



Rekenhof



Eerste Federaal Plan Armoedebestrijding



Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers
Brussel, mei 2012



Rekenhof

Eerste Federaal Plan Armoedebestrijding



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering
van het Rekenhof van 9 mei 2012

Eerste Federaal Plan Armoedebestrijding

De ministerraad van 4 juli 2008 heeft een eerste Federaal Plan Armoedebestrijding goedgekeurd. Het plan houdt maatregelen in over inkomen, arbeid, gezondheid, huisvesting, toegang tot energie en tot de openbare diensten.

Met de goedkeuring van de Europa 2020-strategie hebben de lidstaten van de Europese Unie zich tot doel gesteld het aantal mensen die in armoede dreigen te verzeilen met twintig miljoen terug te dringen ten opzichte van 2008. Voor België zou het aantal moeten worden teruggebracht tot minder dan 1.814.000 in 2020. In 2010 werd het aantal betrokken personen echter op nagenoeg 2.254.700 geschat, terwijl het in 2008 nog op 2.194.000 was geraamd.

Het Rekenhof heeft de kwaliteit, de uitvoering, de opvolging en de evaluatie van het armoedebestrijdingsplan onderzocht dat de voornaamste federale maatregelen omvat om de Europese doelstelling te bereiken. De nieuwe federale regering heeft in zijn regeerakkoord van 1 december 2011 besloten de uitvoering van het armoedebestrijdingsplan te actualiseren.

In haar antwoord op dit onderzoek kondigt de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding aan dat zij de opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof ter harte zal nemen bij de actualisatie van het armoedebestrijdingsplan.

Kwaliteit

Het Rekenhof is van oordeel dat het Federaal Plan Armoedebestrijding de mogelijkheid biedt om mensen te sensibiliseren voor de noodzaak van armoedebestrijding en om hierover te communiceren. Bij de uitwerking ervan werd rekening gehouden met de noden die de verenigingen die de minderbedeelden vertegenwoordigen, hadden geïnventariseerd, en werd de hele federale regering betrokken. De administraties die de maatregelen van het plan moeten uitvoeren, werden echter niet betrokken bij de ontwikkeling ervan.

Bovendien gingen aan de voorgestelde maatregelen van het plan geen voorafgaande onderzoeken vooraf en zijn de doelstellingen in algemene termen geformuleerd, zonder streefcijfers, deadlines of budgettaire ramingen.

Uitvoering

Het armoedebestrijdingsplan preciseert een of meer ministers die belast zijn met de uitvoering van elke maatregel. Er bestaat echter nog geen enkel kader dat die uitvoering in goede banen moet leiden, zoals systematisch overleg tussen de ministers en de administraties.

Op het niveau van de administraties, werden de geplande maatregelen gewoon toegevoegd aan de doelstellingen van de betrokken diensten. Een echte programmering van de uitvoering van de maatregelen is uitzonderlijk.

Opvolging

Bij de goedkeuring van het plan gaf de ministerraad de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie de opdracht om driemaandelijks een stand van zaken voor te leggen over de vordering van de uitvoering van het plan.

Die opvolging beantwoordt niet aan de verwachtingen. Ze ligt stil sinds december 2009 en de inhoud ervan is ontoereikend. Volgens het Rekenhof zou het mogelijk moeten zijn een meer realistische regelmaat (bijvoorbeeld halfjaarlijks) te definiëren en na te leven.

Het aanvankelijke opvolgingsinstrument werd verder uitgebouwd met een netwerk van armoedebestrijdingsambtenaren. Door dat netwerk kan het armoedebestrijdingsplan beter worden opgevolgd, doordat het de administraties er nauwer bij betreft.

De uitbouw van dat netwerk verloopt echter moeizaam. Zo heeft het sinds september 2010 niet meer vergaderd. Bovendien zijn nog niet alle ministers en betrokken administraties erin vertegenwoordigd. In bepaalde gevallen leidt de aanstelling van één vertegenwoordiger per minister ertoe dat sommige administraties meer dan één afgevaardigde hebben.

Voorts worden de maatregelen van het armoedebestrijdingsplan niet specifiek opgevolgd in het kader van de relaties tussen de ministers en hun administraties.

Binnen de administraties zelf wordt de uitvoering van de maatregelen tot slot onvoldoende opgevolgd.

Evaluatie

De evaluatie is een sleutelement in het publieke besluitvormingsproces. Ze kan betrekking hebben op het armoedebestrijdingsplan als instrument van het overheidsbeleid of op één of meer maatregelen van dat beleid.

De enige vorm van evaluatie van het armoedebestrijdingsplan is de interfederale armoedebarmometer.

Volgens het Rekenhof is die barometer meer een instrument van sensibilisering voor armoede dan een evaluatie-instrument. Het algemene karakter ervan staat te ver af van de maatregelen van het plan om te weten te komen wat de impact ervan is.

Het armoedebestrijdingsplan bevat geen enkele evaluatie van de maatregelen en geen enkele minister heeft daarnaar gevraagd.

De initiatieven die enkele administraties genomen hebben, vormen eerder een opvolging dan een evaluatie. Bovendien worden die initiatieven niet gecoördineerd met de POD Maatschappelijke Integratie.

Volgens het Rekenhof zou de uitvoering van elke maatregel van het armoedebestrijdingsplan die een situatie- of gedragswijziging beoogt, kunnen worden geëvalueerd om het succes ervan te

bevorderen en er lering uit te trekken. In dat opzicht is de evaluatie van het project ervaringsdeskundigen, gerealiseerd in het kader van de Europese Financiering, een voorbeeld van een goede praktijk.

Inleiding	13
1 Context	15
2 Armoedebestrijdingsplan	15
3 Draagwijdte van het onderzoek	15
4 Onderzoeksmethode	16
5 Tijdschema van het onderzoek	16
6 Antwoorden van de ministers	17
Hoofdstuk 1	
Armoedebestrijding	19
1.1 Belgisch kader	21
1.2 Europees kader	22
1.2.1 Lissabonstrategie	22
1.2.2 Europa 2020	22
1.3 Meting van de armoede	24
Hoofdstuk 2	
Kwaliteit van het armoedebestrijdingsplan	27
2.1 Normen	29
2.2 Opstelling van het armoedebestrijdingsplan	30
2.3 Kwaliteit van de doelstellingen en maatregelen	32
Hoofdstuk 3	
Tenuitvoerlegging van het armoedebestrijdingsplan	37
3.1 Normen	39
3.2 Verantwoordelijken en middelen	39
3.3 Overleg tussen de ministers en de administraties	40
3.4 Tenuitvoerlegging door de federale overheidsdiensten	40
3.5 Programmering	40
Hoofdstuk 4	
Opvolging van het armoedebestrijdingsplan	43
4.1 Normen	45
4.2 Rapportering aan de ministerraad	45
4.2.1 Frequentie	45
4.2.2 Kwaliteit	46
4.3 Armoedenetwerk binnen de federale overheidsdiensten	47
4.4 Opvolging door de ministers	48
4.5 Opvolging van het armoedebestrijdingsplan door de administraties	48
Hoofdstuk 5	
Evaluatie van het armoedebestrijdingsplan	49
5.1 Norm	51
5.2 Globale evaluatie	51
5.3 Evaluatie van de maatregelen	53

Hoofdstuk 6

Conclusies en aanbevelingen	57
6.1 Armoedebestrijding	59
6.2 Kwaliteit van het armoedebestrijdingsplan	59
6.2.1 Conclusies	59
6.2.2 Aanbevelingen	60
6.3 Tenuitvoerlegging van het armoedebestrijdingsplan	61
6.4 Opvolging van het armoedebestrijdingsplan	62
6.5 Evaluatie van het armoedebestrijdingsplan	63

Bijlagen

Bijlage 1	
Structuur van het armoedebestrijdingsplan	67
Bijlage 2	
Interfederale armoedebarmometer (rangschikking per categorie)	72
Bijlage 3	
Antwoord van de minister van Landsverdediging	73
Bijlage 4	
Antwoord van de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie	74
Bijlage 5	
Antwoord van de minister van Begroting	76
Bijlage 6	
Antwoord van de eerste minister	77
Bijlage 7	
Antwoord van de minister van Financiën	78
Bijlage 8	
Antwoord van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën	80
Bijlage 9	
Antwoord van de staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie en Mobiliteit	81

Inleiding

1 Context

Het federaal regeerakkoord van 18 maart 2008 bevat het engagement om een ambitieus plan te realiseren dat de armoede terugdringt en de koopkracht verhoogt. Het plan is prioritair gericht op de meest kwetsbaren van onze maatschappij.

Als gevolg van dat engagement en in het vooruitzicht, in 2010, van het Europees jaar voor armoedebestrijding en van het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie, keurde de ministerraad op 4 juli 2008 een eerste Federaal Plan Armoedebestrijding (verder in dit rapport “armoedebestrijdingsplan”) goed.

De nieuwe federale regering meldt in zijn regeerakkoord van 1 december 2011 dat *“de wettelijke bepalingen voor de strijd tegen armoede zullen worden versterkt. In dit opzicht zal de regering de uitvoering van het federaal plan armoedebestrijding actualiseren en het aanpassen op basis van strategische en operationele doelstellingen”*¹.

2 Armoedebestrijdingsplan

Het armoedebestrijdingsplan belichaamt de verbintenissen van de federale overheid in het kader van de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Het bevat maatregelen over inkomen, arbeid, gezondheid, huisvesting, toegang tot energie en tot openbare diensten.

Het plan bevat elf belangrijke maatregelen en zes doelstellingen, uitgesplitst in 23 acties en 48 maatregelen. Concreet gaat het om 59 maatregelen in totaal. De acties en maatregelen van het plan staan gedetailleerd uitgelegd in punt 2.3. Er is een tabel opgenomen als bijlage 1, met de structuur van het plan en de maatregelen. De zes door het armoedebestrijdingsplan nagestreefde doelstellingen zijn:

1. een inkomen dat het mogelijk maakt projecten te verwezenlijken;
2. het recht op gezondheid waarborgen;
3. werk als hefboom van maatschappelijke integratie en welzijn;
4. een dak boven het hoofd;
5. gewaarborgde toegang tot energie;
6. overheidsdiensten die voor iedereen toegankelijk zijn.

3 Draagwijdte van het onderzoek

Het Rekenhof heeft onderzocht in hoeverre de federale overheid de nodige en voldoende schikkingen heeft getroffen om haar verbintenissen op het vlak van de strijd tegen armoede te concretiseren.

De audit wil meer bepaald een antwoord bieden op de volgende vragen:

- Zijn de doelstellingen en de maatregelen van het plan voor de armoedebestrijding SMART (Specifiek, Meetbaar, Adequaats, Realistisch en Tijdsgebonden) geformuleerd zodat ze eenvoudig te concretiseren zijn? (hoofdstuk 2)

¹ Regeerakkoord van 1 december 2011, p 155.

- Zijn de taken en verantwoordelijkheden van de openbare actoren die het plan moeten uitvoeren, duidelijk omschreven? (hoofdstuk 3)
- Kan op basis van het opvolgingsinstrument worden nagegaan of de geplande maatregelen ook effectief zijn uitgevoerd? (hoofdstuk 4)
- Wordt er geëvalueerd in hoeverre de doelstellingen en maatregelen bijdragen tot het terugdringen van armoede en worden er lessen uit getrokken? (hoofdstuk 5)

4 Onderzoeksmethode

Voor deze audit werden de volgende methodes gebruikt:

- Onderzoek van documentatie (plan voor de armoedebestrijding, de vorderingsstaten die zijn voorgelegd aan de ministerraad, de tweejaarlijkse rapporten van het Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, de Europese mededelingen in het kader van de Lissabonstrategie en van de Europa 2020-strategie en de mededelingen die meer specifiek betrekking hebben op de maatschappelijke actie en armoedebestrijding; de door België gepubliceerde armoederapporten);
- Vragenlijsten: het Rekenhof heeft de zeventien federale overheidsdiensten (FOD's) en de programmatorische overheidsdiensten (POD 's)² vragenlijsten voorgelegd;
- Interviews om de informatie uit de vragenlijsten aan te vullen en te bevestigen (met de beleidscel van de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie, met het Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, tegen Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting, met de POD Maatschappelijke Integratie, de FOD Binnenlandse Zaken, de POD Duurzame Ontwikkeling, de FOD Volksgezondheid en de FOD Financiën).

5 Tijdschema van het onderzoek

19 januari 2011	Missiebrief aan de zestien betrokken ministers en staatssecretarissen, alsook aan de zeventien voorzitters van de directiecomités van de FOD's en POD's
22 februari 2011	Versturen van herinneringsbrieven voor de nog niet beantwoorde vragenlijsten
Maart-juni 2011	Auditwerkzaamheden, interviews

² FOD Kanselarij van de Eerste Minister; FOD Volksgezondheid; FOD Justitie; Ministerie van Defensie; POD Wetenschapsbeleid; POD Duurzame Ontwikkeling; FOD Economie; FOD Binnenlandse Zaken; FOD Mobiliteit en Transport; FOD Informatie- en Communicatietechnologie (Fedict); FOD Sociale Zekerheid; FOD Personeel en Organisatie; FOD Buitenlandse Zaken; FOD Budget en Beheerscontrole; FOD Werkgelegenheid; FOD Financiën en POD Maatschappelijke Integratie.

30 november 2011	Verzending van het voorontwerp van verslag aan de voorzitter van het directiecomité van elke betrokken FOD en POD
December 2011	Antwoord van de minister van Landsverdediging, de FOD Begroting en de FOD Mobiliteit en Vervoer
Januari 2012	Antwoord van de POD Maatschappelijke Integratie
Februari 2012	Antwoord van de FOD Financiën
Februari 2012	Verzending van het ontwerpverslag aan de vijftien betrokken ministers en staatssecretarissen
Maart-april 2012	Antwoord van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding
	Antwoord van de minister van Financiën en Duurzame Ontwikkeling
	Antwoord van de eerste minister
	Antwoord van de minister van Landsverdediging
	Antwoord van de staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie, Mobiliteit en voor Staatshervorming
	Antwoord van de minister van Begroting en Administratieve Vereenvoudiging

6 Antwoorden van de ministers

De staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding sluit zich aan bij de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof. Ze onderstreept onder meer dat het Rekenhof een aantal kritieke succesfactoren heeft aangestipt die onontbeerlijk zijn voor een gedegen implementatie van het nieuwe armoedebestrijdingsplan.

De minister van Landsverdediging gaat akkoord met de commentaar van het verslag over de bijdrage van Defensie aan het armoedebestrijdingsplan.

De minister van Begroting is van mening dat dit verslag de besprekingen over de actualisatie van dit plan zal voeden. Hij wijst op de budgettaire restricties waarmee de regering wordt geconfronteerd.

De eerste minister stelt dat het verslag de uitvoering betreft van het armoedebestrijdingsplan door de vorige regering. Hij verwijst naar het regeerakkoord dat voorziet in een actualisatie van het armoedebestrijdingsplan om de doelstelling van de Europa 2020-strategie te bereiken.

De minister van Financiën verwijst naar het antwoord van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën en verschaft bijkomende informatie over de werking van de Dienst voor Alimentatievorderingen.

De staatsecretaris voor Leefmilieu, Energie, Mobiliteit en voor Staatshervorming geeft toelichting bij de acties die in het kader van een van de doelstellingen van het armoedebestrijdingsplan (toegang tot energie verzekeren) werden opgezet.

De belangrijkste elementen van antwoord werden in dit verslag verwerkt.

Alle antwoorden die het Rekenhof heeft ontvangen, zijn opgenomen als bijlage.

Armoedebestrijding

Hoofdstuk



1.1 Belgisch kader

Voor België was 1994 een markant jaar op het gebied van de armoedebestrijding. Dat jaar werd immers het eerste Algemeen Verslag over de Armoede gepubliceerd. Dat verslag kwam er na de beslissing van de regering in 1992 om mensen die in armoede leven te raadplegen, om op die manier doeltreffender de strijd te kunnen aangaan met het fenomeen armoede. Het opstellen van dat rapport werd toevertrouwd aan de verenigingen waarbij deze groep mensen terecht kan en aan de ocmw's.

Bij de perspectieven die in het verslag zijn uitgetekend, wordt de noodzaak benadrukt van:

- een betere samenhang van het beleid op het vlak van armoedebestrijding dat de talrijke bevoegde overheden voeren;
- permanent overleg tussen de beleidsverantwoordelijken en de armen.

