



2013

Dossiers van het Observatorium  
voor Gezondheid en Welzijn  
van Brussel-Hoofdstad

# **Verkenkend onderzoek naar de invoering van een armoedetoets in het Brussels Gewest**



# Colofon

Dit onderzoek werd gerealiseerd op vraag van de permanente interkabinettenwerkgroep armoedebestrijding en gefinancierd door de Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd voor het beleid inzake Bijstand aan personen, Evelyne Huytebroeck en Brigitte Grouwels.

## Redactie:

Gille Feyaerts

## We wensen in het bijzonder de volgende mensen te bedanken die ons hun ervaringen hebben gedeeld:

François BENOIT (CCNPPS), Maude CHAPADOS (INSPQ), Robin COUTURE (Collectif pour un Québec sans pauvreté), Bart DE PEUTER (Instituut voor de Overheid, KUL), Danielle DIERCKX (OASES, UA), Caroline DRUET (MSSS), François FOURNIER (Collectif pour un Québec sans pauvreté), Guy FRECHET (MESS, CEPE), France GAGNON (UQAM, GÉPPS), Renault GUILLOT (MESS), Vivian LABRIE (oprichtster en voormalig woordvoester van het Collectif pour un Québec sans pauvreté), Geneviève LAPOINTE (INSPQ), Isabelle LAURIN (ATD Quart Monde Montréal, Agence de la santé publique de Montréal), Peter LELIE (FOD SZ), Bert LUYTS (ATD Quart Monde Montréal), Richard MASSÉ (MSSS, INSPQ), Anika MENDELL (CCNPPS), Mélanie MICHAUD (ENAP, GÉPPS), Cynthia MOREAU (Collectif pour un Québec sans pauvreté), Alain NOEL (UM, CEPE), Kevin O'KELLY (Combat Poverty Agency), Réjeanne PAGE (ATD Quart Monde Montréal, CCLP) en de leden van het 'Comité loi' van ATD Quart Monde Montréal, Christine PAKENHAM (MSSS), Valérie PATTYN (Instituut voor de Overheid, KUL), Marie-France REYNAULT (Centre de recherche Léa-Roback), Mike ROUSSEAU (MESS), Claire ROUSSEAU (MESS), Christine RUYTERS (IWEPS), Louise ST-PIERRE (CCNPPS), Anne VAN LANCKER (Kabinet van Minister I. LIETEN).

## Vertaling :

Brussels Language Service bvba

## Gelieve op volgende wijze naar deze publicatie te verwijzen:

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2013). *Verkenkend onderzoek naar de invoering van een armoedetoets in het Brussels Gewest*. Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie: Brussel.

## Dit dossier is ook beschikbaar in het Frans

Ce dossier est également disponible en français sous le titre :

Recherche exploratoire sur l'élaboration d'un test d'impact sur la pauvreté en Région bruxelloise

## Meer informatie:

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad  
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

Louizalaan 183 – 1050 Brussel

02/552 01 89

[www.observatbru.be](http://www.observatbru.be)

Gille Feyaerts

02/552.01.57

[gfeyaerts@ggc.irisnet.be](mailto:gfeyaerts@ggc.irisnet.be)

# Inhoudstafel

1.	Inleiding .....	5
	Onderzoekskader .....	5
	Methode .....	6
	Opbouw .....	6
2.	Conceptueel kader .....	8
2.1	De plaats van de armoedetoets in de bredere context van beleidsevaluatieprocessen .....	8
2.1.1	Definitie beleidsevaluatie .....	8
2.1.2	Evaluatie versus monitoring .....	9
2.1.3	Typologie beleidsevaluatie .....	9
2.1.4	Ex ante impactevaluatie als bijzondere vorm van beleidsevaluatie .....	11
2.1.5	Conclusie .....	11
2.2	Social Impact Assessment .....	12
2.2.1	Oorsprong .....	12
2.2.2	Definitie .....	12
2.2.3	Specifieke toepassingen .....	13
2.3	Problematiek .....	15
3.	Casestudies .....	16
3.1	Inleiding .....	16
3.1.1	De keuze van de casestudies .....	16
3.1.2	Methodologie .....	16
3.2	Poverty Impact Assessment (Ierland) .....	17
3.2.1	Oorsprong .....	17
3.2.2	Definitie en beschrijving .....	18
3.2.3	Evaluatie en herziening .....	18
3.2.4	De verschillende stappen van de <i>Poverty Impact Assessment</i> .....	20
3.2.5	Institutionele ondersteuning .....	22
3.2.6	Toepassing en impact .....	23

3.3	Health Impact Assessment (Québec) .....	25
3.3.1	Waarom aandacht voor <i>Health Impact Assessment</i> ? .....	25
3.3.2	Historiek : de herziening van de <i>Loi sur la santé publique</i> in Québec in 2001 .....	26
3.3.3	Artikel 54 : een sleutelbepaling van de <i>Loi sur la santé publique</i> .....	27
3.3.4	De toepassingsstrategie van artikel 54.....	30
3.3.5	Het eerste luik van de toepassingsstrategie : het intra-gouvernementeel mechanisme van <i>Health Impact Assessment (HIA)</i> .....	31
3.3.6	Het tweede luik van de toepassingsstrategie : De ontwikkeling en de overdracht van kennis over een gezondheidsbevorderende overheidsbeleid .....	37
3.3.7	Toepassing en realisaties.....	38
3.4	Poverty Impact Assessment (Québec) .....	41
3.4.1	De <i>Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Loi 112)</i> .....	41
3.4.2	De uitvoering van de <i>Loi 112</i> .....	44
3.4.3	Impactclausule armoede (Artikel 20) .....	45
3.4.4	De uitvoering van deze impactclausule.....	47
3.4.5	Toepassing en realisaties.....	47
3.5	« Lessons learned » : wat leren de casestudies ons ? .....	50
3.5.1	Impactevaluatie is een beleidsondersteunend en geen beleidsvervangend instrument 50	
3.5.2	In de eerste plaats een tool voor sensibilisering.....	50
3.5.3	Het belang van een wettelijke verankering.....	51
3.5.4	Het belang van een algemene toepassingsstrategie.....	52
3.5.5	Politiek en administratief leiderschap.....	53
3.5.6	Timing .....	54
3.5.7	Flexibiliteit .....	56
3.5.8	Transparantie .....	57
3.5.9	Nood aan investering .....	57
4.	Discussie : welke functie moet ex ante impactevaluatie aannemen ? .....	58
4.1	De oorsprong van ex ante impactevaluatie .....	58
4.2	De functie van ex ante impactevaluatie in het besluitvormingsproces .....	60
4.2.1	Verschillende modellen van besluitvorming .....	60
4.2.2	De functie van kennis in het beleidsproces.....	62
4.2.3	Probleemstelling.....	63
4.2.4	Een beter begrip van het besluitvormingsproces en de functie van impactevaluatie..	64

5.	Naar een armoedetoets in het Brussels Gewest.....	65
5.1	Brusselse context.....	65
5.2	De pistes voor de uitwerking van een armoedetoets voor het Brussels Gewest .....	68
5.2.1	Hoe kan de armoedetoets geïntegreerd worden in het besluitvormingsproces? .....	68
5.2.2	Welk type « <i>evidence</i> » is nodig om de impact van het beleid op armoede te evalueren?.....	68
5.2.3	Hoe het standpunt van de personen die persoonlijk of professioneel betrokken zijn in armoedesituaties integreren ? .....	69
5.2.4	Welke procedures, methodes en instrumenten om de potentiële impact van het beleid op armoede te meten ?.....	70
	Nuttige links.....	71
	Referenties .....	72

# 1. Inleiding

## Onderzoekskader

De definitie van armoede als multidimensionaal fenomeen en als het gevolg van een accumulatie en een onderlinge verwevenheid van ongelijkheden en uitsluitingen op verschillende levensdomeinen vraagt noodzakelijkerwijs de ontwikkeling van een transversaal beleid van armoedebestrijding. Het begrip 'transversaliteit' resulteert concreet in een erkenning van het feit dat het overheidsbeleid dat in de verschillende sectoren wordt gevoerd direct of indirect een impact kan hebben op armoede.

Deze vaststelling verwijst naar het onderscheid tussen een "direct" en een "indirect" armoedebestrijdingsbeleid (Vranken et al. 2013). Het "directe" armoedebeleid is specifiek gericht op personen in armoede; het begrip "indirect" armoedebeleid verwijst naar de vaststelling dat het zogenaamde algemene beleid ook een effect kan hebben op armoede en daarom rekening moet houden met deze mogelijke gevolgen.

Vanuit dit oogpunt is het dan ook wenselijk om in het besluitvormingsproces een mechanisme van armoedetoetsing te integreren dat systematisch het effect van een beleid op de armoede analyseert en op die manier de mogelijkheid biedt om *“een minimum aan coherentie te waarborgen in het overheidsbeleid”, “de overheid te verplichten om een horizontale visie op armoedebestrijding te ontwikkelen”* en *“het armoedebeleid uit te breiden tot alle sectoren”* (Ulysse 2009). De aandacht voor armoede en het in acht nemen van de impact van het beleid op armoede worden op deze manier op structurele wijze ingebed in het besluitvormingsproces op de verschillende beleidsdomeinen.

**In de Beleidsnota armoedebestrijding 2009-2014 engageerde de Permanente interkabinettenwerkgroep (IKW) zich om een armoedetoets te ontwikkelen voor het Brussels Gewest.** Dit engagement is opgenomen in de Strategische doelstelling 8: *« Voorafgaand aan elk belangrijke beleidsbeslissing moet nagegaan worden wat de impact op armoede is door na te gaan of het al dan niet een ongelijke uitwerking zal hebben voor verschillende bevolkingsgroepen en op die manier bijdragen tot (meer) ongelijkheden op basis van nationaliteit of afkomst, geslacht, sociaal-economische status. Deze armoedetoets moet gezamenlijk uitgewerkt en respectievelijk toegepast worden door de Brusselse Regering en de Colleges van de 3 Gemeenschapscommissies ».*

Het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, dat het secretariaat verzorgt van de permanente IKW, werd belast met de uitwerking ervan. Voor de verwezenlijking van deze onderzoeksopdracht, stelden de Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd voor het Beleid inzake Bijstand aan personen en voorzitters van de permanente IKW de nodige middelen ter beschikking voor de aanwerving van een voltijds equivalent medewerker voor het Observatorium, in eerste instantie gedurende een periode van 2 jaar (mei 2011 – mei 2013). Voorliggend onderzoeksrapport rondt de twee eerste jaren van het project af.

## Methode

Deze eerste fase van het onderzoek was gewijd aan :

- Een verkenning van het thema van beleidsevaluatie in het algemeen, en ex ante<sup>1</sup> evaluatie van de impact op armoede in het bijzonder;
- een analyse van verschillende bestaande projecten op het vlak van ex ante evaluatie, op het domein van de armoede en andere domeinen, binnen het Brussels Gewest en binnen andere regio's en landen;
- een verkenning van het Brusselse 'terrein' om de haalbaarheid te toetsen, de moeilijkheden te identificeren en de motivaties en terughoudendheid die er eventueel kunnen bestaan ten opzichte van de ontwikkeling van een armoedetoets te begrijpen

Dit onderzoeksrapport is in de eerste plaats gebaseerd op een uitgebreide literatuurstudie en ontmoetingen en uitwisselingen met sleutelpersonen die nauw betrokken zijn bij de ontwikkeling en/of ondersteuning van soortgelijke evaluatie-instrumenten in andere gewesten en landen en op andere domeinen. Om een zekere expertise uit te bouwen op het vlak van beleidsevaluatie, nam de medewerker van het Observatorium deel aan een reeks opleidingen en studiedagen die hierrond georganiseerd werden. Het Observatorium kreeg verder ook de kans om deel te nemen aan een Europese uitwisseling op het vlak van Social Impact Assessment, in het kader van een Peer Review in Social Protection and Social Inclusion. Om zich volledig te laten onderdompelen in de concrete realiteit van bestaande ervaringen, organiseerde de medewerker van het Observatorium eind 2011 een studiereis naar Québec.

Het onderzoek geniet ten slotte sinds kort een universitaire ondersteuning bij de uitwerking van de armoedetoets, dit ter voorbereiding van een doctoraatsthesis die in september 2013 zal aanvangen.

## Opbouw

Het werd al snel duidelijk dat het model van armoedetoetsing in theorie dan wel een krachtig beleidsondersteunend instrument is, maar dat er op het moment van de implementering en de concrete toepassing een aantal, momenteel onopgeloste, fundamentele vragen rijzen. In dit rapport plaatsen we het instrument van een armoedetoets eerst binnen het breder kader van beleidsevaluatie, en geven we toelichting bij het concept van *Social Impact Assessment* waaronder de armoedetoets valt (hoofdstuk 2). Vervolgens analyseren we aan de hand van drie cases de manier waarop het theoretische model van *Social Impact Assessment* in de praktijk omgezet werd in een concrete politieke realiteit en welke rol deze spelen in het beleidsproces (hoofdstuk 3). In het vierde hoofdstuk staan we uitgebreid stil bij de rol die een armoedetoets speelt binnen het beleidsproces en welke beleidsondersteunende functie deze kan aannemen. Het laatste hoofdstuk schetst de pistes voor de uitwerking van een armoedetoets voor het Brussels Gewest.

---

<sup>1</sup> Ex ante evaluatie staat voor een evaluatie die wordt doorgevoerd vooraleer het beleid beslist en uitgevoerd wordt, meer bepaald tijdens de fase van de beleidsvoorbereiding

“

*Stel je de samenleving voor als een stoelendans. Als er in de samenleving een stoelendans wordt gespeeld en iemand iets moet veranderen: gaan we dan de mensen die steeds verliezen trainen om sneller te lopen en op de stoel te springen? Of moeten we niet eerder de spelregels veranderen? Vaak proberen we de armsten te trainen om sneller op de stoel te springen, maar tegelijk blijven we stoelen wegnemen! Is het niet beter om de spelregels te wijzigen? Zodat er stoelen zijn voor iedereen?*

**Vivian Labrie, voormalig woordvoester van het Collectif pour un Québec sans pauvreté, persoonlijke mededeling**



## 2. Conceptueel kader

De armoedetoets is een specifieke vorm van beleidsevaluatie, specifiek zowel voor wat betreft het ogenblik waarop de evaluatie plaatsvindt (zogenaamde ex ante evaluatie die uitgevoerd wordt in een vroeg stadium van het beleidsproces, namelijk op het moment van de beleidsbepaling), als voor wat betreft de inhoudelijke oriëntering ervan (evaluatie van de impact die het beleid heeft op de armoede).

In dit hoofdstuk wordt de armoedetoets gesitueerd in de bredere context van processen van beleidsevaluatie (2.1) en zal dieper ingegaan worden op de inhoudelijke oriëntering ervan, door middel van een toelichting bij het concept van *Social Impact Assessment* (2.2).

### 2.1 De plaats van de armoedetoets in de bredere context van beleidsevaluatieprocessen

#### 2.1.1 Definitie beleidsevaluatie

Er bestaan verschillende definities van beleidsevaluatie (Brocas & Studer 2011; De Peuter et al. 2007a); we beperken ons hier tot de essentie met een bespreking van de **belangrijkste aspecten van beleidsevaluatie**:

- *'Een beoordeling'*: de essentie van beleidsevaluatie ligt in het beoordelen en het bepalen van de (meer)waarde van een beleid;
- *'Op basis van bepaalde maatstaven of criteria'*: voor het beoordelen van de meerwaarde van een beleid kunnen verschillende (expliciete of impliciete) maatstaven of criteria gehanteerd worden: pertinentie, efficiëntie, doeltreffendheid, duurzaamheid, ... ;
- *'Op een systematische wijze'*: deze beoordeling gebeurt op systematische en objectieve wijze op basis van gegevens die specifiek hiervoor verzameld en geanalyseerd worden;
- *'Gericht op een praktische bruikbaarheid'*: het voornaamste motief achter beleidsevaluatie is niet louter bij te dragen tot *"the world's stock of knowledge"* (Weiss, 1999), maar een praktische bekommernis om bij te dragen tot de verbetering van het beleid in kwestie, op strategisch of operationeel niveau.

Beleidsvaluatie wordt gekenmerkt door **drie dimensies**, volgens dewelke telkens specifieke doelen of finaliteiten nagestreefd worden (Europese Commissie 1999):

- *Een cognitieve en conceptuele dimensie*: door de effecten van het beleid zo objectief mogelijk in te schatten en de logica van de werking ervan te begrijpen, verschaft de evaluatie nieuwe kennis. Er is sprake van een conceptuele bijdrage wanneer de evaluatie helpt om de manier te veranderen waarop de gebruiker zich het beleid, de effecten ervan en de relaties van oorzaak en gevolg voorstelt.
- *Een normatieve dimensie*: de evaluatie biedt argumenten om een oordeel over de waarde van het beleid te vormen of te wijzigen.
- *Een instrumentele dimensie*: door de verschillende stakeholders te informeren over de betekenis, de voorwaarden en de gevolgen van hun acties en beslissingen, wil de evaluatie bijdragen aan de verbetering van het beleid in kwestie en kan ze rechtstreeks leiden tot wijzigingsbeslissingen.

## 2.1.2 Evaluatie versus monitoring

Hoewel evaluatie nauw verbonden is met het proces van monitoring, betreffen het twee duidelijk onderscheiden processen. De juist besproken kernaspecten en dimensies maken het mogelijk om het concept van beleidsevaluatie te onderscheiden van dat van **monitoring** (De Peuter et al. 2007b):

- Monitoring verwijst naar de opvolging van een beleid en betreft het permanent en systematisch verzamelen van informatie met betrekking tot de implementatie en uitvoering van het beleid, aan de hand van input-, proces-, output- en effectindicatoren. Monitoring levert hiermee beschrijvende informatie op die het mogelijk maakt een antwoord te formuleren op de 'wat?' vragen: wat gebeurt er en wat heeft zich voorgedaan? wordt het beleid uitgevoerd zoals voorzien? wordt de planning gerespecteerd? hoe wordt het budget besteed? wordt de vooropgestelde doelgroep bereikt? wordt de gewenste output gerealiseerd? enzovoort. Monitoring velt dan ook geen oordeel en draagt geen verklaringen aan, maar biedt wel eerste inzichten in processen en resultaten;
- Beleidsevaluatie daarentegen gaat aan de hand van 'hoe?' en 'waarom?' vragen op zoek naar verbanden en verklaringen voor wat er gebeurt om op die manier de meerwaarde van een beleid te kunnen bepalen.

**Evaluatie en monitoring vormen in die zin complementaire processen.** De Peuter et al. (2007b) hanteren hiervoor de metafoor van een tandem: het evaluatieproces functioneert als stuurinrichting, het stuurt het proces en bepaalt de informatiebehoeften; monitoring staat als informatiebron in voor de aandrijving van het evaluatieproces.

## 2.1.3 Typologie beleidsevaluatie

**We kunnen verschillende types of categorieën beleidsevaluatie onderscheiden op basis van de inhoudelijke focus, het tijdsperspectief en het gehanteerde evaluatiecriterium** (De Peuter, De Smedt & Bouckaert 2007a):

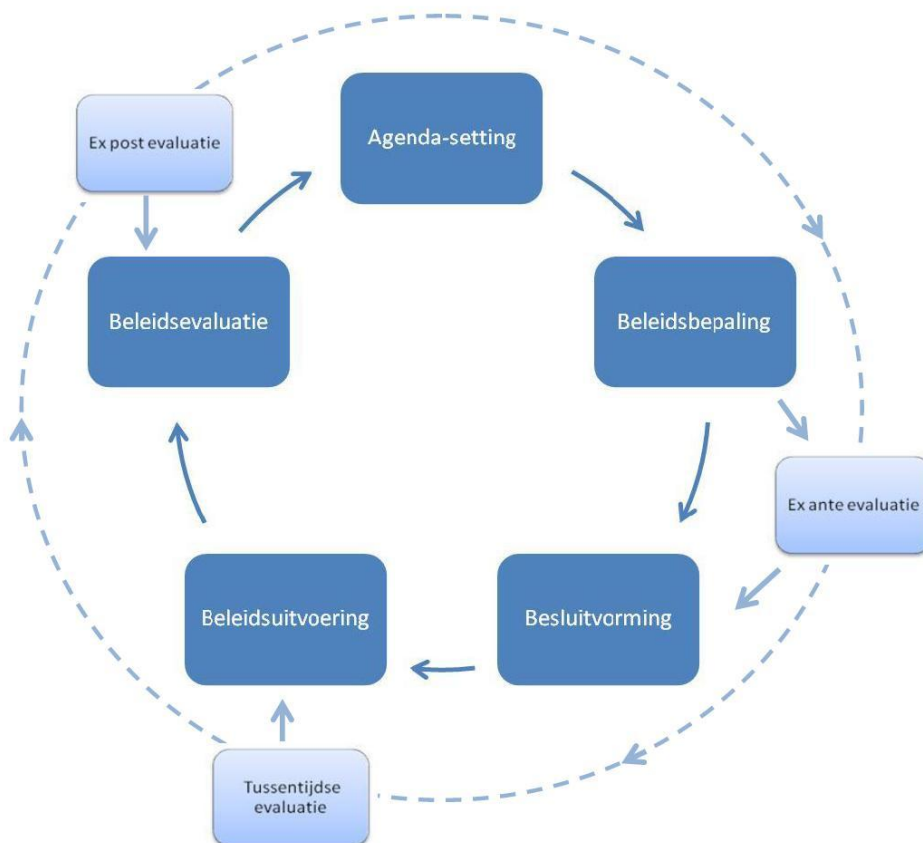
Op basis van de *inhoudelijke focus* van de evaluatie kan een eerste onderscheid gemaakt worden tussen, enerzijds, een evaluatie waarin de **beleidsinhoud** centraal staat en aspecten zoals de beleidstheorie, de beleidsinstrumenten, de beleidsprocessen of de werking van het beleid geëvalueerd worden en, anderzijds, een evaluatie van de **beleidsimpact** of de beleidseffecten waarbij men op zoek gaat naar de veranderingen die het beleid teweeg brengt in de maatschappelijke omgeving op korte en lange termijn.

Voor wat het *tijdsperspectief* betreft, wordt beleidsevaluatie vaak vereenzelvigd met **ex post** evaluatie. Hierbij vindt de evaluatie plaats aan het einde van het beleidsproces en heeft het betrekking op een beleid dat reeds volledig uitgevoerd is. Op basis van het conceptuele model van de beleidscyclus kan de evaluatie echter gerelateerd worden aan verschillende fasen van het beleidsproces<sup>2</sup> (zie figuur 2-1): de evaluatie kan plaatsvinden aan het einde van de beleidscyclus (*ex post* evaluatie); maar ook tussentijds, tijdens de uitvoeringsfase (tussentijdse of *ex durante* evaluatie); of bij het voorbereiden of formuleren van het beleid (*ex ante evaluatie*).

---

<sup>2</sup> Een van de meest gehanteerde manieren om de analyse van complexe beleidsprocessen te vereenvoudigen, is het besluitvormingsproces op te splitsen in een reeks afzonderlijke beleidsfasen. De hieruit voortvloeiende opeenvolging van beleidsfasen wordt dan benoemd als de beleidscyclus. Het betreft niet zozeer een beschrijvend model van het beleidsproces, maar eerder een heuristisch model vanuit de logica van toegepaste probleemoplossing (Howlett & Ramesh 2003).

**Figuur 2-1: Verschillende types beleidsevaluatie ten opzichte van het model van de beleidscyclus**



*Bron: op basis van De Peuter, De Smedt & Bouckaert 2007a; Howlett & Ramesh 2003*

Een derde onderscheid kan gemaakt worden op basis van het gehanteerde *evaluatiecriterium*, zoals de relevantie (in het licht van de geformuleerde probleemstelling), de efficiëntie (verhouding tussen input en output), de mate van doelbereiking (de mate waarin de vooropgestelde strategische en/of operationele doelstellingen bereikt werden), de effectiviteit (de eigenlijke beleidsimpact, meer bepaald de mate waarin het beleid in kwestie effectief bijgedragen heeft aan het bereiken van deze doelstellingen), de interne logica (de robuustheid van de achterliggende beleidstheorie), de interne coherentie (de samenhang binnen een bepaald beleidsveld), de externe consistentie (de samenhang tussen doelstellingen van verschillende beleidsvelden), enzovoort.

**De inhoudelijke focus van de evaluatie, en dus de vraag of de beleidsinhoud dan wel de beleidsimpact centraal staat, hangt over het algemeen nauw samen met de fase in de beleidscyclus waarin de evaluatie plaatsvindt** (De Peuter, De Smedt & Bouckaert 2007a).

Zo ligt het zwaartepunt bij ex post evaluatie doorgaans bij de beleidsimpact. De finaliteit ligt dan in het bepalen van de meerwaarde van het gevoerde beleid op basis van criteria van doelbereiking of beleidseffectiviteit.

In ex ante evaluaties staat daarentegen doorgaans de beleidsinhoud centraal. De finaliteit ligt dan in het bijdragen tot de ontwikkeling van een beleid. De meerwaarde van het gepland beleid of van verschillende beleidsalternatieven wordt beoordeeld op basis van evaluatiecriteria als de beleidsrelevantie, de interne logica, de interne coherentie, de externe consistentie en/of de praktische uitvoerbaarheid of haalbaarheid. Deze vorm van ex ante evaluatie van de beleidsinhoud is dan ook duidelijk nauw verbonden met en niet altijd duidelijk te onderscheiden van het proces van beleidsplanning.

**De inhoudelijke focus hangt echter niet exclusief samen met het tijdspectief** (De Peuter, De Smedt & Bouckaert 2007a)<sup>3</sup>.

Zo kan het in ex post evaluatie noodzakelijk zijn om eerst de structuur en logica van het beleid uit te klaren of kan de evaluatie betrekking hebben op de processen van de beleidsuitvoering.

**Ex ante evaluatie op haar beurt kan naast de beleidsinhoud evenzeer betrekking hebben op de verwachte beleidseffecten en –impact** (2.1.4). Hoewel het beleid nog niet uitgevoerd werd, kan men prospectief al kijken naar de verwachte resultaten. Hierbij wordt dan niet de vraag gesteld naar doelbereiking of beleidseffectiviteit, hetgeen pas gemeten kan worden eens het beleid uitgevoerd is, maar tracht men de effecten van een gepland beleid vooraf te voorspellen.

#### 2.1.4 Ex ante impactevaluatie als bijzondere vorm van beleidsevaluatie

**Ex ante impactevaluatie** kan dan gedefinieerd worden als een « *formal analysis of the potential effects of new policies before their adoption* » (Jacob et al. 2008) of als « *a tool and process to estimate the likely future impacts of policy proposals* » (Lelie 2011). Het concept van ex ante impactevaluatie dekt een brede reeks specifieke toepassingen, zoals moet blijken uit de definitie die voorgesteld wordt door Owens et al., verwijzend naar « *a wider family including a variety of ex ante techniques and procedures that seek to inform decisionmakers by predicting and evaluating the consequences of various activities* » (Owens et al. 2004).

Specifieke, vaak gehanteerde vormen van ex ante impactevaluatie zijn de kosten-baten- en de kosteneffectiviteitanalyse. Hierbij worden de verwachte effecten afgewogen ten opzichte van de financiële input die noodzakelijk is voor de uitvoering en realisatie van het gepland beleid. Hierbij wordt vaak geprobeerd om de verschillende elementen in monetaire termen te vertalen (De Peuter, De Smedt & Bouckaert 2007a).

Een andere specifieke vorm betreft het toetsen van een gepland beleid of het onderling vergelijken van verschillende beleidsopties op basis van bepaalde aspecten die beoordeeld moeten worden voordat een maatregel daadwerkelijk aangenomen en uitgevoerd wordt (Hertin et al. 2007; Jacob et al. 2008), zoals de potentiële impact op het leefmilieu (*Environmental Impact Assessment, EIS*), op de gezondheid (*Health Impact Assessment, HIA*), de sociale impact (*Social Impact Assessment, SIA*) of in de vorm van een globalere evaluatie van de impact van nieuwe reglementering (*Regulatory Impact Assessment, RIA*). **De armoedetoets die in dit onderzoek centraal staat, is dus een specifieke, thematische toepassing van de categorie van *Social Impact Assessment*** (zie 2.2).

#### 2.1.5 Conclusie

Een armoedetoets is een vorm van ex ante impactevaluatie en een specifieke toepassing van *Social Impact Assessment*. Een armoedetoets schrijft zich als toepassing van ex ante impactevaluatie in tijdens een vroeg stadium van het besluitvormingsproces. Een armoedetoets laat op die manier toe om reeds in een vroege fase van de ontwikkeling van een beleid de mogelijke impact van een maatregel op armoede in rekening te brengen en te evalueren. Een negatieve impact kan op die manier reeds vroeg aan het licht gebracht worden, waardoor nagedacht kan worden over verzachtende maatregelen of alternatieve opties. Een positieve impact kan op de voorgrond geplaatst en eventueel verder versterkt worden.

---

<sup>3</sup> Afhankelijk van het type evaluatie zullen daarentegen wel specifieke methoden en technieken noodzakelijk zijn; zo vergt een ex ante evaluatie van potentiële beleidseffecten een andere aanpak en andere methodes dan een ex post evaluatie van beleidseffecten (De Peuter, De Smedt & Bouckaert 2007a).

## 2.2 Social Impact Assessment

### 2.2.1 Oorsprong

**Het begrip *Social Impact Assessment* verscheen op de politieke agenda vanwege de centrale rol die het toebedeeld kreeg in het kader van de Europese Open Methode van Coördinatie (OMC) voor sociale bescherming en sociale inclusie**, die de Europese Commissie in 2000 lanceerde in het kader van de Lissabonstrategie. Het ex ante evalueren van de potentiële « sociale impact » van een beleidsvoorstel sloot namelijk sterk aan bij de gemeenschappelijke doelstellingen die in het kader van de sociale OMC geformuleerd werden op het vlak van *Evidence-based Policy, mainstreaming* van sociale bescherming en sociale inclusie binnen de verschillende beleidsdomeinen en de participatie van stakeholders (Lelie 2011).

