



Europese
Commissie



Peer Review
op het gebied van
sociale bescherming
en sociale inclusie

Het Belgisch Platform tegen armoede en sociale uitsluiting EU2020

SAMENVATTING

België, 14-15 januari 2014

*Sociaal
Europa*

Deze publicatie werd in opdracht van de Europese Commissie voorbereid door



© Omslagillustratie: Europese Unie

Noch de Europese Commissie, noch enige persoon die optreedt in naam van de Commissie kan verantwoordelijk worden gesteld voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de gegevens in deze publicatie.

Meer informatie over de Peer Reviews is beschikbaar op:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en>

© Europese Unie, 2014
Overneming met bronvermelding toegestaan

De Peer Review over het **Belgisch Platform tegen armoede en sociale uitsluiting EU 2020** vond plaats van 14 tot 15 januari 2014 in Brussel (België). De Belgische Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie (POD MI) trad op als gastorganisatie. De deelnemende landen waren Oostenrijk, Bulgarije, de Tsjechische Republiek, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland en Malta. Ook waren er stakeholdervertegenwoordigers van het Europees Platform tegen armoede en sociale uitsluiting (EAPN) en het Sociaal Platform aanwezig. De onafhankelijke expert was Hugh Frazer van de Nationale Universiteit van Ierland Maynooth. Daarnaast namen vertegenwoordigers van de Europese Commissie (meer bepaald van de eenheden Social inclusie, armoedebestrijding en sociaal beleid, Innovatie en governance van GD Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie) deel aan de Peer Review.

1. Het onderzochte beleid

Het Belgisch Platform tegen armoede en sociale uitsluiting EU2020 brengt verschillende stakeholders samen (waaronder mensen die in armoede leven) om bij te dragen tot de formulering en evaluatie van Belgische federale beleidsmaatregelen ter bestrijding van armoede. Het Platform concentreert zich op inspanningen om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden in de context van de Europa 2020-strategie. Het Platform formuleert suggesties voor de voorbereiding en opvolging van het Belgisch nationaal hervormingsprogramma (NHP) vanuit het perspectief van sociale inclusie. Ook bereidt het Platform de Belgische deelname aan de jaarlijkse conventie van het Europees Platform tegen armoede en sociale uitsluiting (EPAPSE) voor.

De Belgische POD MI, tevens coördinator van het Platform, omschrijft armoede niet uitsluitend als een gebrek aan financiële middelen, maar als een veelzijdig fenomeen. Bijgevolg moeten er maatregelen getroffen worden over de verschillende beleidsdomeinen heen om zo mensen die in armoede en sociale uitsluiting leven te kunnen steunen.

Door de complexe federale/regionale/talige structuur van België vormt samenwerking een essentieel onderdeel van het bestuur. Het Platform bouwt verder op een lange traditie van dialoog op verschillende niveaus en werd in zijn huidige vorm opgericht in 2011. Het is één van de verschillende overlegmechanismen van de federale en regionale beleidsvorming ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

Het Platform komt vier keer per jaar samen en telt telkens ongeveer 40 deelnemers, waaronder vertegenwoordigers van de verschillende beleidsniveaus, academici, sociale partners, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, mensen uit de maatschappelijke dienstverlening, ngo's en mensen die in armoede leven. Om de twee jaar biedt de Open Platform Dag een breed gespreksforum.

Het Platform probeert ervoor te zorgen dat er voldaan wordt aan een aantal vereisten ter waarborging van een doeltreffende werking: de activiteiten van het Platform worden verankerd in het EU-kader ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting; stakeholderbetrokkenheid (een gebruik dat reeds lang in België bestaat) is gegarandeerd en wordt verder uitgebouwd; het Platform investeert in de verdere ontwikkeling van de competenties en voorbereiding van de stakeholders; de expertise van elke deelnemer wordt erkend; de belangrijkste actoren worden aangemoedigd om gemeenschappelijk zeggenschap over de activiteiten van het Platform te hebben; er wordt gezorgd voor een open en transparante dialoog; er wordt feedback gegeven op de impact van de activiteiten van het Platform; er werd een open structuur gerealiseerd die toegankelijk is voor het hele spectrum aan maatschappelijke actoren.

