

Publieke diensten en armoede



EEN BIJDRAGE AAN POLITIEK DEBAT EN POLITIEKE ACTIE

TWEEJAARLIJKS VERSLAG 2014-2015

**STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE,
BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING**

Publieke diensten en armoede

Inhoud

INLEIDING	2
I. JUSTITIE	10
1. <i>Voorafgaand aan de toegang tot justitie</i>	11
1.1. Zich niet kennen en niet erkend worden als rechtssubject	11
1.2. Zich kennen als rechtssubject maar de rechten toch niet opnemen.....	12
2. <i>Toegang tot informatie.....</i>	13
2.1. Juridische eerstelijnsbijstand.....	13
2.2. Communicatie tussen rechtzoekenden en beroepskrachten	16
3. <i>Toegang tot de rechter en alternatieve geschillenbeslechting</i>	17
3.1. Negatieve ervaringen met justitie	17
3.2. Financiële problemen	18
3.3. Complexiteit van de procedure	22
3.4. Administratieve problemen.....	24
3.5. Juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand	25
3.6. Begeleiding van rechtzoekenden.....	27
3.7. Bemiddeling.....	29
4. <i>Rechtsvordering uit collectief belang.....</i>	31
5. <i>Principezaken.....</i>	34
6. <i>Financiering van justitie.....</i>	34
6.1. Publieke financiering	34
6.2. Mutualisering	35
6.3. Rechtsbijstandsverzekering.....	35
Aanbevelingen van het Steunpunt op basis van het overleg.....	36
Deelnemers aan het overleg.....	39

II. CULTUUR 40

1.	<i>Context</i>	41
2.	<i>Armoede en cultuur</i>	43
2.1.	Participatie aan de creatie en het aanbod van cultuur.....	43
2.2.	Menswaardigheid.....	44
2.3.	Vrijheid	44
2.4.	Verandering van de samenleving	45
3.	<i>Drempels voor de effectiviteit van het recht op cultuur</i>	45
3.1.	Hardnekkige drempels.....	46
3.2.	Actuele tendensen	47
3.3.	Financieringsmiddelen	50
4.	<i>Voorwaarden voor een betere effectiviteit van het recht op cultuur</i>	53
4.1.	Gedeelde visie	54
4.2.	Tijd.....	54
4.3.	Toegankelijkheid.....	56
4.4.	Vrijheid	58
4.5.	Transversale benadering	58
4.6.	Evaluatie	63
	Aanbevelingen van het Steunpunt op basis van het overleg.....	63
	Deelnemers aan het overleg.....	66

III. KINDEROPVANG..... 68

1.	<i>Kinderopvang vandaag</i>	69
1.1.	Belang van kwaliteitsvolle kinderopvang	69
1.2.	Beleid.....	70
2.	<i>Kinderopvang en armoede</i>	72
2.1.	Betekenis van het recht op kinderopvang.....	72
2.2.	Verwachtingen van gezinnen in armoede	74
3.	<i>Obstakels voor de effectiviteit van het recht op kinderopvang</i>	76
3.1.	Kinderopvang, niets voor mij.....	77
3.2.	Gebrek aan toegankelijk aanbod.....	78
3.3.	Voorrangsregels	80
4.	<i>Voorwaarden voor een betere effectiviteit van het recht op kinderopvang</i>	83
4.1.	Voldoende divers aanbod.....	84
4.2.	Toegankelijk aanbod.....	86
4.3.	Betaalbaar aanbod	89
	Aanbevelingen van het Steunpunt op basis van het overleg.....	93
	Deelnemers aan het overleg.....	95

IV. GEZONDHEID 96

1.	<i>Recht op bescherming van de gezondheid</i>	96
1.1.	Definitie in juridische teksten.....	97
1.2.	Betekenis voor mensen in armoede.....	97
1.3.	Determinanten van de gezondheid.....	98
2.	<i>Context</i>	99
2.1.	Besparingsmaatregelen.....	99
2.2.	Institutionele context.....	101
3.	<i>Strijd tegen sociale gezondheidsongelijkheden</i>	103
3.1.	De ontwikkeling van een gezondheidsbeleid in alle beleidsdomeinen.....	103
3.2.	Strijd tegen sociale gezondheidsongelijkheden in het gezondheidssysteem.....	106
4.	<i>Voorwaarden voor een betere effectiviteit van het recht op bescherming van de gezondheid</i>	111
4.1.	Een allesomvattende benadering.....	112
4.2.	Een emancipatorische benadering.....	112
4.3.	Een levenslange benadering.....	112
4.4.	Proportioneel universalisme.....	113
4.5.	Participatie.....	114
	Aanbevelingen van het Steunpunt op basis van het overleg.....	115
	Deelnemers aan het overleg.....	116

V. WERK 118

1.	<i>Recht op werk</i>	119
2.	<i>Context</i>	119
2.1.	Activering.....	119
2.2.	Categorisering van de werkzoekenden.....	124
2.3.	Uitbesteding van de opdrachten.....	125
3.	<i>Drie opdrachten voor de publieke diensten</i>	127
3.1.	Begeleiding.....	127
3.2.	Opleiding.....	132
3.3.	Tewerkstellingsmaatregelen.....	137
4.	<i>Voorwaarden waaronder maatregelen kunnen functioneren</i>	141
4.1.	Een evenwichtige en participatieve relatie tussen werkzoekenden en beroepskrachten.....	142
4.2.	Een aanpak op maat.....	142
4.3.	Voorwaarden betreffende andere domeinen.....	142
4.4.	Nodige tijd.....	143
4.5.	De vrije keuze.....	144
4.6.	De zin van het traject.....	144
4.7.	Kwaliteit van werk.....	144
	Aanbevelingen van het Steunpunt op basis van het overleg.....	146
	Deelnemers aan het overleg.....	146

VI. ENERGIE EN WATER..... 150

1.	<i>Recht op energie en recht op water en sanitatie</i>	151
1.1.	In nationaal recht	151
1.2.	In internationaal recht.....	152
1.3.	Actoren voor de realisatie van het recht op water en sanitatie en het recht op energie	154
2.	<i>Consumentenbescherming</i>	155
2.1.	Verkoop	156
2.2.	Facturen	157
2.3.	Waarborgen.....	157
2.4.	Betaalplannen	158
2.5.	Informatie- en begeleiding	159
3.	<i>Meters en installaties</i>	160
3.1.	De meting en communicatie van het verbruik	160
3.2.	Problemen inzake toepassing sociale maatregelen bij collectieve installaties en meters.....	161
4.	<i>Prijsbepaling en –regulering</i>	162
4.1.	Betaalbaarheid van energie en water	162
4.2.	Tarifering	162
4.3.	Sociale tarieven en vrijstellingen	165
5.	<i>Omgaan met betalingsmoeilijkheden</i>	166
5.1.	Minimumlevering	167
5.2.	Budgetmeters.....	168
5.3.	Vragen tot afsluiting	168
5.4.	Overdracht van schuldvorderingen	171
6.	<i>Rationeel energie- en watergebruik</i>	173
6.1.	Informatie en begeleiding	173
6.2.	Investeren in besparende maatregelen.....	174
	Aanbevelingen van het Steunpunt op basis van het overleg.....	175
	Deelnemers aan het overleg.....	180

BIJ WIJZE VAN BESLUIT 182**BIJLAGEN..... 188**

1.	<i>Lijst van personen en organisaties die betrokken waren bij de opmaak van het Verslag</i>	188
2.	<i>Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestending van het armoedebeleid</i>	194

Inleiding

Dit achtste tweejaarlijks Verslag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting is gewijd aan de rol van publieke diensten in de strijd tegen armoede. In het Samenwerkingsakkoord¹ dat de opdrachten van het Steunpunt definieert, wordt de *"aanpassing en ontwikkeling van publieke diensten"* beschouwd als één van de hefboomen om bestaansonzekerheid te voorkomen en armoede te bestrijden, net zoals de sociale zekerheid waarover het tweejaarlijks Verslag 2012-2013 handelde. De vraag die doorheen dit Verslag wordt onderzocht is, meer concreet en nog steeds in het kader uitgezet door het Samenwerkingsakkoord, te weten in welke mate de publieke diensten bijdragen aan het garanderen van de effectiviteit van de fundamentele rechten van iedereen, mensen in grote armoede inbegrepen.

Een eerste stap bestond erin te verduidelijken wat we verstaan onder 'publieke dienst', bij gebrek aan een eenduidige definitie van deze term. In het Verslag verwijzen publieke diensten zowel naar publieke opdrachten als naar de actoren die deze moeten uitvoeren. Deze laatste worden ruim begrepen: we hebben het ook over actoren aan wie de overheden publieke opdrachten toevertrouwen.

Eerder dan een reflectie te voeren over publieke diensten in het algemeen, hebben we voor een thematische benadering gekozen, op basis waarvan gemeenschappelijke elementen werden gedefinieerd, die kunnen opgaan voor meerdere publieke diensten. Tijdens een eerste ontmoeting met verenigingen waar armen het woord nemen, kwam de omvang van het werkveld van de publieke diensten duidelijk naar voren. Er moesten dus keuzes worden gemaakt, waardoor belangrijke

thema's zoals huisvesting en onderwijs niet behandeld konden worden. Tegelijk heeft de thematische benadering het mogelijk gemaakt om een zeer grote diversiteit van actoren bij de reflectie te betrekken, verenigingen waar armen het woord nemen, publieke en private diensten, administraties van de federale Staat en van de gefedereerde entiteiten,... van verschillende sectoren betrokken bij de gekozen thema's². Zes hoofdstukken geven de stand van zaken weer van de dialoog over zes thema's – die het onderwerp hebben uitgemaakt van in totaal 34 samenkomsten: justitie, cultuur, kinderopvang, gezondheid, werk, energie en water. Er werd ook één vergadering georganiseerd over mobiliteit, een kwestie die in alle hoofdstukken herhaaldelijk wordt aangeroerd. Van elke vergadering werd een zeer volledig verslag geschreven om de deelnemers de mogelijkheid te geven na te gaan of hun bijdrage goed werd begrepen en om de volgende vergadering voor te bereiden met anderen, indien gewenst. De citaten die in het Verslag zijn opgenomen zonder bronvermelding, stemmen overeen met tussenkomsten tijdens de bijeenkomsten. De transversale elementen, waaraan twee vergaderingen werden gewijd, worden voorgesteld in het besluit.

Verwijzend naar het Samenwerkingsakkoord dat een bijzondere aandacht vraagt voor de armsten, kozen we ervoor om te vertrekken van de situaties waarbij niet aan de voorwaarden voor een menswaardig bestaan beantwoord wordt en waarin mensen de meeste moeilijkheden ondervinden om hun rechten uit te oefenen, in de overtuiging dat op die manier, de reflectie en de aanbevelingen die eruit voortvloeien relevant zullen zijn om de fundamentele rechten van iedereen te garanderen. Dit neemt in geen geval het belang weg van een bijkomende reflectie die

¹ Zie bijlage 2: Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende de bestending van het armoedebeleid.

² Zie lijst met deelnemers in bijlage.

rekening houdt met de meer specifieke moeilijkheden van bepaalde groepen. Zo is er bijvoorbeeld een 'gender' lezing van het Verslag voorzien, in samenwerking met het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen.

Het overleg georganiseerd door het Steunpunt heeft ook deze keer de interesse van verscheidene actoren opgewekt, waarvan de meeste de strijd tegen armoede niet als voornaamste opdracht hebben. We willen hier het unieke karakter van het Samenwerkingsakkoord onderstrepen dat, via het Steunpunt, deze ontmoetingen tussen personen, verenigingen en organisaties mogelijk maakt, alle bekommerd om in hun engagement, werk of missie rekening te houden met de ervaringen van mensen in armoede. Dit is buitengewoon belangrijk, daar de strijd tegen armoede iedereen aanbelangt. Dankzij zijn interfederaal karakter is het Steunpunt goed geplaatst om uitwisselingen op basis van inbreng van het terrein te structureren, zonder a priori rekening te moeten houden met de betrokken bevoegdheidsniveaus en om aanbevelingen te formuleren die de samenhang van de strijd tegen armoede versterken. De onafhankelijkheid van de werking van het Steunpunt laat toe om de deelnemers aan een overleg een grote vrijheid van spreken te geven. Noch vereniging noch administratie zijnde, formuleert het Steunpunt kritiek ten aanzien van elk beleid dat het beschermingsniveau van de fundamentele rechten vermindert, maar werkt het ook samen wanneer dat de strijd tegen armoede vooruit kan helpen. Het Samenwerkingsakkoord voorziet ten slotte een opvolgingsprocedure³ voor de tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt, die van deze werkelijke bijdragen aan het politiek debat en de politieke actie maakt.

Dit Verslag geeft de stand van zaken van een dialoog weer maar het is moeilijk te beschrijven wat er tijdens de uitwisseling echt gebeurt, waarom vele verschillende actoren hebben

geantwoord op de uitnodiging van het Steunpunt en zich gedurende anderhalf jaar hebben geëngageerd, ondanks de moeilijkheid om samen gezet te worden met zulke verschillende standpunten (in de letterlijke betekenis van de term: de positie van waaruit men de dingen bekijkt). Daarom hebben we aan de deelnemers die het wensten gevraagd om enkele lijnen te schrijven over hun motivatie om aan dit opzet mee te werken. U vindt deze korte getuigenissen hieronder.

We hopen dat dit Verslag de rijkdom van het overleg dat heeft plaats gevonden weerspiegelt en dat het de beleidsmakers en andere actoren helpt om de nodige initiatieven te nemen om de effectiviteit van ieders rechten – ook van mensen in armoede of bestaansonzekerheid – beter te garanderen.

Vooraleer deze inleiding te beëindigen, willen we nog een ander lopend initiatief vermelden dat bijzonder relevant is voor een reflectie over de rol van publieke diensten in de strijd tegen armoede, de groep 'Agora'. Het gaat om een dialoog tussen verenigingen waar armen het woord nemen en publieke diensten van de bijzondere jeugdzorg in de Federatie Wallonië-Brussel, met de steun van het Steunpunt. We nodigen u uit om via de website van het Steunpunt twee publicaties van de groep Agora te raadplegen⁴.

³ Artikel 4 van het Samenwerkingsakkoord. Opvolging van het vorige Verslag:
<http://www.armoedebestrijding.be/opvolging2012-2013.htm>

⁴ http://www.armoedebestrijding.be/publications/Agora_transparence_ecrits_actes_colloque_2011.pdf
http://www.armoedebestrijding.be/publications/nota_contact_gezin_BJZ.pdf

De 'Association des Centres Culturels' (ACC), de organisatie die de culturele centra van de Federatie Wallonië-Brussel (FWB) vertegenwoordigt, heeft actief willen bijdragen aan het overleg. Deze samenkomsten hebben het mogelijk gemaakt om bruggen te slaan tussen organisaties, om uit te wisselen en samen na te denken over de werkelijke grenzen aan het recht op cultuur voor mensen in armoede. Het nieuwe decreet voor de culturele centra in de FWB bevordert de toegang tot het recht op cultuur. De culturele centra dragen bij tot de creatie van de gunstige voorwaarden voor de uitoefening van de culturele rechten door en in het voordeel van de bevolking, door bijzondere aandacht te verlenen aan kwetsbare groepen. In deze context, was het des te belangrijker samen aanbevelingen te formuleren die de noodzaak onderstrepen om beleid te ontwikkelen en uit te voeren dat het recht op cultuur voor iedereen erkent en garandeert.

*Association des Centres culturels de la Communauté française,
Celine D'ambrosio*

Voor ons was het essentieel om in overleg te werken met verschillende organisaties en verenigingen om ervoor te zorgen dat de publieke diensten werkelijk inzetten op het garanderen van de fundamentele rechten voor iedereen, want we zien dat dit verre van de realiteit is. Nog meer, de huidige evolutie van de publieke diensten in het algemeen neigt ertoe de armsten meer en meer te verpletteren. We weten dat het onontbeerlijk is om samen te zitten met iedereen die echte publieke diensten wil, opdat de beleidsverantwoordelijken de juiste beslissingen nemen. Het Steunpunt Armoedebestrijding heeft ons hiertoe de mogelijkheid gegeven. Maar het was niet evident om samen dit Verslag op te bouwen. We hebben hard moeten werken om alles wat we weten dankzij onze levenservaring, de onze en deze van onze omgeving, onder woorden te brengen. Tijdens de overlegbijeenkomsten was het niet gemakkelijk om ons te laten horen, en nog moeilijker om ons te laten verstaan, in een grote groep waar de meerderheid van de andere deelnemers een totaal andere taal spreken en veel meer op hun gemak waren dan wij om te praten. Dat gaf hen veel meer macht, terwijl ze soms standpunten of belangen hadden die ver af staan van hen die dagelijks in armoede leven en sociale uitsluiting ervaren. Toch hebben we, naarmate het werk vorderde, samen vooruitgang geboekt. Op meerdere momenten hebben we van de andere deelnemers geleerd en hebben we het gevoel gehad begrepen te worden. We vinden voor ons belangrijke elementen terug in dit Verslag. Toch moet er nog veel vooruitgang worden gemaakt opdat dergelijk werk werkelijk een gezamenlijke constructie kan zijn, om te garanderen dat de meest arme mensen en groepen, de meest uitgesloten, ook werkelijk de referentie zijn om de fundamentele rechten voor iedereen te garanderen, zonder uitzondering.


*ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde,
Monique Couillard-De Smedt in naam van de hele ploeg*

De culturele dimensie van de strijd tegen armoede is een thema dat 'Culture & Démocratie' sinds lang verkent. Reeds in 2005 namen we deel aan de voorbereiding van het laatste Verslag hierover van het Steunpunt tegen armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Niet lang daarna ontstond er binnen 'Culture & Démocratie' een werkgroep, bestaande uit leerkrachten van sociale scholen en culturele actoren, om te reflecteren over de rol van cultuur in het sociale veld en in het bijzonder over de opleiding van toekomstige sociale werkers rond de culturele dimensie van hun werk. Reflecteren en handelen in dit veld is niet mogelijk zonder een toenemende aandacht voor hen die in de groeiende marge van de samenleving leven en dagelijks getroffen worden door de verschillende vormen van armoede, zowel cultureel als economisch. Het was dus vanzelfsprekend om ons tien jaar later aan te sluiten bij de uitwerking van aanbevelingen, bedoeld om met meer gegrondheid en kracht de verwachtingen geformuleerd in 1996 en herhaald in 2006 te beantwoorden, en om samen te werken met Demos, onze historische Nederlandstalige tegenhanger, om de formulering - en indien mogelijk de concrete realisatie - ervan te waarborgen.

Culture & Démocratie, Paul Biot, Baptiste De Reymaeker, Hélène Hiessler

In de strijd tegen energiearmoede hebben de netbeheerders een belangrijke rol gekregen als sociale leverancier. Om deze rol goed te kunnen invullen, vindt Eandis het belangrijk veelvuldig met andere partijen in overleg te gaan over de te volgen werkwijzen. In de bijeenkomsten van het Steunpunt is het steeds mogelijk om visies en argumenten uit te wisselen en op die manier van elkaar te leren, en dit over de taalgrenzen heen. Deze bijeenkomsten zijn dan ook bijzonder verrijkend en zorgen ervoor dat we onszelf en onze werkwijze kritisch in vraag blijven stellen.

Eandis, Kristof Vanden Berghe




De veelzijdige samenstelling en de actieve betrokkenheid van de aanwezigen maakten dat het telkens een 'ontmoeten' was van nieuwe informatie, van verschillende ervaringen en reflecties. Over de grenzen van de Gemeenschappen heen mogen/kunnen kijken, de kansen voor kinderen, ouders en gezinnen voor ogen blijven houden, goede praktijken en inzet van organisaties mogen ontdekken enz., is in vele opzichten een verrijking voor de eigen werksetting. Het spoort aan om die inzichten en praktijken ook in andere (overleg- en werk)contexten mee te (blijven) nemen.

Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen (HIG), Odisee, Kristien Nys



Het 'Centre d'Appui Social Energie' van de 'Fédération des Services Sociaux' (FdSS) heeft dit overleg, waarop u ons heeft uitgenodigd, erg gewaardeerd. We danken u hiervoor van harte. Het was een gelegenheid om uit te wisselen met een hele reeks actoren uit de drie regio's van het land, die we te weinig kruisen. Het laat toe om goede praktijken uit te wisselen maar het geeft ook de mogelijkheid tot waakzaamheid om de uitbreiding van minder goede praktijken te vermijden. We zijn uiteraard vragende partij om betrokken te worden bij de opvolging van het tweejaarlijks Verslag van het Steunpunt armoedebestrijding die door de besluitmakers voorzien wordt. Moge we, door een sterk verenigingsfront verenigd door het Steunpunt, een sterk Verslag uitwerken ten voordele van de armsten.

Fédération des Services Sociaux (FdSS), Véronique van der Plancke




De distributienetbeheerders hebben een voorbeeldfunctie op het vlak van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het is hun taak om mee te werken aan initiatieven om energie en water - twee levensnoodzakelijke basisbehoeften - maximaal ter beschikking te stellen van iedereen en om tegelijkertijd te waken over de betaalbaarheid van sociale beschermingsmaatregelen. De deelname van talrijke organisaties aan het overlegproces georganiseerd door het Steunpunt armoedebestrijding zorgt ervoor dat de geformuleerde voorstellen breed gedragen worden.

Infrac, Géry Van Lommel



Wat dit overlegproces zo verrijkend maakte is de keuze om te vertrekken vanuit het perspectief van gezinnen in armoede zelf én om experten en praktijkvoorbeelden uit de verschillende Gemeenschappen samen rond de tafel te brengen. De uitdaging om in die veelheid van perspectieven en verschillen in regelgeving, toch te zoeken naar gemeenschappelijke krachtlijnen en aanbevelingen, was dan ook niet min. Ik ben ervan overtuigd dat dit rapport ertoe kan bijdragen dat kinderopvang meer en betere ondersteuning biedt aan gezinnen in armoede.

Kind en Gezin, Christine Faure



Voor 'Lire et Ecrire' is alfabetisering geen doel op zich maar een middel waarvan, in onze samenleving, de beheersing de toegang tot culturele, sociale en politieke rechten en ook tot het recht op informatie en kennis vergemakkelijkt. Op het terrein werden verschillende culturele projecten ontwikkeld in het kader van de erkenning van 'Lire et Ecrire' als beweging voor 'Education permanente' (permanente educatie). En dit om het de cursisten mogelijk te maken in dialoog te treden met bestaande culturele vormen en/of hun eigen culturele creatie/expressie te bevorderen. 'Lire et Ecrire' wenste deel te nemen aan het overleg waarvan het resultaat wordt voorgesteld in het hoofdstuk cultuur en armoede, opdat een maximum aan voorwaarden verzameld en uitgevoerd kunnen worden om voor iedereen het recht op cultuur feitelijk te garanderen en opdat het project voor een culturele democratie een onderdeel wordt van ons samenlevingsproject

Lire et Ecrire, Sylvie-Anne Goffinet



We willen het belang herhalen van een structurele organisatie van dialoog die het prioritaire van de armste garandeert; en die een stem opbouwt ten aanzien van de beleidsmakers. De stem van de armste vereist – om deze op te bouwen en in dialoog te durven gaan – in de eerste plaats een vereniging, onafhankelijk en van begin tot einde gecontroleerd door de mensen zelf. Daarnaast is er nog een organisatie van dialoog nodig die elke partner respecteert en die dus – structureel - in het bijzonder het initiatief van de zwakste ondersteunt ten aanzien van de sterkste. We leggen veel nadruk op het ritme van het werk en op het respect voor een inbreng vanuit een vereniging. Verslagen van de bijeenkomsten die een gezamenlijke lezing mogelijk maken. Een vergadermethode die de ontmoeting mogelijk maakt tussen verschillende gezichtspunten, zeker wanneer de fundamentele ongelijkheid van de partners versterkt wordt door een onevenwicht in de deelnemers rond de tafel. En vervolgens ook de woorden. Het is waar dat de woorden een cultuur vormen, en dat we niet dezelfde delen. Het is dus nodig om een ondersteuning te garanderen die zo transparant en zo toegankelijk mogelijk is. Maar in elk geval nooit overgaan tot synthese, daar waar de dialoog nog niet ten einde is. Men moet de stand van de dialoog aangeven door zo duidelijk mogelijk de verschillende gezichtspunten naar boven te laten komen en te identificeren. En in elk geval, dat er nooit een militant van een vereniging bij het buitenkomen van een overleg de indruk overhoudt van een plaats waar misprijzen wordt getolereerd en waar hij niet welkom is. Deze fundamentele aspecten verdienen om te worden herhaald. De laatste bijeenkomsten hebben, ondanks veel aandacht ervoor, niet kunnen ontsnappen aan verschillende aangehaalde valkuilen.

Luttes Solidarités Travail




Een participatieve onderneming van grote kwaliteit: de mensen zelf hebben hun behoeften en verwachtingen kunnen uitspreken, maar ook oplossingen om eraan te beantwoorden. Aan de overheden om deze te beluisteren! Deze moeten van dit Verslag een rode draad maken opdat de strijd tegen armoede een concreet en duurzaam politiek engagement wordt.

Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap (NHRPH) / Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH), Véronique Duchenne



Publieke diensten hebben niet steeds de gelegenheid om uit te wisselen over hun institutionele posities. Ze slepen vaak een vals of miskend beeld met zich mee. Deze overlegbijeenvakomen hebben ons veel geleerd over communicatie en het werken aan vooroordelen. Ze maken het ook mogelijk een boodschap over te brengen, het standpunt te horen van anderen en bepaalde werkwijzen te verduidelijken. Ze zetten er ons ook toe aan onze communicatie en leesbaarheid betreffende de kwaliteit van de voorgestelde diensten te verbeteren. Rest ons nog de aanbevelingen van dit werk te realiseren en samen te overleggen om te beslissen over de verschillende acties die nodig zijn ten voordele van de meest kwetsbaren en over de nodige financiering.

*Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE),
Anne-Francoise Bouvy, Antoine Borighem, Cédric Dejonghe, Michèle Robson*



In zijn dagelijkse werking komt de ombudsdienst voor energie regelmatig in aanraking met problemen van (energie)armoede. Het mag ook niet verwonderen dat, nog voor de oprichting ervan, het Steunpunt een effectief werkende ombudsdienst als een prioriteit beschouwde. Waar de werking van de ombudsdienst dossiergericht is, willen wij het ruimere kader van de armoedeproblematiek allerminst uit het oog verliezen. Om die reden stellen wij onze praktijkervaringen en beleidsadviezen graag ten dienste van platformen zoals het Steunpunt en menen wij een nuttige inbreng te kunnen doen bij de uitwerking van beleidsvoorstellen. Omgekeerd kan het overleg met organisaties die dezelfde problemen vanuit een andere werking benaderen voor onze dienst zeer verrijkend zijn.

Ombudsman Energie, Eric Houtman



Jouw, mijn, onze inbreng is evenwaardig. Maar de beleving van mensen in armoede zal nooit ontbreken. Dit ervaren we heel sterk wanneer we meewerken in het dialoogproces van het interfederaal Steunpunt Armoedebestrijding. Er wordt goed gepraat met alle betrokkenen over de problemen waarin we ons verdiepen. We werken samen met vertegenwoordigers uit Brussel en Wallonië en leren van elkaar. We brengen politiek structurele oplossingen aan. Onze beleidsmakers zullen het geweten hebben.

*Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie,
Veronique Van de Loo, Daniël Meuleman, Mieke Clymans*



Vandaag zijn vele mensen uitgesloten van de samenleving. Mijn deelname heeft als resultaat gehad dat ik een betere kennis heb van het onderwerp. Hiermee ben ik bijgevolg beter gewapend om die mensen die in nood zijn beter te helpen, om hen zo goed mogelijk te helpen. Ik bedank alle deelnemers voor het delen.

Solidarités Nouvelles, Guy Bertrand



Voor VBJK bood dit overleg een plek om de eigen inzichten te delen en door te nemen, eventueel te herbekijken, met andere relevante organisaties en beleidsactoren. We weten meer dan ooit dat kinderopvang positief inwerkt op de algehele ontwikkeling van alle kinderen en meer bepaald van kinderen uit de zogenaamde kansengroepen. Voorwaarde hierbij is wel dat de opvang van goede kwaliteit is. En waar over kwaliteit kan gedebatteerd worden, is het voor VBJK duidelijk dat toegankelijkheid daar een essentieel onderdeel van is. VBJK vond het verrijkend om rond dergelijke inzichten van gedachten te wisselen binnen deze erg diverse groep. Er kwam nogmaals bevestiging van het bestaan van formele en informele drempels die de toegang tot kinderopvang nog steeds belemmeren voor uitgerekend die kinderen die er zoveel baat bij kunnen hebben. Hier waren vooral de bedenkingen en ervaringen van mensen die in armoede leven zeker versterkend en inspirerend: vanuit eerste hand wordt zo duidelijk hoe regelgeving, hoe mooi soms ook op papier, in de praktijk soms (onbedoelde) negatieve effecten heeft. Dat dit, samen met andere pijnpunten, vanuit de dialoog en consensus binnen deze groep blijvend aangekaart kan worden, kan het appel aan de overheid enkel maar versterken.


Vernieuwing in de Basisvoorzieningen voor Jonge Kinderen (VBJK), Ankie Vandekerckhove



De voorbereidingen van het twejaarlijks Verslag van het Steunpunt zijn altijd een huzarenstukje. Het team van het Steunpunt slaagt er keer op keer in om een heel divers publiek rond de tafel te krijgen. Mensen in armoede en hun organisaties, middenveldorganisaties, academici, ambtenaren, belangenverdedigers... Dit zorgt voor een breed spectrum aan meningen en een brede dialoog, niet enkel binnen de armoedebestrijdingssector maar tot ver daarbuiten. Bovendien is de dialoog tussen de gewesten en de gemeenschappen ook van groot belang. We verschillen soms wel maar je kan ook leren uit de aanpak in de andere regio's in ons land.

Zo'n brede dialoog, die dan moet leiden tot een relatief beknopt verslag in goede banen leiden is niet eenvoudig. Daarenboven moet de stem van mensen in armoede bewaakt worden in heel het proces; soms geeft dat spanningen maar elke keer spelen ze het klaar.

Welzijnszorg, Bert D'Hondt



I. Justitie

Justitie dient als hefboom voor een daadwerkelijke rechtsgelijkheid voor iedereen. Versterking van de toegang tot justitie is een effectieve manier om te strijden tegen de kwetsbaarheid van mensen in armoede.

Hoewel het recht op toegang tot justitie op zich niet uitdrukkelijk in het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) is opgenomen, leidt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wel een recht op toegang tot de rechter af uit artikel 6 van het EVRM. Ook onze Grondwet vermeldt geen toegang tot justitie maar vermeldt wel de verschillende vormen van het recht op toegang tot justitie zoals de juridische eerste- en tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand, verder gepreciseerd in het Gerechtelijk Wetboek. Het recht op juridische bijstand wordt in de Grondwet genoemd als een van de onderdelen van het recht om een menswaardig leven te leiden⁵.

Mensen in armoede of bestaansonzekerheid ervaren echter nog veel moeilijkheden bij de uitoefening van het recht op toegang tot justitie; het gaat voor hen vaak om een parcours vol hindernissen.

Op vraag van de deelnemers aan het overleg worden de eerste drie punten van dit hoofdstuk gestructureerd volgens de verschillende stappen die nodig zijn om toegang tot justitie te verkrijgen. De drie laatste punten worden besteed aan onderwerpen die tijdens de overlegmomenten specifiek aan bod kwamen.

De verenigingen waar armen het woord nemen benadrukken een voorafgaande voorwaarde, vóór de toegang tot justitie, waar over in het algemeen geen aandacht aan wordt besteed: zich kennen en erkend worden als rechtssubject (1). Alleen als deze voorwaarde is vervuld, stelt zich de vraag rond de toegang tot informatie, wat vaak als eerste obstakel rond de toegang tot justitie genoemd wordt (2). En slechts wanneer er toegang tot informatie is, kan men bewust kiezen om een gerechtelijke procedure op te starten of gebruik te maken van alternatieve geschillenbeslechting (3).

Gezien de vele obstakels die mensen in armoede en bestaansonzekerheid ervaren om hun rechten te doen gelden voor het gerecht, is de rechtsvordering uit collectief belang een interessante piste om over te reflecteren (4). Ook de introductie van 'principezaken' draagt bij tot de behandeling van situaties die een duidelijk wettelijk probleem stellen maar die vaak niet tot het gerecht geraken (5).

We besteden vervolgens ook kort aandacht aan de financiering van justitie, in het bijzonder relevant in de context van een reflectie over de publieke diensten (6).

Op het einde van dit hoofdstuk formuleren we aanbevelingen aan de overheden, die verantwoordelijk zijn om progressief, maar zo snel mogelijk, het recht op toegang tot justitie te realiseren.

⁵ Artikel 23, paragraaf 3, 2°, van de Grondwet.

1. Voorafgaand aan de toegang tot justitie

De toegang tot justitie wordt bemoeilijkt door tal van elementen, in het bijzonder voor mensen in armoede. Al te vaak wordt aangenomen dat ze zich uitsluitend omwille van financiële redenen niet tot justitie wenden. De problematiek van het recht op toegang tot justitie overstijgt echter het louter financiële aspect, er spelen meerdere factoren mee zoals de niet-toegang tot en de het niet-gebruik van rechten.

