

# ACTIEVE INCLUSIE IN DE PRAKTIJK: EVALUATIE VAN DE TOEPASSING VAN DE EC-AANBEVELING VAN 2008 IN BELGIE

**DOOR** | **WOUTER SCHEPERS\*** en **IDES NICAISE\*\***

\* HIVA, KU Leuven

\*\* HIVA, KU Leuven, Faculteit Psychologische en Pedagogische Wetenschappen, KU Leuven

---

## VOORWOORD

Op 3 oktober 2008 pakte de Europese Commissie uit met een Aanbeveling over ‘actieve inclusie’ na jarenlange zorgvuldige voorbereiding en onderhandelingen. Een dergelijke ‘inmenging’ van de Commissie in het domein van de sociale bescherming was inderdaad controversieel. De tekst weerspiegelt ook een politiek compromis waarbij stelsels van gewaarborgde minimuminkomens – of liever ‘adequate inkomenssteun’ gekoppeld werden aan inschakeling op de arbeidsmarkt (een voor de Commissie ‘veilig’ bevoegdheidsdomein) en toegang tot kwaliteitsvolle dienstverlening.

Alhoewel de Aanbeveling op zich geen bindend karakter heeft, is ze geleidelijk uitgeroeid tot een ruim en gemeenschappelijk referentiekader waaraan het nationale armoedebeleid van de lidstaten kan getoetst worden.

In 2012 kreeg het Netwerk van Onafhankelijke Experts inzake Sociale Inclusie (dat regelmatig rapporteert aan de Europese Commissie over het gevoerde beleid in de lidstaten) de opdracht om een balans op te maken van de toepassing van de Aanbeveling in elke lidstaat. Dit artikel is een licht aangepaste versie van het rapport dat hierover (in het Engels) voor België opgeleverd werd en onlangs vrijgegeven werd.<sup>1</sup> Het Europese syntheserapport (Frazer en Marlier, 2013) geeft een totaalbeeld van de toepassing in alle lidstaten.

## 1. EEN GEINTEGREERDE STRATEGIE

Een onderzoek van de Belgische situatie met betrekking tot de Europa 2020-indicatoren voor armoede en sociale uitsluiting toont aan dat België het relatief goed

---

(1) De late vrijgave (simultaan voor alle lidstaten) verklaart meteen waarom in de tekst ook regelmatig naar het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) van 2012 verwezen wordt, alhoewel inmiddels reeds een nieuw NHP werd opgeleverd.

doet. Het percentage mensen die een risico lopen op armoede of sociale uitsluiting (AROPE) in België (20,8%) is lager dan het gemiddelde van de EU (23,4%).

Deze ‘gematigde’ algemene score kan verklaard worden door (a) het lagere aandeel Belgen die een risico lopen op armoede (AROP) na sociale transfers (14,6%) in vergelijking met het EU27-gemiddelde (16,4%); en (b) de proportie Belgen die leven in ernstige materiële deprivatie (SMD- 5,9% in vergelijking met 8,1% in de EU27). Anderzijds was de Belgische score betreffende de lagewerkintensiteit-indicator (LWI) met een percentage van 12,6% voor de leeftijdscategorie 0-59 jaar bij de hoogste van de EU27 (10,0%).

Hoewel bovenstaande indicatoren een accuraat gemiddeld beeld geven van de Belgische situatie inzake armoede en sociale uitsluiting, moeten de grote verschillen tussen de Gewesten benadrukt worden. De volgende tabel toont een schril contrast tussen Vlaanderen, Wallonië en vooral het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG).

**TABEL 1: RISICO OP ARMOEDE OF SOCIALE UITSLUITING PER GEWEST (IN %)**

	Vlaanderen	Wallonië	BHG
AROPE	14,7	25,6	40,2
AROP	10,4	17,8	28,3
LWI <sup>2</sup>	5,9	14,0	19,3
SMD	1,6	8,6	21,7

Bron: EU-SILC 2010, FOD Sociale Zekerheid.

Dit bondige overzicht van de Belgische situatie, met inbegrip van de grote regionale verschillen, zal het makkelijker maken om de beleidskeuzes van de federale en regionale overheden te begrijpen.

### 1.1. EEN OMVATTEND BELEIDSCONCEPT

Een analyse van de federale beleidsdocumenten die zijn voorgesteld tussen 2008 en 2010, leert dat een geïntegreerde strategie in termen van actieve inclusie ontbrak. Hoewel het Nationale Actieplan en de regionale maatregelen sommige aspecten van de actieve-inclusieaanpak reflecteerden, gaf de operationele formulering niet voldoende blijk van een geïntegreerde strategie. Aangezien de Aanbeveling van de

(2) Percentage ten opzichte van totale bevolking

Europese Commissie over actieve inclusie van mensen die uitgesloten zijn van de arbeidsmarkt, relatief nieuw is, is dit geen verrassing.

Tot op vandaag is het beleidskader van de federale overheid getekend door het making-work-pay-paradigma (aansturing door financiële sancties en incentieven). Dit heeft geleid tot een dominantie van strategieën die gericht zijn op het aanzetten van werklozen om werk te vinden, met minder aandacht voor de kwaliteit van de arbeid en de participatie in de maatschappij van diegenen die niet kunnen werken.

Ondanks deze onevenwichtige algemene visie toont de consultatie van de recentste federale beleidsdocumenten aan dat de actieve-inclusieaanpak aan belang aan het winnen is. In het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) van 2011 bestempelt België actieve inclusie als een van de drie hoofdprioriteiten in het domein van sociale inclusie. Tijdens de voorbereiding van het NHP van 2012 werden specifieke subdoelstellingen voor elke hoofdprioriteit uitgebreid bediscussieerd. De idee werd uiteindelijk verlaten uit vrees voor (mogelijke) toekomstige sancties van de EU als de subdoelstellingen niet gehaald worden. Daarenboven werd actieve inclusie ook opgenomen als hoofddoelstelling in de beleidsnota van de Staatsecretaris verantwoordelijk voor de coördinatie van het beleid ter bestrijding van armoede in 2012. In het Nationaal Sociaal Rapport (NSR) van 2012 was een volledig hoofdstuk gewijd aan de globale strategische aanpak met een efficiënt en effectief socialezekerheidssysteem, een verhoging van het tewerkstellingsniveau en de transfer van beleidsdomeinen als gevolg van de zesde staatshervorming als hoofdprioriteiten. Dit hoofdstuk behandelde de drie pijlers van de actieve-inclusiestrategie als wederzijds versterkend en dus niet als onafhankelijke domeinen zoals vroeger het geval was. In het recentste Federale Regeerakkoord, waarin de beleidsmaatregelen van de federale regering tot de volgende verkiezingen in 2014 staan, wordt vermeld dat de regering een prioriteit zal maken van een beleid dat gericht is op de actieve maatschappelijke integratie van de burgers en hen zal beschermen tegen sociale uitsluiting. Daarenboven wordt gesteld dat burgers voor wie professionele activering niet lukt ten gevolge van een te grote afstand van de arbeidsmarkt, een beroep kunnen doen op de hulp van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) om hen te laten deelnemen aan nuttige activiteiten die hun maatschappelijke participatie vergroten.

Bovenstaande vaststellingen illustreren dat de ontwikkeling van een geïntegreerde strategie voor actieve inclusie voor mensen die uitgesloten zijn van de arbeidsmarkt, nieuw is. Bijgevolg moet er nog veel ondernomen worden om te komen tot een geïntegreerde aanpak van de drie pijlers van de actieve inclusie: adequate inkomenssteun, inclusieve arbeidsmarkten en toegang tot kwaliteitsvolle diensten.

Een evenwicht verzekeren van de drie pijlers van de actieve-inclusieaanpak is niet alleen een permanente uitdaging voor de federale overheid. Als gevolg van de zesde

staats hervorming zullen de gefedereerde entiteiten (Gewesten en Gemeenschappen) namelijk bevoegd worden voor zo goed als al deze domeinen. Belangrijke delen van het arbeidsmarktbeleid (controle op beschikbaarheid van de werklozen, een doelgroepenbeleid en arbeidsbemiddeling), het huisvestingsbeleid en de gezondheidszorg worden in de nabije toekomst overgedragen naar de Gewesten en de Gemeenschappen. Daardoor zullen zij een belangrijkere rol kunnen spelen met betrekking tot de voorziening van een geïntegreerde actieve-inclusieaanpak.

Het NHP van 2012 vermeldt dat Vlaanderen bezig is met het ontwikkelen van een geïntegreerd beleidskader  $W^2$  – werk en welzijn – dat ook focust op mensen die niet kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt. Dit zal uiteindelijk leiden tot een verankering van de samenwerking tussen de beleidsdomeinen Werk, Sociale Economie en Welzijn met een perspectief op het optimaliseren van de arbeidsmarktparticipatie en eveneens oog te hebben voor andere noden. Ook het Vlaams Hervormingsprogramma Europa 2020 voorziet een geïntegreerde strategie met maatregelen voor een toegankelijker sociale bijstand, gezondheid en welzijn, tewerkstelling, een adequaat inkomen, enz. Verder bevat het ook plannen om bijkomende geïntegreerde trajecten te creëren voor de activering van werkzoekenden met armoedeproblemen (Sannen et al., 2011). In Wallonië wordt speciale aandacht besteed aan steun voor bepaalde categorieën werklozen, in het bijzonder voor diegenen die het verst verwijderd zijn van de arbeidsmarkt. Het Waalse Marshall Plan 2 focust op onderwijs en opleiding, in het bijzonder door het werkplekkleren, met inbegrip van multidimensionele trajecten voor de kwetsbaarste groepen.

Deze aanpak heeft tot doel werkzoekenden in staat te stellen om alle problemen met betrekking tot activiteiten gelinkt aan het zoeken naar werk op te kunnen lossen. Dit maatwerk omvat diensten die verband houden met de drie pijlers van de actieve-inclusieaanpak (Gouvernement wallon, 2009). Daarenboven zijn de tewerkstellingssubsidies voor mensen die recht hebben op sociale bijstand, verhoogd in 2012, terwijl andere maatregelen voor arme werkzoekenden behouden blijven, in het bijzonder het netwerk van sociale werkers die de werkzoekenden begeleiden (Peña-Casas en Nicaise, 2012). Het Brusselse Actieplan voor Armoedebestrijding voor de periode 2009-2013 bevat 34 concrete strategische doelstellingen en legt een ambitieus kader vast dat moet helpen om alle vormen van armoede te bestrijden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG). In dat verband is het essentieel dat elke burger deel kan nemen aan het maatschappelijke en economische leven in omstandigheden die bijdragen aan zowel het individuele welzijn als het welzijn van de maatschappij in haar geheel. Zo vertolkt het beleidsplan een omvattende aanpak met strategische doelen die behoren tot de drie pijlers van actieve inclusie. Deze objectieven variëren van een verhoging van de laagste inkomens, over tewerkstelling – met een bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen – tot een adequaat aanbod van sociale woningen (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, 2010).

