de verblijfsrichtlijn 2004/38 blijkt duidelijk, dat er geen enkele inkomenseis kan worden gesteld aan burgers van andere lidstaten die kunnen aantonen dat zij werken als werknemer. Dezelfde rechtspraak en wetgeving gelden ook indien zij als zelfstandige werken. De afwezigheid van de inkomenseis voor economisch actieve, migrerende Europese burgers om in het gastland een verblijfsrecht te verkrijgen, is dus al sinds enkele decennia een vast gegeven in het Europees recht.

Dit betekent in de praktijk dat een Hongaarse onderdaan die per week 20 uur werkt, daardoor als een migrerende werknemer, in de zin van het Europees recht, kan worden beschouwd. Bovendien, indien hij met dit werk een zeer laag inkomen zou verdienen, zou hij beroep kunnen doen op bijkomende financiële steun in de vorm van een leefloon of een andere tussenkomst.

Ook blijkt uit de Europese wetgeving dat een werknemer, die zijn werk verliest en onvrijwillig werkloos wordt, zijn statuut als werknemer of als zelfstandige en het daarbij horende verblijfsrecht niet verliest omdat hij/zij niet meer economisch actief is. Artikel 7, lid 3 van richtlijn 2004/38 is daarover uitdrukkelijk. Indien betrokkene als gevolg van ziekte of ongeval tijdelijk arbeidsongeschikt is, blijft hij het statuut van Europese migrerende werknemer behouden. Hetzelfde geldt indien deze persoon onvrijwillig werkloos wordt na minstens één jaar gewerkt te hebben en zich inschrijft bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening. Hij/zij behoudt zijn/haar statuut als werknemer echter maar voor zes maanden, indien hij voordien minder dan één jaar heeft gewerkt. Eventueel zal betrokkene een beroep kunnen doen op werkloosheidsuitkeringen in het gastland volgens de regels van de Europese socialezekerheidscoördinatie, rekening houdend met zijn beroepsverleden in andere lidstaten (zie hierover meer onder nr. 6). Maar zelfs indien dit niet het geval zou zijn, of indien deze uitkering zeer laag zou zijn, behouden de betrokkenen hun verblijfsrecht (zie ook artikel 42bis vreemdelingenwet).

Daarnaast bestaat er ook nog de mogelijkheid om het statuut van werknemer of zelfstandige te behouden indien de betrokken personen starten met een beroepsopleiding. Indien zij dit doen na onvrijwillig werkloos te zijn geworden, dan behouden zij in ieder geval hun statuut als werknemer of zelfstandige. In het andere geval is het wel vereist dat er een verband bestaat tussen de voorafgaande beroepsactiviteit en deze opleiding. Indien betrokkenen tijdens deze beroepsopleiding niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken, behouden zij toch hun verblijfsrecht.

Indien de Hongaarse onderdaan, waarover we het hoger hadden, na één jaar onvrijwillig werkloos zou worden en hij vervolgens een opleiding zou starten die hem verder zou kunnen bekwamen in de job die hij heeft uitgeoefend, dan blijft hij een verblijfsrecht in België behouden. Hij kan zelfs een beroep doen op alle financiële steun, waarop ook een Belgische onderdaan in dezelfde omstandigheden een beroep kan doen.

Een en ander betekent dat het behoud van het verblijfsrecht in sommige omstandigheden, ook zonder inkomenseis, wordt gegarandeerd aan hen, die na een tijd economisch actief te zijn geweest, met deze activiteit zijn gestopt.

2.1 Vrij verkeer van werkzoekenden

Het recht op vrij verkeer van werknemers behelst niet alleen het recht voor de Europese burgers om in een andere lidstaat te gaan werken, maar ook om er werk te zoeken. Dit recht is met het oog op het verblijf in die andere lidstaat wel aan beperkingen onderworpen. Zo is het verblijfsrecht beperkt tot de periode dat de betrokkene effectief werk zoekt en een reële kans maakt om werk te vinden (zie artikel 14, lid 4, b) richtlijn 2004/38; zie ook artikel 40 vreemdelingenwet). Deze bepaling werd in de verblijfsrichtlijn opgenomen, na uitdrukkelijke rechtspraak in deze zin van het Hof van Justitie.[10] Dit Hof bevestigde overigens recent nog dat werkzoekenden binnen de werkingssfeer van het recht op vrij verkeer van werknemers vallen, zoals het in artikel 39 EG-verdrag is opgenomen.[11]

Ook het fundamenteel recht om in een andere lidstaat werk te zoeken, is niet afhankelijk van het al dan niet beschikken over voldoende bestaansmiddelen door de werkzoekenden. Het is overigens best mogelijk dat zo een migrerende werkzoekende na verloop van tijd zonder inkomsten valt, omdat het recht op het meenemen van een werkloosheidsuitkering, indien men in een andere lidstaat werk gaat zoeken, beperkt is tot drie maanden (zie artikel 69 verordening 1408/71[12] en artikel 64 verordening 883/2004[13]; meer hierover onder nr. 6). Na die drie maanden verliest betrokkene echter niet zijn recht om in deze lidstaat werk te blijven zoeken, zolang dit zoeken naar werk realistisch is. Het Hof van Justitie heeft in de vermelde arresten *Collins* en *Vatsouras,* bovendien bevestigd, dat gedurende die periode deze werkzoekende eventueel aanspraak kan maken op een financiële uitkering die de toegang tot de arbeidsmarkt dient te vergemakkelijken, op voorwaarde dat hij/zij een reële band met de arbeidsmarkt van die lidstaat heeft opgebouwd. Een dergelijke band zou met name kunnen blijken uit de vaststelling dat de persoon in kwestie tijdens een redelijke periode effectief werk heeft gezocht in de betrokken lidstaat. Maar zo een eis moet voor het Hof van Justitie evenredig zijn, en mag dus niet verder gaan dan noodzakelijk is ter verwezenlijking van deze doelstelling. Meer in het bijzonder moet de toepassing ervan door de nationale autoriteiten op duidelijke en vooraf gekende criteria berusten en moet een beroep in rechte mogelijk zijn. Indien een bepaalde verblijfsduur vereist is om aan bedoelde voorwaarde te voldoen, mag hij in ieder geval niet langer zijn dan nodig is om de nationale autoriteiten in staat te stellen zich ervan te vergewissen dat de betrokkene werkelijk op zoek is naar een betrekking op de arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat.[14]

Deze redenering paste het Hof van Justitie ook toe op de Belgische schoolverlatersuitkering. Die werd geweigerd omdat de betrokken schoolverlater geen middelbare studies in België had gevolgd. Het Hof was echter van oordeel dat dit cri-

terium te algemeen en te exclusief is. Hierdoor werd volgens het Hof een te groot gewicht toegekend aan een factor die niet noodzakelijk een juiste weergave is van de mate waarin er een echte en daadwerkelijke band bestaat tussen de aanvrager van de wachtuitkeringen en de geografische arbeidsmarkt, met uitsluiting van elke andere representatieve factor. Deze voorwaarde ging voor het Hof daarom verder dan nodig is ter bereiking van het beoogde doel.[15]

Het is echter duidelijk dat we hier in een grijze juridische zone terechtkomen. Of een werkzoekende recht heeft op een financiële ondersteuning hangt af van de beoordeling of er een voldoende band is met de plaatselijke arbeidsmarkt, zonder dat precies wordt aangegeven waaruit deze band moet bestaan. De betrokken werkzoekende hangt dus in belangrijke mate af van de individuele beoordeling van zijn situatie door de autoriteiten van het land waar hij/zij werk gaat zoeken.

Zo zou een Hongaarse onderdaan, die na het beëindigen van zijn studies in Hongarije naar België komt om er werk te zoeken, wellicht geen beroep kunnen doen op de Belgische schoolverlatersuitkering. Zijn band met de Belgische arbeidsmarkt zou te los zijn. Dit ligt anders indien hij eerst vier maanden in België zou werken en vervolgens onvrijwillig werkloos wordt, zonder dat hij al voldoende arbeidsdagen heeft vervuld om recht te hebben op een gewone werkloosheidsuitkering. Hij kan dan eventueel wel een voldoende band met de Belgische arbeidsmarkt aantonen en een beroep kunnen doen op de schoolverlatersuitkering.

2.2 **Vrij verkeer van niet-economisch actieve personen**

Artikel 6 richtlijn 2004/38 kent aan alle burgers van de Unie het recht toe om op het grondgebied van een andere lidstaat voor maximaal drie maanden te verblijven, zonder aan andere voorwaarden of formaliteiten te moeten voldoen dan de verplichting om in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort. Dit verblijfsrecht voor maximaal drie maanden is dus volkomen onvoorwaardelijk en niet gebonden aan vereisten zoals het beschikken over voldoende bestaansmiddelen of het uitoefenen van een economische activiteit. Wel zouden betrokkenen hun verblijfsrecht kunnen verliezen indien zij of hun familieleden, in deze eerste periode van drie maanden, een onredelijke belasting zouden vormen voor het sociale bijstandsstelsel van het gastland (artikel 14, lid 1 richtlijn 2004/38). Bovendien stelt artikel 24, lid 2 van deze richtlijn dat het recht op gelijke behandeling met de onderdanen van het gastland, voor wat het recht op sociale bijstand betreft, niet geldt voor de periode van de eerste drie maanden van het verblijf of voor de periode van het actief zoeken naar werk van een werkzoekende. Deze laatste periode kan, zoals we hoger hebben gezien, langer dan drie maanden duren. De samenhang van deze bepalingen kan er wel effectief toe leiden, dat een Europese burger en zijn familieleden die niet-economisch actief zijn en die in de eerste periode van drie maanden een beroep doet op het sociale bijstandsstelsel van het gastland, daardoor zijn verblijfsrecht verliest en kan worden teruggewezen naar zijn/haar herkomstland. Indien een Hongaarse onderdaan met zijn

partner en kind naar België komt en onmiddellijk financiële steun vraagt bij het OCMW, dan kan niet alleen deze steun geweigerd worden, maar riskeert dit gezin ook de terugwijzing naar Hongarije.

> Alle EU-onderdanen hebben een onvoorwaardelijk verblijfsrecht van maximum drie maanden in een andere lidstaat.

Bovendien geldt voor de Europese burger die niet-economisch actief is voor het verkrijgen van een verblijfsrecht van meer dan drie maanden, de voorwaarde dat hij/zij voor zichzelf en voor zijn/haar familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland. Daarnaast geldt ook nog de voorwaarde dat zij over een verzekering moeten beschikken die de ziektekosten in het gastland volledig dekt (artikel 7, lid 1, b) richtlijn 2004/38).

Met betrekking tot de bestaansmiddelen bepaalt artikel 8, lid 4 richtlijn 2004/38 dat de lidstaten niet het bedrag van de bestaansmiddelen mogen vaststellen dat zij als toereikend beschouwen, maar rekening moeten houden met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene. Dit bedrag mag in geen geval hoger liggen dan het minimumbedrag waaronder onderdanen van het gastland in aanmerking komen voor sociale bijstand, of, indien dit criterium niet voorhanden is, dan het minimale socialezekerheidspensioen van het gastland. Bovendien mag op grond van artikel 14, lid 3 richtlijn 2004/38 een beroep van de burger van de Unie of zijn familieleden op het socialebijstandsstelsel van het gastland, niet automatisch leiden tot een verwijderingsmaatregel. Overweging 16 bij richtlijn 2004/38 zegt hierover dat het gastland moet onderzoeken of het gaat om een tijdelijk probleem; er dient rekening gehouden met de duur van het verblijf, de persoonlijke omstandigheden en het bedrag van de al uitgekeerde steun, om uit te maken of de begunstigde een onredelijke belasting is voor zijn socialebijstandsstelsel en of tot verwijdering kan worden overgegaan. Een en ander betekent wel dat het gastland een niet-economisch actieve persoon, die niet meer aan de aldus geïnterpreteerde bestaansmiddelenvereiste voldoet, het land zou kunnen uitzetten.

Wat de Belgische verblijfswetgeving betreft, stelt artikel 40, §4, lid 2 van de vreemdelingenwet dat de bedoelde bestaansmiddelen minstens gelijk moeten zijn aan het inkomstenniveau onder dewelke sociale bijstand kan worden verleend. Verder stelt deze bepaling dat in het kader van de evaluatie van de bestaansmiddelen, rekening wordt gehouden met de persoonlijke situatie van de betrokken EU-burger, waarbij onder meer de aard en de regelmaat van zijn inkomsten in aanmerking komen, en met het aantal familieleden dat te zijner laste zijn. Deze bepaling draagt voorts aan de Koning op om de gevallen te bepalen waarbij de EU-burger geacht wordt de voorwaarde van voldoende bestaansmiddelen te vervullen. Artikel 50 §2, 4°, a) van het verblijfsbesluit[16] specificeert hieromtrent dat onder andere een invaliditeitsuitkering, een vervroegd pensioen, een ouderdomsuitkering of een

uitkering van de arbeidsongevallen, of beroepsziekteverzekering in aanmerking worden genomen. Bovendien worden volgens deze bepaling zowel de middelen waarover de burger van de Unie in eigen hoofde beschikt, als bestaansmiddelen die hij daadwerkelijk verkrijgt via een derde, in aanmerking genomen.

Richtlijn 2004/38 wil dus voorkomen dat de niet-economisch actieve personen ten laste komen van de sociale bijstand van het gastland of dat dit gastland zou moeten opdraaien voor hun ziektekosten. Deze richtlijn houdt wel rekening met de beperkingen die het Hof van Justitie heeft gesteld aan de mogelijkheid voor de lidstaten om het verblijfsrecht en het behoud ervan afhankelijk te stellen van het beschikken over de nodige bestaansmiddelen. In het arrest tegen België van 23 maart 2006, heeft het Hof overigens nog eens duidelijk gesteld dat het gemeenschapsrecht geen enkele vereiste met betrekking tot de herkomst van deze middelen stelt. De toenmalige eis van de Belgische overheid dat het moet gaan om middelen die ter beschikking worden gesteld door iemand die een juridische band heeft met betrokkene, en zo op een of andere manier juridisch verplicht kan worden om voor de nodige bestaansmiddelen te zorgen, is volgens het Hof niet in overeenstemming met wat op evenredige wijze uit de bepalingen van de Europese richtlijn kan worden afgeleid. De doelstelling van deze richtlijn is te voorkomen dat betrokkene financieel ten laste komt van het gastland. Het bestaan van dit risico hangt voor het Hof niet af van het al dan niet aanwezig zijn van een bepaalde juridische band tussen de aanvrager van het verblijfsrecht en diegenen die hem/haar financieel ondersteunen.[17] De lidstaten zijn dus verplicht de financiële middelen die de levensgezel van betrokken burger van de Unie ter beschikking stelt, in aanmerking te nemen. Dit arrest heeft onder meer geleid tot de bepaling in artikel 50 §2, 4°, a) van het vreemdelingenbesluit op grond waarvan voor de beoordeling of iemand over voldoende bestaansmiddelen beschikt, zowel middelen waarover de betrokkene in eigen hoofde beschikt, als bestaansmiddelen die hij daadwerkelijk verkrijgt via een derde, in aanmerking moeten genomen.

Studenten die zijn ingeschreven aan een door het gastland erkende of gefinancierde instelling, om er als hoofdbezigheid een studie of beroepsopleiding te volgen, hebben ook het recht om in dat gastland voor meer dan drie maanden te verblijven. Voor studenten geldt de voorwaarde dat zij beschikken over een verzekering die de ziektekosten in het gastland volledig dekt. Bovendien moeten zij de bevoegde autoriteiten, door middel van een verklaring of van een gelijkwaardig middel van hun keuze, de zekerheid verschaffen dat zij over voldoende middelen beschikken om te voorkomen dat zij en hun familieleden tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland (zie artikel 7, lid 1, c) richtlijn 2004/38; zie tevens artikel 40, §4, lid 3 vreemdelingenwet).

De bestaansmiddelenvereiste voor studenten is dus minder streng dan voor de andere niet- economisch actieve personen. Het is voldoende dat de student verzekert dat hij over voldoende bestaansmiddelen beschikt, zonder dat hij/zij dit effectief dient te bewijzen.[18] Ook voor studenten geldt de bepaling in artikel 8, lid 4 richtlijn 2004/38 dat de lidstaten geen bepaald bedrag van bestaansmiddelen mogen vaststellen en de bepaling in artikel 14, lid 2 dat het beroep doen op

sociale bijstand niet automatisch tot een verwijderingsmaatregel mag leiden. Wel wordt het recht op steun voor levensonderhoud aan studenten op grond van artikel 24, lid 2 van deze richtlijn beperkt. Zo hebben studenten in de eerste vijf jaar van hun verblijf in het gastland geen recht op steun voor levensonderhoud in de vorm van een studiebeurs of studielening. Dit belet de student echter niet om, indien het gaat om tijdelijke financiële problemen, een beroep te doen op de sociale bijstand in het gastland, bijvoorbeeld onder de vorm van het leefloon. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie valt af te leiden dat indien het gaat om tijdelijke financiële problemen van de student en indien het toekennen van sociale bijstand geen onredelijke belasting betekent voor het socialebijstandsstelsel van het gastland, deze financiële steun niet mag geweigerd worden.[19]

Opnieuw worden we hier geconfronteerd met een aantal juridische vragen vooral dan indien het gaat om een Europese niet-economisch actieve burger die in de loop van zijn verblijf in een lidstaat in financiële problemen geraakt en eventueel een beroep wil doen op sociale bijstand of op andere uitkeringen. Het is niet uitgesloten dat hij/zij dan het verblijfsrecht zal verliezen. Dit hangt af van de beoordeling door de autoriteiten van het gastland of het eventuele beroep doen op het socialebijstandsstelsel van het gastland onredelijk is of niet.

2.3 Vrij verkeer voor derdelandsonderdanen

We gaan hier ook kort in op de rechtspositie van personen die in een lidstaat wonen en die eventueel willen verhuizen naar een andere lidstaat, maar die niet over de nationaliteit van een lidstaat beschikken. Het gaat om de zogenaamde derdelandsonderdanen. We behandelen in deze bijdrage enkel de hypothese van de verplaatsing van deze personen binnen de EU en niet de hypothese van een derdelandsonderdaan die vanuit een derde land (een land dat geen lid is van de Europese Unie) naar een lidstaat wil immigreren. In deze laatste hypothese gaat het om een echte immigratie in de Europese Unie en niet om de uitoefening van het vrij verkeer van personen binnen de EU. Het zou ons binnen het korte bestek van deze bijdrage te ver leiden om ook voor deze tweede hypothese te onderzoeken in welke mate personen met een laag inkomen al dan niet gebruik kunnen maken van de immigratiemogelijkheden die het Europees recht of het nationaal recht bieden. Overigens bestaan er op dit terrein wel een reeks van Europese richtlijnen, maar deze laten meestal heel wat beleidsruimte aan de lidstaten bij het omzetten ervan in nationaal recht.

Wat het personenverkeer binnen de Europese Unie betreft van derdelandsonderdanen die in één lidstaat wonen, maar willen verhuizen naar een andere lidstaat, bestaat er een specifieke richtlijn die van toepassing is op langdurig ingezeten derdelandsonderdanen, in het bijzonder richtlijn 2003/109. Deze richtlijn kent aan derdelandsonderdanen die al vijf jaar in een lidstaat legaal verblijven, het recht toe om naar een andere lidstaat te verhuizen. Zowel voor economisch actieve als voor niet-economisch actieve derdelandsonderdanen geldt echter de voorwaarde

dat zij over vaste en regelmatige inkomsten moeten beschikken die voldoende zijn om zichzelf en hun gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te hoeven doen op het stelsel van sociale bijstand van het gastland (artikel 15, lid 2 richtlijn 2003/109). Het is aan de lidstaten zelf om voor elk van de verschillende categorieën van personen (werknemers, zelfstandige, niet-economisch actieve personen) deze inkomsten te beoordelen afgaande op de aard en de regelmaat ervan. Hierbij mogen zij rekening houden met het niveau van het minimumloon en het minimumpensioen. Bovendien moeten deze personen over een ziektekostenverzekering beschikken voor alle risico's die in de tweede lidstaat normaliter voor de eigen onderdanen zijn gedekt. Impliciet laat artikel 15, lid 4 van deze richtlijn ook toe dat het gastland vraagt, dat de betrokken derdelandsonderdaan bewijst dat hij over een passende huisvesting beschikt. In het artikel 61/7 van de Belgische vreemdelingenwet wordt verwezen naar de vereiste, voor zowel de economisch actieve als de niet-economisch actieve derdelandsonderdanen die uit een andere lidstaat komen, om over stabiele, regelmatige en toereikende inkomsten te beschikken of om ze te ontvangen of te kunnen ontvangen, zowel voor zichzelf als voor de gezinsleden, om te voorkomen dat ze ten laste vallen van de overheden. Bij de beoordeling of de betrokkene aan deze inkomensvereiste voldoet, bestaat er kennelijk een zekere beleidsruimte voor de bevoegde autoriteiten. Een en ander betekent bijvoorbeeld dat een Marokkaanse onderdaan die in Frankrijk na vijf jaar legaal verblijf het statuut van langdurig ingezetene heeft verkregen, het recht heeft om in België te komen wonen op voorwaarde dat hij/zij aantoont over stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen te beschikken voor zichzelf en zijn/haar gezin.

Het is duidelijk dat voor derdelandsonderdanen, die nochtans meer dan vijf jaar legaal in de EU verblijven, het recht op vrij verkeer tussen de lidstaten gebonden is aan het bewijs over voldoende bestaansmiddelen te beschikken. Deze voorwaarde geldt ook voor hen die economisch actief zijn als werknemer of als zelfstandige. Hoger hebben we gezien dat deze bestaansmiddelenvereiste niet geldt voor Europese werknemers of zelfstandigen. Wel kunnen deze derdelandsonderdanen eventueel een beroep doen op het recht op gelijke behandeling met de eigen onderdanen van het gastland, met betrekking tot sociale voordelen zoals dit expliciet is voorzien in de richtlijn 2003/109 (zie artikel 11 in combinatie met artikel 19). Dit recht op gelijke behandeling kan, als het om sociale bijstand en sociale bescherming gaat, beperkt worden tot de belangrijkste prestaties (zie artikel 11, lid 4 richtlijn 2003/1009). In overweging 13 bij deze richtlijn wordt nader gepreciseerd wat hieronder kan worden verstaan: tenminste het bestaansminimum, maar ook steun bij ziekte, bij zwangerschap, bij hulpverlening aan ouders en bij langdurige verzorging. Op grond van deze bepalingen blijft er wel een zekere grijze zone bestaan met betrekking tot de uitkeringen waarop deze langdurig ingezeten derdelandsonderdanen in het nieuwe gastland al dan niet recht hebben.

Wel blijven deze derdelandsonderdanen die naar een andere lidstaat verhuizen, de rechten behouden die zouden voortvloeien uit de Europese coördinatie van de sociale zekerheid (zie hierover meer onder nr. 6).

2.4 Behoud van sociale uitkeringen of toegang tot sociale uitkeringen na verhuis

2.4.1 *Het recht op sociale bijstand*

Een belangrijke vraag bij het verhuizen naar een andere lidstaat is of iemand die gerechtigd is op een sociale uitkering, deze bij verhuis mag behouden of dat iemand die in een lidstaat gaat wonen, rechten op een sociale uitkering in het nieuwe gastland kan verkrijgen. We hebben hoger al gewezen op een aantal bepalingen in de Europese verblijfsrichtlijnen, die al dan niet het recht op gelijke behandeling met betrekking tot sociale bijstand garandeert in het gastland. Zo sluit artikel 24 richtlijn 2004/38 het recht op sociale bijstand uit in de eerste drie maanden van het verblijf. Voor werkzoekenden kunnen zij eventueel gedurende de gehele zoekperiode van sociale bijstand worden uitgesloten. Maar in zijn recentste rechtspraak hanteert het Hof van Justitie wel een enge definitie van de notie sociale bijstand door te stellen dat financiële steun die specifiek voor werkzoekenden is bedoeld, daar niet onder valt. Deze personen zouden, indien zij kunnen aantonen dat ze als werkzoekende een reële band met de arbeidsmarkt van die lidstaat hebben opgebouwd, toch op grond van het Europees Recht een beroep kunnen doen op specifieke financiële steun voor werkzoekenden. Een dergelijke band zou voornamelijk kunnen blijken uit de vaststelling dat de persoon in kwestie tijdens een redelijke periode effectief werk heeft gezocht in de betrokken lidstaat (zie hoger onder nr. 3). Voor studenten kunnen de gastlidstaten de toegang tot financiële ondersteuning, bedoeld om in het levensonderhoud van de student te voorzien, eventueel pas toekennen na 5 jaar verblijf. Maar deze beperking lijkt niet te gelden voor sociale bijstand in de strikte zin. Het Hof van Justitie heeft immers erkend dat indien het gaat om tijdelijke financiële problemen, de student een beroep kan doen op sociale bijstand in het gastland (zie hoger onder nr. 4).

2.4.2 *De Europese socialezekerheidscoördinatie*

Naast deze specifieke wetgeving en rechtspraak over sociale bijstand, bestaat er een zeer belangrijk Europees juridisch instrument dat van belang is voor personen die zich binnen de lidstaten verplaatsen, namelijk de Europese socialezekerheidscoördinatie. Deze coördinatie is nu nog vastgelegd in verordening 1408/71 die wellicht vanaf 1 mei 2010 zal vervangen worden door verordening 883/2004. De regels van verordening 1408/71 zijn ook van toepassing op derdelandsonderdanen die wettig in een lidstaat verblijven (zie verordening 859/2003[20]).

Voor personen met een laag inkomen dat moet aangevuld met een sociale uitkering of voor personen met een vervangingsinkomen, zijn de bepalingen van deze Europese verordening van cruciaal belang indien zij hun inkomen willen behouden bij verhuis tussen de lidstaten. In sommige gevallen voorzien deze verordeningen in de export van uitkeringen, die betekenen dat iemand die in een lidstaat recht heeft op deze uitkeringen, deze mag behouden indien hij/zij naar een

andere lidstaat verhuist. Zo kunnen deze personen eventueel ook hun verzekering voor ziektekosten in het land van oorsprong behouden indien ze in een andere lidstaat gaan wonen. In een aantal gevallen zal een persoon die uit een andere lidstaat komt, in zijn gastland op grond van deze verordeningen het recht op een uitkering of op een ziekteverzekering verkrijgen.

Deze Europese regelgeving, en de daarmee samen te lezen rechtspraak van het Hof van Justitie, is gedetailleerd en bijzonder ingewikkeld. We zullen hier enkel de krachtlijnen aanduiden die van belang zijn voor de verplaatsing binnen de Europese Unie van personen met een laag inkomen. Meer details hierover vindt de lezer(es) in de bibliografie.

Het belangrijkste voorbeeld van uitkeringen die kunnen meegenomen worden bij verhuis naar een andere lidstaat zijn de pensioenen (zowel ouderdoms- als invaliditeitspensioenen). Wanneer een onderdaan van een lidstaat naar een andere lidstaat verhuist, zal zijn oude woonstaat de pensioenen waarop deze persoon recht heeft, verder onverkort moeten uitbetalen. Ook indien hij/zij nog geen recht heeft op een pensioen wanneer hij verhuist, zal deze persoon later ten aanzien van de lidstaat waar hij/zij pensioenrechten heeft opgebouwd, een pensioen uitbetaald krijgen zelfs indien hij/zij daar niet meer woont. Daarnaast behouden deze gepensioneerden hun dekking voor ziektekosten ten laste van de lidstaat die hen een pensioen uitbetaalt en in de meeste gevallen ook het recht op gezinsbijslagen. De pensioenen worden op grond van deze Europese verordening zogenaamd geproratiseerd, wat wil zeggen dat elke lidstaat een pensioen moet betalen dat overeenkomt met de loopbaan van betrokkene in de onderscheiden lidstaten. De export van pensioenen garandeert echter niet altijd dat de betrokkene in zijn nieuw woonland over voldoende inkomsten zal beschikken om er niet ten laste van de sociale bijstand te vallen, waardoor zijn/haar recht op verblijf kan worden gehypothekeerd. Dat zou het geval zijn indien het gaat om een eerder klein pensioen en het nieuwe gastland hoge kosten voor levensonderhoud kent. Zo zou een Poolse weduwe die naar België komt om in de buurt van haar kinderen te komen wonen, wel haar klein Pools weduwenpensioen in België uitbetaald krijgen. Maar dit volstaat wellicht niet om naar Belgische maatstaven voldoende inkomsten te hebben. Verder leggen we uit dat zij dan wellicht in België een beroep kan doen op de Inkomensgarantie voor ouderen (IGO). Ook uitkeringen bij ziekte (loonvervangende uitkeringen, of uitkeringen voor zorgbehoevenden, zoals de Vlaamse zorgverzekering) kunnen worden geëxporteerd.

Het recht om bij verhuis naar een andere lidstaat een socialezekerheidsuitkering te behouden, geldt echter niet voor alle uitkeringen. Een belangrijke uitzondering hierop zijn de werkloosheidsuitkeringen. Zij kunnen ten hoogste voor drie maanden worden meegenomen. Indien de betrokkene na deze periode niet terugkeert naar het land dat de werkloosheidsuitkering uitbetaalt, dan verliest hij/zij het recht hierop. De belangrijkste reden voor deze beperkte export is de vereiste in de werkloosheidswetgeving van de lidstaten dat de werkzoekende beschikbaar moet blijven voor de diensten van de arbeidsbemiddeling van betrokken lidstaat, onder meer met het oog op de toepassing van activeringsmaatregelen. Maar zelfs

indien deze verplichting niet bestaat, zoals voor oudere werklozen, dan nog geldt de exportbeperking. Het Hof van Justitie heeft uitdrukkelijk erkend dat ook de beperking van de export van werkloosheidsuitkeringen in dit geval conform het Europees recht is. Dit moet volgens het Hof onder meer de controle op de professionele en gezinssituatie van de werkzoekende mogelijk maken.[21] In deze zaak ging het om een oudere werkloze die niet meer beschikbaar moest zijn voor de Belgische arbeidsmarkt. Hij was in Frankrijk gaan wonen en had verder zijn werkloosheidsuitkering nog uitgekeerd gekregen. Toen de RVA te weten kwam dat hij niet meer effectief in België woonde, werd niet alleen de betaling van zijn werkloosheidsuitkering stopgezet, maar werd tevens de terugbetaling gevraagd van de ondertussen bijna drie jaar ten onrechte uitbetaalde werkloosheidsuitkeringen. De RVA kreeg van het Hof van Justitie gelijk.

> Het recht om bij verhuis naar een andere lidstaat een socialezekerheidsuitkering te behouden geldt niet voor alle uitkeringen.

Daartegenover staat wel dat eens iemand minstens één dag in een bepaalde lidstaat heeft gewerkt en gewoond, deze persoon in deze lidstaat recht kan verkrijgen op een werkloosheidsuitkering. Deze lidstaat moet bij de toekenning en de berekening van de werkloosheidsuitkering rekening houden met eventuele tijdvakken van verzekering die deze persoon in een andere lidstaat heeft vervuld. Zo kan iemand die eerst drie jaar in Nederland heeft gewerkt en dan naar België komt om te werken en hier na twee weken werkloos wordt, toch aanspraak maken op een Belgische werkloosheidsuitkering, rekening houdend met de periode van tewerkstelling in Nederland.

Een andere reeks van uitzonderingen op het beginsel van export van uitkeringen zijn de zogenaamde "bijzondere niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties" (zie meer details hierover in Verschueren, 2007: 243-261). Het gaat in feite om een hele reeks van uitkeringen die zowel kenmerken vertonen van klassieke socialezekerheidsuitkeringen als van socialebijstandsuitkeringen. Deze laatste uitkeringen zijn uitgesloten van de Europese socialezekerheidscoördinatie en dus ook van het exportbeginsel. Normaal gezien kunnen de lidstaten dus voor socialebijstandsuitkeringen een woonplaatsvereiste toepassen. Dit betekent dat personen die recht hebben op sociale bijstand en die naar een andere lidstaat verhuizen, hun recht op sociale bijstand verliezen. Maar een aantal van deze uitkeringen hebben een duidelijke band met een klassieke socialezekerheidsuitkering, omdat ze die vervangt of aanvult. Dat geldt ook voor de Belgische inkomensgarantie voor ouderen (IGO), die in de meeste gevallen een aanvulling is op een laag pensioen, met de bedoeling om de gerechtigde een minimuminkomen te garanderen.

In zijn rechtspraak van de jaren '80 had het Hof van Justitie echter geoordeeld dat dit soort bijzondere aanvullende uitkeringen als socialezekerheidsuitkeringen

in de zin van de Europese coördinatie moesten worden beschouwd. Indien het dan ging om een aanvulling van een uitkering die normaal gezien moest worden geëxporteerd (zoals de pensioenen) dan moest ook deze aanvulling volgens het Hof van Justitie worden geëxporteerd.

De Europese wetgever is vervolgens in 1992 tussengekomen, door de export van deze bijzondere uitkeringen uit te sluiten. Voor de uitkeringen die in een bijlage bij verordening 1408/71 zijn opgenomen, kunnen de lidstaten een woonplaatsvereiste stellen. De voorwaarde is wel dat deze uitkering niet mag gefinancierd worden door de betaling door de verzekerde van bijdragen. Daarnaast heeft het Hof van Justitie er in latere rechtspraak altijd over gewaakt dat de uitkeringen die door de Europese wetgever in deze lijst werden opgenomen, wel degelijk beantwoorden aan de doelstellingen die een exportverbod rechtvaardigen. Namelijk: het moet gaan om uitkeringen waarvan het de bedoeling is dat zij het inkomen van een begunstigde met ontoereikende socialezekerheidsuitkeringen aanvullen en daardoor een minimum aan bestaansmiddelen garandeert aan personen van wie de totale inkomsten onder een wettelijk vastgelegde standaard liggen. Zulk een aanvulling is immers nauw verbonden met de sociaaleconomische context van een bepaalde lidstaat en het wettelijk vastgelegde bedrag houdt meestal rekening met de minimumlevensstandaard van dat land.[22] In de huidige formulering van de toepasselijke bepalingen van verordening 1408/71 en in de nieuwe bepalingen van verordening 883/2004 wordt uitdrukkelijk verwezen naar de bedoeling om betrokkene een minimum voor levensonderhoud te garanderen en naar de band met de economische en sociale situatie van de betrokken lidstaat. Daarom weigerde het Hof van Justitie de woonplaatsvereiste en bijgevolg het niet- exporteren van de uitkering goed te keuren van uitkeringen die vooral bedoeld waren om kosten van bijzondere verzorging voor betrokkene te dekken, zoals die voor gehandicapten.[23]

Wat België betreft staan de inkomensgarantie voor ouderen en de inkomensvervangende tegemoetkoming voor gehandicapten op deze lijst. Dit betekent dat personen die in België recht hebben op deze uitkering en die naar een andere lidstaat verhuizen, deze uitkering verliezen. Wel betekent deze beperking op de export van deze uitkeringen dat, als tegenprestatie, personen die vanuit een andere lidstaat in een bepaalde lidstaat gaan wonen, vanaf het moment dat zij effectief in het nieuwe land wonen, onmiddellijk recht hebben op deze bijzondere uitkeringen die in de lijst zijn opgenomen. Dit geldt ook als deze personen voordien geen enkele band hadden met deze lidstaat. Dat betekent dat een persoon die met een klein pensioen vanuit een andere lidstaat naar België verhuist, onmiddellijk bij het overbrengen van de woonplaats recht kan laten gelden op een eventuele aanvulling van dat pensioen via de inkomensgarantie voor ouderen.

Deze Europese regeling voor “de bijzondere niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties”, kan een belangrijke belemmering betekenen op het vrij verkeer voor personen met een laag inkomen. Vaak doen deze personen een beroep op dergelijke uitkeringen en ze verliezen deze dan ook als zij naar een andere lidstaat verhuizen. Anderzijds garandeert deze regeling wel dat die personen

in het nieuwe woonland eventueel onmiddellijk recht kunnen hebben op zo een uitkering en deze bijpassing bij hun inkomen. Dit hangt natuurlijk af van de vraag of voor het nieuwe woonland dergelijke uitkeringen in de bijzondere lijst van verordening 1408/71 zijn opgenomen.

Voor wat de Europese socialezekerheidscoördinatie betreft, moeten we ook nog wijzen op de bijzondere techniek van het samentellen van tijdvakken van verzekering of arbeid. Deze regels kunnen ook een belangrijke rol spelen in het al dan niet bevorderen of belemmeren van het vrij verkeer binnen Europa van personen met een laag inkomen. Het betekent dat, zoals we hoger al hebben uiteengezet voor de werkloosheidsuitkeringen, iemand die slechts een korte tijd in een bepaalde lidstaat heeft gewerkt en geconfronteerd wordt met een sociaal risico (zoals ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, ouderdom), het arbeidsverleden dat werd volbracht in een andere lidstaat toch in rekening kan brengen voor de toepassing van de socialezekerheidswetgeving van het land waarvan hij een uitkering vraagt. Dit kan van belang zijn omdat de socialezekerheidswetgeving zowel voor de vraag of iemand recht heeft op een uitkering of voor de vraag hoe hoog deze uitkering is, ook rekening houdt met het arbeids- of verzekeringsverleden van betrokkene. Zo wordt krachtens de Belgische pensioenwetgeving aan werknemers die minstens twee derde van een volledige loopbaan hebben vervuld, een minimumbedrag aan pensioen gegarandeerd.[24] Indien nu iemand zijn loopbaan in verschillende Europese lidstaten heeft vervuld, waaronder België, moet België, om uit te maken of iemand twee derde van zijn loopbaan heeft vervuld, kijken naar de globale loopbaan van deze persoon in de Europese lidstaten en niet alleen naar zijn/haar Belgische loopbaan. Indien deze persoon twee derde van zijn/haar loopbaan in de lidstaten heeft vervuld, dan moet België zo een minimumbedrag aan pensioen waarborgen, weliswaar *pro rata temporis* van de in België vervulde loopbaan.[25]

Vermelden we ten slotte ook nog dat het Hof van Justitie in bepaalde omstandigheden het recht op export eveneens heeft erkend van uitkeringen die niet onder de Europese socialezekerheidscoördinatie vallen, zoals allerlei uitkeringen en pensioenen die verband houden met oorlogssituaties. Het Hof stelde dat voor de toekenning van deze uitkeringen misschien wel een zekere band met de betrokken lidstaat kan vereist worden, maar dat dit niet altijd een reden is om deze uitkering niet meer uit te betalen als deze persoon besluit om naar een andere lidstaat te verhuizen.[26]

3. Is er in Europa een recht op vrij verkeer voor personen met een laag inkomen?

Uit de analyse van deze bijdrage blijkt dat personen met een laag inkomen, die een beroep willen doen op het Europees recht om vrij binnen de lidstaten te reizen en te verblijven, door dit Europees recht zowel gehinderd als geholpen kun-

nen worden in hun vrij verkeer. Zo geldt er voor het verblijfsrecht van Europese burgers geen bestaansmiddelenvereiste voor economisch actieve werknemers en zelfstandigen, maar wel voor hen die niet- (meer) economisch actief zijn. Het is vooral voor deze laatste categorie van personen dat het recht op vrij verkeer beperkt kan worden omwille van hun laag inkomen. Werkzoekenden kunnen in bepaalde omstandigheden wel in het land waar ze werk zoeken, verblijven of er eventueel zelfs een beroep doen op financiële ondersteuning die specifiek voor werkzoekenden is bestemd. Opvallend is wel dat de Europese wetgeving die van toepassing is op derdelandsonderdanen die van de ene lidstaat naar de andere willen verhuizen, zowel voor economisch actieve als voor niet-economisch actieve personen voorwaarden stelt met betrekking tot het beschikken over voldoende bestaansmiddelen.

Ook de Europese wetgeving betreffende de socialezekerheidscoördinatie zal in sommige gevallen wel en in andere gevallen minder gunstig zijn voor personen met een laag inkomen die zich binnen de Europese Unie willen verplaatsen. Bepaalde uitkeringen van het oorsprongsland kunnen ze behouden, andere verliezen, zodat het verhuizen naar een andere lidstaat financieel nadelig kan zijn. Daarnaast garanderen bepaalde regels in deze coördinatiewetgeving dat in het ontvangstland toch socialezekerheidsuitkeringen kunnen worden verkregen ondanks het feit dat de betrokkene in deze lidstaat slechts een korte (of zelfs helemaal geen) voorafgaande periode van verzekering of van arbeid heeft vervuld.

Zo is het Europees recht betreffende het vrij verkeer van personen niet neutraal voor personen met een laag inkomen. In sommige omstandigheden zal voor hen het recht op vrij verkeer aan beperkingen onderworpen zijn. In andere omstandigheden zullen ze door het Europees recht geholpen worden om bij verhuis naar een andere lidstaat hun inkomensondersteuning vanuit het oorsprongsland te behouden of om een ondersteuning te verkrijgen in de lidstaat van hun nieuwe woonplaats.

NOTEN

1. Hoofddocent Universiteit Antwerpen, gastprofessor Vrije Universiteit Brussel. Deze bijdrage is bijgewerkt tot 1 september 2009.
2. Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, *Pb.L.* 30 april 2004, afl. 158, corrigendum *Pb.L.* 29 juni 2004, afl. 229 (verder verkort 'richtlijn 2004/38').
3. Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen, *Pb.L.* 23 januari 2004, afl. 16, 44 (verder verkort 'richtlijn 2003/109').
4. Verordening (EEG) 1612/68 van de Raad van 25 oktober 1968 betreffende het vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, *Pb.L.* 19 oktober 1968, afl. 257, 1 (verder verkort 'verordening 1612/68').
5. HvJ 23 maart 1982, 53/81, Levin, *Jur.* 1982, 1035.
6. HvJ 3 juni 1986, 139/86, Kempf, *Jur.* 1986, 1741.

7. HvJ 5 oktober 1988, 196/87, Steymann, *Jur.* 1988, 6159.
8. Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (verder 'vreemdelingenwet'). Voor een geconsolideerde versie zie: http://www.dofi.fgov.be/nl/reglementering/belgische/wet/Wet_laatste_versie.pdf.
9. HvJ 4 juni 2009, C-22/08 en C-23/08, Vatsouras en Koupatanze, www.curia.eu, punten 26-29.
10. HvJ 26 februari 1991, C-292/89, Antonissen, *Jur.* 1991, I, 745.
11. HvJ 23 maart 2004, C-138/02, Collins, *Jur.* 2004, I, 2703 en meest recent HvJ 4 juni 2009, C-22/08 en C-23/08, Vatsouras en Koupatanze, www.curia.eu.
12. Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (verder verkort 'verordening 1408/71'). Deze verordening werd herhaaldelijk gewijzigd. Een geconsolideerde versie ervan is te vinden op http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/consleg/1971/R/01971R1408-20060428-nl.pdf.
13. Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, *Pb.L.* 7 juni 2004, afl. 200, 1 (verder verkort 'verordening 883/2004').
14. Zie HvJ 23 maart 2004, C-138/02, Collins, *Jur.* 2004, I, 2703. In deze zaak ging het om de Britse jobseekers allowance die bedoeld is voor werkzoekenden die geen recht hebben op een klassieke werkloosheidsuitkering en wiens inkomen onder een bepaalde grens zit. Zie tevens HvJ 4 juni 2009, C-22/08 en C-23/08, Vatsouras en Koupatanze, www.curia.eu. In deze zaak ging om een Duitse basisuitkering voor werkzoekenden.
15. HvJ 11 juli 2002, C-224/98, D'Hoop, *Jur.* 2002, I, 6191.
16. KB van 8 oktober 1981 betreffende de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (verder verkort 'vreemdelingenbesluit'). Voor een geconsolideerde versie zie: http://www.dofi.fgov.be/nl/reglementering/belgische/kb/kb.pdf.
17. HvJ 23 maart 2006, C-408/03, Commissie v. België, *Jur.* 2006, I, 2647, punten 46-51.
18. Zie hierover HvJ 25 mei 2000, C-424/98, Commissie v. Italië, *Jur.* 2000, I, 4001, punt 44 en HvJ 20 september 2001, C-184/99, Grzelczyk, *Jur.* 2001, I, 6193, punt 40.
19. HvJ 20 september 2001, C-184/99, Grzelczyk, *Jur.* 2001, I, 6193.
20. Verordening 859/2003/EG van de Raad van 14 mei 2003 tot uitbreiding van de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1408/71 en Verordening (EEG) nr. 574/72 tot de onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze bepalingen vallen, *Pb. L.* 20 mei 2003, afl. 124, 1.
21. HvJ 19 juli 2006, C-406/04, De Cuyper, *Jur.* 2006, I, 6947.
22. HvJ 29 april 2004, C-160/02, Skalka, *Jur.* 2004, I, 5613.
23. Zie bijvoorbeeld H.v.J. 18 oktober 2007, nr. C-299/05, Commissie v. Raad en Europees Parlement, *Jur.* 2007, I, 8695.
24. Artikel 33 Herstelwet 10 februari 1981, *BS* 14 februari 1981.
25. Zie HvJ 17 december 1998, C-244/98, Lustig, *Jur.* 1998, I, 8701.
26. Zie bijvoorbeeld HvJ 26 oktober 2006, C-192/05, Tas-Hagen en Tas, *Jur.* 2006, I, 10451 en HvJ 22 mei 2008, C-499/06, Nerkowska, *Jur.* 2008, I, 3993.

HOOFDSTUK 3

Activerende Sociale Insluiting via het Europees Sociaal Fonds

Bart Vanhercke en Geert Campaert[1]

1. Van boude stelling naar empirisch vraagstuk

"Werken met het Europees Sociaal Fonds heeft onze visie op de activering van mensen die echt ver van de arbeidsmarkt staan volledig veranderd" (Interview BE4). Die stelling van een leidinggevende ambtenaar in een Openbaar Centrum voor Maatschappelijke Welzijn (OCMW) is, voorzichtig gesteld, intrigerend. Is het echt mogelijk dat de al bij al bescheiden (volgens sommigen 'verwaarloosbare') middelen die via het Europees Sociaal Fonds (ESF) aan activering worden besteed een dergelijke verregaande impact hadden? Het meest voor de hand liggende antwoord is natuurlijk: deze respondent is te optimistisch of slecht geïnformeerd en zit er dus in elk geval naast. Maar zo eenvoudig is het niet: deze op het eerste gezicht boude stelling wordt bevestigd, in min of meer gelijkaardige bewoordingen, door een waaier van experts die op Europees, nationaal en regionaal vlak werken met het ESF.

In dit hoofdstuk gaan we na hoe het mogelijk was dat op het einde van de jaren tachtig het ESF een belangrijke rol ging spelen bij de opstart van de activering van bestaansminimumtrekkers in België. Dat doen we als volgt: na de inleiding beschrijft paragraaf 2 kort de verschillende Europese Structuurfondsen en de plaats die het ESF in dat plaatje inneemt, terwijl we kennismaken met het ESF-jargon. De volgende paragraaf verhaalt de plaats die 'sociale insluiting' inneemt in de context van het ESF en beschrijft de casestudie en de onderzoeksmethoden. Daarna schetsen we in paragraaf 4 de context van het armoede- en activeringsbeleid op het einde van de jaren tachtig waartegen het ESF-verhaal zich afspeelt. Naast de inhoudelijke en procedurele effecten van het ESF leggen we in paragraaf 5 de mechanismen bloot die kunnen verklaren hoe een relatief kleine bron van financiering toch tot significante resultaten kan leiden. Traditiegetrouw worden in de laatste paragraaf conclusies getrokken.

2. Vijf fondsen, drie doelstellingen en een streepje Europees jargon

Het Europees Verdrag (EG, 1957) zelf onderstreept dat "het versterken van de economische en sociale samenhang" een van de sleuteldoelstellingen van de Europese Unie (EU) is, en dat deze doelstelling moet worden nagestreefd door het cohesiebeleid. Dit laatste komt in feite neer op de cofinanciering van meerjarige ontwikkelingsprogramma's en -projecten.

Om deze programma's te financieren voorziet de EU vooreerst twee zogenaamde Structuurfondsen: het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) is vooral gericht op investeringen in infrastructuur en het ESF op tewerkstelling, vorming en sociale integratie. Daarnaast is er het Cohesiefonds dat milieu- en transportprojecten financiert in de minst ontwikkelde regio's (België hoort daar – net als de meeste 'oude' lidstaten – niet bij). Merk op dat tot voor enkele jaren ook het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling en ook het Europees Visserijfonds tot het cohesiebeleid werden gerekend. Voor België gaat het echter om zeer kleine bedragen en daarenboven werden ze in 2006 opgenomen in respectievelijk het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid (Europese Commissie, 2006); we zullen deze fondsen verder dan ook niet behandelen.

De andere genoemde fondsen (EFRO, ESF en het Cohesiefonds) vertegenwoordigen samen ongeveer 35% van het jaarlijkse budget van de EU: tussen januari 2007 en december 2013 (de huidige programmeringsperiode) zal ongeveer € 277 miljard worden uitgegeven aan het ESF en het EFRO, en ongeveer € 70 miljard aan het Cohesiefonds; voor alle lidstaten samen dus bijna € 350 miljard. In België zal het cohesiebeleid over diezelfde periode ongeveer € 2,3 miljard injecteren. Hoe duizelingwekkend deze cijfers ook mogen lijken in absolute termen, het blijft een feit dat het totale EU-budget (op dit moment ongeveer € 120 miljard) nauwelijks 1% van het BBP van de lidstaten vertegenwoordigt.

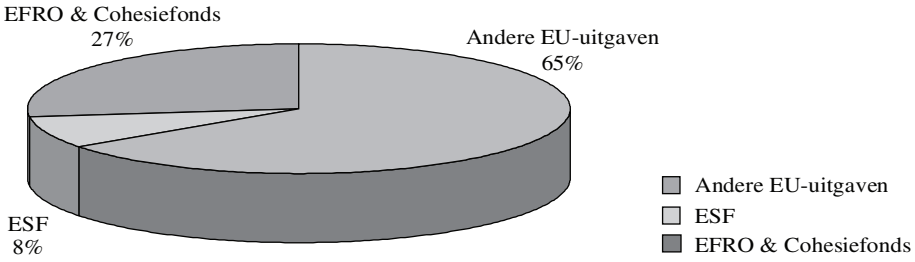
De vraag is dan: waarvoor dient al dat geld? Het cohesiebeleid was tot voor kort toegespitst op 3 "doelstellingen" (Raad van de EU, 1999). Ook in de huidige programmeringsperiode zijn de fondsen toegespitst op drie gebieden (Raad van de EU, 2006):

1) Via de Convergentiedoelstelling wil het cohesiebeleid de economische ontwikkeling van de minder ontwikkelde regio's vooruithelpen; de financiering loopt via het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds (CF).
2) De doelstelling Regionale Competitiviteit en Tewerkstelling is gericht op het verhogen van de competitiviteit, tewerkstelling en het aantrekkelijk maken van de regio's door innovatie, het promoten van ondernemerschap en bescherming van het milieu; de financiering loopt via het EFRO en het ESF. Initiatieven binnen deze doelstelling moeten kaderen binnen de Europese Werkgelegenheidsstrategie.
3) Europese Territoriale Samenwerking bouwt voort op de ervaringen binnen het communautaire initiatief INTERREG (grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking); de financiering loopt via het EFRO.

Tabel 1 – Het Europese cohesiebeleid: doelstellingen en fondsen.

Doelstellingen	**EU Fondsen**		
Convergentie	EFRO	**ESF**	CF
Regionale Competitiviteit en Tewerkstelling	EFRO	**ESF**	
Europese Territoriale Samenwerking	EFRO		

Tabel 1 vat samen hoe het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds bijdragen tot het verwezenlijken van de verschillende doelstellingen van het cohesiebeleid. De grijs gearceerde zone in de tabel geeft weer waar het accent van dit hoofdstuk ligt: de bijdrage van het ESF aan het realiseren van de doelstellingen: Convergentie, Regionale Competitiviteit en Tewerkstelling. Daarmee worden meteen twee beperkingen zichtbaar die we onszelf opleggen. Ten eerste zullen we ons enkel interesseren voor het grootste Europees fonds in België: het ESF. Dit lijkt een voor de hand liggende keuze, aangezien België niet in aanmerking komt voor het Cohesiefonds en het EFRO wordt besteed aan prioriteiten als onderzoek, innovatie, milieu en risicopreventie, waardoor het dus buiten het 'sociale' onderzoeksonderwerp van dit boek valt. Ten tweede zullen we ons niet buigen over de doelstelling 'Territoriale Samenwerking', die ook in België slechts een fractie van het budget van het cohesiebeleid uitmaakt.



Figuur 1 – Het ESF in context: ESF budget 2007-2013.

3. Sociale insluiting via het Europees Sociaal Fonds: contradictio in terminis?

Het Europees Sociaal Fonds, in 1957 opgericht door het Verdrag van Rome, is goed voor bijna 10% van het totale Europese budget (zie figuur 1 'Het ESF in context'). In de periode 2007-2013 zal via het ESF meer dan € 75 miljard (meer dan € 10 miljard per jaar) worden uitgegeven in de 27 lidstaten.[2] In België brengt het ESF gedurende die periode meer dan een miljard euro in het laatje. Het Verdrag van Rome maakte van meet af aan duidelijk waar het met dit fonds om te doen was. Het ESF was in de eerste plaats bedoeld om de tewerkstellingskansen van

werknemers in de eengemaakte markt te bevorderen, met name door hun geografische en professionele mobiliteit te verhogen.

Waarom dit 'economisch' instrument dan bestuderen in een boek over armoede? De reden is eenvoudig: uit de feitelijke prioriteiten van het ESF blijkt dat het ESF vrij ruime arbeidsmarkt- en sociale doelstellingen nastreeft (zie tabel 2). Zo wordt in de huidige programmatieperiode, in alle EU-landen samengenomen, 34% van de ESF-middelen uitgegeven aan de "vergroting van het menselijk kapitaal" en gaat bijna evenveel geld naar de "versterking van de toegang tot en de duurzame integratie op de arbeidsmarkt". Na de "verbetering van het aanpassingsvermogen" (18%) is de vierde uitgavenpost de "verbetering van de sociale integratie van kansarmen en de bestrijding van discriminatie", waaraan 14% van de totale Europese ESF-middelen wordt besteed.[3]

Het plaatje ziet er nog anders uit wanneer we alleen naar de Belgische cijfers kijken: voor de nieuwe programmatieperiode besliste België om niet minder dan 23% van de ESF-middelen toe te kennen aan projecten die streven naar de "verbetering van de sociale integratie van kansarmen en de bestrijding van discriminatie". Alleen aan de "versterking van de toegang tot en de duurzame integratie op de arbeidsmarkt" (bijna 40%) en de "verbetering van het aanpassingsvermogen" (bijna 24%) wordt (respectievelijk 'veel' en 'iets') meer uitgegeven (zie tabel 2).[4]

Tabel 2 – ESF: Jaarlijkse toewijzing per thema (België en Europese Unie).

ESF prioriteiten 2007-2013	**Aandeel in ESF België**	**Aandeel in ESF EU**
Versterking van de toegang tot en de duurzame integratie op de arbeidsmarkt	39,5% (1)	30% (2)
Verbetering van het aanpassingsvermogen van werknemers, bedrijven en ondernemers	23,9% (2)	18% (3)
Verbetering van de sociale integratie van kansarmen en bestrijding van discriminatie	**22,7% (3)**	**14% (4)**
Vergroting van het menselijk kapitaal	10,5% (4)	34% (1)
Bevordering van partnerschappen voor hervorming op het gebied van werkgelegenheid en integratie op de arbeidsmarkt	0,2% (5)	1% (6)
Versterking van de institutionele capaciteit en de doeltreffendheid van overheidsadministraties en stakeholders	0,0% (6)	3% (5)

Bron: Europese Commissie, NSR (2007).

Met andere woorden: sociale insluiting lijkt, ondanks de 'economische' opzet van het ESF, binnen de doelstellingen van het ESF te vallen. En toch blijkt het geen sinecure te zijn om de 'impact' van het ESF te achterhalen: de (wetenschappelijke) literatuur over dit onderwerp is erg dun gezaaid. Wanneer de Structuurfondsen worden geanalyseerd ligt het accent vaak op het EFRO. Het ESF wordt meestal genegeerd, niet alleen in België, maar ook in andere landen. Wat misschien nog meer verbazing wekt, is dat specifieke ESF-evaluatierappor-

ten tot de conclusie komen dat vaak alleen gegevens beschikbaar zijn over de financiële input in de projecten en over het aantal deelnemers (Grijpstra, 2004). Daardoor moeten we voor sommige programma's terugvallen op de zelfbeoordeling van de projecten en zelfs dat ligt niet voor de hand, aangezien bepaalde projecten helemaal niet voorzien om de resultaten te meten op het niveau van de individuele deelnemer (bijvoorbeeld aan een activeringsproject). Ten slotte dient opgemerkt dat uit minstens één "assessment van ESF-evaluaties" bleek dat de evaluatoren zelfs niet op de hoogte waren van de kwaliteitscriteria en methodologische richtsnoeren die door de Europese Commissie zijn opgesteld (Ibid). Gelijkaardige bevindingen werden gedaan voor andere Europese Structuurfondsen.

In een dergelijke context van grote schaarste aan secundair bronnenmateriaal lijkt het onontbeerlijk om op zoek te gaan naar primaire data, willen we in staat zijn geloofwaardige conclusies te trekken over de impact van het ESF in België. Omdat primaire data verzamelen een tijdrovende bezigheid is, besloten we om onze analyse te richten op het kleine deel van de ESF-middelen dat in België op federaal niveau werd behouden. Daar waar 94% van de ESF-middelen door de gefedereerde entiteiten wordt beheerd, heeft de federale overheid nog ongeveer 6% van de middelen ter beschikking. Ondanks de beperkte omvang van deze middelen lijkt het zinvol om de aanwending van deze relatief kleine enveloppe van naderbij te bekijken: uit het Operationeel Programma (waarin de prioriteiten worden uiteengezet) van de federale overheid leren we immers dat het stimuleren van sociale insluiting de allereerste prioriteit is voor de werking tijdens de komende jaren, meer bepaald via acties voor "doelgroepen die het verst van de arbeidsmarkt af staan". Ongeveer 75% van de 33 miljoen euro Europese ESF-middelen die federaal worden beheerd, worden aan dit doel besteed (POD, 2007). In de praktijk gaat bijna al dit geld naar de OCMW's, die sinds 1976 een sleutelrol spelen bij het lokale armoedebeleid.

> Het federale ESF-geld wordt prioritair gebruikt voor doelgroepen die het verst van de arbeidsmarkt af staan.

Onze casestudie vertrekt van de weinige (en meestal verouderde) bestaande evaluaties van ESF-programma's, analyseert (niet-gepubliceerde) primaire data over de activering van personen met een minimuminkomen (leefloon, vroeger bestaansminimum) via ESF-gelden, alsook een twintigtal diepte-interviews met evenveel sleutelactoren. Elk van deze actoren speelt een centrale rol in ofwel de vertaling van de Belgische prioriteiten op het gebied van het ESF naar de Europese besluitvormingstafels ('uploading', zie Börzel, 2003), ofwel in het toepassen van de Europese afspraken naar de Belgische praktijk ('downloading').[5] Maar eerst schetsen we als achtergrond de tijdsgeest op het einde van de jaren tachtig rond armoedebeleid en activering.

4. Martens, Smet en de anderen: het armoede- en activeringsbeleid in België 1980-1990

Om een idee te krijgen hoe het ESF een rol kon spelen in de opstart van de activering van bestaansminimumtrekkers in België, is het belangrijk om eerst de achtergrond te schetsen waartegen deze evolutie zich afspeelde. We geven daarom een kort overzicht van het armoedebeleid in België in de loop van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig en de rol die activering daarin speelde.

De economische crisis, en de daaraan verbonden stijgende werkloosheid in de eerste helft van de jaren tachtig, bracht het fenomeen van de armoede opnieuw sterker onder de beleidsaandacht. Men sprak toen ook over 'nieuwe armoede', waarbij men verwees naar nieuwe bevolkingsgroepen die door een bepaalde tegenslag, verbonden aan de crisis, in armoede verzeild raakten. Bij het aantreden van de regering Martens VII in 1985 stond armoede dan ook uitdrukkelijk op de politieke agenda. Een staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie – Miet Smet – werd benoemd, die ook verantwoordelijk werd voor de bestrijding van de armoede. Bij het aantreden van Martens VIII in 1988, hevelde men dit staatssecretariaat zelfs over van Sociale Zaken naar de eerste minister, wat een duidelijk teken was van de toegenomen belangstelling voor de armoede (Vranken & Geldof, 1991: 95). Het regeerakkoord van de regering Martens VII was ook het eerste waarin een specifiek hoofdstuk armoedebeleid werd opgenomen (Luyten & Lammertyn, 1990:2). Een van de belangrijke initiatieven die de armoedeproblematiek destijds mee op de politieke agenda zette, was het rapport van de Koning Boudewijnstichting uit 1983 met een reeks voorstellen voor een beleid tegen armoede en bestaansonzekerheid. Dit rapport werd toen gezien als een gezagsvol signaal en een dringende oproep om de problematiek aan te pakken (Luyten & Lammertyn, 1990: 55). Een van de opvallendste aanbevelingen van het rapport was dat een armoedebeleid de arme niet mag stigmatiseren en marginaliseren, maar net hun participatie aan het maatschappelijk gebeuren moet bevorderen. Vanuit deze gedachte pleitte men dan ook voor initiatieven op het vlak van vorming en tewerkstelling voor werklozen en bestaansminimumtrekkers om hen te helpen "zich in de samenleving te herintegreren". De idee van activering als disciplinerend en emancipatorisch instrument dook hier dus al op.

In 1986 installeerde staatssecretaris Smet de Interdepartementele Werkgroep voor de Beveiliging van de Bestaanszekerheid van de Minstbedeelden. Deze werkgroep moest het gevoerde beleid evalueren op zijn gevolgen voor de armsten in de samenleving en voorstellen formuleren om de situatie van de armen te verbeteren. In een eerste rapport in 1987 formuleerde deze werkgroep dan ook verschillende voorstellen, ook inzake tewerkstelling, met daarbij bijzondere aandacht voor laaggeschoolden, bestaansminimumtrekkers en kansarmen. Dit paste ook in de verandering in het beleid in de tweede helft van de jaren tachtig: naarmate de jeugdwerkloosheid afnam, verschoof de aandacht naar de langdurige werklozen. Er was toen het besef dat langdurige werkloosheid een structureel probleem was, dat ook na een heropleving van de economische conjunctuur zou blijven bestaan

(Vranken & Geldof, 1991: 111). Staatssecretaris Smet was ook persoonlijk overtuigd van de nood aan deelname aan de arbeidsmarkt als middel voor integratie in de samenleving. Zo koos ze in 1990 als thema voor een beleidsdenkdag over armoede 'de socioprofessionele integratie van bestaansminimumgerechtigden'. Ze verantwoordde de keuze van dit thema vanuit haar overtuiging dat het bestaansminimum geen finaliteit op zichzelf mag zijn, maar moet leiden tot meer participatie aan en integratie in de samenleving (Luyten & Lammertyn, 1990: 69). Het activeringsdenken, ook voor bestaansminimumtrekkers, was dus al enigszins in opmars in de tweede helft van de jaren tachtig. Het keerpunt kwam echter pas enkele jaren later, toen in 1993 het 'Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving' werd gelanceerd door toenmalig minister Onkelinx. Jonge bestaansminimumtrekkers (tussen 18 en 25 jaar) moesten toen via een verplicht persoonlijk contract werken aan een (arbeidsmarktgerichte) integratie door inspanningen te leveren om aan werk te geraken of door het volgen van een opleiding (Geldof e.a., 1996).

> Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig werd ook het activeren van bestaansminimumtrekkers een beleidsthema.

In Vlaanderen was er ook sprake van een groeiende belangstelling voor de armoedeproblematiek in de tweede helft van de jaren tachtig. Zo vroeg gemeenschapsminister Steyaert in 1987 aan de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen een advies over de armoedeproblematiek in Vlaanderen. Haar opvolger, gemeenschapsminister Lenssens gaf daarna in 1988 de opdracht aan de Koning Boudewijnstichting om een beleidsdossier samen te stellen over armoede, waarna hij in 1989 zijn Beleidsnota Armoedebestrijding presenteerde, die mede hierop was gebaseerd. Een van de redenen waarom vooral in Vlaanderen in die periode het armoedebeleid in een versnelling terechtkwam, waren de financiële middelen die vanaf 1989 vrijkwamen door het St.-Catharina-akkoord. Dit akkoord, dat een nationale regeling betrof van de schulden van de grote steden, leverde een bonus van 2,2 miljard frank op voor Vlaanderen. Van dit bedrag werd 500 miljoen frank voorzien voor een fonds onder het beheer van gemeenschapsminister Lenssens, het Vlaams Fonds voor de Integratie van Achtergestelden (VFIA). Dit geld was beschikbaar voor gemeenten en OCMW's, die hiermee projecten konden opstarten op het gebied van armoedebestrijding en/of migrantenbeleid (Vranken & Geldof, 1991).

Hoe stonden de OCMW's echter zelf tegenover het activeren van bestaansminimumtrekkers in die periode? We kunnen stellen dat er hierin drie grote fases te onderscheiden zijn (Luyten & Lammertyn, 1990: 87-90): in de eerste fase (eerste helft jaren tachtig) werden mensen die een bestaansminimum ontvingen, niet als werkzoekend beschouwd. Het bestaansminimum was toen als het ware een eindstation. Via artikel 60 § 7 van de organieke wet betreffende de OCMW's

kon men toen wel via een sociale tewerkstelling de steuntrekker tot werkloze promoveren. Een aantal OCMW's maakten hier toen ook gebruik van en traden dan zelf gedurende een bepaalde periode op als werkgever. Zo zorgden ze ervoor dat de betrokkenen uiteindelijk recht kregen op een werkloosheidsuitkering. Op die manier waren ze niet meer ten laste van het OCMW en had men als werkloze ook meer kans om in een van de vervangende tewerkstellingscircuits te geraken. In een tweede fase nam de overheid een aantal maatregelen om de rechten van de bestaansminimumtrekkers gelijk te stellen met die van werklozen. Zo kregen in 1987 bestaansminimumtrekkers toegang tot de DAC-projecten, het Interdepartementaal Begrotingsfonds en het stelsel van de gesubsidieerde contractuelen. In de volgende fase, vanaf het einde van de jaren tachtig, ging men nog een stap verder en werd er een beroep gedaan op de OCMW's voor de 'socioprofessionele integratie van hun cliënten', en was het dus de bedoeling om hen toe te leiden naar betaald werk. Op dat moment kwam het ESF dan ook in het vizier.

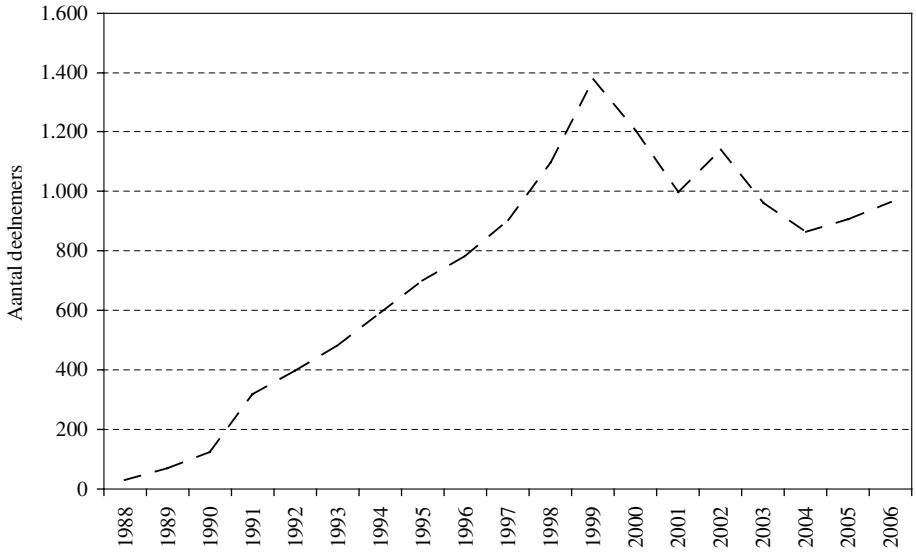
5. Een klein fonds met grote ambities? De impact van het ESF op activering van doelgroepen

Hoger werd al aangehaald dat het federale ESF-geld (doelstelling "stimuleren van sociale insluiting") in de praktijk bijna steeds terechtkomt bij een geprivilegieerde partner: de 589 OCMW's, die sinds 1976 een sleutelrol spelen bij het lokale armoedebeleid in België. De OCMW's gebruiken sinds 1988 (het jaar waarin de Structuurfondsen drastisch werden hervormd en het budget werd verdubbeld) ESF-geld om – via Artikel 60§7 van de wet op de OCMW's – cliënten aan het werk te stellen, al dan niet via een opleiding of vorming. Met het ESF-geld kan ongeveer 50% van de kost worden gefinancierd (de Europese bijdrage), de andere 50% (de verplichte nationale bijdrage) komt van de beperkte eigen middelen van het OCMW, van privépartners of (het meest voorkomende geval) van een van de subsidiërende overheden (de stad, de regionale of federale overheid). Wat was dan het resultaat van de vele activeringsprojecten die door de OCMW's werden opgezet?

Het markantste effect is zonder enige twijfel het feit dat de activering van personen die ver staan van de arbeidsmarkt ook op het terrein een *issue* werd. We gaven hierboven al aan dat in de tweede helft van de jaren tachtig de idee van activering als middel voor de integratie van bestaansminimumtrekkers in *politieke* kringen stilaan begon op te komen, maar door de ESF-projecten was men in staat om dit ook *op het terrein* toe te passen. Volgens verschillende van onze respondenten was dit eind jaren '80 in de praktijk geen prioriteit: er waren tijdens de economische crisis al zoveel 'gewone' werklozen dat personen uit doelgroepen (de toenmalige bestaansminimumtrekkers, nu rechthebbenden op het leefloon) gewoon niet in aanmerking werden genomen door werkgevers, maar ook niet door overheidsinstanties die instaan voor arbeidsbemiddeling, zoals de VDAB, FOREM of

BGDA/ACTIRIS. In 1988 gaf de toenmalige staatssecretaris voor Emancipatie, Miet Smet, haar kabinet de opdracht een aantal OCMW's te overtuigen om ESF-projecten in te dienen. 'Overtuigen' was inderdaad het woord: uit interviews blijkt dat de OCMW's in die tijd niet stonden te springen om op een onbekende reis te vertrekken. Uit onze interviews bleek dat de toenmalige medewerkers van Miet Smet er niet voor terugdeinsden om desnoods de lokale oppositie in te lichten over het feit dat het plaatselijke OCMW 'ESF-geld weigerde' (Interview BE4). Hoe het ook zij, het aantal OCMW's dat ESF-projecten indiende, steeg spectaculair, met twee belangrijke consequenties.

Ten eerste werd, in vele vooral kleinere OCMW's voor het eerst een maatschappelijk assistent (gedeeltelijk) vrijgesteld om de cliënten naar werk te begeleiden: voorheen lieten de middelen dit niet toe, of was het geen prioriteit. Nu kon het loon van die maatschappelijk assistent voor 50% door Europa worden betaald. Ten tweede explodeerde op een paar jaar tijd het aantal activeringstrajecten via het ESF (zie figuur 2): van 30 cliënten in 1988 naar 1099 cliënten in 1998 (tien jaar later). Volgens de weinige evaluaties die het langetermijneffect van dit soort activering onderzochten, was het effect eerder positief.



Bron: POD Maatschappelijke Integratie (ruwe data).

Figuur 2 – Evolutie deelnemers aan opleidingen via Federale ESF-projecten.

Naarmate meer OCMW's in de ESF-werking stapten, werd het hefboomeffect groter, hetgeen er bijkomend toe leidde dat de OCMW's een plaatsje konden veroveren als speler in het lokale arbeidsmarktbeleid (Interview OCMW4).

We moeten hier zeker ook de leereffecten vermelden die de ESF-projecten teweegbrachten. Hoewel daarvoor al een kleine groep op politiek niveau over-

tuigd was van de nood voor activering, zorgde deze verhoogde aandacht voor activering door de ESF-projecten ervoor dat het idee van activering van bestaansminimumtrekkers uiteindelijk algemeen aanvaard raakte, althans in Vlaanderen. Verschillende geïnterviewden getuigden hiervan en verwezen naar het 'trickling down' van ideeën en 'veranderingen in mentaliteit'. Dit had als gevolg dat men niet alleen aanvaardde dat mensen die ver van de arbeidsmarkt stonden, *konden* geactiveerd worden, maar ook dat men dit *moest* doen. Met andere woorden: deze ESF-projecten zorgden voor een duidelijke heroriëntering in het denken over activering van bestaansminimumtrekkers bij lokale actoren.

> De ESF-projecten hadden een duidelijke invloed op het denken over activering bij lokale actoren.

De vraag is dan: hoe kan een relatief klein budget (zie hoger) dit soort effect hebben? Om die vraag te beantwoorden moeten we kijken naar de mechanismen die eigen zijn aan het ESF. Ten eerste moet het ESF-geld (sinds 1999) *geconcentreerd* worden op bepaalde prioriteiten (Bache, 2008). Het gevolg is dat wanneer de ESF-middelen aanbelanden bij een OCMW dit weliswaar geen grote hap uitmaakt van het *volledige* OCMW-budget, maar vaak wel een aanzienlijk aandeel – volgens onze respondenten tussen de 10 en de 25% – van het activeringsbudget. Ten tweede is er het element van de *cofinanciering*: aangezien de lidstaat bij elke euro die hij krijgt van Europa er één moet bijleggen, moeten de hoger genoemde bedragen eigenlijk worden verdubbeld: om het ESF-geld los te krijgen, doen OCMW's en andere overheden extra financiële inspanningen op het gebied van activering. De beschikbaarheid in Vlaanderen – in tegenstelling tot Wallonië – van een omvangrijk fonds (het VFIA) waarop men hiervoor een beroep kon doen, verklaart waarschijnlijk ook mee waarom men vooral in Vlaanderen deze ESF-middelen aanwendde. Andere elementen die het veel lagere aantal projecten in Wallonië kunnen verklaren, zijn de hogere werkloosheidsgraad en de ideologische weerstand tegen het activeringsdenken; daardoor was men minder geneigd om mee te stappen in het ESF-verhaal.

Een derde element ter verklaring is dat het ESF langetermijnplanning aanmoedigt: omdat een ESF-programmatieperiode over zeven jaar loopt, worden prioriteiten, doelstellingen en vooral budgetten vastgelegd voor een periode die langer is dan om het even welke nationale, regionale of lokale beleidscyclus. Met andere woorden: geld dat opzij werd gezet voor opleiding en vorming kan niet zomaar voor iets anders worden aangewend. Een vierde element is *innovatie:* het ESF was, zeker in de initiële periode, sterk gericht op het aanmoedigen van beleidsexperimenten. Zo werd in de OCMW's onder meer geëxperimenteerd met nieuwe methodieken (groepswerk) en met het samenwerken met nieuwe (lokale) partners. In een paar gevallen werden ook 'leersessies' georganiseerd tussen OCMW's, waarbij ervaringen werden uitgewisseld, ook over de taalgrens heen.

Bij verschillende respondenten is er een duidelijke vraag om de inspanningen op dit vlak te verhogen.

6. Conclusies

Misschien is de meest verrassende conclusie van dit onderzoek wel het gebruik van het ESF 'onder de radar'. Een hele waaier aan actoren op nationaal en Europees niveau is erin geslaagd om een in essentie economisch fonds te gebruiken om projecten inzake sociale insluiting op te zetten. Ondanks de formele focus op tewerkstelling en economische ontwikkeling, creëerden betrokkenen bij de Europese Commissie, de lidstaten en het subnationale (regionale en lokale) niveau voldoende speelruimte om de facto een lokaal sociaal beleid op poten te zetten. Zoals een voormalige topambtenaar op de ESF-eenheid van de Commissie het stelde: "op een bepaalde manier hebben we allemaal vals gespeeld" (Interview EC1). Dit lijkt inderdaad een veelzeggende illustratie van het 'uitrekken' (stretching) van wat formeel-juridisch gezien door de beugel kon: zolang het maar 'onder de radar' gebeurde.

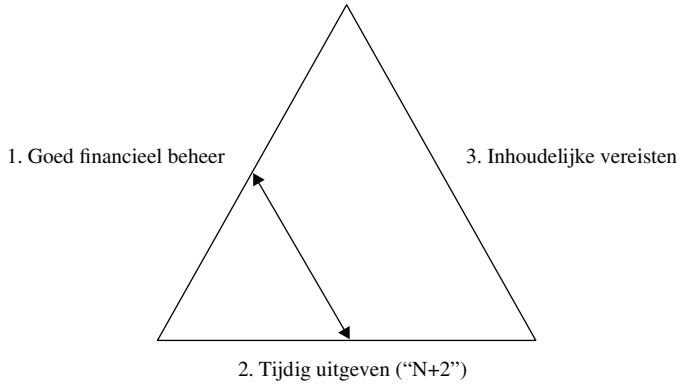
Dit hoofdstuk bracht ook in kaart hoe het ESF inwerkt op het Belgische lokale activeringsbeleid. Ondanks de relatief bescheiden middelen droeg het ESF bij tot een cognitieve revolutie op het gebied van de begeleiding van bepaalde doelgroepen naar de arbeidsmarkt; in het bijzonder zij die – zeer – ver staan van de arbeidsmarkt en die voorheen als 'verloren' werden beschouwd. Die 'cognitieve' impact verklaarden we door het samenspel van de mechanismen die eigen zijn aan het ESF: langetermijnplanning, cofinanciering en concentratie ('relatief' weinig geld in een globale enveloppe kan toch zeer belangrijk zijn voor een specifieke uitgavenpost) en innovatie. We vonden ook andere – meer 'procedurele' – effecten: zo bracht het ESF meer transparantie in de financieringskanalen, gaf het ESF de OCMW's een plaats in het lokale arbeidsmarktbeleid, verstevigde het de institutionele positie van de federale administratie (POD) Maatschappelijke Integratie, en ontstonden (beperkte) mogelijkheden om te leren van elkaars praktijken. Dit leren van elkaar zou in de toekomst nog kunnen worden versterkt, wanneer men een actief leerplatform zou institutionaliseren, waarbij Vlaamse, Waalse en Brusselse OCMW's goede en slechte praktijken kunnen uitwisselen en er opleidings- en vormingsmogelijkheden worden aangeboden voor maatschappelijke assistenten.

Minstens zo belangrijk is de vaststelling dat dit 'effect' van het ESF verre van een automatisme is geweest: dit financiële instrument kon alleen maar de vastgestelde impact teweegbrengen doordat individuele actoren het aangrepen als hefboom om bepaalde doelstellingen te realiseren. Het voorbeeld van minister Miet Smet die haar adviseurs op pad stuurde langs de OCMW's om hen te overtuigen om ESF-projecten in te dienen, is exemplarisch.

Concluderen we dan dat de werking van het federale ESF rozengeur en maneschijn is? Helemaal niet: er zijn minstens vier elementen die te optimistische

conclusies zouden moeten temperen en die vragen om verdere reflectie (en actie) vanwege de beleidsmakers.

Ten eerste is er de vaststelling dat sinds de herziening van de Lissabon-strategie zowel de Europese Werkgelegenheidsstrategie als de ESF-Verordeningen bijgestuurd werden in de richting van 'groei en jobs'. België heeft deze trend niet kunnen tegenhouden en lijkt (net als de andere kleine lidstaten) sinds de uitbreiding van de EU in 2004 in het algemeen beduidend minder te kunnen wegen op de Europese besluitvorming. Het gevolg van deze bijsturingen is dat de marge om creatief om te gaan met de letter van de ESF-regelgeving (in onze case studie: om projecten op het gebied van sociale insluiting op te zetten) op termijn zal afnemen, hetgeen ook sterk wordt aangevoeld door onze respondenten.



Figuur 3 – De Bermudadriehoek van de ESF-verplichtingen: afweging tussen goed financieel beheer, tijdig uitgeven en inhoudelijke vereisten.

Ten tweede is het duidelijk dat de aanhoudende problemen bij het beheer van het federale ESF-programma de effectiviteit ervan ondermijnen. De administratieve complexiteit, de gedetailleerde financiële controles, maar vooral de perceptie van de bevraagde actoren dat de 'regels van het spel' gewijzigd worden terwijl het spel gespeeld wordt, maken dat het federale programma door velen met argusogen wordt bekeken, ook al omdat het zwaard van Damocles van de dubbele financiering (wanneer bijvoorbeeld de verplichte nationale bijdrage betaald zou worden door Europese middelen die het OCMW via het regionale ESF krijgt) velen nachtmerries bezorgt. Deze ESF-programmatie lijkt gevangen in een Bermudadriehoek[6] waarin de vereisten van goed financieel beheer en de verplichting om het ESF-geld binnen de twee jaar nadat het werd toegekend uit te geven (de 'n+2'-regel) zeer zwaar doorwegen op de inhoudelijke vereisten van de projecten. Aangezien de Commissie deze laatste nauwelijks opvolgt, dreigt de inhoud van de ESF-acties verloren te gaan in de ESF-Bermudadriehoek (zie figuur 2), net zoals schepen in die andere (beruchte) driehoek.

Een derde element dat opvolging verdient, is dat het innoverende karakter van ESF-projecten blijkbaar in het gedrang komt. Veel van onze respondenten verwijzen naar het feit dat ESF-middelen, ondanks de formele aandacht voor dit aspect (POD, 2007), vooral worden gebruikt om al geplande initiatieven te financieren. Daarbij aansluitend stellen een aantal actoren ook de vraag of 'innoverende acties' eigenlijk nog een antwoord kunnen bieden op de activeringsproblematiek in de 21ste eeuw. Gezien de belangrijke inspanningen van de voorbije jaren om uitgesloten personen (terug) aan werk te helpen, wordt de vraag gesteld of de limieten van activering via het ESF misschien bereikt zijn: vele mensen die nu uitgesloten zijn van de arbeidsmarkt kunnen onmogelijk worden geholpen met de relatief korte trajecten (typisch twee jaar) die het ESF voorziet. Naar effectiviteit toe, zou moeten worden overwogen om de middelen meer te richten op de kleine en middelgrote OCMW's, waar de ESF-middelen duidelijk een groter (innovatief) effect teweegbrengen.

Algemener is het de vraag of het op de middellange termijn nog pertinent is dat een rijke lidstaat als België een beroep kan blijven doen op de Europese structuurfondsen, zeker gezien de huizenhoge ongelijkheden tussen de lidstaten sinds de uitbreiding in 2004. In het vooruitzicht van de komende uitbreiding naar onder meer Kroatië, Macedonië en Turkije, alsook de bespreking van het financiële kader van de Europese Unie voor de periode na 2013, wordt deze vraag bijzonder prangend.

Ten slotte nog dit: het feit dat dit onderzoek nauwelijks gebruik kon maken van bestaande evaluaties stemt tot nadenken. De komende zeven jaar zal in ons land via het ESF meer dan een miljard euro worden uitgegeven zonder dat men precies weet wat de langetermijneffecten zijn. Onze analyse geeft duidelijke indicaties dat het geld nuttig besteed is. Maar dit kan geen excuus zijn om niet onverwijld werk te maken van een degelijk en systematisch *assessment* van de resultaten van het cohesiebeleid in België en algemener van een performant systeem van evaluatie van het sociaal beleid. Dat is de overheid verplicht aan de belastingbetaler, aan de burger wiens welzijn afhangt van dit beleid, en aan hen die vinden dat de Europese constructie een zinvol project is.

NOTEN

1. Dit hoofdstuk is een herwerkte en geactualiseerde versie van Vanhercke (2009). Het onderzoek voor dit hoofdstuk werd gefinancierd door het Federaal Wetenschapsbeleid (onderzoeksprogramma "Samenleving en Toekomst", project "ETOS.be") en het onderzoeksprogramma "Shifts in Governance" van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).
2. Voor meer informatie over de historiek, doelstellingen, en middelen van het ESF alsook voorbeelden van projecten in de lidstaten, zie de ESF-website van de Europese Commissie, http://ec.europa.eu/employment_social/esf/index_nl.htm
3. http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/facts_figures_en.pdf
4. http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/be_nl.pdf

5. Zo interviewden we – tussen eind 2007 en begin 2009 – een voormalig Belgisch ambassadeur, verschillende attachés van de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de EU, directeurs en topadviseurs van elk van de regionale ESF-agentschappen, hoge ambtenaren van de Europese Commissie (ESF-eenheid en Belgische Desk), een voormalig staatssecretaris, politieke adviseurs (kabinetten), regionale en federale ambtenaren (bijvoorbeeld zij die de pen vasthouden voor het schrijven van het Operationeel Programma) en ten slotte verantwoordelijken voor de implementering van het ESF op lokaal vlak (bijvoorbeeld de verantwoordelijke voor het personeelsbeleid van een OCMW). Elk van deze actoren werd geïnterviewd in een flexibele semi-gestructureerde setting: vetrekkend van een aantal thema's die moesten worden aangesneden alsook een aantal standaardvragen, er was steeds ruimte om nieuwe vragen en thema's aan te kaarten tijdens het gesprek (dat gemiddeld 85 minuten duurde). Onderstaande tabel geeft een overzicht van de respondenten en hun functie.
6. Dank aan een respondent die anoniem wenst te blijven voor dit sprekende beeld.

HOOFDSTUK 4

Hoezo, ver van ons bed?

Over de wisselwerking tussen het Belgische en Europese armoedebeleid

Bart Vanhercke[1]

1. Inleiding: over kansarme koeien en zachte Europese samenwerking

Een lieflijk meisje van een jaar of tien keek ons tijdens de campagne voor de laatste Europese verkiezingen recht in de ogen en sprak, via een flyer,[2] heel Vlaanderen toe met de gevleugelde woorden: "Ik wou dat ik een koe was". Op radio en televisie weerklonk tijdens de maand mei 2009 dezelfde slogan, die werd verduidelijkt met volgende stelling en vraag: 'Dankzij 41 miljard Europese landbouwsteun bestaan er geen kansarme koeien. Maar wat met de 19 miljoen kansarme kinderen in Europa?' De indringende blik van de tienjarige moest allicht onderstrepen dat het de partij in kwestie menens was met de 'nultolerantie voor kinderarmoede'. Maar ook Vlaams minister-president Kris Peeters trok begin dit jaar de kaart van de strijd tegen kinderarmoede en katapulteerde het tot een van de prioriteiten van het Belgische EU-voorzitterschap tijdens het Europees Jaar tegen de Armoede in 2010 (Vlaamse regering, 2009: 13). In het 'Pact 2020' engageerde de Vlaamse regering zich zelfs tot een concrete doelstelling op dit beleidsterrein: de intensieve bestrijding van armoede en sociale uitsluiting moet binnen een decennium resulteren in "een halvering van het aantal kinderen dat geboren wordt in armoede" (Pact 2020: 28).

Voor de meeste kiezers die op 7 juni 2009 hun stem uitbrachten, was de term kinderarmoede allicht een nieuw gegeven. Maar ook wie het Vlaamse armoedebeleid van dichterbij volgt, keek allicht vreemd op van de plotse aandacht van de politieke klasse voor kinderen, omdat dit meestal met een Angelsaksische benadering van de armoedeproblematiek wordt geassocieerd. Wie de recente evolutie van het 'sociale Europa' heeft gevolgd was allicht minder verbaasd over het feit dat dit thema de regionale en nationale beleidsagenda's binnensijpelde. In de 'Open Coördinatiemethode' (OCM) rond armoedebestrijding die rond de eeuwwisseling werd opgestart, is kinderarmoede immers een van de hete hangijzers.

De vraag is dan: "Is het inderdaad denkbaar dat een thema als kinderarmoede via een niet-bindende vorm van Europese samenwerking (soft law) de beleidsprioriteiten in ons land beïnvloedt? En zijn er nog andere vormen van invloed vanuit Europa op het Belgische armoedebeleid vast te stellen?" Op het eerste gezicht lijkt dit weinig aannemelijk: de uitgebreide literatuur over dit onderwerp staat vaak erg sceptisch tegenover deze nieuwe vorm van Europese samenwerking.[3] De academische gemeenschap beschouwt de open coördinatie vaak als een zwak en ondoeltreffend instrument, dat veel stof doet opwaaien, maar verder vooral doet denken aan de nieuwe kleren van de keizer (voor een recent overzicht van de 'kritische' literatuur, zie Kröger, 2009). Soms wordt de scepsis nog sterker verwoord: open coördinatie wordt soms beschouwd als een modieus afleidingsmanoeuvre, of zelfs als een virus dat in quarantaine moet worden geplaatst vooraleer het 'echte' Europese afspraken (lees: wetgeving) in het gedrang brengt. Ten slotte wijzen verschillende auteurs op het ondemocratisch gehalte van de OCM, dat een speeltuin zou zijn voor een select clubje van bureaucraten (voor een meer uitgebreide bespreking en referenties, zie Hamel en Vanhercke, 2008: 75-76).

Zoals steeds heeft de medaille echter ook een keerzijde. Deze sceptische evaluaties contrasteren namelijk met andere beoordelingen, zoals die van Zeitlin en Pochet (2005), die de effecten van OCM's op uiteenlopende beleidsterreinen en in verschillende Europese lidstaten aantonen (zie Heidenreich en Zeitlin, 2009, voor een recent overzicht van de meer 'optimistische' OCM-literatuur). En er is de grootschalige evaluatie door de Commissie (CEG, 2006) waaruit blijkt dat een brede waaier actoren die bij de Open Coördinatie op het gebied van Sociale Bescherming en Sociale Insluiting (OCM/SBSI) betrokken is weliswaar kritisch staat tegenover dit proces, maar hun ondersteuning is er niet minder om.

Wetenschappelijke en andere beoordelingen komen dus tot uiteenlopende en zelfs tegenstrijdige bevindingen voor wat het effect van de OCM betreft. Deze verwarring vormt de puzzel die dit hoofdstuk onderbouwt: "Hoe moet de effectiviteit van deze zachte vorm van Europese samenwerking worden gedefinieerd en gemeten?" Dit is een belangrijke vraag omdat de uiteenlopende interpretaties van de invloed van de OCM op nationaal vlak voor een groot deel toe te schrijven zijn aan het gebrek aan overeenstemming over de criteria voor een dergelijke evaluatie.[4] Mijn centrale stelling is dat de OCM een reële impact heeft op het armoedebeleid van bepaalde lidstaten, meer bepaald door een proces van wederzijdse (in tegenstelling tot eenzijdige) beïnvloeding tussen de EU en het nationale beleidsniveau; dit op voorwaarde dat men bereid is om verder te kijken dan de louter juridische gevolgen.

Dit hoofdstuk is verder als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 beschrijft kort de theoretische bril die wordt opgezet om de impact van de OCM te analyseren. In paragraaf 3 bespreken we de effecten van de OCM Sociale Insluiting op de inhoud van het Belgische armoedebeleid. De meer procedurele impact van de OCM komt aan bod in § 4, terwijl § 5 onderzoekt of ook de monitoring van het armoedebeleid werd beïnvloed door de OCM. De bijdrage besluit naar gewoonte met conclusies en een samenvatting van de bevindingen.

2. 'Wat' de OCM zou kunnen doen, en 'hoe' ze dat doet: theoretische bril

De theoretisch bril (in het wetenschappelijk jargon het 'conceptueel kader') die onderzoekers opzetten, is medebepalend voor de resultaten van het onderzoek. Bekijk het als de wissel van een treinspoor: wie zijn trein (onderzoek) op het ene spoor van start laat gaan, zal op dat spoor blijven rijden en niet meer tot fundamenteel andere bevindingen (het andere spoor) komen. Zo is het ook met onderzoek: wie de OCM evalueert door te focussen op de inspraak van armoedeorganisaties in het nationale armoedebeleid, zal tot heel andere conclusies komen dan wie de aandacht richt op de rol van de Commissie bij het activeren van Europese netwerken. Met andere woorden: het is belangrijk om van meet af aan duidelijkheid te verschaffen over de theoretische invalshoek, omdat die meteen ook de beperkingen van het onderzoek verheldert. In deze paragraaf wordt dan ook uitgelegd naar *welk soort beleidseffecten* we kijken ('wat' de OCM zou kunnen doen) en beschrijven we de *mechanismen* die deze effecten zouden kunnen *verklaren* ('hoe' de OCM het nationale beleid zou kunnen beïnvloeden).

Vanuit theoretisch standpunt kan worden geargumenteerd dat de OCM op twee verschillende niveaus effect heeft op de lidstaten. Ten eerste kan het hanteren van de OCM-instrumenten leiden tot *procedurele* veranderingen in het beleid. Ten tweede zou de OCM *substantiële* beleidswijzigingen kunnen teweegbrengen.

> Het hanteren van de OCM-instrumenten kan leiden tot zowel procedurele als substantiële beleidswijzigingen.

Voor wat betreft de invloed van de OCM op de *procedures* van het beleidsproces, zou men theoretisch naar voor kunnen schuiven dat (a) het engagement dat alle lidstaten aangingen om een Nationaal Actieplan Sociale Insluiting (NAP/Incl) op te stellen, en dat (b) de OCM-vereiste om te 'zorgen voor een goede coördinatie van het sociale-integratiebeleid en voor inspraak van alle beleidsniveaus en alle betrokken actoren' (CEG, 2005: 7) tot meer horizontale en sectoroverschrijdende coördinatie zou leiden (zoals tussen en binnen administraties). Om diezelfde reden zou men een versterkte verticale coördinatie, zoals tussen regionale en federale administraties, kunnen verwachten. Ten derde zou de druk afkomstig van de OCM-cyclus om de resultaten van het beleid regelmatig te beoordelen (in het licht van de gemeenschappelijke doelstellingen en indicatoren), hypothetisch kunnen resulteren in verbeteringen op het vlak van de nationale evaluatiecapaciteit. Ten vierde zou het engagement van de lidstaten om 'alle betrokken actoren' (ibid.) bij het OCM-proces te betrekken, ertoe kunnen leiden dat niet-overheidsactoren (ngo's en mensen die in armoede leven) vaker en op een meer structurele manier bij het beleid worden betrokken.

Er zijn echter ook theoretische redenen om aan te nemen dat betrokkenheid bij de OCM ook *substantiële* veranderingen in het nationale beleid veroorzaakt, al is het nog moeilijker om deze aan te tonen dan de procedurele verschuivingen.[5] OCM-betrokkenheid kan in de eerste plaats leiden tot cognitieve veranderingen in het beleidsdenken, dit is tot de opname van EU-concepten en -categorieën in de nationale debatten. Nog altijd op cognitief niveau lijkt het niet onaannemelijk dat het EU-niveau wordt gebruikt om bestaande nationale benaderingen in diskrediet te brengen. OCM zou ook politieke veranderingen in de hand kunnen werken doordat de politieke agenda erdoor wordt gewijzigd; nieuwe thema's komen via Europa op de agenda, andere worden terzijde geschoven. De OCM zou ten slotte ook kunnen leiden tot veranderingen in specifieke nationale beslissingen, inclusief wetgevende initiatieven.