1.1. Zich niet kennen en niet erkend worden als rechtssubject

“Mensen in armoede kennen hun rechten niet en weten niet eens dat ze rechten hebben. Velen worden hun woning uitgezet zonder te weten dat ze in dergelijke situaties bepaalde rechten hebben”⁶. Een cruciaal obstakel bij de toegang tot justitie is de onwetendheid dat men een rechtssubject is, namelijk een drager van rechten. Toegang tot justitie impliceert immers een toegang tot het recht. Mensen in armoede weten vaak niet dat ze rechten hebben, waardoor ze deze niet kunnen laten afdwingen via het gerecht. Deze situatie leidt dan ook tot de 'non take-up', waarbij mensen die rechten hebben deze niet opnemen. De oorzaken voor deze niet-opname zijn divers. Een van die factoren raakt vooral de mensen die leven in extreme armoede. Geen enkel grondrecht is immers bestand tegen de beproevingen van armoede; het recht op behoorlijke huisvesting niet, en evenmin het recht op de bescherming van het gezinsleven of van de gezondheid. Wanneer hun rechten geridiculiseerd worden, geloven mensen in armoede uiteindelijk dat ze geen rechten hebben. De verenigingen waar armen het woord nemen benadrukken, naast andere oorzaken, vooral deze oorzaak van niet-opname van rechten.

Ze wijzen er tijdens het overleg ook op dat het zich niet kennen als rechtssubject wordt gevoed door het feit dat steeds meer mensen in armoede het onderwerp zijn van de maatregel 'onder beheer van goederen en personen'. Mensen in armoede ervaren dergelijk statuut als een 'burgerlijke dood'. Vaak begrijpen de betrokken mensen niet waarom ze onder een dergelijk beschermingsstatuut worden geplaatst, een statuut dat ze vaak verwarren met de collectieve schuldenregeling. Ze hebben weinig contact met hun beheerder die hen te weinig bezoekt waardoor ze hun beslissingen niet begrijpen en ze voelen zich bovendien beroofd van hun recht om hun eigen vermogen te beheren. Verenigingen waar armen het woord nemen, melden ook situaties waarbij onder meer het recht op privéleven en op deelname aan het verenigingsleven wordt geschonden. Ze geven het voorbeeld van een beheerder die de (persoonlijke) brieven beheert en niet doorstuurt hoewel de wet dit voorziet. Een geval dat wordt genoemd betreft een persoon die meermaals werd opgeroepen door de RVA maar hij had nooit kennis kunnen nemen van die brieven en verloor als gevolg zijn werkloosheidsuitkering. Ze hebben ook gesproken van een persoon aan wie de brieven van een vereniging niet werden doorgegeven, waardoor verhinderd werd dat hij deel nam aan de activiteiten van de vereniging. De deelnemers aan het overleg hebben situaties aangehaald waar de beheerders te vaak gebruik maken van 'buitengewone' kosten om hun bezoldigingen te verhogen. Er wordt tijdens het overleg gevraagd om dergelijke schendingen van de rechten te voorkomen. Onvoldoende rechterlijke controle op beheerders vergroot volgens deelnemers aan het overleg de kans op misbruiken. Er wordt ook gevraagd om niet enkel de beheerders, maar ook de vrederechters – die belast zijn met essentiële opdrachten zoals de benoeming van beheerders, hun opvolging, ... - te laten evalueren door de korpschef.

Deelnemers aan het overleg benadrukken de nood aan een vereenvoudigde controle. Sommige advocaten die misbruiken vaststellen door een andere beheerder zullen immers niet geneigd zijn

⁶ Inleiding van ATD Vierde Wereld tijdens het overleg van 26 juni 2014.

om dit officieel te melden en een naam door te geven. Zelfs indien het officieel wordt gemeld, wijst men er tijdens het overleg op dat de procedure heel lang kan duren aangezien er een zekere hiërarchie moet doorlopen worden.

Vaak is de manier en de toon waarop beheerders spreken tegen de beschermde personen een probleem. Tijdens het overleg werd gevraagd hoe men dat kan evalueren. De benoeming van een familielid als beheerder is in dit opzicht een interessante piste maar dat kan dan weer de relatie tussen de familieleden bemoeilijken en bovendien zijn de voorwaarden voor een dergelijke benoeming strikt.

Een relevante problematiek hierbij is de situatie van mensen in armoede die worden 'gedwongen' om een beschermingsstatuut voor zichzelf aan te vragen. Sommige diensten en instellingen koppelen volgens deelnemers aan het overleg immers de toekenning van rechten aan de voorwaarde dat de betrokkene onder een beschermingsstatuut is geplaatst. De kwetsbare personen die 'verplicht' worden om een dergelijke stap te zetten kunnen echter niet inschatten welke gevolgen een beheer van goederen of hun persoon inhoudt.

Het voorlopig bewind is in 2013 grondig hervormd met de invoering van een nieuwe beschermingsstatus die strookt met de menselijke waardigheid⁷. Deze wet lijkt toch enkele garanties te bieden om de genoemde problemen te overwinnen. Met de nieuwe wet wordt er één enkele beschermingsregeling voorzien voor meerderjarigen met twee luiken: een bescherming van goederen en een bescherming van personen⁸. Deze twee soorten bescherming kunnen door twee verschillende beheerders worden uitgeoefend, wat een zeker wederzijds toezicht mogelijk maakt⁹. De nieuwe wet tracht de autonomie van de beschermde persoon een

centrale rol te geven door bijvoorbeeld eerst na te gaan of een hulp, een loutere begeleiding, volstaat. Slechts indien dergelijke hulp niet volstaat, besluit de vrederechter tot een (volledige) vertegenwoordiging van de beschermde persoon vergelijkbaar met het oude systeem¹⁰. Een beschermingsstatuut kan nuttig zijn, en soms zelfs noodzakelijk, maar zou slechts mogen gelden voor een bepaalde duur met een duidelijk project om uit het beheer te stappen zodat de beschermde persoon zichzelf als rechtssubject kan zien en zijn autonomie wordt gewaarborgd¹¹.

1.2. Zich kennen als rechtssubject maar de rechten toch niet opnemen

Het komt ook voor dat rechten, hoewel ze gekend zijn, toch niet worden gevraagd en opgenomen omwille van verschillende redenen. Verenigingen waar armen het woord nemen getuigen dat mensen in armoede vrezen dat hun rechten in concurrentie zullen treden en elkaar zullen tegenspreken. Dit is bijvoorbeeld het geval voor mensen in armoede die hun recht op huisvesting willen doen gelden door een klacht in te dienen tegen de eigenaar van hun onbewoonbaar pand. Zij lopen het risico dat de diensten bijzondere jeugdbijstand ingrijpen, in het geval van een effectieve uithuiszetting en ze zich op straat bevinden, en hun kinderen in een instelling of in een pleeggezin plaatsen, wat dan weer een inbreuk kan zijn van hun recht op gezinsleven. Bovendien hebben mensen in armoede angst dat, wanneer ze een recht willen uitoefenen, er andere problemen worden ontdekt¹².

Het is zo bijvoorbeeld dat : *“Mevrouw D. hoorde dat om een huursubsidie te kunnen verkrijgen de woning wel aan strenge eisen moest voldoen. Ze*

⁷ Wet van 17 maart 2013 tot hervorming van de regelingen inzake onbekwaamheid en tot instelling van een nieuwe beschermingsstatus die strookt met de menselijke waardigheid, *Belgisch Staatsblad*, 14 juni 2013.

⁸ Artikel 492/1 van het Burgerlijk Wetboek.

⁹ Artikel 496/3 van het Burgerlijk Wetboek.

¹⁰ Artikel 492/2 van het Burgerlijk Wetboek.

¹¹ Luttes Solidarités Travail (maart 2015). "Un Administrateur de biens", *La main dans la main*, nr. 322, p. 2.

¹² Colloquium 'Armoede en ineffectiviteit van rechten, Niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten' op 16 december 2014 in de Senaat, http://www.armoedebestrijding.be/colloquium_Armoede-en-ineffectiviteit-van-rechten_16december2014.htm

was bang dat het huis afgekeurd zou worden en ging ervan uit dat ze toch geen recht zou hebben op huursubsidies. Op aandringen van het OCMW diende mevrouw D. een aanvraag in en vond er een controle van de woning plaats. Daaruit bleek dat het huis grote gebreken vertoonde en er dus geen huursubsidies verkregen konden worden. Bovendien meldde de burgemeester later dat de woning ongeschikt was en kreeg de huisbaas twee maanden tijd om herstellingen uit te voeren. Bij de uitvoering van die herstellingswerken bleek dat er ook een gaslek was. Voor mevrouw D. was de maat vol en ze ging opnieuw op zoek naar een andere woning. Ze had geluk en vond een andere woning: kleiner maar in orde. Huursubsidies durfde mevrouw D. niet meer aanvragen.¹³

Mensen in armoede vrezen de controle en inbreuk op hun privéleven die kunnen gepaard gaan met het opnemen van hun rechten. Ze willen daarenboven niet gestigmatiseerd worden¹⁴.

Een ander belangrijke reden waarom rechten niet worden opgenomen is het feit het aanbod niet altijd overeenkomt met de behoeften of waarden van mensen in armoede¹⁵. In deze context gaven verenigingen waar armen het woord nemen als voorbeeld van een onaangepaste wetgeving het feit dat alleenstaande mensen in armoede, die daklozen willen opnemen in hun woning, riskeren dat hun uitkering wordt verlaagd omdat ze dan kunnen gezien worden als 'samenwonend'. Dergelijke inadequate regelgeving tast de solidariteit aan en is niet compatibel met de aspiraties van mensen.

¹³ Getuigenis ATD Vierde Wereld België tijdens het Colloquium 'Armoede en ineffectiviteit van rechten, Niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten' op 16 december 2014 in de Senaat, http://www.armoedebestrijding.be/colloquium_Armoede-en-ineffectiviteit-van-rechten_16december2014.htm

¹⁴ Mazet Pierre (2014). *Le non recours par non demande : mise en question de la pertinence de l'offre publique*, Paper gepresenteerd op het Colloquium 'Armoede en ineffectiviteit van rechten. Niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten' op 16 december 2014 in de Senaat, http://www.armoedebestrijding.be/publications/colloq_no_ntakeup/Pierre%20Mazet.pptx

¹⁵ *Ibid.*

2. Toegang tot informatie

*"Ik was niet geïnformeerd over het feit dat ik eerst gratis juridisch advies kon vragen, waardoor ik zelf een eigen dure advocaat aannam alvorens eerst goed geïnformeerd te zijn."*¹⁶

2.1. Juridische eerstelijnsbijstand

De juridische eerstelijnsbijstand wordt gedefinieerd als "de juridische bijstand die verleend wordt in de vorm van praktische inlichtingen, juridische informatie, een eerste juridisch advies of de verwijzing naar een gespecialiseerde instantie of organisatie"¹⁷.

Allereerst dient opgemerkt te worden dat met de overheveling van deze materie naar de Gemeenschappen nieuwe decreten zullen aangenomen worden die de regels inzake eerstelijnsbijstand kunnen veranderen. De discussies in het overleg zijn gevoerd vanuit het huidig systeem maar kunnen zeker een meerwaarde zijn bij het aannemen van nieuwe regelgeving.

De eerstelijnsbijstand kan zowel door de advocatuur verstrekt worden als door 'organisaties voor juridische bijstand' zoals onder meer wetswinkels, vakbonden, OCMW's en CAW's¹⁸. De juridische dienstverstrekking door OCMW's, indien die wordt aangeboden, kent twee vormen. Het merendeel kiest voor de vorm waarbij op bepaalde momenten, in samenspraak met de balie, een advocaat zitting komt houden. Een tweede vorm bestaat uit het aannemen door het OCMW van een jurist. Uit getuigenissen tijdens het overleg blijkt dat het tweede model verkiesbaar is. Een aan het OCMW verbonden jurist beschikt immers over meer tijd om de dossiers te behandelen en kan desgevallend deskundiger doorverwijzen naar de juiste dienst.

¹⁶ Getuigenis van een alleenstaande vrouw uit het LUNA-project van de Nederlandstalige Vrouwenraad.

¹⁷ Artikel 508/1, 1° Gerechtelijk Wetboek, ingevoerd met de wet van 23 november 1998 betreffende de juridische bijstand, *Belgisch Staatsblad*, 22 december 1998.

¹⁸ Artikel 508/5 § 1 lid 1 van het Gerechtelijk Wetboek.

In het geval van juridische bijstand door advocaten van de balie duiken er meerdere problemen op. Aangezien dit wordt voorzien op bepaalde momenten, waarbij advocaten er soms maar een halve dag per week of zelfs minder vertoeven, treedt er tijdsgebrek op. Dit blijkt uit de getuigenis van een vereniging waar mensen in armoede het woord nemen waarbij wordt gemeld dat de permanentie in een OCMW soms maar één keer per maand plaatsvindt en dit slechts gedurende twee uur. De advocaat beschikt dus vaak over te weinig tijd om het dossier te behandelen, de documenten en het juridisch jargon uit te leggen en de rechtzoekende een advies te verstrekken. De klemtoon ligt dan eerder op de doorverwijzing. Voor de rechthebbenden is dit frustrerend: na de afspraak hebben ze hun zaak niet beter begrepen noch hebben ze het gevoel dat ze zelf begrepen werden. De Orde van Vlaamse Balies (OVb) wijst op de collectieve expertise van advocaten, met een knowhow rond bemiddelen en procederen, en op basis van confrontatie met rechters. Deze ervaringen hebben een andere basis dan enkel een juridische opleiding. De Orde vindt het belangrijk dat rechtzoekenden op deze ervaringen beroep kunnen doen.

De balies zelf organiseren ook zitdagen voor eerstelijnsbijstand in de gerechtsgebouwen, de vrederegerechten en de justitiehuizen. Maar vooral de toegang tot justitiehuizen heeft veel kritiek gekregen. Hun effectieve toegang is volgens de deelnemers moeilijk omwille van twee redenen die te maken hebben met de organisatorische inbedding van de justitiehuizen. Ten eerste zijn ze ingedeeld per gerechtelijk arrondissement, terwijl vrederegerechten bijvoorbeeld ingedeeld zijn per kanton. Met de recente hervorming van justitie zijn de gerechtelijke arrondissementen bovendien teruggebracht van 27 naar 12 arrondissementen. Deze schaalvergroting lijkt dan ook in het nadeel van mensen in armoede die beperkt zijn in hun mobiliteit en dus nood hebben aan juridische structuren die geografisch meer nabij zijn. De tweede hinderpaal is dat justitiehuizen ook penitentiaire opdrachten uitvoeren, bijvoorbeeld het begeleiden van maatregelen inzake probatie.

Mensen in armoede die meer in aanraking komen met de bestraffende kant en de justitiehuizen vooral in deze context kennen, zullen afgeschrikt worden om van dezelfde instantie hulp te vragen.

Juridische eerstelijnsbijstand kan ook verstrekt worden door al dan niet erkende organisaties. De meeste organisaties voor juridische bijstand richten zich naar een specifieke doelgroep en zijn gespecialiseerd in een bepaald domein van het recht. Dit verscheiden aanbod van juridische diensten is een duidelijke meerwaarde voor kwetsbare rechtzoekenden die zo bij meerdere diensten terecht kunnen. De specificiteit kan echter ook een hindernis vormen voor rechtzoekenden in armoede en verhoogt het risico op doorverwijzing, wat tot gevolg heeft dat sommige mensen mogelijk nooit geholpen worden omdat ze verkeerd worden doorverwezen of de gekregen raad niet opvolgen. Verenigingen waar armen het woord nemen, pleiten al langer voor het opstellen van een juridisch bijstandsregister per geografisch gebied zodat mensen die informatie zoeken weten waar ze juridische hulp kunnen vinden en zodat beroepsmensen over een leidraad beschikken om efficiënt door te verwijzen.

Er is dus, naast de specifieke dienstverstrekkingen, ook nood aan een algemeen aanbod. Een voorbeeld hiervan werd gegeven door de Dienst Buurtjustitie van de gemeente Sint-Gillis waar men juristen in dienst heeft die werken zonder afspraak en heldere, actuele juridische informatie kosteloos verstrekken inzake alle gebieden.

Tijdens het overleg wordt echter vermeld dat de eerstelijnsbijstand te beperkt is en men vaak acties onderneemt die betrekking hebben op de tweede lijn (zie punt 3.5.). De grens tussen de twee vormen van bijstand is soms heel vaag. Zo kan het opstellen van een brief door verstrekkers van de eerste lijn ook gezien worden als een exclusieve bevoegdheid van advocaten onder de tweede lijn aangezien er hier al sprake kan zijn van behandeling van het dossier. De deelnemers aan het overleg vragen zich af hoe dergelijke overlappingen tussen de eerste- en tweedelijns-

bijstand in de toekomstige decreten zullen benaderd worden.

2.1.1. Rol van de Commissies voor Juridische Bijstand

Sinds 1998 is er in elk gerechtelijk arrondissement een overkoepelend orgaan opgericht om de activiteiten inzake juridische eerstelijnsbijstand in goede banen te leiden: de Commissie voor Juridische Bijstand (CJB)¹⁹. Elk CJB is paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van de balie, vertegenwoordigers van de OCMW's en vertegenwoordigers van erkende organisaties voor juridische bijstand²⁰. De CJB's spelen volgens deelnemers aan het overleg een uiterst belangrijke stimulerende en coördinerende rol inzake eerstelijnsbijstand. De CJB's hebben onder meer tot taak de zitdagen voor juridische eerstelijnsbijstand van advocaten te organiseren en ervoor te zorgen dat die diensten indien nodig worden gedecentraliseerd²¹. De CJB's zijn ook bevoegd om het overleg en de coördinatie te bevorderen tussen de organisaties voor juridische bijstand en de doorverwijzing naar gespecialiseerde organisaties te vergemakkelijken, onder meer door het sluiten van overeenkomsten²². De CJB's moeten volgens de wet ook zorgen voor de verspreiding van informatie over het bestaan van en de toegangsvoorwaarden tot de juridische bijstand, in het bijzonder bij de sociaal meest kwetsbare groepen²³.

2.1.2. Erkenning van juridische bijstandsorganisaties

Om te kunnen zetelen in de CJB's moeten juridische bijstandsorganisaties erkend worden door het ministerie van Justitie. Die erkenning van verenigingen als juridische bijstandsorganisatie wordt afhankelijk gemaakt van onder meer het beschikken over een jurist. Voor vele verenigingen is deze voorwaarde de grootste hinderpaal voor hun erkenning als verstrekker van juridische bijstand met als struikelblok de notie 'ten minste een persoon die houder is van het diploma van doctor of van licentiaat in de rechten ter beschikking kunnen stellen'²⁴. De vraag stelt zich hierbij volgens de OBF (Orde van Franstalige en Duitstalige balies van België) naar de vaststelling van het aantal uren van de terbeschikkingstelling aangezien geargumenteed kan worden dat bijvoorbeeld twee uur per dag de notie van 'terbeschikkingstelling' onvoldoende dekt. Andere deelnemers aan het overleg wensen deze voorwaarde volledig te schrappen omdat het niet zou kunnen verantwoord worden dat organisaties zonder juristen met even competente medewerkers niet erkend worden.

Deelnemers wijzen op het belang van overleg en dialoog tussen de CJB's en verenigingen waar mensen in armoede het woord nemen opdat inspraak van mensen in armoede meer wordt gewaarborgd bij de eerstelijnsbijstand.

2.1.3. Financieringsproblemen

Het gevolg van de ontoereikende financiering van de erkende organisaties of de financiële problemen van andere verenigingen die enige vorm van bijstand bieden, is dat sommigen hun activiteiten terug moeten schroeven of in het geheel verdwijnen. De werk- en financiële druk

¹⁹ Artikel 508/2 - 508/4 van het Gerechtelijk Wetboek.

²⁰ Artikel 508/2 van het Gerechtelijk Wetboek en artikels 7 en 8 van het Koninklijk besluit van 20 december 1999 tot bepaling van de nadere regels inzake de erkenning van de organisaties voor juridische bijstand, alsook betreffende de samenstelling en werking van de commissie voor juridische bijstand en tot vaststelling van de objectieve criteria van subsidiëring van de commissies voor juridische bijstand, overeenkomstig de artikelen 508/2, §3, tweede lid, en 508/4, van het Gerechtelijk Wetboek, *Belgisch Staatsblad*, 30 december 1999.

²¹ Artikel 508/3 van het Gerechtelijk Wetboek.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ Zie artikel 2 van het Koninklijk besluit van 20 december 1999 tot bepaling van de nadere regels inzake erkenning van de organisaties voor juridische bijstand, alsook betreffende de samenstelling en de werking van de commissie voor juridische bijstand en tot vaststelling van de objectieve criteria van subsidiëring van de commissies voor juridische bijstand, overeenkomstig de artikelen 508/2, § 3, tweede lid, en 508/4, van het Gerechtelijk Wetboek, *Belgisch Staatsblad*, 30 december 1999.

worden steeds groter. Het is ook opvallend dat er in Vlaanderen, naast de Centra Algemeen Welzijn (CAW's), geen verenigingen meer zijn die specifiek eerstelijnsbijstand organiseren. Het gebrek aan middelen voor de eerstelijnsorganisaties actief in Brussel wordt eveneens aangekaart. De deelnemers aan het overleg hebben echter de positieve rol dat de CJB speelt benadrukt omdat deze tot meer dialoog heeft geleid tussen deze organisaties en het gerecht, terwijl die twee werelden elkaar voordien nauwelijks kenden.

De terugschroefing of stopzetting van de eerstelijnsbijstand bij verenigingen die dicht bij mensen in armoede staan, valt te betreuren daar armoedeverenigingen vaak positieve ervaringen uiten over de juridische bijstand die zij aanbieden. Zo meldt een vereniging van daklozen dat het altijd heel tevreden is geweest over de juridische eerstelijnsbijstand die door verenigingen wordt verricht omdat mensen in armoede naar hun mening gemakkelijker toegang krijgen tot juridische bijstand wanneer die door verenigingen wordt georganiseerd dan door advocaten wordt verstrekt.

2.2. Communicatie tussen rechtzoekenden en beroepskrachten

De relatie tussen de rechtzoekenden en de beroepskrachten en hun communicatie staat centraal in het bevorderen van de toegang tot justitie, maar verloopt in het algemeen helaas niet zo vlot. Dit kan onder meer verklaard worden doordat mensen in armoede bijvoorbeeld vaak gestigmatiseerd worden en leven met een voortdurend gevoel van schaamte wat de communicatie met actoren uit de gerechtelijke wereld sterk beïnvloedt. Vele procedures veronderstellen bovendien de inzameling en controle van persoonlijke informatie, wat in het algemeen wordt ervaren als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

De culturele kloof tussen rechtzoekenden en de beroepskrachten speelt ook een determinerende rol. Beroepskrachten hebben tijdens hun persoonlijk of professioneel leven meestal de gele-

genheid niet gehad om de levensomstandigheden, dagelijkse moeilijkheden en verzuchtingen van mensen in armoede te leren kennen en te begrijpen. Ook advocaten zijn weinig of niet vertrouwd met extreme armoede en hebben slechts een vaag beeld van de omstandigheden waarin sommige rechtzoekenden leven waardoor ze ook niet begrijpen wat de rechtzoekenden hen duidelijk willen maken, wat ze van hen vragen en wat ze van justitie verwachten²⁵.

Verenigingen waar armen het woord nemen melden dat het moeilijk is voor mensen in armoede om zich te wenden tot een advocaat of hulpverlener. Het mogelijk gebrek aan pedagogische opleiding en kennis omtrent de levensomstandigheden van mensen in armoede gecombineerd met de onbegrijpelijke procedures voor mensen in armoede creëert een kloof die leidt tot een wederzijds onbegrip, een gebrek aan vertrouwen en soms zelfs tot een zeker wantrouwen.

Deelnemers aan het overleg vragen dan ook om de toekomstige beroepskrachten te sensibiliseren tijdens hun studies en de beroepskrachten te vormen tijdens hun ganse loopbaan. Bij de initiële opleiding kan er een keuzevak aangeboden worden om studenten te familiariseren met de levensomstandigheden van mensen in armoede. Bij de verplichte vorming van advocaten kunnen er modules worden aangeboden voor die bepaalde groep van advocaten die in aanmerking komen of zullen komen met mensen in armoede, zoals onder meer bij het verstrekken van de tweedelijnsprestaties. Verenigingen waar armen het woord nemen wensen dat die vormingen vertrekken vanuit de ervaringen van mensen in armoede en niet louter worden gedoceerd door theoretici.

²⁵ Fierens, Jacques (2008). "De armen, hun advocaten en de hypomochlion" in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Armoedewaardigheid-mensenrechten. 10 jaar Samenwerkingsakkoord*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 49-57, http://www.armoedebestrijding.be/publications/10jaarsamenwerking/10jaarsamenwerking_01-2_Fierens_NL.pdf

De complexiteit van de juridische taal maakt de communicatie er niet makkelijker op. Het is de taak van de beroepskrachten om de informatie zo helder en duidelijk mogelijk weer te geven. De deelnemers aan het overleg benadrukken dat hoewel technisch jargon belangrijk is -de verwijzingen naar de wetsbepalingen moeten correct zijn - het wel moet worden uitgelegd.

Een duidelijke communicatie speelt ook een belangrijke rol bij het faciliteren van de toegang tot juridische tweedelijnsbijstand. Het ontvangen advies heeft immers geen enkel nut indien men erna geen beroep kan doen op een advocaat die de rechten van de rechtzoekende kan verdedigen. Indien de aansluiting met de tweede lijn ontbreekt, kan de efficiëntie van het werk in de eerste lijn ondermijnd worden. Een interessant initiatief hierbij bijvoorbeeld is de samenwerking van de gemeente Sint-Gillis met de Balie van Brussel, geformaliseerd met een akkoord: de gemeente organiseert juridische eerstelijnsbijstand in haar lokalen waar advocaten van de eerste lijn permanenties houden. Op basis van een uitgebreide eerstelijnsbijstand wordt dan getracht een efficiënte aansluiting bij de tweedelijnsbijstand te verzekeren.

Volgens deelnemers aan het overleg kunnen welzijnsjuristen wat betreft de communicatie een oplossing bieden. In het CAW Oost-Brabant bijvoorbeeld loopt namelijk nu een proefproject waarbij men wil aantonen dat het beter is om exclusief een beroep te doen op welzijnsjuristen voor eerstelijnsbijstand en advocaten beter enkel kunnen worden ingeschakeld in de tweede lijn. Dit project is geïnspireerd op de organisatie van de gezondheidszorg: de huisarts als eerste aanspreekpunt en de specialist die pas erna optreedt²⁶. Het voordeel is immers dat deze juristen ook over hulpverlenende competenties beschikken en meer voeling hebben met mensen in armoede, wat de culturele afstand tussen

mensen in armoede en beroepskrachten verkleint. Andere initiatieven zoals bijvoorbeeld de thematische opleidingsdag over 'armoede en uitsluiting' die in 2007 door de Hoge Raad voor de Justitie werd georganiseerd en waar het Steunpunt actief aan meewerkte, zijn aanbevelenswaardig. Dergelijke initiatieven zullen ertoe leiden dat rechtzoekenden de beroepskrachten meer en meer zullen vertrouwen.

3. Toegang tot de rechter en alternatieve geschillenbeslechting

*"Het is belangrijk om vast te stellen dat de rechter, of het nu een constitutionele, administratieve of gerechtelijke is, vaak het laatste bastion is van de democratie en de verdediging van de grondrechten, omdat hij toelaat om excessen van de andere machten, zoals particulieren, te corrigeren."*²⁷

3.1. Negatieve ervaringen met justitie

Mensen in armoede nemen niet altijd de stap tot het gerecht wanneer dit nuttig zou zijn, onder meer omwille van de vrees voor het rechtssysteem, waar ze negatieve ervaringen mee hebben. Ze zitten ook vaker in een moeilijke situatie ten aanzien van justitie (ze hebben bijvoorbeeld betalingsachterstand) en willen niet het risico lopen dat wanneer ze zich tot het gerecht wenden de situatie zich tegen hen zal keren. Zo wordt bijvoorbeeld het gering aantal beroepen tegen beslissingen van het OCMW verklaard door het feit dat het moeilijk is om juridische stappen tegen het OCMW te nemen omdat men er tegelijkertijd toch nog wel financieel afhankelijk van blijft²⁸.

²⁶ Boone, Ruth (11 maart 2015). "Voor mensen in armoede is er vooral onderconsumptie van justitie", *De Juristenkrant*, nr.7, p. 7, http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/Juristenkrant305_InterviewHildeLinssen.pdf

²⁷ Lambert, Manuel (2010). "Les actions 'd'intérêt collectif' peuvent-elles favoriser l'accès à la justice ? : une question de droits de l'Homme" in *Les Droits de l'Homme et l'efficacité de la Justice*, Bruxelles, Larcier, p. 140.

²⁸ Inleiding van ATD Vierde Wereld tijdens het overleg van 26 juni 2014.

Mensen in armoede hebben schrik om zich tot een 'pro-Deadvocaat' te wenden en gezien te worden als profiteurs van het systeem, om gevolg te geven aan een oproeping tot verschijning voor de rechtbank²⁹. Deze angst voor alles wat gerelateerd is aan de rechter of de rechtbank verlamt mensen in armoede. Voor velen onder hen is het gerecht niet in staat om hun problemen op te lossen en veroorzaakt daarenboven bijkomende problemen waardoor ze de rechterlijke macht wantrouwen: *"Ze hebben ervaringen met justitie op een heftige manier, in het bijzonder voor wat aan het gezin raakt, bijvoorbeeld de plaatsing van kinderen"*, hebben verenigingen waar armen het woord nemen benadrukt. Ze denken dat het rechtssysteem altijd de partij van de sterkste kiest. In familiezaken denkt en beslist men vaak in termen van het materiële: bij een scheiding ziet men dat de ouder die het mooiste huis en het meeste geld heeft veel makkelijker het kind toegewezen krijgt³⁰. Een ander voorbeeld dat wordt aangehaald tijdens het overleg is dat wie een woning heeft de gevangenis sneller mag verlaten. Een gevangene die geen woning heeft, wordt zo eigenlijk zwaarder gestraft dan een gevangene die wel een woning heeft. Een ander voorbeeld dat tijdens het overleg werd gegeven: het concept van passende dienstbetrekking wordt door de arbeidsrechtenbank anders geïnterpreteerd naargelang het type van arbeidscontract (contract van bepaalde duur, contract van onbepaalde duur, artikel 60, ...). Dergelijke situaties geven mensen in armoede het gevoel dat justitie met twee maten en gewichten meet: *"de term onrechtvaardigheid [in-justice] moet worden gebruikt, deze geeft de realiteit weer zoals deze door de mensen in armoede wordt ervaren"*, hebben ze tijdens het overleg gezegd. Deze perceptie van justitie legt uit waarom ze zich vaker

in de rol van verweerder dan die van eiser bevinden.

3.2. Financiële problemen

De toegang tot justitie is ook een financiële kwestie. Tijdens het overleg menen deelnemers dat verschillende maatregelen, waaronder drie reeds in werking en een vierde onder bespreking, de toegang tot justitie duurder en dus minder toegankelijk maken. Het platform 'Recht voor Iedereen – Justice pour Tous' dat 22 organisaties verenigt die ijveren voor een betere toegang tot justitie voor iedereen, merkt op dat de federale regering met de maatregelen zoals voorzien in het Justitieplan in de eerste plaats bespaart op het fundamentele recht om een zaak voor een rechter te kunnen brengen of om zijn of haar belangen te verdedigen.

Er kan hierbij de vraag gesteld worden of de overheid wel de 'standstillverplichting' nakomt waarbij in het kader van artikel 23 van de Grondwet de wetgever geen afbreuk mag doen aan de rechten die worden gewaarborgd³¹. Een vijfde maatregel in het Justitieplan, die de procedurekosten zou verminderen, wordt ook besproken in dit punt.

3.2.1. Verhaalbaarheid van erelonen van advocaten

De invoering van de verhaalbaarheid in 2008 (dit wil zeggen het vergoeden van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat van de partij die het proces wint door de verliezende partij, ook de rechtsplegingsvergoeding genoemd, zoals bepaald in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek) heeft een nieuw obstakel gevormd voor de toegang tot justitie. Mensen die over weinig middelen beschikken zullen er eenvoudig van afzien hun rechten voor het gerecht te laten gelden omdat zij zich de financiële onzekerheid die gepaard gaat met de

²⁹ Recht-Op vzw (2007). *Het recht van de sterkste. Hoe kunnen mensen in armoede 'tot hun recht komen'?*, Antwerpen, p. 30, http://www.recht-op.be/index.php?option=com_phoca-download&view=file&id=4:het-recht-van-de-sterkste&Itemid=16

³⁰ Inleiding van ATD Vierde Wereld tijdens het overleg van 26 juni 2014.

³¹ Arrest nr. 169/2002 van het Arbitragehof (thans Grondwettelijk Hof) van 27 november 2002.

verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten niet kunnen veroorloven. Het risico van de negatieve gevolgen bestaat vooral voor de allerarmsten, in die zin dat hoe armer een rechtzoekende is, hoe groter de kans is dat hij zich in het kamp van de verliezers bevindt, onder meer door een ongelijke toegang tot kwaliteitsvolle juridische verdediging³². De partij die de zaak verliest, is daarenboven niet noodzakelijk de partij die ongelijk had wat de vordering betreft.

Er wordt tijdens het overleg inzake de verhaalbaarheid een belangrijke uitzondering aangehaald waarbij de verliezende partij niet moet opdraaien voor de kosten van de winnende partij in het voordeel van preciaire rechtzoekenden. Bij sociale zekerheidsgeschillen wordt de rechtsplegingsvergoeding immers steeds door de verzekeringsinstelling betaald, tenzij de rechtzoekende een tergend en roekeloos geding startte (bijvoorbeeld een vordering instellen met de bedoeling om te schaden of om het proces nodeloos te rekken).