## 1.2. EEN GEÏNTEGREERDE IMPLEMENTATIE

Ondanks de relatief beperkte aanwezigheid van een geïntegreerde omvattende strategie voor de actieve inclusie van mensen die uitgesloten zijn van de arbeidsmarkt, in de beleidsdocumenten, komt er een ander beeld tevoorschijn als gekeken wordt naar de concrete acties op de verschillende beleidsniveaus.

In het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding wordt het lokale beleidsniveau expliciet erkend als de spil voor een lokaal inclusief en geïntegreerd beleid ter bestrijding van de armoede (Vlaamse Overheid, 2010). De Waalse autoriteiten laten ook het lokale beleidsniveau een belangrijke rol spelen met betrekking tot het verbeteren van de toegang tot basisrechten gelinkt aan de actieve-inclusieaanpak. De acties die vermeld staan in het Sociale Cohesieplan van de steden en gemeenten van Wallonië (2009-2013), zijn gericht op het verbeteren van maatschappelijke en professionele integratie, toegang tot huisvesting en gezondheidszorg en het stimuleren van maatschappelijke, intergenerationele en culturele participatie om de sociale samenhang in 147 Waalse gemeenten te versterken (Direction interdépartementale de la Cohésion sociale, 2008). Het BHG focust in het Hervormingsprogramma ook op gemeenten en buurten waarbij de oplossing van maatschappelijke problemen gekoppeld wordt aan het tewerkstellings- en professionele integratiebeleid.

Het bovenstaande bevestigt de centrale rol van lokale overheden en de OCMW's in de voorziening van diensten die gericht zijn op een effectieve aanpak van de veelzijdige problemen van armoede en sociale uitsluiting. Zoals reeds vermeld in het thematische rapport over minimuminkomens (Cincinnati en Nicaise, 2009) zijn de OCMW's bevoegd voor de toekenning van bijstandsuitkeringen door het verlenen van twee vormen van steun, nl. het leefloon en tewerkstelling. Behalve deze steunmaatregelen gericht op het verzekeren van het recht op maatschappelijke integratie (RMI) kunnen de OCMW's ook tussenkomen op heel andere domeinen in het kader van het recht op maatschappelijke hulp. Zo kan een OCMW additionele financiële steun en/of diensten verlenen waaronder sociale begeleiding, het bezorgen van warme maaltijden, onderdak, thuiszorg, buurtdiensten, ouderschaps cursussen, onderwijsondersteuning, sport, culturele projecten, etc. De procedures zijn echter verschillend van centrum tot centrum en ze zijn niet altijd gestandaardiseerd binnen de verschillende centra terwijl andere procedures en financiële tussenkomsten wel (min of meer) gestandaardiseerd zijn.

Kortom, de OCMW's zijn (samen met andere welzijnsdiensten) verantwoordelijk voor het verlenen van de drie pijlers van de actieve-inclusiestrategie: inkomensbescherming (door het leefloon), integratie in de arbeidsmarkt (door tewerkstelling en geïndividualiseerde trajecten) en de toegang tot kwaliteitsvolle diensten. Bijgevolg kan gesteld worden dat de concrete implementatie van de actieve-inclusieaanpak goed geïntegreerd is over de drie pijlers van de actieve-inclusiestrategie heen.

Behlve de geïntegreerde implementatie op het lokale niveau zijn er ook initiatieven voor een meer geïntegreerde aanpak genomen op hogere beleidsniveaus. Zoals eerder vermeld zal de zesde staats hervorming leiden tot een belangrijke transfer van bevoegdheden die nauw verwant zijn met de pijlers van de actieve-inclusiestrategie van het federale niveau naar de gefedereerde entiteiten. Hieronder bevinden zich onder andere het arbeidsmarktbeleid voor doelgroepen, huisvesting, gezondheidszorg en kinderbijslag. Het hoofddoel van deze decentralisatie is om de bevoegdheidspakketten te homogeniseren op het niveau van de Gewesten en de Gemeenschappen, wat de effectiviteit van het beleid ten goede komt. De verwachting is dat de (verdere) decentralisatie van de activerende arbeidsmarktmaatregelen zal leiden tot een beleid dat beter aangepast is aan de verschillende regionale context in Vlaanderen, Brussel en Wallonië. De transfer van bevoegdheden naar de Gewesten zal het bv. mogelijk maken om de socialezekerheidsbijdragen van doelgroepen beter af te stemmen op de arbeidsmarktrealiteiten. Anderzijds betekent dit ook dat de meer conservatieve beleidsoriëntatie in Vlaanderen kan leiden tot striktere maatregelen in dat gewest. Toch moeten de implicaties van deze hervorming nog blijken, zeker voor wat betreft de budgettaire transfers van het federale niveau naar de Gewesten (Peña-Casas en Nicaise, 2012).

### **1.3. VERTICALE BELEIDSCOORDINATIE**

De bevoegdheden met betrekking tot de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting worden gedeeld tussen de federale en gefedereerde entiteiten. Gemeenschappen en Gewesten zullen verantwoordelijk worden over de belangrijkste hefbomen om armoede tegen te gaan, zeker na de nieuwe overdracht van sociale bevoegdheden komende van het federale niveau als gevolg van de implementatie van de nieuwe staats hervorming. Daarom hebben de overheden een planmatige aanpak ontwikkeld met als doel het beleid van de verschillende niveaus te coördineren: het federaal plan voor armoedebestrijding (geactualiseerd in 2012), het Vlaams actieplan armoedebestrijding 2010-2014, het tweejaarlijkse Brusselse armoederapport en het Waals plan voor sociale cohesie 2009-2013 zullen helpen om de sociale-inclusiedoelen van het NHP te implementeren.

Om het beleid te coördineren over verschillende niveaus werd de (permanente) Interministeriële Conferentie voor Integratie in de Maatschappij, die alle beleidsniveaus bij elkaar brengt, uitgebreid door de creatie van vijf thematische werkgroepen (dakloosheid, digitale kloof, schuldenlast, integratie van de Roma, huisvesting) en de permanente werkgroep armoede, die instaat voor de coördinatie van het beleid tussen het federale niveau en de gefedereerde entiteiten. Op het interfederale niveau blijven de tweejaarlijkse rapporten van het Steunpunt voor Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting (kortweg Steunpunt Armoedebestrijding – samen opgericht door de Federale Regering, de Gewesten en Gemeenschap-

pen als een instrument in de strijd tegen armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting) een belangrijke inspiratiebron voor toekomstige beleidsontwikkelingen. In deze rapporten worden beleidsaanbevelingen geformuleerd op basis van een voortdurende dialoog tussen armenverenigingen en andere actoren.

Om de compatibiliteit tussen het nationale en het Europese niveau te verzekeren is de Werkgroep Acties van het Nationaal Actieplan voor Maatschappelijke Inclusie (NAP/Incl) omgedoopt tot het Belgische Platform tegen Armoede en Sociale Uitsluiting 2020 naar analogie met het Europese Platform tegen Armoede en Sociale Uitsluiting.

Het moet echter gezegd worden dat de intentie van België om de productie van twee- of driejaarlijkse (geïntegreerde) Nationale Actieplannen voort te zetten, tot dusver nog niet bereikt is.

#### **1.4. ACTIEVE DEELNAME VAN RELEVANTE ACTOREN**

Zoals vermeld in de vorige sectie kan het Steunpunt Armoedebestrijding beschouwd worden als het belangrijkste kanaal voor de deelname van alle relevante actoren aan het beleid met betrekking tot de armoedebestrijding en dus ook het actieve-inclusiebeleid. De dienst produceert analyses en aanbevelingen voor beleidsmakers in België op basis van een dialoog tussen verenigingen die de armen vertegenwoordigen, OCMW's, vakbonden, experts van verschillende sectoren, administraties, etc.

Met betrekking tot het NHP en het NSR in het bijzonder worden sociale partners en het maatschappelijke middenveld geconsulteerd door specifieke structuren op nationaal en subnationaal niveau. Het Belgische Platform tegen Armoede en Sociale Uitsluiting verzamelt alle actoren die betrokken zijn bij de strijd tegen armoede in de Belgische context: vertegenwoordigers van nationale en subnationale administraties, het maatschappelijke middenveld, sociale partners en academici. Parallel hiermee produceert het Steunpunt Armoedebestrijding sinds het eind van de jaren 1990 een twejaarlijks rapport over armoede dat ingebed is een sterk consultatief proces (Peña-Casas en Nicaise, 2012).

In het Federaal Plan voor Armoedebestrijding is de noodzaak van een dialoog met verenigingen en instellingen die de noden en zorgen van mensen die in armoede leven kunnen rapporteren, ook alomtegenwoordig. De noodzaak om de verenigingen waar de armen het woord nemen, structureel te ondersteunen wordt expliciet vermeld. Dit gebeurt ook al op het Gewestelijke niveau, waar het Vlaamse Netwerk van verenigingen waar de armen het woord nemen, het Waalse Netwerk voor de Strijd tegen Armoede en het Brusselse Forum voor Armoedebestrijding erkend zijn en structureel ondersteund worden (POD Maatschappelijke Integratie, 2008).

In het recentste Nationaal Actieplan voor Sociale Inclusie (voor de periode tussen 2008 en 2010) was de verhoging van het aantal ervaringsdeskundigen in de armoede binnen de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) een prioriteit met als doel om de kloof te overbruggen tussen de realiteit van de mensen die in armoede leven, en de administratie. De nieuwe federale regering heeft het belang van deze ervaringsdeskundigen opnieuw benadrukt. Zij hebben een signaalfunctie voor de noden van mensen die in armoede leven; dragen bij aan een gerichte communicatie; en screenen beleidsnota's en regelgeving op de leesbaarheid en effectiviteit voor de armen. In Vlaanderen worden al ervaringsdeskundigen ingezet als bemiddelende jobcoach voor bepaalde tewerkstellingsprogramma's (De Block, 2012).