Het Platform bevindt zich in een relatief vroeg ontwikkelingsstadium. Met succes brengt het Platform diverse actoren samen voor een open dialoog en vestigt het de aandacht op Europese ontwikkelingen op het vlak van sociale inclusie. Toch zijn vele

betrokkenen van mening dat de beleidsimpact van het Platform op het moment weinig zichtbaar is. Sommige deelnemers vrezen dat het een vrijblijvend praatcircuit zou kunnen worden dat beleidsvoerders kunnen gebruiken om hun beslissingen te verantwoorden door te stellen dat consultatie heeft plaatsgevonden.

Er werden in de achtergronddocumenten en de Peer Review een aantal hoofduitdagingen voor de toekomst van het Platform geïdentificeerd: een verbetering van de politieke status en ondersteuning van het Platform, een sterker engagement zodat er meer rekening gehouden wordt met de voorstellen van het Platform bij de beleidsvorming inzake de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, duidelijke feedback over de impact van de aanbevelingen, een betere zichtbaarheid door middel van sociale media en online-informatie, het vergemakkelijken van de deelname van stakeholders aan de bijeenkomsten door meer voorbereidingstijd te voorzien en technische taal zoveel mogelijk te vermijden, een betere timing van de bijeenkomsten zodat outputs tijdig klaar zijn om het beleid kunnen beïnvloeden en tenslotte de waarborging dat een grotere mix van beleidsmakers uit verschillende beleidsdomeinen relevant voor armoede en sociale uitsluiting betrokken wordt bij de activiteiten van het Platform.

In een online-evaluatie voor stakeholders (november 2013) gaven 80% van de respondenten aan dat ze door het Platform beter op de hoogte zijn van het Europees beleid en meer dan 80% vindt dat het Platform belangrijke thema's bespreekt. Ongeveer de helft meent dat het Platform een impact heeft op de beleidsvorming. Sommigen riepen het Platform op om een rol te spelen in de ex ante evaluatie van het sociaal beleid.

In het algemeen illustreert het Belgisch Platform hoe de betrokkenheid van stakeholders bij de beleidsvorming inzake armoedebestrijding en maatschappelijke integratie binnen de context van de Europa 2020-strategie gepromoot kan worden. Er kunnen talrijke lessen in verband met stakeholderbetrokkenheid getrokken worden uit de ervaring die het Platform verworven heeft, vooral dan wat de participatie van mensen in armoede en de ngo's die met hen werken, betreft. Het Platform vestigt tevens de aandacht op bepaalde barrières die overwonnen moeten worden, opdat de stakeholderparticipatie een zo groot mogelijke impact zou kunnen hebben.

2. Belangrijkste gespreksonderwerpen tijdens de Peer Review

Alle aanwezigen waren ervan overtuigd dat alle stakeholders (ook vertegenwoordigers van mensen in armoede) op alle niveaus eng betrokken moet worden bij het uitwerken, monitoren en evalueren van beleidsmaatregelen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Dit is niet alleen cruciaal voor het opstellen van doeltreffende beleidsmaatregelen, maar ook voor het verkrijgen van een consensus en het waarborgen van de legitimiteit van het beleid. Bijgevolg was de interesse voor het Belgisch initiatief groot.

Daarnaast waren de deelnemers van de Peer Review vooral bezorgd over de impact van de economische crisis op armoede in Europa. Hoewel de Europa 2020-strategie het aantal mensen dat door armoede bedreigd wordt, met 20 miljoen wil verminderen, is dit aantal ondertussen met 7 miljoen gestegen. België had het plan om tegen 2020 het aantal mensen dat door armoede bedreigd met 380 000 te verminderen, maar ondertussen is dit aantal met 77 000 toegenomen.