De verhaalbaarheid kan tevens leiden tot een moeilijkere relatie tussen advocaat en rechtzoekende: de advocaat moet immers de rechtzoekende informeren over de mogelijke kosten van een procedure en wanneer rechtzoekenden bovendien hun zaak verliezen en veroordeeld worden tot de betaling van de rechtsplegingsvergoeding bovenop de eigen advocatenkosten, hebben ze vaak het gevoel dat hun advocaat zijn werk niet goed heeft gedaan. Tijdens het overleg getuigt men ook over advocaten die, al dan niet terecht, een gerechtelijke procedure afraden gezien de mogelijke kostprijs ervan.

De bedragen van de rechtsplegingsvergoeding³³ die hierbij in het spel zijn kunnen zwaar doorwegen in het budget van rechtzoekenden en houden een reëel risico voor schulden in. Bovendien zijn de juridische kosten voor particulieren vaak onverwachte en zware kosten terwijl deze door overheden en de meeste ondernemingen en werkgevers geïntegreerd worden in hun algemene uitgaven. Dat de rechtsplegingsvergoeding mensen in een preciaire situatie afschrikt, hoeft dan ook niet te verbazen.

Deelnemers aan het overleg zijn van mening dat de verhaalbaarheid daarom de vooruitgang terugdringt die verkregen was ten gevolge van de wet die de rechtsbijstand heeft ingevoerd, en dit ondanks het feit dat de rechter over een bepaalde beoordelingsvrijheid beschikt om de rechtsplegingsvergoeding aan te passen. De rechter kan deze immers verminderen (eventueel tot het minimumbedrag) rekening houdend met onder andere de financiële draagkracht, en kan deze in bepaalde gevallen verminderen tot onder het minimumbedrag of deze zelfs tot een symbolisch bedrag bepalen³⁴. Er wordt door de verenigingen waar armen het woord nemen benadrukt dat ze nog nooit een dossier met een minimumbedrag of symbolisch bedrag hebben gezien. De OBFG en de OVB melden echter dat de rechters deze mogelijkheid wel gebruiken, maar andere deelnemers wijzen er dan weer op dat er geen duidelijke richtlijnen bestaan over het gebruik van een symbolisch bedrag en dat er grote verschillen zijn tussen de rechters waardoor rechtzoekenden niet kunnen rekenen op een betrouwbare en voorspelbare rechtspraak. In de praktijk wordt er

³² Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2009). *Verslag armoedebestrijding 2008-2009. Deel 1. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 52, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag5/Verslag2009.pdf>

³³ Koninklijk besluit van 26 oktober 2007 tot vaststelling van het tarief van de rechtsplegingsvergoeding bedoeld in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek en tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de artikelen 1 tot 13 van de wet van 21 april 2007 betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van de advocaat, *Belgisch Staatsblad*, 9 november 2007. Zie voor meer informatie omtrent de specifieke bedragen: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2007102635&table_name=wet

³⁴ Arrest nr. 182/2008 van het Grondwettelijk Hof van 18 december 2008.

weinig over deze kwestie gesproken en wordt doorgaans het basisbedrag vastgelegd. Soms weten de magistraten niet eens dat de betrokken persoon juridische bijstand geniet. Het is namelijk mogelijk dat hun dossier geen enkel stuk bevat dat de vermindering van het bedrag van de rechtsplegingsvergoeding rechtvaardigt. Aangezien de rechter zijn beslissing om tot onder het minimumbedrag te zakken wel moet motiveren, is het belangrijk dat advocaten de nodige verantwoordingsstukken neerleggen.

In het geval dat iemand zichzelf verdedigt, bijvoorbeeld omdat men een inkomen heeft dat het plafond voor de juridische tweedelijnsbijstand (vroeger 'pro-Deo' genaamd) overschrijdt en men niet over de middelen beschikt om een beroep te doen op een advocaat, mag de rechter niet onder het minimumbedrag zakken terwijl de situatie objectief gezien dezelfde is als voor iemand met een advocaat. Het Grondwettelijk Hof meent echter dat er geen sprake is van discriminatie³⁵. Voor personen die zichzelf verdedigen is er wel rechtsbijstand beschikbaar maar volgens een vereniging waar mensen in armoede het woord nemen weten echter velen niet waar ze recht op hebben indien ze zichzelf verdedigen.

3.2.2. Btw van 21 % op de prestaties van advocaten

De invoering van btw voor prestaties van advocaten (en deurwaarders) in januari 2014 vormt een nieuwe hinderpaal doordat rechtzoekenden ervan kunnen afzien zich tot een advocaat te wenden of doordat een advocaat potentiële klanten, wegens de kosten, kan afraden naar de rechtbank te stappen ondanks de legitimiteit van hun verzoek. Deze maatregel is vooral problematisch voor rechtzoekenden met beperkte middelen die toch niet in aanmerking komen voor juridische tweedelijnsbijstand omdat ze het plafond hiervoor (nipt) overschrijden. De prestaties die door advocaten worden verstrekt

aan rechtzoekenden die tweedelijnsbijstand genieten, zijn volgens de circulaire van de FOD Financiën onderworpen aan de btw tegen het nultarief³⁶. Toch dient benadrukt te worden dat dit administratief standpunt geen wettelijke basis kent en dat er dus een bepaalde rechtsonzekerheid bestaat³⁷.

Eind 2014 startten tien organisaties, waaronder het Netwerk tegen Armoede, de Liga voor de Mensenrechten, en het ABVV en de OBFV, een procedure op bij het Grondwettelijk Hof tegen de invoering van btw-plicht voor advocaten. Deze maatregel doet immers de kosten met 21 % toenemen, een zoveelste drempel voor mensen met een laag inkomen³⁸. De maatregel leidt volgens de organisaties tot discriminatie daar btw-plichtigen (zoals bedrijven en zelfstandigen) de btw zelf kunnen aftrekken terwijl particulieren deze mogelijkheid niet hebben en dus alles betalen. Bovendien zijn btw-plichtigen vaak de sterkere partijen in het geding terwijl particulieren eerder de zwakkere partij zijn. De invoering van een btw is in die zin asociaal omdat ze uitsluitend gedragen wordt door de zwakste schouders. Het Grondwettelijk Hof heeft hierbij een prejudiciële vraag aan het Europees Hof van Justitie gesteld om te weten of deze laatste vindt dat de btw-plicht het grondrecht op juridische (rechts)bijstand schendt. Europa legt in principe een btw-plicht voor advocaten op aan haar lidstaten, maar België verkreeg daarop een uitzondering tot de vorige regering aan die uitzondering zelf een eind maakte. Gezien deze prejudiciële vraag kan de beslissing van het Grondwettelijk Hof nog op zich laten wachten maar het feit zelf dat de vraag werd gesteld toont dat het Grondwettelijk Hof wel oren had naar het argument van de organisaties dat de

³⁵ Arrest nr. 19/2011 van het Grondwettelijk Hof van 3 februari 2011.

³⁶ Circulaire AAFisc nr. 47/2013 (E.T. 124.411) van 20 november 2013, p. 6 randnr. 28. en Beslissing BTW nr. E.T. 126.564 van 18 juli 2014, p. 9 en randnr. 41-46 van de FOD Financiën.

³⁷ Wille, P. en Marc Govers (2013). *Praktische gids btw-plicht advocaat*, Mechelen, Kluwer, p. 106.

³⁸ <http://www.netwerktegenarmoede.be/nieuws/grondwettelijk-hof-vraagt-advies-aan-europees-hof-van-justitie-over-btw-plicht-voor-advocaten>

btw-plicht de grondrechten schendt van de rechtzoekende³⁹.

Indien echter omwille van Europeesrechtelijke verplichtingen de btw op advocatenprestaties niet kan afgeschafd worden, dient er volgens talrijke deelnemers aan het overleg minstens een btw-tarief van 6 % te worden gehanteerd voor particulieren.

3.2.3. Verhoging van de griffiekosten

Hoewel er reeds in 2012 een toename plaatsvond van de rolkosten met 15 %, is er sinds 1 juni 2015 nogmaals een verhoging van de griffiekosten doorgevoerd (dit is de bijdrage die wordt betaald bij het instellen van een gerechtelijke procedure)⁴⁰.

Overeenkomstig het regeerakkoord is inderdaad een nieuwe wet aangenomen in functie van een hervorming van de griffierechten; deze wet brengt de rolrechten bij burgerlijke rechtbanken in verhouding met de (geschatte) waarde van het geschil, afhankelijk van de aard van het gerecht. Er geldt een algemeen progressief tarief: hoe hoger de waarde van de vordering, hoe hoger het rolrecht. Een andere wijziging naast de algemene bepaling dat voor alle rollen één tarief per gerecht en per aanleg wordt gecreëerd, is dat het rolrecht 'per eisende partij' zal worden geheven daar waar het vroeger 'per zaak' werd geheven⁴¹. Een koppel dat bijvoorbeeld gezamenlijk een huis huurt en de verhuurder wil dagvaarden omdat hij de nodige herstellingen niet uitvoert, zal twee keer het rolrecht moeten betalen⁴². Voor familie-rechtbanken wordt het rolrecht echter eenvormig

en eenmalig vastgesteld afhankelijk van de aard van de aanleg (hogere rolrechten te betalen in hoger beroep bijvoorbeeld) ongeacht de waarde van de vordering en ongeacht het aantal partijen⁴³.

Belangrijk hierbij is dat de Raad van State in een advies bij het voorontwerp van wet oordeelde dat de ontworpen hervorming "de toetsingen in verband met het recht op toegang tot de rechter en met de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie niet zou doorstaan"⁴⁴. Deze maatregelen voeren immers nieuwe drempels in voor particulieren. Er kan zelfs opgemerkt worden dat dergelijke maatregelen worden aangenomen louter omwille van budgettaire redenen zonder enige visie op de toegankelijkheid van het gerecht voor allen. De toegang tot het gerecht voor de rechtzoekenden zal immers minder evident worden, zeker voor de meest kwetsbaren.

3.2.4. Voorstel van remgeld

Overeenkomstig het regeerakkoord betreft één van de nieuwe maatregelen het invoeren van een remgeld om overconsumptie tegen te gaan⁴⁵. Bij de toegang tot justitie voor mensen in armoede is echter de onderconsumptie een probleem.

Volgens de huidige minister van Justitie betekent de invoering van het remgeld dat een deel van de kost van de juridische tweedelijnsbijstand op de rechtzoekende zal verhaald worden. Het is de bedoeling om, zoals het geval is voor de gezondheidszorg, een deel te laten betalen door de rechtzoekende onder vorm van een provisie. De rest van het honorarium zal rechtstreeks door de overheid betaald worden, onder de vorm van gestandaardiseerde bedragen. Dit zou een

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Wet van 28 april 2015 tot wijziging van het wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen, *Belgisch Staatsblad*, 26 mei 2015.

⁴¹ Artikel 3 van de wet van 28 april 2015 tot wijziging van het wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen, *Belgisch Staatsblad*, 26 mei 2015.

⁴² Wetsontwerp tot hervorming van de griffierechten. Verslag van de eerste lezing namens de Commissie voor de financiën en de begroting uitgebracht door de dames Sophie WILMES en Carina VAN CAUTER, *Parl.St.*, Kamer 2014-15, nr. 54K0906003, 10;

⁴³ Artikel 4 van de wet van 28 april 2015 tot wijziging van het wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen, *Belgisch Staatsblad*, 26 mei 2015;

http://justitie.belgium.be/nl/nieuws/andere_berichten/news_2015-06-01?referer%2520=tcn:265-267733-64

⁴⁴ Wetsontwerp tot hervorming van de griffierechten, *op.cit.*, p. 4.

⁴⁵ Geens, Koen (2015). *Het Justitieplan, een efficiëntere justitie voor meer rechtvaardigheid*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, p. 35-36, http://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/Plan%20justitie_18maart_NL.pdf

achteruitgang vormen van het huidige systeem waarbij het mogelijk is om volledig kosteloos bijstand te krijgen van een advocaat.

Tijdens de bespreking van het Justitieplan in de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft de Commissie voor de Justitie opgemerkt dat er wel degelijk uitzonderingen voorzien moeten worden omdat anders de OCMW's grotendeels de financiering van de juridische tweedelijnsbijstand op zich zullen moeten nemen⁴⁶.

3.2.5. Dagvaardingskosten

De inleiding van een procedure voor de rechtbank gebeurt, naargelang de materie en de daarbij horende wettelijke voorschriften, bij wijze van een dagvaarding (betekening aan de tegenpartij via een gerechtsdeurwaardersexploot) of bij wijze van een verzoekschrift. Tijdens het overleg wordt echter de wens geuit om het tegensprekelijk verzoekschrift als algemene wijze van rechtsingang te hanteren in alle privaatrechtelijke geschillen. De dagvaarding zou dan slechts bij wijze van uitzondering vereist zijn. Het tegensprekelijk verzoekschrift is immers eenvoudig, laagdrempelig en goedkoop tegenover een dagvaarding die duur is en dus drempelverhogend werkt⁴⁷.

Deelnemers aan het overleg wijzen er echter op dat met een verzoekschrift waarborgen inzake de kennisname kunnen wegvallen die wel worden voorzien door een exploot. Zo mag niet uit het oog worden verloren dat er geregeld klachten zijn in verband met de werking van de posterijen (bijvoorbeeld het niet achterlaten van een verwittiging, wanneer de bestemming van een gerechtsbrief afwezig is).

Ook in het Justitieplan van 2015 wordt de huidige procedure van betekening door middel van een gerechtsdeurwaardersexploot besproken, zij het enkel in een strafrechtelijk kader. Er wordt geopperd dat in vele gevallen dat exploot zou kunnen worden ingeruild voor een eenvoudiger en goedkoper systeem dat evenveel waarborgen biedt, met name via een aangetekend schrijven en eventueel ook een gewone brief⁴⁸.

De Hoge Raad voor Justitie concludeerde reeds in een advies van 2001 dat het toelaten van een tegensprekelijk verzoekschrift als inleiding van een procedure in alle privaatrechtelijke geschillen één van de mogelijke denkpistes kan zijn met het oog op de verdere democratisering van de rechtsingang⁴⁹.

3.3. Complexiteit van de procedure

De toegang tot justitie wordt beperkt door de complexiteit van de gerechtelijke procedures en de juridische rechtstaal. De gerechtelijke wereld is immers een aparte wereld van specifieke regels, codes en een specifieke taal die voor de meeste burgers niet te doorgronden zijn. Mensen in armoede beschikken in het algemeen echter niet over de nodige achtergrondkennis om de werking van justitie te kunnen ontraadselen om bijvoorbeeld het verloop van een zitting te begrijpen. Een van hun vaak terugkerende reacties is het negeren van de briefwisseling en dagvaardingen als een uiting van machteloosheid met als gevolg een vicieuze cirkel waarbij de kansen om recht te krijgen, tenietgedaan worden⁵⁰. Ze kennen de mogelijkheden om te reageren niet, net zoals ze de gevolgen niet inzien van hun 'nietsdoen'⁵¹. Hoeveel rechtzoekenden

⁴⁶ Bespreking van het Justitieplan. Verslag namens de Commissie voor de Justitie uitgebracht door de heer Christian BROTCORNE, *Parl.St.*, Kamer 2014-15, nr. 54 1019/001, 10, <https://www.dekamer.be/flwb/pdf/54/1019/54K1019001.pdf>

⁴⁷ Hoge Raad voor de Justitie (2001). Advies met betrekking tot het wetsvoorstel tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, wat de burgerlijke rechtspleging betreft, ingediend door de heren Geert Bourgeois en Karel Van Hoorebeeke, p. 39, http://5023.fedimbo.belgium.be/sites/5023.b.fedimbo.belgium.be/files/press_publications/a0005b1.pdf

⁴⁸ Geens, Koen, *op.cit.*, p. 58.

⁴⁹ Hoge Raad voor de Justitie, *op.cit.*, p. 43.

⁵⁰ ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 366, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/AVA95.pdf>

⁵¹ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2005). *Debatopener. 10 jaar Algemeen Verslag over de Armoede*,

begrijpen de implicaties van een uitspraak "*behoudens alle verhaal en zonder borg*", of een besluit dat vermeldt dat "*de beschikking de hoofdbewoner niet verplicht om borg te staan voor een minimumduur, behalve om contractueel een duur te bepalen, quod non in casu ...*"⁵²

*"We begrijpen de rechterlijke beslissingen niet. Soms wordt er ons een voorstel van schikking voorgesteld zonder dat we de tijd hebben om deze te begrijpen, zonder tijd te hebben om hierover na te denken of de schikking ons past of niet."*⁵³

Men mag ook niet vergeten dat sommige mensen in armoede ongeletterd zijn of onze taal gewoonweg niet machtig zijn. Deze socio-culturele barrières verhinderen de toegang tot justitie: zonder kennis van de wetten, rechten, procedures kunnen mensen in armoede hun rechten niet laten afdwingen⁵⁴.

*"Wanneer je niks kent, wanneer je nog minder weet hoe alles werkt, hoe kan je dan ergens heen willen om je te kunnen verdedigen?"*⁵⁵

Een betere dialoog tussen de sociale actoren en de gerechtelijke actoren (advocaten, magistraten, gerechtsdeurwaarders, ...) is noodzakelijk om de kloof tussen rechtzoekenden en het gerecht te overbruggen. Initiatieven waarbij gerechtelijke actoren dialoog voeren met kwetsbare rechtzoekenden zijn gewenst door verenigingen waar armen het woord nemen. Meer humanisering van de rechtbank moet leiden tot een gevoel van begrepen te zijn, zodat ook het gebeuren binnen de rechtbank en de oplossingen gegeven aan individuele problemen meer aanvaardbaar worden. Dit optimaliseren kan gebeuren door enerzijds meer te communiceren met de rechtzoekenden en hen derhalve meer uit te leggen wat er binnen de muren van een

gerechtsgebouw gebeurt en anderzijds beter en begrijpelijker te communiceren door bijvoorbeeld oud woordgebruik te vermijden en door de noodzakelijke juridische termen uit te leggen. Tijdens het overleg wordt er in dit kader voorgesteld om bijvoorbeeld zittingen van de arbeidsrechtbank over collectieve schuldenregelingen aan een tafel te houden in plaats van in de rechtszaal omdat iedereen zich dan wat meer ontspannen en vrij kan uitdrukken.

Initiatieven om de afstand tussen de rechtzoekende en gerechtelijke actoren te dichten moeten gestimuleerd worden zodat de rechtzoekenden voor ondersteuning naar verenigingen kunnen doorverwezen worden. De gerechtshoven en rechtbanken hebben immers geen 'sociale kaart' met de verschillende sociale diensten en verenigingen waarnaar ze mensen kunnen doorverwijzen. Veel rechtzoekenden wenden zich voor hulp tot de griffier van het vrederegerecht. De griffier mag die mensen echter niet adviseren⁵⁶, en beschikt ook niet over een sociale lijst om hen voor juridische hulp naar verenigingen te verwijzen.

Tijdens het overleg getuigen verenigingen waar armen het woord nemen bovendien over situaties waarbij dossiers van mensen in armoede worden overgemaakt aan jonge stagiairs die niet altijd over de nodige competenties beschikken om de procedure en inhoudelijke elementen op een heldere manier uit te leggen aan de rechtzoekende.

Sinds het opstellen van het AVA zijn er bemoedigende praktijken die voor een betere schriftelijke voorlichting van de rechtzoekenden zorgen zoals het werk van de '*Association Syndicale des Magistrats*' '*Dire le droit et être compris*' (Recht spreken en begrepen worden), een vademecum voor het voorbereiden van vonnissen dat de begrijpelijkheid bevordert. Maar de initiatieven voor een vereenvoudiging van de juridische taal, gebruikt in akten en gangbare procedures (dagvaardingen, betekeningen, en

Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 172,

<http://www.armoede.bestrijding.be/debat10jaarAVA.htm>

⁵² *Ibid.*

⁵³ Inleiding van ATD Vierde Wereld tijdens het overleg van 26 juni 2014.

⁵⁴ Recht-Op vzw, *op.cit.*, p. 29.

⁵⁵ Inleiding van ATD Vierde Wereld tijdens het overleg van 26 juni 2014.

⁵⁶ Artikel 297 van het Gerechtelijk Wetboek.

officiële kennisgevingen) moeten nog verder uitgewerkt worden. Een ander voorstel is om de volgorde van een uitspraak om te draaien zodat de effectieve beslissing op de eerste bladzijde staat.

Verschillende deelnemers aan het overleg benadrukken het belang van duidelijke informatie over de beroepsprocedures die niet (goed) gekend door de rechtzoekenden; daarbovenop zijn de termijnen om een beroep in te dienen soms extreem kort. In deze context heeft de arbeidsrechtbank te Antwerpen een reflectie opgestart, die nog altijd bezig is, waarbij wordt samengewerkt met het OCMW met de ambitie om de tijd van de beroepsprocedure te halveren (van vijftien maanden naar acht en minder). Hoewel er door voorstanders wordt aangehaald dat er een significante vermindering van de duur van de procedure zou plaatsvinden en dat het makkelijker zou zijn om bewijsstukken uit een recent verleden bij mekaar te krijgen, bestaat het risico dat dit gebeurt in het nadeel van mensen die in armoede leven omdat ze over nog minder tijd zouden beschikken om de nodige stappen te zetten. Het feit dat een beroep voor sommige zaken afhankelijk is van de waarde van de vordering is een ander probleem. Zo wordt er tijdens het overleg aangehaald dat er geen beroep ingeroepen kan worden tegen beslissingen van een vrederechter onder een specifiek bepaald bedrag namelijk 1.860 euro. Voor lagere bedragen doet het Vrederecht dus uitspraak in laatste aanleg en is geen hoger beroep mogelijk⁵⁷, wat vaak niet geweten is door rechtzoekenden en waarbij ze dus niet begrijpen dat het om definitieve uitspraken gaat.

3.4. Administratieve problemen

Een actie inleiden in justitie neemt tijd en het verder verloop kost nog meer tijd.

“Justitie, dat kost enorm veel tijd en in de tussentijd lijden de mensen. Het plaatsen van kinderen dat gaat snel, maar de kinderen terugwinnen kan lang duren. En dat geldt voor vele

zaken: zo legt men straffen snel op terwijl de zaken verbeteren dan weer langer duurt.”⁵⁸

Er wordt tijdens het overleg opgemerkt dat de tijd van het gerecht zijn eigen (trager) verloop kent door tal van administratieve behandelingen en reglementeringen zoals de plaatsing van de zaak op de rol en de wettelijke termijnen. Ook de gerechtelijke achterstand speelt een rol. Daarenboven werkt justitie met een bepaalde logica, namelijk die van de tegensprekelijkheid, wat tijd vergt, terwijl de mensen in armoede geconfronteerd worden met de dringendheid van hun zaak⁵⁹. Bij een (te) langdurige procedure kunnen deze laatste ontmoedigd geraken en zelfs afzien van hun rechten. Sommige OCMW's rekenen er volgens deelnemers aan het overleg zelfs op dat gebruikers bij negatieve beslissingen ontmoedigd geraken door de administratieve stappen en uiteindelijk toch niet naar het gerecht stappen. Ze hebben gesproken over een 'pervers effect van de toegang tot justitie'. Wie dan toch stappen onderneemt om zijn zaak voor een rechtbank te brengen, wordt jammer genoeg geconfronteerd met het probleem van de zeer lange wachttijden om een beslissing te verkrijgen. Er bestaat in geval van urgentie wel degelijk een procedure in kort geding maar deze blijkt slechts zelden te worden toegestaan.

Een ander probleem werd aangekaart, met name het feit dat sommige OCMW's weigeren om ontvangstbewijzen van aanvragen af te leveren. Deelnemers aan het overleg benadrukken hoe moeilijk het is om mensen te begeleiden en hen te helpen een aanvraag in te dienen bij een OCMW, om nadien te moeten vaststellen dat het OCMW hun aanvraag weigert en geen ontvangstbewijs levert. Zonder dergelijk ontvangstbewijs is het bijzonder moeilijk om naar de rechtbank te stappen en worden de mensen in armoede dus van hun rechten beroofd.

⁵⁸ Inleiding van ATD Vierde Wereld tijdens het overleg van 26 juni 2014.

⁵⁹ Colloquium 'Armoede en ineffectiviteit van rechten, Niet-toegang tot en niet-gebruik van rechten' op 16 december 2014 in de Senaat, http://www.armoedebestrijding.be/colloquium_Armoede-en-ineffectiviteit-van-rechten_16december2014.htm

⁵⁷ Artikel 617 van het Gerechtelijk Wetboek.

De huidige procedure om alle vereiste stukken bijeen te krijgen die nodig zijn om hun dossier op te stellen, is bovendien voor mensen in armoede heel zwaar. Er wordt tijdens het overleg voorgesteld om een enkele procedure voor juridische bijstand en rechtsbijstand te voorzien. In 2006 vond er reeds een gedeeltelijke harmonisatie plaats: de beslissing van het Bureau voor juridische bijstand die de gedeeltelijke of volledige kosteloze juridische tweedelijnsbijstand verleent, geldt als bewijs van ontoereikende inkomsten voor het aanvragen van rechtsbijstand bij het Bureau voor rechtsbijstand. Een volgende stap is om de procedures tot één aanvraag samen te voegen door het creëren van één loket. Dit eenheidsloket, met toegang tot de gegevensbanken om de financiële toestand te kunnen verifiëren, zal toestaan dat mensen in armoede of mensen met weinig inkomsten slechts eenmaal bijstand moeten vragen. Op dit moment hebben advocaten, onder bepaalde voorwaarden, toegang tot het nationale bevolkingsregister maar deelnemers aan het overleg vragen om deze directe toegang naar een dergelijke eenheidsloket uit te breiden, zonder een inbreuk op het privéleven te plegen.

De nieuwe wet tot wijziging van het wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten en het bijhorend Koninklijk besluit voorzien een bijkomende administratieve voorwaarde voor het starten van een geding, namelijk de pro-fiscoverklaring⁶⁰. Om het rolrecht te kunnen bepalen moet elke partij bij de gedinginleidende akte een document voegen waarbij de waarde van de vordering wordt

geschat⁶¹. Deze nieuwe vereiste is een bijkomende administratieve drempel en bij afwezigheid ervan kan de procedure niet worden opgestart⁶².

3.5. Juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand

Het bestaan van de juridische tweedelijnsbijstand, de mogelijkheid om volledig of gedeeltelijk kosteloos bijstand te krijgen van een advocaat, en de rechtsbijstand waarbij men volledig of gedeeltelijk kan worden vrijgesteld van de procedurekosten, biedt mensen met een heel laag inkomen de kans om de financiële drempels te overwinnen.

De budgettaire problemen dreigen echter de kwaliteit van de juridische tweedelijnsbijstand aan te tasten. Op tien jaar tijd (2003-2013) verdubbelde het aantal zaken waarin beroep wordt gedaan op een 'pro-Deoadvocaat'. De vraag naar 'pro-Deo's' stijgt zonder dat de budgetten voor juridische tweedelijnsbijstand mee-evolueren. Verschillende magistraten wijzen er tijdens het overleg op dat de budgettaire druk zwaar doorweegt en dat bij hun evaluatie een van de beoordelingselementen de kwantiteit betreft: hoe meer zaken ze afhandelen, hoe beter ze worden geëvalueerd. Dergelijke praktijken komen de kwaliteit niet ten goede.

Verschillende deelnemers aan het overleg pleiten dan ook voor een adequate en aanzienlijke financiering opdat eenieders rechten zouden worden nageleefd. Volgens het OVB zou het huidige systeem van een gesloten enveloppefinanciering voor de juridische bijstand herbekeken moeten worden omdat dergelijke financiering zorgt voor de paradox dat hoe meer inspanningen advocaten verrichten (en het aantal prestaties stijgt), hoe

⁶⁰ • De wet van 28 april 2015 tot wijziging van het wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen, *Belgisch Staatsblad*, 26 mei 2015;
• Koninklijk besluit van 12 mei 2015 tot vaststelling van het model van pro-fiscoverklaring bedoeld in artikel 269 van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten en tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van de wet van 28 april 2015 tot wijziging van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen, *Belgisch Staatsblad*, 26 mei 2015.

⁶¹ Artikel 3 van de wet van 28 april 2015 tot wijziging van het wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten teneinde de griffierechten te hervormen, *Belgisch Staatsblad*, 26 mei 2015.

⁶² Circulaire nr. 2/2015 van 26 mei 2015 van de FOD Financiën, Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie, p. 5, <http://ccff02.minfin.fgov.be/KMWeb/document.do?method=view&id=08c87799-d371-433d-9a65-323dce190202&caller=1#findHighlighted>

minder ze verdienen⁶³. De OBFG spreekt daarentegen tijdens het overleg over een fonds voor juridische bijstand, deels gefinancierd aan de hand van de gesloten enveloppe maar aangevuld met andere bronnen van financiering zoals bijvoorbeeld het verhogen van de griffiekosten bij elk verzoek bij de rechtbank⁶⁴.

Verenigingen waar armen het woord nemen vrezen dat de beleidsmaatregelen inzake de financiering van de juridische bijstand er hoofdzakelijk op gericht zijn om het aantal mensen die juridische bijstand genieten te verminderen. Vooral men dergelijke maatregelen neemt moet men de motieven voor de toename van aanvragen tot juridische tweedelijnsbijstand onderzoeken (zoals onder meer de verhoging van het aantal mensen die met een heel laag inkomen leeft, de steeds complexer wordende reglementeringen en een toenemende juridisering van alle sectoren van onze maatschappij).

De afschaffing van het onweerlegbaar vermoeden van behoeftigheid (met uitzondering van dringende procedures)⁶⁵ dat is voorzien in het Justitieplan maakt voor diegenen die juridische tweedelijnsbijstand of rechtsbijstand vragen de toegang tot justitie ook moeilijker. In het huidige systeem komen een aantal categorieën van rechtzoekenden automatisch in aanmerking voor kosteloze bijstand zoals diegenen die een leefloon ontvangen en mensen met een erkende handicap die een vervangingsinkomen ontvangen. Met de geplande maatregel zal het vermoeden van behoeftigheid weerlegbaar worden. Wanneer kan aangetoond worden dat iemand over voldoende inkomsten of vermogen beschikt, zal hij of zij kunnen worden uitgesloten van de gratis bijstand⁶⁶, ook al is dat inkomen onvoldoende om

een menswaardig leven te leiden bijvoorbeeld omwille van alle bijkomende kosten van een handicap. Voor alle personen die juridische tweedelijnsbijstand vragen en een inkomen hebben, zal in de toekomst het roerend inkomen, het onroerend inkomen en het inkomen uit kapitaal worden berekend om te bepalen of ze recht hebben op bijstand, dit in samenspraak met de FOD Financiën⁶⁷. Dit betekent dat alle bestaansmiddelen in aanmerking genomen worden en dat rechtzoekenden bijvoorbeeld geen spaargeld mogen hebben indien ze aanspraak willen maken op juridische bijstand. De Commissie voor de Justitie meent echter dat de behoeftigheid soepel dient beoordeeld te worden⁶⁸.

Bepaalde balies nemen al initiatieven voor een betere financiële toegankelijkheid. In Leuven bijvoorbeeld wordt door advocaten op vrijwillige basis, en tegen een matig ereloon voor maximum 75 euro bruto per uur, bijstand verleend aan wie tot 20 % boven het wettelijk voorziene bedrag zit om in aanmerking te komen voor tweedelijnsbijstand. Tijdens het overleg werd de aanbeveling geformuleerd om juridische bijstand toe te kennen proportioneel aan het inkomen, zodat ook de personen die zich net boven de inkomensgrens bevinden bijstand kunnen verkrijgen. Er wordt ook voorgesteld om de inkomensgrenzen – waarmee het recht wordt geopend – te verhogen. Momenteel bestaan er al verschillende grenzen, waarmee de totale of gedeeltelijke kosteloosheid worden toegekend; het gaat erom dit systeem uit te breiden. De Ordes van Vlaamse, Franstalige en Duitstalige Balies willen ook de overgang tussen de verschillende inkomensschalen zachter maken.

Tijdens het overleg wordt opgemerkt dat in het huidige systeem de praktijken met betrekking tot de verantwoordingsstukken die men moet voorleggen om juridische tweedelijnsbijstand te genieten, variëren: soms worden de eindejaarspremie of de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen van een werknemer in aanmerking genomen, soms niet.

⁶³ Orde van Vlaamse Balies (2014). *Memorandum*, Brussel, p. 3, http://www.advocaat.be/UserFiles/file/14%2005%2012%20Memorandum_OVB_2014%2005%2025_DEF.pdf

⁶⁴ L'Ordre des barreaux francophones et germanophone (2014). *Memorandum*, p. 6, <http://www.armccm.be/portal/pls/portal/docs/1/602910.PDF>

⁶⁵ Geens, Koen, *op.cit.*, p. 35.