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat er verscheidene goed verankerde inspraakkanalen zijn die gebruikt kunnen worden door relevante actoren om de besluitvorming inzake actieve inclusie te beïnvloeden. In het NSR van 2012 stond echter vermeld dat een consultatie van belangengroepen niet mogelijk was door de late beschikbaarheid van richtlijnen voor het rapport en de nood om het NSR en het NHP op elkaar af stemmen. Toch was de deelname van belangengroepen expliciet vermeld in de gedeelten over de pensioen- en gezondheidszorghervormingen.

## **2. DE IMPACT EN KOSTENEFFECTIVITEIT VAN MAATREGELEN ONDER DE DRIE PIJLERS**

---

Zoals vermeld in de vorige sectie spelen de OCMW's een vooraanstaande rol in het verlenen van diensten die betrekking hebben op alle drie de pijlers van de actieve inclusie aanpak. In de OCMW-wet<sup>3</sup> verbindt de Belgische staat zich ertoe een menswaardig bestaan te verzekeren. Toch is het niet altijd even transparant hoe dat recht wordt omgezet in de praktijk. Ten gevolge van die vage interpretatie van het concept 'menswaardig bestaan' beschikken de OCMW's vaak over heel wat vrijheid bij het voorzien in basisdiensten. De mate van regulering is sterk afhankelijk van het type hulp dat gegeven wordt.

De OCMW's hebben weinig discretionaire bevoegdheden in het domein van maatschappelijke integratie (i.e. het leefloon en/of tewerkstelling) omwille van het bestaan van een uniform wetgevend kader. In het domein van maatschappelijke hulp daarentegen is er een enorme variatie te constateren. Op zich is dit niet slecht. Zo garandeert de discretionaire bevoegdheid dat de OCMW's hun steun kunnen afstemmen op de specifieke sociale condities en noden. De afwezigheid van een regelgevend kader zorgt ervoor dat het in sommige gevallen moeilijk is om een algemene beoordeling van de OCMW-steun te kunnen geven.

---

(3) Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW).



## 2.1. ADEQUATE INKOMENSSTEUN

In dit gedeelte zal bediscussieerd worden of de Belgische regelingen voor de minimuminkomens voldoende zijn om een menswaardig bestaan te kunnen leiden. Concreet zal beschreven worden in welke mate de middelen adequaat zijn, of ze gelinkt zijn aan activering en of een stimulans tot werken behouden is.

### 2.1.1. Adequaatheid van de middelen

Voor een volledig beeld van de Belgische minimuminkomensregelingen moet er een formeel onderscheid gemaakt worden tussen het recht op maatschappelijke integratie (RMI) en het recht op maatschappelijke hulp (RMH). Hoewel ze met elkaar verbonden zijn, kunnen ze enigszins als aparte regelingen beschouwd worden. Het RMI is in essentie beperkt tot twee vormen van steun, i.e. tewerkstelling en het leefloon (= gegarandeerd minimuminkomen), terwijl het RMH verscheidene vormen van steun bevat. Voor gezinnen die in aanmerking komen voor het RMI, kan het RMH gaan om additionele steun, maar zelfs diegenen die geen recht hebben op 'maatschappelijke integratie', hebben een wettelijk recht op maatschappelijke hulp. Dit laatste kan bestaan uit financiële steun die equivalent is aan het leefloon, of materiële hulp.

Zoals besproken in het thematische rapport over de regelingen van minimuminkomens is het minimuminkomen dat verkregen wordt door het recht op maatschappelijke integratie, vooreerst een residueel recht. Zo staat in de voorwaarden tot toekenning dat eerst alle andere rechten tot andere sociale voordelen moeten zijn uitgeput. Wanneer blijkt dat de aanvrager over voldoende middelen beschikt, zal hij of zij geen recht hebben op een leefloon. Desalniettemin is het mogelijk om een werkloosheidsuitkering of een ander sociaal voordeel te combineren met het leefloon (Cincinnati en Nicaise, 2009).

Hoewel het leefloon niet de enige minimuminkomensregeling is, is het de enige structurele financiële uitkering voorzien door het RMI. Zoals blijkt uit tabel 2, is er geen twijfel dat het leefloon onvoldoende hoog is om de rechthebbenden uit de armoede te tillen. Onderzoek toont aan dat de mate van onderbescherming afhangt van de samenstelling van het huishouden. Zo is de kloof tussen het leefloon en de Europese armoedegrens aanzienlijk kleiner voor alleenstaanden in vergelijking met koppels met kinderen (Van Mechelen et al., 2008). De tabel toont dat dit ook duidelijk het geval is voor de periode tussen 2008 en 2010.

**TABEL 2:** HET LEEFLOON EN DE EUROPESE ARMOEDEGRENS (EUR/MAAND)

	Single			2 volwassenen met 2 kinderen		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Leefloon	712	726	740	949	968	987
EU-armoedegrens	899	966	973	1.888	2.028	2.044
Kloof in %	20,8	24,8	23,9	49,7	52,2	51,7

Bron: EU-SILC, <http://www.mi-is.be>.

Bovenstaande cijfers vragen om verduidelijking, zeker voor wat betreft de gezinnen bestaande uit twee volwassenen en twee kinderen. Zoals eerder gezegd is het leefloon niet de enige vorm van financiële steun die verleend wordt door de OCMW's. Gegarandeerde kinderbijlagen voor huishoudens met kinderen is slechts één voorbeeld van bijkomende steunmaatregelen bovenop het leefloon. Hoewel deze bijkomende financiële steun de middelen van de gezinnen substantieel verhoogt, blijft het gecombineerde bedrag beneden de armoedegrens. Op lange termijn is het doel om de laagste socialezekerheids- en bijstandsuitkeringen op te trekken tot de armoedegrens. Het NHP van 2012 stelt daarenboven dat uitkeringen voor werknemers en zelfstandigen verhoogd zouden worden in het kader van de toewijzing van welvaartsenveloppe voor de periode 2011-2012 (498 miljoen voor de werknemers en 72 miljoen voor zelfstandigen in 2012).

Behalve het feit dat de minimuminkomensregelingen de armoedegrens niet bereiken, treden er nog andere belangrijke problemen op. In tegenstelling tot de quasi-universele dekking door het RMI en het RMH in theorie, is er duidelijk gebrek aan dekking in de realiteit. Zo bestaan er verscheidene redenen waarom huishoudens die onder de minimuminkomensgrens zitten, de uitkering niet ontvangen, gaande van een geweigerde toegang wegens wettelijke beperkingen, over weerstand tegen het sociale systeem tot psychosociale barrières zoals een schaamtegevoel. Meestal is deze zogenaamde non-take-up een gevolg van een combinatie van verschillende factoren (Frazer et al., 2010).

Bovendien benadrukt het NHP de positieve rol van een hoog niveau van sociale bescherming in het verzachten van de negatieve sociale en tewerkstellingseffecten van de economische crisis en in de ondersteuning van de economie. Toch is behalve de vermelding van dit principe de verwijzing naar de adequaatheid van sociale bescherming eerder schaars in het NHP. Toch heeft de federale overheid beslist dat de automatische indexering van de lonen en de uitkeringen behouden blijft om de koopkracht te vrijwaren. Ondanks de vermindering met 40% van toegewezen middelen voor het optrekken van de uitkeringen in 2013-2014, zullen een aantal

uitkeringen, zoals sociale minima (vooral de minimumpensioenen van werknemers en zelfstandigen) verhoogd worden.

Anderzijds werden vanaf 1 juli 2012 strenge bezuinigingen doorgevoerd in de werkloosheidsuitkeringen (zie sectie 2.1.2.). Hoewel de Belgische overheid zich verbonden heeft tot het uitvoeren van een systematische ex-ante effectbeoordeling van het gevoerde beleid op armoede, is de netto-impact van de bovenstaande maatregelen op armoede niet geschat. Rekening houdend met het hoge armoederisico voor werklozen (30% vóór de implementatie van de nieuwe maatregelen) en de ongunstige trend in (langdurige) werkloosheid kan verwacht worden dat de algemene armoede op de korte termijn nog verder zal stijgen.

### 2.1.2. Middelen gelinkt aan activering

De Belgische minimuminkomensregelingen maken deel uit van een breder wettelijk kader onder de naam ‘recht op maatschappelijke integratie’, dat sinds de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie van kracht is. Deze wet verving de wet op het ‘bestaansminimum’ van 1974. De nieuwe wet formaliseerde als dusdanig de paradigmashift naar een meer emancipatorische aanpak van minimuminkomensregelingen die meer gericht is op de actieve welvaartsstaat. De laatste federale overheidsverklaring voegde een graduele vermeerdering van de uitkeringen in de richting van de armoedegrens van de EU toe aan de (langetermijn)agenda (tot 2020).

Op de korte termijn, mede onder druk van de liberale partijen en de landenspecifieke aanbevelingen van de Raad aan België, heeft de regering echter beslist om de uitkeringen voor langdurig werklozen te verlagen tot (ongeveer) het nationale minimuminkomensniveau in plaats van een stijging tot de armoedegrens. Deze impliciete erosie van de officiële armoedegrens is geen verrassing als men bedenkt dat het Belgische beleid inzake sociale bescherming sterk beïnvloed is door het making-work-pay-paradigma, met inbegrip van een agenda van verlaagde sociale uitkeringen.

De versterkte degressiviteit van de uitkeringen voor langdurig werklozen impliceert dat, afhankelijk van de werkhistoriek en de gezinssamenstelling, ze na maximum 48 maanden zullen terugvallen op een forfaitaire uitkering die lichtjes hoger is dan de sociale bijstand. Een andere maatregel in hetzelfde verband, die waarschijnlijk ook een grote impact zal hebben, is de werkloosheidsuitkering voor schoolverlaters, de zogenaamde wachtuitkering. Met als doel ‘de integratie in de arbeidsmarkt te stimuleren’ wordt de wachtperiode omgevormd in een ‘inschakelingsperiode’. De wachttijd tussen het schoolverlaten en het recht op een werkloosheidsuitkering wordt verlengd van negen tot twaalf maanden. Daarenboven zullen de voorwaarden met betrekking tot aanhoudende inspanningen om werk te vinden strikter worden (Peña-Casas en Nicaise, 2012).

