

Een armoede-effecten-rapport

Dirk Geldof

Socioloog UIA

Na een milieu-effecten-rapport een armoede-effecten-rapport? Dirk Geldof vindt van wel.

Op die manier kan er beter ingespeeld worden op de mogelijke negatieve gevolgen van het beleid op de armoede.

Op 19 januari van dit jaar dienden Jan Peeters, Magda De Meyer en Fred Dielens in de Kamer een wetsvoorstel in 'tot bewaking van de evolutie van de armoede en de sociale uitsluiting'. Is dit een stap in de goede richting, met meer aandacht voor preventie en voor een structurele aanpak? Ja, maar het is slechts een halve stap. Hoe komen we immers van de 'bewaking van de evolutie van armoede' naar voorkoming ervan? In dit artikel wordt gesuggereerd het wetsvoorstel aan te vullen met de keuze voor een armoede-effecten-rapport. Waarover gaat het?

Onze concurrentiepositie! Hoe gaat het met onze concurrentiepositie?

Volgens artikel 8 van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, moet de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven jaarlijks een verslag en een advies uitbrengen over het concurrentievermogen van de Belgische ondernemingen. In dat rapport wordt aandacht geschonken aan de uitvoerprestaties, aan de evolutie van de loonkosten, de financiële kosten en de energiekosten en tenslotte aan de evolutie van de zogenaamde 'structurele determinanten', waaronder de brutovorming van vast kapitaal en de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling. Al deze gegevens worden dan netjes vergeleken met de situatie van onze belangrijkste handelspartners.

Dit rapport zorgt jaarlijks voor de nodige dis-

cussies tussen de sociale partners over hoe erg het al dan niet met onze concurrentiepositie is gesteld, en dus over welke maatregelen al dan niet nodig zijn. Samen met de Maastricht-norm is de concurrentiepositie één van de fetissen geworden waarop men een belangrijk deel van ons economisch, monetair en financieel beleid oriënteert.

Men kan de nodige vragen stellen bij de overdreven aandacht voor die concurrentiepositie. We leven weliswaar in een steeds verder globaliserende economie, maar het ligt voor de hand dat niet iedereen competitief kan zijn tegenover iedereen. In een lezenswaardig rapport waar-schuwde de Club van Lissabon, o.l.v. Riccardo Petrella, dat het concurrerend zijn (d.w.z. het concurrentievermogen) niet langer een middel is om een doel te bereiken. Concurrentie (en het aanverwante concurrentievermogen) heeft de status gekregen van een universeel credo, een ideologie. De logica van het concurrentievermogen streeft ernaar de diversiteit binnen het systeem te verminderen, door al diegenen die niet in staat zijn weerstand te bieden aan de overheersende krachten en de sterke spelers, te elimineren. In dit opzicht draagt het bij tot de ontwikkeling van maatschappelijke uitsluiting: de niet-concurrerende mensen, ondernemingen, steden en naties blijven achter. Zij maken niet langer deel uit van de geschiedenis [1].

Naast deze bedenkingen over de grondslagen van dit concurrentiedenken tussen landen, is de

vraag of dit nu één van de belangrijkste aandachtspunten van het Belgische beleid moet zijn. Is, in een land met een toenemende kloof tussen arm en rijk, die armoede en sociale uitsluiting niet evenzeer - zo niet veel meer - het probleem?

Armoede? Is er dan armoede?

Het wetsvoorstel 'tot bewaking van de evolutie van de armoede en de sociale uitsluiting' van Peeters, De Meyer en Dielens heeft de verdienste de aandacht voor het armoedeprobleem structureel in het beleid te willen inbouwen. Zij willen het probleem niet laten afhangen van modes in de wetenschappelijke of politieke wereld of in de media, waarbij de aandacht snel van het éne thema naar het andere verschuift. De indieners stellen dat de overheid reeds heel wat inspanningen heeft gedaan. De publicatie van het *Algemeen Verslag over de Armoede* is daarvan een laatste belangrijke aanvulling. Toch concluderen zij terecht dat het armoedebelaid zich nog te veel in de marginaliteit van de politieke en sociaal-economische besluitvorming situeert.

Om van armoedebestrijding een permanente beleidsprioriteit te maken, willen zij naar analogie met de wet van 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentiepositie een procedure invoeren om permanent te waken over de evolutie van armoede en sociale uitsluiting in België. Hierover zou op vaste tijdstippen (tweejaarlijks volgens de indieners) moeten worden gerapporteerd aan de hoogste politieke en sociaal-economische beleidsverantwoordelijken. Deze zouden zich dan moeten uitspreken over de evolutie en indien nodig de gepaste maatregelen nemen. Armoede is volgens de indieners immers een even groot maatschappelijk probleem als verlies van het concurrentievermogen.