⁶⁶ http://justitie.belgium.be/nl/nieuws/persberichten/news_pers_2013-05-03

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Bespreking van het Justitieplan, *op.cit.*

Sommige deelnemers aan het overleg maken zich zorgen over de discussies omtrent het Justitieplan inzake een mogelijke hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand, waarbij de Ordes van de Vlaamse, Franstalige en Duitstalige Balie betrokken zijn. Het idee van de Orde van de Vlaamse Balie (OVV) bestaat erin het inkomensplafond om juridische tweedelijnsbijstand te kunnen genieten (momenteel voor alleenstaanden 953 euro) af te stemmen op het bedrag van het leefloon, wat zou neerkomen op 833 euro voor alleenstaanden en diegenen die meer dan het leefloon ontvangen een zeer minimale eigen bijdrage te vragen, afhankelijk van het inkomen. Voorts stelt de OVB voor om in de 'eenvoudige' gevallen geen advocaat meer aan te duiden. Maar het is niet omdat een zaak vanuit financieel oogpunt (bijvoorbeeld een ziekenhuisfactuur) eenvoudig is dat het geval zelf ook noodzakelijkerwijze eenvoudig is (er zijn bijvoorbeeld specifieke regels betreffende verjaringstermijnen en om die te kennen is de bijstand van een advocaat wel degelijk nodig).

Al deze geplande hervormingen houden een reëel gevaar in dat ze de toegang tot het gerecht belemmeren. Wie wil genieten van tweedelijnsbijstand, moet mogelijk extra administratieve stappen doorlopen en meer bewijsstukken voorleggen, wat de toegang van mensen in armoede tot justitie afremt⁶⁹.

3.6. Begeleiding van rechtzoekenden

Veel mensen in bestaansonzekerheid die geen recht hebben op juridische tweedelijnsbijstand, omdat ze net iets te veel inkomen hebben, en zich ook geen advocaat kunnen veroorloven, moeten zelf naar de rechtbank. In die gevallen komt het wel eens voor dat ze begeleid worden door een vereniging of sociale diensten, maar vele rechters

zijn terughoudend om een dergelijke begeleiding toe te staan en weigeren het.

Er dient een duidelijk onderscheid gemaakt te worden tussen de begeleiding en de vertegenwoordiging, waarbij de vertegenwoordiging in principe door een advocaat gebeurt. Slechts in bepaalde gevallen wordt er een uitzondering gemaakt op het pleitmonopolie van advocaten. Voor een vrederechter, de rechtbank van koophandel en de arbeidsrechtbank kunnen mensen zichzelf verdedigen, ofwel zich laten vertegenwoordigen door een echtgenoot, of een bloed- of aanverwant. Een andere belangrijke uitzondering betreft zaken voor de arbeidsrechtbanken waarbij vakbonden in naam van de rechtzoekende kunnen spreken. De begeleiding van rechtzoekenden door een vereniging of door maatschappelijk werkers verschilt van de hierboven beschreven vertegenwoordiging en hangt af van het type rechtbank. Sommige rechters aanvaarden dat maatschappelijk werkers de rechtzoekenden begeleiden bij de zittingen en enkele technische verduidelijkingen aanbrenge. Zo bestaat de mogelijkheid van begeleiding voor de rechtbanken van eerste aanleg, maar het gebeurt zelden. Voor de arbeidsrechtbanken, die veel dicht bij de rechtzoekenden staan, gebeurt het veel vaker dat verenigingen of maatschappelijk werkers het woord mogen nemen. Op die manier beschikt de rechter over de nodige informatie als hij een beslissing moet nemen. Deze werkwijze kan verklaard worden doordat de arbeidsrechtbanken het onder meer gewend zijn om met de vakbonden samen te werken. In strafzaken mag een maatschappelijk werker nooit bijkomende informatie komen geven gezien het gevoelig karakter van de materie. Op de zittingen van strafzaken komen alleen de partijen aan het woord. Voor de jeugdrechtbank daarentegen krijgen begeleiders dan weer de kans om hun zeg te doen. De advocaat van het kind vertegenwoordigt immers de minderjarige en niet de ouders, en soms hebben die verschillende belangen. Hoewel ouders de mogelijkheid hebben om zelf een advocaat aan te stellen, melden

⁶⁹ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2014). *Lezing van het federaal regeerakkoord 2014-2019 (November 2014)*, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, p. 22, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/regeerakkoorden/Federaal%20Regeerakkoord.pdf>

deelnemers aan het overleg dat dit in de praktijk niet vaak gebeurt. Een vereniging waar armen het woord nemen betreurt tijdens het overleg dat sommige jeugdrechters soms liever toch meer ruimte aan de jeugddiensten geven dan aan de ouders.

Sommige deelnemers aan het overleg vragen om de voorziene uitzonderingen op het pleitmonopolie van advocaten uit te breiden door vertegenwoordiging ook mogelijk te maken voor huurdersverenigingen. Bij huurconflicten zou het mogelijk moeten zijn dat huurdersverenigingen over dezelfde vertegenwoordigingsbevoegdheid beschikken als de vakbonden aangezien het huidige onderscheid volgens sommige deelnemers aan het overleg discriminatoir is. Er wordt daarentegen door de OBFG gesteld dat een uitbreiding van de uitzonderingen gevaarlijk kan zijn. Wanneer immers de vertegenwoordiging niet door de advocaat gebeurt, spelen de deontologieregels zoals het overmaken van stukken aan de tegenpartij niet mee, wat nadelig kan zijn voor een kwalitatieve verdediging.

Tijdens het overleg wordt verder opgemerkt dat diensten op het vlak van juridische bijstand die begeleiding op zich nemen, steeds moeilijker maatschappelijk werkers vinden die dit willen doen. Ze zijn bang dat ze fouten zullen maken en zien af van deze begeleiding. Ze kunnen er dan wel voor kiezen om de advocaat in zijn werk te ondersteunen. De advocaten en rechtzoekenden zijn vaak zeer lovend over deze vorm van begeleiding.

Er zijn ook tegenstanders van de begeleiding door maatschappelijk werkers of andere tussenpersonen als schakel tussen de rechtzoekende en het gerecht. Verenigingen waar armen het woord nemen merken tijdens het overleg op dat er reeds tal van maatschappelijke diensten bestaan die mensen in armoede al bezoeken, zonder dat hun situatie er beter op wordt. Men legt tijdens het overleg uit dat maatschappelijk werkers - zonder hun persoonlijke en professionele kwaliteiten ter discussie te willen stellen - soms beschouwd worden als 'controleurs' en mensen aan wie men,

uit vrees voor sancties, de werkelijke situatie niet durft uiteen te zetten. Er moet dus eerst en vooral gesleuteld worden aan de manier waarop men de mensen die zich in de steek gelaten voelen, opnieuw vertrouwen in justitie kan geven.

Er wordt inzake deze problematiek gemeld dat het in de praktijk moeilijk is om gezinnen of personen bij hun gerechtelijke stappen te begeleiden omdat in de meeste gevallen de verenigingen, zodra ze zich eindelijk voor de rechter bevinden, niet mee naar binnen mogen. Er wordt verduidelijkt dat tijdens het proces enkel de betrokken partijen aan het woord mogen komen. De andere partijen mogen enkel als 'getuigen' optreden. In de praktijk gebeurt dit schriftelijk (bijvoorbeeld iemand met psychische problemen die begeleid wordt en waarbij de magistraat zich verzet tegen de tussenkomst van de begeleider maar wel een schriftelijke getuigenis eist). Het feit dat een dienst die de persoon begeleidt, de informatie kan verschaffen, vormt echter een meerwaarde.

Tussenpersonen die de brug kunnen slaan tussen justitie en rechtzoekenden, lijken onder bepaalde voorwaarden, de toegang tot justitie voor mensen in armoede te vereenvoudigen. Deelnemers aan het overleg begrijpen dat bijvoorbeeld de term 'maatschappelijk werker' sommigen angst inboezemt, maar herinneren eraan dat zeker niet alle maatschappelijk werkers een controlerende rol spelen en dat heel wat mensen zich niet tot justitie zullen wenden als ze niet begeleid worden. Verenigingen waar armen het woord nemen pleiten dan ook voor het recht van eenieder om begeleid te worden naar vrije keuze zowel voor, na als tijdens een gerechtelijke procedure. Er moet ook kunnen worden samengewerkt met maatschappelijk werkers of andere tussenpersonen die mensen in armoede moeten aanmoedigen om zich tot justitie te wenden. Zo zouden advocatenkantoren die zich op juridische bijstand toespitsen er belang bij hebben over maatschappelijk werkers te beschikken om de rechtzoekende te begeleiden.

De begeleiding door verenigingen of sociale diensten wordt dan ook in het algemeen als

gunstig ervaren. Verenigingen en andere actoren eisen een grotere en erkende rol op inzake de begeleiding van mensen voor de rechtbank. Die begeleiding zorgt er niet enkel voor dat het gerechtelijk apparaat van zijn geheimzinnigheid wordt ontdaan, maar ook dat het fijne van de rechtspleging op een informele manier kan worden uitgelegd, zodat de rechtzoekende een 'medespeler' blijft. De sociale diensten of andere tussenpersonen kunnen de rechtzoekenden gedurende de hele procedure ondersteunen. De begeleiding kan de rechtzoekende onder meer voorbereiden op de zittingen, want het is niet evident om voor een rechter te verschijnen. De begeleider kan ook de rechtzoekende helpen zodat hij of zij het woord durft te nemen. Volgens deelnemers aan het overleg is er ook een begeleiding nodig bij het aanstellen van een advocaat die wordt voortgezet tot op het moment van de uitspraak en de uitvoering ervan, des te meer omdat de advocaat daar vaak geen tijd voor heeft. Tijdens het overleg wordt aangehaald dat indien dergelijke begeleiding ontbreekt, mensen in armoede afhankelijk kunnen worden van andere personen en de greep over hun zaak kunnen verliezen.

Wat weinig bekend is, is de mogelijkheid voor dokters om hun patiënten te begeleiden tijdens een gerechtelijk deskundigenonderzoek⁷⁰ (bijvoorbeeld bij gevallen van uitkeringen voor gehandicapten). Deze kosten kunnen ten laste genomen worden in het kader van de rechtsbijstand⁷¹ en de rechtsbijstand kan door de rechter in dezelfde beslissing worden toegekend als de beslissing rond uitvoering van een gerechtelijk deskundigenonderzoek. Dat personen in armoede begeleid kunnen worden door een dokter (eventueel door de eigen huisarts) kan de wapengelijkheid herstellen tijdens gerechtelijke deskundigenonderzoeken. Het komt immers al te vaak voor dat de rechtzoekende wordt gezien als 'voorwerp' van de discussie tussen de gerechtelijk deskundige en de arts van de betrokken instelling

(bijvoorbeeld FOD Sociale Zekerheid of de mutualiteit). Het is ook niet ongewoon dat na het onderzoek de deskundige en de arts van de betrokken instelling hun bevindingen tussen elkaar uitwisselen, zonder de rechtzoekende waar het hierom gaat, te betrekken. Er wordt echter gemeld dat dergelijke tussenkomst niet altijd gewenst zal zijn door de arts zelf onder meer omwille van de onzekere financiële tussenkomst, de tijdsdruk en het gebrek aan competentie van artsen op gerechtelijk vlak. Het wordt echter tijdens het overleg toch betreurd dat deze mogelijkheid niet voldoende gekend is door mensen in armoede en artsen, aangezien dit voor een breed publiek toch interessant kan zijn (advocaten, huisartsen, verenigingen, vakbonden, ...).

3.7. Bemiddeling

Alternatieve methoden van geschillenbeslechting spelen een belangrijke rol bij de uitoefening van de rechten van de rechtzoekenden en bij het promoten van een cultuur van onderhandeling in plaats van beslissingen die worden opgelegd door de rechter. Bemiddeling kent in dit kader meer en meer aanhangers. Het leidt immers tot minder gerechtelijke processen en verhelpt de gerechtelijke achterstand, wat de kwaliteit van de gerechtelijke procedure ten goede komt. Bemiddeling kan ook toelaten de band en de communicatie tussen de betrokken partijen te herstellen. Om te vermijden dat bemiddeling nadelig is voor de zwakkere partij wordt er gevraagd om de positie van de zwakkere partij te versterken.

3.7.1. Bemiddeling voorzien in het Gerechtelijk Wetboek

De bemiddeling die hier wordt besproken, zoals opgenomen in het Gerechtelijk Wetboek, behelst een vrijwillig en vertrouwelijk proces voor het beheer van conflicten waarbij de partijen een beroep doen op een onafhankelijke en onpartijdige derde, de bemiddelaar, wiens taak eruit bestaat de partijen te helpen om zelf met volledige kennis van zaken tot een billijke

⁷⁰ Wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen, *Belgisch Staatsblad*, 28 juli 2006.

⁷¹ Artikel 665 van het Gerechtelijk Wetboek.

overeenstemming te komen die de zienswijze en belangen van alle interveniërende partijen respecteert. Het is belangrijk erop te wijzen dat bemiddeling altijd op vrijwillige basis gebeurt, ook in het geval van gerechtelijke bemiddeling. Niemand kan worden verplicht tot deelname aan bemiddeling.

De verzoening bij de vrederechter, vroeger verplicht, is nog iets anders. Deze verzoening is volgens deelnemers aan het overleg interessant omdat ze gratis is en het soms mogelijk maakt om de positie van de magistraat bij geschillen-procedures vooraf te peilen, wat het eenvoudiger maakt om de kans op succes in te schatten. Het verplicht karakter werd afgeschaft omdat de wil, bij beide partijen, moet bestaan om een oplossing te vinden, wat niet altijd het geval is; als die er niet is, betekent het enkel maar een verlies van kostbare tijd.

Tijdens het overleg benadrukken sommige deelnemers dat alternatieve geschillenbeslechting niet altijd de nodige soelaas biedt. Bij bemiddeling is het immers van groot belang dat beide partijen als gelijke aan de onderhandelingen beginnen, wat vaak niet het geval is. Daarom is de begeleiding in de bemiddelingsprocedure ook zo belangrijk: dit brengt immers de relaties in evenwicht. In het overleg werd opgemerkt dat er in geen geval sprake mag zijn van klassenjustitie. Er heerst nochtans bezorgdheid dat bemiddeling een soort van 'tweederangsjustitie' dreigt te worden waarbij de meest kwetsbare partij zijn rechten ziet verminderen. De bemiddeling vergt immers een goed inzicht in rechten waarover mensen in armoede niet altijd beschikken, en een wederzijds begrip, wat wil zeggen dat beide partijen dezelfde taal moeten spreken, dezelfde betekenis aan woorden moeten geven. Anders werkt bemiddeling niet. De partijen moeten zich in een gelijkwaardige positie bevinden want wanneer een partij de indruk heeft dat ze beetgenomen wordt, zal de oplossing niet in goede aarde vallen bij die partij. Het adagium 'een slechte overeenkomst is beter dan een goed proces' is dan ook geen absolute waarheid, vooral wanneer een van de twee hoofdrolspelers sociaal-cultureel en

economisch benadeeld is ten opzichte van de andere. Het zijn dan immers de rechters die het evenwicht kunnen herstellen en de zwaksten voldoende gewicht kunnen bieden. En daar is bij de bemiddeling volgens sommige deelnemers aan het overleg op dit moment niks van te merken. Er wordt de vraag gesteld of de bemiddelaars de realiteit van de mensen die in armoede leven, kennen en welke opleiding ze op dit vlak gekregen hebben. Voor mensen in armoede is bemiddeling iets vaag en niet toegankelijker of bemoedigender dan het gerechtelijk parcours.

Een andere grote drempel bij bemiddeling is de kost ervan. Bemiddeling kan een langdurig traject inhouden dat vele uren kan innemen en indien beide partijen zich in armoede bevinden, is het volgens sommige deelnemers aan het overleg onbetaalbaar. Indien één van de partijen zich in een betere financiële positie bevindt, wat vaak het geval is bijvoorbeeld tussen een werkgever en een werknemer, dan valt op te merken dat het huidig systeem van een gelijke kostenverdeling (50/50) klaarblijkelijk ongeschikt en onaangepast is aan de situatie van personen in armoede. Er bestaat wel een mogelijkheid om op voorhand hiervan af te wijken waarop mensen in armoede best gewezen kunnen worden⁷². Behoeftige rechtzoekenden kunnen bovendien slechts gebruik maken van een eventueel volledige of gedeeltelijke (rechts)bijstand wanneer er beroep wordt gedaan op een bemiddelaar die erkend is door de Federale Bemiddelingscommissie.

Toch is tijdens het overleg het belang van de alternatieve geschillenbeslechting door talrijke deelnemers verdedigd. Wanneer er immers geen alternatieven zouden zijn voor de gerechtelijke procedure, zouden er nog veel meer problemen kunnen zijn, zeker wanneer die justitie niet bereikbaar is. Bemiddeling dient niet zomaar aan de kant geschoven te worden, maar er moeten wel voorwaarden aan gekoppeld worden die voldoende zekerheid bieden en waarbij wordt gewaarborgd dat de zwakkere partij niet uitgebuit wordt en geen oneerlijke toegevingen moet doen.

⁷² Artikel 1731 van het Gerechtelijk Wetboek.

Tijdens het overleg komt verder de vrije keuze inzake de vorm van geschillenbeslechting naar voren. De rechtzoekenden moeten vrij kunnen kiezen welke weg ze nemen om geschillen op te lossen. Maar deze vrije keuze veronderstelt een kennis van de verschillende mogelijke wegen, wat impliceert dat men toegang heeft tot informatie. Maar juist op vlak van informatie wringt het schoentje. We mogen ook niet vergeten dat er mensen zijn die niet kunnen lezen of schrijven. Het is dus belangrijk dat rechtzoekenden in de eerste plaats zo breed en helder mogelijk geïnformeerd worden over hun opties.

3.7.2. Bemiddeling door de Ombudsman

Hoewel de Ombudsman de toegang tot justitie zeker niet kan vervangen, mag hij niet worden vergeten. Vaak is hij een gesprekspartner die in staat is om conflictsituaties te ontzenuwen en signalen aan de bevoegde autoriteiten te geven. Er werden zowel door de Federale als de regionale overheden ombudsdiensten voorzien om geschillen tussen particulieren enerzijds en administratieve diensten en ondernemingen (zoals energieleveranciers) anderzijds op minnelijke wijze te regelen. Zo onderzoekt de federale Ombudsman individuele klachten over beslissingen en de werking van de federale administratie. Hij analyseert het conflict en stelt oplossingen voor waarbij er getracht wordt de standpunten te verzoenen⁷³. Uit het Jaarverslag van de federale Ombudsman blijkt dat er in 2014 sprake was van een bemiddelende tussenkomst van 22 % van de ontvankelijke klachten⁷⁴. De jaarverslagen van de verschillende ombudsdiensten zijn dan ook interessante bronnen om de uitoefening van rechten te evalueren. Het netwerk van Belgische ombudsmannen en vrouwen heeft aandacht voor het feit dat mensen die in armoede leven nog heel weinig beroep op hen doen; ze hebben in 2015 een algemene vergadering besteed aan dit thema,

waarop het Steunpunt tot bestrijding van armoede was uitgenodigd om zijn reflecties hierrond mee te geven. Er zijn ook thematische ombudsmannen die aan het overleg binnen het Steunpunt deelnemen.

Interessant om hierbij te vermelden is dat in 2005 de minister voor Maatschappelijke Integratie het idee opperde om een ombudsdienst voor de OCMW's op te richten omdat nog vele hulpvragers er niet in slaagden hun rechten te laten gelden ten aanzien van een OCMW en er vele problemen werden ervaren in de relatie tussen de hulpvrager en het OCMW⁷⁵. Het zou interessant zijn om deze reflectie terug op te nemen en te actualiseren samen met alle direct betrokken actoren, zowel de mensen die zich tot de OCMW's richten als de OCMW's zelf in hun verschillende geledingen.

4. Rechtsvordering uit collectief belang

De rechtsvordering uit collectief belang biedt voor mensen in armoede een grote meerwaarde in termen van toegang tot justitie. Daar waar kwetsbare rechtzoekenden er niet in slagen een procedure te starten omwille van eerder besproken redenen, zouden verenigingen waar armen het woord nemen deze rol voor de rechtzoekenden kunnen opnemen.

In dit hoofdstuk wordt het collectief vorderingsrecht van verenigingen ter behartiging van het collectief belang besproken en gaat het dus niet om verenigingen zoals vakbonden die hun leden vertegenwoordigen of om de 'class action' waarbij een rechtsvordering kan ingesteld worden namens een groep van personen met eenzelfde individueel belang zoals de rechtsvordering tot

⁷³ http://www.belgium.be/nl/justitie/slachtoffer/klachten_en_aangiften/ombudsman

⁷⁴ De federale Ombudsman (2015). *Jaarverslag 2014 van de federale Ombudsman*, p. IV/7 en IV/11, <http://www.federaalombudsman.be/sites/1070.b.fedimbo.belgium.be/files/jaarverslag2014.pdf>

⁷⁵ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2005). Verslag van de consultatie met de verenigingen die strijden tegen armoede over het oprichten van een OCMW-Ombudsdienst, gevoerd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (oktober 2005), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, http://www.armoedebestrijding.be/publications/Nota_Ombudsdienst.pdf

collectief herstel⁷⁶. Door middel van deze procedure kunnen individuele consumenten, die zelf geen partij zijn bij de procedure vertegenwoordigd worden door consumentenverenigingen die aan bepaalde voorwaarden voldoen⁷⁷. Deze wet is geïnspireerd door de bezorgdheid van de wetgever dat consumentenrechten niet voldoende worden afgedwongen vanwege allerlei drempels (bijvoorbeeld proceskosten, psychologische en intellectuele drempels) die door individuele consumenten moeten worden overwonnen⁷⁸. Diezelfde redenering gaat des te meer op voor mensen in armoede die hun rechten heel vaak niet durven en kunnen opnemen en verdedigen. Met deze wet heeft de wetgever daarom in zekere zin het pad geëffend voor een algemene collectieve vorderingsbevoegdheid voor belangenverenigingen zoals verenigingen op het gebied van armoedebestrijding.

Er zijn echter nog weinig rechtsvorderingen uit collectief belang, onder meer door de voorwaarden die voorzien zijn in het Gerechtelijk Wetboek voor het instellen van een rechtsvordering en de bijkomende voorwaarden die volgen uit de interpretatie van de rechtspraak⁷⁹. Het grootste struikelblok bij rechtsvorderingen uit collectief belang betreft de voorwaarde van een 'persoonlijk en rechtstreeks belang', namelijk een 'eigen' belang hebben bij de instelling van de rechtsvordering. De belangrijkste vraag blijft dan ook of verenigingen een voldoende persoonlijk en rechtstreeks belang hebben om in

rechte op te treden en voor welke materies en wetgeving de collectieve rechtsvordering zou kunnen ingesteld worden.

Eerst en vooral moeten de twee types collectieve rechtsvorderingen, namelijk het objectief en subjectief contentieux, goed van elkaar onderscheiden worden. Zo onderscheidt men de collectieve rechtsvordering die een vereniging zou kunnen instellen om een wetgevende norm te betwisten met als bedoeling om de regel zelf te laten afschaffen (objectief contentieux), en de collectieve rechtsvordering voor de rechtbanken, wanneer iemands persoonlijke rechten ter discussie worden gesteld (subjectief contentieux). Wat de rechtspraak omtrent collectieve vorderingen door verenigingen betreft, treden bovendien verschillen op tussen de rechtspraak van het Hof van Cassatie, die uitgaat van een strikte(re) belangenvereiste, en de rechtspraak van de andere hoge rechtscolleges, namelijk het Grondwettelijk Hof en de Raad van State, die een minder strenge belangenvereiste hanteren.

Wat het objectief contentieux betreft, aanvaarden het Grondwettelijk Hof en de Raad van State dat verenigingen een rechtsvordering kunnen instellen voor zover de verdediging van het collectief belang binnen het maatschappelijk doel van de verenigingen valt en dit maatschappelijk doel door de bestreden norm rechtstreeks wordt geraakt. Het statutair doel moet ook specifiek genoeg zijn en een zekere band vertonen met de aangevochten administratieve handeling of wetgeving. Zo hebben *Luttés Solidarités Travail* en de Liga voor Mensenrechten samen met een dakloze een beroep ingediend bij de Raad van State tegen een besluit van de Stad Namen dat bedelarij in de stad verbiedt⁸⁰. Een vordering van het Netwerk tegen Armoede betreffende de degressiviteit van werkloosheidsuitkeringen werd daarentegen door de Raad van State onontvankelijk verklaard wegens onvoldoende belang omdat het maatschappelijk doel van het

⁷⁶ Ingevoerd met de wet van 28 maart 2014 bij het Wetboek economisch recht.

⁷⁷ Wet van 28 maart 2014 tot invoeging van titel 2 "Rechtsvordering tot collectief herstel" in boek XVII "Bijzondere rechts procedures" van het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek XVII in boek I van het Wetboek van economisch recht, *Belgisch Staatsblad*, 29 april 2014, in werking sinds 1 september 2014.

⁷⁸ Wetsontwerp tot invoeging van titel 2 "Rechtsvordering tot collectief herstel" in boek XVII "Bijzondere gerechtelijke procedures" van het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek XVII in boek I van het Wetboek van economisch recht, *Parl.St.*, Kamer 2013-14, nr. 53K3301001, 5-6; <http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/53/3300/53K3300001.pdf>

⁷⁹ Zie artikel 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek.

⁸⁰ Het arrest van de Raad van State werd op 6 januari 2015 geveld, zie arrest nr. 229.729 van de Raad van State van 6 januari 2015. Voor een samenvatting zie: http://www.armoedebestrijding.be/recht_rs_20150106.htm

Netwerk zeer ruim wordt gesteld en er op onvoldoende wijze het rechtstreeks causaal verband wordt getoond met het bestreden besluit⁸¹. Het is volgens de deelnemers aan het overleg daarbij belangrijk dat de personen op wie dit type rechtsvordering van toepassing is, daarbij betrokken worden (zoals bijvoorbeeld de dakloze in eerder genoemde zaak) opdat hun woorden niet worden geïnstrumentaliseerd.

Er kan echter bij de rechtsvordering uit collectief belang een gunstige evolutie worden opgemerkt zowel op vlak van rechtspraak als wetgeving. Zo heeft het Grondwettelijk Hof in oktober 2013 een arrest gevelde over twee prejudiciële vragen aangaande artikel 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de voorwaarden 'belang' en 'hoedanigheid' om een rechtsvordering in te stellen⁸². Hoewel het Grondwettelijk Hof met dit arrest het bestaande verschil in de rechtspraak aangaande het objectief en subjectief contentieux bevestigt en deze niet discriminatoir acht omdat het twee verschillende situaties betreft, lijkt het Hof inzake het subjectief contentieux de redenering van de verzoekende partij te volgen. De verzoekende partij, een mensenrechtenorganisatie ter bescherming van kinderrechten die niet wettelijk gemachtigd is om collectief in rechte op te treden, redeneerde dat rechtspersonen die volgens hun maatschappelijk doel een einde willen maken aan onmenselijke en vernederende behandelingen zich in een fundamenteel andere situatie bevinden dan rechtspersonen die een ander statutair doel trachten te behartigen door middel van een rechtsvordering. Het feit dat beide soorten rechtspersonen binnen het subjectief contentieux in dezelfde mate belemmerd worden door de belangenvereiste, maakt dat de interpretatie van het Hof van Cassatie een ongeoorloofde ongelijkheid creëert.

Het Grondwettelijk Hof herinnert bovendien zelf in haar antwoord aan de vele wettelijke bepalingen die aan sommige verenigingen een collectief vorderingsrecht toekennen en ziet dan ook geen objectieve verantwoording voor het feit dat verenigingen wier statutair doel verband houdt met de bescherming van fundamentele vrijheden hun vordering zien afgewezen worden. Het Hof bevestigt dat de niet wettelijk gemachtigde verenigingen daarom in principe gediscrimineerd worden door de interpretatie van Cassatie maar voegt toe dat zij op de wetgever vertrouwt om die ongelijkheid recht te trekken door een gelijkaardig vorderingsrecht toe te kennen aan gediscrimineerde verenigingen. Tot die tijd (waarop het Hof geen uiterste datum plakt) is er geen sprake van discriminatie. Toch kan de beslissing van het Hof als gunstig beschouwd worden omdat aan de wetgever een aanzet wordt gegeven om het initiatief te nemen om te preciseren onder welke voorwaarden het vorderingsrecht kan worden toegekend aan verenigingen die als doel hebben een einde te maken aan de schending van mensenrechten.

Deelnemers aan het overleg vinden het essentieel dat kwetsbare personen die niet op individuele basis naar de rechtbank zouden durven stappen, over dit actiemiddel beschikken, zowel inzake het objectief als het subjectief contentieux. Mensen in armoede worden immers vaak geconfronteerd met de hoogste drempels inzake rechtstoegang. Deelnemers aan het overleg verwijzen nogmaals naar de angst om naar de rechtbank te stappen (zeker wanneer men zich in een onregelmatige situatie bevindt), naar financiële drempels en naar het belang om geholpen te worden door de juiste verenigingen, die de mensen aan het woord laten en hen helpen om hun rechten te kennen, zodat ze niet steeds afhankelijk hoeven te zijn van maatschappelijk werkers.

Verenigingen die opkomen voor het collectief belang spelen een niet te onderschatten rol. Ze zorgen voor grotere betrokkenheid van de burgers in de samenleving en creëren op die manier een maatschappelijk draagvlak voor beleidsdoelstellingen. Het toekennen van een collectief

⁸¹ Arrest nr. 221.853 van de Raad van State van 20 december 2012 en Arrest nr. 232.914 van de Raad van State van 17 november 2015.

⁸² Arrest nr. 133/2013 van het Grondwettelijk Hof van 10 oktober 2013. Voor een samenvatting zie: http://www.armoedebestrijding.be/recht_grwhof_201310_10.htm

vorderingsrecht aan dergelijke verenigingen zou bijdragen aan het rechtzetten van de scheeftrekking inzake rechtsbescherming waarmee mensen in armoede op permanente basis worden geconfronteerd. In het overleg werd bijvoorbeeld de problematiek van dakloze personen aangehaald. Aangezien het recht op toegang tot een degelijke woning ineffectief is voor hun groep als geheel zou het goed zijn mocht een vereniging een actie bij justitie kunnen inleiden. Collectieve acties zullen immers meer impact hebben dan individuele beslissingen. Dankzij dit type rechtsvordering zal een sterkere druk kunnen uitgeoefend worden om de regelgeving te laten wijzigen en het aannemen van algemene beleidsmaatregelen kunnen faciliteren.

5. Principezaken

De mogelijkheid om principezaken te voeren en ermee een structureel probleem op te lossen, is niet enkel een meerwaarde voor de verdere evolutie van de wetgeving maar ook voor een daadwerkelijke rechtsgelijkheid voor iedereen.

Verenigingen waar mensen in armoede het woord nemen spelen hier een belangrijke rol omdat zij deze kwetsbare rechtzoekenden kunnen steunen bij het instellen en voeren van een gerechtelijke procedure in eigen naam. Met die steun, zowel financieel, administratief als sociaal, die veel verder gaat dan loutere begeleiding, zullen mensen in armoede de stap kunnen zetten naar de rechtbank en bijdragen aan de kennis van de rechtbank over situaties die anders onbekend voor deze laatste zouden blijven. Zo probeert het Netwerk tegen armoede zaken met een duidelijk afgelijnd juridisch probleem te vinden om dergelijke principe-rechtspraak uit te lokken⁸³. Bij de provinciale huurdersbonden en het Vlaams Huurdersplatform is er een procesfonds voorzien voor wie zijn rechten wenst te verdedigen en daar de financiële middelen voor ontbeert⁸⁴. Dergelijk

fonds maakt het mogelijk om principekwesaties voor het gerecht te brengen.

Ook de rechtspleging die openstaat bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) na uitputting van de interne rechtsmiddelen waarbij de beslissing wordt getoetst aan het EVRM of aan EU-wetgeving, kan bijdragen aan de verdere evolutie van de interne wetgeving. Dat deze rechtsplegingen niet vaak benut worden door mensen in armoede kent meerdere redenen. Ten eerste leggen advocaten weinig verband tussen de situatie van armoede en de fundamentele rechten⁸⁵. Een andere reden is dat de rechtzoekende al meerdere jaren van procedures en mislukkingen achter zich moet hebben om zijn grondrechten te laten gelden, en ook nog eens het geduld en de financiële middelen moet hebben om deze nieuwe procedure aan te vangen. Bovendien wordt een zaak bij het EHRM niet vaak ontvankelijk verklaard en zijn er meerdere etappes eer een zaak wordt gepleit in Straatsburg of Luxemburg. Een beroep bij het EHRM of het HvJEU kan evenwel leiden tot baanbrekende arresten voor mensen in armoede, die hen kunnen stimuleren om zich tot justitie te wenden, indien nodig. Bovendien kunnen deze beslissingen de interne wetgeving doen evolueren.

6. Financiering van justitie

6.1. Publieke financiering

Om de ongewenste effecten van de besparingsmaatregelen en de maatregelen inzake de gerechtelijke achterstand tegen te gaan, vinden er nieuwe gesprekken plaats inzake de herfinanciering van het gerechtelijk systeem. Het actueel debat betreft een systeem van geheel of gedeeltelijke autofinanciering van justitie. Vooraleer nieuwe financieringsmethoden te bespreken, moet er benadrukt worden dat justitie

⁸³ Boone, Ruth, *op.cit.*, p. 7.

⁸⁴ Netwerk tegen Armoede (15 maart 2013). *Iedereen gelijk voor de wet!?*, Brussel, Netwerk tegen Armoede, p. 6,

<http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/lederen-gelijk-voor-de-wet-2012.pdf>

⁸⁵ Fierens, Jacques, *op.cit.*, p. 49-57.

een publieke dienst betreft die publiek moet gefinancierd worden.