Hoewel de literatuur over de stimulerende effecten van verlaagde uitkeringen geen substantiële effecten op tewerkstellingskansen meldt, worden de bovenvermelde maatregelen voorgesteld als activerende maatregelen. Daarenboven is door de Belgische overheid geen aandacht besteed aan de impact op armoede. De versterkte degressiviteit van de uitkeringen voor langdurig werklozen zal belangrijke financiële gevolgen hebben voor de uitkeringsgerechtigden. Voor een langdurig werkloze alleenstaande kan deze besparingsmaatregel een verlies betekenen van 2.337 EUR op jaarbasis. Dit komt overeen met een daling van de koopkracht met 17,5%, wat resulteert in een totaal inkomen dat 12,5% lager ligt dan de Europese armoedegrens. Het verlies voor een gezinshoofd (zonder ander inkomen) kan oplopen tot 1.778 EUR per jaar, een koopkrachtverlies van 11,9%. Dit correspondeert met een inkomensniveau dat 31,5% lager is dan de Europese grens (Serroyen, 22.03.2012). De combinatie van een striktere conditionaliteit met de beslissing om de middelen voor het optrekken van de uitkeringen in 2013-2014 te verminderen, lijkt te leiden tot een erosie van de minimumnorm voor sociale uitkeringen in de richting van het niveau van sociale bijstand in plaats van een opwaardering in de richting van de Europese armoedegrens.

### **2.1.3. Behoud van prikkels om te werken**

De federale regering is van plan om activering te blijven stimuleren. In overleg met de gefedereerde entiteiten en in samenwerking met de lokale autoriteiten zijn dan ook verscheidene initiatieven gelanceerd om de stap naar werk financieel aantrekkelijker te maken voor uitkeringsgerechtigden. Voorbeelden hiervan zijn de werkbonus<sup>4</sup> en het behoud van een verhoogde kinderbijslag in het geval van bepaalde werkcontracten van bepaalde duur.

Een andere belangrijke maatregel die specifiek gericht is op een vlottere overgang van het leefloon naar (deeltijds) werk, is de zogenaamde socioprofessionele integratievrijstelling (SPI). In de berekening van de bijstandsuitkeringen of het leefloon wordt het inkomen verkregen door werk of beroepsopleiding gedeeltelijk vrijgesteld. Concreet betekent dit dat het netto-inkomen door werk of het volgen van een beroepsopleiding kan afgetrokken worden van de middelen van de cliënt voor een zeker forfaitair bedrag. Het bedrag van de vrijstelling ligt vast bij wet en bedraagt 229,95 EUR per maand sinds februari 2012. Als dusdanig kan de SPI-vrijstelling beschouwd worden als onderdeel van het leefloon en is het bijgevolg vrijgesteld van belastingen.

Een belangrijk nadeel van de SPI-vrijstelling is het forfaitaire karakter van de maatregel. Eens dit vast bedrag bereikt is, is er geen bijkomend effect meer van een ho-

---

(4) Gerichte vermindering van socialezekerheidsbijdragen voor laaggeschoolde werknemers.

ger arbeidsinkomen op het totale gezinsinkomen. De voorwaarde om het forfaitair bedrag te verkrijgen blijkt al voldaan te zijn vanaf een tewerkstelling van minder dan 20% tegen het minimumloon. Het gevolg is dat leefloongerechtigden er geen financieel voordeel bij hebben om een job te accepteren van 60% tewerkstelling vergeleken met een job van slechts 20% tewerkstelling. Een tweede probleem is dat de huidige SPI-vrijstelling slechts éénmaal gebruikt kan worden. Deze beperking kan bepaalde personen ontmoedigen om verder te werken zodra het voordeel van de SPI-vrijstelling vervalt. Een derde probleem is het relatief beperkte gebruik van de SPI-vrijstelling door de OCMW's. Dit kan verklaard worden doordat de OCMW's vooral focussen op voltijdse tewerkstelling bij de zoektocht naar werk voor de cliënten. Als de inkomsten van werk hoger zijn dan het leefloon, verliest de SPI-vrijstelling haar nut. Daarenboven brengt de vrijstelling vaak complexe berekeningen met zich mee. Dit zorgt voor een grote administratieve last voor de OCMW's. Een laatste punt van kritiek is dat de maatregel enkel van toepassing is op gerechtigden die starten met werken of het volgen van een beroepsopleiding na een periode van volledige afhankelijkheid van sociale bijstand. Door de complexiteit, voorwaardelijkheid en beperkte impact is het bijgevolg geen verrassing dat sommige hulpverleners – of zelfs volledige OCMW's – hun cliënteel niet informeren over het recht op de SPI-vrijstelling. Zo zijn er in totaal slechts 1,5% van alle gerechtigden op een minimuminkomen die gebruik maken van de maatregel (Bogaerts et al., 2012).

Rekening houdend met deze tekortkomingen besloot de federale overheid om het systeem te hervormen om de toegang tot werk te stimuleren en langere werktijden aan te moedigen. De regels zullen geflexibiliseerd worden om de partnerschappen tussen de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de regionale tewerkstellingsdiensten en andere partijen te stimuleren om zo een geïntegreerde begeleiding naar werk te kunnen aanbieden.

## 2.2. INCLUSIEVE ARBEIDSMARKTEN

In december 2008 nam de federale overheid het Herstelplan aan. Daarna werd het plan goedgekeurd door de gefedereerde entiteiten en diende het als een startpunt om hun eigen langetermijnplannen te ontwikkelen. Deze plannen bevatten drie pijlers: een investeringsplan, een governanceplan en een tewerkstellingsplan (Schockaert en Nicaise, 2010). Het hoofddoel van het Belgische tewerkstellingsplan was om de impact van de crisis te verzachten. Het behoud van werk werd als cruciaal beschouwd, maar dit was niet altijd mogelijk. Deze precaire post-crisissituatie bevestigde de noodzaak van een omvattende strategie die effectieve stimuli kan bieden om het werk aan te vatten, te hervatten of om simpelweg aan het werk te blijven.

Een deel van deze tewerkstellingsstrategie richtte zich op maatregelen om de toegang tot werk voor bepaalde groepen met een risico op armoede of sociale uitsluiting (jongeren, oudere werknemers, (langdurig) werklozen, migranten, gehandicapten)

te verbeteren. De resterende ‘afstanden’ tot de 2020-streefcijfers voor de werkzaamheidsgraad in acht genomen zijn dergelijke gerichte inspanningen absoluut noodzakelijk: zo bedragen de afstanden 5,6% voor het algemene tewerkstellingscijfer, 7,5% voor vrouwen, 12,7% voor oudere werknemers en 11,9% voor migranten.

De federale maatregelen die zijn aangekondigd in het NHP, nemen meestal de vorm aan van loonkostsubsidies voor werkgevers om de creatie van jobs voor specifieke groepen te stimuleren (Peña-Casas en Nicaise, 2012). Een ander recent initiatief was de voorbereiding van een strategisch actieplan gericht op de integratie van de Roma. Om de sociaaleconomische integratie van deze groep te bevorderen heeft de Interministeriële Conferentie voor Maatschappelijke Integratie een werkgroep voor Roma gecreëerd (Intergovernmental Working Group on Roma, 2012).

Op regionaal niveau werd de activering van oudere werknemers versterkt. Vlaanderen en de Duitstalige Gemeenschap verhoogden hun investeringen in begeleiding en integratietrajecten op maat. De andere Gewesten vertrouwden op maatregelen genomen in het kader van de ESF-programma's (Peña-Casas en Nicaise, 2012).

### 2.2.1. Investerings in menselijk kapitaal

Gegeven de positieve impact van onderwijs op de latere positie op de arbeidsmarkt zijn de Gemeenschappen bezig met een grondige hervorming van het secundair en het hoger onderwijs om gelijke kansen te bevorderen en de overgang van onderwijs naar werk te vergemakkelijken. Dit gebeurt onder meer door in te zetten op een betere loopbaanbegeleiding en door partnerschappen met bedrijven. Daarenboven ontwikkelden alle Gemeenschappen een specifiek beleid ter bestrijding van het vroegtijdig schoolverlaten.

**TABEL 3:** EVOLUTIE VAN HET VROEGTIJDIG SCHOOLVERLATEN<sup>5</sup> IN BELGIE (IN %)

	2008	2009	2010	2011
Vlaanderen	8,6	8,6	9,6	9,6
Wallonië	15,2	13,8	13,7	14,7
Brussel	19,9	15,6	18,4	18,9
België	12,0	11,1	11,9	12,3

Bron: [http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid\\_leven/opleiding/vroegtijdig/](http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid_leven/opleiding/vroegtijdig/).

(5) Het percentage personen in de leeftijdscategorie 18-24 jaar die geen diploma behaald hebben in het secundair onderwijs en alle onderwijsactiviteiten gestaakt hebben.

Tabel 3 geeft een overzicht van het aantal vroegtijdige schoolverlaters per gewest voor de periode 2008-2011. Het is duidelijk dat de proportie vroegtijdige schoolverlaters enorm verschilt tussen de gewesten. Terwijl in Vlaanderen het aandeel vroegtijdige schoolverlaters 'slechts' 9,6% was in 2011, is het cijfer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) bijna het dubbele hiervan. Het structureel hoge cijfer in Brussel heeft de regering van het BHG ertoe aangezet om 318 lokale projecten te ondersteunen wat zou moeten leiden tot een terugkeer van 22.000 vroegtijdige schoolverlaters naar de schoolbanken. Die lokale initiatieven worden gecoördineerd door het Programma Preventie Schoolverzuim dat de scholen ertoe heeft aangezet om eigen strategieën tegen vroegtijdig schoolverlaten te ontwikkelen (Brussel Deze Week, 19.11.2009). Hierdoor wordt de betrokkenheid van het schoolpersoneel vergroot en bestaat de mogelijkheid om een maatgerichte oplossing te vinden voor de specifieke scholen. In Vlaanderen werd in het kader van het loopbaanakkoord de groep vroege schoolverlaters beschouwd als een van de prioritaire groepen voor een gericht werk- en opleidingsaanbod om meer mensen aan het werk te krijgen door de invulling van de knelpuntberoepen. Daarenboven introduceerde Vlaanderen een nieuw actieplan tegen spijbelen en wangedrag op school. In de Franse Gemeenschap wordt het beroepsonderwijs hervormd, in het bijzonder door de invoering van het modulaire systeem. Ook wordt de formule van de leerovereenkomst hervormd door de introductie van een eenvormige leerovereenkomst voor alle jongeren geregistreerd in het kader van het deeltijds leren en werken binnen de leerplicht.

Kinderen van gezinnen met een lage sociaaleconomische status lopen een hoger risico op schooluitval (Holter, 2008). Bijgevolg heeft de aanpak van het probleem van vroegtijdig schoolverlaten een voordelig effect op kinderen in armoede op korte termijn (het behalen van een diploma) en lange termijn (het doorbreken van de vicieuze armoedespiraal). Toch tonen de cijfers in Tabel 3 aan dat de initiatieven van de gefedereerde entiteiten in de laatste jaren nog onvoldoende impact hebben gehad.