Bij de herziening van de Lissabonstrategie in 2005 werd de noodzaak om de coherentie te garanderen tussen het economische en werkgelegenheidsbeleid enerzijds en het beleid van sociale inclusie anderzijds geconceptualiseerd in termen van "*feeding in*" en "*feeding out*". Het begrip "*feeding in*" verwijst naar het idee dat het sociaal beleid idealiter een positieve bijdrage moet leveren aan de economische groei en de werkgelegenheid - of in ieder geval de doelstellingen van de Lissabonstrategie niet mag ondermijnen. Het begrip "*feeding out*" impliceert dat de strategie voor groei en werkgelegenheid de sociale samenhang moet bevorderen en de bescherming en sociale integratie van alle burgers moet promoten. *Social Impact Assessment* werd naar voren geschoven als een globale en krachtige tool om deze doelstellingen te bereiken (Nicaise 2008). De vaststelling dat de Lissabonstrategie onvoldoende resultaten boekt op het vlak van sociale bescherming en sociale inclusie, en meer bepaald dat economische groei en werkgelegenheidsbeleid niet automatisch tot substantiële vooruitgang leiden op dit vlak, versterkten alleen maar het belang van *Social Impact Assessment* (Lelie 2010).

Meer recent zorgde het Verdrag van Lissabon (2009) voor een zekere wettelijke verankering van het principe van *Social Impact Assessment* op Europees niveau. Het Verdrag bevatte namelijk een zogenaamde "horizontale sociale clausule"<sup>4</sup> die bepaalt dat de Europese Unie bij de bepaling van nieuwe beleidsmaatregelen "*rekening [houdt] met de eisen in verband met de bevordering van een hoog niveau van de werkgelegenheid, het waarborgen van een adequate sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting alsmede een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de menselijke gezondheid*".

### 2.2.2 Definitie

**Bij *Social Impact Assessment* ligt de focus op de potentiële "sociale" impact van het beleid. Wat nu juist een "sociale impact" vormt, spreekt echter niet altijd voor zich; er bestaat geen algemeen geldende definitie.**

Bij een grootschalig onderzoek naar de praktijk op het vlak van *Social Impact Assessment* in de lidstaten van de Europese Unie werd vastgesteld dat geen van de documenten of richtlijnen die in dit kader geanalyseerd werden, een duidelijke definitie van "sociale impact" geeft (The Evaluation Partnership & Centre for European Policy Studies 2010). Sommige documenten bevatten uitgebreide lijstjes van items die bij de evaluatie in overweging genomen moeten worden – gaande van een (niet-exhaustieve) opsomming van kwetsbare doelgroepen tot een referentie naar de sociale grondrechten; in andere documenten laat men deze vraag open en beperkt men zich tot de vermelding dat « alle relevante sociale effecten in rekening gebracht moeten worden », waarbij het

---

<sup>4</sup> Artikel 9 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (geconsolideerde versie)

dan aan de persoon in kwestie overgelaten wordt om te bepalen of er mogelijk relevante en significante effecten zijn, en zo ja, dewelke. De vaststelling dat het ontbreekt aan een *"eenduidig begrip van wat sociale impact is en van de soorten sociale impact die tijdens een Social Impact Assessment in aanmerking genomen moeten worden"* wordt gezien als *"één van de eerste belemmeringen om te komen tot een doeltreffend Social Impact Assessment"*

De auteurs van deze studie doen vervolgens een voorstel tot definitie van "sociale impact". Ze stellen in de eerste plaats voor om de sociale effecten te onderscheiden van economische effecten (effecten die betrekking hebben op ondernemingen, de staatsbegroting of de nationale of regionale economie in het algemeen) en van effecten op de leefomgeving (de impact op het leefmilieu en het natuurlijke ecosysteem). De sociale impact wordt dan gedefinieerd als *"alle effecten die betrekking hebben op individuele burgers of groepen van individuen"*.

Om tot een meer operationele doelstelling te komen, stellen de auteurs voor om *"voorbij te gaan aan de vraag wie getroffen wordt"* (en dus om geen lijst met doelgroepen op te stellen), maar zich in plaats daarvan te richten op *"op welke manier individuen getroffen worden door overheidsinterventies"*.

**Op deze manier komen zij tot de definitie van een relatief beperkte lijst van soorten "sociale" impact, meer bepaald de impact op:**

- De werkgelegenheid, inclusief de normen en rechten met betrekking tot de arbeidsmarkt;
- het inkomen;
- de toegang tot diensten, waaronder onderwijs en opleiding, maatschappelijke diensten, enz.;
- de eerbiediging van de grondrechten - waaronder gelijkheid;
- de volksgezondheid;
- en de veiligheid.

Het gaat dus om een zeer ruime benadering, want deze beperkte lijst bevat in feite zeer ruime categorieën van effecten die in aanmerking genomen moeten worden om de "sociale impact" te evalueren.

### 2.2.3 Specifieke toepassingen

Geen van de 27 EU-lidstaten past een *Social Impact Assessment* toe zoals hierboven gedefinieerd, dit wil zeggen als een instrument of een proces dat systematisch alle mogelijke sociale effecten en alléén de sociale effecten evalueert. **Uit de studie blijkt dat er momenteel veeleer twee benaderingen van *Social Impact Assessment* bestaan:**

- in de eerste benadering is **de sociale impact een dimensie van een geïntegreerde impactevaluatie** (over het algemeen naast de economische en milieu-impact);
- in de tweede benadering is de impactevaluatie gericht op een **specifiek soort sociale impact** (zoals inkomen, gender, gezondheid, armoede...) (TEP&CEPS 2010).

**De Europese Commissie introduceerde in 2002 een geïntegreerde aanpak van impactevaluatie.**

Alvorens nieuwe initiatieven voor te stellen, beoordeelt zij de mogelijke economische, sociale en ecologische gevolgen. De Commissie heeft een leidraad ontwikkeld die voor elk van deze drie dimensies een lange lijst vragen bevat die de impactevaluatie kunnen sturen (European Commission 2009). Er werden aanvullende richtlijnen ontwikkeld om de "sociale impact" bij de uitvoering van een geïntegreerde impactevaluatie te beoordelen (European Commission 2009).

Ook verschillende lidstaten en regio's van de Europese Unie hanteren een systeem waarin sociale effecten deel uitmaken van een geïntegreerde impactevaluatie.

**Poverty Impact Assessment** (evaluatie van de impact op armoede, of simpelweg ‘armoedetoets’), is een eerste specifieke toepassing van **Social Impact Assessment**. In dit kader wordt Ierland in de literatuur vaak genoemd als pionier, met een lang lopende ervaring op dit vlak (Moran 2006; Nicaise 2008). In 1998 werd een *Poverty Impact Assessment*-tool ontwikkeld in het kader van het eerste nationale actieplan armoedebestrijding. PIA wordt hierbij gedefinieerd als *"het proces via welk ministeries, lokale overheden en staatsagentschappen beleidsmaatregelen en programma's beoordelen tijdens de fase van ontwerp, uitvoering en evaluatie met betrekking tot de impact die ze waarschijnlijk zullen hebben of gehad hebben op armoede en ongelijkheden die waarschijnlijk tot armoede zullen leiden, met het oog op de vermindering van armoede"* (OSI 2008a).

**Begin 2013 voerde de Vlaamse Regering op voorstel van Vlaams minister van armoedebestrijding Ingrid Lieten eveneens een soortgelijk instrument in onder de noemer armoedetoets.** Doelstelling 13 van het Vlaams actieplan armoedebestrijding 2010-2014 luidt immers dat “ten laatste in 2014 nieuwe beleidsmaatregelen systematisch getoetst worden op hun gevolgen voor mensen in armoede.” De armoedetoets zal in eerste instantie, in een beperktere vorm, geïntegreerd worden in de Quick Scan Duurzame Ontwikkeling die deel uitmaakt van het proces van Reguleringsimpactanalyse (RIA) (Vlaamse overheid 2013). Als uit die Quick Scan zou blijken dat nieuwe regelgeving mogelijk een effect heeft op *mensen in armoede*, zal de Vlaamse Regering met een meer diepgaande armoedetoets die effecten volledig in kaart brengen. De Vlaamse Regering werkt momenteel nog aan die diepgaande armoedetoets. Het wordt hierin inhoudelijk en methodologisch ondersteund door het Vlaamse Armoedesteunpunt<sup>5</sup>. In dit kader werden reeds de mogelijkheden om de armoedetoets toe te passen verkend via verschillende proefprojecten, onder meer op de Vlaamse kindpremie, de maximumfactuur in de zorg en de erkenning van sociale verhuurkantoren (Dierckx 2013; Anne Van Lancker, persoonlijke mededeling).

**Health Impact Assessment** (HIA, evaluatie van de impact op de gezondheid), is een andere specifieke toepassing van **Social Impact Assessment** die ons in het kader van dit onderzoek bijzonder interesseert. Verschillende landen en regio's, maar ook internationale organisaties als de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) introduceerden een mechanisme van HIA. HIA beoogt die elementen van een beleid in kaart te brengen die gunstige of ongunstige effecten kunnen hebben op de gezondheid van de bevolking en van de verschillende sociale groepen. Ze informeert beleidsmakers over de aard van deze mogelijke impact en over mogelijke manieren om deze te verhelpen, idealiter voordat een definitieve beslissing genomen wordt. Gewoonlijk wordt dergelijke benadering gehanteerd voor beleidsstrategieën of projecten die niet a priori een gezondheidsdoelstelling nastreven en waarvoor de gezondheidsimpact niet noodzakelijkerwijs in rekening wordt gebracht. Het doel is dan ook de overheidsbeslissing te informeren om negatieve gevolgen voor de gezondheid te vermijden en/of mogelijk positieve gevolgen te maximaliseren (UIPES 2011).

Andere voorbeelden van impactevaluatie die gericht zijn op een specifiek soort “sociale impact” zijn *"Equality Impact Assessment"*, *"Gender (Equality) Impact Assessment"*, *"Youth Impact Assessment"*, *"Income Effects tests"*, enz. (TEP&CEPS 2010).

---

<sup>5</sup> Het Vlaams Armoedesteunpunt is een wetenschappelijk consortium dat onderzoek uitvoert naar armoede en sociale uitsluiting in Vlaanderen. Het is samengesteld uit 5 partners: Centrum voor Ongelijkheid, Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad (OASeS, Universiteit Antwerpen), Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB, Universiteit Antwerpen), het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA, Katholieke Universiteit Leuven), de Karel de Grote Hogeschool en de Vakgroep Sociale Agogiek (Universiteit Gent). Het Vlaams Armoedesteunpunt wordt gefinancierd door het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI) en het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) van de Vlaamse Overheid. Meer informatie: [www.vlaamsarmoedesteunpunt.be](http://www.vlaamsarmoedesteunpunt.be)



## 2.3 Problematiek

Verscheidende vormen van ex ante impactevaluatie hebben een centrale plaats verworven op de politieke agenda van de nationale en regionale overheden, zowel in Europa als in de wereld. Deze groeiende belangstelling heeft geleid tot de ontwikkeling van verschillende formele processen, conceptuele modellen en theoretische kaders om deze impactevaluaties uit te voeren. Ook in de academische wereld krijgt de ex ante beleidsevaluatie steeds meer aandacht, zoals blijkt uit het toenemend aantal wetenschappelijke artikelen en rapporten en het verschijnen van wetenschappelijke tijdschriften die specifiek aan dit onderwerp gewijd zijn.

**Ondanks de duidelijke politieke belangstelling en de ontwikkeling van verschillende processen en modellen blijft de concrete toepassing van impactevaluatie in de (beleids)praktijk relatief beperkt.** In de zeldzame gevallen waarin impactevaluaties toch worden uitgevoerd, blijft hun rol in het politieke proces zeer beperkt en hebben zij weinig invloed op de uiteindelijk genomen beslissingen.

Deze vaststelling geldt voor de verschillende soorten impactevaluatie: zo wijst empirisch onderzoek op de grote kloof tussen de hoge verwachtingen zoals die tot uiting komt in verschillende beleidsdocumenten, procedures en begeleidende documenten en de beperkte toepassing ervan in de praktijk (Jacob et al. 2008). Over het algemeen lijkt het moeilijk om een instrument van impactevaluatie op een doeltreffende manier te integreren in en te verzoenen met de bestaande beleidsprocessen.

Voor wat *Social Impact Assessment* in het bijzonder betreft, stelt men vast dat deze tool zelden wordt gebruikt; zelfs wanneer er een wettelijke verplichting bestaat, dan nog garandeert dit niet dat het daadwerkelijk en correct wordt toegepast (Nicaise 2008).

**Over het algemeen toonde de studie van het TEP & CEPS (2010) aan dat het instrument van *Social Impact Assessment* “in de meeste Europese systemen nog in zijn kinderschoenen staat”.** Waar *Social Impact Assessment* toch wordt toegepast, blijkt de evaluatie van de sociale impact vaak minder goed ontwikkeld in vergelijking met de evaluatie van de economische en/of financiële impact. Zelfs wanneer de sociale impact specifiek opgenomen is in de doelstellingen van de evaluatie en de richtlijnen evenveel belang hechten aan de verschillende pijlers (economisch, leefomgeving en sociaal), dan zal men zich in de praktijk hoofdzakelijk concentreren op het evalueren van de economische impact of de administratieve lasten.

De weinige voorbeelden waarin er een evaluatie van de sociale impact van het beleid uitgevoerd wordt, betreffen hoofdzakelijk beleidsmaatregelen met een duidelijk “sociale” doelstelling, waarbij de focus van de evaluatie ligt op het benadrukken van de positieve (sociale) effecten. Het motief om zulke evaluatie door te voeren ligt dan in het feit dat deze informatie gebruikt kan worden als verantwoording van het beleidsvoorstel in kwestie. In de overige voorbeelden beperkt men zich louter tot het *vermelden* van een sociale impact, eerder dan het *analyseren* ervan.

Naast een reeks uitdagingen die meer in het algemeen gelden voor alle types ex ante impactevaluatie, zien TEP&CEPS drie verklaringen voor de beperkte toepassing van *Social Impact Assessment*: (1) het ontbreken van een coherent en gemeenschappelijk begrip van wat nu juist een “sociale” impact is; (2) de moeilijkheid om te kunnen garanderen dat de pertinente sociale impact in overweging genomen en geïdentificeerd wordt, in het bijzonder tijdens de eerste fases van de evaluatie; en (3) het ontbreken van geschikte tools, modellen of gegevensbronnen om sociale impact te kwantificeren.

Bij wijze van voorlopige conclusie, kunnen we stellen dat, **hoewel het model van *Social Impact Assessment* in theorie een krachtig beleidsondersteunend instrument is, er op het moment dat men het model in de praktijk implementeert en concreet wenst toe te passen, er een aantal, momenteel nog onopgeloste, fundamentele problemen rijzen.**



# 3. Casestudies

## 3.1 Inleiding

### 3.1.1 De keuze van de casestudies

Om na te gaan op welke manier het theoretische model van *Social Impact Assessment* in de praktijk toegepast wordt, welke instrumenten en procedures hiervoor ontwikkeld werden en welke rol deze vorm van ex ante beleidsevaluatie speelt in het besluitvormingsproces, analyseren we in dit hoofdstuk een aantal ervaringen, meer bepaald in Ierland (3.1) en Québec (3.2 et 3.3).

**Ierland** wordt vaak geciteerd als een pionier op het vlak van armoedetoetsing: het introduceerde reeds in 1998 het instrument van *Poverty Proofing* (Moran 2006; Nicaise 2008). Het Ierse model van een armoedetoets wordt in verschillende Europese beleidsdocumenten aangehaald als inspiratie voor andere EU-lidstaten voor het *mainstreamen* van *Social Impact Assessment* (Council of the European Union 2004).

De keuze voor **Québec** als onderzoeksterrein werd op zijn beurt bepaald door verschillende elementen:

- De **sterk ontwikkelde expertise** op het vlak van beleidsevaluatie komt duidelijk naar voor in de wetenschappelijke literatuur en in de gesprekken met verschillende sleutelpersonen. Québec kent sinds lange tijd een sterke evaluatiecultuur;
- De ervaring van Québec maakt het mogelijk om twee verschillende domeinen te onderzoeken waarin het concept van **'ex-ante impactevaluatie'** ingeschreven staat in de **wetgeving**, meer bepaald de evaluatie van de impact op armoede (in uitvoering van artikel 20 van de *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 2002*) en de impact op de gezondheid (in uitvoering van artikel 54 van de *Loi sur la Santé publique, 2001*)
- **De betrokkenheid van diverse actoren** bij dit evaluatieproces: zowel beleidsmakers (met een sterk uitgebouwde en professionele administratie), de wetenschappelijke wereld (met een zeer concrete academische interesse) als actoren van het terrein (met een actieve rol van het verenigingsleven) spelen elk een vooraanstaande rol en kunnen een aantal aspecten verduidelijken vanuit verschillende invalshoeken.

### 3.1.2 Methodologie

De casestudie rond *Poverty Impact Assessment* in Ierland is grotendeels gebaseerd op een analyse van de beschikbare documentatie. De Ierse case kwam ook uitgebreid aan bod tijdens de Peer Reviews in Social Protection and Social Inclusion in 2008 (Nicaise 2008) en 2011 (Brewer 2011). Een interview met Kevin O'Kelly, tussen 2007 en 2009 directeur van het Ierse Combat Poverty Agency, was tenslotte zeer informatief en verhelderend voor de studie van de Ierse case.

De casestudie rond *Health Impact Assessment* en *Poverty Impact Assessment* in Québec vormde het onderwerp van een studiereis in november 2011. Ontmoetingen met beleidsmakers (kabinetten en administraties), academici en actoren van het terrein, maakten het mogelijk om de ervaringen vanuit verschillende invalshoeken te bestuderen.

De diepte-interviews die in dit kader afgenomen werden met de verschillende betrokken actoren, hebben het eerst en vooral mogelijk gemaakt om een inzicht te krijgen in de verschillende cases en werden gebruikt om de tekst van dit hoofdstuk uit te werken en te structureren. Daar waar mogelijk en relevant, worden vaak citaten uit deze gesprekken weergegeven. Dit moet het vooral mogelijk maken om te illustreren op welke manier theoretische modellen in de praktijk omgezet worden, en geeft een inzicht in de visie die de verschillende betrokken actoren hierop hebben.

## 3.2 Poverty Impact Assessment (Ierland)

### 3.2.1 Oorspong

**Poverty Proofing**, zoals de Ierse armoedetoets oorspronkelijk werd genoemd, werd in 1998 geïntroduceerd, hiermee gevolg gevend aan een engagement uit de eerste *National Anti-Poverty Strategy (NAPS)* uit 1997.

De invoering van de Ierse armoedetoets vertrekt expliciet vanuit de erkenning dat, om armoede effectief te bestrijden, het niet volstaat om alleen maar maatregelen te nemen die rechtstreeks gericht zijn op armoedebestrijding. Hiernaast is het minstens even belangrijk om de impact op armoede van het algemeen overheidsbeleid te evalueren (Moran 2006). Dit sluit aan bij het onderscheid dat we in de inleiding maakten tussen rechtstreeks en onrechtstreeks armoedebeleid.

De invoering van *Poverty Proofing* was meer in het bijzonder geïnspireerd op volgende principes (OSI 2006):

- Het werd gezien als **een beleidsondersteunend instrument** om de implementering van de *National Anti-Poverty Strategy (NAPS)* te ondersteunen, met name door te verzekeren dat, en vervolgens te meten in hoeverre, de targets van het *NAPS* bereikt werden;
- het moest de verschillende ministeries bijstaan in het **meten van de impact van hun uitgaven** aan armoedebeleid en, indien nodig, hun beleid te heroriënteren in functie van de *NAPS* targets;
- het moest garanderen dat het beleid niet bijdraagt tot meer armoede of ongelijkheid;
- het moest garanderen dat beleidsvoorstellen op zo'n manier uitgewerkt werden dat deze ten goede kwamen aan mensen in armoede – meer in het bijzonder de 9-15 procent van de bevolking die door een enquête uit 1994 geïdentificeerd werd als extreem arm – en voorkomen dat mensen met een verhoogd armoederisico ook effectief in armoede terecht komen;
- het moest tenslotte een bijdrage leveren aan de monitoring en evaluatie van de *NAPS*.

Twee jaar na de invoering van *Poverty Proofing* kreeg de Ierse *National Economic and Social Council (NESC)*, de Ierse Nationale Economische en Sociale Raad) de opdracht om de implementatie ervan te analyseren en voorstellen te formuleren om het proces te veralgemenen en te versterken (zie 3.2.3). Een van de eerste wijzigingen waarmee gevolg werd gegeven aan deze evaluatie, was de naamsverandering: *Poverty Proofing* werd *Poverty Impact Assessment*. Er werd namelijk vastgesteld dat de term “*proofing*” (toetsen) misleidend kon zijn: “*It may indicate that the process should take place after the event, i.e. after a policy has been adopted it should be proofed to determine what its impact on poverty will be. The “proofing” may simply be seen as an add-on to end of the policy making process rather than an inherent part of it.*” **De nieuwe benaming *Poverty Impact Assessment* moest duidelijk maken dat deze oefening integraal deel moest uitmaken van het beleidsvormingsproces** (Moran 2006; O'Connor 2001).

### 3.2.2 Definitie en beschrijving

Ter herinnering, het concept *Poverty Impact Assessment* wordt gedefinieerd als “het proces via welk ministeries, lokale overheden en staatsagentschappen beleidsmaatregelen en programma's beoordelen tijdens de fase van ontwerp, uitvoering en evaluatie met betrekking tot de impact die ze waarschijnlijk zullen hebben of gehad hebben op armoede en ongelijkheden die waarschijnlijk tot armoede zullen leiden, en dit met het oog op een terugdringen van de armoede” (OSI 2008a).

De verplichting om een *Poverty Impact Assessment* door te voeren is opgenomen in het *Cabinet Handbook*<sup>6</sup> van de Ierse Regering. Dit stelt namelijk dat alle nota's aan de regering (*Government memoranda*) die een significant beleidsvoorstel inhouden, ongeacht welk ministerie de nota indient, duidelijk moeten aangeven welke impact het betreffende voorstel zal hebben op mensen in armoede of mensen met een verhoogd armoederisico<sup>7</sup>. De *Poverty Impact Assessment* moet doorgevoerd worden vooraleer de nota aan de regering doorgestuurd wordt; de nota zelf moet dan een korte synthese bevatten van de belangrijkste resultaten van de evaluatie (toename of afname van armoede, of waarschijnlijke impact op specifieke groepen).

De richtlijnen voor het doorvoeren van *Poverty Impact Assessment* vermelden verder nog een reeks beleidsplannen (zoals het jaarlijks budget, strategische beleidsplannen, wetgeving) die onderworpen moeten worden aan een evaluatie. Voor deze laatste beleidsplannen geldt echter geen formele verplichting.

**De belangrijkste doelstelling van *Poverty Impact Assessment* is na te gaan in hoeverre een beleidsvoorstel een impact heeft op personen die in armoede leven of een armoederisico lopen, zodat met deze impact rekening gehouden kan worden bij het ontwerpen of herzien van het beleid of het programma.** Het is niet de bedoeling dat alle beleidsmaatregelen fundamenteel omgevormd worden zodat ze expliciet gericht zijn op de minderbedeelden, maar wel dat eventuele negatieve gevolgen opgespoord worden en dat er maatregelen genomen worden om deze te verbeteren. Het is eveneens belangrijk dat positieve gevolgen opgespoord worden zodat ze, indien mogelijk, verbeterd kunnen worden (OSI 2006).

### 3.2.3 Evaluatie en herziening

Om de implementatie van het proces van wat toen nog *Poverty Proofing* heette te evalueren, ondervroeg de Ierse *National Economic and Social Council* (NESCC) verschillende ambtenaren die bij het proces van *Poverty Proofing* betrokken waren en deed het een analyse van een aantal relevante documenten (Moran 2006; O'Connor 2001). De NESCC stelde **een hoge mate van formele instemming vast met de procedure van de armoedetoets, namelijk met de vereiste dat (significante) beleidsvoorstellen die voorgelegd worden aan de regering eerst getoetst moeten worden op hun mogelijke impact op armoede. Dit betekent echter niet dat elk beleidsvoorstel diepgaand geanalyseerd werd op de mogelijke impact op armoede.** De nota's aan de regering bevatten meestal een eerder kwalitatieve *verantwoording* van het gekozen beleid. De impact op armoede wordt eerder in vage termen aangehaald, en meestal enkel in de vorm van inkomensongelijkheden.

---

<sup>6</sup> Het *Cabinet Handbook* is een aan de regering interne leidraad die ministers en overheidsambtenaren moeten volgen bij de voorbereiding van kwesties die behandeld moeten worden op bijeenkomsten van de Regering. Voorstellen die een beslissing van de Regering vragen, moeten het onderwerp vormen van een nota aan de regering (memorandum) opgesteld door de verantwoordelijke minister. Hoofdstuk 3 van het *Cabinet Handbook* formuleert instructies voor de opmaak van deze nota aan de regering, en bevat onder 3.4 een lijst van thema's die het onderwerp moeten vormen van een impactevaluatie.

<sup>7</sup> Naast de impact op mensen in armoede, vermeldt het *Cabinet Handbook* onder punt 3.4 eveneens Noord-Zuid- en Oost-West-relaties, tewerkstelling, gendergelijkheid, mensen met een handicap, industrie, de staatskas en inwoners van landelijke gebieden.

De studie vond verder geen concreet voorbeeld waarin de armoedetoets ook daadwerkelijk een effect had op de uiteindelijke beleidskeuze: *“Interviewees could not identify any situation where poverty proofing could be cited as effecting such a change. [...] There is little direct evidence that the process has seriously influenced the policy formation process and none that it has altered the distribution of resources.”*

**NESC identificeerde op dit vlak 5 belangrijke voorwaarden voor een succesvolle toepassing van *Poverty Proofing*:**

- Een duidelijke nood aan voldoende middelen en vorming:  
De effectiviteit van armoedetoetsing is sterk afhankelijk van de middelen die hiervoor ter beschikking worden gesteld, waaronder personeel met voldoende tijd, geschikte (analytische) vaardigheden en toegang tot relevante informatie;
- Beschikbaarheid van data:  
Het identificeren, verzamelen en verwerken van gegevens met betrekking tot armoede is een tweede noodzakelijke voorwaarde voor effectieve armoedetoetsing;
- Het belang van institutionele mechanismen en ondersteuning:  
Armoedetoetsing mag niet afhankelijk zijn van toegewijde individuen maar vereist de nodige structurele institutionele ondersteuning, zowel binnen elk afzonderlijk ministerie als transversaal tussen de verschillende ministeries.
- Het belang van praktische richtlijnen:  
Ambtenaren die betrokken zijn bij het proces van armoedetoetsing zijn zelden experts op het vlak van armoede, noch op het vlak van beleidsevaluatie. Zij hebben nood aan toegankelijke richtlijnen die hen begeleiden bij het doorvoeren van deze evaluatie.
- Het belang om verschillende analyseniveaus te hanteren:  
Naast een eerste algemene toetsing van alle beleidsvoorstellen op een mogelijke impact op armoede, moet er voor een selectie van relevante beleidsvoorstellen een meer diepgaande impactevaluatie gebeuren. Hiervoor kan men best terugvallen op een centrale dienst of eenheid die hiervoor de nodige expertise ontwikkelt.

**De effecten van de invoering van de armoedetoets moesten, aldus de NESC, eerder gezocht worden op het niveau van een verhoogde sensibilisering over de armoededimensie van beleidsmaatregelen:** het zou bijgedragen hebben tot een zeker bewustzijn over de (mogelijke) impact van beleidsvoorstellen op armoede, en maakte op deze manier de weg vrij voor beleidsvoorstellen die een bijdrage leverden aan het bestrijden van armoede. De belangrijkste meerwaarde van de armoedetoets zou liggen in het bewustmaken van individuen die betrokken zijn bij het besluitvormingsproces over het bestaan van de overkoepelende doelstellingen van het NAPS op het vlak van armoedebestrijding.

**Op basis van deze vaststellingen en aanbevelingen van de studie van de NESC, kreeg het *Office for Social Inclusion* de opdracht om het proces van *Poverty Proofing* volledig te herzien, met als doelstelling het versterken van de status van *Poverty Proofing* als integraal onderdeel van het besluitvormingsproces (OSI 2006). In 2008 publiceerde het *Office for Social Inclusion* uiteindelijk nieuwe richtlijnen voor het doorvoeren van *Poverty Proofing* (OSI 2008a).**

Hier bespreken we de belangrijkste veranderingen – in de volgende hoofdstukken gaan we dieper in op een aantal van deze elementen:

- De naam *Poverty Proofing* werd veranderd in *Poverty Impact Assessment* (zie eerder). Deze naamsverandering onderstreept het idee dat de armoedetoets integraal deel moet uitmaken van beleidsontwikkeling;
- Om beleidsmakers duidelijk te maken wat bedoeld wordt met armoede en hen bij te staan in het beoordelen en meten van de impact van hun beleid op armoede, bevatten de nieuwe richtlijnen een definitie van armoede en sociale uitsluiting, een (niet exhaustieve) opsomming van kwetsbare bevolkingsgroepen met een verhoogd armoederisico en een verwijzing naar relevante data en databronnen over armoede. In de richtlijnen wordt verder verduidelijkt dat een ontoereikend inkomen dan wel een belangrijk aspect van armoede is, maar dat armoede zich hier niet tot beperkt. Men legt de nadruk op het belang van het beleid inzake tewerkstelling, opleiding, gezondheid en huisvesting.
- Er werd een screeningsmechanisme ingevoerd om te vermijden dat alle maatregelen onderworpen worden aan een diepgaande evaluatie, en prioriteit te geven aan die maatregelen die potentieel een belangrijke impact hebben op armoede. Deze diepgaande *Poverty Impact assessment* bestaat nu uit 7 opeenvolgende stappen die uiteengezet worden in de richtlijnen.