*"Justitie is en blijft een publieke dienst; iets anders zou gelijk staan met een aanvaarding dat er twee soorten mensen zijn op dezelfde planeet."*⁸⁶

6.2. Mutualisering

Tijdens het overleg wordt de piste van de mutualisering als herfinancieringsmaatregel als interessant ervaren omdat dit de toegang tot justitie voor alle burgers zou vrijwaren. Essentie van het idee is een zesde tak van de sociale zekerheid uit te werken gebaseerd op het principe van de mutualisering van de kosten met een verplicht en solidair karakter om het recht op toegang tot justitie voor allen te waarborgen.

Een aantal vragen worden gesteld bij de invoering van deze mutualisering, des te meer omdat de meeste Belgen in heel hun leven nooit een proces voeren: kost van het systeem, risico van overconsumptie, weerstand van advocaten tegen een vast tarief voor hun prestaties, verandering van het sociaal doel van de mutualiteiten.

Er vond enkele jaren geleden reeds een debat plaats rond dit onderwerp. Volgens de deelnemers aan het overleg verdient dit debat om heropend te worden.

6.3. Rechtsbijstandsverzekering

Een andere piste van financiering is de rechtsbijstandsverzekering die de kosten van een (buiten)gerechtelijke procedure dekt. Volgens sommige deelnemers aan het overleg zou deze piste bijvoorbeeld een oplossing kunnen bieden voor mensen die geen toegang hebben tot juridische bijstand omdat hun inkomen het plafond, voorzien in de reglementering, licht overschrijdt. Dankzij een dergelijke verzekering die bijvoorbeeld door de werkgever wordt afgesloten, zouden werknemers met een laag loon ook makkelijker toegang tot justitie kunnen krijgen.

Ook het Justitieplan 2015 heeft aan de (niet-verplichte) rechtsbijstandsverzekering gedacht en voorziet de promotie van verzekeringen voor diegenen die niet kunnen genieten van het systeem van juridische tweedelijnsbijstand⁸⁷. Deelnemers aan het overleg hebben echter benadrukt dat justitie een publieke dienst is en dergelijke verzekeringen bijdragen tot privatisering van justitie.

Een fundamentele vraag is of er wel sprake is van een recht op de rechtsbijstandsverzekering, of het daarentegen mogelijk is dat de verzekeraar kan weigeren om een persoon te verzekeren die een verhoogd risico inhoudt of de mogelijkheid heeft om de premies te berekenen in functie van de risico's. Het gaat om dezelfde discussie die ook in het gezondheidsdomein speelt voor bijkomende privéverzekeringen. Bovendien kan het voorkomen dat verzekeraars een uitweg zoeken om niet te moeten tussenkomen, bijvoorbeeld door te stellen dat een juridische actie niet nodig is⁸⁸. Er zou ook onduidelijkheid kunnen heersen over welke risico's precies gedekt zijn en er zijn bovendien bepaalde strafrechtelijke materies die zonder meer niet gedekt worden. Verzekeringen zouden ook de vrije keuze van een advocaat kunnen beperken door zelf een advocaat aan te stellen zonder medebeslissing van de rechtzoekende. Er dienen dus in elk geval waarborgen ingebouwd te worden.

Er heerst tijdens het overleg over deze materie heel wat onenigheid. De OVB bijvoorbeeld vindt dat de uitwerking van de rechtsbijstandsverzekeringen geen afbreuk doet aan het principe van de gewaarborgde toegang tot juridische bijstand terwijl voor de verenigingen waar armen het woord nemen de uitwerking van privéverzekeringen geen optie is. Dergelijke verzekeringen dreigen immers voor nog meer ongelijkheid in de rechtstoegang te zorgen tussen personen die een verzekering kunnen nemen en personen die dit niet kunnen. Mensen in armoede kunnen zich een dergelijke verzekering niet

⁸⁶ Bijdrage Luttes Solidarités Travail tijdens het overleg van 12 maart 2014.

⁸⁷ Geens, Koen (2015), *op.cit.*, p. 36.

⁸⁸ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2014), *op.cit.*, p. 23.

veroorloven en indien dit via de werkgever loopt, worden de werklozen daar bovendien van uitgesloten. Tijdens het overleg wordt ook opgemerkt dat privéverzekeringsmaatschappijen mensen in armoede hogere premies kunnen aanrekenen daar ze meer kans hebben op een aanraking met het gerecht. Dit zou de toegang tot justitie voor deze mensen dus sterk bemoeilijken en toont des te meer het belang van justitie als publieke dienst aan.

Aanbevelingen van het Steunpunt op basis van het overleg

1. Bestrijden van niet-toegang en niet-gebruik van rechten (*non take-up*)

1.1. Zorgen voor toegankelijke en begrijpelijke informatie

Ontwikkelen en ondersteunen van lokale initiatieven die het recht dichterbij de burger brengen, zoals bijvoorbeeld het opzoeken van kwetsbare mensen in hun omgeving.

1.2. Zorgen voor een adequaat publiek aanbod

Onderzoeken, in overleg met de verenigingen waar armen het woord nemen, of de wetgeving compatibel is met de behoeften en verlangens van mensen in armoede, of deze pertinent is in het licht van hun situatie, niet-stigmatiserend en of de voorwaarden niet te restrictief zijn.

2. Vrijwaren van autonomie van mensen in armoede, en van personen die een beschermingsstatuut hebben

- Weldoordacht gebruik maken van de reglementering betreffende het beheer van goederen en van personen en niet omwille van louter onvoldoende inkomsten, waardoor de mensen in de onmogelijkheid worden geplaatst om het noodzakelijke te betalen.
- Onderzoek doen naar situaties waarbij instellingen de toekenning van uitkeringen koppelen aan een voorafgaandelijke aanvraag van een beschermingsstatuut waardoor mensen in armoede verplicht worden hun autonomie weg te geven.
- Vrijwaren van de autonomie van de beschermde personen, indien er wordt overgegaan tot plaatsing onder beheer, door effectief te evolueren van een systeem van vertegenwoordiging naar een systeem van begeleiding, met een duidelijk project en de nodige transitietijd om uit het beschermingsstatuut te stappen.

- Van dichtbij toezien op de manier waarop de wet wordt toegepast: een betere opvolging van de beheerders en een regelmatige evaluatie door de vrederechters is noodzakelijk. Er wordt ook gevraagd om de vrederechters te evalueren, met respect voor de hiërarchie.

3. Voorzien in een aangepaste eerstelijnsbijstand

3.1. Verhelpen van problemen met toegang tot informatie

- Combineren van een specifieke eerstelijnsbijstand en een duidelijke herkenbare dienst met een algemeen aanbod aan eerstelijnsbijstand.
- Verhelpen van de elementen die de toegang tot informatie verhinderen, zoals de ligging, de openingsuren of beperkte middelen van een dienst.
- Ondersteunen van de organisaties die proactief stappen zetten naar de doelgroep die het verst van informatie verwijderd is, door deze op te zoeken in zijn eigen leefomgeving.
- Dichter brengen van informatie, geografisch maar ook symbolisch, wat betekent dat informatie gevonden kan worden op plekken waar mensen vaak komen en die geen negatieve associaties oproepen.
- De mensen klantvriendelijk onthalen en, indien nodig, snel en duidelijk naar een andere dienst doorverwijzen.

3.2. Opstellen van een juridisch bijstandsregister per geografisch gebied

Opstellen van een juridisch bijstandsregister per geografisch gebied om de personen die informatie zoeken te helpen nagaan waar ze de geschikte dienst kunnen vinden en om de beroepsmensen een leidraad te bieden om efficiënt te kunnen doorverwijzen.

3.3. In rekening brengen van de inzichten van mensen in armoede in de ontwikkeling van de juridische bijstand

- Versterken van het overleg en de dialoog tussen de CJB's en verenigingen waar armen het woord nemen.
- Versoepelen van de voorwaarden om te zetelen in een CJB om de vertegenwoordiging evenwichtiger te maken.

4. Versterken van de communicatie tussen de mensen in armoede en beroepskrachten door vorming en sensibilisering

- Organiseren van een keuzevak te organiseren in de initiële opleiding van onder meer juristen om hen te sensibiliseren over wat het betekent om in armoede te leven, vertrekkend vanuit de ervaringen van mensen in armoede.
- Voorstellen van modules, in het kader van de verplichte vorming van advocaten, voor diegenen die directer met situaties van armoede in aanraking komen, vertrekkend vanuit de ervaringen van mensen in armoede.

5. Bestrijden van financiële drempels

5.1. Uitsluiten van de begunstigen van juridische tweedelijnsbijstand van het toepassingsgebied van de verhaalbaarheid van de kosten en van de erelonen van de advocaten

Inschrijven in een wettekst van de mogelijkheid om, wanneer de verliezende partij bijstand geniet, de rechtsplegingsvergoeding tot een symbolisch bedrag te bepalen, op een manier dat dit door alle rechters op een identieke wijze zou worden toegepast.

5.2. In de wet inschrijven dat de rechter kan afwijken van het bij Koninklijk Besluit vastgestelde minimum

Deze aanbeveling geldt zolang voorgaande aanbeveling (5.1.) geen positieve respons ontvangt.

5.3. Btw van 21 % op de erelonen van advocaten afschaffen of minstens verlagen voor particulieren

- Een wettelijke basis toekennen aan de btw tegen het nultarief, dat in de praktijk wordt

toegepast bij dienstprestaties voor rechtzoekenden die tweedelijnsbijstand genieten, teneinde rechtszekerheid bij mensen in armoede te waarborgen.

- Verlagen van de btw-plicht naar 6 % voor particulieren, als de btw niet wordt afgeschaft.

5.4. Voorkomen van het niet beroep doen op justitie verbonden aan de verhoging van de rolkosten

- Meer uitzonderingen voorzien op de betaling van rolrechten opdat personen die net niet in aanmerking komen voor juridische tweedelijnsbijstand niet zouden afzien van de actie die ze juist wilden inleiden.

6. Bestrijden van procedurele drempels

- Vereenvoudigen van de juridische taal: gebruik maken van een actuele woordenschat, begrijpelijker maken van de structuur en de inhoud van de vonnissen, arresten en aktes van deurwaarders begrijpelijker maken.
- Omdraaien van de volgorde van een uitspraak zodat de effectieve beslissing op de eerste bladzijde staat.

7. Vereenvoudigen van administratieve stappen

7.1. Vereenvoudigen van de administratieve stappen om juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand aan te vragen

Verder verminderen van het aantal vereiste bewijsstukken in deze procedures om zowel de tijdsloop als de complexiteit van de te ondernemen stappen te verminderen.

7.2. Voorzien van één procedure voor het bekomen van juridische tweedelijnsbijstand en rechtsbijstand

- Creëren van één loket voor de twee vormen van bijstand, waarvan de voorwaarden reeds geharmoniseerd zijn zodat de rechthebbenden slechts eenmaal bijstand moeten vragen.
- Aan dit eenheidsloket toegang geven tot de gegevensbanken ter verificatie van de financiële toestand.

8. Garanderen van de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand

- Behouden en uitbreiden van de lijst met personen die genieten van de juridische bijstand op basis van een onweerlegbaar vermoeden van behoeftigheid.
- Verhogen van de inkomensgrens waarboven men geen recht meer heeft op juridische bijstand en de bijstand toekennen op een meer progressieve manier in functie van het inkomen.

9. Bekend maken van de bestaande vormen van begeleiding van mensen in armoede

- Bij de relevante actoren bekend maken dat de tussenkomst van een expert - een arts bijvoorbeeld - mogelijk is bij een gerechtelijk deskundigenonderzoek.
- Bekend maken dat de rechtsbijstand toepasbaar is op de tussenkomst van de expert tijdens dergelijke onderzoeken.

10. Versterken van de positie van de zwakste partij bij buitengerechtelijke procedures

- Voorzien van een adequate begeleiding van mensen in armoede tijdens een bemiddeling.
- Expliciet vermelden van de mogelijkheid om af te wijken van de gelijke kostenverdeling bij bemiddeling.
- Valoriseren van de bemiddelende rol van ombudsdiensten, door mensen in armoede die geen beroep (durven) doen op justitie, op de mogelijkheid te wijzen om zich te wenden tot een ombudsdienst. Het is tevens aanbevolen om de reflectie rond een OCMW-ombudsdienst, bevoegd voor geschillen tussen een OCMW en diegenen die er beroep op doen, terug op te nemen en te actualiseren.

11. Uitwerken van een collectief vorderingsrecht voor verenigingen die armoedebestrijding tot statutair doel hebben

Een wetgevend initiatief nemen om te preciseren onder welke voorwaarden dergelijk vorderingsrecht kan worden toegekend aan verenigingen die als doel hebben om een einde te maken aan de schending van mensenrechten.

12. Voorzien van voldoende financiering van justitie

- Prioritair behouden van de financiering van justitie met publieke middelen, om op die manier haar rol van publieke dienst te behouden.
- Voorrang geven aan de verplichte en solidaire mutualisering, indien er toch wordt gekozen voor alternatieve financieringspistes.

Deelnemers aan het overleg

- ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde
- Belgisch Comité voor Hulp aan de Vluchtelingen
- Bravvo
- Bureau d'aide juridique
- CAW Oost-Brabant
- Cabinet d'avocats du Quartier des libertés
- Commissie voor Juridische Bijstand van Brussel/ Commission d'aide juridique de Bruxelles
- Commission d'aide juridique de Nivelles
- Conseil de l'Ordre du barreau de Bruxelles
- CSC Service d'études
- Daklozen Aktie Komitee (DAK) – Antwerpen
- Dienst Buurtjustitie Sint-Gillis / Service justice de proximité Saint-Gilles
- Droits quotidiens
- Eremagistraat van het Vredegerecht van Ukkel
- Espace social Télé-Service
- Forum Bruxellois de lutte contre la pauvreté
- Gemeenschappelijk Daklozenfront / Front commun des SDF

- Le Pivot
- Liga voor Mensenrechten
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Magistraat van de Arbeidsrechtbank van Brussel
- Magistraat van het Hof van Beroep van Brussel
- Magistraat van de Rechtbank van eerste aanleg van Brussel
- Nederlandstalige Vrouwenraad
- OCMW Wemmel
- Orde van Vlaamse Balies
- Ordre des barreaux francophones et germanophones de Belgique
- Platform Recht voor iedereen / Plateforme Justice pour tous
- Réseau wallon de lutte contre la pauvreté
- Service droit des jeunes de Bruxelles
- Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest / Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale
- Soleil du Nord- Commune de Schaerbeek
- Solidarités Nouvelles
- Universiteit Antwerpen (UA) en Vrije Universiteit Brussel (VUB)
- Vluchtelingenwerk Vlaanderen
- Vredegerecht van Brussel

Bilaterale contacten

- Netwerk tegen Armoede

II. Cultuur

Het Algemeen Verslag over de Armoede⁸⁹, verschenen in 1994, zorgde voor een ommekeer in de armoedebestrijding, onder andere door het recht op cultuur naar voren te schuiven. Sindsdien kwamen op diverse beleidsniveaus heel wat stimulansen voor cultuurparticipatie. Langzaam maar zeker drong het besef door dat *"de culturele armoede een veel grotere uitsluiting bewerkt dan de economische armoede. Treft de economische armoede de mens vooral in alle zaken die betrekking hebben op 'het hebben' of op de meer uitwendige aspecten van het leven, de culturele armoede daarentegen treft de mens in zijn gehele wezen, in het 'zijn', in zijn zelfwaarde en in zijn betekenis voor anderen"*.

De vraag hoe de effectiviteit van het grondrecht op cultuur gerealiseerd kan worden voor mensen in armoede, blijft actueel. In dit hoofdstuk bevragen we de rol van publieke diensten om het recht op cultuur voor iedereen te garanderen: wat verwachten de deelnemers aan het overleg van de overheid? Hoe kunnen publieke diensten aan die verwachtingen tegemoetkomen? We herinneren eraan dat we publieke diensten in dit verslag in ruime zin beschouwen en alle organisaties in aanmerking nemen aan wie de overheid een publieke opdracht heeft toevertrouwd.

Dit hoofdstuk brengt verslag uit van de uitwisselingen tijdens de zes overleg-bijeenkomsten die door het Steunpunt werden georganiseerd en waaraan 34 organisaties deelnamen (zie de lijst achteraan dit hoofdstuk). Het geeft de stand van zaken weer van de dialoog die heeft plaats gevonden.

Eerst zullen we kort de beleidscontext schetsen waarbinnen de vaststellingen, analyses en aanbevelingen uit dit hoofdstuk kaderen, terwijl het vervolg van de tekst de dynamiek weerspiegelt van het overleg (1).

Zonder daadwerkelijk te definiëren wat cultuur is, zullen we vervolgens duidelijk maken welke betekenis de term heeft voor de deelnemers aan het overleg, door de verschillende elementen voor te stellen waaruit cultuur volgens hen is opgebouwd. Op die manier zetten we de gemeenschappelijke bakens voor het overleg uit (2).

Vervolgens geven we een overzicht van de drempels voor de effectiviteit van het recht op cultuur (3) en formuleren we de voorwaarden die tijdens de ontmoetingen essentieel werden geacht om het recht op cultuur te garanderen (4).

We eindigen dit hoofdstuk met aanbevelingen voor de overheid op de verschillende beleidsniveaus, met de bedoeling de opdrachten van de publieke diensten met betrekking tot het recht op cultuur te verduidelijken en het hen mogelijk te maken deze optimaal te verzekeren.

In deze tekst geven we vele voorbeelden. De deelnemers aan het overleg wensten immers zo concreet mogelijk te zijn en wilden tonen wat er allemaal mogelijk is in de zoektocht om vooruitgang te boeken in de realisatie van het recht op cultuur. We benadrukken dat het hier om voorbeelden gaat en dat er daarnaast nog vele andere interessante praktijken bestaan.

Tijdens het hele overlegproces konden we rekenen op de expertise en het engagement van Demos⁹⁰ en Culture & Démocratie⁹¹, om de betrokken actoren te bepalen, om de ontmoetingen voor te bereiden en de verslagen te schrijven, om samen te reflecteren. We danken hen hartelijk voor deze fijne samenwerking.

⁸⁹ ATD Vierde Wereld België, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijn Stichting (1994). Algemeen Verslag over de Armoede, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 295, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/AVA95.pdf>

⁹⁰ <http://www.demos.be/>

⁹¹ <http://www.cultureetdemocratie.be/>

1. Context

Het recht op cultuur is ingeschreven in verschillende internationale wetgevende teksten. Door deze teksten te ondertekenen en te bekrachtigen heeft de Belgische staat zich geëngageerd om - progressief maar zo snel mogelijk - alle rechten die erin vervat zijn, te realiseren. Het recht op culturele ontplooiing staat ook in artikel 23 van de Belgische Grondwet. De staat – in dit geval hoofdzakelijk de Gemeenschappen, omdat cultuur voornamelijk onder hun bevoegdheden valt – is de schuldenaar van dit recht. Ze vervult haar verplichtingen door wetten te maken.

Zowel in de Vlaamse Gemeenschap als in de Federatie Wallonië-Brussel (FWB) en de Duitstalige Gemeenschap staat de aandacht voor cultuur en meer specifiek voor de realisatie van het recht op cultuur voor diverse doelgroepen ingeschreven in verschillende decreten binnen verschillende beleidsdomeinen. De federale Staat en de regio's dragen ook bij tot de antwoorden op de culturele eisen van mensen in armoede. Ze geven immers richting aan verwante bevoegdheden, bijvoorbeeld van sociale aard of aan doelstellingen rond socio-professionele integratie.

In Vlaanderen trad in 2008 het sectoroverschrijdende Participatiedecreet⁹² in werking. Dit decreet beoogt zoveel mogelijk mensen te laten 'deelnemen' en 'deelhebben' aan sport, cultuur en jeugdwerk en richt zich op een aantal kansengroepen (personen met een handicap, mensen in armoede, gedetineerden, personen met een diverse etnisch-culturele achtergrond en gezinnen met kinderen) die een zekere uitval vertonen bij hun deelname en die maatwerk vereisen. Het Participatiedecreet heeft drie doelstellingen: (1) een groter en meer divers publieksbereik, (2) het verhogen van de culturele competentie en (3) de verbreding van het

cultuurbegrip zelf. De belangrijkste instrumenten in het decreet om mensen in armoede te bereiken, zijn participatieprojecten, lokale netwerken voor de bevordering van de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede en het Fonds Vrijetijdsparticipatie. Het Participatiedecreet heeft een flankerende functie en is opgevat als een ondersteuning van bestaande decreten. Verschillende sectorale decreten dragen bij tot cultuurparticipatie van mensen in armoede. Binnen het domein cultuur is het thema armoede een transversaal aandachtspunt. Binnen welzijn en armoedebestrijding is er specifiek aandacht voor de culturele rechten. Daarnaast zijn er andere decreten op Vlaams niveau die rechtstreeks of onrechtstreeks raken aan cultuurparticipatie van mensen in armoede, zoals onderwijs en stedenbeleid.

Als gevolg van de Staten-Generaal voor cultuur in 2005, hebben de prioriteiten van de FWB een voorname richting gegeven aan het cultuurbeleid door aandacht te vragen voor mensen in armoede, die zowel geconfronteerd worden met allerlei moeilijkheden als met de concrete uitsluitingen die er meestal uit voortvloeien. De emancipatorische functie van cultuur wordt aangehaald als een doelstelling van elk cultuurbeleid.

De FWB beschikt niet over een kaderdecreet dat de principes, de hoofdlijnen en de prioriteiten - die raken aan de culturele dimensie van de mens - bepaalt van haar strijd tegen armoede. De FWB pakt deze problematiek aan door te vertrekken van het terrein, van initiatieven die gedragen worden door instituties, actoren en verenigingen, die door de FWB erkend worden en waarvan de voortgang ondersteund wordt. Meerdere decreten vertalen de plaats van de armoedekwestie en de situatie van mensen in armoede in het cultuurbeleid van de FWB, waaronder de decreten betreffende de '*éducation permanente*'⁹³ (permanente educatie) en de '*centres d'expression*

⁹² Het decreet van 18 januari 2008 houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie aan cultuur, jeugdwerk en sport (aangehaald als Participatiedecreet), *Belgisch Staatsblad*, 4 april 2008.

⁹³ Decreet van 17 juli 2003 met betrekking tot de steun aan het verenigingsleven op het gebied van de permanente opvoeding, *Belgisch Staatsblad*, 26 augustus 2003.

*et de créativité*⁹⁴ (CEC, centra voor expressie en creativiteit), de decreten op de culturele centra⁹⁵ en de podiumkunsten, enerzijds in het specifiek kader van het uitvoeringsbesluit van het decreet op de professionele dramatische kunst tot het *'théâtre-action'*⁹⁶ (actietheater) en anderzijds meer algemeen het decreet op het theater voor een jong publiek⁹⁷, dat het mogelijk maakt om, zonder enige stigmatisering en zo vroeg mogelijk in hun leven, een kwaliteitsvolle cultuur-participatie aan te bieden aan kinderen uit gezinnen in armoede. De begrippen 'culturele rechten' en 'het recht te participeren aan het culturele leven' - verwijzend naar de Verklaring van Freiburg⁹⁸ en naar de teksten van de juriste Céline Romainville⁹⁹ - worden meer en meer gebruikt in de decreten. Enkele teksten over het sociaal beleid ondersteunen indirect de culturele dimensie van de strijd tegen armoede. In Wallonië gaat het bijvoorbeeld over het decreet op het *'plan de cohésion sociale'*¹⁰⁰ (plan voor sociale cohesie) in de steden en gemeenten van Wallonië en over het decreet op de sociale inschakeling¹⁰¹ en in Brussel (*'Commission communautaire française'* – Cocof,

Franse Gemeenschapscommissie) is er onder andere het decreet betreffende de sociale cohesie¹⁰² en het decreet betreffende de goedkeuring van bepaalde organisaties voor socio-professionele inschakeling¹⁰³.

In de Duitstalige Gemeenschap geeft een recent decreet¹⁰⁴, gericht op de bevordering van cultuur, een centrale plaats aan 'cultuuroverdracht', gedefinieerd als *"het doorgeven van cultuur, het bevorderen van de toegang tot cultuur en het bevorderen van inzicht in culturele processen"* (art. 1, 4^e). Voor projecten die de toegang tot culturele activiteiten willen verbeteren voor kwetsbare groepen kan financiële steun verkregen worden. Specifieke aandacht gaat uit naar kinderen en jongeren. Zo kan steun worden toegekend aan de samenwerking tussen onderwijsinstellingen enerzijds en kunstenaars, culturele actoren of verenigingen voor amateurkunsten anderzijds. De projecten moeten op een duurzame manier werken aan het inzicht in cultuur en vooral de creativiteit van de leerlingen stimuleren.

De federale overheid is ook bevoegd op het vlak van cultuur via het Fonds voor participatie en sociale activering. Sinds 2003 krijgen Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) via een jaarlijks goed te keuren Koninklijk besluit (KB) middelen voor de socio-culturele en sportieve participatie van gebruikers van het OCMW¹⁰⁵. Het KB van 2013¹⁰⁶ heeft de titel van het Fonds

⁹⁴ Decreet van 30 april 2009 betreffende de omkadering en de subsidiëring van de federaties voor amateuristische kunstbeoefening, van de Federaties die Centra voor expressie en creativiteit vertegenwoordigen en van de centra voor expressie en creativiteit, *Belgisch Staatsblad*, 12 november 2009.

⁹⁵ Decreet van 21 november 2013 betreffende de Culturele centra, *Belgisch Staatsblad*, 29 januari 2014.

⁹⁶ Besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 25 maart 2005 betreffende het actietheater, genomen bij toepassing van het decreet van 10 april 2003 betreffende de erkenning en de subsidiëring van de beroepssector van de Podiumkunsten, *Belgisch Staatsblad*, 2 augustus 2005.

⁹⁷ Decreet van 13 juli 1994 betreffende het kinder- en jeugdtheater, *Belgisch Staatsblad*, 23 augustus 1994.

⁹⁸ De tekst van de Verklaring van Freiburg (2007) werd uitgewerkt door een groep internationale experts, gecoördineerd door Patrice Meyer-Bisch. Het verzamelt en verduidelijkt de rechten die reeds erkend zijn, maar tot dan toe verspreid stonden in verschillende instrumenten, <http://www1.umh.edu/humanrts/instr/fribourg%20Declaration.pdf>

⁹⁹ Lijst van publicaties van Céline Romainville, <http://www.uclouvain.be/celine.romainville>

¹⁰⁰ Decreet van 6 november 2008 betreffende het plan voor maatschappelijke cohesie in de steden en gemeenten van Wallonië voor wat betreft de aangelegenheden waarvan de uitoefening van de Franse Gemeenschap is overgeheveld, *Belgisch Staatsblad*, 26 november 2008.

¹⁰¹ Decreet van 17 juli 2003 betreffende de sociale insluiting, *Belgisch Staatsblad*, 28 juli 2003.

¹⁰² Decreet van 13 mei 2004 met betrekking tot de sociale samenhang, *Belgisch Staatsblad*, 23 maart 2005.

¹⁰³ Decreet van 27 april 1995 betreffende de erkenning van organismen voor socio-professionele inschakeling en de subsidiëring van hun beroepsopleidingsactiviteiten voor werklozen en laag geschoolde werkzoekenden gericht op het vergroten van hun kans op het vinden of terugvinden van werk in het raam van gecoördineerde voorzieningen voor socio-professionele inschakeling, *Belgisch Staatsblad*, 4 juli 1995.

¹⁰⁴ Decreet van 18 november 2013 betreffende de ondersteuning van cultuur in de Duitstalige Gemeenschap (genoemd cultuurondersteuningsdecreet), *Belgisch Staatsblad*, 10 januari 2014.

¹⁰⁵ Koninklijk besluit van 8 april 2003 houdende toekenning van een subsidie van 6.200.000 euro aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn teneinde de sociale en culturele participatie en ontplooiing van hun cliënten te bevorderen, *Belgisch Staatsblad*, 22 april 2003.

¹⁰⁶ Koninklijk besluit van 10 juli 2013 houdende maatregelen ter bevordering van de participatie en sociale activering

gewijzigd in het Fonds voor participatie en sociale activering. Deze middelen kunnen gebruikt worden voor de deelname aan vrijetijdsparticipatie, voor het lidgeld en de uitrusting. Ze kunnen zowel individueel als collectief worden ingezet. OCMW's kunnen ook zelf initiatieven opzetten en bijzondere prioritaire doelgroepen definiëren die de voorkeur genieten bij de toekenning van het voordeel. Hoe dan ook dient de verdeling van het voordeel over de doelgroep redelijk en billijk te zijn.

Bepaalde federale culturele instellingen¹⁰⁷ zijn erg bekommerd om hun missie te realiseren in ieders voordeel. In dit kader zetten ze projecten op om iedereen te bereiken, ook mensen in armoede. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Koninklijke Musea voor Schone Kunsten (Sesam – Museum, open u) en de Koninklijke Muntschouwburg (sociaal programma 'een brug tussen twee werelden'). Ook de Europese Unie is van mening dat de toegang tot en de participatie aan cultuur en cultuureducatie een belangrijke rol kunnen spelen in de strijd tegen armoede¹⁰⁸.

2. Armoede en cultuur

De deelnemers aan het overleg kozen voor een reflectie op de verschillende essentiële elementen van cultuur en dit vanuit de ervaringen van mensen in armoede. Samen tot één definitie van cultuur proberen te komen, zou te weinig tijd gelaten hebben voor de centrale vraag van dit hoofdstuk, namelijk naar de rol van publieke diensten om de effectiviteit van het recht op cultuur voor iedereen te garanderen. In de hele tekst gebruiken we cultuur in de brede betekenis

van de gebruikers van de dienstverlening van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn voor het jaar 2013, *Belgisch Staatsblad*, 23 juli 2013.

¹⁰⁷ De federale culturele en wetenschappelijke instellingen zijn tot de federale bevoegdheden blijven behoren na de overdracht van de bevoegdheden voor wetenschappelijk onderzoek en cultuur aan de Gewesten en Gemeenschappen. In deze tekst spreken we over slechts twee culturele instellingen.

¹⁰⁸ Conclusies van de Raad van de Europese Unie over de rol van cultuur in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting, 18 november 2010.

van het woord en bedoelen we er het brede spectrum van kunst en cultuur mee. De verschillende elementen die uit het gesprek naar voren zijn gekomen, zullen onder vier punten worden samengebracht: het verband tussen de creatie en het aanbod van cultuur (2.1.), tussen cultuur en menswaardigheid (2.2.), tussen cultuur en vrijheid (2.3.) en tussen cultuur en verandering van de samenleving (2.4.).

2.1. Participatie aan de creatie en het aanbod van cultuur

“We hebben een drang naar kennis, een drang om anderen te leren kennen. We hebben ook onze eigen creativiteit.”¹⁰⁹

Wanneer het gaat over het verband tussen cultuur en armoede, wordt gewoonlijk gewezen op de moeilijkheden om toegang te hebben tot het cultuuraanbod. Het klopt dat mensen in armoede of bestaansonzekerheid heel wat drempels ervaren.

“Voordien deed ik eigenlijk niets van cultuur, maar je leert mensen kennen, gaandeweg ben ik beginnen mee gaan, en dan kijk je daar heel anders naar. Maar ze moeten het je wel vragen natuurlijk.”¹¹⁰ Verscheidene voorbeelden tonen het belang aan van een proactieve aanpak. Tijdens het overleg werd bijvoorbeeld verwezen naar het programma 'Sesam – Museum, open u' van de Koninklijke Musea voor Schone Kunsten. Dit programma maakte mogelijk dat de verantwoordelijke, met de steun van ATD Vierde

¹⁰⁹ Centres d'expression et de créativité dans le monde de la pauvreté. Ondertekenaars van het document van 15 mei 2007: Centre de promotion humaine La Bibi de Liège, La Maison des Savoirs d'ATD Quart Monde Wallonie Bruxelles, La Ruelle CEC – L'école d'ici Bruxelles, Le courant d'Air de Bressoux, Luttes Solidarités Travail Andenne asbl, Luttes Solidarités Travail Namur asbl, Promotion communautaire – Le Pivot asbl d'Etterbeek, http://www.mouvement-1st.org/documents/2007-05-15_cec_pauvrete_decret_demands.pdf

¹¹⁰ Verdoodt, Marijke (coord.) (2013). *Doorgroeien in cultuur. Conceptnota cultuureducatie*, Brussel, Vlaamse Overheid, Digitale Drukkerij. Citaat van APGA cultuurbad en recht-op-Cultuurcafé, p. 33, <https://cjsm.be/cultuur/sites/cjsm.cultuur/files/public/conceptnota-doorgroeien-in-cultuur.pdf>

Wereld, langsging bij de daklozen die regelmatig samenkomen bij het Brusselse Centraal Station. Ze had replica's van schilderijen meegenomen: "We gingen er niet van uit dat iedereen de werken mooi zou vinden, maar de mensen gaven wel aan dat ze zich erin konden terugvinden." Enkele van de aanwezigen zijn vervolgens naar het museum gegaan: "Ik kwam daar elke dag voorbij maar durfde nooit naar binnen gaan."¹¹¹

Naast de ongelijke toegang tot culturele instellingen en evenementen ten gevolge van sociale achtergrond, beklemtoonden de deelnemers aan het overleg dat mensen die in slechte sociaal-economische omstandigheden leven niet enkel cultuur willen 'consumeren'. Net zoals iedereen zijn ze ook dragers van cultuur en willen ze hier uitdrukking aan geven. Ze zijn denkende en handelende subjecten die de samenleving – en dus ook cultuur – mee vorm geven. In Vlaanderen en de FWB zetten respectievelijk sociaal-artistieke praktijken en 'le théâtre action' hierop in.