Behalve de focus op vroegtijdig schoolverlaten leggen de regionale tewerkstellingsplannen ook de nadruk op het vergroten van de mobiliteit op de arbeidsmarkt door heroriëntatie en verbetering van kwalificaties. Het Waalse gewest focust vooral op de validering van technische en taalvaardigheden, een verbetering van de toegang tot onderwijs en opleiding voor iedereen en op specifieke taalcursussen om de regionale arbeidsmobiliteit te faciliteren. Analoog met de Waalse strategie legt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook de nadruk op taalopleidingen door het budget voor de taalvouchers te verhogen. Vlaanderen daarentegen versterkt de capaciteit voor levenslang leren, vooral door meer in te zetten op de sleutelvaardigheden en loopbaanbegeleiding. Verder worden kwetsbare groepen zoals oudere werknemers of personen met functiebeperkingen als prioritair behandeld (Schockaert en Nicaise, 2010).

### 2.2.2. Arbeidsmarktmaatregelen

Het hoofdobjectief van het tewerkstellingsplan was de onmiddellijke impact van de crisis te verzachten door zoveel mogelijk banen te redden. Met dit doel voor ogen werden steunmaatregelen verlengd en werd een tijdelijke vermindering van de arbeidsduur en tijdelijke werkloosheid gestimuleerd. Wanneer een baanverlies niet vermeden kan worden, voorziet het plan in een onmiddellijke en intensieve begeleiding om de werkloze zo snel mogelijk te herintegreren in de arbeidsmarkt. Daarenboven worden maatregelen genomen om de arbeidsmarkt aan te passen in overeenstemming met de principes van 'flexicurity' (Schockaert en Nicaise, 2010).

In het licht van een nieuw Herstelplan lanceerde de Federale Minister voor Werk het idee om ongeveer tienduizend betaalde stageplaatsen te creëren. De Minister hoopt hiermee de jonge werklozen te helpen bij het vinden van een (tijdelijke) werkervaring (Byttebier, 18.06.2012). Een betaalde stage kan voordelig zijn voor werklozen die slechts voor een korte periode zonder werk zitten, maar vragen kunnen gesteld worden bij de effectiviteit van dergelijke maatregelen voor de kwetsbaarste onder de groep werklozen. Voor deze laatste groep is namelijk een meer gepersonaliseerde aanpak nodig.

Zoals eerder reeds vermeld kunnen de OCMW's een belangrijke rol spelen in het aanbod van integrale hulpverlening op maat die gericht is op een effectieve aanpak van de diverse oorzaken van armoede en sociale uitsluiting. Tewerkstellingsprogramma's om de overgang naar werk te vergemakkelijken zijn een onderdeel van deze strategie. Volgens artikel 60, §7 van de OCMW-wet kan het centrum zelf als werkgever optreden of bemiddelen met een externe partner om de betrokkene aan te werven. In beide gevallen wordt de job gesubsidieerd door de federale overheid. Dergelijke initiatieven hebben als doel om uitgesloten personen terug te integreren op de arbeidsmarkt en hun sociale rechten te herstellen. Het probleem met artikel 60 is echter dat de subsidie vervalt van zodra het recht op werkloosheidsuitkering van het individu hersteld is. Dit impliceert dat de meerderheid van de begunstigden terug in de werkloosheid terechtkomt op dat moment. Artikel 61 van de OCMW-wet beoogt daarom om de overgang naar de reguliere arbeidsmarkt te vergemakkelijken na een periode van tewerkstelling bij het OCMW (Frazer et al., 2010). De OCMW's kunnen ook tussenkomen in andere mainstreamtewerkstellingsprogramma's en partnerschappen aangaan met de regionale tewerkstellingsdienst en/of andere geaccrediteerde partners. Een evaluatie van de tewerkstellingsprogramma's toont aan dat bijna de helft (49,6%) van de geactiveerde individuen tewerkgesteld blijven na het einde van het activeringsprogramma (met een lichte variatie tussen de verschillende programma's). Dit impliceert dat de programma's in grote mate hun doel bereiken. Toch blijft de situatie van de begunstigden precair. Zo heeft slecht 26,8% een contract van onbepaalde duur na één jaar van activering. Een tweede probleem dat optreedt, is de blijvende nood aan intensieve begeleiding (Tempera en Agence Alter, 2006).



Behalve maatregelen die gericht zijn op de herintegratie in de reguliere arbeidsmarkt hecht de federale overheid ook belang aan het stimuleren van initiatieven in de sociale economie. Een recent initiatief in dat verband was de subsidiëring van innovatieve projecten in die sector, zoals een project dat de koopkracht van mensen in armoede verhoogde (door o.a. groepsaankopen). In 2011 kregen 57 organisaties en bedrijven financiële steun voor dergelijke nieuwe projecten (De Block, 2012).

### **2.2.3. Financiële prikkels in het belasting- en uitkeringssysteem**

Met betrekking tot de financiële stimuli om aan het werk te blijven introduceert het NHP van 2012 een maatregel om de fiscale druk op de categorieën van lage inkomens en middeninkomens te verlichten door het belastingvrije inkomen met 200 EUR per jaar te verhogen.

De maatregelen die voorgesteld zijn om tewerkstelling aan te moedigen enerzijds en de striktere voorwaarden voor sociale uitkeringen anderzijds tonen duidelijk aan dat de federale overheid focust op tewerkstelling en het vermijden van de werkloosheidsval. Dit heeft echter als gevolg dat de inkomenspositie van diegenen die niet kunnen werken, nog verder kan eroderen (Van Lancker en Pintelon, 2012).

Hoewel de Aanbevelingen van de Europese Commissie België aanzetten tot een hervorming van de loonvormingsprocedures en -regelingen, werd zowel het systeem van de automatische loonindexering als het proces van collectieve loononderhandelingen behouden. Loonindexatie is behouden wegens de belangrijke rol die het mechanisme speelt inzake het behoud van de koopkracht van de werknemers en het verzachten van de impact van de crisis. Dit is positief voor de strijd tegen armoede onder werknemers en zelfs breder aangezien het indexmechanisme ook van toepassing is op de minimumuitkeringen (Peña-Casas en Nicaise, 2012). Anderzijds argumenteren de voorstanders van een (tijdelijke) schorsing van het indexmechanisme dat de automatische loonindexering leidt tot een competitief nadeel ten opzichte van de buurlanden. Een rapport van de Nationale Bank van België (NBB) schatte de loonhandicap van België op 3,9% in 2011 (Nationale Bank België, 2012). Verder heeft een recente studie aangetoond dat de effecten van stijgende loonkosten een nadelige impact hebben op de creatie van jobs in België. Een loonstijging van 2% (als gevolg van de loonindexatie) overslaan kan leiden tot een winst van 32.000 jobs tussen 2012 en 2015. Dit betekent dat een stijging van de werkloosheid met 0,3 procentpunten op die manier vermeden kan worden. Sommigen zijn daarom voorstander van een hervorming van het indexmechanisme, ervan uitgaande dat werk een belangrijk wapen is in de strijd tegen armoede. Hierbij maakt men wel abstractie van de directe impact van de maatregel op de gezinnen met een laag inkomen (Konings et al., 2012).

### **2.3. TOEGANG TOT KWALITEITSVOLLE DIENSTEN**

De toegang tot kwaliteitsvolle en betaalbare diensten werd slechts kort vermeld in het NHP van 2012. Ondanks de relatief beperkte aandacht voor kwaliteitsvolle diensten in de tekst is de verbintenis om de automatische toekenning van sociale rechten (energie, water, communicatie, openbaar vervoer, etc.) waar mogelijk te versnellen, belangrijk in het licht van de actieve-inclusiestrategie. Positief is dat de federale regering deze wens expliciet vermeld heeft. Toch moet de kanttekening gemaakt worden dat deze belofte al verschillende jaren opgenomen is in de federale en regionale armoedeplannen zonder dat er een significante vooruitgang is geboekt in de richting van een eigenlijke realisatie van de automatische toekenning van sociale rechten. Het valt af te wachten of de huidige regering haar belofte zal nakomen. De beperkte behandeling van de toegang tot kwaliteitsvolle diensten door de federale regering is in zekere zin logisch aangezien veel diensten (gezondheidszorg, huisvesting, onderwijs, kinderopvang, etc.) tot de bevoegdheid van de Gewesten en de Gemeenschappen behoren. Deze gefedereerde entiteiten voeren momenteel ambitieuze hervormingen door om de toegang tot en de kwaliteit van de diensten te verbeteren.

Zoals eerder reeds aangehaald spelen de OCMW's een belangrijke rol in de voorziening van een groot aantal gevarieerde diensten. In wat volgt zullen niet alle diensten die door de overheidsdiensten aangeboden worden, in detail besproken worden. In plaats daarvan zullen de belangrijkste componenten in het licht van het actieve inclusiebeleid die essentieel zijn, belicht worden. Gegeven dat de diensten betreffende tewerkstelling en opleiding al in de vorige sectie beschreven en beoordeeld zijn, zullen die hier niet meer besproken worden.

#### **2.3.1. Huisvestingssteun en sociale huisvesting**

Voorname-lijk als gevolg van het beperkte bereik van de wettelijke systemen voor huurtoelagen komen de OCMW's tussen op het domein van huisvesting en dit op verschillende manieren: vooreerst beschikken de meeste OCMW's over een eigen patrimonium in vele gemeenten. Verder bieden de centra ondersteunende diensten in het geval van een gerechtelijke uitzetting om een eigenlijke uitzetting te vermijden. Ten derde kunnen OCMW's de huur of huurwaarborgen subsidiëren, wat gezien wordt als een krachtig instrument om obstakels tot de private huurmarkt weg te werken. Ten slotte kunnen de OCMW's ook daklozen helpen door het verstrekken van een toelage bij intrek in een woonst (Schockaert en Nicaise, 2010).

OCMW's beslissen niet alleen over interventies in éénmalige of relatief bescheiden uitgavencategorieën, maar hebben ook een zeggenschap over de toekenningsvoorwaarden, andere voorwaarden waaraan voldaan moet worden, en de hoogte van de uitkering. Toch is de marge voor de tussenkomsten van OCMW's in verschillende gemeenten groot. Terwijl sommige OCMW's in bepaalde gevallen de huurkosten

volledig dekken, verstrekken andere slechts een beperkte huurtoelage van 20 tot 30 EUR in een gelijkaardig scenario. Deze ruime discretionaire bevoegdheid laat de OCMW's toe om hulp op maat te verlenen, maar schept soms problemen inzake gelijke behandeling, zoals omschreven in de Aanbeveling van de Europese Commissie over Active Inclusie. Daarom zou de creatie van een systeem van huurtoelagen op het federale of regionale niveau een gunstige impact hebben op de uniformiteit tussen de verstrekte diensten van de verschillende OCMW's (Van Mechelen en Bogaerts, 2008).