Voor de uitwerking van dit verslag zou binnen de Nationale Arbeidsraad een permanente technische commissie worden opgericht. Naast experts van de sociale partners zouden ook vertegenwoordigers van andere betrokken organisaties opgenomen moeten worden, zoals de Koning Boudewijnstichting, de Vierde Wereldbeweging, de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten en tenslotte academici. De op papier nog bestaande - maar zielotogende - Interde-

partementale Commissie voor Armoedebestrijding zou hierin ten dele geïntegreerd kunnen worden en vervolgens opgeheven.

Een positieve aanzet...

Met een parafrase op John Kenneth Galbraith kunnen we stellen dat in de cultuur van tevredenheid de concurrentiepositie een groter schrikbeeld is dan de armoede [2]. Het wetsvoorstel heeft - naast de poging om aandacht voor armoede te institutionaliseren - als tweede pluspunt het betrekken van de sociale partners. Wil men armoedebestrijding niet beperken tot een louter residueel beleid, dat mensen opvangt die elders - op de arbeidsmarkt, de huisvestingsmarkt, in de samenleving - niet meer meekunnen, dan is dit een belangrijke voorwaarde in onze Belgische overlegeconomie. Een jaarlijkse of tweejaarlijkse rapportering die door de sociale partners besproken wordt en aan parlement en regering wordt voorgelegd, kan een blijvende en verhoogde aandacht voor de problemen van armoede en sociale uitsluiting met zich meebrengen.

Hoewel de indieners van het wetsvoorstel dit niet vermelden, is één van de doelstellingen van het reeds bestaande *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* [3] juist deze 'barometerfunctie' te vervullen: de evolutie van armoede en sociale uitsluiting op de verschillende deelterreinen jaarlijks onder de aandacht brengen aan de hand van alle beschikbaar materiaal en studies. De verschillende Jaarboeken zouden - mits een aantal bijstellingen en uitdiepingen - materiaal kunnen leveren voor een bespreking in de Nationale Arbeidsraad. Ook de jaarlijkse vooruitgangsrapporten van het VICA, de Vlaamse Intersectoriële Commissie Armoedebestrijding, kunnen op Vlaams niveau een aanzet vormen.

... maar onvoldoende als oplossing.

Toch lijkt het voorstel voor een regelmatige rapportering onvoldoende. Het voorgestelde evaluatierapport blijft in eerste instantie slechts beperkt tot een waarschuwingfunctie na de feiten: wanneer armoede en uitsluiting toenemen, dan wordt via de sociale partners een knipperlucht-procedure opgezet. Er moeten dan voorstellen gedaan worden en maatregelen genomen om

- ex-post, op curatieve wijze - iets aan gegroeide wantoestanden te verhelpen. Na verloop van tijd kan - indien het systeem goed werkt en de druk vanuit de publieke opinie voldoende groot blijft - er eventueel een zekere preventieve werking van uitgaan. Men kan hopen dat politici en sociale partners op negatieve evoluties willen anticiperen en preventief bepaalde wetten willen gaan bijsturen, maatregelen tegenhouden, ... Het rapport zou op dat moment eenzelfde gezagsargument geworden zijn als het huidige verslag over de concurrentiepositie. Er is echter een belangrijk verschil tussen onze concurrentiepositie en de armoede in ons land. Onze concurrentiepositie moet worden gemeten in vergelijking met de belangrijkste handelspartners. Als die vergelijking gunstig uitvalt, kunnen we opgelucht adem halen. Dat is niet zo met toestanden van armoede en sociale uitsluiting.

Al is België in Europa één van de landen met het laagste aantal armen [4], vanuit sociaal oogpunt is het weinig relevant te horen dat het "elders nog slechter gaat". Zeker wie vandaag in armoede moet leven heeft aan die vergelijking geen boodschap. Ook al is armoede elders groter, het blijft een sociaal onrecht dat in België bijna 18% van de bevolking in bestaansonzekerheid leeft en 6% onder de armoedegrens. Het blijft een sociaal onrecht dat meer dan een half miljoen mensen - bijna een miljoen indien men alle verdoken groepen meerekent - niet meer ten volle op de arbeidsmarkt aan bod komen. Het blijft een onrecht dat kinderen uit arme gezinnen een veel grotere kans hebben om te falen in hun onderwijsloopbaan. Het blijft een onrecht dat honderdduizenden geen vochtvrije of gezonde woning kunnen betalen, en duizenden zelfs geen dak boven het hoofd hebben. Bovendien zijn al deze situaties gekend en zichtbaar, hier en nu.