Die twee assen – participatie aan de creatie en het aanbod van cultuur – zijn evenwaardig en onlosmakelijk met elkaar verbonden. Bovendien wordt door mensen in armoede de kans te geven om actief cultuur te beleven en om op een laagdrempelige manier te experimenteren met cultuur, vaak ook de interesse gewekt om meer cultuur te consumeren. Tijdens het overleg werden verschillende projecten vermeld die aantonen dat het bij elkaar brengen van deze twee assen loont.

Zo creëert Tutti Fratelli, een sociaal-artistieke werkplaats in het hart van Antwerpen, onder andere ontmoetingen tussen kunstenaars en verschillende kansengroepen. Naast het maken van voorstellingen – die door een breed publiek van zowel theaterkenner als leek geapprecieerd worden - ondernemen de deelnemers van Tutti Fratelli ook regelmatig culturele uitstappen in groep. Een ander voorbeeld dat is dat van 'Les ambassadeurs de l'ombre', een voorstelling die in het Nationaal Theater door een beroepskracht

samen met gezinnen van ATD Vierde Wereld werd gemaakt.

2.2. Menswaardigheid

*"Je verhalen zijn je persoonlijke rijkdom, die geen eigendom is. Wellicht is dit de enige rijkdom die je kan delen, zonder hem zelf kwijt te geraken."*¹¹²

Veel te vaak wordt aangenomen dat mensen in armoede enkel primaire behoeften hebben die gericht zijn op overleven. Ze moeten uiteraard voedsel hebben en een dak boven hun hoofd en ze moeten zich kunnen verzorgen. Dat volstaat echter niet om een menswaardig bestaan te leiden. Er zijn verenigingen die dat directer formuleren: "De armsten worden niet als menselijke wezens beschouwd, gelijk aan anderen die door het toeval van het leven beter bedeed zijn."

"Participeren aan cultuur doet ons onszelf op een andere manier bekijken." Cultuur maakt participatie mogelijk, ondanks de schaamte die eigen is aan de soms mensonwaardige leefomstandigheden. Cultuur raakt ons in onze menselijkheid. Het is dan ook een van onze grondrechten. Deze zijn een juridische uitdrukking van wat voor zowel mannen, vrouwen als kinderen noodzakelijk is om een menswaardig bestaan te leiden. Met andere woorden: "We kunnen menswaardigheid onmogelijk bevorderen zonder het recht op cultuur."

2.3. Vrijheid

Armoede wordt gekenmerkt door een gebrek aan vrijheid. Hoe groter de armoede, hoe meer de vrijheid van de betrokkene aan banden is gelegd. Mensen die in dergelijke omstandigheden leven, kunnen veelal niet kiezen waar en hoe ze wonen - zelfs niet altijd met wie -, wat ze eten, enzovoort. Ze praten vaak over onmogelijke 'keuzes' zoals het betalen van de elektriciteitsfactuur of de schoolkosten, van de huur of hun gezondheidskosten. Ze worden altijd door anderen

¹¹¹ De citaten waar geen referentie bij staat, verwijzen naar uitspraken van deelnemers aan het overleg.

¹¹² Citaat van het Netwerk tegen Armoede in Van den Bergh, An (2012). *Dwarsliggers. Verhalen uit de sociaal-artistieke praktijk*, Brussel, Demos vzw, p. 11.

in de gaten gehouden - met name door de diensten tegenover wie ze zich moeten verantwoorden om een bepaalde uitkering te ontvangen - en leven voortdurend in angst en onzekerheid. Ze zijn afhankelijk van anderen.

Omdat cultuur mogelijkheden biedt om zich uit te drukken, schriftelijk of mondeling met woorden, via tekeningen, schilderijen of beeldhouwwerken, via muziek of dans... is het een weg naar de vrijheid. Cultuur maakt het mogelijk om zelf te zeggen wie men is, om zichzelf als vrij wezen te beschouwen. Cultuur schenkt iedereen de vrijheid om dromen te realiseren.

2.4. Verandering van de samenleving

"Het gaat er niet enkel om zichzelf individueel of collectief uit te drukken, maar ook om iets te veranderen."

Cultuur is een hefboom voor verandering, een stimulans om de werking van onze samenleving in vraag te stellen. Armoede wordt vaak als onvermijdelijk gezien terwijl de levensomstandigheden van mensen in armoede nochtans niet verbeteren en steeds meer mensen in onzekerheid leven op het vlak van wonen, werk en inkomen. Deze hefboom is vooral belangrijk voor mensen die in slechte sociaal-economische omstandigheden leven, wiens intelligentie te weinig wordt erkend en op wiens competenties te weinig een beroep wordt gedaan.

Door met behulp van verschillende tools uitdrukking te geven aan wat ze voelen en wat ze denken, treden mensen in relatie, in debat met anderen. Hun gedachten worden hierdoor ontsloten en kunnen bijdragen aan de reflectie over het type samenleving dat we willen. Ze breken los uit de positie waarin ze worden vastgehouden door het gangbare discours – reeds vermeld in het Algemeen Verslag over de Armoede - dat hen laat *"geloven dat het vertrapte zelf verantwoordelijk is voor zijn situatie, het verdrukte*

*zelf verantwoordelijk is voor de ellende waarin hij leeft*¹¹³.

Maar cultuur kan de oorzaken van armoede en ongelijkheid pas mee aanpakken als de strijd ertegen een integraal onderdeel vormt van het culturele beleid. Dit is bijvoorbeeld het geval in de FWB met het decreet op de ondersteuning van acties door verenigingen in het domein van de 'éducation permanente' dat stelt dat *"de werking van de verenigingen die in onderhavig decreet worden beoogd, aansluit bij een streven naar gelijkheid en sociale vooruitgang om een meer rechtvaardige, meer democratische en meer solidaire samenleving te creëren die de ontmoeting tussen culturen stimuleert door actief en kritisch burgerschap en culturele democratie te ontwikkelen."*

Omgekeerd moet in het sociale beleid een brede en integrale benadering van armoedebestrijding worden ingeschreven, waarin het belang van het recht op cultuur voor iedereen benoemd en concreet gemaakt wordt. Dit uit zich onder meer in het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding waar de planning en evaluatie van beleidsmaatregelen rond armoedebestrijding op korte en lange termijn omschreven wordt. Dit plan vermeldt heel duidelijk dat armoede niet enkel een kwestie van inkomen is maar ook van het onvoldoende kunnen waarmaken van diverse rechten waaronder cultuur.

3. Drempels voor de effectiviteit van het recht op cultuur

Het recht op cultuur is ingeschreven in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (artikel 27) en in het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (artikel 15). Het herziene Europees Sociaal Handvest verwijst uitdrukkelijk naar het recht op cultuur in

¹¹³ ATD Vierde Wereld België, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Werk), Koning Boudewijn Stichting, *op.cit.*, p. 163, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/AVA95.pdf>

het artikel aangaande bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting (artikel 30). Het recht op cultuur is eveneens opgenomen in meer specifieke juridische instrumenten zoals het Verdrag inzake de rechten van het kind (artikel 31) en het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (artikel 30). Het recht op culturele en sociale ontplooiing komt ook voor in artikel 23 van de Belgische Grondwet.

Het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten hanteert een dynamische interpretatie van het recht op cultuur: *"Cultuur is een veelzijdig concept dat, zonder uitzondering, alle uitingen van het menselijk bestaan omvat. Daarenboven is de uitdrukking 'cultureel leven' een expliciete verwijzing naar cultuur als een levend proces, dat historisch, dynamisch en voor verandering vatbaar is en dat een verleden, heden en toekomst heeft"*¹¹⁴.

In dit hoofdstuk leggen we de nadruk op het recht op cultuur, maar we herinneren er aan dat alle fundamentele rechten één geheel vormen. Alle rechten zijn gelijkwaardig, geen enkel recht is meer waard dan een ander. *"De culturele rechten maken deel uit van de mensenrechten en zijn - net zoals de andere rechten - universeel, ondeelbaar en wederzijds afhankelijk. De absolute en volledige bevordering en respect van de culturele rechten zijn onvermijdelijk voor het behoud van de menselijke waardigheid en voor positieve sociale interacties tussen individuen en gemeenschappen in een diverse en multiculturele wereld"*¹¹⁵.

Nochtans wordt cultuur vaak beschouwd als een recht dat minder fundamenteel is dan de andere. Deze zienswijze heeft een negatieve impact op het recht op cultuur – vooral voor mensen in armoede - en benadrukt hun ongelijke toegang tot het aanbod en de creatie van cultuur.

We brengen kort de terugkerende obstakels in herinnering die mensen in armoede ervaren

wanneer ze het recht op cultuur willen realiseren (3.1). Vervolgens zullen we twee aan de gang zijnde evoluties oproepen die de effectiviteit van het recht verminderen: een zekere instrumentalisering van cultuur en een tendens tot decentralisatie van bevoegdheden (3.2). De beperking van de financiële middelen voor zowel de deelname van kansengroepen aan het cultuuraanbod als voor de creatie van cultuur vormt een bijkomende drempel (3.3). Dit zijn zoveel elementen die de bestaande hefbomen om het recht op cultuur te garanderen, dreigen te ondermijnen. De vraag of cultuur opnieuw een luxe wordt voor mensen in armoede in plaats van een recht, wordt duidelijk gesteld.

Het recht op cultuur is voor sommige groepen in de samenleving nog precairder dan voor andere kwetsbare groepen. Het lukt heel moeilijk om het recht op cultuur van bijvoorbeeld mensen zonder papieren of van etnisch-culturele minderheden effectief te realiseren. De deelnemers aan het overleg zijn hier bezorgd over, maar hebben er voor gekozen om niet met een indeling in categorieën te werken. Het voorstel van het overleg is om uit te gaan van situaties waarbij niet aan alle noodzakelijke voorwaarden voor menswaardigheid is voldaan, waarbij mensen het moeilijker hebben om hun rechten uit te oefenen. De idee was dat de reflectie en de aanbevelingen die hieruit voortvloeien pertinent zijn om het recht op cultuur werkelijk voor iedereen te garanderen. Dat betekent in geen geval dat een bijkomende reflectie die rekening houdt met de specifieke moeilijkheden van bepaalde groepen overbodig wordt.

3.1. Hardnekkige drempels

De drempels die mensen in armoede steeds opnieuw ervaren wanneer ze hun recht op cultuur willen waar maken, zijn gekend: de financiële en geografische toegang is vaak moeilijk, ook de organisatie van activiteiten kan de toegang bemoeilijken, een gevoel van schaamte dat inherent is aan de verslechterende leefomstandigheden van mensen in armoede maakt participatie

¹¹⁴ General comment no. 21 of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Right of everyone to take part in cultural life, E/C.12/GC/21, <http://www.refworld.org/docid/4ed35bae2.html>

¹¹⁵ General comment no. 21, *op.cit.*

aan het aanbod en de creatie van cultuur moeilijk... . Deze drempels komen indirect aan bod in het punt over de voorwaarden voor de effectiviteit van het recht op cultuur (4), we gaan er hier dus niet verder op in. Toch konden we ze in het punt over de obstakels niet onbesproken laten.

3.2. Actuele tendensen

3.2.1. Instrumentalisering

“Leven om uit te vinden, is helemaal iets anders dan leven ten dienste van een economisch systeem. Daarin heeft een persoon niet langer het recht om vrij te zijn.”

De manier waarop de culturele dimensie van de strijd tegen armoede vandaag in het sociale beleid wordt geïntegreerd kan tot een instrumentalisering van cultuur leiden. Zo merken verschillende deelnemers aan het overleg een verandering op in de controle van het gebruik van de federale subsidie voor 'de bevordering van de participatie en sociale activering van de gebruikers van de dienstverlening van de OCMW's' sinds de wijziging van de titel van het koninklijk besluit in 2013 (vroeger: subsidie voor 'de bevordering van de maatschappelijke participatie en de culturele en sportieve ontplooiing')¹¹⁶. Enerzijds staat in het recente koninklijk besluit geen enkele aanduiding voor de rechthebbende gebruikers. Anderzijds horen we van OCMW's dat ze onder druk staan. De controle op wie recht heeft op de middelen is verstrengd en dat heeft gevolgen voor het type gebruiker dat aan de gefinancierde activiteiten kan deelnemen: vroeger konden alle gebruikers van het OCMW deelnemen, tegenwoordig wordt de doelgroep in sommige OCMW's beperkt. Zo gebeurt het dat de middelen niet meer ter beschikking worden gesteld van mensen die een energietoelage aanvragen bij het OCMW. De UVCW (Union des villes et des communes de

Wallonie) meldt dat andere OCMW's nog verder gaan en de middelen alleen besteden aan personen in een sociaal activeringstraject. *“Het is zo dat men het recht op cultuur ondermijnt, door het meer voorwaardelijk te maken.”* De sluipende voorwaardelijkheid van cultuurdeelname druist regelrecht in tegen het fundamenteel recht op cultuur voor mensen in armoede.

De toegenomen voorwaardelijkheid van rechten is vermeld als een andere vorm van instrumentalisering van cultuur. De culturele rechten voor uitkeringsgerechtigden vertalen zich steeds vaker in een verplichting. *“Er is een verplichting om iets te doen wat men graag deed, wat men uit vrije wil en op z'n eigen ritme deed. Dit is nu helemaal anders, en bovendien houdt de verplichting niet de minste rekening met het leven.”* Omgekeerd wordt deelname aan een culturele activiteit ook toegelaten als een 'beloning' wanneer men aan zijn activeringsverplichtingen heeft voldaan.

Door de toegenomen voorwaardelijkheid moeten er verplicht 'resultaten' worden geboekt. Maatschappelijk werkers van OCMW's geven aan deze druk heel duidelijk te voelen: *“Alles moet nuttig zijn, 'in functie staan van'. Er bestaat een paradox tussen het individuele recht op cultuur en de dreiging dat het recht op cultuur voor de cultuur zelf verloren gaat. We kunnen hier zonder twijfel spreken van een verschuiving van waarden.”* Het gaat dus niet langer om cultuur maar om zaken zoals op tijd komen, leren het openbaar vervoer te gebruiken,... De twee petten van de OCMW's wat betreft cultuur - het recht realiseren en activering stimuleren - vormen een struikelblok omdat er voorrang wordt gegeven aan de socioprofessionele inschakeling: deelnemen aan cultuur wordt gezien als een stap in de richting van een dergelijke inschakeling. Tijdens het overleg herhaalde de federatie van de OCMW's van de UVCW dat ze er - op het moment dat het reglementair kader voor 'Services d'Insertion Sociale' (SIS, diensten voor sociale inschakeling) werd gewijzigd in 2013 - nadrukkelijk op heeft gehamerd dat cultuur niet als middel mocht gezien worden om tot een baan te leiden. Om het risico op een dergelijk 'misbruik' van cultuur te voorkomen, moeten er bakens

¹¹⁶ De naamsverandering is een gevolg van het advies van de Raad van State die van mening was dat de culturele ontplooiing niet behoort tot de 'basisrechten' die vallen onder de bevoegdheid van de federale Staat maar tot de 'toegevoegde/complementaire rechten' aan het minimum van bestaansmiddelen, die de bevoegdheid zijn van de Gemeenschappen.

worden uitgezet. Het doorgedreven plichtendiscours en de tendens tot responsabilisering in het huidig armoedebeleid, staat haaks op het recht op cultuur van mensen in armoede. We moeten dringend de waarde van cultuur op zich verdedigen. Het recht en de beleving van cultuur zijn onverenigbaar met welke vorm van efficiëntie of instrumentalisering dan ook. Het recht mag niet beperkt worden door verplichtingen die de fundamentele betekenis ervan verwringen. Het moet volledig vrijwillig kunnen worden uitgeoefend en beantwoorden aan de behoeften en verlangens van mensen in armoede.

Deelnemers aan het overleg merkten op dat het accent op de te bereiken resultaten zich ook vertaalt in een toegenomen aandacht voor kwantitatieve evaluaties die niet geschikt zijn voor cultuur.

Enkele getuigenissen uit de praktijk illustreren de instrumentalisering.

De organisatie *'Lire et Ecrire'* vertelt dat OCMW's hen soms vragen om aanwezigheidsattesten af te leveren. Zo wordt alfabetisering een verplichting en verschuift de culturele dimensie naar de tweede plaats ten voordele van de socio-professionele inschakeling. Ook verenigingen waar armen het woord nemen verklaarden tijdens het overleg dat mensen die een opleiding volgden het OCMW elke maand een attest moesten bezorgen, dat bevestigt dat ze de lessen regelmatig bijwoonden.

Aan de toekenning van het leefloon is soms de voorwaarde gekoppeld dat de betrokkene een culturele activiteit moet bijwonen, via een Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie (GPMI). Zo was afgesproken dat een jongere die dol was op muziek een workshop rond muziek zou volgen. Aangezien er geen plaats meer was, moest hij echter een workshop tekenen volgen.

Een deelnemer aan het overleg vertelde dat een persoon een negatief antwoord kreeg op zijn vraag om van *'Article 27'* te kunnen genieten. Het OCMW

was namelijk van oordeel dat werk zoeken voor die persoon prioritair was.

We moeten er wel op wijzen dat er grote verschillen zijn tussen de OCMW's onderling. Een *'référénte culturelle'* (cultureel aanspreekpunt) van een OCMW legde uit dat ze de gebruikers altijd dingen voorstelt zonder hen ooit tot iets te verplichten. Ze staat ook open voor de eigen voorstellen van de gebruikers. *"Wij staan tot hun dienst."* Vele OCMW's hebben een goede visie, *"maar de federale overheid beslist wat we met de middelen mogen doen"*.

Deelnemers aan het overleg vertelden ook dat mensen in een sociaal activeringstraject die aan culturele activiteiten willen deelnemen daar vaak niet toe komen omdat al hun tijd en energie naar verplichtingen gaat die rechtstreeks verband houden met hun activering.

3.2.2. Decentralisering

De overheveling van bevoegdheden naar een meer lokaal beleidsniveau verontrust de deelnemers aan het overleg. Het kan maar positief zijn, op voorwaarde dat er garanties aan verbonden worden.

De Vlaamse Regering is sinds enkele jaren op zoek naar een nieuw evenwicht tussen Vlaamse sturing in bepaalde sectoren enerzijds en meer beleidsvrijheid voor de lokale besturen anderzijds. Een recent decreet¹¹⁷ hevelt de middelen om onder andere een lokaal cultuurbeleid te voeren over van de Gemeenschap naar de gemeenten. Hoewel het decreet op het lokaal cultuurbeleid¹¹⁸ nog steeds van kracht is, koppelt de Vlaamse overheid geen enkele verantwoording meer aan het gebruik van de middelen. Dit wil zeggen dat de gemeenten in de feiten niet langer verplicht zijn bijvoorbeeld een openbare bibliotheek te hebben

¹¹⁷ Decreet van 3 juli 2015 tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring aan de lokale besturen en tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, *Belgisch Staatsblad*, 24 juli 2015.

¹¹⁸ Decreet van 13 juli 2001 houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid, *Belgisch Staatsblad*, 29 september 2001.

of aan gemeenschapsvorming te doen in de Cultuur- en Gemeenschapscentra. Deze decentralisering - met andere woorden deze verschuiving van bevoegdheden - wekt samen met de invoering van een basisfinanciering voor de gemeenten, heel wat onrust. Deelnemers aan het overleg vrezden dat het al dan niet voeren van een cultuurbeleid te zeer zal afhangen van de lokale politieke context en dat de sociale ongelijkheden op dit vlak zullen toenemen.

In een hoorzitting over het Planlastendecreet¹¹⁹ in de commissie Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM) van het Vlaams Parlement toonde het Netwerk tegen Armoede zich, samen met andere actoren uit de sector, bezorgd over het feit dat de Vlaamse overheid al haar coachende en sturende elementen uit handen geeft. Zal de gemeentelijke autonomie niet onvermijdelijk de ongelijkheid tussen (dienstverlening voor) burgers doen toenemen? De integratie van sectorale middelen in het Gemeentefonds kunnen ervoor zorgen dat er flink wordt geschrapt in cultuur, jeugdwerk en sport en dat zeker de aandacht voor mensen in armoede in die beleidsdomeinen verzwakt. Het Netwerk tegen Armoede pleit voor een armoedetoets op het Planlastendecreet, in het bijzonder op de decentralisering van bevoegdheden. Het vraagt meteen ook een hanteerbaar Vlaams beleids- en kwaliteitskader voor de relatie met lokale besturen met daarin een participatiegarantie, een zichtbare toewijzing van middelen voor sociaal beleid (en voor de sociale aspecten binnen het cultuurbeleid) en scherpere monitoring en evaluatie van gemeenten vanuit de Vlaamse Gemeenschap.

Vóór de overheveling van bevoegdheden naar een lokaal niveau waren er binnen de sectorale plannen op Vlaams niveau verplichtingen om participatie en inspraak van burgers te organiseren

via adviesraden. Nu zijn er minder garanties voor inspraak in het lokaal beleid. Dit kan ook de inspraak van mensen in armoede beperken, zeker in die gemeenten waar geen armoedevereniging actief is.

In de FWB zijn er meerdere lokale culturele actoren, zoals de bibliotheken en de culturele centra. Hun werk is direct verbonden met het grondgebied waartoe ze behoren. De culturele centra bijvoorbeeld dragen, samen met andere organisaties, bij tot de culturele ontwikkeling - dit wil zeggen de ontwikkeling van de effectiviteit van de culturele rechten - van groepen van mensen, in een perspectief van gelijkheid en emancipatie. Zowel in hun beheer (tussen overheden en verenigingen) als in hun financiering (tussen de FWB en de lokale overheden) is sprake van pariteit. Hetzelfde geldt voor het sociaal beleid in Wallonië, waar de '*plans de cohésion sociale*' (PCS, plannen voor sociale cohesie), een territoriale (dit is een gemeentelijke) aanpak hebben. Via de PCS - die door 181 gemeenten worden uitgevoerd - geeft Wallonië een impuls aan een beleid voor armoedebestrijding en voor de sociale ontwikkeling van wijken en dorpen, door op een participatieve wijze een transversaal en strategisch plan uit te denken binnen het gemeentelijk beleid. Dit plan beoogt de effectieve toegang tot de fundamentele rechten - waaronder het recht op culturele en sociale ontplooiing - via het aanmoedigen van netwerken en de ontwikkeling van partnerschappen binnen de ondernomen acties. De as 'heropbouwen van sociale, intergenerationale en interculturele banden' vertegenwoordigt 37,82 % van de opgezette acties via de PCS (2013). Meerdere acties zijn bijvoorbeeld gericht op de toegang van kwetsbare groepen tot cultuur en een werkelijke economische, sociale, culturele en politieke participatie dankzij aangeknoopte samenwerkingsverbanden met de '*Centres ou Foyers culturels*' (culturele centra en huizen), met de OCMW's of met organisaties. In de evaluatie van de PCS stelt men voornamelijk vast dat de PCS in hoge mate hebben bijgedragen tot een verbetering en versterking van de lokale partnerschappen (77 %),

¹¹⁹ Verslag over het ontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring aan de lokale besturen en tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, ingediend op 22 juni 2015, Vlaams Parlement, 357 (2014-2015), nr. 6, <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2014-2015/g357-6.pdf>

van het collectief leervermogen van de betrokken actoren (65 %) en van het rekening houden met de behoeften en verwachtingen van de burgers (63 %) ¹²⁰.

Verenigingen waar armen het woord nemen, vinden dat we globaal moeten denken en lokaal actie moeten ondernemen. Het kader en de financiering voor een kwalitatief cultuurbeleid moet bepaald worden op een hoger niveau, ook al verloopt de actie op het terrein op lokaal niveau. Zoniet vrezen ze dat lokale overheden de beschikbare middelen zullen aanwenden voor andere zaken dan cultuur, op basis van criteria die in hoge mate afhankelijk zijn van de politieke voorkeur van de lokale verantwoordelijken. Wie garandeert dan het culturele grondrecht op bovenlokaal niveau?

Tegelijk is er nood aan een lokaal geïntegreerd beleid. In Vlaanderen blijken de lokale netwerken vrijetijdsparticipatie voor mensen in armoede hiervoor een goed instrument. Alle steden en gemeenten in Vlaanderen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen bijkomende middelen ontvangen om de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede te bevorderen. In ruil hiervoor wordt verwacht dat het lokaal bestuur (gemeentelijke diensten bevoegd voor vrije tijd), het OCMW en organisaties en/of verenigingen die mensen in armoede in hun werking als doelgroep hebben, gaan samenwerken. Dit lokaal netwerk vrijetijdsparticipatie voor mensen in armoede moet een afsprakennota opstellen over de samenwerking binnen het netwerk alsook over de voorziene activiteiten en over de besteding van de subsidies. De subsidie moet rechtstreeks besteed worden aan de financiering van de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede en aan de ondersteuning en financiering van social-profit initiatieven (sport, jeugdwerk of cultuur) van of voor mensen in armoede. Anno 2015 zijn er 86 lokale netwerken (VGC inbegrepen). Door de

samenwerking wordt het gemakkelijker groepen in het vizier te krijgen die moeilijker hun weg vinden naar het vrijetijdsaanbod van een stad of gemeente.

Tijdens het overleg werd er ook op gewezen dat het nuttig is om de reflectie op wijkniveau te voeren. Het recht op cultuur begint namelijk heel concreet op lokaal niveau (wijkcomités, volkstuinten...). Dat is de ingangspoort. Lokale actie is positief, als ze progressief het uitgangspunt vormt voor een algemener niveau. De stad Gent bijvoorbeeld kent een sterke traditie op het vlak van investeren in de verbinding tussen armoedebestrijding en cultuur en doet dit sinds de jaren negentig via een wijkgerichte benadering. De stad zet eigen middelen voor cultuurparticipatie van mensen in armoede in via onder meer het financieel ondersteunen van jeugdwelzijnswerk, sociaal-artistieke organisaties en *bottom-up* initiatieven in de zogenaamde 19^e-eeuwse gordelwijken rondom het centrum van Gent.

3.3. Financieringsmiddelen

Een sociaal grondrecht als cultuur moet gepaard gaan met concrete beleidsmaatregelen, wetten en decreten en adequate financiering. Maatregelen voor mensen in armoede moeten als gerechtvaardigd gezien worden door de overheid en de samenleving. Deze maatregelen zijn in België op alle beleidsniveaus uitgebouwd in de voorbije twintig jaar. Maar het overleg stelde duidelijk vast dat zowel de middelen die worden toegewezen aan het culturele beleid - namelijk aan initiatieven die specifiek aandacht hebben voor groepen in armoede - als de middelen die gaan naar de culturele dimensie van armoedebestrijding in het sociale beleid, afnemen.

3.3.1. Middelen in het cultureel beleid specifiek voor mensen in armoede leven

In Vlaanderen werden algemene besparingen doorgevoerd in de cultuursector. In opdracht van de Vlaamse regering voert de minister van Cultuur, Media en Jeugd vanaf 2015 een gemiddelde besparing door van 5 % op het totale sanerings-

¹²⁰ Jansen, Carine (red.) (2013). *Évaluation du Plan de cohésion sociale 2009 – 2013*, Service Public de Wallonie, http://cohesionsociale.wallonie.be/sites/default/files/Evaluation%20PCS%202009-2013_1.pdf

volume van meer dan 1 miljard euro¹²¹. Op de begroting Kunsten en Erfgoed bedraagt die besparing 12 miljoen euro op een budget van circa 215 miljoen euro. Voor sociaal-cultureel werk bedraagt ze 9,6 miljoen euro op een budget van circa 190 miljoen euro. Binnen de jeugdsector is de besparing 4,2 miljoen euro op een totaal van 71,5 miljoen euro¹²².

Vele verenigingen uit het jeugdwerk, sport en cultuur krijgen te maken met besparingen en hogere kosten waardoor hun inschrijvingsgeld verhoogt. Het hele culturaanbod is duurder geworden¹²³. Bovendien moeten mensen die van een kortingspas gebruik maken vaak een hogere persoonlijke bijdrage betalen (bijvoorbeeld 25 % in plaats van 20 %). Dat betekent een dubbele verhoging voor mensen in armoede: ze betalen meer op een hoger bedrag. Daarnaast zijn er op heel wat levensdomeinen stijgende kosten voor gebruikers, bijvoorbeeld voor elektriciteit en openbaar vervoer. Verenigingen benadrukken nochtans dat cultuur en vrije tijd een hefboom kunnen bieden om mensen in armoede ook op andere levensdomeinen te ondersteunen en sterker te maken. Als er niet langer voldoende middelen aan cultuur worden toegekend (lokaal en op andere beleidsniveaus), vallen er ook heel wat betekenisvolle momenten voor mensen in armoede weg.

In het kader van het Participatiedecreet zijn de projectsubsidies van de Gemeenschapscentra - die projecten ondersteunen voor kansengroepen (senioren, mensen in armoede...) - gedaald met 50 %¹²⁴.

In juli 2015 werden de projectaanvragen binnen het Vlaams Kunstendecreet¹²⁵ beoordeeld door de administratie op hun zakelijke aspecten en door de bevoegde beoordelingscommissies op hun artistieke aspecten. Van alle aanvragen (individuele kunstenaars, sociaal-artistieke projecten, muziek...) werd ongeveer de helft positief geadviseerd door beide instanties. De helft van de goedgekeurde projecten, krijgt echter géén middelen om hun project ook effectief uit te voeren. Veel kleinschalige, laagdrempelige, startende projecten vallen hierbij uit de boot. Ook armoedeverenigingen zijn vragende partij om te genieten van meer middelen om via kunst en participatie mensen in armoede te versterken. Vele kregen te horen dat ze een volledig positief geadviseerd en lovenswaardig project hebben, maar dat er geen middelen zijn om het uit te voeren¹²⁶.

In de FWB stelt men een blokkering vast van de middelen voor '*éducation permanente*' en een vermindering van de middelen voor de artistieke projecten gerealiseerd door de CEC, terwijl het over actoren gaat die in het bijzonder open staan voor de vrije creativiteit van mensen in armoede. Zo zien de CEC de eisen verbonden aan hun erkenning toenemen terwijl de financiering die met het decreet gepaard zou moeten gaan niet verzekerd is. "*Men vermeerderd de opdrachten, maar niet de middelen.*" Deze vaststelling gaat ook op voor andere sectoren, zoals deze van de bibliotheken of de musea.

De '*Tournées Arts et Vie*' (Rondgang Kunst en Leven) – met als inzet om dat publiek te bereiken dat zich uitgesloten voelt door de traditionele culturele huizen en om hun toegang financieel gemakkelijker te maken – zijn ook geraakt door een algemene beperking van de budgetten.

¹²¹ <http://cvn.be/nieuws/vlaamse-begroting-2015-de-besparingen/>

¹²² Mededeling van 26 september 2014 van Vlaams minister Sven Gatz over de besparingen in het cultuur- en jeugdbeleid, <http://www.sociaalcultureel.be/nieuws-jeugd2014/010.aspx>

¹²³ Ticketprijzen fors de hoogte in (2015). *De Standaard*, 14 september, http://www.standaard.be/cnt/dmf20150913_01865186

¹²⁴ FOV (2014). *Budgetten participatiedecreet in stilte gehalveerd?*, <http://www.fov.be/spip.php?article2093>

¹²⁵ Decreet van 13 december betreffende de ondersteuning van de professionele kunsten (aangehaald als : Kunsten-decreet), *Belgisch Staatsblad*, 19 mei 20014.

¹²⁶ Netwerk tegen armoede (2015). *Einde dreigt voor goede cultuurprojecten door wegvallen projectmiddelen*, persbericht 30 juli 2015, <http://www.netwerktegenarmoede.be/standpunten/cultuur-sport-en-jeugd/einde-dreigt-voor-goede-cultuurprojecten-door-wegvallen-projectmiddelen>

De culturele diensten van de FWB reageren pragmatisch op de beperkingen door opeenvolgende budgettaire verminderingen. In het kader van de sectoriële decreten of de decreten betreffende disciplines buigen ze het cultureel beleid om ten voordele van de meest armen. Zo zal bijvoorbeeld elk programmacontract dat wordt toegewezen aan een gesubsidieerde actor systematisch een specifiek artikel hierover tussen zijn opdrachten bevatten. De inspectiedienst van de FWB geeft prioriteit aan acties en instituties die zich richten op een kwetsbaar publiek, zelfs wanneer het geen verplicht criterium is. In de adviezen voor erkenning of voor het behoud van erkenning, wordt het criterium of de vereniging in een achtergestelde buurt werkzaam is, overgevoerd. Het is in dit kader dat de FWB ook de initiatieven en de acties van *'théâtre-action'* – wiens eerste opdracht is ruimte te geven aan de kritische stem van de meest kwetsbaren in het domein van het collectief theater maken – ondersteunt met specifieke budgetten. Dit geldt ook voor de vereniging *'Article 27'*. Haar missie is de culturele participatie van iedereen die in een moeilijke sociale of economische situatie leeft, te bevorderen door te werken aan de kostprijs van het aanbod via een verminderd tarief geldig in Brussel en Wallonië. De vzw herverdeelt de steun van de FWB naar de actoren die hun activiteiten en voorstellingen openstellen voor mensen in armoede.

Het recente decreet dat de wettelijke opdrachten van de culturele centra heeft versterkt – ze zijn onder andere belast met de opdracht bij te dragen aan de uitoefening van de culturele rechten – voorziet daarentegen een verhoging van de minimum financiering door de FWB (in sommige gevallen zouden de gemeenten hun financiële participatie kunnen verhogen, vermits er een pariteitsprincipe van toepassing is op de financiering).