In 1995 werd een Interministeriële Conferentie Sociale Integratie opgericht om de aanbevelingen van het rapport gestalte te geven en zowel de federale Staat als de gemeenschappen en gewesten te betrekken in de strijd tegen armoede.

In 1999 heeft het samenwerkingsakkoord betreffende de bestending van het armoedebeleid³ dat partnerschap geconsolideerd. Er kwam ook een Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaanszekerheid en sociale Uitsluiting.

De voornaamste opdracht van dat Steunpunt is te fungeren als overlegplatform tussen verenigingen die armen vertegenwoordigen, ocmw's, sociale partners, beroepsmensen uit verschillende sectoren en administraties. Vanuit die werking voert het Steunpunt analyses uit en formuleert het aanbevelingen voor de beleidsmakers. Sinds 2003 worden de werkzaamheden ervan gepubliceerd in tweejaarlijkse verslagen.

Op federaal niveau is in 2003 een specifieke programmatorische federale overheidsdienst (POD) opgestart. Deze POD is verantwoordelijk voor maatschappelijke integratie, armoedebestrijding, sociale economie en het grootstedenbeleid. Hij heeft onder meer tot taak het Belgische en het Europese beleid inzake armoedebestrijding voor te bereiden, uit te werken en te coördineren.

De verschillende beleidsniveaus moeten samenwerken om de nationale plannen en verslagen die Europa verwacht, te kunnen voorleggen. Die plannen en verslagen worden opgesteld en opgevolgd door de werkgroep "Acties", voorgezeten door de POD Maatschappelijke Integratie, en van de werkgroep "Indicatoren", voorgezeten door de FOD Sociale Zekerheid.

3 Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende de bestending van het armoedebeleid, Brussel, 5 mei 1998 (www.armoedebestrijding.be/samenwerkingsakkoord.htm).

1.2 Europees kader

1.2.1 Lissabonstrategie

Sinds 2000 hebben alle lidstaten van de Europese Unie een indicator, een doelstelling en een strategie inzake armoede in het kader van de Lissabonstrategie.

Het armoederisico wordt gemeten aan de hand van het deel van de bevolking dat een gezinsinkomen van minder dan 60 % van het mediaan inkomen⁴ van gezinnen met dezelfde samenstelling. Dat inkomen is berekend op basis van een steekproeftrekking onder de bevolking.

De lidstaten hebben zich tot doel gesteld om het armoedecijfer en het aantal gevallen van maatschappelijke uitsluiting beduidend terug te dringen. Om dit te bereiken coördineren ze hun beleid dankzij een open coördinatiemethode (OCM) op het gebied van “sociale insluiting” en sociale bescherming. Bij het begin was deze open coördinatiemethode gefocust op maatschappelijke integratie, maar daarna werd ze uitgebreid tot de pensioenen en ruststelsels (sinds 2001) en de geneeskundige verzorging (sinds 2004).

Deze open methode zet de lidstaten ertoe aan hun strategieën te verbeteren in nationale bevoegdheidsdomeinen. Naast het bepalen van gemeenschappelijke doelstellingen en indicatoren en het onderling uitwisselen van goede praktijken, vertaalt de OCM zich in elke lidstaat in plannen en periodieke verslagen.

Sinds 2006 legt elke lidstaat om de drie jaar een strategisch verslag voor over sociale bescherming en sociale insluiting. Het tweede deel bestaat uit een nationaal plan voor sociale insluiting⁵.

1.2.2 Europa 2020

De doelstelling van de armoedevermindering werd niet bereikt in 2010, het Europees jaar van de bestrijding van armoede. Het armoederisico van de vijftien staten die in 2000 lid waren van de Europese Unie was immers gestegen van 15 % in 2000 tot 16 % in 2008.

De staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie hebben dan ook de Europa 2020-strategie goedgekeurd, die mikt op een slimme, duurzame en inclusieve groei⁶.

Tachtig miljoen mensen in Europa lopen het risico in armoede te verzeilen. In het kader van de Europa 2020-strategie, hebben de lidstaten van de Europese Unie zich tot doel gesteld dat cijfer tegen 2020 met 25 % te doen dalen, dus met zo'n twintig miljoen mensen (t.o.v.

⁴ Het mediaan inkomen is niet hetzelfde als het gemiddeld inkomen. Wanneer de inkomens van al de gezinnen gerangschikt zijn van klein naar groot, is het mediaan inkomen de waarde die deze rangschikking in twee splitst, zodat 50 % van de gezinnen een lager inkomen heeft en de andere 50 % van de gezinnen een hoger inkomen.

⁵ In 2001 werden de Nationale Actieplannen Sociale Insluiting (NAP) voor het eerst opgesteld. Ze gelden voor een periode van twee à drie jaar. België heeft NAP's voorgesteld tijdens de periodes 2001-2003, 2003-2005, 2005-2006, 2006-2008 en 2008-2010.

⁶ Europese Commissie, mededeling “EUROPA 2020: Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei”, COM(2010) 2020, Brussel, 3 maart 2010.

het referentiejaar 2008). Die doelstelling werd verdeeld over elke lidstaat. Voor België moet het aantal mensen voor wie armoede dreigt met 380.000 omlaag.

De Europese Raad heeft dit kerndoel gedefinieerd op basis van drie indicatoren⁷: het risico op monetaire armoede, de materiële deprivatie-index en het percentage mensen dat leeft in een huishouden met zeer lage arbeidsintensiteit (zie punt 1.3). De bevolking voor wie een van die drie factoren speelt, riskeert sneller in armoede terecht te komen.

Deze indicatoren worden berekend op basis van de resultaten van de Europese enquête naar inkomens en levensomstandigheden EU-SILC⁸. De enquête werd in België bij 6.000 huishoudens uitgevoerd door de FOD Economie.

De lidstaten worden in het kader van de Europa 2020-strategie voortaan verzocht om elk jaar over hun globale strategieën te rapporteren in hun nationaal hervormingsprogramma.

Het nationaal hervormingsprogramma (NHP) is opgericht in 2005 naar aanleiding van de herziening van de Lissabonstrategie⁹. In het kader van de Europa 2020-strategie is de periodiciteit van de NHP's teruggebracht van drie jaar naar een jaar. De voorstelling van de nationale armoededoelstellingen moet er voortaan ook in opgenomen worden, net als de oriënteringen, de hervormingen en middelen die moeten worden ingezet om ze te realiseren.

De nationale hervormingsprogramma's zullen voor de Europese Commissie als basis dienen om de vooruitgang te evalueren die de lidstaten hebben gemaakt in het kader van de strategie, alsook wat betreft de doelstelling van de terugdringing van armoede.

Op 15 april 2011 heeft België zijn nationaal hervormingsprogramma voor 2011¹⁰ voorgesteld. Het bevat hervormingen en maatregelen die de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten voor ogen hebben om het aantal mensen die in armoede dreigen te vervallen, tegen 2020 met 380.000 te verminderen.

In de context van lopende zaken, waren de voornaamste door de federale regering aangekondigde maatregelen om armoede te bestrijden de volgende¹¹:

- het armoedebestrijdingsplan;
- een actieplan ter bevordering van de vrijwillige wederinschakeling van arbeidsongeschikten in de arbeidsmarkt;
- voorbehouden financiële middelen in het kader van de welvaartsenveloppe 2011-2012 om de uitkeringen voor loontrekkenden en zelfstandigen alsook de sociale uitkeringen te verhogen.

⁷ Europese Commissie, mededeling "Europees Platform tegen Armoede en Sociale Uitsluiting: Een Europees kader voor sociale en territoriale samenhang", COM(2010) 758, Brussel, 16 december 2010.

⁸ EU-SILC is de Europees geharmoniseerde enquête naar inkomens en levensomstandigheden. De enquête behelst een jaarlijks interview met meer dan 6.000 huishoudens in België (11.000 personen) die bevestigd worden over hun inkomens en levensomstandigheden. De enquête wordt jaarlijks georganiseerd door de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI) van de FOD Economie.

⁹ Voor meer informatie, zie de mededeling aan de Europese Voorjaarsraad "Samen werken aan werkgelegenheid en groei. Een nieuwe start voor de Lissabon-strategie", COM(2005) 24, Brussel, 2 februari 2005.

¹⁰ Nationaal Hervormingsplan van België voor 2011 (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_belgium_nl.pdf).

¹¹ Ministerraad, perscommuniqué van 15 april 2011.

1.3 Meting van de armoede

In 2008 telde België 2.194.000 personen die het risico lopen in armoede te vervallen. België heeft tot doelstelling dat aantal terug te brengen tot 1.814.000 mensen, of een daling van 380.000 tegen 2020.

Dat aantal wordt geraamd op basis van de Europese armoederisico-indicatoren, die een combinatie zijn van “monetaire armoede”, ernstige materiële deprivatie en het leven in een huishouden met een lage werkintensiteit.

De monetaire armoeddrempel is de traditionele indicator om de armoede te becijferen. Die drempel is in alle landen van de Europese Unie vastgesteld op 60 % van het mediaan inkomen na sociale transfers (sociale uitkeringen). In België komt dit neer op 973 euro per maand voor een alleenstaande en 2.044 euro per maand voor een gezin dat is samengesteld uit twee volwassenen en twee kinderen¹².

Volgens de resultaten van de meeste recente Europese EU-SILC enquête van 2010 (gegevens van 2009), leeft 14,6 % van de Belgen onder de monetaire armoeddrempel.

Zonder sociale transfers (buiten de pensioenen), zou 26,7 % van de bevolking onder de armoedegrens verzeilen.

Sinds het begin van de jaren 2000 schommelt het monetaire armoederisicopercentage rond de 15 % van de bevolking.

De tweede indicator, ernstige materiële deprivatie, wordt op Europees niveau gedefinieerd als het onvermogen om over goederen en diensten te beschikken en/of toegang te hebben tot activiteiten die noodzakelijk worden geacht. De personen die in een situatie verkeren van ernstige materiële deprivatie zijn bevinden zich in minstens vier van de volgende negen situaties, namelijk in de onmogelijkheid om:

- i) de huur of facturen van stroomverbruik te betalen;
- ii) de woning voldoende te verwarmen;
- iii) het hoofd te bieden aan onvoorziene kosten;
- iv) om de twee dagen voldoende vlees, vis of equivalente voedingsmiddelen die met proteïnen verrijkt zijn te consumeren;
- v) een keer per jaar een week vakantie buitenshuis te nemen;
- vi) een auto te kopen;
- vii) een wasmachine te kopen;
- viii) een kleurentelevisie te kopen;
- ix) een telefoontoestel te kopen.

¹² FOD Economie, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, EU-SILC enquête 2010.

In België bevindt 5,9 % van de bevolking zich in een situatie van ernstige materiële deprivatie.

De derde Europese indicator is het aantal mensen die leven in een huishouden met een lage werkintensiteit. Die indicator komt overeen met het aantal personen tussen 0 en 59 jaar die leven in een gezin waarin de volwassenen minder dan 20 % van hun totaal arbeidspotentieel hebben gewerkt in de loop van het voorbije jaar.

Dat percentage bedraagt 12,6 % in België.

Percentage armoederisico in België volgens de drie Europese indicatoren

Jaar	Personen voor wie monetaire armoede dreigt na sociale overdrachten	Personen in een situatie van ernstige materiële deprivatie	Personen die leven in een huishouden met een lage werkintensiteit
2010	14,6 %	5,9 %	12,6 %

Bron: Rekenhof op basis van gegevens van Eurostat voor 2010

Die drie indicatoren samen vormen de Europese indicator voor armoederisico. Iemand wordt geacht een zwaar armoederisico te lopen indien hij of zij zich in een van de drie voorgaande situaties bevindt. Een persoon die tot meerdere categorieën behoort, wordt slechts eenmaal meegeteld. Sinds 2008 loopt 20,2 % van de in België levende bevolking een groot risico om in armoede verzeild te raken (2.254.700 personen).

Kwaliteit van het armoedebestrijdingsplan

Hoofdstuk

2

In dit hoofdstuk analyseert het Rekenhof het proces van de opstelling van het plan armoedebestrijding en onderzoekt het of de doelstellingen en de maatregelen van het plan volgens het SMART-principe zijn geformuleerd (Specifiek, Meetbaar, Adequaats, Realistisch en Tijdsgebonden) om de realisatie ervan te vergemakkelijken.

Hierna volgt een overzicht van de referentienormen en vervolgens onderzoekt het Rekenhof de kwaliteit van het opstellingsproces van de doelstellingen en maatregelen.

2.1 Normen

De eerste fase in een overheidsbeleid bestaat erin de maatschappelijke problemen te identificeren (diagnose) zodat ze op de politieke agenda kunnen worden geplaatst. De criteria voor de erkenning van de problemen zijn de omvang, de intensiteit, de duur (sinds wanneer) en de urgentie.

Vervolgens wordt een overheidsbeleid uitgestippeld. Opdat dat beleid relevant zou zijn, moet het goed worden voorbereid. Volgens het Rekenhof moet die voorbereiding bestaan uit:

- een stand van zaken om de behoeften te identificeren waaraan moet worden tegemoetgekomen en de problemen die moeten worden opgelost (analyse van de bestaande situatie);
- een a priori evaluatie van de doelstellingen en van de beoogde maatregelen (relevantie van de maatregelen);
- een schatting van de impact van de maatregelen op de begroting (zuinigheid);
- een schatting van de gevolgen en het resultaat van die maatregelen (doeltreffendheid en doelmatigheid).

Een goede voorbereiding van een overheidsbeleid maakt het mogelijk logische acties op te zetten en de efficiëntste maatregelen te identificeren om de nagestreefde doelstellingen te bereiken. Ook kunnen daardoor het instrumentarium en de indicatoren worden geïdentificeerd die het mogelijk zullen maken de implementatie en de impact van dat beleid te evalueren.

Samenwerking of overleg met de betrokken partijen en begunstigden zijn erkende praktijken die het realistische karakter, het begrip, het zich eigen maken van de maatregelen en de implementatie ervan in de hand werken¹³.

Om doeltreffend te zijn moet de aankondiging van een overheidsbeleid doelstellingen voorstellen die de uitkomst en de gewenste effecten concreet weergeven.

Een doelstelling is kwalitatief wanneer ze beantwoordt aan de SMART-criteria, d.w.z. dat de doelstelling specifiek, meetbaar, adequaat, realistisch en tijdsgebonden is.

¹³ OESO, Impliquer les citoyens: l'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision, synthesesnota over het overheidsbeheer, juli 2011.

De uitvoering van elke doelstelling kan dan worden geëvalueerd aan de hand van een of meerdere factoren.

2.2 Opstelling van het armoedebestrijdingsplan

Het armoedebestrijdingsplan werd goedgekeurd door de ministerraad van 4 juli 2008. Het gaat om het eerste plan van de federale regering in het kader van de armoedebestrijding.

Het plan wordt door de regering voorgesteld als een actieplan “dat concrete middelen ontwikkelt om iedereen de mogelijkheid te bieden menswaardig te leven en dat de bestaanszekerheid wil waarborgen. Toegang tot werkgelegenheid, recht op gezondheid, recht op een fatsoenlijke woning, toegang tot energie en tot overheidsdiensten staan centraal in het plan armoedebestrijding”¹⁴.

Het plan werd ook voorgesteld als de federale bijdrage tot het nationale actieplan voor sociale insluiting 2008-2012 en tot het deel over sociale insluiting van het nationaal hervormingsprogramma 2011.

Het armoedebestrijdingsplan kwam tot stand in twee fases. De beleidscel (kabinet) van de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie zorgde voor het eerste voorbereidend werk en nadien werd over het plan onderhandeld met de beleidscellen van andere betrokken ministers en staatssecretarissen.

Het armoedebestrijdingsplan is opgesteld op basis van de belangrijkste thema's van de tweejaarlijkse rapporten uit 2005 en 2007 van het Steunpunt tot Bestrijding van Armoede (inkomen, gezondheid, huisvesting, werkgelegenheid en toegang tot openbare diensten). De erkenning van de maatschappelijke behoeften op basis van een participatief proces en de mobilisering van alle regeeringsleden zijn goede praktijken.

Het Rekenhof moet echter benadrukken dat de administraties die moesten instaan voor de uitvoering van de goedgekeurde maatregelen, niet betrokken werden bij het proces van de opstelling van het armoedebestrijdingsplan.

Het onderzoek dat het Rekenhof in 2011 heeft uitgevoerd bij zeventien FOD's en POD's, toont immers aan dat deze administraties weinig werden bevraagd tijdens de opstellingsfase van het plan. Bovendien werden ze nauwelijks geïnformeerd over de achterliggende redenering en actielogica van de maatregelen die ze moeten uitvoeren.