Naast een jaarlijkse rapportering van de evolutie is er dus dringend preventie nodig. We hebben al geregeld gewaarschuwd dat een direct armoedebeleid niet als alibi mag dienen voor verdere uitsluiting in het indirecte beleid. Ten aanzien van de armoede en van andere specifieke sociale problemen is het overheidsbeleid immers op twee manieren werkzaam: direct en indirect. Het directe beleid is het geheel van

maatregelen die uitdrukkelijk gericht zijn naar de armen of naar bevolkingsgroepen met een hoog armoederisico of die de verbetering van voor hen typische levensomstandigheden op het oog hebben.

Het beleid werkt ook indirect, doordat maatregelen van algemene aard ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de levensomstandigheden en de maatschappelijke positie van de armen en voor de maatschappelijke (re)productie van armoede. Zo kunnen bijvoorbeeld maatregelen inzake werkloosheidsuitkeringen ertoe leiden dat bepaalde types van werklozen hun recht op werkloosheidsuitkering verliezen en daardoor op het bestaansminimum terugvallen; een bestaansminimum dat dan wel (door het direct armoedebeleid) regelmatig verhoogd wordt. Een ander voorbeeld is dat maatregelen van het economisch beleid soms nefast uitdraaien voor de tewerkstellingskansen van ongeschoolde en laaggeschoolde werknemers (indirect beleid), waardoor specifieke opvang en herscholing voor hen noodzakelijk wordt (direct beleid). De verhoging van het bestaansminimum en het opzetten van specifieke opvang en herscholing voor laag- en ongeschoolden behoren dus tot het direct armoedebeleid [5].

Zowel het direct als het indirect armoedebeleid kunnen bedoeld of onbedoeld verdere uitsluitingen creëren. In een aantal gevallen moeten we niet wachten tot we de gevolgen waarnemen, maar kunnen we deze perverse effecten proberen te voorkomen.

Een armoede-effecten-rapport als aanvulling

Om van een curatieve aanpak naar een preventieve aanpak over te schakelen, lijkt het wenselijk om het bestaande wetsvoorstel aan te vullen met de notie 'armoede-effecten-rapport' of 'uitsluitings-effecten-rapport' [6]. In de beleidsbrief *Algemeen Welzijnswerk* van februari '93 (blz. 14) pleitte Wivina Demeester, als toenmalig minister voor Welzijn en Gezin, eveneens voor de invoering van een 'welzijnseffectrapportering' dat op structurele wijze dient te voorkomen dat beleidsmaatregelen leiden tot een onverantwoorde afwenteling van problemen ten laste van de welzijns- en gezondheidszorg. Hoewel dit voor-

stel naast sociale overwegingen mede door budgettaire consequenties lijkt ingegeven, kan het in eenzelfde lijn gezien worden. De idee werd echter niet verder uitgewerkt.

De analogie met een milieu-effecten-rapport is duidelijk: bij grote ingrepen die een effect op ons leefmilieu kunnen hebben, is vooraf een onderzoek noodzakelijk dat de gevolgen van de voorgestelde ingreep en van de verschillende alternatieven in kaart brengt. Op basis van deze gegevens kan dan beslist worden of de milieu-gevolgen aanvaardbaar zijn, of kunnen er eventuele bijsturingen plaatsvinden.

Beleidsmaatregelen die belangrijke consequenties kunnen hebben op het vlak van armoede of uitsluiting, zouden vooraf met een armoede-effecten-rapport moeten worden onderzocht. Perverse effecten of onbedoelde uitsluitingsmechanismen kunnen dan voorkomen worden. Naast advies van de Raad van State over de juridische correctheid van een wet zou zo'n armoede-effecten-rapport deel kunnen uitmaken van de procedure bij ingrijpende wetsontwerpen en wetsvoorstellen. Enkele voorbeelden op federaal vlak moeten dit verduidelijken.

De huurwet heeft een essentiële invloed op de woonsituatie van heel wat armen. Vinden zij nog een betaalbare woning die aan minimale kwaliteitseisen voldoet, of lopen zij het risico om door ongebreidelde prijsstijgingen en een te zwakke juridische bescherming uit hun woning te worden gezet, in het circuit van gemeubelde kamers terecht te komen of bij de thuislozenzorg te moeten aankloppen? Een herziening van de huurwet zou vooraf getoetst moeten worden op verwachte effecten voor de zwakke groepen op de huisvestingsmarkt. Het zou een dankbaar tegengewicht kunnen vormen voor de lobby van eigenaars, die wel sterk georganiseerd zijn.

Hervormingen in de sociale zekerheid, die het wezen van ons sociaal stelsel raken, zouden eveneens vooraf op hun mogelijke implicaties getoetst moeten worden. Leiden bepaalde maatregelen niet tot meer sociale uitsluiting, zodat mensen bij het OCMW moeten aankloppen en zo bij het direct armoedebeleid terechtkomen? Zo'n onderzoek kan bijvoorbeeld wenselijk zijn alvorens men het schorsingsbeleid ten aanzien van

werklozen wil verstrengen.