### 3.2.4 De verschillende stappen van de *Poverty Impact Assessment*

Het Ierse model van *Poverty Impact Assessment* bestaat uit twee afzonderlijke fases (Dierckx 2013; Moran 2006; OSI 2006; OSI 2008a).

**De eerste fase bestaat uit een screening**, die voor alle beleidsmaatregelen moet nagaan of ze al dan niet onderworpen moeten worden aan een volledige *Poverty Impact Assessment*. Hiervoor moeten de betrokken ambtenaren een reeks vragen beantwoorden die de significantie van het beleidsvoorstel nagaan op het vlak van het algemeen belang; van de uitgaven die het nieuwe beleid met zich meebrengt; de mate waarin het wijzigingen aanbrengt aan bestaand beleid; en tenslotte in hoeverre het beleidsvoorstel relevant is voor die bevolkingsgroepen die geïdentificeerd zijn als het meest kwetsbaar voor armoede en sociale uitsluiting (zoals vrouwen, alleenstaande ouders, grote gezinnen, mensen met een handicap, werklozen, rondtrekkende bevolking, personen die leven in kwetsbare (landelijke of stedelijke) gebieden of wijken, personen geconfronteerd met stedelijke armoede, thuislozen, migranten en etnische minderheden).

Als het beleidsvoorstel op geen enkel van deze aspecten een impact zal hebben, is een volledige *Poverty Impact Assessment* niet noodzakelijk. Van het moment dat het beleidsvoorstel op een of meerdere van de elementen een impact zal hebben, moet overgegaan worden tot een volledige *Poverty Impact Assessment* (tweede fase).

De tweede fase betreft dan een volledige Poverty Impact Assessment, bestaande uit 7 afzonderlijke te volgen stappen:

**1. Formele adviesprocedure:**

*Poverty Impact Assessment* moet geïntegreerd worden in het formele adviesproces dat gewoonlijk georganiseerd wordt bij het indienen van een beleidsvoorstel. Stakeholders die hierbij betrokken kunnen worden zijn ambtenaren van andere ministeries of agentschappen, niet-gouvernementele organisaties of individuen die rechtstreeks door het betreffende beleidsvoorstel getroffen zullen worden. Deze consultatie moet de transparantie van het proces garanderen.

**2. Het expliciet definiëren van de beleidsdoelstellingen en de doelgroep:**

2.1. Wat is de voornaamste doelstelling van het beleidsvoorstel?

2.2. Wie is de doelgroep en op welke manier zal dit voorstel een invloed hebben op deze doelgroep?

2.3. Welke verschillen bestaan er binnen en tussen doelgroepen die ervoor kunnen zorgen dat ze eventueel niet op dezelfde manier van de maatregel kunnen genieten en hoe kan men hierop inspelen?

**3. Het identificeren van beschikbare data en onderzoek:**

Welke gegevens zijn beschikbaar binnen de eigen organisatie, bij andere ministeries of diensten, en welke eventueel andere bronnen bestaan er?

In deze fase moet men ook data of indicatoren identificeren die de vooruitgang kunnen meten.

**4. Het meten van de impact en het overwegen van beleidsalternatieven:**

4.1. Heeft de voorgestelde beleidsmaatregel een impact op armoede (in termen van aantal mensen in armoede of armoedepoel), in het bijzonder voor de eerder geïdentificeerde kwetsbare bevolkingsgroepen?

4.2. Indien men geen effect verwacht, welke wijziging in de maatregel kan er dan wel voor zorgen dat er een positief effect ontstaat?

4.3. Indien men een positief effect verwacht, is dat dan in termen van preventie van armoede? In termen van vermindering van de armoederisicograad?

4.4. Indien men een negatief effect verwacht (een toename van het aantal mensen in armoede of het armoederisico), welke maatregelen kunnen dan genomen worden om dit te vermijden?

4.5. Draagt het beleidsvoorstel bij tot het bereiken van de doelstellingen die vooropgesteld worden in het armoedebeleid?

4.6. Pakt het beleidsvoorstel de sociale ongelijkheden aan? Zo niet, wat kan er veranderen opdat deze ongelijkheden wel mee in rekening gebracht kunnen worden?

**5. Het nemen van een beslissing en het opzetten van een monitoringsysteem:**

5.1. Zal het voorstel (in deze vorm) aangenomen worden?

Indien er nog veranderingen aangebracht worden, moeten deze eveneens onderworpen worden aan een evaluatie.

5.2. Op welke manier zal de impact op armoede opgevolgd worden?

**6. De publicatie van de resultaten:**

De resultaten van deze *Poverty Impact Assessment* kunnen gepubliceerd worden als onderdeel van het uiteindelijke beleidsvoorstel of op de website van het betreffende ministerie.

**7. Terugkoppeling van de resultaten:**

De ambtenaar vult een samenvattend formulier in en stuurt dit op naar de binnen het betreffende ministerie verantwoordelijke *social inclusion liaison officer*, die het op zijn beurt doorstuurt naar het *Office for Social Inclusion*.

### 3.2.5 Institutionele ondersteuning

De *Poverty Impact Assessment* wordt doorgevoerd door het ministerie dat verantwoordelijk is voor het beleidsvoorstel. De *Social Inclusion Liaison Officers* die binnen de verschillende ministeries aangeduid werden om binnen hun ministerie een communicatie- en coördinerende rol op zich te nemen voor alle materies op het vlak van sociale inclusie, fungeren eveneens als referentiepersoon voor *Poverty Impact Assessment*.

Zij worden hierbij ondersteund door het *Office for Social Inclusion*, voor wie een ondersteunende, coördinerende en sensibiliserende rol is weggelegd. Naast het opstellen en updaten van de richtlijnen, organiseert het aangepaste vormingen en opleidingen om ambtenaren te ondersteunen bij het doorvoeren van een *Poverty Impact Assessment*.

***Poverty Impact Assessment* schrijft zich in binnen de bredere Ierse beleidsstrategie op het vlak van armoedebestrijding, in het kader waarvan nog een aantal andere institutionele structuren werden opgezet om een intersectorale governance te ondersteunen (OSI 2007).** Hieronder een overzicht van de meest relevante structuren:

- ***The Cabinet Committee on Social Inclusion***, dat voorgezeten wordt door de Ierse Eerste Minister en de betrokken ministers rond de tafel brengt, is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de strategische visie op het beleid inzake de bestrijding van armoede en sociale exclusie en ziet toe op de uitvoering ervan;
- ***Senior Officials Group on Social Inclusion***: verzamelt hoge ambtenaren van verschillende ministeries die een algemene visie behouden op verschillende aspecten van armoede en sociale inclusie, en nieuwe thema's onder de aandacht van het *Cabinet Committee* brengt;
- ***Office for Social Inclusion* (OSI)**: maakt deel uit van het Ministerie van Sociale bescherming, en is verantwoordelijk voor de coördinatie en monitoring van de Nationale actieplannen sociale inclusie. Het OSI coördineert dit proces voor de verschillende ministeries en agentschappen, alsook voor de regionale en lokale overheden.
- ***Social Inclusion Units***: in de belangrijkste ministeries en binnen de lokale overheden werden *Social Inclusion Units* opgezet, samengesteld uit de betrokken *Social Inclusion Liaison Officers*, die de bijdrage van de betrokken dienst aan het armoedebestrijdingsbeleid coördineren in samenwerking met het OSI.

Tot 2009 werd het *Office for Social Inclusion* in haar opdracht ondersteund door het door de overheid gefinancierde *Combat Poverty Agency (CPA)*. Het CPA was een onafhankelijk agentschap met opdrachten op het vlak van beleidsadviesing, onderzoek, projectondersteuning en stimuleren van innovatie en sensibilisering rond armoede en sociale uitsluiting. Het CPA zorgde er onder meer door middel van een zeer performant communicatiebeleid voor dat de armoedeproblematiek hoog op de Ierse beleidsagenda bleef staan (De Boyser & Vranken 2008).

In 2009 werd de volledige werking van het CPA geïntegreerd in het Ierse ministerie. Twee jaar eerder, in 2007, belastte de Ierse Regering het *Office for Social Inclusion* met de evaluatie van het CPA. Vanuit een streven naar een grotere efficiëntie, doeltreffendheid en een globaal "*value for money*" en de concrete vraag naar scenario's om te komen tot een zekere rationalisering<sup>8</sup>, moest meer precies nagegaan worden welke rol er nog voor het CPA weggelegd was, en dit in het licht van de verschillende structuren die de regering de laatste jaren had opgezet voor de voorbereiding, uitvoering, opvolging en evaluatie van het Ierse armoedebeleid.

---

<sup>8</sup> Deze vraag moet ook gezien worden in het licht van een audit van de Ierse openbare dienst uitgevoerd door de OESO. Gevolg gevend aan deze audit vroeg de minister van financiën aan de verschillende ministeries om hun respectievelijke overheidsagentschappen te evalueren "*to examine whether they can share services, whether it would be appropriate to absorb some of their functions back into their parent Departments or whether some agencies should be amalgamated or abolished*" (Office for Social Inclusion 2008b).

In het evaluatierapport (OSI 2008b) wordt gesteld dat:

- het mandaat van het CPA zeer beperkt gekaderd is in termen van “armoedebestrijding”, terwijl het Ierse beleidskader een transitie onderging waarbij men niet langer sprak in termen van het bestrijden van armoede, maar wel in termen van “het bevorderen van sociale inclusie”, een domein waarin trouwens een leidende rol weggelegd was voor het *Office for Social Inclusion*;
- het CPA (te) ver van het beleidsproces stond: verschillende ministeries hadden aangegeven dat de voorstellen die het CPA formuleert onvoldoende rekening houden met de politieke context en daardoor weinig reële invloed uitoefenen op de reële beleidsontwikkeling;
- de functie van een onafhankelijke rapportering over armoedesituaties (sterk naar voor geschoven door het CPA) niet langer enkel door het CPA verzekerd werd, maar deels overgenomen werd door andere instrumenten (berekening van Ierse EU-SILC-indicatoren door het CSO, het indienen bij de Europese Commissie van een rapport over het Ierse beleid inzake sociale bescherming en sociale inclusie, ...).

De evaluatie besluit dat, terwijl het CPA gedurende twee decennia een verdienstelijke bijdrage geleverd heeft aan het beleid en het publiek debat rond armoede en armoedebestrijding, de specifieke opdrachten van het CPA op het moment van de evaluatie grotendeels overgenomen werden door andere structuren. De functie en bestaansredenen van het CPA zouden dan ook duidelijk minder gegrond zijn dan in de beginfase van het CPA het geval was. In een streven naar wederzijdse versterking wordt tenslotte voorgesteld om het CPA samen met het *Office for Social Inclusion* te integreren in een nieuwe structuur. Midden 2009 gingen het *Office for Social Inclusion* en het CPA vervolgens samen op in het *Social Inclusion Division*, eerst als een afdeling binnen het Departement Welzijn en Gezin, sinds 2011 binnen het Ministerie van Sociale bescherming.

### 3.2.6 Toepassing en impact

Een studie uit 2010 meldde dat tot op dat moment slechts een twaalftal PIA's uitgevoerd werden, zowel op nationaal als op lokaal niveau (TEP&CEPS 2010).

Op de website van de *Social Inclusion Division* staan een beperkt aantal voorbeelden van uitgewerkte PIA's:

Een eerste reeks voorbeelden hebben betrekking op beleidsvoorstellen die rechtstreeks gericht zijn op armoedebestrijding (Supplementary Welfare Allowance Scheme, One Parent Family Payment, A Strategy to Address Adult Homelessness in Ireland 2008 - 2013) waarbij de PIA bovendien doorgevoerd werd op het moment dat het beleidsvoorstel al volledig uitgewerkt was en waarin de nadruk werd gelegd op de positieve impact van het beleidsvoorstel. Het voornaamste motief om een PIA door te voeren lag in dit geval in het verwerven van de nodige steun voor het beleidsvoorstel door te benadrukken dat het voorstel voordelig zal zijn in het kader van de strijd tegen armoede (TEP&CEPS 2010).

Een tweede reeks voorbeelden betreft een PIA van de jaarlijkse begroting. Hierbij wordt aan de hand van een microsimulatiemodel de impact van belastingen en uitkeringen op verschillende doelgroepen gemeten, bijvoorbeeld aan de hand van het berekenen van de progressiviteit van de belastingen of het armoederisico voor en na sociale transfers. Ook deze analyse gebeurt aan het einde van het beleidsproces en wordt als bijlage opgenomen in het jaarlijks budget.



De in de hierboven geciteerde studie geïnterviewde personen gaven aan dat **PIA in theorie een zeer nuttig beleidsinstrument vormt, maar dat de effecten op concrete beleidsvoorstellen en het politieke besluitvormingsproces in het algemeen, zeer beperkt bleven**. PIA wordt eerder gezien als een puur technische, illustratieve oefening, zonder enige rol van betekenis in de uiteindelijke beleidsuitkomsten.

**De impact van PIA moet eerder op een veel globaler, strategisch niveau gezocht worden. De belangrijkste impact van PIA lijkt voornamelijk te liggen in het verhogen van het bewustzijn van beleidsmakers en andere stakeholders rond armoede en sociale uitsluiting en het sensibiliseren van beleidsmakers voor de armoede-dimensie van hun beleid** (Mangan 2009).

PIA was in eerste instantie dan ook gericht op het ondersteunen van beleidsmakers in het leggen van verbanden tussen een bepaald beleidsdomein of een specifiek beleidsvoorstel en de verschillende dimensies van armoede en sociale uitsluiting en in het informeren over de manier waarop hun beleid hierop een impact kan hebben.

In theorie zou het samenbrengen van de expertise van het *Combat Poverty Agency* (met een sterk ontwikkelde expertise op het vlak van onderzoek, communicatiestrategieën en de participatie van stakeholders, inbegrepen mensen in armoede) en het *Office for Social Inclusion* (sterk ingebed in het beleidsproces) voor een versterking van de functie van sensibilisering van beleidsmakers moeten zorgen en het dichterbij het beleidsproces brengen. De praktijk lijkt er echter op te wijzen dat er met het wegvallen van het *Combat Poverty Agency* tegelijk ook diens expertise en een belangrijke onafhankelijke stem is verdwenen die armoede voortdurend hoog op de agenda hield.

Het is tenslotte nog interessant om op te merken dat Ierland het idee van een PIA lanceerde aan het begin van de jaren 1990, een periode waarin het nog geconfronteerd werd met een relatief hoge werkloosheidsgraad en een hoge emigratie, en waarin het nog steeds relatief achterop hinkte in het EU-peloton. In de loop van de jaren 1990 kende Ierland echter een spectaculaire economische groei, met een sterke afname van de werkloosheidsgraad tot bijna volledige tewerkstelling als gevolg. Van een van de armste landen groeide Ierland uit tot een van de rijkste landen van de EU.

De eerste toepassingen van PIA aan het begin van de jaren 2000 vonden dan ook plaats in een periode van ongekende economische groei en relatieve voorspoed. De financieel-economische crisis waarbij Ierland van alle EU-lidstaten het hardst getroffen werd, veranderde de context echter waarin PIA doorgevoerd werd. Toenmalig directeur van het *Office for Social Inclusion* zei hierover in 2009:

*“It has actually been applied, however, during a period of unprecedented economic growth and prosperity over the past 10 years. As a result virtually all policies were having a positive impact, and assessment of that impact was not as critical. Over the past year, of course, all that has changed. Ireland is in deep recession and with a major deficit in its public finances. For the next few years, therefore, we will not be assessing the impact of the application of significant additional resources, but of needed cuts in expenditure. In that context, the PIA process may be of more critical importance than it has been up to now”* (Mangan 2009). Ondanks dat PIA juist in deze context van bijzonder belang zou kunnen zijn, werden de maatregelen die genomen werden in het kader van het bezuinigingsbeleid lijken echter niet onderworpen te zijn geweest aan een PIA (Kevin O’Kelly, voormalig directeur van het *Combat Poverty Agency*, persoonlijke mededeling).

### 3.3 Health Impact Assessment (Québec)

De presentatie van de Québecse ervaring op het vlak van impactevaluatie vangt aan met een uitgebreide presentatie van de toepassing van *Health Impact Assessment* (3.3), om vervolgens pas dieper in te gaan op de ervaring op het vlak van *Poverty Impact Assessment* (3.4). Het instrument van *Health Impact Assessment* werd niet alleen vroeger ingevoerd en vormde de belangrijkste inspiratiebron voor de introductie *Poverty Impact Assessment*; het gaf meest en vooral ook aanleiding tot de ontwikkeling van een sterk uitgewerkte toepassingsstrategie die zeer inspirerend kan zijn voor de ontwikkeling van de armoedetoets in Brussel.

#### 3.3.1 Waarom aandacht voor *Health Impact Assessment* ?

Gezondheid en sociale gezondheidsongelijkheden zijn, net als armoede, complexe fenomenen waarvan de oorzaken multidimensioneel van aard zijn. Net als voor wat het armoedebeleid betreft, moet een beleid dat de gezondheid wil bevorderen of sociale gezondheidsongelijkheden wil bestrijden, een transversaal karakter hebben, vertrekkende vanuit de vaststelling dat de hefboomen voor het verbeteren van de gezondheid zich grotendeels buiten de gezondheidssector bevinden. De gezondheidsdeterminanten liggen namelijk op zeer verschillende domeinen, die soms ver verwijderd lijken van het domein van de gezondheid (toegang tot tewerkstelling, arbeidsvoorwaarden, huisvestingsomstandigheden, inkomen, toegang tot en kostprijs van gezondheidszorgen, ...).

Binnen de domeinen van volksgezondheid en gezondheidspromotie werden de laatste jaren verschillende modellen, instrumenten en methodes ontwikkeld die tegemoet moeten komen aan deze problematiek. *Health Impact Assessment* (HIA) is een van deze instrumenten, die, gezien een aantal fundamentele kenmerken en krachten, een bijzondere inspiratie kan bieden voor de ontwikkeling van een armoedetoets. Bekend onder de naam *Göteborgconsensus*, wordt **HIA omschreven als "een combinatie van procedures, methoden en instrumenten waarmee een beleid, programma of project kan worden beoordeeld met betrekking tot zijn potentiële soms onverwachte effecten op de gezondheid van de bevolking en de verdeling van die effecten binnen de bevolking, en die passende maatregelen bepalen om die effecten te beheren"** (WHO 1999; IAIA 2006).

**Een eerste fundamenteel kenmerk van *Health Impact Assessment* (HIA) is dat het concept nauw verbonden is met een bredere beleidsstrategie, die van *Healthy Public Policy* (Gezond overheidsbeleid).** Het *Ottawa Charter*<sup>9</sup>, dat internationaal beschouwd wordt als een basisdocument op het vlak van gezondheidspromotie, definieert het concept van *Healthy Public Policy* als één van de vijf belangrijkste acties op het vlak van gezondheidspromotie (WHO 1986). Het Ottawa Charter stelt in dit verband dat "*gezondheidspromotie veel verder gaat dan enkel en alleen de gezondheidszorg. Het plaatst de gezondheid op de agenda van beleidsmakers van alle beleidssectoren en op alle beleidsniveaus, en spoort hen aan om zich bewust te worden van de gevolgen van hun beslissing op de gezondheid en hun verantwoordelijkheid dienaangaande op te nemen*".

Meer recentelijk werd in het verlengde hiervan, in het kader van de *Verklaring van Adelaide* (WHO & Government of South Australia 2010), de beleidsstrategie ***Health in All Policies*** ontwikkeld (de integratie van gezondheid in alle beleidsmaatregelen), die als doel heeft beleidsmakers te helpen overwegingen inzake gezondheid, welzijn en te integreren in de uitwerking, de uitvoering en de evaluatie van beleidsmaatregelen en diensten.

---

<sup>9</sup> De vijf grote richtsnoeren die het gezondheidsdomein herdefiniëren zijn het ontwikkelen van een gezond overheidsbeleid, het creëren van een gunstige omgeving, het versterken van de maatschappelijke actie, het verwerven van vaardigheden en het heroriënteren van de gezondheidsdiensten (World Health Organization 1986)

Beide benaderingen vereisen dus dat de mogelijke effecten van een beleid op de gezondheid correct worden ingeschat en dat met deze effecten rekening gehouden wordt tijdens de beleidsvormingsprocessen. HIA wordt beschouwd als een benadering die kan helpen om aan beide eisen te voldoen (Kemmer 2001).

**Een tweede kracht ligt in het feit dat er een consensus bestaat over het proces dat gevolg moet worden om een prospectieve HIA uit te voeren (Gagnon et al. 2011). HIA wordt namelijk omkaderd door een gestandaardiseerde procedure die helpt om de actie te structureren en de interventies die nodig zijn voor de uitvoering ervan te ondersteunen.** Verschillende landen en regio's, maar ook internationale organisaties zoals de WGO en de EU laten zich inspireren door deze gestandaardiseerde procedure.

De procedure bestaat uit vijf opeenvolgende fasen (IAIA 2006; WHO 1999; WHO 2013): **(1) Screening of filtering** om uit te maken of een diepgaande impactevaluatie noodzakelijk is; **(2) Scoping of afbakening** om na te gaan welke bronnen vereist en beschikbaar zijn voor de evaluatie; **(3) Analyse van de impact**, de eigenlijke impactevaluatie; **(4) Aanbevelingen en aanpassing**; en **(5) Evaluatie van de procedure** om lessen te kunnen trekken voor latere evaluaties, of meer fundamenteel, om de reële effecten van het beleid op te volgen.

De invoering van zo'n gemeenschappelijke standaardprocedure zorgde bovendien voor de ontwikkeling van een praktijknetwerk die het mogelijk maakte om de nodige kennis hieromtrent samen te brengen. Nieuwe projecten kunnen van deze opgebouwde en gedeelde kennis gebruik maken om de eigen ervaring op te bouwen. Binnen dit netwerk is het bovendien mogelijk om concrete informatie uit te wisselen over concrete ervaringen en over de doeltreffendheid van de gehanteerde instrumenten. De verbetering van deze instrumenten en de evaluatiepraktijk die hieruit voortkomt bevordert een gesystematiseerde, rigoureuze en gemakkelijk te communiceren werkmethode (Saint-Pierre 2009).

Een laatste belangrijk kenmerk van HIA dat ons bij dit onderzoek interesseert is het feit dat **de praktijk van HIA - geleid door de principes van de gezondheidspromotie - aandacht heeft voor de sociale gezondheidsongelijkheden.** Steunend op een sociaal-maatschappelijk model van gezondheid kent HIA een prominente plaats toe aan de sociaaleconomische determinanten van gezondheid en spoort ze de gebruikers ervan aan om rekening te houden met de gedifferentieerde effecten van een beleid naargelang de bevolkingsgroepen (Saint-Pierre, Jobin & Druet 2010).

### 3.3.2 Historiek : de herziening van de *Loi sur la santé publique* in Québec in 2001

In de late jaren 1990 werd een denkproces opgestart over de noodzaak van een nieuw wetgevend kader om de praktijk van de volksgezondheid in Québec te structureren en te ondersteunen, omdat de oude wet uit 1972 als achterhaald en onvolledig werd beschouwd. In 1998 publiceert het Ministère de la Santé et des Services Sociaux (MSSS) een rapport waarin gewezen wordt op de noodzaak van zo'n modernisering en waarin een aantal belangrijke uitdagingen in verband met de volksgezondheid geschetst worden. Eén van deze uitdagingen betreft de maatregelen die genomen moeten worden om tot een "gezond" overheidsbeleid te komen:

*"De invloed op de gezondheid van het beleid dat gevoerd wordt binnen de andere sectoren (onder meer onderwijs, inkomen en werk) is zeer groot en er moeten efficiëntere manieren gevonden worden om deze beleidsstrategieën en hun gevolgen te analyseren en, vooral, om ze te beïnvloeden in het belang van de gezondheid en het welzijn van de bevolking"* (MSSS 1998 in: MSSS 2008a)

De werkgroep die opgericht werd om de uitwerking van een nieuw wettelijk kader voor te bereiden volgt deze filosofie en wijst erop **dat het belangrijk is over een wettelijk kader te beschikken dat kan ingrijpen in het overheidsbeleid en over mechanismen te beschikken om de mogelijke gevolgen van het overheidsbeleid op de gezondheid en het welzijn te evalueren** (CCNPPS 2012; MSSS 2008a).

De in 2001 aangenomen *Loi sur la santé publique* vormt een keerpunt in de praktijk van de volksgezondheid in Québec, door het een grotere legitimiteit en invloed toe te kennen. Deze wet voorziet namelijk enerzijds een kader voor de ontwikkeling van het preventie-aspect binnen het gezondheidssysteem en anderzijds een kader om het overheidsbeleid dat effecten heeft op de gezondheid te beïnvloeden (MSSS 2008b).

### 3.3.3 Artikel 54 : een sleutelbepaling van de *Loi sur la santé publique*

**Artikel 54 van de *Loi sur la santé publique* van 2001 wordt gezien als een belangrijke motor voor de ontwikkeling en toepassing van een gezondheidsbevorderend beleid.** Het houdt namelijk de expliciete erkenning in van het beginsel van intersectorale actie, dit wil zeggen van het feit dat de in de verschillende beleidsdomeinen genomen beslissingen rechtstreekse of onrechtstreekse gevolgen kunnen hebben op de gezondheid van de bevolking (MSSS 2006; Saint-Pierre, Jobin & Druet 2010).

Het artikel, dat sinds juni 2002 van kracht is, bepaalt het volgende:

*« De minister is ambtshalve adviseur van de regering over alle zaken die verband houden met de volksgezondheid. Hij geeft aan de andere ministers ieder advies dat hij passend acht om de gezondheid te bevorderen en beleidsmaatregelen aan te nemen die de gezondheid en het welzijn van de bevolking verbeteren.*

*In dit opzicht moet hij geraadpleegd worden bij de uitwerking van door de wet- en regelgevingen vastgestelde maatregelen die een significante impact zouden kunnen hebben op de gezondheid van de bevolking. »*

Dit artikel wijst duidelijk nieuwe taken toe aan de Minister van Gezondheid (Saint-Pierre, Jobin & Druet 2010):

**(1) De eerste alinea van artikel 54 bevestigt dat de Minister van Gezondheid en Sociale diensten binnen de regering een adviserende functie heeft op het vlak van volksgezondheid. Het kent hem voorts een initiatiefrecht toe** dat hij kan aanwenden om zijn collega's uit de regering van alle overheidssectoren proactief raad te geven, om zo de ontwikkeling van een gezondheidsbevorderend overheidsbeleid te stimuleren (CCNPPS 2012; MSSS 2008a).

Het feit dat de minister van gezondheid in deze eerste alinea bevestigd wordt in zijn functie als raadgever van de regering op het vlak van volksgezondheidskwesties, kan in eerste instantie vrij banaal lijken. Het feit dat dit nu formeel bevestigd wordt in deze wet, vroeg echter een belangrijke mentaliteitsverandering, die minder evident bleek dan in eerste instantie misschien verwacht zou worden.



*De minister is altijd de raadgever van de regering. Een minister geeft zijn regering raad en hij neemt beslissingen. Dat in een wet schrijven heeft iets tautologisch. Maar dat dit in een wet wordt geschreven maakt dat iedereen - de bevolking, de media, maar ook het parlement en de regering - zal zeggen dat in de wet staat dat de gemandateerde minister ons raad moet geven over de impact op de gezondheid... Die minister zal dan moeten kunnen laten zien dat hij dat gedaan heeft.*

*In wezen wordt iets informeels in iets formeels omgezet. Dit heeft echt een grote impact. Toen het destijds werd voorgesteld aan de minister van gezondheid, vroeg zij met welk recht de minister van gezondheid vragen kan stellen aan de andere ministers over dossiers in verband met vervoer, cultuur, de ontwikkeling van mijnen, bossen... Welk recht heeft de minister van gezondheid om zich te doen gelden? Wel, dit is nu net wat in artikel 54 staat: de minister van gezondheid geeft raad over elementen die te maken hebben met gezondheid, niet in zijn ministerie, maar in de hele regering.*

*Er is dus sprake van een zekere tautologie, maar in wezen is er een verandering van filosofie, van aanpak. De ministers begrepen meteen wat dit voor hen betekende. Ze begrepen dat als zij dit niet deden, ze in problemen zouden kunnen komen. Deze formulering lijkt dus nogal zacht, maar eigenlijk is ze heel krachtig.*

**Richard Massé<sup>10</sup>, persoonlijke mededeling**

**(2) De tweede alinea maakt elke minister verantwoordelijk om bij wetgevende initiatieven rekening te houden met de mogelijke impact op de gezondheid en de Minister van Gezondheid hierbij te raadplegen.**

Het proces steunt dus enerzijds op de verantwoordelijkheid van de minister die het beleidsvoorstel indient en anderzijds op de steun van de Minister van Gezondheid (en diens ministerie, het *Ministère de la Santé et des Services sociaux*, MSSS), die de opdracht heeft de regering te informeren en de verschillende ministeries en overheidsinstellingen te ondersteunen in hun 'nieuwe' verantwoordelijkheid (CCNPPS 2012; MSSS 2008a).

Het is belangrijk deze formulering duidelijk te vatten. **De impactclausule legt de verantwoordelijkheid voor het evalueren van de impact op de gezondheid bij het ministerie of organisme dat verantwoordelijk is voor het betreffende beleidsvoorstel**, het komt niet de minister van gezondheid toe om impactevaluaties op te starten en er is ook geen expliciet objectief proces dat bepaalt of er al dan niet een impactevaluatie doorgevoerd moet worden.

---

<sup>10</sup> Richard Massé was van 1998 tot 2003 « Sous-ministre adjoint » en « Directeur national de santé publique » aan het *Ministère de la Santé et des Services Sociaux du Québec*. In die functie was hij verantwoordelijk voor de coördinatie van de herziening van de *Loi sur la santé publique*. Van 2003 tot 2008 was hij Voorzitter-Algemeen Directeur van het *Institut national de santé publique du Québec*.