De vraag is dan: "Hoe kan de OCM, die vaak om zijn 'zachtheid' (vrijblijvendheid) wordt bekritiseerd (zie paragraaf 1), dan enig reëel effect hebben op het nationale beleid?" De literatuur schuift een aantal mechanismen naar voor die de procedurele en substantiële veranderingen helpen verklaren.

Het mechanisme dat het best werd beschreven, is zonder enige twijfel de 'creatieve toe-eigening' van de OCM door de nationale actoren. Dit mechanisme wordt ook wel het 'hefboomeffect' genoemd (Erhel e.a. 2005; Zeitlin, 2005: 480; Caporaso e.a., 2001: 11). Men zou inderdaad kunnen verwachten dat actoren de instrumenten uit de OCM-gereedschapskoffer (indicatoren, targets, rapporten) gebruiken om hun eigen voorkeuren te rechtvaardigen. Bijvoorbeeld: niet-gouvernementele, administratieve of (sub)nationale actoren gebruiken de OCM om hun favoriete thema op de politieke agenda te zetten, officiële standpunten te bekritiseren, of een grotere deelname aan het beleid te eisen.

Een tweede mechanisme dat enkele van de hogerveronderstelde (procedurele en substantiële) veranderingen zou kunnen verklaren, is socialisering, het opnemen van Europese categorieën en concepten in het nationale debat door de betrokkenheid in de OCM. Actoren maken immers niet alleen 'strategisch gebruik' van de EU-instrumenten en -middelen: terwijl ze dit doen, importeren en incorporeren ze soms ook de ideeën, normen en overtuigingen waarop de OCM is gebaseerd, bijvoorbeeld omdat ze overtuigd raken door de gebruikte argumenten. Ook 'wederzijds leren' is een mechanisme dat procedurewijzigingen en substantiële verschuivingen kan verklaren. Zeitlin stelt dat de EU-processen hoofdzakelijk hebben bijgedragen tot onrechtstreekse veranderingen in het nationale beleidsdenken, voornamelijk door (1) een groter bewustzijn van het bestaan van verschillende benaderingen in andere landen en (2) reflexieve zelfbeoordeling, inclusief verbeteringen op het gebied van de institutionele capaciteit inzake informatieverzameling en monitoring (Zeitlin, 2005: 479).

Ten slotte kan externe druk, zoals door beoordeling onder gelijken (*peer review*), aanbevelingen en classificaties (*rankings*), een bijkomende verklaring vormen voor de nationale beleidsveranderingen.

Toch is een waarschuwing op zijn plaats: ik zal de hypothese hanteren dat de impact van de OCM (*downloading* in het wetenschappelijke jargon) nauw ver-

bonden is met de mate waarin de nationale actoren er in de eerste plaats in slagen (of juist niet) om het EU-besluitvormingsproces te beïnvloeden (*uploading*) (Börzel, 2003: 3). De Europeaniseringsliteratuur leert ons inderdaad dat lidstaten, om de discrepantie tussen het Europese en nationale niveau te verminderen, proberen om hun eigen voorkeuren naar het EU-niveau te vertalen. Op die manier proberen ze de aanpassingskosten te beperken (Caporaso e.a.., 2001: 7). Door rekening te houden met deze *upload*-dimensie kan worden nagegaan of het succesvol beïnvloeden van de Europese besluitvorming de nationale impact van initiatieven als de OCM inderdaad beperkt.

In de volgende paragrafen wordt gedetailleerde empirische evidentie aangereikt van de inhoudelijke en procedurele effecten die op een geloofwaardige manier aan de OCM kunnen worden toegeschreven. De analyse is gebaseerd op meer dan 30 interviews met Europese, nationale en regionale ambtenaren, politici en stakeholders (sociale partners en ngo-vertegenwoordigers) die actief zijn op het vlak van armoede en sociale insluiting. We staven hun stellingen waar mogelijk met schriftelijke documenten (beleidsverklaringen, wetteksten, evaluaties).

3. De OCM in actie: inhoudelijke effecten op het armoedebeleid

3.1 **De armoedekwestie op de politieke agenda houden**

Volgens de meeste Belgische actoren die bij het OCM-proces betrokken zijn, kwam dankzij het engagement van de staatshoofden om armoede uit te roeien, de strijd tegen de armoede blijvend op de politieke agenda te staan. Zo verklaart de coördinator van de Brusselse bijdrage aan het NAP/Incl:

> "Indien op EU-niveau van de OCM zou worden afgestapt, weet ik niet waarom de regionale regeringen nog zoveel in dit politieke domein zouden blijven investeren. Soms heb ik het gevoel dat de OCM louter bluf is, maar dan ben ik er weer van overtuigd dat het onze drie of vier regeringen ertoe heeft aangezet om de strijd tegen de armoede nog op te drijven" (interview B1).

De Vlaamse tegenhanger bevestigt dat:

> "Europa wel degelijk een rol heeft gespeeld. Via een omweg komt er meer aandacht voor de strijd tegen de armoede: omdat er aandacht is voor het onderwerp, omdat we moeten 'verkopen' wat we doen, omdat we onze acties moeten uitleggen" (interview B2).

3.2 **Kinderarmoede: een Europees koekoeksjong in het Belgische armoedebeleid?**

Een concreter voorbeeld van een substantiële verschuiving door toedoen van de OCM Sociale Insluiting is het feit dat het thema 'kinderarmoede' zich een weg baande naar de politieke agenda (zie ook Vandam in dit boek). Hoewel kinder-

armoede niet formeel in de gemeenschappelijke doelstellingen van de OCM is opgenomen, verwierf het een vergelijkbare status, aangezien de Europese Raad de lidstaten verzocht om "de nodige maatregelen te treffen om het aantal kinderen dat in armoede leeft snel aanzienlijk te verminderen" (Europese Raad 2006, § 72). Bijgevolg nodigde de Commissie de lidstaten uit om de kinderarmoede aan te pakken als een van de drie prioritaire kwesties in hun Nationale Strategische Rapporten over sociale bescherming en insluiting (NSR) voor 2006-2008. De overgrote meerderheid van de lidstaten, waaronder ook België, gaf gevolg aan dit verzoek (CEG, 2007: 8, 170).

Maar is dit in het geval van België een gevolg van de OCM? Het Gezamenlijk Verslag over sociale bescherming en sociale integratie 2007 beklemtoont dat de derde beleidsprioriteit in het Belgische NSR voor 2006-2008 erin bestaat om kinderarmoede te bestrijden door de armoedecirkel te doorbreken (CEG, 2007:170). Volgens Morissens e.a. (2007a: 5) bewijst het feit dat kinderarmoede in het Belgische NAP/Incl tot een beleidsprioriteit wordt uitgeroepen, de steeds grotere invloed van Europa en de Open Coördinatiemethode op de Belgische agenda op het gebied van sociale insluiting. Feit is dat kinderarmoede, vóór dit probleem in het NSR voor 2006-2008 werd opgenomen, niet expliciet op de politieke agenda stond; kinderen die in armoede leven, waren haast onzichtbaar in het Belgische politieke discours over sociale insluiting (ibid.). Dit wil niet zeggen dat kinderarmoede tot dan geen enkele aandacht kreeg: in Vlaanderen bijvoorbeeld meet Kind en Gezin al jaren het percentage kinderen in kansarme gezinnen. De voorzitter van het 'Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen' (hierna het 'Vlaams Netwerk' genoemd) licht de veranderde situatie toe:

> "De druk van de EU was evident. De regering en de Werkgroep hebben het gewoon geslikt" (interview B3).

De Europese adviseur van de minister voor Sociale Integratie legt uit:

> "Ik stel vast dat kinderarmoede nu een van onze drie prioriteiten is op het vlak van armoedebestrijding. Als een boodschap vaak genoeg en op de juiste plaatsen wordt herhaald [...], komt ze uiteindelijk toch op de agenda. Het feit dat dit punt nu in ons NAP/Incl staat, bewijst dat de OCM wordt gebruikt om nationale beleidsagenda's te bepalen" (interview B4).

> Europa en de Open Coördinatiemethode hebben een steeds grotere invloed op de Belgische agenda op het gebied van sociale insluiting.

Sommige Belgische actoren zagen zeer snel de voordelen van deze nieuwe klemtoon in. De federale administratie (POD) Maatschappelijke Integratie stelde voor om voor de strijd tegen kinderarmoede gekwantificeerde doelstellingen te bepalen (zie paragraaf 4.3), wat een follow-up van de maatregelen op verschillende beleidsdomeinen en op verschillende bestuursniveaus noodzakelijk maakt. Dit

versterkt de vraag naar coördinatie door het federale niveau. Anderzijds zal het Vlaams Netwerk "de Europese schijnwerper op kinderarmoede gebruiken om doortastende maatregelen te eisen. Dit thema ligt heel gevoelig – het kan de kinderen immers niet kwalijk worden genomen dat ze arm zijn – en dat geeft ons heel wat mogelijkheden" (interview B3). Met andere woorden: dit is een perfecte illustratie van creatieve toe-eigening van de OCM.

Tegelijkertijd ziet het ernaar uit dat België tot de ontdekking komt dat het de probleemlast van een aantal specifieke aspecten van kinderarmoede – tienerzwangerschappen, de manier waarop kinderen hun armoede ervaren, de situatie van migrantenkinderen – onderschat heeft (Morissens e.a.., 2007a: 7). Meer in het algemeen wordt erkend dat er in de kennis over deze problematiek een aantal hiaten zit, omdat het zoeken naar indicatoren pas echt begon nadat was beslist om kinderarmoede als een prioriteit op te nemen in het NAP/Incl (ibid.: 23). Kortom, het thema 'kinderarmoede' werd door druk van buitenaf (vanuit de OCM) naar de Belgische politieke arena gekatapulteerd, waarna een aantal sleutelactoren hun houding tegenover het thema vrij snel herzagen, met als gevolg dat de strijd tegen de kinderarmoede – inclusief gekwantificeerde doelstellingen – dit jaar opdook in sleuteldocumenten van de Vlaamse regering en een (bescheiden) thema werd tijdens de Europese verkiezingen in juni 2009 (zie paragraaf 1). Daar waar de OCM nooit mediabelangstelling krijgt, werd een rapport van de Europese Commissie over kinderarmoede in mei 2008 in verschillende kranten besproken (weliswaar zonder enige verwijzing naar de OCM).[6] Maar belangrijker dan de aandacht vanwege de politiek en de media voor dit thema, is de vaststelling dat de oplossingen die worden voorgesteld voor het probleem bepaalde beleidskeuzes voor het voetlicht brengen (zoals investeren in kinderen en onderwijs, recht op betaalbare kinderopvang, een Vlaamse aanvullende gezinstoelage), ten nadele van andere, zoals investeren in ouderen(zorg). Verder onderzoek zal moeten uitwijzen of het thema kinderarmoede een Europees koekoeksjong wordt, in de zin dat het andere thema's en keuzes uit het nest (lees: de beleidsagenda) verdringt.

3.3 **Leren van anderen, spiegeleffect en een (beginnende) Belgische OCM**

Bespreking onder gelijken of *peer review* zou een centraal instrument moeten zijn in de OCM. Deze wederzijdse leerprocessen zijn gebaseerd op de systematische evaluatie van goede praktijken en de beoordeling van geselecteerde beleidsinitiatieven of institutionele afspraken die zijn opgenomen in de Nationale Actieplannen van de lidstaten. Sinds 2004 bespreken verschillende lidstaten en Europese vertegenwoordigers, ngo-leden en onafhankelijke deskundigen zeven of acht keer per jaar de goede praktijken of hervormingen die door een gastland worden voorgesteld.

Door aan *peer reviews* mee te werken socialiseren de actoren en kunnen ze 'goede praktijken' leren van andere landen. De vraag is dan in hoeverre de beschreven inhoudelijke verschuivingen in de beleidsagenda het resultaat zijn van dergelijke *peer reviews*.

Peer reviews kunnen worden beschouwd als een zaak voor specialisten en deskundigen en het effect dat ervanuit gaat, lijkt dan ook erg beperkt. Toch wordt een meer systematische vergelijking met andere landen door de meeste actoren genoemd als een van de belangrijkste bijdragen van de Europese oefening: "We kijken nu altijd naar waar de buren mee bezig zijn" (interview EU15). Actoren zijn zich steeds meer bewust van de beleidsinitiatieven, praktijken en prestaties in andere landen. Maar allicht heeft deze actor het bij het juiste eind en "gebruiken actoren die nationale initiatieven willen legitimeren de vergelijking met andere landen eerder op politieke wijze, als hefboom. Er wordt niet zozeer vergeleken om echt iets te leren over de manier waarop het nationale beleid kan worden gewijzigd" (interview EU 5).

Tegelijkertijd vormt de *peer review*, zoals deze in België wordt geïnterpreteerd, een fascinerend voorbeeld van de aanpassing van de OCM als beleidsinstrument aan de nationale setting: de Europese 'manier van doen' in de context van peer reviews lijkt in België te leiden tot een voorzichtig *intern leerproces* tussen bevoegde besluitvormingsniveaus.

De nationale coördinatoren van het Belgische NAP/Incl zien de interregionale uitwisselingen toenemen en verwijzen naar 'een soort intern-Belgische OCM', die wordt aangevuld door een groter aantal informele contacten tussen ambtenaren van regionale en federale administraties (interview B5). Verder zijn er een aantal voorbeelden van bewust van elkaar leren tussen de regio's. Dit is geen volledig nieuwe praktijk: ook in het Steunpunt Armoede[7] wisselen de regio's standpunten uit tussen ambtenaren, maar dit was eerder praktisch, gebeurde niet zo frequent en bleef beperkt tot de bespreking van bepaalde thema's en doelgroepen. De meer gecoördineerde werkwijze tussen de regio's en het federale niveau vloeide voort uit de Werkgroep 'Acties', die van start ging om het NAP/Incl voor te bereiden (interview B2). De voorzitter van het Vlaams Netwerk beaamt: "dat de regio's elkaars beleid bespreken, is een nieuw kenmerk van de Belgische sociale politiek" (interview B3).

De adjunct-kabinetschef van de Belgische minister van Maatschappelijke Integratie werpt een licht op de mechanismen van dit interne leerproces:

> ''de Vlamingen zien wat de Walen in hun Plan zetten en vragen zich af waarom ze niet iets gelijkaardigs zouden kunnen doen. In principe zou dit ook kunnen zonder de OCM, maar het aantal plaatsen waar een ruimere blik op het hele land en uitwisseling van ideeën mogelijk zijn, wordt steeds schaarser. Het is belangrijk dat we die goed vasthouden, zeker nu dit proces duidelijk verder wordt uitgediept: eerst werd alle energie gestopt in het neerschrijven van de details van het proces, maar nu duidelijker is wie de actoren zijn, krijgen ze een zekere legitimiteit. Bijgevolg is er nu meer ruimte voor substantiële discussies, we kunnen wat kritischer zijn ten opzichte van elkaar nu we elkaar kennen en weten wat we kunnen verwachten. We hoeven elkaar niet te beoordelen, maar kunnen elkaar wel vertellen wat we goed vinden en wat we minder goed vinden. Dit is nu mogelijk omdat de mensen zich veiliger voelen, we hebben geleerd om elkaar te vertrouwen'' (interview B4).

Met andere woorden: terwijl *wederzijds* leren (van andere landen) vaak wordt geciteerd als een potentieel effect van de OCM, heeft het er alle schijn van dat de

OCM de Belgische actoren vooral toelaat om te leren over hun *eigen* praktijken ('spiegeleffect'). En participatie in de NAP's/Incl brengt een cognitieve verschuiving teweeg in de richting van een interne *peer review*. Het belang daarvan kan in de huidige politieke en institutionele context van België niet worden overschat.

4. Procedurele impact op de totstandkoming van het armoedebeleid: participatie en coördinatie

De Europese prioriteiten ('gemeenschappelijke doelstellingen' in het jargon) inzake armoede en sociale uitsluiting vragen aan de lidstaten om te:

> "Zorgen voor een goede coördinatie van het sociale-integratiebeleid en voor inspraak van alle [...] betrokken actoren, waaronder ook mensen die armoede ondervinden" (CEG, 2005: 7).

De Europese Commissie heeft inderdaad stevige druk uitgeoefend op de lidstaten opdat ze deze engagementen zouden waarmaken. In deze paragraaf bepreken we of dat ook effectief gebeurd is.

4.1 Van leraar naar leerling: de betrokkenheid van niet-gouvernementele actoren

Bij de start van de OCM Sociale Insluiting in 2000 hadden de Belgische beleidsmakers een groot vertrouwen in de manier waarop het de betrokkenheid van stakeholders bij zijn sociale-insluitingsbeleid organiseerde. Velen waren zelfs van oordeel dat België in dit opzicht een voorbeeldfunctie vervulde voor de andere lidstaten (interviews BE2, BE3, BE4). Zo werd het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting in 1999 opgericht om een permanente dialoog tussen alle stakeholders op gang te brengen. De Begeleidingscommissie van het Steunpunt bestaat onder meer uit vertegenwoordigers van de Verenigingen waar armen het woord nemen, de sociale partners, vertegenwoordigers van de Verenigingen van Steden en Gemeenten en van de ziekteverzekeringsinstellingen. Aan betrokkenheid geen gebrek, op het eerste gezicht. Men zou dan ook kunnen denken dat onder deze omstandigheden – een ruime overeenstemming tussen de Europese vereisten en de nationale beleidspraktijk – een 'zachte' methode als de OCM nauwelijks enig effect kan hebben op het nationale beleid.

Het tegenovergestelde is echter het geval. Eerst en vooral kunnen we uit de evaluatie van het eerste Belgische NAP/Incl afleiden dat het Belgische 'model' voor betrokkenheid van stakeholders er *op papier* stukken beter uitzag dan in de praktijk: basisorganisaties werkten niet mee aan het opstellen van het rapport en werden pas geïnformeerd over het bestaan ervan, twee weken voor het aan de Europese Commissie werd voorgelegd (Nicaise e.a., 2003: 29). De Commissie bevestigde deze situatie in haar eerste Gezamenlijk Verslag betreffende sociale in-

tegratie, maar verzachtte de pijn door het gekende diplomatische taalgebruik: "*De betrokkenheid van de belanghebbenden [...] was beperkt door tijdgebrek" (Raad van de EU, 2001: 8)*. In een reactie daarop riep België – met het oog op de voorbereiding van het tweede NAP/Incl – een Werkgroep 'Acties' en een Werkgroep 'Indicatoren' in het leven. Het federale en regionale niveau zijn vertegenwoordigd, alsook de lokale overheden, vertegenwoordigers van de sociale partners (Nationale Arbeidsraad), academici en armoedeverenigingen. Dit staat in schril contrast met de voorbereiding van het eerste NAP/Incl, dat in hoofdzaak een topdownoefening was, waarbij een interkabinettenwerkgroep de pen vasthield (interview B5).

Deze inspanningen verbeterden enigszins de effectieve betrokkenheid van de actoren, zij het niet drastisch: voor het tweede NAP/Incl werden de stakeholders (ook armoedeverenigingen) vrij uitgebreid geraadpleegd, maar het ontbrak de andere stakeholders opnieuw aan tijd om het ontwerp van het NAP/Incl 2003-2005 te bestuderen en erover te debatteren (Groenez en Nicaise, 2004, pp. 2-3). Verder maakt het Vlaams Netwerk duidelijk dat een meer permanente en systematische participatie van basisverenigingen aan het beleidsproces werd beschouwd als een engagement van de regering. De regering kwam dit engagement echter niet na (ibid: 3).

De Belgische regering gaf dan ook toe dat de mobilisering slechts gedeeltelijk geslaagd was en dat er nog veel werk aan de winkel was, zoals de Commissie niet naliet te onderstrepen in haar evaluatie van de OCM/SBSI (CEG, 2006: 22). Dit was een tweede 'koude douche' ten gevolge van externe druk (van de Commissie), die gelukkig werd gecombineerd met het inzicht (door te leren van de praktijken van andere landen, waaronder Ierland) dat België misschien toch niet de beste leerling was in de klas. Verdere aanpassingen van de procedure volgden, met een verbeterde betrokkenheid van de stakeholders bij de uitwerking van het NAP/Incl in het begin van 2005 tot gevolg. Een centrale ngo-vertegenwoordiger herinnert er in dit verband aan dat: "de voorbereiding en follow-up van de NAP's/Incl werden gewijzigd: technische kwesties werden van dat ogenblik af besproken door een 'Technische Werkgroep' bestaande uit ambtenaren, zodat de 'Werkgroep Acties' minstens viermaal per jaar een echte thematische vergadering kon organiseren, met een brede waaier van actoren. Dit werkt momenteel goed" (interview B3).

Kortom, de manier waarop stakeholders bij de voorbereiding van het NAP/Incl werden betrokken, kwam geleidelijk tot rijping en de Belgische overheid leerde dat het 'participatiemodel' (dat ze inderdaad kon uploaden naar het Europese niveau) waar ze zo trots op was, duidelijk nog kon worden verbeterd. Met andere woorden: in de Europese klas bleek België eerder leerling dan leerkracht te zijn. Dat de overheid haar werkwijze effectief aanpaste, komt overigens niet uit de lucht gevallen. Een van de coördinatoren van het Belgische NAP/Incl verklaart:

> "De sector van organisaties waar armen het woord nemen, gebruiken de verwijzing naar participatie in het NAP/Incl en onderlijnen de vierde doelstelling van Nice[8] over de mobilisering van de actoren keer op keer. Misschien lezen ze het NAP/Incl niet, maar ze gebruiken het wel om in de mate van het mogelijke subsidies te bekomen. 'Mobilisering' werkt als een hefboom, een sterk argument" (interview B5).

Met andere woorden, hoewel het ontwerp en de follow-up van het eerste Belgische NAP/Incl in zekere mate waren losgekoppeld van de belangrijkste bestaande beleids- en evaluatiefora (Nicaise e.a., 2003: 26), lijkt het er nu op dat de betrokkenen bij het sociale-insluitingsbeleid zich het OCM-proces hebben toegeëigend (Morissens e.a., 2007b: 4). Dit ondanks het feit dat het NAP/Incl blijft bestaan naast de tweejaarlijkse verslagen over de evolutie van de armoede in België, die sinds 2001 worden opgesteld door het hoger genoemde Steunpunt.

Belangrijk is ten slotte de vaststelling dat de procedureverschuivingen die we hebben beschreven op verschillende beleidsniveaus stilaan worden geïnstitutionaliseerd en langzaam maar zeker gevolgen hebben voor de betrokkenheid van de stakeholders bij het *nationale* sociale-insluitingsbeleid en dus niet alleen tijdens de voorbereiding van het NAP/Incl. Ten eerste zijn er duidelijke aanwijzingen dat de beschreven NAP/Incl-coördinatiestructuren (de Werkgroepen 'Indicatoren' en 'Acties') beetje bij beetje worden geïntegreerd in eerder bestaande nationale coördinatiemechanismen zoals de Interministeriële Conferentie (IMC) voor Sociale Integratie, die vóór de OCM werd opgestart om coherentie te brengen in het sociale-insluitingsbeleid.[9] Ten tweede worden procedurewijzigingen doorgevoerd in Wallonië, waar het NAP/Incl-proces wordt gestuurd door een 'interdepartementale werkgroep', die tijdens de uitwerking van het eerste NAP/Incl werd opgericht. Belangrijk is dat:

> "Deze werkgroep tot voor kort louter en alleen politieke spelers telde, maar het Forum Wallon de Lutte contre la Pauvreté (Waals Forum voor Armoedebestrijding) haalde inspiratie bij zijn Vlaamse tegenhangers, die al lange tijd structureel betrokken waren bij het NAP/Incl. Het Forum wordt voortaan uitgenodigd om aan de bijeenkomsten van de Werkgroep deel te nemen, en het ziet ernaar uit dat het binnenkort ook recht zal hebben op structurele financiering. Op deze manier bezorgt de OCM bepaalde actoren een plaats in het beleidsproces die ze nooit eerder hadden bemachtigd" (interview B5).

4.2 **Effecten op horizontale beleidscoördinatie (Brussel en Wallonië)**

De voorbereiding van een Nationaal Actieplan is een grote uitdaging in een land als België, waar cruciale bevoegdheden op het vlak van armoedebestrijding werden toegewezen aan het subnationale niveau en met name de gemeenschappen en gewesten. De noodzaak om in het kader van de OCM een gemeenschappelijk NAP/Incl te schrijven heeft onder meer als gevolg dat verschillen in subnationale beleidsvoering in de schijnwerpers komen te staan.

Zo varieert de horizontale beleidsintegratie in België zeer sterk tussen de regio's. In Vlaanderen worden de initiatieven in zowat tien verschillende beleidsdomeinen gecoördineerd door het jaarlijks Vlaams Actieplan voor Armoedebestrijding (VAP), dat in 2001 voor het eerst door de Vlaamse regering werd goedgekeurd. Het Waalse Gewest creëerde, onder de voogdij van de ministerpresident, een *Direction Interdépartementale de l'Intégration Sociale* (Interdepartementale Directie voor Sociale Integratie – DIIS). Deze Directie coördineert

de uitvoering van de beleidsinitiatieven voor sociale integratie binnen de administratie. In Brussel produceert het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn jaarlijks rapporten over armoede en sociale uitsluiting; daarenboven verleent het technische bijstand voor initiatieven van de regionale regering. De inspanningen voor horizontale coördinatie bleven echter beperkt.

Nochtans zijn er tekenen van toegenomen inspanningen om sectoroverschrijdende beleidsinitiatieven in elk van de twee laatstgenoemde gewesten beter op elkaar af te stemmen. Zo is er het voornemen van Wallonië om van start te gaan met de uitwerking van strategische plannen ter bestrijding van armoede, wat volgens onze respondenten zonder Europese druk (nog) niet zou zijn gebeurd. Dit geldt ook voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: in 2008 werd voor het eerst een gemeenschappelijk Actieplan armoedebestrijding opgesteld door de verschillende overheden. De coördinator van de Brusselse bijdrage aan het NAP/Incl bevestigt:

> "Daar is de invloed van het NAP/Incl merkbaar. We besloten om twee vliegen in één klap te slaan: we werken een echt plan uit voor onze eigen doeleinden en leveren meteen ook de Brusselse bijdrage aan het NAP/Incl. Op die manier heeft het werk dat we sinds 2003 voor het NAP/Incl hebben verricht ook gevolgen voor het Brussels Gewest: zowel het politieke als het administratieve niveau werden gemotiveerd om iets beter gestructureerd en meer coherent te gaan werken, eerder dan maar maatregelen op elkaar te blijven stapelen" (interview B1).

Hoewel het eerste Brusselse Actieplan toch eerder een gedetailleerde beschrijving van de verschillende acties is geworden, en dus geen geïntegreerd beleidsplan, is het vooruitzicht van samenwerking tussen de verschillende betrokken ministers in de verschillende Brusselse regeringen in de context van het Actieplan wel de eerste, essentiële stap in de richting van een gemeenschappelijke visie op armoedebestrijding in de hoofdstad.

Voorlopig blijven de veranderingen inzake horizontale (sectoroverschrijdende) coördinatie beperkt tot het Waals en (vooral) Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Zij kwamen immers onder druk te staan om de verschillen met de horizontale coördinatie-inspanningen in Vlaanderen, die door het schrijven van het (nationale) NAP/Incl nog eens extra in de verf werden gezet, weg te werken.

4.3 **Verticale beleidscoördinatie**

In de inleiding van deze paragraaf schreven we al dat de nieuwe gemeenschappelijke doelstellingen aangaande armoede en sociale uitsluiting (overeengekomen in 2006) de lidstaten verzoeken om te "zorgen voor een goede coördinatie van het sociale-integratiebeleid" (CEG, 2005: 7). De oorspronkelijke gemeenschappelijke doelstellingen (overeengekomen in 2000) waren zelfs nog explicieter: ze vroegen de lidstaten om "met inachtneming van de respectieve bevoegdheden de autoriteiten op nationaal, regionaal en lokaal niveau gezamenlijk te mobiliseren"

(Raad van de EU, 2000: 9). Het loont de moeite om na te gaan of deze eis enige impact heeft gehad op de coördinatie tussen de verticale bestuursniveaus in België.

De evolutie van een gecentraliseerde naar een federale Belgische staat was het resultaat van een trapsgewijs proces dat in 1970 op gang kwam. Belangrijk in deze context is het feit dat de drastische hervorming van 1993 (die van België formeel een federale staat maakte) niet alleen het federale niveau invoerde, maar ook de gemeenschappen en gewesten, die het centrum verder uitholden (Hooghe, 2004). Hoewel de verdeling van machten en bevoegdheden uitermate complex is, kunnen we de inbreng van de verschillende institutionele niveaus in het beleid voor sociale integratie als volgt samenvatten:

a) de federale staat komt tussenbeide voor kinderbijslag, sociale bijstand (niveau van de uitkeringen en voorwaarden voor ontvankelijkheid);
b) de gewesten komen tussenbeide voor huisvesting en werkgelegenheid; en
c) de gemeenschappen komen tussenbeide voor persoonsgebonden materies, waaronder de tenuitvoerlegging van de sociale bijstand.

De verticale coördinatie van het sociale-insluitingsbeleid tussen elk van deze besluitvormingsniveaus wordt geformaliseerd door een Samenwerkingsakkoord (afgesloten in 1988), dat voorziet in de oprichting van het hogergenoemde Steunpunt en de Interministeriële Conferentie voor Sociale Integratie.

De vraag luidt dan: "Hoe wordt in een dergelijke complexe institutionele context de input van de NAP's/Incl georganiseerd?" Bij haar beoordeling van de OCM's Sociale Insluiting en Pensioenen merkte de Europese Commissie op dat verschillende landen (België, Finland, Frankrijk, Duitsland, Ierland) voordeel haalden uit de reeds bestaande coördinatie- en overlegstructuren om hun NAP's/Incl voor te bereiden en deze structuren in sommige gevallen verder uit te breiden. Zo gebruikt België gefedereerde structuren, maar er werd een Werkgroep 'Acties' en een Werkgroep 'Indicatoren' opgericht om het NAP/Incl voor te bereiden en te volgen (CEG, 2006: 21-22). Hierbij merken we op dat deze Werkgroepen 'Acties' en 'Indicatoren' worden voorbereid en voorgezeten door federale ambtenaren, respectievelijk van de administraties Maatschappelijke Integratie en Sociale Zekerheid. Wat de opvolging van het beleid betreft, creëerde de federale administratie Maatschappelijke Integratie voor het NAP/Incl een specifiek online monitoringinstrument.

Daarenboven "stelde de federale administratie voor het recentste NAP/Incl de drie prioriteiten voor die door het Europese niveau waren geïnspireerd. We hebben de besluitvorming min of meer deze richting uit gestuurd en de vergaderingen in deze zin voorbereid. Er was wel discussie over de redenen waarom andere prioriteiten (bijvoorbeeld schuldenlast) niet in overweging werden genomen, maar uiteindelijk aanvaardde iedereen ons voorstel" (interview B5).

Tot slot is de federale administratie ook belast met de tweejaarlijkse conferentie waar de OCM en het NAP/Incl met een brede waaier van actoren worden besproken. Recent kreeg deze conferentie de vorm van een 'intern-Belgische peer review' (zie paragraaf 3.3).

Deze nieuwe taak voor de federale administratie bleef overigens niet onopgemerkt:

> "De federale administratie Maatschappelijke Integratie volgt de rapporten over de implementatie op, en coördineert het NAP/Incl. Op die manier kreeg het federale niveau een beter overzicht van de beleidsinitiatieven van de Gewesten en Gemeenschappen. Men zou kunnen spreken van een 'licht sturingseffect' of een 'actievere coördinatie' dan in het verleden. De houding van de Gewesten ten opzichte van deze situatie varieert: soms zien ze het als een last, maar ze willen er wel deel van uitmaken" (interview B4).

Ook voor wat betreft de gekwantificeerde doelstellingen (*targets*) die voor het derde NAP/Incl werden voorbereid, interpreteerde de federale administratie haar rol zeer ruim: "op politiek niveau was België altijd al voorstander van deze targets, maar we slaagden er niet in om ze voor ons eigen NAP/Incl te ontwikkelen. De administratie moest daarom haar verantwoordelijkheid opnemen en sneller gaan dan de politieke besluitvorming. Tot voor kort wachtten we gewoon af, maar nu waren we genoodzaakt om ons eigen voorstel uit te werken, gebaseerd op het werk van de Werkgroep Indicatoren. We pasten een interne *benchmarking* toe zodat elk gewest ten minste voor een van de targets goed zou presteren. De dag vóór de afsluitende interkabinettenwerkgroep stuurden we ons voorstel naar het kabinet. Het voorstel werd zonder discussie goedgekeurd en in het NAP/Incl opgenomen. We zijn niet eens zeker dat ze wel weten wat ze hebben goedgekeurd" (interview B5).

Samengevat: Europese samenwerking rond armoede versterkt het federale niveau, dat haar coördinerende rol verder uitbreidt ondanks een gedecentraliseerde context. Europa inspireert het federale niveau bij haar zoektocht naar een nieuwe bestuursrol en rechtvaardigt deze ten overstaan van het lokale en vooral regionale niveau. In België zijn de gevolgen al voelbaar: de OCM Sociale Insluiting moedigt de gewesten, gemeenschappen en de centrale regering aan om samen te werken. Ten tweede blijken de gemeenschappen en gewesten een zekere autoriteit inzake coördinatie en follow-up van de OCM te hebben gedelegeerd naar het federale niveau. Ook al bestaat er niet één overkoepelende samenwerkingsstructuur op het gebied van Europees sociaal beleid, toch blijkt de OCM de federale regering en de federale besluitvormingsarena in het centrum te houden, zelfs op een beleidsdomein dat in zeer grote mate werd gedefederaliseerd. Deze bevinding bevestigt de algemene conclusies van Beyers en Bursens (2006: 1073) dat de federale regering in België ten gevolge van de Europese integratie een invloedrijke actor blijft, zelfs voor materies die niet tot haar bevoegdheden behoren. Daarenboven wordt hun bevinding bevestigd dat uitgebreide (geen minimale) regionale bevoegdheden samenvallen met een hoog (niet laag) niveau van coöperatief gedrag in België (ibid.: 1074).

> Europese samenwerking rond armoede versterkt het federale niveau dat haar coördinerende rol verder uitbreidt ondanks een gedecentraliseerde context.

5. De opvolging van het armoedebeleid: monitoring, indicatoren en streefdoelen

5.1 **Naar een evaluatiecultuur (maar nog geen evaluatiepraktijk)**

Een procedureel gevolg van de deelname aan de OCM vloeit voort uit het feit dat het sociale-insluitingsbeleid permanent moet worden opgevolgd, zowel op Europees als op nationaal niveau. We vermeldden al dat de federale administratie Maatschappelijke Integratie in de OCM-context en voor het NAP/Incl een monitoringinstrument creëerde. Het instrument bevat follow-upgegevens over alle maatregelen in de NAP's/Incl, op federaal, regionaal en gemeenschapsniveau. Tot op vandaag is informatie over sommige maatregelen nog altijd schaars. Dit monitoringsysteem mag dan verre van perfect zijn, de OCM oefent blijkbaar wel behoorlijk wat externe druk uit op degenen die bij de beleidsvorming betrokken zijn:

> "het Europese proces is ons ijkpunt, soms kunnen we zeggen 'we moeten dit of dat doen', bijvoorbeeld met betrekking tot het bepalen van targets. Ook het ritme is belangrijk. We moeten wel volgen: een plan opstellen, een beoordeling maken, monitoren, een nieuw plan opstellen. Er wordt ons gevraagd waarom bepaalde dingen niet werden gerealiseerd. De continuïteit van deze oefening mag niet worden onderschat, de OCM houdt zeer zeker onze aandacht vast en verkort de beleidscyclus, hoewel de politiek nooit een rechte lijn volgt. [...] Uiteraard kunnen we, met het oog op de Belgische institutionele context, geen 'oordeel vellen' over de anderen, maar het blijft een manier om elkaar te confronteren met de mate van vordering, of met de achterstand, van aangekondigde beleidsinitiatieven" (interview B4).

Een hoge ambtenaar van de federale administratie Maatschappelijke Integratie bevestigt: "Tot nog toe geven de bestaande instrumenten en instellingen (zoals het Steunpunt) aanbevelingen, maar ze controleren zelden wat er qua beleid mee gebeurt. Laat staan dat de regering zelf stilstaat bij wat werd gerealiseerd van de beloften die ze heeft gemaakt. Deze nieuwe beleidsfase – monitoring en evaluatie – werd in het Belgische sociaalbeleidsproces gecreëerd dankzij de OCM en het NAP/Incl. Dit kunnen we nu bijvoorbeeld zeggen: "80% van alle maatregelen die in het NAP/Incl 2001-2003 werden aangekondigd, werd ook verwezenlijkt, 20% werd niet gerealiseerd". We zouden dit nu op een meer systematische manier willen doen en we hebben het instrument om dit te doen, maar tot nog toe kampen we met zware technische gebreken" (interview B5).

Met andere woorden, sommige actoren hebben blijkbaar met succes de institutionele context aangepast om in het Belgisch beleid op het gebied van sociale integratie een 'evaluatiecultuur' in te voeren (Morissens et al., 2007b: 17). Ook al verhinderen technische en andere obstakels nog steeds dat de tenuitvoerlegging van heel wat maatregelen grondig wordt geëvalueerd (er is dus nog geen sprake van een echte 'evaluatiepraktijk'), toch lijkt het erop dat de OCM op cognitief vlak voor een belangrijke verschuiving heeft gezorgd.

5.2 **Indicatoren: de lakmoesproef voor de politieke klasse**

Volgens Frank Vandenbroucke, een van de politieke architecten van de OCM Sociale Insluiting, vormen de indicatoren de eigenlijke lakmoesproef voor de politieke bereidheid om zich met open coördinatie bezig te houden. Iedereen die lippendienst bewees aan deze methode, zou zijn woorden in daden moeten omzetten waar het gaat om de ontwikkeling van indicatoren (Vandenbroucke, 2001: 3). Nochtans werd de officiële statistische capaciteit met betrekking tot armoede en sociale uitsluiting op het einde van de jaren negentig geconfronteerd met enkele wezenlijke uitdagingen, om een understatement te gebruiken.

Het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) beschikte nauwelijks over enige kennis van zaken op dit vlak en was volledig afhankelijk van twee universiteiten (Luik en Antwerpen), die de statistische informatie bezorgden. De universiteiten verzamelden deze informatie via de jaarlijkse Panel Studie van Belgische Huishoudens (PSBH). Belangrijk is dat deze universiteiten de nationale panelgegevens van België aan Eurostat overmaakten. Deze laatste paste dan de gegevens aan zodat ze konden worden opgenomen in de European Community Household Panel Study (ECHP).[10] Het Belgisch Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) en Eurostat leefden op gespannen voet: haast vijf jaar lang betwistte het NIS, op basis van informatie van de universiteiten van Luik en (vooral) Antwerpen, de geldigheid van de Belgische ECHP-gegevens, hoofdzakelijk wegens de door Eurostat gebruikte procedures voor het imputeren van de inkomsten. Van Belgische zijde werd gesteld dat het statistisch instituut van de Commissie mede daardoor het armoederisico in België behoorlijk overschatte (CSB, 2002), wat tot verwarring en scherpe nationale debatten leidde. Afhankelijk van de bron die werd gebruikt, presteerde België in vergelijking met andere landen ergens tussen 'uitstekend' en 'matig'. Nog belangrijker is dat er geen overeenkomst bestond over de *evolutie* van de armoedesituatie op lange termijn: volgens de berekeningen van Eurostat nam de armoede met de tijd af, terwijl de Belgische panelgegevens net het tegenovergestelde aantoonden. Kortom, België stond rond de eeuwwisseling tegenover een tweevoudige uitdaging: een zwakke officiële statistische capaciteit en omstreden indicatoren op het gebied van armoede en sociale uitsluiting.

Tijdens de tweede helft van 2001 veranderde de situatie aanzienlijk, omdat het toen goedgekeurde Communautair Actieprogramma ter Bestrijding van de Sociale Uitsluiting de discussies over EU-SILC, een nieuw statistisch instrument dat vanaf 2003 de ECHP-studie zou vervangen, nieuw leven inblies (Europees Parlement en Raad van de EU, 2002). In die periode baanden de technische problemen inzake de sociale statistische capaciteit in België zich een weg naar het politieke niveau. Een van de officiële prioriteiten van het Belgische voorzitterschap van de EU in 2001 (Belgisch voorzitterschap van de EU, 2001: 23-31) bestond er immers in om tot een overeenkomst te komen aangaande gemeenschappelijke indicatoren voor sociale insluiting.[11] Daarom was het voor de Belgische voorzitter van de Raad van de EU (Sociale Zaken), minister Frank Vandenbroucke, ondenkbaar dat

zijn land niet in staat zou zijn om deel uit te maken van het nieuwe statistische instrument dat de kern zou vormen voor indicatoren inzake sociale insluiting.

Het gevolg was dat zowel de vicepremier (die tevens minister van Sociale Integratie was) als de minister van Sociale Zaken hun kabinetsleden de opdracht gaven om tijdens de tweede helft van 2002 de discussies en onderhandelingen tussen Eurostat en de bevoegde Belgische autoriteiten op te drijven. In november 2002 kwam men tot een compromis, waarna de Belgische ECHP-gegevens werden vrijgegeven.[12] Op institutioneel niveau besloot het NIS naar aanleiding hiervan om zijn eigen statistische capaciteit op te drijven zodat het verzamelen van sociale gegevens zelf kon worden georganiseerd, zoals dat nu ook het geval is. Het engagement voor de OCM/SBSI had dus een ingrijpende invloed op de statistische capaciteit in België.

Maar het indicatorenverhaal gaat nog verder. Een concreet voorbeeld is de verhoging van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) vanaf december 2006. Voormalig Belgisch minister van Pensioenen, Bruno Tobback, verklaart:

> "Soms kan de OCM nuttig worden toegepast in het nationale debat. Zo wettigden we de verhoging van de IGO door erop te wijzen dat de uitkeringsbedragen onder de Europese armoederisicogrens lagen" (interview B6).

Een andere respondent bevestigt het potentieel van dit legitimeringsinstrument: "Armoedeorganisaties zullen de maatregel om het minimuminkomen voor ouderen te verhogen tot de Europese armoedenorm volop uitbuiten. Dezelfde redenering zou immers ook voor andere doelgroepen kunnen worden gevolgd" (interview B3). Volgens de adjunct-kabinetschef van de Belgische minister voor Sociale Integratie kreeg de Europese armoederisicogrens een breder mobiliserend karakter: "De norm is nu algemeen aanvaard en vormt een doorslaggevend argument bij de begrotingsonderhandelingen [...]. Om te bepalen of mensen recht hebben op gratis juridische bijstand, is de Europese armoedenorm ook een relevant criterium geworden. Verwijzingen naar Europese normen, en EU-SILC-berekeningen, komen in beleidsdiscussies en -documenten frequent voor" (interview B4). Ook het Steunpunt Vakantieparticipatie gebruikt de Europese armoederisiconorm om te bepalen wie kan genieten van goedkope daguitstappen en vakanties (sociaal toerisme). Ook tijdens de federale regeringsonderhandelingen in 2008 (Leterme I) was de Europese armoedenorm de referentie bij de discussies over het optrekken van de basisuitkeringen. Merk ten slotte op dat de Vlaamse regering en de sociale partners ernaar streven "dat in 2020 in Vlaanderen elk gezin ongeacht de samenstelling, minstens een inkomen heeft dat de Europese armoederisicodrempel bereikt" (Pact 2020, 2009:28).

In een notendop: het statistische luik van de OCM Sociale Insluiting versterkte de statistische capaciteit in België. Vooral de Europese armoedenorm is in toenemende mate een (zoniet *de*) referentie bij onderhandelingen inzake minimuminkomens. Het is dan ook geen verrassing dat een groot deel van de ondervraagden wijst op de actieve rol van de Belgische delegatie in de subgroep 'Indicatoren' van het Comité voor Sociale Bescherming: deze spant zich, net als de Franse en

Luxemburgse delegatie, bijzonder in om haar voorkeur ingang te doen vinden in de Europese besluitvorming (te *uploaden*).

> Het statistische luik van de OCM Sociale Insluiting versterkte de statistische capaciteit in België.

5.3 'Ceci n'est pas un target': nationale streefdoelen voor regionale bevoegdheden

Streefdoelen (targets) vormen de 'kwantificering' van de gemeenschappelijke doelstellingen; ze zijn dus essentieel om te evalueren of lidstaten hun Europese beloftes daadwerkelijk nakomen. In de eerste ronde van de NAP's/Incl, die in 2001 werden voorgelegd, nam slechts een minderheid van de (destijds) 15 lidstaten dergelijke targets op. Hierin kwam verandering nadat de Europese Raad van Barcelona in maart 2002 uitdrukkelijk wenste dat de streefdoelen in de volgende ronde van de NAP's/Incl een grotere rol zouden spelen (Europese Raad, 2002). Er waren wel uitzonderingen. Voor de meeste Europese partners was het inderdaad een verrassing dat België geen gekwantificeerde doelstellingen opnam in zijn NAP/Incl voor 2003 (CEG, 2004: 43). Per slot van rekening was België een van de meest uitgesproken aanhangers van targets en een van de architecten van dit deel van de conclusies van de Europese Raad van Barcelona.

Vanuit een Belgisch standpunt was het misschien niet zo verrassend dat, ondanks de lippendienst aan het belang van targets, deze niet in de tweede ronde van de NAP's/Incl waren opgenomen. De reden hiervoor is heel eenvoudig: er kon geen politieke overeenkomst worden bereikt over de targets en dat heeft alles te maken met de werking van het subsidiariteitsprincipe binnen de Belgische context. De uitoefening van bevoegdheden wordt in de Belgische institutionele context immers bemoeilijkt door het feit dat zelfs op domeinen met subnationale bevoegdheden, de kaderregelgeving vaak federaal blijft (Hooghe, 2004). Een voorbeeld kan dit illustreren: federale en regionale autoriteiten hebben bevoegdheden op het gebied van huisvesting; prijsbepaling en fiscale stimulansen zijn een federale kwestie; kwaliteitsnormen worden regionaal opgelegd (Groenez en Nicaise, 2004: 11). Heel concreet: om gekwantificeerde doelstellingen op het vlak van sociaal beleid af te spreken, moeten vijf verschillende regeringen, die op gelijke voet staan (de federale regering is niet superieur ten opzichte van de subnationale niveaus), unaniem hun zegen geven.

Voor sommigen was het dan ook een behoorlijke verrassing dat België in het Nationale Actieplan voor Sociale Inclusie 2006-2008 voor *elk* van de beleidsprioriteiten een brede waaier van kwantitatieve doelstellingen voorstelde. Het is de eerste keer dat België zich er formeel toe verbindt om op dit beleidsdomein expliciete targets te formuleren. Nog belangrijker is het feit dat deze ook enkele van de 'ingewikkeldste' beleidsdomeinen dekken, gezien de interne verdeling van

de hogergenoemde bevoegdheden. Zo zijn 'Belgische' streefdoelen opgenomen met betrekking tot huisvesting, een domein dat in hoofdzaak tot de subnationale bevoegdheden behoort, maar waar de federale betrokkenheid aanzienlijk is. We moeten erop wijzen dat het NAP/Incl algemene 'Belgische' en geen subnationale streefdoelen bepaalt. Hoe belangrijk het is dat de 'Belgische' streefdoelen op subnationale bevoegdheden van toepassing zijn, kan niet worden overschat: los van het feit dat "het de eerste keer is dat België zich er formeel toe verbindt om uitdrukkelijke targets te formuleren met betrekking tot de strijd tegen armoede" (interview B5), is het duidelijk dat het naleven van deze nationale streefdoelen alleen mogelijk is als de regionale beleidsinitiatieven beter worden gecoördineerd, wat gezien de institutionele context niet zo evident is.

Volgens de voorzitter van het Vlaams Netwerk, dat een steeds grotere rol speelt bij de voorbereiding van het NAP/Incl,[13] is ook hier geen sprake van toeval: "het Netwerk heeft erop aangedrongen dat er een overeenkomst zou worden bereikt over streefdoelen op beleidsdomeinen met gedeelde bevoegdheden, aangezien precies voor die beleidsdomeinen patstellingen ontstaan door het gebrek aan coördinatie (interview B3). Met andere woorden, gekwantificeerde doelstellingen in goedgekozen beleidsdomeinen vormen nu een bijkomend strategisch argument om deze beleidsdomeinen beter te coördineren tussen de verschillende bestuursniveaus.

Tegelijk blijken de regio's en de federale regering een levendige belangstelling aan de dag te leggen voor wat de andere entiteiten op het beleidsdomein in kwestie aan het doen zijn inzake het vastleggen van deze targets. Allicht heeft dit te maken met het besef dat, als de andere entiteiten hun subnationale streefdoelen niet halen, dat impliceert dat het nationale streefdoel eveneens wordt gemist.

6. Samenvatting en conclusies: van oud ijzer en edelmetaal

We begonnen dit hoofdstuk met te wijzen op de tegenstrijdige bevindingen in de recente literatuur over de doeltreffendheid van de OCM's. We namen als hypothese aan dat deze verwarrende resultaten in grote mate kunnen worden toegeschreven aan het feit dat er geen eensgezindheid bestaat over de criteria die moeten worden gebruikt voor een degelijke beoordeling van de doeltreffendheid van de OCM. De gedetailleerde analyse van de gevolgen van de OCM Sociale Insluiting[14] in België bevestigt deze hypothese: indien de maatstaf 'verandering van regelgeving' is (bijvoorbeeld veranderingen in de wetgeving), dan bevestigt ons onderzoek de bevindingen van de eerder 'kritische' tak van de OCM-literatuur (Citi en Rhodes, 2007; Kröger 2009): de impact van de OCM is uitermate beperkt, en het proces werd om die reden al meermaals bij het oud ijzer gezet. Als men daarentegen bereid is om bij het meten van de doeltreffendheid van de OCM niet alleen de veranderingen in *regelgeving* te beschouwen, dan is het bijzonder misleidend om op dit proces het label 'praat voor de vaak' te kleven.

We hebben met name twee soorten van effecten geïdentificeerd die geloofwaardig aan de OCM kunnen worden toegeschreven. Eerst en vooral – en dit is wellicht het minst verrassend – heeft de OCM Sociale Insluiting geleid tot procedureverschuivingen in het sociale-insluitingsbeleid. We onderscheiden vier categorieën.

Ten eerste de 'rationalisering' van de het beleid: de Belgische betrokkenheid bij de OCM Sociale Insluiting betekende een mijlpaal voor de statistische capaciteit. Deze OCM speelde tevens een cruciale rol bij het op gang brengen van een cultuur van monitoring en evaluatie van het sociale-insluitingsbeleid. Op een echte evaluatie*praktijk* blijft het voorlopig wachten geblazen. Ten tweede is er de 'verticale coördinatie': meewerken aan de OCM versterkt de samenwerking tussen de (autonome) regio's in België en geeft het federale niveau een grotere coördinatierol, zoals bij het afspreken van nationale targets voor regionale bevoegdheden. Deze grotere verticale coördinatie gaf ook een aanzet tot een interregionaal leerproces tussen Vlaanderen, Wallonië en Brussel. De derde categorie van procedurele gevolgen is de 'betrokkenheid van de actoren': participatie in deze OCM heeft ertoe geleid dat de betrokkenheid van de ngo's in het Belgisch sociale-insluitingsbeleid werd versterkt en geïnstitutionaliseerd, vooral dan in Wallonië. Horizontale coördinatie is het vierde procedurele effect: we konden vaststellen dat er dankzij de OCM in twee van de Belgische gewesten (Wallonië en Brussel) een grotere sectoroverschrijdende coördinatie werd geïnitieerd, in het kielzog van de 'goede praktijk' van Vlaanderen op dit terrein.

Verrassender is wellicht het feit dat onze empirische studie even duidelijke aanwijzingen oplevert van substantiële veranderingen in het sociale-insluitingsbeleid. We brengen deze onder in twee categorieën. Ten eerste de 'politieke veranderingen': participatie in de OCM maakte dat het thema armoede hoger op de politieke agenda kwam te staan. Bovendien verschafte deze methode troeven tijdens begrotingsonderhandelingen, zoals het legitimeren van een aanzienlijke stijging van het minimuminkomen voor ouderen. Ten tweede, 'cognitieve verschuivingen', maar die zijn nog moeilijker op te sporen. Toch konden we aantonen dat de OCM Sociale Insluiting kinderarmoede als een nieuw thema op de politieke agenda plaatste, ook al stuitte dit onderwerp oorspronkelijk op sterke tegenkanting. Verder werden de nationale beleidsmakers op het vlak van sociale integratie, door aan deze OCM deel te nemen, overtuigd van het nut om kwantitatieve doelstellingen (*targets*) te bepalen.

De empirische vaststellingen laten ook toe te begrijpen hoe de 'harde' sociale politiek van een lidstaat door een 'zacht' (want niet-bindend) Europees proces kan worden bijgestuurd. Veruit het krachtigste mechanisme van de OCM is het 'hefboomeffect': actoren eigenen zich op creatieve wijze de verschillende instrumenten uit de OCM-gereedschapskoffer toe om hun persoonlijke voorkeuren te legitimeren. Dit is het geval voor de gemeenschappelijke doelstellingen (zoals het gebruik van het thema kinderarmoede om acties te wettigen die op andere doelgroepen gericht zijn); het NAP/Incl (bijvoorbeeld om een grotere participatie van de ngo's te eisen); de targets (als een manier om de federale regering een grotere

coördinatierol te geven); de indicatoren (om te beklemtonen dat de nationale prestaties al bij al niet zo denderend zijn; of nog: om de statistische capaciteit te verbeteren); en de *peer reviews* (als een manier om gebreken in het beleid aan het licht te brengen in vergelijking met andere lidstaten). Hoewel de actoren ook de *peer reviews* gebruiken, is dit duidelijk het instrument in de OCM-gereedschapskoffer dat het minst als hefboom wordt gehanteerd.

Een tweede mechanisme waarlangs de OCM een invloed uitoefent op het beleid, is 'beleidsleren': in het empirische gedeelte gaven we voorbeelden van 'spiegeleffecten'. Zo leerden beleidsmakers dat specifieke aspecten van de kinderarmoedeproblematiek over het hoofd werden gezien. Het meest verrassende resultaat is dat een voorzichtig leerproces (zoals met betrekking tot de beleidsoverschrijdende coördinatie of de betrokkenheid van de ngo's) plaatsvindt tussen de Belgische regio's, en wel als gevolg van de Europese verplichtingen om regelmatig verslag uit te brengen. Dit leidde ertoe dat het wederzijdse vertrouwen tussen de actoren langzaam maar zeker toenam en een taalgrensoverschrijdend netwerk tot stand kwam.

Een derde en laatste mechanisme dat de hierboven genoemde effecten verklaart, is 'externe druk' (*peer pressure*), die over het algemeen helemaal niet als 'zacht' wordt ervaren. We hebben aangetoond hoe de actoren staan tegenover de sterke Europese druk om kinderarmoede als een prioriteit op te nemen, om het sociale insluitingsbeleid met de nodige ernst te monitoren, om een brede waaier van actoren bij het proces te betrekken en om ambitieuze en gekwantificeerde nationale targets te bepalen.

Kunnen we aan de hand van deze bevindingen ook conclusies trekken over de randvoorwaarden voor een doeltreffende OCM?

Eerst en vooral blijkt uit onze analyse hoe belangrijk het is om de effectiviteit van de OCM te beschouwen als wederzijdse beïnvloeding (en niet als eenzijdige impact). Denken we bijvoorbeeld aan de 'impact' van de OCM Sociale Insluiting op de uitbouw van de statistische capaciteit: deze is in grote mate het resultaat van het feit dat België, toen het EU-voorzitter was (in 2001), de indicatoren van Laken succesvol 'verkocht' aan de Europese partners (*uploading*). Met andere woorden: blijkbaar hangt de 'impact' van de OCM in de eerste plaats af van de betrokkenheid bij (en dus het engagement voor) de besluitvorming op Europees niveau.

Dit brengt ons bij een tweede conclusie: onze analyse toont aan dat de nationale invloed van de OCM grotendeels losstaat van het *feitelijke welslagen* van de oorspronkelijke inspanningen van een lidstaat om de Europese besluitvorming te beïnvloeden (*uploading*). Denk maar aan de verdere verdieping van de betrokkenheid van ngo's in België naar aanleiding van de OCM, ondanks het feit dat de vereisten op Europees niveau en de Belgische praktijken al ruimschoots op elkaar waren afgestemd. Hierdoor ontstaan twijfels aangaande het nut van het 'fit/misfit'-paradigma om de nationale aanpassingsdruk te verklaren als gevolg van Europese softlaw-initiatieven.

Een derde conclusie heeft betrekking op de toekomst van de OCM: hoewel geen van de actoren die we ondervroegen, stelde dat de OCM een revolutie met

zich meebracht voor het nationale sociale beleid, zien de meeste van hen dit Europese proces wel als een steeds belangrijker en nuttiger beleidsinstrument. In het nationale en regionale beleid zijn verwijzingen naar de OCM vrij gebruikelijk (Vlaams Actieplan, nationale streefdoelen voor sociale insluiting, Pact 2020), en de vorige Vlaamse Regering lanceerde zelfs een 'open coördinatiemethode' voor het gelijkekansenbeleid, inclusief het gebruik van indicatoren, targets, *peer reviews* en goede praktijken (Beleidsnota gelijke kansen, 2007). Ook op het lokale niveau beginnen de deelinstrumenten en prioriteiten van de OCM door te sijpelen, inclusief de aandacht voor kinderarmoede en het ontwikkelen van lokale goede praktijken (Beleidsnota OCMW Leuven, 2007). Noteer ten slotte dat een groep van meer dan 100 Belgische economisten in 2008 een oproep lanceerde om de coördinatie van het regionale arbeidsmarktbeleid te ondersteunen met overeengekomen regionale targets, "op een gelijkaardige manier als de Open Coördinatiemethode".[15]

Van een puur formele, besloten en nationale oefening lijkt de OCM op weg om ook regionaal en lokaal een beleidsinstrument te worden. Het ziet er dan ook naar uit dat de feedbackmechanismen tussen de verschillende Belgische besluitvormingniveaus en het Europese niveau de voortzetting van de OCM in de hand werken. Eén belangrijke voorwaarde zal echter moeten vervuld worden wil de OCM het ooit tot edelmetaal schoppen: de politieke opvolging van het proces op alle besluitvormingsniveaus (bijvoorbeeld bij rapportering, voorbereiding van vergaderingen van het Comité voor Sociale Bescherming) zal moeten worden volgehouden en verder versterkt.

NOTEN

1. Dit hoofdstuk is een herwerkte en geactualiseerde versie van Hamel, M.P. en Vanhercke, B. (2008), "'Harde' nationale politiek en 'zachte' Europese samenwerking. Heeft Open Coördinatie (dan toch) tanden gekregen?", Belgisch Tijdschrift Voor Sociale Zekerheid, 1 (2008), waarin de werking van de OCM wordt vergeleken tussen Frankrijk en België. Het onderzoek voor dit hoofdstuk werd gefinancierd door het Federaal Wetenschapsbeleid (onderzoeksprogramma "Samenleving en Toekomst", project "ETOS.be") en het onderzoeksprogramma "Shifts in Governance" van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).
2. Flyer van sp.a-lijsttrekker Europa Kathleen Van Brempt.
3. Voor een recent literatuuroverzicht van vier categorieën van OCM-literatuur (theoretisch, normatief, empirisch, kritisch), zie Citi en Rhodes, 2007.
4. Zie Citi en Rhodes (2007) voor een poging om voor de beoordeling van de effectiviteit van de OCM's een analytisch instrumentarium uit te werken.
5. Voor een bespreking van de methodologische valkuilen, wolfsklemmen en schietgeweren waarmee de OCM-onderzoeker geconfronteerd wordt, zie Barbier, 2005.
6. Een voorbeeld van een dergelijk persbericht: "Een op vijf kinderen in EU loopt risico op armoede". De Morgen, 25 februari 2008.
7. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting maakt deel uit van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

8. Europese Raad (2000).
9. De Interministeriële Conferentie Sociale Integratie en Sociale Economie is belast met het ontwerpen en monitoren van een gecoördineerd regeringsbeleid op alle bestuursniveaus (federale Staat, Gemeenschappen en Gewesten). Deze conferentie zou tweemaal per jaar moeten plaatsvinden, onder het voorzitterschap van de minister van Maatschappelijke Integratie.
10. Hoewel in op twee na alle landen ECHP-surveys werden uitgevoerd op basis van de geharmoniseerde ECHP-vragenlijst, kwamen de ECHP-gegevens in sommige landen van bestaande nationale panels (Marlier e.a., 2007: 62).
11. Het Belgisch voorzitterschap van de EU gaf opdracht tot een diepgaand methodologisch onderzoek over dit specifieke thema (zie Atkinson e.a., 2002).
12. Na de herberekeningen van Eurostat daalde het Belgische armoederisicocijfer met maar liefst 2%.
13. Met name via de Werkgroep "Acties", waarin verschillende stakeholders en deskundigen vertegenwoordigd zijn en die samen met de Werkgroep "Indicatoren" het Nap/Incl voorbereidt.
14. Of, nauwkeuriger gezegd: het luik sociale insluiting van de gestroomlijnde OCM Sociale Bescherming en Sociale Insluiting.
15 Reforming the Belgian institutions: Combining flexibility and coordination, January 26, 2008: 5.

HOOFDSTUK 5

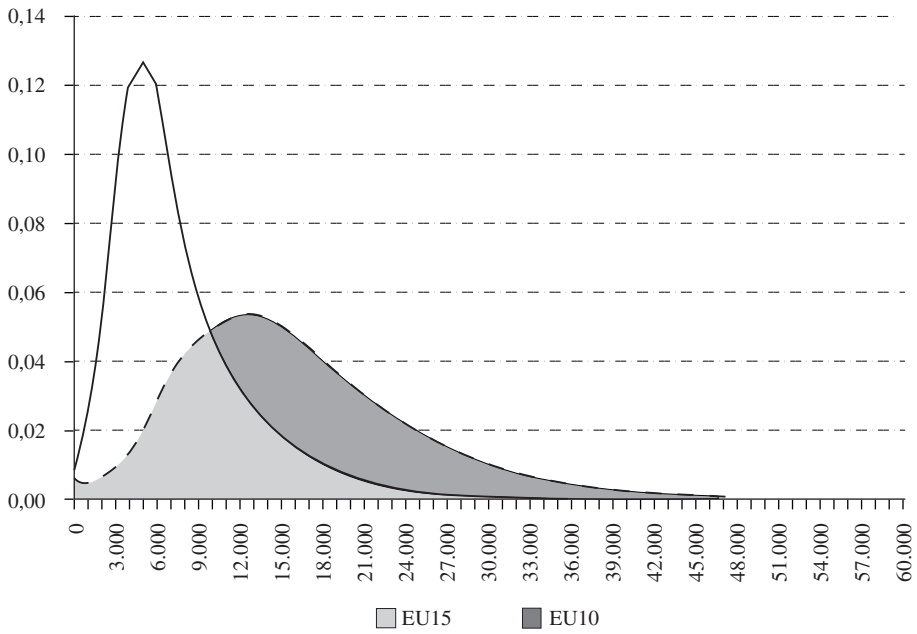
Armoede in de Europese Unie. Loopt er een scheidslijn tussen Oost en West?

Tim Goedemé

1. Inleiding[1]

In 2004 en 2007 werd de Europese Unie sterk uitgebreid met landen uit Oost-Europa.[2] Zoals uit Figuur 1 blijkt, gaat het om landen met aanzienlijk lagere inkomens dan die van de oude lidstaten. Bovendien hebben ze ook een heel verschillende geschiedenis op het gebied van armoede en armoedebestrijding, sociale strijd en ontwikkeling van de welvaartsstaat (Atkinson & Micklewright, 1992; Atal, 1999; Barr, 2005; Raeymaeckers & Goedemé, 2008). De vraag stelt zich hoe armoede in de Europese Unie er na de uitbreiding uitziet en of de Oost- en West-Europese lidstaten op dat gebied twee duidelijk te onderscheiden groepen vormen.

Hoewel armoede op heel wat verschillende manieren wordt gedefinieerd, bestaat er in het Europees armoedeonderzoek en bij Europese beleidsmakers een redelijke consensus dat armoede kan gedefinieerd worden als een situatie waarbij "personen of gezinnen wier middelen zo ontoereikend zijn dat zij uitgesloten zijn van de minimaal aanvaardbare leefpatronen in de lidstaat waarin zij leven" en waarbij als middelen worden gedefinieerd: "goederen, inkomen in geld, en diensten zowel van particuliere herkomst als van overheidswege" (Raad van de Europese Gemeenschappen, 1975). Deze definitie wordt op verschillende manieren en met verschillende accenten teruggevonden in de wetenschappelijke literatuur (Townsend, 1979: 31; Atkinson, 1998: 1-2; Van den Bosch, 2001: 1-6; Vranken e.a., 2008: 32) en in de *Joint Reports* over sociale inclusie die de Europese Commissie opstelt (European Commission, 2002: 15; 2004: 10; 2007a: 20). Centraal staat het idee dat personen over voldoende middelen moeten beschikken om op een menswaardige manier te leven en volwaardig te kunnen participeren in hun samenleving. Dit betekent dat de benodigde middelen om dit te doen van samenleving tot samenleving kunnen verschillen: in sommige samenlevingen zijn meer en/of andere middelen nodig dan in andere om menswaardig te kunnen leven.



Op de horizontale as staan de equivalente netto beschikbare huishoudinkomens in jaarbedragen. Inkomens worden gecorrigeerd voor prijsverschillen tussen landen aan de hand van koopkrachtpariteiten. Op de verticale as staat het relatieve aantal inwoners dat over een bepaald inkomen beschikt.
EU15 – landen die lid waren voor de uitbreiding in 2004. EU10: landen die in 2004 zijn toegetreden. Gegevens voor Malta ontbreken.

Bron: EU-SILC (2007).

Figuur 1 – Relatieve frequentieverdeling van de equivalente netto beschikbare huishoudinkomens in de EU15 en EU10. Bedragen in PPS (inkomensjaar 2006).

De Europese Unie beschikt sinds de Top van Laken in 2001 over een hele batterij 'Laken-indicatoren' om armoede en sociale uitsluiting jaar na jaar in kaart te brengen (Atkinson e.a., 2002; Marlier e.a., 2007). Centraal staat de *at-risk-of-poverty rate* of armoederisicograad, een indicator die voor elke lidstaat aangeeft welk aandeel van de bevolking over een inkomen beschikt dat lager ligt dan de armoederisicogrens. De armoederisicogrens bedraagt 60% van het mediaan gestandaardiseerd netto beschikbaar huishoudinkomen van de betreffende lidstaat. Door standaardisering aan de hand van een equivalentieschaal, houdt deze indicator in zekere mate rekening met de grootte en de samenstelling van het huishouden. Zoals alle indicatoren heeft de armoederisicograad zijn zwakke punten. Zo beperkt hij zich tot het inkomen in een bepaald jaar en laat hij andere belangrijke middelen die de levensstandaard mee bepalen buiten beschouwing, zoals het vermogen en extralegale voordelen voor werknemers. Bovendien blijft de uitgavenzijde buiten beschouwing, zoals grote verschillen in kosten die huishoudens moeten maken om eenzelfde levensstandaard te bereiken; we denken aan hypothecaire leningen of huurgeld (versus volledige eigendom) en grote uitgaven voor geneeskundige

zorgen bij invaliditeit of chronische aandoeningen. Ten slotte is het moeilijk om inkomens van sommige bevolkingscategorieën betrouwbaar te meten, zoals van zelfstandigen en werknemers in de zwarte of grijze economie. Hoewel de indicator al lang zijn waarde bewijst in het onderzoek naar armoede, zijn er dus belangrijke grenzen aan de volledigheid van de inkomensmeting aan de ene kant en aan de mate waarin het netto beschikbaar huishoudinkomen een adequate indicator is van de levensstandaard aan de andere kant.

De armoederisicograad is een voorbeeld van een *indirecte* indicator van armoede: er wordt enkel gefocust op de middelen waarover iemand beschikt om een bepaalde levensstandaard te bereiken. De mate waarin mensen volwaardig aan de samenleving participeren en menswaardig kunnen leven, wordt niet gemeten. Daartegenover staan in het onderzoek meer *directe* indicatoren van armoede. Deze peilen op een meer rechtstreekse manier naar de levensstandaard aan de hand van een combinatie van vragen over de leefomstandigheden (zoals in verband met huisvesting, financiële stress, consumptie van goederen en diensten). Recent werd zo een nieuwe directe armoede-indicator toegevoegd aan de set van indicatoren die de Open Coördinatiemethode op het gebied van sociale inclusie moeten ondersteunen (Guio, 2009a; Wolff, 2009). Bijzonder aan deze indicator is dat hij armoede vanuit een Europees perspectief meet: voor elke lidstaat worden dezelfde deelindicatoren gebruikt en wordt dezelfde armoedegrens gehanteerd. De noodzaak voor een aanvullende *Europese* indicator is gegroeid op basis van een aantal verschillende argumenten.

Sinds de uitbreiding van de Europese Unie met 10 nieuwe, en relatief 'arme' lidstaten in 2004 zijn de welvaartsverschillen in de Europese Unie zeer groot geworden. Gezien de armoederisicogrens 60% van het nationaal mediaan inkomen bedraagt, is deze grens door de grote welvaartsverschillen veel hoger in de meer welvarende lidstaten dan in de minder welvarende. Hoewel de indicator goed in staat is om risicogroepen van financiële armoede in elke lidstaat te identificeren, geeft hij slechts een beperkt beeld van armoede in de Europese Unie. Wie arm is in een meer welvarende lidstaat beschikt immers dikwijls over een hogere koopkracht dan iemand die arm is in een minder welvarende lidstaat, waardoor armoedecijfers volgens sommige auteurs niet volledig vergelijkbaar zijn en tot een onderschatting van het armoedeprobleem in de minder welvarende lidstaten leiden (Guio, 2005a: 2; 2005b: 1; Juhász, 2006: 100-101). Door een Europeanisering van referentiegroepen voelen mensen in minder welvarende lidstaten zich bovendien ook armer dan mensen in meer welvarende lidstaten, zelfs als ze binnen hun land tot een gelijkaardige inkomensgroep behoren (Förster e.a., 2004; Delhey & Kohler, 2006; Fahey, 2007). Een Europese deprivatie-indicator is verder gerechtvaardigd omdat de mate waarin burgers van de EU bepaalde zaken noodzakelijk achten om menswaardig te leven, in grote mate gelijkaardig is in alle lidstaten (European Commission, 2007b; Dickes e.a., 2009). Zelfs indien referentiegroepen niet sterk 'ge-europeaniseerd' zouden zijn, mist de armoederisicograad een belangrijk aspect van de heterogeniteit en sociale cohesie in de Europese Unie en de sociale dimensie van het Europese eenwordingsproces (Brandolini, 2007;

Fahey, 2007). Andere auteurs menen echter dat het eigenlijke probleem niet echt ligt in het meer Europees worden van beleid, structuren of referentiegroepen, maar in de reeds lang bekende *mismatch* tussen inkomensmaten en deprivatiematen die armoede trachten te meten (Dewilde, 2008; Whelan & Maitre, 2008 en 2009b en 2009a).

Met andere woorden, steeds meer wordt erkend dat het belangrijk is om enerzijds vanuit een Europees perspectief een gemeenschappelijke armoedegrens voor alle lidstaten te definiëren en anderzijds ook de materiële leefomstandigheden op een directer manier te meten. In februari 2009 keurde de *Indicator Sub-Group* van het *Social Protection Committee* de nieuwe deprivatie-indicator goed (Guio, 2009b: 5; Wolff, 2009). Deze bestaat uit een index van negen deprivatie-items waarbij elk item hetzelfde gewicht krijgt, zonder een onderscheid tussen landen te maken. Alle personen die op minstens drie van deze negen items slecht scoren, worden als arm beschouwd.

In dit hoofdstuk wordt armoede in de Europese Unie in kaart gebracht. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de twee 'officiële' armoede-indicatoren van de Europese Unie. Op deze manier wordt armoede op twee manieren bekeken: aan de ene kant *indirect* op basis van het equivalent netto beschikbaar huishoudinkomen (nationaal perspectief), aan de andere kant op basis van een *directe* meting van de leefomstandigheden (Europees perspectief). Niet alleen wordt voor elke armoedemaat stilgestaan bij hoeveel personen in armoede leven, maar ook bij de vraag naar hoe arm de armen zijn. Omdat het beeld van armoede sterk verschilt afhankelijk van de gehanteerde indicator, wordt vervolgens aan de hand van een maat van 'consistente armoede' nagegaan in welke mate inkomensarmoede en deprivatie samenvallen. Telkens wordt de vraag gesteld in welke mate het zinvol is een onderscheid te maken tussen de Oost-en West-Europese lidstaten.

2. Data en methode

Sinds enkele jaren beschikt de Europese Unie over een nieuw instrument om de inkomenssituatie en de leefomstandigheden van de Europese burgers in kaart te brengen. De *EU Survey on Income and Living Conditions* (EU-SILC) is een grootschalige survey met representatieve gegevens voor private huishoudens van alle lidstaten van de Europese Unie, Ijsland, Noorwegen en Zwitserland. Gezien de gegevens van Bulgarije, Malta en Roemenië op dit ogenblik nog niet beschikbaar zijn voor het onderzoek, wordt dit hoofdstuk beperkt tot de EU24: alle lidstaten van de Europese Unie, behalve de drie laatstgenoemde landen. In totaal bevat de survey gegevens van ongeveer 517.000 inwoners die samen ongeveer 198.000 huishoudens vormen. De kleinste steekproef bevat 10.400 inwoners (Luxemburg), de grootste 53.000 inwoners (Italië). In dit hoofdstuk gebruiken we de recentste beschikbare golf: EU-SILC 2007. Deze bevat informatie over de huishoudsituatie en leefomstandigheden in 2007 en over de inkomenssituatie in 2006. Daardoor

zijn verschillen tussen de inkomenssituatie en de materiële leefomstandigheden als gevolg van de meetmethode niet uitgesloten.

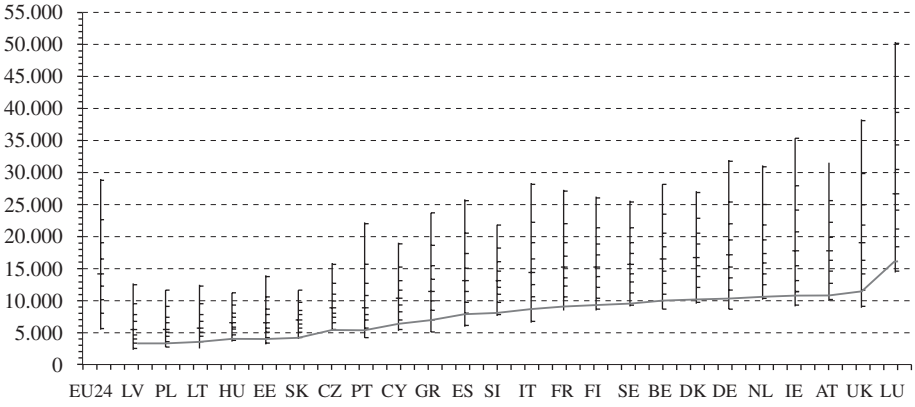
De berekening van het inkomen gebeurt per huishouden en volgens de procedure die Eurostat hanteert voor de berekening van de Europese armoedecijfers. Onder meer volgende inkomenscategorieën worden opgenomen: inkomsten uit werk, allerlei uitkeringen van de sociale zekerheid (zoals werkloosheid, kinderbijslag, pensioen, invaliditeit) en sociale bijstand, inkomsten uit verhuur (panden, land), ontvangen regelmatige transfers van andere huishoudens (zoals alimentatie, onderhoudsgeld) en intresten, dividenden en winst uit kapitaal. Van de inkomsten worden belastingen (vermogensbelasting, personenbelasting) en regelmatige transfers naar andere huishoudens afgetrokken. Op deze manier bekomt men het netto beschikbaar huishoudinkomen. Om rekening te houden met schaalvoordelen van grotere huishoudens tegenover kleinere (zoals gedeelde kosten in verwarming, huisvesting, personenwagen) wordt het netto beschikbaar gezinsinkomen aan de hand van een equivalentieschaal gedeeld door de grootte van het huishouden.[3] We passen voor de hele inkomensverdeling en voor alle landen dezelfde equivalentieschaal toe, hoewel verschillende auteurs sterk vermoeden dat schaalvoordelen in de Oost-Europese lidstaten kleiner zijn dan in de West-Europese (voor een overzicht zie Goedemé & Van Lancker, 2009: 10).

Tot slot wordt bij de vergelijking van inkomens tussen verschillende lidstaten rekening gehouden met prijsverschillen tussen landen. Hiervoor worden koopkrachtpariteiten gebruikt die door Eurostat zijn berekend. Aangezien deze koopkrachtpariteiten gebaseerd zijn op het gemiddelde consumptiepatroon van de private huishoudens in elke lidstaat en geen rekening houden met prijsverschillen binnen landen en de verschillende budgetsamenstelling van armere tegenover rijkere huishoudens, gaat het slechts om een benadering (zie verder Lelkes e.a., 2009: 32). Desondanks is het sterk aan te raden met koopkrachtpariteiten te werken (The Canberra Group, 2001).

De berekening van de Europese deprivatie-indicator is gebaseerd op elf vragen met betrekking tot de leefomstandigheden van huishoudens. Drie vragen over achterstallige betalingen (hypotheek of huur, rekeningen voor nutsvoorzieningen, aankopen op krediet) worden samengevoegd tot een item zodat de deprivatie-index uiteindelijk negen items bevat. Vier items hebben betrekking op duurzame verbruiksgoederen waarvan men zich het bezit al dan niet kan veroorloven: tv, vaste of mobiele telefoon, persoonlijke wagen, wasmachine. Vijf items peilen naar de subjectieve ervaring en inschatting van de financiële situatie: het zich kunnen veroorloven van een week buitenshuis met vakantie te gaan; het zich kunnen veroorloven van om de twee dagen vlees, vis of een vegetarisch alternatief te eten; problemen met achterstallige betalingen; in staat zijn om het huis adequaat te verwarmen; onverwachte uitgaven ter hoogte van de financiële armoedegrens[4] het hoofd te kunnen bieden. Zoals in het geval van inkomensmeting, hebben de items steeds betrekking op het volledige huishouden en krijgen alle huishoudleden dezelfde waarde toegekend. Het aantal items waarop een huishouden slecht scoort, wordt zonder weging opgeteld. Met andere woorden, er wordt vanuit gegaan dat

alle items even belangrijk zijn en dat er op dit gebied geen noemenswaardige verschillen tussen landen bestaan. Bovendien wordt verondersteld dat niet enkel het relatieve belang van alle items binnen landen hetzelfde is, maar ook dat de totale set van items voor elk land dezelfde betekenis heeft. Ondanks het feit dat er een redelijke overeenstemming bestaat over wat inwoners van de Europese Unie als noodzakelijk achten om menswaardig te kunnen leven (Dickes e.a., 2009), is het bezit van de verschillende items zeer ongelijk verspreid binnen de Europese Unie (Guio, 2009a). Het blijft dus de vraag of de sociale betekenis van de totale set inderdaad in elke lidstaat hetzelfde is.

Tabel 1 (in bijlage) vat samen welke landen in de analyse worden opgenomen, de steekproefgrootte en Cronbach's Alpha van de deprivatie-indicator per land. Cronbach's Alpha is een maat voor de 'interne consistentie' van de deprivatie-index. Waarden hoger dan 0,7 wijzen op een sterke interne consistentie van de maat; een aanwijzing dat hetzelfde onderliggende concept wordt gemeten. We moeten vaststellen dat de meeste waarden echter tussen 0,6 en 0,7 liggen. Belangrijke uitzonderingen zijn Luxemburg en Spanje, waar de indicator minder consistent lijkt te zijn. Toch nemen we ook deze landen op, aangezien de indicator een officiële indicator is die voor alle landen in de Open Coördinatiemethode voor coördinatie op het gebied van sociale inclusie zal gebruikt worden. Verder liggen de meeste waarden redelijk dicht bij elkaar, waardoor er moeilijk een onderscheid kan worden gemaakt tussen landen waar de maat zeer intern consistent is en landen waar de maat zeer inconsistent lijkt te zijn.[5]



Landen gerangschikt naar mediaan equivalent netto beschikbaar huishoudinkomen (PPS). Elk horizontaal streepje stelt een deciel voor (van het 1ste tot en met het 9de deciel). Het mediaan inkomen wordt voorgesteld door het horizontale streepje dat de verticale inkomensverdelingslijn kruist. De doorlopende lijn geeft de hoogte van de 60% armoedegrens in elke lidstaat weer.
EU24 – staat voor de inkomensverdeling indien alle inwoners van de EU24 worden samengenomen.

Bron: EU-SILC (2007).

Figuur 2 – De hoogte van de officiële 60% armoederisicogrens en de verdeling van het equivalent netto beschikbaar huishoudinkomen in de Europese Unie en haar lidstaten. Bedragen in PPS (2006).

3. Armoede in de Europese Unie

In wat volgt, schetsen we de spreiding van armoede in de Europese Unie. We operationaliseren armoede op drie manieren: op basis van het inkomen (armoederisicograad of financiële armoede), op basis van leefomstandigheden (deprivatie) en op basis van een combinatie van beide (consistente armoede). Hoe goed armoedegrenzen ook beredeneerd kunnen worden, de exacte plaatsing van de grens is altijd in belangrijke mate arbitrair. Daarom is het van belang na te gaan wat het armoedecijfer zou zijn, indien de grens wat hoger of wat lager zou liggen. Bovendien moeten er ook voor de definitie van de grens belangrijke keuzes worden gemaakt: wordt vertrokken van een nationaal, een Europees of een intermediair perspectief?[6] Daarom worden in dit hoofdstuk armoedepercentages vergeleken aan de hand van meerdere indicatoren en armoedegrenzen. Het vergelijken van het aandeel van de armen in de totale bevolking gaat echter niet ver genoeg. Sommige personen vallen immers verder onder de armoedegrens dan andere. Hoe ver het inkomen van personen in armoede onder de armoedegrens valt, kan voor twee landen met eenzelfde armoedepercentage heel verschillend zijn. Daarom wordt in de volgende paragrafen eveneens ingegaan op de 'armoedekloof', een graadmeter van hoe ver het inkomen van de armen onder de armoedegrens valt.

3.1 **Financiële armoede: een nationaal perspectief**

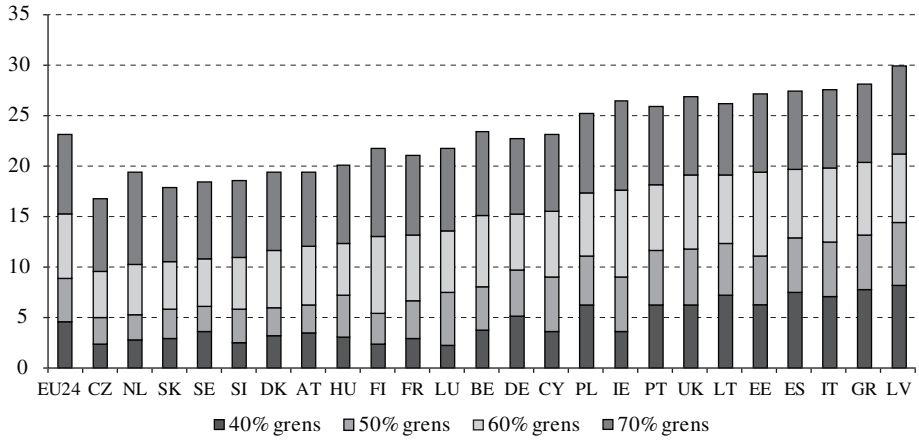
Bij de studie van armoede ligt de focus op de 'onderkant' van de verdeling van de welvaart. Omdat armoedecijfers afhankelijk zijn van de hoogte van de armoedegrens en het uitzicht van de ruimere verdeling van de welvaart, is het erg zinvol om eerst de volledige verdeling van de welvaart in beschouwing te nemen. De inkomensverdeling in de Europese Unie wordt voorgesteld in Figuur 2. Hierop staat voor elke lidstaat en de EU24 als geheel het tiende, twintigste, dertigste, ... tot en met het negentigste percentiel afgebeeld.[7] Verder geeft de doorlopende lijn de hoogte van de 60% armoedegrens weer. De bedragen zijn uitgedrukt in jaarinkomens, rekening houdend met de gezinsgrootte en prijsverschillen tussen landen. Op basis van deze figuur kunnen we enkele belangrijke conclusies trekken over de verdeling van de inkomens in de Europese Unie:

– De inkomensverschillen tussen de verschillende lidstaten zijn zeer groot: het mediaan equivalent netto beschikbaar huishoudinkomen van de tien meest welvarende lidstaten ligt minstens dubbel zo hoog als dat van de zes minst welvarende lidstaten. Bovendien is minstens 80% van de inwoners uit de meest welvarende lidstaten rijker dan 80% van de inwoners uit de minst welvarende lidstaten.
– Hoewel de minst welvarende lidstaten allen Oost-Europees zijn, behoort Slovenië eerder tot de middengroep in de Europese inkomensverdeling. De middengroep bestaat verder uit de Zuid-Europese lidstaten. De Scandinavische, West-Europese en Angelsaksische lidstaten huisvesten de rijkste inwoners.

– Behoudens enkele (belangrijke) uitzonderingen, is de inkomensongelijkheid tussen de rijkste 10% en de armste 10% in absolute termen groter in de meer welvarende lidstaten dan in de minder welvarende.
– Deze grote absolute verschillen in meer welvarende lidstaten komen echter zelden overeen met een grotere inkomensongelijkheid in relatieve termen. Zo is het inkomen van de rijkste 10% minstens viermaal zo hoog als het inkomen van de armste 10% in Portugal, Letland, Litouwen, Griekenland, Estland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Polen en Italië. In Zweden, Denemarken, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en Nederland daarentegen, bedraagt het inkomen van de rijkste tien procent minder dan driemaal zoveel als het inkomen van de armste tien procent (niet zichtbaar op deze figuur).

> De inkomensverschillen tussen de verschillende lidstaten zijn zeer groot.

Doordat de welvaartsverschillen tussen landen zo groot zijn, is een armoedegrens die gelijk is aan een bepaald percentage van het nationaal mediaan equivalent netto beschikbaar huishoudinkomen veel hoger in de meer welvarende lidstaten. Zo is de 60 procent armoederisicogrens in het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk driemaal hoger dan in Letland en Polen. Indien men van oordeel is dat de inkomenssituatie binnen één land de correcte vergelijkingsbasis vormt om armoede te meten (en daar bestaan goede argumenten voor, cf. inleiding), vormt dit geen probleem.



Landen gesorteerd volgens het percentage van de bevolking met een inkomen onder 60 procent van de mediaan. EU24 verwijst naar het ongewogen landgemiddelde.

Bron: EU-SILC (2007).

Figuur 3 – Percentage van de bevolking met een equivalent netto beschikbaar huishoudinkomen dat lager is dan respectievelijk 70, 60, 50 en 40 procent van het nationale mediaan netto beschikbaar huishoudinkomen (EU24, inkomensjaar 2006).

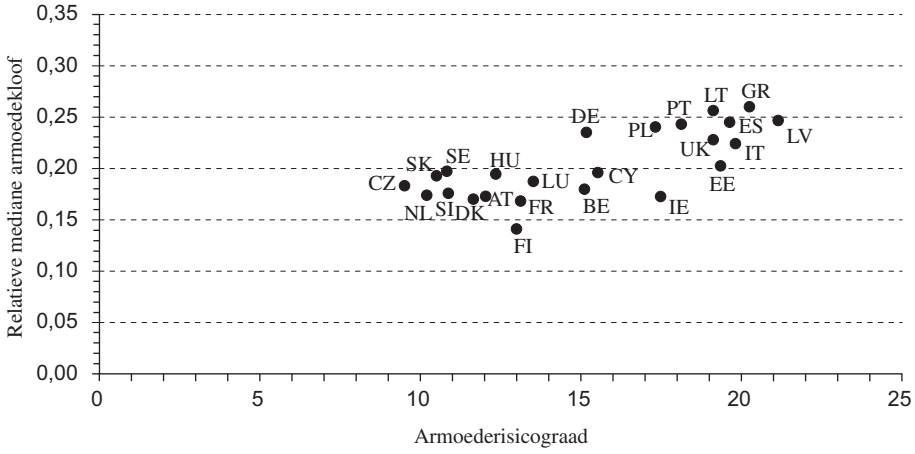
De armoederisicograad varieert tussen 10 en 21%.[8] Hoewel, met uitzondering van Slovenië, de Oost-Europese lidstaten alle tot de landen behoren met de laagste inkomens, vormen ze op het gebied van financiële armoede geen aparte groep. Landen als Tsjechië, Slowakije en Slovenië hebben samen met Nederland en Zweden de laagste armoedepercentages van de Europese Unie (minder dan 11%). De Baltische landen behoren samen met het Verenigd Koninkrijk en de Zuid-Europese landen tot de groep met de hoogste armoederatio (meer dan 19%).

De hoogte van het armoedecijfer hangt in alle landen sterk af van de gebruikte armoedegrens. Indien de grens op 40% van het mediaan inkomen ligt, varieert het percentage armen tussen 2% (Luxemburg, Finland, Tsjechië en Slovenië) en 8% (Griekenland en Letland). Indien de grens op 50% van het mediaan inkomen ligt, bedraagt het laagste percentage 5% (Tsjechië, Nederland en Finland) en het hoogste 14% (Letland). Nog hoger liggen de armoedepercentages bij een armoedegrens op 70% van het mediaan inkomen: het laagste cijfer is in Tsjechië terug te vinden (17%) en het hoogste in Letland (30%). Hoewel er belangrijke verschillen bestaan, wijkt de rangschikking van landen in het algemeen niet erg af indien een andere armoedelijn wordt gebruikt. De correlatie tussen de armoedecijfers op basis van een armoedegrens die 60, respectievelijk 40% van het mediaan inkomen bedraagt, is het laagst (maar nog steeds 0,90***). Belangrijke uitschieters zijn Ierland, Luxemburg en Finland die een opvallend laag armoedepercentage volgens de 40% armoedegrens hebben.[9] Dit betekent dat ook bij een andere armoedegrens geen zinvol onderscheid optreedt tussen de Oost-en West-Europese lidstaten.

3.1.1 *Armoedekloof*

Het armoedepercentage vormt maar een deel van het verhaal. Het gaat voorbij aan het verschil tussen mensen in armoede die net onder de armoedegrens vallen en mensen in armoede die moeten rondkomen met een inkomen dat veel lager is. Gezien er een redelijk sterke samenhang bestaat tussen het armoedepercentage volgens verschillende armoedegrenzen, is het waarschijnlijk dat hoe hoger de armoederisicograad is, hoe lager het mediaan inkomen van de armen is. Om hier uitsluitsel over te krijgen, wordt in Figuur 3 het verband weergegeven tussen de armoederatio en de relatieve mediane armoedekloof. Deze laatste drukt het mediaan inkomen van alle personen met een inkomen dat lager is dan de 60% armoedegrens uit als percentage van de armoedegrens. De mate waarin het mediaan inkomen van de armen onder de armoedegrens valt, verschilt sterk van land tot land. De armoedekloof is het grootst in Griekenland (24%) en het kleinst in Finland (14%). Hoe hoger de armoederatio, hoe verder het mediaan inkomen van de armen onder de armoedegrens valt (correlatie 0,75***). Dit verband is echter verre van rechtlineair. Het is in de eerste plaats gebaseerd op het onderscheid tussen landen met een relatief lage armoederisicograad en de groep landen met een

relatief hoge armoederisicograad. Ook wat de armoedekloof betreft, vormen de Oost-Europese landen geen duidelijk te onderscheiden groep.



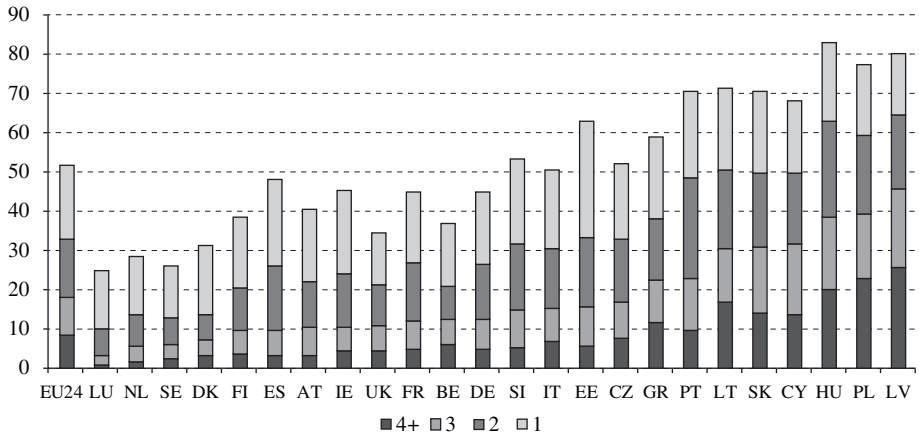
Bron: EU-SILC (2007).

Figuur 4 – Het verband op macroniveau tussen de armoederisicograad en de relatieve mediane armoedekloof (EU24, inkomensjaar 2006).

3.2 **Materiële deprivatie: een Europees perspectief**

In de vorige paragraaf beschouwden we het equivalent netto beschikbaar huishoudinkomen als indicator van de levensstandaard om armoede in de Europese lidstaten te vergelijken. Inkomen is echter in belangrijke mate een indirecte indicator van de levensstandaard: hoewel het inkomen bijdraagt tot de levensstandaard, zijn het toch vooral de goederen en diensten die we ermee betalen die de materiële levensstandaard uitmaken. Een directer methode om de levensstandaard te bepalen, bestaat daarom erin na te gaan welke goederen en diensten huishoudens zich (niet) kunnen veroorloven. De EU-SILC bevat een aantal vragen die toestaan hier een eerste zicht op te krijgen. Ze omvatten niet alle levensdomeinen en schetsen dus net als het beschikbaar inkomen een beperkt beeld van de welvaartsverdeling in de Europese Unie. Mogelijk is de set van indicatoren representatiever voor het ene land (of bevolkingsgroep) dan voor het andere.[10] Onderzoek heeft echter uitgewezen dat er in elke lidstaat een grote mate van consensus bestaat over het belang van elk van deze items om menswaardig te kunnen leven (European Commission, 2007b; Dickes e.a., 2009; Guio, 2009a en 2009b). In het geval een huishouden een van de duurzame verbruiksgoederen niet bezit, wordt steeds gevraagd of de oorzaak ligt bij een gebrek aan financiële middelen. Op deze manier probeert men uit te sluiten dat huishoudens iets niet bezitten omwille van preferenties eerder dan een gebrek aan middelen.[11]

Net als bij armoede-indicatoren gebaseerd op het inkomen, is de armoedegrens bij deprivatie-indicatoren grotendeels arbitrair. De subgroep van de Europese Commissie die de indicatoren voor sociale inclusie opvolgt en ontwikkelt, heeft de armoedegrens op een negatieve score voor minstens drie items gelegd. De belangrijkste redenen voor deze keuze zijn: (1) het legt de focus op sterke deprivatie, (2) het beperkt de impact van eventuele meetfouten, (3) het Europees gemiddelde ligt het dichtst bij het Europees gemiddelde van de armoederisicograad (Guio, 2009b: 16). Omdat deze keuze vanuit inhoudelijk oogpunt redelijk arbitrair is, is het ook voor deprivatie van belang om armoede volgens verschillende armoedegrenzen te bekijken.[12]



Landen gesorteerd volgens het percentage van de bevolking dat op minstens 3 items slecht scoort.
EU24 – ongewogen landgemiddelde.