Sommige stakeholders kunnen hooggespannen verwachtingen koesteren over de invloed van hun deelname aan overlegfora (zoals het Platform) op het beleid. Er drong zich dan ook de vraag op hoe men met dergelijke verwachtingen moet omgaan om

teleurstellingen te vermijden. Belangrijk hier is dat er vanaf het begin duidelijkheid bestaat over de status en het doel van het Platform, hoever de betrokkenheid kan reiken en waar de grenzen liggen. Het kenbaar maken van de geboekte resultaten kan ook helpen. Sommige landen voegen bijvoorbeeld de aanbevelingen van diverse stakeholders toe aan de nationale hervormingsprogramma's (NHP) of nationale sociale rapporten (NSR).

Een ander belangrijk discussiepunt betrof de formaliteit van de overlegmechanismen. Sommige deelnemers van de Peer Review hadden een voorkeur voor structuren met een formele legale status of een bindende impact op het beleid, omdat dit onder meer zorgt voor continuïteit. In Frankrijk, bijvoorbeeld, legt de wet het overleg met de begunstigen op en het Nationaal comité van het beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (CNLE) doet beroep op een 'college' bestaande uit deelnemers die door ngo's voorgesteld worden. In het algemeen waren de deelnemers van de Peer Review echter van mening dat het niet realistisch is om te verwachten dat de aanbevelingen bindend zijn. Verschillende aanwezigen waren ervan overtuigd dat een minder formele, openere en flexibelere vorm in hun specifieke context beter zou werken en dat teveel nadruk op representativiteit de openheid en toegankelijkheid voor veel deelnemers zou kunnen ondermijnen. Het Belgisch Platform is bijvoorbeeld toegankelijk voor alle relevante stakeholders. Omwille van de complexe representatieve structuur van het land wordt ervan uitgegaan dat de flexibiliteit en openheid van deze benadering stakeholderbetrokkenheid ten goede komt. Niettemin kan het in sommige landen zinvol zijn om de verschillende stakeholders die bij het participatieproces betrokken zouden moeten worden, duidelijk te definiëren.

Een andere belangrijke vraag was hoe mensen in armoede aangemoedigd kunnen worden om aan het overleg deel te nemen. Het Platform vormt immers slechts de top van de ijsberg; onder de oppervlakte bevindt zich de essentiële bijdrage van ngo's en diegenen, die mensen in armoede steunen en hun helpen om deel te nemen aan het beleid. Effectieve participatie vergt tijd en voorbereiding en moet doorlopend ondersteund en gefinancierd worden. In de context van de crisis liggen de middelen om stakeholders te subsidiëren niet voor het rapen, maar vertegenwoordigers van mensen in armoede benadrukten dat het niet vanzelfsprekend is om te verwachten dat mensen in armoede deelnemen als hun tijd en uitgaven niet vergoed worden.

3. Belangrijkste lessen

- **Stakeholderbetrokkenheid is belangrijk.**

Er bestaan veel voorbeelden van goede praktijken. De betrokkenheid van stakeholders zorgt voor betere beleidsmaatregelen en helpt om de EU-doelstellingen te bereiken. Mensen in armoede hebben rechten en moeten een stem krijgen. Representatieve en participatieve democratie zijn complementair; overleg zou een grotere impact moeten hebben.

- **Het Belgisch Platform is een belangrijk initiatief.**

Het Platform staat nog in zijn kinderschoenen: de structuur is flexibel en in ontwikkeling. Hoewel er al veel positieve lessen getrokken worden, is er ruimte voor verbetering. De (politieke) status en zichtbaarheid van stakeholderbetrokkenheid zouden verbeterd kunnen worden, mogelijk door wetgeving die verplicht om met de aanbevelingen rekening te houden. Erkenning door de EU is belangrijk binnen het proces van de Europa 2020-strategie.

- **Politiek leiderschap en status zijn essentieel.**

De impact wordt mede bepaald door de mate van politieke ondersteuning. Thema's moeten op voorhand voorbereid worden en inspelen op belangrijke

ontwikkelingen binnen de beleidsvoering, zodat de output afgesteld is op een maximale impact.