Dat gebrek aan betrokkenheid is strijdig met de bestaande goede praktijken voor de ontwikkeling van een overheidsbeleid en met het responsabiliseringsprincipe dat aan de basis lag van de hervorming van de federale administratie (Copernicushervorming). Het kan de kwaliteit en de implementering van de maatregelen doen verminderen.

¹⁴ Ministerraad, persbericht van 4 juli 2008.

Voorbeelden

De POD Maatschappelijke Integratie heeft onder meer tot opdracht om het Belgische en Europese armoedebestrijdingsbeleid voor te bereiden, uit te werken en te coördineren¹⁵. De POD werd echter niet rechtstreeks betrokken bij de opstellingsfase van het armoedebestrijdingsplan.

De POD Duurzame Ontwikkeling is belast met de uitvoering van maatregel 3, die wordt beschouwd als een van de essentiële elementen voor succes (*Meer visibiliteit geven aan het aspect armoede voor elke overheidsmaatregel die aan de duurzame ontwikkelingstest (DOEB-test) wordt onderworpen*). Hij is bovendien verantwoordelijk voor de DOEB-test, maar ligt niet aan de oorsprong van deze maatregel en is niet betrokken geweest bij de opstelling ervan. Volgens het hoofd van deze POD, zou meer gewicht geven aan de dimensie armoede in de DOEB-test, strijdig zijn met het concept duurzame ontwikkeling over drie pijlers uitgesplitst (sociaal, economisch en omgeving). Deze maatregel is niet uitgevoerd.

Antwoord van de administratie

In zijn antwoord op het voorontwerp van verslag van het Rekenhof bevestigt de POD Maatschappelijke Integratie dat *“Het Federale Plan Armoedebestrijding ontstond uit bilaterale en multilaterale overleggen op politiek niveau tussen de onderscheiden beleidsverantwoordelijken en omvat (...) een groot aantal maatregelen van verschillende aard en belangrijkheid. In de strikte zin van een strategisch en operationeel plan werden deze politieke akkoorden en engagementen effectief onvoldoende planmatig onderbouwd.”*

Volgens de POD Maatschappelijke Integratie onderstreept het Rekenhof te weinig de meerwaarde van het eerste Federale Plan Armoedebestrijding, dat:

- het inclusieve en multidimensionale karakter van het armoedebeleid weerspiegelt;
- de verhoogde aandacht van het federale beleidsniveau voor armoedebestrijding weerspiegelt en;
- op expliciete wijze een federaal armoedebeleid formuleert.

De POD Maatschappelijke Integratie stelt dat voor de eerste keer in België, op federaal niveau een dergelijk ruim gedragen en gecoördineerd plan of programma voor de strijd tegen de armoede tot stand kwam waarbij de staatssecretaris bevoegd voor de armoedebestrijding een coördinerende rol opnam.

Antwoord van de staatssecretaris

In haar antwoord kondigt de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding aan dat zij de opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof ter harte zal nemen bij de opmaak van de actualisatie van het armoedebestrijdingsplan. Ze onderstreept dat het Rekenhof een aantal kritieke succesfactoren heeft aangestipt die onontbeerlijk zijn voor een gedegen implementatie van het nieuwe armoedebestrijdingsplan. Ze stelt onder meer dat structureel overleg met

¹⁵ Koninklijk besluit van 12 december 2002 houdende oprichting van de programmatorische federale overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie.

de administraties die belast zijn met de uitvoering van het armoedebestrijdingsplan van groot belang is en dat zij nauw betrokken moeten worden bij de opmaak en uitvoering ervan.

2.3 Kwaliteit van de doelstellingen en maatregelen

Het armoedebestrijdingsplan bevat elf maatregelen die essentieel worden geacht, evenals zes doelstellingen, verdeeld over 23 acties en 48 maatregelen. In totaal gaat het om 59 maatregelen.

Naast die 59 maatregelen stelt de federale regering in het plan ook elf maatregelen voor waarvan de implementering reeds was aangevat op het ogenblik dat het plan werd opgesteld, en die ze verder blijft uitvoeren. Ze zijn genummerd van M₁ tot M₁₁ in bijlage 1. Op het vlak van het inkomen gaat het onder meer om de versterking van de koopkracht door een optrekking van de laagste sociale uitkeringen, van de minimumpensioenen en minimumlonen, en door een verhoging van de belastingvrije som voor de lage lonen. In de strijd tegen overmatige schuldenlast is het de bedoeling de wet op het consumentenkrediet en de wet op de collectieve schuldenregeling te onderzoeken.

De 59 in het plan voorgestelde maatregelen verschillen van aard en van belangrijkheid.

Dertien van deze maatregelen zijn acties die te maken hebben met communicatie of informatie.

Voorbeelden

de ouders van geplaatste kinderen beter informeren over de bestaande belastingaftrekken (maatregel 15)

een betere informatie over de maandelijkse vergoeding die bij faillissement wordt toegekend aan zelfstandigen (maatregel 16)

Veertien maatregelen hebben te maken met het nader bekijken van een fenomeen of een praktijk (zonder echter te voorzien in een concreet gevolg).

Voorbeelden

het armoedefenomeen bij kinderen bestuderen en beter begrijpen (maatregel 10)

de mogelijkheid bestuderen om een structurele indexering van de lonen van de dienstenchequewerknemers door te voeren (maatregel 37)

de specifieke armoedebeleving van dakloze vrouwen beter begrijpen door een studie te lanceren (maatregel 44)

Dertien maatregelen voorzien in de voortzetting of verbetering van een reeds bestaande structuur of een reeds bestaand mechanisme.

Voorbeelden

vereenvoudiging of automatisering van de toegang tot het Omniostatuuat (maatregelen 23 en 55)

voortzetting van het project van de ervaringsdeskundigen (maatregelen 5 en 33)

dynamisering van de Interministeriële Conferentie Huisvesting om de uitwisseling van de in de verschillende gewesten ontwikkelde goede praktijken te bevorderen (maatregel 41)

De negentien andere maatregelen van het armoedebestrijdingsplan zijn acties van verschillende aard: financiering of ontwikkeling van een nieuwe structuur, wetswijziging...

Voorbeelden

ontwikkeling van een Permanente Armoedebaarometer (maatregel 1)

financiële steun aan het Belgisch netwerk ter bestrijding van de armoede in het kader van zijn opdracht voor het Europees Jaar van de Strijd tegen Armoede (maatregel 4)

ontwikkeling van opleidingen rond het armoedefenomeen voor de betrokkenen van de RVA (maatregel 34)

Het Rekenhof is van oordeel dat de in het armoedebestrijdingsplan verkondigde doelstellingen en acties onvoldoende nauwkeurig zijn geformuleerd. Het is moeilijk te evalueren of de doelstellingen kunnen worden bereikt met de geplande maatregelen. Het gaat eerder om algemene oriënteringen.

Het Rekenhof merkt eveneens op dat, hoewel het armoedebestrijdingsplan wordt voorgesteld als federale bijdrage aan het nationale actieplan voor sociale insluiting 2008-2010, er is nagelaten er een deadline aan te koppelen.

Bovendien was in geen enkele globale begrotingsenveloppe voorzien voor de uitvoering van dat plan, dat bovendien geen enkele kostenraming voor elke maatregel bevat.

Hoewel de maatregelen van het plan gedetailleerder zijn dan de doelstellingen en de acties, beantwoorden ze niet aan de SMART-criteria.

De maatregelen zijn gedefinieerd in algemene termen. Zo betreffen meerdere maatregelen informatiecampagnes.

Voorbeelden

uitwerking van een preventiecampagne tegen verslaving aan kansspelen, in samenwerking met de Kansspelcommissie (maatregel 17)

verbetering van de informatie over de mechanismen van voorkeusterugbetaling zoals het Omniostatuuat (maatregel 22)

De regering heeft noch de te halen doelstellingen, noch de uit te voeren activiteiten, noch het toegekende budget om die maatregelen te realiseren gepreciseerd. Die maatregelen zijn zodoende weinig dwingend en moeilijk te evalueren.

Hetzelfde geldt voor andere maatregelen.

Voorbeeld

Verhoging van het gebruik van het derdebetalersysteem door de zorgverleners door de administratieve stappen te vereenvoudigen en hun uitbetaling te versnellen (maatregel 19)

Er worden zelden deadlines gedefinieerd. In slechts acht van de 59 maatregelen van het plan wordt een raming gespecificeerd van het jaar waarin ze moeten worden gerealiseerd.

Het armoedebestrijdingsplan kan dan ook niet als een sturings- en programmeringsinstrument worden beschouwd.

Uit de enquête die het Rekenhof bij de zeventien FOD's en POD's heeft uitgevoerd, blijkt overigens dat de maatregelen in het armoedebestrijdingsplan niet werden voorbereid. Het Rekenhof heeft geen weet van een evaluatie a priori die moest valideren of die maatregelen relevant waren in het licht van de nagestreefde doelstellingen of die hun rendement in verhouding tot de kosten moest valideren. Er werd evenmin een initiële stand van zaken verstrekt die het mogelijk zou maken te evalueren in hoeverre de doelstellingen werden gehaald.

Sommige gerichte of symbolische maatregelen (zoals de toekenning van een jaarlijkse prijs voor armoedebestrijding of het houden van de interministeriële conferentie Maatschappelijke Integratie om het uitwisselen van goede praktijken te optimaliseren — maatregel 6 en 8) vergden weliswaar geen voorafgaande evaluatie. De maatregelen die gericht zijn op het veranderen van een situatie of van een gedraging hadden volgens het Rekenhof echter beter moeten worden voorbereid.

Voorbeelden

ontwikkeling van belastingkredieten voor de energiebesparende maatregelen, de opvang van naaste familieleden ouder dan 65 jaar en de kosten voor kinderopvang (maatregel 14)

Bij navraag over deze maatregel kon de FOD Financiën geen enkele studie voorleggen over de drie geplande belastingkredieten en kon hij geen enkel gegeven verstrekken zoals het aantal betrokken belastingplichtigen. Er werd vooraf geen studie gewijd aan de draagwijdte en de budgettaire kost van die belastingkredieten (zie hoofdstuk 4 voor de tenuitvoerlegging van die maatregelen).

organisatie van een sensibiliseringscampagne bij de gemeenten opdat ze de voorziene bepalingen rond de verplichte affichering van de huurprijzen uitvoeren (maatregel 39)

Sinds 18 mei 2007¹⁶ moeten de gevraagde huur en de gezamenlijke kosten voor elk goed dat voor bewoning is bestemd, worden vermeld in elke officiële of openbare mededeling. Inbreuken op die verplichting kunnen op gemeentelijk niveau worden bestraft met een administratieve boete tussen 50 en 200 euro. Om die administratieve sanctie te kunnen toepassen moeten de gemeenten eerst hun politiereglement aanpassen.

De in het armoedebestrijdingsplan ingeschreven maatregel wil de wettelijke bepalingen over het verplicht afficheren van de huur doen naleven door een sensibiliseringscampagne bij de gemeenten te organiseren. Die zijn immers bevoegd om te voorzien in sancties bij niet-toepassing van de wet.

Bij navraag hierover heeft de FOD Binnenlandse Zaken die deze maatregel ten uitvoer moet leggen, geen voorstudie van dat probleem kunnen voorleggen (aantal gemeenten die van plan zijn de niet-naleving van deze bepaling te bestraffen, aanwijzingen van niet-naleving van deze verplichting...). Bijgevolg kan onmogelijk worden gevalideerd of de beoogde maatregel (sensibiliseringscampagne bij de gemeenten) relevant is.

In de tabel over de opvolging van de uitvoering van het plan die op 17 december 2009 aan de ministerraad werd voorgelegd, wordt over deze maatregel vermeld: *“Er zullen geen specifieke onderrichtingen gegeven worden aan de gemeenten met betrekking tot een sensibilisering over de maatregelen inzake verplichte affichering van de huurprijzen. De gemeenten kiezen autonoom welke bepalingen zij in hun politiereglement opnemen teneinde de affichering van de huurprijzen af te dwingen”*.

Bij navraag hierover door het Rekenhof heeft de FOD Binnenlandse Zaken eraan herinnerd dat hij juridisch gezien niet bevoegd is om de gemeenten te verplichten om hun politiereglement te wijzigen. Omdat hij de doelstelling ondersteunt, heeft hij echter een artikel gepubliceerd in de informatiebrief van de AD Veiligheid en Preventie aan de gemeenten. Het is de bedoeling hen te herinneren aan hun rol bij het afficheren van de huurprijzen.

In zijn antwoord op een vraag in de Senaat¹⁷ sloot de minister van Binnenlandse Zaken zich aan bij het standpunt van zijn administratie en stelde dat het niet tot zijn bevoegdheid behoorde om hierover instructies te geven aan de gemeenten.

Het is duidelijk dat er een kloof gaapt tussen wat in het plan is bepaald en hoe de administratie deze maatregel invult. Het armoedebestrijdingsplan werd zonder voorbereiding en zonder betrokkenheid van de administratie uitgewerkt, zoals wordt geïllustreerd door de moeilijkheden bij de tenuitvoerlegging van deze maatregel.

¹⁶ Wet van 25 april 2007 houdende diverse bepalingen. Hoofdstuk III van titel VI van die wet wijzigt de wet met betrekking tot de huurcontracten.

¹⁷ Senaat, 11 januari 2010, Schriftelijke vraag nr. 4-6467 van mevrouw C. Franssen aan de minister van Binnenlandse Zaken.

Hoofdstuk

Tenuitvoerlegging van het armoedebestrijdingsplan

3

In dit hoofdstuk onderzoekt het Rekenhof of de taken en verantwoordelijkheden van de openbare actoren die het plan moeten realiseren, duidelijk zijn gedefinieerd.

Het heeft daartoe een analyse gemaakt van het voorziene instrumentarium, de definitie van de respectieve taken, de organisatorische beslissingen die werden genomen om de maatregelen concreet in te vullen alsook van het overleg tussen de ministers en de administraties.

Het Rekenhof heeft de zeventien FOD's en POD's van de federale administratie onderzocht. Volgens de antwoorden op de vragenlijsten zijn er veertien overheidsdiensten die rechtstreeks zijn belast met of zijn betrokken bij de tenuitvoerlegging van het plan. Enkel de FOD Budget, de FOD Mobiliteit en Vervoer en de FOD Sociale Zekerheid werden er niet rechtstreeks bij betrokken.

De veertien FOD's en POD's werden belast met of rechtstreeks betrokken bij de tenuitvoerlegging van 41 van de 59 maatregelen van het plan. De andere maatregelen van het plan worden ten uitvoer gelegd door socialezekerheidsinstellingen (het RIZIV voor de maatregelen in de gezondheidszorg, de RVA voor wat de werkgelegenheid betreft...) of door instellingen van openbaar nut (de NMBS voor de mobiliteit, het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie voor het sociaal tarief voor internet en telefoon...).

3.1 Normen

De taken en verantwoordelijkheden van de openbare actoren moeten voor elke fase van de cyclus van het overheidsbeleid duidelijk zijn gedefinieerd om het plan doeltreffend te kunnen realiseren. De verantwoordelijkheden van de ministers en van de administraties moeten worden gepreciseerd.

Gezien de zwak geformuleerde doelstellingen en maatregelen van het armoedebestrijdingsplan (cf. hoofdstuk 2 van dit verslag) is er nood aan overleg tussen elke verantwoordelijke minister en de betrokken administraties om deze elementen concreet in te vullen.

Om de realisatie van deze maatregelen te vergemakkelijken moet bovendien op het niveau van de administraties een specifiek uitvoeringsplan worden aangenomen voor het armoedebestrijdingsplan en moeten onder meer coördinatieverantwoordelijken worden aangesteld.

Aangezien voor heel wat maatregelen van het armoedebestrijdingsplan noch de einddatum noch de middelen om ze te realiseren zijn gepreciseerd, is het eveneens noodzakelijk hun concrete inhoud en het tijdschema voor de realisatie ervan nauwkeuriger te omschrijven. Deze programmering is ook een cruciale factor voor succes.

3.2 Verantwoordelijken en middelen

Toen de ministerraad op 4 juli 2008 het armoedebestrijdingsplan goedkeurde, heeft hij elke minister opdracht gegeven toe te zien op de tenuitvoerlegging van de maatregelen die onder zijn bevoegdheden vallen, met inachtneming van de gebruikelijke besluitvormings-

werkwijzen (goedkeuringsproces, budget,...). Voor elk van de maatregelen van het armoedebestrijdingsplan werden één of meer ministers als verantwoordelijken aangewezen.