**Deze keuze is ook bepalend voor de houding die het MSSS hierin aanneemt; een houding van sensibilisering en ondersteuning.**



*In Québec werd de verantwoordelijkheid om de impact op de gezondheid te evalueren dus toevertrouwd aan de andere ministeries. Deze keuze, deze "vrijheid" kan moeilijkheden geven, maar tegelijk heeft dit ook de filosofie, de strategie bepaald die door het MSSS gehanteerd wordt, een strategie die bestaat in het ondersteunen van de andere ministeries en het streven naar win-win-situaties. Het plaatst de mensen van het MSSS in een ondersteunende positie, een positie waarbij ze de andere ministeries ondersteunen bij het verwezenlijken van hun eigen opdrachten. En op zeer lange termijn kan dit zijn vruchten afwerpen, de cultuur veranderen en er werkelijk voor zorgen dat de aandacht voor gezondheid en ongelijkheden buiten de administratieve grens van de gezondheid treedt.*

*Maar stel je even de reactie voor van die mensen tegenover de mensen van volksgezondheid, indien die laatste niet voor samenwerking kozen en eerder de confrontatie aangingen, ze op de vingers gaan tikken... Als volksgezondheid altijd komt zeggen dat wat je doet, niet goed is.*

*In het beste geval komt het nu tot een soort integratie, laten we dit althans hopen, een integratie van de gezondheidsaspecten. Misschien is het zwaar. Maar ik denk dat dit beter is dan een vonnis. Ik denk dat het erger geweest was als men voor een andere aanpak had gekozen. Als men een intersectorale samenwerking, een coherente horizontale aanpak nastreeft, dan zou men als het ware zijn eigen ruiten ingooien als het ministerie, op zeer kritische wijze, de andere steeds gaat aanvallen.*

**INSPQ/CCNPPS, persoonlijke mededeling**

We onthouden dat artikel 54:

- De mogelijkheid biedt om de aandacht voor gezondheid structureel te verankeren in het besluitvormingsproces op de verschillende beleidsdomeinen en op die manier een intersectoraal beleid rond gezondheid te bevorderen;
- de minister van gezondheid een initiatiefrecht en een rol van raadgever geeft om zijn collega's in de regering te adviseren over volksgezondheidskwesties;
- elke minister de verantwoordelijkheid geeft rekening te houden met de mogelijke impact van hun wetgevende initiatieven op de gezondheid;

### 3.3.4 De toepassingsstrategie van artikel 54

Om de toepassing van artikel 54 te doen slagen en te ondersteunen heeft het *Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS)* een toepassingsstrategie ontwikkeld die uit twee grote luiken bestaat (CCNPPS 2012; MSSS 2008a):

- Het invoeren van een intra-gouvernementeel mechanisme van *Health Impact Assessment (HIA)* om het de ministeries en overheidsinstellingen bij te staan bij het vooraf evalueren van de mogelijke gezondheidsimpact van hun geplande maatregelen
- de ontwikkeling en overdracht van kennis door het opzetten van een onderzoeksprogramma rond gezondheidsbevorderende beleidsmaatregelen.

Binnen de *Direction de la Santé publique* van het MSSS werd de *Direction de la planification, de l'évaluation et du développement en santé publique* belast met de coördinatie en uitvoering van de toepassingsstrategie en het verloop van het HIA-mechanisme.

Verschillende geïnterviewde personen benadrukken het belang van zo'n strategie en halen het aan als een van de belangrijkste succesfactoren. Artikel 54 van de *Loi sur la santé publique* zou op zich niet volstaan opdat daadwerkelijk rekening wordt gehouden met de potentiële impact van het beleid op de gezondheid.



*Een wettelijk kader zou niet volstaan om een succesvolle invoering van HIA binnen het overheidsapparaat te garanderen. Er is een toepassingsstrategie nodig. HIA moet echt gezien worden als een onderdeel van een reeks processen en maatregelen. HIA zal niet op haar eentje de manier veranderen waarop beslissingen genomen worden.*

**MSSS, persoonlijke mededeling**



*Het instrument van impactevaluatie moet altijd binnen een bredere context geplaatst worden, binnen een administratief en juridisch proces dat dient ter ondersteuning. Want er bestaan instrumenten. Verschillende regeringen gebruiken verschillende instrumenten. Dit moet echter vergezeld gaan van een toepassingsstrategie. In dit kader werden verschillende andere mechanismen ingevoerd, want het is fout te denken dat het instrument helemaal alleen kan bestaan. Artikel 54 is een wettelijke bepaling, maar er zijn veel wettelijke bepalingen, in alle regeringen, maar deze worden niet in uitvoering gebracht.*

**Richard Massé, persoonlijke mededeling**

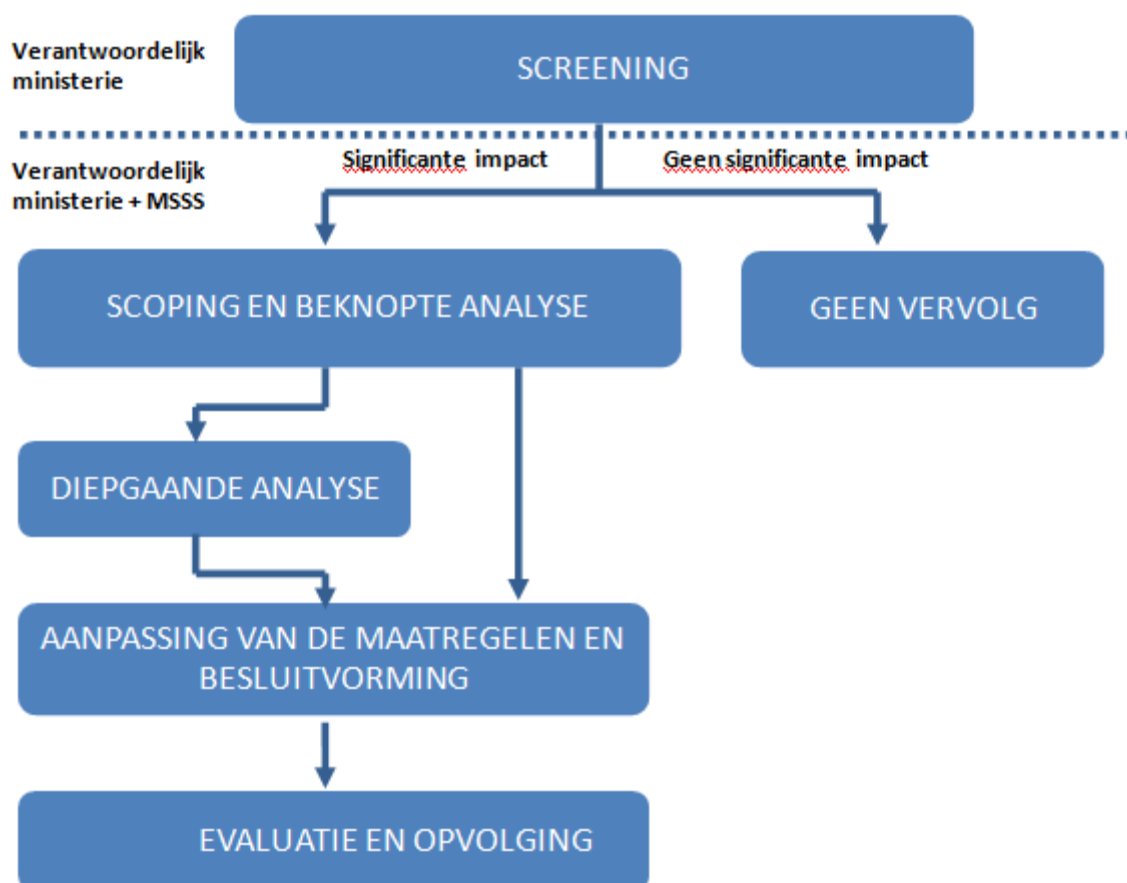
### 3.3.5 Het eerste luik van de toepassingsstrategie: het intra-gouvernementeel mechanisme van *Health Impact Assessment* (HIA)

Het eerste luik van de toepassingsstrategie van artikel 54 bestaat dus in het ontwikkelen van een intra-gouvernementeel mechanisme van *Health Impact Assessment* (HIA). Het betreft een combinatie van procedures, methoden en instrumenten ontwikkeld door het MSSS die het de andere ministeries en overheidsinstellingen mogelijk moet maken de potentiële impact van hun beleid op de gezondheid te evalueren.

De verantwoordelijkheid voor het doorvoeren van een HIA ligt bij de promotor van het wetsontwerp of het ontwerp van verordening. Gedurende het hele evaluatieproces kan de promotor echter rekenen op de steun van het MSSS en van de middelen van diens netwerk, die hem beslissingsondersteunende instrumenten en de nodige expertise zullen verstrekken (MSSS 2008a).

#### DE FASEN VAN HIA

Geïnspireerd door de gestandaardiseerde benadering (zie punt 3.2.1) bevat het door het MSSS ontwikkelde HIA-proces vijf fasen die de praktijk moeten structureren (MSSS 2006). Het is belangrijk op te merken dat het HIA een zich herhalend proces is dat aanpasbaar is aan elke situatie.



Bron : Op basis van MSSS 2006



### **1) SCREENING:**

- Fase die het mogelijk moet maken om, met het oog op efficiëntie en een optimaal gebruik van de middelen, die voorstellen voor ontwerpen van wet en verordening in kaart te brengen die echt een HIA vereisen;
- de volgende vragen moeten in deze fase aan bod komen: welke elementen van het ontwerp van wet of verordening kunnen een significante impact hebben op de gezondheidsdeterminanten en de levenskwaliteit van individuen? Welke groepen van de bevolking worden getroffen door deze elementen? Moet er overgegaan worden tot de fase van de scoping en beknopte analyse? Zo niet, waarom dan niet?

### **2) SCOPING EN BEKNOPTE ANALYSE:**

- Moet het mogelijk maken om, op basis van overtuigende gegevens en deskundig advies, de bron, de aard en de omvang van de mogelijke effecten en de groepen die er het meest gevoelig voor zijn, vast te stellen;
- de tijdens de scopingfase verzamelde informatie helpt om een eerste beeld te schetsen van de verwachte effecten van een maatregel op de gezondheidsdeterminanten en om, met de hulp van de gezondheidsdeskundigen, deze effecten op de gezondheid van de bevolking te documenteren;
- kenmerkend voor de beknopte analyse is het gebruik van bestaande informatie, een minimale aanwending van kwantificering en een in de tijd beperkte raadpleging van deskundigen;
- geeft een antwoord op de volgende vragen: welke geplande maatregelen kunnen een aanzienlijke impact op de gezondheid hebben? Welke gezondheidsdeterminanten worden getroffen? Voor welke groepen geldt dit? Wat is de aard en omvang van de effecten? Welk soort gegevens wordt gebruikt? Wat zijn de voorgestelde impactbeperkende maatregelen?
- deze fase vormt een analyse die op zichzelf kan volstaan of waaruit kan blijken dat een verdere evaluatie nodig is.

### **3) DIEPGAANDE ANALYSE:**

- De mogelijke effecten op de gezondheid worden verduidelijkt en er worden oplossingen voorgesteld om ze te beperken;
- veronderstelt het verzamelen van nieuwe inlichtingen en gegevens, de raadpleging van vertegenwoordigers van de betrokken groepen en de samenwerking van deskundigen

### **4) AANPASSING VAN DE MAATREGELEN EN BESLUITVORMING:**

- De promotor past, indien nodig, het ontwerp van wet of verordening aan om de mogelijke negatieve effecten op de gezondheid en het welzijn van de bevolking te vermijden

### **5) EVALUATIE VAN HET PROCES EN MONITORING:**

- Feedback over de verschillende fasen van HIA;
- de evaluatie moet zowel betrekking hebben op de methoden als op de processen om op lange termijn de kwaliteit en de relevantie van HIA te verbeteren. Bovendien moeten de ministeries en overheidsinstellingen geschikte indicatoren bepalen met het oog op de opvolging van het ontwerp van wet of verordening. In deze monitoring zouden dan de effecten op de gezondheids- en welzijnsdeterminanten opgevolgd moeten worden.

In de praktijk legt het MSSS vooral de nadruk op de screening en de beknopte analyse waardoor vrij snel de mogelijke effecten in kaart gebracht kunnen worden (Gagnon et al. 2008). De nadruk ligt dan ook niet op het doorvoeren van uitgebreide impactanalyses, maar in de eerste plaats op het analyseren en belichten van de manier waarop een bepaald beleidsvoorstel inspeelt op de gezondheidsdeterminanten.



*Momenteel beantwoordt HIA niet aan het ideale model zoals wordt voorgesteld in de richtlijnen. De HIA's zijn geen gedetailleerde rapporten, geen wetenschappelijk onderzoek. Het gaat meestal om tamelijk korte mails waarin geprobeerd wordt het verband tussen het voorstel en het concept van de sociale gezondheidsdeterminanten uit te leggen. [...] In deze e-mails wordt veeleer geprobeerd om 'de juiste vragen' te stellen zoals "hebt u hieraan gedacht?", "uit een onderzoek is gebleken dat..."; "een andere ervaring heeft ons geleerd dat...", enz. Men probeert vooral het verband met de gezondheidsdeterminanten te verklaren.*

**MSSS, persoonlijke mededeling**



*Men mag niet vergeten dat dit niet altijd zeer gedetailleerde analyses zijn. Er wordt meer aandacht besteed aan screening en scoping. Men komt zelden tot de volgende stappen. [...] Het zijn geen echte HIA's. Het gaat om een vorm van impactevaluatie die echt heel bondig is, het gaat om bondige analyses. Men houdt zich meer bezig met een analyse van de impact op de gezondheidsdeterminanten en met de vraag welke aanpassingen men zou kunnen doen.*

**INSPQ/CCNPPS, persoonlijke mededeling**

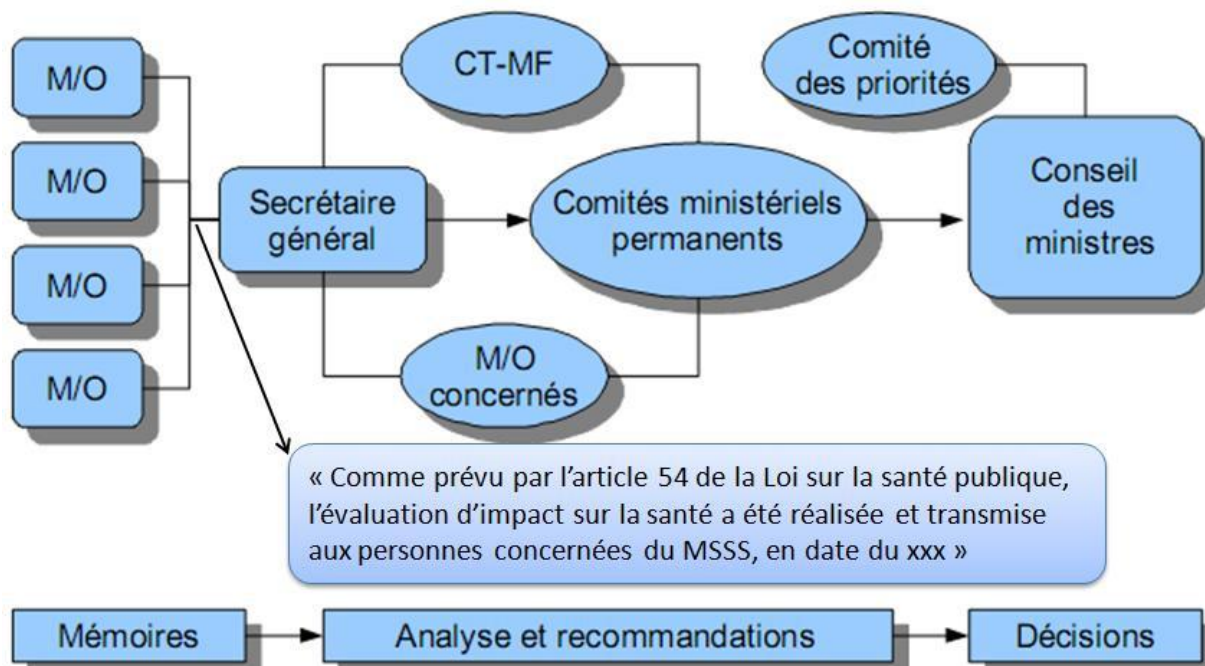
## INTEGRATIE VAN HIA IN HET BESLUITVORMINGSPROCES

Voor elk wetsontwerp of ontwerp van verordening stelt het verantwoordelijke ministerie en overheidsagentschap (*M/O*) aan het einde van het beleidsvoorbereidend proces een begeleidende memorie van toelichting op die samen met het wetsontwerp verstuurd wordt naar het Secretariaat-Generaal van het *Ministère du Conseil Exécutif* (MCE).

Dit MCE staat centraal in het besluitvormingsproces want het is een plaats waar de door de regering nagestreefde doelstellingen en ondernomen acties gecoördineerd worden en de link gelegd wordt met de ministeriële comités, de Thesaurieraad (CT), het Ministerie van Financiën (*MF*) en de andere ministeries waarop het ontwerp van toepassing is (*M/O concernés*).

Op basis van deze memorie controleert het secretariaat-generaal van het MCE dan of het ontwerp aan de nodige analyses onderworpen werd alvorens het voor te leggen aan de ministerraad ("de Conseil des ministres", het belangrijkste besluitvormend orgaan van de regering).

## HIA binnen het besluitvormingsproces



Bron : MSSS 2008a

**Formeel gesproken speelt het secretariaat-generaal van het MCE op deze manier ook een strategische rol in de toepassing van artikel 54** (Gagnon, Turgeon & Dallaire 2008). Als het van mening is dat een ontwerp van wet of van verordening gevolgen kan hebben voor de gezondheid (en dat het ontwerp niet onderworpen werd aan een formele HIA), dan stuurt het secretariaat-generaal van het MCE een verzoek om advies naar het MSSS (MSSS 2008a).

Om tegemoet te komen aan de vraag van de ministeries en overheidsinstellingen om hun inspanningen zichtbaarder te maken en de impactverzachtende of -verbeterende maatregelen van hun ontwerp te valoriseren, is het MSSS met het MCE overeengekomen dat de memories, in de sectie 'consultatie tussen ministeries', het volgende mogen vermelden: *"Zoals bepaald in artikel 54 van de Loi sur la Santé publique werd de een HIA uitgevoerd en aan de betrokken personen van het MSSS overgemaakt, op \*\*\*"*. Deze vermelding bevestigt dat een HIA uitgevoerd werd met de steun van het MSSS. Deze vermelding kan ook te pas komen voor het MCE voor latere analyses (MSSS 2008a).

Uit een analyse van het MSSS blijkt dat slechts 10 % van de verzoeken tot ondersteuning die zij ontvangen rechtstreeks afkomstig zijn van de promotoren van de ontwerpen; de overgrote meerderheid is afkomstig van het MCE. In dit laatste (en dus meest voorkomende) geval moet het MSSS binnen een zeer korte termijn antwoorden. Zij moeten zich dan beperken tot minder gedetailleerde analyses en het is dan uiteraard moeilijk om nog grote wijzigingen aan te brengen (MSSS, persoonlijke mededeling). In ongeveer 50 % van de gevallen waarin het verzoek verzonden werd door het MCE, werd het MSSS wel reeds vroeger in het beleidsproces geraadpleegd (CCNPPS 2012).

## HET OPZETTEN VAN EEN NETWERK VAN 'MINISTERIËLE RESPONDENTEN'

Aangezien de toepassing van het intra-gouvernementeel mechanisme van HIA afhankelijk is van de medewerking van de beleidsmakers van de andere beleidsdomeinen, werd binnen nagenoeg alle ministeries een zogenaamde respondent benoemd. Belangrijkste doelstelling was om de verschillende ministeries te sensibiliseren voor de tenuitvoerlegging van artikel 54 en zich de onderliggende uitdagingen ervan eigen te maken. Het netwerk van respondenten, dat minstens tweemaal per jaar bijeenkomt, wordt beschouwd als een bevoorrecht kanaal voor de uitwisseling en overdracht van kennis.

Deze respondenten hebben als taak de impactevaluatiertools bekend te maken in hun eigen ministerie en de toepassing ervan te ondersteunen. Deze respondenten functioneren een beetje als 'antennes' in de verschillende ministeries, die als taak hebben de wetsontwerpen te identificeren die een impact op de gezondheid kunnen hebben en waarvoor ondersteuning van het MSSS nuttig zou kunnen zijn. Anderzijds lichten de respondenten het MSSS ook in over de concrete moeilijkheden die bij de toepassing van HIA ondervonden worden en over de aan te brengen aanpassingen (CCNPPS 2012; MSSS 2008a).

Meer concreet dient de respondent:

- Op te treden als deskundige persoon tot wie men zich kan richten om algemene informatie te bekomen in verband met de toepassing van artikel 54 (wettelijke aspecten, documentatie, tools, enz.);
- op te treden als deskundige persoon voor de promotie van een gezondheidsbevorderend beleid bij beheerders en bij het personeel, en van HIA van de ontwerpen van wet en van verordening;
- mee te werken aan het verzamelen van relevante informatie binnen zijn organisatie om het onderzoek in verband met gezondheidsbevorderend beleid te sturen;
- op ad-hoc basis deel te nemen aan de ontmoetingen van het netwerk en aan de werkzaamheden voor de uitwerking van specifieke ontwerpen in verband met een gezondheidsbevorderend beleid of HIA;
- te zorgen voor de verspreiding, binnen zijn organisatie, van de informatie over evenementen en activiteiten voor de overdracht van kennis in verband met het gezondheidsbevorderend overheidsbeleid (respondentenforum, jaarlijkse dagen van de volksgezondheid, enz.) (CCNPPS 2012) .

In het kader van een onderzoek naar de ontwikkeling van een gezondheidsbevorderend overheidsbeleid in Québec werd de gegrondheid van het netwerk van ministeriële respondenten unaniem benadrukt door de personen die er deel van uitmaken. Verder wijzen de respondenten op het belang van op personen te kunnen rekenen die sterk overtuigd zijn van en daadwerkelijk betrokken zijn bij de doelstellingen van dit netwerk (Gagnon et al. 2011).

## DE ONTWIKKELING EN DE VERSPREIDING VAN TOOLS

Om de ministeries en overheidsinstellingen te ondersteunen bij de toepassing van artikel 54, ontwikkelde het MSSS verschillende instrumenten. Deze werden uitgewerkt in nauwe samenwerking met het netwerk van ministeriële respondenten en het INSPQ (over het akkoord dat gesloten werd met het INSPQ, zie hierna onder punt 3.2.6) (CCNPPS 2012; MSSS 2008a; Saint-Pierre, Jobin & Druet 2010) :

- Een **nieuwsbrief**, *Le 54*, verspreid onder het netwerk van respondenten;
- een **praktische gids voor de toepassing van HIA** (MSSS 2006) ter ondersteuning van de personen die verantwoordelijk zijn voor het uitwerken van de ontwerpen van wet en van verordening en voor het analyseren van de impact ervan op de gezondheid. Deze praktische gids of leidraad bevat de nodige basisinformatie over HIA en beschrijft de doelstellingen, methodes, definities en processen in verband met HIA alsook evaluatierichtlijnen voor de fases van screening, scoping en beknopte analyse;
- een reeks tools om de taken die samengaan met iedere fase van een HIA te vergemakkelijken en te systematiseren, zoals een screeningtool en een tool voor scoping en beperkte analyse (gepubliceerd als bijlage bij de praktische gids);
- een **document met informatie over de gezondheidsdeterminanten**, "*La santé, autrement dit... Pour espérer vivre plus longtemps et en meilleure santé*" (MSSS 2007). Dit document werd gepubliceerd naar aanleiding van de conclusies van een studie uit 2003 waarbij de hoge ambtenaren van 18 ministeries en overheidsinstellingen ontmoet en bevraagd werden over de implementatie van HIA en de receptiviteit van de maatregel (L'Observatoire de l'Administration Publique de l'ENAP 2003). Uit deze studie bleek namelijk dat bepaalde ministeries en overheidsinstellingen weinig vertrouwd waren met de achterliggende principes van artikel 54 en werd het algemeen gebrek aan kennis over de gezondheids- en welzijnsdeterminanten geïdentificeerd als voornaamste obstakels voor de verankering van het principe. Met het oog op een sterkere sensibilisering behandelt het document acht belangrijke gezondheidsdeterminanten (zijnde levensstijl, onderwijs, huisvesting, mobiliteit, ruimtelijke ordening, fysieke leefomgeving en armoede), en wordt voor elk van deze weerhouden determinanten een overzicht gegeven van de meest recente kennis hieromtrent, van actuele realisaties en van acties die binnen de verschillende sectoren hieromtrent ondernomen kunnen worden;
- meer recent publiceerde het MSSS een **nieuw sensibiliseringsdocument** om de verschillende ministeries te ondersteunen bij de toepassing van artikel 54, onder de titel "*La santé et ses déterminants. Mieux comprendre pour mieux agir*" (MSSS 2012).

### 3.3.6 Het tweede luik van de toepassingsstrategie : De ontwikkeling en de overdracht van kennis over een gezondheidsbevorderende overheidsbeleid

De overdracht van kennis aan de verschillende ministeries en overheidsinstellingen staat duidelijk centraal en wordt geïdentificeerd als één van de voorwaarden voor de doeltreffendheid van het HIA-mechanisme. In dit perspectief heeft het MSSS een tweede strategisch luik uitgewerkt, om de invoering van het intra-gouvernementeel HIA-mechanisme te ondersteunen en, meer in het algemeen, de kennis inzake een gezondheidsbevorderend beleid te verhogen. Dit tweede strategisch luik valt uiteen in twee belangrijke domeinen: een groots onderzoeksprogramma en een structurele samenwerking met het INSPQ.

#### EEN ONDERZOEKSPROGRAMMA OVER HET GEZONDHEIDSBEVORDEREND OVERHEIDSBELEID

In 2002 heeft het MSSS zich tot het Fonds de la recherche en santé du Québec (FRSQ) en het Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC) gericht om samen een onderzoeksprogramma op te zetten dat erop gericht is de uitwerking van een gezondheids- en welzijnsbevorderend overheidsbeleid te ondersteunen (CCNPPS 2012; Gagnon, Turgeon & Dallaire 2008; MSSS 2012).

Het onderzoeksprogramma streeft de volgende doelstellingen na:

- Ondersteunen van de ontwikkeling van instrumenten voor de evaluatie van de impact van het overheidsbeleid;
- consolideren en vergroten van de capaciteiten voor interdisciplinair en multidisciplinair onderzoek en de in Québec hieromtrent beschikbare expertise;
- ondersteunen van toegepast onderzoek om ex ante en ex post de effecten op de gezondheid en het welzijn van de door de verschillende regeringsinstanties ingevoerde beleidsmaatregelen, wetten en verordeningen te evalueren;
- bevorderen van de overdracht van kennis aan de betrokken beleidsmakers en professionals.

Op basis van de thema's die het MSSS voorop stelde, werden verschillende oproepen voor onderzoeksvoorstellen gelanceerd:

- De concepten en methoden voor de analyse van het overheidsbeleid;
- de uitwerking van een overheidsbeleid ter bevordering van gezonde leefgewoonten;
- de evaluatie van de impact van de regeringsmaatregelen op de gezondheid en het welzijn;
- armoede en sociale uitsluiting (naar aanleiding van de aanname in 2002 van de *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*)

Het is in het kader van de projectoproep "Concepten en methoden voor de analyse van het overheidsbeleid", dat in 2005 een multidisciplinaire onderzoeksgroep opgericht werd, de *Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé* (GÉPPS) (Gagnon et al. 2011). GÉPPS verzamelt onderzoekers uit verschillende disciplines en universitaire milieus uit Québec en Montréal. De werkzaamheden van GÉPPS zijn toegespitst op de analyse van het besluitvormingsproces, ex ante evaluatie van de impact op de gezondheid en het gebruik en het eigen maken van kennis, dit alles in het kader van de uitvoering van artikel 54 van de *Loi sur la santé publique*. De onderzoeken zijn gericht op een betere kennis van het besluitvormingsproces om, enerzijds, de impact op de gezondheid te integreren in het beleidsproces, en, anderzijds, het delen van kennis tussen de wetenschappelijke wereld en die van de overheidsadministratie, te bevorderen.

## EEN AKKOORD TUSSEN HET MSSS EN HET INSPQ MET BETREKKING TOT DE TOEPASSING VAN ARTIKEL 54

Het *Institut national de santé publique du Québec* (INSPQ) heeft als belangrijkste opdracht het informeren van de Minister van Gezondheid en Sociale diensten over de impact van het overheidsbeleid op de gezondheid en het welzijn van de bevolking.

**In dit verband is het INSPQ betrokken bij de werkzaamheden van het MSSS. Het MSSS en het INSPQ hebben een specifieke overeenkomst afgesloten met betrekking tot de ondersteuning van artikel 54.** Deze overeenkomst heeft betrekking op beide componenten van artikel 54, namelijk het ondersteunen van de functie van adviseur van de Minister van Gezondheid aan de andere ministeries enerzijds en het ondersteunen van het HIA-proces anderzijds. Het INSPQ heeft in het bijzonder als taak:

- het MSSS te ondersteunen in verband met het mechanisme van HIA en het onderzoeksprogramma, via het formuleren van adviezen, syntheses van beschikbare kennis en analytische rapporten;
- een toezichthoudende rol te spelen en kennis over te dragen aan het MSSS en aan de ministeriële respondenten, onder andere via de ontwikkeling van tools om de toegang tot expertise en kennis te vergemakkelijken (ontwikkeling van een webportaal over overheidsbeleid en gezondheid, redactie en verspreiding van een watch newsletter Overheidsbeleid en gezondheid, aanbod opleidingsactiviteiten...);
- te zorgen voor een monitoring met betrekking tot het gezondheidsbevorderend overheidsbeleid (CCNPPS 2012).