Bron: EU-SILC (2007).

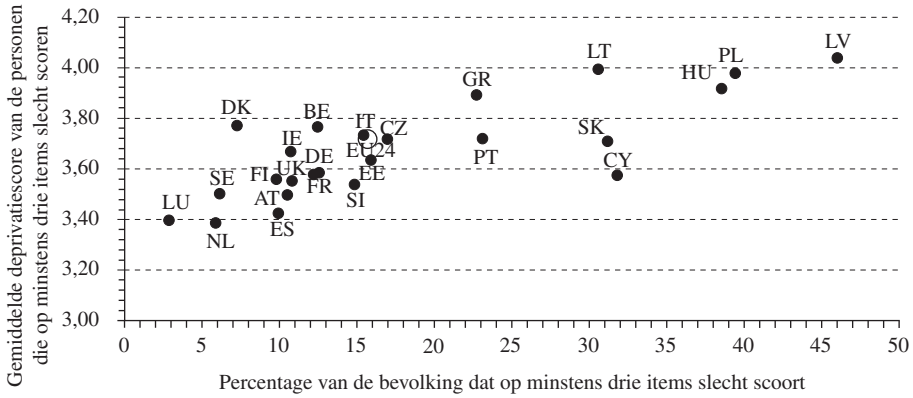
Figuur 5 – Percentage van de bevolking geconfronteerd met (meervoudige) deprivatie in de EU24, Europese deprivatie-index (2007).

Figuur 5 schetst voor alle lidstaten het percentage inwoners die op minstens één, minstens twee, minstens drie of meerdere items slecht scoren. Deprivatie komt het meest voor in Letland, Polen en Hongarije waar meer dan 35% van de bevolking op minstens drie items slecht scoort. Deprivatie is daarentegen het laagst in Luxemburg, Nederland en Zweden, waar minder dan 6% van de bevolking op minstens drie items gedepriveerd is. Globaal gezien blijft de volgorde van de landen gelijk naargelang men deprivatie aan de hand van één, meer dan twee, meer dan drie of meer dan vier items meet.[13] Toch vinden er belangrijke verschuivingen plaats. Indien wordt gekeken naar het aantal inwoners die op minstens één item slecht scoren, behoren de Oost-Europese lidstaten samen met Cyprus, Portugal en Griekenland tot de groep van landen waar minstens 50% van de bevolking op minstens één item slecht scoort. Toch hebben Spanje, Slovenië en Estland een relatief laag percentage inwoners die op minstens vier items slecht scoren (net

minder dan Italië en België). Dit betekent dat de mate waarin de Oost-Europese landen gelijkaardig scoren op materiële deprivatie sterk afhangt van de armoedegrens die wordt gehanteerd. Over het algemeen komt deprivatie er vaker voor dan in de West-Europese landen, en dit geldt in het bijzonder voor Letland, Polen, Hongarije, Slowakije en Litouwen. Naarmate men echter een 'strengere' armoedegrens hanteert, vormen de Oost-Europese lidstaten minder en minder één groep en behoren Slovenië en Estland (en in mindere mate Tsjechië) tot de middengroep in plaats van tot de groep van landen met zeer hoge deprivatieratio's.

Deprivatie komt het meest voor in Letland, Polen en Hongarije waar meer dan 35 % van de bevolking op minstens drie items slecht scoort.

3.2.1 *Armoedekloof*



EU24 – verwijst naar het percentage van de Europese bevolking dat op minstens drie items slecht scoort en de overeenkomstige gemiddelde deprivatiescore van deze groep.

Bron: EU-SILC (2007).

Figuur 6 – Het verband op macroniveau tussen de deprivatieratio en de gemiddelde deprivatiescore van de gedepriveerden. Europese deprivatie-index (EU24, 2007).

Om een idee te krijgen van de 'armoedekloof' (of hoe arm de armen precies zijn), wordt de gemiddelde deprivatiescore berekend van alle personen die op minstens drie items slecht scoren. In de onderstaande figuur wordt de armoedekloof afgezet tegenover het percentage personen die onder de armoedegrens vallen. In de Europese Unie scoren de personen die op minstens drie items slecht scoren, gemiddeld op 3,7 items slecht. De variatie tussen de lidstaten is niet heel groot: waar in Nederland, Luxemburg en Spanje de gedepriveerden gemiddeld op zo'n 3,4 items slecht scoren, scoren de gedepriveerden in Letland op gemiddeld vier items slecht. Toch is er – net als in het geval van financiële armoede (relatief op nationaal niveau) – een duidelijk verband waar te nemen: in landen waar er een hoger aantal personen

op minstens drie items slecht scoort, is de gemiddelde deprivatiescore ook hoger (correlatie 0,78***). Belangrijke uitzonderingen zijn Denemarken en België, die ondanks een relatief lage deprivatieratio toch een relatief hoge gemiddelde deprivatiescore laten optekenen en Cyprus en Slowakije die ondanks een relatief hoge deprivatieratio een relatief lage gemiddelde deprivatiescore hebben. Dit betekent dat ook met betrekking tot de gemiddelde deprivatiescore van de gedepriveerden er geen strikt onderscheid tussen Oost- en West-Europa bestaat.

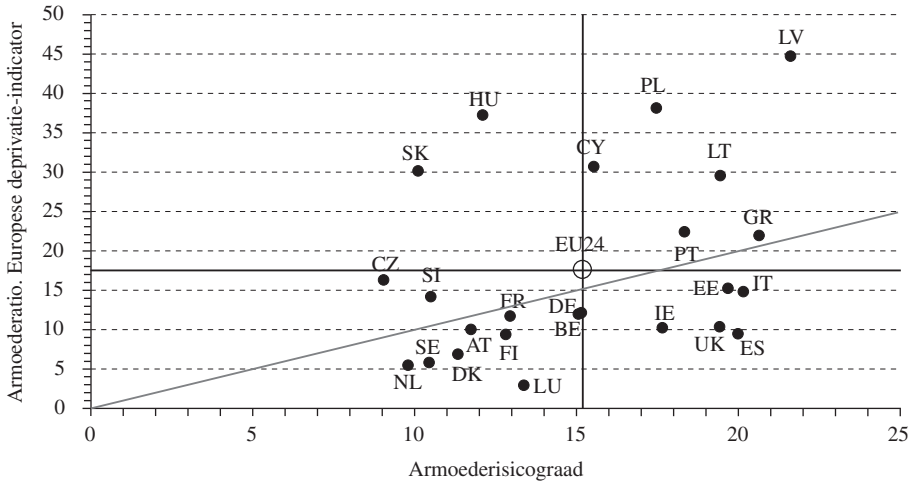
3.3 **Consistente armoede: een gulden middenweg?**

De armoederisicograad en de deprivatie-indicator vormen twee uitersten op de schaal die loopt van een eerder nationaal perspectief tot een Europees perspectief om armoede te meten. Verder zijn het ook voorbeelden van twee heel verschillende methoden om welvaart en armoede in kaart te brengen. De eerste is immers een indirecte indicator gebaseerd op het equivalent netto beschikbaar huishoudinkomen, de tweede is een meer directe indicator gebaseerd op de (subjectieve perceptie van de) leefomstandigheden van huishoudens. Men zou ook een tussenpositie op deze twee schalen kunnen innemen (nationaal-Europees; indirect – direct). Zo hanteren de Ierse en Oostenrijkse overheden een indicator van 'consistente armoede' (Förster, 2005). Hierbij worden personen als arm beschouwd indien ze zowel volgens de armoederisico-indicator als volgens een deprivatie-indicator arm zijn. Door het combineren van directe en indirecte indicatoren is de kans groot dat een indicator van consistente armoede net die personen identificeert die de grootste kloof ervaren met de algemeen aanvaarde (materiële) leefpatronen in de samenleving. Deze personen vormen dan ook een groep waar het beleid extra aandacht aan zou kunnen besteden in de strijd tegen armoede. In deze paragraaf wordt het verband tussen financiële armoede en deprivatie op microniveau bekeken aan de hand van een indicator van consistente armoede.

> In Oost- en Zuid-Europa (uitgezonderd Estland, Italië en Spanje) zijn meer personen materiëel gedepriveerd dan dat er personen zijn met een financieel armoederisico.

Dat financiële armoede (de armoederisicograad) op macroniveau niet erg sterk samenhangt met deprivatie, blijkt uit Figuur 7. Er zijn immers niet enkel landen met een relatief laag percentage armen op basis van beide indicatoren (zoals Nederland, Zweden, Denemarken) of met een relatief hoog percentage armen volgens beide indicatoren (Letland, Polen en Litouwen), maar ook landen met een relatief hoog percentage gedepriveerden en relatief weinig financiële armoede (Hongarije en Slowakije) of met een relatief hoog percentage financiële armoede en eerder beperkte deprivatie (Spanje en het Verenigd Koninkrijk).[14] Verder maakt

de figuur duidelijk dat in Oost- en Zuid-Europa (uitgezonderd Estland, Italië en Spanje) meer personen gedepriveerd zijn dan dat er personen zijn met een financieel armoederisico. In de meerderheid van de lidstaten is de verhouding echter omgekeerd.



EU24 – Het percentage verwijst naar het ongewogen gemiddelde van de 24 lidstaten. De diagonale rechte geeft alle punten weer waarvoor het armoedepercentage voor beide indicatoren even hoog is. De horizontale en verticale rechte geven de gemiddelde percentages weer.

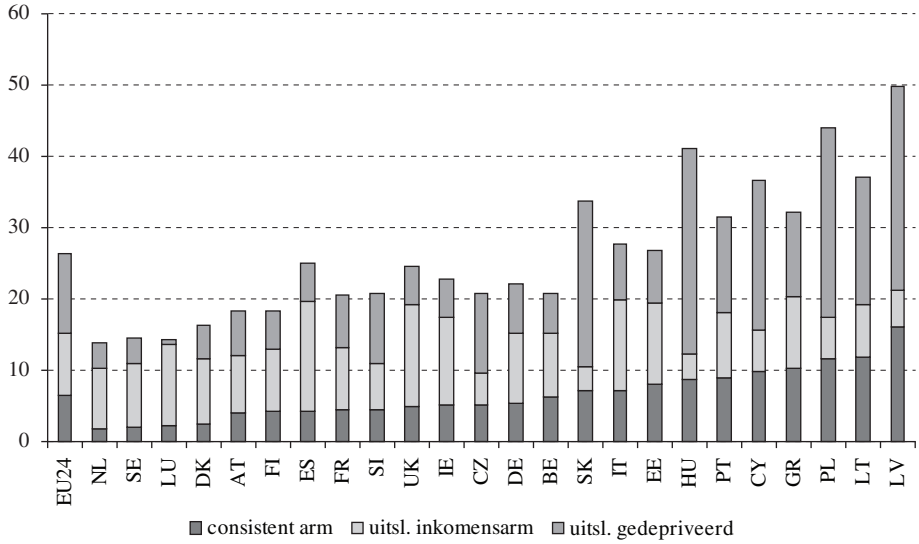
Bron: EU-SILC (2007).

Figuur 7 – Het percentage van de bevolking dat als arm wordt beschouwd volgens de 60% armoederisico-indicator en de Europese deprivatie-indicator (minstens drie items) (EU24, 2006/2007).

Op basis van deze indicatoren is Letland ondubbelzinnig het land waar armoede het vaakst voorkomt. Bovendien is de relatieve mediane armoedekloof er het grootst en zijn de armen er gemiddeld het meest gedepriveerd. Nederland bevindt zich aan het andere extreem: armoede komt er volgens beide indicatoren relatief weinig voor (hoewel niet het minst). Tegelijkertijd is de relatieve mediane armoedekloof er bij de laagste in Europa en is de gemiddelde deprivatiescore van de gedepriveerden er het laagst. Om echter ondubbelzinnige uitspraken te kunnen doen over waar armoede het meest of het minst voorkomt, is het nodig om op microniveau beide indicatoren te combineren.

Figuur 8 geeft het percentage van de bevolking in elke lidstaat weer dat kampt met uitsluitend financiële armoede (60% armoedegrens), uitsluitend deprivatie (3 items) en de combinatie van deze twee (i.e. consistente armoede). Deze figuur bevestigt dat armoede, hoe deze ook wordt gemeten, het minst frequent voorkomt in Nederland (14%) en het vaakst in Letland (50% van de bevolking). Niet enkel is het aantal inkomensarmen en gedepriveerden in Nederland heel laag, maar ook het aantal personen dat op minstens een van beide indicatoren slecht scoort (to-

tale armoederatio) net als het aantal personen dat te maken heeft met consistente armoede. In Letland is zowel het percentage van de bevolking dat op minstens een van beide indicatoren slecht scoort als het percentage van de bevolking in een situatie van consistente armoede het hoogst.



EU24 – ongewogen gemiddelde van de 24 lidstaten. Landen zijn geordend naar het percentage van de bevolking in consistente armoede.

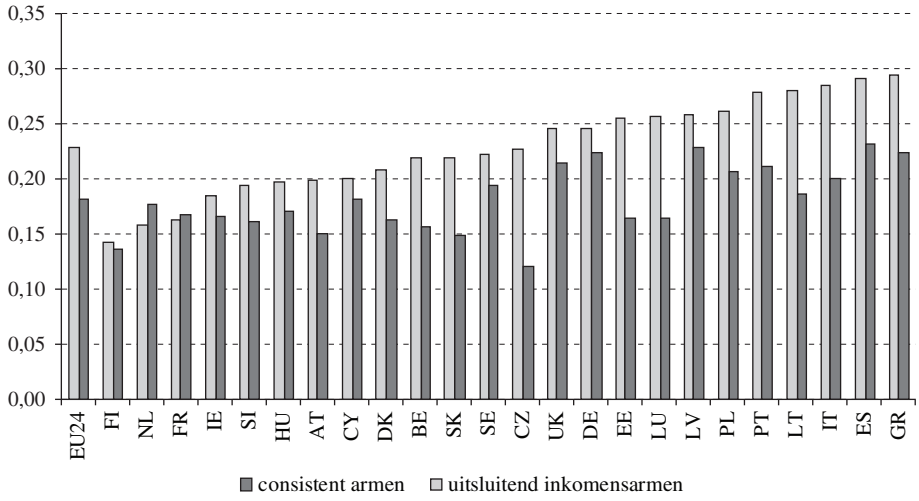
Bron: EU-SILC (2007).

Figuur 8 – Consistente armoede in de Europese Unie. Het cumulatieve percentage van de bevolking in consistente armoede, enkel financiële armoede en enkel deprivatie. Europese armoederisico- en deprivatie-indicatoren (EU24, 2006/2007).

Consistente armoede is in de meeste lidstaten beduidend lager dan financiële armoede en deprivatie en varieert tussen minder dan 2% van de bevolking in Nederland en ongeveer 16% in Letland. De hoogte van consistente armoede in een land hangt overigens nauw samen met het percentage van de bevolking dat volgens minstens een van de indicatoren slecht scoort (correlatie 0,94***), iets minder met het percentage dat arm is volgens de deprivatie-indicator (correlatie 0,91***) en het minst met het percentage dat arm is volgens de financiële indicator (correlatie 0,62**). Verder is de overlapping tussen inkomensarmoede en deprivatie in heel wat landen eerder beperkt. Het aandeel gedepriveerden in de totale groep van inkomensarmen varieert van minder dan 20% in Luxemburg, Nederland en Zweden tot meer dan 70% in Letland en Hongarije. Het aandeel van de gedepriveerden die eveneens inkomensarm zijn (als percentage van het aantal gedepriveerden) varieert tussen 25% (Hongarije, Slowakije) en 53% (België, Estland, Ierland). Luxemburg vormt een uitschieter met 78% van de gedepriveerden die inkomensarm zijn.

3.3.1 *Armoedekloof*

Zijn de consistent armen, armer dan andere armen? Indien we de relatieve mediane armoedekloof in beschouwing nemen, kunnen we enkel personen in consistente armoede vergelijken met mensen die uitsluitend met financiële armoede worden geconfronteerd; uitsluitend gedepriveerden hebben immers een inkomen dat hoger is dan de 60% armoedegrens. De armoedekloof is in bijna alle landen groter voor personen die zich in een situatie van consistente armoede bevinden dan voor personen die enkel met inkomensarmoede te kampen hebben. Uitzonderingen zijn Frankrijk en Nederland, waar de relatieve mediane armoedekloof (net iets) kleiner is voor personen in een situatie van consistente armoede. Gemiddeld is de armoedekloof zo'n 30% groter voor personen die geconfronteerd worden met consistente armoede. Het kleinste verschil is terug te vinden in Finland (5%) en het grootste verschil in Luxemburg (56%) en Tsjechië (88%). Er bestaat een beperkt positief verband tussen de grootte van de armoedekloof en het percentage van de bevolking in consistente armoede (correlatie 0,46*) alsook met het aandeel van consistente armoede in de totale armoederatio (correlatie 0,42*). Met andere woorden is het zo dat hoe vaker consistente armoede voorkomt, hoe armer de consistent armen zijn in vergelijking met de inkomensgrens om inkomensarmoede te berekenen. Gezien de samenhang niet erg sterk is, bestaan er heel wat uitzonderingen op dit patroon.

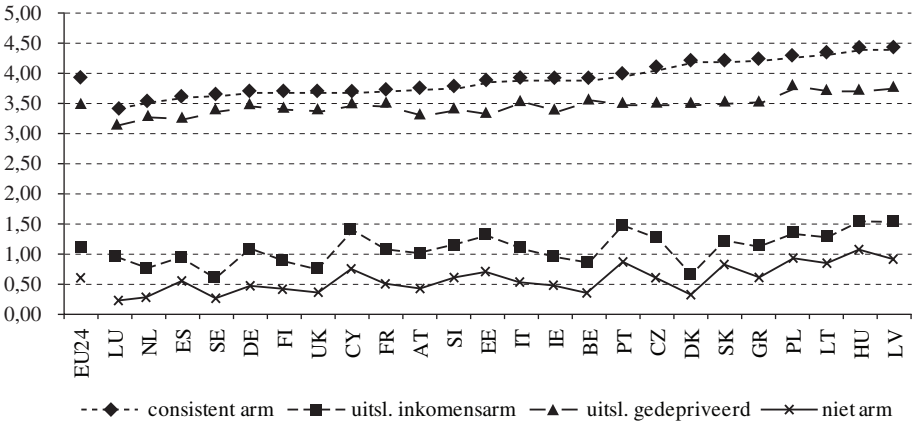


EU24 – ongewogen landgemiddelde.

Bron: EU-SILC (2007).

Figuur 9 – De relatieve mediane armoedekloof van personen in consistente armoede vergeleken met personen die uitsluitend inkomensarm zijn. Europese armoede-indicatoren (EU24, 2006/2007).

Naast de relatieve mediane armoedekloof, kan ook de gemiddelde deprivatiescore van de consistent armen worden vergeleken. In alle lidstaten van de EU24 is de gemiddelde deprivatiescore het hoogst voor personen in een situatie van consistente armoede. Gemiddeld scoren de consistent armen op een viertal items slecht, tegenover een gemiddelde van 3,5 items voor personen die uitsluitend gedepriveerd zijn. In Luxemburg, Nederland en Spanje is de gemiddelde score van de consistent armen het laagst, in Hongarije en Letland het hoogst. Voor Denemarken valt de hoge gemiddelde deprivatiescore op van personen in consistente armoede in vergelijking met de lage gemiddelde deprivatiescore voor personen die niet arm zijn of uitsluitend met inkomensarmoede kampen. In het geval van Cyprus en Portugal valt de relatief lage gemiddelde deprivatiescore voor personen in consistente armoede op in vergelijking met de relatief hoge gemiddelde deprivatiescore van personen die niet met armoede worden geconfronteerd of enkel inkomensarm zijn. Ook hier kunnen we vaststellen dat hoe vaker consistente armoede voorkomt, hoe armer de armen zijn (correlatie 0,73***).



EU24 – ongewogen landgemiddelde. Voor alle landen is het verschil tussen de gemiddelde deprivatie van de verschillende soorten armoede significant verschillend van nul (p< 0,001, tweezijdige toets).

Bron: EU-SILC (2007).

Figuur 10 – Gemiddelde deprivatiescore van personen die consistent arm zijn in vergelijking met personen die uitsluitend inkomensarm zijn, uitsluitend gedepriveerd zijn en personen die volgens geen van beide indicatoren arm zijn. Europese deprivatie-indicatoren (EU24, 2006/2007).

4. Besluit

Aan de hand van verschillende indicatoren van armoede (directe en indirecte) en verschillende perspectieven op armoedegrenzen (Europees – nationaal) werd

in dit hoofdstuk armoede in de Europese Unie geschetst. Telkens werd de vraag gesteld of er een duidelijk onderscheid bestaat tussen de Oost- en West-Europese lidstaten. Dit zou men immers kunnen verwachten op basis van grote verschillen in welvaart, verschillende trajecten met betrekking tot de ontwikkeling van de welvaartsstaat en een verschillende geschiedenis van sociale emancipatie en armoedebestrijding.

Blijkt dat het niet zinvol is om de Oost-Europese lidstaten als één homogeen blok te beschouwen; niet met betrekking tot de organisatie van de welvaartsstaat (Bazant & Schubert, 2009), maar ook niet met betrekking tot armoede. Tussen de Oost-Europese lidstaten bestaan er belangrijke verschillen. Bovendien zijn deze verschillen zo groot dat sommige Oost-Europese landen meer gemeen hebben met andere landen dan met de Oost-Europese. Letland, Litouwen en in mindere mate Polen vertonen een gelijkaardig profiel. Ze worden gekenmerkt door relatief hoge armoederatio's en diepe armoede zowel vanuit nationaal (indirect) perspectief als vanuit Europees (direct) perspectief. Bovendien komt in die landen consistente armoede het vaakst voor. De conclusie met betrekking tot armoede in de andere Oost-Europese lidstaten is echter genuanceerd. Daar bestaan er immers grote verschillen naargelang van de indicator die wordt gehanteerd en de hoogte van de armoedegrens. Tsjechië, Slowakije, Slovenië en Hongarije behoren tot de landen waar financiële armoede het minst voorkomt en de relatieve mediane armoedekloof het laagst is. Terwijl Hongarije en Slowakije worden gekenmerkt door meer (en ernstige) deprivatie en consistente armoede, behoren Tsjechië en zeker Slovenië eerder tot de Europese middengroep van landen op het gebied van deprivatie en consistente armoede. Estland neemt eerder een aparte positie in met hoge inkomensarmoede met een beperkte armoedekloof, een deprivatieratio die overeenkomt met de middengroep (met een relatief beperkte gemiddelde deprivatie) en relatief hoge consistente armoede met een beperkte armoedekloof. Letland, Litouwen en Polen lijken dan ook meer gemeenschappelijke kenmerken te vertonen met Portugal en Griekenland dan met Tsjechië en Slovenië. Een laag mediaan inkomen gaat immers niet steeds samen met grote ongelijkheid, zowel op het gebied van inkomens (Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië) als op het gebied van materiële deprivatie (Slovenië, Estland en Tsjechië). In meer welvarende landen zoals België daarentegen komt deprivatie (vanuit Europees perspectief) niet vaak voor, maar is ze wel geconcentreerd bij een beperkte groep. Daardoor bestaat er in België, ondanks een relatief hoge welvaart, een relatief grote groep van mensen die met deprivatie op meerdere domeinen tegelijk kampen. Een andere belangrijke vaststelling is dat over het algemeen een hoge armoederatio samengaat met relatief diepe armoede, zowel op het gebied van inkomen, als op het gebied van deprivatie en consistente armoede.

Exacte verklaringen voor armoede en inkomensongelijkheid zijn zeer moeilijk te geven omdat (interactie-)effecten van bevolkingssamenstelling, economische omstandigheden en sociaal beleid moeilijk uit elkaar te houden zijn (Van den Bosch & Cantillon, 2006; Esping-Andersen & Myles, 2009). Onderzoek naar een fundamentelere verklaring van armoede in de uitgebreide Europese Unie is

daarom nog niet heel ver gevorderd, in het bijzonder met betrekking tot deprivatie. Hoewel microsimulatiemodellen voor sommige Oost-Europese landen nu beschikbaar zijn (in het bijzonder in EUROMOD), zijn data en beleidsjaren nog niet volledig vergelijkbaar met de meerderheid van de andere lidstaten en is slechts recent gestart met een aanzet tot het inschatten van beleidseffecten op de verschillende armoederatio's (Lelkes & Sutherland, 2009; Paulus e.a., 2009). Onderzoek met andere analysetechnieken vindt algemene verbanden tussen onder meer sociale uitgaven en financiële armoede (Cantillon, 2009; Nolan & Marx, 2009), maar gaat niet dieper in op belangrijke (Oost-Europese) afwijkingen van dit algemeen patroon. Ander onderzoek dat meer gevorderde analysetechnieken toepast, is dan weer enkel gefocust op specifieke bevolkingsgroepen zoals ouderen (Goedemé & Raeymaeckers, 2008; Stropnik & Kump, 2008) of laat de Oost-Europese lidstaten buiten beschouwing (Maître e.a., 2005; Dewilde, 2008). Hier ligt dan ook nog een belangrijke uitdaging voor het onderzoek. Tot een goede beschrijving komen van armoede in de verschillende Europese lidstaten is één zaak, goede verklaringen vinden voor vastgestelde patronen en met deze ook sleutels tot beleidsaanbevelingen om armoede terug te dringen, is duidelijk een andere.

Bijlage 1

Tabel 1 – Steekproefgrootte en Cronbach's Alpha. Europese deprivatie-indicator (EU24, 2007).

Land	**Landcode**	**n**	**Cronbach's Alpha**
België	BE	15.493	0,69
Cyprus	CY	10.630	0,64
Denemarken	DK	14.887	0,64
Duitsland	DE	31.709	0,64
Estland	EE	14.372	0,62
Finland	FI	27.454	0,63
Frankrijk	FR	25.907	0,64
Griekenland	GR	14.793	0,70
Hongarije	HU	22.297	0,65
Ierland	IE	13.691	0,64
Italië	IT	52.772	0,67
Letland	LV	11.209	0,70
Litouwen	LT	12.777	0,69
Luxembourg	LU	10.419	0,54
Nederland	NL	25.905	0,59
Oostenrijk	AT	16.684	0,63
Polen	PL	42.852	0,68
Portugal	PT	11.691	0,63
Slovenië	SI	28.570	0,61
Slowakije	SK	14.864	0,65

Land	Landcode	n	Cronbach's Alpha
Spanje	ES	34.635	0,57
Tsjechië	CZ	23.059	0,66
Verenigd Koninkrijk	UK	21.942	0,67
Zweden	SE	18.126	0,62
Totaal	EU24	516.738	0,67

Het totaal geeft de Cronbach's Alpha weer indien alle inwoners worden tezamen genomen.

Bron: EU-SILC (2007).

NOTEN

1. Graag wens ik Stijn Rottiers, Karel Van den Bosch, Tim Van Rie en de redactie van dit boek te bedanken voor hun sterk gewaardeerde opmerkingen en suggesties.
2. In 2004 traden naast Malta en Cyprus eveneens Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië toe. In 2007 kwam het aantal lidstaten op 27 te staan toen ook nog Bulgarije en Roemenië lid werden.
3. De eerste persoon krijgt gewicht 1, alle volgende leden van het huishouden die 14 jaar of ouder zijn 0,5 en alle kinderen jonger dan 14 krijgen gewicht 0,3.
4. Het gaat om de armoedegrens die wordt gehanteerd bij de berekening van de armoederisicograad.
5. Regelmatig worden in dit hoofdstuk Pearson's product-moment correlatiecoëfficiënten gepresenteerd om het verband tussen twee variabelen (op macroniveau) te beschrijven. Significante correlatiecoëfficiënten worden aangeduid met respectievelijk * ($p < 0,05$), ** ($p < 0,01$) en *** ($p < 0,001$).
6. Sommige auteurs vertrekken van nog andere perspectieven en analyseren bijvoorbeeld eveneens lokale of regionale armoedelijnen (zoals Kangas en Ritakallio, 2007).
7. Het 10de percentiel is de waarneming waarvoor geldt dat 10% van de inwoners een lager inkomen hebben. Het 20ste percentiel is de waarneming waarvoor geldt dat 20% van de inwoners een lager inkomen hebben, enz.
8. De exacte cijfers wijken in beperkte mate af van de cijfers die op de website van Eurostat kunnen worden teruggevonden als gevolg van afrondingsverschillen. Enkel in het geval van Slovenië is er een substantiële afwijking van ongeveer één procentpunt. Dit is te wijten aan extra transformaties die op de Sloveense inkomens worden toegepast voor de SILC-database. Eurostat beschikt echter over de originele inkomens waardoor de cijfers van elkaar afwijken (met dank aan Bruno Bernard, Eurostat, voor de informatie).
9. De correlatie op macroniveau tussen de percentages op basis van een armoedegrens van 70, 50 en 40% van het mediaan inkomen met de percentages op basis van een armoedegrens ter hoogte van 60% van het mediaan inkomen bedraagt respectievelijk 0,99***; 0,97*** en 0,91***.
10. Zie ook Cronbach's Alpha in Tabel 1 in bijlage.
11. Het valt echter niet uit te sluiten dat sommige huishoudens te kampen hebben met financiële stress als gevolg van eerder gedane geprefereerde uitgaven (zoals een hypothecaire lening of aankopen op krediet). In deze gevallen staat tegenover de moeilijke financiële omstandigheden ook een verhoogde consumptie, wat de accurate meting van de levensstandaard bemoeilijkt. Bovendien kan uit de data niet worden afgeleid of er op dit gebied belangrijke crossnationale verschillen bestaan.
12. Ook bij deprivatie-indicatoren kan de armoedelijn op verschillende wijzen worden gedefinieerd op een schaal van nationaal tot Europees. De indicator die hier wordt gehanteerd,

bevindt zich aan de Europese kant van deze schaal aangezien voor elk land dezelfde items worden gebruikt, deze items overal hetzelfde gewicht krijgen en in elk land exact dezelfde armoedegrens wordt gehanteerd. Om er een relatieve indicator van te maken, zouden de verschillende items kunnen worden gewogen op basis van prevalentie of het belang dat de inwoners van een land aan de verschillende items hechten. Voor een illustratie zie Guio 2009a en 2009b.

13. De correlatiecoëfficiënt met het percentage inwoners die op minstens één item slecht scoren, daalt van 0,98*** (twee items of meer) tot 0,89*** (vier items of meer). Dit is in dezelfde orde van grootte als de correlatie tussen de armoederatio's volgens een armoedegrens die respectievelijk 60, 70, 50 of 40% van het mediaan inkomen bedraagt.
14. Inkomensarmoede is in zekere zin een indicator van gelijkheid (in het bijzonder aan de onderkant van de inkomensverdeling). Deprivatie is – door zijn Europees perspectief – in belangrijke mate een indicator van welvaart. Vorig onderzoek onderscheidde in de Europese Unie vier groepen van landen op basis van de assen 'welvaart' en 'gelijkheid' (Cantillon e.a., 2007). Het hoeft niet te verbazen dat de indeling op basis van de Europese armoede-indicatoren sterke gelijkenissen vertoont met de indeling op basis van 'welvaart' en 'gelijkheid'.

HOOFDSTUK 6

Sociale en gezondheidsdiensten van algemeen belang Juridische ontwikkelingen en inzet van de beleidsdebatten[1]

Rita Baeten[2]

1. Inleiding

Het project van de Europese integratie is in de eerste plaats een project van marktintegratie. Er werd lange tijd uitgegaan van een impliciete taakverdeling tussen het Europese niveau en het (sub)nationale niveau waarbij de Europese Unie verantwoordelijk is voor het creëren en ontwikkelen van de markt. Het nationale beleidsniveau legt zich toe op het corrigeren van ongewenste uitwassen van de zuivere marktwerking, meer bepaald de ongelijke verdeling van de welvaart, via sociaal beleid en de sociale zekerheid. Het organiseren en verstrekken van gezondheidszorg en sociale diensten werd bijgevolg traditioneel beschouwd als een exclusief bevoegdheidsdomein van de lidstaten.

Een aantal ontwikkelingen op het Europese niveau en in het (sub)nationale sociaal beleid hebben er echter toe geleid dat de scheidingslijn tussen het economische en het sociale – en dus ook tussen de bevoegdheden van de Europese Unie en van de lidstaten – van langsom meer vervagen.

> Verschillende ontwikkelingen op het Europese en (sub)nationale niveau hebben de scheidingslijn tussen het economische en het sociale doen vervagen.

Enerzijds worden in de organisatie en financiering van zorg- en welzijnsvoorzieningen meer en meer marktmechanismen toegepast. Vanuit de bekommernis om de overheidsmiddelen in deze sectoren efficiënter en transparanter aan te wenden en de burgers meer keuzevrijheid te geven, wordt er meer concurrentie georganiseerd tussen zorgaanbieders en tussen zorgverzekeraars en wordt uitvoering van diensten uitbesteed aan private – al dan niet commerciële – spelers.

Anderzijds zien we op Europees niveau dat het marktconcept steeds verder uitdeint. De Europese interne marktregels zijn van toepassing op economische activiteiten. Activiteiten waarvan lange tijd werd aangenomen dat ze puur sociale activiteiten waren, worden alsmaar meer als economisch bestempeld. Dit proces

wordt hoofdzakelijk gedreven door het Europees Hof van Justitie (hierna het Hof). Dit Hof heeft de taak om geschillen te beslechten over de toepassing van Europese wetgeving, en in het bijzonder over de interpretatie van algemene basisregels uit het Europees Verdrag en hun toepassing in specifieke situaties. Arresten van het Hof hebben een rechtstreekse uitwerking in de lidstaten, en kunnen door burgers worden ingeroepen ook als ze niet omgezet zijn in nationale wetgeving en indien nationale wetgeving in tegenstrijd is met de uitspraak.

Sociale en gezondheidsdiensten vormen door deze ontwikkelingen geen eiland meer dat afgesloten is van Europese inmenging (Lenaerts, 2006). Overheidsoptreden in deze sectoren dat als een hinderpaal voor het vrij verkeer van diensten of de vrije mededinging kan worden beschouwd, wordt in toenemende mate onderzocht op zijn compatibiliteit met het Europees Verdrag.

Een aantal initiatieven van de Europese Commissie, zoals het oorspronkelijke voorstel van de dienstenrichtlijn en het beleid in verband met staatssteun, beide toepasselijk in de gezondheids- en sociale sector, hebben de betrokkenen in deze sectoren definitief wakker geschud. Er wordt gevreesd voor de mogelijke impact van de ontwikkelingen op het sociale karakter van de sociale beschermingssystemen, op de toegankelijkheid van de voorzieningen en de solidariteitsmechanismen in de systemen.

In deze bijdrage willen we enige opheldering verschaffen over de uitdagingen waarvoor sociale en gezondheidszorgsystemen worden geplaatst tegen de achtergrond van deze Europese ontwikkelingen. We willen in het bijzonder een indicatie geven over de mogelijke gevolgen voor de toegankelijkheid van de gezondheidszorg die kunnen voortvloeien uit de toepassing van de regels inzake het vrij verkeer van diensten en de mededinging.

Een dergelijke analyse maken is niet vanzelfsprekend. Het Hof van Justitie doet uitspraken op basis van specifieke, concrete gevallen. De achterliggende principes moeten dan algemeen worden toegepast. De rechtspraak evolueert en verfijnt voortdurend. Bovendien moet ze worden toegepast op sociale systemen in de Europese Unie die erg van elkaar verschillen, die ook zelf voortdurend in evolutie zijn en die gekarakteriseerd worden door complexe organisatie-, financierings- en regelgevingsmechanismen. Dit leidt tot heel wat onzekerheid en onduidelijkheid. We kunnen dan ook niet anders dan slechts een aantal aanduidingen geven met betrekking tot de juridische en beleidsontwikkelingen en wijzen op de onduidelijkheden en open vragen.

We zullen in deze bijdrage eerst de Europese regels inzake vrij verkeer van diensten en mededinging in hun context plaatsen: de doelstelling van de Europese Gemeenschap om een gemeenschappelijke markt te realiseren. Vervolgens wordt aangetoond hoe door een ruime interpretatie van het begrip "economische activiteit" deze regels van toepassing worden in het domein van de gezondheidszorg. Daarna wordt ingegaan op het spanningsveld tussen de regels inzake vrij verkeer van diensten en mededinging enerzijds, en de actuele organisatie van de gezondheidszorgsystemen anderzijds. Vervolgens verschaffen we toelichting bij de betekenis van het begrip 'diensten van algemeen economisch belang'; er wordt

verkend in welke mate het een grondslag kan zijn om het spanningsveld tussen de eisen van de gemeenschappelijke markt en de toegankelijkheid van de zorg te ontmijnen. Ten slotte zullen we de beleidsdebatten op Europees niveau in dit verband belichten. De focus van onze analyse ligt op de (gezondheids)zorgsector. Een duidelijke afbakening van andere sociale diensten is minder evident en omvat potentieel sectoren die dermate divers zijn als onderwijs, sociale huisvesting, organen van de sociale zekerheid en sociale economie. Hier en daar breiden we onze interpretatie naar sociale dienstverlening in de meer enge zin uit, maar hierbij is voorzichtigheid geboden, ook al omdat er tot nog toe veel minder rechtspraak bestaat voor wat betreft sociale diensten.

2. Europese integratie en de Gemeenschappelijke Markt

Eén van de hoofddoelen van de Europese Unie is het intracommunautaire handelsverkeer bevorderen door een gemeenschappelijke markt te creëren en handelsbelemmeringen tussen de lidstaten weg te werken (Art. 2 EG-Verdrag). Om dit te bereiken garandeert het Europees Verdrag het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal. Het kan hier gaan om rechtstreekse handelsbelemmeringen (invoerbeperkingen) of indirecte belemmeringen (zoals verschillende normen waaraan producten moeten voldoen).

Om de economieën van de lidstaten tot een dergelijke gemeenschappelijke markt te versmelten, en de economische efficiëntie te maximaliseren, legt het Europees Verdrag voorwaarden vast om een eerlijke concurrentie tussen de ondernemingen te garanderen. Bedrijven mogen geen prijsafspraken maken of markten onderling verdelen. Bedrijven met een dominante positie in de markt mogen die niet misbruiken om concurrenten uit de markt te duwen. Ook staatssteun aan bedrijven wordt aan strikte voorwaarden onderworpen.

Een arsenaal aan Europese wetgeving legt regels vast om de fundamentele vrijheden en de vrije mededinging in de praktijk te realiseren. Deze wetgeving beoogt onder meer belemmerende reglementeringen van de lidstaten te verwijderen; minimale harmonisatie van nationale reglementeringen te bewerkstelligen en wetgevingen van lidstaten op elkaar af te stemmen.

Een cruciale rol voor de interpretatie van de EU-wetgeving is echter toebedeeld aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Dit rechtscollege heeft als taak erover te waken dat de wetgeving in alle lidstaten op dezelfde manier wordt toegepast. Ze stelt vast hoe de wetgeving moet toegepast worden in de concrete situaties die haar worden voorgelegd. In het kader van deze bijdrage is vooral belangrijk dat het Hof ook de basisregels uit het Europees Verdrag interpreteert en uitlegt op welke wijze ze moeten worden toegepast. Het Hof doet uitspraak op basis van de concrete gevallen die haar worden voorgelegd. De achterliggende redeneringen en principes waarop de uitspraak gebaseerd is, moeten evenwel algemeen toegepast worden, ook in andere situaties. Het Hof vult dus

eigenlijk de leemten in de wetgeving op die de Europese wetgever niet heeft kunnen of willen invullen. Haar uitspraken zijn echter per definitie niet het resultaat van politieke onderhandelingen.

3. Interne marktregels van toepassing op gezondheids- en sociale diensten?

De regels in verband met het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging zijn van toepassing op economische activiteiten. Bovendien vallen de aanbieders van economische diensten als 'ondernemingen' ook onder het toepassingsgebied van de Europese concurrentieregels – het zogenaamde 'mededingingsrecht'.

Indien we willen evalueren of en op welke wijze de Europese interne marktregels een impact kunnen hebben op gezondheidszorgsystemen en sociale dienstverlening, is het dus cruciaal om te weten of deze diensten onder het toepassingsgebied van deze regels vallen, of met andere woorden of we hier met economische activiteiten te maken hebben. Het antwoord op deze vraag is echter niet eenvoudig en niet eenduidig. Heel wat factoren spelen een rol bij het vaststellen of een bepaalde activiteit al dan niet de kwalificatie "economisch" krijgt toebedeeld in de zin van het Europees Verdrag. De rechtspraak van het Hof is voortdurend in beweging. Een aantal grote lijnen tekenen zich evenwel af.

Belangrijk is dat het Hof in haar evaluatie van het economische karakter van een activiteit geen rekening houdt met de rechtsvorm van de betrokken voorziening en de wijze waarop zij wordt gefinancierd. De aard van de activiteit wordt geëvalueerd, eerder dan de aard van de instelling. Dit betekent dat ook verenigingen zonder winstoogmerk of publiekrechtelijke entiteiten een economische activiteit kunnen ontwikkelen, en dat een bepaalde entiteit zowel activiteiten kan ontwikkelen die economisch zijn als niet-economisch.[3] Dit is belangrijk in de Belgische context, waar zorg- en hulpverlening sterk door de overheid worden gestuurd en gereguleerd, maar waar de uitvoering van de dienstverlening in grote mate is uitbesteed aan private, non-profitactoren. Dit maakt het Belgische systeem kwetsbaar voor de toepassing van Europese marktregels.

De belangrijkste uitsluiting van het concept economische activiteit voor wat de gezondheidszorgsector betreft, is de uitsluiting van entiteiten waarvan het functioneren essentieel gebaseerd is op sociale solidariteit, zoals wettelijke regelingen voor sociale zekerheid. Voor wat de activiteiten van de ziekteverzekering betreft, sluit het Hof de toepassing van het mededingingsrecht uit, indien de overheid zowel de door de verzekerde verschuldigde bijdragen als de aan de begunstigende uit te keren prestaties bepaalt in het kader van een op het solidariteitsprincipe opgebouwde regeling (Louckx, 2007: 315-323).[4] Maar voor verzekeringsactiviteiten, waarbij de betrokken operatoren een zekere mate van vrijheid hebben in het bepalen van de prijs (premies) en de dekking (prestaties) van de verzekering,

is er sprake van een economische activiteit waarop het mededingingsrecht wel van toepassing is (Baeten & Verschueren, 2007: 207-242).[5]

Zo zijn de activiteiten die de Belgische ziekenfondsen verrichten in het kader van de verplichte ziekteverzekering niet van een economische aard. Maar de vrijwillige en aanvullende ziekteverzekeringen van de ziekenfondsen zijn in principe wel economische activiteiten. De Europese Commissie heeft België daarom in gebreke gesteld omdat voor de aanvullende verzekeringen van de ziekenfondsen regels gelden betreffende solvabiliteit en het toezicht op de financiering, die niet voldoen aan de Europese verzekeringsrichtlijnen (CEG, 2008a). De Europese Commissie is hierbij in actie getreden op basis van een klacht van Belgische commerciële ziekteverzekeraars die stelden dat er gelijke spelregels moeten zijn voor ziekenfondsen en commerciële verzekeraars (Justaert, 2009).

Naarmate er in een socialezekerheidssysteem echter meer elementen van concurrentie, bijvoorbeeld tussen ziekenfondsen – ook voor wat de verplichte ziekteverzekering betreft – worden ingevoerd, kunnen ze onder de mededingingsregels vallen. Het is echter onvoldoende duidelijk hoeveel concurrentie er moet ingevoerd worden om een activiteit onder het mededingingsrecht te doen vallen. Het betekent ook dat overheden die zouden willen experimenteren met vormen van competitie, in een poging om hun systeem doelmatiger te maken, hierbij zeer omzichtig te werk moeten gaan. Eenmaal een activiteit onder de mededingingsregels valt, is de klok moeilijk terug te draaien en kan een proces in gang gezet worden dat niet beoogd werd door het beleid bij het invoeren van de concurrentie (Prosser, 2010).

> Een socialezekerheidssysteem kan onder de mededingingsregels vallen naarmate er meer elementen van concurrentie worden ingevoerd.

De lidstaten van de Europese Unie gingen er lange tijd vanuit dat ook de gezondheidszorgverlening zelf uitgesloten was van de interne marktregels, indien ze gefinancierd was via de sociale zekerheid. Dit veranderde evenwel sinds 1998. In een serie arresten kwalificeerde het Hof gezondheidszorgverlening die tegen een vergoeding is verstrekt, als een economische activiteit, ook indien ze door een regeling van sociale zekerheid wordt terugbetaald.[6] Hierbij is het volgens het Hof niet nodig dat de dienst rechtstreeks door de patiënt wordt betaald en is het niet ter zake doende op welke wijze het gezondheidszorgsysteem dat deze zorgen vergoedt, georganiseerd is.[7] Bijgevolg is zorgverstrekking onderworpen aan de Verdragsregels in verband met het vrij verkeer van diensten.[8] Over de mate waarin zorgvoorzieningen die zuiver publiek zijn en rechtstreeks en kosteloos door de overheid worden aangeboden, ook als een economische activiteit beschouwd moeten worden voor de toepassing van het mededingingsrecht, bestaat echter nog onduidelijkheid (Baeten & Verschueren, 2008).[9] In de praktijk vertoont in de meeste zorgstelsels het inkopen en verstrekken van zorgen echter zowel publieke en private karakteristieken (Lear & Mossialos, 2010).[10]

De Europese Commissie gaat er op basis van deze redeneringen van uit dat vrijwel alle diensten op sociaal gebied kunnen worden beschouwd als economische activiteiten in de zin van het EG-Verdrag, althans voor wat de toepassing van de regels van het vrij verkeer betreft (CEG, 2006).

4. Interne marktregels leggen overheidsingrijpen aan banden

Omdat de medische zorgverlening, vrijwillige ziekteverzekeringen en in principe ook sociale diensten die tegen betaling verstrekt zijn, een economische activiteit vormen en dus een dienst in de zin van het Verdrag, zijn ze onderworpen aan de regels inzake vrij verkeer van diensten. De betrokken zorgverstrekkers of ziekteverzekeraars vallen als ondernemingen bovendien binnen het toepassingsgebied van het mededingingsrecht.

4.1 **Toepassing van de regels in verband met vrij verkeer van diensten**

Op basis van de regels in verband met *vrij verkeer van diensten* mogen de lidstaten geen beperkingen opleggen aan het grensoverschrijdende verkeer van zorgverstrekking, tenzij hiervoor gerechtvaardigde redenen bestaan, ter bescherming van een algemeen belang. Dit geldt zowel voor de situaties waarin een zorgaanbieder/hulpverlener zich duurzaam in een andere lidstaat wil gaan vestigen; voor verstrekkers die in een lidstaat gevestigd zijn en die occasioneel zorgen willen verstrekken in een andere lidstaat zonder er zich te vestigen, of voor cliënten/patiënten die zich als consumenten van zorg in een andere lidstaat willen laten verzorgen.

Nadat we hebben uitgemaakt of iets een economische activiteit is, is een tweede centrale vraag dus: wanneer belemmert een lidstaat dit vrij verkeer of deze vrije vestiging? De rechtspraak is op dit vlak in de loop der jaren op fundamentele aspecten geëvolueerd. De regels in verband met het vrij verkeer beoogden aanvankelijk te garanderen dat een dienstenverstrekker die in een lidstaat gevestigd was, bij de uitoefening van zijn activiteit in een andere lidstaat onderworpen zou zijn aan dezelfde voorwaarden als de dienstenverstrekkers die in dit gastland gevestigd zijn. De regels in verband met vrij verkeer van diensten richtten zich dus op rechtstreekse of onrechtstreekse discriminaties van verstrekkers uit een andere lidstaat, zoals vereisten die betrekking hebben op nationaliteit of land van vestiging. Maar geleidelijk beschouwde het Hof ook maatregelen die op gelijke wijze worden toegepast op (zorg)aanbieders uit eigen land en op diegenen die afkomstig zijn uit een andere lidstaat als een obstakel indien ze *"de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken"* (Gekiere e.a., 2010).[11]

Bijgevolg kunnen zorgaanbieders die in een lidstaat gevestigd zijn en vanuit deze vaste vestigingplaats tijdelijk zorgen in een andere lidstaat aanbieden, de regels die van toepassing zijn in de lidstaat waar ze tijdelijk zorgen verstrekken, als discriminerend ervaren, indien deze verschillen van de regels toepasselijk in het land waar ze permanent gevestigd zijn. Dat zou inderdaad betekenen dat ze tegelijkertijd aan de wetgeving van de twee lidstaten moeten voldoen.

Voor de patiënt die zich wenst te laten verzorgen in een andere lidstaat zijn er ook heel wat potentiële hinderpalen. Nemen we als voorbeeld dat uitbetalingsinstellingen enkel geplande zorgen verkregen in het buitenland terugbetalen, op voorwaarde dat ze hiervoor voorafgaandelijk hun toestemming hebben verleend. Deze voorwaarde werd door het Hof meermaals als een belemmering van het vrij verkeer van diensten gekwalificeerd.[12]

Meer nog, zorgaanbieders die zich op een meer permanente wijze willen vestigen in een andere lidstaat kunnen hierbij ook gehinderd worden door de wetgeving. Een van de kerninstrumenten in het beheren van een zorgsysteem is bijvoorbeeld het plannen van het aanbod. Hierdoor wordt het aantal verstrekkers dat een activiteit kan uitoefenen op een bepaald grondgebied beperkt. Maar ook andere vergunningsstelsels en vereisten, zoals erkenningsnormen of een bepaling van het juridisch statuut van een zorgaanbieder, kunnen de facto een belemmering betekenen voor zorgaanbieders om zich te vestigen in een andere lidstaat.

De drempel voor het toepassen van de principes van het vrij verkeer op zorgverstrekking is dus erg laag. Ongeveer elke reglementering in de gezondheidssector kan potentieel beschouwd worden als een hinderpaal voor het uitoefenen van een grensoverschrijdende activiteit (Davies, 2006). Zorgaanbieders kunnen reglementering aanvechten, niet enkel indien ze vinden dat dit hun bewegingsvrijheid beperkt, maar ze kunnen ook het bestaan van de regelgeving zelf aanvechten (Gekiere e.a., 2010).

De dynamiek van de interne markt is er tegelijk een van deregulering, door het afschaffen van niet gerechtvaardigde belemmeringen en een van harmonisering, of het reguleren op Europees niveau, het uitvaardigen van minimale normen waaraan producten en diensten moeten voldoen in de hele Unie. Omdat de lidstaten inmenging van het Europese niveau in hun gezondheidssystemen niet wenselijk achten, hebben ze in artikel 152 van het EG-Verdrag harmonisering in verband met gezondheidsbeleid uitgesloten. Enkel in verband met beroepskwalificaties voor beoefenaars van gezondheidsberoepen werden er minimale Europese normen bepaald, op basis van een specifieke Verdragsbepaling hierover (Art. 37(3)). Voor andere harmoniseringsmaatregelen ontbreekt echter zowel een duidelijke juridische basis als de politieke wil. Bijgevolg blijft hoofdzakelijk de dynamiek van potentiële afschaffing van nationale reglementering over, zonder dat deze nationale normen worden vervangen door Europese normen.

In een poging om de principes uit de rechtspraak van het Hof te codificeren, stelde de Europese Commissie in 2004 een Richtlijn voor in verband met diensten in de interne markt (de zogenaamde richtlijn 'Bolkestein') (CEG, 2004b). In zijn oorspronkelijke versie was deze dienstenrichtlijn ook op sociale en gezondheids-

zorgdiensten van toepassing. Dit voorstel van richtlijn illustreerde op een treffende wijze welke overheidsmaatregelen in de gezondheidszorgsector onder druk kunnen komen te staan. Lidstaten werden verplicht om hun nationale wetgeving te screenen. Maatregelen die hierbij expliciet werden geviseerd, omvatten kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de zorgaanbieders; eisen die van de zorgaanbieder een bepaalde rechtsvorm verlangen (zoals een organisatie zonder winstoogmerk); eisen die de toegang tot de betrokken zorgactiviteit voorbehouden aan specifieke zorgaanbieders (met uitzondering van eisen met betrekking tot beroepskwalificaties); een verbod om op hetzelfde nationale grondgebied verscheidene vestigingen te hebben; eisen betreffende een minimumaantal werknemers in een voorziening; verplichte minimum- en/of maximumtarieven; en de verplichting voor de zorgaanbieders om samen met de aangeboden diensten andere specifieke diensten te verrichten (Baeten, 2005: 239-262). Na enkele jaren van zwaar politiek debat werden gezondheidszorgen en de meeste sociale diensten van het toepassingsgebied van de dienstenrichtlijn uitgesloten (Europees Parlement en Raad, 2006). Dit neemt echter niet weg dat de principes uit het EG-Verdrag en uit de rechtspraak onverminderd op gezondheidszorg van toepassing blijven.

4.2 **Toepassing van mededingingsregels**

Het Europese mededingingsrecht van haar kant stelt eisen aan het gedrag van ondernemingen en aan de betrekkingen tussen de lidstaten en ondernemingen. Ondernemingen moeten zich onthouden van afspraken die de concurrentie vervalsen – zoals prijsafspraken. Het wordt deze entiteiten ook verboden om misbruik te maken van hun economische machtspositie. Lidstaten mogen de concurrentie niet vervalsen door bepaalde ondernemingen staatssteun te verlenen. Ze mogen ook geen maatregelen nemen die de ondernemingen ertoe aanzetten de concurrentie te vervalsen, door concurrentievervalsende afspraken. Ten slotte mogen lidstaten ondernemingen geen 'uitsluitend recht' – of monopolie – toekennen dat een misbruik van een machtspositie inhoudt, of een situatie kan creëren waarin die onderneming tot een dergelijk misbruik wordt gebracht (Louckx, 2007: 364-388).

De toepassing van de principes van het mededingingsrecht in de zorgsector kan in conflict komen met de waarden van sociale solidariteit en universele toegang die ten grondslag liggen aan Europese gezondheidszorgsystemen. Inderdaad, om de universele toegang te garanderen, worden de voorzieningen grotendeels door de overheid gesubsidieerd, en worden afspraken met de verstrekkers gemaakt om de prijzen voor de patiënten betaalbaar te houden.

Zo werden akkoorden die door medische beroepsorganisaties worden gesloten, onder meer over prijzen, al in verschillende lidstaten als kartels in strijd met het Europese mededingingsrecht veroordeeld (Lear & Mossialos, 2010). In de meeste lidstaten vormen collectieve of selectieve overeenkomsten of contracten,

onderhandeld tussen de beroepsgroepen en ziekenfondsen of overheden, die de prijs en inhoud van de zorgen bepalen, een basispijler van het zorgsysteem. Het risico bestaat dat dergelijke overeenkomsten in strijd zijn met het Europese mededingingsrecht (Lear & Mossialos, 2010). Er zijn argumenten om ook het Belgische overlegmodel, waarbij artsen en ziekenfondsen afspraken maken over de tarieven van prestaties aan patiënten, te beschouwen als in strijd met het mededingingsrecht. Maar er zijn ook krachtige argumenten om een andere beoordeling te komen. Er zal immers een afweging moeten gemaakt worden tussen de mate waarin het mededingingsrecht wordt geschonden en de mate waarin men oordeelt dat de artsenverenigingen in de commissies waar deze akkoorden tot stand komen, ook het algemeen belang moeten in overweging nemen bij het sluiten van deze akkoorden (Louckx, 2007: 364-388). Dit is nog een illustratie van de juridische onzekerheid waarin gezondheidssystemen zich op dit ogenblik bevinden, ook wat de fundamentele kenmerken van hun stelsels betreft.

Overheidssubsidies voor zorgvoorzieningen kunnen ook als staatssteun worden beschouwd die mogelijk in strijd is met artikel 87§1 EG-Verdrag. In België kan de overheidstussenkomst in de kosten voor de bouw en inrichting van ziekenhuizen, via het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden, als een verboden steunmaatregel worden beschouwd (Louckx 2007: 364-388).

Om maximale economische efficiëntie te bewerkstelligen, beperken de interne marktregels dus de mogelijkheden voor overheden om in te grijpen in de markt. Potentiële marktconcurrenten en patiënten/cliënten die meer vrije keuze willen, kunnen reglementering aanvechten en ook de Europese Commissie zal toezicht houden op het 'Europaproof' zijn van nationale reglementering.

De onverkorte toepassing van de regels inzake het vrij verkeer van diensten en mededinging in de zorgsector beperkt overheden dus in hun mogelijkheden om in te grijpen in de wijze waarop de verstrekking van gezondheids- en sociale diensten worden georganiseerd en gefinancierd en zouden kunnen leiden tot een vergaande deregulering.

Zowel in het EG-Verdrag als in de rechtspraak van het Hof van Justitie werden echter een aantal mogelijkheden voorzien om af te wijken van deze interne marktregels, om het algemeen belang te beschermen. Voordat we dit toelichten, zullen we echter eerst verduidelijken waarom overheidsingrijpen belangrijk is om de universele toegankelijkheid tot gezondheidszorgen te garanderen.

5. Overheidsingrijpen nodig om universele toegang tot zorgen te garanderen

Vanuit economisch perspectief verschilt de zorgsector van een gewone markt (Lappré e.a., 1999). Patiënten beschikken immers doorgaans niet over alle noodzakelijke informatie en achtergrondkennis om een geïnformeerde keuze te maken over de zorg die ze nodig hebben en om de kwaliteit te evalueren van de zorg die

ze ontvangen. Deze informatieasymmetrie maakt de relatie tussen patiënten en verstrekkers erg precair, vermits zorgaanbieders andere belangen kunnen hebben dan patiënten. Dit kan ertoe leiden dat zorgaanbieders de vraag naar zorg sturen in hun eigen belang.

Bovendien worden gezondheid en welzijn in onze samenleving als zeer waardevolle goederen beschouwd en is de toegang tot zorgen in Europa een fundamenteel recht. De risico's op medische kosten zijn echter zeer ongelijk verdeeld over de bevolking. Dit moedigt verzekeraars aan om bij voorkeur patiënten met een laag risicoprofiel te verzekeren. Omdat de markt zich niet bekommert om gelijke toegang is gezondheidszorg in de Europese landen grotendeels gefinancierd met publieke middelen, ingebed in de socialebeschermingssystemen en gebaseerd op principes van sociale solidariteit en universele dekking. Het verstrekken van universeel toegankelijke zorgen van hoge kwaliteit wordt in Europa als een van de kerntaken van de overheid beschouwd.

De financiering uit publieke middelen zorgt er op haar beurt voor dat normale marktmechanismen in de zorgsector niet naar behoren kunnen functioneren. Vermits de patiënten niet de volledige kost van de verstrekte zorgen dragen, kan de prijs van de zorgen niet worden bepaald op basis van het evenwicht tussen vraag en aanbod en kunnen ook verstrekkers geneigd zijn om meer of duurdere zorgen dan nodig te verstrekken.

Om een doelmatig gebruik van de beperkte financiële middelen te garanderen en te vermijden dat de marktspelers het systeem aanwenden in hun eigen voordeel, moet de overheid dus sterk sturend en corrigerend kunnen optreden. Het gevolg is dat gezondheidszorgsystemen erg complexe systemen zijn met veel subtiele ingebouwde evenwichten die de medewerking van marktspelers aan een hoofdzakelijk publiek gefinancierd systeem moeten garanderen. De instrumenten die de overheid aanwendt om de sociale doelstellingen van de systemen te kunnen garanderen zijn talrijk: geografische spreiding van het aanbod; subsidiëring van voorzieningen; kruissubsidies tussen inkomens- en risicogroepen; verplichte aansluiting tot de stelsels; verwijssystemen; overeenkomsten tussen zorgaanbieders en verzekeraars die de tarieven beperken en de inhoud van de zorgen bepalen; beperking van de winstmogelijkheden voor aanbieders;

> Overheidsoptreden in de gezondheidszorg kan beschouwd worden als marktverstorend.

Veel van dit overheidsoptreden kan echter, zoals we hierboven hebben toegelicht, beschouwd worden als marktverstorend.

6. De notie algemeen (economisch) belang: veilige haven voor gezondheids- en sociale diensten?

De onverkorte toepassing van de regels van de interne markt op zorgsystemen zou deze stelsels dus kunnen dwingen tot fundamentele aanpassingen en een vergaande deregulering. Overheidsinterventies om universele toegang tot de zorg te garanderen, worden door deze regels betwistbaar.

Zowel het EG-Verdrag als de rechtspraak hebben echter mogelijkheden voorzien om overheidsoptreden te rechtvaardigen, in het algemeen belang. Naarmate de interne marktregels meer op gezondheids- en sociale diensten worden toegepast -het uitdeinend marktconcept waar we het in onze inleiding over hadden- en naarmate ook het begrip 'belemmering van het vrij verkeer' breder geïnterpreteerd werd in de rechtspraak, creëerde het Hof ook meer gronden waarop overheidsoptreden kan gerechtvaardigd worden in het algemeen belang. De juridische mechanismen op basis waarvan dit gebeurt, verschillen voor inbreuken op de principes van de vrije mededinging en van het vrij verkeer van diensten.

Meer en meer hopen de spelers, betrokken bij de publiek georganiseerde sociale en gezondheidsdienstverlening, dat het concept 'diensten van algemeen (economisch) belang' de systemen kan vrijwaren van ongewenste effecten van de toepassing van de interne marktregels en juridische duidelijkheid kan verstrekken voor de betrokken sectoren. We zullen hieronder analyseren in welke mate dit concept aan deze verzuchtingen kan tegemoetkomen.

6.1 **Algemeen belang en het mededingingsrecht**

Artikel 86, §2 van het EG-Verdrag bepaalt dat ondernemingen die met het beheer van diensten van algemeen economisch belang werden belast, onder de regels van het EG-Verdrag vallen – met name onder de mededingingsregels -, slechts voor zover de toepassing daarvan de vervulling van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert.

Er bestaat geen duidelijke en nauwkeurige wettelijke definitie van het begrip opdracht van algemeen economisch belang, noch van de voorwaarden waaraan moet voldaan worden om een taak van algemeen belang te beschermen. De lidstaten genieten in principe de vrijheid om te definiëren wat zij beschouwen als diensten van algemeen economisch belang en hebben terzake een ruime beoordelingsbevoegdheid. De Europese Commissie kan hun definitie van diensten van algemeen economisch belang wel op 'duidelijke fouten' controleren (CEG, 1996, 2000 en 2006).

Om te kunnen afwijken van de regels van het mededingingsrecht moet de betrokken onderneming/sociale dienst door de overheid met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang worden belast, op basis van een overheidsbesluit, dat de betrokken dienstverlener(s) verplicht de dienst onder specifieke duidelijk omschreven voorwaarden aan te bieden (CEG, 1996, 2000 en 2006).

Dit kan gebeuren via wetgeving, maar ook op basis van een contract. Dit geldt ook voor sociale diensten (CEG, 2006 en 2007).

Om te evalueren of de mededingingsregels de uitvoering van de taak van algemeen belang zouden verhinderen, gaan de Europese Commissie en het Hof na of er geen andere middelen mogelijk zijn om hetzelfde doel van algemeen belang te bereiken, die de mededinging minder beperken. Ze evalueren ook wat het effect zou kunnen zijn indien er geen uitzondering gemaakt zou worden op de mededingingsregels. Overheden moeten in staat zijn te argumenteren waarom de uitzondering op de mededingingsregels gerechtvaardigd is. Het Hof vereist transparantie in de argumentatie voor het rechtvaardigen van uitzonderingen (Prosser, 2010).

Aanvankelijk werd het concept 'dienst van algemeen economisch belang' in het Verdrag ingeschreven met het oog op het verzekeren dat grote netwerkindustrieën, zoals de voorziening van elektriciteit en telecommunicatie, hun opdracht van algemeen belang konden blijven vervullen nadat ze geliberaliseerd werden en blootgesteld aan concurrentie. Deze voorzieningen konden enkel een beroep doen op de uitzonderingsclausule van artikel 86, §2 indien het anders compleet onmogelijk zou zijn om hun opdracht uit te voeren. Geleidelijk aan, en naarmate de mededingingsprincipes breder werden toegepast in andere sectoren met een opdracht van algemeen belang, gaf het Hof een bredere invulling aan de uitzonderingsbepaling van artikel 86, §2. Daar waar het Hof aanvankelijk evalueerde in welke mate de betrokken dienst haar opdracht kon uitvoeren in economisch leefbare omstandigheden, wordt in recentere rechtspraak nagegaan in welke mate de mededingingsregels de betrokken onderneming zouden kunnen verhinderen om haar opdracht van algemeen belang inhoudelijk op een goede wijze uit te oefenen. Er is dus een verschuiving opgetreden van een eerder economische benadering naar een meer waardegeoriënteerde benadering in de rechtspraak (Jorens e.a. 2005, Prosser 2010).

Deze grotere openheid van het Hof ten aanzien van het gebruik van Art. 86, §2 ging gepaard met het invoegen van een nieuwe bepaling in het Verdrag van Amsterdam in 1997. Een nieuw artikel benadrukt het belang van de diensten van algemeen economisch belang voor het bevorderen van sociale en territoriale samenhang en stelt dat deze diensten moeten kunnen functioneren onder voorwaarden die hen in staat stellen hun taken te vervullen (Art. 16). Alhoewel de betekenis van deze bepaling onduidelijk is, heeft het er wellicht toe bijgedragen dat het Hof en de Europese Commissie meer rekening gingen houden met de positieve rol van deze diensten, eerder dan ze enkel te beschouwen als uitzonderingen op de algemene regel (Prosser, 2010).

Op basis van de bepaling van artikel 86, §2 oordeelde het Hof van Justitie dat lidstaten aan ondernemingen uitsluitende rechten mogen toekennen indien dit nodig is om een doel van algemeen belang te bereiken. Zo erkende het Hof dat het noodzakelijk kan zijn een dienst voor dringend ziekenvervoer die 24 uur op 24 beschikbaar moet zijn, ook een exclusief recht te geven voor het verrichten van het niet-dringend ziekenvervoer, om toe te laten dat de onderneming haar

opdracht op een kwaliteitsvolle wijze in economisch leefbare omstandigheden kan uitvoeren.

Ook entiteiten actief in de sector van de aanvullende sociale verzekeringen kunnen in toepassing van artikel 86, §2 geldig over een uitsluitend recht beschikken, in afwijking van de regels van het mededingingsrecht. Het Hof achtte immers de door de overheid opgelegde verplichte aansluiting bij een aanvullende sociale verzekering gerechtvaardigd om te vermijden dat er op de markt van de aanvullende verzekeringen een opsplitsing zou ontstaan van 'goede risico's' en 'slechte risico's', waardoor het solidaire karakter en de financiële toegankelijkheid van deze ziekteverzekering niet meer zou worden gewaarborgd.[13] Het solidaire karakter van de betrokken verzekering bleek onder meer uit de verplichting de kandidaat-verzekerden zonder (medische) selectie te aanvaarden, de ontkoppeling van de hoogte van het gedekte risico en het premieniveau, een in bepaalde omstandigheden voorziene vrijstelling van premies met behoud van rechten en uit een indexatie van de (pensioen)rechten ter garantie van hun waardevastheid (Louckx, 2007).

6.2 **Staatssteun voor diensten van algemeen economisch belang**

Financiële ondersteuning vanwege de overheid aan een onderneming is in strijd met het mededingingsrecht op basis van art. 87 lid 1 EG-Verdrag. Op basis van artikel 86, §2 van het EG-Verdrag kan staatssteun aan ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang, eventueel toch verenigbaar zijn met het Europees recht. Dit geldt ook voor steun aan ziekenhuizen.

De toepassing hiervan is gedetailleerd geregeld op grond van de rechtspraak van het Hof van Justitie en in een Beschikking van de Europese Commissie (CEG, 2005: Art5). Belangrijk hierbij is dat de betrokken entiteit bij een of meerdere officiële besluiten met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang moet belast zijn waarin een aantal zaken specifiek zijn bepaald. Zo moeten de betrokken besluiten de aard en de duur van de openbaredienstverplichtingen, de betrokken ondernemingen en het betrokken grondgebied, de aard van alle uitsluitende of bijzondere rechten die de ondernemingen zijn toegekend, de parameters voor de berekening, de controle en de herziening van de compensatie en, ten slotte, de regeling om overcompensatie te vermijden en terug te betalen, expliciteren (CEG, 2005: Art. 4). Daarnaast mag de steun niet hoger zijn dan wat nodig is ter compensatie van de openbaredienstverplichting die de betrokken entiteit heeft toegewezen gekregen (CEG, 2005: Art. 5). Om de drie jaar moeten de lidstaten bij de Commissie een periodiek verslag indienen over de uitvoering van de beschikking, met een gedetailleerde beschrijving van de toepassingsvoorwaarden in alle sectoren. Dit is voor de eerste maal gebeurd eind 2008.

Een recent arrest zou de orthodoxie die door de Commissie in deze beschikking wordt toegepast, echter op de helling zetten. Volgens dit arrest zouden de lidstaten in de gezondheidssector meer vrijheid hebben om de opdrachten te defi-

niëren en zou de bewijslast om aan te tonen dat er een inbreuk op de regels is, eerder bij de Europese Commissie dan bij de lidstaten liggen (Hatzopoulos, 2010).[14]

Voor wat de hogervermelde bouwsubsidies voor Vlaamse ziekenhuizen betreft, lijkt de huidige Belgische wetgeving niet te voldoen aan de vereiste van het bestaan van een officieel besluit waarin voldoende nauwkeurig wordt omschreven welke ziekenhuisactiviteiten als diensten van algemeen belang worden beschouwd en waarbij ziekenhuizen, op grond van dit criterium van algemeen belang, aan welomschreven verplichtingen inzake openbaredienstverlening worden onderworpen (Louckx, 2007: 423-425).

6.3 Het concept algemeen belang in het kader van het vrij verkeer van diensten

Inzake het vrij verkeer van diensten wordt er geen beroep op artikel 86 § 2 EG-Verdrag gedaan om uitzonderingen te rechtvaardigen. Wel voorziet zowel het Verdrag als de rechtspraak een aantal vergelijkbare mogelijkheden om de betrokken sectoren te beschermen tegen ongebreidelde deregulering en om de doelstellingen van de interne markt enigszins af te wegen tegen doelstellingen van algemeen belang. Het EG-Verdrag voorziet een uitzondering voor reglementering die als doel heeft de volksgezondheid te beschermen (Art. 46 lid 1 EG-Verdrag). Op basis hiervan heeft het Hof aanvaard dat het gerechtvaardigd kan zijn om de terugbetaling van ziekenhuiszorgen verstrekt in het buitenland te onderwerpen aan een goedkeuring vooraf van de bevoegde betalingsinstelling, omdat een goed gespreid aanbod van intramurale voorzieningen, toegankelijk voor allen, belangrijk kan zijn voor de bescherming van de volksgezondheid.[15] Ook andere dwingende redenen van algemeen belang, zoals het vrijwaren van het financieel evenwicht van een sociaalzekerheidssysteem, werden door het Hof erkend als rechtvaardigingsgronden om een eventuele belemmering op het vrij verkeer van diensten te rechtvaardigen.[16]

Maar ook indien redenen van algemeen belang een rechtvaardiging kunnen vormen voor specifieke regelgeving, dan nog zal de regulerende overheid geval per geval moeten kunnen aantonen dat de genomen maatregelen geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen. Daarnaast mogen ze niet verder gaan dan nodig is om dit doel te bereiken. Deze zogenaamde 'proportionaliteitstest' is vergelijkbaar met de evaluatie die het Hof maakt om uitzonderingen op het mededingingsrecht te aanvaarden, zoals we hierboven hebben toegelicht.

Het Hof van Justitie stelt het zo: "een nationale maatregel die de uitoefening van deze vrijheden kan belemmeren of minder aantrekkelijk kan maken, slechts gerechtvaardigd (kan) zijn wanneer hij aan vier voorwaarden voldoet: hij moet zonder discriminatie worden toegepast, beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang, geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en niet verder gaan dan nodig is om dit doel te bereiken".[17]

Indien een lidstaat zijn regelgeving wil opleggen aan een zorgaanbieder die tijdelijk zorgen wil verstrekken op zijn territorium terwijl hij duurzaam in een andere lidstaat is gevestigd, zal deze overheid moeten kunnen aantonen dat de regels waaraan de zorgaanbieder in het land waar hij gevestigd is, niet op een evenwaardige wijze het algemeen belang beschermen dat door de ontvangststaat wordt ingeroepen. Bovendien zal moeten worden aangetoond dat er geen alternatieve maatregelen mogelijk zijn die dezelfde bescherming van het algemeen belang kunnen bieden, maar het vrij verkeer minder belemmeren. Dit is het zogenaamde 'land van oorsprong'-principe.

Het Hof aanvaardt niet dat lidstaten weigeren om analyses van een laboratorium, gevestigd in een andere lidstaat, terug te betalen, met als motief dat er een gebrek aan garanties is met betrekking tot de kwaliteit van zorgen. Het Hof stelt dat er kan verondersteld worden dat de kwaliteit van de zorgen in alle lidstaten op voldoende en evenwaardige wijze geregeld is, maar dat de overheid wel kan eisen dat de betrokken laboratoria aantonen dat de kwaliteitscontrole in de lidstaat waar ze gevestigd zijn minstens even strikt is als in het eigen land (Gekiere e.a., 2010).[18]

Maar ook voor regels die van toepassing zijn op verstrekkers die zich permanent in een lidstaat willen vestigen, evalueert het Hof of ze gerechtvaardigd zijn om het algemeen belang te beschermen en of ze doelmatig zijn. Zo heeft het Hof geoordeeld dat een Oostenrijkse wetgeving op basis waarvan private ambulante centra voor tandzorg enkel een vergunning kunnen krijgen na een evaluatie van de noden in de betrokken regio, niet doelmatig was om het doel van algemeen belang te bereiken. Immers, groepspraktijken voor tandzorg werden niet aan dezelfde vergunning onderworpen.[19]

Dit voorbeeld illustreert dat lidstaten erg goede argumenten moeten hebben om vergunningsvereisten die het aantal verstrekkers op een bepaald grondgebied beperken, te kunnen behouden. De bewijslast is erg hoog en de maatregelen moeten bovendien niet enkel in het algemeen, maar ook in elk specifiek geval verantwoord kunnen worden (Gekiere e.a., 2010). Lidstaten gaan bij het uitwerken van hun wetgeving best zorgvuldig na of hun regelgeving systematisch en consistent op gelijke wijze op alle zorgaanbieders wordt toegepast en of de criteria op basis waarvan beslissingen genomen worden expliciet en transparant zijn. Het wordt ook moeilijk om centrale wetgeving in verschillende regio's op verschillende wijzen te implementeren, tenzij hiervoor objectieve redenen bestaan.

7. Beleidsdebat

De ontwikkelingen die we hier beschreven hebben en die voornamelijk gedreven worden door de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie, leidden tot heel wat onrust en onzekerheid. Immers, het Hof werkt algemene principes uit, maar de toepassing in elk concreet geval is een kwestie van interpretatie en af-

weging van verschillende criteria. Bovendien evolueert de rechtspraak, soms op fundamentele punten. Een dienst die vandaag als niet-economisch wordt gekwalificeerd, kan het morgen wel worden, waardoor interne marktregels toegepast worden. Gezondheidsautoriteiten en organisaties actief in de publiek georganiseerde welzijns- en gezondheidsverlening zoeken manieren om de sociale doelstellingen van de systemen te vrijwaren.

Voordat het aanvankelijke voorstel van dienstenrichtlijn werd uitgebracht begin 2004, maakten de sociale en gezondheidsdiensten geen deel uit van het debat over de diensten van algemeen (economisch) belang. In 2003 klasseerde de Europese Commissie de gezondheids- en sociale diensten zelfs nog verbazend onder de 'niet-economische diensten van algemeen belang' (CEG, 2003). Het concept 'diensten van algemeen economisch belang' werd toegepast in het kader van de marktliberalisering en privatisering van grote netwerkindustrieën en het werd dus als ongewenst geacht voor toepassing in de sociale sector.

Na de schok die de dienstenrichtlijn teweegbracht, zochten de spelers uit de betrokken door de overheid georganiseerde sectoren naar mechanismen om deze diensten te beschermen tegen de ongewenste effecten van de interne marktregels. Al vlug werd het concept diensten van algemeen belang in het debat betrokken, omdat, zoals uit de bespreking hierboven blijkt, de notie algemeen belang cruciaal is om overheidsoptreden dat de marktwerking verstoort te verantwoorden.

> De notie 'algemeen belang' is cruciaal om overheidsoptreden dat de marktwerking verstoort te kunnen verantwoorden.

Sinds 2004 publiceerde de Europese Commissie een aantal mededelingen en organiseerde ze publieke raadplegingen waarin ze de specificiteit van sociale en gezondheidsdiensten van algemeen belang onderstreepte (CEG, 2004a).

Het debat over diensten van algemeen belang was op dat ogenblik al enkele jaren bezig. Het werd gevoed door de vrees voor marktliberalisering van publieke diensten. De beleidsdebatten op Europees niveau met betrekking tot diensten van algemeen belang in het algemeen en gezondheids- en sociale diensten van algemeen belang in het bijzonder, zijn echter omgeven met een waas van onduidelijkheid en ambiguïteit. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat verschillende belanghebbende partijen en institutionele spelers verschillende objectieven beogen via dit debat. Ook het feit dat het debat vaak wordt gevoerd in kringen waar men bekommerd is om de groeiende invloed van de Europese marktwerking op diensten van algemeen belang, maar waar men zich slechts ten dele bewust is van de juridische draagwijdte van de concepten, speelt hierbij een rol. Tenslotte is ook de juridische draagwijdte en de mogelijkheden die het concept 'opdracht van algemeen belang' biedt, zelf alles behalve duidelijk en voortdurend in ontwikkeling.

Sinds 1996 publiceerde de Europese Commissie een serie documenten waarin ze het concept 'diensten van algemeen belang' tracht te verduidelijken (CEG,

1996, 2000, 2003, 2004a en 2006). Het begrip "diensten van algemeen belang" is niet in het Verdrag zelf terug te vinden. Volgens de Europese Commissie slaat het op de verhandelbare/marktgerichte én de niet-verhandelbare/niet-marktgerichte diensten die de overheid van algemeen belang acht en waarvoor specifieke openbaredienstverplichten gelden (CEG, 1996).

De vraag kan worden gesteld waarom de niet-economische diensten van algemeen belang in deze discussie betrokken worden. Vermits de regels in verband met het vrij verkeer van diensten en het mededingingsrecht niet op niet-economische diensten van toepassing zijn, is er geen nood aan communautaire verduidelijking voor deze diensten en het debat over de toepassing van interne marktregels op niet-economische diensten van algemeen belang heeft dan ook eigenlijk geen voorwerp. De niet-economische diensten in het debat betrekken, is dus eerder ingegeven door politieke motieven. Het kan gezien worden als een poging om de aandacht af te leiden van de marktliberalisering van diensten van algemeen economisch belang. Specifieke verduidelijkingen voor diensten van algemeen economisch belang bleven immers uit (Sauter, 2007). Het maakt het bovendien mogelijk om de uitsluiting van niet-economische diensten van algemeen belang van de toepassing van de interne marktregels als een toegift te presenteren. Voor wat de sociale diensten betreft, speelde de Europese Commissie bovendien handig in op het feit dat de term 'economisch' als te beladen wordt beschouwd door veel spelers.

Sinds 2004, dus na de dienstenrichtlijn, werden de gezondheids- en sociale diensten in dit debat betrokken. In een aantal mededelingen onderstreepte de Europese Commissie de specificiteit van sociale en gezondheidsdiensten van algemeen belang en stelt ze dat de persoonlijke aard van deze diensten tot vereisten leidt die sterk verschillen van de vereisten voor netwerkindustrieën (CEG, 2004a). De Commissie presenteerde een open lijst van specifieke karakteristieken van sociale diensten van algemeen belang. Naast de klassieke criteria voor diensten van algemeen economisch belang zoals universaliteit, transparantie, continuïteit en toegankelijkheid (CEG, 2006), onderscheiden sociale diensten zich door het persoonlijke karakter van de diensten en het doel van de diensten die rechtstreeks verband houden met de toegang tot fundamentele sociale rechten en het bereiken van sociale cohesie. Om dit doel te bereiken zijn de diensten gebaseerd op solidariteit en vereisen ze de inzet van vrijwilligers en non-profitorganisaties. Ze worden ook zo dicht mogelijk bij de gebruikers aangeboden, wat verklaart waarom lokale overheden zo'n groot belang spelen bij hun ontwikkeling. Ten slotte wordt er erkend dat ze gekenmerkt zijn door een asymmetrische relatie van afhankelijkheid en nood tussen de verstrekkers en de cliënten, die niet kan vergeleken worden met een gewone relatie tussen klant en dienstaanbieder en die publieke financiering vereist. De Commissie licht toe hoe deze diensten kunnen moderniseren en opereren in een meer competitieve omgeving en analyseert de toepassing van de interne marktregels op deze diensten. Er wordt voor sociale diensten vooral gewezen op de onduidelijkheid bij de toepassing van de regels inzake staatshulp en overheidsopdrachten (CEG, 2007).

Al heel vlug splitste de Europese Commissie het debat over gezondheidsdiensten af van het debat over sociale diensten van algemeen belang. Nadat gezondheidszorgen uit het toepassingsgebied van de dienstenrichtlijn waren gehaald, tekende zich een consensus af over het uitvaardigen van een juridisch bindend instrument in verband met de toepassing van de interne marktregels in deze sector. Daar waar de Europese Commissie voor sociale diensten geopteerd heeft om de toepassing van de interne marktregels te verduidelijken via mededelingen en een interpretatieve website, werd voor gezondheidsdiensten een voorstel van Richtlijn neergelegd, dat regels bevat voor de terugbetaling van medische zorgen die een patiënt in een andere Europese lidstaat heeft ontvangen (CEG, 2008b). Een van de verklaringen voor de verschillende aanpak voor gezondheids- en sociale diensten is het feit dat het Europees Hof van Justitie zich reeds meermaals had uitgesproken over het economische karakter van gezondheidsdiensten en bepaald had dat de regels in verband met het vrij verkeer van diensten moesten toegepast worden op patiënten die zich in een andere lidstaat wensten te laten verzorgen. Voor sociale diensten bestaat er tot op heden nauwelijks rechtspraak. Aangezien de lidstaten zich heel erg terughoudend opstelden voor het implementeren van de arresten in verband met patiëntenmobiliteit, wilde de Europese Commissie met een juridisch instrument de naleving afdwingen. De lidstaten anderzijds zijn zich er terdege van bewust dat ze de arresten niet kunnen blijven in de wind slaan, en zijn vragende partij om een kader te creëren. Ze hopen dat een kader meer juridische duidelijkheid schept en willen een kader dat hun zoveel mogelijk toelaat hun beleidsinstrumenten te vrijwaren. Deze uiteenlopende motieven voor een juridisch kader van de Europese Commissie en de lidstaten, leiden op het ogenblik dat we deze bijdrage schrijven tot geanimeerde debatten over het voorstel van Richtlijn over patiëntenrechten bij grensoverschrijdende zorg dat in 2008 door de Europese Commissie werd gepresenteerd. Het concept 'diensten van algemeen belang' is in het voorstel slechts zijdelings in de aanhef vermeld, waar wordt gesteld dat gezondheidssystemen deel uitmaken van 'diensten van algemeen belang'(CEG, 2008b: punt 4 aanhef).

De meeste ngo's uit de betrokken sectoren betreuren de verschillende benadering voor gezondheidsdiensten en sociale diensten (Baeten, 2007). Voor gezondheidszorg drukken ze hun bezorgdheid uit dat de voorgestelde richtlijn kan leiden tot ongelijke toegang tot de zorg vermits enkel goed geïnformeerde patiënten, die de financiële middelen hebben om de kosten van hun behandeling voor te schieten en van wie de gezondheid een reis naar het buitenland toelaat, in staat zullen zijn om van de nieuw gecreëerde mogelijkheden te genieten (EPSU, 2008; HOPE, 2008; HOSPEEM, 2008). Ook wordt er door de sociale partners uit de sector op gewezen dat het voorstel mogelijk kan leiden tot toenemende kosten voor de gezondheidszorgsystemen, en bijgevolg tot verminderde toegankelijkheid van zorgen (EPSU-HOSPEEM, 2007). Samen met de lidstaten benadrukken ze ook dat lidstaten de mogelijkheid moeten behouden om prioriteiten te stellen en hun beperkte financiële middelen te managen. Sommigen wijzen ook op het risico dat verstrekkers voorrang zouden kunnen geven aan de financieel voordeligste

verstrekkingen, wat een aanmoediging kan inhouden voor privatisering en commercialisering in de gezondheidssector (ETUC, 2008; EPSU, 2008).

De vertegenwoordigers van de sociale diensten pleiten voor een juridisch instrument voor sociale diensten in plaats van mededelingen, om te verduidelijken hoe de interne marktregels toepasselijk zijn (Social Platform, 2006). Ook het Europees Parlement pleitte reeds voor een sectorspecifieke regelgeving om meer juridische zekerheid te creëren, maar haar standpunten zijn niet steeds even expliciet in het debat, want ze zijn een compromis tussen de verschillende stromingen die in het Parlement vertegenwoordigd zijn (Europees Parlement, 2006). De lidstaten van hun kant zijn eerder terughoudend wat een wetgevend instrument betreft vermits ze vrezen dat het hun autonomie zou kunnen aantasten (SBC, 2006). Het Europees vakverbond en de socialistische fractie in het Europees Parlement pleiten reeds lange tijd voor een kaderrichtlijn over diensten van algemeen belang (ETUC, 2006).

Alhoewel deze spelers zich ervan bewust zijn dat het huidige verdrag weinig juridische basis biedt voor het creëren van een specifiek juridisch kader, hoopt men dat de ratificatie van het Verdrag van Lissabon de mogelijkheid zou bieden om de specificiteit van deze diensten, met inbegrip van diensten in de welzijns- en gezondheidszorgsector op een positieve wijze te definiëren (Verdrag van Lissabon, 2007: Art. 14; Collectif SSIG, 2007).

8. Conclusies

In deze bijdrage hebben we trachten toe te lichten hoe de interne marktregels werken, en wat hun toepassing op gezondheids- en sociale diensten zou kunnen betekenen. We hebben geïllustreerd hoe de werking van deze regels het overheidsingrijpen aan banden legt en de keuzemogelijkheden voor het beleid beperkt. Overheidsoptreden in de welzijns- en gezondheidssector is er echter in wezen op gericht om universele toegang tot kwaliteitsvolle zorgen te garanderen. Overheden worden in het defensief gedrukt en moeten een relatief zware bewijslast aandragen om hun optreden te rechtvaardigen. De ongerustheid en verwarring in de betrokken sectoren is groot.

We hebben geëxploreerd wat de mogelijkheden zijn van de overheden om hun interventies te verantwoorden in het algemeen belang. Een aantal voorwaarden moeten worden vervuld voordat men marktcorrigerende interventies kan rechtvaardigen. Voor wat de mededingingsregels betreft, is het hierbij primordiaal dat de diensten die een opdracht van algemeen belang uitvoeren hiervoor een formeel mandaat van de overheid krijgen. Bovendien is het essentieel, zowel voor de toepassing van het mededingingsrecht als voor wat de regels in verband met het vrij verkeer van diensten betreft, dat regulerend optreden systematisch en consistent op gelijke wijze op alle actoren wordt toegepast en de criteria op basis waarvan beslissingen worden genomen expliciet en transparant worden opgesteld.

De Europese Commissie beperkt zich op dit ogenblik grotendeels tot het verduidelijken van de krijtlijnen, van de marges waarbinnen de lidstaten kunnen opereren. Er blijft echter grote onduidelijkheid. De politieke wil om een duidelijk juridisch kader te scheppen voor publieke diensten in het algemeen en gezondheids- en sociale diensten in het bijzonder neemt eerder af dan toe. Dit is ondermeer te wijten aan de verzwakkende positie van de linkerzijde in het Europees Parlement. Het valt af te wachten of de duidelijkere juridische basis ingevoegd in het Verdrag van Lissabon hier iets aan zal veranderen. Een protocol toegevoegd aan het Verdrag van Lissabon benadrukt de grote autonomie van de lidstaten in het definiëren van de diensten van algemeen economisch belang. Dit protocol zou er mogelijk toe kunnen bijdragen dat het Hof en de Europese Commissie meer waarde gaan hechten aan de diversiteit in de wijze waarop sociale en gezondheidsdiensten van algemeen belang in de lidstaten van de Europese Unie georganiseerd zijn (Prosser, 2010).

NOTEN

1. Met dank aan Freek Louckx, Herwig Verschueren en Wouter Gekiere voor hun constructieve feedback op eerdere versies van deze bijdrage.
2. Beleidsanalist, OSE-European Social Observatory.
3. C-41/90, *Hoefner en Elser* H.v.J. 23 april 1991.
4. Zie o.m. C-159/91 en C-160/91, *Poucet en Pistre* H.v.J. 17 februari 1993 en C-264/01, C-306/01, C-354/01 – C-355/01, *AOK Bundesverband*, H.v.J. 16 maart 2004.
5. C-244/94, *Fédération Francaise des sociétés d'assurance e.a*., H.v.J. 16 november 1995 ; C-115/97 – C-117/97, *Brentjens*, H.v.J. 21 september 1999 ; C-67/96, *Albany*; H.v.J. 21 september 1999; C-180/98 – C-184/98, *Pavlov* e.a; H.v.J. 12 september 2000; C-219/97, *Drijvende Bokken*. H.v.J. 21 september 1999.
6. C-158/96, *Kohl*; H.v.J. 28 april 1998; C-368/98, *Vanbraekel* e.a. H.v.J. 12 juli 2001; C-157/99, *Smits en Peerbooms*; H.v.J. 12 juli 2001; C-372/04, *Watts*, H.v.J. 16 mei 2006.
7. C-372/04*, Watts*, H.v.J. 16 mei 2006.
8. C-158/96, *Kohl*; H.v.J. 28 april 1998; C-368/98, *Vanbraekel* e.a. H.v.J. 12 juli 2001; C-157/99, *Smits en Peerbooms*; H.v.J. 12 juli 2001; C-372/04, C-385/99, *Müller-Fauré en Van Riet* H.v.J . 13 mei 2003, *Watts*, H.v.J. 16 mei 2006.
9. T-319/99, *Fenin*. Gerecht van Eerste Aanleg 4 maart 2003.
10. Zie bijvoorbeeld ook CAT 7BetterCare Ltd. v Director General of Fair Trading ,2002, UK.
11. C-55/94, *Gebhard*, H.v.J. 30 november 1995.
12. C-158/96, *Kohl*; H.v.J. 28 april 1998; C-368/98, *Smits en Peerbooms*; H.v.J. 12 juli 2001; C-372/04, C-385/99, *Müller-Fauré en Van Riet* H.v.J . 13 mei 2003, *Watts*, H.v.J. 16 mei 2006.
13. C-67/96, *Albany*; H.v.J. 21 september 1999; C-115/97 – C-117/97, *Brentjens*, H.v.J. 21 september 1999 C-219/97; *Drijvende Bokken*. H.v.J. 21 september 1999.
14. T-289/03 *BUPA*, Gerecht van Eerste Aanleg 12 februari 2008.
15. Zie ondermeer C-158/96, *Kohl*; H.v.J. 28 april 1998 en C-372/04, *Watts*, H.v.J. 16 mei 2006.
16. Zie bijvoorbeeld C-158/96, *Kohl*; H.v.J. 28 april 1998; C-157/99, *Smits en Peerbooms*; H.v.J. 12 juli 2001; C-372/04, *Watts*, H.v.J. 16 mei 2006; C-385/99, *Müller-Fauré en Van Riet* H.v.J . 13 mei 2003.

17. C-55/94, *Gebhard*, H.v.J. 30 november 1995.
18. C-496/01, *Commission v. France*, H.v.J. 11 maart 2004.
19. C-169/07, *Hartlauer*, 10 maart 2009.

HOOFDSTUK 7

De (on)zichtbare hand van Europa

Over de vervlechting van bestuurslagen en het armoedebeleid

Peter Bursens en Danielle Dierckx

Er is weinig interesse voor Europa, maar tegelijk heeft het een grote impact op ons binnenlands beleid. In deze bijdrage gaan we op zoek naar de manier waarop en de mate waarin Europa aanwezig is in het Belgische armoedebestrijdingsbeleid. Om de uitkomst van deze queeste te kennen, beginnen we bij de bevoegdheden van de verschillende betrokken beleidsniveaus. We belichten de structuren die België en Europa hebben voorzien om de besluitvorming in goede banen te leiden en passen dit toe op het Belgische armoedebeleid.

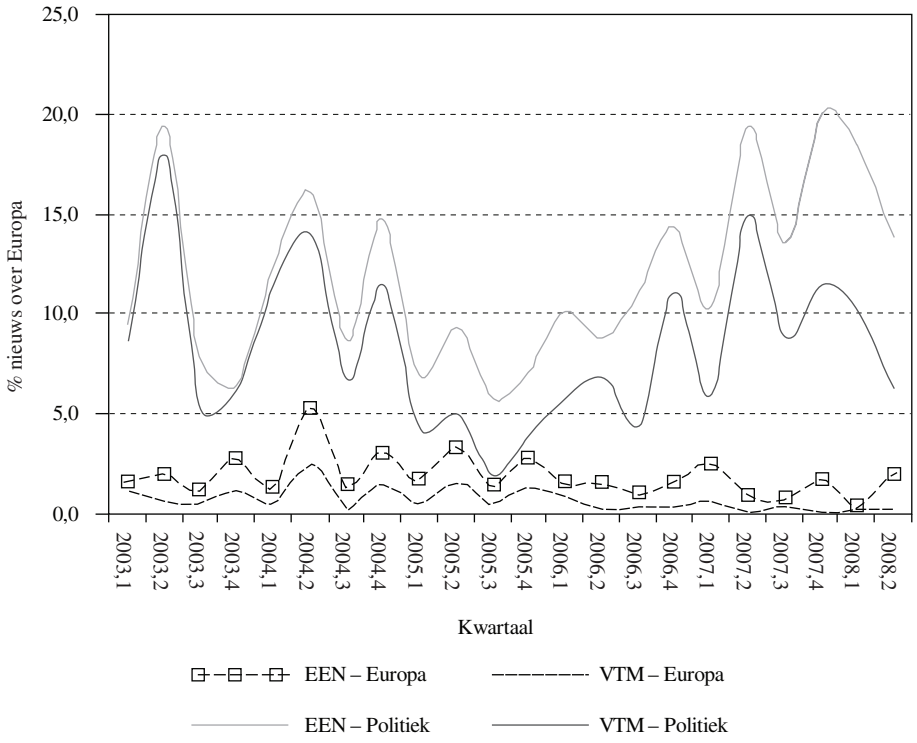
1. De Belgische paradox: weinig interesse, maar grote impact

Europa wordt in Vlaanderen en België vaak voorgesteld als een ver-van-mijn-bedshow. Europarlementsleden klagen dat ze er nauwelijks in slagen om de relevantie van hun werk duidelijk te maken en de politieke debatten in de Belgische parlementen gaan bijna exclusief over binnenlandse thema's. Ook de massamedia bieden nauwelijks ruimte voor wat er zich afspeelt in de Europese beleidsarena. In de periode 2003-2008 besteedden de nieuwsuitzendingen van de Vlaamse openbare en commerciële televisiezenders respectievelijk 2,9% en 1,4% van hun tijd aan Europa als politiek thema (Baetens & Bursens, 2005).