De taken en verantwoordelijkheden van de administraties werden niet gedefinieerd.

3.3 Overleg tussen de ministers en de administraties

De ondervraagde administraties stellen, met uitzondering van de FOD Financiën en de FOD Binnenlandse Zaken, dat ze met hun ministers overleg hebben gepleegd over de modaliteiten om de maatregelen van het plan ten uitvoer te leggen of dat ze duidelijke instructies hebben gekregen. Het overleg vond plaats in de gewone vergaderingen met de beleidscel van de minister of via e-mail.

Het Rekenhof acht dat overleg des te noodzakelijker omdat het de mogelijkheid biedt na te gaan hoe de in het plan aangegeven politieke verbintenissen zullen worden omgezet in concrete administratieve acties. Wanneer er geen overleg plaatsvindt, kan dat leiden tot een kloof tussen de verwezenlijking en de nagestreefde doelstelling of tot een gedeeltelijke realisatie van die doelstelling.

3.4 Tenuitvoerlegging door de federale overheidsdiensten

Het Rekenhof stelt vast dat er geen specifieke maatregelen werden genomen om het armoedebestrijdingsplan vlotter ten uitvoer te laten leggen. Er werd binnen de veertien FOD's waarin deze audit werd gevoerd overigens geen enkele verantwoordelijke aangewezen om hierop toe te zien.

Uit de antwoorden op de enquête van het Rekenhof blijkt ook in het algemeen dat er geen coördinatie is binnen de voornaamste betrokken openbare diensten. De maatregelen van het armoedebestrijdingsplan werden gewoon toegevoegd aan hun doelstellingen. In heel wat gevallen legden de betrokken diensten geen verband tussen de ten uitvoer gelegde maatregelen en het armoedebestrijdingsplan.

Voorbeeld

In het antwoord van de FOD Volksgezondheid op de vraag welke maatregelen van het armoedebestrijdingsplan hij ten uitvoer legt, vermeldde hij niet maatregel 29 (*de taken van het Nationaal Voedings- en Gezondheidsprogramma voortzetten om een gezonde en evenwichtige voeding verder te promoten*).

Voorts hadden de administraties onderling en de diensten binnen eenzelfde administratie een verschillende visie op de manier waarop het armoedebestrijdingsplan ten uitvoer moest worden gelegd.

3.5 Programmering

Zeven van de veertien bij het plan betrokken FOD's hebben aangegeven dat ze een specifieke programmering hebben gemaakt om de maatregelen waarmee ze belast zijn, te realiseren ofwel dat ze deze hebben geïntegreerd in hun operationele of managementplannen

(Defensie, POD Wetenschapsbeleid, FOD Binnenlandse Zaken, POD Maatschappelijke Integratie, FOD Justitie, FOD Volksgezondheid en FOD Economie).

Op basis van de in dat verband verstrekte preciseringen kan echter niet worden bevestigd of deze verklaringen kloppen, behalve in het geval van Defensie, die belast is met het ten uitvoer leggen van maatregel 43 (*samenwerking met Defensie in het kader van de opvang en de hulp aan daklozen*).

De uitvoering van deze maatregel bestaat uit de organisatie van de operatie Winteropvang, waarvoor Defensie in haar huidige vorm al instaat sinds 2004. In 2010-2011 behelsde deze operatie:

- in elk van de provincies van het land een opvangcentrum voor daklozen in militaire kwartieren openen;
- overblijvende artikelen van winteruitrusting verdelen via sociale instellingen;
- andere gerichte acties voeren, zoals ondersteuning aan de stichting Prins Laurent voor de opvang van daklozen met honden rond het Centraal Station in Brussel of materiële ondersteuning via beddengoed van de Samu social van Brussel.

Voor maatregel 43 werd de tenuitvoerlegging als volgt geprogrammeerd:

juni 2010	eindverslag voor de operatie Winteropvang 2009-2010 toegezonden aan de toezichthoudende minister met de vraag een beslissing te nemen over het eventueel verlengen van de operatie
begin juli	legercommandanten van de provincies en coördinatoren van de operatie krijgen de opdracht de behoeften geformuleerd door de plaatselijke sociale instellingen te inventariseren
oktober 2010	beslissing van de toezichthoudende minister om de operatie te verlengen
eind november 2010	doorgeven van de orders aan de betrokken eenheden
1 december 2010	begin van de operatie
vóór 6 december 2010	verdeling van de overblijvende artikelen van winteruitrusting

Defensie gaat bij deze maatregel in etappes tewerk en zorgt voor een regelmatige opvolging die wordt afgesloten met een balans (zie punt 4.5).

Opvolging van het armoedebestrijdingsplan

Hoofdstuk

4

Het Rekenhof onderzoekt in dit hoofdstuk of de opvolging van het armoedebestrijdingsplan het mogelijk maakt te verzekeren dat de geplande maatregelen effectief ten uitvoer worden gelegd.

4.1 Normen

Er is nood aan een doeltreffende opvolging door de ministerraad, tussen de ministers en hun administraties en binnen de administraties zelf (voor het management). Specifieke modaliteiten voor de opvolging tussen de minister en de met de tenuitvoerlegging belaste administratie dringen zich op vermits de doelstellingen en de maatregelen van dat plan van povere kwaliteit zijn.

De opvolging van het armoedebestrijdingsplan is gebaseerd op rapportering aan de ministerraad.

Bij de goedkeuring van het armoedebestrijdingsplan op 4 juli 2008 heeft de ministerraad de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie opdracht gegeven driemaandelijks een stand van zaken voor te leggen van de uitvoering van het plan.

De ministers en staatssecretarissen delen hem daartoe de stand van zaken mee van de uitvoering van de maatregelen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Vervolgens wordt over de vordering van de verschillende maatregelen gediscussieerd in het kader van multilaterale vergaderingen tussen de verschillende beleidscellen van de betrokken ministers en staatssecretarissen. Tot slot wordt een vorderingsstaat voorgelegd aan de ministerraad.

Naar aanleiding van de derde stand van zaken van de uitvoering van het armoedebestrijdingsplan heeft de ministerraad op 17 december 2009 die opvolging vervolledigd en ermee ingestemd dat elke minister of staatssecretaris een ambtenaar van zijn administratie zou aanwijzen voor de opvolging van het federaal plan armoedebestrijding.

Het is de bedoeling een netwerk van ambtenaren te creëren die binnen hun bevoegdheden aandacht hebben voor de armoedeproblematiek.

Dat netwerk, dat wordt gecoördineerd door de POD Maatschappelijke Integratie, moet meer bepaald de uitvoering van het plan opvolgen en de vorderingsstaten voorbereiden.

Bij de goedkeuring van het armoedebestrijdingsplan werd elke minister en staatssecretaris er tot slot mee belast toe te zien op de tenuitvoerlegging van de maatregelen die binnen zijn bevoegdheidsgebied vallen.

4.2. Rapportering aan de ministerraad

4.2.1 Frequentie

Sinds het plan in juli 2008 werd goedgekeurd, werden drie vorderingsstaten aan de ministerraad voorgelegd, op 23 december 2008 en op 29 mei en 17 december 2009.

Het netwerk van armoedeambtenaren heeft in mei 2010 een vierde vorderingsstaat opgesteld, maar deze werd niet voorgesteld en dus was de laatste rapportering aan de ministerraad op 31 augustus 2011 nog steeds deze van december 2009.

Het Rekenhof stelt vast dat de door de ministerraad vooropgestelde driemaandelijke periodiciteit niet werd nageleefd. Bij navraag naar de reden van het onderbreken van die rapportering verwezen de POD Maatschappelijke Integratie en de beleidscel van de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie naar de beperkte bevoegdheden van een regering in lopende zaken. Ze gaven echter geen verklaring waarom de driemaandelijke periodiciteit niet in acht werd genomen vóór de periode van lopende zaken.

4.2.2 Kwaliteit

De vorderingsstaat die in december 2009 aan de ministerraad werd voorgelegd, was tweeledig opgebouwd:

- een synthese in tabelvorm met opgave van de maatregelen van het plan, de bevoegde minister en een indicatie over de stand van zaken (groen als de maatregel is gerealiseerd, oranje als deze in uitvoering is en rood als hij nog niet werd aangevat);
- een meer gedetailleerde opvolging van elke maatregel in de vorm van een steekkaart met de formulering van de maatregel, de verantwoordelijke minister, een stand van zaken, de budgettaire weerslag, de realisatiedatum en eventuele opmerkingen.

Op 29 augustus 2011 was 44 % van de maatregelen van het federale plan armoedebestrijding gerealiseerd, terwijl 53 % van de maatregelen in uitvoering waren en 3 % nog in wacht stond, zoals blijkt uit de laatste bijwerking van de vorderingsstaat die de beleidscel van de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie aan het Rekenhof heeft bezorgd.

Het Rekenhof stelt vast dat het rapporteringsmodel geschikt is, maar dat de kwaliteit van de informatie pover is om de volgende redenen:

- als de maatregel als gerealiseerd wordt beschouwd, wordt de realisatiedatum niet gepreciseerd;
- als de maatregel op het punt staat gerealiseerd te worden, wordt niet systematisch een einddatum vooropgesteld;
- er wordt onvoldoende informatie verstrekt over de maatregelen die in de steigers staan;
- er wordt niet gepreciseerd hoe de armoede of het aantal begunstigden van de maatregelen evolueren;
- er wordt slechts beperkte informatie over de budgettaire impact verstrekt aan de ministerraad.

Voor 50 % van de maatregelen van het plan vermeldt de opvolgingstabel enkel dat ze gerealiseerd zijn in het kader van de normale begroting van de departementen zonder precisering van de geraamde of aangewende kredieten. Er wordt enkel een schatting gegeven als extra begrotingsmiddelen nodig zijn (20 % van de maatregelen). Tot slot wordt voor 30 % van de maatregelen gesteld dat ze geen budgettaire impact hebben.

De Inspectie van Financiën heeft sommige van die tekortkomingen in haar advies van 15 december 2008 in verband met de eerste opvolgingstabel in de kijker gezet en had de aanbeveling geformuleerd voor elk van de maatregelen van het plan een einddatum, een eindstaat en een realisatiepercentage te preciseren. Ze heeft in elk van haar adviezen met betrekking tot de drie aan de ministerraad voorgestelde opvolgingstabellen onder de aandacht gebracht dat de begrotingsinformatie ontoereikend was.

4.3 Armoedenetwerk binnen de federale overheidsdiensten

Het Rekenhof is van oordeel dat de administraties door de oprichting van een netwerk van armoedeambtenaren zich meer betrokken voelen en meer verantwoordelijkheid krijgen. Een dergelijk netwerk kan eveneens de continuïteit van dat beleid na de regeerperiode bevorderen.

Op 30 juni 2011 formuleert het Rekenhof de volgende commentaar over de werking van dat netwerk:

- De taken en verantwoordelijkheden van het netwerk waren nog niet gedefinieerd.
- Niet alle administraties die betrokken zijn bij het armoedebestrijdingsplan zijn binnen het ambtenarennetwerk vertegenwoordigd, zoals het RIZIV dat een centrale betrokkene is voor alle maatregelen op het vlak van gezondheid.
- Het kan gebeuren dat eenzelfde FOD door verschillende ambtenaren wordt vertegenwoordigd, die elk door een verschillende minister zijn aangewezen; dat geldt bijvoorbeeld voor de FOD Economie en de FOD Sociale Zekerheid die respectievelijk door drie en twee ambtenaren worden vertegenwoordigd.
- Er werden slechts drie vergaderingen georganiseerd, die door steeds minder ambtenaren werden bijgewoond.

De vergaderingen (op 31 maart, 21 mei en 10 september 2010), die werden voorgezeten door de voorzitter van de POD Maatschappelijke Integratie, werden vooral gewijd aan een voorstelling door de armoedeambtenaren van de stand van zaken van de verschillende maatregelen van het armoedebestrijdingsplan die door hun administraties ten uitvoer werden gelegd.

De eerste vergadering werd door 24 ambtenaren bijgewoond, waarvan drie van de POD Maatschappelijke Integratie en een medewerker van de beleidscel van de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie. Met uitzondering van de vertegenwoordigers van de POD Maatschappelijke Integratie waren er nog slechts acht vertegenwoordigers op de tweede vergadering en zeven op de derde.

De POD Maatschappelijke Integratie stelt dat de moeilijke oprichting van het netwerk van federale armoedeambtenaren moet worden gezien in het licht van de lange periode waarin de regering ontslagnemend was. Dit netwerk moest in een koninklijk besluit worden verankerd.

Reeds in mei 2010 formuleerde het netwerk haar engagement om de volledige opvolging en stand van zaken van de armoedeproblematiek te bezorgen aan de nieuwe staatssecretaris bevoegd voor de armoedebestrijding, om aldus een maximale continuïteit te verzekeren.

De POD Maatschappelijke Integratie heeft de vaste overtuiging dit netwerk van federale ambtenaren te betrekken bij de actualisering van het Federale Plan Armoedebestrijding.

4.4 Opvolging door de ministers

Het Rekenhof kon via de bevraging aan de hand van vragenlijsten en de interviews in het kader van deze audit onderzoeken of er tussen elke minister en de administratie modaliteiten voor de opvolging werden gedefinieerd.

In het algemeen zijn er geen afspraken gemaakt over een specifieke opvolgingwijze van het armoedebestrijdingsplan. Wanneer er al een opvolging gebeurt, zijn de kwaliteit en de modaliteiten ervan verschillend van dienst tot dienst.

Van de veertien betrokken administraties stellen de FOD Volksgezondheid, de FOD Kanselarij van de Eerste Minister, Defensie en Fedict dat ze met hun ministers overleg hebben gepleegd over de opvolgingsmodaliteiten. De FOD Justitie en de POD Wetenschapsbeleid stellen dat ze op eigen initiatief of op vraag van hun ministers en staatssecretarissen verslagen toezenden.

4.5 Opvolging van het armoedebestrijdingsplan door de administraties

Het Rekenhof heeft onderzocht of de administraties een opvolging hebben uitgebouwd van de uitvoering van de maatregelen van het armoedebestrijdingsplan en of de maatregelen in hun beheerssysteem werden geïntegreerd.

Volgens de enquête van het Rekenhof is het eerder uitzonderlijk dat het plan op systematische en gestructureerde wijze wordt opgevolgd door de betrokken administraties. De administraties hanteren ook verschillende frequenties om aan het management te rapporteren, maar de opvolging is in het algemeen van povere kwaliteit. De administraties die de maatregelen in hun (management- of operationele) plannen hebben verwerkt, stellen dat die maatregelen worden opgevolgd in het kader van de jaarlijkse opvolging van die plannen.

Een van de betere praktijken vindt men terug bij de opvolging van de uitvoering van maatregel 43 (*samenwerking met Defensie in het kader van de opvang en de hulp aan daklozen*) door Defensie. De militaire commandanten in de eenheden te lande stellen dagelijkse verslagen op over het verloop van de operatie. Deze verslagen worden vervolgens aan het centrum operaties toegezonden dat deze doorstuurt aan de militaire hiërarchie en aan de beleidscel van de toezichthoudende minister.

Evaluatie van het armoedebestrijdingsplan

Hoofdstuk

5

In dit hoofdstuk gaat het Rekenhof na of wordt geëvalueerd in hoeverre de doelstellingen en de maatregelen bijdragen tot de vermindering van de armoede en of hieruit lessen worden getrokken.

5.1 Norm

Door een beleid te evalueren kan men de gevolgen ervan meten en nieuw beleid en nieuwe maatregelen beter definiëren (leerproces).

Een dergelijke evaluatie is immers noodzakelijk om na te gaan of de doelstellingen worden bereikt, om een nieuwe stand van zaken op te maken en nieuwe prioriteiten vast te leggen. Ze biedt ook de mogelijkheid lessen te trekken uit de voorbereiding van het beleid, uit de keuze van de maatregelen, uit de doeltreffendheid en de doelmatigheid bij de tenuitvoerlegging ervan en uit de hindernissen waarmee men wordt geconfronteerd. Op die manier kan men ook factoren van succes achterhalen.

Een goede werkwijze bestaat erin vooraf nauwkeurige doelstellingen te formuleren, indicatoren te definiëren om te kunnen meten in hoeverre deze werden gehaald en in een evaluatie te voorzien.

Via de evaluatie van het armoedebestrijdingsplan zou moeten kunnen worden gemeten welke impact het heeft op het doelpubliek.

Om een globale evaluatie te onderbouwen of te vervolledigen kan apart worden geëvalueerd hoe elke maatregel ten uitvoer werd gelegd.