Behalve aan de lokale aanpak van dakloosheid is de federale regering ook aan het werken aan een specifieke samenwerkingsovereenkomst met de gefedereerde entiteiten. Deze overeenkomst zal de opdracht en de verantwoordelijkheden van elk beleidsniveau definiëren teneinde tot een geïntegreerd beleid te komen. In Wallonië werd een overleg tussen openbare diensten en private partners georganiseerd in 2012. In Vlaanderen wordt de prioritaire toewijzing van sociale huurwoningen aan daklozen onderzocht en indien nodig aangepast (Peña-Casas en Nicaise, 2012).

### 2.3.2. Kinderopvang

Ondanks het feit dat kinderopvang vaak een cruciale factor is bij de toetreding van vrouwen tot de arbeidsmarkt, is de vraag naar opvang nog steeds groter dan het aanbod. Het tekort aan beschikbare plaatsen noopt vele vrouwen ertoe om ouderschapsverlof te nemen of om deeltijds te werken. Beide beslissingen hebben een negatieve impact op het verworven inkomen (Maron et al., 2008). In België wordt kinderopvang gekenmerkt door een ongelijke kwaliteit van de verstrekte diensten, verschillen in de opleiding en vergoeding van het personeel en verschillen in de omkadering. Verder verschilt het type van opvang ook tussen de Gemeenschappen.

Het aanbod van formele kinderopvang is onvoldoende om aan de vraag te voldoen, waardoor ongeveer één derde van de kinderen opgevangen wordt in de informele sector waar er geen kwaliteitsgaranties zijn. Verder zijn er enorme verschillen tussen de Vlaamse en de Franstalige Gemeenschap. Daarenboven bestaan er belangrijke verschillen binnen de Gemeenschappen zelf. Ondanks de politieke verbintenis om extra plaatsen te creëren, lijkt het tekort van een structurele aard. Dit is (deels) te wijten aan de beperkingen op publieke uitgaven doordat België moet voldoen aan de stabiliteitscriteria met betrekking tot overheidsschuld. Behalve (sub)regionale verschillen in kinderopvang is het gebruik van kinderopvang ook afhankelijk van het gezinstype. Een onderzoek voor 'Kind en Gezin' toont dat het regelmatige gebruik van kinderopvang in Vlaanderen lager is bij etnische minderheden, gezinnen onder de armoedegrens en éénoudergezinnen (Meulders et al., 2008).

### 2.3.3. Gezondheidszorg en langdurige zorg

In het NSR van 2012 scoort België relatief goed op de gezondheidsstatistieken. In het Eurobarometeronderzoek krijgt de Belgische gezondheidszorg de hoogste tevredenheidsscore van Europa. Een recente studie van de OESO toont bovendien aan dat de dekkingsgraad van de Belgische gezondheidszorg quasi-universeel is. Volgens het onderzoek zijn er in België geen substantiële sociale ongelijkheden voor wat betreft de raadpleging van huisartsen (OECD, 2011). Toch moet de aandacht gevestigd worden op het feit dat er nog steeds significante sociale verschillen in de gezondheidstoestand van individuen bestaan.

Ondanks de relatief goede resultaten van de gezondheidszorg in België wordt er doorheen de jaren een beleid gevoerd dat gericht is op een continue verbetering van de kwaliteit, duurzaamheid en toegankelijkheid van de gezondheidszorg. Er zijn bv. substantiële inspanningen gedaan om de betaalbaarheid van de gezondheidszorg te verbeteren: een van de recente verwezenlijkingen in dit verband is de verdere ontwikkeling van een 'maximale gezondheidsfactuur' waarbij gezinnen beschermd worden indien de totale kosten voor zorg een bepaald bedrag overschrijden. Daarenboven is de federale overheid aan het werken aan een versnelde en vereenvoudigde toegang tot het OMNIO-statuut, waardoor economisch zwakkeren recht hebben op een hogere terugbetaling van de verzekerde kosten voor gezondheidszorg. Tot op heden wordt het OMNIO-statuut enkel verleend op aanvraag en na een specifieke procedure. Dit heeft tot gevolg dat slechts 1 op 7 gerechtigden effectief gebruik maakt van het statuut. Dit betekent tevens dat het gebruik van het huidige OMNIO-statuut als basis voor andere voordelen een discriminatoir effect kan hebben doordat goed geïnformeerde burgers een grotere kans tot toegang hebben (Vlaams Netwerk van Verenigingen waar Armen het Woord nemen, 2009).

De recente regionale initiatieven focussen voornamelijk op het garanderen van de betaalbaarheid van de langdurige zorg en dan in het bijzonder voor de ouderen. De nieuwe maatregelen zijn gericht op een uitbreiding van de diensten voor korte verblijven, ondersteuning thuis en persoonlijke verzorging zoals mantelzorg en tijdelijke zorg. Terwijl het Waalse Gewest de financiële ondersteuning voor gezins- en bejaardenhulp verbeterde, zette de Vlaamse Gemeenschap de ontwikkeling van de Vlaamse zorgverzekering (een bijkomende verzekering voor niet-medische zorgkosten) verder.

Zowel de federale als de regionale maatregelen zullen normaliter de betaalbaarheid van (gezondheids)zorg voor kwetsbare groepen verbeteren. Toch worden er geen details gegeven over hun effectieve implementatie. In het licht van de besparingsmaatregelen werd verder beslist om de uitgaven voor de gezondheidszorg te beperken om het financiële evenwicht in die sector te kunnen garanderen. De groeinorm is vastgelegd op 2% in 2013 en 3% in 2014. Bijgevolg blijft het onduidelijk in welke

mate de verschillende initiatieven van de regering ook daadwerkelijk geïmplementeerd zullen worden.

Net zoals voor de meeste andere diensten is voor de toegang tot gezondheidszorg een sleutelrol weggelegd voor de OCMW's. Iedereen die wettig verblijft in België en zich in de onmogelijkheid bevindt om de medische kosten te betalen, kan rekenen op medische hulp. Medische hulp omvat een breed arsenaal aan gezondheidszorgkosten zoals medische kosten, farmaceutische kosten en hospitaalkosten. Aangezien medische hulp deel uitmaakt van het RMH hebben de lokale OCMW's een discretionaire bevoegdheid om hulp op maat te voorzien (Frazer, 2010).

#### **2.3.4. Toegang tot netwerkdiensten**

In 2011 stegen de energieprijzen met 17%. Dit was aanzienlijk meer in vergelijking met de buurlanden waar een stijging van 10% plaatsvond. Als antwoord hierop had de federale regering beslist om de energieprijzen vanaf april 2012 te bevriezen tot het einde van datzelfde jaar. De regering hoopte dat dit zou leiden tot goedkopere gas- en elektriciteitsprijzen voor de consument (wat ook gebleken is).

Toegang tot energie is een grote zorg voor de OCMW's. Voor specifieke steun in dit domein kan gebruikt gemaakt worden van het Sociaal Verwarmingsfonds en het Energiefonds (Sociaal Fonds voor Gas en Elektriciteit). Met behulp van het Verwarmingsfonds kunnen de OCMW's tussenkomen in de verwarmingskosten van de rechthebbenden. Het Energiefonds is een federaal solidariteitsfonds dat onder andere de particuliere initiatieven van de OCMW's financiert. De Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG – koepelorganisatie van de Vlaamse OCMW's), ziet twee problemen in deze context. Vooreerst is de VVSG voorstander van de creatie van één energiefonds omdat de huidige verspreiding van federale subsidies over verschillende fondsen een efficiënte levering moeilijker maken. Ten tweede vraagt de organisatie een heroriëntatie van overheidssteun in de richting van meer preventie en begeleiding (VVSG, 2008).

In het kader van consumentenbescherming wordt de beperking van de energiekosten naar voren geschoven door de federale regering, terwijl op regionaal niveau speciale tarieven voor de meest kwetsbare groepen gedefinieerd zijn. De Vlaamse openbare dienstverplichting en de gratis kWh-regeling zijn geëvalueerd. Kosten voor drinkwater zullen betaalbaar blijven. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Vlaanderen zullen sociale energiebegeleiding voorzien. In Brussel wordt daarenboven een energietoelage voorzien voor kwetsbare groepen. In Wallonië zijn de gas- en elektriciteitsdecreten aangepast om de consumenten beter te beschermen en de sociale beschermingsmaatregelen te verbeteren (uitbreiding van de categorie consumenten in nood, betere begeleiding voor deze mensen, automatische transfer door beheer-

ders van de distributienetwerken zodat de klanten gebruik kunnen maken van sociale tarieven en een verbetering van de procedures voor wanbetalers).

Als alle maatregelen die op verschillende beleidsniveaus genomen zijn, in acht worden genomen, kan gesteld worden dat de Belgische energiemarkt zeer complex is. Een vereenvoudiging door een harmonisering van de procedures en categorieën die recht geven op bescherming of maatschappelijke hulp is noodzakelijk om een minimum aan gelijke behandeling te bewerkstelligen tussen huishoudens die te maken hebben met energiearmoede (Huybrechs et al., 2011).

### **3. FINANCIERING**

---

#### **3.1. NATIONALE MIDDELEN**

Door het ontbreken van een geïntegreerde actieve-inclusiestrategie is een gedetailleerd overzicht van de middelen toegewezen aan elke pijler onbestaande. Dit betekent echter niet dat de federale en regionale budgetten niet gelinkt kunnen worden aan sommige onderdelen van de actieve-inclusieaanpak.

Eerder is reeds vermeld dat de OCMW's bevoegd zijn voor de uitkering van minimuminkomens en de bevordering van maatschappelijke integratie door twee vormen van steun: het leefloon en tewerkstellingsmaatregelen (RMI). Bijkomend kunnen de centra tussenkomen in een grote variëteit van andere domeinen door het recht op maatschappelijke hulp (RMH). Hoewel de federale overheid een vast bedrag van de steun terugbetaalt, behouden de OCMW's de verantwoordelijkheid over de betalingen aan de begunstigden.