> In de periode 2003-2008 besteedden Vlaamse nieuwsuitzendingen tussen de 1,4% en 2,9% van hun tijd aan Europa als politiek thema.

Vlaamse en Belgische parlementsleden beweren dat Europa niet echt relevant is voor hun werk en geven bovendien toe dat ze eigenlijk geen experts zijn in Europese materies. Men komt zijn verplichtingen na, maar prioritair is Europa zeker niet. Op ministerieel niveau zou men zich weinig bewust zijn van de impact van de Europese besluitvorming op de binnenlandse regelgeving. Volgens

de bevraagde ambtenaren is dit voornamelijk te wijten aan een gebrek aan kennis of aandacht; volgens de parlementairen durven Vlaamse beleidsmakers soms bewust Europese regelgeving te negeren. De interesse voor het Europese bestuursniveau is in het parlement duidelijk beperkter dan in de administratie (Baetens & Bursens, 2005).



Bron: Elektronisch Nieuwsarchief (http://www.nieuwsarchief.be/) (Alle Vlaamse televisienieuwsuitzendingen van EEN 19h en VTM 19h over de periode 2003-2008 (eerste semester).

Grafiek 1 – % Berichtgeving over Europa als thema.

Uit Eurobarometerdata blijkt bovendien dat de Belgische kiezer zijn kennis over Europa laag inschat (Eurobarometer (EB) 70[1]). Volgens die gegevens is de Belgische publieke opinie voorstander van het Belgische EU-lidmaatschap. 65% van de burgers steunt het Belgisch lidmaatschap, 12% vindt het lidmaatschap een slechte zaak. De steun blijkt eerder latent te zijn. Het aantal respondenten dat 'weet niet' of 'goed noch slecht' antwoordt, ligt relatief hoog (samen 23%) en de achterliggende kennis is laag (EB 70; Abts e.a., 2008). In de andere EU-lidstaten vinden we overigens gelijkaardige resultaten. Voor België is de geringe interesse echter opmerkelijk omdat België tot de stichtende leden van de EU behoort en nog altijd een volwaardig lid ('full member') is. Het ondervindt met andere woorden al

meer dan zestig jaar de impact van het Europese niveau. De aanwezigheid van de Europese instellingen in Brussel brengt Europa ook heel dichtbij: 'It's not even in our backyard, it's in our bedroom'. Ten slotte blijkt uit de analyse van partijprogramma's en uit parlementaire vragen steevast een sterke pro-Europese houding bij de Belgische politici (Bursens & Mudde, 2005).

De overwegend lage mate van interesse voor Europa staat in contrast met de grote impact van Europa. De relevantie van de Europese bestuurslaag voor de binnenlandse politiek is zeer groot. Lidstaten en regio's zijn geen eilanden waarop af en toe eens een Europees dossier aanspoelt. Het regionale, het nationale en het Europese niveau vormen verschillende bestuurslagen van één Europees politiek systeem. Het is een '*multilevel governance'*-systeem met als belangrijkste kenmerk de vervlechting of de wederzijdse beïnvloeding van de verschillende bestuurslagen (Hooghe & Marks, 2001). Deze impact laat zich voelen inzake '*polity'* (het politieke systeem), '*politics'* (de besluitvorming) en '*policies'* (het beleid) (Graziano & Vink, 2007; Bulmer, 2005).

De impact van Europa op het politieke systeem ('polity') in België, uit zich onder meer in het afsluiten van samenwerkingsakkoorden (Beyers & Bursens, 2006a en 2006b). De federale en regionale overheden sloten deze akkoorden af om de standpuntbepaling en vertegenwoordiging op het Europese niveau te regelen. Inzake besluitvorming ('politics') stellen we vast dat de Belgische politieke en administratieve actoren zich onder Europese druk coöperatief gedragen en tot compromissen bereid zijn; ze moeten immers tot een gezamenlijk standpunt komen. Op het vlak van Europees beleid ('policies') geldt uiteraard dat België net als alle andere lidstaten de Europese wetgeving moet omzetten en gehoorzamen. EU-wetten hebben voorrang op nationale wetten, wat heel concreet betekent dat Belgische wetten en Vlaamse decreten moeten worden aangepast als ze in strijd zijn met nieuwe Europese regels. Op al deze aspecten komen we in de volgende paragrafen terug.

2. Vervlechting van bevoegdheden

België heeft de afgelopen decennia twee parallelle en ogenschijnlijk tegengestelde evoluties ondergaan (Beyers & Bursens, 2006a). Ten eerste werden in het kader van het Europese integratieproces heel wat bevoegdheden overgeheveld naar het Europese beleidsniveau. Vooral het reguleren van het economische leven werd door de creatie van een interne markt in Europese handen gegeven. Een gezamenlijk milieubeleid werd opgezet als spin-off. De bevoegdheden van de EU op het vlak van sociaal beleid werden beperkt (zie Hoofdstuk 2 Vos en Debusscher). De beleidsintegratie gaat vandaag nog altijd verder. Er beweegt heel wat op het domein van wat traditioneel 'binnenlandse zaken' wordt genoemd (justitie, asiel, migratie) en inzake energie en klimaat. Op het vlak van externe veiligheid en defensie blijkt de bevoegdheidsverdeling dan weer muurvast te zitten.

> Vooral het reguleren van het economische leven werd door de creatie van een interne markt in Europese handen gegeven.

België wordt, ten tweede, geconfronteerd met een binnenlandse verschuiving van bevoegdheden. Sinds de jaren zeventig hebben opeenvolgende staatshervormingen het federale niveau uitgehold ten voordele van de Gemeenschappen en de Gewesten. Naast persoonsgebonden materies (onderwijs, cultuur) werden ook grote delen van het economische beleid (industrie, landbouw) van de flankerende beleidsdomeinen (milieu, sociaal beleid) aan het regionale beleidsniveau toevertrouwd. Ook deze interne overhevelingen zijn een dynamisch proces: er wordt quasi permanent onderhandeld over een verdere hervorming van de Belgische federatie.

Op het eerste gezicht gaat het om twee onafhankelijke processen die als resultaat hebben dat het Belgische federale niveau langzaam maar zeker verdampt. Dit lijkt alleen maar zo. Zo staan de bevoegdheden van de federale overheid niet of nauwelijks aan Europese integratie bloot. Buitenlandse zaken, defensie, fiscaliteit, sociale zekerheid zitten nog altijd stevig verankerd op het niveau van de lidstaten. Enkel qua asiel-, migratie- en justitiebeleid kwam er recent verandering. Ook de gemeenschapsbevoegdheden worden dankzij het subsidiariteitsprincipe niet uit het regionale beleidsniveau weggetrokken in de richting van Europa. De complexiteit van de meerlagigheid zit echter vooral bij de gewestmaterie. Regionale autoriteiten zien bevoegdheden zoals landbouw, milieu, industrie en mobiliteit steeds sterker worden ingekapseld in een structuur met regionale, federale en Europese bestuurslagen. Het is juist in deze materies dat de gevolgen van 'multilevel governance' overduidelijk worden (Hooghe & Marks, 2001). Beleidsdomeinen die exclusief binnen één overheidsniveau vallen, bestaan haast niet meer. De vraag is niet langer of er vervlechting is, maar wel hoe groot en van welke aard de vervlechting is. In het bijzonder stelt zich de vraag naar de gevolgen van de vervlechting voor de besluitvorming en de inhoud van het beleid.

Bekijken we de bevoegsheidsverdeling van materies betreffende sociale integratie van naderbij, dan zien we dat de Belgische federale structuur aspecten daarvan heeft ondergebracht bij drie verschillende institutionele niveaus (Hamel & Vanhercke, 2008). De federale staat is bevoegd voor kinderbijslag en voor de bepaling van het niveau en de voorwaarden van ontvankelijkheid van de sociale bijstand. De Gewesten zijn overwegend bevoegd voor huisvesting en werkgelegenheid en de Gemeenschappen voor persoonsgebonden materies, zoals de tenuitvoerlegging van de sociale bijstand.

De bevoegdheden zijn verdeeld, maar geen enkel thema wordt slechts door één bestuursniveau aangestuurd. Feitelijk is cultuur de minst versnipperde bevoegdheid; de regio's in België spelen hierin een dominante rol. Het domein van tewerkstelling daarentegen staat overduidelijk in een spreidstand. De uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen, mogelijke sancties, de begeleiding van de werklozen, de responsabilisering van de arbeidsmarkt zijn verdeeld over verschillende

niveaus die reiken van het Europese tot het lokale. Europa hanteert hier de '*soft law*' waarbij geen afdwingbaarheid te pas komt. Toch heeft de Open Coördinatiemethode zichtbare sporen nagelaten. Het gedachtegoed rond (economische) activering heeft zich zelfs uitgebreid tot op het domein van het beleid tegen sociale uitsluiting ('*social inclusion*') en bescherming ('*social protection*'). Ook op het vlak van dienstverlening laat Europa sporen na. Een OCMW-cliënt krijgt impliciet een dienstverlening aangeboden die wordt gekneed door het lokale, het regionale, het federale, maar ook het Europese niveau, zeker als het gaat over de voorwaarde tot (of het recht op) maatschappelijke integratie. Het debat over de hoogte van de uitkeringen of over het recht op een minimuminkomen heeft tot op vandaag nog geen zichtbare implicaties, maar dat kan worden verwacht. Naast de toegang tot maatschappelijke dienstverlening ('acces to social services') en een inclusieve arbeidsmarkt ('inclusive labour market'), is minimale inkomenssteun ('minimal income support') immers de derde pijler van de Europese actieve inclusiestrategie ('*active inclusion strategy*').

3. Eén land, één stem

Voor de federale staat België is de vervlechting tastbaarder dan voor andere EU-lidstaten. Dat heeft te maken met een aantal specifieke eigenschappen van het Belgische federalisme (Deschouwer, 2009). België is een extreem voorbeeld van een duaal federaal systeem met een zogenaamde scheiding van de machten waarbij de autonomie van de beleidsniveaus sterk wordt benadrukt. Dit uit zich onder andere in een duplicering van de instellingen op elk niveau (regering, administratie, parlement), geen rechtstreekse deelname van het regionale niveau aan de federale besluitvorming en de afwezigheid van een normenhiërarchie (federale wetten en regionale decreten staan op gelijke voet met elkaar).

Zeer specifiek voor de Belgische federatie is verder het in de Grondwet verankerde 'in foro interno in foro externo'-beginsel (Moerenhout, 1996: 271-282). Dit principe stelt dat het federale niveau, de Gemeenschappen en de Gewesten elk bevoegd zijn voor het voeren van een buitenlands beleid in die domeinen waarvoor ze intern bevoegd zijn. Dit betekent onder meer het recht om verdragen te sluiten, om zichzelf te vertegenwoordigen in multilaterale en bilaterale fora, maar ook de verplichting om internationale verbintenissen en rechtspraak afkomstig van internationale rechtbanken uit te voeren. In theorie zou deze externe bevoegdheid het duale karakter van de Belgische federatie nog verder kunnen versterken.

In de praktijk wordt de autonomie echter sterk getemperd doordat er slechts weinig beleidsdomeinen zijn die homogeen binnen de jurisdictie van één beleidsniveau vallen. Het federale niveau heeft immers zeer heterogene bevoegdheidspakketten. Bijna alle beleidsdomeinen behoren deels tot het federale en deels tot het regionale – meestal gewestelijke – niveau. Voor het uitoefenen van de externe bevoegdheden moesten institutioneel verankerde samenwerkingsrelaties worden

opgezet tussen de verschillende beleidsniveaus. Veelal gebeurt dit door het sluiten van samenwerkingsakkoorden tussen de overheden van de verschillende beleidsniveaus. Daardoor wordt het dure duale karakter van het Belgische federalisme de facto aangevuld met elementen van coöperatief federalisme[2] (Jans & Tombeur, 2000; Bursens & Massart 2009). Dat geldt ook voor het brede veld van het beleid inzake armoede en sociale uitsluiting (cf. infra).

Het coöperatieve karakter komt nog meer tot uiting door de inkapseling van het federale België in de Europese politieke structuur. Juridisch gezien is de Europese Unie immers een internationale organisatie, gebaseerd op verdragen tussen staten. Het zijn de lidstaten waarmee het Europese niveau formeel zaken doet. Het zijn ook de lidstaten die formeel vertegenwoordigd zijn in de Raad van Ministers, het belangrijkste besluitvormende en wetgevende orgaan van de EU. Hoe de lidstaten er intern uitzien, is in principe geen zaak van de EU. Ze moeten zich maar zo organiseren dat ze zich efficiënt kunnen vertegenwoordigen binnen de Europese instellingen.

De constitutionele orde van België was echter intussen dusdanig competitief geworden dat ook een wijziging op het Europese niveau zich opdrong. Voor sommige beleidsdomeinen (zoals onderwijs) dreigde België immers geen vertegenwoordiger meer naar de EU te kunnen sturen, omdat er helemaal geen federale bevoegdheden (en dus ook geen ministers) meer over waren. In de aanloop naar de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht (1993) slaagde België erin om in het Verdrag te laten inschrijven dat voortaan ook ambtenaren en politici van het regionale niveau in de Raad als vertegenwoordiger zouden kunnen fungeren (art. 203). Door toedoen van meer centralistische landen zoals Frankrijk werd aan hetzelfde verdragsartikel echter meteen toegevoegd dat regionale vertegenwoordigers enkel het standpunt van de volledige lidstaat mochten vertolken en enkel de volledige lidstaat konden binden. Hier zijn we meteen bij een tweede element aanbeland dat de juridische duale structuur van België zwaar onder druk zet (Beyers, Bursens, 2006a; 2006b). Het EU-verdrag zegt immers heel duidelijk dat België zijn staatsinrichting mag hervormen naar eigen goeddunken, maar dat het zich intern zo moet organiseren dat er één vertegenwoordiger opdaagt met één standpunt.

België moest met andere woorden een regeling treffen om, ten eerste, via coördinatie te waarborgen dat het Belgische standpunt in de Raad altijd het gezamenlijke standpunt of een compromis is tussen de verschillende partners in de Belgische federatie; dit ongeacht wie het gaat verdedigen. Ten tweede zag België zich genoodzaakt om de vertegenwoordiging van België in Europese fora te organiseren. Ten derde had ze de taak om Europese regelgeving om te zetten en toe te passen. Op 8 maart 1994 werd daarom een Samenwerkingsakkoord gesloten tussen de 'Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie'. Het akkoord werd na de overheveling van nieuwe bevoegdheden in 2003 geamendeerd. Het behandelt de coördinatie en de vertegenwoordiging van België in de Raad; de coördinatie van de belangenverdediging bij de andere

Europese instellingen of de afstemming tijdens de implementatiefase komen niet aan bod.

Het akkoord bepaalt dat voor "elk punt van de dagorde van de Raden van de Europese Unie" het Belgische standpunt moet worden bepaald in het kader van de Bestuursdirectie Europese Zaken (DGE) van de FOD Buitenlandse Zaken. Alle bevoegde autoriteiten van het federale, het gewest- en het gemeenschapsniveau zijn hierin vertegenwoordigd (zie tabel 1).

Tabel 1 – Verdeling van de Belgische vertegenwoordiging in de Europese Ministerraden.

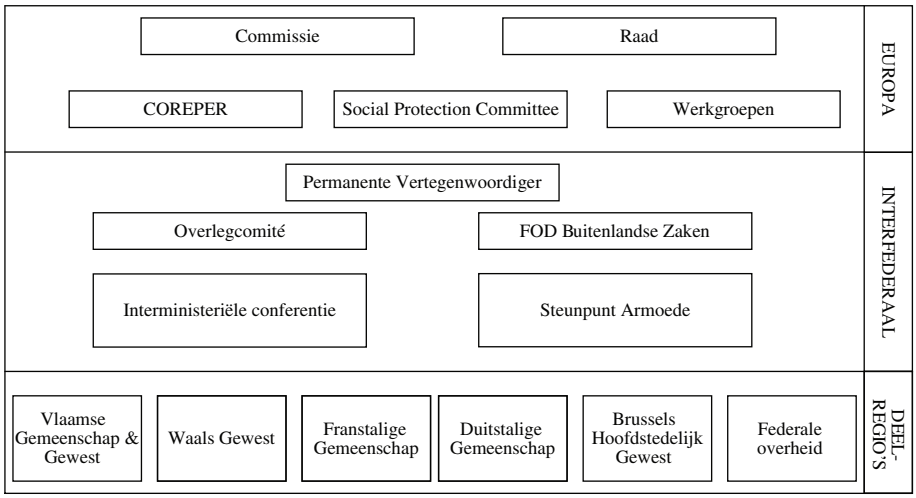
Categorie	**Interne verdeling van bevoegdheden**	**Europese Ministerraden (tot juni 2002)**	**Rotatie**	**Vertegenwoordiging in de Raad van Ministers**	
				Delegatieleider	**Assessor**[3]
I	Dominant federaal	Algemene Zaken, Ecofin, Budget, Justitie, Telecommunicatie, Consumenten, Ontwikkelings-samenwerking, Burgerbescherming	–	federaal	/
II	Gedeeld - zwaartepunt ligt bij de federale overheid	Interne markt, Gezondheidszorg, Energie, Transport, Werkgelegenheid – Sociale Zaken	Ja, voor de assessor	federaal	Gewesten/ Gemeen-schappen
III	Gedeeld - zwaartepunt ligt bij de deelstaten	Industrie, Onderzoek, Leefmilieu	Ja, voor de delegatieleider	Gewesten	federaal
IV	Dominant deelstaten	Toerisme, Cultuur, Onderwijs, Jeugd, Huisvesting – Ruimtelijke Ordening	Ja	Gewesten, Gemeenschappen	/
V	Exclusief bij één deelstaat	Visserij	Neen	Vlaams Gewest	/
VI	Dominant bij de deelstaten, maar aspecten worden gedeeld met de federale overheid	Landbouw	Neen	federaal: FOD Middenstand en Landbouw	Waals Gewest en Vlaamse Gemeenschap

In Ministerraden van categorie I worden onderwerpen besproken die vooral behoren tot de bevoegdheden van de federale overheid. Bij deze Raden ligt de vertegenwoordiging volledig in de hand van het federale niveau. Bij de andere Ministerraden waar deelstaatbevoegdheden in het geding zijn, geldt een rotatieprincipe dat bepaalt dat elke zes maanden de samenstelling van de Belgische delegatie in de Raad wijzigt. Wanneer de Europese Ministerraden voornamelijk deelstatelijke bevoegdheden behandelen (categorie IV), gebeurt de roterende vertegenwoordiging door een minister van de deelstaten die ook elke zes maanden roteert.

Uitzonderingen op dit rotatieprincipe zijn de Visserijraad en de Landbouwraad (categorie V en VI), waarin de vertegenwoordiging gebeurt door respectievelijk de Vlaamse Gemeenschap en de Federale Overheid.

Wat het armoedebestrijdingsbeleid betreft, bevinden we ons vooral in de categorie II (met werkgelegenheid, sociale zaken en gezondheid) en categorie IV (met huisvesting, onderwijs en cultuur). In categorie II is de federale overheid de trekkersfiguur, maar deelt ze de verantwoordelijkheid met de Gemeenschappen en de Gewesten. In categorie IV staan de Gewesten en Gemeenschappen alleen aan het roer.

4. Het abc van de besluitvorming



Figuur 1 – Overleg- en besluitvormingsstructuren van het Europees Belgische armoedebeleid.

De EU vaardigt geen bindende wetgeving uit op het vlak van sociale cohesie of armoedebestrijding, maar beperkt zich tot aanbevelingen door middel van de zogenaamde Open Coördinatiemethode (zie ook hoofdstukken 2, 5 en 12 van Vos en Debusscher, Vanhercke, Nicaise). Dit betekent in de praktijk dat op Europees niveau gezamenlijke doelstellingen worden afgesproken. Bij de Open Coördinatiemethode gaat het niet om 'harde' bindende wetgeving die de lidstaten moeten omzetten en toepassen en waarvoor ze bij niet-naleving kunnen veroordeeld worden door het Hof van Justitie. Het gaat integendeel om 'zachte' Europese coördinatie, men name een 'blame and shame'-strategie die lidstaten onder politieke druk moet bewegen om hun beleid aan de gezamenlijk afgesproken indicatoren aan te passen. Eender of het gaat over 'harde' of 'zachte' wetgeving, België moet zich goed organiseren om het Europese spel mee te spelen. Daarmee bedoelen we

dat het zijn belangen en ideeën optimaal moet kunnen verdedigen en het gezamenlijk afgesproken beleid correct moet kunnen opvolgen en uitvoeren. Dit geldt op het vlak van procedures die het beleid vorm geven en op het vlak van de inhoud van het beleid. In wat volgt geven we een beknopte analyse van de beschikbare structuren en te bewandelen wegen om tot besluitvorming te komen in een Europese context. Figuur 1 stelt een en ander schematisch voor.

4.1 **In eigen land**

De bevoegdheden voor een armoedebestrijdingsbeleid in België zijn verspreid over de verschillende overheidsniveaus. Elk niveau heeft haar eigen modus vivendi. Dit stelt hoge eisen op het vlak van coördinatie en besluitvorming. Welke instrumenten en procedures staan daarvoor ter beschikking?

4.1.1 *Niveau van de deelregio's*

In de eerste plaats is er het niveau van *de deelregio's*. Op elk overheidsniveau en bij elk bestuur werden structuren en procedures ontwikkeld om aan armoedebeleid vorm te geven. In Vlaanderen kennen we het Permanent Armoedeoverleg (PAO). Dit is een structuur die per beleidsdomein overleg organiseert tussen politici, administratie en middenveldactoren, inclusief de mensen in armoede. Over de domeinen heen zorgt het voor een horizontale overlegstructuur. Onder meer de aangewezen aandachtsambtenaren per beleidsdomein bereiden er een geïntegreerde benadering van de armoedeproblematiek voor. Het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding is een product waar naartoe wordt gewerkt vanuit dit PAO en dit vooral op het niveau van de administraties. Politiek overleg gebeurt eerder in de Interkabinettenwerkgroepen of IKW's, die ad hoc worden samengeroepen. Daar wordt gestreefd naar een politiek draagvlak. Uiteraard is een plan maar bekrachtigd als het ook voor het nodige debat heeft gezorgd in de regering en het parlement met haar commissies. Ook de officiële adviesraden hebben een vinger in de pap. Zo spreekt de Sociaaleconomische Raad Vlaanderen (SERV) zich uit over het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding.

> Op elk overheidsniveau en bij elk bestuur werden structuren en procedures ontwikkeld om aan armoedebeleid vorm te geven.

Ook op het federale niveau is een vergelijkbaar procédé voorhanden. Op het administratieve niveau is de Programmatorische Overheidsdienst (POD) Maatschappelijke Integratie de belangrijkste speler. Een structuur waarin wordt overlegd met andere administraties op het federale niveau tekent zich niet zo scherp af als op het Vlaamse niveau. In Wallonië krijgt het vorm in de DIIS of 'la Direction

Interdépartementale de l'Intégration sociale' van het Waalse Gewest. Politieke afstemming wordt federaal ook via IKW's gezocht. De adviesraden die in menig dossier verplicht moeten worden geconsulteerd, zijn de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.

4.1.2 *Het interfederale niveau*

De fase van besluitvorming per deelregio of deelbestuur wordt gevolgd door een fase waarin deze verschillende perspectieven worden samengebracht. We bevinden ons dan op *het interfederale echelon*. De complexe bestuurlijke realiteit in België werd uitgedaagd toen armoedebestrijding halfweg de jaren negentig expliciet op de politieke agenda verscheen, na het verschijnen van het Algemeen Verslag over de Armoede of AVA (1995). In deze publicatie wordt de problematiek aangekaart vanuit het perspectief van verschillende actoren, die ook beleidsvoorstellen formuleren. De voorstellen doorkruisen de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende ministers op het federale niveau en die tussen de verschillende overheidsniveaus en maken de nood aan coördinatie duidelijk. De nood aan een geïntegreerde aanpak werd zichtbaar.

Het 'Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid' van 1998, waarin onder meer de Interministeriële Conferentie Maatschappelijke Integratie en het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting hun bestaansgrond vinden, vormt de formele basis voor deze samenwerking. Het werd in 1998 ondertekend door alle regeringen van België. Artikel 1 van dit akkoord maakt de doelstellingen duidelijk.

> "Zonder afbreuk te doen aan hun eigen bevoegdheden verbinden de ondertekenende partijen zich ertoe 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 op basis van de hierna volgende principes: het realiseren van de sociale rechten (artikel 23 grondwet); een gelijke toegang voor iedereen tot al deze rechten, wat ook maatregelen van positieve actie kan inhouden; 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".

In de Interministeriële Conferentie, die kort na het verschijnen van het AVA in het leven is geroepen als instrument om de beschotten te slopen, ontmoeten ministers uit de zes regeringen elkaar. Elke drie maanden zouden ze zich buigen over een aantal voorstellen uit het AVA, waarvan de beslissingen worden voorbereid en opgevolgd door interkabinettenwerkgroepen. In de loop van haar bestaan is de focus van deze conferentie licht gewijzigd. Oorspronkelijk werkte ze beleidsvoorstellen

uit; vandaag staat ze vooral in het teken van het opstellen van het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting. De werkgroepen Acties en Indicatoren leveren ook input.

De Interministeriële Conferentie kan worden beschouwd als een informele voorbereiding en uitwerking van (standpunten en maatregelen inzake) het armoedebeleid. Het Overlegcomité formaliseert wat in de ICM werd bediscussieerd. Het Overlegcomité is samengesteld uit de federale eerste minister (voorzitter) en de regeringsleiders van de deelstaten (Franck e.a. 2003).

De Interministeriële Conferentie kan worden beschouwd als een informele voorbereiding en uitwerking van het armoedebeleid.

De Interministeriële Conferentie Sociale Integratie (nu: IMC Integratie in de Samenleving) en het Samenwerkingsakkoord zorgden elk op eigen wijze voor een toenadering tussen de verschillende overheidsbesturen. Deze ervaring vergemakkelijkte de integratieoefening die nodig was om als land met één stem in Europa te spreken.

Ook het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting werd in de nasleep van het AVA en via het Samenwerkingsakkoord opgericht. Het evolueerde tot een structuur waarbinnen onder meer kennis over de armoedeproblematiek wordt verzameld en in een tweejaarlijks rapport wordt gepubliceerd. Het bestaat via de financiering van de deelregio's en zij maken het bestuurscomité uit. We kunnen stellen dat in de context van besluitvormingsprocessen het Steunpunt formeel buiten het kader zou moeten staan, maar het heeft in deze tekening vooral betekenis op het vlak van contact en overleg tussen de verschillende besturen.

4.2 **Op weg naar Europa**

De standpunten of beslissingen worden richting het Europese niveau gebracht via de Belgische permanente vertegenwoordiging. Afhankelijk van het dossier komen andere besluitvormingstrajecten en -organen in het vizier. Zo is er het niveau van *de werkgroepen*. Er zijn ongeveer 150 ambtelijke werkgroepen die bestaan uit ambtenaren of diplomaten van de lidstaten. Deze werkgroepen bestrijken alle beleidsdomeinen waarop de Europese Unie actief is en zij bereiden de beraadslagingen voor op de hogere politieke en diplomatieke niveaus. Werkgroepen rapporteren aan het *Comité des Représentants Permanents* (COREPER), een permanent in Brussel aanwezig en door het Europees Verdrag ingesteld diplomatiek comité van permanente vertegenwoordigers of ambassadeurs van de lidstaten bij de Europese Unie. Het COREPER bereidt de uiteindelijke vergadering van de Raad van Ministers voor door over zoveel mogelijk punten tot een akkoord te komen. Binnen België verloopt de interne voorbereiding van de Raadswerkgroepen anders

dan die van het COREPER en de Raad. Raadswerkgroepen zijn doorgaans erg gespecialiseerd en technisch. Bijgevolg verloopt de interne coördinatie binnen België op een meer informele wijze tussen gespecialiseerde instanties die actief zijn binnen een bepaald beleidsterrein. Het samenwerkingsakkoord voorziet ook in de mogelijkheid om een dergelijke gespecialiseerde ad-hoccoördinatie te organiseren.

De Nationale Actieplannen Sociale Inclusie worden veeleer besproken door het Sociaal Beschermingscomité ('Social Protection Committee'), dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en ambtenaren van de Europese Commissie. Voor België zetelen hierin ambtenaren van het federale niveau. Dit comité bereidt een gezamenlijk verslag ('*joint report*') voor over alle lidstaten dat zowel door de Commissie als door de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Gezondheid en Consumentenzaken wordt besproken en aangenomen. Dit rapport wordt ten slotte voorgelegd aan de Europese Raad die het tijdens zijn jaarlijkse Lentetop bespreekt in het kader van de opvolging van de Lissabon-agenda.[4]

5. Tot slot

Europa stelt bijzondere eisen aan de manier waarop België haar stem laat horen op het Europese toneel. Voor een beleidsthema als armoedebestrijding is de besluitvorming minder strak in procedures van 'harde' wetgeving gegoten. Toch is er een duidelijk parcours dat moet worden doorlopen. Onze analyse van het armoedebeleid bevestigt de conclusies over andere beleidsdomeinen op het vlak van interfederale verhoudingen. Het Belgische duaal federalisme wordt aangevuld met sterk coöperatieve elementen omwille van de heterogene bevoegdheidspakketten en de druk vanuit de Europese Unie om een gezamenlijk standpunt in te nemen en het Europese beleid op alle niveaus uit te voeren.

NOTEN

1. http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm
2. Coöperatief federalisme betekent dat relaties tussen het federale niveau en het niveau van de deelstaten formeel zo geregeld zijn dat samenwerking noodzakelijk is, bijvoorbeeld omdat het federale niveau bevoegd is voor het nemen van beleidsbeslissingen en het deelstaatniveau voor het uitvoeren van het beleid.
3. De assessor staat de delegatieleider bij voor materies die onder zijn bevoegdheden vallen, voert eventueel het woord over deze materies en neemt contact op met de betrokken collega's binnen België wanneer de dynamiek van de onderhandelingen een actualisering van het Belgische standpunt nodig maakt.
4. Zie http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/the_process_en.htm

HOOFDSTUK 8

De gemeenschappelijke indicatoren in de Open Coördinatiemethode: tussen hoge ambities en beperkte verwachtingen

Rudi Van Dam

> "The number of people living below the poverty line and in social exclusion in the Union is unacceptable. Steps must be taken to make a decisive impact on the eradication of poverty by setting adequate targets to be agreed by the Council by the end of the year (...) In particular the European Council invites the Council and the Commission to:
> – promote a better understanding of social exclusion through continued dialogue and exchanges of information, and best practice, on the basis of commonly agreed indicators (...)" (Lisbon European Council, 23-24 March 2000, Presidency Conclusions).
>
> "The European Council reaffirms the objective of the Partnership for growth and jobs that steps have to be taken to make a decisive impact on the reduction of poverty and social exclusion by 2010" (European Council, 23-24 March 2006, Presidency conclusions).
>
> "The policy agenda promoted by the OCM is largely initiated at the European level and bears little connection to the indicators. Rather than being a resource for domestic reform, policies initiated at the European level and transmitted through the OCM may be absorbed into national administrations in a parallel universe of microprojects and microcategories" (Mabbett, 2005).

1. Inleiding

Deze bijdrage beschrijft de gemeenschappelijke Europese indicatoren voor de opvolging van de strategie sociale bescherming en sociale inclusie en hun impact op het Belgische beleid. Centraal staat de vraag of de rol die bij de aanvang van de Lissabon-strategie aan deze indicatoren werd toebedeeld ook gerealiseerd is en welke de uitdagingen voor de toekomst zijn.

2. De indicatoren in de Open Coördinatiemethode

Zoals uit het eerste van bovenstaande citaten blijkt, nam de Europese Raad in 2000 een zeer ambitieuze strategische doelstelling aan op het vlak van sociale inclusie. Tegelijk werd een methode overeengekomen om deze doelstellingen te realiseren: de Open Coördinatiemethode (OCM). Aan de basis hiervan ligt de idee dat de lidstaten via de uitwisseling van beleidservaringen een wederzijds leerproces doorlopen waardoor de realisatie van de gemeenschappelijke doelstellingen op het vlak van sociale bescherming en sociale inclusie zouden worden vergemakkelijkt. Voor een goed begrip van deze werkwijze is het belangrijk voor ogen te houden dat deze past in het principe van de subsidiariteit, wat inhoudt dat de beleidsbevoegdheid op het vlak van sociale bescherming en armoedebeleid quasi uitsluitend bij de lidstaten blijft. De keuze voor dergelijke werkwijze moet inderdaad mee worden begrepen vanuit de vaststelling dat er onder de EU-lidstaten geen consensus bestaat om, tot afdwingbare, wetgevende, maatregelen te komen op het vlak van sociale bescherming.

> Onder de EU-lidstaten bestaat geen consensus om tot afdwingbare, wetgevende maatregelen te komen op het vlak van sociale bescherming.

In 2000 werd een OCM-proces opgestart op het vlak van sociale inclusie, later (2001) aangevuld met een OCM-pensioenen en nog later (2004) met een OCM-gezondheid en langetermijnzorg. In 2006 werd de Lissabon-strategie geheroriënteerd en werd de prioriteit gelegd op de componenten 'groei en tewerkstelling'. De drie 'sociale OCM's' werden gestroomlijnd in één 'OCM-Sociale Bescherming en Sociale Inclusie', die min of meer los kwam te staan van de strategie voor groei en werk. Toch werden in de herziene Lissabon-strategie de sociale doelstellingen niet helemaal losgelaten, zoals kan worden afgeleid uit het tweede citaat. Wel betekende de herziening de verschuiving van een geïntegreerde strategie, waarbij macro-economische, werkgelegenheids- en sociale doelstellingen gezamenlijk werden nagestreefd, naar een strategie waarbij vooruitgang op sociaal vlak in eerste instantie werd verwacht van 'doorsijpelingseffecten' van de groei- en werkgelegenheidsstrategie, dit komt neer op de evolutie van een meer institutionele visie naar een meer residuele visie op sociale bescherming.

De OCM bestaat uit een aantal complementaire beleidsinstrumenten. In de eerste plaats gaat het om een aantal *gemeenschappelijke doelstellingen* die de lidstaten overeenkomen. Om 'goede praktijken' te identificeren en vooruitgang ten opzichte van deze gemeenschappelijke doelstellingen op te volgen, wordt een stel *gemeenschappelijke indicatoren* ontwikkeld. De lidstaten stellen om de drie jaar een *Nationaal Strategisch Rapport Sociale Bescherming en Sociale Inclusie* op, waarin zij de situatie op sociaal vlak beschrijven aan de hand van de indicatoren, de realisatie van de maatregelen uit het voorgaande rapport en de nieuwe

strategie voor de komende drie jaar. In het, eveneens driejaarlijkse *Gezamenlijke Rapport Sociale Bescherming en Sociale Inclusie* maken de Europese Commissie en de Raad een analyse en inschatting van de Nationale Rapporten. Het gezamenlijke rapport schat de vooruitgang die werd gemaakt bij de implementatie van de OCM, het stelt sleutelprioriteiten voor en haalt goede praktijken aan die van gemeenschappelijk belang kunnen zijn. Ten slotte worden jaarlijks een aantal *peer reviews* georganiseerd waarin beleidservaringen en goede praktijken rond afgesproken thema's kunnen worden uitgewisseld. Het Sociaal Beschermingscomité, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en de Commissie, begeleidt de OCM samen met zijn Indicatorensubgroep.

Het OCM-beleidsproces heeft een sterk *evidence based* karakter, met een centrale rol voor monitoring op basis van de gemeenschappelijke indicatorenset, die onder sterke impuls van het toenmalig Belgisch EU-voorzitterschap in 2001 tot stand is gekomen. Standaard worden de indicatoren op twee manieren in het proces gebracht. De Europese Commissie maakt een analyse van de indicatoren op EU-niveau en bediscussieert die met de lidstaten in de Indicatorensubgroep van het Sociaal Beschermingscomité. Na deze discussie wordt de analyse ter beschikking gesteld van de lidstaten ter ondersteuning van de Nationale Strategische Rapporten. Bovendien wordt deze analyse als technische bijlage bij het Gezamenlijk Rapport Sociale Bescherming en Sociale Inclusie gevoegd. Dit document vormt mee input voor de jaarlijkse Europese Lentetop, waar het Lissabon-proces op politiek niveau wordt geëvalueerd en aangestuurd. Van de lidstaten wordt verwacht dat zij in de eerste instantie een beroep doen op de gemeenschappelijke Europese indicatoren wanneer zij in hun strategische rapporten de situatie analyseren. De analyse kan evenwel worden aangevuld door nationale indicatoren wanneer dat nodig wordt geacht.

Het is nuttig om voor ogen te houden dat vooral de analyse van de indicatoren op EU-niveau een bijzonder belang heeft in de OCM. Via deze analyse wordt immers ook de performantie van de lidstaten op de indicatoren onderling vergelijkbaar. Alhoewel van bij de aanvang werd gesteld dat het niet expliciet de bedoeling van de OCM is om te komen tot een '*naming and shaming*' van minder presterende lidstaten, was het – alvast voor een aantal betrokkenen – wel de verwachting dat aldus een zekere '*peer pressure*' zou ontstaan die een aanzet kon vormen voor de lidstaten om maatregelen te nemen om hun score op zwakscorende indicatoren te verbeteren.

Met het oog op de verschillende aspecten die aan de analyse van de indicatoren verbonden zijn, werd een zekere hiërarchie in de indicatoren aangebracht en wordt een onderscheid gemaakt tussen gemeenschappelijke EU-indicatoren, gemeenschappelijk overeengekomen nationale indicatoren en contextindicatoren. *Gemeenschappelijke EU-indicatoren* moeten een vergelijkende inschatting toelaten van de mate waarin de lidstaten vooruitgang boeken in het realiseren van de gemeenschappelijke doelstellingen. *Gemeenschappelijk overeengekomen nationale indicatoren* zijn gebaseerd op gemeenschappelijk overeengekomen definities en veronderstellingen. Ze moeten toelaten om de vooruitgang van de lidstaten

vast te stellen, waarbij het niet de bedoeling is om tussen de lidstaten te vergelijken; daartoe ontbreken voldoende vergelijkbaarheid of een duidelijke normatieve interpretatie. Deze indicatoren worden bijgevolg niet gebruikt in vergelijkende voorstellingen. *Context indicatoren*, ten slotte, moeten een aantal omgevingsgegevens in kaart brengen.

Binnen deze indeling wordt bovendien een onderscheid gemaakt tussen *primaire en secundaire indicatoren*, waarbij de primaire indicatoren de essentie van het op te volgen probleem vatten, terwijl de secundaire indicatoren een ondersteunende functie hebben, die een beter begrip van de primaire indicatoren moeten toelaten.

Ook al waren zowel de doelstellingen als de methode ambitieus, niet iedereen was overtuigd van de effectiviteit van de OCM, zoals ook uit het derde citaat blijkt. Op de eerste plaats was dit wantrouwen vanzelfsprekend gebaseerd op de vaststelling dat de lidstaten niet bereid waren om meer bindende overeenkomsten aan te gaan en de OCM eigenlijk een 'second best'-optie was. Dit voedde uiteraard de twijfel over de bereidheid van de lidstaten om maatregelen te nemen die in verhouding stonden met de ambities. De twijfel over de resultaten van de OCM werd naderhand ook gevoed door de eerste nationale actieplannen sociale inclusie die door de lidstaten werden geproduceerd (2001-2003, 2003-2005). Het ontbrak in deze plannen veelal aan een werkelijk strategische aanpak naar maat van de ambities die door de Lissabon-top werden geformuleerd. In plaats daarvan namen maatregelen gericht op specifieke doelgroepen een nogal centrale plaats in. In die zin waren de NAP's/Incl zeker eerder een verzameling '*micro measures for micro categories*' dan wel een strategie die een positieve evolutie van de indicatoren in de hand kon werken. De vrees bestond ook dat de OCM veeleer een oefening in pure administratieve rapportering zou worden dan wel een effectief politiek proces.

Was dit in de meeste lidstaten zo, in sommige lidstaten lagen de nationale rapporten wel meer in de lijn van de ambities. Dit was met name het geval in Ierland. In deze lidstaat bestond er sinds het einde van de jaren 1990 van vorige eeuw een goed uitgewerkte nationale strategie ('*sharing in progress*', gevolgd door '*building an inclusive society*'). Bij het begin van de jaren 2000 werd de nationale strategie geïntegreerd in het NAP/Incl.

3. Realisaties op het vlak van de ontwikkeling van indicatoren

Het forum waarop de Europese indicatoren worden ontwikkeld, is de Indicatorensubgroep van het Sociaal Beschermingscomité (ISG). Hierin zitten vertegenwoordigers van alle lidstaten. Het secretariaat wordt waargenomen door de Europese Commissie. De subgroep wordt voorgezeten door een ISG-lid, dat ook zitting heeft in het SPC. Het werkprogramma van deze subgroep wordt vastgelegd door het Sociaal Beschermingscomité. Binnen dit kader wordt de werking van de subgroep voornamelijk, zoniet uitsluitend, door de Commissie aangestuurd. Zij zorgt

voor de initiëring en empirische onderbouwing van voorstellen. Daarbij wordt in eerste instantie samengewerkt met Eurostat, maar ook met externe organisaties zoals de OESO, of met academici. Wat deze laatsten betreft, kan de Commissie veelal een beroep doen op personen met een sleutelexpertise. De ISG beslist in consensus over de aanname van indicatoren. Een voorgestelde indicator moet bijgevolg in principe aanvaardbaar zijn voor alle lidstaten, wat uiteraard nogal wat macht bij de lidstaten legt.

Naast de meer wetenschappelijk gefundeerde criteria die werden vooropgesteld[1] is de aanvaardbaarheid (van een specifieke operationalisatie) voor de lidstaten in een aantal gevallen zeker ook een criterium bij een voorstel voor een indicator. De structuur van de indicatorenset biedt enige speelruimte voor het geval een bepaald voorstel moeilijk ligt bij een of meerdere lidstaten. In dat geval kan een indicator het label 'secundaire indicator' of eventueel 'contextindicator' krijgen. Indien een lidstaat vindt dat de indicator toch niet voldoende vergelijkbaar is, kan deze het statuut van Nationale indicator (NAT) krijgen, in plaats van EU-indicator. Dit laatste heeft dan wel tot gevolg dat de indicator door de Commissie niet kan worden gebruikt in vergelijkende voorstellingen. Wanneer meerdere lidstaten bezwaren maken, zal een beslissing veelal worden uitgesteld en zullen bijkomende analyses, gegevens of alternatieven worden gezocht.

Al bij al kan het opmerkelijk worden genoemd dat, ondanks de soms duidelijke verschillen in visie en beleidsopties tussen de lidstaten, tot dusver een ruime set van indicatoren is aanvaard. Zeker wat het domein sociale inclusie betreft, omvatten die een groot deel van de kernindicatoren die nodig zijn voor een effectieve monitoring. Wellicht ligt aan de basis hiervan zowel een reële consensus over hetgeen nodig en mogelijk is op het vlak van de monitoring van sociale inclusie, als het feit dat het gaat om zogenaamde resultaatindicatoren ('*outcome*'), zeker wat de voornaamste indicatoren betreft. Dergelijke indicatoren, zoals het armoederisico, worden beïnvloed door diverse factoren, waarvan het beleid er slechts één is. Dit biedt de lidstaten altijd de mogelijkheid om zich desgevallend te beroepen op factoren waarop zij zelf niet rechtstreeks vat hebben, indien zij minder goed uit een vergelijking komen. Mogelijk speelt het ook een rol dat de zichtbaarheid van de indicatoren voor een deel in handen van de lidstaten zelf ligt.

> Het is opmerkelijk dat, ondanks de verschillen tussen de lidstaten, tot dusver een ruime set van indicatoren is aanvaard.

Voor de opvolging van de sociale-inclusiestrategie werd in 2001 gestart met een indicatorenset van18 indicatoren: 10 primaire en 8 secundaire. Deze set werd naderhand stelselmatig uitgebreid en aangepast. Bovendien werden soortgelijke indicatorensets ontwikkeld voor de domeinen pensioenen en gezondheid en langetermijnzorg. Momenteel bevat de indicatorenportfolio 11 primaire, 3 secundaire en 11 contextindicatoren voor de strategie voor sociale inclusie, 11 primaire

indicatoren, 11 secundaire indicatoren en 5 contextindicatoren op het vlak van adequate, duurzame en transparante pensioenen en 18 primaire, 12 secundaire en 4 contextindicatoren op het vlak van toegankelijke, goede en duurzame gezondheids- en langetermijnzorg. Dit alles met een aantal overeengekomen opsplitsingen en een set van overkoepelende primaire- en contextindicatoren, bedoeld als '*lead indicatoren*' om de overkoepelende doelstellingen van de drie domeinen op te volgen. In de loop van 2009 werden voor het luik inclusie daarenboven indicatoren op het vlak van materiële deprivatie en huisvesting (woonkost, overbevolking en kwaliteit) goedgekeurd.

Wanneer we een lijst maken van hetgeen er door de OCM rond indicatoren werd verwezenlijkt, moeten we ook verwijzen naar de ontwikkelingen op het vlak van de basisgegevens waarop de indicatoren worden berekend. Met de *EU-Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC) werd hier een belangrijke stap vooruitgezet. Voor de meeste landen, waaronder België, gaat het om een enquête die vanaf 2004 (voor sommige landen iets later) gegevens verzamelt over de inkomens- en arbeidsmarktsituatie en leefomstandigheden van huishoudens. Voor sommige landen wordt hiervoor een beroep gedaan op administratieve gegevens of een combinatie van administratieve en enquêtegegevens (Denemarken, Zweden). De EU-SILC werd uitdrukkelijk ontwikkeld en in de opstartfase gefinancierd om de voor de OCM noodzakelijke indicatoren te kunnen berekenen.

Voor België werd de gegevensverzameling toevertrouwd aan het Nationaal Instituut voor de Statistiek (nu Algemene Directie Statistische en Economische Informatie). Daarmee nam de overheid voor het eerst zelf rechtstreeks de verzameling van inkomensgegevens, met het oog op het opvolgen van de situatie op het vlak van armoede, voor haar rekening. De inkomensenquêtes die de EU-SILC voorafgingen, werden immers in het kader van het wetenschappelijk onderzoek aan de universiteiten georganiseerd.

> In veel lidstaten betekende de EU-SILC een nieuw instrument binnen het statistisch apparaat.

Ook in veel andere lidstaten betekende de EU-SILC een nieuw instrument binnen het statistisch apparaat. Het was van bij de start de bedoeling dat het de referentiebron zou worden binnen de EU voor vergelijkende indicatoren en statistieken rond de inkomensverdeling, armoede en leefomstandigheden. In een aantal lidstaten is dit momenteel zeker het geval. In sommige lidstaten wordt de EU-SILC enkel gebruikt in het kader van de OCM, terwijl voor nationale doeleinden in eerste instantie een andere gegevensbron wordt aangewend. Dit is het geval in landen waar al een gevestigde betrouwbare gegevensbron bestond of waar het Statistisch Instituut een beperkte ervaring heeft op dit gebied en het vertrouwen in het nieuwe instrument nog niet gevestigd is. In elk geval beschikt elke lidstaat nu over een instrument dat de overheid, maar ook andere actoren, toelaat om de nodige indi-

catoren te berekenen voor de opvolging van de evolutie van de armoedeproblematiek en dat bovendien toelaat om de resultaten te vergelijken met andere lidstaten. Dit kan als een belangrijke realisatie worden beschouwd.

4. Wat leren de indicatoren over de sociale situatie?

Op basis van de armoederisicolijn, die wordt vastgesteld op 60% van het mediaan gestandaardiseerd inkomen per land, werd in 2007 16% van de Europeanen geconfronteerd met een armoederisico. De nationale percentages lopen uiteen van 10% in Tsjechië en Nederland tot 21% in Letland. België situeert zich met 15% net onder het Europese gemiddelde.

Ondanks gunstige evoluties op de arbeidsmarkt tijdens de tweede helft van de jaren 2000 leeft in de EU25 9,3% van de volwassenen op actieve leeftijd en 9,2% van de kinderen in een huishouden zonder betaald werk. Van de werkenden heeft 8% een inkomen onder de armoederisicogrens. België neemt qua arbeidsmarktgerelateerde inclusie-indicatoren een specifieke plaats in. Op het vlak van het aandeel van huishoudens zonder betaald werk, behoort ons land tot de slechtste leerlingen van de Europese klas – voor volwassenen scoort het hier met 12,3% het slechtst van alle lidstaten en voor kinderen met 12% het derde slechtst – maar tegelijk is het percentage werkenden met een inkomen onder de armoederisicogrens een van de laagste in de EU (4%).

Globaal reduceert de sociale zekerheid het armoederisico met 36%, maar deze impact varieert van 17% (Griekenland) tot 60% (Zweden). In België is de impact met 46% ruimschoots groter dan het EU-cijfer.

De tewerkstellingsgraad van oudere werknemers bedroeg in 2007, 45% in EU25. In België 34,4%.[2] Het armoederisico voor ouderen (65+) in de EU25 bedroeg 19% in 2007, waarbij er een duidelijk verschil is tussen vrouwen en mannen (21% tegenover 17%). In België ligt het armoederisico voor 65-plussers (23%) hoger dan het EU-percentage. Er is een gelijkaardig verschil in armoederisico tussen mannen en vrouwen (25% tegenover 21%). Het hoge armoederisico van ouderen weerspiegelt de in internationale context relatief lage pensioenen. In de toekomst zal de vervangingsratio (de verhouding van het pensioen bij pensionering ten opzichte van het laatst verdiende loon) in een belangrijk aantal landen substantieel dalen voor iemand met een gemiddeld loon. In België zal de vervangingsratio in 2046 licht (3pp) toegenomen zijn. Dit alles uitgaande van de huidige pensioenwetgeving en uiteraard mits een aantal assumpties en vereenvoudigende veronderstellingen.

In het Gemeenschappelijk Rapport 2009 (Europese Commissie, 2009) wordt in de kernboodschappen opgemerkt dat in 2010 de Lissabon-strategie ten einde loopt en dat een krachtige inzet nodig is om de overeengekomen doelstellingen te bereiken (Europese Commissie, 2009, p. 3). Dit wordt alleszins bevestigd door de indicatoren.

Ook wanneer naar de evolutie wordt gekeken, blijkt dat de uitdaging groot blijft.[3] In bijlage 1 word de evolutie op enkele overkoepelende indicatoren weergegeven. Het armoederisico in de EU25 is van 2004 tot 2007 constant op het vermelde cijfer van 16% gebleven. Voor de meeste landen kan er geen significante wijziging worden vastgesteld. Gemeten met een in de tijd gefixeerde armoedelijn lijkt de armoede in de volledige EU25 tussen 2006 en 2007 licht te zijn afgenomen (van 16% naar 14%), wat vooral kan gesitueerd worden in de nieuwe lidstaten. Voor België en de omringende landen blijft ook dit cijfer constant. Dit geldt ook voor het percentage werkenden met een armoederisico. Een dalende trend kon tot dusver ook nog niet worden vastgesteld inzake het armoederisico voor ouderen (65+). Een positieve evolutie zien we inzake de werkzaamheidsgraad van oudere werknemers. Van 2004 naar 2008 stijgt dit in de EU25 van 41% naar 46%. Een gelijkaardige tendens bestaat in België en de buurlanden, zij het dat de toename wel duidelijk sterker is in Duitsland en Nederland. Ook inzake het percentage huishoudens zonder betaald werk treffen we een grote mate van stabiliteit aan. Enkel in 2007, een goed jaar op het vlak van werkgelegenheid, was er een lichte daling van het percentage huishoudens waar geen van de volwassen gezinsleden betaald werk had. Een recent rapport van het Sociaal Beschermingscomité waarin de sociale dimensie van het Lissabon-proces wordt geëvalueerd besluit dan ook:

> "Over the past decade, economic and employment growth has in general improved overall living standards and many governments have been able to devote more resources to social policy intervention. However, despite the clear redistributive effect of social protection inequalities have often increased and poverty and social exclusion remain a major issue in most EU-countries, although with substantial differences across Europe" (European Commission, 2009).

5. De impact op de beleidsvorming van de gemeenschappelijke indicatoren Sociale Bescherming en Sociale Inclusie

De finaliteit van de gemeenschappelijke indicatoren ligt in hun integratie in de beleidsvorming. In deze paragraaf gaan we na hoe de indicatoren hun weg gevonden hebben in dat beleid.

In haar analyse van de integratie van de indicatoren in het nationale beleid na de eerste Nationale Actieplannen Sociale Inclusie, onderscheidt Mabbett (2004) vijf stadia van beleidsvorming: (1) het opvolgen van de sociale situatie ('*reviewing*'), (2) het vertalen van de gemeenschappelijke indicatoren naar de nationale indicatoren en data ('*translation*'), (3) *agenda-setting*, (4) het kaderen van de beleidsformulering ('*policy framing*') en (5) '*benchmarking*'. Deze stadia weerspiegelen min of meer een oplopende mate van integratie en de vraag die voorligt, is of de indicatoren in deze respectievelijke fases worden gebruikt. Op basis van

deze criteria analyseerde Mabbett de nationale rapporten van enkele lidstaten voor het thema kinderarmoede. Zij kwam tot de conclusie dat de integratie in het nationale beleid beperkt was. Het zou interessant zijn om dergelijke analyse nu, aan het einde van de Lissabon-strategie, opnieuw te maken. Evenwel valt dit buiten de opzet van deze bijdrage. Hier zullen wij aan de hand van de vermelde criteria een inschatting maken van de impact van de indicatoren op het beleid. Daarbij hebben we vooral, maar niet uitsluitend, de Belgische situatie voor ogen.

5.1 **Reviewing – het opvolgen van de sociale situatie**

Uiteraard worden de indicatoren gebruikt voor het beschrijven van de sociale situatie in het kader van het Strategisch Rapport Sociale Bescherming en Sociale Inclusie en zijn drie onderdelen. België had geen grote traditie op het vlak van '*evidence based policy making*' en bezat bijgevolg ook geen eigen, van de Europese indicatoren afwijkende, nationale indicatoren vóór de OCM van start ging. Het is dus vrij evident dat voor deze rapportering naar Europa de gemeenschappelijke indicatoren werden gebruikt. Deze hadden trouwens ook reeds enige traditie in het kader van het academisch onderzoek.

Interessanter voor de Belgische context lijkt de vraag in welke mate de indicatoren hun weg vinden in rapporteringen en beleidsmonitoring buiten de context van het Strategisch Rapport. In dit opzicht stellen we vast dat EU-indicatoren de laatste jaren ook worden gebruikt in andere beleidsrapporteringen. Zo kan onder meer worden verwezen naar het Jaarlijks Rapport van de Studiecommissie voor de Vergrijzing, dat een hoofdstuk bevat over de sociale aspecten van de pensioenen en de veroudering. Hierin wordt een ruime analyse gemaakt van de sociale positie van ouderen, die in grote mate gebaseerd is op de Europese indicatoren. Ook het Technisch Verslag van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven bevat in 2008 een uitgebreid hoofdstuk rond sociale cohesie, waarin Europese indicatoren worden gebruikt, evenals sommige nationale indicatoren van het NAP/incl. Verder is, in het kader van het Federaal Armoedeplan, een armoedebarometer ontwikkeld die volledig is gebaseerd op de Europese indicatoren en de indicatoren die aanvullend in het kader van het NAP/Incl zijn ontwikkeld.

Op regionaal niveau zijn eigen monitoringinstrumenten ontwikkeld die deels eigen indicatoren bevatten, maar waarin ook de EU-indicatoren een belangrijke plaats innemen. We verwijzen naar dit Jaarboek Armoede en Sociale uitsluiting, naar de statistische bijlage van het *Rapport sur la cohesion sociale en Région Wallonne* en naar de Welzijnsbarometer van het Brussels Observatorium voor Gezondheid en Welzijn.

Ten slotte zijn de indicatoren ook opgepikt door organisaties uit het middenveld, waar de indicatoren gebruikt worden om de armoedeproblematiek onder de aandacht van beleidsmakers te houden, zoals bij de armoedebarometer van een consortium van middenveldorganisaties, gecoördineerd door Welzijnszorg.

Alhoewel het nog gaat om een jonge traditie, lijkt het hanteren van een gemeenschappelijk gedefinieerde set van indicatoren door verschillende actoren, op verschillende niveaus, een nuttige en belangrijke vooruitgang. Door de opstellers van de 'Laken-Indicatoren' werd de verwachting/hoop gekoesterd dat gemeenschappelijke indicatoren ook een gemeenschappelijke taal rond sociaal beleid in de hand zou werken op Europees niveau (Atkinson e.a. 2002). Het lijkt aannemelijk dat dit in zekere mate het geval is, alhoewel alles wat systematischer in kaart moet worden gebracht, vooraleer we dit met meer zekerheid kunnen stellen. Alleszins lijkt er op Belgisch niveau een stap te zijn gezet naar een door de diverse actoren (overheden en andere) gedeeld analysekader van de sociale situatie, op basis van de Europese indicatoren. Dit draagt ongetwijfeld bij tot de kracht en de relevantie van de analyse, naast of in concurrentie met andere analyses met een langere traditie op het vlak van bijvoorbeeld de (macro-) economische- en tewerkstellingssituatie.

5.2 **Vertaling**

Ook wat dit aspect betreft, geldt dat België niet over een sociaalmonitoringinstrument beschikte. Een vertaling naar de eigen nationale indicatoren was dus ook niet aan de orde.

5.3 **Agenda setting**

Worden de indicatoren gebruikt om bepaalde onderwerpen op de politieke agenda te plaatsen? Alleszins worden de indicatoren gebruikt om de armoedeproblematiek als dusdanig op de agenda te houden. Dit komt zeer manifest tot uiting in de diverse armoedebarometers die de laatste jaren werden ontwikkeld. De armoedebarometer van Welzijnszorg is hoofdzakelijk ontwikkeld om het beleid een spiegel voor te houden met betrekking tot zijn resultaten. De interfederale armoedebarometer heeft deels hetzelfde doel. Naast andere doelstellingen (communicatie en evaluatie) wil dit instrument de aandacht voor de armoedeproblematiek in de beleidsvorming ondersteunen.

Naast het stimuleren van de aandacht voor de armoedeproblematiek in het algemeen worden de indicatoren ook in zekere mate gebruikt voor het ondersteunen van meer specifieke thema's. In het kader van het NAP/incl. worden drie prioritaire thema's naar voren geschoven: activering en diversiteit, een kwaliteitsvolle, duurzame en betaalbare woning, de strijd tegen kinderarmoede. De eerste prioriteit stond eigenlijk reeds op de politieke agenda. Ook de problematiek rond de betaalbaarheid van een degelijke huisvesting was, althans in Vlaanderen, reeds onder de aandacht gebracht. Kinderarmoede daarentegen is wel een nieuw thema dat op Europees niveau naar voren wordt geschoven en door het NAP/incl. in het nationale debat wordt gebracht.

5.4 **Policy framing en benchmarking**

Deze fase in de beleidsvorming betreft het formuleren van beleidsvoorstellen. Met betrekking tot de indicatoren stelt Mabett (2004) in dit verband:

> "We can conceive of policies being formulated with reference to the indicators if the NAP/Incl's frame their narrative accounts of policy by describing the intended and (ideally) actual effects of policies on the indicators."

Mabbett betrekt hier ook het gebruik van gekwantificeerde doelstellingen ('*targets*'). Deze omschrijving lijkt vrij strikt. Indicatoren kunnen ook bijdragen tot het formuleren van de contouren waarbinnen de feitelijke beleidsopties zich situeren, zonder dat de beleidsmaatregelen effectief aan doelstellingen worden gekoppeld. Aangezien dit verder gaat dan agendasetting, lijkt het redelijk om dit ook als *policy framing* te beschouwen.

De afgelopen jaren hebben de indicatoren voor België, en wel op het vlak van de pensioenen het meest bijgedragen tot de *policy framing*. De OCM, indicatorenset bevat verschillende types van indicatoren inzake de toereikendheid van de pensioenen (armoederisico onder bejaarden, inkomenspositie van bejaarden ten opzichte van jongere leeftijdsgroepen en theoretische vervangingsratio), die voor België alle in dezelfde richting wijzen, namelijk dat het niveau van de (eerste pijler) pensioenen zich onder het niveau van de ons omringende landen bevindt. Met enige voorzichtigheid kunnen we stellen dat hier, mede op basis van de OCM-indicatoren, een relatief grote consensus gegroeid is. Deze heeft mede aanleiding gegeven tot een aantal gerichte pensioenverhogingen tijdens de afgelopen jaren. Bij een van deze maatregelen werd een indicator trouwens rechtstreeks gebruikt als beleidsparameter. Eind 2006 werd de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) immers opgetrokken tot het niveau van de toenmalige armoederisicogrens. Op dit vlak is het dus wellicht gerechtvaardigd om te spreken van een vrij ver gevorderde integratie van de indicatoren in de beleidsvorming.

Op een ander domein, dat van het arbeidsmarkt- en activeringsbeleid, wordt regelmatig verwezen naar de indicatoren inzake het (hoge) armoederisico van werklozen en het (lage) armoederisico van werkenden. Dit ondersteunt mede de breed gedragen opvatting dat het, ook in het kader van een inclusiebeleid, belangrijk is om de tewerkstelling te stimuleren.[4]

Een ietwat andere vorm van *framing* werd toegepast in het kader van de NAP's/Incl. In het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie worden een reeks Europese cijfermatige doelstellingen ('*targets*') vooropgesteld. Het best gekend is hier het streefdoel van een werkzaamheidsgraad van 70%. Maar ook voor specifieke categorieën werden becijferde streefdoelen vooropgesteld (vrouwen, oudere werknemers), evenals voor specifieke beleidsmaatregelen (bijvoorbeeld op het vlak van levenslang leren). In het kader van de OCM-sociale bescherming en sociale inclusie werden geen *targets* vastgelegd. De doelstellingen zijn zeer algemeen. De lidstaten worden wel aangemoedigd om in de nationale strategische rapporten *targets* voorop te stellen, bij voorkeur op basis van de gemeenschappe-

lijke indicatoren. Een aantal landen heeft dit vrij snel in het kader van de NAP's/Incl ook effectief gedaan. Daarbij ging het in grote mate om landen die al politiek besliste kwantitatieve doelstellingen hanteerden in het kader van een nationale strategie (zoals het Verenigd Koninkrijk in het kader van de strategie rond kinderarmoede).

België heeft vanaf het NAP/Incl 2006-2008 *targets* opgenomen op het vlak van de drie prioriteiten. Deze werden zowel gebaseerd op de gemeenschappelijke als op nationale NAP/Incl indicatoren. De *targets* werden vastgelegd op basis van een intern Belgische *benchmarking*. De niveaus van de *targets* werden immers niet bepaald aan de hand van een vergelijking met andere lidstaten, maar wel op basis van de best scorende Belgische regio. Zoals dat ook met de Europese *targets* op het vlak van werkgelegenheid het geval is, werden die in het kader van het NAP/Incl los van een concrete geïntegreerde strategie bepaald. Ook zij hebben een ondersteunende en evaluatieve functie voor het globale beleid, veeleer dan ten opzichte van een specifieke (geïntegreerde groep van) maatregel(en).[5]

6. De OCM en de gemeenschappelijke indicatoren: wat na 2010?

6.1 **Terugkijkend**

Op basis van het voorgaande kunnen we stellen dat de realisaties zich tussen de hoge ambities en beperkte verwachtingen situeren. De evaluatie van de OCM en de rol van de indicatoren daarin voor België, is mee afhankelijk van het perspectief van waaruit de realisaties worden bekeken.

Vertrekkend vanuit de hoge ambities besluiten we dat de strategie haar doelstellingen niet heeft gehaald en dat de indicatoren in het bijzonder niet de voorziene rol hebben gespeeld die voorzien was. Vertrekkend vanuit het perspectief van de beperkte verwachtingen kan de evaluatie, alvast voor België, positiever zijn. De integratie van de indicatoren in de beleidsvorming is diffuus. Het is niet steeds even duidelijk of het gebruik van de indicatoren rechtstreeks door de OCM dan wel via andere wegen in de nationale beleidsvorming is binnengeraakt. Tegelijkertijd is de impact onmiskenbaar. Hamel en Vanhercke (2008) komen, na een onderzoek van de impact van de OCM in haar geheel in België en Frankrijk, tot gelijkaardige conclusies.

Mogelijk is de impact van de OCM en zijn indicatoren groter in een land als België, dat geen grote traditie heeft op het vlak van *evidence based* beleidsvorming, dan in landen die deze traditie wel hebben. Voor een aantal lidstaten, waaronder België, is de impact van de OCM wellicht minstens even groot geweest op het vlak van *governance* dan op de het vlak van de sociale situatie. Over het algemeen wordt de OCM trouwens door zowel de lidstaten als door de Europese Commissie positief geëvalueerd. De Communicatie van de Commissie "*a renewed*

commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and social inclusion" (COM (2008) 418 final) stelt:

> "The overall assessment of the Social OCM among Member States and stakeholders is largely positive. It is recognized as a tool to promote progress in the social sphere and as an innovative instrument in European Governance. It has furthered reform, fostered a willingness to cooperate and learn from each other in the search for the best solutions to achieve social progress, without the obligation to define a 'minimum common denominator'."

6.2 **Vooruitkijkend**

Globaal kunnen we stellen dat in de afgelopen periode een groot deel van de beschikbare middelen zijn besteed aan de invoering van de diverse componenten van de OCM: data, indicatoren, peer reviews, rapporteringen. Het gaat nu eenmaal om een ingewikkeld proces en het is aannemelijk dat de meeste lidstaten een aantal jaren nodig hadden om ervaring op te bouwen met de diverse onderdelen en om de bruikbaarheid ervan voor het nationale beleid te beoordelen. Nu, aan het einde van de 'Lissabon-periode' rijst de vraag welke maatregelen ertoe kunnen bijdragen om de effectiviteit van de strategie in de komende periode te vergroten. Daarbij gaan we ervan uit dat de strategie behouden blijft, ook al verschillen de financieel-economische situatie en de politieke constellatie van deze in 2000. Daarbij kunnen in het kader van deze bijdrage niet meer dan enkele denksporen worden aangegeven. De reële beslissingen moeten immers genomen in een complex kader dat gevormd wordt door een veelheid van actoren zoals: belangengroepen, sociale partners, de lidstaten, de Europese Commissie, diverse Comités, de Raad, het Europees Parlement.

Een uitgebreid overzicht aan mogelijke denksporen om het sociale proces op Europees niveau verder te ondersteunen, wordt gegeven door Marlier e.a. (2007). Wellicht mede geïnspireerd door dit werk, stelt de Commissie in haar Communicatie van 2008 (cf. supra) over de versterking van de OCM vier types van maatregelen voor:

- het versterken van het politieke engagement en de zichtbaarheid van het proces;
- het versterken van de interactie met andere EU-beleidsdomeinen;
- het versterken van de analytische instrumenten die het proces ondersteunen, met de bedoeling om te evolueren naar kwantitatieve *targets* en ondersteuning van *evidence-based* beleid;
- het versterken van de toe-eigening van het proces door de lidstaten via het versterken van de implementatie en het wederzijds leren.

Dit vormt wellicht een vrij volledige opsomming van mogelijke ontwikkelingspistes. We gaan kort in op dié maatregelen waar de indicatoren een rol kunnen spelen.

7. Het versterken van het politieke engagement en van de zichtbaarheid van de strategie

In haar Communicatie van 2008 vergelijkt de Commissie de OCM met de 'Groei en Werkgelegenheidsstrategie' en komt tot de vaststelling dat:

> "One of the strengths of the Growth and Jobs Strategy lies in the fact that it is based on a partnership approach and driven by a commonly agreed policy agenda. At the same time, its sophisticated methodological framework is supplemented by a combination of selected indicators and quantitative targets, which makes the policy scrutiny more effective, transparent and credible" (European Commisson, 2008).

Eerder stelde ook Mabbett (2005) in haar analyse van de 2003-2005 NAP's/Incl vast dat lidstaten hun beleidsmaatregelen niet presenteren in het kader van de indicatoren, maar meer in het kader van de gemeenschappelijke doelstellingen van de strategie, die zoals eerder al aangegeven, veeleer algemeen geformuleerd zijn

> "the objectives are not framed in terms of the indicators; thus in matching their policy proposals to the Nice agenda, states do not frame their policies in terms of the indicators" (Mabbett, 2005).

Het concretiseren van de gemeenschappelijke doelstellingen aan de hand van targets conform de groei- en werkgelegenheidsstrategie, is wellicht een van de meest wenselijke maatregelen om de effectiviteit van de OCM te bevorderen. Bij het vaststellen van deze targets zouden de gemeenschappelijke indicatoren en de aanverwante analytische instrumenten uiteraard een centrale rol moeten spelen:

> "The introduction of these quantified targets, supported by the commonly agreed indicators, based on robust analytical tools, will help Member States to sustain commitment and work more concretely towards the achievement of common objectives" (European Commission, 2008).

We gaan hier niet verder in op de wijze waarop deze *targets* kunnen worden bepaald. Wel merken we op dat wellicht niet alle lidstaten het maken van afspraken rond het gebruik van *targets* genegen zijn. Het invoeren van gezamenlijke afspraken op dit vlak is vandaag (nog altijd) niet evident.

7.1 **Het versterken van de analytische instrumenten**

Op dit vlak verwijst de Commissie (2008) naar het bevorderen van de statistische capaciteit en gegevensverzameling, evenals naar het ondersteunen van de betrokkenheid van de wetenschappelijke gemeenschap en het versterken van de banden met lopend onderzoek.

Op de eerste plaats kan hierbij worden gedacht aan de verdere ontwikkeling van gemeenschappelijke indicatoren. Zoals eerder (zie paragraaf 2) aangegeven, werd er tijdens de afgelopen jaren binnen de ISG een overeenkomst bereikt over een ruime set van indicatoren. Toch blijven er op de drie subdomeinen (sociale

inclusie, pensioenen, gezondheid en langetermijnzorg) min of meer belangrijke lacunes. Op het vlak van gezondheidsongelijkheden kan er binnen afzienbare tijd wellicht vooruitgang worden geboekt door de betere Europese harmonisatie van de gezondheidsenquêtes. De opvolging van de langetermijnzorg blijft een grote uitdaging. Op dit vlak bestaat momenteel nog heel weinig cijfermateriaal en er dienen zich niet onmiddellijk pistes aan voor indicatorontwikkeling op dit domein.

Een relatief nieuwe uitdaging vormt de opvolging van de nieuwe beleidsconcepten *flexicurity* en actieve inclusie. Om de vorderingen van deze strategieën op te volgen werden twee specifieke indicatorensets overeengekomen. Voor de opvolging van de strategie van *flexicurity* werd samengewerkt met de Indicatorensubgroep van het Tewerkstellingscomité. Beide indicatorensets steunen in eerste instantie op een subset van indicatoren die werd overgenomen uit de globale OCM indicatorenportfolio (en voor *flexicurity* ook op basis van de bestaande tewerkstellingsportfolio). Maar op beide vlakken bestaat de behoefte aan een aanvulling van meer specifieke, op de betreffende strategie toegespitste, indicatoren. Voor *flexicurity* gaat het daarbij om een indicator rond de socialezekerheidsdekking van flexibele tewerkstellingsvormen. Voor actieve inclusie kan het onder meer gaan om indicatoren rond de toegankelijkheid van diensten. Op het vlak van deze bijkomende indicatoren is verder ontwikkelingswerk vereist.

Deze strategieën en hun opvolging via indicatoren vormen potentieel een belangrijke aanvulling op de Lissabon-strategie en de sociale OCM. Zij kunnen immers beschouwd worden als een concretisering of operationalisering van de gemeenschappelijke doelstellingen. Bovendien worden daarbij indicatoren gehecht aan de verschillende onderdelen van beide strategieën; zekerheid en flexibiliteit voor *flexicurity*; toegang tot werk, minimale middelen en toegang tot een adequate dienstverlening voor actieve inclusie. In zekere zin kan in het kader van de opvolging van *flexicurity* en actieve inclusie voor een deel tegemoet worden gekomen aan de behoefte die in vorig punt werd weergegeven betreffende de link tussen indicatoren en doelstellingen.

In het kader van het ISG-rapport over kinderarmoede en kinderwelzijn (2008) werd voor het eerst een stap verder gezet in het gebruik van de indicatoren voor het beoordelen van de performantie van de lidstaten op een aantal belangrijke aspecten voor kinderarmoede. Met een score gaande van +++ tot --- werden de lidstaten hier beoordeeld op de aspecten: kinderarmoederisicopercentage, percentage kinderen dat leeft in een huishouden zonder betaald werk, het percentage kinderen dat leeft in een huishouden dat geconfronteerd wordt met een armoederisico ondanks het feit dat minstens een van de ouders werkt en de impact van sociale transfers op het kinderarmoedepercentage. Met deze analyse wordt de puur beschrijvende benadering verlaten voor een meer evaluatieve benadering van de lidstaten en wordt ook meer de weg opgegaan van een, voorzichtige, *benchmarking*: welke landen scoren op welke/alle aspecten goed? Deze werkwijze werd overgenomen in de technische annex bij het Gemeenschappelijk Rapport van 2009.

Het is duidelijk dat deze benadering een stap voorwaarts betekent in het identificeren van goede praktijken. Bovendien brengt dergelijke, op de indicatoren

gebaseerde analyse, de meer fundamentele beleidsopties op de voorgrond. Deze benadering opent ook perspectieven voor het aspect 'wederzijds leren'. Een verdere vooruitgang zou erin kunnen bestaan dat de resultaten van een *benchmarking* rond een bepaald thema, als insteek worden gebruikt voor een *peer review*. Een uitwisseling van ervaringen rond belangrijke beleidsopties, gebaseerd op een evaluatie van de performantie van de lidstaten via de indicatoren, zou de *peer reviews* minder vrijblijvend maken en een belangrijke realisatie betekenen van het opzet van de OCM. Ook al worden de eerste pogingen om tot meer evaluatieve analyses te komen door sommige lidstaten aandachtig opgevolgd en is de bewegingsruimte niet onbeperkt, toch is het belangrijk voor de OCM om dit verder uit te diepen.

> De resultaten van een benchmarking rond een bepaald thema zouden als insteek kunnen worden gebruikt voor een peer review.

De huidige financieel-economische crisis vormt ook op het vlak van monitoring een nieuwe uitdaging. De Indicatorensubgroep van het Sociaal Beschermingscomité kreeg eind 2008 van het SPC de vraag om een monitoring van de sociale gevolgen van de crisis op te starten. Dit stelde een probleem aangezien de bestaande indicatoren alle in een min of meer aanzienlijke mate achterna hinken op de actualiteit. De 'tijdigheid' van de indicatoren is trouwens van bij de aanvang voorwerp van bezorgdheid geweest, zeker voor de beleidsmakers. Alhoewel de EU-SILC ook op dit vlak een verbetering betekende ten opzichte van de voorganger, blijft er een kloof van twee jaar tussen het moment van publicatie van de resultaten en de periode waarop de gegevens betrekking hebben.[6] De indicatoren die op de Arbeidskrachtenenquête gebaseerd zijn, hebben betrekking op het voorbije kalenderjaar. Op dit vlak heeft de sociale monitoring een duidelijke achterstand op de economische monitoring, waarvoor diverse conjuncturele kortetermijndenken- indicatoren beschikbaar zijn. In eerste instantie werd aan de lidstaten gevraagd om een inventarisatie te maken van de gegevens die bruikbaar zijn voor een sociale monitoring van de crisis. Het resultaat daarvan is uiteraard verschillend voor de verschillende lidstaten, maar stelde de Commissie toch al in staat om een inschatting te maken. Het is echter duidelijk dat er voor de monitoring van kortetermijnevoluties bijkomende ontwikkelingen nodig zijn.

Een laatste piste die ik wil aanstippen, betreft de ontwikkeling van monitoringinstrumenten die verder gaan dan 'gewone' indicatoren. Het gaat daarbij in eerste instantie om simulatiemodellen. Nu al bevat de portfolio indicatoren die niet rechtstreeks op basisgegevens worden berekend, maar het resultaat zijn van een zekere modellering. Dit is het geval voor de theoretische vervangingsratio van de pensioenen.[7] In het kader van de OCM werden al eerste aanzetten gegeven om na te gaan wat de mogelijkheden zijn voor het gebruik van microsimulatiemodellen. Dergelijke instrumenten zouden bijvoorbeeld van groot nut kunnen zijn in de productie van bijkomende cijfers in het kader van de pensioenen, maar zouden

ook van belang zijn om de sociale gevolgen van maatregelen op andere beleidsdomeinen in te schatten (*social impact measurement*). Momenteel bevindt deze piste zich nog in een verkennende fase. Een moeilijkheid is hier dat veel lidstaten nog geen of weinig ervaring hebben met dit instrument. Het is echter een piste die in de toekomst zeker verder moet ontwikkeld worden. Het Europees microsimulatieproject EUROMOD kan op dit vlak zeker een nuttige bijdrage leveren.

8. Tot slot

In 2005 kon op basis van een evaluatie van het NAP/Incl 2003-2005 geconcludeerd worden dat de hoge verwachtingen zowel in België als in de meeste andere EU-lidstaten, niet zijn ingelost (Van Dam, 2005). Nu, vier jaar later stellen we vast dat de algemene toestand niet is verbeterd, maar dat wel merkbare vooruitgang is geboekt op het vlak van de *impact* van de indicatoren; althans op het niveau van de Belgische beleidsvoering. De effectiviteit op het terrein en op het vlak van de uitbouw van een Europees sociaal model blijft afwezig of onduidelijk.

De effectiviteit van de strategie hangt vanzelfsprekend niet enkel af van de indicatoren of van de OCM als geheel. De plaats en het relatieve belang van de sociale component van de strategie in verhouding tot de groei en werkgelegenheidsstrategie is evenzeer, zoniet meer, van belang. In dat opzicht lijkt een integratie, in een of andere vorm, met specifieke sociale richtlijnen en eventueel met *targets*, van groot belang voor de impact van de strategie.

Los daarvan blijft de rol van de indicatoren voor de verdere ontwikkeling van de OCM cruciaal. In een context van soms sterk uiteenlopende politieke oriëntaties tussen de lidstaten vormt de opvolging van de feitelijke situatie op basis van de indicatoren een zekere '*common ground*'. Het lijkt er echter op dat in de huidige omstandigheden ook op dit vlak slechts via kleine stappen vooruitgang kan worden geboekt.

Bijlage

Tabel 1 – evolutie op enkele overkoepelende indicatoren sociale bescherming en sociale inclusie.

	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Armoederisicopercentage					
EU25	16	16	16	16	
België	14	15	15	15	
Duitsland		12(p)	13	15	
Frankrijk	13	13	13	13	
Nederland		11	10	10	

	2004	2005	2006	2007	2008
Verankerd armoederisicopercentage					
EU25			16	14	
België			14	14	
Duitsland			15	14(p)	
Frankrijk			13	13	
Nederland			10	9	
Percentage werkende met armoederisico					
EU25		7	7	7	
België	3	3	4	3	
Duitsland		4	4	6(p)	
Frankrijk	4	5	5	5	
Nederland		6	4	4	
Percentage huishoudens zonder werk (18-59)/(0-17)					
EU25	10,2/9,9	10,1/9,7	9,7/9,7	9,3/9,2	
België	13,8/13,0	13,7/12,8	13,6/12,7	12,3/12,0	12,1/11,3
Duitsland	11,1/11,4	11,0/11,0 (p)	10,5/10,6	9,5/9,6	
Frankrijk	10,1/8,8	10,3/8,8	10,5/9,3	10,0/8,7	
Nederland	7,9/7,1	7,9/6,7	7,4/6,4	6,5/5,9	
Werkzaamheidsgraad oudere werknemers					
EU25	41,0	42,6	43,7	44,9	45,7
België	30,0	31,8	32,0	34,4	34,5
Duitsland	41,8	45,4(p)	48,4	51,5	53,8
Frankrijk	37,6	38,7	38,1	38,3	38,3
Nederland	45,2	46,1	47,7	50,9	53,0
Armoederisico van ouderen (65+)					
EU25	18	19	19	19	
België	21	21	23	23	
Duitsland		14	13	17	
Frankrijk	15	16	16	13	
Nederland		5	6	10	

1% personen dat leeft in een huishouden waarin één van de leden doktersbezoek heeft moeten uitstellen omwille van financiële redenen.
(p): provisional.

Bron: Eurostat.

NOTEN

1. Volgende set van methodologische criteria wordt gehanteerd bij de selectie van indicatoren:
   – een indicator moet de essentie van het probleem vatten en een duidelijke en geaccepteerde normatieve interpretatie hebben.

– een indicator moet robuust en statistisch gevalideerd zijn.
– een indicator moet voldoende internationaal vergelijkbaar zijn, voor zover mogelijk door het gebruik van internationaal toegepaste definities en normen voor dataverzameling.
– een indicator moet gebaseerd zijn op beschikbare gegevens, tijdig zijn en desgevallend herziening toelaten.
– een indicator moet gevoelig zijn voor beleidsinterventies, maar niet voor manipulatie.

2. Voor 2008 bedragen de cijfers resp. 45,7% (EU25) en 34,5% (België).
3. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er op basis van EU-SILC nog maar voor 4 jaar cijfers beschikbaar zijn, wat het moeilijk maakt om trends te onderscheiden van toevallige schommelingen.
4. Waarbij een ongenuanceerd en partieel gebruik van de indicatoren soms onrecht doet aan de complexiteit van de onderliggende problematiek van de voor sommige groepen moeilijke toegang tot de arbeidsmarkt.
5. Hierbij kan opgemerkt worden dat de betrokkenheid van verschillende bevoegdheidsniveaus het opstellen van een geïntegreerde strategie met ingebedde targets op sommige vlakken kan bemoeilijken. In dit opzicht lijkt de intern Belgische situatie in sommige opzichten op de situatie in de EU als geheel.
6. Vanaf 2009 wordt getracht om de publicatie van de resultaten een aantal maanden te vervroegen.
7. Een vervangingsratio geeft de verhouding weer van de uitkering ten opzichte van het vroeger verdiende loon.

HOOFDSTUK 9

Naar Europese normen inzake minimuminkomensbescherming: obstakels en uitdagingen

Ive Marx en Natascha Van Mechelen

1. Inleiding

Het initieel scepticisme over de potentiële impact van het OCM-proces (Open Coördinatiemethode) inzake sociale uitsluiting en armoede is, bij een globaal gebrek aan tastbare resultaten, geëvolueerd naar enige mate van desillusie en frustratie. Het is dus niet echt verrassend dat er terug stemmen opgaan voor een meer interventionistische aanpak op Europees niveau. Daarbij wordt toenemend verwezen naar een Aanbeveling van de Raad uit 1992 (92/441/EEG) waarin het fundamentele recht van personen op voldoende inkomsten en bijstand om een menswaardig bestaan te kunnen leiden, wordt erkend. In die Aanbeveling staat ook dat gemeenschappelijke beginselen dienen omschreven te worden voor het verwezenlijken van dat recht. In dit kader wordt de vraag naar wat we (kunnen) weten over minimuminkomensbescherming weer bijzonder relevant. Daarover gaat deze bijdrage.

We schetsen vooreerst de relevantie van de vraag en we doen dat binnen de context van het huidige Europese beleidsdiscours en haar wetenschappelijke relevantie – beide zijn immers onlosmakelijk verbonden. Vervolgens maken we duidelijk dat we nog heel weinig systematisch weten over niveaus van minimuminkomensbescherming binnen Europa. We tonen aan dat er problemen zijn met alle beschikbare indicatoren en dat geen enkele indicator zelfs maar een bevredigende benadering biedt van wat we nodig hebben. Zo hebben de indicatoren maar een beperkte kracht als het aankomt op het verklaren van armoede-uitkomsten. Daarmee is ook gezegd dat de meting van minimuminkomensbescherming inherent moeilijk is en alleen maar moeilijker wordt gezien de beleidsverschuivingen. Het vastleggen van een Europees kader zal dus niet eenvoudig zijn. Toch willen we een aantal vrij concrete suggesties formuleren om tot betere beleidsindicatoren te komen, die een functie kunnen vervullen in een Europees stelsel van minimumstandaarden.

2. De beleidscontext

Waarom zijn accurate indicatoren van minimuminkomensbescherming relevant vanuit beleidsoogpunt? Een eerste reden is dat zonder hen het OCM-proces inzake sociale uitsluiting niet kan functioneren als een proces van cumulatief 'beleidsleren'.

Aangezien nooit concrete doelstellingen werden geformuleerd, bestond er altijd al een stevige dosis scepticisme over de mogelijke impact van de OCM-sociale inclusie. Na enkele jaren van systematisch rapporteren lijkt dit scepticisme gefundeerd, in die zin dat weinig landen substantiële vooruitgang kunnen voorleggen, althans gemeten via sociale indicatoren. Daarvoor zijn er allicht tal van redenen, maar één belangrijke reden is dat de OCM-sociale inclusie zoals deze nu functioneert weinig inzichten genereert over de band tussen het gevoerde beleid en de waargenomen uitkomsten. Er wordt gerapporteerd over het gevoerde beleid en over uitkomsten. Maar er is doorgaans weinig te vinden over het verband tussen beide. Die analytische link ontbreekt niet alleen in de nationale strategische rapporten, maar ook in de commissierapporten.

> De OCM-sociale inclusie biedt, zoals hij nu functioneert, weinig inzichten over de band tussen gevoerd beleid en waargenomen uitkomsten.

Dit hiaat heeft allerlei oorzaken, maar fundamenteel is de inherente moeilijkheid om de relatie tussen beleidsdaden en beleidsuitkomsten te modelleren. We hebben gewoonweg geen goede beleidsvariabelen daartoe. Over de 'outputzijde' weten we wel relatief veel. Het statistisch instrumentarium (nu EU-SILC, voorheen ECHP) heeft zijn tekortkomingen, maar wat uitkomsten betreft, beschikken we nu tenminste over relatief valide en consistent gemeten cijfers. Over de inputzijde, over het beleid dus, bestaat heel veel beschrijvende literatuur, maar voor een modellering van kwantitatieve uitkomsten zijn valide kwantitatieve indicatoren die adequaat vatten wat er aan de beleidszijde gebeurt, onmisbaar. Die hebben we nog niet. Dat is dus van meer dan academisch belang: ze zijn essentieel opdat de OCM-sociale inclusie daadwerkelijk kan functioneren.

Daarenboven is recent binnen de Europese context een stroming ontstaan die aan het vraagstuk een nog pertinentere en actuelere relevantie geeft.

Wegens de groeiende frustratie om de geringe impact van de OCM gaan er stemmen op ten voordele van een meer interventionistische aanpak op Europees niveau. Daarbij wordt toenemend verwezen naar een Aanbeveling van de Raad uit 1992 (92/441/EEG) waarin het fundamentele recht van personen op voldoende inkomsten en bijstand om een menswaardig bestaan te kunnen leiden, wordt erkend. In die aanbeveling staat ook dat gemeenschappelijke beginselen moeten worden omschreven voor het verwezenlijken van dat recht.

Nemen we als voorbeeld de recente Aanbeveling van de Commissie van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van de personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten. Daarin staat dat

> "de Aanbeveling van de Raad 92/441/EEG van 24 juni 1992 inzake de gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming een referentie-instrument blijft voor het beleid van de Gemeenschap op het gebied van armoede en sociale exclusie en niets van haar relevantie heeft verloren, hoewel nog meer moet worden gedaan om haar volledig ten uitvoer te brengen".

In een Ontwerpresolutie van het Europees Parlement over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten (2008/2335(INI)) wordt dit punt hernomen en versterkt. Daarin verklaart het Europees Parlement het eens te zijn met de Raad dat de tenuitvoerlegging van Aanbeveling 92/441/EEG met betrekking tot minimuminkomsten en sociale overdrachten moet worden verbeterd. Daarnaast wordt bijgetreden dat de sociale bijstand voldoende moet zijn om mensen uit de armoede te halen en dat het gebruik van uitkeringen moet worden verbeterd. Het Europees Parlement

> "verzoekt de Commissie en de lidstaten het recht op een minimuminkomen te garanderen ongeacht de kansen die mensen hebben op arbeidsmarktparticipatie".

De prominente vermeldingen van de bewuste 1992-Aanbeveling in recente documenten van de Commissie én van het Parlement zijn allicht niet vreemd aan de reacties van verschillende organisaties in het kader van de consultatie over de eerder vernoemde Commissie Aanbeveling over actieve inclusie. In de repliek van EAPN (European Anti Poverty Network) staat als eerste aanbeveling:

> "De EU moet verderbouwen op de 1992-Aanbeveling van de Raad en dient standaarden inzake minimuminkomensbescherming te ontwikkelen en te implementeren".

De 1992-Aanbeveling lijkt dus weer een prominente plaats te krijgen in het huidige Europese debat. In deze mogelijke, zij het nog erg tentatieve, beweging naar een daadwerkelijke implementatie van de 1992-Richtlijn, wordt de vraag naar wat we vandaag weten over minimuminkomensbescherming natuurlijk bijzonder relevant.

Verder is de vraag ook van belang in verband met een aantal controversen in de wetenschappelijke literatuur. We hebben de gebrekkige verklaringskracht van modellen die armoede-uitkomsten trachten te verklaren, al aangeraakt. Daarnaast is er al jarenlang een debat gaande over de kwestie of socialebeschermingssystemen convergeren, met daarbij de vraag of er een convergentie naar beneden is onder invloed van intensifiërende economische integratie, binnen de EU en in de bredere mondiale context (Caminada e.a. 2009; Pestieau, 2006). Ook op deze vraag is er nog geen duidelijk antwoord door een gebrek aan indicatoren die een voldoende directe reflectie zijn van de daadwerkelijke beschermingsniveaus. De indicatoren waarmee wordt gewerkt, zoals sociale-uitgavenniveaus of vervangingsratio's in diverse socialezekerheidsstelsels, vertonen tal van tekortkomingen die we nog zullen aantonen.

3. De bestaande variatie in minimuminkomensbescherming

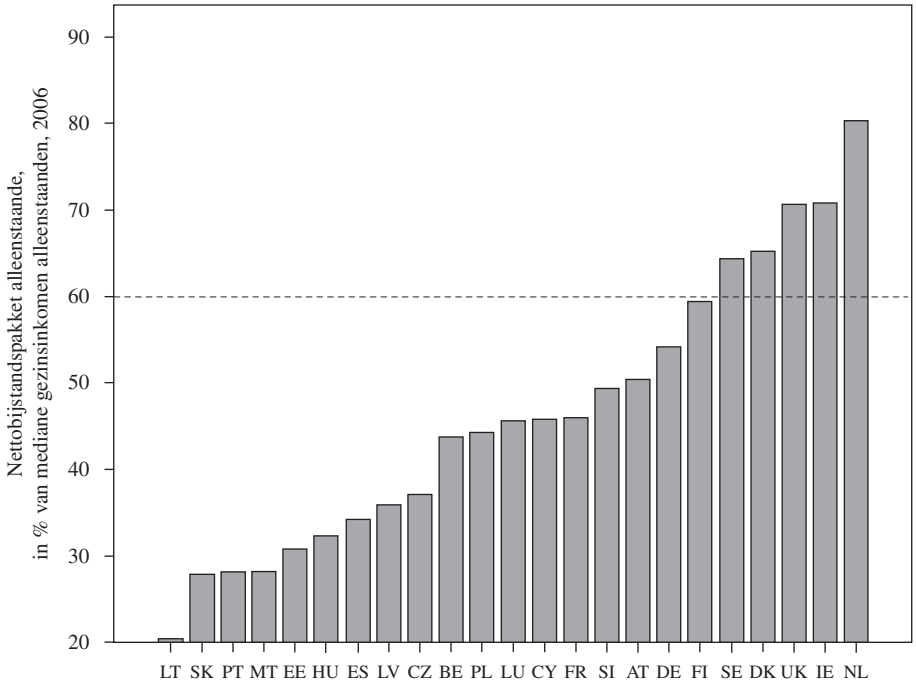
Ondanks de OCM en het convergentiedenken, verschillen Europese landen nog zeer sterk in de minimuminkomensbescherming die ze bieden. Dit is niet louter het gevolg van de recente uitbreidingen van de Europese Unie; ook de zogenaamde oude lidstaten wijken onderling (sterk) af in de aard en de generositeit van de bodembescherming (Cantillon et al. 2008). Er zijn substantiële verschillen, zoals in de voornaamste criteria op basis waarvan het uitkeringsrecht wordt verworven (burgerschap, socialezekerheidsbijdragen of behoefte), in de voorwaarden die aan dit recht gekoppeld worden (met name inzake werk) en in de hoogte van de minimumuitkeringen, zoals voor ouderen, voor arbeidsongeschikten op actieve leeftijd, voor arbeidsgeschikten op actieve leeftijd (Eardley e.a. 1996; Nelson 2008; OECD 2007 & 2009).

Deze verschillen houden stand ondanks de convergentie van een aantal belangrijke beleidsopties. We zien overal dezelfde tendens naar meer selectiviteit en dezelfde focus op werk. Maar de manier waarop de nieuwe beleidsparadigma's daadwerkelijk vorm krijgen, verschilt van land tot land. Beleidswijzigingen lijken een grote mate van padafhankelijkheid te vertonen. Over de toenemende aandacht voor de inschakeling van uitkeringstrekkers in de arbeidsmarkt, wordt aangenomen dat in de liberale welvaartsstaten de klemtoon eerder ligt op de verantwoordelijkheid van het individu en vooral negatieve prikkels (sancties) worden gehanteerd om uitkeringsgerechtigden aan het werk te krijgen; in de universele welvaartsstaten zou vooral een beleid worden gevoerd dat stoelt op positieve prikkels, zoals een gevarieerd aanbod aan opleidings- en tewerkstellingsmaatregelen (Barbier & Ludwig-Mayerhofer 2004; Torfing 1999).

> Overal in Europa is er de tendens naar een grote focus op werk.

Op het vlak van de ontwikkeling van universele bijstandsstelsels zien we een gelijkaardige beweging. De gedachte dat elke welvaartsstaat, die naam waardig, over een universeel sociaal vangnet moet beschikken, met middelgetoetste uitkeringen voor iedereen onder een bepaalde inkomensgrens, geraakte in de loop van de jaren 1990 steeds meer verspreid. In alle Zuid-Europese landen (met uitzondering van Griekenland) werden, mede onder impuls van het Europese sociale beleid, pilootprojecten opgestart die tot doel hadden een niet-categoriaal bijstandsstelsel in te voeren (Ferrera 2005). In Portugal en in de meeste Spaanse regio's is het recht op minimuminkomensbescherming voor iedereen intussen een feit. In Italië liepen de experimenten spaak op het veto van de regering Berlusconi. Ook in de Centraal- en Oost-Europese landen werden de bijstandsstelsels gevoelig uitgebreid, vooral op aansturen van internationale organisaties zoals de Wereldbank, het Internationaal Muntfonds (IMF) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en

Ontwikkeling (OESO) (Van Mechelen & De Maesschalck, 2009). Ondanks deze gemeenschappelijke trend naar een algemeen vangnet, blijven de verschillen in de concrete vormgeving en uitvoeringspraktijk tussen de Europese landen groot. In sommige landen gelden strenge leeftijds- en/of verblijfsvoorwaarden, in andere niet. In de meeste landen bestaat er een subjectief recht op financiële bijstand; in sommige Zuid- en Oost-Europese landen zou het recht en de hoogte van de uitkeringen nog steeds sterk afhankelijk zijn van lokale omstandigheden.