De evaluatie van een maatregel kan worden opgenomen in het armoedebestrijdingsplan of het initiatief zijn van de minister of de administratie die ermee is belast.

5.2 Globale evaluatie

Toen de ministerraad op 4 juli 2008 het armoedebestrijdingsplan goedkeurde heeft hij de staatssecretaris voor Armoedebestrijding belast met “*de coördinatie van de uitvoering van een armoedemeeinstrument en met de uitvoering van het plan*”. Het ontwikkelen van een permanente armoedebaarometer is trouwens het eerste van de elf belangrijke elementen van het armoedebestrijdingsplan.

De interfederale armoedebaarometer werd voor het eerst in januari 2009 voorgesteld en had als hoofddoel om jaarlijks op nationaal niveau te meten hoe de armoede in België evolueert.

Voor de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie is deze barometer het instrument om het armoedebestrijdingsplan te evalueren¹⁸. Bij de afsluiting van deze audit was in geen enkele andere vorm van evaluatie van het armoedebestrijdingsplan voorzien.

¹⁸ POD Maatschappelijke Integratie, *Federaal plan armoedebestrijding*, voorwoord, p. 3 (www.mi-is.be).

De interfederaal armoedebaarometer werd uitgewerkt door de werkgroep “*Indicatoren*” die door de FOD Sociale Zekerheid wordt gecoördineerd. De opvolging ervan gebeurt door deze werkgroep, het Steunpunt tot Bestrijding van Armoede en de POD Maatschappelijke Integratie.

De barometer berust op vijftien kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren die de diverse facetten van armoede en van sociale onzekerheid (inkomen en schuld, gezondheidszorg, werk, onderwijs, wonen, deelname en niet-monetaire deprivatie) meten. Bijlage 2 geeft een toelichting per categorie. Deze indicatoren zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de gegevens van de enquête EU-SILC (cf. punt 1.2.2).

De interfederaal armoedebaarometer wordt jaarlijks geactualiseerd en de meest recente dateert van 2011. De voornaamste indicatoren ervan zijn gebaseerd op de resultaten van de enquête EU-SILC 2009 (gegevens 2008).

Op basis van bestaande gegevens is de interfederaal armoedebaarometer volgens het Rekenhof een instrument om te sensibiliseren voor de mate, het belang en de evolutie van de armoede en de sociale uitsluiting. Hij kan aangeven of elk overheidsbeleid dat een impact op de armoede kan hebben, toereikend is.

De algemene aard van de indicatoren en de manier waarop de gegevens van die barometer worden vergaard, zijn echter veeleer afgestemd op het maken van Europese vergelijkingen dan op een evaluatie van het armoedebestrijdingsplan. Het gaat trouwens om indicatoren die worden gebruikt in het kader van de nationale actieplannen sociale insluiting.

Door de grote afstand tussen de doelstellingen en de maatregelen van het armoedebestrijdingsplan enerzijds en de indicatoren van die barometer anderzijds, kunnen geen lessen worden getrokken over de impact van de maatregelen van het plan. Een positieve of negatieve evaluatie van de indicatoren van de barometer kan niet rechtstreeks worden gekoppeld aan het effect van de maatregelen van het armoedebestrijdingsplan.

Voorbeelden

Indicatoren inzake geneeskundige verzorging:

- 7 Uitstel of annulering van gezondheidszorg(en) om financiële redenen
- 8 Negatieve inschatting van de eigen gezondheid (het percentage personen in de bevolking van zestien jaar en ouder dat zijn/haar gezondheid redelijk, slecht of zeer slecht inschat)

De impact van de maatregelen van het plan met betrekking tot de gezondheid, zoals *de strijd tegen weigering van ziekenhuisopname van patiënten die geen voorschot kunnen betalen of de vereenvoudiging van de toegang tot het Omniostatuuat en het onderzoek van de mogelijkheid van automatisering* (maatregelen 18 en 23) kan niet echt worden geëvalueerd op basis van de evolutie van indicator 7 van de barometer.

Indicatoren inzake huisvesting:

- 12 Toegang tot huisvesting: het aantal sociale huurwoningen ten opzichte van het aantal private huishoudens
- 13 Kwaliteit van de huisvesting

Op dezelfde manier kan de doeltreffendheid van een maatregel zoals *een sensibiliseringscampagne bij de gemeenten organiseren opdat ze de voorziene bepalingen rond verplichte af-fichering van de huurprijzen uitvoeren* (maatregel 39) evenmin worden geëvalueerd dankzij de indicatoren 12 en 13 van de barometer.

Antwoord van de administratie

In zijn antwoord benadrukt de POD Maatschappelijke Integratie dat evaluatie tevens een basis biedt voor verantwoording en transparantie en dat de aanbevelingen van het Rekenhof het actualiseringsproces van het plan zoals afgesproken in het regeerakkoord kunnen versterken. De POD Maatschappelijke Integratie is altijd van mening geweest dat de ontwikkeling van een tweede Federaal Plan Armoedebestrijding enkel kan gebeuren na een evaluatie van het eerste plan.

5.3 Evaluatie van de maatregelen

In het armoedebestrijdingsplan is niets bepaald om de tenuitvoerlegging van een individuele maatregel te evalueren.

In het kader van zijn enquête bij de voornaamste betrokken administraties, heeft het Rekenhof hen gevraagd of ze een evaluatie hadden gepland van de maatregelen die ze ten uitvoer leggen. Bij wijze van antwoord werden de volgende initiatieven vermeld:

- Defensie stuurt telkens op het einde van de winter een verslag aan de toezichthoudende minister waarin een balans en aanbevelingen zijn opgenomen voor de volgende operatie in het kader van maatregel 43 (*De samenwerking met Landsverdediging, in het kader van de opvang en de hulp aan daklozen, voortzetten*).
- De FOD Volksgezondheid heeft een evaluatieverslag aan de Interministeriële Conferentie Volksgezondheid voorgelegd in het kader van maatregel 28 (*De samenwerkingsverbanden tussen de diensten voor maatschappelijke integratie en de mentale gezondheidsdiensten ondersteunen om de psychiatrisering van de sociale problemen te vermijden*).
- De POD Wetenschapsbeleid heeft de enquête geëvalueerd die werd uitbesteed aan een externe instelling in het kader van maatregel 2 (*De nodige middelen vrijmaken voor het lopende onderzoek over de verbetering van de Europese armoede-enquête (EU-SILC) om beter rekening te houden met de mensen die in de grootste bestaansonzekerheid leven*).

De administraties die de maatregelen waarvoor ze verantwoordelijk zijn, hebben geïntegreerd in hun managementplannen of in hun operationele plannen, verklaren dat ze die maatregelen evalueren wanneer ze die plannen evalueren. Bij die demarche wordt echter enkel vastgesteld of de maatregelen al dan niet werden gerealiseerd.

Bij die initiatieven is er volgens het Rekenhof veeleer sprake van opvolging dan van evaluatie.

Er gebeurt over die feedback van ervaring bovendien ook geen overleg of coördinatie met de POD Maatschappelijke Integratie, die verantwoordelijk is voor de voorbereiding, uitwerking en coördinatie van het beleid van de strijd tegen de armoede en sociale integratie.

Geen enkele minister die voor een maatregel van het armoedebestrijdingsplan verantwoordelijk is, heeft gevraagd de tenuitvoerlegging ervan te evalueren.

Ook al is een systematische evaluatie van elke maatregel niet zinvol door de uiteenlopende aard van de maatregelen van het armoedebestrijdingsplan, een evaluatie van elke doelstelling die bedoeld is om een toestand of gedrag te wijzigen, is wenselijk.

Voorbeelden

belastingkredieten ontwikkelen voor de energiebesparende maatregelen, de opvang van naaste familieleden ouder dan 65 jaar en de kosten voor kinderopvang (maatregel 14)

een preventiecampagne uitwerken tegen verslaving aan kansspelen, in samenwerking met de Kansspelcommissie (maatregel 17).

Antwoord van de minister

In zijn antwoord vermeldt de minister van Financiën de bijzondere opvolging van maatregel nr. 12 van het armoedebestrijdingsplan die de Dienst voor Alimentatievorderingen betreft.

Artikel 29 van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor Alimentatievorderingen bij de FOD Financiën richt immers een evaluatiecommissie op die een jaarlijks evaluatieverslag moet opstellen voor de ministers van Financiën en Begroting. Dat verslag wordt vervolgens aan het parlement voorgelegd.

In het kader van dit evaluatie-instrument en van het armoedebestrijdingsplan worden campagnes gevoerd om de kennis van de wet en de dienst door het doelpubliek te vergroten. Er worden ook studies en enquêtes uitgevoerd om de doeltreffendheid en de levensvatbaarheid van de dienst te verbeteren. Deze initiatieven worden geëvalueerd in het kader van het jaarlijks verslag waarin de voornoemde wet voorziet.

Voorts stelt het Rekenhof dat in het kader van een financiering door het Europees Sociaal Fonds een evaluatie van de verschillende maatregelen in verband met de ervaringsdeskundigen in de armoede zal worden uitgevoerd.

Voorbeeld van een evaluatiepraktijk

Ervaringsdeskundigen zijn personen die in armoede hebben geleefd. Ze worden door de POD Maatschappelijke Integratie aangeworven, opgeleid en vervolgens gedetacheerd in de federale administraties. Ze worden ondersteund door een mentor in de dienst waar ze gedetacheerd zijn en door de coaching- en coördinatieploeg van de POD Maatschappelijke Integratie. Deze bestaat uit vijf personen, waaronder twee ervaringsdeskundigen in de armoede. Er zijn 26 ervaringsdeskundigen in armoede aan het werk, die over 22 openbare diensten zijn verspreid.

De POD Maatschappelijke Integratie lanceerde het project van de ervaringsdeskundigen in armoede eind 2004. Het streeft de volgende doelstellingen na:

- introductie van het standpunt van mensen in armoede binnen de federale overheidsdiensten;
- verbetering van de toegankelijkheid van de overheidsdiensten voor alle burgers, waaronder mensen in armoede, en op die manier bijdragen tot de effectiviteit van de fundamentele sociale rechten van iedereen;
- oprichting van een nieuwe generieke functie bij de federale overheidsdiensten.

Voor dat project zijn vier maatregelen in het federale plan armoedebestrijding opgenomen, namelijk:

- 1 *de projecten van ervaringsdeskundigen binnen de administraties voortzetten (maatregel 5);*
- 2 *pilootprojecten van het type “ervaringsdeskundige” ontwikkelen in de ziekenhuizen (maatregel 27);*
- 3 *het aantal ervaringsdeskundigen binnen de RVA en SELOR verhogen (maatregel 33);*
- 4 *een werkgroep oprichten om de rechtstaat te democratiseren en ervaringsdeskundigen te integreren in het rechtsbestel (maatregel 53).*

In samenwerkingsprotocollen tussen de POD Maatschappelijke Integratie en de betrokken openbare diensten worden de taken van de ervaringsdeskundigen gepreciseerd. Ze leggen de nadruk op het betrekken van deze personen bij de ondersteuning en begeleiding van het doelpubliek, maar eveneens op hun samenwerking om een doeltreffende communicatie ten aanzien van dat publiek te verzekeren. De protocollen bepalen eveneens dat de deskundigen mee concrete projecten helpen uitwerken en het personeel mee helpen sensibiliseren voor de problematiek van de armoede en sociale uitsluiting.

In de praktijk werken de ervaringsdeskundigen in onthaal- of informatiediensten voor de gebruikers, zoals dat het geval is bij de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering. De ervaringsdeskundige begeleidt de leden met moeilijkheden (beperkte mobiliteit, onbegrip van documenten, eenzaamheid, ziekte,...) bij hun demarches om hun toestand te regulariseren. Hij informeert die leden eveneens over de voordelen van het Omniostatuuat.

Ze werken ook mee aan projecten van administratieve vereenvoudiging of aan het totstandbrengen van communicatieondersteunende elementen ten behoeve van personen in moeilijkheden. Bij de FOD Binnenlandse Zaken heeft de ervaringsdeskundige meegewerkt aan het opstellen van een brochure over het gebruik van het referentieadres ten behoeve van daklozen.

De coördinatieploeg van de POD Maatschappelijke Integratie evalueert het project constant en ze brengt bij het institutioneel begeleidingscomité verslag uit over de stand van zaken van het project, over de moeilijkheden die gerezen zijn en de oplossingen die daarvoor werden gevonden.

Dat comité bestaat uit vertegenwoordigers van de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie, de minister van Arbeid en Tewerkstelling, de ministers van de gemeenschappen en de gewesten en van de POD Maatschappelijke Integratie. Deze evaluatie, die onder meer betrekking heeft op de rollen en opdrachten van de ervaringsdeskundigen, wordt samen uitgevoerd met de administraties waarin deze zijn ingezet.

Universitaire onderzoekscentra hebben overigens het project aan drie externe evaluaties onderworpen met betrekking tot alle fasen van het project (aanwerving, onthaal en vorming, coaching en detachering).

Conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk

6

6.1 Armoedebestrijding

Sinds 2000 preciseert elke lidstaat, in het kader van een samenwerkingsstrategie binnen de Europese Unie, zijn strategie en brengt verslag uit over de resultaten die hij heeft geboekt op het gebied van armoedebestrijding in plannen en gestandaardiseerde rapporten.

Deze opencöördinatiemethode maakte het mogelijk gemeenschappelijke definities en indicatoren te ontwikkelen.

Met de invoering van de Europa 2020-strategie hebben de lidstaten zich tot doel gesteld het aantal personen die in Europa met armoede bedreigd zijn, te reduceren met twintig miljoen.

Deze beleidsdoelstelling betekent voor België dat het aantal personen met een armoederisico in 2020 moet worden gereduceerd met 380.000 ten opzichte van 2008.

In het vooruitzicht van 2010, het Europees jaar van de strijd tegen de armoede en van het Belgisch Voorzitterschap van de Europese Unie heeft de ministerraad van 4 juli 2008 een eerste Federaal Plan Armoedebestrijding goedgekeurd.

In zijn regeerakkoord van 1 december 2011 heeft de federale regering zich geëngageerd om de wettelijke bepalingen voor de strijd tegen de armoede te versterken. Daartoe zal hij de uitvoering van het armoedebestrijdingsplan actualiseren en aanpassen op basis van strategische en operationele doelstellingen.

6.2 Kwaliteit van het armoedebestrijdingsplan

6.2.1 Conclusies

Het ontwikkelingsproces van het armoedebestrijdingsplan heeft de verdienste dat het rekening heeft gehouden met de maatschappelijke problemen en behoeften die werden geïnventariseerd door de verenigingen die de minstbedeelden vertegenwoordigen. Het heeft ook de hele federale regering gemobiliseerd rond de armoedeproblematiek.

Het armoedebestrijdingsplan maakt het dus mogelijk de bevolking te sensibiliseren voor de noodzakelijke strijd tegen de armoede en hierover te communiceren.

Het Rekenhof stelt echter vast dat de administraties die de maatregelen van het plan ten uitvoer moeten leggen, niet werden betrokken bij de uitwerking ervan. Deze werkwijze strookt niet met de principes dat de bestuursinstanties geresponsabiliseerd en betrokken moeten worden bij de politieke besluitvorming.

Er werden geen voorstudies van de in het armoedebestrijdingsplan voorgestelde maatregelen uitgevoerd om te evalueren of ze volstaan om de problemen aan te pakken en om de impact ervan in te schatten. Het is dan ook niet mogelijk te evalueren in hoeverre ze relevant zijn in het licht van de nagestreefde doelstellingen en wat het rendement ervan is in vergelijking met hun kostprijs. Hetzelfde geldt voor de eindevaluatie, die niet gemakkelijk uit te voeren zal zijn omdat er geen initiële stand van zaken bestond.

Wat de kwaliteit van het armoedebestrijdingsplan betreft, kunnen de acties en maatregelen die erin zijn opgenomen, overigens niet worden beschouwd als SMART-geformuleerde doelstellingen (Specifiek, Meetbaar, Adequaaf, Realistisch en Tijdsgebonden) en evenmin als concrete acties, zoals aangekondigd door de ministerraad. Dat gebrek aan SMART-doelstellingen komt onder meer tot uiting doordat streefcijfers, deadlines en een raming van de budgettaire weerslag ontbreken.

Het armoedebestrijdingsplan is tot slot niet opgevat als een programmerings- en sturingsinstrument.

Algemeen gesproken is het plan het resultaat van een niet-dwingende politieke consensus op grond waarvan elke minister en elke staatssecretaris zijn aangegane engagementen nakomt volgens zijn prioriteiten, middelen en mogelijkheden.