Tot slot werkt het INSPQ ook nauw samen met het *Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé* (CCNPPS), één van de zes Canadese *Centres de collaboration nationale en santé publique* die gefinancierd worden door het Canadese *Agence de la santé publique*, en gehuisvest in de lokalen van het INSPQ. De zes centra, verspreid over Canada, vormen een netwerk waarin elk centrum gespecialiseerd is in een bepaald domein van volksgezondheid; de specifieke opdracht van het CCNPPS houdt verband met het gezondheidsbevorderend beleid. Zo heeft het CCNPPS als taak het vergroten van de expertise van de actoren van volksgezondheid op het vlak van gezondheidsbevorderend beleid via de ontwikkeling, het delen en het gebruik van kennis op dit domein. Het CCNPPS interesseert zich vooral voor het overheidsbeleid dat een gunstige invloed kan hebben op de sociale, economische en ecologische determinanten van gezondheid en heeft een specifiek werkpunt ontwikkeld met betrekking tot HIA, waaruit verschillende documenten over de theorie en de praktijk van HIA zijn voortgekomen. **Het feit dat het INSPQ en het CCNPPS in hetzelfde gebouw gevestigd zijn, versterkt alleen maar de mogelijkheid voor de twee partners om hun expertise met betrekking tot het gezondheidsbevorderend overheidsbeleid en de HIA te consolideren** (CCNPPS 2012).

### 3.3.7 Toepassing en realisaties

Op basis van de gegevens van het MSSS en opmerkingen van de personen die betrokken zijn bij de toepassing van artikel 54 stellen Gagnon en al. (2008) **een steeds grotere sensibilisering vast en zien ze dat de ministeries en overheidsinstellingen zich het proces van HIA steeds meer toe-eigenen.**

De inspanningen van het MSSS om de ministeries en overheidsinstellingen te sensibiliseren en te ondersteunen door middel van intra-gouvernementele instrumenten en mechanismen hebben duidelijk bijgedragen aan de consolidering van het HIA –proces. Zo registreerde het MSSS van 2002 tot 2012 519 consultatievragen van de andere ministeries (CCNPPS 2012). Na een 300-tal vragen over de periode 2002-2012, kreeg het MSSS in 2011 en 2012 telkens een honderdtal vragen toegestuurd (MSSS, persoonlijke mededeling).



Merk op dat deze vragen wel voornamelijk voortkomen uit de sectoren die sterk aanleunen bij het MSSS (leefomgeving, voedingsmiddelen, werkgelegenheid en sociale solidariteit); de medewerking aan de implementering van de HIA blijft gering bij ministeries en instellingen met een duidelijk economische roeping (Gagnon, Turgeon & Dallaire 2008; MSSS, persoonlijke mededeling).

“

*Als je samenwerkt met mensen uit de sociale sectoren, zoals onderwijs, leefomgeving of voor sommige projecten ook landbouw, dan zie je dat zij een vrij goed begrip hebben van de gezondheidsdeterminanten en dat ze zich er doorgaans niet door laten afschrikken. Ze voelen zich er 'deel van uitmakend'. En wanneer je erover praat, dan praat je over hen.*

*Wanneer je praat met mensen uit de economische sector, zoals economische ontwikkeling, industrie, mijnbouw, bosbouw,... dan merk je dat zij niet vertrouwd zijn met het concept van de gezondheidsdeterminanten. Wat voor hen telt zijn elementen zoals productiviteit en economische resultaten. Zij maken minder gemakkelijk de link naar gezondheid.*

**Richard Massé, persoonlijke mededeling**

### **De eerste doelstelling van HIA ligt in het sensibiliseren en responsabiliseren van de beleidsmakers van de verschillende sectoren met betrekking tot gezondheid en ongelijkheden in de gezondheid.**

De eerste impact van het HIA-mechanisme ligt in het feit dat de actoren van volksgezondheid vandaag samen met andere sectoren en ministeries uitgenodigd worden om te discussiëren over onderwerpen die buiten de eigenlijke gezondheidssector vallen en op deze manier de mogelijkheid krijgen om deze thema's te koppelen aan gezondheidsgerelateerde aspecten. De actoren van volksgezondheid bieden hierbij wetenschappelijke gegevens aan en vestigen de aandacht op verbanden tussen de opdracht en de doelstellingen van de verschillende beleidsmakers en de potentiële impact hiervan op de gezondheid en sociale ongelijkheden. Ze dragen op deze manier bij tot het “voeden” van de reflectie en de discussie, het informeren van het beleidsproces, en uiteindelijk tot een breder begrip van en visie op de globale uitdagingen.

“

*Alleen al het feit dat een ander soort informatie in de discussie aan bod komen, namelijk gegevens over gezondheid en sociale ongelijkheden, gegevens waarmee over het algemeen geen rekening gehouden wordt wanneer beleidsmakers hun prospectieve impactevaluatie uitvoeren - want iedere beleidsmaker voert uiteraard zijn eigen analyse uit wanneer hij een beleid ontwikkelt, hij zal proberen op voorhand de mogelijke impact te evalueren en het gebeurt slechts zelden dat gezondheid en ongelijkheden hierbij in aanmerking genomen worden - louter het feit dus dat deze, nieuwe, informatie verstrekt wordt, versterkt het besluitvormingsproces.*

*En deze overdracht van kennis, die een conceptueel inzicht geeft in de verbanden tussen de eigen doelstellingen van de beleidsmakers "buiten de gezondheidssector" en hun impact op de gezondheid en ongelijkheden, die weerspiegelt zich niet noodzakelijkerwijs rechtstreeks in een wijziging van het voorliggende voorstel. Maar dit draagt zeer zeker bij aan een breder begrip van een gedeelde verantwoordelijkheid, van een maatschappelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van gezondheid en ongelijkheden in de gezondheid. Maar deze effecten zijn natuurlijk heel moeilijk te beoordelen.*

**INSPQ/CCNPPS, persoonlijke mededeling**



Het voorbeeld van een case die in het gesprek met het INSPQ/CCNPPS aangehaald werd, is erg sprekend in dit opzicht.

“

*In 2010 was er een beleidsvoorstel van de overheidsorganisatie belast met het beheer van kansspelen, waarin werd voorgesteld om hun activiteiten uit te breiden tot internetgames. Volksgezondheid was tegen dit idee<sup>11</sup>. Omdat dit voorstel toch werd goedgekeurd, zeiden sommigen dat artikel 54 niet werkte. Hier heeft de Directeur Volksgezondheid zijn advies openbaar gemaakt dat hij hierover had voorgelegd.*

*Het MSSS had wel degelijk zijn mening over het project gegeven. En wat echt nieuw was, was dat het MSSS uitgenodigd werd om deel te nemen aan het grote tafelgesprek met het Ministerie van Financiën, het kabinet van de eerste minister, enz. Het is dankzij artikel 54 dat het MSSS gevraagd werd om deel te nemen aan deze grote collectieve reflectie, dat volksgezondheid haar plaats toebedeeld kreeg. Zonder artikel 54 zou dit niet het geval geweest zijn. En het heeft niettemin een stempel kunnen drukken, bijvoorbeeld op de monitoringmaatregelen, waarbij men verkregen heeft dat de impact op kwetsbare groepen opgevolgd wordt.*

*Je kunt dus zeggen dat artikel 54 wel degelijk goed gewerkt heeft. De geest van artikel 54 is wel degelijk die van "health in all policies", wat betekent dat de actoren van volksgezondheid mee rond de discussietafel worden gebracht.*

**INSPQ/CCNPPS, persoonlijke mededeling**

De reactie van de toenmalige minister van Financiën op de aanbevelingen van het INSPQ vatten bovenstaand argument perfect samen:

“

*De minister van Financiën, Raymond Bachand, zag de demarche van de directeurs van volksgezondheid gewoon als deel uitmakend van hun werk. Zij worden namelijk geacht om de risico's op het vlak van volksgezondheid op tafel te brengen. Met Loto-Québec, zo betoogde hij, werd bovendien overeenkomen dat deze risico's inderdaad "gekanaliseerd en gecontroleerd zullen worden"*

**Le Devoir 2010**

---

<sup>11</sup> In maart 2010 heeft het INSPQ een memorie ingediend bij het Ministerie van Financiën, met een analyse door volksgezondheid van een deprivatisering van gokspelen op internet in Québec (Papineau & Leblond 2010).

## 3.4 Poverty Impact Assessment (Québec)

### 3.4.1 De Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Loi 112)

**De Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Loi 112) werd op 13 december 2002 unaniem aangenomen door de Assemblée nationale du Québec.** De Loi 112 "heeft tot doel de regering en de hele samenleving van Québec te begeleiden bij het plannen en uitvoeren van acties ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting en te komen tot een Québec zonder armoede" (toelichtende nota's). De wet stelt in dit verband "een nationale strategie ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting" in (Artikel 1), die tot doel heeft "Québec geleidelijk aan te doen evalueren tot één van de geïndustrialiseerde naties met het minste armen, op basis van erkende methoden voor het maken van internationale vergelijkingen" (Artikel 4).

**Deze wet is uniek, niet alleen omdat hij in Noord-Amerika de eerste is in zijn soort die van armoedebestrijding een expliciete prioriteit voor een regering maakt, maar ook omdat het een rechtstreekse product is van een grootschalig burgerinitiatief en het succes van een opmerkelijke volksbeweging en volksraadpleging bevestigt (Noël 2003).**

De gebeurtenis die vaak wordt aangehaald als het keerpunt in de geschiedenis van deze wet is de mars "*Du pain et des roses*" (Brood en rozen). Deze mars die in juni 1995 georganiseerd werd door de *Fédération des femmes du Québec* bracht honderden vrouwen op de been die meer dan 200 kilometer van Montréal en Rivière-du-Loup naar Québec stapten om een reeks eisen af te dwingen op het vlak van de strijd tegen armoede en vrouwengeweld. Dit nieuwe discours van vrouwen over armoede zou bijdragen tot het vaststellen van een centrale problematiek, die een brede coalitie van maatschappelijke actoren in beweging kon brengen (Mercier & Mendell 2009a; Mercier & Mendell 2009b; Noël 2003).

In 1997, op het ogenblik dat een hervorming van de sociale bijstand voorlag aan de regering, richtte het *Carrefour de pastorale en monde ouvrier* (CAPMO), gedurende één maand, het *Parlement de la rue* (volksparlement) op voor het nationaal parlement van Québec. Het ging om een openbare ruimte die gecreëerd werd om te spreken over en eisen te stellen voor concrete armoedebestrijdingsmaatregelen. Het is in deze context dat het CAPMO het idee lanceerde van een wetsontwerp betreffende de uitbanning van armoede, en dat een eerste ontwerp werd gemaakt.

**In de winter van 1998 besloten de gemeenschapsorganisaties en groepen van burgers die betrokken waren bij de uitwerking van het wetsontwerp om hun krachten te bundelen en zo een brede coalitie te vormen: het *Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté* (Collectief voor een wet betreffende de uitbanning van armoede).**

In december 1999 had het Collectief een wetsvoorstel betreffende de uitbanning van armoede klaar. Dit voorstel, dat gelanceerd werd voor de beurs van Montreal, werd onderworpen aan een zeer brede volksraadpleging. In het voorjaar van 2000 keurde het Collectief een voorstel goed voor een wet betreffende de uitbanning van armoede, opgesteld in de vorm van een conventioneel wetsontwerp (Mercier & Mendell 2009b; Ninacs et al. 2003).

In november 2000 diende het Collectief bij de Assemblée nationale een petitie in die door 215 307 personen werd ondertekend voor een wet betreffende de uitbanning van de armoede. De dag waarop de petitie werd ingediend, namen de parlementsleden een motie aan waarin ze aan de regering vroegen om een algemene strategie voor armoedebestrijding goed te keuren (Mercier & Mendell 2009b).

“

*Men kon niet meer om ons heen, want we hadden ons verzekerd van een zeer brede steun. Er was de petitie, maar er waren ook steunbetuigingen. Toen we 200 000 handtekeningen hadden, zijn we de petitie, met het wetsvoorstel, gaan indienen bij de Assemblée nationale.. [...] Het idee komt dus helemaal niet van de regering. De regering werd hiermee buiten spel gezet en in werkelijkheid wilden zij er niets van weten. In het begin zeiden ze "waarom geen wet tegen de regen?"*

**Vivian Labrie, voormalig woordvoester van het *Collectif pour un Québec sans pauvreté*, persoonlijke mededeling**

De nieuwe eerste minister van Québec (aangetreden in maart 2001) stelt een minister belast met het armoedebestrijdingsbeleid aan en maakt van de strijd tegen de armoede een regeringsprioriteit. In juni 2002 keurt de regering de *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (Nationale strategie inzake armoedebestrijding en sociale uitsluiting) goed, en om de verschillende acties die hierin voorzien waren te verankeren, besloot de Regering van Québec om deze strategie op te nemen in een wet. Op 12 juni 2002 diende de regering van Québec wetsontwerp nr. 112 "*Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*" (Wet betreffende strijd tegen de armoede en de sociale uitsluiting) in (Mercier & Mendell 2009b; Ninacs, Béliveau & Gareau 2003).

Het wetsontwerp werd gedurende meer dan zes weken besproken in de *Commission des affaires sociales* in de vorm van uitgebreide hoorzittingen waarbij niet minder dan 160 amendementen werden ingediend. **Een paar weken na het einde van de werkzaamheden van de commissie, op 13 december 2002, werd Loi 112 "betreffende de bestrijding van de armoede en de sociale uitsluiting" unaniem aangenomen door de *Assemblée nationale* van Québec.** De geamendeerde wet bevat verschillende voorstellen van het Collectif, uiteraard in gewijzigde vorm. De Loi 112 wordt dus toegejuicht, met het nodige voorbehoud (Ninacs, Béliveau & Gareau 2003).

“

*Het Collectif juicht de unanieme en historische goedkeuring van een verbeterde Loi 112 door de Assemblée nationale toe die het vooruitzicht biedt van een permanente en gecoördineerde actie voor een armoedevrij Québec. Het wacht wel nog steeds op concrete maatregelen die de inkomsten van de armsten moeten verbeteren en op korte termijn de gebrekkige dekking van hun basisbehoeften herstellen, een probleem waarmee honderdduizenden personen in Québec kampen. [...] Een boom wordt beoordeeld aan zijn vruchten, aldus onze leden die deze week bijeengekomen zijn om het resultaat te evalueren [...] Wij hebben een wet gevraagd om de actie te begeleiden en te plannen. Het is een hulpmiddel, geen doel op zich. Het na te streven doel is dat de omstandigheden van de mensen echt verbeteren. Dat zal altijd ons criterium zijn.*

**Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté 2002a**

“

*We hebben een mooie rozenstruik gekregen om op te kweken, merkte Vivian Labrie op, hiermee verwijzend naar de Mars voor brood en rozen, maar nog niet veel brood. [...] De wet zou namelijk een lege huls kunnen blijven. Maar het proces dat ertoe geleid heeft, bevat ook een belofte, een garantie hieromtrent. Er bestaat nu een sterke burgerbeweging die trots is op haar successen, maar die ervoor moet zorgen dat deze eerste doorbraak niet zonder vervolg blijft."*

**Noël 2003**

In 2003, bij de aanneming van de Wet, werd het *Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté* omgedoopt tot *Collectif pour un Québec sans pauvreté* (Collectief voor een armoedevrij Québec). Vandaag staat men duidelijk minder positief tegenover de wet.

“

*Het probleem met de wet zijn niet de bewoordingen ervan. Ok, de wet had bindender kunnen zijn... Maar als je kijkt naar de doelstellingen en krachtlijnen van de wet, dan zijn we het als sociale beweging 100 % eens met deze doelen en krachtlijnen. Het probleem is dat ze niet worden toegepast. Men probeert niet om aan deze doelstellingen en krachtlijnen van de wet te beantwoorden, maar de regering probeert zo weinig mogelijk te doen, om niet de indruk te wekken dat ze de wet niet naleeft. [...] Vandaag trekt het Collectif nog steeds ten strijde tegen armoede. We zeggen echter niet langer dat de wet toegepast moet worden. Want het Collectif gelooft niet meer dat de wet kan toegepast worden. Er is geen reden om te zeggen dat de wet toegepast moet worden én om de sociale uitkeringen te verhogen. We zeggen alleen: de bedragen van de sociale uitkeringen moeten verhoogd worden. De wet wordt al 10 jaar lang niet toegepast, waarom zou dat dan nu veranderen. Het is niet langer een argument om hen te overtuigen.*

**Collectif pour un Québec sans pauvreté, persoonlijke mededeling**

### 3.4.2 De uitvoering van de *Loi 112*

De *Loi 112* verplicht de regering tot het nemen van een reeks maatregelen: zo moet de regering een actieplan neerleggen waarin de acties omschreven worden die uitgevoerd zullen worden om de in de wet vastgelegde doelstellingen te bereiken (Hoofdstuk III, artikel 13). Daarnaast voorziet de wet in de oprichting van verschillende organen, meer bepaald het *Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (Hoofdstuk IV, artikel 31), het *Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale* (Hoofdstuk V, artikel 35) en het *Fonds québécois d'initiatives sociales* (Hoofdstuk VI, artikel 46).

- **Een actieplan<sup>12</sup>:**
  - In 2004 heeft de regering het *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2004-2010* aangenomen, met als titel "*Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir*" (Verzoening van vrijheid en sociale rechtvaardigheid: een uitdaging voor de toekomst).
  - In 2010 heeft de regering een tweede actieplan aangenomen, het *Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015*, met als titel "*Le Québec mobilisé contre la pauvreté*" (Québec op de been tegen armoede).
- **Het *Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (CCLP)<sup>13</sup>:**
  - In maart 2006 werden de leden van het CCLP benoemd en begonnen ze met hun werkzaamheden. Het comité is samengesteld uit vijftien stemgerechtigde leden en twee niet-stemgerechtigde leden. Van de eerstgenoemden moet één derde afkomstig zijn van instellingen die actief zijn op het domein van de strijd tegen de armoede en de sociale uitsluiting en moeten drie personen rechtstreeks betrokken zijn in armoede-situaties. De overige tien leden moeten de verschillende sectoren van de Québecse samenleving vertegenwoordigen. De niet-stemgerechtigde leden zijn afkomstig van de overheid van Québec
  - Het CCLP vormt een ruimte voor dialoog en aandacht, vooral ten aanzien van personen in een situatie van armoede en sociale uitsluiting.
  - Het CCLP heeft als belangrijkste taak de minister die verantwoordelijk is voor de toepassing van de wet advies te geven bij de uitwerking, de uitvoering en de evaluatie van de acties die de regering in het kader van de nationale strategie onderneemt
- **Het *Observatoire de la pauvreté et d'exclusion sociale* :**
  - Dit Observatoire werd niet opgericht, maar werd vervangen door het in 2005 opgerichte *Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion* (CEPE), verbonden met het *Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale* (MESS)<sup>14</sup>.
  - Het CEPE wordt geleid door een directiecomité samengesteld uit personen afkomstig van de overheids-, academische en onderzoekswereld en uit personen die werken met mensen in armoede of sociale uitsluiting.
  - Eén van de belangrijkste opdrachten van het CEPE is het uitwerken van een reeks indicatoren om armoede, sociale uitsluiting en sociale en economische ongelijkheden, zoals inkomensverschillen en andere armoededeterminanten te meten.
- **Het *Fonds québécois d'initiatives sociales* (FQIS)<sup>15</sup>:**
  - Het FQIS is bedoeld om verschillende initiatieven ter bestrijding van armoede en sociale armoede te ondersteunen.

<sup>12</sup> <http://www.mess.gouv.qc.ca/grands-dossiers/lutte-contre-la-pauvrete/plan.asp>

<sup>13</sup> <http://www.cclp.gouv.qc.ca/>

<sup>14</sup> <http://www.cepe.gouv.qc.ca/>

<sup>15</sup> [http://www.mess.gouv.qc.ca/sacais/soutien-financier/soutien\\_sacais/fonds-Québécois-initiatives-sociales/](http://www.mess.gouv.qc.ca/sacais/soutien-financier/soutien_sacais/fonds-Québécois-initiatives-sociales/)

### 3.4.3 Impactclausule armoede (Artikel 20)

**Artikel 20** van de *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* bevat een zogenaamde impactclausule die eist dat elke minister die een wets- of regelgevingsvoorstel voorstelt, melding maakt van de effecten die hij verwacht voor mensen in armoede.

*Artikel 20: Elke minister zal, indien hij van oordeel is dat wetgevende of regelgevende voorstellen een directe en significante impact kunnen hebben op het inkomen van personen of gezinnen die, volgens de krachtens deze wet in aanmerking genomen indicatoren, in armoede leven, bij de voorstelling van deze voorstellen aan de regering melding maken van de impact die hij verwacht.*

Tijdens de door de *Commission des affaires sociales* georganiseerde openbare hoorzittingen hadden verschillende partijen, onder wie de leden van het Collectif, geëist dat in de wet een impactclausule opgenomen zou worden die moest garanderen dat iedere regeringsbeslissing beoordeeld wordt in het licht van de impact ervan op de armoede en de sociale ongelijkheden en dat ze niet in strijd is met de doelstellingen op het vlak van armoedebestrijding (Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté 2002b). Deze clausule was immers niet opgenomen in de oorspronkelijke, door de regering ingediende, wet. Het Collectif haalde dus zijn slag thuis, ook al is de clausule die uiteindelijk in de Wet is opgenomen niet zo veeleisend voor de regering als het Collectif had gewild (Michaud et al. 2006).

De opname van deze clausule in de *Loi 112* moet het mogelijk maken "een zekere mate van coherentie in de regeringsacties te garanderen [...] en een extra element van bescherming voor de minder bedeelden toe te voegen", "een wetgevend instrument te creëren dat de staat kan verplichten om een horizontale visie in de strijd tegen armoede te ontwikkelen", en moet als voornaamste gevolg hebben "dat men over middelen beschikt om de armoedebestrijding en de sociale ontwikkeling uit te breiden tot alle sectoren" (Ulysse 2009).

**De impactclausule rond armoede is grotendeels geïnspireerd door artikel 54 van de *Loi sur la Santé publique*** (zie 4.2.3): naar analogie met de tweede alinea van artikel 54 van de *Loi sur la Santé publique* dwingt artikel 20 van de *Loi 112* de verschillende ministers om hun voorstellen te evalueren als zij van mening zijn dat deze voorstellen een directe en significante impact kunnen hebben op het inkomen van personen of gezinnen die in armoede leven.

Anderzijds kent **artikel 19** van de *Loi 112*, naar analogie met de eerste alinea van artikel 54 van de *Loi sur la Santé publique*, aan de Minister (in dit geval de Minister van Tewerkstelling en Sociale solidariteit) **een functie van raadgever** binnen de regering toe over alle aangelegenheden in verband met de strijd tegen de armoede en de sociale uitsluiting, naast een **initiatiefrecht** in dit verband:

*Artikel 19: De minister is ambtshalve de raadgever van de regering over alle aangelegenheden in verband met de strijd tegen de armoede en de sociale uitsluiting. In dit verband geeft hij aan de andere ministers alle adviezen die hij passend acht om de economische en sociale situatie van personen en gezinnen in armoede en sociale uitsluiting te verbeteren en is hij betrokken bij de uitwerking van maatregelen die een significante impact kunnen hebben op deze personen en gezinnen. Het is aan de ministeries en regeringsinstellingen om aan de minister de nodige inlichtingen mee te delen voor de uitoefening van deze verantwoordelijkheden.*

Voor wat de formulering van **artikel 20** van de Loi 112 betreft, als we deze vergelijken met de draagwijdte van artikel 54 van de Loi sur la Santé publique, is het belangrijk te wijzen op twee belangrijke beperkingen:

**In de eerste plaats wordt armoede-impact in artikel 20 van de Loi 112 zeer beperkt gedefinieerd als de impact op het inkomen van mensen in armoede.** In tegenstelling tot artikel 54 van de Loi sur la Santé publique, die een zeer brede definitie van gezondheid hanteert, en ondanks het feit dat armoede in artikel 2 van de Loi 112 breed gedefinieerd wordt<sup>16</sup>, hiermee erkennende dat armoede zich manifesteert in maatschappelijke aspecten die de economische sfeer overstijgen, spreekt artikel 20 niet over een impact op armoede, maar enkel over een impact op het inkomen. De verschillende dimensies van armoede worden dan ook niet in rekening gebracht.

In het advies *Prendre la mesure de la pauvreté* (Fréchet et al. 2009), stelt het *Centre d'études sur la pauvreté et l'exclusion* voor om het referentiebudget op basis van een korf van goederen en diensten uit het consumptiepakket van de gezinnen (*Mesure du Panier de Consommation*, MPC) te hanteren als referentie-indicator. Deze referentie komt dan overeen met het voor consumptie beschikbaar inkomen dat noodzakelijk is om een vastgestelde korf van goederen en diensten te kunnen verwerven die noodzakelijk zijn om aan de basisbehoeften te voldoen. De "mensen in armoede" zoals deze door de wet beoogd worden, zijn dan die personen waarvan het inkomen onder de drempel ligt die bepaald wordt door het referentiebudget van de consumptiekorf.

**Ten tweede moet de (potentiële) impact op het inkomen van personen in armoede volgens artikel 20 van de Loi 112 niet alleen als significant beoordeeld worden** (in termen van de omvang van de impact), zoals ook het geval is in artikel 54 van de Loi sur la Santé publique, **maar moet deze impact ook direct zijn.** De verwachte impact moet dus op directe wijze ingrijpen op het inkomen van mensen in armoede. Het gaat dan bijvoorbeeld over beleidsmaatregelen die een wijziging van tarieven voor bepaalde diensten met zich meebrengen, een wijziging aanbrengen in het niveau van het minimumloon, vervangingsinkomens of bijstandsuitkeringen, enzovoort. Beleidsmaatregelen die op indirecte of onrechtstreekse manier een impact hebben op het inkomen, zoals het geval is bij beleidsmaatregelen die mogelijk jobverlies met zich meebrengen, of toegang tot bepaalde diensten bemoeilijkt, moeten niet onderworpen worden aan een armoedetoets.

---

<sup>16</sup> Artikel 2 van de *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* stelt: « Voor de toepassing van deze wet verstaan we onder armoede de toestand waarin een persoon de bronnen, middelen, keuzemogelijkheden en macht ontzegd wordt die noodzakelijk zijn om een economische zelfstandigheid te kunnen verwerven en behouden of om diens integratie en participatie in de samenleving te bevorderen. »

### 3.4.4 De uitvoering van deze impactclausule

**De impactclausule over armoede en de uitvoering ervan is nauwelijks gedocumenteerd.** Het *Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale* (MESS) heeft een zeer bondige toepassingsgids ontwikkeld om de uitvoering van de impactclausule te ondersteunen, maar het gaat om een intern document voor de ministeries dat niet gepubliceerd is (MESS, persoonlijke mededeling). Deze gids geeft toelichting bij de doelgroep die bedoeld wordt in artikel 20 van de Loi 112 ("personen of gezinnen die, op basis van de door de Wet in aanmerking genomen indicatoren, in armoede leven") en bij het onderwerp van de impactevaluatie, namelijk de inkomensnotie (de *Mesure du Panier de Consommation*, MPC).

**In tegenstelling tot artikel 54 van de *Loi sur la Santé publique* werd voor artikel 20 van de Loi 112 geen globale ontwikkelingsstrategie ontwikkeld.** Artikel 20 heeft niet, zoals artikel 54 van de *Loi sur la Santé publique*, geleid tot de uitwerking van een intra-gouvernementeel mechanisme of, bijvoorbeeld, van een netwerk van respondenten in de verschillende ministeries. Er werden ook geen specifieke structuren of samenwerkingen opgezet om de toepassing ervan te ondersteunen. De aanvragen tot evaluaties die bij het MESS toekomen, worden behandeld door de *Direction des politiques de lutte contre la pauvreté* (DPLP) (valt onder de *Direction générale des politiques, de l'analyse stratégique et de l'action communautaire*). Deze aanvragen komen bovenop de verantwoordelijkheden die reeds toekomen aan de medewerkers van de DPLP, zijnde de opstelling, de uitvoering en de evaluatie van het actieplan armoedebestrijding (MESS, persoonlijke mededeling).



*In 2001 werd artikel 54 in de Loi de la santé publique opgenomen. De persoon die destijds bij het MESS werkte, de sous-ministre<sup>17</sup> André Trudeau, was erg geïnteresseerd in artikel 54. Ze besloten om dit artikel ook op te nemen in de Loi contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ze hebben in feite een bijna letterlijke kopie gemaakt van artikel 54. Maar destijds stonden zij er niet volledig bij stil. Wat meer is, ze hadden niet de nodige onderzoeksachtergrond.*

*Een ander element is dat het MSSS veel meer middelen heeft dan het MESS. De structuur is niet groot en de onderzoekstraditie is niet groot. Het CEPE bijvoorbeeld telt niet veel mensen...*

**Richard Massé, persoonlijke mededeling**

### 3.4.5 Toepassing en realisaties

Zoals hierboven aangehaald, is er over de armoede-impactclausule en de toepassing ervan nauwelijks informatie beschikbaar. Binnen het MESS wordt aangegeven dat, hoewel het nog niet geleid heeft tot een wijziging van een specifiek beleidsvoorstel, **de impactclausule als belangrijkste meerwaarde de mogelijkheid biedt om de levensomstandigheden van mensen en gezinnen met een laag inkomen naar voor te brengen in het beleidsproces** (MESS, persoonlijke mededeling).

<sup>17</sup> Sous-ministre is een term die in Québec gebruikt wordt om de hoogste ambtenaar aan te duiden.



**De actoren van het terrein zijn bijzonder sceptisch ten opzichte van de impactclausule.** Hier wordt dan vooral de formulering van artikel 20, en meer bepaald het weinig dwingend karakter aangehaald als voornaamste reden voor het feit dat het maar weinig rol van betekenis speelt in het beleidsproces.