In de Duitstalige Gemeenschap is het budget voor cultuur met ongeveer 30 % gestegen, sinds de invoering van het decreet op de bevordering van cultuur in 2013.

3.3.2. Middelen in functie van de culturele dimensie van armoedebestrijding.

In Vlaanderen krijgen de verenigingen waar armen het woord nemen, die een belangrijke schakel vormen naar cultuur, zowel op lokaal als hoger niveau, te maken met besparingen. Uit een bevraging van het Netwerk tegen Armoede in 2013 blijkt dat de helft van de aangesloten verenigingen een daling van lokale subsidies verwachten, tegenover toegenomen opdrachten¹²⁷. De Vlaamse overheid heeft al bespaard op de subsidies voor het Netwerk tegen Armoede en er ligt een evaluatie van de werkingssubsidies voor de individuele verenigingen in het verschiet. Ook hier wordt gevreesd voor besparingen.

Wallonië heeft de subsidies die het gebruik van *'Article 27'* toelaten, afgeschaft met als argument dat cultuur geen deel uitmaakt van de opdrachten van de sociale sector. Vroeger kon een vereniging die tegelijk erkend was als dienst voor sociale inschakeling en als vereniging voor *'éducation permanente'* en actief was in de gezondheidssector genieten van *'Article 27'* dankzij een samenwerking met de *'relais social'* van de stad. Dat is vandaag niet meer mogelijk.

De federale subsidie voor de participatie en sociale activering van de gebruikers van het OCMW steeg de laatste jaren licht, maar is in 2015 gedaald met 15 %¹²⁸.

Doordat OCMW's in het algemeen minder middelen krijgen, wordt het deel dat normaal naar cultuur zou moeten gaan, gebruikt voor andere doeleinden of op een individuele eerder dan een structurele manier. *"Er zijn geen middelen meer voor cultuur"*, stellen de federaties van OCMW's vast. Het is moeilijk om voorrang voor het recht op cultuur te vragen wanneer er andere rechten zijn die belangrijker lijken voor het overleven van de betrokkenen en waarvoor op korte termijn materiële antwoorden kunnen worden

¹²⁷ Arp, Lesley (27 september 2013). "Armoedeverenigingen extra zwaar belast in 2013", *DeWereldMorgen.be*, <http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2013/12/27/armoedeverenigingen-extra-zwaar-belast-in-2013>

¹²⁸ <https://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic218.pdf>

aangereikt¹²⁹. Een recente analyse¹³⁰ van de jaarverslagen van de OCMW's aan de POD Maatschappelijke Integratie (POD MI) ter verantwoording van hun activiteiten en uitgaven dankzij het fonds, toont aan dat grote OCMW's eerder collectieve initiatieven ten gunste van de doelgroep ondersteunen en kleinere OCMW's eerder individuele deelnames aan sociale, culturele of sportevenementen. Het is belangrijk regelmatig na te gaan hoe de middelen worden ingezet en welke acties de OCMW's ermee organiseren om het gebruik van de middelen te bewaken. Sinds deze subsidie bestaat, zijn er drie kwalitatieve evaluaties geweest met betrokkenheid van verschillende actoren¹³¹, maar geen enkele sinds het decreet van naam is veranderd.

Ook andere sectoren moeten het met minder middelen doen, wat ten koste gaat van de culturele dimensie van hun acties. Tijdens de bijeenkomsten werd erop gewezen dat de wijkgezondheidscentra - waar heel wat acties, zoals culturele activiteiten, mogelijk zijn - toegankelijk zijn voor de meest kansarmen. Omwille van

financiële redenen kunnen dergelijke activiteiten echter nauwelijks nog worden gerealiseerd.

Het gebeurt echter ook dat beschikbare middelen onvoldoende worden gebruikt. Zo krijgen de SIS in Wallonië middelen van het Gewest, waarmee langer lopende culturele projecten kunnen worden georganiseerd. Er zijn 60 SIS voor 262 Waalse gemeenten. In sommige gevallen worden de beschikbare middelen helemaal niet gebruikt. Vele OCMW's hebben geen enkele ervaring met zulke projecten en werken vooral 'bij hoogdringendheid'. Ze worden vaak overstelpt met vragen en hebben geen tijd om een meer globale benadering op lange termijn te ontwikkelen, bijvoorbeeld in de vorm van een cultureel project. Dit zijn mogelijke verklaringen. De federatie van OCMW's van de UVCW wil grondiger onderzoeken waarom de beschikbare middelen niet of niet volledig worden gebruikt.

Het is ook zo dat de subsidies zelden structureel zijn en meestal elk jaar opnieuw moeten worden goedgekeurd. Dit geldt onder meer voor de middelen uit het Fonds participatie en sociale activering die elk jaar met een Koninklijk besluit worden toegekend. Soms komt die goedkeuring er pas in de zomer. Omdat de OCMW's niet weten over welk bedrag ze zullen kunnen beschikken, stellen ze de organisatie van de activiteiten uit. Wanneer de bedragen dan eindelijk gekend zijn, wordt het budget soms niet meer opgebruikt.

4. Voorwaarden voor een betere effectiviteit van het recht op cultuur

Op basis van de gevoerde gesprekken kunnen we de voorwaarden definiëren die nodig zijn om mensen in armoede toegang te geven tot het aanbod en de creatie van cultuur. Gezien de specifieke moeilijkheden waarmee zij worden geconfronteerd, lijken in het bijzonder zes voorwaarden belangrijk: een gedeelde visie (4.1.), tijd (4.2.), toegankelijkheid op financieel, geografisch en organisatorisch vlak (4.3.), vrijheid (4.4.), transversaliteit (4.5.) en evaluatie (4.6.). Er bestaat

¹²⁹ Brief van de koepels van de OCMW'S binnen de Verenigingen van steden en gemeenten aan Staatsecretaris Maggie De Block betreffende de middelen socio-culturele en sportieve participatie 2013, 21 januari 2013, <http://www.vvsg.be/Lists/Nieuws/Attachments/1732/130121%20-%20Middelen%20socio-culturele%20en%20sportieve%20participatie%202013.pdf>

¹³⁰ POD MI-Maatschappelijke Integratie (2015). "Participatie en sociale activering", *Focus*, nr. 12, http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/mi-is_2015.3_focus_nl.pdf

¹³¹ • Clé, An en Lamia Mechbal (2004). *Rapport betreffende de onderzoeksopdracht inzake toelage aan de OCMW's om de sociale en de culturele participatie en ontplooiing van hun cliënten te bevorderen*, <http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/Sociocultureleparticipatie%20Evaluatierapport%20NL.pdf>

• Vonck, Eva en Nathalie Résimont (2008). *Rapport betreffende de vergelijkende onderzoeksopdracht inzake toelage aan de OCMW's om de sociale, culturele en sportieve participatie en ontplooiing van hun cliënten te bevorderen*, <http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/Studie%20-%20Etude%20NL.pdf>

• Vermeersch, Lode et al. (2012). *Proeven van participatie. Evaluatie van de federale maatregelen ter bevordering van de sociale, culturele en sportieve participatie van OCMW-clieënten, met bijzondere aandacht voor de maatregel ter bestrijding van de kinderarmoede*, http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/zl730685_eind_nl_web.pdf

geen enkele hiërarchie tussen deze voorwaarden. In tegendeel, ze zijn allemaal nauw met elkaar verbonden.

4.1. Gedeelde visie

Om het recht op cultuur voor mensen in armoede te garanderen, is het nodig dat overheden, publieke diensten en mensen in armoede een gedeelde visie hebben waarin het recht op cultuur prioritair is en mensen in armoede een centrale plaats bekleden. Die visie moet in eerste instantie de complexiteit en de verschillende dimensies van het recht op cultuur omvatten. Zo is cultuur een leven lang noodzakelijk, tijdens verschillende levensfasen (vanaf de geboorte tot op hoge leeftijd) en binnen verschillende contexten (op school, binnen het gezin, in de vrije tijd, binnen een zorgvoorziening, in de publieke ruimte...). Cultuurparticipatie kan ook niet los gezien worden van structurele maatschappelijke uitsluitingsmechanismen. Er moet bijvoorbeeld in rekening worden gebracht dat mensen in armoede niet altijd positieve ervaringen hebben met formele leercontexten. Naast het verlagen van drempels in de cultuurtempels en binnen het formele onderwijs is het nodig toegankelijke en meer vrijblijvende culturele initiatieven op te zetten in de nabijheid en vertrouwde context van mensen in armoede. Tot slot moet het volledige continuüm van deelnemen tot deelhebben aan cultuur de nodige aandacht krijgen, waarbij het genieten van cultuur en het zelf actief vorm geven aan cultuur als evenwaardig worden beschouwd.

De gedeelde visie op het recht op cultuur raakt bovendien nauw aan ethiek. Volgens verenigingen waar armen het woord nemen zijn keuzevrijheid en respect essentieel voor de effectiviteit van het recht op cultuur. *"Respect, dat is toegang hebben tot zijn eigen cultuur, dat is de vrijheid hebben om zich uit te drukken."* Respect betekent vertrekken van de interesses van de betrokkenen zonder hen een ander denkkader op te dringen. Respect betekent ook stigmatisatie voorkomen.

Een medewerker van een OCMW gaf een voorbeeld van een actie die als stigmatiserend

ervaren werd en daardoor helemaal de mist is ingegaan. Mensen in armoede wilden niet deelnemen aan een evenement in het kader van 'Brugge Culturele Hoofdstad' omdat het was voorbehouden voor OCMW-gebruikers. Naar aanleiding hiervan werd het aanbod minder opvallend gemaakt en opengesteld voor alle gesubsidieerde diensten. Door de organisaties die een aanbod deden, te begeleiden en een follow-up te organiseren, konden allerlei opmerkingen over de toegankelijkheid worden verzameld. Dat is gebeurd in een sfeer van vertrouwen waardoor de actoren uit de culturele sector er ook rekening mee hielden.

Een interessant voorbeeld van gedeelde visie op cultuurparticipatie is terug te vinden in de nota's 'Groeien in Cultuur' (-18 jaar)¹³² en 'Doorgroeien in Cultuur' (+18 jaar)¹³³ waarmee de ministers voor Onderwijs, Jeugd en Cultuur van de Vlaamse Gemeenschap de synergie tussen actoren in de drie beleidsdomeinen willen bevorderen. De nota's besteden aandacht aan kwetsbare doelgroepen en zetten hiervoor specifieke maatregelen in de kijker, bijvoorbeeld om de participatie van mensen met een kansarme socio-economische achtergrond te verbeteren bij de hervorming van het deeltijds kunstonderwijs.

4.2. Tijd

Cultuur is een weg, een opeenvolging van stappen. We werken in de tekst de kwestie tijd uit volgens de chronologische volgorde van deze stappen. In werkelijkheid zijn de trajecten van mensen vaak niet lineair. Ook de duurtijd van projecten - die de vraag oproept naar financieringsmogelijkheden - wordt besproken.

¹³² Schauvliege, Joke en Pascal Smet (2012). *Groeien in cultuur. Conceptnota cultuureducatie*, <https://cjsm.be/cultuur/sites/cjsm.cultuur/files/public/conceptnota-groeien-in-cultuur.pdf>

¹³³ Schauvliege, Joke en Pascal Smet (2013). *Doorgroeien in cultuur. Conceptnota cultuureducatie*, <https://cjsm.be/cultuur/sites/cjsm.cultuur/files/public/conceptnota-doorgroeien-in-cultuur.pdf>

- *Vooraf: de tijd om mensen in de grootste armoede te bereiken*

Om mensen in armoede de kans te geven deel te nemen aan het aanbod en de creatie van cultuur, zijn verschillende stappen nodig. Vóór de eigenlijke activiteit, moet naar mensen zelf worden toegegaan om hen warm te maken voor cultuur. Dat vergt vele uren werk die niet in aanmerking worden genomen bij de financiering van de betrokken organisaties. Toch is dit een noodzakelijke stap. De financiering die wordt toegekend op basis van het decreet '*éducation permanente*' bijvoorbeeld, is gekoppeld aan het aantal uren dat er activiteiten worden georganiseerd. Soms moeten er, vóór de eigenlijke activiteiten plaatsvinden, ontmoetingen worden georganiseerd in kleine groepjes (minder dan 5 personen) om mensen in armoede te stimuleren om deel te nemen. In sommige gevallen kunnen deze contacten als 'activiteit' in aanmerking worden genomen. Dit vergt echter een heel complexe verantwoording waardoor het risico ontstaat dat verenigingen niet langer gaan investeren in de begeleiding van de personen die dit het meest nodig hebben.

In vele verenigingen waar armen het woord nemen is cultuur geïntegreerd in de rest van de werking. Via het buurthuis of de kinderwerking of andere, laagdrempelige instapmogelijkheden in de vrije tijd komen mensen in contact met cultuur; er wordt een groepsuitstap of een creatief atelier georganiseerd, de circusschool komt een spelnamiddag begeleiden, mensen vinden elkaar om samen naar het museum te gaan, kinderen stromen door naar de circusschool, er komt een samenwerking met een sociaal-artistiek project tot stand... Dit alles op het tempo van de mensen. Op die manier worden ze uitgenodigd van cultuur te proeven en eraan mee te doen. Deelnemers aan het overleg treden deze manier van werken bij.

- *De tijd om participatie aan het aanbod en de creatie van cultuur mogelijk te maken*

Wanneer mensen in armoede klaar zijn om zich in het culturele leven te wagen, moeten ze eerst het nodige vertrouwen opbouwen om dat ook werkelijk te doen. In het begin zijn velen immers bang te worden veroordeeld omdat ze vaak minachtend worden bekeken. Hoe groter hun armoede, isolement en schaamte, hoe groter hun angst. Daarnaast vraagt het ook tijd om de codes van culturele organisaties via culturele bemiddeling duidelijk te maken. Begeleiding is werkelijk een essentiële dimensie van cultuurparticipatie, waarin echter niet altijd voldoende wordt geïnvesteerd. Bovendien zijn er volgens de deelnemers aan het overleg "*steeds meer middelen nodig om de participatie van kansarmen mogelijk te maken*". De Vlaamse overheid investeert bijvoorbeeld veel in de uitrol van de UiTPAS, die vooral een financiële drempel wegneemt. Verenigingen stellen echter vast dat veel mensen een UiTPAS hebben zonder hem te gebruiken. Velen hebben niet alleen nood aan een financieel duwtje in de rug, maar ook aan extra ondersteuning en begeleiding om de stap naar een cultureel aanbod werkelijk te zetten. Wanneer één drempel, de financiële, wegvalt, worden de andere drempels duidelijker zichtbaar. Een bevraging door het Netwerk tegen Armoede toonde aan dat bijna alle bevrageden met cultuur in aanraking kwamen dankzij een brugfiguur die alert genoeg was om hen over de streep te trekken en te stimuleren om verder te gaan. "*Dat is eigenlijk heel onnozél gekomen, er heeft mij iemand mee gevraagd van de groep en ik ben blijven plakken.*"¹³⁴

Wanneer mensen in armoede de beslissing hebben genomen om deel te nemen, is het vaak nodig om hen tijdens de verschillende stappen van cultuurparticipatie te ondersteunen. Ook dit vraagt tijd.

¹³⁴ Verdoodt, Marijke, *op. cit.*, Citaat van buurthuis 't Lampeke, p. 33, <https://cjsm.be/cultuur/sites/cjsm.cultuur/files/public/conceptnota-doorgroeien-in-cultuur.pdf>

- *De duurtijd van projecten*

Cultuurparticipatie is een weg waar tijd voor nodig is en waarlangs met een zekere regelmaat activiteiten moeten worden aangeboden. Projectfinanciering beperkt in de tijd, houdt het risico in dat deze weg niet volledig kan worden afgelegd, en dat men “*nadien slechter af is dan bij het begin*”.

4.3. Toegankelijkheid

4.3.1. Financiële toegankelijkheid

De deelnemers aan het overleg benadrukten vooral dat het verzekeren van financiële toegankelijkheid, wat een reële drempel is, niet alle moeilijkheden oplost. Het wegwerken van financiële drempels is hoe dan ook een veel gehanteerde strategie. Sommigen pleiten voor volledige kosteloosheid, voor anderen is dat niet noodzakelijk. Tijdens het overleg werden meerdere voorbeelden aangehaald.

De Munt stelt gratis plaatsen ter beschikking voor de opera, vanuit de idee dat de betrokkenen het weinige geld waarover ze beschikken kunnen gebruiken voor het openbaar vervoer of om na de voorstelling iets te drinken. Zo kunnen ze weer zin krijgen om buitenshuis activiteiten te ondernemen. De inschrijvingen, annuleringen en nieuwe toekenningen worden wel op zeer strikte wijze beheerd: de 5000 plaatsen die elk jaar beschikbaar zijn, worden ook daadwerkelijk allemaal benut. Op die manier is het gratis aanbod geen liefdadigheid en ook geen onttrekking van de verantwoordelijkheid. Deze kosteloosheid is echter slechts mogelijk dankzij openbare en private financiële steun.

Bij de OCMW's lopen de praktijken uiteen. Er wordt gestreefd naar een compromis tussen gratis toegang en toegang mits een minimale bijdrage, niet alleen omdat OCMW's ondervinden dat de betrokkenen een bijdrage willen leveren maar ook omdat dit dichter aansluit bij de realiteit: het leven is niet gratis. Het OCMW van Sint-Gillis geeft bijvoorbeeld geen gratis toegang tot culturele activiteiten omdat de betrokkenen aangeven dat

ze dat niet willen. Het OCMW dringt er bij de organisatoren echter wel op aan dat de prijs geen obstakel mag vormen voor deelname aan de activiteit. De stad Antwerpen heeft een vrijetijdspas in de vorm van een A-kaart. Personen met een verhoogde tegemoetkoming kunnen dit laten registreren op hun kaart zodat ze van extra sociale voordelen kunnen genieten. Het OCMW en de verenigingen waar armen het woord nemen werken mee aan dit sociaal luik van de kaart.

De vzw 'Revers' getuigt over mensen voor wie de prijs van 1,25 euro ('Article 27') voor een ticket nog te hoog is, met name voor personen die geconfronteerd worden met heel wat andere kosten, zoals kosten voor gezondheidszorg.

Bij 'Luttés Solidarités Travail (LST)' en andere verenigingen die ook erkend worden als CEC, is de toegang tot de activiteiten per definitie gratis. Zelfs een minimale maandelijkse bijdrage is onmogelijk voor mensen met een te klein budget, zoals personen die een leefloon ontvangen of moeten rondkomen met een heel laag salaris.

In 2010 kreeg CultuurNet Vlaanderen van toenmalig minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur de opdracht voor het realiseren van een pilotoproject 'Vlaamse vrijetijdspas', een pas voor iedereen, met specifieke aandacht voor mensen in armoede. Voor mensen in armoede biedt deze UiTPAS extra kansen om te participeren aan het cultureel aanbod. De UiTPAS hanteert immers een aangepast kantsentatief voor mensen in armoede. Daarnaast worden bestaande toeleidingsinitiatieven op elkaar afgestemd. De UiTPAS bestaat reeds in verschillende Vlaamse steden en in Brussel (Paspatoe) en wordt verder uitgerold.

Vele sociale tegemoetkomingen om cultuur voor mensen in armoede financieel toegankelijk te maken, zijn gebaseerd op criteria zoals: gebruiker zijn van het OCMW (Fonds voor participatie en sociale activering), verhoogde tegemoetkoming (A-pas), recht hebben op maatschappelijke integratie (criterium voor subsidiebedrag lokale netwerken), criteria die lokaal bepaald worden (UiTPAS)... De doelgroep voor wie cultuur ontoegankelijk is omwille van financiële redenen is

echter moeilijk af te bakenen. Vele gehanteerde criteria blijven mensen de toegang tot cultuur ontzeggen. Tijdens het overleg wordt ervoor gepleit om ruime criteria te gebruiken waarbij rekening wordt gehouden met de persoonlijke situatie van mensen, bijvoorbeeld hoge gezondheidskosten, in schuldbemiddeling of budgetbegeleiding zijn... Zo verhuizen mensen in armoede ook vaak, maar blijven een beroep doen op de diensten van de armoedevereniging waar ze eerst woonden. Dit kan problemen opleveren voor de gehanteerde tegemoetkomingen. Daarnaast stellen verschillende deelnemers aan het overleg vast dat ook steeds meer mensen die geen steun krijgen van het OCMW moeilijkheden ondervinden om de toegangsprijs voor een culturele activiteit te betalen.

4.3.2. Geografische toegankelijkheid

De mobiliteit van mensen in armoede is vaak beperkt, in heel wat gezinnen is er geen auto en vaak zelfs geen fiets. Het openbaar vervoer is voor hen erg belangrijk, maar schiet tegelijkertijd tekort. Omdat bus- en treinverbindingen 's avonds of in het weekend te beperkt zijn, is het onmogelijk om een avondvoorstelling bij te wonen of naar de film te gaan. Hetzelfde probleem stelt zich voor sommige musea waarvan de toegang gratis is op zondag. Het probleem is dat er dan zo goed als geen openbaar vervoer is en dat de musea ontoegankelijk blijven voor vele mensen.

Verenigingen waar armen het woord nemen organiseren soms groepsuitstappen. Samen ergens naartoe gaan, verlaagt niet alleen de drempel en haalt mensen uit hun isolement, maar maakt het ook mogelijk om het vervoer samen te regelen. Er bestaan verschillende interessante initiatieven. Zo kunnen organisaties in Vlaanderen die werken met mensen in armoede en gevestigd zijn in een gemeente zonder lokaal netwerk vrijetijdsparticipatie bij het Fonds Vrijetijdsparticipatie terecht voor een financiële tussenkomst voor alle activiteiten binnen het gesubsidieerde aanbod cultuur, jeugd en sport. Het Fonds komt ook tussen in de vervoersonkosten, reservatiekosten en de kosten voor babysit en zet zo in op diverse drempels naar

participatie. In de FWB hebben de 'Tournées Arts et Vie' sinds meer dan veertig jaar de verspreiding van het artistiek aanbod (binnen de podiumkunsten) in plaatsen over heel Brussel en Wallonië aangemoedigd, door in te grijpen in de kostprijs van de voorstellingen voor de actoren. Van bij de start had dit beleid een dubbele inzet om enerzijds dat publiek te bereiken dat zich uitgesloten voelt door de traditionele culturele huizen en om anderzijds hun toegang tot cultuur financieel gemakkelijker te maken. De algemene beperking van budgetten heeft er niettemin toe geleid dat vele actoren hun publiek niet kunnen laten genieten van deze interventie. Deze benadering – toegankelijke prijzen en decentralisatie naar plaatsen dichtbij de mensen – is kenmerkend voor de verspreidingsprincipes van voorstellingen van 'théâtre-action' en van voorstellingen voor een jong publiek, evenals van onlangs erkende disciplines zoals verhalen en kunst van de straat. Ze maakt deel uit van de prioriteiten die worden aanbevolen in de oriënteringsnota van de huidige minister van Cultuur¹³⁵.

4.3.3. Organisatorische toegankelijkheid

Om mensen in armoede de mogelijkheid te bieden om aan de creatie van cultuur deel te nemen, moet er ook op organisatorisch vlak een grote flexibiliteit aan de dag worden gelegd. Zo leggen verschillende vzw's die erkend zijn als CEC in de FWB en die met kansarmen samenwerken, uit dat de deelnemers zich niet systematisch moeten inschrijven en dat ze niet noodzakelijk regelmatig aanwezig moeten zijn. De activiteiten worden georganiseerd in ruimten waar de deelnemers zich op hun gemak kunnen voelen zodat ze hun expressie en creativiteit de vrije loop kunnen laten. Soms worden er ook activiteiten in hun eigen leefomgeving georganiseerd, wanneer het voorziene lokaal een obstakel vormt voor hun deelname.

¹³⁵ Milquet, Joëlle (2015). *Note d'orientation. Pour une politique théâtrale renouvelée*, <http://www.joellemilquet.be/wp-content/uploads/2015/07/Note-J.-Milquet-Pour-une-politique-th%C3%A9%C3%A2trale-renouvel%C3%A9e-Juillet-2015.pdf>

4.4. Vrijheid

Zonder een persoonlijke, vrijwillige betrokkenheid kunnen we niet spreken van culturele ontplooiing (waarvan sprake in artikel 23 van de Grondwet). *“We kunnen en mogen niet kiezen in de plaats van de betrokkenen. We mogen de toegang tot het aanbod en de creatie van cultuur niet beperken tot cultuur met een grote C.”* Eén van de voorwaarden voor keuzevrijheid is een divers aanbod. Ook de amateurkunsten, sociaal-artistieke projecten en *'théâtre-action'* bieden bijvoorbeeld mogelijkheden.

Er leven heel wat mensen in armoede en hun situaties lopen vaak sterk uiteen. Het is dus niet wenselijk om hen zonder enige flexibiliteit in projecten in te sluiten. Vrijheid is een cruciale factor die een zekere ruimte om te experimenteren veronderstelt. Zo vonden de deelnemers aan het overleg het belangrijk dat mensen in armoede een fysieke plek in hun nabijheid hebben waar ze elkaar kunnen ontmoeten en op een laagdrempelige manier actief met cultuur kunnen bezig zijn.

Net omwille van de vrije ruimte die cultuur kan bieden aan mensen in armoede is het heel belangrijk om mensen vrijheid te geven in hun cultuurbeleving. Soms wordt die vrijheid subtiel ingeperkt door *gatekeepers* in de culturele en sociale sector die voor mensen in armoede bepalen wat goede cultuur is. Hierdoor wordt soms eenzijdig een aanbod geselecteerd of gecreëerd dat niet meteen beantwoordt aan hun verwachtingen en keuzes. Terwijl mensen in armoede ook zelf wel, net zoals andere cultuurconsumenten en -makers, kunnen bepalen wat voor hen cultuur is. Belangrijk is dat cultuur niet opgelegd of verplicht wordt, maar iets is wat je graag doet en waar je plezier aan beleeft.

4.5. Transversale benadering

4.5.1. Samenwerking tussen sectoren

Bij de effectiviteit van het recht op cultuur spelen actoren uit verschillende sectoren een rol en zijn

verschillende beleidsniveaus betrokken. Beleidsmakers, maar ook praktijkwerkers, denken en handelen in sectorspecifieke decreten en regelgeving. De dynamische realiteit, en al zeker de complexe situatie van mensen in armoede, laat zich echter moeilijk vangen in deze hokjes. Een sectoroverschrijdende aanpak is bovendien nodig omdat mensen in armoede in verschillende sectoren uit de boot vallen. De betrokkenen bij het overleg hebben op verschillende knelpunten van deze opdeling gewezen en hebben ook mogelijke synergieën geopperd. Tijdens de gesprekken stonden de relaties tussen de culturele sector en de sociale sector centraal. Ook het onderwijs kwam ter sprake maar er was onvoldoende tijd voor een dialoog met de actoren uit deze sector. Hetzelfde geldt voor de gezondheidssector. Merk op dat de relatie tussen cultuur en onderwijs een prioriteit is in de Duitstalige Gemeenschap, via het programma *'Kultur macht Schule'* (cultuur maakt school), werd recent een instrument voor culturele bemiddeling gelanceerd. Een samenwerking tussen cultuur en onderwijs verbindt de culturele bemiddeling en culturele educatie en maakt voor alle leerlingen een gelijke toegang tot cultuur mogelijk.

- *Samenwerking tussen culturele en sociale actoren*

De culturele instellingen zeggen dat ze er onvoldoende in slagen om een kansarm publiek te bereiken en dat dit publiek zich ook niet uit zichzelf tot hen richt. Sociale organisaties stellen vast dat ze vaak onvoldoende tijd en ruimte hebben om de hefboomen die ze gebruiken om mensen naar cultuur toe te leiden, te diversifiëren naargelang de noden en de kenmerken van hun publiek. Een bundeling van verschillende expertises – rekening houdend met deze van mensen in armoede – is noodzakelijk om mensen in armoede te bereiken. Tijdens het overleg werden enkele voorbeelden uitgewisseld.

Het Museum voor Schone Kunsten (programma 'Sesam – Museum, open u') werkt samen met *'Lire et Ecrire'* dat alfabetiseringsactiviteiten coördi-

neert, met armoedeverenigingen en andere organisaties.

Partnerschap staat centraal in de actie van de vereniging 'Article 27' in Wallonië en Brussel, omdat ze steunt op een dubbel netwerk van culturele en sociale partners. De culturele partners (861 in 2014) zijn culturele organisaties van alle soorten die hun deuren openen voor de gebruikers van tickets van 'Article 27': bioscoop, theater, culturele centra, musea.... De sociale partners (865 in 2014) zijn organisaties die direct in contact staan met het doelpubliek. Hun taak is mensen te sensibiliseren en te begeleiden naar de instrumenten en acties voorgesteld door 'Article 27' (culturele uitstappen en acties, verspreiding van tickets en programma's...). Het zijn voor een groot deel OCMW's maar ook alfabetiseringsprojecten, onthaalhuizen, jeugdverenigingen, vormingscentra, organisaties voor geestelijke gezondheid, onthaalcentra voor asielzoekers. De vzw 'Article 27' merkt echter op dat er een gebrek aan ruimte is om het sociaal werk via een culturele insteek aan te pakken: *"Zoals elders moet cultuur op het sociaal domein een gevecht leveren om z'n strepen te winnen. Inderdaad, het beheer van het partnerschap Article 27 wordt regelmatig gedragen door één werknemer binnen de instelling. Deze werknemer heeft als opdracht om zijn collega's te sensibiliseren maar zonder hiërarchische legitimiteit. Bijgevolg is het vaak slechts een klein deel van het publiek dat de informatie en begeleiding ontvangt. Bovendien is het risico om het partnerschap te zien instorten bij het vertrek van de werknemer reëel. Sociaal werkers die culturele projecten leiden binnen hun instelling zien hun werk ook zwart gemaakt of gemarginaliseerd door hun collega of leidinggevende."*¹³⁶

Er bestaan gerichte initiatieven die ernaar streven categorisering te vermijden en verbindingen te

creëren tussen enerzijds de culturele sector en anderzijds verschillende sectoren die in het bijzonder geraakt zijn door indirecte effecten van armoede, namelijk de gevangenissen, de bijzondere jeugdzorg, de justitiehuisen (begeleiding van voorwaardelijke invrijheidsstellingen).

In Vlaanderen onderhandelt het Fonds Vrijtijdsparticipatie met commerciële en gesubsidieerde vrijetijdsaanbieders democratische prijzen voor mensen in armoede en biedt het financiële tussenkomsten voor culturele-, jeugd- en sportactiviteiten aan. Lokale sociale organisaties die lid zijn van het Fonds kunnen tussenkomsten aanvragen voor mensen in armoede. Zo'n lidmaatschap is kosteloos.

Met middelen voor een participatieproject werkten armoedevereniging De Schakel, cultuurcentrum De Kollebloem, de Puurse bibliotheek en het OCMW geruime tijd samen om meer mensen in armoede te laten genieten van cultuur en vrije tijd. Het project Om-armen zette met verschillende activiteiten het thema armoede in de kijker, nodigde iedereen uit om even stil te staan bij armoede en riep op tot solidariteit. 'Armoede' in alle vormen en facetten vormde de rode draad doorheen de seizoenenprogramma's 2012-2013 van CC De Kollebloem. Diverse voorstellingen, films, een sobere maaltijd, een literair ontbijt, een tentoonstelling plaatsten het thema in de kijker. Uit het project Om-armen groeide onder meer een theatervoorstelling en fototentoonstelling rond straatmuzikanten en de brochure 'Thuis in de bib'. Hier vertellen mensen in armoede in hun eigen woorden welke drempels ze ervaren bij een bibliotheekbezoek en worden goede praktijken van andere bibliotheken toegelicht.

De deelnemers aan het overleg benadrukten de noodzaak om samen te werken met verenigingen waar armen het woord nemen.

- *De plaats van cultuur binnen het OCMW*

Tijdens het overleg ging het ook over de plaats die binnen de OCMW's aan cultuur wordt gegeven of gelaten. De OCMW's zijn inderdaad belast met de

¹³⁶ Uittreksel uit het artikel van De Smet, François (2009). "La démocratisation de l'accès à la culture – de la théorie à l'épreuve empirique" in Marc Verdussen, *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, Brussel, Bruylant, vervolledigd en geactualiseerd door Article 27 Wallonie op vraag van het Steunpunt Armoedebestrijding in het kader van het overleg.

opdracht om iedereen in staat te stellen om op een menswaardige manier te leven. In dit opzicht zijn ze belangrijke partners voor de culturele actoren om de effectiviteit van het recht op cultuur te garanderen.

De federaties van de OCMW's zijn het er mee eens dat ze mee de effectiviteit van het recht op cultuur moeten garanderen gezien hun wettelijke opdracht. Maar doordat het takenpakket van het OCMW steeds groter wordt en er steeds meer mensen komen aankloppen, worden de beschikbare middelen de facto beperkter en wordt het uiterst moeilijk om in samenwerking met actoren uit de culturele sector te investeren. *"In plaats van enkel bijkomende inspanningen van de OCMW's te vragen, moet er aan partnerschappen met alle overheden worden gedacht"*, zeggen de federaties van de OCMW's in Vlaanderen en Wallonië.

Toch zijn er mogelijkheden om lokaal de expertise van het OCMW en andere partners te bundelen. In Vlaanderen kunnen alle steden en gemeenten in het kader van de lokale netwerken vrijetijdsparticipatie bijkomende middelen ontvangen om de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede te bevorderen, wanneer ze samenwerken met verenigingen waar armen het woord nemen. Lokale netwerken zijn transversaal en bieden de kans om de sectorale verkokering in sport, cultuur, jeugd, welzijn te overstijgen.