6.2.2 Aanbevelingen

De federale regering moet een strategie of nieuwe beleidsmaatregelen uitwerken om de armoede terug te dringen en tegemoet te komen aan de nieuwe Europese doelstelling op dat vlak.

De actualisering van de uitvoering van het armoedebestrijdingsplan zoals beslist in het regeerakkoord van 1 december 2011 ligt in de lijn van deze doelstelling.

Het Rekenhof is van oordeel dat deze actualisering de kwaliteit van het armoedebestrijdingsplan gevoelig kan verbeteren. In dat opzicht formuleert het de volgende aanbevelingen.

Het plan moet een meetbare doelstelling voor de vermindering van armoede vastleggen. Er moeten voorstudies worden uitgevoerd om na te gaan hoe elke maatregel tot die doelstelling bijdraagt. Bij de voorbereiding van het plan moeten de omvang en de intensiteit worden gemeten van de problemen die men wil aanpakken, moet worden geraamd hoeveel budgettaire middelen onder meer nodig zijn en moeten de effecten van de goedgekeurde maatregelen op de beoogde problematiek worden geëvalueerd. In het plan moeten SMART-gedefinieerde doelstellingen en maatregelen worden opgenomen. De inhoud, de middelen en het tijdschema voor de uitvoering moeten in het plan zelf of in een ander meer gedetailleerd document worden gedefinieerd, voordat de ministerraad het goedkeurt.

De administraties moeten worden betrokken bij de actualisering van het plan en, meer algemeen, bij het beleidsbeslissingsproces.

Er moeten kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren worden ingebouwd om op te volgen en te evalueren in hoeverre de doelstellingen werden bereikt.

Antwoord van de administratie

De voorzitter van de POD Maatschappelijke Integratie sluit zich in zijn antwoord aan bij de aanpak die het Rekenhof voorstelt. Hij stelt: *“In het kader van de Europa 2020 strategie en de beslissing van de Belgische regering om tegen 2020 minstens 380.000 minder mensen in armoede te tellen, zijn we momenteel actief om een aantal*

subtargets te ontwikkelen, aangevuld met contextindicatoren en thematische scorecards om zo de impact en de effectiviteit van het gevoerde beleid op te volgen gedurende een langere periode om aldus onze beleidsvoorbereidende en bijsturende rol ten volle op te nemen. Dit werk zal eveneens ten goede komen aan het te actualiseren Federale Plan Armoedebestrijding, zoals afgesproken werd in het regeerakkoord.”

Antwoord van de staatssecretaris

De staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding sluit zich aan bij de bemerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof. In haar antwoord kondigt zij onder meer aan dat “*de nieuwe versie van het federaal plan armoedebestrijding strategische en operationele doelstellingen zal omvatten die duidelijk zijn, die gedragen zijn en die kunnen uitgedragen worden*”. Ze stipt echter aan dat armoedebestrijding veelal ook maatschappelijke effecten heeft die niet in cijfers om te zetten zijn en een multidisciplinaire aanpak vergt die niet altijd SMART geformuleerd kan worden.

6.3 Tenuitvoerlegging van het armoedebestrijdingsplan

Het armoedebestrijdingsplan wijst voor elk van de maatregelen ervan één of meer ministers aan die verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging. Er zijn echter geen specifieke voorzieningen genomen die kunnen helpen bij de tenuitvoerlegging van het plan, zoals systematisch overleg tussen de ministers en de administraties over de concrete definitie van de te realiseren acties, de uitvoeringsmodaliteiten en de middelen die hiervoor moeten worden ingezet. Met uitzondering van de FOD Binnenlandse Zaken en de FOD Financiën hebben de ondervraagde administraties echter aan het Rekenhof te kennen gegeven dat ze met hun ministers overleg hebben gepleegd over de modaliteiten om het plan ten uitvoer te leggen in de gewone vergaderingen met de beleidscel of dat ze duidelijke instructies van de minister hebben gekregen.

Bij de administraties zijn meestal geen specifieke voorzieningen genomen om de tenuitvoerlegging van het armoedebestrijdingsplan te vergemakkelijken. De maatregelen van het plan werden gewoon toegevoegd aan de doelstellingen van de betrokken diensten. In het algemeen hebben de administraties geen verantwoordelijke aangewezen die erover moet waken dat het plan goed ten uitvoer wordt gelegd en die de uitgevoerde maatregelen moet coördineren.

Slechts uitzonderlijk is er op het niveau van de administraties sprake van een programmering van de tenuitvoerlegging van de maatregelen, zoals bepaald in de normen en *best practices* voor goed beheer.

Het Rekenhof beschouwt de programmering van het ministerie van Defensie in het kader van de operatie Winter voor de opvang van en hulp aan daklozen als een *best practice*.

6.4 Opvolging van het armoedebestrijdingsplan

De opvolging op basis van rapportering aan de ministerraad lost volgens het Rekenhof de verwachtingen niet in. Deze rapportering is sinds december 2009 immers stilgevallen en de inhoud ervan is ontoereikend.

Er zou een meer realistische regelmaat, bijvoorbeeld semestrieel, kunnen worden gedefinieerd die dan in acht zou moeten worden genomen. Uit een periodieke rapportering aan de ministerraad zou blijken hoe belangrijk men het armoedebestrijdingsplan acht.

In de opvolgingstabellen is weinig informatie te vinden over de verwezenlijking van de doelstellingen (geplande deadlines, realisatiedatums, geraamde of werkelijke kosten van de maatregelen). De kwaliteit van de tabellen zou nochtans op een hoger niveau worden getild wanneer ze die gegevens zouden vermelden.

De aanvankelijk geplande opvolging werd vervolledigd met een netwerk van armoedeambtenaren. Dat netwerk kan de opvolging van het armoedebestrijdingsplan verbeteren door de administraties meer bij de uitvoering ervan te betrekken. Het totstandbrengen van een dergelijk netwerk vergt echter heel wat inspanningen en men zou de samenstelling ervan, het werkingskader en de verantwoordelijkheden ervan beter moeten definiëren.

Dat netwerk heeft overigens sinds september 2010 niet meer vergaderd en de vertegenwoordigers van alle ministers en alle bij het armoedebestrijdingsplan betrokken administraties maken er nog geen deel van uit. Doordat één vertegenwoordiger per minister wordt aangewezen, kan het bovendien gebeuren dat er meerdere vertegenwoordigers voor eenzelfde administratie zijn, wat niet bevorderlijk is voor de responsabilisering en de coördinatie binnen die administratie.

Er zou een grotere rol kunnen worden toebedeeld aan het netwerk van armoedeambtenaren. Het zou dan niet enkel de uitvoering van alle maatregelen van armoedebestrijding kunnen opvolgen maar ook betrokken kunnen worden om de noden te bepalen en de volgende maatregelen voor te bereiden.

Het Rekenhof merkt ook op dat de maatregelen van het armoedebestrijdingsplan niet specifiek worden opgevolgd in het kader van de betrekkingen tussen de ministers en hun administraties.

Tot slot is ook de opvolging van de uitvoering van de maatregelen bij de administraties zelf (ten voordele van het management) van mindere kwaliteit. Er zijn zelden welgedefinieerde modaliteiten uitgewerkt (periodiciteit of formaat van de rapportering). Volgens het Rekenhof zou een gestandaardiseerde opvolging van de tenuitvoerlegging van het armoedebestrijdingsplan een vooruitgang betekenen.

Antwoord van de staatssecretaris

In haar antwoord kondigt de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding aan dat een monitoring van het nieuwe armoedebestrijdingsplan noodzakelijk zal zijn. Deze monitoring zal worden georganiseerd op het niveau

van de diverse administraties alsook op het niveau van de POD Maatschappelijke Integratie. De POD Maatschappelijke Integratie zal op regelmatige basis voortgangsoverleg plegen met de betrokken administraties.

6.5 Evaluatie van het armoedebestrijdingsplan

De evaluatie is een sleutelement in de cyclus van een overheidsbeleid. Ze geeft niet enkel een oordeel over de resultaten en de weerslag, maar verstrekt nieuwe diagnoses en kan bevorderend zijn bij de uitwerking van nieuw beleid en nieuwe maatregelen.

In het kader van het armoedebestrijdingsplan en bij de afsluiting van deze audit in juni 2011 was de interfederale armoedebaarometer de enige geplande evaluatie.

Het Rekenhof ziet deze barometer veeleer als een instrument om te sensibiliseren voor het belang en de evolutie van de armoede dan als een instrument om het armoedebestrijdingsplan te evalueren. De algemene aard van deze barometer staat te ver af van de maatregelen van het armoedebestrijdingsplan om lessen te kunnen trekken over de impact van een dergelijk plan als beleidsinstrument of over de impact van de maatregelen die in dat plan zijn opgenomen.

Voorts voorziet het armoedebestrijdingsplan in geen enkele evaluatie van de tenuitvoerlegging van een maatregel en geen enkele verantwoordelijke minister heeft een dergelijke evaluatie gevraagd.

De maatregelen die enkele betrokken administraties hebben genomen, vormen eerder een opvolging dan een evaluatie. Bovendien is er geen coördinatie met de POD Maatschappelijke Integratie van die feedback van ervaringen.

Het Rekenhof is van oordeel dat de tenuitvoerlegging van elke maatregel van het armoedebestrijdingsplan die bedoeld is om een toestand of gedrag te wijzigen, geëvalueerd zou kunnen worden zodat de kans op slagen vergroot en er lessen uit kunnen worden getrokken.

In dat opzicht is de evaluatie van het project van de ervaringsdeskundigen in het kader van een Europese financiering een “best practice”.

Antwoord van de administratie

De POD Maatschappelijke Integratie sluit zich aan bij deze aanpak. Hij preciseert in zijn antwoord dat: *“de evaluatie van de onderscheiden maatregelen het voorwerp van aandacht zijn bij de actualisatie van het Federale Plan Armoedebestrijding. Bij de uitwerking van het plan van aanpak voor de actualisatie van het Federale Plan Armoedebestrijding zal er de nodige tijd en ruimte voorzien worden voor de evaluatie van de onderscheiden maatregelen uit het initiële Federale Plan Armoedebestrijding. Zo werd ondermeer het Belgische Netwerk Armoedebestrijding dat de verenigingen waar mensen die in armoede leven het woord nemen vertegenwoordigt, reeds aangezocht om een evaluatie door haar leden te laten uitvoeren, dit in voorbereiding van de actualisatie van het Federale Plan Armoedebestrijding.”*

Bijlage 1

Structuur van het armoedebestrijdingsplan

Belangrijke elementen om te slagen	
1	Een permanente armoedebaarometer ontwikkelen
2	De nodige middelen vrijmaken voor de verbetering van de Europese armoede-enquête (EU-SILC) om beter rekening te houden met de meest kwetsbaren
3	Meer visibiliteit geven aan het aspect armoede voor elke regeringsmaatregel die aan de duurzame ontwikkelingstest (DOEB-test) wordt onderworpen
4	Het Belgisch netwerk ter bestrijding van de armoede financieel steunen in het kader van zijn opdracht voor het Europees Jaar van de Strijd tegen Armoede
5	De projecten van ervaringsdeskundigen binnen de administraties voortzetten
6	Een Jaarlijkse Prijs voor Armoedebestrijding ontwikkelen
7	De opdrachten van het Steunpunt tot Bestrijding van Armoede evalueren en indien nodig versterken
8	De Interministeriële Conferentie Maatschappelijke Integratie aanwenden om het uitwisselen van "best practices" te optimaliseren
9	De deelname van de verenigingen waar armen het woord nemen stimuleren in het kader van het Belgisch Voorzitterschap van de Europese Unie in 2010 en het Europees Jaar van de Strijd tegen Armoede
10	Een studie uitvoeren om het armoedefenomeen bij kinderen beter te begrijpen
11	Rekening houden met de ervaring van mensen die in armoede leven in het beslissingproces met betrekking tot de diensten van algemeen belang

DOELSTELLING 1: Een inkomen dat het mogelijk maakt projecten te verwezenlijken

Maatregelen in uitvoering die de regering belooft voort te zetten:

M1	De koopkracht verhogen via een verhoging van de laagste sociale uitkeringen
M2	De minimumpensioenen verhogen, zowel voor de werknemers als voor de zelfstandigen, de IGO verhogen, en het zelfstandigenstelsel meer op het stelsel van bezoldigde werknemers afstemmen
M3	De koopkracht van de gezinnen ondersteunen via de kinderbijslag en meer bepaald de invoering van een dertiende maand kinderbijslag in het kader van de omzetting van de leeftijdstoelage, een bijzondere inspanning inzake kinderbijslag voor de risicogroepen binnen de gezinnen met een kind met een handicap
M4	Maatregelen nemen om de minimumlonen te verhogen, op basis van de voorstellen van de sociale partners in het kader van het interprofessioneel akkoord, en om een betere toegang tot de werkgelegenheid mogelijk te maken voor de personen met een handicap en voor de personen van vreemde afkomst

M5	De koopkracht versterken dankzij de fiscaliteit en in het bijzonder voor de lage en gemiddelde inkomens door de verhoging van het belastingvrije minimum
M6	Het verder uitbouwen van een sterk werkgelegenheidsbeleid zeker voor de zwakste groepen vermits arbeid nog altijd de beste bescherming is tegen armoede
Actie 1.1 De toekenning van het onderhoudsgeld optimaliseren	
12	De toekenning van het onderhoudsgeld optimaliseren door het opzetten van een extra informatiecampagne, een administratieve vereenvoudiging, het verhogen van de bedragen en de toekenningvoorwaarden versoepelen
Actie 1.2 Een objectieve berekening van het onderhoudsgeld waarborgen	
13	Een objectieve berekening van het onderhoudsgeld waarborgen
Actie 1.3 Een fiscaliteit om de koopkracht te ondersteunen	
14	Belastingkredieten ontwikkelen voor de energiebesparende maatregelen, de opvang van naaste familieleden ouder dan 65 jaar en de kosten voor kinderopvang
15	De ouders van geplaatste kinderen beter informeren over de bestaande belastingstrekken
Maatregelen in uitvoering die de regering belooft voort te zetten:	
M7	Het onderzoek van de wet van 1991 op het consumentenkrediet, meer bepaald met betrekking tot de reclame en de kredietopeningen
M8	Het onderzoek van de wet op de collectieve schuldenregeling, in de zin van een betere communicatie van de schuldbemiddelaar naar de schuldenaar
M9	Het onderzoek van de inningspraktijken van sommige gerechtsdeurwaarders
Actie 1.4 Een ambitieuzere strijd tegen overmatige schuldenlast	
16	Een betere informatie over de maandelijkse vergoeding die bij faillissement wordt toegekend aan zelfstandigen
17	Een preventiecampagne uitwerken tegen verslaving aan kansspelen, in samenwerking met de Kansspelcommissie
DOELSTELLING 2: Het recht op gezondheid waarborgen	
Actie 2.1 Het recht op verzorging waarborgen	
18	Strijden tegen de weigering van ziekenhuisopname van patiënten die geen voorschot kunnen betalen
Actie 2.2 De verbetering van de financiële toegankelijkheid tot de gezondheidszorg voortzetten	
19	Het gebruik van het derdebetalersysteem door de zorgverleners verhogen door de administratieve stappen te vereenvoudigen en hun uitbetaling te versnellen

20 De rechtstreekse facturering van de remgelden op de verplichte verzekering organiseren, voor de patiënten die van de MAF genieten

21 De kosten voor de patiënten beperken en indien nodig gericht verminderen ondermeer inzake ziekenhuisfacturen

Actie 2.3 De toegang tot de gezondheidszorg eenvoudiger en transparanter maken

22 De informatie verbeteren over het voorkeursterugbetalingsmechanisme zoals het OMNIO-statuut

23 De toegang tot het Omniostatuuat vereenvoudigen en de mogelijkheid van automatisering onderzoeken

24 Het gebruik van de "gezondheidskaart" in de ocmw's aanmoedigen

25 De zorgverleners de mogelijkheid bieden om makkelijker te communiceren over hun sociale praktijken (conventies, toepassing van het derdebetalersysteem...)