“ *Het Collectief wilde dat, in een zichzelf respecterende wet, een regering verplicht wordt om, telkens als ze een regelgevende of wetgevende beslissing neemt, de impact van de maatregelen op de armoede, de uitsluiting en de ongelijkheden te analyseren. Dit leek ons de eenvoudigste methode om zelfbewust te blijven. [...] Maar de manier waarop de wet de impactclausule heeft geformuleerd... “als de minister van oordeel is dat er een impact is...” [...] er is geen enkele sanctie voorzien. “Als de minister van oordeel is”, ... hoe kan dit gesanctioneerd worden? Vreemde verwoording voor een wet! ”*

**Vivian Labrie, oprichtster en voormalig woordvoester van het *Collectif pour un Québec sans pauvreté*, persoonlijke mededeling**

Een voorbeeld dat vaak aangehaald wordt om dit argument te staven, is een maatregel uit 2004 waarin de regering van Québec een aantal wijzigingen doorvoerde in het stelsel van de minimum-inkomensbescherming. Een van de gevolgen was dat het bedrag van de basisuitkering met 100 dollar verlaagd wordt voor mensen die arbeidsgeschikt zijn en bij hun ouders wonen waarvan minstens een van beide werkt. Daarnaast werd de automatische indexering van de uitkeringen stopgezet. De verantwoordelijke minister verdedigde deze maatregel door zich te beroepen op principes van familiale solidariteit en gelijkheid ten opzichte van gerechtigden die zelf een huishuur moeten betalen. De doelstelling van de maatregel ligt in het stimuleren van bijstandsgerechtigden om de arbeidsmarkt te betreden en het stelsel van sociale bijstand te verlaten.

Terreinorganisaties stelden dat deze maatregel inging tegen de filosofie van de wet van 2002. Het *Front commun des personnes assistées sociales du Québec* (FCPASQ) trok naar het Hooggerechtshof om deze maatregel teniet te laten verklaren en beriep zich hierbij op artikel 20 van de *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Het FCPASQ stelde meer bepaald dat de betreffende maatregel niet onderworpen werd aan een armoede-impactevaluatie.

Het beroep werd echter teniet verklaard door het Hooggerechtshof. De rechter bevestigde enerzijds wel dat de maatregel wel degelijk een directe en significante impact heeft op het inkomen van mensen in armoede, maar stelde dat artikel 20, gezien haar formulering (“*il faut que le ministre concerné « estime » que les propositions « pourraient » avoir des impacts*”) geenszins een verplichting inhoudt om een impactevaluatie door te voeren. Het al dan niet doorvoeren van een impactevaluatie betreft, aldus de rechter in het vonnis, een arbitraire en subjectieve keuze van de verantwoordelijke minister: “*Het is volledig in strijd met de tekst van artikel 20 van de wet om hierin een verplichting te zien om een impactevaluatie uit te voeren, zonder dat de tekst van de wet hem hiertoe specifiek verplicht. Als dit het geval was, dan zouden de rechtbanken genoodzaakt zijn de discretionaire en subjectieve keuzes van de betrokken ministers gerechtelijk te herzien. En dit is niet de taak, noch de doelstelling van de rechtbanken.*”<sup>18</sup>

Het *Collectif pour un Québec sans pauvreté* ziet in deze argumenten de bevestiging “*dat de wet wel degelijk de doelstellingen in het voorstel van de burgers heeft afgevoerd*” (CQSP 2006).

<sup>18</sup> Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ) c. Québec (Procureur général), 2006 QCCS 4650, Nr. 500-17-023036-042, 15 augustus 2006.  
<http://jugements.qc.ca/php/decision.php?liste=69194292&doc=90458D73EBF978D6D7F8BCA54F03BF65CA2722AD93C6E10095DB009F01249A35&page=1>

Een van de redenen die P.J. Ulysse (Ulysse 2009) aanhaalt als reden waarom de toepassing van artikel 20 van de Loi 112 minder succesvol blijkt dan artikel 54 van de Loi sur la Santé publique, is het feit dat **het evaluatieonderzoek dat uitgevoerd wordt in het kader van artikel 20 niet publiek toegankelijk wordt gesteld**. Daar waar de uitvoering van artikel 54 van de Loi sur la Santé publique ondersteund wordt door het wetenschappelijk werk van het INSPQ en het CCNPPS, die in dit kader regelmatig wetenschappelijke informatie verspreiden (zie eerder), blijft de toepassing van artikel 20 van de Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale een louter aan het MESS interne aangelegenheid. « *Deze manier van werken onttrekt het onderzoek aan een collectief oordeel en onderwerpt het aan een zekere politieke willekeur. De eerste uitdaging ligt dan ook in het toegankelijk maken van het onderzoek*».

Het belang om deze informatie publiek beschikbaar te stellen is des te groter gezien het feit dat de analyses die in het kader van artikel 20 van de Loi visant à lutter contre la pauvreté overgemaakt worden aan de bevoegde minister, conform het interne reglement van de regering<sup>19</sup>, gedurende 25 jaar vertrouwelijk gehouden worden: « *Laat ons niet vergeten dat de conclusies die voortkomen uit de simulatie- en evaluatie-oefeningen die aan de minister bezorgd worden enkel een informatieve en consultatieve waarde hebben, en dat de minister, naar eigen keuze, de aanbevelingen kan toepassen, of deze voor de volgende 25 jaar klasseren...*».

**Het belangrijkste onderscheid met de toepassing van artikel 54 van de Loi sur la Santé publique, lijkt echter, zoals hierboven reeds aangehaald, te liggen in het ontbreken van een brede toepassingsstrategie en de ontwikkeling en verspreiding van kennis over de impact van het beleid op armoede.**

Het ontbreekt in Québec niet zozeer aan statistieken en cijfers over armoede op zich: “*In fact, the quantity of information on poverty made available in the name of the Strategy is overwhelming [...] Québec suffers neither from a lack of knowledge about poverty, nor from a lack of poverty indicators*” (Lamarche & Greason 2008). De gegevens waarvan sprake, moeten echter duidelijk onderscheiden worden van een armoedetoets, waarbij men de potentiële impact meet van het beleid op armoede. In de inleiding van het advies *Prendre la mesure de la pauvreté*, geeft het Centre d'études sur la pauvreté et l'exclusion aan dat deze informatie duidelijk ontbreekt: « *Het ontwikkelen van nieuwe kennis vraagt tijd en openheid. We wijzen dus zowel op de te verhelpen hiaten, onder meer wat betreft de armoede- en uitsluitingsdeterminanten, als op de impact van de politieke, economische en maatschappelijke keuzes op deze fenomenen. De voorgestelde maatregelen en indicatoren moeten niet alleen bijdragen aan de monitoring van de vooruitgang in Québec, maar moeten ook bijdragen aan het nemen van beslissingen over de maatregelen die genomen moeten worden om de situatie van personen in armoede te verbeteren*» (Fréchet, Lanctôt & Morin 2009).

---

<sup>19</sup> Gouvernement du Québec & Ministère du Conseil exécutif 2008

### 3.5 « Lessons learned » : wat leren de casestudies ons ?

Op basis van de drie casestudies brengen we een aantal vaststellingen samen die in acht genomen moeten worden bij het ontwerpen van een armoedetoets voor het Brussels Gewest. **Dit hoofdstuk heeft geenszins de ambitie om een exhaustief overzicht te geven van de sterktes en zwaktes van ex ante impactevaluatie, maar geeft een inzicht in een aantal opmerkelijke vaststellingen uit de casestudies.** Daar waar relevant, wordt ook de link gelegd met de uitdagingen die The Evaluation Partnership en het Centre for European Policy Studies (TEP&CEPS 2010) oplistte op basis van de praktijken inzake *Social Impact Assessment* in de lidstaten van de Europese Unie. Tenslotte worden ook de ervaringen van de pilootprojecten aangehaald die uitgevoerd werden in het kader van de invoering van de Vlaamse armoedetoets.

Het mag alvast duidelijk zijn dat er niet één duidelijke factor is die de effectiviteit van een armoedetoets bepaalt. Het succes van een armoedetoets lijkt eerder afhankelijk te zijn van een hele reeks noodzakelijke voorwaarden; voorwaarden waarop men bovendien niet altijd vat heeft.

#### 3.5.1 Impactevaluatie is een beleidsondersteunend en geen beleidsvervangend instrument

« *Impact assessment is an aid to political decision-making, not a substitute for it* ». In de richtlijnen van de Europese Commissie voor het doorvoeren van een impactevaluatie, wordt deze stelling naar voor geschoven als zijnde een van de fundamentele kenmerken van impactevaluatie. Impactevaluatie is niet bedoeld om de besluitvorming te vervangen, maar wel om deze te ondersteunen. De conclusies van een impactevaluatie worden dan wel zo goed mogelijk geïntegreerd in het besluitvormingsproces, ze zullen de uiteindelijke beleidsbeslissing geenszins bepalen. Impactevaluatie informeert het besluitvormingsproces over de mogelijke impact van een bepaald beleidsvoorstel; het nemen van de uiteindelijke beslissing blijft volledig in handen van de beleidsmakers. In een context die gekenmerkt wordt door uiteenlopende belangen, ideologische uitgangspunten en onderhandeling, nemen beleidsmakers hun beslissing op basis verschillende factoren; de informatie die voortkomt uit een evaluatie-onderzoek is slechts een van de bronnen waarop ze zich kunnen baseren.

Deze vaststelling heeft uiteraard gevolgen voor het ontwerpen en toepassen van een armoedetoets. Om een reële meerwaarde te bieden voor het besluitvormingsproces, is het essentieel dat een armoedetoets, zowel voor wat het ontwerp als de concrete toepassing betreft, zich aanpast aan het besluitvormingsproces en niet uitgaat van het tegenovergestelde scenario.

#### 3.5.2 In de eerste plaats een tool voor sensibilisering

Zoals blijkt uit de drie casestudies, maar ook bevestigd wordt in de literatuur, zou de eerste en belangrijkste impact van een armoedetoets liggen in een verhoogde bewustwording rond armoede en de impact van het beleid hierop.

Een armoedetoets moet dan in eerste instantie niet zozeer gezien worden als een vorm van evaluatie-onderzoek, maar eerder als een methode die het mogelijk maakt (of zelfs verplicht) om gefundeerde gegevens over armoede te integreren in het besluitvormingsproces van een beleid dat armoedebestrijding niet als (voornaamste) doelstelling heeft. De voornaamste meerwaarde ligt dan in het expliciet aan het licht brengen van de onvoorziene en ongewenste effecten op armoede, die middels de gebruikelijke mechanismen van beleidsplanning niet aan bod zouden komen (Saint-Pierre 2009).

Vanuit deze vaststelling legt men bij het doorvoeren van een EIS in Québec, eerder dan op uitgebreide impactevaluaties, duidelijk de nadruk op de eerste fases van screening en beknopte analyse, waarbij men dan hoofdzakelijk investeert in informeren over de brede definitie van gezondheid en het concept van (sociale) gezondheidsdeterminanten, iets wat niet altijd even goed gekend is. De belangrijkste doelstelling van EIS ligt dan in het sensibiliseren van de verschillende ministeries over het feit dat hun beleid, direct of indirect, een impact kan hebben op deze gezondheidsdeterminanten.



*De definitie van gezondheid die gehanteerd wordt bij HIA is niet de definitie die veel mensen in hun hoofd hebben. Het gaat niet om fysieke gezondheid of om de impact op het gezondheidssysteem; dit zijn twee reflexen van mensen "buiten de volksgezondheid".*

*Het MSSS is presentaties gaan geven in andere ministeries over sociale gezondheidsdeterminanten. Om perspectieven te openen. We mogen niet alles zomaar aannemen.*

*Zelfs mensen in het Ministerie van Gezondheid kunnen gezondheid zeer eng definiëren. Ze zijn niet noodzakelijkerwijs gesensibiliseerd voor het feit dat hun beleid een impact kan hebben buiten de fysieke gezondheid. We mogen zeker niet zomaar aannemen dat mensen per se verbanden zien.*

*Tijdens een opleiding over gezondheidsbevorderend beleid is er iemand die zijn hand op steekt en vraagt of beleidsmaatregelen niet altijd gezondheidsbevorderend zijn. Ik antwoord dat dit afhangt van welk ministerie... Toen antwoordde hij: "ah ok, u probeert andere ministeries dan dat van gezondheid te betrekken?"*

**INSPQ/CCNPPS, persoonlijke mededeling**

### 3.5.3 Het belang van een wettelijke verankering



*Impactclausules (ingeschreven in een wet) bieden bescherming tegen het vergeten.*

**INSPQ/CCNPPS, persoonlijke mededeling**

Op basis van de casestudies kunnen we stellen dat een wettelijke verankering van een armoedetoets als noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde geldt. Een wettelijke verankering garandeert geenszins dat het instrument daadwerkelijk correct en doeltreffend toegepast wordt (Nicaise 2008). Het bestaan van een wettelijke verplichting brengt op zich geen verandering met zich mee, niet op het vlak van de visie van de betrokken actoren, noch voor wat de prioriteiten of de manier van werken van de overheid betreft (Gagnon, Turgeon & Dallaire 2008).

Maar een wettelijke verankering geeft de armoedetoets wel de nodige fundamenten. Het biedt garanties op een zekere continuïteit en duurzaamheid over de legislaturen heen. Het vormt de basis voor een zekere institutionalisering, het opzetten van de noodzakelijke structuren en het ontwikkelen van de nodige instrumenten.

“Anderen kozen ervoor om het op vrijwillige basis in te voeren, zonder wettelijk kader. [...] Maar dan moet men erop hopen dat de regering er aan denkt, dat mensen gemobiliseerd worden, en vooral, het is een strijd, elke keer opnieuw. Elke keer zal men je zeggen dat er niet voldoende tijd was, of dat men niet echt weet wat dat zou geven, ... Men zal altijd de nodige argumenten vinden om het niet te doen. Maar als we het daarentegen opnemen in een wet, dan bekomen we een zekere continuïteit, een duurzaamheid.

**Richard Massé, persoonlijke mededeling**

Een wettelijke verankering biedt het referentiekader en op die manier de nodige legitimiteit voor de actoren die betrokken zijn bij de uitvoering ervan. In Québec biedt artikel 54 van de Loi sur la Santé publique bijvoorbeeld de nodige legitimiteit voor het MSSS voor de ontwikkeling van hun toepassingsstrategie.

“Het feit dat het ingeschreven staat in een wet [...] biedt een zekere legitimiteit voor de mensen van het MSSS om gaan aan te kloppen bij de andere ministeries en hun hulp te bieden. In het andere geval zou het zeer moeilijk zijn. Dan zou het meer vrijwilligerswerk zijn...

**INSPQ/CCNPPS, persoonlijke mededeling**

“Een van de hefboomen die het MSSS recentelijk aangeboord hebben, is het sensibiliseren van de juristen. Juristen die aangesteld zijn in elk ministerie en betrokken zijn bij de uitwerking van wetten en verordeningen, om na te gaan of wettelijk alles in orde is. En die juristen zijn uiteraard erg gevoelig voor het feit dat er een wet is. Het is niet zozeer vanuit een bezorgdheid voor de gezondheid, maar vanuit het feit dat het in de wet staat. De wet is de wet, en we moeten de wet respecteren.

**INSPQ/CCNPPS, persoonlijke mededeling**

Gagnon et al. (2008) besluiten dat een wettelijke omkadering dient als een hefboom om over te gaan tot actie en een belangrijke incentive vormt, maar dat het onvoldoende is op zich. De wettelijke verplichting is een noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde. Een wettelijke omkadering kan op zichzelf niet garanderen dat het mechanisme van HIA succesvol wordt uitgevoerd (MSSS 2008a).

#### **3.5.4 Het belang van een algemene toepassingsstrategie**

De implementatie en consolidatie van een wettelijke verplichting tot het doorvoeren van een armoedetoets moet gepaard gaan met de ontwikkeling van een algemene strategie die de uitvoering ervan ondersteunt. Het belang van deze omkadering en toepassingsstrategie kwam al uitvoerig aan bod in de bespreking van de twee Québecse cases. De ondersteuning die het MSSS biedt op het vlak van sensibilisering en ondersteuning in de vorm van het ontwikkelen en verspreiden van beleidsondersteunende instrumenten, vorming en opleiding van ambtenaren en evaluatoren, het opzetten en animeren van een netwerk van “*répondants ministériels*” binnen de verschillende administraties, het verspreiden van een informatie-nieuwsbrief binnen dit netwerk, zijn concrete toepassingen van deze toepassingsstrategie die duidelijk als succesfactoren geïdentificeerd kunnen worden.



*En wat interessant is aan het voorbeeld van Québec, is het feit dat we niet de enige provincie zijn met een wet volksgezondheid en ook niet de enige provincie met een gezondheidsimpactclausule, maar in Québec hebben we echt structuren die opgericht werden om de toepassing ervan te ondersteunen. Ik denk dat het niet de impactclausules op zich zijn die het verschil gaan maken. Maar ten opzichte van andere provincies, hebben we aardig wat vorderingen gemaakt op het vlak van de toepassing van die impactclausules. Ook al lijkt het ons soms te traag vooruit te gaan, teveel “kleine stapjes”, als we dan elders kijken, dan zien we soms een beleid met grote, goede principes, maar waar er niets voorzien wordt om de toepassing ervan te ondersteunen.*

**INSPQ/CCNPPS, persoonlijke mededeling**

Deze ondersteuning moet ook tegemoet komen aan het probleem dat de term “sociale impact”, “armoede-impact”, of “gezondheidsimpact” zo breed is dat het vaak weinig betekent voor niet-specialisten. Daar waar de meeste beleidsmakers misschien ervaring hebben met het verantwoorden van hun beleidsvoorstellen vanuit een economische of financiële invalshoek, zal men duidelijk veel minder vertrouwd zijn met de notie van “sociale impact” (TEP&CEPS 2010).

Binnen de toepassingsstrategie moet de nodige begeleiding voorzien worden om ambtenaren te ondersteunen bij het evalueren van dit type impact. De studie van TEP&CEPS (2010) stelt dat bij het ontbreken van bruikbare, praktische richtlijnen en geschikte vorming het risico zich voordoet dat men zich bij het doorvoeren van een *Social Impact Assessment* (als deze al doorgevoerd wordt) sterk houdt aan de specifieke doelstellingen van het voorstel en zich hierbij beperkt tot directe en gemakkelijk te identificeren voordelen die het voorstel zou kunnen bieden. De maatschappelijke “kosten” worden hierbij minder vaak geïdentificeerd en het is juist op dat vlak dat richtlijnen en ondersteunende documenten evaluatoren kunnen bijstaan om onverwachte en ongewenste effecten op bepaalde doelgroepen te analyseren en aan het licht te brengen.

### **3.5.5 Politiek en administratief leiderschap**

De integratie van een intersectoraal of horizontaal mechanisme als een armoedetoets binnen een institutionele setting en een besluitvormingsproces die sterk sectoraal of verticaal georganiseerd zijn, waarbij elke sector haar eigen doelstellingen nastreeft, vraagt een sterk politiek en administratief leiderschap. Een politiek leiderschap met een duidelijke visie en overtuigingskracht; een administratief leiderschap met een juist begrip van de politieke omgeving, dynamiek en belangen en het vermogen om een evenwicht te vinden tussen technische en politieke aspecten (Tremblay 2009).

Binnen de strategie van *Health in all Policies* (HiAP) wordt dit leiderschap vertaald in het concept van “*Health system stewardship*”. *Health system stewardship* heeft betrekking op de manier waarop de governance van het gezondheidssysteem geconceptualiseerd en begrepen wordt: het uitwerken van een strategische visie en globale richtlijnen; het opstellen van globale doelstellingen; en het opmaken van de regels waaronder deze bereikt moeten worden. *Health system stewardship* beperkt zich niet tot het domein van de gezondheidssector, maar heeft ook invloed over andere sectoren en speelt een rol als pleitbezorger voor gezondheid. Stewardship komt dan neer op het verstrekken van leiderschap en pleitbezorging rond gezondheid om het beleid binnen de andere overheidsdomeinen te beïnvloeden en te coördineren. Dit stewardship is noodzakelijk om te verzekeren dat alle beleidsdomeinen een eventuele gezondheidsimpact in rekening brengen en aandacht besteden aan de sociale determinanten van gezondheid (WHO 2009).

Voor wat de uitvoering en toepassing van EIS in Québec betreft, wordt het politiek en administratief leiderschap duidelijk uitgeoefend door respectievelijk de Minister van gezondheid en de *Sous-ministre adjoint* van het *Direction générale de la Santé publique* van het MSSS<sup>20</sup>. Het leiderschap van de Minister van gezondheid werd onderstreept in de eerste alinea van artikel 54 van de *Loi sur la santé publique*, wat vervolgens aanleiding gaf voor het MSSS om een sterk leiderschap te ontwikkelen op administratief niveau en het ontplooiën van de brede toepassingstrategie.

Ook binnen het MESS, voor wat de Québecse armoedetoets betreft, wordt een sterk politiek leiderschap als belangrijke succesfactor aangehaald.

“Een sterk gezag van de minister die verantwoordelijk is voor armoedebestrijding, gekoppeld aan een regering die gevoelig is aan deze maatschappelijke kwestie, lijken twee gunstige voorwaarden voor het mechanisme van evaluatie van de impact van beleidsvoorstellen van wettelijke aard, zoals voorzien in de wet.

MESS, persoonlijke mededeling

### 3.5.6 Timing

Ondanks dat het in principe intrinsiek is aan ex ante impactevaluatie dat het in een vroeg stadium van de ontwikkeling van het beleid plaats vindt, blijkt dat men over het algemeen pas zeer laat in het beleidsproces overgaat tot een impactevaluatie, bijvoorbeeld op het moment dat de nota's aan de regering opgesteld worden. Dit laat te weinig tijd en ruimte aan de armoedetoets om nog een significante rol te spelen. Opdat de armoedetoets optimaal de beoogde rol kan spelen, moet het vroeg genoeg in het beleidsproces beginnen en gezien worden als een *proces* dat de beleidsontwikkeling van begin af aan informeert, en niet als een van de zo vele *documenten* die mee met het beleidsvoorstel doorgestuurd moet worden (TEP&CEPS 2010).

**Idealiter komt de evaluatie tussen op het moment dat beleidsvoorstellen reeds voldoende gevorderd en uitgewerkt zijn en voldoende duidelijk bekend zijn** om het onderwerp te kunnen vormen van een analyse van de potentiële impact (er moet minstens een voorstel tot beslissing zijn), **maar vooraleer de uiteindelijke beslissing genomen wordt**, om nog een invloed te kunnen hebben op het ontwerp en nog constructieve wijzigingen te kunnen aanbrengen (om de positieve effecten te versterken of de negatieve effecten te verzwakken) (Europese Commissie 1999; Saint-Pierre 2009).

---

<sup>20</sup> Het MSSS wordt geleid door een leidend ambtenaar, genoemd “Sous-ministre”. Elk van de vijf directies, waaronder de Direction de la Santé publique, wordt geleid door een adjunct-leidend ambtenaar, genoemd “Sous-ministre adjoint”. Deze laatste combineert dus een professionele functie als Directeur national de Santé publique, de hoogste autoriteit op het vlak van volksgezondheid, met een administratieve functie als sous-ministre adjoint.

“

*Het is belangrijk om dit goed te begrijpen. Het feit vooraf, ex ante te werken, eerder dan ex post, achteraf, op het einde, dat verandert de dynamiek van werken volledig. In het verleden werden we te vaak geconfronteerd met situaties waarin onze reacties op het allerlaatste moment gevraagd werden. Er reste ons dan nog een week, twee weken. En elke keer als we dan een fundamentele bedenking formuleerden, werd gereageerd dat er hiervoor geen tijd meer was, dat het niet in die richting was dat er gewerkt was, dat er al verschillende mensen hun mening hadden gegeven. Kortom, het was altijd te moeilijk. Wat trouwens zeer goed te begrijpen valt. De belangrijkste bezorgdheid van deze mensen was om te kunnen opschieten met hun voorstel en als wij het voorstel dan in vraag stelde en zeiden dat er mogelijk een impact zou zijn, maar dat er voor het meten van deze impact tijd nodig was; dan konden we zeker zijn dat hiervoor geen tijd was, dat het onmogelijk was om hiervoor de nodige tijd te nemen.*

**Richard Massé, persoonlijke mededeling**

**Het pilootproject dat in het kader van de Vlaamse armoedetoets uitgevoerd werd op de invoering van de Vlaamse kindpremie, illustreert volgens Dierckx het belang van een juiste timing.** Midden 2012 introduceerde de Vlaamse Regering een nieuwe regeling voor de financiële ondersteuning van kinderen, in de vorm van een premie voor het jonge kind die uitbetaald zal worden naar aanleiding van de geboorte en de eerste en tweede verjaardag van het kind. Het Centrum voor Sociaal Beleid onderzocht in welke vorm deze financiële transfer naar gezinnen met jonge kinderen kan bijdragen tot de reductie van inkomensarmoede (directe armoede-effecten). Ze vergeleken hiervoor, aan de hand een microsimulatie, de armoede-impact van 3 mogelijke scenario's voor de kindpremie: een universele uitkering voor alle kinderen, een combinatie van een universele premie en een supplement voor risicogroepen, en een selectieve uitkering die uitsluitend gericht is op de risicogroep. De studie wees erop dat een universele uitkering maar een zeer beperkte impact zou hebben op armoede, en dat de grootste directe effecten op financiële armoede verwacht kunnen worden van een volledig selectief systeem, waarbij alle middelen ingezet worden voor een specifieke kwetsbare groep (Van Mechelen & Vandenbroucke 2012). Er werd echter niet gekozen voor zo'n volledig selectieve kindpremie; men bleef bij het oorspronkelijk uitgangspunt van een universele uitkering waarvan een gedeelte eventueel gedifferentieerd kan worden naargelang kindgebonden criteria. De conclusies van de armoedetoets leidden dus niet tot een bijsturing van het beleid, aangezien er reeds een politiek akkoord was gevormd over de invoering van de maatregel, wat geen ruimte meer liet voor eventuele bijsturing op basis van de armoedetoets en de onderzochte alternatieven (Dierckx 2013).



### 3.5.7 Flexibiliteit

In verschillende gesprekken legde men de nadruk op het belang van een flexibel en soepel instrument. Een verplichting om een volledige impactevaluatie door te voeren op elk beleidsvoorstel en het strikt en gedetailleerd vastleggen van het formaat en de inhoud van de evaluatierapporten met ellenlange vragenlijsten zijn evenveel factoren die het risico met zich meebrengen dat de evaluatie uitdraait op een loutere ‘*tick-box exercise*’, waarbij men hoogstens tegemoet tracht te komen aan de minimale formele vereisten. De impactevaluatie vervalt dan tot een administratieve last, en wordt gezien als een zoveelste document dat ingevuld moet worden, eerder dan een instrument dat een toegevoegde waarde kan bieden aan het besluitvormingsproces (zie ook TEP&CEPS 2010).



*Het sleutelwoord is zeker en vast souplesse! Souplesse in de gehanteerde instrumenten, souplesse in de toepassing. Juist om een betere integratie te verzekeren en er geen afstotend effect wordt gecreëerd. Men moet altijd in het achterhoofd houden dat de ministeries een andere “roeping” hebben, een andere opdracht.*

**INSPQ/CCNPPS, persoonlijke mededeling**

Het gestandaardiseerde instrument van HIA wordt in Québec zeer soepel gehanteerd. Zoals reeds aangehaald, ligt de nadruk steeds op de eerste twee fases. Verder wordt het proces steeds aangepast al naargelang de behoefte.

Deze soepelheid is des te belangrijker in een beleidscontext waarin (impact)evaluatie nog niet algemeen geïntegreerd is in de beleidscultuur. TEP&CEPS (2010) adviseert hierin om, als men impactevaluatie de kans wil geven om vaste voet te krijgen binnen de overheidsadministratie, in eerste instantie geen complexe en zware systemen in te voeren. Ze concluderen dat het doeltreffender kan zijn om minder ambitieus van start te gaan om vervolgens geleidelijk aan de toolkit van impactevaluatie uit te breiden.

Ook het proportionaliteitsprincipe past onder deze noodzakelijke soepelheid. Het wordt algemeen erkend dat de diepte en omvang van de analyse proportioneel moet zijn aan de significantie van de potentiële effecten; het operationaliseren van dit principe in concrete criteria is echter niet evident. Verschillende systemen hanteren daarom een twee-staps-benadering. In de eerste plaats wordt elk beleidsvoorstel onderworpen aan een globale screening. Vervolgens zal men enkel een diepgaande(re) evaluatie aanraden voor die beleidsvoorstellen waarbij de screening wees op een potentiële significante impact. Alhoewel het opgemerkt moet worden dat het bepalen wat nu precies een potentieel significante impact is verre van evident is, desalniettemin zou deze benadering moeten vermijden dat het administratief systeem onnodig overbelast wordt en zorgt ervoor dat de prioriteit en de energie gaat naar de evaluatie van de meest relevante beleidsvoorstellen (TEP&CEPS 2010).

### 3.5.8 Transparantie

Het feit dat de conclusies die voortkomen uit de evaluaties niet (Québec) of maar zeer beperkt (Ierland) publiek beschikbaar worden gesteld, wordt telkens aangehaald als belangrijk knelpunt. Dit beperkt de mogelijkheden tot een bredere sensibilisering.