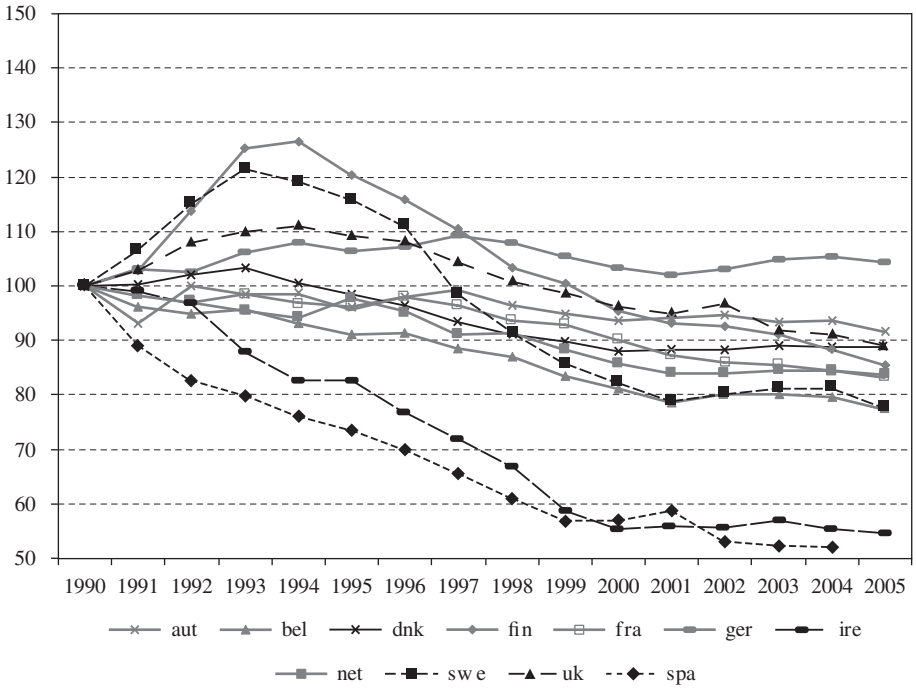


Bron: Eurostat.

Figuur 1 – Nettobijstandsinkomen voor alleenstaande (actieve leeftijd) in % van mediane inkomen van een alleenstaande, 2006.

Ook het niveau van de middelgetoetste uitkeringen in de Europese landen varieert sterk. Figuur 1 toont de internationale variatie in de hoogte van de middelgetoetste uitkeringen voor arbeidsgeschikte personen op actieve leeftijd. Het netto beschikbare inkomen[1] voor een alleenstaande varieert – na correctie voor koopkrachtverschillen – van minder dan € 150 per maand in Estland, Letland, Litouwen en Slovakije tot meer dan € 1.000 per maand in Nederland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk. In de meerderheid van de landen liggen de bijstandsuitkeringen voor alleenstaanden onder de armoedelijn, dit wil zeggen dat ze minder dan 60% van het mediane inkomen voor een alleenstaande bedragen. Uitzonderingen hierop

zijn Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken en Zweden. In de Oost-Europese en Zuid-Europese landen bedraagt het uitkeringspakket doorgaans zelfs minder dan 40% van het mediane inkomen. Alleen in Polen, Slovenië en Cyprus zijn de uitkeringen wat hoger. Ze lopen op van 40% tot 50% van het mediane inkomen, net zoals in België, Frankrijk en Luxemburg.



Bron: Nelson, 2007 & 2008.

Figuur 2 – Evolutie bijstandsinkomen alleenstaande op actieve leeftijd, gestandaardiseerd voor loonontwikkeling, 1990-2005 (1990 = 100).

Dat er weinig convergentie is qua niveau van minimuminkomensbescherming blijkt nog duidelijker uit de evolutie van de minimumuitkeringen sinds de jaren 1990 (zie figuur 2). Over het algemeen stellen we vast dat, ondanks een stijging van 1% tot 10% in reële termen, de evolutie van middelgetoetste uitkeringen in de periode 1990-2005 achterbleef bij de ontwikkeling van de gemiddelde lonen. Dit geldt niet alleen voor de middelgetoetste uitkeringen, maar ook voor de bijdragegebonden vervangingsinkomens (Cantillon e.a. 2004; Van Mechelen e.a. 2007). De grootste welvaartserosie deed zich niet alleen voor in landen waar het beschermingsniveau initieel zeer hoog was (zoals Zweden en Nederland), maar ook in landen met traditioneel zeer lage bijstandsuitkeringen (zoals Spanje). De stabielste bijstandsuitkeringen in verhouding tot de gemiddelde lonen vinden we

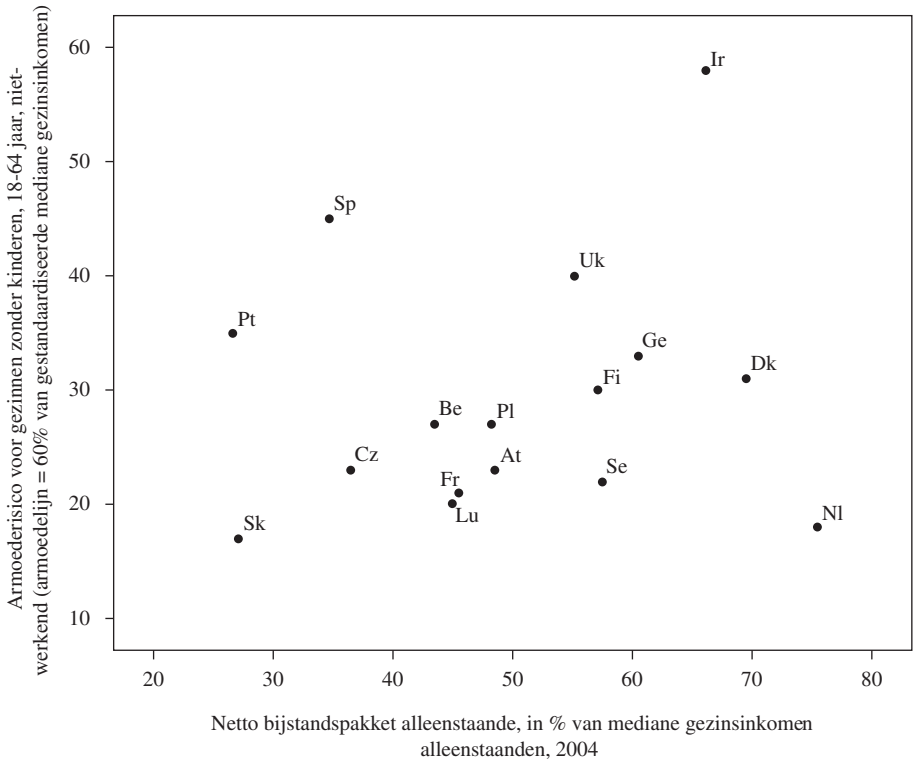
terug in landen met bijstandsuitkeringen die traditioneel net iets boven het gemiddelde liggen zoals in Duitsland en Oostenrijk. Deze ontwikkelingen wijzen niet onmiddellijk in de richting van convergentie. Integendeel, afgaande op de evolutie van de variatiecoëfficiënt (dit is de verhouding tussen de standaardafwijking en het gemiddelde), lijkt de internationale variatie in de koopkracht van bijstandsgerechtigden tussen 1990 en 2005 eerder te zijn toegenomen dan afgenomen.[2]

> De evolutie van middelgetoestste uitkeringen bleef in de periode 1990-2005 achter op de ontwikkeling van de gemiddelde lonen.

4. De link tussen minimuminkomensbescherming en armoede

Een belangrijke reden voor de blijvende verschillen tussen Europese welvaartsstaten is ongetwijfeld het gebrek aan empirisch bewijs over welke beleidsoptie – welk systeem van inkomensbescherming – de meeste vruchten afwerpt op het vlak van armoedebestrijding of arbeidsmarktparticipatie. Wat we wel weten, is dat er een duidelijk verband bestaat tussen het niveau van sociale uitgaven en de omvang van de armoede: hoe hoger de socialeoverheidsuitgaven, hoe lager de relatieve armoede (Nolan & Marx, 2009). Deze vaststelling is niet onbelangrijk omdat ze aangeeft dat vooral omvangrijke welvaartsstaten in staat zijn om de armoede effectief te bestrijden. Maar tegelijk blijft deze vaststelling zeer onbevredigend, omdat ze weinig leert over hoe de welvaartsstaat best wordt georganiseerd.

Het is zeer merkwaardig dat de indicatoren die focussen op systeemkenmerken (zoals vervangingsratio's en generositeitsindicatoren) nauwelijks meer vertellen over hoe armoede effectief bestreden kan worden, dan wanneer we simpelweg het niveau van de sociale uitgaven bekijken. Dergelijke indicatoren die het gevoerde beleid in kaart brengen, blijken nauwelijks verbonden met feitelijke beleidsuitkomsten. Figuur 3 toont de relatie tussen de relatieve hoogte van het nettobijstandsinkomen voor alleenstaanden en het armoederisico voor werkloze gezinnen zonder kinderen. Tegen alle verwachting in blijkt een genereus vangnet (met uitkeringen hoger dan 60% van het mediane inkomen) geen garantie te zijn voor lage armoederisico's. Een aantal landen, met name de Angelsaksische, combineren relatief hoge bijstandsuitkeringen met hoge armoedecijfers. Anderzijds zijn er landen, bijvoorbeeld Frankrijk, waar het armoederisico eerder laag is ondanks het feit dat de middelgetoetste uitkeringen er niet uitgesproken genereus zijn. Andere studies hebben aangetoond dat de generositeit van de bodembescherming ook weinig samenhang vertoont met de grootte van de armoedekloof, dit is de relatieve afstand tussen het mediane inkomen van gezinnen met een inkomen onder de armoedelijn en de armoedelijn zelf (Cantillon e.a. 2008).



Bron: Eurostat.

Figuur 3 – Relatie tussen hoogte van bijstandsinkomen en armoederisico, 2006.

Het gebrek aan een eenduidig verband tussen generositeits- en uitkomstindicatoren duidt op minstens twee zaken. In de eerste plaats wijst het op een aantal onvolkomenheden eigen aan generositeitsindicatoren. De gebreken van deze indicatoren lichten we in een volgende paragraaf toe. In wat nu volgt gaan we vooral in op de randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan opdat een relatief genereus vangnet kan leiden tot relatief lage armoedecijfers. Het gebrek aan een verband geeft immers ook aan dat de weg naar een adequaat systeem van minimuminkomensbescherming veel complexer is dan simpelweg de invoering van een sociaal vangnet met adequate uitkeringen. Zo moeten de toegankelijkheidsvoorwaarden, de administratieve processen en de uitvoeringspraktijk kunnen garanderen dat alle armen ook effectief een uitkering krijgen. Bovendien veronderstelt een duurzaam hulpverleningsproces niet alleen het verstrekken van uitkeringen, maar ook een kwaliteitsvolle begeleiding bij eventuele huisvestingsproblemen, schulden of psychosociale problemen.

Een cruciale factor in de band tussen de doelmatigheid van de bijstandsverlening en de uiteindelijke omvang van de armoede is ook de effectiviteit en generositeit van de sociale zekerheid. Landen zoals Ierland en het Verenigd Koninkrijk

illustreren de beperkingen van middelgetoetste of selectieve systemen treffend. Deze Angelsaksische landen combineren, zoals eerder gesteld, relatief hoge armoedecijfers met omvangrijke bijstandstelsels die tamelijk genereuze uitkeringen verstrekken en die bovendien, volgens verscheidene studies, niet slecht scoren op het vlak van armoedereductie en het wegwerken van inkomensongelijkheid (Behrendt 2002; Immervoll e.a. 2005; Kraus 2004; Nelson 2004). Het falen van het Angelsaksische sociale model lijkt niet zozeer een gevolg te zijn van de ineffectiviteit van de bijstandsverlening, maar van het falen van de sociale zekerheid, dus van de ineffectiviteit van de sociale verzekering van risico's zoals werkloosheid, ziekte, invaliditeit en ouderdom. Omgekeerd lijkt de situatie in Frankrijk aan te tonen dat tekortkomingen in bijstandssystemen niet noodzakelijk ernstige sociale gevolgen hebben op voorwaarde dat de andere pijlers van het beschermingssysteem goed functioneren. Het armoederisico is er beperkt, ondanks het feit dat de bijstandsuitkeringen er zeer laag liggen. Studies tonen aan dat in Frankrijk niet de bijstandspijler maar wel de sociale zekerheid erg effectief is in het terugdringen van armoede (Sainsbury & Morissens 2002).

De verhouding tussen de traditionele pijlers van de minimuminkomensbescherming (de sociale zekerheid en de bijstand) stelt zich nog op een andere manier. Vanwege het risico op financiële vallen, is de hoogte van middelgetoetste uitkeringen onlosmakelijk verbonden met de hoogte van de vervangingsuitkeringen en de hoogte van de laagste lonen. Empirisch onderzoek wijst inderdaad uit dat de internationale variatie in de generositeit van de bijstandsuitkeringen voor werklozen, sterk samenhangt met de variatie in de generositeit van de werkloosheidsverzekering (Van Mechelen, te verschijnen). Toch merken we dat in een aantal landen het hoge beschermingsniveau voor arbeidsgeschikte actieven geen belemmering vormt voor het realiseren van bijzonder hoge werkzaamheidsgraden; een voorbeeld hiervan is Denemarken. Algemeen wordt aangenomen dat de combinatie van genereuze inkomensbescherming en een goed functionerende arbeidsmarkt in dergelijke landen mogelijk wordt gemaakt door de werkwilligheidsvereisten waaraan uitkeringsgerechtigden moeten voldoen. Het beleid zou er minder focussen op de kloof tussen bijstandsuitkeringen, socialezekerheidsuitkeringen en lonen, maar veeleer op een snelle inschakeling van uitkeringstrekkers in opleidings- en tewerkstellingsmaatregelen.

Dit alles suggereert dat een effectief armoedebestrijdingsbeleid niet alleen afhankelijk is van de aanwezigheid van een effectief en genereus systeem van middelgetoetste uitkeringen, maar ook van de mate waarin dit systeem geflankeerd wordt door een effectieve sociale zekerheid en een aangepaste werkgelegenheidsstrategie. Een van de uitdagingen voor de wetenschap bestaat erin om indicatoren te ontwikkelen die beter dan de bestaande indicatoren de complexiteit van een effectief beschermingssysteem weten te vatten.

5. Het gebrek aan adequate beleidsindicatoren

Het niveau van de sociale uitgaven, in reële termen uitgedrukt als percentage van de welvaart, gold lange tijd als de maatstaf bij uitstek voor de 'generositeit' van de welvaartsstaat (Castles 2004). De reden daarvoor was overwegend pragmatisch: van sociale uitgaven, globaal of uitgesplitst naar tak of volgens een 'functionele' classificatie, zijn nu eenmaal al vrij lang relatief volledige en relatief vergelijkbare gegevens beschikbaar.

Het grote probleem met sociale-uitgavenniveaus is dat ze een resultante zijn van twee elementen: hoogte en volume. Sociale uitgaven kunnen hoog zijn omdat een beperkt deel van de bevolking een hoge uitkering krijgt (wat nog niet noodzakelijk wil zeggen dat die hoge uitkeringen ook daadwerkelijk gaan naar de meest behoeftigen), maar ze kunnen ook hoog zijn omdat veel mensen een relatief laag bedrag krijgen. Sociale-uitgavenniveaus zeggen dus weinig over 'generositeit' en nog minder over de adequaatheid of doelmatigheid van armoedebestrijding. Ze zeggen ook weinig over de 'beleidsintentie'. Over de toegangsvoorwaarden en hoogte van de uitkeringen hebben overheden in principe directe controle, over de factoren die maken dat mensen zich kwalificeren voor een uitkering (economische omstandigheden, sociodemografische verandering) is de controle in het beste geval indirect.

Dat het niveau van de sociale uitgaven in Europese landen globaal stabiel gebleven is, werd geïnterpreteerd als een bewijs dat de socialebeschermingssystemen bestand zijn tegen intensifiërende economische concurrentie en globalisering. Maar wat als de onderliggende noden zijn toegenomen – als de inkomens die mensen op de markt (kunnen) verwerven steeds ontoereikender zijn om uit de armoede te blijven? Wat indien uitkeringen meer toevloeien naar mensen die een uitkering niet nodig hebben om uit de armoede te blijven – wat, met andere woorden, wanneer het mattheüseffect verder is toegenomen? Wat als vooral het volume – het aantal uitkeringstrekkers – is gestegen, terwijl de doelmatigheid van de uitkeringen is gedaald?

> Het belang van de fiscaliteit als instrument van sociaal beleid is de voorbije decennia toegenomen.

Trends in sociale uitgaven vatten ook niet de rol die systemen naast de sociale zekerheid en bijstand, zoals minimumlonen of fiscaliteit, spelen in het voorzien van een minimale-inkomensbescherming. We zullen nog aanvoeren dat vooral het belang van de fiscaliteit als instrument van sociaal beleid gedurende de recente decennia is toegenomen. Om deze en om andere redenen – die we hier niet uitwerken – vormen sociale uitgaventrends, zelfs bij toepassing van geraffineerde reclassificatiesystemen of desaggretatietechnieken, geen goede indicator van minimale-inkomensbescherming.

Vervangingsratio's voor verschillende takken zijn een tweede veel gebruikte indicator van de sociale zekerheid. De OESO produceert al lang dergelijke tijdreeksen. Academische databases werden onder andere aangemaakt door Korpi en Palme aan het Zweedse SOFI (Social Citizenship Indicator Project (SCIP)), door Scruggs van de Universiteit van Connecticut (Comparative Welfare Entitlements database) en door Brady, Beckfield en Stephens (Comparative Welfare State database). Deze vervangingsratio's trachten uitkeringsgenerositeit binnen een welbepaald stelsel te vatten.

Eén belangrijk probleem is dat vervangingsratio's doorgaans uitgedrukt worden als een percentage van een referentieloon. Die noemer is op zichzelf problematisch om allerlei redenen; met de groei van deeltijdarbeid en tijdelijke tewerkstelling is het steeds moeilijker een consistente loonnoemer te genereren op basis van de beschikbare gegevens. Belangrijker is dat de evolutie van de lonen doorgaans geen gelijke tred heeft gehouden met de groei van de levensstandaard (en dus de relatieve armoedegrens). De levensstandaard is in de meeste landen sterker toegenomen door de proliferatie van het tweeverdienerschap dan door reële loongroei. Het feit dat uitkeringen de lonen volgen, zegt absoluut niets over de doelmatigheid van de uitkeringen in termen van minimuminkomensbescherming. Het feit dat loon en welvaartstrends zo sterk verschillen over landen (en veelal ook binnen landen) bemoeilijkt internationale vergelijkingen aanzienlijk.

Een tweede belangrijk probleem is dat vervangingsratio's, zoals binnen de werkloosheidsverzekering of arbeidsongeschiktheid, geen toegangscriteria vatten en evenmin op een inadequate manier uitdrukken hoe lang mensen van een uitkering kunnen blijven genieten. Er zijn sterke aanwijzingen dat precies op dit vlak beleidsmatig het meeste is gebeurd. Werkloosheidsuitkeringen zijn sterker afhankelijk gemaakt van zoekgedrag; denk aan de toename van het aantal schorsingen uit de werkloosheid in België.

Een derde belangrijk probleem is dat vervangingsratio's een enge stelselrationale hebben en veelal op puur individueel niveau worden berekend. Het niveau van inkomensbescherming dat iemand geniet, hangt echter zelden alleen af van één welbepaalde uitkering. Werkloosheidsuitkeringen kunnen gecombineerd worden met (verhoogde) kinderbijslagen en andere tegemoetkomingen. Daarnaast is er uiteraard het inkomen van de andere gezinsleden en de impact hiervan op de ontvangen uitkeringen en omgekeerd. Daar moet ook nog de rol van de fiscaliteit worden bijgeteld.

Als we het hebben over de minimuminkomensbescherming van de werkenden, dan wordt doorgaans de associatie gemaakt met de minimumlonen. Over de hoogte en evolutie van minimumlonen, in landen waar deze bestaan of op nationaal niveau worden onderhandeld, zijn vrij goede tijdreeksdata beschikbaar. De OESO heeft een omvangrijke database en Visser aan de UvA heeft er recent een nieuwe gecreëerd (Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts (ICTWSS)).

Het probleem met minimumlonen als indicator van minimuminkomensbescherming van werkenden is, weerom, meervoudig.

Ten eerste is het minimumloon in vele landen – zoals België – vooral een ijkpunt: het vormt de absolute ondergrens van de loonstructuur. Over de 'reële' minimumlonen (de loonschalen voor de jongste, minst opgeleide en minst ervaren werknemers) wordt onderhandeld op het niveau van de sector of het bedrijf. Deze lonen liggen meestal hoger dan het nationale minimumloon.

Ten tweede is er een heel beperkte overlapping tussen het werken voor een minimumloon, of een laag loon in het algemeen, en financiële armoede. Slechts een kleine minderheid van de mensen die voor een minimumloon werken, leeft ook in financiële armoede of komt zelfs maar in de buurt van de armoedegrens. Dat is omdat de meeste mensen met een laag loon in een gezin leven met meerdere inkomens; ze zijn zelden de belangrijkste kostwinner (Marx et al. 2009).

Ten derde is er het probleem dat (para)fiscaliteit een zeer belangrijk beleidsinstrument is geworden in het verzekeren van een behoorlijke levensstandaard voor werkenden. Sommige landen hebben selectieve parafiscale verlagingen doorgevoerd, in andere landen werden zogenaamde negatieve belastingkredieten voor werknemers of gezinnen met een laag inkomen ingevoerd. De impact van dergelijke maatregelen op de minimuminkomensbescherming van werknemers wordt niet gevat door tijdreeksen die in de regel enkel betrekking hebben op brutominimumlonen die abstractie maken van de gezinscontext (Marx & Verbist, 2008).

Bijstandssystemen zijn en blijven het belangrijkste vangnet in tal van landen. Vandaag bestaan er meerdere datasets die op basis van hypothetische gezinssituaties de internationale variatie in minimuminkomensbescherming in kaart pogen te brengen, zowel vanuit beleidshoek (European Commission, 2008; OECD, 2004) als vanuit academische hoek (Bradshaw, 2006; Nelson, 2007 & 2008). Hoewel dergelijke studies ons talrijke inzichten in internationale variatie en evolutie van minimuminkomensbescherming in Europa en daarbuiten hebben opgeleverd, vertonen ze alle een of meerdere zwakke punten.

Ten eerste, vatten de beschikbare indicatoren slechts die bedragen waarop mensen statutair recht hebben, terwijl er in vele gevallen discretionaire ruimte is voor toeslagen. Ze houden geen rekening met allerlei supplementen (zoals voor stook- of schoolkosten) of met voordelen in natura (bijvoorbeeld toegang tot voedselbanken of depots voor tweedehandskleding). In een aantal landen maken dergelijke supplementen nochtans een substantieel deel van het uitkeringspakket uit. Inkomenssurveys voor Duitsland hebben uitgewezen dat tot de Hartz-IV-hervormingen in 2005 de supplementen bovenop de standaarduitkering en de huisvestingstoelagen 15 tot 20% van het standaardbedrag bedroegen.

Ten tweede, bevatten de meeste ramingen een huisvestingstoelage die gebaseerd is op een zeer ruwe schatting van de huisvestingskost. Vele studies vertrekken, in navolging van de OESO, van een huisvestingskost die gelijk is aan 20% van het gemiddeld loon in een land. Deze assumptie leidt voor vele landen tot een gevoelige overschatting van de huisvestingskost voor lage inkomensgezinnen, zeker voor gezinnen zonder kinderen.

Ten derde, zou een meer realistische inschatting van de huisvestingskost niet alleen resulteren in een betere raming van de huisvestingstoelage, het zou ook toe-

laten om netto beschikbare inkomens na huisvestingskosten te berekenen. Het zou met andere woorden mogelijk worden om rekening te houden met de internationale verschillen in de huisvestingskost die bijstandsgerechtigden met hun toelage moeten bekostigen. Verscheidene studies hebben immers uitgewezen dat in sommige landen de hoogte van het uitkeringspakket voor en na huisvestingskosten bijzonder sterk verschilt (Bradshaw & Finch 2002; Kuivalainen 2003).

Een vierde punt waarop bestaande indicatorensets significant kunnen worden verbeterd, is de mate waarin ze oog hebben voor de regionale variatie van uitkeringen in sommige landen. In een aantal federale landen, zoals Spanje en Oostenrijk, bestaat geen nationaal bijstandsstelsel voor personen op actieve leeftijd. De uitkeringshoogte wordt er op het niveau van de regio's bepaald. Ook in de Scandinavische landen, waaronder Zweden, ontbreken meestal nationale uitkeringsbarema's. Daar worden de uitkeringen op lokaal niveau bepaald. De bestaande databanken ramen voor dergelijke landen ofwel de gemiddelde bijstandsuitkering, of geven een illustratieve waarde, veelal gebaseerd op de barema's van een of andere grootstad. Beide opties zeggen weinig over het minimale niveau van inkomensbescherming in deze landen. In de minder genereuze regio's en gemeenten liggen de uitkeringsstandaarden immers doorgaans een stuk lager dan gemiddeld en zeker een stuk lager dan in de hoofdstad. Empirische studies voor Noorwegen en België hebben aangetoond dat de hoogte van de uitkeringen en supplementen vaak positief samenhangt met de omvang van een gemeente (Ashworth e.a., 2002; Lien & Pettersen, 2004). Dit betekent dat vooral voor de Scandinavische landen de generositeit van het bijstandsstelsel vaak overschat wordt.

> De minimuminkomensbescherming in een land kan naargelang van de regio sterk variëren.

Een vijfde probleem met generositeitsindicatoren is dat zij gebaseerd zijn op de gesimuleerde uitkeringen voor een meestal beperkt aantal gezinstypes. Daardoor hebben zij onvoldoende oog voor de verschillen tussen gezinstypes. Bovendien wordt zo het beeld dat men schetst van een bijstandsstelsel erg afhankelijk van de gezinnen die worden bestudeerd. Zo hebben databestanden die focussen op gezinnen met kinderen de neiging om de generositeit van de Angelsaksische bijstandssystemen veel hoger in te schatten dan databestanden die focussen op gezinnen zonder kinderen. Dit vanwege de veelal relatief bescheiden uitkeringen voor gezinnen zonder kinderen, maar soms riante supplementaire uitkeringen voor kinderen. Nederland, daarentegen, scoort in rangschikkingen gebaseerd op kinderloze huishoudens doorgaans een stuk beter dan in die gebaseerd op grote gezinnen. Dit komt omdat de universele gezinsbijslagen er relatief laag liggen en het bijstandsstelsel er geen aparte toeslagen voorziet voor kinderen.

6. Van multi-instrumenteel beleid naar instrumentele beleidsindicatoren

Het meten van minimale-inkomensbescherming is vooral erg moeilijk geworden door beleidsveranderingen over de voorbije twee decennia. In vele landen vond er een paradigmatische verschuiving plaats van een compensatielogica naar een activeringslogica en zelfs naar een sociale-investeringslogica. Dat wil zeggen: de nadruk is verlegd van het adequaat passief compenseren van mensen die door een sociaal risico zijn getroffen naar het vermijden dat mensen getroffen worden door sociale risico's.

Daarmee heeft sociaal beleid ook een meer multi-instrumenteel karakter gekregen. Sociale uitkeringen binnen stelsels van sociale zekerheid en sociale bijstand blijven belangrijk, maar de rol van (para-)fiscaliteit als een instrument van sociaal beleid is toegenomen. In vele gevallen is het niveau van minimale-inkomensbescherming dat mensen in welbepaalde situaties genieten nu het resultaat van een complexe interactie tussen sociale zekerheid, sociale bijstand en fiscaliteit. Inkomenstransferts vanwege de overheid krijgen ook veel meer dan vroeger een dubbel karakter. Ze dienen nog altijd om (tijdelijk) consumptie te ondersteunen en om te voorkomen dat mensen in problematische levensomstandigheden terechtkomen. Maar inkomensbeleid is meer dan vroeger beleid geworden om het gedrag te sturen, waar ze vroeger functie waren van opgebouwde rechten of (veronderstelde) behoeftigheid. De voorwaardelijkheid van uitkeringen is met andere woorden toegenomen en ook dat bemoeilijkt een valide meting, temeer omdat vele elementen van voorwaardelijkheid in de uitvoeringspraktijk besloten liggen, veeleer dan in de regels.

Daarnaast, en dat is misschien een nog belangrijkere complicatie, lijkt er in vele landen een middelenverschuiving te hebben plaatsgehad, weg van passieve inkomenscompensatie naar beleidsinstrumenten met een sociale-investeringsrationale of een 'empowerment'-rationale: dat is, naar opleidingsprogramma's, trajectbegeleiding, tijdelijke gesubsidieerde of publieke tewerkstelling. Het doel van deze bestedingen is niet om een tijdelijke inkomenscompensatie te verschaffen, maar om mensen in staat te stellen om op langere termijn en duurzaam een voldoende inkomen te verwerven op de arbeidsmarkt. In dit opzicht zijn het bestedingen gericht op een duurzame inkomensbescherming, maar hun effectiviteit in dit opzicht laat zich niet gemakkelijk meten.

7. Besluit

Wanneer we naar minimuminkomensbescherming kijken door het enge venster van uitkeringsniveaus binnen welbepaalde stelsels dreigen we een onvolledig en vertekend beeld te krijgen van wat welvaartsstaten doen of trachten te doen om een minimale-inkomensbescherming te realiseren. In dit licht willen we pleiten

voor een nieuw en vooral uitgebreider type van indicatorenset. Databestanden die het beleid in zake minimuminkomensbescherming willen sturen, kunnen zich niet beperken tot een aantal vervangingsratio's en generositeitsindicatoren. Zij moeten idealiter het globale pakket aan maatregelen voor lage-inkomensgezinnen in kaart brengen. Ze dienen de interactie tussen sociale zekerheid, bijstand, fiscaliteit en flankerend beleid (begeleiding, opleiding, sanctionering) in het vizier te krijgen. Om tot dergelijke datasets te komen, is in de eerste plaats meer inzicht nodig in de wijze waarop het nieuwe streven naar integreren en activeren in de Europese landen daadwerkelijk vorm krijgt op het niveau van de beleidspraktijk. De bestaande kennis met betrekking tot de beleidsimplementatie van activeringsstrategieën en de padafhankelijkheid ter zake, is immers gebaseerd op waarnemingen in slechts een handvol Europese landen (vooral Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk). Brede empirische studies over de verwachtingen ten aanzien van bijstandsgezinnen in zake werk en integratie, de mate waarin de Europese landen hierbij begeleiding en opvolging voorzien en de implicaties voor het recht op bijstand, ontbreken vooralsnog. Meer inzicht is nodig in de mate waarin er, zoals vaak in de literatuur verondersteld (Bradshaw & Terum, 1997), een afruil bestaat tussen de generositeit van de uitkeringen en de strengheid waarmee de inkomenstest en werkwilligheidsvereisten worden toegepast. Cantillon (2009) suggereert dat de toegenomen investeringen van het beleid in het aan het werk krijgen van mensen en het verbeteren van onderwijskansen, ten koste gaan van diegenen die ondanks alle inspanningen van het beleid hun weg naar de school en de arbeidsmarkt niet vinden. Zo leiden deze investeringen tot een verzwakking van het herverdelend vermogen van de welvaartsstaat.

Dergelijke verbreding en verdieping van de bestaande indicatorenset impliceert tevens dat niet meer vertrokken kan worden van welbepaalde sociale stelsels, zoals de huidige indicatorenset dat doet, maar dat uitgegaan moet worden van welbepaalde sociale risico's. Om de verwevenheid van de vele beleidsdomeinen op het niveau van de gezinnen beter te vatten, is het zinvoller te vertrekken van socialerisicogroepen (eenoudergezinnen, laaggeschoolde moeders, langdurig werklozen) dan van sociale programma's (zoals werkloosheidsverzekering, ouderdomspensioenen). Per risicogroep kunnen globale beschermingspakketten in kaart worden gebracht die de relatieve rol weergeven van de sociale zekerheid, de bijstand, de fiscaliteit en het flankerende toegangs-, begeleidings- en sanctioneringsbeleid. Het doel van dergelijke benadering is inzichtelijk te maken hoe verschillende overheidsmaatregelen op het niveau van het individu op elkaar ingrijpen. Voor het daadwerkelijk ontwikkelen en valideren van een dergelijke set van risicogeoriënteerde indicatoren is echter nog een hele weg te gaan.

Tot slot willen we nog wijzen op de cruciale vraag hoe hoog het inkomenspakket moet zijn om gezinnen effectief te beschermen tegen armoede en hoe dit bedrag regelmatig moet worden geactualiseerd. Gegeven de wijze waarop de Europese Commissie armoede doorgaans definieert, lijkt het bijna voor de hand te liggen om de minimale hoogte van de bijstandsuitkering vast te leggen op een bepaald percentage van het gestandaardiseerde mediane gezinsinkomen. De vraag

is echter of de werkwijze die wordt gehanteerd om het armoederisico in verschillende landen te vergelijken, ook gebruikt kan worden om het budget te bepalen dat minimaal nodig is. De budgetmethode, waarbij de kost berekend wordt van een korf van noodzakelijke goederen en diensten, is voor dit opzet mogelijk verdienstelijker. Van budgetstandaarden is onmiddellijk en zeer concreet duidelijk welke levensstandaard zij toelaten (Atkinson e.a., 2002; Storms & Van den Bosch, 2009). Deze methode heeft bovendien aangetoond dat uitkeringen ter hoogte van 60% van het mediane inkomen niet altijd een adequate bescherming tegen financiële armoede bieden. Budgetstudies voor Nederland (Nibud 2002), het Verenigd Koninkrijk (Bradshaw e.a., 2008) en Ierland (Mac Mahon e.a., 2006) wijzen uit dat de bijstandsuitkeringen er doorgaans onder het bedrag liggen dat volgens de nationale budgetstandaarden nodig is om minimaal rond te komen. Volgens de relatieve armoededefinitie zijn de uitkeringen voor de meeste gezinstypes nochtans adequaat. Het nadeel van de budgetmethode is dat ze vooralsnog enkel op nationaal niveau is toegepast. Er bestaat nog geen algemeen aanvaarde werkwijze die toelaat om internationaal vergelijkbare budgetnormen te ontwikkelen. Dit is ongetwijfeld terrein voor verder onderzoek.

In deze bijdrage hebben we, vertrekkende van de groeiende vraag naar een meer interventionistische aanpak op Europees niveau, een evaluatie gemaakt van de bestaande beleidsindicatoren inzake minimuminkomensbescherming. Onze voornaamste conclusie is dat, gegeven de beleidsverschuivingen van de afgelopen decennia, waardoor het sociaal beleid tegelijkertijd multi-instrumenteler en conditioneler geworden is en veel meer geënt op een sociale-investeringslogica, er een nood ontstaan is aan bijkomende beleidsvariabelen die op deze beleidstendenzen inspelen. We pleiten daarom voor een indicatorenset die tevens in kaart brengt hoe de verschillende socialezekerheidssectoren, de bijstand, de fiscaliteit en het flankerend beleid in de praktijk interageren in het geval van welomschreven sociale risico's.

NOTEN

1. Het netto beschikbaar inkomen wordt als volgt berekend: uitkeringsbedrag + gezinsbijslagen + huisvestingstoelagen – inkomensbelasting – sociale bijdragen.
2. De variatiecoëfficient van de nettobijstandsuitkering voor een alleenstaande in koopkrachtpariteiten in 11 Europese landen (zie figuur 2) steeg van 0,21 in 1990 tot 0,28 in 2005.

HOOFDSTUK 10

Armoedegrenzen voor Europa

Karel Van den Bosch, Bérénice Storms,
Natascha Van Mechelen en Tim Goedemé

1. Inleiding

Reeds lang debatteren sociale wetenschappers over de meest gepaste methode om voor verschillende landen op vergelijkbare wijze een armoedegrens te bepalen. De inzet van het debat (alhoewel niet de intensiteit) is alleen maar toegenomen door het Lissabon-proces. Het percentage personen dat leeft in 'risico van armoede' is een primaire indicator in de Open Coördinatiemethode (zie hoofdstuk 2 van dit boek).

De methodologie die Eurostat nu gebruikt om armoede op een valide en geloofwaardige manier te meten, schiet echter tekort. Hun armoedelijn – 60% van het mediane equivalente inkomen – leidt tot schattingen van het percentage personen dat leeft in 'risico van armoede' die vaak even hoog zijn voor de pas toegetreden en weinig welvarende landen in het Oosten van de EU als voor de rijke landen in het Westen. Er is daarom behoefte aan een validere en geloofwaardigere manier om armoede te meten. Om aan deze behoefte tegemoet te komen, werd recent een deprivatie-indicator aan de Europese set van indicatoren toegevoegd. Ook deze indicator kampt echter met een aantal gebreken. In deze bijdrage bespreken we enkele andere mogelijkheden. Geen van de beschikbare methoden biedt echter een overtuigend alternatief. We stellen daarom voor om te proberen de impasse te doorbreken door de zogenaamde budgetnorm op een vergelijkbare manier uit te werken voor – in eerste instantie – een subgroep van EU-landen.

2. De huidige meting van armoede in Europa

Door zijn opname als een van de primaire indicatoren werd het 'risico-op-armoede', dat wil zeggen leven in een huishouden met een equivalent inkomen dat beneden 60% van de mediaan in de betreffende lidstaat ligt, de quasi-officiële armoedemaat van de Europese Unie. Voor de uitkomsten van deze methode (niveaus, percentages) verwijzen wij naar de bijdrage van Tim Goedemé in dit Jaarboek.

Eurostat en andere onderzoekers gebruiken deze methode al erg lang om armoede te meten in comparatieve studies. Ondanks fundamentele kritiek van onder meer Sen (1983) genoot zij een grote populariteit, omdat zij gemakkelijk is toe te passen en omdat de resultaten tamelijk plausibel waren. De minder welvarende landen in het Zuiden van de EU hadden hogere armoedecijfers dan de landen met hogere, én meer gelijk verdeelde, welvaart in Noord- en Centraal-Europa. Dit veranderde met de toetreding van de nieuwe lidstaten in Oost- en Zuidoost-Europa, waar de inkomens veel lager liggen, maar in sommige landen nogal gelijk verdeeld zijn. Hierdoor is het percentage personen die in risico van armoede leven in Tsjechië lager dan in alle rijke landen van West- en Centraal-Europa.

Zulke resultaten zijn voor beleidsmakers en het grote publiek niet geloofwaardig; zij botsen met breed gedeelde noties van wat armoede is en waar armoede vooral voorkomt. Zulke noties gaan impliciet of expliciet uit van een minder relatief en meer absoluut armoedebegrip (Vrooman, 2009: 367). Dit maakt het moeilijk deze indicator binnen de Open Coördinatiemethode zinvol te gebruiken en bedreigt zelfs de politieke geloofwaardigheid van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting op Europees niveau, indien hij niet wordt aangevuld met indicatoren die eveneens dit meer absoluut armoedebegrip vatten.

Een gelijkaardig probleem van geloofwaardigheid stelt zich overigens bij analyse van de evolutie van armoede in een periode van sterke economische groei. De relatieve armoedelijn is per definitie welvaartsvast en zal dus sterk stijgen in een economische hoogconjunctuur, sterker wellicht dan de uitkeringen, die veelal alleen koopkrachtvast zijn. Daardoor kan de gemeten armoede in zo'n periode toenemen in plaats van afnemen. Dit gebeurde in Ierland in de jaren negentig. Om deze reden voelden Ierse beleidsmakers én onderzoekers zich gedwongen een alternatief meetinstrument voor armoede uit te werken, de 'consistente armoede' (zie de bijdrage van Tim Goedemé in dit boek).

> Critici stellen vaak dat armoede volgens de 60% grens een indicator is van de mate van ongelijkheid aan de onderkant van het inkomensgebouw.

Critici stellen vaak dat armoede volgens de 60%-grens in feite een indicator is van de mate van ongelijkheid aan de onderkant van het inkomensgebouw. Dit is op zich zeker juist, al maakt het deze indicator zeker niet irrelevant. De mate waarin landen erin slagen aan zoveel mogelijk mensen een levensstandaard te garanderen die niet te ver beneden het gemiddelde welvaartsniveau in dat land ligt, is een belangrijke indicator om het economisch en sociaal beleid van dat land te evalueren. De huidige primaire indicator van armoede in de EU heeft dus zeker bestaansrecht, maar om de redenen hierboven gegeven is er nood aan complementaire armoedematen, die meer in overeenstemming zijn met breed gedeelde opvattingen over armoede.

Recent werd daarom een nieuwe armoede-indicator aan de Europese set van indicatoren voor sociale inclusie toegevoegd (zie hoofdstuk 9). Deze indicator bestaat uit een lijst van 9 items die peilen naar financiële stress en het zich niet kunnen veroorloven van een aantal duurzame verbruiksgoederen. Indien een huishouden op minstens drie items slecht scoort, wordt het als gedepriveerd beschouwd (Guio, 2009; Wolff, 2009). Aangezien de lijst van items en de deprivatiegrens voor alle Europese lidstaten gelijk is, vat deze indicator in zekere mate de meer 'absolute' notie van armoede en liggen armoedecijfers meer in de lijn van de verwachtingen. Toch lijkt deze indicator ons nog geen volledig bevredigend antwoord te bieden op de problemen die zich met de armoederisico-indicator stellen.

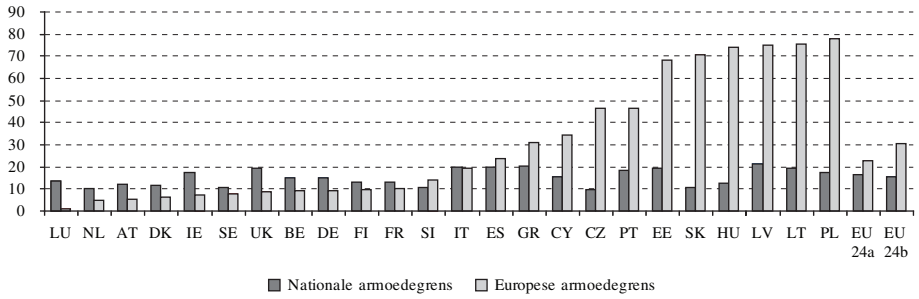
Ten eerste zijn er een aantal bedenkingen van eerder methodologische aard. Aangezien elk item hetzelfde gewicht heeft om te bepalen of iemand arm is, wordt ervan uitgegaan dat alle items even belangrijk zijn en dat er op dit gebied geen noemenswaardige verschillen tussen landen bestaan. Bovendien wordt verondersteld dat niet enkel het relatieve belang van alle items binnen landen hetzelfde is, maar ook dat de totale set van items voor elk land dezelfde betekenis heeft. Ondanks het feit dat er een redelijke overeenstemming bestaat over wat inwoners van de Europese Unie als noodzakelijk achten om menswaardig te kunnen leven (Dickes e.a., 2009), is het bezit van de verschillende items zeer ongelijk verspreid binnen de Europese Unie (Guio, 2009). Het blijft dus de vraag of de sociale betekenis van de totale set inderdaad in elke lidstaat hetzelfde is. Verder omvat de set van items niet alle levensdomeinen en schetst de indicator een beperkt beeld van de welvaartsverdeling in de Europese Unie. Mogelijk is de set van indicatoren representatiever voor het ene land (of bevolkingsgroep) dan voor het andere. Ten slotte valt het niet uit te sluiten dat sommige huishoudens te kampen hebben met financiële stress als gevolg van eerder gedane geprefereerde uitgaven (zoals een hypothecaire lening of aankopen op krediet). In deze gevallen staat tegenover de moeilijke financiële omstandigheden ook een verhoogde consumptie, wat de accurate meting van de levensstandaard bemoeilijkt. Dit is niet echt een probleem voor de vergelijking tussen landen indien er op dit gebied geen belangrijke cross-nationale verschillen bestaan. Dit is echter helemaal niet zeker.

Ten tweede wordt met de deprivatie-indicator een probleem van eerder praktische aard niet opgelost: het biedt geen antwoord op de vraag hoeveel inkomen iemand nodig heeft om op een menswaardige manier te kunnen leven en volwaardig aan de samenleving te kunnen participeren (i.e. niet arm te zijn). Met andere woorden, het is onmogelijk om aan de hand van de deprivatiemaat op korte termijn sociaal beleid in het algemeen en de hoogte van de uitkeringen in het bijzonder te evalueren. Daarom gaan we in wat volgt dieper in op andere mogelijke alternatieven.

3. Alternatieve inkomensgrenzen

3.1 **Een Europese armoedegrens**

Een voor de hand liggend alternatief is om de 60%-van-de mediaan niet per lidstaat te gebruiken, maar voor de EU als geheel. Inkomens in alle landen van de EU worden vergelijkbaar gemaakt in termen van koopkracht (door correctie op basis van koopkrachtpariteiten), en vervolgens wordt een lijn voor de gehele EU berekend. Grafiek 1 geeft de resultaten voor deze methode. Volgens deze methode zou meer dan de helft van de bevolking in verschillende Oost-Europese landen en in de Baltische Staten in armoede leven. Ook voor sommige landen in Zuid-Europa zijn de armoedecijfers veel hoger dan bij gebruik van een nationale armoedegrens, terwijl in de rijke landen in het Westen van de EU slechts enkele percenten van de bevolking risico zouden lopen op armoede. Hoewel de resultaten van zulke methode interessant zijn en als complementaire indicator zeker nuttig, lijkt zo'n benadering toch te negeren dat armoede moet gezien worden in de context van de levensstandaard en de levenswijze van de gemeenschap. Vooralsnog is de gemeenschap waarop mensen zich oriënteren eerder de nationale dan de Europese (Whelan & Maitre, 2009). Armoede in Polen of Letland is nog altijd iets anders dan armoede in België. Anderzijds zijn er aanwijzingen dat met name mensen in Oost-Europa bij de beoordeling van hun levensstandaard ook refereren aan de welvarende landen in het Westen van de EU. (Delhey & Kohler, 2006; Dickes e.a., 2009)



Bron: eigen berekeningen op basis van EU-SILC, 2007.

Grafiek 1 – Percentage personen in risico op armoede, bij gebruik van nationale en Europese armoedegrens, 2007 (60% van het mediane equivalente gezinsinkomen, resp. per lidstaat, en voor de EU als geheel).

Naast de relatieve methode bestaat er een groot aantal andere methoden voor de bepaling van minimuminkomensgrenzen, die armoederisico's aangeven. Globaal kunnen deze in drie typen worden ondergebracht: de wettelijke methode, de subjectieve methode en de bestedings- en budgetmethoden. In de rest van deze sectie worden de eerste twee methoden kort besproken. Daaruit zal blijken dat ze de

behoefte aan een valide en geloofwaardige armoedelijn voor de EU niet kunnen vervullen. In de volgende sectie gaan we dan in op de bestedings- en budgetmethoden.

3.2 De wettelijke methode

De wettelijke methode legt het minimuminkomen vast aan de hand van de uitkeringen waarop iedere inwoner van een lidstaat (of regio van een lidstaat) krachtens de wet recht heeft, wanneer alle andere inkomensbronnen tekortschieten. In België is dit het leefloon of de Inkomensgarantie voor Ouderen plus eventueel de Gewaarborgde Kinderbijslag. Belangrijkste argument vóór deze methode is dat het om een politiek gevalideerde inkomensnorm gaat. Het niveau van dit minimuminkomen is het resultaat van incrementele politieke besluitvorming, die niet altijd uitgaat van de garantie dat het voldoende is om van te leven. Internationaal gezien is de vergelijkbaarheid van de verschillende minimuminkomens uiteraard erg twijfelachtig; daarnaast kennen veel landen geen gegarandeerd minimuminkomen (Cantillon e.a., 2004). Het kan zinvol zijn, ook voor beleidsdoeleinden, om na te gaan hoeveel personen in verschillende landen een inkomen beneden het wettelijk minimum hebben. Meer algemeen is het niveau van het wettelijk minimum een beleidsinstrument, waarvan de effectiviteit in de strijd tegen armoede geëvalueerd moet worden, middels onder meer comparatief onderzoek. Het is dan niet zinvol om het wettelijk minimum zelf als evaluatie-instrument te nemen.

3.3 De subjectieve armoedegrenzen

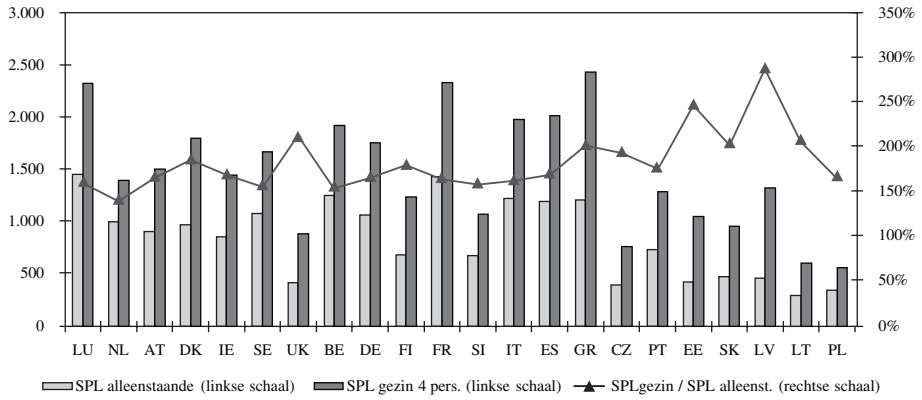
De subjectieve armoedegrenzen zijn gebaseerd op de mening van de bevolking over welk inkomen minimaal noodzakelijk is. Concreet wordt aan respondenten de volgende vraag (of een soortgelijke) gesteld:

> "Hoe groot moet volgens u, voor uw huishouden het netto maandelijks inkomen, alles inbegrepen, minstens zijn om juist (net) rond te komen (de eindjes aan elkaar te knopen)?"

De antwoorden op deze vraag (het 'noodzakelijk inkomen') blijken sterk te stijgen met het feitelijk inkomen van gezinnen. Om overdreven hoge antwoorden van welgestelde huishoudens uit te schakelen, wordt alleen gekeken naar de bedragen genoemd door mensen in een 'budgettaire balanssituatie', dit is op de rand van de bestaansonzekerheid. Om dit punt te identificeren legt men de inkomensgrens op het punt waar noodzakelijk inkomen en feitelijk inkomen gemiddeld aan elkaar gelijk zijn. (Goedhart e.a., 1977; Van den Bosch, 2001)

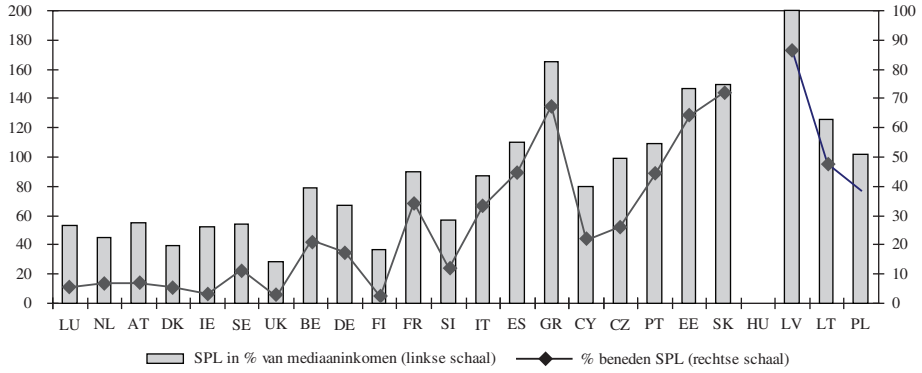
Vergeleken met de wettelijke en de relatieve methoden resulteert de subjectieve methode idealiter in sociaal meer realistische inkomensgrenzen, omdat deze laatste gebaseerd zijn op de oordelen van de bevolking. Men zou kunnen stellen

dat de subjectieve grenzen geworteld zijn in de dagelijkse ervaringen van gezinnen bij het beheren van hun budget. Van de andere kant is het helemaal niet duidelijk welke levensstandaard respondenten als minimaal zien en welke omstandigheden en budgetposten zij in aanmerking nemen bij het beantwoorden van de vraag naar het 'noodzakelijk inkomen'. Mogelijk zijn er wat dat betreft grote verschillen tussen de respondenten.



Bron: eigen berekeningen op basis van EU-SILC, 2007.

Grafiek 2 – Subjectieve armoedelijn (SPL): bedragen in euro per maand na omrekening via koopkrachtpariteiten, voor een alleenstaande en voor een gezin met vier personen (linkse schaal); en de verhouding tussen deze twee bedragen (rechtse schaal).



Grafiek 3 – Subjectieve armoedelijn (SPL): niveau als proportie van het mediane huishoudinkomen per land, en percentage personen waar het huishoudinkomen beneden de SPL ligt, 2007.

De resulterende subjectieve inkomensgrenzen liggen meestal aanzienlijk hoger dan de wettelijke en relatieve grenzen, terwijl de equivalentieschaal eerder vlak is, dat wil zeggen een gering gewicht aan kinderen geeft. Ook kunnen zij van het ene jaar op het andere vrij sterk verschuiven. Er zijn aanwijzingen dat kleine verande-

ringen in de formulering van de vraag tamelijk grote effecten kunnen hebben op het niveau van de resulterende inkomensgrens (Van den Bosch, 2001). Ook latere studies bevestigen deze conclusies. Strengmann-Kuhn (2004) schat subjectieve armoedelijnen op basis van ECHP-gegevens voor een aantal EU-lidstaten. In Denemarken, Finland en Ierland liggen de percentages personen beneden deze subjectieve armoedelijn lager dan de officiële Eurostatcijfers; en ook voor Oostenrijk, België en Nederland blijven ze beneden 20%. In Frankrijk is dit percentage echter 30%, in Spanje bijna 50%, en in Griekenland, Italië en Portugal zelfs meer dan 70%! Het is duidelijk dat deze omvang niet geloofwaardig is, noch bruikbaar voor beleidsvergelijkingen.

De Survey of Incomes Living Conditions (EU-SILC, de opvolger van de ECHP) bevat ook de hierboven geciteerde subjectieve inkomensvraag. We hebben zelf een subjectieve armoedegrens (SPL) geschat, met behulp van de SILC 2007-gegevens. Het meest elementaire SPL-model werd toegepast, waarbij alleen rekening werd gehouden met het aantal gezinsleden.[1] Grafiek 2 toont opnieuw aan dat men met deze methode vrij hoge armoedegrenzen verkrijgt. De armoedegrenzen in de nieuwe, minder welvarende lidstaten liggen duidelijk lager dan die in de oude lidstaten, al is er ook veel variatie tussen de landen in deze groepen onderling. De hypothese dat de aspiraties inzake welvaart en inkomen van mensen in Oost-Europa sterk worden beïnvloed door de hogere welvaart in het Westen van de EU, vindt hier geen bevestiging. We zien ook dat de verhouding van de SPL voor een gezin van vier personen, ten opzichte van de SPL voor een alleenstaande, in de nieuwe lidstaten wat hoger ligt dan in de oude lidstaten, al is het patroon niet erg sterk, noch eenduidig. Kennelijk schatten de mensen in het Oosten van de EU de kosten van kinderen en bijkomende volwassenen – in relatieve termen – wat hoger in dan de respondenten in de rest van de EU. Grafiek 3 toont dat het niveau van de SPL als proportie van het mediane inkomen, sterk verschilt tussen landen, maar het patroon is in veel opzichten het omgekeerde van dat van de absolute bedragen. In vele landen in Zuid- en Oost-Europa ligt deze zelfs aanzienlijk boven de mediaan (tot meer dan 300% in Letland). Maar ook tussen landen in West-Europa, met ongeveer hetzelfde welvaartsniveau, zijn er belangrijke verschillen; van 28% in het Verenigd Koninkrijk tot 79% in België en 90% in Frankrijk. Bijgevolg loopt ook het percentage personen dat leeft in een gezin met een inkomen beneden de SPL sterk uiteen, van 2% in het Verenigd Koninkrijk tot 86% in Letland. Ook voor sommige landen in West-Europa levert de methode hoge armoedeschattingen op: 22% in België en 34% in Frankrijk.

Een verfijnder model, waarin rekening wordt gehouden met de leeftijd van de gezinsleden en met andere omstandigheden, zou wellicht andere resultaten opleveren. Het is echter weinig waarschijnlijk dat het patroon over de landen heen sterk zou veranderen. Het is overigens opvallend dat de resultaten sterk overeenkomen met die van Strengmann-Kuhn (2004) op basis van de ECHP. Dit doet vermoeden dat de resultaten wijzen op werkelijke verschillen in inkomensbeleving tussen landen en niet te wijten zijn aan toevallige verschillen in vraagstelling of samenstelling van de steekproeven.

4. Budgetnormen

4.1 **Een korte historische schets**

De budgetmethode is de oudste, en in zekere zin ook de meest voor de hand liggende methode om inkomensgrenzen vast te stellen. De budgetmethode begint met de opstelling van een lijst of 'korf' van noodzakelijke goederen en diensten. Per 'item' (artikel of dienst) wordt een prijs vastgesteld. Hoeveelheid vermenigvuldigd met prijs levert een bedrag op per onderdeel van het budget en de optelling van deze bedragen resulteert in het totaal budget (Bradshaw, 1993).

De grote vraag is uiteraard hoe en op basis van welke criteria men de korf samenstelt. In de loop der tijd heeft men dit op verschillende manieren gedaan. Een korte schets hiervan is nuttig om de beperkingen en mogelijkheden van budgetstandaarden te begrijpen. Zonder de feiten heel veel geweld aan te doen, kan de geschiedenis van budgetstandaarden geschreven worden in de Hegeliaanse termen van these, antithese en synthese.

De eerste budgetstandaarden die de koopkracht van lage-inkomensgezinnen in kaart moeten brengen, dateren van het einde van de negentiende eeuw, en ontstonden toen parallel in de Verenigde Staten (Fisher, 2007) en in het Verenigd Koninkrijk. Er is een belangrijk verschil tussen deze twee landen, dat tot vandaag doorwerkt. In de VS werden de budgetnormen ontwikkeld door officiële instanties, zoals het Bureau of Labor Statistics, met als doel te bepalen wat een 'fair' of 'living wage' was; dat wil zeggen een loon dat voldoende was voor een arbeider en zijn gezin om van te leven (Expert Committee, 1980: 2). Ook na de Tweede Wereldoorlog werden budgetnormen gebruikt bij de formulering van het sociale en fiscale beleid (Expert Committee, 1980). In het VK daarentegen waren het eerder onafhankelijke onderzoekers die budgetstandaarden uitwerkten en dan vooral in het kader van onderzoek naar armoede en de doelmatigheid van het sociaal beleid. De pionier in het VK was Seebohm Rowntree (1901).

Van in het begin werden er in feite twee methoden toegepast om een budgetstandaard op te stellen. De ene methode is in de inleiding van dit hoofdstuk geschetst; hierbij wordt de inhoud van (een component van) de korf van noodzakelijke goederen en diensten volledig uitgewerkt, item per item, en geprijsd. Dit is de methode die door *de Family Budget Unit* in York werd toegepast (Bradshaw, 1993).

Volgens de andere, alternatieve, methode worden alleen bedragen toegekend aan geaggregeerde budgetposten, zoals voeding, kleding, huisvesting. Bij gebrek aan een normatief uitgewerkte korf zijn deze bedragen op een of andere manier afgeleid uit feitelijke uitgaven van huishoudens, zoals geregistreerd in budgetenquêtes. Een voorbeeld van een budgetnorm die geheel is gebaseerd op deze alternatieve methode is het voorstel van het '*Panel of Poverty and Family Assistance*' van de *National Academy of Sciences* (NAS) (Citro en Michael, 1995). Het minimuminkomen wordt vastgelegd op een bepaald percentage van de mediane bestedingen aan de basisgoederen: voeding, kleding en woning van een referen-

tiehuishouden (een koppel met twee kinderen). Hieraan wordt een klein beetje toegevoegd (15-20%) om de overige kosten te dekken.

Tussen deze twee extremen of ideaaltypen zijn vele tussenvormen mogelijk. Soms worden de budgetten item-per-item uitgewerkt alleen voor uitgavencategorieën waar door experts samengestelde korven of budgetten bestaan (bijna altijd voeding, soms ook huisvesting), en worden de bedragen voor de overige budgetposten afgeleid uit de feitelijke uitgaven van huishoudens. Een voorbeeld hiervan zijn de budgetten van het *Amerikaanse Bureau of Labor Statistics* (Citro & Michael, 1995: 120-122). Nog andere onderzoekers vermenigvuldigen het door experts opgestelde budget (bijvoorbeeld voor voeding) met een bepaalde factor om het totaalbudget te berekenen. Die factor weerspiegelt dan weer feitelijke bestedingspatronen van gezinnen. De officiële armoedegrens van de Verenigde Staten is in de jaren zestig op deze manier vastgelegd (Orshansky, 1969). Wij reserveren de term budgetnormen voor het eerste type (met volledig uitgewerkte korven) en introduceren de term 'bestedingsnormen' voor de alternatieve methode.

De eerste onderzoekers die budgetstandaarden ontwierpen, deden dat op pragmatische wijze, zonder veel reflectie over uitgangspunten en werkwijze. Mogelijk zonder dat dit hun bedoeling was, gaven zij de indruk dat deze budgetnormen op absolute wijze aangeven hoeveel een gezin nodig heeft om te overleven. In de zestiger en zeventiger jaren kwam hierop veel kritiek en budgetstandaarden geraakten in een zeker diskrediet en onbruik, althans in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. De kritiek richtte zich vooral op het objectieve en absolute karakter dat aan budgetnormen werd toegeschreven (Townsend, 1979: 32-39; Rein, 1970). Rowntree en andere proponenten van de budgetnorm zouden hebben getracht op objectieve wijze vast te leggen hoeveel inkomen een gezin nodig heeft om puur fysiek te overleven om zo een absolute inkomensnorm te creëren. De critici stelden daartegenover dat een absolute norm tot op zekere hoogte wel mogelijk is voor voeding, in termen van calorieën, vitaminen en andere voedingsstoffen (hoewel ook de fysiologische behoeften variëren naargelang van leeftijd, geslacht en activiteit). Van zodra echter het voedingsbudget concreet wordt uitgewerkt in termen van voedingsmiddelen en bereidingswijzen, sluipen er onvermijdelijk tijd- en plaatsgebonden elementen in het budget, die verwijzen naar feitelijke en sociaal bepaalde bestedingspatronen. Dit geldt uiteraard temeer waar componenten van het budget rechtstreeks worden afgeleid uit feitelijke bestedingen. Het strenge oordeel van Rein (1970: 60) luidt: "the subsistence-level definition of poverty is arbitrary, circular and relative." Townsend (1979: 38) concludeert dat zulke absolute normen: "have in practice represented rather narrow conceptions of relative deprivation." Zowel Rein als Townsend prefereren een relatieve armoededefinitie die expliciet uitgaat van de conventies en gewoonten inzake consumptie en de levensstandaard in een bepaalde samenleving op een bepaald moment.

Deze kritiek is ons inziens terecht en niet terecht. De critici hebben gelijk als zij stellen dat het onmogelijk – en zeker niet zinvol – is om een budgetnorm op te stellen die op absolute wijze – geldig voor alle plaatsen en tijdperken – zou aangeven hoeveel inkomen nodig is om fysiek te overleven. Ze is niet terecht, omdat

zeker Rowntree die bedoeling niet had.[2] Weliswaar stelt hij dat het zijn bedoeling is om na te gaan over welk inkomen gezinnen moeten beschikken om te voorzien in *"the minimum of food, clothing, and shelter needful for the maintenance of merely physical health"* (Rowntree, 1901: 87). Maar na een uitgebreide bespreking van de vraag hoeveel calorieën mannen, vrouwen en kinderen nodig hebben, gaat hij bij de bepaling van de totale kostprijs van het voedingspakket uit van de prijzen die feitelijk betaald werden door mensen uit de arbeidersklasse in York (en die relatief hoog waren, vanwege de kleine hoeveelheden waarin voedsel aangekocht werd). (Rowntree, 1901: 102). Voor zijn kledingbudget ging Rowntree te rade bij de arbeiders zelf. De kledingkorf werd item per item overlopen, waarbij de ondervraagden moesten aangeven wat de laagste prijs was waarvoor het artikel kon worden gekocht en hoelang het meeging. De kleding moest niet alleen de gezondheid vrijwaren, maar ook decent genoeg zijn om voor een job aangenomen te worden (Rowntree, 1901: 108).

Met dit laatste treedt Rowntree duidelijk buiten het discours van 'puur fysiek overleven', en toont hij aan rekening te houden met sociale conventies en de sociale rollen die mensen moeten spelen. Men kan zelfs opmerken dat zijn werkwijze – mutatis mutandis – opvallende gelijkenissen vertoont met die welke in een recente studie voor Vlaanderen werd gebruikt (Storms & Van den Bosch, 2009): een normatief uitgangspunt, namelijk behoud van gezondheid en autonomie, waar in de uitwerking via gesprekken met betrokkenen rekening wordt gehouden met feitelijke mogelijkheden en omstandigheden, zonder daarbij uit te gaan van de feitelijke bestedingen van gezinnen met lage inkomens (die zowel in het York van 1899 als in het Vlaanderen van 2008 hoger, maar ook lager kunnen zijn dan het normatieve budget). Zoals Veit-Wilson (1986) uitgebreid heeft betoogd, moeten de herhaalde verwijzingen van Rowntree naar de "bare necessities of merely physical efficiency" (1901: 110) vooral begrepen worden als een heuristisch middel en zelfs een retorische tactiek. Rowntree wilde aantonen dat vele arbeidersgezinnen in armoede leefden, niet omwille van slecht budgetbeheer en verspilling (in die tijd een populaire opvatting onder de meer begoede klassen), maar omdat hun inkomen simpelweg onvoldoende was. Daarom moest zijn budgetnorm niet boven iedere kritiek verheven zijn, maar wel ongevoelig zijn voor kritiek dat deze te hoog zou zijn.

Op deze realisatie dat de budgetstandaarden geen absoluut minimumniveau van inkomen aangeven, maar in feite sterk beïnvloed worden door hetgeen in een bepaalde maatschappij als gangbaar en conventioneel wordt beschouwd – en dus indirect door de feitelijke consumptiepatronen – kwam dus reactie. Sommigen hebben ervoor gepleit om deze verbinding als het ware te kortsluiten en minimuminkomensnormen direct af te leiden uit de feitelijke bestedingen van gezinnen en dan vooral uit bestedingen aan basisgoederen zoals voeding, kleding en huisvesting. De aanbevelingen van het Amerikaanse Expert Committee (1980) gaan in deze richting, evenals zo'n vijftien jaar later (waarschijnlijk in navolging) die van het '*Panel of Poverty and Family Assistance*' van de *National Academy of Sciences* (NAS) (Citro & Michael, 1995). Door sommige onderzoekers worden

bestedingsnormen naar voren geschoven als een alternatieve norm, zoals hierboven vermeld (Expert Committee, 1980; Citro & Michael, 1995; Soede, 2006). Zij erkennen de problemen met andere methoden om minimuminkomens te bepalen, terwijl zij anderzijds van oordeel zijn dat budgetnormen die door experts zijn opgesteld te ver van de sociale realiteit staan. Bestedingsnormen zouden meer legitimiteit genieten omdat zij gebaseerd zijn op uitgaven voor basisgoederen, zoals voeding, kleding en huisvesting. Door de genoemde auteurs wordt vooral de (verwachte) evolutie van deze norm over de tijd heen als belangrijk voordeel gezien. Deze zou zich namelijk ergens bewegen tussen een absolute norm (alleen aangepast aan de prijsstijging) en een volledig relatieve norm (die met de welvaart mee stijgt). De huidige officiële armoedegrens van de Verenigde Staten, evenals de 'lage-inkomensgrens' in Nederland worden alleen geïndexeerd aan de hand van de index van consumptieprijzen. Hierdoor dreigen deze normen op de duur irrelevant te worden.

Tegelijk moet worden vastgesteld dat deze methode niet alle problemen oplost en in zekere zin op de meest essentiële vragen zelfs geen antwoorden biedt. Zo legt de NAS zeer expliciet geen niveau voor de grens vast; volgens haar is dit eerder een politieke keuze. Zij geeft alleen de grenzen aan waarbinnen de norm redelijkerwijze zou moeten variëren, namelijk rond de 70%-80% van de mediane bestedingen aan het basispakket. Ook produceert de methode geen equivalentieschalen. Men zou de verhoudingen kunnen nemen van wat verschillende gezinstypes aan basisgoederen besteden. Volgens Soede (2006: 42) worden deze verhoudingen echter te veel beïnvloed door de relatieve welvaartsposities van verschillende typen huishoudens, zodat zij weinig zeggen over verschillen in kosten. Om deze reden verkiest hij de toepassing van equivalentiefactoren uit een andere bron. Een fundamenteel probleem, is dat uiteraard lang niet alle uitgaven aan voeding en kleding werkelijk basisbehoeften dekken, terwijl er omgekeerd essentiële behoeften zijn die niet onder de noemer van voeding, kleding of huisvesting vallen.

Andere onderzoekers hebben de budgetnorm (in strikte zin, dus met volledige specificatie van de korf) in de jaren negentig nieuw leven ingeblazen, waarbij zij zich terdege bewust waren van het feit dat budgetnormen tijd-en plaatsgebonden zijn, en ook arbitrair en voor discussie vatbaar zijn. Met name de *Family Budget Unit* van de Universiteit van York heeft hier een grote rol gespeeld (Bradshaw, 1993).

4.2 **Budgetnormen internationaal**

In internationaal perspectief blijken budgetstandaarden vandaag vooral in Angelsaksische landen een belangrijk instrument om de levensstandaard van lage-inkomensgezinnen en dus ook het sociale beleid te evalueren. Dit is niet onlogisch, gegeven de historische herkomst van de hedendaagse budgetnormen. Zowel in Canada (Fisher, 2008), de Verenigde Staten (Lin & Bernstein, 2008; Pearce,

2008), het Verenigd Koninkrijk (Bradshaw, 1993; Bradshaw e.a., 2008; Middleton 2001; Morris & Deeming, 2004), Ierland (Vincentian Partnership for Social Justice, 2006), Nieuw-Zeeland (Waldegrave e.a., 2003) en Australië (Saunders, 2004) worden budgetkorven gebruikt om de hoogte van sociale uitkeringen, maar vooral van de onderkant van de loonverdeling te monitoren. Maar ook in een aantal continentaal Europese landen worden sinds een aantal decennia budgetstandaarden berekend. In Zweden, Noorwegen en Duitsland[3] worden dergelijke normen gebruikt om richtlijnen op te stellen met betrekking tot de hoogte van de minimumuitkeringen. In Noorwegen bestaan, naast de officiële minimumbudgetten, alternatieve budgetnormen waaraan de officiële normen getoetst kunnen worden; die komen van het Nationaal Instituut voor Consumentenonderzoek. Het Nederlandse Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) gebruikt de budgetmethode om jaarlijks voorbeeldbegrotingen op te stellen voor uitkeringsgerechtigden.

Ondanks dat het gebruik van budgetstandaarden altijd meer verspreid geraakt, blijven er grote internationale verschillen tussen deze normen. Tabel 1 vergelijkt voor een aantal westerse landen de hoogte van de recente budgetnormen voor een alleenstaande man op actieve leeftijd. De bedragen zijn berekend exclusief huisvestingskosten en gecorrigeerd voor koopkrachtverschillen.[4] De budgetnorm voor een alleenstaande blijkt te variëren van minder dan 400 US dollars per maand tot meer dan 1.100 dollars. De laagste budgetnormen zijn de Zweedse en Noorse. Dat deze normen laag zijn, hangt mogelijkerwijs samen met hun doel: zij zijn expliciet bedoeld om de hoogte van bijstandsuitkeringen te bepalen, maar ook dat een aantal kosten niet in de productkorf opgenomen zijn, omdat zij aan werkelijke kostprijs terugbetaald moeten worden (elektriciteit, verzekeringen) of omdat de gemeenten zelf mogen beslissen of dat bijstandsgerechtigden hiervoor een tegemoetkoming krijgen (tandartsbezoeken, babyuitzet), bepaalt ten dele het lage niveau van deze normen. Veruit de hoogste budgetnormen in tabel 1 zijn de Britse en Ierse minimumbudgetten. Kenmerkend voor deze normen is dat de productkorven samengesteld zijn door focusgroepen. Dit betekent dat in de eerste plaats de personen voor wie deze budgetten bedoeld zijn de behoeften bepalen die de minimumbudgetten moeten vervullen en de producten en diensten die daarvoor nodig zijn.

Ondanks dat het gebruik van budgetstandaarden altijd meer verspreid geraakt, blijven er grote internationale verschillen tussen deze normen.

Huisvestingskosten werden in deze vergelijking buiten beschouwing gelaten, omdat ze meestal gebaseerd zijn op huurbedragen die feitelijk betaald moeten worden en dus door de lokale huisvestingssituatie bepaald worden. Overigens maken deze een zeer groot deel uit van het totale budget: van 40% in Ierland tot meer dan de helft in sommige andere landen.

Tabel 1 – Budgetstandaarden in verschillende landen voor een alleenstaande man, actieve leeftijd (exclusief huisvestingskosten), maandbedragen in US$ (na correctie voor koopkrachtverschillen).

	Bedrag in euro	Doel	Basis voor samenstelling korf
Zweden, 2008 – officiële richtlijn bijstand (Bron: Missoc, 2008)	387	Leidraad voor hoogte bijstandsuitkeringen	n.b.
Noorwegen, 2008 – officiële richtlijn bijstand (Bron: Missoc, 2008)	498	Leidraad voor hoogte bijstandsuitkeringen	n.b.
Noorwegen, 2005 – minimumbudget volgens Nationaal Instituut Consumentenonderzoek (Bron: Borgeraas & Dahl, 2007)	604*	Schatting van bedrag dat nodig is om bescheiden maar adequaat consumptieniveau te realiseren	n.b.
VK, 1999 – Minimum income for Healthy Living (MIHL) (Bron: Morris et al, 2000)	633*	Schatting van 'representative minimal costs for healthy single working men'/'an objective basis for personal health'	Experten/ consumentenpatronen lage inkomens
Australië, 2003 – Low cost budget standard (Bron: Saunders, 2004)	624*	Schatting van bedrag dat nodig is om zeer bescheiden consumptieniveau te realiseren	Experten/ consumptiepatronen/ focusgroepen
Vlaanderen, 2008 – Budgetstandaard (zonder sociale voordelen)	645		Experten/ focusgroepen lage inkomens
Nederland, 2002 – minimum-voorbeeldbegrotingen Nibud (Bron: Nibud, 2006)	729*	Schatting van bedrag dat nodig is om bescheiden maar adequaat consumptieniveau te realiseren	Experten/ consumptiepatronen lage inkomens
Australië, 2003 – Modest but adequate budget standard (Bron: Saunders, 2004)	830*	Schatting van bedrag dat nodig is om bescheiden maar adequaat consumptieniveau te realiseren	Experten/ consumptiepatronen/ focusgroepen
VK, 2008 – Minimum income standard (Bron: Bradshaw et al, 2008)	1099	Schatting van bedrag dat nodig is om een 'minimal acceptable' levenstandaard te realiseren	Focusgroepen/ experten
Ierland, 2008 – Minimum Essential Budget (Bron: Vincentian Partnership for Social justice, 2008)	1122	Schatting van 'minimal essential budget'	Focusgroepen/ experten

* Als deze bedragen op basis van de index der consumptieprijzen (OESO) herberekend worden naar prijzen 2008, komen we op volgende bedragen (in koopkrachtpariteiten): Noorwegen – minimumbudget: 646 US$; VK – MIHL: 739 US$; Australië – low cost standard: 725 US$; Australië – modest but adequate budget standard: 927 US$; Nederland – NIBUD: 807 US$.

Tabel 2 laat zien hoe de verhoudingen liggen tussen de budgetbedragen voor verschillende gezinstypes. In de Vlaamse budgetnorm ligt de norm voor een koppel 33% hoger dan voor een alleenstaande. Dit percentage ligt niet alleen veel lager dan de 50% die gebruikt wordt bij de berekening van de SILC-armoedenorm, maar ook lager dan de percentages die uit andere budgetonderzoeken naarvoor komen. Volgens de Australische en Nederlandse budgetnormen betekent een bijkomende volwassene een meerkost van 40% tot 50%, volgens de Zweedse en Noorse standaarden zelfs een meerkost van 60% tot meer dan 70%. Merk op dat

voor Vlaamse koppels die terechtkunnen in de sociale huursector, de relatieve meerkost (50%) wel in de lijn ligt van buitenlands onderzoek; dit heeft te maken met het feit dat de huurprijzen in de sociale sector afhangen van het inkomen.

Tabel 2 – Equivalentieschalen voor bijkomende gezinsleden (op basis van budgetstandaarden inclusief huur).

	Tweede volwassene	**Eerste kind (voor koppel)**	**Eerste kind (voor alleenst.)**
Vlaanderen, 2008 – Budgetstandaard (zonder sociale voordelen)	0,31	0,27 (2 jaar) 0,30 (4 jaar) 0,40 (8 jaar) 0,55 (15 jaar)	0,30 (2 jaar) 0,33 (4 jaar) 0,44 (8 jaar) 0,58 (15 jaar)
Vlaanderen, 2008 – Budgetstandaard (met sociale voordelen)	0,50	0,23 (2 jaar) 0,27 (4 jaar) 0,41 (8 jaar) 0,59 (15 jaar)	0,35 (2 jaar) 0,40 (4 jaar) 0,54 (8 jaar) 0,72 (15 jaar)
Australië, 2003 – Low cost budget standard (Bron: Saunders, 2004)	0,48	0,29 (6 jaar)	
Australië, 2003 – Modest but adequate budget standard (Bron: Saunders, 2004)	0,41	0,35 (6 jaar)	
Nederland, 2002 – minimumvoorbeeld-begrotingen NIBUD (Bron: Nibud, 2006)	0,45	0,27 (8 jaar)	0,47 (8 jaar)
Zweden, 2008 – officiële richtlijn bijstand (Bron: Missoc, 2008)	0,64 (excl. huur)	0,60 (10 jaar) (excl. huur)	0,60 (10 jaar) (excl. huur)
Noorwegen, 2008 – officiële richtlijn bijstand (Bron: Missoc)	0,66	0,38 (0-5 jaar) 0,51 (6-10 jaar) 0,64 (11-17 jaar)	0,38 (0-5 jaar) 0,51 (6-10 jaar) 0,64 (11-17 jaar)
Noorwegen, 2005 – minimumbudget volgens Nationaal Instituut Consumentenonderzoek (Bron: Borgeraas & Dahl, 2007)	0,77	0,56 (11 tot 14 jaar)	0,56 (11 tot 14 jaar)

Wat de bijkomende kosten voor kinderen betreft, lopen de conclusies van de Vlaamse budgetnorm zeer gelijk met vergelijkbaar onderzoek. Deze tonen aan dat de relatieve kost van kinderen zeer sterk toeneemt met leeftijd. Voor gezinnen op de private huurmarkt overstijgt de relatieve kost van kinderen die van een bijkomende volwassene al vóór de leeftijd van 8 jaar, dus al van op de lagere schoolbanken. Dit betekent dat de SILC-armoedenorm de relatieve meerkost van kinderen en vooral van tieners zeer sterk onderschat. Dit stemt overeen met de resultaten van budgetstudies in andere landen, waarin de meerkost voor jonge kinderen (zie Saunders) op ongeveer 30% wordt geraamd terwijl ze voor kinderen ouder dan 8 jaar veelal tot hogere ramingen komen. Bovendien vinden we hetzelfde patroon terug in budgetonderzoek waarin kinderen van verschillende leeftijdscategorieën opgenomen zijn (zie Noorwegen). De aanzienlijke meerkost die tieners meebrengen was ook een van de centrale vaststellingen in recent Iers onderzoek naar budgetstandaarden (Vincentian Partnership for Social Justice, 2006). Zowel de Vlaamse als de Nederlandse studies in tabel 2 tonen ten slotte aan dat de onderschatting van de relatieve kost van kinderen vooral een probleem vormt voor eenoudergezinnen. De meeste studies suggereren dat de kost van een alleen-

staande ouder met één kind vanaf de leeftijd van 8 à 10 jaar snel oploopt tot 150%, of zelfs meer, ten opzichte van de kost van een alleenstaande zonder kinderen.

Ook voor de afzonderlijke budgetcomponenten vinden we belangrijke verschillen tussen landen. Dit geldt zelfs voor een component als voeding, waarvoor men in grote mate kan terugvallen op fysiologische normen. In sommige landen dicht men mensen, met name mannen, een groter energieverbruik toe dan in andere landen. Belangrijke verschillen ontstaan ook doordat sommige budgetten relatief veel ruimte voorzien voor eten buitenshuis. Zeer grote verschillen zien we in het budget voor 'sociale en culturele participatie', waarvan het aandeel in het totale budget varieert tussen 2% en 14%. De input van de focusgroepen lijkt hier bepalend te zijn. Relatief weinig variatie tussen landen zien we dan weer in het budget voor kleding en schoeisel.

4.3 **Naar een Europese budgetnorm?**

Bovenstaand overzicht toont aan dat er nog een lange weg te gaan is, vooraleer er sprake kan zijn van een Europese budgetnorm, of, preciezer, van budgetnormen in de verschillende lidstaten van de EU die onderling vergelijkbaar zijn. De huidige budgetnormen zijn alle op zichzelf uitgewerkt. Zelfs wanneer men uitdrukkelijk de benadering en methodologie van een andere budgetstandaard overneemt, kunnen de resultaten sterk verschillen. De voornaamste reden is dat de methode een groot aantal beslissingen impliceert over de samenstelling van de korf en ook over de te gebruiken prijzen en afschrijvingstermijnen, waarbij zeer verschillende, vaak zeer praktische, overwegingen een rol spelen.

Een eerste vereiste om vooruitgang te boeken in de richting van meer vergelijkbare en ook meer valide budgetnormen, is de uitwerking van een coherent en substantieel theoretisch kader, waarnaar verwezen kan worden om beslissingen inzake de samenstelling van de korf minder arbitrair te maken. Recent zijn op dit punt belangrijke aanzetten gemaakt. Storms en Van den Bosch (2008) baseren hun budgetnorm voor Vlaanderen op de '*Theory of Human Need*' van Doyal and Gough (1991). Volgens deze theorie zijn gezondheid en autonomie de twee primaire en universele behoeften van mensen. Van daaruit worden tien intermediaire behoeften naar voren geschoven. In de argumentatie voor de keuze van elementen in de korf wordt steeds verwezen naar deze tien intermediaire behoeften. Anderen zien een mogelijke theoretische basis voor budgetnormen in de '*capabilities*'-theorie van Sen en Nussbaum. Deze verschillende uitgangspunten sluiten elkaar zeker niet uit. Verdere dialoog en reflectie zullen zeker vruchtbaar zijn.

Een andere kwestie is de rol van focusgroepen. Bespreking van budgetstandaarden in focusgroepen, samengesteld uit personen die van een laag inkomen moeten rondkomen, is noodzakelijk om te zorgen dat de normen geen onrealistische eisen opleggen aan gedrag en competenties, dat er geen belangrijke elementen vergeten zijn, en meer algemeen, dat ze acceptabel zijn. Tegelijk kan een onkritische overname van de suggesties vanuit focusgroepen ook tot problemen

leiden. In het Ierse budget zien we dat de frequentie van buitenshuis eten veel groter is voor alleenstaanden dan voor de andere gezinstypen. Het is de vraag of zulke verschillen verantwoord kunnen worden, wanneer budgetnormen gebruikt worden voor beleidsgerichte doeleinden, zoals het meten van armoede. Dit geldt a-fortiori wanneer uitvoerders van sociaal beleid budgetstandaarden als referentienormen gebruiken, bijvoorbeeld bij de toekenning van aanvullende steun of in de schuldhulpverlening. De vraag welke budgetnormen onder welke voorwaarden voor welke doeleinden gebruikt kunnen worden, is trouwens zeker nog niet volledig beantwoord (Storms & Van den Bosch, 2009: 322-324).

Idealiter zouden in de verschillende lidstaten budgetstandaarden uitgewerkt moeten worden uitgaande van dezelfde principes en volgens dezelfde procedures. Een regelmatige wederzijdse toetsing is nodig om te voorkomen dat de budgetstandaarden te veel uit elkaar gaan lopen. Onvermijdelijk zullen deze in de diverse landen andere korven van goederen en diensten bevatten. Ook al zijn consumptiepatronen, zeker in de oude EU-landen, vrij homogeen, de verschillen in klimaat, voedingsgewoonten en sociale en economische omstandigheden kunnen niet genegeerd worden en maken het onmogelijk om eenvoudigweg dezelfde korf te hanteren in alle landen. De uitdaging bestaat erin om het normatieve uitgangspunt in alle landen op dezelfde manier in termen van goederen en diensten te vertalen.

Idealiter zouden in de verschillende lidstaten budgetstandaarden uitgewerkt moeten worden uitgaande van dezelfde principes en volgens dezelfde procedures.

Dit is uiteraard een werk voor de lange termijn. Om op korte termijn vooruitgang te boeken, lijken drie pistes zinvol. Ten eerste zou men dezelfde korf van goederen en diensten, ontwikkeld in een bepaald land, kunnen overnemen voor alle landen, waarbij men elementen vervangt wanneer dat nodig is, vanwege andere omstandigheden en gewoonten, en de prijzen van dat land toepast. Zeker voor de landen in continentaal West-Europa, waar consumptiegewoonten in feite niet zoveel uit elkaar lopen, lijkt dit een haalbare optie. Ten tweede – en voor de zeer korte termijn – zou men de bestedingsnorm, volgens het voorstel van Citro en Michael (1995), in alle landen kunnen toepassen. Deze is eenvoudig berekenbaar, en de nodige gegevens zijn beschikbaar omdat alle landen over een Huishoudbudgetenquête beschikken. De bezwaren tegen een bestedingsnorm, die hierboven zijn uiteengezet, blijven uiteraard geldig. Voor de bepaling van equivalentiefactoren is zij niet geschikt, en wellicht zijn er ook belangrijke verschillen in consumptiepatronen tussen landen (uitgaven voor voeding liggen in Frankrijk en Italië wellicht relatief hoger dan in Nederland of het VK). Niettemin zouden de resultaten een eerste indicatie kunnen geven van de relatieve positie van sociaal gefundeerde armoedelijnen in de verschillende landen van de EU. Ten derde zou een consortium van instituten of onderzoeksgroepen, die al ervaring hebben met het opstellen van

budgetnormen, voor een beperkt aantal landen budgetnormen kunnen uitwerken op de hierboven geschetste wijze, namelijk vanuit hetzelfde theoretische uitgangpunt, nationaal ingevuld, maar wel met regelmatige en intensieve wederzijdse toetsing.

NOTEN

1. Hierbij werden per land voor de vraag naar het minimaal inkomen het onderste en het bovenstaande percentiel weggelaten. Ook observaties met een beschikbaar inkomen dat kleiner was dan 10% van de mediaan, of groter dan 10 keer de mediaan, per land gezien, werden uitgesloten. Resultaten voor Hongarije wezen erop dat er iets mis is gegaan bij de registratie of verwerking van de antwoorden naar de vraag inzake het minimaal inkomen, zodat er geen resultaten voor dat land worden getoond.
2. Zie ook het voorwoord van Bradshaw in de uitgave van Rowntree van 2000 (Bradshaw, 2000 [1901]).
3. De Duitse budgetnorm wijkt af van de andere normen omdat hij niet gebaseerd is op de uitgaven voor een gedetailleerde korf van goederen en diensten, maar op de uitgaven voor brede productcategorieën; in onze terminologie is hij dus eerder een bestedingsnorm.
4. Hiervoor werden de koopkrachtpariteiten voor individuele consumptie anno 2007 gebruikt, zoals geconstrueerd door de OESO. Merk op dat dergelijke pariteiten slechts bij benadering kunnen corrigeren voor de internationale koopkrachtverschillen van budgetnormen, onder meer omdat zij in tegenstelling tot budgetnormen niet afgestemd zijn op de consumptiepatronen van lage-inkomensgezinnen.

HOOFDSTUK 11

Verbroken verbinding. Europa en de armoedebestrijding

Ides Nicaise

1. Een korte historiek

In beginsel heeft de EU weinig met armoedebestrijding te maken. Van bij het Verdrag van Rome was duidelijk dat het om een economische samenwerking zou gaan. Het sociale beleid van de EU had – en heeft nog altijd – een instrumentele rol: zorgen voor een voldoende geschoold en flexibel arbeidsaanbod om de economische groei te bevorderen. De structuurfondsen, waaronder vooral het Europees Sociaal Fonds, zijn daarvoor in het leven geroepen. Sociale cohesie en de terugdringing van de armoede blijven secundaire doelstellingen; in essentie luidt het credo dat die sociale effecten wel zullen volgen als het goed gaat met de economie. In het EU-jargon spreekt men nu van 'feeding in': de legitimiteit van sociale maatregelen op EU-niveau hangt af van de mate waarin ze tegelijk bijdragen tot de economische kerndoelstellingen: groei en werkgelegenheid. Een voorbeeld van 'feeding in'-effecten betreft de activering van bijstandsgerechtigden.[1]

Toch werden tussen 1975 en 1993 drie Europese Armoedeprogramma's goedgekeurd en uitgevoerd. Dit was mogelijk omdat de toenmalige lidstaten eensgezind bezweken voor de druk van het middenveld én omdat de armoedeprogramma's zich beperkten tot een projectmatige aanpak en internationale uitwisselingen.

Voor het Vierde Armoedeprogramma gingen in 1993 Duitsland en het Verenigd Koninkrijk dwars liggen: het is er nooit gekomen. Al lokte deze blokkering heel wat verontwaardiging uit, op langere termijn had ze misschien een onverwacht heilzame werking. Het schaamlapje dat Europa zich voorhield op sociaal vlak, werd afgerukt en daardoor werden de echte spanningen op het structurele beleidsniveau zichtbaarder. Het huidige armoedebeleid van de EU is – hoewel nog steeds bescheiden – potentieel ingrijpender, omdat de aanpak globaler en beleidsmatiger is.

Parallel met de blokkering van de Armoedeprogramma's werkten de lidstaten geleidelijk meer samen op het vlak van sociale bescherming. De gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming, ontwikkeld vanaf 1992, moest zorgen voor een duurzamer financieel evenwicht zonder sociale afbraak en voor meer efficiëntieprikkels; opnieuw een economische façade dus. Tegelijk werd sociale inclusie een van de vier kerndoelstellingen in de stra-

tegische documenten. Zo pakte de Commissie al in 1992 uit met een Aanbeveling over de uitbouw van de sociale bijstandsstelsels – een aanbeveling die in 2008 werd opgevolgd door een nieuwe Aanbeveling over 'actieve sociale inclusie'. We komen hierop terug in paragraaf 3.

De volgende mijlpaal was het Verdrag van Amsterdam in 1997, dat de strijd tegen sociale uitsluiting expliciet opnam als een van de doelstellingen van de EU. Artikels 136 en 137 van het Verdrag gaven de Raad de mogelijkheid om, binnen de bevoegdheidsdomeinen van de Unie, maatregelen voor sociale insluiting te nemen met een gekwalificeerde meerderheid in plaats van eensgezind. De weg werd zo vrijgemaakt voor nieuwe, specifieke budgettaire inspanningen, zoals acties voor de herinschakeling van sociaal uitgesloten groepen in het arbeidsproces.

In 2000 werd die mogelijkheid meer operationeel gemaakt. Eerst gebeurde dat in de Verklaring van Lissabon, waarin 'meer sociale cohesie' in éénzelfde zin met economische groei en werkgelegenheid beleden werd als kerndoelstelling van de Lissabon-strategie. Nog in datzelfde jaar werden in het Verdrag van Nice de doelstellingen van een gemeenschappelijke strategie voor sociale inclusie geëxpliciteerd. Om de grenzen van het subsidiariteitsbeginsel op EU-niveau te respecteren werd – naar het voorbeeld van de samenwerking op het vlak van werkgelegenheid en pensioenen – een open coördinatiemethode (OCM) ontwikkeld. Op basis van gemeenschappelijke doelstellingen werkt elke lidstaat autonoom, maar volgens een gezamenlijk stramien en een gemeenschappelijke kalender, Nationale Actieplannen voor Sociale Inclusie uit, die gezamenlijk worden opgevolgd en geëvalueerd. Dit wederzijdse leerproces wordt ondersteund door 'peer reviews' en een Europees actieprogramma (PROGRESS) dat Europese netwerken, uitwisselingen en studies financiert. Inmiddels is de OCM voor sociale inclusie geïntegreerd met die voor pensioenen en gezondheidszorgen, waardoor ook de respectievelijke nationale actieplannen gefuseerd zijn tot 'Nationale Strategierapporten inzake Sociale Protectie en Sociale Inclusie'. Het bureaucratische apparaat wordt complexer, maar tegelijk ook stilaan meer structureel.

> De OCM sociale cohesie werd later geïntegreerd met die voor pensioenen en gezondheidszorgen.

Het jaar 2005 was opnieuw een crisisjaar voor het Europese sociale beleid. Het beruchte rapport-Kok schreef de dreigende mislukking van de Lissabon-strategie onder andere toe aan de 'ballast' van de vele sociale doelstellingen en coördinatierompslomp en pleitte voor een drastische snoeibeurt. Als antwoord hierop besloot de Europese Raad op haar Lentetop om de sociale OCM's los te koppelen van de economische, om zich meer op deze laatste te kunnen concentreren. Dit werd algemeen begrepen als een degradatie van het sociaal beleid tot een tweederangsprioriteit. In de praktijk is er echter weinig veranderd. Nog datzelfde jaar werd de Duurzame Ontwikkelingsstrategie van de EU herbevestigd, waarin

de drie-éénheid van economische, sociale en ecologische doelstellingen geconsacreerd werd. Die duurzame ontwikkelingsstrategie betekent op bestuurskundig vlak zelfs een krachtige potentiële hefboom voor de toekomst. We komen hier in de slotparagraaf op terug.