Actie 2.4 De nabijheid van de eerstelijnsdiensten versterken

26 De uitoefening van de algemene geneeskunde in de socio-economisch meest kansarme, en landelijke buurten aanmoedigen

27 Pilotprojecten van het type "ervaringsdeskundige" ontwikkelen in de ziekenhuizen

28 De samenwerkingsverbanden tussen de diensten voor maatschappelijke integratie en de mentale gezondheidsdiensten ondersteunen om de psychiatrisering van de sociale problemen te vermijden

Actie 2.5 De goede gezondheidspraktijken versterken

29 De taken van het Nationaal Voedings- en Gezondheidsprogramma voortzetten om een gezonde en evenwichtige voeding verder te promoten

DOELSTELLING 3 : Werk als hefboom van maatschappelijke integratie en welzijn

Actie 3.1 De toegang tot de werkgelegenheid bevorderen en de werkloosheidsvallen bestrijden

30 Een uitsluitend aan een statuut gekoppeld systeem van toekenning van sociale voordelen vermijden: de degressiviteit van de aanvullende hulp organiseren (beperkt in de tijd) en op termijn de voorkeur geven aan een referentieloon voor de toekenning ervan

31 De mogelijkheid nagaan of de toegekende hulp voor mobiliteit gedurende één jaar vanaf de werkhervatting kan worden voortgezet

Actie 3.2 De activering van de maatschappelijke hulp en van de werkzoekenden

32 De ocmw's aanmoedigen om een voluntaristisch beleid rond activering van de maatschappelijke hulp te voeren

33 Het aantal ervaringsdeskundigen binnen de RVA en SELOR verhogen

34	Opleidingen ontwikkelen voor de betrokkenen van de RVA
35	De door de RVA aan de werkzoekenden overgemaakte informatie verbeteren, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de personen die in bestaansonzekerheid leven
Actie 3.3 De voorzieningen van de dienstencheques verbeteren	
36	Een identieke nettoprijs voor alle gebruikers van de dienstencheques garanderen
37	De mogelijkheid bestuderen, om een structurele indexering van de lonen van de dienstencheques"-werknemers door te voeren
38	Toegang van asielzoekers tot vrijwilligerswerk
DOELSTELLING 4: Een dak boven het hoofd	
Actie 4.1 De vroeger genomen maatregelen uitvoeren	
39	Een sensibiliseringscampagne bij de gemeenten organiseren, opdat ze de voorziene bepalingen rond verplichte affichering van de huurprijzen uitvoeren
40	Het nieuwe huurwaarborgsysteem evalueren in overleg met de gewesten
Actie 4.2 De inspanningen van de gewesten en de uitwisseling van ervaringen aanmoedigen	
41	De Interministeriële Conferentie Huisvesting dynamiseren om de uitwisseling van de in de verschillende gewesten ontwikkelde "best practices" te bevorderen
Actie 4.3 Bijzondere aandacht besteden aan de situaties van grote armoede	
42	Aanbevelingen over daklozen formuleren in het kader van het twejaarlijks verslag 2009 van het Steunpunt tot Bestrijding van Armoede
43	Samenwerken met Landsverdediging in het kader van de opvang en de hulp aan daklozen
44	De specifieke armoedebeleving van dakloze vrouwen beter begrijpen via de lancering van een studie
45	De praktijken van de ocmw's inzake toekenning van het referentieadres analyseren en optimaliseren
46	Kwantitatieve gegevens over uithuiszettingen en de problematiek van huisjesmelkers verstrekken, en zwaardere straffen invoeren voor personen die zich schuldig maken aan illegale praktijken of illegale uithuiszettingen
DOELSTELLING 5: Gewaarborgde toegang tot energie	
Maatregelen in uitvoering die de regering belooft voort te zetten:	
M10	De harmonisering van de sociale maatregelen tussen het federale en het regionale niveau
M11	De promotie van het derde-investeerdermechanisme

Actie 5.1 Waarborgen dat energie ook een recht wordt voor de meest kansarmen

- 47 De toegang tot energie voor allen waarborgen als wezenlijk onderdeel van het recht om een leven te leiden in overeenstemming met de menselijke waardigheid

Actie 5.2 De rechten waarborgen voor de zwakste consumenten

- 48 De gedragscodes evalueren en indien nodig inschrijven in de wet

Actie 5.3 De automatisering van het sociaal

- 49 De automatisering van het sociaal energietarief invoeren
- 50 De rol van de ocmw's in het energiebeleid ondersteunen

DOELSTELLING 6: Overheidsdiensten die voor iedereen toegankelijk zijn**Actie 6.1 Justitie en arme personen verzoenen**

- 51 Rechters de mogelijkheid bieden om rechtstreeks de partijen te interpellieren voor een vermindering van de geëiste bedragen, in functie van de financiële situatie van de partij die het proces verliest
- 52 Eén enkel loket voor rechtshulp en rechtsbijstand oprichten
- 53 Een werkgroep oprichten om de rechtstaal te democratiseren en ervaringsdeskundigen te integreren in het rechtsbestel
- 54 De pariteit onderzoeken in de Commissies voor Juridische Bijstand

Actie 6.2 Toegang tot de mobiliteit

- 55 Het publiek dat voor het Omniostatuuat in aanmerking komt, informeren over de voordelen (kortingen) voor het vervoer met de NMBS en deze voordelen op termijn automatisch toegankelijk maken voor de begunstigden

Actie 6.3 De diensten van De Post dichterbij

- 56 De sociale rol van de postbode versterken bij de personen die in bestaansonzekerheid leven

Actie 6.4 De toegang tot de telefoondiensten verbeteren

- 57 De toekenning van het automatische sociaal tarief voor telefoondiensten optimaliseren

Actie 6.5 Internet en de digitale kloof

- 58 De strijd tegen de digitale kloof versterken: de zichtbaarheid van de openbare computer-ruimten vergroten, het project "computer tegen 100 €" voortzetten, de computers van de overheidsdiensten recycleren om ze ter beschikking van de ocmw's, de openbare computerruimten en de verenigingssector te stellen
- 59 Onderhandelingen met de sector starten om een verlaagd tarief voor internet in te voeren

Bijlage 2

Indicatoren van de interfederale armoedebaarometer (rangschikking per categorie)

Inkomen en schuld

- 1 De armoederisicograad van de Belgische bevolking.
- 2 Bevolkingscategorieën met een sterk verhoogd armoederisico.
- 3 Sociale uitkeringen als percentage van de armoededrempel.
- 4 Subjectief armoederisico. Percentage personen die leven in een huishouden waarvan de referentiepersoon aangeeft dat het huishouden moeilijk rondkomt.
- 5 Consumentenkredieten en armoederisico.
- 6 Achterstallige betalingen voor basisbehoeften.

Gezondheidszorg

- 7 Uitstel of annulering van gezondheidszorg(en) om van financiële redenen.
- 8 Negatieve inschatting van de eigen gezondheid (het percentage personen onder de bevolking van 16 jaar en ouder dat zijn/haar gezondheid “redelijk”, “slecht” of “zeer slecht” inschat).

Werk

- 9 Kinderen/volwassenen in een huishouden zonder betaald werk.
- 10 Werkenden met armoederisico.

Onderwijs

- 11 Het percentage jongeren dat de school vervroegd heeft verlaten, jongeren tussen 18 en 24 jaar die geen onderwijs volgen en die ten hoogste een diploma lager middelbaar onderwijs hebben behaald.

Wonen

- 12 Toegang tot huisvesting: het aandeel sociale huurwoningen in verhouding tot het aantal private huishoudens.
- 13 Kwaliteit van de huisvesting.

Deelname en niet-monetaire deprivatie

- 14 Deelname aan sportieve, recreatieve of artistieke activiteiten.
- 15 Niet-monetaire deprivatie: het niet kunnen beschikken over een aantal goederen en diensten of het niet kunnen deelnemen aan bepaalde activiteiten die als noodzakelijk worden beschouwd.

Bijlage 3

Antwoord van de minister van Landsverdediging

(Vertaling)

Brussel, 5 maart 2012

Betreft: Ontwerpverslag van het Rekenhof over het Federaal Plan Armoedebestrijding

Mijnheer de eerste voorzitter,

Ik heb uw brief van 22 februari 2012 (met referentienummer A-3.635.097 L63) en het ontwerpverslag over de audit van het eerste Federaal Plan Armoedebestrijding goed ontvangen. Het verslag heeft mijn volste aandacht genoten.

Ik heb het genoegen u mee te delen dat ik akkoord ga met de opmerkingen en commentaren van het ontwerpverslag over de bijdrage van Defensie aan het Federaal Plan Armoedebestrijding. Het ontwerpverslag bevestigt de goede praktijken van Defensie in de processen van planning, uitvoering en opvolging van plannen. Ik wil eveneens benadrukken dat de solidariteit die Defensie aan de dag legt, moet worden gezien in een voor het departement zeer dwingende budgettaire context.

Hoogachtend,

Pieter DE CREM

Bijlage 4

Antwoord van de staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding



De Staatssecretaris voor Asiel en Migratie,
Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding

De heer Philippe Roland
Eerste Voorzitter van het Rekenhof
Regentlaan 2

1000 Brussel

uw kenmerk

ons kenmerk

bijlagen

MDB/2012/CV/004/238

/.

vragen naar
Cedric.verschooten@ibz.fgov.be

telefoonnummer
+32 (0) 2 542 80 73

datum **19 MAART 2012**

Betreft: Audit door het Rekenhof van het eerste federaal armoedebestrijdingsplan

Geachte heer Voorzitter,

Ik heb het rapport van het Rekenhof over de audit van het eerste federaal armoedebestrijdingsplan in goede orde ontvangen. Ik wil u tevens danken voor de aandacht die het Rekenhof aan dit plan met haar 59 maatregelen heeft besteed. Het is immers van belang dat beleidswerk op een onafhankelijke manier beoordeeld wordt op resultaten en effecten. In deze optiek is het ontwerp van audit die u mij overgemaakt heeft, een interessant werkstuk dat ik met de nodige aandacht gelezen heb.

De Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie maakte u reeds haar bemerkingen over op dit ontwerprapport. Ik zie het als mijn taak als staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding om de bemerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof ter harte te nemen bij de opmaak van de actualisatie van dit armoedebestrijdingsplan. Dit is immers een engagement dat ik op mij genomen heb in mijn beleidsnota. Het Rekenhof heeft een aantal kritische succesfactoren aangestipt die, naar mijn mening, onontbeerlijk zijn voor een gedegen implementatie van dit nieuwe plan.

Ik som er een aantal op:


- De nieuwe versie van het federaal plan armoedebestrijding zal strategische en operationele doelstellingen omvatten die duidelijk zijn, die gedragen zijn en die kunnen uitgedragen worden. Hiervoor vormt het huidige plan, dat door het Rekenhof onderzocht werd, een ideale basis. Zowel de ervaringen met dit plan als de resultaten ervan zijn hiertoe een goede voorbereiding. Ik wens wel de nuance aan te brengen dat armoedebestrijding veelal ook maatschappelijke effecten heeft die niet in cijfers om te zetten zijn. Armoedebestrijding vergt een multidisciplinaire aanpak die niet altijd SMART geformuleerd kan worden.

- In budgettair krappe tijden komt het er op aan middelen efficiënt aan te wenden en het is mijn overtuiging dat investeringen in armoedebestrijding zeer veel positieve resultaten kunnen bewerkstelligen. Dit betekent niet automatisch dat alle maatregelen in het nieuwe plan geld moeten kosten. Het is wel mijn betrachting om het plan te becijferen in termen van budget.
- Structureel overleg met de administraties die belast zijn met de uitvoering van het armoedebestrijdingsplan is van groot belang. Zowel voor de opmaak als bij uitvoering is nauwe betrokkenheid van de diverse administraties noodzakelijk, dit teneinde de methodiek van het plan voldoende draagvlak te doen vinden bij de medewerkers.
- De POD Maatschappelijke Integratie zal bij uitvoering van het nieuwe plan op regelmatige basis voortgangsoverleg plegen met de betrokken administraties.
- Monitoring: de noodzakelijke monitoring van het nieuwe plan op het niveau van de diverse administraties alsook op het niveau van de coördinerende administratie, de POD Maatschappelijke Integratie, zal een onderdeel uitmaken van het plan armoedebestrijding.

Geachte heer Voorzitter, ik wens te concluderen met de bemerking dat Armoedebestrijding een engagement moet vormen van ieder regeringslid, federaal of regionaal, en van ieder lokaal mandataris. Ik zal vanuit mijn bevoegdheid als coördinerend staatssecretaris niet nalaten mensen hier blijvend over aan te spreken. Enkel door samenwerking kan de problematiek van armoede op een efficiënte manier aangepakt worden.

Ik wil u danken om mijn beschouwingen op te nemen in het finale auditverslag van het Rekenhof.

Met de meeste hoogachting,


Maggie DE BLOCK

Bijlage 5

Antwoord van de minister van Begroting

(Vertaling)

22 maart 2012

Betreft: Ontwerpverslag van het Rekenhof over het eerste Federaal Plan Armoedebestrijding

Mijnheer de eerste voorzitter,

Ik heb kennis genomen van het ontwerpverslag. De opmerkingen en aanbevelingen die de audit formuleert, zullen zeker in aanmerking worden genomen in het kader van de actualisering van het Federaal Plan Armoedebestrijding.

Ik zal bijzondere aandacht schenken aan de maatregelen die rechtstreeks onder mijn verantwoordelijkheid vallen, namelijk de administratieve vereenvoudiging en de opvolging van de budgettaire aspecten. De voorgestelde of uitgevoerde maatregelen moeten immers worden opgevolgd om de impact ervan te kunnen inschatten en de doelmatigheid ervan te garanderen.

We zullen echter rekening moeten houden met de budgettaire restricties waarmee onze regering wordt geconfronteerd en die niet alleen een obstakel vormen voor de terbeschikkingstelling van bijkomende middelen maar ook voor de toewijzing van beschikbare middelen.

Hoogachtend,

Olivier CHASTEL

Bijlage 6

Antwoord van de eerste minister

(Vertaling)

Brussel, 29 maart 2012

Mijnheer de eerste voorzitter,

Uw brief van 22 februari 2012 alsook het ontwerpverslag van het Rekenhof over het onderzoek van het eerste Federaal Plan Armoedebestrijding hebben mijn volle aandacht getrokken.

Wat mijn eigen bevoegdheden of die van de federale overheidsdienst Kancelarij van de Eerste Minister betreft, stel ik vast dat geen enkele aanbeveling of specifieke conclusie werd geformuleerd. Bovendien had het auditverslag betrekking op de uitvoering van het eerste Federaal Plan Armoedebestrijding van de vorige regering.

Zoals vermeld in het ontwerpverslag voorziet het regeerakkoord inderdaad in een versterking van de wettelijke bepalingen rond armoedebestrijding. In dit opzicht, zal de regering de uitvoering van het Federaal Plan Armoedebestrijding actualiseren en het nodige doen om de Europa 2020-doelstelling te halen. Het spreekt vanzelf dat ik akte neem van de algemene opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof over de methodologie voor de uitvoering en opvolging van het geactualiseerde federaal plan.

Hoogachtend,

De eerste minister,

E. DI RUPO

Bijlage 7

Antwoord van de minister van Financiën



Federale
Overheidsdienst
FINANCIËN

Brussel,

29.03.2012

De Vice-Eerste Minister en
Minister van Financiën

Afz. : Wetstraat 12, 1000 Brussel

Dhr. Philippe Roland
Eerst Voorzitter van het Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

uw bericht van
22/02/2012

uw kenmerk
A6-3.635.097 L53

ons kenmerk
VP2011/00838

bijlage(n)
1

Onderwerp: Ontwerpverslag van het Rekenhof met betrekking tot het eerste federaal plan armoedebestrijding

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

In antwoord op uw brief van 22 februari laatstleden wil ik u de volgende elementen meedelen.