*Als we vragen op toegang te hebben tot deze informatie, dan vertelt men ons dat het documenten betreft die neergelegd werden op de ministerraad. En die documenten zijn vertrouwelijk. En dat is nu echt het zwakke punt van de impactclausule: deze documenten zijn niet toegankelijk. Het terrein heeft hier geen toegang toe. Misschien doen ze de nodige studies, misschien ook niet... Bon, ze hebben er wel een paar gedaan, dat weten we, maar we kennen er de waarde niet van.*

*Een ex ante impactevaluatie: die moet publiek toegankelijk zijn! Het is vandaag al bijzonder vervelend voor politici om te moeten zeggen dat er veel armoede is. Maar het feit dat men de armoede ongemoeid laat, en erger nog, dat we de situatie van mensen in armoede verslechteren? Die informatie, die komt niet naar buiten. Die studies zijn niet toegankelijk. En dat maakt er vandaag alleen maar wat radicalen, de 'notoire gauchisten', de 'usual suspects' de regering zullen bekritisieren. Terwijl, als die impactevaluaties publiek worden, dan wordt het al wat vervelender! Dat zou aantonen dat men het tegenovergestelde doet dan wat hun eigen studies aanbevelen.*

*En een aantal punten waarop de burgerbeweging gewonnen heeft, in het bijzonder op het ecologische vlak, daar was het juist dat: eenmaal dat de impactevaluaties publiek gemaakt werden, projecten sterk bekritiseerd werden, dat was een winst voor de burgerbeweging. De studies waren toegankelijk, wat de burgerbeweging de mogelijkheid bood om de bevolking te verwittigen.*

**Collectif pour un Québec sans pauvreté, persoonlijke mededeling**

Ook het TEP&CEPS (2010) haalt transparantie en openheid aan als een van de succesfactoren. Een bijkomende reden hiervoor ligt volgens hen in het feit dat het al dan niet publiek publiceren van de resultaten van een impactevaluatie een groot verschil kan maken voor hoe serieus de oefening genomen wordt.

### 3.5.9 Nood aan investering

Het moet tenslotte duidelijk zijn dat het succes van een instrument als de armoedetoets in de eerste plaats afhankelijk is van de middelen die hierin geïnvesteerd worden, zowel op politiek als administratief niveau. Het uitwerken van een doeltreffende strategie voor het uitwerken en toepassen van een armoedetoets vraagt de nodige middelen, zowel personeels- als financiële, voor het opbouwen van de nodige expertise en evaluatiecapaciteit.

In Vlaanderen wordt de invoering van de armoedetoets inhoudelijk en methodologisch ondersteund door het Vlaams Armoedesteunpunt (zie eerder, hoofdstuk 2.2.3). Deze ondersteuning vormt namelijk een van de 13 *Work packages* die opgenomen staan in het Meerjarenplan dat opgesteld werd in het kader van de Beheersovereenkomst 2012-2015. Hierin wordt voorzien in de methodologische ondersteuning van een tiental pilootprojecten, telkens gepaard met een wetenschappelijke studie, methodologische opleiding en vorming van stakeholders (verantwoordelijk voor het doorvoeren van of betrokken bij de armoedetoets) en het opstellen van een methodologische gids.

## 4. Discussie : welke functie moet ex ante impactevaluatie aannemen ?

Het theoretische model van ex ante impactevaluatie lijkt zich op het eerste zicht in te schrijven in een zeer rationele visie op het besluitvormingsproces, waarin beleidsondersteuning samengevat wordt als een overdracht van 'objectieve' gegevens of resultaten van wetenschappelijke studies aan de beleidsmakers, en waarbij 'betere' kennis automatisch leidt tot een 'beter' beleid. In de praktijk zien we echter dat de stap van het "meten" van de armoede" naar de stap van de "ontwikkeling van een doeltreffend armoedebeleid" veel minder rechtlijnig verloopt en veel complexer is als dat.

De verschillende vaststellingen die gedaan werden binnen de casestudies, gevoed door de eigen ervaringen binnen het Observatorium op het vlak van haar beleidsondersteunende functie, brachten ons tot het belang om de uitwerking van een armoedetoets in een breder kader te plaatsen. Een bredere denkoefening over de functie die ex ante impactevaluatie speelt binnen het besluitvormingsproces is met andere woorden een belangrijke stap.

### 4.1 De oorsprong van ex ante impactevaluatie

Alvorens in te gaan op de specifieke functie van impactevaluatie<sup>21</sup> binnen het beleidsproces, is het belangrijk om eerst de origines van het concept en de context waarin het sterk aan belang won, beter te begrijpen. De processen die aan de oorsprong liggen van de ontwikkeling van impactevaluatie zullen namelijk een bepalende invloed hebben op de specifieke invulling van het concept.

**Het feit dat verschillende vormen van impactevaluatie het laatste decennium een centrale plaats innamen op de politieke agenda moet gezien worden in de context van het toegenomen belang van een "Evidence-Based Policy" (EBP).** Impactevaluatie wordt beschouwd als een beleidsondersteunend instrument dat moet leiden tot "beter geïnformeerde, op bewijzen steunende" beslissingen (TEP&CEPS 2010).

De kwestie van *Evidence-Based Policy* was reeds aanwezig in de werken van H. Laswell – één van de eerste die het overheidsbeleid bestudeerde, die zich reeds in de jaren '50 afvroeg hoe men ervoor kon zorgen dat het besluitvormingsproces verhelderd zou worden door een nieuw soort interactie tussen de producenten en de gebruikers van kennis (Parsons 2002). Het concept *Evidence-Based Policy* zelf, als benadering om de politieke besluitvorming te verbeteren, kreeg pas in de late jaren 1990 een centrale plaats op de politieke agenda. De regering-Blair in Groot-Brittannië speelde een belangrijke rol in het ontstaan van dit concept door "*een nieuw hoofdstuk te schrijven in de moeilijke relaties tussen de regering en de sociale wetenschappen*" (Parsons 2002).

---

<sup>21</sup> Om de leesbaarheid van de tekst te vereenvoudigen, wordt vanaf nu de term impactevaluatie of impact assessment gehanteerd om deze vorm van ex ante evaluatie te benoemen. Enkel daar waar het noodzakelijk is om verwarring te vermijden, zal de term "ex ante" expliciet vermeld worden.

De centrale hypothese die ten grondslag ligt aan *Evidence-Based Policy* is dat het mogelijk en wenselijk is om het proces van beleidsvorming uit de sfeer van "*muddling through*" (voortmodderen, met vallen en opstaan) (Lindblom 1959) te halen en het een solide basis te geven waarbij het beleid steunt op bewijzen in plaats van op politieke ideologieën of vooroordelen. De regering zou een beroep kunnen doen op de sociale wetenschappen om te weten wat werkt en waarom en welke soorten politieke interventies waarschijnlijk het doeltreffendst zijn. Deze rol van de sociale wetenschappen in de identificatie van "wat werkt", omschrijft duidelijk en ondubbelzinnig de agenda voor de toekomst: het overheidsbeleid moet gebaseerd zijn op bewijzen en de sociale wetenschappen moeten gericht zijn op onderzoek naar "wat werkt" (Parsons 2002).

**Het concept *Evidence-Based Policy* heeft zich ontwikkeld uit verschillende stromingen.**

**Eenzijds kan het concept *Evidence-Based Policy* gezien worden als een uitbreiding van de "*Evidence-Based Medicine*" (EBM, op bewijzen gebaseerde geneeskunde), eerst van de klinische sfeer naar andere professionals en gezondheidsdiensten (*Evidence-Based Health Care*), vervolgens naar het gezondheidsbeleid (*Evidence-Based Health Policy*) en tot slot naar andere gebieden van de publieke besluitvorming (armoedebestrijding, onderwijs, justitie, milieu) (Laurent et al. 2009; Marston & Watts 2003).**

**Anderzijds moet het toenemende gebruik van het concept *Evidence-Based Policy* - en de ontwikkeling van verschillende types van impactevaluatie - gezien worden in de context van de hervormingen binnen de overheidssector die een grote nadruk leggen op audit, controle, prestaties, strategische planning en kwaliteitsmanagementsystemen (Parsons 2002). *Evidence-Based Policy* kan niet los gezien worden van deze bredere politieke context waarbinnen "*efficiëntie de belangrijkste politieke waarde wordt*" (Marston & Watts 2003). De belangrijkste motivatie achter het toenemende belang van de *Evidence-base* binnen politieke kringen, is het verlangen naar een "*instrumentele rationaliteit belichaamd in het nieuwe overheidsmanagement*" (Parsons 2002), met focus op "*effectiviteit en efficiëntie*" (Trinder 2000). In deze benadering krijgt 'evidence' een nieuwe betekenis, meer bepaald als een instrument voor de rationalisering van middelen, dat verder gaat dan de educatieve en klinische functie van de *Evidence-Based Medicine* (Marston & Watts 2003).**

## 4.2 De functie van ex ante impactevaluatie in het besluitvormingsproces

### 4.2.1 Verschillende modellen van besluitvorming

#### Het rationele model

**Op het eerste gezicht lijkt het instrument van impactevaluatie verankerd te zijn in een rationele kijk op het besluitvormingsproces.** Op basis van een analyse van verschillende toepassingen van impactevaluatie in drie landen (Duitsland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) en de Europese Commissie besluiten Hertin et al. (2007) dat *"de procedures van impactevaluatie altijd ontworpen zijn op een manier die overeenstemt met het positivistische model van het proces van beleidsvorming"*. In de voorbereidingsfase wordt de impactevaluatietool geacht de 'technische' informatie te verstrekken die helpt bij het objectiveren van de 'beste' beleidskeuze. De functie van de impactevaluatie ligt dan in het *"rationaliseren van de politieke wanorde"*.

In het rationele model bestaat het proces van beleidsvorming in het zoeken naar de beste oplossingen voor complexe problemen, door het zoeken naar relevante informatie en de toepassing van wetenschappelijke methodes om de potentiële impact van de verschillende beleidsopties te evalueren. Het gaat hier om een "rationeel" model in die zin dat het een reeks procedures oplegt voor de ontwikkeling van beleidsmaatregelen die, in theorie, zullen leiden tot de keuze van de doeltreffendste middelen om de beleidsdoelstellingen te bereiken (Howlett & Ramesh 2003).

De hypothese is dat het onderzoek empirisch bewijs (*evidence*) aanlevert en conclusies verstrekt die helpen om een beleidsprobleem op te lossen: *"Er is een probleem en er moet een beslissing genomen worden; er is een gebrek aan informatie of inzicht om een oplossing voor het probleem te vinden of om uit alternatieve oplossingen te kiezen; onderzoek voorziet dan in de ontbrekende kennis. Wanneer deze lacune is opgevuld, kan men tot een beslissing komen"* (Weiss 1979).

Het rationele model is, althans impliciet, duidelijk gebaseerd op een aantal veronderstellingen:

- Over het beleidsproces, ervan uitgaand dat de beleidsmakers de problemen op een systematische en min of meer lineaire wijze oplossen, met inachtneming van de verschillende fasen van de beleidscyclus (Hertin et al. 2007; Sabatier & Jenkins-Smith 1993);
- Over de rol van kennis in het beleidsproces, ervan uitgaand dat *"betere informatie noodzakelijkerwijs leidt tot een 'rationeler beleid'"* en dat *"Een objectieve evaluatie vanzelf tot betere beslissingen leidt"* (Hertin et al. 2007)

**Deze traditionele kijk op het beleidsproces en op de rol die weggelegd is voor de sociale wetenschappen, werd echter fundamenteel ter discussie gesteld** gedurende minstens drie decennia van onderzoek in de politieke wetenschappen, sociologie en andere disciplines. De betwisting van het technisch-rationele model, op basis van de in de praktijk opgedane evaluatie-ervaring, wordt versterkt door de meer algemene aanhoudende kritiek van de positivistische benadering van de beleidsanalyse (Owens, Rayner & Bina 2004).

Volgens Howlett en Ramesh (2003) kan het rationele model van het proces van besluitvorming niettemin toegepast worden, althans wanneer het gaat om een relatief eenvoudig beleidssubstelsysteem (bijvoorbeeld in het geval van een beperkt aantal betrokken actoren, een duidelijke probleemdefinitie) zonder al te veel beperkingen (bijvoorbeeld wat de beschikbaarheid van de informatie betreft).

In beleidscontexten waarbinnen beleidsmakers geconfronteerd worden met een hoge mate van complexiteit (meerdere betrokken actoren) en significante beperkingen (ontbreken van een consensus over de probleemdefinitie, beperkingen op het vlak van de beschikbare informatie of middelen, tijdsbeperkingen...) **wordt het proces van beleidsvorming veeleer gekenmerkt door "incrementele aanpassingen" (*incremental adjustments*) dan door "een zoektocht naar rationaliteit" (*rational searches*).**

### **Het incrementeel model**

Dit concept van *incrementele aanpassingen* (stapsgewijs) vindt zijn oorsprong in het **incrementele model van besluitvorming**, dat ontwikkeld werd door Charles Lindblom. Lindblom beschrijft het proces van beleidsvorming als een proces van "*muddling through*" waarbij "*besluitvormers zich door een proces heen werken waarbij ze voortdurend, stap-voor-stap en langzaam, op de huidige situatie voortbouwen*" (Lindblom 1959). Het overheidsbeleid evolueert dan ook meestal slechts geleidelijk en zeer stapsgewijs; de beleidsbeslissingen liggen altijd in de lijn van de bestaande situatie en wijzigen het status quo slechts in zeer beperkte mate.

In het incrementele model wordt het proces van beleidsvorming dan ook veeleer als een 'politiek' dan als een 'technisch' proces voorgesteld: "*De uiteindelijk genomen beslissingen vertegenwoordigen veeleer wat politiek haalbaar, dan wat wenselijk is, en veeleer wat mogelijk is dan wat maximaal is in de betekenis die gebruikt wordt door aanhangers van het rationele model*" (Howlett & Ramesh 2003).

Door het proces van besluitvorming te kenschetsen als onderhandelingen en compromissen tussen beleidsmakers die elk hun eigen belangen verdedigen **suggereert het incrementele model dat de impact van beleidsanalyse - of van de sociale en politieke wetenschappen in het algemeen - op de bepaling van beleidsbeslissingen zeer beperkt is.**

Parsons (2002) stelt vast dat het incrementele model meestal overeenkomt met de situatie in de politieke praktijk "*die meestal veeleer de vorm aanneemt van een 'muddling through' dan van een proces waarin sociale of beleidswetenschappen een significante rol spelen*". De hypothesen van het incrementele model worden ook bevestigd door studies die het gebruik van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek in het algemeen en evaluaties in het bijzonder hebben geanalyseerd, en die met name hebben vastgesteld dat "*de meeste studies lijken te komen en gaan zonder dat ze een waarneembare stempel op de richting of de inhoud van het beleid drukken. Beleidsmakers lijken voorbij te gaan aan de resultaten van evaluaties en gaan verder met beleidsmaatregelen die zij om andere redenen kozen*", wat uiteindelijk suggereert dat "*het probleemoplossend model van onderzoekgebruik waarschijnlijk een relatief klein aantal gevallen beschrijft*" (Weiss 1979). Owens en al. (2004) besluiten dat "*analyses het beleid zelden op de eenvoudige lineaire wijze informeren zoals bedoeld in het technisch-rationele model*".

## 4.2.2 De functie van kennis in het beleidsproces

Als het instrument van impactevaluatie gebaseerd is op een model van politieke besluitvorming dat niet overeenkomt met de praktijk, heeft impactevaluatie dan geen enkele rol te spelen in het beleidsproces? Of algemener gesteld, als het feit dat uit een evaluatie blijkt dat een beleid of een interventie zijn doelstellingen bereikt (of niet bereikt), geen impact heeft op de beslissing, moet men zich dan nog wel focussen op de evaluatie?

Volgens Weiss kijken we door het stellen van deze vraag naar "*de verkeerde soorten invloeden op de verkeerde plaats en op het verkeerde moment*" (Weiss 1999). Weiss stelt namelijk dat **de instrumentele rol die het rationele model biedt, slechts één van de verschillende functies is die kennis in het proces van beleidsvorming kan hebben.**

In de literatuur over het gebruik van kennis uit onderzoek worden **drie soorten gebruik onderscheiden, telkens gerelateerd aan verschillende leerfuncties** (Hertin et al. 2007; Hugé 2008; Weiss 1999):

- **Een 'symbolisch' of 'strategisch' gebruik:** een opportunistisch gebruik, waarbij kennis gebruikt wordt om een bestaand beleid te rechtvaardigen of te legitimeren of om een voorstel te ondersteunen dat reeds om andere redenen gekozen werd;
- **Een 'instrumenteel' gebruik (instrumentele leerfunctie):** eventueel op verzoek van de politiek verstrekte specifieke kennis wordt op directe wijze gebruikt in het kader van concrete besluitvorming, met als belangrijkste doelstelling het beleid in kwestie te optimaliseren. Dit soort gebruik stemt grotendeels overeen met het rationeel model van het beleidsproces, waarin de impactevaluatie toegepast wordt om de besluitvorming te rationaliseren;
- **Een 'conceptueel' gebruik (conceptuele leerfunctie):** de kennis verschaft nieuwe informatie, standpunten en hypothesen, die het begrip en de interpretatie van de problemen kunnen beïnvloeden en wijzigen.

De laatste twee functies onderscheiden zich duidelijk van elkaar door het niveau waarop het leerproces zich afspeelt (De Peuter, De Smedt & Bouckaert 2007a):

- Bij een instrumenteel leerproces liggen de doelstellingen, waarden en het referentiekader vast; de focus ligt dan op het optimaliseren van een specifieke beslissing, om de gegeven doelstelling beter te bereiken ("*single-loop learning*" genoemd)
- Bij het conceptueel leerproces worden niet alleen de middelen, maar ook de strategie, het referentiekader en de theoretische basis in twijfel getrokken ("*double-loop learning*" genoemd)

**Het conceptuele leerproces wordt door Weiss een "enlightenment"-proces genoemd** (Weiss 1977; Weiss 1979; Weiss 1980), verwijzend naar "*de doorsijpeling van nieuwe informatie, ideeën en invalshoeken in de 'arena's' waar de beslissingen worden genomen. Het gaat hier niet om een rechtstreekse invloed van de resultaten van een specifiek onderzoek of om de conclusies van een reeks beleidsstudies. Het zijn veeleer de door het sociaalwetenschappelijk onderzoek gegenereerde theoretische concepten en invalshoeken die het proces van beleidsvorming doordrenken.*"

Voor Weiss is dit conceptuele model van kennisgebruik waarschijnlijk het meest voorkomende en de meest gebruikelijke manier via welke kennis zijn weg vindt naar het beleidsproces, maar "*dit langzame binnensijpelen van enlightenment is moeilijk waarneembaar [...] en zelfs onzichtbaar voor het blote oog*".

De functie van conceptuele leren en het proces van *enlightenment* zullen niet tot onmiddellijke wijzigingen leiden, maar kunnen perspectieven openen voor beleidsverandering. Het *enlightenment*-proces kan de manier wijzigen waarop bepaalde problemen gedefinieerd worden: "Het helpt om de parameters te wijzigen waarbinnen beleidsoplossingen gezocht worden. Op de lange termijn zal het, samen met andere invloeden, de beleidsagenda herdefiniëren. [...] In tegenstelling tot het rationele, probleemoplossend model veronderstelt dit conceptuele model, om bruikbaar te zijn, niet dat de onderzoeksresultaten verenigbaar zijn met de waarden en doelstellingen van de beleidsmakers. Onderzoek dat de huidige waarheden uitdaagt kan zijn weg vinden naar een officieel bewustzijn en, met de steun van ondergrondse verzetsbewegingen, het officiële bewustzijn en gevestigde waarden en denkpatronen aan het wankelen brengen".

### 4.2.3 Probleemstelling

De literatuur over de doeltreffendheid van de instrumenten van impactevaluatie, en de pogingen om de doeltreffendheid ervan in de praktijk te verbeteren, houden over het algemeen vast aan een rationele en technische visie op het besluitvormingsproces en concentreren zich quasi exclusief op de instrumentele functie van impactevaluatie. Zo wordt in de wetenschappelijke literatuur vaak het accent gelegd op de verbetering van de wetenschappelijke kwaliteit van de gehanteerde methoden en technieken (Bekker 2007; Brewer 2011; Ecorys & Institute for the Study of Labor 2010). In de praktijk wordt de aandacht van de ambtenaren en evaluatoren dan weer gelegd op de technische aspecten van de evaluatie (aantal bestudeerde opties, mate van kwantificering, gebruikte databronnen, enz.).

Door uitsluitend de aandacht te vestigen op de rationele/instrumentele functie en zich te concentreren op de besluitvorming op korte termijn, onderschat men de reële impact die impactevaluatie kan hebben in het beleidsvormingsproces en de besluitvorming op langere termijn (Weiss 1979). De verschillende functies die impactevaluatie kunnen aannemen, komen nauwelijks aan bod. In het bijzonder het concept van "conceptuele leereffecten" en de functie van "*enlightenment*", die misschien wel de belangrijkste functies zouden kunnen zijn van een armoedetoets, werden in dit kader nauwelijks geanalyseerd.

Het komt erop neer om af te stappen van een rationele visie op de functie van impactevaluatie en de zoektocht op te geven naar een « *positivist yellow brick road leading to a promised policy dry ground* » (Parsons 2002), waarin impactevaluatie moet bijdragen tot « *draining the policy swamp* ». Men moet daarentegen nagaan op welke manier het instrument van impactevaluatie een pertinente en constructieve rol kan spelen in het besluitvormingsproces, in het bijzonder door de mogelijkheden te analyseren die een armoedetoets te bieden heeft op het niveau van conceptuele leereffecten en *enlightenment*. De voornaamste doelstelling van de armoedetoets ligt hierbij dan niet in het aanbrengen van kennis om de besluitvorming te rationaliseren (instrumentele leereffecten), maar wel in het integreren van kennis over de potentiële impact van het beleid op armoede in het besluitvormingsproces op de verschillende beleidsdomeinen.



#### 4.2.4 Een beter begrip van het besluitvormingsproces en de functie van impactevaluatie

Alvorens de voorwaarden te kunnen bepalen die maken dat een instrument van impactevaluatie een functie kan spelen op het vlak van conceptuele leereffecten en *enlightenment*, is het in de eerste plaats nodig om **de besluitvormingsprocessen beter te begrijpen, en in het bijzonder de mogelijkheden tot beleidsverandering te identificeren**. Beide modellen die eerder aan bod kwamen beperken zich namelijk tot het *voorschrijven* van de ideale situatie (het rationele model) en het *beschrijven* van de situatie zoals die zich het vaakst voordoet in de praktijk (het incrementele model). Geen van beide modellen biedt echter inzicht in de manier waarop beleidsverandering kan plaatsvinden en op welke manier kennis aan deze verandering kan bijdragen. **Het model van *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, uitgewerkt door Paul Sabatier en H.C. Jenkins-Smith, biedt een interessant theoretisch model voor deze analyse** (Sabatier & Jenkins-Smith 1993; Sabatier & Jenkins-Smith 1999; Sabatier & Weible 2007). Het model van ACF probeert de processen van beleidsverandering te begrijpen op basis van de cognitieve en normatieve dimensies, met andere woorden, de kennis en waarden van de betrokken actoren (Gagnon et al. 2011)

# 5. Naar een armoedetoets in het Brussels Gewest

## 5.1 Brusselse context

**De ontwikkeling van een Brussels armoedebestrijdingsbeleid moet begrepen worden in een bijzonder complexe institutionele context.** Het samenkomen van de gemeenschaps- en gewestlogica op het grondgebied van het Brussels Gewest – eigen aan de Belgische staatsstructuur, maar waarbij men zeker voor wat de uitoefening van de gemeenschapsbevoegdheden betreft in het Brussels Gewest een bijzonder complexe bevoegdheidsverdeling uitwerkte – maakt dat de coördinatie van het armoedebeleid in Brussel niet enkel een probleem is van een sectoriële organisatie van het beleid (welzijns- en gezondheidsbeleid, huisvesting, tewerkstelling, mobiliteit, ...) maar ook van een fragmentering van de bevoegdheden onder een Gewestelijke Regering en Colleges van drie Gemeenschapscommissies. De parlementen en regeringen van deze vier overheden zijn dan wel samengesteld uit dezelfde personen; ze beschikken daarentegen elk over een eigen begroting en functioneren over het algemeen vrij onafhankelijk van elkaar. Notredame (2006) wijst verder nog op een andere drempel, namelijk het rijke politieke leven in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bestuurd door een coalitie van zes politieke partijen behorend tot vier politieke families. Tenslotte liggen belangrijke hefboomen voor de bestrijding van armoede op het federale niveau (denken we dan in de eerste plaats aan de sociale zekerheid en het inkomensbeleid) of worden deze in Brussel uitgeoefend door de Vlaamse en Franse Gemeenschap (denken we dan in de eerste plaats aan onderwijs). Het beleid dat op deze verschillende niveaus gevoerd wordt houdt vaak onvoldoende rekening met de Brusselse, grootstedelijke specificiteit.

**Met de ordonnantie van 20 juli 2006 “betreffende het opstellen van het armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” werd een eerste, voorzichtige stap gezet in de richting van een coördinatie van het Brussels armoedebeleid.** Waar de institutionele consensus op het moment van de eerste ordonnantie (1991) er nog in bestond dat men de coördinatie van het armoedebeleid niet wenste toe te vertrouwen aan de bicommunautaire overheid (Notredame 2006), legt de ordonnantie van 2006 nu aan het Verenigd College de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) de verplichting op tweejaarlijks een Brussels actieplan armoedebestrijding op te stellen (Artikels 4 et 5). Het Verenigd College kan hiertoe een overlegplatform organiseren met de Brusselse Regering en de Brusselse Colleges (Artikel 5). Dit laatste werd geconcretiseerd door middel van het afsluiten van een “protocol gesloten tussen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de Colleges van de drie Brusselse Gemeenschapscommissies inzake het armoedebeleid”<sup>22</sup> en hieruit volgend **het opzetten van een structuur voor intersectoriële governance, meer bepaald de Permanente Interkabinettenwerkgroep (IKW).**

Sinds 2010 werd deze Permanente IKW geïntegreerd als werkgroep van de Brusselse IMC Sociaal-Gezondheid, een Brusselse Interministeriële Conferentie met als doel de samenwerking tussen de Brusselse overheden op een aantal gemeenschappelijke thema's te versterken.

**De permanente IKW wordt voorgezeten door de Leden van de het Verenigd College van de GGC bevoegd voor Bijstand aan personen, die hiermee optreden als coördinerend ministers van het Brussels armoedebeleid.** Het secretariaat wordt verzorgd door het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, de studiedienst van het Verenigd College van de GGC.

---

<sup>22</sup> Dit protocol werd een eerste keer gesloten in 2007 en eind 2009 hernieuwd voor de legislatuur 2009-2014.

Bij aanvang was de permanente IKW samengesteld uit vertegenwoordigers van de Ministers en Collegen van de ondertekenende overheden, de Brusselse Regering en de drie Brusselse Gemeenschapscommissies. Elke Minister en Collegelid duidde binnen zijn of haar kabinet een vertegenwoordiger aan, al dan niet voor de verschillende bevoegdheden. Verder werden ook elk van de vier Brusselse administraties vertegenwoordigd in de permanente IKW.

Begin 2011 werd de permanente IKW uitgebreid met vertegenwoordigers van de Brusselse OCMW's en de Vlaamse en Franse Gemeenschap.

**In 2008 werkte de permanente IKW een eerste actieplan armoedebestrijding uit.** Dit actieplan beperkte zich grotendeels tot een beschrijvende inventaris, eerder dan een toekomstgericht actieplan, maar had als belangrijke verdienste dat het voor het eerst de acties op het vlak van armoedebestrijding van de verschillende Brusselse overheden samenbracht. Het actieplan 2008 gaf op deze manier een globale visie op de eerder erg verspreide informatie. In de inleiding van dit actieplan gaven de voorzitters van de permanente IKW reeds aan dat met deze inventaris een eerste belangrijke stap gezet was, maar dat er nood was aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie op armoede en armoedebestrijding.

Bij aanvang van de nieuwe legislatuur 2009-2014 kreeg heropgerichte permanente IKW dan de opdracht om een beleidsnota uit te werken voor de komende legislatuur, waarin men deze gezamenlijke visie op armoede en armoedebestrijding zou uitwerken. **De Beleidsnota armoedebestrijding 2009-2014** biedt, aan de hand van 34 strategische doelstellingen, het gemeenschappelijk kader voor het Brussels armoedebeleid en formuleert het langetermijnperspectief op de strijd tegen de armoede in het Brussels Gewest.

Het **Brussels actieplan armoedebestrijding 2010**, dat gelijktijdig met de beleidsnota gepubliceerd werd, geeft, aan de hand van gebudgetteerde beleidsacties, concreet aan op welke manier de Brusselse overheden de doelstellingen van de beleidsnota wensen te bereiken.

Dit actieplan 2010 is dan wel gestructureerd volgens de 34 strategische doelstellingen van de beleidsnota; het betreft voor de grote meerderheid acties die reeds liepen (en gebudgetteerd werden) vóór de beleidsnota opgesteld en goedgekeurd werd. Het betreft m.a.w. acties met een eigen logica, finaliteit en doelstellingen, die vervolgens onder een van de strategische doelstellingen ondergebracht werden. Dit maakt dat het actieplan, ondanks de uitwerking van een gemeenschappelijke beleidsnota, een verzameling acties omvat met zeer uiteenlopende benaderingen van armoedebestrijding. Voor heel wat acties is de link met armoedebeschrijving niet expliciet omschreven en blijft deze vaak eerder intuïtief. Sommige acties zijn expliciet gericht op mensen in armoede; andere richten zich op de gehele bevolking, al dan niet met specifieke aandacht voor de toegankelijkheid voor mensen in armoede. Sommige acties hebben een duidelijke doelstelling op vlak van armoedebestrijding; andere hebben armoedebestrijding niet als doelstelling, maar bereiken wel hoofdzakelijk een kansarm publiek of zijn werkzaam in een kansarme buurt; nog andere acties kunnen opgevat worden als onrechtstreeks bijdragend tot armoedebestrijding.

**Vanuit deze vaststelling besliste de permanente IKW om te investeren in de evaluatie van het gevoerde armoedebeleid.** Het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn werd belast met de uitwerking van een globaal kader waarbinnen de strategie voor de evaluatie van het beleid inzake armoedebestrijding ontwikkeld kan worden. De ontwikkeling van een **armoedetoets** die in voorliggend onderzoeksrapport centraal staat is een van de instrumenten die in dit kader ontwikkeld worden; het opmaken van een **voortgangsrapport** waarin het Brussels actieplan armoedebestrijding 2010 geëvalueerd zal worden een tweede.