Zo komen we bij de voorlopig laatste mijlpaal: 2010, het Europees Jaar van de Strijd tegen Armoede en Sociale Uitsluiting. Is er reden tot vieren? Jammer genoeg niet. In 2000 gingen de Europese staatshoofden te Lissabon immers plechtig het engagement aan om tegen 2010 *een beslissende stap naar uitroeiing van de armoede* gezet te hebben. Uit de cijfers blijkt dat de armoede helemaal niet is gedaald. Volgens de jongste schattingen van Eurostat waren in 2007, 79 miljoen Europeanen financieel bestaansonzeker of in armoederisico; dat is 16% van de EU-bevolking.[2] Bij vergelijkingen met het begin van het decennium wagen we ons op 'glad ijs' omdat de gehanteerde gegevens verschillend zijn en de resulterende armoedecijfers niet robuust. Toch stellen Lelkes e.a. (2009) vast dat de bestaansonzekerheid in de meeste EU-landen sinds het begin van het decennium stabiel is gebleven of gestegen. Ook over een ruimere periode (de voorbije twee decennia) blijkt volgens de OESO (2008) de armoede in de meeste bestudeerde landen eerder gestegen dan gedaald te zijn.[3] Eerlijkheidshalve moeten we vermelden dat de gehanteerde armoedemaatstaven relatieve maatstaven zijn en dat het gemiddeld inkomen van de Europeanen in de voorbije periode beduidend gestegen is. Misschien is de absolute deprivatie dus wel gedaald. Maar armoede en sociale uitsluiting zijn nu eenmaal ook relatief: omdat tegelijk met de welvaart ook de normen (inzake kwaliteit van woningen, milieu, basisvaardigheden) veeleisender worden en omdat de sociale uitsluiting deels bepaald wordt door iemands 'afstand tot zijn omgeving'.

Kortom, het EU-beleid inzake sociale inclusie heeft in de voorbije halve eeuw – en vooral in het jongste decennium – wel bestaansrecht en een institutioneel kader gekregen. Maar zowel de wettelijke onderbouw als de resultaten blijven ronduit zwak: van een daling van de armoede is nog geen sprake.

2. Waarom heeft het EU-beleid gefaald?

De belangrijkste verwachting ten aanzien van het 'Europees Jaar' is ons inziens dat de nationale en Europese leiders toegeven dat het beleid heeft gefaald en dat ze daaruit de juiste conclusies trekken. Hoe komt het in 's hemelsnaam dat het voluntaristische EU-beleid, dat in deze bijdrage centraal staat, op het vlak van armoedebestrijding grotendeels is mislukt?

De antwoorden zijn veelvuldig. Zo zijn er exogene factoren die de Europese leiders in 2000 niet konden voorzien of niet meteen konden ombuigen. Vooreerst waren er twee zware economische crisissen: in 2001 gingen de uitbarsting van het internationale terrorisme en de Golfoorlog gepaard met het uiteenspatten van de ICT-zeepbel en in 2008 volgde de zwaarste financiële crash sinds de jaren

1930. Dergelijke crisissen eisen uiteraard hun tol, in de eerste plaats onder de kwetsbaarste bevolkingsgroepen. Daarnaast betekenden de EU-uitbreidingen naar Centraal- en Oost-Europa (COE) meteen ook dat er een heel pak armen in de Europese boot stapten.[4] De acht nieuwe lidstaten uit 2004 hebben immers een *gemiddeld* inkomen per hoofd dat slechts de helft bedraagt van dat in de (oude) EU15; voor de laatste twee nieuwkomers, Roemenië en Bulgarije, is dit zelfs een derde. Naast deze macro-economische gegevenheden drijven ook belangrijke sociodemografische tendenzen de armoede op – zoals de vergrijzing, maar vooral de toenemende immigratie en de fragmentering van gezinnen (zie o.a. OESO, 2008). De armoederisico's zijn veel hoger bij migranten, alleenstaanden en eenoudergezinnen. Het volstaat dat deze groepen aangroeien opdat ook de armoedegraad in een land stijgt.

Maar ook het EU-beleid zélf heeft bijgedragen tot meer ongelijkheid, bestaansonzekerheid en armoede; door een gebrek aan coherentie tussen het algemene beleid en het sociale beleid. Dit komt telkens weer op nieuwe domeinen tot uiting. In wezen wordt het Europese beleid gedreven door een vrijemarktlogica, die naast belangrijke voordelen op het vlak van welvaart en vrijheid ook substantiële 'collaterale schade' aanricht bij kwetsbare groepen. Binnen het bestek van dit artikel kunnen we slechts drie belangrijke dossiers uit het voorbije decennium kort doorlichten, bij wijze van voorbeeld: de EU-uitbreiding, de liberalisering van basisdiensten en de Lissabon-strategie.

2.1 **EU-uitbreiding**

In de eerste plaats moeten we stilstaan bij de manier waarop de EU-uitbreiding gebeurde. Daarin hadden economische prioriteiten sterk de bovenhand op sociale. Kvist (2004) spreekt in dit verband van 'negatieve integratie' (afbraak van belemmeringen en privileges) – in tegenstelling tot 'positieve integratie' (in de zin van een gezamenlijk sociaal beleid). Dit heeft ongetwijfeld ook op de armoede ingewerkt.

Niet dat alles met de EU-uitbreiding begonnen is. De implosie van de oude industrie en de landbouw in de voormalige planeconomieën was uiteraard al aan de gang vóór de toetreding tot de EU – met name, sinds de omwenteling van 1989 (Kogan e.a., 2008). De structurele aanpassingen in COE waren gigantisch en hebben hele sectoren en arbeidsmarkten verder onderuitgehaald. Zo daalde in de Baltische staten en Bulgarije het gemiddeld reëel inkomensniveau in enkele jaren tijd met 35 tot 50%. Bovendien openden de kunstmatig samengedrukte loonwaaiers uit de communistische periode zich, met bijzonder scherpe reële loondalingen voor de laagstgeschoolden. Tegelijk stortten de socialistische welvaartsstaten in: de volledige tewerkstelling maakte plaats voor een hoogoplopende, langdurige en structurele werkloosheid; de nieuw ingevoerde werkloosheidsverzekeringen en socialebijstandssystemen waren erg krenterig en onefficiënt; de gesubsidieerde basisdiensten zoals huisvesting, kinderopvang, onderwijs werden systematisch

geprivatiseerd, wat de koopkracht van gezinnen met bescheiden inkomens verder ondermijnde. Hier en daar heeft dit, vooral bij de elite, aanleiding gegeven tot een ware exodus, die nog lang niet is afgelopen.

De toetreding tot de EU heeft die economische en sociale crisis in COE niet bepaald gemilderd. Weliswaar bracht ze nieuwe groeimogelijkheden mee, dankzij buitenlandse investeringen, nieuwe markten in het Westen en de tertiarisering van deze economieën. Maar de toetreding heeft de kandidaat-lidstaten ook bloed, zweet en tranen gekost. Ze kregen een zware financiële en budgettaire discipline opgelegd (de zogenaamde convergentiecriteria) als voorwaarde voor toetreding tot de EU en die 'discipline' heeft ook het sociale beleid in de betrokken landen aan banden gelegd. De Europese Structuurfondsen waren – ondanks hun heroriëntering op COE – ruim ontoereikend om de tekorten in de sociale budgetten van de nieuwe lidstaten aan te vullen. Immers, ook de financierende oude lidstaten zaten met budgettaire beperkingen.

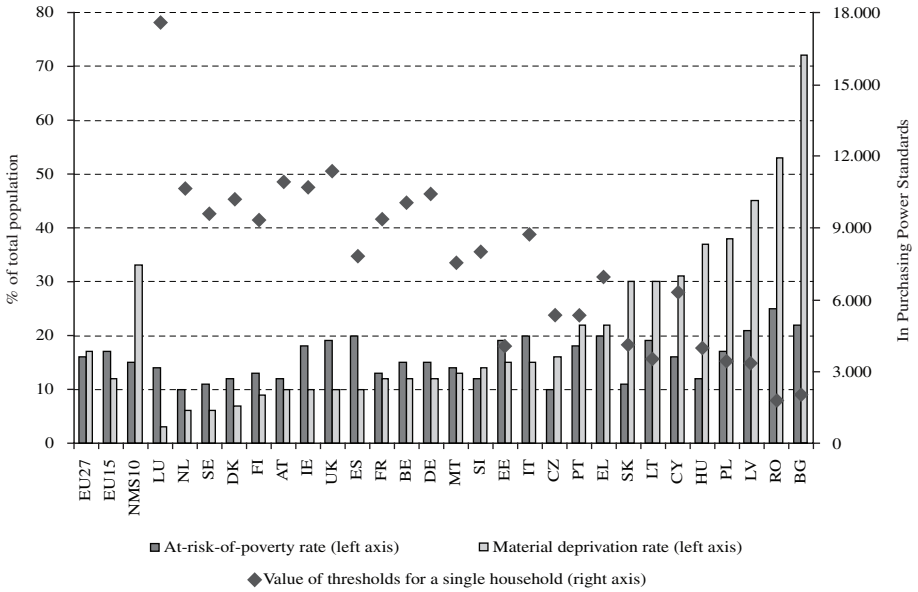
> De toetreding tot de EU heeft de sociale en economische crisis in de Centraal-Europese landen niet gemilderd.

Bovendien was er geen politiek draagvlak voor een gemeenschappelijk sociaal beleid. Oude lidstaten zoals Zweden en Finland deinsden ervoor terug om normen af te spreken die ver beneden hun nationale minima lagen; maar ook de nieuwe elites in de nieuwe lidstaten, met Polen en de Baltische landen voorop, zwoeren bij de vrije markt als oplossing voor hun structurele aanpassingscrisis. Ze zetten de hakbijl in hun pensioenstelsels en gezondheidszorgen; sommige landen voerden de vlaktaks in, om beter te kunnen concurreren met de Westerse buren.[5] De EU dwong de nieuwe leden weliswaar om het 'acquis communautaire' over te nemen: het geheel van sociale EU-regels in veband met non-discriminatie, veiligheid en gezondheid op het werk. Volgens kenners weegt dit acquis echter niet zwaar, en de controle op de toepassing ervan verliep eerder laks.

Geen wonder dus dat de armoede in de nieuwe lidstaten ook na de EU-toetreding is gestegen: van de zeven lidstaten waar Lelkes e.a. (2009: 30) een toename vaststellen zijn er vijf nieuwe. De kans is groot dat de ravage, vooral in Letland, door de financiële crisis nog vergroot: er worden op alle niveaus verdere drastische inleveringen opgelegd, ingefluisterd door het IMF. En de Europese Commissie kijkt relatief machteloos toe...

Overigens is het bedenkelijk dat men vijf jaar na de toetreding van de eerste COE-landen de armoede in die regio nog altijd systematisch onderschat door het gebruik van een totaal onaangepaste EU-armoedemaatstaf. Een relatieve armoedegrens, die in elke lidstaat wordt uitgedrukt in verhouding tot het mediaaninkomen in dat land, ligt dus voor landen als Bulgarije of Roemenië op één derde van de overeenkomstige drempel in Luxemburg. Het lijkt wel alsof deze werkwijze het beleidsdiscours goed uitkomt: de gemiddelde armoedecijfers in de oude EU15

en de nieuwe EU12 lijken met deze relatieve maatstaf quasi-identiek en in beide regio's zouden er goede en slechte leerlingen zijn. Gebruikt men echter alternatieve maatstaven, zoals een uniforme EU-armoedelijn (Lelkes e.a. 2009) of subjectieve indicatoren (Alber & Fahey 2004; Anderson e.a. 2009) of niet-financiële deprivatie-indicatoren (Wolff 2009; Ward 2009; Anderson e.a. 2009), dan liggen de ratio's algauw twee- tot driemaal hoger in de nieuwe lidstaten.



Bron: Social Protection Committee, 2009: 20 – op basis van EU-SILC 2007.

Figuur 1 – Armoederatio's in de oude en nieuwe lidstaten volgens de relatieve EU-armoededrempels resp. een materiële deprivatie-indicator.

De sociale achteruitgang in COE heeft de emigratiedruk naar het Westen aangewakkerd. De Europese Commissie heeft de vrees van de oude lidstaten voor een immigratiegolf vanuit de nieuwe lidstaten steeds gerelativeerd (zie High Level Group, 2004): na een piek van 300.000 migranten per jaar in de eerste jaren zou de stroom terugvallen op circa 50.000 per jaar nadien. Een aantal oude lidstaten (waaronder België) namen echter het zekere voor het onzekere en legden tijdelijke restricties op inzake migratie of verstrengden de toegang tot hun socialezekerheids- en bijstandsstelsels (Kvist, 2004). Niet ten onrechte, want achter de feitelijke migratiestromen schuilen soms beangstigende cijfers over de migratie*bereidheid* in COE, vooral bij geschoolden en jongeren. Maar misschien is – precies daarom – de potentiële schade van deze migratiedruk groter voor de thuislanden dan voor de EU15: die thuislanden hebben immers deze groepen het meest nodig, omdat COE evenzeer te kampen heeft met een vergrijzende bevolking en een schaarste van hooggeschoolden.

Kortom, uit deze korte schets van de trends in COE blijkt dat het acute en ruimschoots onderschatte armoedeprobleem in de EU10 door de 'negatieve integratie' eerder versterkt dan gemilderd is geworden. Maar er is meer. Tegelijk vreet die vorm van integratie – samen met andere factoren – in de oude EU het geroemde Europees Sociaal Model, gekenmerkt door hoge lonen, een hoge productiviteit en hoge sociale bescherming, langzaam maar zeker aan. De sociale dumping vanuit de nieuwe lidstaten was destijds de nachtmerrie van de oude EU; ze voltrekt zich inmiddels op sluipende wijze (cf. infra, sectie 3.1). De verdere liberalisering van de markten, vooral in de dienstensector, mag dan een gunstig effect hebben op de werkgelegenheid in COE; op langere termijn draagt ze *ook* bij tot de afkalving van lonen en arbeidsvoorwaarden in alle segmenten van de arbeidsmarkt (van seizoenarbeid in de landbouw, over huishoudelijke diensten en wegtransport tot en met wetenschappelijk onderzoek). Vanuit het oogpunt van armoedebestrijding interesseren ons vooral de eerstgenoemde segmenten, waar het risico op 'werkende armoede' het hoogst is.

2.2 **Liberalisering van basisdiensten**

Zo belanden we bij een tweede structurele factor. Naast de integratie van een aantal 'lageloonlanden' heeft de EU in het voorbije decennium nieuwe impulsen gegeven aan de vrijmaking van markten. De Bolkestein-richtlijn, die een algemeen kader schept voor de liberalisering van de dienstensectoren, werd na hevig verzet – onder meer door de westerse vakbonden – meer genuanceerd doorgevoerd in 2006, onder de neutralere naam 'dienstenrichtlijn'. Voortaan heeft iedereen binnen de EU het recht om diensten te verlenen op het hele EU-grondgebied en eender waar in de Unie een dienstenbedrijf te vestigen. Het spreekt vanzelf dat deze verruiming een hele uitdaging vormt voor de 27 nationale (en zoveel meer regionale) overheden; zij moeten de toegankelijkheid en de conformiteit met de lokale wetgeving controleren, alsook de kwaliteit van de dienstverlening. Voor zwakke gebruikers houdt dit niet te onderschatten risico's in: denk aan de kwaliteit van gezondheidszorgen of de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening. Bovendien worden ook stelselmatig een aantal sectoren geprivatiseerd die traditioneel onder publieke dienstverlening vielen, zoals telecom, elektriciteit, gas, water, spoorwegen. In principe worden dergelijke diensten voortaan zonder restricties[6] blootgesteld aan concurrentie binnen de interne EU-markt. Onder 'restricties' kunnen ook erkenningsvoorwaarden, subsidieregelingen, verplichtingen of verbodsbepalingen vallen die sociaal geïnspireerd zijn, wanneer daardoor de facto aanbieders op afstand gehouden worden. Op dit vlak worden overheden zelfs in het defensief gedreven, omdat ze verplicht worden om onder bepaalde omstandigheden hun overheidssteun te verantwoorden bij de Europese Commissie of wanneer nieuwe (al dan niet buitenlandse) spelers de opgelegde regels als handelsbelemmeringen voor het Europees Hof gaan aanvechten als concurrentievervalsend. Opnieuw is de logica van economische aard: privatisering en concurrentie moeten leiden tot

meer efficiëntie, een betere kwalitatieve matching tussen behoeften en aanbod, lagere prijzen en dus meer welvaart.

De ervaringen uit het verleden met vermarkting van overheidsdiensten zoals spoorvervoer, onderwijs of arbeidsbemiddeling zijn echter gemengd. Er valt wel wat te zeggen voor de argumenten van efficiëntie en responsiviteit van markten; maar daardoor verbetert niet noodzakelijk de kwaliteit van dienstverlening; ze wordt vooral ongelijker. Uit Eurobarometerenquêtes over de consumententevredenheid over zogenaamde 'netwerkdiensten' zoals telefoon, water, elektriciteit, gas en post, blijkt dat de doorsnee-gebruiker wel voorstander is van liberalisering, maar meer dan drie vierde merkt weinig of niets van verbeteringen in prijs, keuzemogelijkheden, kwaliteit en consumentenbescherming (Clifton & Diaz-Fuentes, 2008). Bovendien zijn er tekenen van toenemende ontevredenheid over de betaalbaarheid en rechtszekerheid. Zo vond in 2006 een op drie consumenten elekriciteit en gas 'overdreven duur' of 'onbetaalbaar'.

> Vermarkting van overheidsdiensten maakt hun dienstverlening vooral ongelijker.

De kwalijke neveneffecten van de liberalisering zijn toe te schrijven aan meerdere factoren. De publieke monopolies werden in de praktijk soms vervangen door private monopolies, zoals in de elektriciteitsmarkt of 'monopolistische concurrentie', waardoor de prijzen niet dalen. Ook werden de markten er na privatisering niet doorzichtiger op: door een sterke differentiatie van producten en tarieven vindt de klant zijn weg niet meer in het administratieve kluwen, weet hij nauwelijks gebruik te maken van alternatieven en kan hij zijn rechten niet meer afdwingen. Maar vooral gaat winstbejag primeren boven (basis)dienstverlening in de ethiek van private dienstenbedrijven: zo wordt het in de praktijk moeilijk om bedrijven te dwingen een sociaal beleid te voeren ten aanzien van zwakke gebruikers.

Ook in België is de privatisering van nutsvoorzieningen, vooral elektriciteit en gas, tot nog toe geen onverdeeld succes gebleken: behalve in de telecomsector, zijn de verhoopte prijsdalingen er niet gekomen. Erger voor de mensen in armoede is dat de levering van basisdiensten zoals gas en elektriciteit minder gewaarborgd is dan vroeger en dat private leveranciers vaak weinig scrupuleus omspringen met de leveringsvoorwaarden. Zo worden zwakke gebruikers 'geparkeerd' of zelfs uitgesloten van dienstverlening en worden voorkeurtarieven niet toegepast. De armen zijn vaak de eerste slachtoffers. Zo moest de Vlaamse overheid de voormalige publieke telefoonmaatschappij, Belgacom, maandenlang onder druk zetten om de tarieven voor sociale abonnees voort te zetten.[7]

Nochtans was het wel de bedoeling om de liberalisering sociaal te corrigeren: er zou een gratis minimumlevering komen, sociale tarieven voor bepaalde categorieën huishoudens en gecontroleerde procedures in geval van wanbetaling om afsluitingen te voorkomen. In de praktijk bleken de private bedrijven erg creatief in het omzeilen van de regels en/of de overheid onvoldoende bij machte om de

rechten van de zwakste gebruikers af te dwingen. Energiebedrijven in Vlaanderen bleven, ondanks het wettelijke verbod, wanbetalers uitsluiten; eenvoudig door de kwalificatie 'wanbetaling' in hun motivatie te vervangen door 'manifeste onwil'. Ze begonnen zelfs 'zwarte lijsten' uit te wisselen van slechte betalers, waardoor sommige huishoudens helemaal geen leveranciers meer vonden om elektriciteit of gas te leveren. Andere bedrijven begonnen hoge waarborgsommen te vragen alvorens (opnieuw) aan te sluiten (Nicaise e.a., 2004).

Minder bekend dan de perikelen met de nutsbedrijven is de onrust in de sociale dienstverlening. Ook in de bejaardenzorg, de kinderopvang, de gezondheidszorgen en dergelijke waait de wind van de vermarkting en privatisering, waardoor overheidsdiensten en subsidieregelingen onder druk komen te staan (zie ook hoofdstuk 7). Ook hier is internationalisering en concurrentie aan de orde, en wel op verschillende manieren. Vooreerst stijgt, door het vrije verkeer van werknemers, het aandeel van personeelsleden van buitenlandse afkomst. Deze personeelsleden stellen zich flexibel op en helpen knelpunten in de zorgberoepen oplossen, maar zijn vaak ook minder geschoold en minder weerbaar. Ook leidt het vrije verkeer van personen her en der tot 'sociaal toerisme', 'zorgmigratie' en volgens sommige bronnen zelfs 'sociale raids'; dat is migratie met het doel te profiteren van sociale voordelen in andere Europese landen (Kvist, 2004). Daarbij komt de intrede van multinationals in de buurt- en nabijheidsdiensten. Deze grote spelers doen een beroep op het Europees Hof om hun toegang tot deze 'groeimarkten' te forceren, met de dienstenrichtlijn als hefboom. De traditionele aanbieders uit de non-profitsector, vaak niet eens zo kleine spelers, vrezen dat ze zullen 'weggeconcurreerd' worden omdat de grote bedrijven het minder nauw nemen met de kwaliteitsnormen.

De drie tendenzen hebben potentieel een onderling versterkend effect op (gesubsidieerde) sociale diensten: een neerwaartse nivellering van de subsidies en van de kwaliteit. De EU zelf verhoogt deze druk door haar dienstenrichtlijn en haar optreden als waakhond ten aanzien van concurrentievervalsende staatssteun. Opnieuw dreigt de minvermogende klant de dupe te worden van dit samenspel. Zo wordt de discretionaire bevoegdheid van nationale of regionale overheden om diensten te subsidiëren als compensatie voor het vervullen van een publieke opdracht beperkt: omvangrijke subsidies moeten vooraf voorgelegd worden aan de Commissie, die ze zal doorlichten op hun concurrentievervalsend karakter. Vanuit het oogpunt van sociale inclusie heeft de EU tot nog toe enkel een aantal 'uitzonderingen' voorzien op de concurrentieregels, vooral inzake subsidiëring van kleinschalige diensten.

Het heeft de EU zelfs tien jaar gekost om tot een Protocol te komen, met onder andere een afbakening van het begrip 'diensten van algemeen nut': het gaat om energievoorziening, telecommunicatie, vervoer, de audiovisuele sector en postdiensten, onderwijs, watervoorziening, afvalbeheer, gezondheidsdiensten en sociale diensten (EC, 2007). Voor deze diensten staat Europa overheidstussenkomst in de respectievelijke markten toe, onder meer om sociale uitsluiting tegen te gaan, en *mogen de lidstaten of regio's* aan de producenten verplichtingen opleggen die

beantwoorden aan het openbare nutskarakter van hun dienst, zoals universele dienstverlening, kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid. Dit neemt niet weg dat, voorzover het 'economische' (lees: verhandelbare) diensten betreft, de EU-regels inzake interne markt en mededinging van toepassing blijven.[8] Opvallend is alleszins dat de vrije markt, en dus ook het winstoogmerk, de norm blijft, terwijl de regelingen over diensten van algemeen nut als 'uitzonderingen' gelden. Een echt positieve bijdrage tot de ontwikkeling van deze diensten kan dit niet worden genoemd. Europa duldt enkel dat een lagere overheid de kansarme klant een basisdienst of de automatische toekenning van een sociaal tarief garandeert: het nationale en regionale inclusiebeleid *mag* compenserend optreden. Ze wordt, paradoxaal, daarop geëvalueerd door de EU in het kader van de open coördinatiemethode.

> Voor 'diensten van algemeen nut' staat Europa overheidstussenkomsten toe

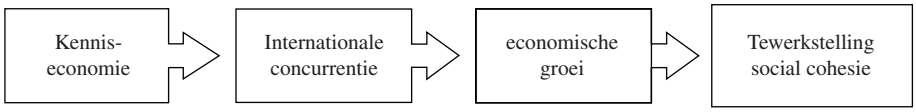
De lidstaten hebben ook hier klaarblijkelijk gekozen voor de 'negatieve integratie'. De Unie had vóór de liberalisering perfect een kader kunnen uittekenen voor het recht op basisdiensten voor haar burgers. Clifton en Diáz-Fuentes (2008) herinneren er trouwens aan dat daar sprake van was in het midden van de jaren 1990. Ze heeft het niet gedaan. Uiteindelijk heeft de EU de vermarkting doorgedrukt en de sociale correcties overgelaten aan de lidstaten en regio's. De roep van de sociale sector om op Europees niveau 'sociale minimumstandaarden' in te voeren, valt tot nog toe in dovemansoren.

2.3 **De Lissabon-strategie**

"*Van de EU de meest dynamische en competitieve kenniseconomie ter wereld maken, met meer en betere jobs, en meer sociale cohesie*": zo luidt de alom bekende kerndoelstelling van de strategie die door de Europese staatshoofden, tijdens hun Lentetop in Lissabon in 2000, werd vastgelegd voor het decennium 2000-2010. De vermelding van competitie en sociale cohesie in éénzelfde zin vereist toch wel enige hersengymnastiek. Misschien daarom werd de band tussen beide in latere beleidsteksten nooit echt uitgelegd, zover wij weten. Evaluatierapporten laten uitschijnen dat het Lissabon-paradigma moet geïnterpreteerd worden als een eerder lineaire redenering (zie figuur 2): de kenniseconomie maakt de EU meer competitief en genereert dus meer economische groei. Deze laatste vertaalt zich in een hogere tewerkstelling en dus ook minder armoede.

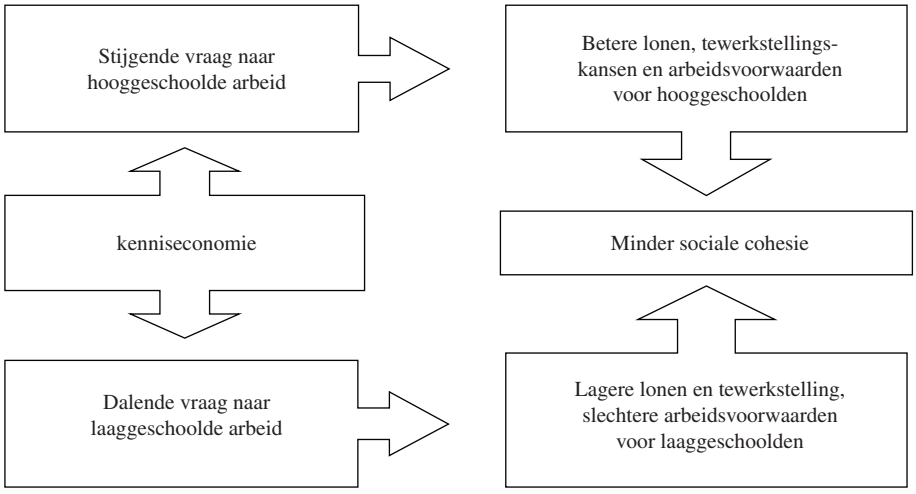
Sommige schakels in de redenering zijn ons inziens minder evident dan andere. Zo bestaat er wel een vrij grote zekerheid over de positieve impact van investeringen in kennis op de economische groei. Zowel de productie van kennis, door onderzoek en ontwikkeling, als de verspreiding ervan, voornamelijk door

het onderwijs, maar ook door de media en het internet, doen economieën groeien. Volgens Sakurai (1996) kunnen investeringen in onderzoek en ontwikkeling jaarlijkse opbrengstvoeten genereren tussen 15% en 40%, naargelang van de sector en het land waar ze plaats vinden. Ook groeit er eensgezindheid onder onderwijseconomen dat de reële opbrengstvoeten van onderwijs dichter bij 10% dan bij 5% liggen. Ondanks hun grotere risico's blijven dit dus erg interessante investeringen. Maar in hoeverre vertaalt deze groei zich in werkgelegenheid, en vooral: hoe is die werkgelegenheid verdeeld?

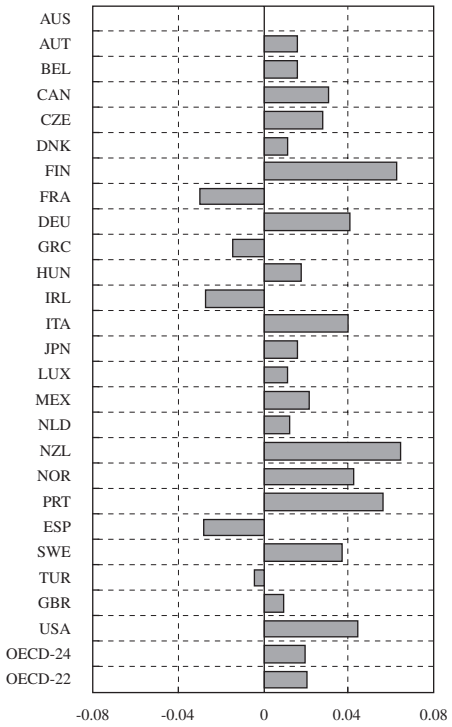


Figuur 2 – De veronderstelde link tussen kenniseconomie en sociale cohesie/sociale inclusie in de Lissabon-strategie.

Laat ons eerst kijken naar onderzoek en ontwikkeling en de daaruit voortvloeiende innovaties. We weten dat *product*innovaties nieuwe markten openen en dus banen scheppen; terwijl *proces*innovaties ook heel wat tewerkstelling kunnen vernietigen. Bovendien zijn de geschapen en vernietigde jobs niet neutraal verdeeld. Het overheersende patroon is dat technologische innovaties de vraag naar hogergekwalificeerde arbeid doen toenemen, terwijl laaggeschoolde arbeidsplaatsen weggesaneerd worden – of ondergraven worden op het vlak van status en verloning. Op die manier wordt de ongelijkheid op de arbeidsmarkt aangewakkerd, een ongelijkheid die wellicht voor een deel van de laaggeschoolden uitmondt in echte armoede.



Figuur 3 – De feitelijke effecten van een kennisintensieve groeistrategie op sociale cohesie/sociale inclusie.

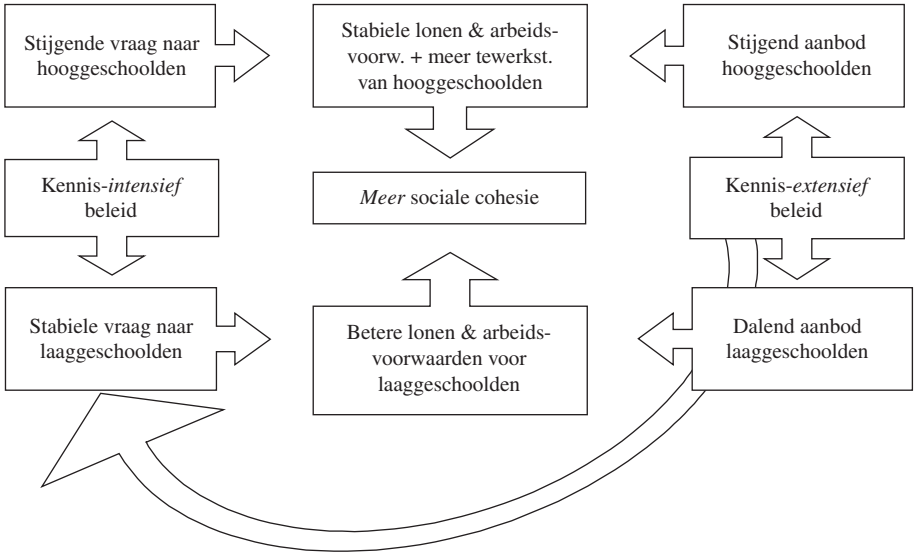


Figuur 4 – Wijzigingen in Ginicoëfficiënten van huishoudinkomens in de OESO tussen het midden van de jaren '80 en het midden van de jaren 2000 (OECD, 2008: 27).

Het proces dat hierboven geschetst wordt, noemen we het kennis*intensieve* groeipad. Deze aanpak versterkt de *vraag* naar hooggekwalificeerden en drukt de vraag naar laaggekwalificeerden – wat bij constant beleid de loon- en inkomenswaaier uiteen trekt. Inderdaad levert het empirische onderzoek naar de trends inzake ongelijkheid in de jongste decennia een globaal beeld van toenemende inkomensongelijkheid in rijke landen op (zie figuur 4). De ongelijkheid in de *individuele arbeids*inkomens is zelfs beduidend sterker gestegen dan de ongelijkheid in *totale huishoud*inkomens: deels ten gevolge van uiteenlopende loonvoeten en deels door de toename van atypische tewerkstelling, vooral onder laaggeschoolden (deeltijds, tijdelijk, interim).[9] Dit suggereert dat de arbeidsmarkten in de EU (zoals in de rest van de OESO) inderdaad te sterk zijn overgeheld in de kennisintensieve richting. Sommige auteurs (Coe, 2007) verklaren dit door de globalisering, waarbij zowel de hooggeschoolden uit het Noorden als de laaggeschoolden uit ontwikkelingslanden 'winnen' terwijl de laaggekwalificeerden uit het Noorden 'verliezen'. Een alternatieve verklaring voor de groeiende ongelijkheid sluit aan bij de genoemde '*skill-biased techonological growth*': ook zonder globalisering zou technologische innovatie leiden tot een polarisatie tussen hoog- en laaggekwalificeerden (Gottschalk & Smeeding, 1997; Katz & Autor, 1999; Gottschalk & Danziger, 2005). Wat er ook van zij, beide verklaringen zijn in wezen terug

te voeren tot effecten van de tot nog toe gevoerde, overwegend kennisintensieve groeistrategie. Innovatie en globalisering zijn beide haast onlosmakelijk met elkaar verbonden, als correlaten van dezelfde kennissamenleving.

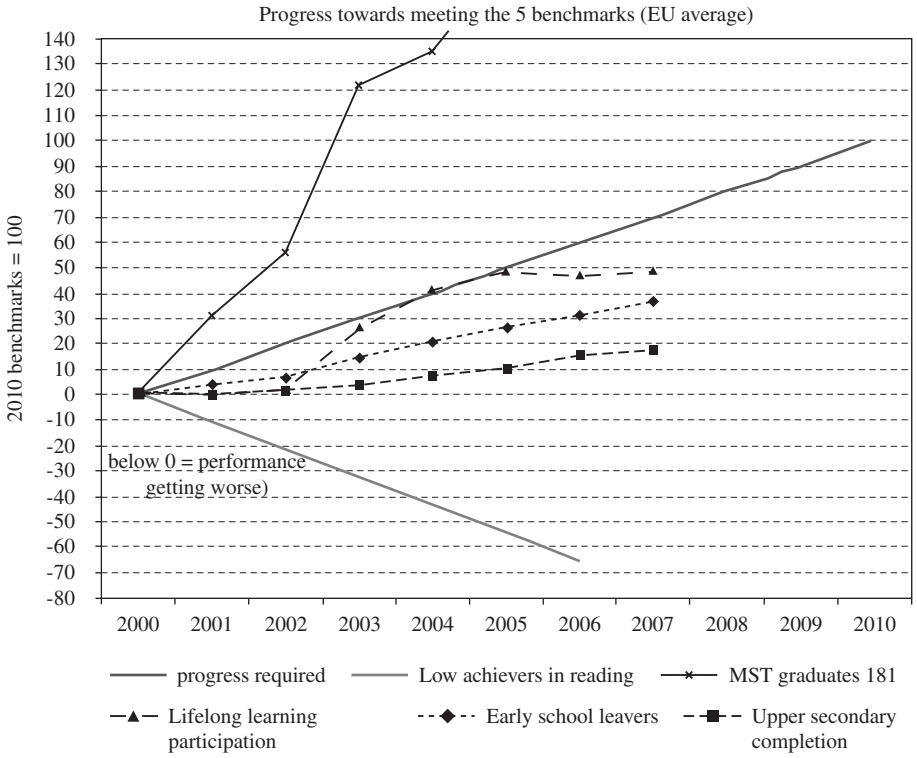
Het alternatief voor het kennisintensieve pad is het kennis*extensieve* groeipad: hier gaat het in wezen om investeringen aan de *aanbodzijde* van de arbeidsmarkt, met name in onderwijs en vorming. Door de verspreiding van kennis wordt de economische groei ook aangewakkerd, maar niet ten koste van meer ongelijkheid. Immers, onderwijs en vorming zetten laaggekwalificeerde arbeid om in hooggekwalificeerde, waardoor het arbeidsaanbod onderaan de ladder daalt, terwijl het stijgt in de hogergekwalificeerde segmenten. Op deze manier kan het aanbod van arbeidskrachten de trends in de vraag naar arbeid beter volgen. Als het aanbod van laaggeschoolden sneller daalt dan de vraag, kan zowel de tewerkstellingsgraad als het loonniveau voor deze groep stijgen, waardoor het armoederisico afneemt. Als de overheid er bovendien in slaagt om de vraag naar laaggeschoolde arbeid te stabiliseren, bijvoorbeeld door het bevorderen van de lokale diensteneconomie, kan de erosie van lonen, arbeidsvoorwaarden en tewerkstelling in dit arbeidsmarktsegment worden getemperd. Bovenaan de scholingsladder gebeurt het omgekeerde: een stijgend aanbod van hooggekwalificeerden verlaagt de opwaartse druk op hun lonen. Beide trends samen zorgen voor een *grotere* sociale cohesie.



Figuur 5 – Effecten van een evenwichtig groeipad naar de kenniseconomie.

Kortom, de lineaire interpretatie van de Lissabon-strategie, met een directe link tussen kenniseconomie, groei, werkgelegenheid en sociale cohesie (een 'vanzelfsprekend feeding-outeffect') blijkt niet op te gaan. De werkelijkheid is complexer, en alles hangt af van de juiste mix in het overheidsbeleid. *Een kennisintensieve*

strategie leidt tegelijk tot meer groei en grotere ongelijkheid; een kennisextensieve aanpak daarentegen kan groei en sociale cohesie met elkaar verzoenen. We willen het ene niet vervangen door het andere, maar wel pleiten voor een gezond evenwicht tussen beide pijlers. Meer investeringen in onderwijs en volwasseneneducatie kunnen evenzeer de groei aanwakkeren, maar dan zonder nefaste gevolgen op sociale uitsluiting. Integendeel: een gericht gelijkekansenbeleid in onderwijs en levenslang leren zou op beide vlakken positief kunnen scoren.



Bron: DG EAC, 2008a: 11.

Figuur 6 – Vorderingen inzake onderwijsbeleid op EU-niveau; de korte stippellijn geeft streefcijfers weer in indexvorm.

Terugkerend naar de slagzin uit de Lissabon-verklaring, moeten we echter vaststellen dat een kennisgebaseerde visie op sociale inclusie nog niet echt is doorgedrongen in het Europese denken. Het zou nochtans voor de hand liggen. Internationale organisaties zoals de Wereldbank, UNDP,[10] zien onderwijs en levenslang leren als dé hefboom om uit de armoede te geraken. Investeringen in voorschoolse stimuleringsprogramma's voor achtergestelde kinderen worden door economen terecht beschouwd als de effectiefste manier om de armoedecirkel te doorbreken, ja zelfs als een van de meest rendabele investeringen zonder meer. Op EU-niveau

vindt men deze visie nauwelijks terug, althans niet in de beleidsteksten over sociale inclusie. Binnen de richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid bestaan er gelukkig enkele streefcijfers die ook erg relevant zijn voor de armoedebestrijding en die daarom ook overgenomen zijn in de EU-armoede-indicatoren. Het betreft met name de vermindering van de laaggeletterdheid en van de ongekwalificeerde uitstroom uit het onderwijs en de verhoging van de participatie aan naschoolse educatie. Jammer genoeg wordt geen enkele van die doelstellingen tegen 2010 bereikt. Figuur 6 laat zien hoe de kloof tussen streefcijfers en realisaties op EU-niveau groeit, op één doelstelling na: de verhoging van het aantal gediplomeerden in wiskundige, wetenschappelijke en technische studierichtingen. In Vlaanderen is het aantal schoolverlaters zonder diploma in de voorbije tien jaar zelfs licht gestegen en de participatie aan naschoolse educatie is in de voorbije jaren opnieuw gedaald. Als het sociale inclusiebeleid op zo een cruciaal vlak als onderwijs en levenslang leren faalt, wat dan met de andere levensdomeinen?

Binnen het beleidsdomein Onderwijs en Cultuur heeft de Europese Commissie een actieplan 'Onderwijs en Vorming 2010' geschreven met het gelijkekansenbeleid als een van de pijlers. Maar van coördinatie met het beleidsdomein Sociale Zaken (waaronder de eenheid Sociale Inclusie ressorteert) is nauwelijks sprake. Het Directoraat-Generaal Onderwijs en Cultuur heeft op eigen houtje een netwerk rond onderwijs en sociale inclusie opgezet en in recente mededelingen staan sterk onderbouwde aanbevelingen aan het adres van de lidstaten, zoals om meer te investeren in voorschoolse educatieprogramma's voor achtergestelde doelgroepen, in migrantenjongeren (DG EAC, 2008b), ja zelfs om structuurhervormingen door te voeren die moeten leiden tot een verdere democratisering van het onderwijs (DG EAC, 2006). Maar gelet op het subsidiariteitsbeginsel blijven deze aanbevelingen heel vrijblijvend. De OCM wordt ook wel toegepast op het onderwijsbeleid, maar ze is nog zwakker dan in het sociale inclusiebeleid. Van een dwarsverbinding tussen beide kan bezwaarlijk gesproken worden. Ook het feit dat de eenheid Sociale Inclusie – en het hele beleidsdomein Sociale Zaken – behoren tot het Directoraat-Generaal Werkgelegenheid maakt dat het inclusiebeleid veel meer gericht is op (her)inschakeling op de arbeidsmarkt dan op educatie.

> De OCM in het onderwijsbeleid is nog zwakker dan in het sociale inclusiebeleid.

Het lijkt wel alsof investeringen in kennis weliswaar het leitmotiv is geworden van de welvaartsstaat, maar dan bekeken door de bril van de middenklasse. Als het daarentegen om de armsten gaat, worden deze ambities al te vaak losgelaten en grijpt men eerder terug naar oudere paradigma's zoals de actieve welvaartsstaat. In het activeringsdenken staan niet onderwijs en vorming centraal, maar werk. Met andere woorden, zelfs het discours over de welvaartsstaat riskeert bij te

dragen tot een gespleten samenleving, waarin rijken aangespoord worden om in zichzelf te investeren, terwijl de armen aangepord worden om ... te werken.

Het activeringsparadigma wordt in de volgende sectie verder uitgewerkt. Hier kunnen we alvast concluderen dat de Lissabon-strategie, als kern van het Europese project in het voorbije decennium, blijkbaar niet heeft bijgedragen tot meer sociale inclusie. Niet alleen zijn sociaal uitgesloten doelgroepen onvoldoende in het vizier gekomen van de kennisstrategie; erger is dat deze laatste tot nog toe zelfs heeft bijgedragen tot een grotere kloof tussen rijk en arm.

Tot zover onze korte bespreking van drie belangrijke krachtlijnen van het recente EU-beleid vanuit het oogpunt van armoedebestrijding. De oefening is ongewoon. Maar precies daarom hoeft het niet te verbazen dat de armoede in het voorbije decennium niet is afgenomen: terwijl het sociale inclusiebeleid remediërend optreedt, blijft het macrobeleid op EU-niveau telkens weer keuzen maken die bijkomende ongelijkheid en uitsluiting produceren. Gebruik makend van het sociale EU-jargon, moet de vraag gesteld worden of de 'feeding out' (impact van het groei- en werkgelegenheidsbeleid op de sociale inclusie) niet eerder negatief dan positief is. Dezelfde analyse kan gemaakt worden van andere grote EU-dossiers zoals internationale handel, migratiebeleid, landbouwbeleid.

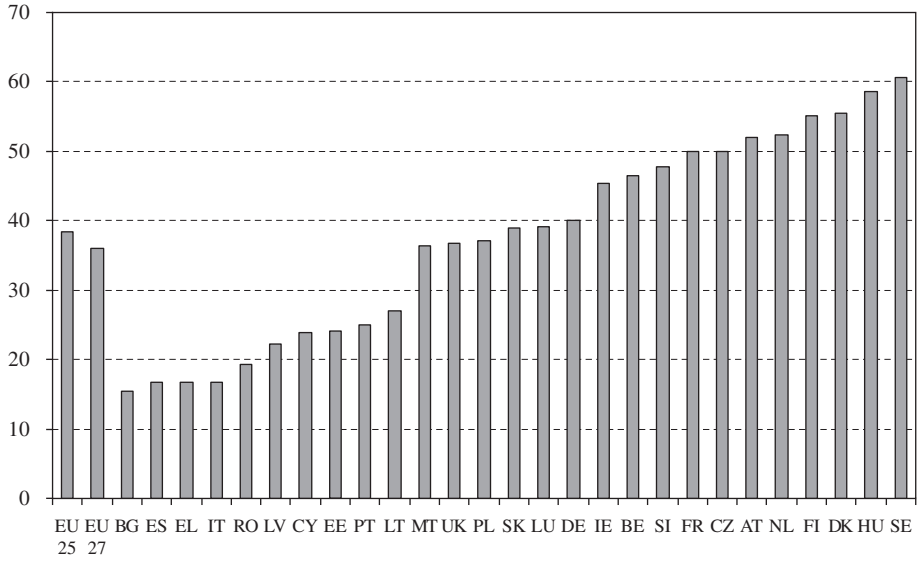
3. Het remediërende beleid: arbeidsmarktbeleid, sociale protectie en sociale inclusie

Na de kritische doorlichting van het algemene EU-beleid vanuit het oogpunt van sociale inclusie, nemen we in deze sectie het sociale beleid zelf onder de loep. We noemen dit het 'remediërende beleid' omdat het, zelfs voor groepen die (nog) niet in armoede leven, helaas al te zeer moet dienen om de schadelijke neveneffecten van het algemene EU-beleid te remediëren. Eerder dan in te gaan op de concrete impact van de 'OCM sociale inclusie' op het nationale beleid van de lidstaten, proberen we het Europese discours zelf in dit domein te ontleden. We beginnen bij de componenten sociale protectie en arbeidsintegratie, om te eindigen bij de Aanbeveling omtrent actieve inclusie.

3.1 **Sociale protectie en arbeidsintegratie: de 'making work pay' ideologie**

De OCM inzake sociale protectie, waarvoor de eerste aanzetten gegeven werden in 1992, berust op vier pijlers: het verzekeren van duurzame pensioenstelsels, kwaliteitsvolle gezondheidszorgen, sociale inclusie en het versterken van de arbeidsprikkels ('*making work pay*'). Deze laatste doelstelling vinden we ook terug in de OCM voor werkgelegenheid, die in 1997 startte als het zogenaamde 'Luxemburg proces' (EC, 2003). De slogan '*making work pay*' is overigens geïn-

spireerd door de invloedrijke *Jobs Study* van de OESO (1994) en suggereert dat de efficiëntie van het sociaal beleid afhangt van de mate waarin allerlei inactiviteitsvallen worden weggewerkt.[11] Met andere woorden: de kloof tussen de uitkeringen van inactieven en de lonen uit arbeid moet groter worden – en dat is inmiddels ook gebeurd (OECD, 2008). De meeste EU-lidstaten (en OESO-landen) hebben, uit naam van de modernisering van de sociale zekerheid, het beschermende karakter van hun socialezekerheidsstelsels – althans voor de volledig inactieven – bewust gereduceerd door strengere toegangsvoorwaarden, lagere uitkeringen (althans in verhouding tot de algemene evolutie van lonen en welvaart), het beperken van de uitkeringsduur en meer en zwaardere sancties. Tegelijk zijn inactiviteitsvallen weggewerkt door stelsels van aanvullende uitkeringen in te voeren voor deeltijdse en laagbetaalde jobs. Er heeft dus een herverdeling plaatsgevonden van inactieven naar werkenden, wat volledig strookt met de '*making work pay'* agenda. Cantillon e.a. (2004) tonen aan hoe tussen 1992 en 2002 zelfs de bijstandsuitkeringen in een aantal EU-landen substantieel daalden in verhouding tot de gemiddelde lonen.[12]



Bron: EC, 2009.

Figuur 7 – Effectiviteit van sociale uitkeringen (exclusief pensioenen) in termen van armoedebestrijding.

Misschien verklaart dit waarom de effectiviteit van de sociale bescherming in de EU in termen van armoedebestrijding zo beperkt blijft? In figuur 7 wordt per lidstaat becijferd welk aandeel van de arme bevolking uit armoede wordt getild dankzij sociale transfers (pensioenen uitgezonderd).[13] Gemiddeld zouden in 2007, in de hele EU, 26% van de huishoudens arm geweest zijn zonder sociale uitkeringen, terwijl het er dankzij die uitkeringen 'slechts' 16% waren. Met andere

woorden, ongeveer vier op tien armen worden 'gered' door de sociale bescherming – of nog anders uitgedrukt: voor zes op tien armen betekenen uitkeringen hoogstens een verlichting van hun lot, maar geen ontsnapping uit armoede. Splitst men de cijfers verder op naar type uitkeringen, dan blijkt steevast dat de werkloosheidsuitkeringen schromelijk tekortschieten in het voorkomen van armoede: 41% van de werklozen in de EU overleeft – zelfs nà sociale transfers – beneden de armoederisicogrens (tegenover 16% van de totale bevolking – EC, 2009). Is dit het gevolg van bewuste beleidskeuzen? Zo ja, hoever moeten werklozen volgens de '*making work pay*' strategie in armoede wegzinken om voldoende geprikkeld te worden om opnieuw aan de slag te gaan?

> Zonder sociale uitkeringen zou 26% van de Europese huishoudens arm zijn in 2007.

Het paradigma van het actief arbeidsmarktbeleid werd hét receptenboek van de OESO in haar Jobs Study (OECD, 1994; Grubb, 1999) en de Europese Werkgelegenheidsstrategie (EC, 2003; Carone & Salomäki, 2005). In economische termen bleek deze aanpak een redelijk succesverhaal: de inflatiespiraal raakte opnieuw onder controle, en de tewerkstelling steeg. Maar de sociale gevolgen waren minder fraai: vooral de laagstgekwalificeerde arbeid werd overvloediger en goedkoper. De betrokken jobs werden kwalitatief zwakker (tijdelijker, meer deeltijds) en/of werden minder goed betaald. Wat vroeger met het veel geroemde Europese Sociale Model onmogelijk leek, kreeg nu gestalte: een nieuwe klasse 'werkende armen'. De toename van de 'werkende armoede' in rijke landen wordt onder andere bevestigd door de OESO zelf (OECD, 2006; OECD, 2008). Het Europese Comité voor Sociale Bescherming had trouwens al in 2003 de Commissie gewaarschuwd:

> "By adopting active policies to integrate those most distant from the labour market, and by liberalising the conditions governing employment relations, the EU countries are implicitly extending the scope for low productivity jobs or jobs in low productivity sectors. Such a trend, which is already evident in the macro-economic figures since 1997, raises a new challenge to European social protection systems, as they have to face the accrued risks of wider income inequality and the emergence of poverty-cum-work patterns which had so far remained largely marginal in the EU" (SPC 2003: 3).

En in zijn pas verschenen evaluatie van de Lissabon-strategie stelt het Comité:

> "While acknowledging the overall benefits of including more people on the labour market, the report highlights a number of key trends showing that the EU job strategy did not always reach the most excluded and that the jobs created did not always provide for decent living standards." (SPC 2009, p. 35).

Inderdaad, een op drie armen op actieve leeftijd in de EU is aan het werk.

Is er dan een uitweg uit dit perverse dilemma tussen twee basisdoelstellingen van het sociale beleid, armoedebestrijding en effectieve herinschakeling op de arbeidsmarkt? Of gaat het ene onvermijdelijk ten koste van het andere? Zelf hebben we enkele jaren geleden de relatie bestudeerd tussen sociale bescherming, actief arbeidsmarktbeleid en armoede op macrovlak, in 13 EU-lidstaten in de jaren '90 (Groenez & Nicaise, 2005). We kwamen tot twee, op het eerste gezicht sterk contra-intuïtieve empirische vaststellingen.

Ten eerste: hoe meer de beschouwde landen spendeerden aan actief arbeidsmarktbeleid, hoe meer sociale uitsluiting. Dit gaat natuurlijk lijnrecht in tegen de gezonde logica van politici, die werk beschouwen als dé uitweg uit armoede. Het is evenwel niet omdat veel mensen in armoede werkloos zijn en de meeste werkenden geen armoede kennen, dat je zomaar rechtstreekse causale verbanden mag leggen tussen beide fenomenen. De werkloze armen verschillen immers vaak nog op andere vlakken van de werkende niet-armen; in het statistische jargon: het fenomeen van de vergeten derde variabele. Zo zijn ze lagergeschoold en hebben ze een zwakkere gezondheid. Daarom is activering zonder meer geen oplossing voor hen. Als men laaggeschoolde personen met een zwakke gezondheid aan het werk zet, zullen ze waarschijnlijk minder productief zijn dan de doorsnee-werkende en dus ook minder verdienen, minder goede arbeidsvoorwaarden krijgen, sneller terug op straat staan.

Als men even doordenkt, zijn er zelfs verschillende redenen waarom eenvoudige activering op grote schaal tot meer armoede kan leiden. Zo zijn de activeringsjobs zelf vaak van eerder lage kwaliteit: deeltijds, tijdelijk, laag betaald. Ze kunnen zelfs meer volwaardige jobs verdringen. Volgens het recept van Layard e.a. (1991) is dat zelfs een beetje het bedoelde effect, maar anders geformuleerd: 'meer competitie in het arbeidsaanbod, minder inflatoire loondruk'. Uiteindelijk wil men de kost van laaggeschoolde arbeid drukken om de tewerkstelling aan te wakkeren. Daarbij komt dat als de betrokkenen zich niet aan het voorgestelde traject kunnen of willen houden, sancties hen in de armoede duwen. Ten slotte kan de kost van het actieve arbeidsmarktbeleid drukken op de rest van het beschikbare budget voor werkloosheid, met andere woorden op de uitkeringen. Of om laagkwalitatieve jobs aantrekkelijk te houden, worden de werkloosheidsuitkeringen laag gehouden en/of laat men ze sneller uitdoven.

Onze tweede vaststelling luidde: hoe genereuzer het werkloosheidsstelsel (in termen van gemiddelde uitkeringen en duur van de uitkeringsrechten), hoe vlotter de herintegratie op de arbeidsmarkt (althans op macroniveau). Ook die vaststelling gaat lijnrecht in tegen de orthodoxe 'making work pay' theorie. Nochtans liggen ook hier de argumenten voor de hand: een uitkering dient om een werkzoekende toe te laten te investeren in zijn/haar zoektocht naar werk. Je hebt meer kans op werk als je een telefoon en een vervoermiddel bezit, als je contacten met vrienden kan onderhouden, als je de kosten van een opleiding kan dragen. En zolang je in aanmerking komt voor uitkeringen, heeft de arbeidsvoorziening er baat bij jou te helpen in je zoektocht naar werk. Deze visie op sociale bescherming sluit aan bij een ander paradigma uit de moderne welvaartstheorie, de capabiliteitentheorie

van Sen (1985): eerder dan een werkloze financieel onder druk te zetten, loont het om zijn/haar capabiliteitenset (waarin ook de dimensie inzetbaarheid vervat zit) te verruimen. Sociale bescherming krijgt hierdoor een productieve rol toebedeeld. Het gaat trouwens niet alleen om uitkeringen, want ook investeringen in gezondheid, kinderopvang, mobiliteit, het menselijk en sociaal kapitaal van werkzoekenden kunnen hun herinschakeling bevorderen. Dat deze alternatieve benadering niet wereldvreemd is, moge blijken uit het feit dat de meest performante EU-landen op het vlak van arbeidsmarktbeleid (de Scandinavische landen) altijd hebben vastgehouden aan genereuze uitkeringsstelsels. Deze les is inmiddels overgenomen in het flexicurity-paradigma: milde uitkeringen en een actieve sociale dienstverlening moeten de flexibiliteit op de arbeidsmarkt mogelijk maken. In een ruimere context is sprake van de 'sociale investeringsstaat'. Deze visie wint de jongste jaren veld, maar er blijft nog een lange weg af te leggen.

> Hoe genereuzer het werkloosheidsstelsel, hoe vlotter de herintegratie op de arbeidsmarkt.

3.2 **Actieve inclusie**

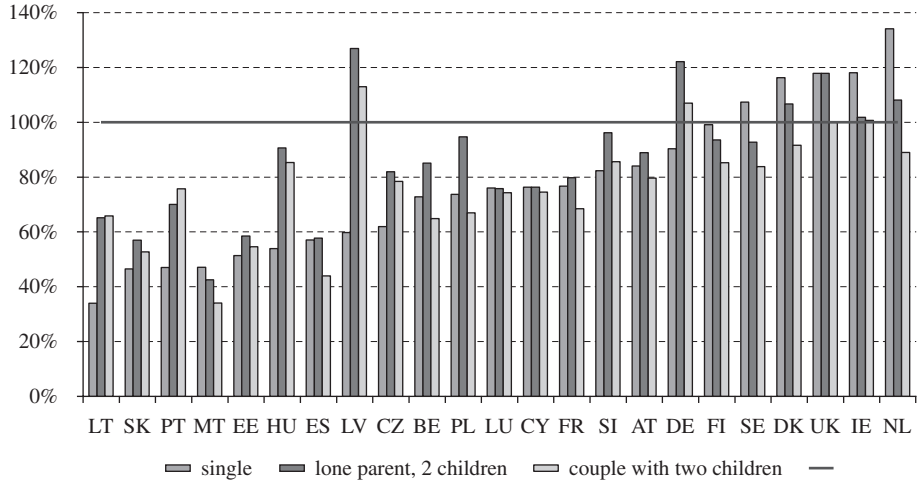
Het voorzichtige, jarenlange beleidswerk van de Commissie op het vlak van sociale inclusie resulteerde eind 2008 in een Aanbeveling omtrent actieve inclusie (EC, 2008c). Daarachter gaat een heel programma schuil dat steunt op drie pijlers: de invoering van een gewaarborgd minimuminkomen in alle landen, de maximale inschakeling op de arbeidsmarkt en de effectieve toegang tot allerlei diensten. Deze drie-eenheid weerspiegelt tegelijk de delicate juridische basis waarop de Commissie moet voortbouwen; er moet een link met het arbeidsmarktbeleid zijn: art. 137 van het Verdrag, en haar ambitie om te komen tot een omvattender inclusiebeleid.

Voor de eerste pijler '*gewaarborgd minimuminkomen*' bouwt deze aanbeveling voort op een eerdere aanbeveling uit 1992 (92/441/EEC) omtrent gemeenschappelijke criteria voor een adequate minimumbescherming. Ondanks de actieve opvolging hiervan door de Commissie, hebben twee van de toenmalige lidstaten, Italië en Griekenland, tot op vandaag geen (algemeen) stelsel van minimuminkomen ingevoerd; van de nieuwe lidstaten heeft Bulgarije het lijstje vervoegd. Maar ook in de andere lidstaten blijven er kleine of grote gaten in het net zitten (Frazer & Marlier, 2009). 'Marginale' categorieën zoals daklozen, mensen zonder papieren, vluchtelingen en asielzoekers komen zelden in aanmerking; in sommige landen is de uitkeringsduur beperkt; er is een ernstig probleem van onderbescherming. Voor wat dit laatste betreft, gebruiken rechthebbenden hun rechten niet (omwille van de complexiteit, schaamte of schrik voor verlies van hun zelfbeschikking, in sommige gevallen zelfs omwille van eerdere conflicten met sociale diensten), wordt hun aanvraag geweigerd of hun uitkering geschorst wegens niet-naleving

van wettelijke of discretionair opgelegde voorwaarden, of blijft in feite weinig over om van te leven door het beslag dat schuldeisers leggen.

Ook de barema's van de minimuminkomens zijn ruim ontoereikend. Minstens vijf nieuwe lidstaten voerden veeleer 'papieren' stelsels in, waarvan de barema's zo laag zijn dat ze nauwelijks enig armoedebestrijdend effect kunnen hebben. Maar ook in de oude lidstaten worden de uitkeringen geleidelijk uitgehold, deels omdat er geen mechanismen van welvaartsvastheid voorzien zijn. Noteer dat ook in België, waar sinds 2007 de minima in de sociale zekerheid welvaartsvast gemaakt zijn, het leefloon niet in die lijst van minima is opgenomen (Cantillon, 2009).

Figuur 8 geeft, voor alle EU-lidstaten met minimuminkomens en voor drie huishoudtypes, de verhouding tussen de barema's en de overeenkomstige 'armoederisicogrenzen'. Blijkt dat de meeste barema's vrij ver onder de armoedegrens liggen.



Bron: EC (2009: 52).

Figuur 8 – Verhouding (%) tussen gewaarborgde minimuminkomens en armoederisicogrenzen voor 3 huishoudtypes (inclusief huurtoelagen en dergelijke; voor niet-werkenden, 2006).

De pijler '*activering*' van de EC-aanbeveling verwijst naar de vele inspanningen die de jongste jaren gebeurden om gerechtigden op het minimuminkomen terug op de arbeidsmarkt te brengen. Het valt op dat, naast specifieke tewerkstellingsmaatregelen voor bijstandstrekkers, veel aandacht wordt besteed aan het wegwerken van armoedevallen (Frazer & Marlier, 2009). Het Franse (en Belgische) model van integratiecontracten wint ook in andere EU-landen aan populariteit. Naast de voordelen van deze actieve aanpak moet men echter ook oog hebben voor de perverse effecten voor wie niet kan of wil ingaan op het activeringsaanbod. Over sancties en weigeringen in bijstandsstelsels zijn bijna nergens gegevens voorhanden.

De niet-participatie in activeringsmaatregelen heeft volgens het expertennetwerk in sociale inclusie van de EU deels te maken met de onaangepastheid van het aanbod. In vele landen zijn de sociale diensten nog onvoldoende in staat om maatwerk te leveren en hun cliënten te helpen op het vlak van de randvoorwaarden voor arbeidsintegratie: gezondheidszorg, kinderopvang, mobiliteit. Sommige groepen zouden eerder gebaat zijn met 'sociale activering' zoals vrijwilligerswerk of vorming, als tussenstap naar reguliere arbeid, maar de wettelijke kaders laten dit niet altijd toe. Paradoxaal is dat, hier en daar, zelfs de toegang tot reguliere arbeidsmarktprogramma's voorbehouden blijft aan gerechtigden op werkloosheidsuitkeringen, waardoor bijstandstrekkers de facto worden gediscrimineerd. Gelukkig zijn er voorbeelden van landen waar deze barrières stelselmatig worden afgebroken.

Het derde luik van de Aanbeveling omtrent actieve inclusie handelt over de effectieve toegang tot kwaliteitsvolle dienstverlening. Al is het moeilijk om hiervan een totaalbeeld te schetsen, toch overheerst de indruk dat de toegang tot die diensten (sociale huisvesting, kinderopvang, medische bijstand) niet vanzelfsprekend is, en dat niet-gebruikers van het gewaarborgd minimuminkomen ook vaak verstoken blijven van de gerelateerde diensten. Dit laatste gebeurt vooral in afgelegen plattelandsgebieden.

De Europese Aanbeveling over actieve inclusie is een potentieel krachtig beleidsinstrument. Ze is heel genuanceerd: zo wordt uitdrukkelijk gepleit voor degelijke vervangingsuitkeringen voor personen die niet kunnen werken en voor kwaliteitsvolle activering. De passage over 'effectieve toegang tot basisdiensten' kan ook als basis dienen om de kwaliteit en toegankelijkheid van de (geliberaliseerde) diensten van algemeen nut en de sociale diensten in het bijzonder, systematisch in kaart te brengen.

4. Tot besluit: krachtlijnen voor het toekomstige armoedebeleid op EU-niveau

Onze diagnose van het Europese sociale beleid in het algemeen en van het inclusiebeleid in het bijzonder, kunnen we niet echt rooskleurig noemen. De armoede is in het eerste decennium van de Lissabon-strategie niet afgenomen. Daartoe droeg zeker bij dat de grote beleidskeuzen in het EU-beleid: de uitbreiding naar Centraal- en Oost-Europa, de liberalisering van diensten, de kenniseconomie, vooral werden gedreven door economische belangen en de vrije markt stelselmatig lieten primeren boven solidariteit. Zelfs het sociale EU-beleid, activering en sociale protectie, is doordrongen van een fundamenteel wantrouwen tegenover sociale uitkeringsgerechtigden, eerder dan van een effectief integratiebeleid.

Willen we in het komende decennium écht beslissende stappen zetten naar de uitroeiing van de armoede, dan lijken ons drie principes belangrijk: een daadwerkelijke *mainstreaming* van het sociale inclusiebeleid, een andere strategie van inclusie en een systematischer gecoördineerd beleid.

4.1 Mainstreaming van het sociale inclusiebeleid

Vooreerst moet komaf gemaakt worden met het 'dweilen met de kraan open'. Sociale uitsluiting die het gevolg is van economische beleidskeuzen kan en moet worden voorkomen. Recent schoof de Europese Commissie een instrument naar voren dat hiertoe kan bijdragen – op voorwaarde natuurlijk dat lidstaten bereid zijn om het in hun politieke cultuur op te nemen: de armoede-effectenrapportering (*poverty impact assessment*). Nationale en EU-wetten zouden moeten bepalen dat elk voorstel dat op een regeringstafel terechtkomt, vooraf wordt getoetst op potentiële (positieve of negatieve) armoede-effecten. Een dergelijke effectenrapportering bestaat al sinds 1998 in Ierland. In feite pleit de Commissie voor een meer geïntegreerde effectenrapportering, waarbij economische, sociale en milieueffecten samen worden bestudeerd. Er wordt ook grote aandacht besteed aan participatie van alle stakeholders (in casu ook armoedeorganisaties) aan de voorbereiding van dit soort effectenrapporten. Zelf past de Commissie een dergelijke toetsing de jongste jaren steeds meer toe en ondersteunt zij lidstaten bij het ontwikkelen van de methodiek (Nicaise, 2009). Tegenstanders zullen effectenrapportering afdoen als rompslomp, maar het grote voordeel is dat het beleid transparanter, meer 'evidence-based' en democratischer wordt voorbereid.

Ook in België heeft de 'duurzaamheidstoetsing' een wettelijke basis gekregen. Het is nodig om voldoende oog te hebben voor de sociale dimensie en zeker voor de armoede-effecten en ook om de rapportering een voldoende participatief karakter te geven.

4.2 Naar een nieuwe visie op armoedebestrijding – en een bijsturing van de Lissabon-strategie

De armoedebestrijding in de EU is behept met een fundamenteel negatieve kijk op mensen in armoede: zij worden ervan verdacht zich te willen nestelen in afhankelijkheid en worden daarom gedwongen om zich in allerlei activeringsprogramma's in te schakelen, met alle perverse gevolgen van dien. Een alternatieve visie op armoedebestrijding, gebaseerd op de 'capabiliteitenbenadering' van Sen, werd tussen de regels al voorgesteld (sectie 3.1). Wil men armen werkelijk in staat stellen om actief te participeren aan de samenleving, dan moet hen niet het mes op de keel worden gezet, maar daar moet worden *geïnvesteerd* in hun vermogens (in de ruimste betekenis van het woord: menselijk, sociaal, cultureel en materieel kapitaal). Onderwijs en levenslang leren, zo blijkt, zijn misschien wel de krachtigste hefbomen voor sociale mobiliteit. Ietwat simplistisch geredeneerd, zou de armoede praktisch gehalveerd kunnen worden als men erin slaagt een einde te maken aan de ongekwalificeerde uitstroom uit het onderwijs. Bovendien heeft het opkrikken van het scholingsniveau van de bevolking een belangrijk potentieel effect op de groei en de werkgelegenheid. In een verrassend advies over de toekomst van de Lissabon-strategie na 2010 tonen Gros en Roth (2008) aan dat

de kloof tussen de EU en de VS inzake activiteitsgraad niet te wijten is aan de rigiditeit van de Europese arbeidsmarkten, maar simpelweg aan het veel grotere aandeel laaggeschoolden onder de actieve bevolking in de EU.[14] Als de scholingsstructuur van de bevolking in Europa dezelfde zou zijn als in de VS, zou – ceteris paribus – de kaap van de 70% werkzaamheidsgraad vlot gehaald worden.

De productieve rol van onderwijs en levenslang leren, als motor voor welvaart en sociale cohesie, gaat wellicht- mutatis mutandis – ook op voor andere investeringen in het vermogen van (kansarme) burgers. Betaalbare en kwaliteitsvolle kinderopvang is niet alleen een belangrijk instrument ter voorkoming van inactiviteitsvallen en ter bevordering van de vrouwelijke arbeidsparticipatie; het is tegelijk ook een opportuniteit om een krachtige impuls te geven aan de ontwikkeling van kinderen uit achtergestelde milieus én het is op zich een sterke groeisector. Een soortgelijke redenering kan opgezet worden omtrent de (preventieve) gezondheidszorg, opvoedingsondersteuning. Veralgemenend komen we tot het beeld van de *sociale investeringsstaat*, die niet zomaar zwelt van de collectieve consumptiedrang, maar investeert in welvaart en sociale cohesie voor de lange termijn.

4.3 Een gecoördineerd beleid van socialeminimumstandaarden

De eerste prioriteit van de sociale investeringsstaat is het waarborgen van basisrechten, aldus EAPN (2007). Dit programma is niets anders dan een soort veralgemening van onze redenering hierboven over het recht op onderwijs. Naast een actief educatiebeleid om aan elke EU-burger een basiskwalificatie te bezorgen, omvat het bijvoorbeeld ook een gecoördineerd beleid om elk huishouden een menswaardig minimuminkomen te waarborgen; een huisvestingsbeleid dat een einde stelt aan dakloosheid en de toegang tot betaalbare en kwaliteitsvolle huisvesting nastreeft voor elk gezin; een recht op betaalbare en kwaliteitsvolle gezondheidszorg voor iedereen; de garantie dat elk huishouden toegang krijgt tot kwaliteitsvolle diensten van algemeen nut; een tewerkstellingsbeleid met menswaardige minimumlonen en een basisbescherming, zowel inzake sociale zekerheid als inzake arbeidsbescherming.

Bij wijze van afsluiter willen we even stilstaan bij het recht op een menswaardig minimuminkomen. Het Europees Parlement pleitte in een recente resolutie (6 mei 2009) om in alle lidstaten de gewaarborgde minimuminkomens op te trekken tot de armoederisicogrens. Het voordeel van dit voorstel is dat dit per land inspanningen veronderstelt die in verhouding staan tot de nationale welvaart. In het licht van sectie 3.2 hierboven (en met name figuur 8) is zelfs dat niet op korte termijn realiseerbaar, maar misschien wordt het wel realistisch om dit streefdoel over pakweg 10 jaar te bereiken. De operatie veronderstelt een OCM met duidelijke *benchmarks* en een kalender met tussenstappen, net zoals in het werkgelegenheidsbeleid.

Tegelijk kan zo'n tienjarenplan niet op zich staan. Socialebeschermingsstelsels zijn meestal verbonden met het loonbeleid, al is het maar om inactiviteitsval-

len te vermijden. Het is dus wenselijk om een soortgelijke OCM op te zetten voor minimumlonen. De koppeling van een en ander is niet alleen belangrijk omwille van de haalbaarheid, maar ook omdat op die manier een halt wordt toegeroepen aan de neerwaartse spiraal van de sociale dumping, zoals die uit de vorige secties aan het werk bleek.

Is een dergelijk programma haalbaar binnen een Open Coördinatiemethode? Behoudens een doorbraak in de grondwettelijke bevoegdheden van de EU is er ons inziens geen beter alternatief te bedenken. Veel hangt af van de ambitie die de EU, haar leiders en haar kiezers koesteren om al dan niet de armoede te willen uitroeien.

NOTEN

1. Vanuit de sociale sector werd daartegenover het begrip feeding out geplaatst, d.i. de impact van het economische beleid op sociale cohesie.
2. Volgens de officiële EU-norm is een huishouden bestaansonzeker ('at risk of poverty') wanneer het equivalent inkomen lager is dan 60% van de mediaan in het desbetreffende land.
3. De uitzonderingen zijn België, Frankrijk, Griekenland, Denemarken en Portugal. De gegevens voor België zijn echter onbetrouwbaar omdat de schattingen voor de jaren '80 en '90 gebaseerd zijn op fiscale statistieken i.p.v. huishoudenquêtes.
4. Noteer dat de vaststellingen uit vorige sectie (m.n. dat de armoede niet gedaald is) ook zonder de EU-uitbreiding geldig blijft. De stabilisatie resp. stijging zijn m.a.w. geen gevolg van een statistisch artefact door de toetreding van de 12 nieuwe EU-lidstaten.
5. Vlaktaks is een uniforme, lage belastingvoet, zowel in de personenbelasting als in de BTW, die vooral de hogere inkomens ontlast.
6. Er kunnen weliswaar uitzonderingen aangevraagd worden bij de Europese Commissie, en voor beperkte staatssteun is geen toelating van de Commissie vereist.
7. De Standaard, 31/1/2005. Aanvankelijk moesten de betrokkenen zelf een relatief ondoorzichtig aanvraagformulier voor de voortzetting van hun sociaal abonnement indienen.
8. Alleen diensten zoals politie, justitie e.d. ontsnappen volledig aan de EU-regelgeving inzake interne markt.
9. De toegenomen ongelijkheid in individuele arbeidsinkomens wordt op huishoudniveau gedeeltelijk gecompenseerd door een verhoogde arbeidsparticipatie van meerdere gezinsleden.
10. United Nations Development Programme.
11. In feite heeft het paradigma van de actieve welvaartsstaat drie wortels: de hypothese van de 'nieuwe sociale kwestie' (Rosanvallon, 1995), de theorie van de afhankelijkheidscultuur van de 'onderklasse' (Lewis, 1961; Field, 1989; Wilson, 1993) en de economische theorie van het activerend arbeidsmarktbeleid (Layard e.a., 1991).
12. Wat de werkloosheidsuitkeringen betreft, zijn geen internationaal vergelijkende cijfers voorhanden.
13. Pensioenen worden in deze berekeningen bij het primaire inkomen gerekend. M.a.w. het armoederisico 'vóór transfers' betreft eigenlijk het risico 'na pensioenen, vóór andere sociale uitkeringen'.
14. De activiteitsgraad onder laaggeschoolden is namelijk, zowel in de VS als in de EU, veel lager dan onder midden- en hooggeschoolden. De activiteitsgraden *per scholingsniveau* liggen in de EU zelfs iets hoger dan in de VS.

HOOFDSTUK 12

Tijdelijke banen en armoede in Europa: flexi-armoede?

Annelies Debels[1] en Jos Berghman

1. Inleiding

Tijdelijke banen krijgen vaak een dubbele betekenis in arbeidsmarktonderzoek: ze vormen een springplank naar een vaste job en een succesvolle loopbaan, maar het kunnen ook uitzichtloze banen zijn aan de rand van de arbeidsmarkt (Booth e.a., 2002; Korpi & Levin, 2001; Scherer, 2004). Internationaal onderzoek van de OECD (2002) toont aan dat tussen één derde en twee derden van de tijdelijke werknemers binnen de twee jaar een vaste job vindt; het precieze percentage is afhankelijk van het land. Dit suggereert dat er aanzienlijke opwaartse mobiliteit uit tijdelijke jobs bestaat en ondersteunt de springplankinterpretatie. Betekent een transitie naar een vaste job echter ook een substantiële verbetering van de financiële zekerheid van de werknemer? Of, anders gesteld, is een transitie naar een vaste job werkelijk nodig om armoede te vermijden? Dit vormt de centrale vraagstelling in dit hoofdstuk en deze vraagstelling is hoogst relevant voor beleid en onderzoek omwille van verschillende redenen.

Ten eerste laat deze vraag toe een licht te werpen op de achterliggende vraag of de kans op inkomensarmoede groter is in een tijdelijke dan in een vaste baan. Instabiele jobs die gepaard gaan met lage lonen dan wel met periodes van werkloosheid kunnen verantwoordelijk zijn voor '*in-work poverty*', dit is armoede bij de werkende bevolking (Bardone & Guio, 2005). Anderzijds kunnen deze jobs net helpen om armoede te voorkomen en verschillen ze op dit vlak niet noodzakelijk sterk van vaste banen (Nolan & Marx, 2001). Of tijdelijke jobs al dan niet een verhoogd armoederisico impliceren, is van belang voor Europees arbeidsmarkt- en armoedebeleid. Dat beleid werd de voorbije jaren gekenmerkt door een grote nadruk op *flexicurity* of de combinatie van flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt (Commission of the European Communities, 2007). Tijdelijke banen kunnen bezwaarlijk een afdoend *flexicurity*-instrument genoemd worden als ze gepaard gaan met een gebrek aan inkomenszekerheid voor de betrokken werknemers (Debels, 2008a). In het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2008 kwam deze vraag al aan bod voor België (Debels, 2008b); hier wordt ze behandeld vanuit internationaal vergelijkend perspectief voor een ruimere waaier van Europese welvaartsstaten.

Ten tweede is de centrale onderzoeksvraag relevant omdat ze een belangrijke aanvulling belooft op het bestaande onderzoek naar de effecten van tijdelijke banen. Dat onderzoek concentreerde zich tot op vandaag vooral op tewerkstellingseffecten en met name op de vraag of tijdelijke banen al dan niet een opstap naar vast werk betekenden. Daarbij brachten onderzoekers vooral de transities uit tijdelijk werk in kaart (Debels, 2008a). Vaak staarden zij zich daarbij blind op de vraag welke transities het frequentst voorkwamen en besteedden ze nauwelijks aandacht aan de daadwerkelijke implicaties van deze transities. De impliciete veronderstelling die men daarbij maakte, was dat transities van tijdelijk naar vast werk 'goede' arbeidsmarkttransities waren. In dit hoofdstuk benadrukken wij daarentegen dat vaste jobs net als tijdelijke jobs, slechtbetaalde jobs kunnen zijn met ongunstige gevolgen voor de bestaanszekerheid van de werknemers (zie ook Debels, 2008c). Tegelijk wijzen we op de mogelijkheid dat tijdelijke werknemers evengoed als vaste werknemers een fatsoenlijke levensstandaard kunnen opbouwen, dus ook zonder een transitie naar vast werk te maken. Ons argument is dat de traditionele focus op arbeidsmarkttransities niet toelaat om de transitie van tijdelijk naar vast werk als een 'goede' of 'noodzakelijke' transitie te kwalificeren. Daarom is het van belang om explicieter de gevolgen van tijdelijk en vast werk te documenteren. Een belangrijke stap in deze richting is om de gevolgen voor inkomensonzekerheid te behandelen, zoals we in dit hoofdstuk van plan zijn.

Het belang van dit onderscheid wordt nog duidelijker wanneer we de centrale onderzoeksvraag vanuit een internationaal vergelijkend perspectief behandelen. Meer bepaald vertrekt het bestaande internationaal vergelijkend onderzoek naar tijdelijk werk vanuit de veronderstelling dat een transitie van tijdelijk naar vast werk in alle landen dezelfde betekenis heeft (Debels, 2008a). Er zijn echter sterke argumenten om aan te nemen dat dit niet het geval is. Zo wijst Barbier (2008) erop dat in crossnationaal onderzoek de aard van het contract vaak weinig zegt over de kwaliteit van de job. Het is dus niet omdat de kansen op een vaste job na een tijdelijke job groter zijn in een land, dat de kansen op een fatsoenlijke levensstandaard in dezelfde mate stijgen door deze transitie. De armoedeconsequenties van tijdelijke en vaste jobs kunnen met andere woorden verschillen tussen landen en verdienen daarom onze aandacht. De welvaartsstaattypologie van Esping-Andersen (1990) zal de leidraad vormen bij deze internationale vergelijking.

2. Armoede en tijdelijke jobs: een internationale vergelijking

Het is welgekend dat armoedecijfers substantieel verschillen tussen landen en dat die verschillen in sterke mate clusteren rond de drie welvaartsregimes die Esping-Andersen (1990 en 1999) onderscheidt.[2] Zijn klassieke driedeling heeft vaak de kritiek gekregen onrecht te doen aan de specifieke kenmerken van de zuiderse landen, met name de belangrijke rol van het gezin als welvaartsvoorziener, de onrijpe sociale zekerheidsvoorzieningen die vaak residueel en fragmentarisch van aard zijn en het gebrek aan een algemene minimuminkomensbescherming (Bonoli, 1997; Ferrera,

1996). In dit hoofdstuk zullen we daarom gebruikmaken van de aangevulde welvaartstypologie van Esping-Andersen die vier welvaartsregimes in rekening brengt.

De aantrekkingskracht van deze typologie voor armoedeonderzoek bestaat erin dat ze bijzonder succesvol gebleken is in het verklaren van armoedeverschillen tussen landen. Algemeen wordt aangenomen dat armoede en deprivatie het best vermeden worden in de sociaaldemocratische en de corporatistische landen, terwijl de liberale en zuiderse landen slechter scoren op dit vlak (Goodin e.a., 1999; Heady e.a. 2000; Muffels & Fouarge, 2004). Dit blijkt opnieuw op basis van recentere data van de EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions) in tabel 1. Armoede werd in deze tabel gemeten als een equivalent huishoudelijk inkomen onder de armoedegrens van 60% van het mediaan equivalent inkomen in elk land. De armoedecijfers voor de totale bevolking liggen met 18% gemiddeld genomen het hoogst in het zuiderse regime (Griekenland, Italië, Portugal en Spanje). Daarna volgen het liberale regime (Ierland, VK) met gemiddeld 15% en het continentaal-corporatistisch regime (België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Oostenrijk) met gemiddeld 11%. De armoedecijfers blijken opnieuw het laagst in het sociaaldemocratische regime (Denemarken, Finland, Nederland en Zweden) met 7%.

Tabel 1 – Armoedecijfers voor verschillende categorieën per land en per regime, 2005 (armoedegrens op 60% van het mediaan equivalent inkomen per land).

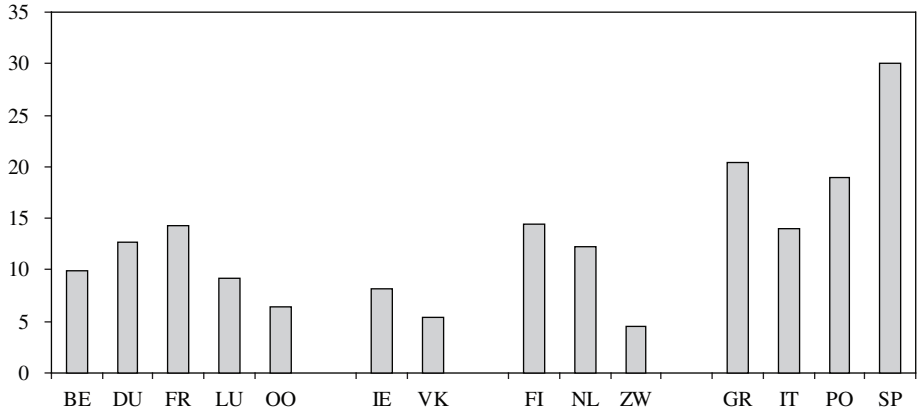
	Totale bevolking	**Werklozen**	**Werknemers**	**Tijdelijke werknemers**	**Vaste werknemers**
Continentaal-corporatistisch*	**11,2**	**34,5**	**5,2**	**9,3**	**4,8**
België	11,2	28,6	1,9	7,4	1,4
Duitsland	9,7	32,1	3,4	6,4	3,1
Frankrijk	11,9	28,4	4,4	8,8	3,7
Luxemburg	12,7	48,3	10,1	14,9	9,6
Oostenrijk	10,5	35,2	6,3	8,9	6,1
Liberaal*	**14,8**	**37,0**	**4,4**	**7,8**	**4,2**
Ierland	14,8	37,4	3,9	6,8	3,7
Verenigd Koninkrijk	14,8	36,6	4,9	8,8	4,7
Sociaaldemocratisch*	**7,2**	**15,1**	**2,3**	**8,5**	**2,0**
Denemarken	6,7	15,0	1,3	–	–
Finland	10,0	25,6	2,6	10,5	1,3
Nederland	5,7	8,4	2,0	4,6	1,7
Zweden	6,5	11,5	3,4	10,5	3,1
Zuiders*	**18,2**	**32,9**	**7,1**	**15,3**	**5,1**
Griekenland	20,4	29,0	7,4	20,6	4,1
Italië	17,9	44,0	8,5	20,3	6,6
Portugal	16,6	26,3	5,0	8,1	4,4
Spanje	18,0	32,2	7,3	12,2	5,3

* Gemiddelde over de landen; – data niet beschikbaar.

Bron: EU-SILC.

De aangevulde welvaartsstaattypologie van Esping-Andersen is niet enkel een goede voorspeller van armoedecijfers, maar ook van arbeidsmarktgerelateerde variabelen. In landen gekenmerkt door een hoge mate van flexibiliteit (typisch het liberale en sociaaldemocratische regime) is het aandeel tijdelijke jobs lager dan in landen met minder flexibiliteit (typisch het conservatief-corporatistisch en zuiderse regime). Zo vonden onderzoekers een sterke positieve relatie tussen de striktheid van arbeidsbeschermende wetgeving (EPL) voor vaste contracten en het percentage tijdelijke werknemers (OECD, 2002; Chung, 2005). De verklaring hierachter is dat de strikte regulering met betrekking tot vaste contracten de werkgevers dwingt om op zoek te gaan naar andere vormen van flexibiliteit. Die vinden ze dan bij de minder strikt gereguleerde tijdelijke contracten. Figuur 1 bevestigt deze trend in globale lijnen. Het percentage tijdelijke werknemers is met name het laagst in het liberale regime en in een aantal landen van het sociaaldemocratische regime. In de zuiderse landen, met de meest rigide arbeidsmarkten, is het percentage tijdelijke werknemers daarentegen het grootst.

> In liberale en sociaaldemocratische regimes is het aandeel tijdelijke jobs lager dan in conservatief-corporatistische en zuiderse regimes.



Bron: EU-SILC.

Figuur 1 – Percentage tijdelijke werknemers in de totale werknemersbevolking per land, 2005.

Niet alleen het aandeel tijdelijke jobs in de werkende bevolking verschilt tussen de regimes, maar ook de kans voor deze groep werknemers om snel een vaste job te vinden. Verschillende onderzoekers toonden aan dat tijdelijke werknemers in het liberale regime meer kans op een vaste job hebben dan in de andere regimes, terwijl de werknemers in het zuiderse regime het slechtst scoren op dit vlak (Muffels & Fouarge, 2004; Muffels & Luijkx, 2006). Debels (2008c) nuanceert deze

resultaten enigszins door aan te tonen dat deze rangorde van landen verschilt tussen mannen en vrouwen, maar de resultaten blijven grotendeels overeind. Zoals gezegd, blijft dergelijk onderzoek echter beperkt omdat het enkel de kans op een vaste job in kaart brengt, terwijl het niet duidelijk is in welke mate die vaste job een substantiële verbetering van de levensstandaard teweegbrengt.

3. Armoede bij tijdelijke werknemers in Europa

Armoede ontstaat wanneer de middelen van personen of huishoudens zo beperkt zijn dat ze uitgesloten worden van een minimaal aanvaardbare manier van leven in het land waarin ze wonen (Europese Commissie, 1984). Tewerkstelling is een van de belangrijkste manieren om (inkomens)armoede te voorkomen (Berghman, 1997: 15; Gallie & Paugam, 2004: 37). Huishoudens met werkloze of inactieve personen aan het hoofd lopen het hoogste risico op armoede (Pena-Casas & Latta, 2004: 16). Bovendien blijken veranderingen in de tewerkstelling, zoals het verliezen of het vinden van een job de belangrijkste determinanten van transities in of uit armoede (Duncan e.a., 1993; Oxley e.a., 2000). Toch is een job niet altijd voldoende om armoede te vermijden (Pena-Casas & Latta, 2004: 3). Een laag loon, een beperkt gepresteerd aantal arbeidsuren en -weken of een bepaalde samenstelling van het huishouden, kunnen leiden tot armoede bij werkenden.

Tijdelijk werk wordt in dit verband vaak genoemd als een risicofactor voor armoede (Bardone & Guio, 2005: 3; Debels, 2008b; Trinczek, 2008: 7-8). Het kan leiden tot instabiele tewerkstelling, waarbij personen werkloos worden en zonder arbeidsinkomen vallen. Bovendien krijgen tijdelijke werknemers vaak een lager loon per gepresteerd arbeidsuur dan permanente werknemers. Dit komt doordat tijdelijke jobs vaak deel uitmaken van een secundair, inferieur segment op de arbeidsmarkt dat gekenmerkt wordt door jobs met een lage kwaliteit en een lage verloning (Kalleberg e.a., 2000: 256; Korpi & Levin, 2001: 127). Empirisch onderzoek bevestigt dat tijdelijke werknemers significant minder verdienen dan vaste werknemers, zelfs nadat gecontroleerd wordt voor individuele en jobgerelateerde verschillen (Booth, e.a., 2002: 211; Kalleberg, 2000: 350). In Europa bestaat nochtans een antidiscriminatieregelgeving die stipuleert dat tijdelijke werknemers niet verschillend behandeld mogen worden in vergelijking met vaste werknemers, tenzij daar objectieve gronden voor bestaan (Eurofound, 2007). Het blijft echter mogelijk dat tijdelijke en deeltijdse werknemers tewerkgesteld zijn in beroepen en sectoren waar de lonen lager liggen.

In tabel 1 vinden we het armoederisico voor tijdelijke en vaste werknemers binnen de verschillende landen terug. In alle landen lopen tijdelijke werknemers een hoger armoederisico dan vaste werknemers. De kans op armoede is voor tijdelijke werknemers van anderhalf tot acht keer groter dan die van vaste werknemers. Deze verschillen zijn stuk voor stuk statistisch hoogst significant (met $p < 0{,}0001$).

Ter vergelijking laten we in tabel 1 ook de armoedecijfers van de werklozen in elk land zien. Wat meteen opvalt, is dat deze cijfers in alle landen beduidend hoger liggen dan de cijfers voor werknemers, of dat nu tijdelijke of vaste werknemers zijn. Ter nuancering van bovenstaande vaststelling dient dus opgemerkt dat tijdelijke werknemers nog altijd beter af zijn dan werklozen en dat hun armoedecijfer dichter bij dat van vaste werknemers ligt dan bij dat van werklozen.

Wanneer we de armoedecijfers van tijdelijke werknemers tussen de landen vergelijken, zien we dat de tijdelijke werknemers in het zuiderse regime het slechtst af zijn. De verklaring hiervoor is wellicht te vinden in het weinig decommodificerende karakter van de sociale voorzieningen in dit land, gecombineerd met de lagere doorstromingskans naar een vaste job. De verschillen in armoedecijfers bij tijdelijk werkenden in de andere drie regimes zijn niet meer zo groot en overlappen elkaar in grote mate. De gekende verschillen in welvaartsregimes komen hier dus minder sterk tot uiting dan in de totale bevolking.

De cijfers in tabel 1 zijn ruwe armoedecijfers. Dit betekent dat de verschillen tussen tijdelijke en vaste werknemers en de verschillen tussen landen niet gecontroleerd zijn voor mogelijke interfererende variabelen. Zo is het mogelijk dat tijdelijke werknemers niet zozeer vaker arm zijn dan vaste werknemers omdat ze een tijdelijke job hebben, maar wel omdat ze vaker lagergeschoold zijn, omdat ze meer kans hebben om in een lagere beroepscategorie te zitten, omdat ze minder vaak steun genieten van andere werkenden in hun huishouden. Om uit te maken of het daadwerkelijk de tijdelijke job is die het verschil maakt tussen de armoedecijfers van tijdelijke en vaste werknemers dan wel of er andere factoren een rol spelen, schatten we in de volgende paragraaf in een causale, multivariate regressieanalyse.

4. Een causale regressieanalyse

4.1 **Methodologie**

Om het causale effect van een tijdelijke job op armoede accurater in te schatten, kozen we voor een *fixed-effects* conditioneel logistisch regressiemodel (Allison, 2005: 47-78). Kenmerkend voor een dergelijk model is dat het de variatie binnen individuen over de tijd tracht te verklaren en niet de variatie tussen individuen zoals dat het geval was in de beschrijvende analyses (Allison, 2004: 191). Het model beantwoordt de vraag waarom een individu op bepaalde tijdstippen arm is en op andere tijdstippen niet; met andere woorden, het verklaart veranderingen in de armoedestatus van individuen. In dit geval probeert het in te schatten of en in welke mate tijdelijk werk een rol speelt in die armoedemobiliteit. Dit verschilt van een klassiek regressiemodel dat erop gericht is te verklaren waarom een groep individuen arm is en een andere groep dat niet is (Allison, 2004: 65). Het voordeel van het *fixed-effects* model is dat het controleert voor ongeobserveerde heteroge-

niteit (Allison, 2004: 188). Dit betekent dat alle variabelen die niet veranderen doorheen de tijd, zelfs variabelen die niet in het model werden opgenomen, onder controle gehouden worden. Volgende veranderlijke controlevariabelen werden nog opgenomen in het model voor zover ze statistisch significant bleken: het aantal gewerkte uren, de aanwezigheid van een andere werkende in het huishouden, het beroep, de opleiding, en het aantal kinderen van de werknemer.

In de beschrijvende analyses hierboven gebruikten we al de EU-SILC-data. De EU-SILC bevat internationaal vergelijkbare data met betrekking tot inkomens-, armoede- en arbeidsmarktgerelateerde variabelen (Eurostat, 2007). De data worden centraal verzameld en verwerkt door Eurostat. De EU-SILC ging in 2004 van start in 13 Europese lidstaten. Momenteel zijn voor een 26-tal landen cross-sectionele data beschikbaar tot en met 2007 en longitudinale cijfers tot en met 2006. De causale regressieanalyse beperkt zich tot de landen van de vier welvaartsregimes waarvoor de benodigde longitudinale gegevens beschikbaar zijn.

Personen worden beschouwd als arm wanneer het totale equivalente beschikbare jaarinkomen van hun huishouden valt onder 60% van het mediaan equivalente beschikbare jaarinkomen van alle huishoudens in de bevolking van hun respectievelijke land. Equivalent inkomen betekent dat het totale inkomen van het huishouden gedeeld wordt door een equivalentieschaal om de structuur en grootte van het huishouden in rekening te brengen. We hanteren de "*modified OECD*"-equivalentieschaal, die een gewicht van 1 telt voor het eerste lid van het huishouden, 0,5 voor elke bijkomende volwassene en 0,3 voor elk kind onder de 14 jaar. De variabele tijdelijk werk is gebaseerd op de vraag of de werknemer een tijdelijk (bepaalde duur) of vast (onbepaalde duur) contract heeft.

Het equivalent huishoudelijk inkomen op basis waarvan de armoedemaat berekend wordt, heeft betrekking op het jaar voorafgaand aan de meting. De arbeidsmarktgegevens uit een bepaald jaar worden daarom gekoppeld aan de inkomensgegevens gemeten in het daaropvolgende jaar. Dit impliceert dat we maximaal twee golven beschikbaar hebben voor de longitudinale analyses. In de praktijk resulteert dit in vrij lage aantallen observaties voor de schatting van longitudinale modellen. Bovendien ontbreken bepaalde cruciale variabelen voor sommige landen of zijn er onvoldoende golven aanwezig om een longitudinaal model te schatten aan de hand van de EU-SILC. Daarom presenteren we de bevindingen van de analyses met de EU-SILC naast onze bevindingen met de data van het European Community Household Panel (of ECHP), de voorloper van de EU-SILC die liep van 1994 tot 2001 (Peracchi, 2002). Hoewel deze dataset minder recent is, krijgen we op deze manier toegang tot een volwaardige longitudinale dataset, wat een longitudinale analyse met meer causale kracht toelaat.