- **Er moet een cultuur van betrokkenheid gecreëerd worden.**

Formele regelingen zoals het Belgisch Platform zouden slechts de top van de ijsberg moeten vormen. Het principe van betrokkenheid moet op alle niveaus toegepast worden, dus niet alleen tijdens de formulering van het beleid, maar ook tijdens het monitoren en evalueren.

- **Het begrip “stakeholders” moet ruim opgevat zijn.**

Stakeholderbetrokkenheid moet alle beleidsdomeinen, alle leeftijden (ook kinderen) en alle sectoren omvatten. De participatie van de private sector blijft een uitdaging.

- **Het betrekken van mensen in armoede is essentieel.**

Dit betekent dat openheid en structuren in evenwicht gebracht en problemen inzake representativiteit opgelost moeten worden. Daarnaast moeten er middelen, steun en capaciteitsopbouw voorzien worden en moeten mensen tijd krijgen.

- **Resultaten moeten duidelijk zijn en verwachtingen moeten realistisch afgestemd worden.**

De impact moet groter worden, maar verwachtingen moeten pragmatisch en realistisch blijven. Dit vergt vanaf het begin duidelijkheid over de status en het doel van de aanbevelingen (adviserend of bindend) en een structuur die hierop afgestemd is. De dynamiek tussen formele (wettelijk vastgelegde) structuren en openere/flexibelere/toegankelijker regelingen hangt af van de nationale cultuur en tradities.

- **Er moet openheid bestaan over de resultaten.**

Er moet feedback gegeven worden op de impact (of het gebrek aan impact) (m.a.w. rekenschap) en resultaten moeten kenbaar gemaakt worden (door ze bijvoorbeeld toe te voegen aan de NHR/NSR). De verschillende soorten van impact moeten op regelmatige basis geëvalueerd en besproken worden – het kan een tijd duren vooraleer het overleg vruchten afwerpt.

- **De betrokkenheid moet doeltreffender en uitgebreid worden.**

Voorstellen omvatten onder andere het inzetten van (sociale) media/IT, open en flexibele werkwijzen, capaciteitsopbouw, toegankelijke locaties, continue evaluatie en openstaan voor verandering.

- **De steun op EU-niveau moet versterkt worden.**

Stakeholders moeten meer bij het Europees sociaal inclusieproces betrokken worden. Inderdaad, hun participatie zou centraal moeten staan binnen het Europees semester en de uitvoering van het sociaal investeringspakket. Stakeholderbetrokkenheid werd reeds opgestart in de context van het Europees Platform tegen armoede en sociale uitsluiting (EPAPSE), maar moet nog verder uitgebouwd worden. Momenteel ontmoeten ngo's, sociale partners, nationale/regionale/lokale autoriteiten, internationale organisaties, EU-instellingen, *think tanks* en organisaties actief op het vlak van sociale bescherming en sociale inclusie elkaar in het kader van de stakeholderdialoog en de jaarlijkse conventie van het Europees Platform tegen armoede en sociale uitsluiting. De bedoeling hiervan is om deelnemers te informeren over het besluitvormingsproces en het Europees semester, de armoededoelstelling op te

volgen, EU-beleidsinitiatieven bekend te maken en te ondersteunen, aandachtspunten op te sporen, de democratische legitimiteit te verbeteren en, tenslotte, een bijdrage te leveren aan de uitvoering van het sociaal investeringspakket ter verbetering van het beleid. Stakeholderbetrokkenheid kan ook een sleutelelement worden voor de monitoring van de sociale dimensie van de Economische en Monetaire Unie (EMU) en de uitvoering van de landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees semester. Daarnaast zou de EU kunnen helpen om moeilijkheden te overwinnen door permanente dialoog als onderdeel van de Europa 2020-strategie te stimuleren, bijvoorbeeld via de jaarlijkse groeianalyse of door een grotere rol te spelen tijdens de voorbereiding en monitoring van de nationale hervormingsprogramma's (zowel de economische als de maatschappelijke aspecten), binnen het proces van de landenspecifieke aanbevelingen en tijdens het opstellen van de nationale sociale rapporten.