In dit kader werd recent bovendien beslist om naast de permanente IKW een volwaardig **administratief overleg** op te starten, met als belangrijkste opdracht de voorbereiding, monitoring en evaluatie van de Brusselse actieplannen armoedebestrijding.

Tenslotte nam het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn de ontwikkeling van haar evaluatiefunctie op als een van de prioritaire doelstellingen in haar Operationeel plan 2011-2014.

Eind 2012 stelde de permanente IKW, conform het tweejaarlijks karakter dat opgelegd wordt door de Ordonnantie van 2006, tenslotte ook het **Brussels actieplan armoedebestrijding 2012** op. Hierin gaf de permanente IKW de prioriteit aan het uitwerken van een actieplan rond de specifieke problematiek van armoede bij jongvolwassenen. Naast een gedetailleerde inventaris van het lopende beleid inzake armoedebestrijding bij Brusselse jongvolwassenen, werkte de permanente IKW een concreet actieplan uit, waarin het de krachtlijnen en strategische assen voor de ontwikkeling, versterking en evaluatie van het beleid inzake armoedebestrijding bij Brusselse jongvolwassenen op korte, middellange en lange termijn. De evaluatie van het gevoerde beleid inzake armoedebestrijding bij jongvolwassenen vormt hierbij trouwens een van de 5 strategische assen.

### **Vandaag tonen er zich een aantal belangrijke evoluties op het vlak van het Brussels armoedebeleid.**

Met de ordonnantie van 2006 werd het Brussels actieplan armoedebestrijding als luik geïntegreerd binnen het Brussels armoederapport, waarmee dit rapport des te meer uitgroeide tot een instrument van beleidsontwikkeling en –coördinatie. Het actieplan evolueerde vrij snel tot een beleidsinstrument dat verschillende functies op het vlak van armoedebeleid ontwikkelde, gaande van beschrijven en inventariseren van het gevoerde armoedebeleid, het ontwikkelen van een gemeenschappelijke beleidsvisie op armoedebestrijding, tot, zeer recent, een instrument voor beleidsevaluatie, zowel voor wat het gevoerde beleid betreft (ex post evaluatie), als het nieuwe beleid (ex ante evaluatie).

De uitwerking van deze actieplannen werd toevertrouwd aan een permanente IKW dat functioneert als institutionele structuur voor een intersectoriële governance en zal binnenkort versterkt worden met de oprichting van een overleg tussen de vier Brusselse administraties. Deze permanente IKW komt onder het voorzitterschap van de Leden van het Verenigd College van de GGC bevoegd voor Bijstand aan personen op regelmatige basis samen. Waar bij aanvang nog vaak organisatorische en procedurele kwesties de agenda domineerden, biedt deze IKW steeds meer een forum voor inhoudelijke discussies over armoede en armoedebestrijding. Naast de ondersteuning door het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, is de inbreng van de expertise van de Brusselse OCMW's een onmiskenbare meerwaarde voor deze discussies. Het inhoudelijk sterk onderbouwde actieplan 2012 is hiervan het meest recente product.

**Een belangrijke uitdaging betreft het duurzaam verankeren van de dynamiek en expertise die zich in de loop van de jaren heeft ontwikkeld rond het Brussels actieplan armoedebestrijding.** De voorzichtige formulering en het feit dat het enkel het Verenigd College van de GGC bindt, maakt dat de Ordonnantie van 2006 misschien onvoldoende garanties biedt om deze dynamiek op langere termijn, en dus over verschillende legislaturen heen, in stand te houden.

Enerzijds zijn er duidelijk signalen die erop wijzen dat het Brussels Gewest de weg van middelpuntvliedende overheden heeft verlaten voor de weg van coördinatie en afstemming (Notredame 2006), getuige de opname van het Brussels actieplan armoedebestrijding in het (ontwerp van) GPDO en het engagement vanuit de Brusselse Gewestregering om te investeren in de versterking van de structuren die in dit kader opgezet werden.

Anderzijds blijft het Brussels Gewest steevast in het middelpunt staan van institutionele en communautaire discussies. Daar waar we kunnen vaststellen dat de coördinerende rol van de GGC steeds meer erkend wordt en een belangrijk aspect is in de dynamiek rond het actieplan, is het juist deze instelling die vaak centraal staat in institutionele discussies, gaande van scenario's die voorzien in de opheffing ervan, tot het sluitstuk van de zesde staatshervorming.

Het is zaak de mogelijkheden te onderzoeken om de dynamiek die vandaag binnen de permanente IKW duidelijk ingezet werd een duurzaam karakter te geven.

## 5.2 De pistes voor de uitwerking van een armoedetoets voor het Brussels Gewest

Dit hoofdstuk schetst een aantal aandachtspunten en hefboomen die het vervolg van het project zullen bepalen.

### 5.2.1 Hoe kan de armoedetoets geïntegreerd worden in het besluitvormingsproces?

Zoals reeds vermeld werd in hoofdstuk 4.2 (en meer in het bijzonder hoofdstuk 4.2.6), vraagt de integratie in het besluitvormingsproces van een instrument als de armoedetoets, in de eerste plaats een beter begrip van de processen van beleidsvoorbereiding en besluitvorming om de mechanismen van beleidsverandering en de rol van kennis hierin, beter te kunnen begrijpen

Het gaat erom de gepaste benadering, het institutioneel kader, de nodige maatregelen, de rol en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken actoren en in het bijzonder de rol van beleidsondersteunende structuren, enz. te analyseren.

Om de armoedetoets structureel te verankeren in het besluitvormingsproces is het aangewezen deze wettelijk te verankeren. De institutionele context maakt dat deze wettelijke verankering echter niet vanzelfsprekend is. Voorziet men voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de drie Brusselse Gemeenschapscommissies telkens afzonderlijke wetgevende initiatieven - zoals bijvoorbeeld bij de invoering van gendermainstreaming het geval is? Of zou het niet zinvol zijn om (al dan niet bijkomend) na te denken over de mogelijkheid van een samenwerkingsakkoord wat als voordeel heeft dat het een gemeenschappelijk kader biedt voor alle ondertekenende partijen, en bovendien de gelegenheid om naast de armoedetoets ook de verschillende bestaande mechanismen rond het Brussels armoedebeleid duurzaam te verankeren (permanente interkabinettenwerkgroep, actieplan armoedebestrijding, ...)?

En welke rol is er weggelegd voor de leden van het Verenigd College van de GGC en het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn in deze armoedetoets? Binnen de permanente IKW spelen beide actoren, respectievelijk als voorzitters en secretariaat, een belangrijke coördinerende rol, maar kan deze rol ook uitgebreid worden naar de evaluatie en de armoedetoets? Kan het Verenigd College van de GGC een raadgevende functie opnemen ten opzichte van het Gewest, de COCOF en de VGC? Kunnen het Gewest, de COCOF en de VGC een beroep doen op een ondersteuning van het Observatorium voor het doorvoeren van een armoedetoets op hun beleid? Enz.

### 5.2.2 Welk type « evidence » is nodig om de impact van het beleid op armoede te evalueren?

Op meerdere niveaus (internationaal, nationaal, regionaal en lokaal) werden verschillende rapporteringsinstrumenten over armoede ontwikkeld, die op systematische wijze gegevens over armoede verzamelen en verspreiden, en hierbij verschillende benaderingen hanteren om het licht te schijnen op deze problematiek. Zo beschikt het Brussels Gewest sinds 2005 over een jaarlijkse Welzijnsbarometer, bestaande uit een reeks indicatoren die het mogelijk maakt om de evolutie van de armoede in haar verschillende dimensies op te volgen. De informatie die deze instrumenten aanreiken, maken het mogelijk een globale visie te ontwikkelen over de armoedesituatie en de voornaamste uitdagingen. Deze gegevens, hoofdzakelijk van beschrijvende aard, geven echter geen enkele "sleutel tot actie"(De Spiegelaere 2009). Een instrument als de armoedetoets moet het

daarentegen mogelijk maken om “de weg naar de actie te wijzen”, door beleidsmakers informatie te bieden over de mogelijke gevolgen van hun beslissingen op armoede.

Om informatie aan te bieden die bruikbaar is voor het uitwerken van beleidsacties, moet deze geformuleerd worden in termen van oorzaken en gevolgen van armoede, hier begrepen als de factoren die de armoedesituatie beïnvloeden, of hiermee samenhangen, en meer specifiek die factoren die beïnvloedbaar zijn door beleidsbeslissingen. Zich inspirerend op het model van “sociale gezondheidsdeterminanten” ontwikkeld in de sector van de gezondheidspromotie, zouden we deze factoren kunnen benoemen als de “armoededeterminanten”.

**Om te kunnen analyseren op welke manier het beleid een impact kan hebben op armoede, is het zinvol een theoretisch kader van armoedeterminanten uit te werken, die zowel het multidimensionele aspect als het macro-, meso- als micro-niveau in rekening brengt.** Op basis hiervan kan een soort analyseschema opgesteld worden op basis waarvan men de verschillende vragen kan situeren en beantwoorden die gesteld kunnen worden als men de impact van het beleid op armoede wenst te evalueren: betreft het een impact op de armoederisicograad of eerder op het aantal personen in armoede? Heeft het beleid in kwestie een impact op de situatie, het “onbehagen”, de levensomstandigheden van mensen in armoede? Of heeft het effecten op het risico om in armoede terecht te komen? Of eerder op de mogelijkheden om uit situaties van armoede te geraken? Enz.

Het uitwerken van een theoretisch kader van armoededeterminanten betreft een fundamentele doelstelling, gezien “de macht van de definitie van een probleem”. De manier waarop een probleem gedefinieerd wordt zal inderdaad in grote mate bepalen welke acties zullen voorgesteld worden om dit probleem op te lossen.

### **5.2.3 Hoe het standpunt van de personen die persoonlijk of professioneel betrokken zijn in armoedesituaties integreren ?**

De *evidence* waarvan hierboven sprake, mag zich niet beperken tot “wetenschappelijke kennis”, maar moet zich openstellen voor zogenaamde ervaringskennis, of nog de “kennis van mensen in armoede”. De noodzaak om in alle onderzoek naar armoede rekening te houden met het standpunt van personen die direct betrokken zijn vormde reeds het onderwerp van verschillende studies (zie bijvoorbeeld Fontaine et al. 1996).

In het kader van een Europees seminarie rond *Social Impact Assessment*, eiste het Europees Netwerk Armoedebestrijding (*European Anti Poverty Network, EAPN*) dat “*elke vorm van evaluatie, ex ante en ex post, ontwikkeld moet worden vanuit een participatieve benadering en een reeks participanten en stakeholders moet betrekken, om mensen die het verst van het besluitvormingsproces staan de kans te bieden hieraan deel te nemen*” (EAPN 2008). In het kader van hetzelfde seminarie, haalt Nicaise eveneens het belang aan van een brede en directe consultatie van mensen in armoede (Nicaise 2008).

Zulke participatieve benadering draagt bij tot een grotere kwaliteit van de impactevaluatie: enerzijds kunnen de stakeholders optreden als gegevens- en informatiebron voor de impactevaluatie, anderzijds vormt de diepgaande analyse van de beleidsvoorstellen door deze stakeholders een bijkomend mechanisme van kwaliteitscontrole (TEP&CEPS 2010).

*“Er bestaan verschillende redenen om een beroep te doen op de expertise van mensen in armoede en hun verenigingen. De mogelijkheid om de realiteit duidelijk te vatten en deze in te schrijven in een theoretisch kader wordt pas mogelijk als een methode gehanteerd wordt die het toelaat om de standpunten en de kennis over een bepaald vraagstuk te kruisen. De ervaringskennis blaast het wetenschappelijk denken nieuw leven in. Er ontwikkelen zich nieuwe concepten die het mogelijk maken om de realiteit op een andere manier te benaderen. Dit proces kan bijdragen tot de ontwikkeling van nieuwe manieren van optreden” (CEPE 2009).*

Bij de ontwikkeling van de armoedetoets is het noodzakelijk na te gaan op welke manier het standpunt van mensen die persoonlijk of professioneel betrokken zijn in armoedesituaties, hierin geïntegreerd kan worden.

#### **5.2.4 Welke procedures, methodes en instrumenten om de potentiële impact van het beleid op armoede te meten ?**

Nicaise (Nicaise 2008) ziet de uitwerking van praktische richtlijnen – met de bepaling van een logische reeks te ondernemen stappen – als een van de determinanten van de kwaliteit van *Social Impact Assessment*. De studie van het TEP&CEPS (2010) haalde het ontbreken van schriftelijke richtlijnen, opleiding en nauwkeurige ondersteuning aan als belangrijke knelpunten die aangepakt moeten worden indien men het instrument een grotere doeltreffendheid wenst toe te dicht, en identificeerde net als Nicaise een « *well designed basic screening framework* » als een van de succesfactoren.

Het invoeren van een armoedetoets vraagt dan ook de uitwerking van een reeks procedures, methodes en instrumenten die de personen die de evaluatie moeten doorvoeren, hierin kunnen bijstaan. Deze personen zullen inderdaad niet altijd specialisten zijn, noch op het vlak van evaluatie, noch op het vlak van armoede.

De doelstelling is dan ook om voor de armoedetoets een *toolbox* uit te werken, bestaande uit een reeks procedures, methodes en instrumenten voor het Brussels Gewest.

# Nuttige links

## Poverty Impact Assessment (Ierland)

**Department of Social Protection, Social Inclusion Division**

[http://www.welfare.ie/en/Pages/Poverty-Impact-Assessment\\_holder.aspx](http://www.welfare.ie/en/Pages/Poverty-Impact-Assessment_holder.aspx)

**Combat Poverty Agency**

[www.cpa.ie](http://www.cpa.ie)

## Health Impact Assessment (Québec)

**Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS)**

<http://www.msss.gouv.qc.ca/>

**Institut national de santé publique du Québec (INSPQ)**

[www.inspq.qc.ca](http://www.inspq.qc.ca)

<http://politiquespubliques.inspq.qc.ca/fr/evalutaion.html>

**Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS)**

[http://www.ccnpps.ca/13/evaluation\\_d%27impact\\_sur\\_la\\_sante.ccnpps](http://www.ccnpps.ca/13/evaluation_d%27impact_sur_la_sante.ccnpps)

**Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé (GÉPPS)**

<http://www.gepps.enap.ca>

## Poverty Impact Assessment (Québec)

**Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS)**

<http://www.mess.gouv.qc.ca/grands-dossiers/index.asp#lutte>

**Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion sociale (CEPE)**

<http://www.cepe.gouv.qc.ca/>

**Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CCLP)**

<http://www.cclp.gouv.qc.ca/>

**Collectif pour un Québec sans pauvreté**

[www.pauvrete.qc.ca](http://www.pauvrete.qc.ca)



# Referenties

Bekker, M. (2007) *The Politics of Healthy Policies. Redesigning health impact assessment to integrate health in public policy*. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Brewer, M. (2011) *Developing effective ex ante social impact assessment with a focus on methodology, tools and data sources. Peer Review in Social Protection and Social Exclusion and Assessment in Social Inclusion, Brussels, 17-18 November 2011: Synthesis report*. European Commission, DG Employment Social Affairs and Equal Opportunities.

Brocas, A.-M. & Studer, N. (2011) *Méthodes d'évaluation des politiques publiques. Actes du séminaire*. Direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques Drees France.

CEPE, Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (2009) *Prendre la mesure de la pauvreté. Proposition d'indicateurs de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion sociale afin de mesurer les progrès réalisés au Québec. Avis au ministre*.

CCNPPS, Centre de Collaboration Nationale sur les Politiques Publiques et la Santé (2012) *L'application de l'article 54 de la loi sur la santé publique du Québec. Note documentaire*.

CQSP, Collectif pour un Québec sans pauvreté (2006) *Jugement négatif de la Cour supérieure du Québec sur l'étude d'impact. Le Front commun des personnes assistées sociales du Québec poursuivra la lutte sur le terrain politique. Communiqué de presse*. Collectif pour un Québec sans pauvreté, Front commun des personnes assistées sociales du Québec, and Fédération des femmes du Québec Québec.

Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté (2002a) *Adoption du projet de loi 112 sur la pauvreté. Une loi historique et un plan d'action attendu*. Québec.

Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté (2002b) *Jeter les bases d'un Québec sans pauvreté: Mémoire du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté à la Commission des affaires sociales chargée d'examiner le Projet de loi 112*. Québec.

Council of the European Union (2004) *Joint report by the Commission and the Council on social inclusion*. Brussels.

De Boyser, K. & Vranken, J. (2008) *Naar een doelmatigere armoedebestrijding. Een verkenning van de paden naar een meer planmatig en evidence-based armoedebestrijdingsbeleid in Vlaanderen*. OASes, Onderzoeksgroep Armoede Sociale Uitsluiting en de Stad Universiteit Antwerpen.

De Peuter, B., De Smedt, J. & Bouckaert, G. (2007a) *Handleiding beleidsevaluatie. Deel 1: Evaluatiedesign en -management*. Steunpunt beleidsrelevant onderzoek - Bestuurlijke organisatie Vlaanderen Leuven.

De Peuter, B., De Smedt, J., Bouckaert, G. et al. (2007b) *Handleiding beleidsevaluatie. Deel 2: Monitoring van het beleid*. Steunpunt beleidsrelevant onderzoek - Bestuurlijke organisatie Vlaanderen.

De Spiegelaere, M. (2009) *Observation. Éclairer la réalité des inégalités sociales face à la santé*. Promotion Santé 245, 7-8.

Dierckx, D. (2013) "Een toetsing van de armoedetoets," In: Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2012, D. Dierckx et al., eds., Leuven: Acco, pp. 181-192.

Ecorys & Institute for the Study of Labor (2010) *Review of Methodologies applied for the assessment of employment and social impacts. Final Report.*

EAPN, European Anti Poverty Network (2008) *Social impact assessment. Peer review in social protection and social inclusion, Slovakia, 6-7 November 2008. Stakeholder comments EAPN.* European Commission.

European Commission (2009) *Impact Assessment Guidelines.*

European Commission, DG Employment Social Affairs and Inclusion (2009) *Guidance for assessing Social Impacts within the Commission Impact Assessment system.*

Europese Commissie (1999) *Glossaire de 300 concepts et termes techniques.* [Volume 6]. Collection MEANS. Évaluer les programmes socio-économiques.

Fontaine, P., Delville, J., Dijon, X. et al. (1996) *La connaissance des pauvres.* GIREP. Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant. Les Editions Travailler le social.

Fréchet, G., Lanctôt, P. & Morin, A. (2009) *Prendre la mesure de la pauvreté. Proposition d'indicateurs de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion sociale afin de mesurer les progrès réalisés au Québec. Avis au ministre.* Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion Québec.

Gagnon, F., Turgeon, J. & Dallaire, C. (2008) *L'évaluation d'impact sur la santé au Québec: lorsque la loi devient levier d'action.* Téléscope.Revue d'analyse comparée en administration publique. 14[2], 79-93.

Gagnon, F., Turgeon, J., Michaud, M. et al. (2011) *L'adoption de politiques publiques favorables à la santé pour le Québec.résultats de recherche 2004-2011. Programme Action concertée. Concepts et méthodes pour l'analyse des actions gouvernementales pouvant avoir des impacts sur la santé et le bien-être des populations.* Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé (GEPPS).

Gouvernement du Québec & Ministère du Conseil exécutif (2008) *Le fonctionnement du conseil des ministres.* Québec.

Hertin, J., Turnpenny, J., Jordan, A. et al. (2007) *Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process.* Forschungsstelle Für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin.

Howlett, M. & Ramesh, M. (2003) *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems.* Oxford University Press.

Hugé, J. (2008) *Duurzaamheidsbeoordeling in het beleidsproces: algemene inleiding.* Working paper n°5. VUB and Steunpunt Duurzame Ontwikkeling.

IAIA, International Association for Impact Assessment (2006) *Health Impact Assessment. International Best Practice Principles. Special Publication Series No.5.*

Jacob, K., Hertin, J., Hjerp, P. et al. (2008) *Improving the Practice of Impact Assessment. Evaluating Integrated Impact Assessments (EVIA).*

Kemm, J. (2001) *Health Impact Assessment: a tool for Healthy Public Policy*. Health Promotion International 16[1], 79-85.

L'Observatoire de l'Administration Publique de l'ENAP (2003) *Identification des enjeux sociétaux et sectoriels pour l'opérationnalisation du programme de transfert de connaissances et de recherche sur les politiques publiques favorables à la santé et au bien-être*.

Lamarche, L. & Greason, V. (2008) *Poverty Impact Analysis (PIA) and Governmental Action: "Made in Québec" ... Again?* Social Rights Accountability Project Ottawa.

Laurent, C., Baudry, J., Berriet-Sollic, M. et al. (2009) *Pourquoi s'intéresser à la notion d' « evidence-based policy » ?* Revue Tiers Monde 4[200], 853-873.

Le Devoir. (2010) *Jeux de hasard en ligne - La santé publique demande à Loto-Québec de reporter son projet Québec et la société d'État rejettent la requête*. <http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/283409/jeux-de-hasard-en-ligne-la-sante-publique-demande-a-loto-quebec-de-reporter-son-projet-quebec-et-la-societe-d-etat-rejettent-la-requete>

Lelie, P. 2010, Ex ante evaluatie van beleid en regelgeving: focus op 'Impact Assessment'. Europese ervaringen., Vlaams Evaluatieplatform, ed., Brussel.

Lelie, P. (2011) *Developing effective ex ante social impact assessment with a focus on methodology, tools and data sources. Peer Review in Social Protection and Social Exclusion and Assessment in Social Inclusion, Brussels, 17-18 November 2011: Host Country Note. Social Impact Assessment: Introduction and Context*. European Commission, DG Employment Social Affairs and Equal Opportunities.

Lindblom, C. E. (1959) *The science of "Muddling through"*. Public Administration Review 19[2], 79-88.

Mangan, G. (2009) *Expertentafel "Het aspect armoede binnen de DOEB-test". Poverty Impact Assessment. Ireland's experience*. POD Maatschappelijke Integratie Brussel.

Marston, G. & Watts, R. (2003) *Tampering with the evidence: a critical appraisal of Evidence-based policy-making*. The Drawing Board: An Australisan Review of Public Affairs 3[3], 143-163.

Mercier, E. & Mendell, A. (2009a) *Note documentaire. Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (L.R.Q., chapitre L-7). Faits saillants et application de la Loi*. Centre de Collaboration Nationale sur les Politiques Publiques et la Santé Québec.

Mercier, E. & Mendell, A. (2009b) *Note documentaire. Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (L.R.Q., chapitre L-7). Historique*. Centre de Collaboration Nationale sur les Politiques Publiques et la Santé Québec.

Michaud, M., Gagnon, F. & Gauthier, J. (2006) *Le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Étude de cas. Résumé*. Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé (GEPPS) Québec.

Moran, E. (2006) *"Naar een armoedetoets? De Ierse ervaring,"* In: Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2006, J. Vranken, K. De Boyser, & D. Dierckx, eds., Leuven: Acco, pp. 347-354.

MSSS, Ministère de la Santé et des Services sociaux (1998) *La santé publique à l'aube de l'an 2000: Action et concertation*. [Document non publié] Québec.

MSSS, Ministère de la Santé et des Services sociaux (2006) *Évaluation d'impact sur la santé lors de l'élaboration des projets de loi et règlement au Québec. Guide pratique.*

MSSS, Ministère de la Santé et des Services sociaux (2007) *La santé, autrement dit... Pour espérer vivre plus longtemps et en meilleure santé.* Gouvernement du Québec Québec.

MSSS, Ministère de la Santé et des Services sociaux (2008a) *À la frontière des responsabilités des ministères et organismes publics: l'application de l'article 54 de la Loi sur la santé publique. Bilan et perspectives 2002-2007.* Direction générale de la Santé publique.

MSSS, Ministère de la Santé et des Services sociaux (2008b) *Programme national de santé publique 2003-2012. Mise à jour 2008.* Québec.

MSSS, Ministère de la Santé et des Services sociaux (2012) *La santé et ses déterminants. Mieux comprendre pour mieux agir.* Gouvernement du Québec Québec.

Nicaise, I. (2008) *Social impact assessment. Peer Review in Social Protection and Social Exclusion and Assessment in Social Inclusion, Slovakia, 6-7 November 2008. Synthesis report.* European Commission, DG Employment Social Affairs and Equal Opportunities.

Ninacs, W., Béliveau, A.-M. & Gareau, F. (2003) *Le collectif pour un Québec sans pauvreté: étude du cas.* The Caledon Institute of Social Policy Ottawa, Canada.

Noël, A. (2003) *Une loi contre la pauvreté: la nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.* Centre de recherche sur les politiques et le développement social Québec.

Notredame, L. (2006) "Mieux connaître pour mieux combattre. De Brusselse armoedeordonnanties.," In: *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2006*, J. Vranken, K. De Boyser, & D. Dierckx, eds., Leuven: Acco, pp. 289-300.

O'Connor, S. (2001) *Review of the Poverty Proofing Process.* National Economic and Social Council Dublin.

OSI, Office for Social Inclusion (2006) *Review of Poverty Proofing.* Dublin.

OSI, Office for Social Inclusion (2007) *National Action Plan for Social Inclusion 2007-2016. Building an Inclusive Society.* Department of Social Protection Dublin.

OSI, Office for Social Inclusion (2008a) *Guidelines for poverty impact assessment.*

OSI, Office for Social Inclusion (2008b) *Report of Steering Committee. Review of Combat Poverty Agency.* Dublin, Ireland.

Owens, S., Rayner, T. & Bina, O. (2004) *New agendas for appraisal: reflections on theory, practice and research.* Environment and Planning 36, 1943-1959.

Papineau, E. & Leblond, J. (2010) *Étatisation des jeux d'argent sur Internet au Québec. Une analyse de santé publique. Mémoire déposé au ministère des finances.* Institut national de santé publique Québec (INSPQ) Québec.

Parsons, W. (2002) *From Muddling Through to Muddling Up - evidence Based Policy Making and the Modernisation of British Government.* Public Policy and Administration 17[3], 43-60.

- Potvin, L., Moquet, M.-J. & Jones, C.M. (2010) *Réduire les inégalités sociales en santé* Saint-Denis, Institut national de prévention et d'éducation pour la santé.
- Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H.C. (1993) *Policy Change And Learning: An Advocacy Coalition Approach* Boulder, Colorado, Westview Press.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1999) "The Advocacy Coalition Framework. An Assessment," In: *Theories of the policy process*, P. A. Sabatier, ed., Boulder Colorado: Westview Press, pp. 117-166.
- Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (2007) "The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications," In: *Theories of the policy process*, P. A. Sabatier, ed., Boulder Colorado: Westview Press, pp. 189-220.
- Saint-Pierre, L. (2009) *Série sur l'ÉIS - Introduction à L'ÉIS. Note documentaire. Pour des connaissances en matière de politiques publiques favorables à la santé.* Centre de Collaboration Nationale sur les Politiques Publiques et la Santé.
- Saint-Pierre, L., Jobin, L. & Druet, C. (2010) "L'évaluation d'impact sur la santé: un outil de lutte contre les inégalités," In: *Réduire les inégalités sociales en santé*, L. Potvin, M.-J. Moquet, & C. M. Jones, eds., Saint-Denis: Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, pp. 136-147.
- TEP&CEPS, The Evaluation Partnership & Centre for European Policy Studies (2010) *Study on Social Impact Assessment as a tool for mainstreaming social inclusion and social protection in public policy in EU Member States. Final report.* London, United Kingdom.
- Tremblay, M. (2009) *Le leadership à la frontière du politique et de l'administratif. Colloque sur le Leadership.* École nationale d'administration publique Québec, Canada.
- Trinder, L. (2000) "Introduction: The Context of Evidence-based Practice," In: *Evidence-based practice: a critical appraisal*, 1 ed. L. Trinder & S. Reynolds, eds., Oxford: Blackwell Science Ltd, pp. 1-16.
- Ulysse, P.-J. (2009) *Politiques et programmes sur la réduction de la pauvreté. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion par le développement social au Québec: un portrait des vingt dernières années.* Conseil canadien de développement social.
- UIPES, Union internationale de Promotion de la Santé et d'Education pour la Santé (2011) *L'Évaluation d'Impact sur la Santé (EIS). Une aide à la décision publique pour des choix sains, durables et équitables.*
- Van Mechelen, N. & Vandenbroucke, P. (2012) *Vlaamse Sociale Bescherming: de premie voor jonge kinderen getoetst.* Centrum voor Sociaal Beleid. Universiteit Antwerpen.
- Vlaamse overheid. Departement Diensten van het Algemeen Regeringsbeleid. Team Duurzame Ontwikkeling (2013) *Quick Scan Duurzame Ontwikkeling. Een beknopte handleiding.*
- Vranken, J., Lahaye, W. & Charlier, E. (2013) "Roeien met te korten riemen, tegen de stroom in? Het armoedebeleid in crisis in tijden van crisis," In: *Armoede in België. Jaarboek 2013*, W. Lahaye et al., eds., Leuven: Acco, pp. 137-160.
- Weiss, C. H. (1977) *Research for policy's sake: the enlightenment function of social research.* Policy Analysis 3, 531-545.

Weiss, C. H. (1979) *The many meanings of research utilization*. Public Administration Review 39[5], 426-431.

Weiss, C. H. (1980) *Knowledge Creep and Decision Accretion*. Science Communication 1[3], 381-404.

Weiss, C. H. (1999) *The Interface between Evaluation and Public Policy*. Evaluation 5[4], 468-486.

WHO, World Health Organization (1986) *The Ottawa Charter for Health Promotion*.

WHO, World Health Organization, Regional Office for Europe, European Centre for Health Policy (1999) *Health impact assessment: main concepts and suggested approach. Gothenburg consensus paper*.

WHO, World Health Organization, Regional Office for Europe (2009) *The European Health Report 2009. Health and health systems*. Copenhagen, Denmark.

WHO, World Health Organization (2013) *Health Impact Assessment. The HIA procedure*. <http://www.who.int/hia/tools/process/en/index.html>

WHO, World Health Organization & Government of South Australia (2010) *Adelaide statement on health in all policies: moving towards a shared governance for health and well-being*. Genève.