1. Als bijlage vindt u de nota van de Voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën van 3 februari laatstleden.
2. Ik wens hierbij de opmerkingen, geformuleerd door de dienst alimentatievorderingen, te herhalen:

« (...) Akkoord met de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof mits de volgende nuances:

- 1) De doelstelling met betrekking tot de werking van de DAVO werd opgenomen in het regeerakkoord en de algemene beleidsnota van de Minister waardoor de Regering en de Minister zich geëngageerd hebben om deze doelstelling te bereiken; daardoor behoort de doelstelling eerder onder "Mesures en cours d'exécution et que le Gouvernement s'engage à poursuivre" te staan;
- 2) De acties die verband houden met deze doelstelling worden opgevolgd op het niveau van de voorzitter van het directiecomité (opvolging van de uitvoering van het regeerakkoord en de algemene beleidsnota) en de opvolging staat los van de opvolging van de andere doelstellingen van de FOD Financiën;
- 3) door middel van het evaluatieverslag van de evaluatiecommissie is er wel degelijk een rapportering naar de Ministers bevoegd voor de Financiën en de Begroting; het verslag wordt voorgelegd aan de Federale Wetgevende Kamers; dit verslag betreft de werking van de dienst maar ook de doeltreffendheid, de impact en de duurzaamheid van de wet alsook van de relevantie en de graad van realisatie van de doelstellingen ervan;

Voor meer informatie over uw dossier kunt u terecht bij:

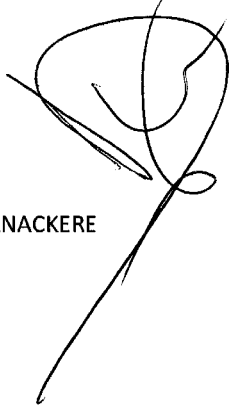
Satoko Nakayama
Premier attaché des Finances
Service du Président
Tél. : 0257/634.17
E-mail : satoko.nakayama@minfin.fed.be

.be

4) de doelstelling SMART omschrijven en evalueren of de situatie of het gedrag daadwerkelijk wordt gewijzigd, is uitermate moeilijk bij gebrek aan gegevens (bepaling doelgroep, take up, non take up, budgettaire gevolgen van de acties (informatieverschaffing, maatregelen die de inkomensgrens optrekken, afschaffing van invorderingsbeperkingen, verhogen van het voorschot of uitbreiding van partners); het SMART omschrijven zal eenvoudiger worden na afloop van de in 2011 begonnen "Universitaire studie over de ontwikkeling van een model van parameters waarmee de budgettaire impact van de toekenning van voorschotten door de Dienst voor alimentatievorderingen kan worden geraamd" (aanbesteding toegekend aan HIVA van de KULeuven (Professor Pacolet)).»

Overigens heb ik goed nota genomen van de opmerkingen en aanbevelingen die het Rekenhof heeft geformuleerd in zijn ontwerpverslag. Ik zal er bijzondere aandacht aan besteden.

Met de meeste hoogachting,

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long, thin tail extending downwards and to the left.

Steven VANACKERE

Bijlage 8

Antwoord van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën

(Vertaling)

Brussel, 3 februari 2012

Betreft: Voorontwerp van verslag over het eerste Federaal Plan Armoedebestrijding.

Mijnheer de voorzitter,

In antwoord op uw brief van 30 november 2011 waarin u ons advies vraagt over de voorlopige conclusies en de aanbevelingen van het voorontwerp over bovengenoemd onderwerp, heb ik de eer u te bevestigen dat meerdere maatregelen die vallen binnen de context van het federaal Plan Armoedebestrijding bij de FOD Financiën werden ingevoerd, en meer bepaald bij de Algemene Administratie van de Inning en Invordering (AII). Zo werd een nieuwe invorderingsstrategie (DB en BTW) ingevoerd die gericht is op belangrijke en recente schulden en “de afschrijving” van vroegere schulden.

Voorts dragen alle gunstmaatregelen die al zijn ingeschreven in de verschillende codes (vrijstelling van nalatigheidinteressen, onbepaald uitstel van invordering, kwijtschelding van boetes, enz.) bij tot de armoedebestrijding door regelmatige toepassing ervan ten gunste van behoeftigen of personen met schulden.

Ook alle gunstmaatregelen die de AII heeft genomen in het kader van gemeenrechtelijke procedures (bv. kwijtschelding van schulden in het kader van de collectieve schuldenregering, ...) dragen bij tot de armoedevermindering.

Zo kan ook de invoering van de “fiscale bemiddelingsdienst” (invorderingssector) worden vernoemd of de werving van “ervaringsdeskundigen” (gefinancierd door de Programmatische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie).

Bovendien kunnen de punctuele en specifieke richtlijnen die genomen zijn naar aanleiding van uitzonderlijke situaties (droogte of stormschade, overstromingen, ...) of naar aanleiding van bijzondere economische en maatschappelijke situaties (bv. sluiting VW-fabriek, ...) worden beschouwd als een praktijk die regelmatig wordt aangewend (vaak op aanbeveling van de minister) om zo mogelijk de destabilisatie te vermijden van bepaalde categorieën van personen die betrokken zijn.

Geen enkele van die maatregelen werd echter specifiek genomen tot rechtstreekse uitvoering van het “eerste Federaal Plan Armoedebestrijding” of om de uitwerking ervan te bevorderen. Ze maken dus geen deel uit van de specifieke instrumenten voor armoedebestrijding.

Hoogachtend,

Hans D’HONDT

Bijlage 9

Antwoord van de staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie en Mobiliteit

(Vertaling)

Brussel, 2 april 2012

Mijnheer de eerste voorzitter,

Betreft: Ontwerpverslag van het Rekenhof over het eerste Federaal Plan Armoedebestrijding

In antwoord op uw brief van 22 februari over het bovenvermelde onderwerp, heb ik de eer u mijn opmerkingen mee te delen over uw auditverslag van het eerste Federaal Plan Armoedebestrijding. Mijn opmerkingen betreffen in het bijzonder de vijfde doelstelling van dit plan over de gegarandeerde toegang tot energie.

In dit antwoord komen de belangrijkste maatregelen aan bod die de FOD Economie (AD Energie) heeft genomen ter bestrijding van de energiearmoede en de toegang tot betaalbare energie.

Ik blijf uiteraard tot uw beschikking voor bijkomende informatie.

Hoogachtend,

Melchior WATHELET

Bijlage: 1

Energie

Herinnering van doelstelling 5: gegarandeerde toegang tot energie

M10: Harmonisering van de sociale maatregelen i.v.m. energie van de federale Staat en de gewesten

(M11: Bevordering van het mechanisme van derde investeerder (Fedesco,...))

- Actie 5.1: garanderen dat energie een recht wordt voor de meest behoeftigen
- Actie 5.2: de rechten van de zwakste consumenten vrijwaren
- Actie 5.3: automatisering van de sociale dienst

A. Introductie

De consument, en dan in het bijzonder de kwetsbare consument, neemt een centrale plaats in in het Belgische energie- en consumentbeschermingsbeleid. Reeds in 2004 werden door de FOD Economie het akkoord "De consument in de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt" afgesloten. Deze vrijwillige gedragscode creëert een kader voor de relatie tussen de leverancier en de energieconsument met duidelijke regels inzake o.a. prijstransparantie, het veranderen van elektriciteits- en gasleverancier, de facturatie en domicilieringen. Daarnaast werd met de oprichting van de Ombudsdienst voor Energie in 2009 een volwaardig alternatief geschillenbehandelingsorgaan opgericht, waarnaar steeds meer mensen de weg vinden. Tot slot werden in de schoot van de FOD Economie meerdere sociale energiemaatregelen uitgewerkt die de minderbedeelden in onze samenleving ten goede komen. De meest bekende voorbeelden hiervan zijn het stookkollefonds en de sociale maximumprijzen voor gas en elektriciteit ("sociaal tarief" – zie volgende hoofdstuk).

In het kader van het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie (2e helft 2010) plaatste ons land de problematiek van energie-armoede centraal op de agenda van het Belgische EU-voorzitterschap. In de aanloop naar het voorzitterschap werd een benchmark studie aangaande energiearmoede uitbesteed aan de Universitaire Instelling van Charleroi en werd een opinie van het Europees Sociaal en Economisch Economie gevraagd. Tijdens deze zes maanden hadden we het genoegen om een working paper van de Europese Commissie en Raadsconclusies over het onderwerp te kunnen verwelkomen. Als concrete resultaten konden het engagement van de Europese Commissie om een jaarlijks rapport te publiceren met de focus op de energieconsument en de oprichting van een Europees netwerk van nationale ombudsmannen voor energie, opgetekend worden. Tot slot werd een colloquium 'How can prices and reducing energy consumption contribute to the fight against "Energy Poverty"' georganiseerd.

Daarnaast is België ook erg actief binnen het Citizen's Energy Forum ("London Forum"), waarin de consumentenbescherming in de energiesector op Europees niveau worden besproken.

Recente activiteiten De ervaring leert ons echter dat nog veel problemen op het terrein bestaan. Zo worden de facturen nog vaak als onleesbaar bestempeld, en worden veel klachten ontvangen over de klachtenbehandelingsprocedure door de leveranciers. Daarnaast heerst er nog vaak

onduidelijkheid over de prijsvergelijkingsmechanismen en worden er vragen gesteld bij het toepassingskader van de sociale tarieven. Bovendien zijn consumenten nog te vaak niet op de hoogte van hun rechten.

Het is in deze context dat de FOD Economie op initiatief van de Algemene Directie Energie en de Ombudsdienst voor Energie, en in nauwe samenwerking met de Algemene Directie Regulering en Controle van de Markt en de Algemene Directie Controle en Bemiddeling, op 8 december 2011 het Rondetafel debat "Tot uw dienst. Naar een consumentvriendelijker energiebeleid" organiseerde. Dit evenement had tot doel om alle betrokken actoren - overheidsadministraties, energieregulators, leveranciers, distributienetbeheerders, organisaties ter bescherming van de consument en tot bestrijding van de armoede - rond de tafel te brengen om een aantal actuele problemen aan te kaarten en oplossingen uit te werken. Uit deze debatten vloeiden enkele concrete aanbevelingen voort over de creatie van een enkel informatieloket, mogelijke aanvullingen voor de gedragscode en de invulling van de sociale maatregelen.

Bovendien werd eind 2011 de omzetting van het derde energiepakket op federaal niveau gefinaliseerd. Deze omzetting voorziet in de meerdere maatregelen die de dienstverlening aan de consument ten goede zullen komen. Naast duidelijkere bepalingen inzake het verhogen van de leesbaarheid van de facturen, wordt ook een herziening binnen de zes maanden van het sectoraal akkoord "De consument in de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt" op enkele concrete punten (vb. gebruik van bankdomiciliëringen, verbrekingsvergoedingen) voorzien. Bovendien werd een definitie voor "kwetsbare consument" opgenomen.

Tot slot was de FOD Economie ook de drijvende kracht achter het "Charter voor de Klantvriendelijkheid", waarin beoogt wordt de relatie tussen de ondertekenaars en de individuele consument te verbeteren door betere afspraken over de communicatie (telefonisch, per mail of brief) tussen beide partijen. Dit Charter werd door een groot aantal energieondernemingen ondertekend.

In het licht van deze wettelijke bepalingen en de aanbevelingen van de Rondetafel, zijn alle betrokken administraties van de FOD Economie actief bezig met het verbeteren van het kader voor consumentenbescherming binnen de energiesector. Het uitwerken van een nationaal actieplan voor een consumentvriendelijk energiebeleid, gestoeld op een sterk sectoraal akkoord, performante sociale maatregelen en het goed informeren van de consument, is hierbij een van de mogelijke denkpistes voor de verdere uitwerking van het dossier in 2012.

Daarnaast zetelde de FOD Economie – Algemene Directie Energie in 2011 eveneens in het begeleidingscomité van de studie "Energiearmoede in België", die werd uitgevoerd door de Universiteit Antwerpen en de ULB.

B. Concrete acties

1. Sociaal tarief voor aardgas en/of elektriciteit (SOCTAR)

Het sociaal tarief voor elektriciteit en/of aardgas is een gunstiger tarief dan het normale dat aan bepaalde categorieën van beschermde klanten met een laag inkomen of die zich in een kwetsbare situatie bevinden wordt toegekend om zo de energiefactuur te drukken. Sinds 1 juli 2009 is de FOD

Economie (via de programmawet van 27 april 2007) belast met de automatisering van de sociale tarieven. Voortaan deelt de FOD Economie (om de 3 maanden) de distributienetbeheerders en energieleveranciers mee aan welke klanten zij het sociaal tarief moeten toekennen, voor welke aansluitingspunten en voor welke periode.

Algemene taken AD Energie (FOD Economie) :

- Organiseren automatisch proces: gegevens verzamelen en antwoorden doorsturen;
- Controle uit te voeren voor de CREG met betrekking tot de compensatie van de leveranciers;
- Communicatie (informereren) naar burgers, leverancier en sociale instellingen verzorgen;
- Moderator tussen de verschillende betrokkenen (overleg organiseren).

Deze maatregel wordt gefinancierd door een bijdrage op de energiefactuur dat deel uitmaakt van de federale bijdrage.

De bestaande wetgeving aangaande het sociaal tarief zorgt voor veel onduidelijkheden die weggewerkt dienen te worden.

- Categorieën centraliseren in 1 MB;
- Toepassingsregels duidelijker omschrijven.

Om aan de vele vragen aangaande het aantal rechthebbende van het sociaal tarief zal de AD Energie een project voor de opmaak van de statistieken verder uitwerken en een vaste rapportering voorzien.

II. Sociaal verwarmingsfonds

Om de stookoliefactuur te betalen, kunnen personen die zich in een moeilijke situatie bevinden een beroep doen op de vzw Sociaal Verwarmingsfonds, dat gedeeltelijk tussenkomt in de betaling van de verwarmingsfactuur. Het is een initiatief van de federale overheid, de OCMW's en de petroleumsector dat zijn wettelijke basis vindt in de programmawet van 31 december 2004. Om van een tussenkomst te kunnen genieten moet de klant behoren tot één van de volgende categorieën: personen met recht op verhoogde verzekeringstegemoetkoming van de ziekte- en invaliditeitsverzekering, personen met een begrensd inkomen (jaarlijks bruto belastbaar inkomen van het huishouden is lager of gelijk aan € 16.306,33) of personen die een schuldbemiddeling of een collectieve schuldenregeling genieten.

Algemene taken AD Energie (FOD Economie) :

- beheer van het jaarlijks overheidskrediet (voor de goede besteding van deze gelden);
- organisatie van de inning van de solidariteitsbijdrage;
- communicatie (informereren) naar burgers, leverancier en sociale instellingen verzorgen;
- bestuurslid van de raad van bestuur van de vzw.

Het Sociaal Verwarmingsfonds wordt gespijsd via een solidariteitsbijdrage op alle olieproducten die bestemd zijn voor verwarming (huisbrandolie, bulk propaangas en lamppetroleum) en een jaarlijks overheidskrediet dat geplafonneerd is op 30 mio euro.

De procedures aangaande de facturatie verder uitwerken en waar nodig te verbeteren.

III. *Forfaitaire vermindering (FORTAR)*

In 2008 werd beslist om gezinnen die aan bepaalde voorwaarden voldoen een forfaitaire vermindering toe te kennen om de lasten van de energiefactuur te verlichten. Deze maatregel werd ingevoerd in de tweede helft van 2008 en daarna aangepast en voortgezet in 2009. De programmawet van 22 december 2009 voorziet dat deze maatregel ten einde liep op 31 december 2009. Om te kunnen genieten van dit voordeel moest men hoofdzakelijk verwarmen op elektriciteit, aardgas, stookolie, lamppetroleum (type C) of bulkpropaan, mocht het jaarlijks belastbaar netto-inkomen van het gezin niet hoger zijn dan € 26.000 en mocht niemand binnen het gezin genieten van het sociaal tarief voor aardgas of elektriciteit. De FOD Economie ontving over de gehele periode 1.256.700 aanvragen en kende uiteindelijk 974.486 forfaitaire verminderingen toe.

Algemene taken AD Energie (FOD Economie) :

- Verwerking en behandeling van de aanvragen (in samenwerking met andere diensten om de voorwaarden verbonden aan deze maatregel te controleren);
- Communicatie (informereren) naar burgers, leverancier en sociale instellingen verzorgen;
- Behandeling van klachten/fouten.

Deze vermindering werd gefinancierd door een inning van de federale bijdrage en algemene rijksmiddelen.

- Afhandeling retours;
- Afhandeling klachten (mogelijk tot 2014).

IV. *Gespreide betalingen*

Na de sterke stijging van de brandstofprijzen in 2005 werd beslist om een voorziening te treffen opdat de consument zijn stookoliefactuur in meerdere keren kon betalen. Dit werd vastgelegd in het KB van 20 januari 2006. Na een eerste evaluatie van het systeem in 2007-2008 bleek dat er onvoldoende leveranciers dit contract wilden aanbieden. Daarom werd de wetgeving in 2008 aangepast waardoor er een beter kader werd gecreëerd met minimumvoorwaarden om deze contracten aan te bieden.

Algemene taken AD Energie (FOD Economie) :

- Communicatie (informereren) naar burgers, leverancier en sociale instellingen verzorgen;
- Up to date houden lijst van geregistreerde handelaars.

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.
Il existe aussi une version française de ce rapport.

U kunt dit verslag in de taal van uw keuze raadplegen
of downloaden op de internetsite van het Rekenhof.



WETTELIJK DEPOT
D/2012/1128/08

PREPRESS EN DRUKWERK
Centrale drukkerij van de Kamer van volkswertegenwoordigers

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be