Tabel 4 geeft een overzicht van de totale kosten en de gemiddelde jaarlijkse kost per begunstigde van RMI en RMH tussen 2008 en 2010. Met uitzondering van het RMH-budget in 2009 is het duidelijk dat de totale kosten voor zowel het RMI als het RMH doorheen de jaren gradueel stegen. De jaarlijkse gemiddelde kost per RMI-begunstigde steeg ook. De gemiddelde aanvrager van RMH-hulp kreeg minder financiële steun in 2009 vergeleken met het jaar voordien. In 2010 steeg het gemiddelde jaarlijkse bedrag aan RMH-steun opnieuw, maar de toename was onvoldoende om terug het niveau van 2008 te behalen (Directie-generaal Sociaal Beleid, 2012).

Ondanks de stijgende tendens van de RMI- en RMH-budgetten moet rekening gehouden worden met het feit dat de kloof tussen het leefloon en de bijkomende steunmaatregelen enerzijds en de Europese armoedegrens anderzijds zeer groot blijft (cfr. sectie 2.1.1.).

**TABEL 4:** TOTALE UITGAVEN EN GEMIDDELDE JAARLIJKSE KOST VOOR RMI EN RMH

	RMI			RMH		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Gemiddelde jaarlijkse kost (in EUR pp)	5.537	5.571	5.872	9.291	7.368	8.217
Totale uitgave (in 1000 EUR)	511.267	560.406	618.820	294.698	240.714	308.612

Bron: FOD Sociale Zekerheid, <http://www.socialsecurity.fgov.be/>.

De OCMW's spelen niet alleen een rol in het verstrekken van adequate middelen, de centra kunnen ook de sociale activering van hun cliënteel beogen. Hierbij staat sociale activering voor een verhoging van de maatschappelijke deelname en tegengaan van sociale uitsluiting door nuttige activiteiten te ondernemen, gaande van opleidingsprojecten, tot activiteiten in dagopvang over socioculturele activiteiten. Het OCMW kan voor de financiering van de sociale activering een beroep doen op verscheidene middelen. In 94,6% van de centra wordt sociale activering gefinancierd door het OCMW zelf. Het beroep op federale middelen verschilt tussen de Gewesten. Terwijl 87,4% van de Vlaamse centra en 100% van de Brusselse centra een beroep kunnen doen op federale financiële steun, is dit slechts het geval voor 67,9% van de Waalse OCMW's (Van Dooren et al., 2012). Behalve op nationale middelen kunnen de OCMW's ook rekenen op het Europees Sociaal Fonds (cfr. sectie 3.2.).

Verder dient gezegd dat een groot aantal privé-initiatieven genomen worden door organisaties van het maatschappelijke middenveld, al dan niet met overheidssubsidies.

### 3.2. HET GEBRUIK VAN STRUCTUURFONDSEN VAN DE EU

In de beleidsdocumenten van de federale overheid wordt bijzondere aandacht besteed aan de maatschappelijke en beroepsmatige activering van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit is in lijn met de EU2020-strategie. Om dit doel te bereiken verwijst de regering expliciet naar het Europees Sociaal Fonds (ESF) als een belangrijk financieel instrument gezien de focus op de intensieve begeleiding van mensen die uitgesloten zijn van de maatschappij enerzijds en op acties gericht op het helpen van de kwetsbaarste groepen (zoals jongeren, alleenstaande ouders en immigranten) anderzijds.

Het Operationeel Programma (OP) van het ESF met de doelstelling 'Regionaal concurrentievermogen en Werkgelegenheid van de Federale Regering 2007-2013' concentreert de financiële steun van het ESF op acties die bijdragen aan de implementatie van de Lissabon-strategie en de Europa 2020-strategie. Het Federaal

OP is gebouwd op twee pijlers: een ‘maatschappelijke integratie’-pijler en een pijler ‘tewerkstelling’. Het huidige OP ontstond uit een samenwerking tussen de POD Maatschappelijke integratie, Armoedebestrijding en Sociale economie en de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg. Het ESF-budget voor het federale programma 2007-2013 bedraagt 45.064.810 EUR waarvan 38.305.088 EUR naar de pijler ‘Maatschappelijke integratie’ gaat en 6.759.722 EUR naar de pijler ‘Tewerkstelling’.

Het OP focust op drie assen, waarvan er twee van bijzonder belang zijn in het licht van de actieve inclusie-aanpak:

- as 1: het stimuleren van maatschappelijke en beroepsmatige activeringstrajecten;
- as 2: loopbaanbegeleiding en het aanmoedigen van diversiteit op het werk.

De nadruk van as 1 ligt in specifieke interventies op maat van de groepen binnen het OCMW-cliënteel waarvoor de reguliere activerende maatregelen minder effectief schijnen te zijn. Dit is onder andere het geval voor jongeren tussen 18 en 25, alleenstaande ouders, mensen van buitenlandse afkomst en mensen ouder dan 45. As 2 focust vooral op structurele acties gericht op het omgaan met diversiteit op het werk en het bestrijden van discriminatie. Dit omvat projecten zoals bewustmakingscampagnes om oudere werknemers aan het werk te houden en het project ‘ervaringsdeskundigen’.

**TABEL 5: AANTAL PROJECTEN ERKEND DOOR HET ESF**

	2008	2009	2010	2011
As 1	66	64	54	71
As 2	7	3	3	3

Bron: <http://www.mi-is.be/>.

Tabel 5 geeft een overzicht van het aantal projecten dat voor beide assen door het ESF is goedgekeurd tussen 2008 en 2011. Direct wordt duidelijk dat de activeringsprojecten (as 1) oververtegenwoordigd zijn in vergelijking met het zeer beperkte aantal diversiteitsprojecten (as 2). Daarenboven heeft de federale overheid haar wens geuit om de toegang tot ESF-fondsen te vereenvoudigen door de selectiecriteria van de activeringsprojecten te versoepelen. Dit bevestigt opnieuw de voorkeur van de overheid om te focussen op de eigenlijke activering van mensen (De Block, 2012).



#### 4. OPVOLGING EN EVALUATIE

Tijdens het laatste decennium zijn er belangrijke inspanningen geweest om de constructie van indicatoren van sociale bescherming en sociale inclusie in België te stimuleren. Veel initiatieven zijn genomen om instrumenten en indicatoren te ontwikkelen om de verscheidene aspecten van sociale bescherming op te volgen. Intussen heeft de FOD Sociale Zekerheid de reikwijdte van indicatoren uitgebreid naar nieuwe beleidsdomeinen zoals het minimuminkomen, het gebruik van administratieve data voor het opvolgen van pensioenen, levenslang leren, gezondheidsdiensten, het huisvestingsbeleid, etc. Zo geeft het rapport ‘Indicatoren van Sociale Bescherming in België’ informatie over indicatoren van de drie actieve-inclusiepijlers. Desalniettemin worden alle indicatoren onafhankelijk van elkaar behandeld waardoor de gezamenlijke impact op de maatschappelijke en economische integratie van achtergestelde mensen minder goed tot uiting komt (DG Strategie en Onderzoek, 2009). Een andere uitdaging is om een manier te vinden om de bestaande opvolgingsinstrumenten (inclusief de interfederale armoedebaarometer, de indicatorenset van het NAP/Incl, de armoedebaarometer van de Decenniumdoelstellingen 2017, etc.) te stroomlijnen.

De bovenvermelde werkgroep ‘Acties’ van het Nationaal Actieplan voor Sociale Inclusie was het hoofdkanaal waarbij een variëteit aan stakeholders (zoals lokale besturen, sociale partners en NGO’s) betrokken waren. De groep vergaderde tien keer voor een thematische opvolging van de maatregelen die vermeld staan in het Actieplan sinds 2008. Daarenboven streeft de federale overheid om het pilootproject ‘Ervaringsdeskundigen in Armoede en Sociale Uitsluiting’ te mainstreamen. De werkgroep ‘Acties’ werkte nauw samen met de werkgroep ‘Indicatoren’, die focust op de jaarlijkse actualisering, de interpretatie en de verdere ontwikkeling van de set indicatoren (Dienst Armoedebeleid, 2008).

Het NHP van 2012 geeft een evenwichtige behandeling weer van de EU2020-doelstellingen, met inbegrip van het objectief om het aantal personen dat een risico loopt op armoede of sociale uitsluiting, te verminderen met minstens 380.000 personen tegen 2020. Het geeft ook weer in welke mate het NHP van het voorgaande jaar geïmplementeerd is geweest. Toch ontbreekt een geïntegreerd overzicht van de drie actieve inclusiepijlers. Opnieuw werden de pijlers over de toegang tot adequate diensten en het minimuminkomen overschaduwed door de aandacht voor de activering naar werk. In het NSR van 2012 is de evaluatie van de verschillende pijlers van actieve inclusie relatief beperkt, met uitzondering van een overzicht van relevante indicatoren van de actieve-inclusieaanpak in de technische bijlagen.

Behalve de federale beleidsdocumenten hebben de gefedereerde entiteiten ook instrumenten ter beschikking om de actieve inclusiemaatregelen op te volgen. Voor elke legislatuur ontwikkelt Vlaanderen het ‘Vlaams Armoedebestrijdingsplan’. Twee

jaar na de inwerkingtreding wordt het actieplan geëvalueerd en aangepast indien nodig. De Vlaamse administratie maakt daarenboven ook een jaarlijks vooruitgangsrapport, een analyse van de relevante sociale ontwikkelingen en een overzicht van nieuwe initiatieven binnen elk beleidsdomein (Vlaamse Overheid, 2010). In het 'Rapport Sociale Cohesie' beschrijft het Waalse Gewest de vooruitgang die gemaakt werd in de effectieve toegang tot fundamentele rechten. Behalve een inventaris van de concrete maatregelen, bevat het document een statistisch gedeelte met de definiëring van indicatoren betreffende de fundamentele rechten: het recht op een menswaardig leven, gezondheid, adequate huisvesting, arbeid en culturele en sociale ontwikkeling. Overzichts fiches tonen in welke mate elk fundamenteel recht gerealiseerd is geweest (Direction interdépartementale de la Cohésion sociale, 2007). Het jaarlijkse Armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevat jaarlijks geactualiseerde indicatoren van de Welzijnsbarometer. Het rapport bevat basisgegevens over de sociaaleconomische situatie van de bevolking en armoede-indicatoren. De indicatoren in verschillende domeinen zoals inkomen, tewerkstelling en huisvesting geven een gedetailleerd overzicht van de evolutie van armoede. De observaties van de barometer werden gebruikt om de vele uitdagingen van armoedebestrijding in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te belichten (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, 2011).