De EU kan praktische ondersteuning bevorderen door EU-middelen in te zetten om stakeholderbetrokkenheid op alle niveaus te ondersteunen, hoofdzakelijk in minder ontwikkelde en overgangsregio's, en landen die cohesiemiddelen ontvangen. De EU kan de uitbouw van vooral nationale platformen aanmoedigen waarvan het werk vervolgens zou kunnen bijdragen tot het Europees Platform tegen armoede en sociale uitsluiting. De EU zou uitwisseling en wederzijds leren nog meer kunnen promoten, bijvoorbeeld door goede praktijken via de kennisbank ("Knowledge Bank") in de kijker te zetten, via de rapporten van het Europees netwerk voor sociaal beleid ("European Social Policy Network") en door meer Peer Reviews en initiatieven op het vlak van sociale innovatie te organiseren. Dergelijke zaken kunnen de lidstaten helpen om hun eigen activiteiten uit te bouwen en een basis vormen voor de toezichtsregelingen in het kader van het Europees Semester.

Veel deelnemers stonden positief tegenover de voorbereiding van de Commissie en/of het Sociaal Beschermingscomité van richtlijnen inzake goede praktijken in verband met stakeholderbetrokkenheid. Dergelijke richtlijnen zijn reeds voorhanden in de Communicatie van de Commissie over het Europees Platform tegen armoede en sociale uitsluiting.

- **De dialoog is begonnen – laten we deze verderzetten en verdiepen!**

4. Bijdrage van de Peer Review aan Europa 2020 en het sociaal investeringspakket

Het Belgisch Platform is verankerd in de Europa 2020-strategie en de Sociale Open Coördinatiemethode (OCM) en weerspiegelt de doelstellingen van het Europees Platform tegen armoede en sociale uitsluiting, één van de zeven kerninitiatieven van de Europa 2020-strategie die mensen die in armoede en sociale uitsluiting leven, de kans wil geven om deel te hebben aan de voordelen van groei, een waardig leven en een actieve deelname aan de maatschappij.

Deze Peer Review was een concrete invulling van stakeholderbetrokkenheid zoals benadrukt in het sociaal investeringspakket en van de oproep aan de lidstaten om "relevante actoren sterker bij de ontwikkeling, uitvoering en beoordeling van beleidsmaatregelen te betrekken". Het promoten van actieve inclusie staat centraal in het sociaal investeringspakket en wordt gezien als een gedeelde verantwoordelijkheid van alle actoren op het maatschappelijk terrein zoals het middenveld, mensen in armoede, ngo's, lokale overheden en de private sector.

Het Sociaal Platform en het Europees network tegen armoede hebben aanbevelingen geformuleerd om het beleid te versterken en het democratisch tekort binnen Europa door middel van stakeholderbetrokkenheid te verminderen. Hiervoor zou de input van de stakeholders gebruikt moeten worden binnen het brede spectrum van EU-beleidsmaatregelen en -processen (economisch, ecologisch en maatschappelijk), waaronder Europa 2020, het Europees semester, de jaarlijkse groeianalyse, de nationale hervormingsprogramma's en de landenspecifieke aanbevelingen, nationale sociale rapporten en het sociaal investeringspakket dat een voorstel inhoudt voor het opstarten van een kennisbank.

De overkoepelende EU-doelstellingen worden op het nationale niveau door middel van de nationale hervormingsprogramma's uitgevoerd. De OCM is het meest geschikte instrument om samenwerking te bevorderen en goede praktijken (zoals het Belgische Platform) uit te wisselen. Veel deelnemers van de Peer Review stonden achter de idee om de aanbevelingen van stakeholders toe te voegen aan de nationale hervormingsprogramma's en vroegen bovendien voor meer controleerbaarheid en feedback over de goedkeurings- en uitvoeringswijze van de aanbevelingen.