De armoedevariabele werd op een vergelijkbare manier gemeten in de ECHP als in de EU-SILC. Tijdelijk werk wordt in de ECHP gedefinieerd als elk niet-permanent arbeidscontract. We gebruiken enkel de laatste zeven golven van de longitudinale dataset, omdat in de eerste golf het type arbeidscontract nog niet gemeten werd.

4.2 **Resultaten**

In tabel 2 worden de resultaten van het geschatte regressiemodel weergegeven voor de verschillende landen. De gepresenteerde getallen zijn armoede *odds-ratio's* of de verhouding van de kansen op armoede wanneer de werknemer in een tijdelijke job werkt ten opzichte van de kansen op armoede wanneer de werknemer in een vaste job werkt. De odds verwijzen op hun beurt naar de verhouding van de kans op armoede ten opzichte van de kans op geen armoede. Wanneer de *odds ratio* groter is dan 1, betekent dit dat de odds van armoede groter zijn wanneer de werknemer in een tijdelijke job werkt dan wanneer dezelfde werknemer in een vaste job werkt. Omgekeerd, wanneer de *odds ratio* kleiner is dan 1, duidt dit op de situatie waarin de armoede in een vaste job groter is dan in een tijdelijke job. De grootte van de *odds ratio* zegt iets over de sterkte van het verband. Zo betekent een *odds ratio* van 3 dat de odds van armoede drie keer groter zijn in een tijdelijke dan in een vaste job.

Tabel 2 – Odds ratio's van armoederisico voor werknemer in tijdelijke versus in permanente job, indien al dan niet andere werkende in het huishouden, per land.

	ECHP (1995-2000)		**EU-SILC (2004-2005)**	
	Andere werkende in het huishouden?			
	neen	**ja**	**neen**	**ja**
Continentaal-corporatistisch				
België	1,94*	1,60	2,4	3,25*
Duitsland	1,31*	1,27	–	–
Frankrijk	1,65**	1,35*	1,34	1,69
Luxemburg	–	–	2,45*	2,94*
Oostenrijk	1,18	1,39	2,11	1,21
Liberaal				
Ierland	1,84**	2,71***	0,27	7,25**
Verenigd Koninkrijk	1,45*	1,07	–	–
Sociaaldemocratisch				
Denemarken	1,72*	1,02	–	–
Finland	1,34	0,84	–	–
Nederland	1,45*	1,01	–	–
Zweden	–	–	–	–
Zuiders				
Griekenland	1,31*	1,32*	1,5	2,17*
Italië	1,41**	1,98***	0,61	1,15
Portugal	1,23	1,76***	9,72	18,72**
Spanje	1,05	1,61***	1,94*	1,45*

– = data niet beschikbaar of te weinig observaties voor betrouwbare schatting;
*** = significant of $p < 0{,}0001$, ** = significant op $p < 0{,}01$, * = significant op $p < 0{,}1$.

Bron: Debels (2008b) en eigen bewerkingen op EU-SILC.

De *odds ratio's* worden apart gepresenteerd voor werknemers die leven in een huishouden met nog andere werkenden (zie kolom 'ja') en werknemers in een huishouden zonder andere werkenden (zie kolom 'neen'). Uit eerder onderzoek is namelijk gebleken dat de mate van ondersteuning die door de huishoudenscontext geboden wordt, een belangrijke invloed heeft op het armoederisico (Debels, 2008b; Debels, 2008c).

Als eerste testen we de hypothese dat een tijdelijke job het armoederisico verhoogt ten opzichte van een vaste job indien er zich geen andere werkenden in het huishouden bevinden. Deze hypothese wordt in de meeste landen bevestigd. Werknemers zonder andere werkende in het huishouden lopen vaak een hoger armoederisico wanneer ze een tijdelijke job hebben dan wanneer ze een vaste job hebben. Dit is duidelijk zichtbaar in de vroegste periode van 1995-2000 (ECHP), waar deze effecten voor de meeste landen significant zijn. Enkel in Oostenrijk, Finland, Portugal en Spanje blijken deze effecten niet significant. In de recentere periode (EU-SILC, 2004-2005) valt een gelijkaardige trend te bespeuren, op uitzondering van Ierland en Italië na, maar bereiken de effecten minder snel statistische significantie. Allicht heeft dit vooral te maken met de kleinere steekproeven en het kleinere aantal golven beschikbaar voor de EU-SILC.

> Een tijdelijke job genereert een hoger armoederisico dan een vaste job.

Ten tweede toetsen we de hypothese dat het effect van een tijdelijke job op armoede kleiner wordt of verdwijnt, wanneer er een andere werkende in het huishouden verblijft. Het bijkomende arbeidsinkomen kan namelijk helpen om het huishoudelijk inkomen boven de armoedegrens te tillen. We bespreken eerst de resultaten voor de periode 1995-2000 (ECHP). Deze resultaten bevestigen de hypothese voor de landen in het continentaal-corporatistische, het sociaaldemocratische en het liberale regime (met uitzondering van Ierland); met andere woorden voor de meest noordelijke gordel van landen. In België, Duitsland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Finland en Nederland maakt het voor het armoederisico geen significant verschil of men een tijdelijke dan wel een permanente job betrekt, zolang er een andere werkende in het huishouden verblijft. Het inkomen van die andere werkende blijkt een voldoende beschermende factor en slaagt er vaker in het huishouden uit armoede te tillen dan wanneer er geen andere werkende aanwezig is. In Frankrijk zijn de armoede-odds significant hoger wanneer de werknemer een tijdelijke job heeft, zelfs al werkt een ander lid van het huishouden. De armoede-odds ratio (OR = 1,35) is echter – net als in de andere landen van de noordelijke gordel – kleiner dan wanneer er zich geen andere werkende in het huishouden bevindt (OR = 1,65). Dit suggereert dat het extra inkomen van andere werkende huishoudensleden ook in Frankrijk vaak – zij het minder vaak dan in de andere noordelijke landen – bijkomende bescherming biedt aan de tijdelijke werknemer.

In de meer zuidelijke landen, maar ook in Ierland, lijkt er een ander mechanisme aan het werk. In deze landen lopen werknemers met andere werkende leden in het huishouden een beduidend hoger armoederisico in een tijdelijke job dan in een permanente job. Bovendien zijn de *odds ratio*'s telkens hoger voor werknemers *mét* dan voor werknemers *zonder* andere werkende leden in het huishouden. Dit is in tegenspraak met de hierboven geformuleerde hypothese. Meer bepaald suggereert het dat de ondersteuning van andere werkende leden in de huishoudens in het zuiderse regime (en Ierland) onvoldoende bescherming biedt voor tijdelijke werknemers. Dit is echter een onvolledige uitleg, want het biedt geen verklaring waarom het effect van tijdelijk werk verdwijnt (in Spanje of Portugal) of zwakker wordt (in Italië, Ierland en Griekenland) wanneer elke ondersteuning van andere werkende huishoudensleden ontbreekt. De *odds ratio's* voor werknemers met andere werkende leden in het huishouden tonen aan dat tijdelijk werk het armoederisico verhoogt, dus zouden we verwachten dat dit effect nog sterker naar voren komt wanneer er geen andere werkende leden in het huishouden verblijven. We vinden echter het omgekeerde, en dat is op zijn minst vreemd te noemen. Dat Ierland eerder de bevindingen van het zuiderse regime volgt dan die van de meer noordelijke gordel van landen is niet geheel verwonderlijk, omdat ook uit eerder vergelijkend armoedeonderzoek bleek, dat Ierland een soort van hybride case vormt tussen het liberale en het zuiderse regime in; dit vooral door de sterk familialistische inslag van het Ierse socialezekerheidssysteem (Muffels & Fouarge, 2004).

We moeten dus op zoek naar een verklaring voor de vreemde resultaten in het zuiderse regime (inclusief Ierland). De resultaten doen vermoeden dat er een niet-waargenomen selectiemechanisme aan het werk is tijdens het proces van huishoudensvorming. Meer bepaald is het mogelijk dat enkel tijdelijke werknemers met een inkomen dat voldoende hoog is om aan de armoede te ontsnappen, ervoor kiezen om een zelfstandig huishouden te vormen. Op deze manier zouden tijdelijke werknemers met de hoogste inkomens en de laagste armoedekansen zichzelf selecteren in huishoudens zonder andere werkende leden en vice versa. In de internationale literatuur rond gezins- en huishoudensvorming bestaan er duidelijke aanwijzingen voor een dergelijk selectiemechanisme. Ten eerste vormt het persoonlijke inkomen een belangrijke factor ter verklaring van de beslissing van jongvolwassenen om het ouderlijke huis te verlaten (Avery e.a., 1992; Aassve e.a., 2001). Bovendien blijkt dat het effect van het persoonlijk inkomen op de vorming van een zelfstandig huishouden uitermate sterk is in het zuiderse regime, zwakker in het continentale regime en quasi onbestaande in het liberale en sociaaldemocratische regime (Aassve e.a., 2002). Deze argumenten sluiten bijzonder goed aan bij onze bevindingen. Dit suggereert dat de kans groot is dat een selectiemechanisme de drijvende kracht vormt achter de vreemde resultaten voor de zuiderse landen.

Samenvattend zien we voor de eerste periode (1995-2000) dat een transitie van tijdelijk naar vast werk over het algemeen noodzakelijk is om armoede te vermijden. In de meest noordelijk gelegen landen verdwijnt dit effect echter wanneer het individu omringd wordt door een ondersteunende huishoudelijke context. In

de zuiderse gordel van landen en Ierland daarentegen is het omgekeerde patroon zichtbaar, wat vermoedelijk verklaard kan worden op basis van een selectiemechanisme bij de vorming van de huishoudens.

> Een transitie van tijdelijk naar vast werk is noodzakelijk om armoede te vermijden.

Wanneer we de resultaten voor de recentere periode (2004-2005) bekijken, vallen een aantal verschillen met de voorgaande periode op. Zoals al opgemerkt, zijn de verschillen in armoederisico in tijdelijk en vast werk minder vaak significant, hoewel de effecten vaak groter zijn dan in de eerdere periode. Een mogelijke verklaring is gerelateerd aan het beperkter aantal golven en dus de kleinere steekproefgrootte in de EU-SILC dan in de ECHP. Een tweede verklaring focust opnieuw op het selectiemechanisme dat hierboven werd besproken. Er blijkt in de recentere data namelijk een sterker positief effect van tijdelijk werk op armoede te bestaan voor werknemers mét dan voor werknemers zonder andere werkende leden in het huishouden. Meer bepaald is dit het geval in België, Frankrijk, Luxemburg, Ierland, Griekenland, Italië, en Portugal.[3] Opnieuw betreft het hier een contra-intuïtieve vaststelling die om een verklaring vraagt. Vermoedelijk speelt hier opnieuw het selectiemechanisme bij de huishoudensvorming. Waar dit mechanisme zich in de periode van 1995 tot 2000 beperkte tot de zuiderse landen en Ierland, lijkt het zich nu te hebben uitgebreid naar de continentaal-corporatistische landen. Voor de sociaaldemocratische landen en het Verenigd Koninkrijk kunnen we hieromtrent geen uitspraken doen wegens een gebrek aan data.

5. Besluit

In deze bijdrage onderzochten we het verschil in armoederisico tussen werknemers in een tijdelijke en in een vaste baan in een brede waaier van Europese landen. In alle landen lopen tijdelijke werknemers een groter armoederisico dan vaste werknemers. Het armoedecijfer bij tijdelijke werknemers is het hoogst in het zuiderse welvaartsregime. Dit heeft wellicht te maken met de minder goedfunctionerende arbeidsmarkt in deze landen en de soms rudimentaire en fragmentarische sociale voorzieningen. In dit regime vinden we dus niet enkel de laagste ontsnappingskansen uit een tijdelijke job, maar ook de hoogste armoedecijfers tijdens de tijdelijke job. De armoedefrequentie bij tijdelijke werknemers verschilt weinig tussen de overige drie welvaartsregimes. Bij de tijdelijke werknemers vinden we dus, in tegenstelling tot bij de totale bevolking, niet de verwachte internationale verschillen terug. Lohmann & Marx (2008) deden een gelijkaardige vaststelling met betrekking tot armoede bij werkenden meer in het algemeen.

Vervolgens toonden we aan dat een transitie van een tijdelijke naar een vaste job het risico op armoede meestal significant reduceert, zelfs na controle voor andere variabelen en voor niet-waargenomen heterogeniteit. Omgekeerd betekent dit dat een tijdelijke job in vergelijking met een vaste job het risico op armoede voor de werknemer beduidend de hoogte injaagt. De grootste verschillen tussen tijdelijke en vaste werknemers vonden we in Ierland en in de zuiderse landen. Hoewel een tijdelijke job voor veel werknemers dus een voorbijgaande fase is, gaat die fase wel relatief vaker gepaard met een periode van armoede en inkomensonzekerheid. Met het oog op een beleid van armoedebestrijding is het daarom belangrijk om transities van tijdelijk naar permanent werk aan te moedigen. In het licht van de Europese aandacht voor *flexicurity*, kunnen tijdelijke jobs dan ook bezwaarlijk afdoende *flexicurity*-instrumenten genoemd worden.

Tegelijk toonden de bevindingen ook aan dat een ondersteunende huishoudelijke context belangrijk kan zijn om armoede bij tijdelijke werknemers te reduceren. Meer bepaald was het armoederisico *niet* hoger bij tijdelijke dan bij vaste werknemers wanneer er een ander lid van het huishouden aan het werk was, tenminste toch niet in een 'noordelijke' gordel van landen. In de zuiderse landen en Ierland daarentegen waren werknemers wel slechter af met een tijdelijke dan met een vaste job, zelfs al telde het huishouden andere werkende leden. Blijkbaar volstond de solidariteit binnen het huishouden daar niet om de schadelijke gevolgen van tijdelijke arbeid te absorberen. Deze vaststelling is van groot belang omdat vooral in het zuiderse regime het gezin nog gezien wordt als één van de belangrijkste welvaartsvoorzienende instituties naast de markt of de staat (Ferrera, 1996; Bonoli, 1997). Dit onderzoek suggereert echter dat net daar iets fout loopt. Rekenen op het gezin of het huishouden als belangrijkste welvaartsvoorzienende institutie impliceert altijd een risico, omdat de inkomensbescherming die van de gezinsleden moet komen op zijn beurt een afgeleide is van hun inkomens op de arbeidsmarkt of uit de sociale zekerheid. Daarom is gezinssolidariteit wellicht betrouwbaarder wanneer ze ondersteund wordt door een goedfunctionerende arbeidsmarkt of een stevig vangnet in de sociale zekerheid. Aangezien deze laatste de zwakke punten van het zuiderse regime zijn, blijkt het gezin vaak een onvoldoende betrouwbare bron van aanvullende inkomsten voor tijdelijke werknemers.

Tegen de verwachtingen in, vonden we in de zuiderse landen en in Ierland kleinere of zelfs geen effecten van een tijdelijke job op armoede in huishoudens zonder bijkomende werkenden. Dit was zeker verrassend in het licht van de bevinding dat een tijdelijke job in deze landen net wel een hoger armoederisico impliceerde in huishoudens met bijkomende werkenden. We toonden aan dat dit wellicht het gevolg is van een selectiemechanisme waarbij enkel tijdelijke werknemers met een voldoende hoog inkomen in staat zijn om zelfstandige huishoudens te vormen. Deze verklaring vond steun in bestaand onderzoek omtrent huishoudensvorming in Europa, waaruit bleek dat een dergelijk selectiemechanisme typisch is voor de landen van het zuiderse welvaartsregime.

Dit resultaat heeft een belangrijke implicatie voor het Europese beleid omtrent armoedebestrijding, zeker nu uit recentere data van de EU-SILC blijkt, dat dit se-

lectiemechanisme lijkt uit te breiden naar de conservatief-corporatistische landen. Met name is het belangrijk te onderstrepen dat armoede kunnen vermijden niet hetzelfde is als autonomie. Met andere woorden, decommodificatie of de onafhankelijkheid van het individu ten opzichte van de markt betekent nog geen defamilialisatie of de onafhankelijkheid van het individu ten opzichte van zijn of haar eigen gezin (Lister, 1994; Lohmann & Marx, 2008). De resultaten suggereren dat een belangrijke groep tijdelijke werknemers er wel in slaagt om armoede te voorkomen, maar dat dit ten koste gaat van hun autonomie doordat ze economisch afhankelijk blijven van andere leden in hun huishouden. Dit kan een beperking van hun keuzevrijheid inhouden op het gebied van huishoudensvorming en van andere belangrijke demografische beslissingen. Tijdelijke werknemers, die vaak ook de jongste werknemers zijn en dus vaak midden in de transitie naar een zelfstandig huishouden zitten, dreigen beperkt te worden in hun mogelijkheden om een onafhankelijk huishouden te beginnen.

In het recente verleden heeft de Europese Unie veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van internationaal vergelijkbare armoede-indicatoren (Marlier e.a., 2007). Deze indicatoren moesten onder meer toelaten om *good practices* in het armoedebeleid te onderscheiden. De meestgebruikte indicator was allicht de 60%-inkomensarmoedegrens, maar ook aan multidimensionele en longitudinale indicatoren werd – terecht – aandacht besteed. Onze analyses suggereren echter dat zelfs dan waakzaamheid geboden is. Ook als er geen sprake is van een verhoogd armoede- of deprivatierisico bij een bepaalde groep, kan er nog altijd een probleem optreden in termen van een gebrek aan autonomie of economische zelfstandigheid. Zo kan zelfs onderzoek gebaseerd op een internationaal vergelijkbare armoedegrens verkeerde conclusies suggereren en *bad practices* als *good practices* gaan classificeren. Zowel voor het armoedebeleid als voor het armoedeonderzoek kunnen we daarom bijkomend onderzoek naar de thema's autonomie en economische zelfstandigheid aanbevelen.

NOTEN

1. De bijdrage van Annelies Debels aan dit hoofdstuk was mogelijk dankzij de steun van Fonds National de la Recherche Luxembourg en de onderzoeksinstelling CEPS/INSTEAD (Luxemburg)/ La contribution de la part d' Annelies Debels a été possible grâce à une bourse AFR du Fonds National de la Recherche Luxembourg et grâce au support du CEPS/INSTEAD (Luxembourg).
2. Meer bepaald wijst deze auteur op het bestaan van drie welvaartsregimes, met name het liberale, het conservatief-corporatistische en het sociaaldemocratische regime. In het liberale regime speelt de markt een centrale rol en wordt staatsinterventie beperkt. Sociale voorzieningen zijn er residueel en sterk selectief, wat zorgt voor een beperkte mate van decommodificatie. Daartegenover staat de hoge mate van decommodificatie in het sociaaldemocratische regime. Dit regime benadrukt de actieve, herverdelende rol van de staat en voorziet doorgaans in universele en genereuze uitkeringen en diensten. Het conservatief-corporatistische regime ten slotte wordt eveneens gekenmerkt door relatief genereuze uitkeringen, maar deze zijn vaak gebonden aan voorafgaande arbeidsmarktparticipatie en aan de gezinssituatie.

3. Hoewel dit interactie-effect enkel in Italië en Ierland significant bleek, suggereren de resultaten een belangrijke trend in deze richting (zeker gezien het type model dat gespecificeerd werd waarbij effecten niet snel significant worden en de beperkte steekproeven omwille van het korte panel dat in rekening gebracht kon worden).

HOOFDSTUK 13

Armoede en deprivatie tijdens de eerste levensjaren: ontbrekende schakel in het armoedeverhaal?

Katrien De Boyser

'If the race is already halfway run even before children begin school, then we clearly need to examine what happens in the earliest years.'
(Esping-Andersen, 2004: 133)

1. Inleiding

'De impact van opgroeien in armoede op de verdere levensloop' was het centrale thema op het colloquium van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2008. Onder meer de uiteenzetting van prof. Peter Adriaenssens over de negatieve gevolgen van opgroeien in armoede op de ontwikkeling van de hersenen van jonge kinderen, bracht voor heel wat deelnemers even onverwachte als vernieuwende inzichten, die we in dit hoofdstuk meer willen kaderen.

De neurobiologische invalshoek vormt immers – samen met inzichten uit onderzoek uit de sociale en de humane wetenschappen – een belangrijke en recente bouwsteen van de wetenschappelijke kennisbasis over de (korte en lange termijn) risico's die kinderen lopen wanneer ze opgroeien in armoede.

Beleidsgerichte en sociaalwetenschappelijke onderzoeken in de geïndustrialiseerde landen richtten zich de voorbije jaren in belangrijke mate op de structurele (sociaaleconomische) kenmerken, effecten en gevolgen van opgroeien in armoede. Zo weten we vandaag dat wie de kindertijd in extreme armoede doorbracht of als kind langdurige armoede-episodes doormaakte, een significant hoger risico heeft om op volwassen leeftijd ook in armoede te leven (Vranken, e.a., 2001; Mayer, 1997, Brooks-Gunn & Duncan, 1997). Daarenboven stelde men vast dat het effect van armoede en de daarmee gepaard gaande vormen van deprivatie in de eerste levensjaren een significant belangrijkere impact hebben op het latere welslagen (in termen van sociale mobiliteit) dan wanneer armoede pas in de latere kinderjaren of adolescentie opduikt (zie onder meer Brooks-Gunn & Duncan, 1997). Het werd evenzeer duidelijk dat opgroeien in armoede niet enkel op individuele levenslopen een belangrijke hypotheek legt, maar dat het feit dat heel wat kinde-

ren in armoede opgroeien ook op macroniveau substantiële maatschappelijke effecten (verliezen) sorteert. Omgekeerd wordt in deze onderzoeken het 'investeren in de eerste levensjaren' vertaald in termen van potentiële 'winst' – in termen van menselijk, maar ook economisch kapitaal – die samenlevingen kunnen boeken (Cleveland & Krashinsky, 2003; Duncan e.a., 2008).

Naast een schets van een aantal opmerkelijke vaststellingen uit (internationaal) onderzoek van de voorbije jaren, bekijken we in dit hoofdstuk ook de recentste data van de EU-SILC, (Statistics on Income and Living Conditions, 2007) om een zicht te krijgen op de situatie van kinderen in armoede in België. Naast basisgegevens omtrent de omvang van deze problematiek en een aantal socio-economische en demografische kenmerken van de huishoudens waarin ze leven, bekijken we ook deprivatiematen die ons een zicht geven op bepaalde risicofactoren waaraan deze kinderen worden blootgesteld. We sluiten af met een kort appel aan beleidsmakers om onderhand het beleidsmatige terrein van armoede tijdens de eerste levensjaren te ontginnen. Positief is alvast dat het bestrijden van armoede bij kinderen een van de vier centrale thema's vormt die door het Belgisch voorzitterschap tijdens het Europese Jaar van de bestrijding van de armoede (2010) naar voor wordt geschoven.

2. Armoede weegt op de kindertijd en op de levensloop

We kunnen het thema 'kinderen in armoede' moeilijk loskoppelen van het bredere wetenschappelijke debat rond de intergenerationele transmissie van armoede of ruimer: dat van sociale stratificatie en mobiliteit. Armoedeonderzoekers en beleidsmakers besteden al geruime tijd aandacht aan hoe armoede van generatie op generatie wordt 'doorgegeven' en hoe die armoedecirkel kan worden doorbroken. De betrokken actoren stellen vast dat sociale mobiliteitsprocessen zich in de praktijk anders voordoen dan men theoretisch kan verwachten en dat sociale stratificatie- en mobiliteitsvraagstukken ook steeds minder kunnen worden beantwoord met de denkkaders van weleer.

3. De focus schuift naar de eerste levensjaren

De 'kindertijd' wordt al geruime tijd gezien als een belangrijke levensfase in functie van toekomstige sociale en economische posities, onder meer door de toekomstperspectieven die men kan opbouwen via de onderwijsloopbaan. Ondanks het democratiseringsproces dat zich voltrok in de onderwijssystemen en ondanks de uitbouw van westerse welvaartsstaten moet men echter vaststellen dat sociale mobiliteitsprocessen van kinderen aan de onderkant van de sociale ladder vaker vastlopen. De molen van het onderwijssysteem blijkt deze groepen niet in de ver-

hoopte opwaartse sociale mobiliteitsstroom te stuwen, maar blijkt veeleer de bestaande ongelijkheden te bestendigen en zelfs te versterken.

Het is pas recent dat wetenschappers tot de vaststelling kwamen dat mogelijk een vroegere levensfase (van 0 tot 3, en bij uitbreiding tot 6 jaar) wel eens cruciaal kan zijn in dit hele proces. Of zoals Esping-Andersen (2004: 133) aangeeft: "het standaard causale model dat het meeste sociaalwetenschappelijk onderzoek in deze materie onderpint, met name de sequentie 'sociale herkomst → onderwijs → uitkomst' is – als het al niet fout gespecificeerd is – alleszins niet voldoende gespecificeerd". Hiermee bedoelt de onderzoeker dat de fase vóór kinderen naar school gaan, wanneer ze nog zeer vatbaar zijn voor en nood hebben aan adequate cognitieve stimuli tot nog toe door onderzoekers en beleidsmakers over het hoofd werd gezien. Zoals verder blijkt, zijn de eerste levensjaren grotendeels onontgonnen (beleids)terrein: in termen van het inperken van (de negatieve effecten van) vroege blootstelling aan risico's en van het zien van opportuniteiten voor de ontwikkeling en voor socio-economische perspectieven op lange termijn.

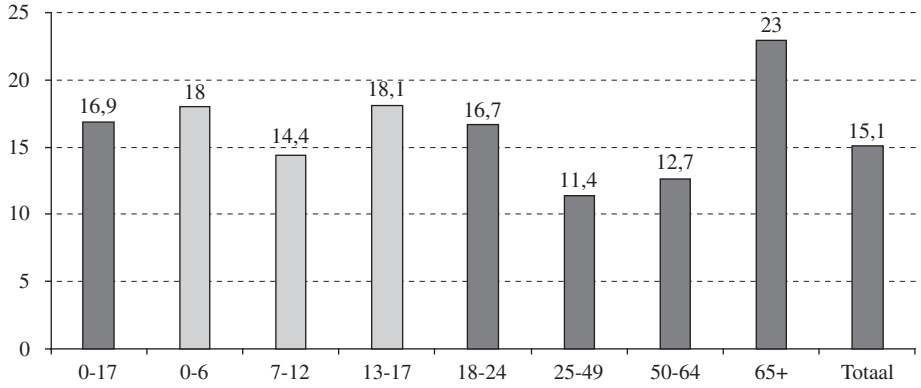
> De fase vóór kinderen naar school gaan, werd tot nog toe door onderzoekers en beleidsmakers over het hoofd gezien.

3.1 Gezondheidsrisico's van armoede in de eerste levensfase

Vooraleer dieper in te gaan op de effecten van opgroeien in deprivatie op de (verdere) ontwikkeling en levenskansen, is er nog een ander verwant terrein waar sociaaleconomische omstandigheden een cruciale rol spelen, met name dat van 'gezondheid'. In de vroegste levensjaren hebben sociaaleconomische kenmerken van het huishouden ook effecten op de gezondheids- en mortaliteitsrisico's van kinderen. Voor Vlaanderen berekende het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid (2007) dat perinatale gezondheids- en mortaliteitsrisico's hoger zijn wanneer een kind wordt geboren in een gezin dat lager op de socio-economische ladder staat. Naast zwangerschapsverloop, geboortegewicht en geslacht, is er een duidelijke sociale component van belang (in termen van opleiding en arbeidsmarktsituatie). Een significant hoger risico op sterfte bij kinderen vindt men ook bij tienermoeders, oudere moeders, Turkse en Marokkaanse moeders en moeders zonder partner. Uit internationaal onderzoek blijkt dat kinderen die in inkomensarme huishoudens geboren worden ook vaker een lager geboortegewicht hebben. Deze gezondheidsrisico's op zeer jonge leeftijd (laag geboortegewicht, ongezonde leef- en woonomstandigheden) hebben onmiddellijke effecten op de gezondheid – het vatbaar zijn voor aandoeningen – en legt ook via een hoger aantal doktersbezoeken en eventuele hospitalisaties een bijkomende druk op het huishouden. Daarenboven heeft opgroeien in een gezin met financiële stress belangrijke langetermijneffecten, zoals verhoogde fysische (hoge bloeddruk, hartziekten, respiratoire ziekten) en mentale gezondheidsrisico's (zie onder meer Blackwell e.a., 2001).

3.2 **Armoede als *brain drain***

In de vroegste levensfase grijpt een zeer complex ontwikkelingsproces plaats dat de fundamenten legt voor latere ontwikkelings- en leerprocessen. Dit is cruciaal om succes te kunnen boeken in het onderwijs (Sapolsky, 2004; Shonkoff & Phillips, 2000; Esping-Andersen, 2004). De eerste cognitieve en sociaalemotionele ontwikkelingsprocessen vinden plaats in een periode waarbij de hersenen zich razendsnel ontwikkelen in respons op omgevingsstimuli: denk maar aan alles wat kinderen dan leren (spelen, praten, denken, lopen, ...). Kinderen die in armoedesituaties opgroeien, worden disproportioneel vaak blootgesteld aan factoren die deze ontwikkeling van de hersenen kunnen hinderen (Shore, 1997). Zo hebben ze vaker last van psychische stress die in de hand wordt gewerkt door een hogere frequentie en intensiteit van stressvolle gebeurtenissen (vaak een dagdagelijkse confrontatie met problemen). Stressvolle, schadelijke of traumatische gebeurtenissen, onvoorspelbaarheid en instabiliteit op financieel en gezinsvlak, beperkte sociale ondersteuning uit de onmiddellijke omgeving, blootstelling aan schadelijke stoffen (schimmels, lood), overbewoning en een gebrekkige cognitieve stimulatie,[1] hebben allemaal een potentiële impact op de cognitieve en sociaalemotionele ontwikkeling van kinderen. Maar het is vooral de cumulatieve blootstelling aan risico's die bij het opgroeien in armoede een belangrijk gevaar vormt voor de ontwikkeling van kinderen (Brooks-Gunn & Duncan, 1997). Ook in eigen land stelden Meurs en Gül (2008) vast dat baby's uit kansarme gezinnen op de leeftijd van één jaar al een maand achterstand hadden opgelopen in hun ontwikkeling ten opzichte van hun leeftijdsgenootjes; wanneer het gaat om arme gezinnen die van een andere etnische herkomst zijn, was dit zelfs een achterstand van gemiddeld twee maanden. Kind en Gezin stelt vast dat er in één derde (34,1%) van de gezinnen (met een geboorte in 2006) die als kansarm worden beschouwd, sprake is van zwaktes in de ontwikkeling van de kinderen.



Grafiek 1 – Armoederisico % naar leeftijdsgroep.

Het belang van die heel vroege cognitieve ontwikkelingsfase werd in het verleden vaak onvoldoende onderkend door sociale wetenschappers. De basis voor het al

dan niet slagen in het onderwijssysteem (en daarna) ligt grotendeels in het verwerven van cognitieve competenties – en dat start al op jonge leeftijd, nog vóór kinderen aan het lager onderwijs beginnen. Esping-Andersen (2004) stelt hierbij dat de transmissie van cognitieve vaardigheden voor hem zonder twijfel de cruciale link vormt tussen sociale origine en onderwijssucces, en dat het succes van die overdracht veeleer met het 'culturele kapitaal' van de omgeving (ouders of opvang) samenhangt dan met de loutere inkomenssituatie (die op zich ook met het onderwijsniveau samenhangt).

4. Kinderen in armoede in België

4.1 **Omvang van de problematiek**

De analyses in deze paragraaf gebeurden op basis van de recentste gegevens van de EU-SILC-enquête die binnen de Europese Unie als referentie-enquête geldt om armoede en levensomstandigheden te monitoren. In België wordt die georganiseerd door de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD-Economie.

De Europese (inkomens)armoederisicogrens wordt in de analyses als armoedemaat gehanteerd. Volgens dit criterium loopt iemand het risico arm te zijn wanneer hij of zij deel uitmaakt van een huishouden waar het inkomen lager ligt dan 60% van het mediaan equivalent nationaal inkomen. In België bevond in totaal 15,1% van de personen uit de steekproef zich in die situatie.

Wanneer we de armoederisico's naar leeftijdscategorie bekijken, stellen we vast dat het aandeel kinderen (0 tot 17 jaar) onder de armoedegrens groter is dan bij volwassenen. We bekijken omwille van de relevantie van armoede-ervaringen in de jongste leeftijdsgroep deze groep even apart: 18% van de kinderen tussen 0 en 6 jaar leven onder de armoedegrens. Dit percentage ligt nog steeds hoog bij de jonge volwassenen tussen 18 en 24 jaar. Ook 65-plussers laten een hoog armoederisicopercentage optekenen (zie hiervoor Dewilde, 2008).

4.2 **In welke huishoudens wonen kinderen die in armoede opgroeien?**

In tabel 1 worden een aantal demografische en sociaaleconomische kenmerken weergegeven op huishoudniveau. In de tweede kolom worden het aandeel kinderen tussen 0 en 17 jaar bekeken naar Gewest, huishoudtype en de werkintensiteit van het huishouden. In de derde kolom bekijken we de verdeling over deze kenmerken van de 0 tot 17-jarigen in armoede. Zo zien we dat achter het armoederisicopercentage van 16,9% sterke verschillen naar gewest schuilgaan: zo is in Vlaanderen een op tien (11,1%) kinderen onder de armoedegrens te vinden, terwijl dit in Wallonë twee op tien (21,4%) is. Betekent dat dan dat kinderarmoede vooral een probleem is voor Wallonië? Neen, want wanneer we de verdeling van

arme kinderen in België bekijken, zien we dat 37% van de 'arme kinderen' in (het ook meer inwoners tellende) Vlaanderen woont. Ook naar huishoudtype zien we een aantal belangrijke gegevens. Vooreerst moeten we vaststellen dat het armoederisico bij kinderen die opgroeien in eenoudergezinnen torenhoog is: 4 op 10 van deze huishoudens bevindt zich onder de armoedegrens. Bovendien is het zo dat van alle kinderen in armoede ruim een derde (34,9%) in een eenoudergezin woont, wat aangeeft dat het om een substantieel probleem gaat. Ook bij de gezinnen met meer dan drie kinderen is het risico groter om in armoede op te groeien, en ook deze groep vertegenwoordigt ruim een derde (34,7%) van de huishoudens waar arme kinderen wonen.

> In Vlaanderen leven een op tien kinderen onder de armoedegrens.

Tabel 1 – Armoederisicopercentage bij kinderen (0 tot 17 jaar) naar Gewest, huishoudtype en werkintensiteit,[2] totaal, en verdeling kinderen met armoederisicopercentage over kenmerken (in %), België, 2007.

	Armoederisico (%) bij kinderen 0 tot 17 jaar	**Verdeling kinderen in armoede over kenmerken (%)**
Naar Gewest		
Vlaanderen	11,1	36,6
Wallonië	21,4	43,2
Brussel*	32,6	20,3
Totaal		100
Naar huishoudtype		
Eenoudergezinnen	39,6	34,9
2 vw 1 kind	9,1	7,1
2 vw 2 kinderen	8,5	15,9
2 vw 3 kinderen of meer	18,3	34,7
Andere huishoudens met afh kinderen	15,2	7,2
Totaal		100
Naar werkintensiteit huishouden		
WI = 0	78,2	47,5
WI tussen 0 en 0,5	44,1	13,9
WI tussen 0,5 en 1	14,5	24,2
WI = 1	4,3	14,4
Totaal	16,9	100

Bron: EU-SILC 2007, eigen berekeningen.

Daarnaast bekijken we ook de werkintensiteit van de huishoudens waar arme kinderen leven. We wisten al op basis van eerdere SILC-enquêtes dat het armoederisicopercentage bij huishoudens met kinderen waar niemand werkt, zeer hoog is: 8 op 10 van de kinderen die in een huishouden wonen waar niemand actief is op

de arbeidsmarkt, leeft in armoede. We kunnen de omvang van die groep inschatten: bijna de helft van alle kinderen in armoede woont in een huishouden waar niemand werkt. Of met andere woorden: meer dan de helft van de kinderen woont in een huishouden waar wel een of meerdere personen vol- of deeltijds werken. Meer nog, een op zeven kinderen in armoede woont in een gezin waar niet meer gewerkt kan worden dan al het geval is (zoals wanneer de enige ouder voltijds werkt). Dit geeft op zich al aan dat tewerkstelling als remedie niet volstaat om gezinnen uit armoede te helpen lichten.

4.3 Met welke vormen van deprivatie komen deze kinderen in aanraking?

Om een beter zicht te krijgen op de materiële leefomstandigheden van kinderen die in België in armoede leven, geven we in tabel 2 een reeks deprivatie-indicatoren weer naar verschillende leeftijdsgroepen. De leeftijdsgroep waarop eerder in deze bijdrage werd gefocust (van 0 tot 6 jaar) wordt ook apart vermeld.

Bij nagenoeg alle deprivatiematen is het aandeel van de jongste kinderen die in armoede leven het hoogst: zo leeft 44% van de arme kinderen tussen 0 en 6 jaar in een woning die men om financiële redenen onvoldoende warm kan houden – ter vergelijking: bij de volwassenen in armoede gaat het om 30%. Een ander markant cijfer gaat over 'op vakantie gaan': zeven op tien (68,5%) van de arme kinderen en jongeren onder 18 jaar woont in een gezin dat zich om financiële redenen niet jaarlijks een week vakantie buitenshuis kan veroorloven; bij hun niet-arme leeftijdsgenoten is dit 18%. De precaire financiële toestand en woonsituatie van (zeer jonge) kinderen en hun gezin blijkt uit de hoge aandelen van kinderen die leven in (arme) gezinnen waar betalingsachterstanden voor huur en/of nutsvoorzieningen worden gemeld. De enige maatstaf van algemene deprivatie waar het aandeel van de jongste groep lager ligt dan bij de oudere leeftijdsgroepen, handelt over het consumeren van eiwitrijke maaltijden. Toch worden in de huishoudens van een op tien zeer jonge, arme kinderen onvoldoende middelen gevonden om elke andere dag een eiwitrijke maaltijd (vlees, vis of een vegetarisch alternatief) te nuttigen.

> Bijna een op drie kinderen uit arme gezinnen leeft in een woning waarvan kan worden aangenomen dat het er (zeer) ongezond leven is.

In de EU-SILC werd in 2007 ook een vragenmodule over de woonomstandigheden opgenomen. Uit de resultaten blijkt dat bijna een op drie kinderen uit arme gezinnen leeft in een woning waarvan kan worden aangenomen dat het er (zeer) ongezond leven is (waar men met name kampt met een lekkend dak, vocht, of rottende ramen of vloer). Daarenboven wonen ook heel wat jonge kinderen uit

arme gezinnen in huizen waar de elektrische installatie in slechte staat is (17% bij 0-6-jarigen in armoede tegenover 3% van 0-tot-6jarigen niet in armoede). Kinderen uit arme huishoudens wonen ook vaker in te donkere huizen, huizen waar men last heeft van lawaai, of die zich in vervuilde buurten situeren. Tot slot is er een heel hoog percentage kleine kinderen in armoede dat woont in een woning waarvan de ouders vinden dat er te weinig ruimte is: dit aandeel ligt bij oudere leeftijdsgroepen in armoede beduidend lager.

Tabel 2 – Algemene materiële en financiële deprivatie, en deprivatie naar woon- en leefomstandigheden, naar leeftijdsgroepen (0 tot 6 jaar, 0 tot 17 jaar, 18 jaar en ouder en totale steekproef) en al dan niet met armoederisico, België, 2007.

	0 tot 6 jaar		**0 tot 17 jaar**		**18 jaar en ouder**		**Totale steekproef**	
Algemene materiële deprivatie	Onder AG	B boven AG	0-17 onder AG	0-17 boven AG	18+ onder AG	18+ boven AG	Totaal onder AG	Totaal boven AG
kan de woning onvoldoende warm houden	**44.2**	12.3	**41.6**	11.5	30.4	11.3	33.1	11.3
kan zich geen jaarlijkse vakantie veroorloven	**64.2**	18.3	**68.5**	18.0	54.5	17.1	57.9	17.3
kan zich geen eiwitrijke maaltijd veroorloven om de andere dag	**10.3**	1.0	**13.1**	1.5	11.7	2.0	12.1	1.9
betalingsachterstanden voor huur	**14.4**	3.4	**14.9**	3.0	10.3	2.3	11.8	2.5
betalingsachterstanden voor nutsvoorzieningen	**24.7**	5.8	**23.3**	5.1	11.2	2.7	14.2	3.2
komt financieel (redelijk tot zeer) moeilijk rond	**84.2**	26.7	**83.0**	27.1	71.2	26.5	74.0	26.6
Woon-en leefomstandigheden								
leeft in een huis met lekkend dak, vocht, of rottende ramen of vloer	**30.5**	15.8	**30.0**	14.2	19.9	12.4	22.3	12.8
woont in een te donkere woning	**18.9**	8.8	**16.1**	9.2	11.5	7.5	12.6	7.9
heeft last van lawaaihinder	**31.6**	25.0	**30.5**	22.2	24.3	22.4	25.8	22.3
woont in een buurt die vervuild is	**24.6**	16.5	**24.4**	16.8	19.8	16.7	20.9	16.7
woont in een buurt waar misdaadoverlast of vandalisme aanwezig is	**22.1**	19.4	**23.9**	17.2	20.1	16.6	21.0	16.7
woont in een woning met te weinig ruimte	**45.4**	15.7	**37.1**	12.8	16.8	6.9	21.7	8.1
elektrische installatie in slechte staat	**16.6**	3.4	**16.7**	3.9	10.1	3.6	11.6	3.7

Bron: EU-SILC 2007, eigen berekeningen.

5. Tot besluit: een bredere focus, ook voor het overheidsbeleid?

Armoede heeft directe en indirecte effecten op het welbevinden en de toekomstperspectieven van kinderen. Internationaal onderzoek verwijst vaker naar de vroegste kinderjaren als cruciaal in ontwikkeling en latere sociaaleconomische uitkomsten. In België laten de jongste kinderen hogere armoederisicopercentages optekenen dan volwassenen; ze laten bovendien op nagenoeg alle deprivatievariabelen een beduidend hogere prevalentie kennen.

Voor beleidsmakers is het belangrijk dat ze zich bewust zijn van het potentiele belang van vroegtijdige ondersteuning van kansarme gezinnen en hun baby's, peuters en kleuters. De uiteindelijke kost van het wachten tot de achterstand een feit is, is hoger dan wanneer men vroegtijdig gezinnen en kinderen in armoede gaat ondersteunen. Of zoals Walfogel (2004: 1) aangeeft: *"A good deal of inequality is already apparent by the time children start school, and children's development may be less amenable to change once they enter school"*. Onderzoekers die de langetermijnvoordelen van maatschappelijke investering in de (vroegste) kinderjaren onderzochten, komen overigens tot een gemeenschappelijke vaststelling, met name dat ze de kosten ervan veruit overstijgen (Heckman, 2006; Duncan e.a., 2008; Cleveland & Krashinsky, 2003; Rolnick & Grunewald, 2003).

De vertaalslag maken van wetenschappelijke onderzoeksresultaten (zoals deze uit neurowetenschappen) naar beleidsvorming is geen evidentie. Niettemin kunnen we verwijzen naar andere geïndustrialiseerde landen (zoals Nederland,[3] Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk) waar het beleidsproces hierrond al enige tijd is opgezet. Ook in eigen land bestaan er hier en daar prille praktijken en proeftuinen rond voorschoolse educatie, waaruit lessen kunnen worden getrokken.

Esping-Andersen (2004) verwijst in dit kader ook naar de Scandinavische landen (en in het bijzonder Denemarken) die zich als uitzonderingen op de regel gedragen wanneer het gaat over intergenerationele overdracht van sociale posities. De reden voor het lagere aandeel 'sociale erfenissen' zou volgens hem liggen in de cognitieve 'gelijkschakeling' ('equalisation') die Scandinavische kinderen ondergaan omdat bijna alle moeders er aan de slag zijn, en de kinderen naar kinder- of voorschoolse opvang worden gebracht. Sleutelelementen in de Scandinavische praktijk zijn dat de kinderopvang universeel toegankelijk is (en dus voldaan wordt aan alle voorwaarden hiertoe) en dat de kwaliteitslat voor de opvang hoog ligt. Het zwakkere culturele (en vooral onderwijs) kapitaal van het gezin zou grotendeels gecompenseerd worden waardoor kinderen met gelijke rugzakken aan de schoolpoort arriveren.

In het Europese beleidsonderzoek wordt heel wat aandacht besteed aan structurele elementen in het debat rond kinderen in armoede (omvang, kenmerken van het huishouden,uitsluiting op verschillende domeinen), maar gaat vooralsnog weinig aandacht naar de procesmatige aspecten van dit verhaal in termen van sociale mobiliteit en vooralsnog gemiste kansen.

Tot slot nog dit: vanuit de Verenigingen waar armen het woord nemen, horen we ook een belangrijk signaal, met name dat ouders die in heel precaire situaties

hun kinderen proberen groot te brengen niet de zondebok mogen toegeschoven krijgen in dit verhaal. Ook bij het zoeken naar mogelijke strategieën om hier antwoorden op te bieden, moet zeer omzichtig met de rol van ouders in arme gezinnen worden omgesprongen. Vooreerst zijn de kinderen voor mensen in armoede de belangrijkste drijfveer om vooruit te komen, en is de rol van ouder vaak de meest centrale waardoor het ook geen evidentie is dat men kinderen 'afstaat' aan opvanginitiatieven (zie ook Steenssens en Vranken, 1996). Het is duidelijk dat het identificeren van de 'goede principes' (uit binnen en buitenlandse goede praktijken), van succesfactoren en randvoorwaarden (zoals universaliteit, betrokkenheid en ondersteuning van de ouders, een intensieve 'armoede'-scholing van de begeleiders) om gezinnen in armoede 'mee te krijgen', een belangrijke oefening kan worden in het formuleren van beleidsopties.

NOTEN

1. Uit onderzoek (in de Verenigde Staten) blijkt dat er een substantieel verschil is in cognitieve stimulatie naargelang van socio-economische status van ouders, in termen van de mate van interactie tussen kinderen en ouders, de rijkheid van vocabularium, van voorlezen en lezen, van de mate waarin men toegang heeft tot PC's en het internet (Evans, 2004).
2. De werkintensiteit van het huishouden is het aantal maanden dat alle leden van het huishouden op arbeidsleeftijd gewerkt hebben als proportie van het totale aantal maanden dat theoretisch door hen gewerkt kon worden (in het inkomensreferentiejaar). Dit wordt ingeschaald van 0 tot 1 (cf. EU-SILC-definitie).
3. De beleidspraktijk in Nederland, waar men sinds 2000 het VVE-beleid (voor- en vroegschoolse educatie) kent, kan interessant zijn. Dit werd los van het beleid rond kinderopvang ontwikkeld (dat zich enkel richt op werkende ouders). Leseman (2002) geeft aan dat vooral combinatieprogramma's (waarbij én de kinderen én de ouders worden betrokken) van hoge pedagogische kwaliteit, met een relatief lange interventieduur (minimaal twee jaar), intensieve deelname en multisystemische interventies gericht op kinderen én ouders de grootste cognitieve, sociaalemotionele en maatschappelijke effecten sorteren.

HOOFDSTUK 14

Naar een doelmatig beleid ter bestrijding van thuisloosheid

Freek Spinnewijn en Lize Vandijck

1. Definitie en profiel

Dak- en thuisloosheid is een complexe sociale problematiek, die onafhankelijk van de ontwikkelingsfasen en types van welvaartsstaten blijft voortbestaan. In Europa bestaat geen gemeenschappelijke definitie van dak- en thuisloosheid. Dit heeft als gevolg dat in sommige landen het beleid zich beperkt tot mensen die op straat leven, en dat in andere landen ook slachtoffers van huiselijk geweld onder de thuislozen worden gerekend. Dak- en thuisloosheid is dan ook geen eenduidig fenomeen; de typologie die werd ontwikkeld door FEANTSA getuigt daarvan (zie later).

Daarenboven leiden maatschappelijke ontwikkelingen tot nieuwe risicogroepen en nieuwe verschijningsvormen van dakloosheid; dat werd ook vastgesteld door de hulpverlening. In de EU worden alleenstaande vrouwen met kinderen als een van de sterkst groeiende categorieën aangeduid. Dit droeg ertoe bij dat in de hulpverlening – althans in Vlaanderen – de term 'dakloze' werd vervangen door de term 'thuisloze'. Dakloosheid zou te veel verwijzen naar het ontbreken van een dak boven het hoofd, terwijl de realiteit complexer en ruimer is. Thuislozen zijn vanuit dit perspectief mensen bij wie de noodzakelijke ankerpunten met de samenleving werden verbroken. Deze 'ontankering' brengt een toestand van persoonlijke relationele en maatschappelijke kwetsbaarheid mee. Dit kan zich uiten in het ontbreken van een woonst, van werk, van bestaansmiddelen en van relationele verbanden, waardoor een thuisloze niet meer in staat is zich zelfstandig te handhaven in de samenleving. De ontankering kent vele gradaties, waardoor de groep van thuislozen zeer heterogeen is (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting).

Thuisloosheid is een probleem in alle Europese landen. In Oost-Europa werd thuisloosheid pas sinds de val van de communistische regimes zichtbaar. Toch werd het in enkele Oost-Europese landen, zoals Polen en Hongarije, gedurende de

laatste jaren een belangrijk beleidsthema. Vergelijkingen maken tussen landen is echter erg moeilijk. Ten eerste verschilt de grootte van de thuisloosheid van land tot land; niet alleen omdat de definities van thuisloosheid sterk verschillen, maar ook omdat de manier waarop cijfermateriaal wordt bijeengebracht, erg uiteenloopt. De cijfers verschillen ook binnen een en hetzelfde land afhankelijk van de manier van tellen. In een land als Frankrijk zijn er officieel ongeveer 80.000 thuislozen, maar er zijn organisaties die het aantal thuislozen schatten op meer dan 500.000.

Ten tweede verschilt ook het profiel. In Frankrijk en Spanje is het aantal migranten, en met name mensen zonder papieren en asielzoekers, onder thuislozen veel groter dan in de Scandinavische landen. In Oost-Europa zijn er veel meer hogeropgeleide thuislozen dan in West-Europa. Toch zijn er een aantal gelijklopende kenmerken. In de meeste landen is de thuisloze vaak nog een man, van middelbare leeftijd, verslaafd aan alcohol en/of drugs, met een zwakke geestelijke gezondheid. Dit dominante profiel verdwijnt echter stilaan. Er worden steeds meer vrouwen thuisloos, ook alleenstaande moeders met kinderen. Thuislozen worden steeds jonger, maar ook bejaarde thuislozen vormen een steeds groter probleem. Daarnaast is er onder de dak- en thuislozen ook een groeiend aantal migranten en mensen zonder papieren. De complexiteit van de problemen van thuislozen blijft een constante, maar tegelijk zien we ook dat de kwaliteit en de betaalbaarheid van wonen een steeds belangrijkere rol gaat spelen bij het thuisloos worden.

Het is nu algemeen aanvaard dat thuisloosheid niet noodzakelijk een permanente toestand is. Mensen worden vaak meerdere keren thuisloos of komen van de ene vorm van thuisloosheid in de andere terecht. Om een duidelijk zicht op de complexiteit van thuisloosheid te krijgen ontwikkelde FEANTSA samen met haar *European Observatory on Homelessness* een typologie, die steeds meer als referentie wordt gebruikt (zie *ETHOS – European Typlogy of HOmelessnesS*). Het gaat in de eerste plaats om mensen zonder dak (*roofless*). Dat zijn mensen die op straat slapen of in de nachtopvang. Het omvat ook mensen zonder huis (*houseless*). Dit zijn mensen die in instellingen voor thuislozen leven. Dat kan gaan om de traditionele opvang of om meer ontwikkelde tijdelijke woonvormen. Voor FEANTSA vallen daaronder ook vrouwen die in vluchthuizen wonen, al dan niet met kinderen. De definitie omvat ook mensen in zeer onzekere huisvesting (*insecurely housed*); dit zijn mensen die op het punt staan uit hun huis gezet te worden of die onder de voortdurende dreiging van huiselijk geweld moeten leven. Het gaat ook om mensen die op korte termijn worden ontslagen uit instellingen, zoals gevangenissen of psychiatrische ziekenhuizen en die geen woonst hebben. Ten slotte omvat de definitie ook zeer slechtgehuisveste mensen (*inadequately housed*). Het gaat hier niet alleen om mensen die in krotten wonen, maar ook om mensen die erg krap gehuisvest zijn.

De twee laatste categorieën zijn de meest controversiële. Het is echter noodzakelijk om die precaire levensomstandigheden ook onder thuisloosheid onder te brengen, als we de realiteit van extreme uitsluiting willen vatten in Europa. In Oost-Europa leven talloze mensen onzichtbaar in mensonwaardige huisvesting, terwijl het aantal zichtbare thuislozen in de maatschappelijke opvang eerder beperkt is.

2. Het Europese beleid

2.1 **Doelstellingen van het beleid**

Slechts een minderheid van de lidstaten van de Europese Unie ontwikkelde een aparte beleidsstrategie rond thuisloosheid, hoewel blijkt dat deze landen betere resultaten halen in de bestrijding ervan. Enkel Finland en het Verenigd Koninkrijk bezitten een lange traditie in het strategisch aanpakken van thuisloosheid, die teruggaat tot de jaren 1970. De meeste landen met een aparte strategie hebben deze pas ontwikkeld tijdens de laatste tien jaar, zoals Nederland, Noorwegen, Denemarken, Ierland en Portugal.

> Slechts een minderheid van de lidstaten van de Europese Unie ontwikkelde een aparte beleidsstrategie rond thuisloosheid.

Wel neemt de ambitie om iets te doen aan thuisloosheid de laatste jaren toe in verschillende landen. Zo wil Ierland tegen 2012 alle langdurige vormen van thuisloosheid beëindigen. Thuislozen mogen niet langer dan drie maanden in de maatschappelijke opvang verblijven en bovendien mag het integratieproces nooit langer dan twee jaar in beslag nemen. In Engeland wil men tegen 2012, waarschijnlijk niet toevallig het jaar van de Olympische Spelen in Londen, het aantal buitenslapers reduceren tot nul. Het gebruik van goedkope hotels en andere vormen van tijdelijke huisvesting voor thuislozen moet tegen 2010 gehalveerd zijn. In Nederland wil de overheid tegen 2013 voor alle 10.000 thuislozen in de vier grote steden een persoonlijk integratieproces hebben uitgestippeld en voor 60% van hen huisvesting hebben geregeld. De vier grote steden willen bovendien thuisloosheid als gevolg van vrijlating uit de gevangenis of ontslag uit het ziekenhuis of andere instellingen uitbannen, thuisloosheid ten gevolge van uithuiszetting met 30% terugdringen, en overlast veroorzaakt door thuislozen met 75% verminderen. In Schotland moet er tegen 2012 voor alle thuislozen die geen schuld hebben aan hun situatie een permanente oplossing worden gevonden. Voor alle anderen moet er tijdelijke huisvesting met sociale ondersteuning worden voorzien. In Denemarken wil men thuislozen niet langer dan drie maanden in de maatschappelijke opvang houden en wil men voor jongeren onmiddellijk alternatieven aanbieden. Zowel in Noorwegen als Denemarken wil men thuisloosheid na ontslag uit een instelling of vrijlating uit gevangenis uitbannen. In Noorwegen wil men dit zelfs verwezenlijken tegen 2011.

De meest tot de verbeelding sprekende strategie is zonder twijfel de Finse. Finland heeft beslist om tegen 2015 de maatschappelijke opvang op te doeken. De Finse overheid is ervan overtuigd dat het mogelijk is om elke thuisloze onmiddellijk een permanente oplossing aan te reiken. De maatschappelijke opvang wordt beschouwd als een overbodige wachtkamer voor thuislozen. Om hun doel te bereiken investeert de Finse overheid massaal in de reconversie van de nog

bestaande maatschappelijke opvangvoorzieningen en in het ontwikkelen van innovatieve woonvormen voor thuislozen. Er wordt ook veel aandacht besteed aan het herscholen van het personeel van de maatschappelijke opvang.

In vele andere landen beperkt het beleid voor thuislozen zich tot de traditionele opvang, gratis voedselbedeling en straathoekwerk. Soms is de traditionele hulpverlening bovendien van erbarmelijke kwaliteit. Vooral in Oost-Europa blijft de maatschappelijke opvang weinig geregeld met alle gevolgen van dien. In Roemenië voldoen de meeste opvangtehuizen niet aan elementaire hygiënische voorschriften of zijn ze niet brandveilig. Dit heeft veelal te maken met een schrijnend gebrek aan overheidsmiddelen en een totaal gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel voor thuisloosheid bij beleidsmakers. Gebrek aan geschoold personeel is een ander pijnpunt dat bijdraagt tot de slechte kwaliteit van voorzieningen voor thuislozen. Sommige landen met een armoedige staat van voorzieningen hebben toch een overkoepelende strategie, maar deze heeft weinig impact of hanteert de verkeerde doelstellingen. Een illustratie biedt de Praagse strategie uit 2007 om thuisloosheid aan te pakken. De drie belangrijkste doelstellingen bleken het tegengaan van de verspreiding van besmettelijke ziektes zoals tbc, het stoppen van brandstichting en het verminderen van de criminaliteit in de stad. Het is duidelijk dat de maatschappelijke opvang hier maar een beperkte rol speelt en dat er vooral wordt ingezet op het politie- en justitieapparaat.

Ook in landen met een uitgebreid en modern netwerk van opvang en andere hulp, blijft de ambitie beperkt wegens een gebrek aan overkoepelende strategie rond thuisloosheid. De afwezigheid daarvan kan de aandacht afleiden van het uiteindelijk doel van overheidsbeleid: het oplossen van thuisloosheid. Vele landen beperken zich tot het louter managen van thuisloosheid. Thuisloosheid wordt soms dermate efficiënt gemanaged dat het onzichtbaar wordt en daardoor verdwijnt als beleidsthema. Dan zien de bestaande voorzieningen het niet langer als een probleem; thuislozen kunnen bij hen terecht en de financiering voor hun diensten blijft bestaan. Een bijkomend effect is dat de thuislozen zelf er geen graten meer in zien om in de opvang te blijven; ze hebben geen zicht op valabele alternatieven. Een dergelijke situatie treffen we aan in bepaalde delen van Duitsland, maar in zekere mate ook in België.

2.2 **Doelmatig beleid**

Er zijn dus steeds meer landen met een aparte strategie rond thuisloosheid; een tiental momenteel. Portugal heeft nog maar pas, in 2009, deze groep vervoegd en Hongarije stelt haar strategie later dit jaar voor. Omdat niet elke strategie even goed blijkt te werken, is het belangrijk om een zicht te krijgen op wat een strategie precies doeltreffend maakt. Om die reden heeft FEANTSA een aantal jaren geleden een *toolkit* ontwikkeld met tien dimensies om de doeltreffendheid van een strategie te meten.[1] We gaan kort in op deze dimensies en geven per dimensie enkele landen die hierin vooruitlopen.

2.2.1 *Evidence-based – op empirische kennis gebaseerd*

Het lijkt evident dat een goed beleid inzake thuisloosheid gestoeld moet zijn op een grondige kennis van het fenomeen; dit is echter allerminst zo. Het is schrijnend om vast te stellen hoe vaak beleid nog wordt gevoerd met de natte vinger. Vooral op lokaal niveau worden er regelmatig met weinig kennis van zaken beleidsmaatregelen genomen. Het is alsof thuisloosheid een te marginaal probleem is om grondig wetenschappelijk onderzoek en gegevensverzameling te verantwoorden; daarenboven is het geen populair thema. Nochtans presteren landen die in hun strategie ruimte voorzien voor het verwerven van kennis en het evalueren van beleid, over het algemeen beter.

Een goed voorbeeld is Schotland waar een uitgebreid onderzoeksprogramma aan de basis ligt van een strategie die thuisloosheid tegen 2012 wil oplossen. Het is interessant om vast te stellen dat in tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, grondige kennis leidt tot ambitieuzere doelstellingen. Het leidt vaak tot de vaststelling dat thuisloosheid op te lossen is.

2.2.2 *Comprehensive – alomvattend*

Aandacht van beleidsmakers en ngo's gaat vaak in de eerste plaats naar noodmaatregelen om thuislozen in hun eerste levensbehoeften te voorzien. In alle Europese landen vinden we de traditionele opvangtehuizen voor thuislozen, hoewel de kwaliteit ervan erg verschilt van land tot land. Er bestaan nog talloze instellingen waar thuislozen in grote ruimtes met vaak tientallen tegelijk te slapen worden gelegd, zonder enig respect voor hun privacy. In de meeste landen van Europa zien we toch een tendens naar kleinere en intiemere opvangtehuizen.

Goed beleid draait natuurlijk niet alleen rond noodopvang; er moet ook ingezet worden op preventie en reïntegratie. In vele landen wordt de integratie van thuislozen georganiseerd via een parcours dat wordt uitgestippeld langsheen verschillende vormen van opvang. De bedoeling is dat thuislozen tijdens dit parcours hun complex geheel van problemen aanpakken vooraleer ze de overgang maken naar duurzame woonvormen.

De laatste jaren maakt een andere benadering van de thuislozenproblematiek sterk opgang – algemeen gekend onder de Engelse benaming housing first. Aanhangers van de *Housing First*-benadering willen thuislozen onmiddellijk, of alleszins zo snel mogelijk, toegang verlenen tot normale woonvormen in sociale huisvesting of in de private woningmarkt en daar zorg en ondersteuning verlenen. Uitgangspunt is dat zorg en ondersteuning meer kans op slagen hebben als thuislozen hun eigen stek krijgen. *Housing first* komt overgewaaid uit de Verenigde Staten en heeft daar veel aanhangers onder de verschillende actoren die met thuislozen werken, zowel bij de overheden als op het terrein. Het argument dat beleidsmakers in de VS over de streep heeft gehaald, is de mogelijke besparing die de *Housing First*-benadering oplevert. Studies hebben namelijk uitgewezen dat de benadering voor de meer complexe gevallen van thuisloosheid gemiddeld

een besparing kan opleveren van 50% in vergelijking met de traditionele aanpak (Interagency Council on Homelessness, 2009; Culhane, 2008; Flatau & Zaretzky, 2008). Ook in Europa zijn er steeds meer landen die zich inspireren op de *Housing First*, waaronder Noorwegen, Finland, en Ierland.

2.2.3 *Rights-based – met respect voor mensenrechten*

Er wordt vaak vergeten dat het recht op huisvesting een mensenrecht is. In vele landen, waaronder België, is het recht op huisvesting ook een grondwettelijk recht. Het is ook een algemeen erkend recht in internationale mensenrechtenverdragen zoals het Europees Sociaal Handvest (herziene versie van 1999) van de Raad van Europa en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale, en Culturele Rechten van de Verenigde Naties. België is trouwens een van de weinige Europese landen die dit Sociaal Handvest heeft geratificeerd, met uitzondering van het recht op huisvesting (artikel 31).

Er wordt vaak vergeten dat het recht op huisvesting een mensenrecht is.

Weinig landen durven het aan om het recht op huisvesting ook daadwerkelijk juridisch afdwingbaar te maken. Een aantal landen heeft dat gedaan voor heel beperkte en welomschreven doelgroepen. Frankrijk is het eerste land dat met de wet-DALO (Droit au logement) het recht op huisvesting op termijn afdwingbaar maakt voor alle mensen zonder huis, voor alle mensen die een huisuitzetting boven het hoofd hangt en geen alternatieve huisvesting hebben, voor alle mensen die ergens tijdelijk worden opgevangen wegens gebrek aan eigen huisvesting en voor alle mensen die abnormaal lang op sociale huisvesting wachten. Het recht is nu al afdwingbaar voor zeer kwetsbare groepen zoals thuislozen en heeft al geleid tot interessante rechtspraak. Het mag duidelijk zijn dat de wet-DALO een grote druk heeft gezet op de verscheidene overheden om thuisloosheid efficiënt aan te pakken. In Frankrijk is er sinds de wet-DALO veel vooruitgang geboekt in het beleid voor thuislozen.

2.2.4 *Bottom-up – van onderen op*

Iedereen is het erover eens dat de lokale actoren het best geplaatst zijn om thuislozen te helpen. Het is daarom erg belangrijk dat lokale actoren kunnen opereren in een uitgebouwd wettelijk kader en dat ze voldoende middelen ter beschikking krijgen. In een aantal landen in Oost-Europa werd de verantwoordelijkheid voor thuisloosheid, na de val van de communistische regimes, dan wel gedecentraliseerd naar het lokale niveau, maar de middelen bleven echter achterwege en de beleidsondersteuning is zo goed als onbestaande. Daardoor is het probleem van thuisloosheid daar in korte tijd erg groot en zichtbaar geworden. De lokale actoren kunnen onmogelijk het probleem van thuisloosheid structureel aanpakken.

In een aantal andere landen is de rol van de lokale overheden daarentegen sterk uitgebouwd. In Nederland werd in 2006 op initiatief van de toenmalige minister van Financiën Gerrit Zalm het ambitieuze Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang voor de vier grote steden – Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, en Den Haag – gelanceerd. Het plan wil het aantal thuislozen in de vier steden, dat in 2006 op meer dan 20.000 werd geschat, sterk verminderen. Uit de eerste evaluaties en cijfergegevens blijkt dat het Plan werkt. Het aantal thuislozen is in enkele jaren sterk gedaald. De eerste opvangvoorzieningen worden gesloten wegens gebrek aan cliënteel. Het succes van het Plan wordt trouwens door de belangrijkste ngo's erkend. Het responsabiliseren van de lokale overheden binnen een sterk ontwikkeld nationaal beleidskader en met voldoende financiële middelen is een belangrijk element in het succes.

Ook in Noorwegen spelen de lokale overheden een cruciale rol in de uitvoering van de nationale strategie om thuisloosheid aan te pakken. Er worden voldoende middelen ter beschikking gesteld, maar er wordt ook veel geïnvesteerd in het uitwisselen van ervaringen tussen lokale actoren en het stimuleren van creativiteit en innovatie op lokaal niveau. In Schotland zijn de steden wettelijk verplicht om thuislozen oplossingen aan te bieden. De overheid inspecteert daar regelmatig het beleid voor thuislozen van de verschillende lokale overheden en publiceert de inspectieverslagen. Het publieke karakter van de evaluatie legt een grote druk bij de lokale overheden om goed beleid te voeren rond thuisloosheid.

2.2.5 *Sustainable – duurzaam*

Beleid kan maar goed zijn als het voldoende steun geniet bij politici en het grote publiek. In een klein, maar groeiend aantal landen is thuisloosheid een belangrijk thema waarrond ook politici zich willen profileren. Dat is vaak het geval als er ook bij het grote publiek bezorgdheid bestaat over thuisloosheid. In het Verenigd Koninkrijk ontstond er na het vertonen van de televisiefilm *Cathy come home* van Ken Loach in 1966 verontwaardiging bij het grote publiek; het gaat over een jong koppel dat op straat terechtkomt na een uithuiszetting. De film maakte van thuisloosheid een belangrijk maatschappelijk en politiek thema. Engeland werd daardoor ook een van de landen met een lange traditie van publiek beleid rond thuisloosheid.

Ook in Frankrijk werd thuisloosheid een politiek thema door publieke verontwaardiging. In de jaren 1950 was de spreekbuis van de verontwaardiging Abbé Pierre en een aantal jaren geleden lag het burgerinitiatief *Les Enfants de Don Quichotte* aan de basis van heel wat publieke commotie. Het plaatsen van zeer opvallende rode tentjes voor daklozen in verschillende Franse steden, maakte van thuisloosheid een belangrijk thema tijdens de jongste presidentsverkiezingen. In Ierland halen de ngo's die het grootste deel van de maatschappelijke opvang en andere voorzieningen voor thuislozen aanbieden, een belangrijk deel van hun inkomsten uit donaties van het grote publiek. Deze voorbeelden tonen aan dat het niet ondenkbaar is om politici en hun kiezers rond thuisloosheid te mobiliseren.

In België bestaat de neiging om van thuisloosheid vooral geen publiek thema te maken, hoewel de recente *reality soap* over het wereldkampioenschap voetbal voor thuislozen op 'Eén' daar misschien verandering in brengt. Natuurlijk zijn er ook landen waar thuisloosheid nog steeds een *non-issue* is. In Praag ging de verantwoordelijke schepen bij de voorstellen van de stedelijke strategie ter bestrijding van dakloosheid ervan uit dat het overgrote deel van de daklozen eigenlijk gewoon profiteurs zijn die op kap van de anderen een lui leventje willen leiden. Maar voor dit soort uitspraken moeten we niet noodzakelijk naar Oost-Europa trekken.

Voor een goed beleid moeten ook voldoende middelen worden voorzien. Het is duidelijk dat met de beschikbare middelen vaak beter beleid kan worden gevoerd. In Nederland wordt voor het Plan van Aanpak van de vier grote steden in 2009 175 miljoen euro voorzien, waarvan twee derde wordt betaald door de nationale overheid en de rest wordt bijgepast door de steden zelf. De strijd om rijksmiddelen heeft een interessante dynamiek teweeggebracht tussen de vier grote steden (G4) en de andere centrumsteden (G26) in Nederland. Verscheidene G26-centrumsteden zijn uit hun krammen geschoten en proberen nu op basis van verscherpte analyse en verbeterde plannen een groter deel van de koek naar zich toe te halen. Dit heeft een positieve impact op de kwaliteit van het lokaal beleid. In Dublin, een stad met ongeveer twee miljoen inwoners en iets meer dan 2000 thuislozen, wordt ongeveer 60 miljoen euro per jaar uitgegeven voor het oplossen van thuisloosheid.

In landen waar al redelijk grote budgetten bestaan om thuisloosheid aan te pakken, werden in het kader van recente nieuwe ambities extra middelen toegekend. In Denemarken maakte het Rijk in het kader van de nieuwe strategie die loopt van 2008 tot 2011, 100 miljoen euro extra vrij. In Portugal, waar in 2008 de eerste nationale strategie rond thuisloosheid werd voorgesteld, kondigde de verantwoordelijke minister aan 65 miljoen euro te voorzien. In Praag wordt er door de verschillende overheden samen jaarlijks ongeveer twee miljoen euro aan thuisloosheid besteed.

Zoals in een aantal Oost-Europese landen en steden, wordt ook in Praag het tekort aan middelen gedeeltelijk gecompenseerd met geld van de Europese Unie. In het geval van Praag ging dat in 2008 om ongeveer één miljoen euro dat voornamelijk besteed werd aan werkgelegenheidsprojecten. Damon (2008) schat dat er in Frankrijk jaarlijks tussen de anderhalf en twee miljard euro wordt uitgegeven aan de strijd tegen thuisloosheid. Het budget is sinds de jaren 1980 systematisch verhoogd, maar toch blijkt de nood van de thuislozen niet gelenigd. De Engelse *Rough Sleepers Strategy* die op het einde van de jaren 1990 het buitenslapen (vooral in Londen) sterk wilde reduceren (minimum 75%) had een begroting van 200 miljoen euro voor drie jaar (Vranken, 2004). Bovenvermelde cijfers zijn natuurlijk moeilijk te vergelijken, maar ze geven toch een indicatie van de variatie die in Europa bestaat. Het moet wel duidelijk zijn dat een goed beleid veel middelen vergt – zeker op korte termijn.

2.2.6 *Participatory – participatief*

Voor goed beleid moeten de verschillende actoren betrokken worden en een duidelijke rol krijgen toebedeeld bij het ontwikkelen, implementeren en/of evalueren van het beleid. Gezien de complexiteit van thuisloosheid is het nodig dat een van de actoren de leiding neemt en door de anderen erkend wordt in die rol. In een aantal landen neemt het ministerie van Huisvesting die rol waar, zoals in Finland en Noorwegen. In andere landen neemt het ministerie van Sociale Zaken of Welzijn die taak op zich. Dit is het geval in Nederland en Portugal. Het lijkt erop dat het er niet toe doet welk ministerie de leiding neemt als er maar een duidelijke leider is. In een aantal landen is er geen publiek leiderschap en daar wordt de zorg voor thuislozen bijna volledig overgelaten aan de ngo's.

In de Scandinavische landen, maar ook in Nederland, bestaat er onder de verschillende actoren een brede consensus over hoe thuisloosheid moet worden aangepakt. Dat heeft waarschijnlijk te maken met de overzichtelijkheid van het land en de beperktere complexiteit van het beslissingsproces. Een dergelijke breed gedragen consensus komt de doelmatigheid van het beleid ten goede, maar soms gaat dit wel ten koste van de creativiteit – zeker in de ngo- sector.

Thuislozen moeten zelf worden betrokken bij het uittekenen en evalueren van het beleid. Dit is in de meeste landen nog altijd veeleer een uitdaging dan een realiteit. Er wordt veel vooruitgang geboekt met het *empoweren* van thuisloze cliënten op het niveau van de dienstverlening, maar hen betrekken bij het beleid blijft een heikel punt. Er zijn maar enkele landen waar thuislozen zich op nationaal of regionaal niveau verenigd hebben en het is vooral op deze niveaus dat het beleid wordt uitgetekend. In Denemarken brengt SAND thuislozen en mensen die in het verleden thuisloos geweest zijn, samen in een goed georganiseerd en door de overheid gefinancierd netwerk. SAND heeft een uitgesproken beleidsmatige rol en is onder meer betrokken bij het evalueren van de lokale strategieën ter bestrijding van thuisloosheid. SAND heeft ook een aantal zetels in de door de overheid opgerichte *council for socially marginalized people*. Deze raad onderwerpt het overheidsbeleid aan een kritische analyse. Andere landen met dergelijke organisaties zijn het VK met *Groundswell* en Duitsland met *die Bundesbetroffeneninitiative*. Natuurlijk hangt de impact van dergelijke organisaties ten zeerste af van de financiële middelen die ze ter beschikking hebben. België is in zekere zin een buitenbeentje wat betreft de participatie van mensen die in armoede leven. Het concept van ervaringsdeskundigen is interessant. Nochtans zijn er deskundigen die zich afvragen of het participatiebeleid in België niet een beetje is doorgeschoten ten koste van de expertise en kennis uit andere bronnen zoals de ngo's en de academische wereld (Dierckx, 2007).

Thuislozen moeten zelf worden betrokken bij het uittekenen en evalueren van het beleid.

2.2.7 *Needs-based – gebaseerd op behoeftes*

Goed beleid moet rekening houden met de veranderende noden van thuislozen en die noden zijn niet altijd klaar en duidelijk. In sommige landen is het aanbod evenwel helemaal niet afgestemd op de vraag. Door onaangepaste opvang en hulp worden mensen als het ware gedwongen om op straat te leven. Zo bestaat er onvoldoende kleinschalige opvang met voldoende respect voor privacy en veiligheid. Noodopvang voor thuislozen met huisdieren is heel beperkt of onbestaande in de meeste landen. Ook opvang voor jonge koppels zonder kinderen is een rariteit. Er wordt nog te vaak van uitgegaan dat thuislozen zonder kinderen noodzakelijkerwijs alleenstaand zijn. Een heel recent fenomeen zijn de thuislozen uit andere lidstaten van de Europese Unie en dan voornamelijk de Oost-Europese lidstaten. In het begin is vaak gedacht dat zij zo snel mogelijk terug naar huis zouden willen, maar geleidelijk aan realiseert men zich dat velen, ondanks hun uitzichtloze situatie, toch willen blijven en een oplossing zoeken in het gastland.

Als men voldoende wil inspelen op de noden van thuislozen is een doelgroepenbeleid haast onvermijdelijk. Het lijkt algemeen aanvaard dat de noden van vrouwen en mannen duidelijk verschillen, maar hetzelfde geldt voor de noden van jongeren en ouderen, migranten en autochtonen, van thuislozen met verslavingsproblematiek en anderen. De kunst is om een doelgroepenbeleid te organiseren zonder het beleid te versnipperen. Het VK heeft veel ervaring met specifieke strategieën voor de verschillende grote groepen binnen de populatie thuislozen.

Er moet niet alleen rekening worden gehouden met de noden van de thuislozen, maar ook met hun uiteenlopend vermogen om zich te integreren in de maatschappij. In sommige landen worden oplossingen aangereikt die de kwaliteit van het leven van de thuislozen sterk verbeteren, maar die niet noodzakelijk een vooruitgang betekenen met betrekking tot integratie in de samenleving. Vooral Denemarken spant hier de kroon. Een bekend voorbeeld zijn de *Skaeve huse til skaeve existenser*. Vertaald betekent dat zoiets als bizarre huisvesting voor bizarre levensvormen. Het gaat om heel simpele woningen (in sommige gevallen eigenlijk niet meer dan houten barakken) met een minimum aan sociale ondersteuning voor mensen die al jarenlang op straat leven, met een zeer ingewikkeld geheel van problemen, waaronder verslaving en een zwakke geestelijke gezondheid. Voor de Deense overheid kunnen deze mensen niet integreren in de maatschappij en moet er naar een alternatief worden gezocht dat de druk om te integreren wegneemt en tegelijkertijd de levenskwaliteit verhoogt. In vele andere landen is het nog taboe om voor bepaalde doelgroepen de integratie in de maatschappij op te geven. Het risico bestaat evenwel dat die groepen de ene mislukking op de andere stapelen en uiteindelijk vast komen te zitten in de maatschappelijke opvang.

2.2.8 *Statutory – deel van de wetgeving*

Doelstellingen en verdeling van beleidsverantwoordelijkheden moeten zoveel mogelijk geïntegreerd zijn in de wet. De *Homelessness etc. (Scotland) Act 2003*

legt de doelstellingen van het beleid en de verantwoordelijkheid van de lokale overheden nauwkeurig vast. In de *Loi Dalo* wordt heel precies beschreven wie een afdwingbaar recht op huisvesting heeft en wie garant staat voor het verzekeren van dat recht. Er is nog geen overkoepelende strategie voor thuisloosheid in Frankrijk, maar het leidt geen twijfel dat de *Loi Dalo* daartoe de aanzet kan geven.

2.2.9 *Pragmatic – rekening houdend met de praktische mogelijkheden*

Het is duidelijk dat, ondanks de urgentie van thuisloosheid, niet alle aspecten tegelijkertijd kunnen aangepakt worden. Prioriteiten stellen is noodzakelijk. In landen met een omvangrijk probleem van thuisloosheid, zoals in Bulgarije of Roemenië, brengt dat een aantal belangrijke ethische kwesties met zich mee. In het VK hebben beleidsmakers minder problemen met ethische dilemma's; ze delen thuisloosheid op in verschillende deelproblemen om dan probleem per probleem aan te pakken. De *Rough Sleepers Strategy* in de late jaren 1990 die de basis vormt van het huidige sterk uitgebouwde ambitieuze beleid rond thuisloosheid, is daarvan een goed voorbeeld. Het succes van de strategie heeft een dynamiek teweeggebracht die naar deelproblemen is overgewaaid. In het VK wordt de thuislozenpopulatie opgedeeld in diegenen die schuld hebben aan hun situatie en diegene die door externe omstandigheden thuisloos worden. Beleidsmakers concentreren zich wat betreft het aanreiken van permanente oplossing voornamelijk op de tweede groep. De andere groep moet dan vaak terugvallen op de traditionele noodopvang. Het verminderen van het aantal *rough sleepers* wil echter niet noodzakelijk zeggen dat er ook minder thuislozen zijn. *Rough sleepers* circuleren vaak tussen de verschillende vormen van noodopvang en behouden zo het risico om terug op straat te belanden (Vranken, 2004).

De beleidsdoelstellingen moeten ook haalbaar zijn. Het doel van de *Rough Sleepers Strategy* was om het aantal buitenslapers met 75% te verminderen in drie jaar. Het Plan van Aanpak van de G4 in Nederland wil voor 60% van de daklozen huisvesting voorzien binnen een periode van zeven jaar. Ierland wil voor alle thuislozen die meer dan zes maanden in de opvang zitten een permanente oplossing vinden tegen 2010.

2.2.10 *Multi-dimensional – multidimensioneel*

Ten slotte moet goed beleid de verschillende relevante beleidsterreinen overkoepelen en met elkaar verbinden. In heel wat landen wordt thuisloosheid gereduceerd tot een psychosociaal probleem en wordt het beleid te eenzijdig gevoerd vanuit de ministeries voor Welzijn en Geestelijke Gezondheid. In andere landen wordt thuisloosheid gereduceerd tot een probleem van huisvesting. In zekere zin kunnen we de Europese Unie opdelen in een noordelijke helft waar het gebrek aan huisvesting voor thuislozen als het centrale probleem wordt gezien en het Zuiden waar vooral gefocust wordt op de psychosociale noden van de thuislozen. In de meeste landen wordt steeds meer en beter samengewerkt tussen de actoren, over

de beleidsterreinen heen. Er zijn echter heel weinig landen waar ook beleidsmakers die zich bezig houden met werkgelegenheid, gezondheid, justitie en immigratie, systematisch en structureel rond thuisloosheid worden geresponsabiliseerd. Schotland is een van de weinige landen waar de regionale overheidsdiensten voor gezondheid verplicht worden een strategie voor thuislozen te ontwikkelen.

2.3 Het beleid van de Europese Unie

De Europese Unie is niet bevoegd om wetten uit te vaardigen of andere beslissingen te nemen die lidstaten binden met betrekking tot hun beleid voor thuislozen. Toch kan de Europese Unie een belangrijke rol spelen. In het kader van de Open Coördinatiemethode (OCM) die op het einde van de jaren 1990 werd geïntroduceerd, kan de Europese Unie de lidstaten aanmoedigen en ondersteunen om hun beleid rond thuisloosheid te versterken.

Verscheidene doelstellingen uit de Europese strategie voor sociale insluiting hebben rechtstreeks betrekking op de strijd tegen thuisloosheid. Deze strategie is sinds haar lancering in 2000 een aantal keren herzien en aangepast. Wat werd er op het gebied van thuisloosheid gerealiseerd?

Eerst en vooral is door die Europese strategie thuisloosheid in bijna alle landen van de Europese Unie op de politieke agenda gezet. In de eerste nationale actieplannen (NAP's/Incl) werd thuisloosheid slechts sporadisch aangestipt als een aandachtspunt voor het armoedebeleid. In de recentste NAP's/Incl (2008-2010), die ondertussen herdoopt zijn tot 'nationale strategische rapporten', is thuisloosheid een belangrijk beleidsthema geworden. De voormalige Belgische Staatssecretaris voor Armoedebestrijding Delizée heeft van thuisloosheid zelfs een van de drie prioriteiten gemaakt voor het *Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting* in België.

> Door de Europese strategie voor sociale insluiting is thuisloosheid in bijna alle landen van de Europese Unie op de politieke agenda gezet.

Gedurende de afgelopen negen jaar heeft de Europese strategie ook bijgedragen tot het vergroten van de kennis en expertise over thuisloosheid. Verscheidende onderzoeks- en uitwisselingsprojecten kregen Europese financiering. FEANTSA, de Europese koepel van ngo's die werken rond thuisloosheid, ontving zelfs van in het begin structurele financiering.

De vooruitgang rond thuisloosheid culmineerde recent in de beslissing om van 2009 een thematisch focusjaar (in het Europees jargon spreekt men over *light years*) te maken rond thuisloosheid en toegang tot huisvesting. De verschillende lidstaten moeten een rapport schrijven over deze onderwerpen, die dan worden onderworpen aan een grondige analyse door de Europese Commissie. Die analyse

moet normaal gezien leiden tot een aantal beleidsaanbevelingen die worden opgenomen in het *Gezamenlijke Verslag over sociale bescherming en sociale inclusie* dat, als alles goed gaat, door de Europese Lenteraad in maart 2010 zal worden aangenomen. Het zou de eerste keer zijn dat de Raad aanbevelingen doet rond thuisloosheid en het zou het begin kunnen zijn van een meer strategische en ambitieuzere aanpak van thuisloosheid door de Europese Unie.

Erg ambitieus en strategisch is de Europese Unie voorlopig nog niet geweest. De meeste initiatieven die tot nu toe rond thuisloosheid werden genomen, lijken redelijk willekeurig gekozen. De initiatieven waren op zich allemaal interessant, maar bleken niet coherent. Hiervoor bestaan er verscheidene verklaringen, maar gebrek aan goed en aangepast bestuur is zeker een belangrijke factor. De Europese strategie wordt geleid door de Europese Commissie en het Sociaal Beschermingscomité (beter bekend als het SPC) dat bestaat uit ambtenaren van de verschillende ministeries van Sociale Zaken en/of Werkgelegenheid. De dienst in de Europese Commissie die verantwoordelijk is voor sociale insluiting bestaat uit een tiental mensen. Het is onmogelijk om met een dergelijk klein team voldoende expertise op te bouwen om een strategie, die zoveel verschillende beleidsdomeinen beslaat, inhoudelijk te sturen, zeker als het gaat om heel specifieke thema's als thuisloosheid. Ook op het niveau van het SPC is er een probleem met expertise, maar belangrijker is het bevoegdheidsprobleem. In het overgrote deel van de lidstaten van de Europese Unie zijn de nationale ministeries van Sociale Zaken en/of Werk niet of slechts in beperkte mate bevoegd voor thuisloosheid of is de bevoegdheid volledig of in grote mate gedecentraliseerd naar de regionale overheden. We kunnen dan ook niet verwachten van het SPC dat het thuisloosheid als een belangrijk beleidsthema beschouwt en er ambitieuze plannen rond brouwt.

Het lijkt erop dat het gebrek aan kennis en de beperkte bevoegdheid bij de twee sturende organen van de Europese strategie, een meer strategische aanpak van thuisloosheid op Europees niveau in de weg staan. Het focusjaar kan meer druk zetten op de Commissie en het SPC, maar het neemt de problemen met betrekking tot kennis en bevoegdheden niet weg. Daarvoor zijn andere oplossingen nodig. De organisaties met de vereiste kennis en bevoegdheden moeten nauwer betrokken worden bij het uittekenen en uitvoeren van een Europese strategie rond thuisloosheid onder de OMC.

Ngo's spelen traditioneel een belangrijke rol bij het aanpakken van thuisloosheid en bijgevolg is veel van de kennis en expertise opgebouwd binnen die sector. FEANTSA heeft in haar twintigjarig bestaan een belangrijk deel van die kennis verzameld en ten dele toegankelijk gemaakt voor een Europees publiek. Door het oprichten van het *European Observatory on Homelessness* in 1992 is FEANTSA erin geslaagd om ook wetenschappelijke kennis op Europees niveau bijeen te brengen.

Naast het SPC moeten de bevoegde ministeries een rol kunnen spelen in een versterkt Europees beleidskader voor de strijd tegen thuisloosheid. Ambtenaren, verantwoordelijk voor thuisloosheid, uit verschillende lidstaten ontmoeten elkaar nu al regelmatig op informele basis. Het is niet moeilijk om deze informele ont-

moetingen uit te breiden tot alle lidstaten en ze een formelere rol te geven. Om, met andere woorden, een SPC rond thuisloosheid op poten te zetten.

Een aantal instrumenten die het sturen en monitoren van het beleid van de lidstaten moeten mogelijk maken, of toch zeker de basis daarvoor kunnen leggen, bestaan al. De al besproken ETHOS-typologie van thuisloosheid wordt in heel wat Europese landen als referentie gebruikt. In het kader van Europese onderzoeksprojecten werd een uitgebreide methodologie ontwikkeld om statistische gegevens over thuisloosheid te verzamelen. Die methodologie werd in het kader van het Europees gefinancierd Mphasis-project verder verfijnd en aan de nationale contexten aangepast.

Het is dus hoog tijd voor de Commissie en het SPC om de Europese ambities met betrekking tot thuisloosheid bij te stellen en de mogelijkheden die zich aandienen met beide handen te grijpen. De huidige context laat dit toe; er bestaat namelijk een gunstig politiek kader op Europees niveau. Niet alleen het focusjaar, maar ook de Schriftelijke Verklaring van het Europees Parlement (2008) waarin door meer dan 400 parlementairen wordt opgeroepen tot meer Europese actie met betrekking tot thuisloosheid, dragen bij tot een uniek politiek momentum in Europa.

Bovendien is er een expliciete vraag voor meer Europese samenwerking vanuit de meeste ministeries die verantwoordelijk zijn voor thuisloosheid in de lidstaten van de Europese Unie. Dit heeft voornamelijk te maken met de nood aan kennis en expertise om het relatieve jonge beleid voor thuislozen in de verschillende landen te voeden. Die vraag naar meer Europese samenwerking wordt ook gesteund door de meerderheid van de andere actoren, waaronder lokale overheden en ngo's.

Ten slotte is er het groeiend aantal landen met een nationale of regionale strategie rond thuisloosheid. Deze prille dynamiek moet Europees verankerd worden. Zo worden de lidstaten aangezet om strategieën te ontwikkelen of te versterken, wat tot erg interessante Europese samenwerking kan leiden die volledig past in de OMC.

Het enige dat ontbreekt om een strategisch Europees kader rond thuisloosheid te ontwikkelen, is een Europese consensus rond een aantal sleutelvragen die het beleid sturen. Zolang er geen eensgezindheid is tussen de verschillende actoren uit de verschillende landen over het uiteindelijke doel van overheidsbeleid voor thuislozen of over wat kan worden beschouwd als vooruitgang met betrekking tot thuisloosheid, blijft het heel moeilijk voor de Commissie en het SPC om voluit te gaan voor meer strategische interventie.

Daarom heeft FEANTSA met de steun van het Frans Voorzitterschap van de Europese Unie actief gelobbyd voor een Europese consensusconferentie om de neuzen van de verschillende *stakeholders* in dezelfde richting te krijgen. Een consensusconferentie is een specifieke methodologie om over gevoelige en complexe materies,waarover de meningen uiteenlopen, toch een consensus te bereiken. De consensusconferentie zal worden georganiseerd met de steun van het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie in december 2010. Het levert waarschijnlijk het laatste puzzelstukje op om een *mini-OCM* rond thuisloosheid te lanceren. Met

een OCM rond thuisloosheid kan de Europese Unie een deel van de al bestaande impact van nationale en regionale strategieën op haar conto zetten. Toch een niet te versmaden meerwaarde in een context van groeiende kritiek op het Europese integratieproces en de huidige crisis van het Europees sociaal beleid en de OCM.

NOOT

1. Vranken, J. (1999). Different policy approaches to homelessness. *Coping with homelessness: issues to be tackled and best practices in Europe*. D. Avramov. Aldershot, Ashgate**:** 331-355.

HOOFDSTUK 15

Europa in cijfers

An Van Haarlem

Dit hoofdstuk geeft een kort overzicht van de relevante statistieken over armoede en sociaal beleid in Europa. De gegevens die worden weergegeven, kunnen een verduidelijking bieden over de context waarin het Europees sociaal beleid vorm krijgt.

Al deze gegevens zijn afkomstig van Eurostat, de statistische dienst van de Europese Commissie, waar enorm veel statistieken over verschillende domeinen te raadplegen zijn (www. ec.europa.eu/eurostat).

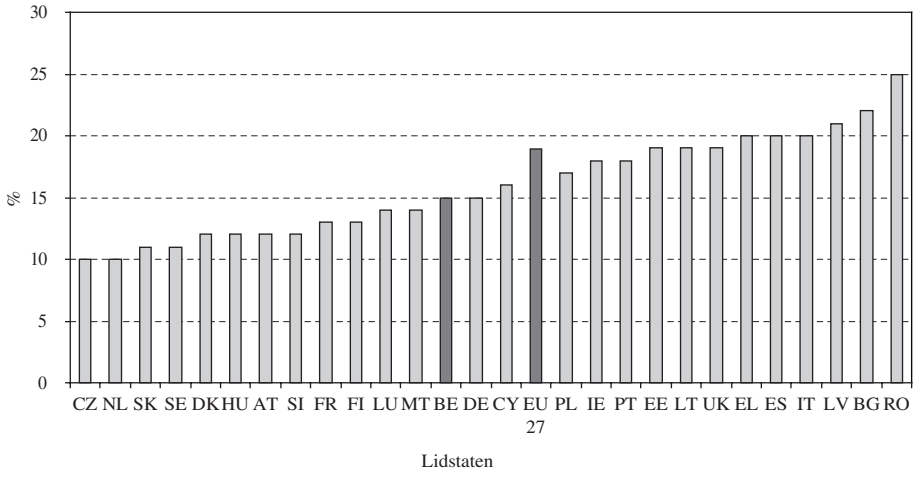
1. Armoede en sociale uitsluiting

Het armoederisico wordt gedefinieerd als het deel van de bevolking van wie het huishoudinkomen onder 60% van het totaal mediaan beschikbaar inkomen valt. Het is een van de gemeenschappelijke Laken-indicatoren die opgenomen zijn in de Open Coördinatiemethode binnen de Lissabon-strategie. De gegevens voor deze indicator zijn afkomstig van de EU-SILC (*Statistics on Income and Living Conditions).*

Het armoederisico verschilt sterk tussen de lidstaat met het laagste en die met het hoogste risico. In Tsjechië (CZ) en Nederland (NL) bedraagt het armoederisico in 2007 10% en in Roemenië (RO) 25%. België (BE) bevindt zich met 15% onder het gemiddelde van de 27 lidstaten (EU27) dat op 17% ligt (ASU 1). Het armoederisico wordt hier nationaal berekend: het mediaan beschikbaar inkomen wordt per lidstaat bekeken.

Uit tabel ASU 2 blijkt dat het armoederisico in de EU de laatste jaren stabiel is gebleven. In 2007 heeft 17% van de bevolking in de EU27 een beschikbaar inkomen dat onder de 60% ligt van het equivalent nationaal mediaan inkomen van de lidstaat waarin ze leeft. De Lissabon-strategie heeft dus tot op heden het armoederisico nog niet kunnen laten dalen.

Opvallend is wel dat voor de 10 nieuwe lidstaten (NMS10) het gemiddelde armoederisico tussen 2006 en 2007 weer is gedaald.



Bron: Eurostat – EU-SILC.

ASU 1 – Armoederisico in de EU 27, 2007.

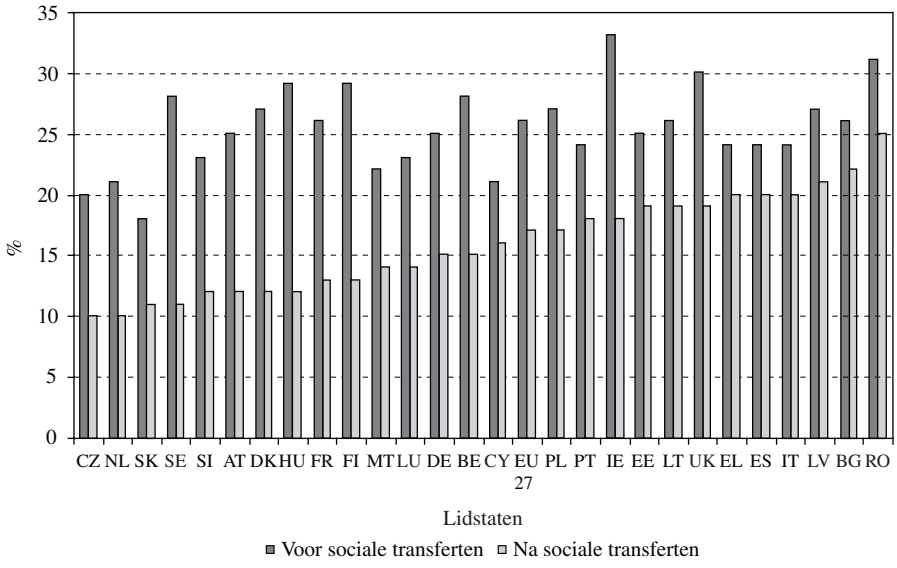
ASU 2 – Armoederisico in de EU15, EU25; EU27 en de tien nieuwe lidstaten, 1997-2007.

geo/time	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU15	16	15	16	15	15		15	17	16	16	17
EU25		15	16	16	16		15	16	16	16	16
EU27									16	16	17
NMS10					14	15	15	16	17	17	15

Bron: Eurostat – EU-SILC.