## **5. AANBEVELINGEN**

---

- Prioritaire acties met betrekking tot een geïntegreerde actieve-inclusiestrategie:
  - integreer de ervaring en expertise van OCMW's bij de ontwikkeling van een omvattende actieve-inclusiestrategie op nationaal niveau;
  - implementeer systematische ex-ante beoordelingen van de impact van hervormingen op armoede in het sociaal domein en het tewerkstellingsdomein.
- Prioritaire acties met betrekking tot een adequate inkomenssteun (eerste pijler):
  - verhoog de minimumnorm voor sociale uitkeringen in de richting van het niveau van de Europese armoedegrens (in plaats van een verdere erosie);
  - verhoog de financiële tussenkomst van de federale regering in het leefloon om de verschillen in financiële draagkracht tussen de gemeenten te neutraliseren.
- Prioritaire acties met betrekking tot de inclusieve-arbeidsmarkten (tweede pijler):
  - stimuleer de deelname van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt door sociale economie te ondersteunen als een toegangspoort tot sociale inclusie en integratie;
  - introduceer bijkomende maatregelen gericht op het bereiken van diegenen met de laagste inkomens eerder dan te focussen op kortetermijnresultaten.

- Prioritaire acties met betrekking tot de toegang tot kwaliteitsvolle diensten (derde pijler):
    - implementeer de automatische toekenning van rechten gebaseerd op het socialezekerheidsstatuut van een persoon;
    - versterk het systeem van huurtoelagen om de uniformiteit van de door de OCMW's aangeboden diensten te verhogen.
  - Acties op EU-niveau om de implementatie van de Aanbeveling kracht bij te zetten:
    - specificeer het werk dat gedaan moet worden in een gedetailleerd meerjarenprogramma of roadmap.
-

**BIBLIOGRAFIE**

Bogaerts, K., Darquenne, R., De Vil, G., Van Camp, G. en Van Mechelen, N., *De sociaalprofessionele integratievrijstelling in de berekening van het leefloon: knelpunten en denkpijlers met het oog op hervorming*, Koning Boudewijnstichting, Brussel, 155 p., 2012.

Brussel Deze Week, Brussel wil 22.000 vroegtijdige schoolverlaters weer in de klas, *Brussel Nieuws*, 19.11.2009, <http://www.brusselnieuws.be/artikel/brussel-wil-22000-vroegtijdige-schoolverlaters-weer-de-klas/>.

Byttebier, M., Stages voor 10.000 jongeren, *De Standaard*, 18.06.2012, [http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=DMF20120617\\_00188653](http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=DMF20120617_00188653).

Cincinnati, S. en Nicaise, I., *Bestaansminimumregelingen: overzicht en beoordeling - een onderzoek naar nationale beleidsmaatregelen: België*, European Commission - DG Employment and Social Affairs, Brussel, 31 p., 2009.

De Block, M., Algemene beleidsnota: *Maatschappelijke integratie, armoedebestrijding en Sociale Economie*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, 56 p., 2012.

DG Strategy and Research, *Indicators of social protection in Belgium*, FOD Sociale Zekerheid, Brussel, 76 p., 2009.

Dienst Armoedebeleid, *Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2008-2010*, POD Maatschappelijke Integratie, Brussel, 44 p., 2008, <http://www.mi-is.be/be-nl/doc/armoedebeleid/nationaal-actieplan-sociale-insluiting-2008-2010>.

Directie-generaal Sociaal Beleid, *Vade Mecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België: periode 2006-2012*, Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, Brussel, 412 p., 2012, [http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/nl/publicaties/vademecum/2012/vademecum\\_2012\\_nl.pdf](http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/nl/publicaties/vademecum/2012/vademecum_2012_nl.pdf).

Direction interdépartementale de la Cohésion sociale, *Rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne, Gouvernement wallon*, Namur, 2007, [http://cohesionsociale.wallonie.be/spip/ rubrique.php3?id\\_rubrique=15](http://cohesionsociale.wallonie.be/spip/ rubrique.php3?id_rubrique=15).

Direction interdépartementale de la Cohésion sociale, *Plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie 2009-2013*, Parlement wallon, Namur, 2008, [http://cohesionsociale.wallonie.be/spip/rubrique.php3?id\\_rubrique=173](http://cohesionsociale.wallonie.be/spip/rubrique.php3?id_rubrique=173).

Frazer, H. en Marlier, E., *Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion: A study of national policies*, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussel, 92 p., 2013.

Frazer, H., Marlier, E. en Nicaise, I., *A social inclusion roadmap for Europe 2020*, Garant, Antwerp/Apeldoorn, 212 p., 2010.

Gouvernement wallon, *Plan Marshall 2.Vert*, Gouvernement wallon, Namur, 63 p., 2009, <http://planmarshall2vert.wallonie.be>.

Holter, N., *Oorzaken van voortijdig schoolverlaten*, Nederlands Jeugdinstituut, Utrecht, 6 p., 2008.

Huybrechs, F., Meyer, S. en Vranken, J., *Energiearmoede in België*, Centrum OASeS – Universiteit Antwerpen, Antwerpen, 189 p., 2011, <http://www.mi-is.be/be-de/node/67141>.

Intergovernmental Working Group Roma, *National Roma Integration Strategy*, Federal Public Service Social Integration, Brussel, 52 p., 2012.

Konings, J., van Aarle, B. en Vandeweyer, M., *De impact van de automatische loonindexering op de koopkracht en werkgelegenheid*, Vlaams Instituut voor Economie & Samenleving, Leuven, 37 p., 2012.

Maron, L. en Meulders, D., *Having a child: a penalty or bonus for mother's and father's employment in Europe?*, DULBEA-Université Libre de Bruxelles, Brussel, 36 p., 2008.

Meulders, D. en O'Dorchai, S., *Childcare in Belgium*, Department of Applied Economics-U.L.B, Brussel, 40 p., 2008.

Nationale Bank België, *Indexering in België: Omvang, aard en gevolgen voor de economie en mogelijke alternatieven*, Nationale Bank België, Brussel, 55 p., 2012.

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, *Welzijnsbarometer: Brussels armoederapport 2011*, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, Brussel, 80 p., 2011.

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, *Brussels actieplan armoedebestrijding*, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, Brussel, 145 p., 2010.

OECD, *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*, Parijs, 2011, [www.oecd.org/health/longtermcare/helpwanted](http://www.oecd.org/health/longtermcare/helpwanted).

Peña-Casas, R. en Nicaise, I., *Assessment of progress towards the Europe 2020 objectives*, HIVA - K.U.Leuven, Leuven, 21 p., 2012.

POD Maatschappelijke Integratie, *Federaal Plan Armoedebestrijding*, Brussel, 60 p., 2008, [http://www.armoedebestrijding.be/publications/Fed\\_Plan\\_armoedebestrijding\\_0905.pdf](http://www.armoedebestrijding.be/publications/Fed_Plan_armoedebestrijding_0905.pdf).

Sannen, L., Castermans, S., Van Regenmortel, T. en Lamberts, M., *Duurzame tewerkstelling van mensen in armoede*, HIVA - K.U.Leuven, Leuven, 180 p., 2011.

Schockaert, I. en Nicaise, I., *The fight against in-work poverty and labour market segmentation*, HIVA - K.U.Leuven, Leuven, 24 p., 2010.

Serroyen, C., De verpaupering van de langdurig werklozen, *De redactie*, 22.03.2012, <http://opinie.deredactie.be/2012/03/22/de-verpaupering-van-de-langdurig-werklozen>.

Tempera en Agence Alter, *Activeringsmaatregelen en de arbeidsmarkt. Hoe vergaat het rechtbebbenden op maatschappelijke integratie na een activeringstraject?*, POD Maatschappelijke Integratie, Brussel, 71 p., 2006, <http://www.mi-is.be>.

Van Dooren, G., Kuppens, J., Druetz, J., Struyven, L. en Franssen, A., *Sociale activering, tussen actief burgerschap en betaalde arbeid: een verkennend onderzoek naar de praktijk van sociale activering in de OCMW's*, HIVA - K.U.Leuven, Leuven, 210 p., 2012.

Van Lancker, W. en Pintelon, O., Hoe sociaal wordt de regering Di Rupo I?, *Samenleving en politiek*, 19(1), pp. 23-31, 2012, <http://webhost.ua.ac.be/csb/index.php?q=node/3112>.

Van Mechelen, N. en Bogaerts, K., *Aanvullende financiële steun in Vlaamse OCMW's*, Centrum voor Sociaal Beleid Universiteit Antwerpen, Antwerpen, 21 p., 2008.

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, *Reactie van de VVSG op NAPincl 2008-2011*, 2008, <http://www.vvsg.be>.

Vlaamse Overheid, *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010-2014*, Vlaamse Overheid, Brussel, 92 p., 2010, <http://www4.vlaanderen.be/wvg/armoede/vlaamsactieplan/Documents/VAPA2010-2014.pdf>.

Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, *Wie heeft nood aan een vrijetijds- of kansenas?*, Brussel, 6 p., 2009, <http://www.vlaams-netwerk-armoede.be>.

# INHOUDSTAFEL

## ACTIEVE INCLUSIE IN DE PRAKTIJK: EVALUATIE VAN DE TOEPASSING VAN DE EC-AANBEVELING VAN 2008 IN BELGIE

<b>VOORWOORD</b>	137
<b>1. EEN GEINTEGREERDE STRATEGIE</b>	137
1.1. EEN OMVATTEND BELEIDSONTWERP .....	138
1.2. EEN GEINTEGREERDE IMPLEMENTATIE .....	141
1.3. VERTICALE BELEIDSCOORDINATIE .....	142
1.4. ACTIEVE DEELNAME VAN RELEVANTE ACTOREN .....	143
<b>2. DE IMPACT EN KOSTENEFFECTIVITEIT VAN MAATREGELEN ONDER DE DRIE PIJLERS</b>	144
2.1. ADEQUATE INKOMENSSTEUN .....	145
2.2. INCLUSIEVE ARBEIDSMARKTEN .....	149
2.3. TOEGANG TOT KWALITEITSVOLLE DIENSTEN .....	154
<b>3. FINANCIERING</b>	158
3.1. NATIONALE MIDDELEN .....	158
3.2. HET GEBRUIK VAN STRUCTUURFONDSEN VAN DE EU .....	159
<b>4. OPVOLGING EN EVALUATIE</b>	161
<b>5. AANBEVELINGEN</b>	162
<b>BIBLIOGRAFIE</b>	164