Een armoede-effecten-rapport zou ook vanzelfsprekend geweest zijn bij de afschaffing van de wet op de landloperij. Indien zo'n onderzoek geïnstitutionaliseerd was geweest, dan hadden de vele pleidooien voor een overheveling van bevoegdheden en infrastructuur van justitie (federaal niveau) naar welzijn (gemeenschapsniveau) misschien wel gehoor gevonden, of had de uitbreiding van de rol van de OCMW's terzake beter onderbouwd kunnen worden. Het had kunnen voorkomen dat de landlopers in de kolonies de slachtoffers werden van de terechte schraping van landloperij uit het strafrecht.

Het zijn enkele voorbeelden om aan te tonen bij welke maatregelen een armoede-effecten-rapport wenselijk zou zijn. Het geeft tevens aan dat bij het opstellen van zo'n rapport diverse organisaties betrokken kunnen worden, net zoals bij een milieu-effecten-rapport. In de huisvestingssector zouden huurdersverenigingen en verenigingen van armen betrokken kunnen worden. Bij een hervorming van de sociale zekerheid is ook de academische wereld één van de partners en kan eventueel gebruik gemaakt worden van simulaties om effecten proberen te voorspellen. In het geval van de afschaffing van de wet op de landloperij hadden de landlopers als eersten gehoord moeten worden, samen met sociale assistenten van het OCMW en met mensen uit de thuislozenzorg. Diverse instanties zouden de coördinatie op zich kunnen nemen van zo'n onderzoeksprocedure.

Een armoede-effecten-rapport heeft echter niet alleen voordelen. Het belangrijkste risico is dat het nog eens een extra verdragingsmoment zou opleveren in een besluitvorming die vaak al niet in snelheid uitblinkt. Een uitsluitingseffect-rapport is dan ook niet wenselijk bij iedere wetswijziging of beleidsmaatregel, maar wel bij de fundamentele veranderingen, waarvan de besluitvorming hoedanook over verschillende jaren loopt en die een planmatige voorbereiding van de politieke beslissing vergen. Met de nieuwe legislatuur-parlementen moet zo'n planmatige aanpak normaal gezien meer kansen krijgen. Het is slechts bij zulke maatregelen dat de inspanning voor het opmaken van zo'n rapport ten volle

rendeert: wanneer al deze inspanningen gedaan moeten worden voor een tijdelijke maatregel die binnen twee jaar toch gaat veranderen, dan is het een maat voor niets.

Daarom is een armoede-effecten-rapport aanvullend met wat het wetsvoorstel over het evaluatieverslag beoogt. Het evaluatieverslag dient als barometer om evoluties aan te geven, als meetinstrument dat de nood aan politiek ingrijpen aantoonst en als evaluatie van het gevoerde beleid. Een armoede-effecten-rapport moet het mogelijk maken preventief belangrijke wetswijzigingen op hun sociaal gehalte te toetsen. Indien het wetsvoorstel in het nieuwe parlement opnieuw ingediend wordt, dan kan deze aanvulling misschien opgenomen worden. Het kan één van de pistes zijn waarmee men structureel voortbouwt op het *Algemeen Verslag over de Armoede*.

-
- [1] Groep van Lissabon (o.l.v. Riccardo Petrella), *Grenzen aan de concurrentie*. VUBpress, Brussel, 1994, blz. 12 en 140.
- [2] "In de cultuur van de tevredenheid in ruime zin is inflatie een groter schrikbeeld dan werkloosheid." Uit: Galbraith, J.K., *De cultuur van de tevredenheid*. Bosch & Keuning/Sesam, Baarn, 1992, blz. 73.
- [3] Voor de derde editie zie Vranken, J., Geldof, D., Van Menxel, G., (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1994*. ACCO, Leuven-Amersfoort, 1994, 252 blz. De vierde editie verschijnt in november 1995.
- [4] Deleek, H., Van Den Bosch, K., De Lathouwer, L., *Poverty and the adequacy of social security in the EC. A comparative analysis*. Avebury, Aldershot, 1992, 201 blz.
- [5] Vranken, J., Geldof, D., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1991*, ACCO, Leuven-Amersfoort, 1992, blz. 96-97.
Zie ook: Vranken, J., Geldof, D., Van Menxel, G., (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1994*. ACCO, Leuven-Amersfoort, 1994, blz. 89-90.
- [6] Ik suggereerde deze denkpiste een eerste keer in: Geldof, D., *Inclusief: het sleutelwoord voor de jaren '90?* In: *Samenlevingsopbouw-cahier*, jg. 16, nr. 2, oktober 1992, blz. 22. Het huidige voorstel werd besproken op de redactievergaderingen van het jaarboek *Armoede en Sociale Uitsluiting*, waarin de thematiek van het armoede-effecten-rapport opnieuw aan bod zal komen in de vierde editie.