Als we kijken naar het herverdelingseffect van de sociale zekerheid (ASU 3), dan zien we dat het herverdelend effect sterk verschilt tussen de lidstaten. In Zweden (SE) en Hongarije (HU) is het verschil tussen het armoederisico voor en na de sociale transferten het grootst. In Griekenland, Spanje, Italië en Bulgarije is het herverdelend effect eerder klein: het armoederisico ligt slechts 4 procentpunten lager na de sociale transferten. In België (BE) is het armoederisico voor de sociale transferten 28%, na de sociale herverdeling is het risico gehalveerd tot 15%. In de EU27 zou het armoederisico zonder sociale zekerheid 26% bedragen. Na de herverdeling is dit nog 'slechts' 17%.

De 'in work poverty' (of het probleem van de werkende armen) is voor de totale bevolking van de EU de voorbije jaren gestabiliseerd rond de 7% (ASU 4). Ook bij bijna alle lidstaten afzonderlijk is het percentage constant gebleven. Tussen de lidstaten onderling zijn er wel grote verschillen (ASU 5). Tsjechië (CZ) scoort hier het best: maar 3% van de werkende bevolking heeft een loon onder de armoederisicogrens. In Roemenië (RO) loopt 19% van de actieve bevolking het risico om in armoede verzeild te raken. België (BE) scoort hier goed en staat samen met Malta (MT) en Denemarken (DK) met 4% op de tweede plaats.



Bron: Eurostat – EU-SILC.

ASU 3 – Armoederisico voor en na sociale transferten, in de EU27, 2007.

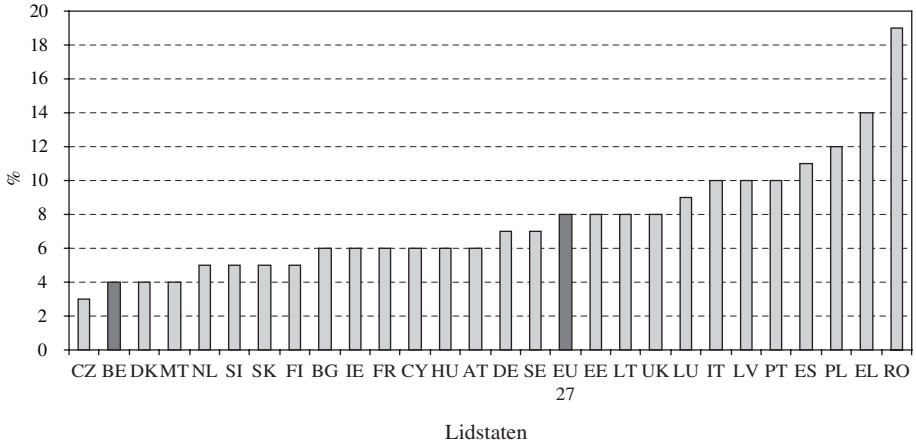
Naast de monetaire armoedematen bestaat er ook een niet-monetaire indicator om armoede te meten: de materiële deprivatiemaat. Zij meet hoeveel procent van de bevolking gedwongen wordt om te leven met een gebrek aan materiële levensomstandigheden, zoals degelijke huisvesting, het bezit van duurzame goederen en de mogelijkheid om zich basisgoederen te veroorloven. In de volgende tabel (ASU 6) wordt de economische spanning en het gebrek aan duurzame goederen bekeken. Economische spanning wordt ervaren als men zich geen week vakantie per jaar kan veroorloven, bepaalde rekeningen zoals huur niet kan betalen, zich niet om de twee dagen een maaltijd met vlees, vis of kip kan permitteren of wanneer men het moeilijk heeft om de woning degelijk te verwarmen. Bij de duurzame goederen gaat het over het zich niet kunnen veroorloven van een kleurentelevisie, een telefoon of een eigen wagen (Guio, 2005).

In 2007 scoort Luxemburg (LU) hier het laagst met 17%. Bovendien kan vastgesteld worden dat de ratio voor deze armoedemaat hoger ligt dan de louter monetaire: het armoederisico berekend op inkomen, bedroeg voor Luxemburg 14%. In Bulgarije (BG) bevindt zich het grootste aandeel materieel gedepriveerde mensen: maar liefst 94% van de populatie kan zich bepaalde materiële zaken niet veroorloven. Het armoederisico daarentegen ligt slechts op 22%. In België (BE) bedraagt deze ratio 42%, wat impliceert dat iets minder dan de helft van de Belgische bevolking zich bepaalde noodzakelijk geachte materiële zaken moet ontzeggen om rond te komen. In de EU27 als geheel gaat het over 40% van de bevolking.

ASU 4 – 'In work' armoederisico, 1997-2007.

geo\time	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU27											8
EU25					8	8	8	8	8	8	8
EU15	8	7	7	7	8	8	8	8	7	7	8
BE	5	4	5	5	4		6	4	4	4	4
BG					7	6	7	7	6	5	6
CZ					3				3	3	3
DK					3		5	5	5	4	4
DE	5	4	5	4	4				5	5	7
EE				10	10	9	10	9	7	8	8
IE	5	5	5	7	7		7	7	6	6	6
EL	15	13	14	13	13		14	13	13	14	14
ES	11	10	9	8	10	10	10	11	10	10	11
FR	7	7	7	8	7	7		5	6	6	6
IT	11	9	9	10	10			9	9	10	10
CY	6						6		7	7	6
LV				13					9	11	10
LT				14	14				10	10	8
LU	7	7	9	8	8		7	9	10	10	9
HU				6	5	4	6		9	7	6
MT				6					5	4	4
NL	6	6	6	6	5	5	6		6	4	5
AT	7	7	7	6	6		8	7	7	6	6
PL				11	11				14	13	12
PT	14	14	14	14	12			13	12	11	10
RO				14	14	14	14				19
SI				5	5	4	4		5	5	5
SK									9	6	5
FI	4	4	5	5	4	4	4	4	4	4	5
SE					5			6	5	7	7
UK	5	6	7	6	7	7	7		8	8	8

Bron: Eurostat – EU-SILC



Bron: Eurostat – EU-SILC.

ASU 5 – 'In work'-armoederisico in de EU27, 2007.

ASU 6 – Materiële deprivatie – economische spanning en duurzame goederen, 2004-2007.

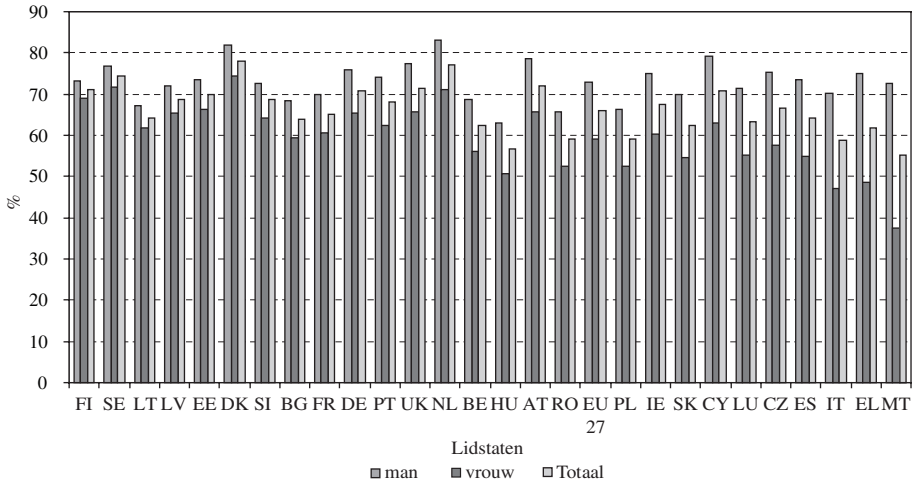
geo/time	2004	2005	2006	2007
LU	14	17	13	17
NL		24	21	19
DK	17	24	27	20
SE	19	17	17	20
ES	28	24	25	21
UK		29	27	26
MT		32	28	28
IE	27	30	33	30
FI	30	34	34	32
AT	24	25	29	33
DE		38	38	34
FR	41	37	36	35
IT	35	37	34	36
EU27				40
EE	43	57	45	41
SI		39	39	41
BE	33	42	41	42
GR	47	48	50	50
PT	46	44	43	50
CZ		62	63	55
LT		80	72	61
CY		57	60	64
PL		75	72	67
SK		59	63	67
HU		68	71	71
LV		82	75	76
RO				85
BG				94

Bron: Eurostat – EU-SILC.

2. De arbeidsmarkt

Ook voor wat betreft de activiteitsgraad zien we tussen de verschillende lidstaten grote verschillen. Malta (MT) heeft met 55,2% de laagste werkzaamheidsgraad. In Denemarken (DK) is deze het hoogst met 78,1%. In België (BE) is slechts 62,4% van de bevolking actief, wat onder het EU27 gemiddelde van 65,9% ligt.

In elke lidstaat zijn meer mannen aan het werk dan vrouwen. In Finland (FI) is het verschil in activiteitsgraad tussen mannen en vrouwen het kleinst (73,1% mannen tegenover 69% vrouwen). In Malta (MT) is dit verschil het hoogst: hier zijn 72,5% van de mannen aan het werk tegenover slechts 37,4% bij de vrouwen. In België (BE) zijn 12% meer mannen dan vrouwen aan het werk. In de EU27 is dit 23%.



Bron: Eurostat – EU-LFS.

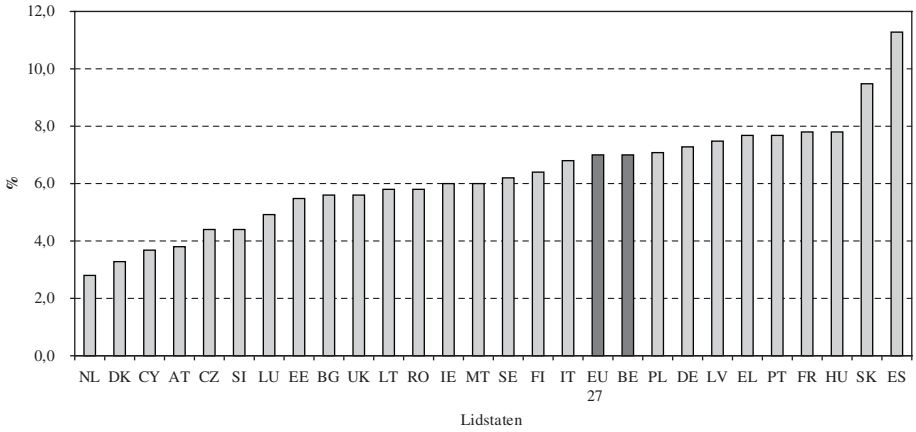
AC 1a – Activiteitsgraad naar geslacht, EU27, 2008.

AC 1b – Activiteitsgraad naar geslacht, 2008.

geo/geslacht	Man	vrouw	Totaal
MT	72,5	37,4	55,2
HU	63	50,6	56,7
IT	70,3	47,2	58,7
RO	65,7	52,5	59
PL	66,3	52,4	59,2
EL	75	48,7	61,9
SK	70	54,6	62,3
BE	68,6	56,2	62,4
LU	71,5	55,1	63,4
BG	68,5	59,5	64
ES	73,5	54,9	64,3
LT	67,1	61,8	64,3
FR	69,8	60,7	65,2
EU27	72,8	59,1	65,9
CZ	75,4	57,6	66,6
IE	74,9	60,2	67,6
PT	74	62,5	68,2
LV	72,1	65,4	68,6
SI	72,7	64,2	68,6
EE	73,6	66,3	69,8
DE	75,9	65,4	70,7
CY	79,2	62,9	70,9
FI	73,1	69	71,1
UK	77,3	65,8	71,5
AT	78,5	65,8	72,1
SE	76,7	71,8	74,3
NL	83,2	71,1	77,2
DK	81,9	74,3	78,1

Bron: Eurostat – EU-LFS.

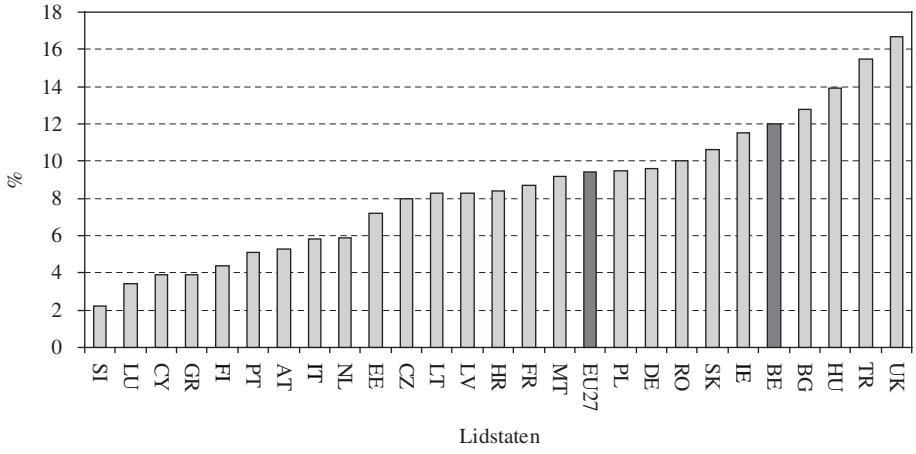
De werkloosheidgraad in 2008 (AC 2) bedraagt gemiddeld 7% in de EU27. De daling van de laatste jaren lijkt hiermee gestuit te zijn. Nederland kent het kleinste aandeel werklozen in zijn bevolking (2,8%) en Spanje het hoogste aandeel (11,3%). België bevindt zich net op het EU-gemiddelde van 7%.



Bron: Eurostat – EU-LFS.

AC 2 – Werkloosheidsgraad, EU27, 2008.

Kinderarmoede is een van de hoofdthema's in het armoedebeleid van de EU. In 2007 bedroeg het aantal kinderen (tussen 0 en 17 jaar) dat in werkloze huishoudens leeft 9,4% (AC 4). Groot-Brittannië (UK) scoort het hoogst met het aantal kinderen dat opgroeit in een huishouden waar niemand werkt (16,7%). In Slovenië (SI) is dat slechts 2,2%. België (BE) behoort hier bij de slechtst scorende lidstaten met 12%.



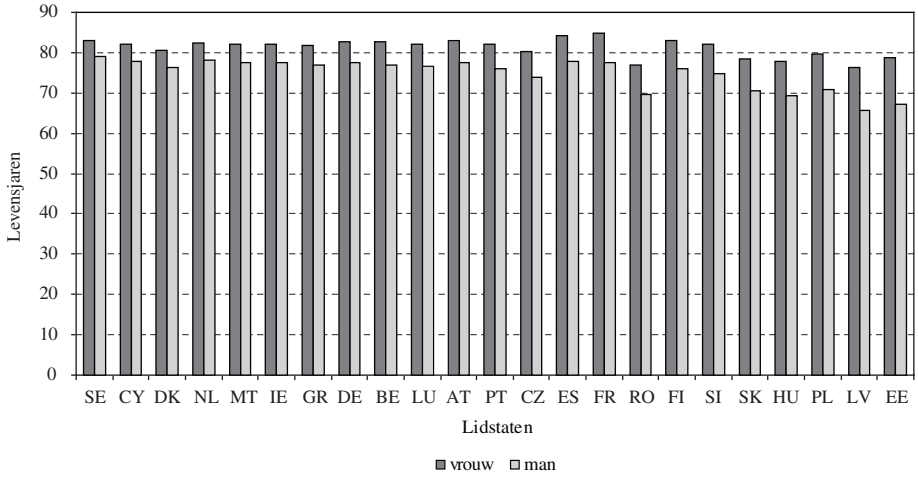
Bron: Eurostat – EU-SILC.

AC 3 – Kinderen in werkloze huishoudens in de EU27, 2007.

3. Gezondheid

In GZ 1 wordt het aantal verwachte levensjaren per lidstaat voorgesteld. Voor enkele lidstaten en de EU27 zijn bij Eurostat geen data beschikbaar voor 2007.

In Frankrijk (FR) en Spanje (ES) hebben vrouwen de hoogste levensverwachting (meer dan 84 jaar). Mannen hebben in Zweden (SE) en Nederland (NL) een hogere levensverwachting dan in de andere lidstaten (78 en 79 jaar). De laagste levensverwachting voor vrouwen vinden we in Letland (LV) (76 jaar) en voor mannen in Litouwen (LT) (64 jaar). België (BE) kent een levensverwachting van 82 jaar voor vrouwen en 77 jaar voor mannen.



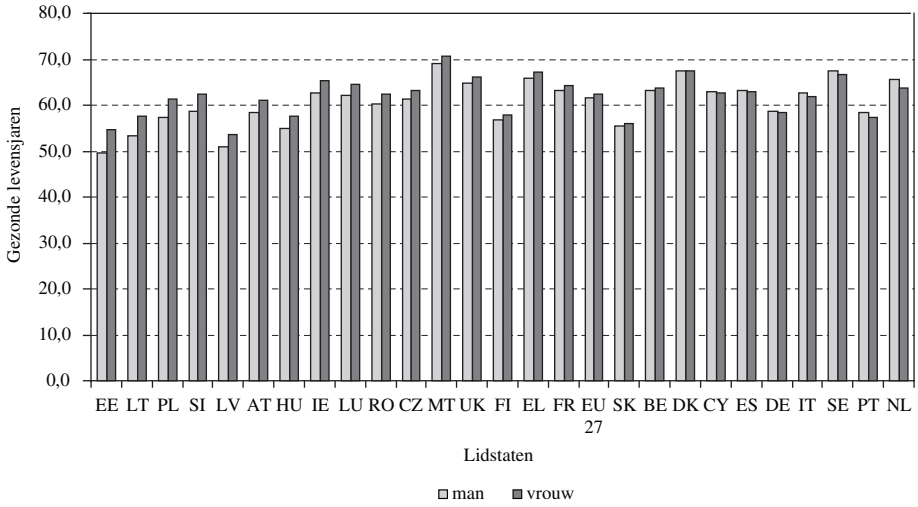
Bron: Eurostat – EU-SILC.

GZ 1 – Aantal verwachte levensjaren bij de geboorte naar geslacht, 2007.

Hoeveel van deze levensjaren kunnen in goede gezondheid geleefd worden? Het aantal verwachte gezonde levensjaren varieert sterk van lidstaat tot lidstaat (GZ 2). Zo worden voor de mannelijke inwoners van Letland (LV) 51 gezonde jaren verwacht, terwijl de mannen in Malta (MT) bijna 20 jaar langer kunnen genieten van een goede gezondheid. In de EU27 schat men het aantal gezonde levensjaren voor vrouwen op 62,3 en voor op mannen 61,6. In België (BE) is dit respectievelijk 63,7 en 63,3 jaar. Het grootste verschil in verwachte gezonde levensjaren tussen mannen en vrouwen vinden we terug in Estland (EE): daar wordt bij de geboorte voor vrouwen het aantal verwachte gezonde levensjaren op 5 jaar meer geschat dan voor mannen. In Nederland (NL) hebben mannen 2 gezonde levensjaren meer dan de vrouwen.

In Slovenië (SI) hebben slechts 0,4% van de mensen die zich in de loonschaal met de 20% van de laagste inkomens bevinden het gevoel dat ze geen of weinig toegang hebben tot medische hulpverlening (GZ 3a). In Letland (LV) is dit 37,1%. België (BE) scoort hier met 2,2% redelijk goed. Als we deze cijfers vergelijken

met deze in de hoogste loonschalen, dan blijft dit voor Slovenië bijna gelijk. Voor Letland halveert het percentage, maar daar vinden toch nog 18% van de personen die bij de 20% meestverdienenden behoren dat de gezondheidszorg hun vraag niet invult. In België is dit nog slechts 0,1%.



Bron: Eurostat – EU-SILC.

GZ 2 – Aantal verwachte gezonde levensjaren bij de geboorte naar geslacht, EU27, 2007.

GZ 3a – Zelfgerapporteerde niet-toereikende medische hulpverlening per inkomenskwintiel, 2006.

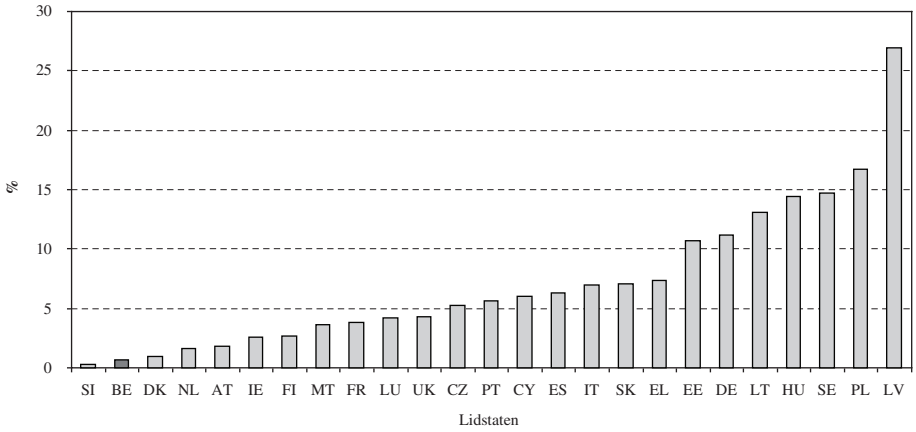
geo/time	**Q1**	**Q2**	**Q3**	**Q4**	**Q5**
BE	2,2	0,5	0,5	0	0,1
CZ	6,6	4,7	4,7	5	5,5
DK	1,9	0,8	0,4	0,8	1,1
DE	16,1	12,6	10,3	9,6	7,6
EE	18,3	11	10,1	9,7	4,8
IE	3,9	2,6	3,4	2,2	1,1
EL	9,1	9,8	9,1	5,8	3,6
ES	6,7	6	6	5,8	6,8
FR	7,4	3,7	3,2	2,4	2,6
IT	11,9	7,6	5,9	5	4,6
CY	8,8	7,7	5,7	4,6	3,1
LV	37,1	31,4	24,6	23,3	18,4
LT	18,9	15,4	12,7	9,6	9,2
LU	6,3	5,5	2,8	2,9	3,4
HU	16,7	16,2	14	13,1	12,1
MT	5,8	4,4	3	2,1	2,6
NL	2,7	2,1	1,4	1,1	0,7

geo/time	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
AT	2,7	1,9	1,2	1,1	1,9
PL	19,5	17,6	15,6	14,5	16,7
PT	10,1	7,6	5,5	3	1,7
SI	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3
SK	10,7	7,5	6,7	5,3	5,7
FI	4,8	3,4	2,5	1,9	1,3
SE	15,8	14,6	17,3	15,2	10,7
UK	5,4	3,8	4,2	4,4	3,8

Bron: Eurostat – EU-SILC.

Als we het totaal van de bevolking ongeacht hun inkomen bekijken, dan zien we een enorm verschil tussen de laagste en de hoogste gerangschikte lidstaat (GZ 3b).

In Slovenië (SI) ervaart slechts 0,3% van de bevraagde bevolking dat ze geen of moeilijk medische zorg kan verkrijgen. In Letland (LV) vindt 27% dat hun medische noden niet worden ingevuld. België (BE) staat op de tweede plaats met 0,7%.

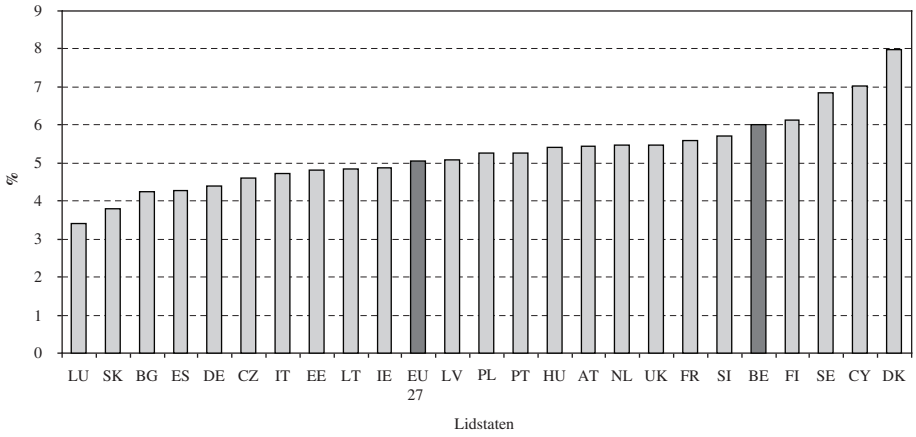


Bron: Eurostat – EU-SILC.

GZ 3b – Zelfgerapporteerde niet-toereikende medische hulpverlening totaal, 2006.

4. Onderwijs

België (BE) behoort tot de top vijf van landen die het meest investeren in onderwijs in 2006, namelijk 6% van het BNP (ON 1). In Denmarken (DK) wordt bijna 8% van het BNP in het onderwijs geïnvesteerd. De lidstaat die in verhouding het minst investeert is Luxemburg (LU) met 3,41% gevolgd door Slovakije (SK) met 3,79%. De EU27 investeert globaal gezien 5,05% van het BNP in onderwijs.

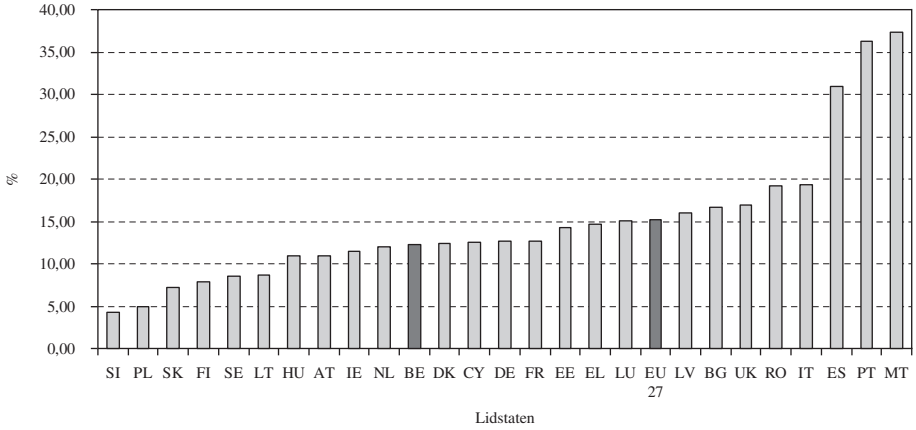


Bron: Eurostat.

ON 1 – Nationale uitgaven aan onderwijs (% van BNP), EU27, 2006.

Onder de 'vroege schoolverlaters' worden de jongeren tussen 18 en 24 jaar verstaan, die hoogstens het lager secundair onderwijs hebben afgemaakt en zich niet in het voortgezet onderwijs of in een andere opleiding bevinden (ON 2).

In Spanje (ES), Portugal (PT) en Malta (MT) zijn meer dan 30% van de 18- tot 24-jarigen niet hoger geschoold dan het lager secundair. In Slovenië (SI) gaat het slechts om 4,3%. België (BE) bevindt zich met 12,3% op de twaalfde plaats. In de Europese Unie als geheel verlaat 15,2% van de 18- tot 24-jarigen het onderwijs zonder diploma secundair onderwijs.

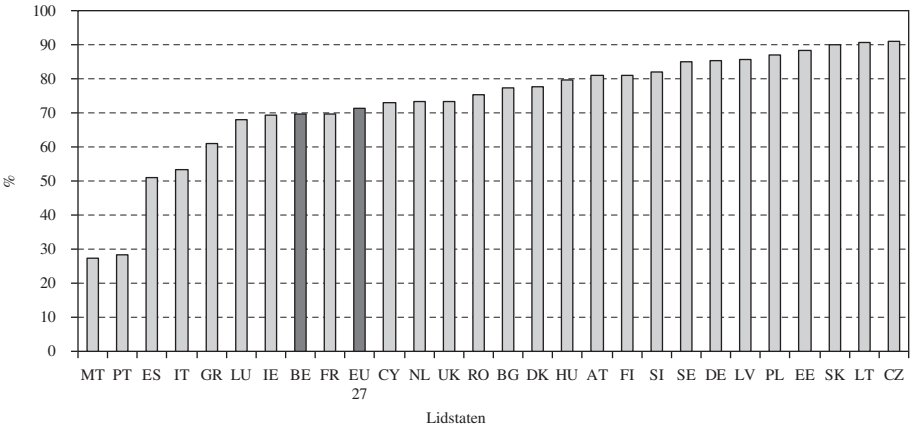


Bron: Eurostat – EU LFS.

ON 2 – Percentage vroege schoolverlaters, EU27, 2007.

Als we naar het percentage van de bevolking kijken tussen 25 en 64 jaar, die minstens een diploma secundair onderwijs halen, zien we dat dit sinds 2000 jaarlijks is toegenomen in de EU27 en in de andere lidstaten (Eurostat).

Als we de lidstaten onderling vergelijken voor 2008 vallen onmiddellijk de lage percentages voor Malta (MT) (27,5%) en Portugal (PT) (28,2%) op, gevolgd door Spanje (ES) (51%) en Italië (IT) (53,3%) (ON 3). De toplanden zijn hier Estland (EE), Slovakije (SK), Litouwen (LT) en Tsjechië (CZ), waar rond de 90% van de bevolking minstens een diploma hoger secundair behaalde. België bevindt zich in de onderste helft met bijna 70%. Het EU27-gemiddelde ligt hier op 71,5%.



Bron: Eurostat.

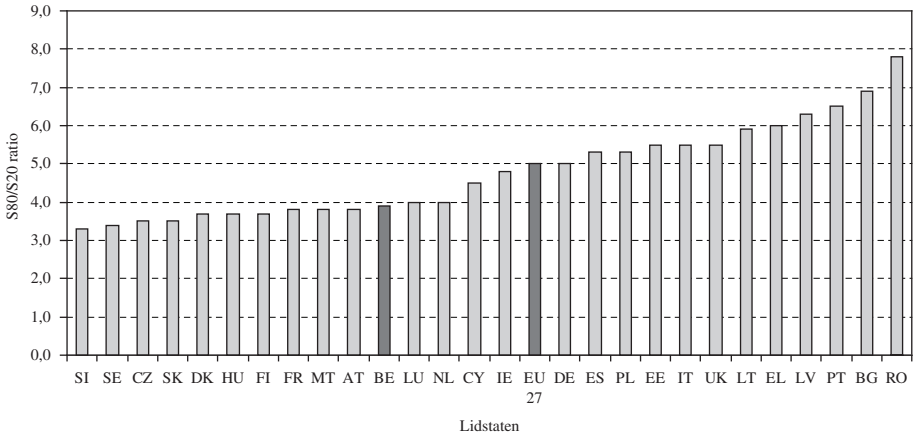
ON 3 – Percentage van de bevolking tussen de 25 en 64 jaar dat minstens een diploma hoger secundair onderwijs behaalde, EU27, 2008.

5. Inkomen

Om de inkomensongelijkheid te meten maakt men vaak gebruik van de S80/S20-ratio. Deze ratio is een deling van het gestandaardiseerd equivalent netto-inkomen van de 20% rijksten door het gestandaardiseerd equivalent netto-inkomen van de 20% armsten.

De inkomensongelijkheid is de laatste jaren in de EU27 stabiel gebleven. De 20% hoogste inkomens (equivalent beschikbaar inkomen) verdienen vijfmaal meer dan de 20% laagste inkomens.

Als we de lidstaten afzonderlijk onder de loep nemen (IK 1), dan zien we dat Roemenië (RO) de hoogste inkomensongelijkheid heeft (7,8). In Slovenië (SI) zijn de inkomens het 'eerlijkst' verdeeld, maar zelfs hier liggen de hoogste lonen meer dan 3 keer zo hoog als de laagste (3,3). België (BE) behoort tot de gemiddelde leerlingen van de klas met een S80/S20-ratio van 3,9.



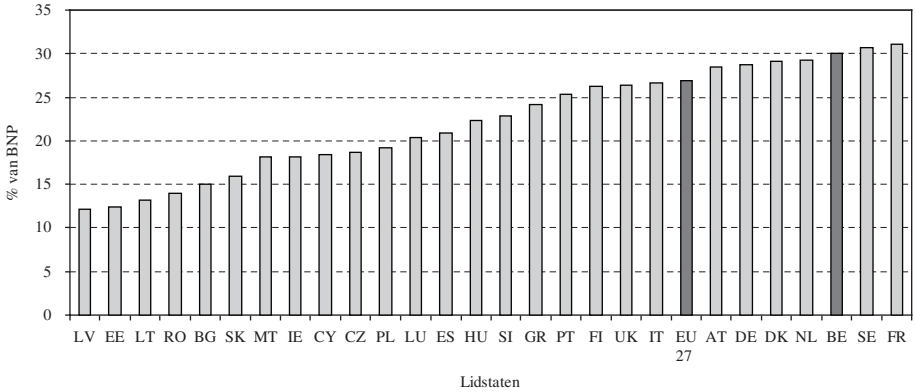
Bron: Eurostat – EU-SILC.

IK 1 – Inkomensongelijkheid S80/S20 ratio, EU27, 2007.

6. Sociale uitkeringen

De sociale uitgaven in verhouding tot het BNP zijn in Frankrijk (FR) het hoogst: 31,1% van het Bruto Nationaal Product wordt aan sociale bescherming besteed (SU 1). In Letland (LV) is dit slechts 12,2%. België (BE) staat op de derde plaats met 30,1%.

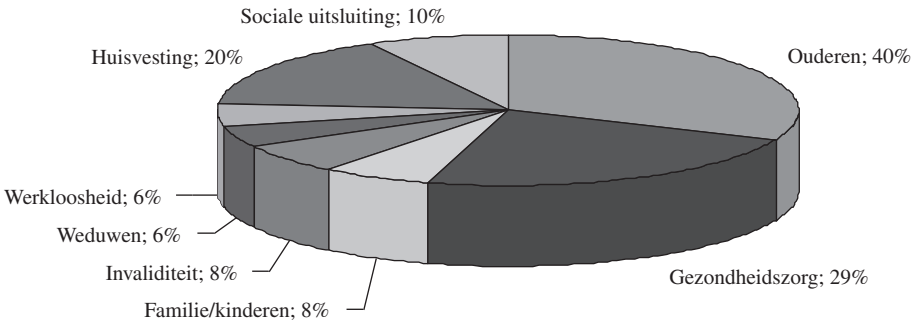
De verschillen tussen de lidstaten onderling zijn groot. Algemeen kunnen we stellen dat de Oost-Europese lidstaten een veel lager percentage besteden aan de sociale zekerheid dan de West-Europese lidstaten.



Bron: Eurostat – ESSPROS.

SU 1 – Sociale uitgaven in het BNP, EU27, 2006.

De verdeling tussen de verschillende groepen waar deze uitgaven aan besteed worden, worden weergegeven in grafiek SU 2. Voor de EU27 gaat het grootste deel naar de categorie 'ouderen'. Het betreft 40% van de bestedingen. Als we de lidstaten afzonderlijk zouden bekijken, kan dit bedrag verschillen naargelang van de graad van vergrijzing binnen een bepaald land. Zo zal Ierland (IE), dat de jongste bevolking heeft binnen de EU, minder uitgeven aan pensioenen, maar het grootste deel aan gezondheidszorg (Eurostat, 2008). De gezondheidszorg is de tweede grootste uitgavenpost met bijna 30%. Gezondheidszorg en ouderen omvatten 70% van de totale sociale uitgaven in de EU.



Bron: Eurostat – ESSPROS.

SU 2 – Verdeling van de sociale uitgaven EU27, 2006.

Bibliografie

Literatuur

Aassve, A., Billari, F. C., e.a. (2002). Leaving Home: a comparative analysis of ECHP data, *Journal of European Social Policy*, 12 (4): 259-275.

Aassve, A., Billari, F. C., e.a. (2001). The impact of income and employment status on leaving home: evidence from Italian ECHP sample, *Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations*, 15 (3): 501-529.

Aber, J., Bennett, N. (1997). The effects of poverty on child health and development, *Annual Review of Public Health*, 18: 463-483.

Abts, K., Heerwegh, D., e.a. (2008). Euroscepticisme in België. Economische belangen, culturele identiteit en politiek wantrouwen, *Res Publica*, 50 (4): 357-382.

Alber, J., Fahey, T. (2004). Perceptions of living conditions in an enlarged Europe, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Allison, P. D. (2004). Logistic Regression using the SAS System. Theory and application. Cary, NC: SAS Institute Inc.

Allison, P. D. (2005). Fixed Effects Regression Methods for Longitudinal Data Using SAS., Cary, NC: SAS Institute Inc.

Anderson, R., Mikuliç, B., e.a. (2009). Second European Quality of Life Survey: Overview, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Arrowsmith, J., Sisson, K., e.a. (2004). What can 'benchmarking' offer the open method of co-ordination?, *Journal of European Public Policy*, 11 (2): 311-328.

Ashworth, J., Heyndels, B., e.a. (2002). Redistribution as a Local Good: An empirical Test for Flemish Minicipalities, *Kyklos*, 55 (1): 27-56.

Atal, Y. (eds.) (1999). Poverty in Transition and Transition in Poverty. Recent Developments in Hungary, Bulgaria, Romania, Georgia, Russia, Mongolia, Paris/New York: Berghahn Books.

Atkinson, A. B. (1998). Poverty in Europe, Oxford: Blackwell.

Atkinson, A. B., Cantillon, B., e.a. (2002). Social Indicators: the EU and Social Inclusion, Oxford: Oxford University Press.

Atkinson, A. B., Micklewright, J. (1992). Economic transformation in Eastern Europe and the distribution of income, Cambridge: Cambridge University Press.

Atkinson, T., e.a. (2002). Social Indicators. The EU and Social Inclusion., Oxford: Oxford University Press.

Avery, R., Goldscheider, F. K., e.a. (1992). Feathered Nest/Gilded Cage: Parental Income and Leaving Home in the Transition to Adulthood., *Demography*, 29 (3): 375-388.

Bache, I. (2008). Europeanisation and Multi-level Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain, Lanham/New York: Rowman and Littlefield.

Baeten, R. (2006). The potential impact of the services directive on healthcare services, in: Nihoul, P., Simon, A.-C. (eds.), L' Europe et les soins de santé. Brussel: Larcier. 2005: 239-262.

Baeten, R. (2007). Health and social services in the internal market, in: Degryse, C., Pochet, P. (eds.), Social developments in the European Union 2006. Brussels: ETUIREHS, Observatoire social Européen and Saltsa: 161-185.

Baeten, R., Verschueren, H. (2008). Gezondheidszorg binnen de interne markt, Is er nog ruimte voor solidariteit?, *Tegenspraak*, Cahier 30, Rechtvaardige organisatie van de gezondheidszorg 2008: 207-242.

Baetens, M., Bursens, P. (2005). De Europeanisering van de bestuurlijke structuur en cultuur in Vlaanderen en België. Coördinatiemechanismen en aandacht voor de Europese beleidsvorming op administratief en politiek niveau. S.B.O.i. Vlaanderen. Antwerpen, Universiteit Antwerpen.

Barbier, J. C. (2005). Research on 'Open Methods of Coordination' and National Social Policies: what Sociological Theories and Methods?, in: Bredgaard, T., Larsen, F. (eds.) (eds.), Employment Policy from Different Angles. Copenhagen: DJOF Publishing: 4773.

Barbier, J. C. (2008). There is more to Job Quality than 'Precariousness': a Comparative Epistemological Analysis of the 'Flexibility and Security' Debate in Europe, in: Muffels, R. (eds.), Flexibility and Employement Security in Europe. Labour Markets in Transition. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar: 31-49.

Barbier, J. C., Ludwig-Mayerhofer, W. (2004). Introduction: the many worlds of activation, *European Societies*, 6 (4): 423-36.

Bardone, L., Guio, A.-C. (2005). In-Work Poverty. New commonly agreed indicators at the EU level, *Statistics in focus* (5): 1-11.

Barnard, C. (2007). The substantive law of the European Union: the four freedoms. Oxford University Press. Oxford.

Barr, N. (eds.) (2005). Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe. The Accession and Beyond, Washington: The World Bank.

Bazant, U., Schubert, K. (2009). European Welfare Systems. Diversity beyond existing categories, in: Schubert, K., Hegelich, S., Bazant, U. (eds.), The Handbook of European Welfare Systems. London: Routledge: 513-534.

Behrendt, C. (2002). At the margins of the welfare state, Aldershot: Ashgate.

Belgisch Voorzitterschap van de EU (2001). Turning Principles of Cooperation into Effective Cooperation, *Towards a Europe of Social Justice, Informatiebrochure van het Belgisch Voorzitterschap van de EU*: 18-34.

Berghman, J. (1997). The resurgence of poverty and the struggle against exclusion: A new challenge for social security in Europe?, *International Social Security Review*, 50 (1): 3-21.

Betti, G., e.a. (2003). Regional Indicators to reflect social exclusion and poverty. Brussels, European Commission.

Beyers, J., Bursens, P. (2006). The European Rescue of the Federal State: How Europeanisation Shapes the Belgian State, *West European Politics*, 29 (5): 1057-1078.

Beyers, J., Bursens, P. (2006a). Europa is geen buitenland. Over de relatie tussen het federale België en de Europese Unie., Leuven: Acco.

Beyers, J., Bursens, P. (2006b). The European Rescue of the Federal State: How Europeanisation Shapes the Belgian State., *West European Politics*, 29 (5): 1057-1078.

Blackwell, D., Hayward, M. D., e.a. (2001). Does childhood health affect chronic morbidity in later life?, *Social Science & Medicine*, 52 (8): 1269-1284.

Bonoli, G. (1997). Classifying welfare states: a two dimension approach, *Journal of Social Policy*, 26 (3): 351-372.

Booth, A. L., Francesconi, M., e.a. (2002). Temporary jobs: stepping stones or dead ends?, *The Economic Journal*, 112 (480): F189-F213.

Borgeraas, E., Dahl, E. (2007). Low income and 'poverty lines' in Norway – A comparision of three concepts. Nordic Consumer Policy Research Conference 2007.

Borrás, S., Greve, B. (2004a). Preface, *Journal of European Public Policy*, 11 (2): 181-184.

Borrás, S., Greve, B. (2004b). Concluding remarks: New method or just cheap talk?, *Journal of European Public Policy*, 11 (2): 329-336.

Borrás, S., Jacobsson, K. (2004). The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU, *journal of European Public Policy*, 11 (2): 185-208.

Börzel, T. A. (2003). Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanisation, *Queen's Papers on Europeanisation*, 2003 (2).

Börzel, T. A. (2003). Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanisation, *Queen's Papers on Europeanisation*, 2/2003.

Bradshaw, J. (1993). Budget Standards for the United Kingdom, Aldershot: Avebury.

Bradshaw, J. (2000). Preface, in: Rowntree, B. S., Poverty. A Study of Town Life. Bristol: The Policy Press.

Bradshaw, J. (2006). Child benefit packages in 15 countries in 2004, in: Lewis, J. (eds.), Children, Changing Families and the Welfare State. Cheltenham: Edward Elgar.

Bradshaw, J., e.a. (2008). A minimum income standard for Britain. What people think, York: Joseph Rowntree Foundation.

Bradshaw, J., Finch, N. (2002). A comparison of Child Benefit Packages in 22 countries. Research Report 174. Norwich, Department for Work and Pensions.

Bradshaw, J., Terum, L. I. (1997). How Nordic is the Nordic model?, *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 6: 247-56.

Brandolini, A. (2007). Measurement of Income Distribution in Supranational Entities: The Case of the European Union, in: Jenkins, S. P., Mickelwright, J. (eds.), Inequality and Poverty Re-examined. Oxford: Oxford University Press: 62-83.

Bulmer, S., Lequesne, C., e.a. (2005). The Member States of the European Union, Oxford: Oxford University Press.

Bursens, P., Massart-Piérard, F. (2009). Belgium. In Dialogues on Foreign Relations in Federal Countries: Comparative Perspectives, in: Blindenbacher, R., Pasma, Chandra. Montreal: McGill Press.

Bursens, P., Mudde, C. (2005). Euroscepsis in België., in: Vollaard, H., Boer, B., Euroscepsis in Nederland. Utrecht: Lemma.

Caminada, K., Goudswaard, K., e.a. (2009). Patterns of welfare state indicators in the EU: Is there convergence?, *Journal of Common Market Studies* (forthcoming).

Cantillon, B. (2009). De paradox van de investeringsstaat: waarom is de armoede niet gedaald? CSB-Berichten Antwerpen, University of Antwerp.

Cantillon, B. (2009). The Poverty Effects of Social protection in Europe: EU Enlargement and its Lessons for Developing Countries, in: Townsend, P. (eds.), Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development. Hampshire: Palgrave Macmillan: 220-241.

Cantillon, B., e.a. (2004). De Evolutie van de Bodembescherming in 15 Europese Landen van 1992 tot 2001. CSB-Berichten. Antwerp, Centre for Social Policy Herman Deleeck, University of Antwerp.

Cantillon, B., Van Mechelen, N., e.a. (2008). Minimum Income Policies in Old and New EU Member States, in: Alber, J., Fahey, T., Saraceno, C. (eds.), Handbook of Quality of Life in the Enlarged European Union. London/New York: Routledge.

Caporaso, J., Cowles, M. G., e.a. (2001). Europeanisation and Domestic Change: Introduction, in: Caporaso, J., Cowles, M. G., Risse, T. (eds.), Transforming Europe. Ithaca: Cornell University Press: 1-20.

Carone, G., Salomäki, A., e.a. (2005). Indicators and policies to make work pay. European Economy, European Commission, DG Economic and Financial Affairs.

Castles, F. G. (2004). The Future of the Welfare State. Crisis Myths and Crisis Realities, New York: Oxford University Press.

Centrum voor Sociaal Beleid (2002). Geldigheidsproblemen voor de ECHP-gegevens. Antwerpen, CSB.

Chung, H. (2005). Different Strategies for Flexibility. Employment protection and temporary employment: a study of cross-national variance on temporary employment in 19 OECD countries. TLM.NET Conference on Managing Social Risks through Transitional Labour Markets. Academy of Social Sciences Centre Budapest.

Citi, M., Rhodes, M. (2007). New Modes of Governance in the European Union: A Critical Survey and Analysis, in: Jorgensen, K. E., Pollack, M., Rosamond, B. (eds.), Handbook of European Union Politics. London: Sage: 463-482.

Citro, C., Michael, R. (1995). Measuring Poverty: A New ApproachWashington DC: National Academic Press.

Cleveland, G., Krahinsky, M. (2003). Financing ECEC services in OECD countries. Scarborough, University of Toronto.

Clifton, J., Diáz-Fuentes, D. (2008). Evaluating EU policies on public services: a citizens' perspective. Paper nr. 9420. München, MPRA.

Coe, D. (2007). Globalisation and Labour Markets: policy issues arising from the emergence of China and India. Working Paper Series nr. 63, OECD Social, Employment and Migration: 28 p.

Collectif SSIG (2006). Social Services of General Interest in the internal market of the 21st century, *The Reform treaty: the new state of affairs*, 2007.

Collignon, S., Dehousse, R., e.a. (2005). The Lisbon strategy and the open method of co-ordination – 12 recommendations for an effective multi-level strategy. Notre Europe, Policy Paper 12.

Culhane, D. P. (2008). The cost of homelessness, a perspective from the United States, *European Journal of Homelessness*, 2 (December 2008): 97-114.

Damon, J. (2008). Le point de vue de Julien Damon, *Les Echos*.

Davies, G. (2006). The process and side-effects of harmonisation of European welfare states. Jean Monnet Working Paper 02/06.

de la Fuente, A., Ciccone, M. (2002). Human capital in a global and knowledge-based economy, Final Report. Conference on human capital and economic growth, European Commission (DG Empl).

De La Porte, C., Nanz, P. (2004). The OMC – a deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions, *Journal of European Public Policy*, 11 (2): 267-288.

Debels, A. (2008a). Flexibility and Insecurity. The Impact of European Variants of Labour Market Flexibility on Employment, Income and Poverty Dynamics. Leuven, Faculteit Sociale Wetenschappen-Centrum voor Sociologisch Onderzoek.

Debels, A. (2008b). Maakt een flexibele job arm?, in: Vranken, J., Campaert, G., De Boyser, K., Dewilde, C., Dierckx, D., Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2008. Leuven/Leusden: Acco.

Debels, A. (2008c). Transitions out of Temporary Jobs: Consequences for Employment and Poverty across Europe, in: Muffels, R., Flexibility and Employment Security in Europe. Labour Markets in Transition: 51-77.

Delhey, J., Kohler, U. (2006). From Nationally Bounded to Pan-European Inequalities? On the Importance of Foreign Countries as Reference Groups, *European Sociological Review*, 22 (2): 125-140.

Dennis, I., Guio, A.-C. (2003). Monetary Poverty in EU Acceding and Candidate Countries. Luxemburg: Eurostat, *Statistics in focus. Population and social conditions*, 2003 (21).

Dennis, I., Guio, A.-C. (2004). Monetary Poverty in New Member States and Candidate Countries. Luxemburg: Eurostat, *Statistics in focus. Population and social conditions*, 2004 (12).

Deschouwer, K. (2009). The Politics of Belgium, London: Palgrave.

Dewilde, C. (2008). Armoede op oudere leeftijd: de impact van gezins- en loopbaantrajecten, in: Vranken, J., Campaert, G., de Boyser, K., Dewilde, C., Dierckx, D., Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2009. Leuven: Acco.

Dewilde, C. (2008). Individual and institutional determinants of multidimensional poverty: a European comparison, *Social Indicators Research*, 86 (2): 233-256.

Dickes, P., Fusco, A., e.a. (2009). Structure of National Perceptions of Social Needs Across EU Countries, *Social Indicators Research*, March 06.

Dierckx, D. (2007). Tussen armoedebeleid en beleidsarmoede. Een retrospectieve en interventiegerichte analyse van de Vlaamse beleidspraktijk, Leuven/Leusden: Acco.

Dierckx, D., Bursens, P., e.a. (2003). Omzetting, toepassing en toepassingscontrole van het Europees Beleid in België, Gent: Academia Press.

Doyal, L., Gough, I. (1991). A theory of human need, Houndmills: Macmillan Education Ltd.

Duncan, G., Gustafsson, B., e.a. (1993). Poverty Dynamics in eight countries, *Journal of Population Economics*, 6: 215-234.

Duncan, G., Kali, A., e.a. (2008). Economic Costs of Early Childhood Poverty. Issue paper no. 4, Partnership for America's Economic Success.

Eardley, T., e.a. (1996). Social assistance in OECD Countries: Synthesis Report. Research Report 46. London, HSMO, Department of Social Security.

EPSU-HOSPEEM (2007). Joint Declaration on health services, 14 December 2007.

EPSU (2008). EPSU Comments on the European Commission (EC) Proposal for a directive on the application of patients' rights in cross-border healthcare adopted by the EPSU Executive Committee on 26 November 2008.

Erhel, C., Mandin, L., e.a. (2005). The Leverage Effect. The Open Method of Coordination in France, in: Zeitlin, J., Pochet, P. (eds.), The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies, P.I.E. Brussel: Peter Lang: 217-247.

ESIP (2008). Proposal for a directive on the application of patients' rights in cross-border healthcare, Joint Position Paper of the European Social Insurance Platform submitted on 21 November 2008.

Esping-Andersen, G. (1990). The three world of welfare capitalism. Polity Press. Cambridge.

Esping-Andersen, G. (1999). Social Foundations of Postindustrial Economics. University Press. Oxford.

Esping-Andersen, G. (2004). Untying the Gordian knot of Social Inheritance, *Research in Social Stratification and Mobility*, 21: 115-138.

Esping-Andersen, G., Myles, J. (2009). Economic Inequality and the Welfare State, in: Salverda, W., Nolan, B., Smeeding, T. M. (eds.), The Oxford Handbook of Economic Inequality. Oxford: Oxford University Press: 639-664.

ETUC (2006). ETUC and CEEP Joint Statement on a European framework for services of general interest. Brussel.

ETUC (2008). ETUC Position on the Proposal for a directive on patients' rights in cross-border healthcare. Brussel.

European Anti-Poverty Network (2007). Making a decisive impact on the eradication of Poverty. Towards an EU initiative on Social Standards, Dublin: EAPN Ireland.

Eurostat (2007). EU-SILC User Database Description, in. Luxembourg: Eurostat. 2005-4 from 15-09-2007.

Eurostat (2008). Living conditions in Europe. Data 2003-06.

Evans, G. W. (2004). The environment of childhood poverty, *American Psychologist*, 59: 77-92.

Evans, G. W. (2006). Child development and the physical environment, *Annual Review of Psychology*, 57: 423-451.

Expert Committee on Family Budget Revisions (1980). New American family budget standards, University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty.

Fahey, T. (2007). The Case for an EU-wide Measure of Poverty, *European Sociological Review*, 23 (1): 35-47.

Ferrera, M. (1996). The 'Southern Model' of welfare in social Europe., *Journal of European Social Policy*, 6 (1): 14-37.

Ferrera, M. (2005). Welfare States and Social Safety nets in Southern Europe, in: Ferrera, M., Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece. Oxon: Routledge.

Field, F. (1989). Losing out? The emergence of Britain 's underclass, Oxford: Blackwell.

Fisher, G. M. (2007). "An overview of recent work on standard budgets in the United States and other Anglophone countries." from http://aspe.hhs.gov/POVERTY/papers/stdbudgets/report.pdf.

Flatau, P., Zaretzky, K. (2008). The economic evaluation of homelessness programs, *European Journal of Homelessness*, 2 (December 2008): 305-320.

Förster, M. F. (2005). The European Social Space Revisited: Comparing Poverty in the Enlarged European Union, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 7 (1): 29-48.

Förster, M. F., Tarcali, G., e.a. (2004). Income and non-income poverty in Europe: What is the minimum acceptable standard in an enlarged European Union? 27th General Conference of the IARIW. Djurhamn, Sweden.

Franck, C., Leclercq, H., e.a. (2003). Belgium: Europeanisation and Belgian Federalism, in: Wessels, W., Maurer, A., Mittag, J., Fifteen into One? The European Union and its Member States. Manchester: Manchester UP.

Frazer, H., Marlier, E. (2009). Minimum income schemes across EU countries – Synthesis Report. Overview based on the national reports prepared by the EU Network of national independent experts on social inclusion. Brussels, European Commission.

Gallie, D., Paugam, S. (2004). Unemployment, Poverty, and Social Isolation: An Assessment of the current State of Social Exclusion Theory. University Press. Oxford: 34-53.

Gekiere, W., Baeten, R., e.a. (forthcoming). EU law and the freedom to provide services and healthcare, in: Mossialos, E., Permanand, G., Baeten, R., Hervey, T. (eds.), Health Systems Governance in Europe: the Role of the EU Law and Policy. Cambridge: Cambridge University Press.

Geldof, D., Luyten, D. (1996). 20 jaar OCMW's. Een aanzet tot evaluatie van hun rol in de armoedebestrijding, met bijzondere aandacht voor het bijstandsbeleid, in: Vranken, J., Vanhercke, B., Carton, L., 20 jaar OCMW. Naar een actualisering van het maatschappijproject. Leuven/Amersfoort: Acco: 301 p.

Goedemé, T., Raeymaeckers, P. (2008). Multidimensionele armoede bij ouderen in Oost-Europa. De impact van pensioenen en tewerkstelling, in: Dewilde, C., Raeymaeckers, P. (eds.), Multidimensionele armoede in Europa. Individuele en institutionele determinanten. Leuven/Voorburg: Acco: 179-213.

Goedemé, T., Van Lancker, W. (2009). A Universal Basic Pension for Europe's Elderly: Options and Pitfalls, *Basic Income Studies*, 4 (1): Article 5, 26 p.

Goedhart, T., Halberstadt, V., e.a. (1977). The Poverty Line, Concept and Measurement, *The Journal of Human Resources*, 12 (4): 503-520.

Goodin, R. E., Heady, B., e.a. (1999). The Real Worlds of Welfare Capitalism. University Press. Cambridge.

Gottschalk, P., Danziger, S. (2005). Inequality of Wage Rates and Family Income in the United States, 1975-2002, *Review of Income and Wealth*, 51 (2).

Gottschalk, P., Smeeding, T. M. (1997). Cross National Comparisons of Earnings and Income Inequality, *Journal of Economic Literature*, 35 (2).

Graziano, P., Vink, M., e.a. (2006). Europeanisation: New Research Agendas, Basingstoke: Palgrave.

Grijpstra, D. (2004). Assessment of the ESF Mid-Evaluations in Austria, Flanders, Greece and the Netherlands. Frühjahrstagung des DeGEval-AK-Strukturpolitiek – Die Halbzeitbewertung der Strukturfonds, eine Bestandsaufnahme. Dresden.

Groenez, S., Nicaise, I. (2004). Evaluation of the implementation of the Belgian NAP Inclusion 2003-05. Hoger Instituut voor de Arbeid (KULeuven). Leuven, HIVA: 18 p.

Groenez, S., Nicaise, I. (2005). Bevordert de actieve welvaartsstaat de sociale inclusie? Een vogelperspectief van de EU in de jaren 1990, in: Simoens, D., Pieters, D., Put, J., Schoukens, P., Stevens, Y., Sociale Zekerheid in vraagvorm. Liber Amoricum Prof. dr. Jef Van Langendonck. Mortsel: Intersentia: 257-276.

Gros, D., Roth, F. (2008). The post-2010 Lisbon Process: the key-role of education in employment and competitiveness. Working Document 308. Brussels, CEPS: 12 p.

Group, T. C. (2001). Expert Group on Household Income Statistics. Final Report and Recommendations. Ottawa: 200 p.

Grubb, D. (1999). Making work pay: the role of eligibility criteria for unemployment benefits. Paris, OECD Economic Studies.

Guio, A.-C. (2005a). Income Poverty and Social Exclusion in the EU25. Statistics in Focus, Eurostat: 7 p.

Guio, A.-C. (2005b). Material Deprivation in the EU. Statistics in Focus, Eurostat: 11 p.

Guio, A.-C. (2009a). What can be learned from Deprivation Indicators in Europe? The Indicator Subgroup of the Social Protection Committee. Brussels.

Guio, A.-C. (2009b). What can be learned from Material Deprivation Indicators in Belgium and in its Regions? IWEPS Discussion Papers: 59 p.

Haahr, J. H. (2004). Open co-ordination as advanced liberal government, *Journal of European Public Policy*, 11 (2): 209-230.

Hamel, M.-P., Vanhercke, B. (2008). "Harde" Nationale Politiek en "Zachte" Europese Samenwerking. Heeft Open Coördinatie (dan toch) tanden gekregen?, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1-2008: 75-114.

Hatzopoulos, V. (2010 (forthcoming)). Public Procurement and State Aid in National Health Care Systems, in: Mossialos, E., Permanand, G., Baeten, R., Hervey, T. (eds.), Health Systems Governance in Europe: the role of EU Law and Policy. Cambridge: Cambridge University Press.

Heady, B., Goodin, R. E., e.a. (2000). Is there a trade-off between economic efficiency and a generous welfare state? A comparison of best cases of 'the three worlds of welfare capitalism', *Social Indicators Research*, 50 (2): 115-157.

Heidenreich, M., Zeitlin, J. (2009). Changing European Employment and Welfare Regimes: the Influence of the Open Method of Coordination on National Labour Market and Social Welfare ReformsLonden: Routledge.

Hooghe, L. (2004). Belgium: Hollowing the Center, in: Amoretti, U., Bermeo, N. (eds.), Federalism, Unitarism and Territorial Cleavages. Baltimore, Maryland, USA: Johns Hopkins University Press: 55-92.

Hooghe, L., Marks, G. (2001). Multi-level Governance and European Integration, Lanham: Rowman & Littlefield.

Hope (2008). Proposal for a Directive on the application of patients' rights in cross-border healthcare. Brussels, HOPE position.

HOSPEEM (2008). HOSPEEM Position Statement on the Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the application of patients' rights in cross-border healthcare. Brussels.

Immervoll, H., e.a. (2005). Household Incomes and Redistribution in the European Union: Quantifying the Equalising Properties of Taxes and Benefits, EUROMOD, Working Paper EM9/05.

Interagency Council on Homelessness (2009). In the cities and countries: new data from Seattle's 1811. Eastlake Housing first initiative demonstrate 50 percent reduction in costs an 4 million dollars savings. Seattle.

Jans, M., Tombeur, H. (2000). Living Apart Together: The Belgian Intergovernmental Cooperation in the Domains of Environment and Economy, in: Braun, D., Public Policy and Federalism. Alderschot: Ashgate.

Jonckers, J. (2000). Op weg naar een Europees armoedebeleid: recente ontwikkelingen, in: Vranken, J., Geldof, D., Van Menxel, G., Van Ouytsel, J., Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2000. Leuven/Leusden: Acco: 251-270.

Jorens, Y., Coucheir, M., e.a. (2005). Access to Health Care in an Internal Market: Impact for Statutory and Complementary Systems. Gent, University Gent, Department of Social Law.

Juhàsz, G. (2006). Exporting or pulling down? The European Social Model and Eastern Enlargement in the EU, *European Journal of Social Quality*, 6 (1): 82-108.

Justaert, M. (2009). Ziekenfondsen in Europa. Algemene Vergadering CM Antwerpen 17 maart 2009

Kalleberg, A. L. (2000). Nonstandard Employment Relations: Part-time, Temporary and Contract Work, *Annual Review of Sociology*, 26 (1): 341-365.

Kangas, O. E., Ritakallio, V. M. (2007). Relative to what? Cross National Pictures of European Poverty Measured by Regional, National and European Standards, *European Societies*, 9 (2): 119-145.

Katz, L., Autor, D. (1999). Changes in the Wage Structure and Earnings Inequality, in: Ashenfelter, O., Card, D. (eds.), Handbook of Labor Economics. Amsterdam: North Holland. 3A.

Kind en Gezin (2008). Het kind in Vlaanderen 2007. Brussel.

Kogan, I., Gebel, M., e.a. (2008). Europe enlarged. A handbook of education, labour and welfare regimes in Central and Eastern Europe, Bristol: The Policy Press.

Korpi, T., Levin, H. (2001). Precarious Footing: Temporary Employment as a Stepping Stone out of Unemployment in Sweden, *Work, Employment & Society*, 15 (1): 127-148.

Kraus, M. (2004). Social Security Strategies and Redistributive Effects in European Social Transfer Systems, *Review of Income and Wealth*, 50 (3): 431-57.

Kröger, S. (2009). What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions of OMC research, *European Integration Online Papers*, Special Issue 1 (13).

Kuivalainen, S. (2003). How to compare the incomparable: an international comparison of the impact of housing costs on levels of social assistance, *European Journal of Social Security*, 5 (2): 128-50.

Kvist, J. (2004). Does EU enlargement start a race to the bottom? Strategic interaction among EU member states in Social Policy, *Journal of Social Policy*, 14 (3): 301-318.

Lappré, R., Rutten, F. F. H. (1999). Macro-economische betekenis van gezondheidszorg, in: Lappré, R., Rutten, F. F. H., Schut, E. (eds.), Algemene Economie van de Gezondheidszorg. Maarssen: Elsevier/ de Tijdstroom. 1999: 45-50.

Layard, R., Nickell, S., e.a. (1991). Unemployment. Macro-economic performance and the labour market, Oxford: Oxford University Press.

Lear, J., Mossialos, E., e.a. (2010 (forthcoming)). EU Competition Law and Health Policy, in: Mossialos, E., Permanand, G., Baeten, R., Hervey, T. (eds.), Health Systems Governance in Europe: the role of EU Law and Policy. Cambridge: Cambridge University Press.

Lelkes, O., Medgyesi, M., e.a. (2009). Income Distribution and the Risk of Poverty, in: Ward, T., Lelkes, O., Sutherland, H., Tóth, I. G. (eds.), European Inequalities. Social Inclusion and Income Distribution in the European Union. Budapest: Tárki: 17-44, 45-64.

Lelkes, O., Sutherland, H., e.a. (2009). Tax and Benefit Policies in the Enlarged Europe: Assessing the Impact with Microsimulation Models, Surrey: Ashgate.

Lenaerts, K. (2006). Communautair recht en gezondheidszorg: de grote lijnen van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Europese Unie en gezondheidszorg. Brussel, RIZIV.

Lenaerts, K., Van Nuffel, P. (2008). Europees recht in hoofdlijnen, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.

Leseman, P. (2002). Onderzoek in de voor- en vroegschoolse periode: trends en nieuwe vragen, Den Haag: NWO/PROO.

Lewis, O. (1965). The children of Sanchez. Autobiography of a Mexican family, Harmondsworth: Penguin Books.

Lien, S., Pettersen, P. A. (2004). Local Government and Welfare Generosity: Minicipality Spending on Social Welfare, *Scandinavian Political Studies*, 27 (4): 343-65.

Lin, J., Bernstein, J. (2008). What we need to get by. EPI Economic Briefing Paper, No. 224. Washington D.C., Economic Policy Institute.

Lister, R. (1994). She has other duties – Women, citizenship and social security, in: Baldwin, S., Faklingham, J., Social security and social change. New challenges to the Beveridge model. New York: Harvester Wheatsheaf: 31-44.

Lohmann, H., Marx, I. (2008). The different faces of in-work poverty across welfare state regimes, in: Andrez, H. J., Lohmann, H., The working Poor in Europe; Employment, Poverty and Globalisation. Cheltenham: Edward Elgar.

Louckx, F. (2007). Gezondheidszorg tussen interne markt en algemeen belang, in: Van Regenmortel, A., Verschueren, H., Vervliet, V. (eds.), Sociale Zekerheid in het Europa van de markt en de burgers: enkele actuele vraagstukken. Brugge: Die Keure.

Luyten, D., Lammertyn, F. (1990). De Welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap, Voorzieningen en overheidsbeleid. Monografie 2: Het (kans-)armoedebeleid, KULeuven: 210 p.

Mabbett, D. (2005). Learning by numbers? The use of indicators in the coordination of Social Inclusion Policies in Europe, ESRC Seminar Series Implementing the Lisbon Strategy: Policy Coordination through'Open' Methods.

Mac Mahon, B. D. C., Carey, J. C. H. F., e.a. (2006). Minimum Essential Budget Standard for Six Household Types. Dublin, Vincentian Partnership for Social Justice.

Maître, B., Nolan, B., e.a. (2005). Welfare regimes and the household income packaging in the European Union, *Journal of European Social Policy* 15 (2): 157-171.

Majone, G. (1994). The rise of the Regulatory State in Europe, *West European Politics*, 17 (3): 78-102.

Marlier, E., Arkinson, A. B., e.a. (2007). The EU and Social Inclusion. The Policy Press. Bristol.

Marlier, E., Atkinson, A. B., e.a. (2007). The EU and Social Inclusion. Facing the challenges, Bristol: The Policy press.

Marlier, E., Atkinson, T., e.a. (2007). The EU and Social Inclusion. Facing the challenges, Bristol: The Policy Press.

Marx, I., e.a. (2009). De werkende armen in Vlaanderen, een vergeten groep? Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming, in het kader van het Viona-onderzoeksprogramma. Eindrapport. Antwerp, University of Antwerp.

Marx, I., Verbist, G. (2008). Combating in-work poverty in Europe: the policy options assessed, in: Andress, H.-J., Lohmanss, H. (eds.), The working poor in Europe: Employment, poverty and globalisation. London: Edward Elgar.

Mayer, S. E. (1997). Trends in the economic well-being and life chances of America's children, in: Duncan, G., Brooks-Gunn, J., Consequences of growing up poor. New York: Russel Sage Foundation.

Meltzer, H., Gatward, R., e.a. (2000). The Mental Health of Children and Adolescents in Great Britain, The Stationery Office.

Middleton, S. (2001). Budget standards for Jersey: A handbook, Loughborough: Loughborough University.

MISSOC (2008). "Comperative tables on social protection. Situation on 01/01/2008." from http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en

Moerenhout, R. (1996). De samenwerking tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten – recente ontwikkelingen, *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 51 (5): 271-282.

Moore, D. S., McCabe, G. P. (2001). Statistiek in de praktijk (3de herziene uitgave), Schoonhoven: Academic Service.

Morissens, A., Nicaise, I., e.a. (2007a). Belgium, Tackling Child Poverty and Promoting the Social Inclusion of Children. A Study of National Policies, Peer Review and Assessment in Social Inclusion. Leuven, HIVA – KULeuven: 28 p.

Morissens, A., Nicaise, I., e.a. (2007b). Assessment of the Social Inclusion Strand of the Belgian National Strategy Report on Social Inclusion. Leuven, HIVA – KULeuven.

Morris, J. N., Deeming, C. (2004). Minimum incomes for healthy living (MIHL): Next thrust in UK social policy?, *Policy & Politics*, 32 (4): 441-454.

Morris, J. N., Donkin, A. J. M., e.a. (2000). A minimum income for healthy living, *Journal of Epidemiology and Community Health*, 54: 885-889.

Muffels, R., Fouarge, D. (2004). The Role of European Welfare States in Explaining Resources Deprivation., *Social Indicators* 68 (3): 299-330.

Muffels, R., Luijkx, R. (2006). Globalization and male job mobility in European welfare states, in: Blossfeld, H.-P., Mills, M., Benardi, R., Globalization, uncertainty and Men's Careers. An international Comparison. Cheltenham: Edward Elgar: 38-73.

Nelson, K. (2004). Mechanisms of poverty alleviation: anti-poverty effects of non-means tested and means-tested benefits in five welfare states, *Journal of European Social Policy*, 14 (1): 371-90.

Nelson, K. (2007). Universalism versus targeting: the vulnerability of social insurance and means-tested minimum income protection in 18 countries, 1990-2002, *International Social Security Review*, 60 (1): 33-58.

Nelson, K. (2008). Minimum Income Protection and European Integration: trends and levels of minimum benefits in comparative perspective, 1990-2005, *International Journal of Health Services*, 38 (1): 103-24.

Nibud (2002). Een onderzoek naar de bestedingsmogelijkheden van huishoudens met een minimum inkomen. Utrecht, NIBUD.

Nicaise, I., Groenez, S., e.a. (2003). The Belgian National Action Plan for Social Inclusion 2001-2003: a Preliminary Evaluation. Report of the non-governmental experts. Leuven, Afdeling Sociologie en HIVA – KULeuven.

Nicaise, I., Holman, K. (2009). Social Impact Assessment, Peer Review in Social Protection and Social Inclusion – Synthesis Report. Brussels, European Commission, DG Employment and Social Affairs: 47 p.

Nicaise, I., Kerkhofs, R., e.a. (2004). Policy at work. Local implementation of the Belgian National Action Plan for Social Inclusion. Report of the Belgian non-governmental experts to the European Commission. Leuven, HIVA: 33 p.

Nolan, B., Marx, I. (2001). Low pay and household poverty, in: Gregory, M., Salverda, W., Bazen, S., Low wage employment: a European Perspective. Oxford: Oxford Press.

Nolan, B., Marx, I. (2009). Economic Inequality, Poverty, and Social Exclusion, in: Salverda, W., Nolan, B., Smeeding, T. M. (eds.), The Oxford Handbook of Economic Inequality. Oxford: Oxford University Press: 315-341.

Nolan, B., Marx, I. (2009). Economic inequality, poverty, and social exclusion, in: Salverda, W., Nolan, B., Smeeding, T. M., The Oxford Handbook of Economic Inequality. Oxford: Oxford University Press.

NSR (2007). Belgisch Nationaal Strategisch referentiekader 2007-2013: 393 p.

OCMW Leuven (2007). Voor een solidaire Leuvense gemeenschap. Krachtlijnen voor een eigentijds en slagkrachtig OCMW-beleid (2007-2012).

OECD (1994). The OECD Jobs Study. Facts, analysis, strategies, Paris: OECD.

OECD (2002). Employment Outlook 2002 – surveying the jobs horizon. Paris, OECD.

OECD (2004). Benefits and Wages. OECD Indicators.

OECD (2006). Boosting jobs and incomes. Policy lessons from reassessing the OECD Jobs Strategy, Paris: OECD.

OECD (2007). Benefits and Wages 2007.

OECD (2008). Growing unequal. Income distribution and poverty in OECD countries, Paris: OECD.

OECD (2009). Pensions at a glance 2009. Retirement-income Systems in OECD Countries.

Orshansky, M. (1969). How poverty is measured, *Monthly Labor Review*, 92 (2): 37-41.

ÖSB Consulting (2007). Operational Guide 2007, Peer Review and Assessment in Social Inclusion.

Oxley, H., Dang, T.-T., e.a. (2000). Poverty Dynamics in Six OECD Countries, *OECD Economic Studies*, 30 (1): 7-52.

Pact 2020 (2009). Een nieuw toekomstpact voor Vlaanderen. 20 doelstellingen. Brussel: 32 p.

Paulus, A., Figari, F., e.a. (2009). The Effect of Taxes and Benefits on Income Distribution, in: Ward, T., Lelkes, O., Sutherland, H., Tóth, I. (eds.), European Inequalities. Social Inclusion and Income Distribution in the European Union. Budapest: Tárki: 153-175.

Pearce, D. M. (2008). The real cost of living in 2008: The self-sufficiency standard for New Jersey. New Jersey, The Legal Services of New Jersey Poverty Research Institute.

Peña-Casar, R., Latta, M. (2004). Working poor in the European Union. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

Peracchi, F. (2002). The European Community Household Panel: a review., *Empirical Economics*, 27 (1): 63-90.

Pestieau, P. (2006). The Welfare State in the European Union, Oxford: Oxford University Press.

POD (2007). Europees Sociaal Fonds. Operationeel Programma Doelstelling Regionaal Concurrentievermogen en Werkgelegenheid van de Federale Overheid 2007-2013.

Prosser, T. (forthcoming). EU competition law and public services, in: Mossialos, E., Permanand, G., Baeten, R., Hervey, T. (eds.), health Systems Governance in Europe: the role of EU Law and Policy. Cambridge: Cambridge University Press.

Raad van de EU (1999). Verordening (EG) Nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende de algemene bepalingen inzake de Struktuurfondsen, *PB L* 161 (26 juni 1999).

Raad van de EU (2000). Bestrijding van Armoede en Sociale Uitsluiting: vaststelling van passende doelstellingen, Document nr. 14110/00 soc 470, 30 november 2000.

Raad van de EU (2001). Gezamenlijk verslag inzake sociale integratie. Deel II: De Lidstaten, Document nr. 15223/01 ADD 1, SOC 538.

Raad van de EU (2006). Verordening (EG) Nr. 1081/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende het Europees Sociaal Fonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1784/1999, *PB L* 210 (31 juli 2006).

Radaelli, C. (2003). The Open Method of Co-ordination: A New Governance Architecture for the European Union?, SIEPS.

Raeymaeckers, P., Goedemé, T. (2008). Multidimensionele armoede in de Oost-Europese EU-lidstaten, in: Dewilde, C., Raeymaeckers, P. (eds.), Multidimensionele armoede in Europa. Individuele en institutionele determinanten. Leuven/Voorburg: Acco: 151-177.

Rein, M. (1970). Problems in the definition and measurement of poverty, in: Townsend, P., The concept of poverty. London: Heinemann: 46-63.

Rolnick, A., Grunewald, R. (2003). Early Childhood Development: Economic Development with a High Public Return, Federal Reserve Bank of Minneapolis.

Room, G., Berghman, J., e.a. (1991). European Community Observatory on National policies to Combat Social Exclusion. First Annual Report. SummaryBath: Centre for Research in European Social and Employment Policy.

Room, G., Berghman, J., e.a. (1991). National policies to combat social exclusion. First Annual Report of the European Community Observatory.Bath: Centre for Research in European Social and Employment Policy.

Rowntree, B. (1901). Poverty: A Study of Town Life, London: Macmillan.

Sainsbury, D., Morissens, A. (2002). Poverty in Europe in the mid-1990s: the effectiveness of means-tested benefits, *Journal of European Social Policy*, 12: 307-27.

Sakurai, N., Ioannidis, E., e.a. (1996). The impact of R&D and the Technology Diffusion on Poverty Growth: Evidence for OECD Countries in the 1970s and 1980s. Working Papers 1996/2, STI.

Saunders, P. (2004). Updated budget standard estimates for Australian working families in september 2003. SPRC Report 1/04. Sydney, Social Policy Research Center, University of New South Wales.

Sauter, W. (2007). Services of General Economic Interest (SGEI) and Universal Service Obligations (USO) as an EU Law Framework for Curative Health Care. TILEC Discussion Paper nr. 2007-029, September 2007.

SBC (2006). Social Services of General Interest. Feedback report to the 2006 questionnaire of the Social Protection Committee. (http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_protection/2008/feedback_report_final_en.pdf.

Scherer, S. (2004). Stepping-stones or traps? The consequenses of labour market entry positions on future careers in West Germany, Great Britain and Italy., *Work, Employment & Society*, 18 (2): 369-394.

Sen, A. (1983). Poor, Relatively Speaking. Oxford Economic Papers, 35. Oxford: 153-169.

Sen, A. (1985). Commodities and capabilities, Amsterdam: North-Holland.

Shore, R. (1997). What have we learned?, in: Shore, R., Rethinking the brain: New insights into early development. New York: Families and Work Institute.

Social Platform (2006). Commission takes step on social services, but fails to acknowledge the urgency of a legal instrument, Press Release 26 April 2006.

Social Protection Committee (2003). Key issues in social protection and employment.

Social Protection Committee (2009). Growth, jobs and social progress in the EU: a contribution to the evaluation of the social dimension of the Lisbon Strategy, 2009.

Soede, A. (2006). Naar een nieuwe armoedegrens? Basisbestedingen als maatstaf voor een tekortschietend inkomen, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Spaventa, E. (2007). Free movement of persons in the European Union, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, b. e. s. u. (17/09/2009). "Wat is het onderscheid tussen dakloos en thuisloos." from http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_daklozen_voetnoot.htm.

Storms, B., Van den Bosch, K., e.a. (2009). Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen, Leuven: Acco.

Strengmann-Kuhn, W. (2004). Poverty measurement with the European Community Household Panel, paper prepared for the ChangeQual Network Meeting in Paris.

Stropnik, N., Kump, N. (2008). Income and Poverty among the Elderly in the New Member States: a Cross-Comparative Analysis. The Elderly Poor in the EU's New Member States. Vrooman, C. J. (eds.), ENEPRI Research Reports: 3-43.

Tavecchio, L. (2002). Van opvang naar opvoeding. De emancipatie van een uniek opvoedingsmilieu. Inaugurale rede, Universiteit van Amsterdam.

The Social Protection Committee (2009). Growth, jobs and social progress in the EU. A contribution to the evaluation of the social dimension of the Lisbon Strategy.

Torfing, J. (1999). Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State, *Journal of European Social Policy*, 9 (1): 5-28.

Townsend, P. (1979). Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living, Middlesex: Penguin Books.

Trinczek, R. (2008). Income Poverty in the European Union. Dublin, Eurofund.

Van Brempt, K. (2007). Beleidsnota 2004-2009 Gelijke Kansen

Van Dam, R. (2005). De gemeenschappelijke Indicatoren in het Nationaal Actieplan voor Sociale Inclusie: een tussentijdse evaluatie, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 2-2005.

Van den Bosch, K. (2001). Identifying the Poor. Using subjective and consensual measures, Aldershot: Ashgate.

Van den Bosch, K., Cantillon, B. (2006). Policy Impact, in: Moran, M., Rein, M., Goodin, R. E. (eds.), The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press: 296-318.

Van Mechelen, N., Bogaerts, K., e.a. (2007). De welvaartsevolutie van de bodembescherming in België en de ons omringende landen. Brussel, FOD Sociale Zekerheid.

Van Mechelen, N., De Maesschalck, V. (2009 forthcoming). Devolution of social protection arrangements, in: Cerami, A., Vanhuysse, P. (e.a.), Post-Communist Welfare Pathways. Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe. Houndsmill-Basingstoke-Hampshire: Palgrave Macmillan.

Van Raepenbush, S. (2001). La sécurité sociale des travailleurs Européens, Brussel: De Boeck en Larcier.

Vandenbroucke, F. (2001). Open Coordination on Pensions and the Future of Europe's Social Model. Towards a new architecture for social protection? Leuven Conference closing speech.

Vanhercke, B. (2009). Revolutie of Bermudadriehoek? Het Europees Sociaal Fonds en het lokale armoedebeleid. L'Europe en Belgique, la Belgique dans l'Europe. Configuration et appropriation des politiques sociale. Rapport final du projet de recherche ETOS.be. Vanhercke, B., Verschraegen, G., Reyniers, P., Van Gehuchten, P.-P., e.a. Bruxelles, Politique Scientifique Fédérale, 2010.

Vecerník, J. (2009). Czech Society in the 2000s: a Report on Socio-economic Policies and Structures, Praag: Academia.

Verschueren, H. (2000). Grensoverschrijdende arbeid, Brugge: Die Keure.

Verschueren, H. (2007). De sociale bescherming van economisch niet (meer) actieve personen die zich binnen de Europese Unie verplaatsen, in: Van Regenmortel, A., Verschueren, H., Vervliet, V. (eds.), Sociale zekerheid in het Europa van de markt en de burgers: enkele actuele thema's. Brugge: Die Keure: 201-291.

Verschueren, H. (2007). Het verblijfsrecht van EU-burgers en hun familieleden, in: Foblets, M.-C., e.a. (eds.), Migratie- en Migrantenrecht, recente ontwikkelingen. Deel 12: De nieuwe vreemdelingenwet. België in lijn met de Europese regelgeving. Brugge: Die keure: 161-251.

Vlaams Agentschap Zorg & Gezondheid (2007). "Geboorte en bevalling." Retrieved 25/09/2007, from http://www.zorg-en-gezondheid.be.

Vlaamse Regering (2009). Mededeling aan de leden van de Vlaamse Regering: Vlaamse prioriteitenstelling voor het Belgische EU-voorzitterschap in 2010, Brussel, februari 2009.

Vranken, J., Campaert, G., e.a. (2008). Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2008, Leuven/Voorburg: Acco.

Vranken, J. (1999). Different policy approaches to homelessness, in: Avramov, D. (eds.), Coping with homelessness: issues to be tackled and best practices in Europe. Aldershot: Ashgate: 331-355.

Vranken, J., Geldof, D. (1991). Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1991, Leuven: Acco.

Vranken, J. (2004, 31/08/2009). "Synthesis Report RSS." from http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2004/the-rough-sleepers-unit-england.

Vrooman, C. J. (2009). Rules of Relief: Institutions of Social Security, and Their Impact, Den Haag: SCP.

Waldegrave, C., Stuart, S., e.a. (2003). Participation in poverty research, drawing on the knowledge of low-income householders to establish an appropriate measure for monitoring social policy impacts. Unpublished paper.

Whelan, C. T., Maître, B. (2008). Poverty, Deprivation and Economic Vulnerability in the enlarged EU, in: Alber, J., Fahey, T., Saraceno, C., eds, Handbook of Quality of Life in the Enlarged European Union. New York: Routledge: 201-217.

Whelan, C. T., Maître, B. (2009a). The 'Europeanisation' of Reference Groups. A reconsideration using EU-SILC *European Societies*, 11 (2): 283-309.

Whelan, C. T., Maître, B. (2009b). Europeanisation of inequality and European Reference Groups, *Journal of European Social Policy*, 19 (2): 117-130.

Wilson, W. J. (1993). The ghetto underclass: social science perspectives, Newbury Park, California: Sage Publications.

Wolff, P. (2009). 79 million EU citizens were at-risk-of-poverty in 2007, of whom 32 million were also materially deprived. Statistics in focus, Eurostat. 46/2009: 12 p.

Zeitlin, J. (2005). The Open Method of Coordination in Action. Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy, in: Zeitlin, J., Pochet, P. (eds.), Magnuson, m. L., The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies, P.I.E. Brussel: Peter-Lang: 447-504.

Zeitlin, J., Pochet, P. (2005). The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies, Brussel: Peter Lang.

Juridische verwijzingen

CEG (1996). Mededeling van de Commissie, De diensten van algemeen belang in Europa, COM(96)443 van 11 september 1996.

CEG (2000). Mededeling van de Commissie, De diensten van algemeen belang in Europa COM(2000)580 van 20 september 2000.

CEG (2003). Groenboek over diensten van algemeen belang, COM(2003)270 van 21 mei 2003.

CEG (2004a). Mededeling van de Commissie, Witboek over diensten van algemeen belang, COM(2004)374 van 12 mei 2004.

CEG (2004b). Voorstel voor een Richtlijn betreffende diensten op de interne markt. COM(2004)2 van 25 februari 2004.

CEG (2005). Beschikking van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86 § 2 van het EG-verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend, 2005/842/EG.

Commission of the European Communities (2007). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security.

Council of the European Communities (1975). Council Decision of 22 July 1975 Concerning a Program of Pilot Schemes and Studies to Combat Poverty, Brussels, 75/458/EEC.

CEG (2006). Mededeling van de Commissie, Uitvoering van het communautaire Lissabon-programma: Sociale diensten van algemeen belang in de Europese Unie, COM(2006)177 van 26 april 2006.

CEG (2007). Mededeling van de Europese Commissie over de diensten van algemeen belang, met inbegrip van sociale diensten van algemeen belang: een nieuw Europees engagement, COM(2007)725 van 20 november 2007.

CEG (2008a). Interne markt: Commissie vraagt België om wet op door particuliere ziekenfondsen aangeboden aanvullende ziektekostenverzekering te wijzigen, Press Release, IP/08/691, 6 mei 2008.

CEG (2008b). Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van de rechten van patiënten bij grensoverschrijdende Gezondheidszorg, COM(2008)414 van 2 juli 2008.

EG (1957). Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal.

European Commission (1984). Council Decision of December 19, 1984.

European Commission (2002). Joint Report on Social Inclusion.

European Commission (2003). Modernising Social Protection for More and Better Jobs: a comprehensive approach contributing to making work pay. Communication from the Commission to the Council, t. E. P., the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM: 22 p.

European Commission (2004). Joint Report on Social Inclusion 2004. Luxembourg, Office for official publications of the European Communities: 249 p.

European Commission (2004). Report of the High Level Group on the future of social policy in an enlarged European Europe. Brussels, European Commission: 96 p.

European Commission (2005). Mededeling van de Commissie: Samenwerken, beter werken: een nieuw kader voor de open coördinatie van het beleid inzake sociale bescherming en integratie in de Europese Unie.

European Commission (2006). Efficiency and equity in European education and training systems. Brussels, European Commission, DG Education and Culture,. COM (2006) 481.

European Commission (2006). Evaluation of the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion. A synthesis of replies by Member States and other actors to an evaluation questionnaire on The Open Method of Coordination in the fields of Social Inclusion and adequate and sustainable pensions, 345 van 8/03/2006.

European Commission (2007). Joint report on Social Protection and Social Inclusion (2007). Luxembourg, Office for official publications of the European communities: 418 p.

European Commission (2007a). Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007. Social Inclusion, Pensions, Healthcare and Long Term Care.

European Commission (2007b). Poverty and Exclusion, special Eurobarometer 279.

European Commission (2008). Child Poverty and Well-Being in the EU. Current Status and Way Forward.

European Commission (2008). A renewed commitment to Social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion.

European Commission (2008). Social Protection systems in Member States – MISSOC Database.

European Commission (2008a). Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmarks 2008. Commission Staff Working Document. Brussels, European Commission, DG Education and Culture.

European Commission (2008b). Migration & Mobility: challenges and opportunities for EU education systems. GREEN PAPER. Brussels, DG Education and Culture.

European Commission (2008c). Recommandation of 3 October on the active inclusion of people excluded from the labour market, 2008/867/EC.

European Commission (2009). from http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/.

European Commission (2009). Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009.

European Commission (2009). Social protection and social inclusion 2008: EU-indicators.

Europees Parlement (2006). Resolutie van het Europees Parlement over het Witboek van de Commissie over diensten van algemeen belang, 2006/210(INI) P6_TA(2006)0380, 27 september 2006.

Europees Parlement en Raad van de EU (2002). Besluit nr. 50/2002/EC van het Europees Parlement en van de Raad van 7 december 2001 tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter aanmoediging van samenwerking tussen lidstaten bij de bestrijding van sociale uitsluiting, PB L10 van 12 januari 2002.

Europees Parlement en Raad van de EU (2005). Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.

Europees Parlement en Raad van de EU (2006). Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

Europese Commissie (2000). Medeling van de Commissie: Bouwen aan een solidair Europa, COM(2000) 79.

Europese Commissie (2006). Mededeling van de Commissie. De groei- en banenstrategie en de hervorming van het Europees cohesiebeleid. Vierde voortgangsverslag over cohesie.

Europese Commissie (2007). Mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Commité en het Commité van de Regio's: "Diensten van algemeen belang, met inbegrip van sociale diensten van algemeen belang, COM/2007/725.

Europese Raad (2000). Conclusies van het Voorzitterschap.

Europese Raad (2002). Conclusies van het Voorzitterschap, Document SN 100/1/02 REV 1.

Europese Raad (2006). Conclusies van het Voorzitterschap, Document 7775/1/06 REV 1 – Brussel 18 mei 2006.

Europese Raad (2007). Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon, PB C 306 van 17 december 2007, 13 december 2007.

Europese Raad van Lissabon (2000). "Besluiten van de Europese Raad van Lissabon (maart 2000)." from http://ue.eu.int/nl/info/eurocouncil.

Gerecht van Eerste Aanleg (2003). Fenin. T319/99.

Gerecht van Eerste Aanleg (2008). BUPA. T289/03.

Hof van Justitie (1991). Hoefner en Elser. C-41/90.

Hof van Justitie (1993). Poucet en Pistre. C159/91, C160/91.

Hof van Justitie (1995). Fédération Française des sociétés d'assurance e.a. C244/94.

Hof van Justitie (1995). Gebhard. C55/94.

Hof van Justitie (1998). Kohl. C158/96.

Hof van Justitie (1999). Albany. C67/96.

Hof van Justitie (1999). Brentjens. C115/97.

Hof van Justitie (1999). Drijvende Bokken. C219/97.

Hof van Justitie (2000). Pavlov, e.a. C180/98-C184/98.

Hof van Justitie (2001). Smits en Peerbooms. C157/99.

Hof van Justitie (2001). Vanbreakel e.a. C368/98.

Hof van Justitie (2002). BetterCare Ltd v Director General of Fair Trading. CAT 7.

Hof van Justitie (2003). Altmark Trans. C280/00.

Hof van Justitie (2003). Müller-Fauré en Van Riet. C385/99.

Hof van Justitie (2004). AOK Bundesverband. C264/01, C306/01, C354/01, C355/01.

Hof van Justitie (2004). Commission v. France. C496/01.
Hof van Justitie (2006). Watts. C372/04.
Hof van Justitie (2007). Stamatalaki. C444/05.
Hof van Justitie (2009). Hartlauer. C169/07.

Personalia

Rita Baeten is licentiate in de Sociale Wetenschappen en onderzoekster aan de Observatoire Social Européen (OSE). Ze doet voornamelijk onderzoek naar de impact van de Europese integratie op de sociale aspecten van de nationale gezondheidszorg.

Jos Berghman is gewoon hoogleraar Sociaal Beleid aan de KULeuven en programmadirecteur van de International Master in Social Policy Analysis. Zijn onderzoek spitst zich toe op socialezekerheidsbeleid en Europees sociaal beleid.

Peter Bursens is hoofddocent aan het departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen. Hij is voorzitter van de Master in de Vergelijkende en Europese politiek.

Geert Campaert is econoom en onderzoeker bij het Centrum Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS).

Annelies Debels is sociologe en doctor in de Politieke en Sociale Wetenschappen aan het Centrum voor Sociologisch Onderzoek van de K.U.Leuven.

Katrien De Boyser is sociologe en onderzoekster bij het Expertisecentrum Onderzoek & Ontwikkelingsmonitoring (ECOOM) van de Universiteit Gent.

Petra Debusscher is als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor EU studies van de Universiteit Gent. In haar onderzoek heeft ze aandacht voor gendergelijkheid in het beleid van de Europese Unie.

Danielle Dierckx is sociologe, docente en post-doctoraal onderzoekster bij het Centrum Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS) van de Universiteit Antwerpen.

Tim Goedemé is socioloog en aspirant bij het FWO-Vlaanderen verbonden aan het Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck (CSB). Hij bereidt er een doctoraat voor over de evolutie van de inkomenssituatie van ouderen in de Oost-Europese EU-lidstaten.

Ive Marx is doctor in de Politieke en Sociale Wetenschappen en verbonden aan het Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck (CSB).

Ides Nicaise is hoofddocent aan de Katholieke Universiteit Leuven en wetenschappelijk medewerker aan het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA).

Freek Spinnewijn is historicus en directeur van de Europese Daklozenfederatie (FEANTSA).

Bérénice Storms werkt aan de KHKempen. Ze coördineert er de onderzoeksactiviteiten aan het Studiecentrum voor Lokaal Sociaal en Lokaal Economisch Beleid en doceert het vak sociaal beleid aan het departement Sociaal Werk.

Rudi Van Dam is licentiaat Politieke en Sociale Wetenschappen. Hij werkt momenteel als coördinator Sociale Indicatoren bij de FOD Sociale Zekerheid.

Karel Van den Bosch is onderzoeker en projectleider aan het Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck (CSB) aan de Universiteit Antwerpen. Zijn onderzoeksinteresses zijn armoede, inkomensverdeling en de impact van de welvaartsstaat hierop.

Lize Van Dijck is sociologe en onderzoekster bij het Centrum Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS) van de Universiteit Antwerpen.

An Van Haarlem is politicologe en onderzoekster bij het Centrum Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS) van de Universiteit Antwerpen.

Natascha Van Mechelen is licentiate in de Politieke en Sociale Wetenschappen en onderzoekster bij het Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck (CSB).

Bart Vanhercke is socioloog en schrijft een proefschrift aan de Universiteit van Amsterdam (ASSR) over de "harde" impact van Europese 'soft law'. Hij is tevens onderzoeker aan het European Social Observatory (OSE) en vrijwillig medewerker aan het Centrum voor Sociologisch Onderzoek (CESO, KULeuven).

Herwig Verschueren is hoofddocent aan de universiteit Antwerpen en gastprofessor aan de Vrije Universiteit Brussel. Hij is hoofdredacteur van het Tijdschrift voor vreemdelingenrecht en lid van de redactieraad van de European Journal of Social Security en Revue belge de securite sociale.

Hendrik Vos is politicoloog en hoogleraar Europese Politiek aan de Universiteit Gent, waar hij tevens directeur is van het Centrum voor EU-studies.

Jan Vranken is socioloog en emeritus aan de Universiteit Antwerpen, waar hij het Centrum Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS) leidt.