Het Brugse Netwerk Vrijetijdsparticipatie bijvoorbeeld heeft verscheidene partners - waaronder het stadsbestuur, het OCMW, verschillende armoedeverenigingen en hulpverleningsorganisaties - die regelmatig deelnemers inschrijven voor activiteiten of gebruik maken van de tegemoetkomingen die door het netwerk geboden worden. De initiatieven om vrijetijdsparticipatie te stimuleren, kunnen worden opgesplitst in twee luiken: de zuiver financiële maatregelen en de initiatieven waarbij meer aandacht is voor begeleiding en toeleiding. Elke maand wordt een programmaboekje opgemaakt met het vrijetijdsaanbod. Dit boekje wordt verspreid aan een netwerk van armoede-

verenigingen, welzijnsorganisaties en individuele gebruikers. Bij de activiteiten zelf wordt persoonlijke begeleiding voorzien vanuit het OCMW. Het OCMW is het verbindingspunt tussen zowel cultuuraanbieders als welzijnsorganisaties en vrijetijdsdiensten.

Sommige Waalse OCMW's, voornamelijk de grotere, beschikken over een *'réfèrent culturel'*. Dat is heel interessant maar lost niet alles op. Eén van hen legde uit dat de grootste moeilijkheid voor haar was om haar collega's te overtuigen om gebruikers naar haar door te sturen. Velen staan niet open voor cultuur. *"We hebben geprobeerd om de maatschappelijk werkers van het OCMW te mobiliseren, maar ze antwoorden dat cultuur bijkomstig is. De maatschappelijk werkers zien het nut van mijn werk als cultureel aanspreekpunt niet."* Het is voor maatschappelijk werkers moeilijk om gebruikers op cultureel vlak te helpen omdat ze daar niet op voorbereid werden, niet tijdens hun opleiding en niet tijdens hun professionele vorming.

Bovendien wijzen een aantal verenigingen waar armen het woord nemen erop dat wanneer mensen afhankelijk zijn van diensten, ze niet langer vrij zijn. Dat is nog meer het geval wanneer de diensten, zoals de OCMW's tegenwoordig, onder druk staan. Zo getuigde iemand dat de OCMW-assistente suggereerde om het internetabonnement op te zeggen om andere stijgende kosten te compenseren. Het is echter niet het internet dat toegang biedt tot informatie over cultuur, mobiliteit, rechten... De verenigingen leggen uit dat het begrip 'sociaal' tegenwoordig wordt geassocieerd met controles en sancties terwijl cultuur meer wordt geassocieerd met vrijheid. *"Het OCMW is de laatste strohalm voor een menswaardig bestaan; dat valt moeilijk te rijmen met een plek voor vrije expressie."* Het is dus niet wenselijk dat sociale instanties het monopolie krijgen over alles wat mensen in armoede aangaat. De verenigingen benadrukken dat ze hiermee geenszins de kwaliteit van het werk van sociale actoren in vraag stellen, al betreuren ze wel dat sommige onder hen van mening zijn dat mensen in armoede geen cultuur nodig hebben.

Wanneer we uitgaan van de sociaal emanciperende opdracht van de OCMW's, kan het wel interessant zijn om met hen samen te werken op het vlak van cultuur. Dat kan ook hun relatie veranderen met de mensen die er komen aankloppen. Tijdens het overleg werd opgemerkt dat ook de cultuursector niet steeds de vrijheid van mensen in armoede respecteert, aan wie men soms een aanbod voorstelt dat door anderen goed voor hen geacht wordt.

- *Het sociale in cultuur*

De Franstalige verenigingen waar armen het woord nemen zijn daarentegen heel opgetogen over het feit dat armoedebestrijding vaak wordt gezien als een taak die onlosmakelijk deel uitmaakt van het cultuurbeleid. Sommige socio-culturele actoren worden gefinancierd via het cultuurbudget van de FWB: ze hebben een wettelijke opdracht die tegelijk als sociaal en cultureel wordt bestempeld. Ze verwezen naast het decreet aangaande *'éducation permanente'* met name naar het decreet aangaande de CEC's, die moeten instaan voor sociale en culturele emancipatie. Ook het decreet aangaande de *'centres culturels'* en de openbare bibliotheken geven deze instellingen een dubbele opdracht die aan twee aspecten van armoede raakt, met name het culturele en het sociale. Wat het strikt artistieke domein betreft – op de kruising van de formele cultuur, van de creatie en het sociaal burgerschap – moet het uitvoeringsbesluit van het decreet op de podiumkunsten, van toepassing op *'théâtre-action'*, vermeld worden. In Vlaanderen worden verenigingen waar armen het woord nemen hoofdzakelijk door Welzijn gesubsidieerd. Sommige verenigingen zoals Welzijnsschakels zijn ook erkend als socio-culturele vereniging en worden eveneens door Cultuur gefinancierd. Voor alle verenigingen is het mogelijk om via het Participatiedecreet middelen te vragen voor cultuurparticipatie van kwetsbare groepen.

Actoren die op de kruising van verschillende sectoren werken, geven aan dat dit verwarring kan doen ontstaan. Zo wordt de vzw *'Revers'*

bijvoorbeeld erkend als vereniging voor *'éducation permanente'* maar ook als vereniging voor sociale inschakeling, wat twee heel verschillende zaken zijn. Daarnaast heeft ze ook een link met de gezondheidssector. Uitgaande van deze complexiteit kunnen we stellen dat er nood is aan een transversaal platform, aan een overleg waarin dit hybride gegeven wordt aanvaard en waarin de bestaande tegenstellingen worden overbrugd. *"De versnippering is enorm, wat jammer is omdat er overal wel iets te leren valt. We werken met mensen die rechten hebben; die kun je toch niet in verschillende stukjes gaan helpen. De politiek doet te vaak dingen die alles maar kleiner maken."*

Hoewel het in de praktijk vaak moeilijk is om samen te werken, gaven de deelnemers aan het overleg heel wat voorbeelden van samenwerking tussen sectoren: verhalenvertellers trainen kinderbegeleiders in de crèches; bussen van de gemeente brengen kinderen na de schooluren naar de kunstacademie; in Waals-Brabant hebben actoren uit de sociale en de culturele sector, die elkaar vooraf nauwelijks kenden, gedurende twee jaar samengewerkt en een Handvest opgesteld; op een camping met permanente bewoning worden creatieve ateliers georganiseerd op vraag van de ouders: één van hen wilde graag boeken lezen met de kinderen. Er werd contact opgenomen met een bibliotheek waarvan de medewerkers naar de buurt zijn gekomen. Er werden ook voorbeelden gegeven van meer formele samenwerkingen: een regelmatige aanwezigheid van een afvaardiging van mensen in armoede tijdens een culturele raad en een raad van bestuur van een culturele vereniging, zodat ook aandacht kan worden geschonken aan andere zaken dan degene waarop door de culturele actoren wordt gewezen; een conventie tussen verschillende sectoren die de grenzen van de ene en de andere verheldert.

Voor de deelnemers aan het overleg bestaan er te veel kleine, losse maatregelen en is er een gebrek aan samenhang. Er moet een kader worden gecreëerd dat een transversale benadering stimuleert, dat relaties tussen de sectoren makkelijker maakt, dat *bottom-upinitiatieven* in de

hand werkt. Het is de taak van de overheid om een dergelijk kader uit te werken.

4.5.2. *Relaties tussen beleidsniveaus en tussen Gemeenschappen*

Een integrale benadering van cultuur voor mensen in armoede vraagt niet enkel een transversale aanpak maar ook een aanpak over alle beleidsniveaus heen. Cultuur als grondrecht doet een appèl aan alle beleidsniveaus in België. Het overleg stelt echter een gebrek aan coherentie vast tussen de verschillende beleidsniveaus. Wanneer bijvoorbeeld vanuit een verschillende visie maatregelen worden genomen door de federale en lokale overheid, werkt dat contraproductief.

Sommige deelnemers aan het overleg vrezen dat de verandering in de controle op het gebruik van de federale subsidie om participatie en sociale activering te stimuleren, een negatieve impact zal hebben op de samenwerking op lokaal niveau met andere partners uit cultuur of welzijn. Als het OCMW cultuurparticipatie moet stimuleren onder de noemer van activering, komen ze wellicht op gespannen voet te staan met emancipatorische doelstellingen van armoedeverenigingen en/of cultuureducatieve doelstellingen vanuit de cultuursector. De eigen doelstellingen van het OCMW dreigen voorop te komen staan waardoor de samenwerking naar het achterplan wordt geschoven. Het zijn deze contraproductieve effecten die ervoor zorgen dat het recht op cultuur niet of onvoldoende gerealiseerd kan worden.

Ook in het kader van de decentralisatie van bevoegdheden geven deelnemers aan het overleg aan dat sturing vanuit hogere overheden belangrijk is om het recht op cultuur te realiseren. Ze vinden dat de verschillende beleidsniveaus het eens moeten worden over één gemeenschappelijke visie, één rode draad om zo tot coherente wetteksten en initiatieven te komen. Verder moeten deze overheden zorgen voor een stabiel evenwicht tussen een algemeen kader op het hoogste niveau en een grote flexibiliteit op lokaal niveau.

Het is hoog tijd om te benadrukken dat cultuur een recht is. Dat is het uitgangspunt om tot een gemeenschappelijke visie te komen. *“Het recht op cultuur vertaalt ethische waarden naar het juridische niveau: emancipatie van individuele personen, versterking van de sociale banden, sociale rechtvaardigheid, ontwikkeling van vaardigheden en strijd tegen ongelijkheid.”*¹³⁷ Het nieuwe decreet op de 'centres culturels' Centra in de FWB bijvoorbeeld werkt het recht op cultuur in de hand. Dit decreet legt het accent op de noodzaak van samenwerking met andere culturele en/of sociale actoren om de uitoefening van het recht op cultuur voor iedereen mogelijk te maken. Daarom willen de 'centres culturels' zich onder andere aansluiten bij de activiteiten die de OCMW's organiseren voor mensen in armoede, meer in het bijzonder in het kader van de subsidie voor participatie en sociale activering. Maar de relatie tussen het federale niveau, dat de OCMW's een zekere oriëntatie geeft via het Fonds, en het niveau van de Gemeenschappen, zorgt voor ongerustheid. Het decreet van de FWB bevestigt opnieuw het recht op cultuur. Kan een dergelijk decreet het federale beleid beïnvloeden? De 'centres culturels' moeten een cultureel vijfjarenplan indienen waarin een samenwerking met de OCMW's wordt aangeboden. Maar wat de OCMW's met de beschikbare middelen mogen doen, wordt op het federale niveau beslist. Met name activering is een trend die een impact heeft op de cultuur, die deze laatste in vraag stelt (punt 3.2.1). *“Niet alleen het feit dat er niet in elk OCMW een cultureel aanspreekpunt is, vormt een probleem. Ook het feit dat de federale wet niet werkt, is problematisch. Hoe worden de middelen ingezet?”*

Ook de samenwerking tussen Gemeenschappen is wenselijk volgens de deelnemers aan het overleg

¹³⁷ Romainville, Céline (2011). *Les droits culturels : un nouveau référentiel pour les Centres culturels ?*, Observatoire des Politiques culturelles, 2011, p.5, http://www.opc.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecured&u=0&g=0&t=1444821161&hash=0b1f802dabe1435132a816b95ac2b5ca8b62f580&file=fileadmin/sites/opc/upload/opc_super_editor/opc_editor/documents/pdf/droits_culturels.pdf. Cité dans l'exposé des motifs du Décret relatif aux Centres culturels.

omdat ze nuttige uitwisselingen toelaat om voortgang te boeken naar een grotere effectiviteit van het recht op cultuur voor iedereen.

4.6. Evaluatie

De effectiviteit van het recht op cultuur garanderen, vraagt een permanente waakzaamheid, des te meer daar dit recht als minder fundamenteel dan de andere dreigt te worden beschouwd. Evaluatie is een noodzakelijk instrument om deze waakzaamheid vorm te geven.

Mensen in armoede, ook zij die aan geen enkele culturele activiteit deelnemen, zijn onontbeerlijk om de effectiviteit van het recht op cultuur te evalueren. Zo kan de UiTPAS bijvoorbeeld positief geëvalueerd worden op basis van het groot aantal personen dat er één bezit; maar we weten dat vele mensen in armoede hem niet gebruiken. De redenen onderzoeken van deze kloof tussen het bezit en het gebruik van een UiTPAS maakt integraal deel uit van de evaluatie.

De evaluatie van de mogelijke impact van maatregelen in andere domeinen, op de uitoefening van het recht op cultuur, welk ook het beleidsniveau is dat de maatregel neemt, is noodzakelijk. Zo kan de grotere voorwaardelijkheid van de uitkeringen tot gevolg hebben dat de participatie aan culturele activiteiten verplicht wordt - waardoor het idee cultuur onrecht wordt aangedaan - of dat het recht op cultuur naar de achtergrond wordt verschoven zoals vermeld bij het activeringsbeleid.

Aanbevelingen van het Steunpunt op basis van het overleg

1. Prioriteit geven aan het recht op cultuur

- Het recht op cultuur op de agenda zetten van een Interministeriële Conferentie Integratie in de Maatschappij om opnieuw te bevestigen dat cultuur een grondrecht is, even essentieel als alle andere grondrechten en om een verklaring van een gedeelde visie uit te werken over het verband tussen armoede en cultuur. Deze verklaring ruim verspreiden om de publieke opinie te sensibiliseren.
- Het recht op cultuur voor iedereen uitdrukkelijk opnemen in de wetgevende teksten - zowel van de federale overheid als van de gefedereerde entiteiten - waarin cultuur vermeld wordt.
- De effectiviteit van het recht op cultuur garanderen door de noodzakelijke publieke financiering te voorzien en door indicatoren te bepalen om de vooruitgang en de teruggang te evalueren en om - indien nodig - de maatregelen en voorzieningen aan te passen. In de evaluatie een indicator opnemen die toelaat na te gaan of cultuur niet geïnstrumentaliseerd wordt in functie van andere doelen.

2. Versterken en ontwikkelen van instrumenten die de culturele expressie, creatie en participatie bevorderen

- Bij de bepaling van criteria voor de projectmatige en structurele erkenning en subsidiëring van zowel armoedeorganisaties als cultuuraanbieders rekening houden met de tijd die nodig is om mensen in armoede actief cultuur te laten creëren en om hen op maat te begeleiden gedurende dit hele proces.
- De actieve cultuurparticipatie van mensen in armoede aanmoedigen in de welzijnssector, het onderwijs en het volwassenenonderwijs, en het ruime cultuurbeleid - van het sociaal-cultureel werk tot de kunstensector.

- De gezamenlijke culturele creatie door mensen in armoede inschrijven in de wetgevende teksten betreffende de kunsten – amateurkunsten en professionele kunsten – opdat ze als dusdanig erkend wordt.

3. Het cultuuraanbod voor iedereen toegankelijk maken

- Voldoende publieke financiering voorzien voor culturele activiteiten opdat ze voor iedereen financieel toegankelijk zijn.
- Rekening houden met de kosten verwant aan de toegangsprijs (traject, kinderopvang,...) in de maatregelen om cultuur voor iedereen betaalbaar te maken.
- Meer investeren in de begeleiding van personen die genieten van de maatregelen om culturele activiteiten financieel toegankelijk te maken.
- Een toegankelijk aanbod voorstellen met respect voor de diversiteit van de bevolking en voor ieders keuzevrijheid.
- Bij het opstellen van de criteria die gebruikt worden om te bepalen wie recht heeft op sociale tarieven voor cultuurparticipatie, rekening houden met de diversiteit van situaties waarin mensen in armoede en bestaansonzekerheid leven.

4. Bijzondere aandacht schenken aan mensen in grote armoede

- Investeren in maatregelen die bijkomende steun en begeleiding geven aan mensen in grote armoede, in het bijzonder in proactieve inspanningen om hen op te zoeken in hun leefomgeving.
- Samen met de betrokken mensen oplossingen zoeken voor de drempels die ze ervaren (analfabetisme, mobiliteit,...).
- Garanderen dat geen enkel kind wordt uitgesloten van culturele activiteiten op school, ook niet in het beroepsonderwijs of het bijzonder onderwijs.

5. Investeren in opleiding

- De sensibilisering rond het belang van cultuur voor iedereen – in het bijzonder voor mensen in armoede – inschrijven in de programma's van de initiële opleiding en permanente vorming voor beroepskrachten uit de sociale sector; beroepskrachten uit de culturele sector opleiden om te werken met mensen in armoede (bijvoorbeeld verkeerde beeldvorming van mensen in armoede tegengaan) en hen informeren over de werking van sociale organisaties zoals OCMW's. Samen met verenigingen waar armen het woord nemen over deze vorming nadenken.
- In de opleiding van het personeel van culturele instellingen (onthaalpersoneel, bewaker, animator,...) de vorming rond het onthaal van mensen in armoede ontwikkelen en ondersteunen met bijzondere aandacht voor het vermijden van elk risico tot stigmatisering.

6. Een transversale benadering van cultuurparticipatie aanmoedigen

- De vraag naar samenhang en harmonisatie tussen enerzijds de federale bevoegdheden die een impact hebben op het recht op cultuur van iedereen en anderzijds de bevoegdheden voor cultuur van de gefedereerde entiteiten op de agenda van een Interministeriële Conferentie Integratie in de Maatschappij zetten.
- De creatie van een platform tussen de Gemeenschappen (Vlaanderen, Federatie Wallonië-Brussel en de Duitstalige Gemeenschap) over de culturele dimensie van armoedebestrijding op de agenda van een Interministeriële Conferentie Integratie in de Maatschappij zetten. Het Steunpunt Armoedebestrijding, Demos en Culture & Démocratie met een dergelijke opdracht belasten.
- Meer bruggen creëren tussen verschillende sectoren zoals cultuur en welzijn/ armoedebestrijding - zowel op niveau van het beleid (bijvoorbeeld: interministerieel akkoord, wettelijke opdrachten) als in de praktijk (bijvoorbeeld: lokaal overleg, brugfiguren, lerende netwerken, gezamenlijke projecten) als

tussen beroepskrachten (opleiding, intervisiemomenten) – en hierbij veel ruimte voor experiment voorzien.

- Ex ante evalueren van de mogelijke impact op de effectiviteit van het recht op cultuur voor mensen in armoede van maatregelen die in andere domeinen worden genomen, welk ook het beleidsniveau is dat de maatregel neemt (federaal, gemeenschap of lokaal).

7. Een structurele benadering van cultuurparticipatie aanmoedigen

- In een langetermijnperspectief op cultuurparticipatie investeren in duurzame initiatieven.
- Werk maken van een structureel fonds voor de cultuurparticipatie van OCMW-gebruikers in plaats van een financiering op basis van een koninklijk besluit dat jaarlijks goedgekeurd moet worden.
- De federale steun aan de initiatieven van de federale culturele instellingen – die bijdragen aan de toegankelijkheid van het culturele aanbod – behouden en ontwikkelen.

8. De toepassing evalueren van het Koninklijk Besluit houdende maatregelen ter bevordering van de participatie en sociale activering van de gebruikers van de dienstverlening van de OCMW's.

- De benaming wijzigen van het Koninklijk Besluit over de maatregelen ter bevordering van de participatie en sociale activering van de gebruikers van de dienstverlening van de OCMW's opdat de titel de inhoud van het Besluit correct weergeeft en ondubbelzinnig aan de OCMW's - die het moeten toepassen - aangeeft dat het ondersteunen van cultuurparticipatie deel uitmaakt van hun opdracht.
- De manier evalueren waarop het Koninklijk Besluit over de maatregelen ter bevordering van de participatie en sociale activering van de gebruikers van de dienstverlening van de OCMW's wordt toegepast en in het bijzonder de impact van de naamsverandering op de

wijze waarop de OCMW's het hernoemde Fonds aanwenden.

9. Behouden van een bovenlokaal kader voor cultuurparticipatie in Vlaanderen

In het kader van de overheveling van bevoegdheden naar het lokaal niveau blijft er nood aan een hanteerbaar Vlaams beleids- en kwaliteitskader voor de relatie met lokale besturen met daarin een garantie voor cultuurparticipatie, een zichtbare toewijzing van middelen voor sociaal en cultureel beleid, duidelijke procedures voor de inspraak van mensen in armoede en een scherpere monitoring en evaluatie van gemeenten vanuit de Vlaamse Gemeenschap.

Deelnemers aan het overleg

- Action et Recherche Culturelles (ARC)
- Article 27 Bruxelles
- Article 27 Wallonie
- Association des Centres culturels de la Communauté française (ACC)
- ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde
- Buurtwerk 't Lampeke
- CPAS St Gilles
- Culture & Démocratie
- Demos
- Fédération des CPAS de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie (UVCW)
- Fédération Pluraliste des Centres d'Expression et de Créativité
- Kinderrechtencoalitie Vlaanderen
- Koninklijke Muntchouwburg - Een brug tussen twee werelden / Théâtre Royal de la Monnaie – Un pont entre deux mondes
- Koninklijke musea voor Schone Kunsten van België - Sesam – Museum, open u / Musées royaux des Beaux Arts - Sésame - Musée sur Mesure
- Lasso - Brussels netwerk voor cultuurparticipatie en cultuureducatie
- Les Ateliers populaires
- Lire et écrire Communauté française
- Locusnet
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Mouvement du théâtre-action
- Netwerk tegen Armoede
- OCMW Antwerpen
- OCMW Brugge
- Revers
- SOCIUS -Steunpunt Sociaal-Cultureel Volwassenenwerk
- STA-AN (Samen Tegen Armoede - Antwerps Netwerk)
- Stad Gent - Cultuurdienst - Advies en Ondersteuning
- Stad Kortrijk - directie Welzijn
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)
- Wijkcentrum De Kring

- Vereniging Vlaamse Cultuur- en Gemeenschapscentra (VVC)
- Vlaams Fonds voor de Letteren (VFL)
- Vlaamse GemeenschapsComissie (VGC)
- Welzijnszorg

Bilaterale contacten

- Cultuurnet Vlaanderen
- Fachbereich Kultur und Jugend des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft
- Inspection des organisations de jeunesse (Inspecteur général), Direction générale de la Culture (Directeur ad interim)
- Service général de l'Education permanente et de la Jeunesse (Directrice générale adjointe)
- Service général de la Création artistique (Directeur général adjoint)
- Service général de la Création artistique (Directeur en charge des relations intersectorielles)
- Wijkcentrum De Kring

III. Kinderopvang

Kinderopvang staat vandaag hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. Er is een groeiende tendens om kinderopvang te zien als een recht en een basisvoorziening. Voor elk gezin dat dat wenst, zou het niet alleen de combinatie tussen arbeid en gezin moeten mogelijk maken, maar ook de opvoeding en het samenleven in het gezin ondersteunen en bijdragen tot een optimale persoonlijke en sociale ontwikkeling voor elk kind. De toegang tot kwaliteitsvolle kinderopvang is echter niet voor iedereen gelijk. In het kader van het overleg over de rol van publieke diensten in de effectiviteit van rechten, staan we in dit hoofdstuk stil bij de rol van kinderopvanginitiatieven. We leggen daarbij de focus op formele kinderopvang voor kinderen van 0 tot 3 jaar¹³⁸.

Deze tekst brengt verslag uit van de discussies en reflecties over het thema kinderopvang tussen een veelheid aan actoren, die over een periode van anderhalf jaar zes keer bijeenkwamen. Naast verenigingen waar armen het woord nemen, namen zowel publieke en private organisatoren van kinderopvang als onderzoekers, ondersteunende organisaties en administraties deel aan het overleg (zie lijst van deelnemers achteraan). In deze stand van zaken proberen we zowel recht te doen aan hun gemeenschappelijke bekommernissen als aan hun verschillende perspectieven.

Voorerst bespreken we welke tendensen ertoe hebben bijgedragen dat kinderopvang vandaag meer en meer wordt beschouwd als een belangrijk instrument in de strijd tegen armoede. We schetsen kort enkele internationale en Europese ontwikkelingen (1.1.) en hun impact op het kinderopvangbeleid in ons land (1.2.). Het is immers in deze context dat gezinnen in armoede al dan niet een beroep willen en kunnen doen op kinderopvang.

Vervolgens staan we stil bij de betekenis van het recht op kinderopvang voor de deelnemers aan het overleg (2.1.). We bespreken ook de verwachtingen die gezinnen in armoede koesteren ten aanzien van kinderopvang (2.2.).

De obstakels die gezinnen in armoede ervaren staan centraal in een derde punt. Vele onder hen vinden dat kinderopvang niets voor hen is (3.1.). Ze vinden vaak geen opvang wegens een gebrek aan aanbod (3.2) of omdat anderen voorrang krijgen (3.3.).

In een volgend punt onderzoeken we de voorwaarden opdat kinderopvang een basisvoorziening wordt waar ook gezinnen in armoede voor willen en kunnen kiezen. Om dit mogelijk te maken, is er niet alleen nood aan voldoende en diverse kinderopvangmogelijkheden (4.1.). Het is bovenal cruciaal dat dit aanbod kwaliteitsvol is, dit wil onder andere zeggen toegankelijk (4.2.) en betaalbaar (4.3.).

Op basis van de vaststellingen en analyses van het overleg formuleren we tot slot enkele beleidsaanbevelingen om de opdrachten inzake kinderopvang van de publieke diensten te verduidelijken en hen toe te laten deze zo optimaal mogelijk uit te voeren.

¹³⁸ Formele opvang gebeurt beroepsmatig en tegen betaling. Deze tekst gaat dus niet over de informele opvang (opvang door familie, burens, vrienden) en ook niet over de buitenschoolse opvang (formele opvang voor schoolgaande kinderen). Anders dan in andere Europese landen, zijn in België kinderopvang en onderwijs immers duidelijk van elkaar gescheiden sectoren. Ondanks oproepen voor meer continuïteit en warme transitie tussen diensten voor kinderen tussen 0 en 6 jaar, was het in het kader van dit overleg niet mogelijk om alle betrokken actoren rond de tafel te zetten.

1. Kinderopvang vandaag

Verschillende evoluties - in maatschappijvisie, beleid en onderzoek - doen de invulling en het gebruik van kinderopvang verschuiven. In dit punt staan we kort stil bij het toenemend belang van kwaliteitsvolle kinderopvang en de ermee gepaard gaande paradigmaverschuiving. Daarna beschrijven we hoe de verschillende Gemeenschappen¹³⁹ in ons land hun beleid rond kinderopvang vorm geven.

1.1. Belang van kwaliteitsvolle kinderopvang

Het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind¹⁴⁰ (IVRK) stelt dat elk kind het recht heeft zich te ontwikkelen en dat ouders recht hebben op passende ondersteuning om hun kinderen op te voeden, via diensten die over het welzijn van kinderen waken. Meer en meer komt kinderopvang als één van die diensten in het vizier. De wetenschappelijke evidentie voor het belang van 'early childhood education and care'¹⁴¹, de opkomst van het sociaal investeringsparadigma en de politieke aandacht voor kinderarmoede maken dat kinderopvang niet langer uitsluitend gezien wordt als een instrument in functie van tewerkstelling. Binnen de OESO en de Europese Unie ontstaan er internationale netwerken van onderzoekers, experts en besluitvormers die zich buigen over de kwesties van de kwaliteit,

toegankelijkheid, beheer en evaluatie van kinderopvang.

Internationaal wetenschappelijk onderzoek¹⁴² toont aan dat kwaliteitsvolle kinderopvang essentieel is om kinderen alle kansen te geven. Kwaliteitsvolle kinderopvang heeft positieve effecten op de verstandelijke, sociale en emotionele ontwikkeling van kinderen, effecten die blijven doorwerken in hun verdere levensloop. Kinderopvang die niet aan bepaalde kwaliteitsvoorwaarden voldoet, kan daarentegen een negatief effect hebben op de ontwikkeling van kinderen. Deze effecten zijn groter bij kinderen uit gezinnen met een lage socio-economische achtergrond. Kinderopvang kan dus van grote betekenis zijn voor kinderen in armoede en bijgevolg een belangrijke rol spelen in de strijd tegen armoede, op voorwaarde dat het deel uitmaakt van een algemeen sociaal beleid gericht op een structurele verbetering van de levensomstandigheden van mensen in armoede.

Voor de Europese Unie is kwaliteitsvolle, toegankelijke en betaalbare kinderopvang een prioriteit. In 2002 formuleerden de lidstaten de Barcelona-doelstellingen¹⁴³. Ze engageerden zich om tegen 2010 opvang te organiseren voor minstens 33 % van de kinderen onder de 3 jaar. In 2010 hadden slechts 10 lidstaten, waaronder België, de doelstelling voor kinderen onder de 3 jaar bereikt. Met de 'Europa 2020'-strategie werd het engagement om de Barcelona-doelstellingen te halen, hernieuwd. Bovendien moedigt de Europese Unie met het 'Social Investment Package

¹³⁹ Kinderopvang is een bevoegdheid van de Gemeenschappen. In het kader van de zesde staats hervorming werden ook de bevoegdheden en budgettaire middelen van het FCUD (Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten), dat subsidies verleende aan specifieke kinderopvangprojecten, overgedragen naar de Gemeenschappen.

¹⁴⁰ Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind, artikels 5 en 18, http://www.kinderrechten-commissariaat.be/sites/default/files/bestanden/kinderrechtenverdrag_nederlandse_vertaling.pdf

¹⁴¹ Early Childhood Education and Care of ECEC is een verzamelterm voor kinderopvang, kleuterschool en opvoedingsondersteuning en werd geïntroduceerd door de OESO in 1996. Deze nota gaat over formele kinderopvang voor kinderen van 0 tot 3 jaar. We gebruiken daarom consequent de term kinderopvang.

¹⁴² Voor een overzicht, zie onder andere:
 • Dieu, Anne-Marie (2014). "L'accueil de la petite enfance: une perspective internationale", *En'jeux n°3*, Brussel, OEJAJ, <http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=enjeux#c30244>
 • Vandenbroeck, Michel en Wim Van Lancker (2014). *Een tweesparenbeleid inzake kinderarmoede*, VLAS-Studies 14, Antwerpen, Vlaams Armoedesteunpunt, https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/containter34677/files/Publicaties/2014_tweesparenbeleid.pdf
¹⁴³ European Commission (2013). *Barcelona objectives. The development of childcare facilities for young children in Europe with a view to sustainable and inclusive growth*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130531_barcelona_en.pdf

for Growth and Cohesion' de lidstaten aan om de klemtoon te leggen op beleidsmaatregelen die een rendement hebben gedurende de hele levenscyclus van mensen, zoals het aanbieden van kinderopvang¹⁴⁴. In dit kader publiceerde de Europese Commissie in 2013, de Europese aanbeveling 'Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van ongelijkheid doorbreken'¹⁴⁵. Deze aanbeveling houdt een pleidooi voor een geïntegreerde aanpak van kindvriendelijke sociale investeringen in alle lidstaten van de Europese Unie, de zogenaamde 'driepijleraanpak': toegang tot voldoende middelen, toegang tot diensten en opportuniteiten en actieve participatie.

Recent ontwikkelde de Europese Commissie een kwaliteitskader voor kinderopvang¹⁴⁶. Het schuift 10 principes voor kwaliteit naar voren, waaronder een beschikbaar, toegankelijk en betaalbaar aanbod; het werk maken van participatie, sociale inclusie en diversiteit; aandacht voor de opleiding en werkomstandigheden van de beroepskrachten; opvolging, evaluatie en regelgeving. Tegelijk stelt dit kader dat kwaliteit een relatief concept is en steeds het resultaat van een permanent, dynamisch en democratisch proces. In België wordt algemeen aanvaard dat kinderopvang een pedagogische, sociale en economische functie heeft en dat kwaliteitsvolle kinderopvang erin slaagt deze drie maatschappelijke functies met elkaar te verzoenen in het belang van het kind.

- De pedagogische functie: complementair aan de opvoeding door de ouders, biedt goede kinderopvang jonge kinderen niet alleen

verzorging en geborgenheid, maar stimuleert het kinderen ook in hun ontwikkeling. Kinderen ontmoeten er leeftijdsgenootjes en leren er van jongs af aan respectvol met elkaar om te gaan.

- De sociale functie: kinderopvang kan de uitsluiting van kansengroepen tegengaan en hun integratie helpen bevorderen. Uit onderzoek blijkt dat kwaliteitsvolle kinderopvang niet alleen veel kansen kan bieden aan kinderen in armoede, maar ook aan hun ouders: de opvang maakt het hen mogelijk actief te zijn op verschillende domeinen of geeft hen de tijd allerlei zaken in orde te brengen. Ouders kunnen ook bij de kinderopvang terecht met allerlei vragen en leren er andere ouders kennen. Soms hebben ouders opvang nodig om even tot rust te komen.
- De economische functie: dankzij kinderopvang kunnen ouders gaan werken, voor een inkomen zorgen en hun arbeids- en gezinsleven combineren. Daarnaast maakt kinderopvang activeringstrajecten mogelijk en creëert de kinderopvangsector zelf ook (sociale) tewerkstelling.

1.2. Beleid

In dit punt staan we kort stil bij het kinderopvangbeleid in de drie Gemeenschappen. Verder in de tekst (3.2.) schetsen we de Brusselse context. Waar nodig geven we bijkomende informatie opdat de kwesties waarover gereflecteerd werd tijdens het overleg begrijpbaar zijn. We vertrekken hierbij steeds van gemeenschappelijke bekommernissen van gezinnen in armoede.

1.2.1. Vlaamse Gemeenschap

Het Vlaams kinderopvangbeleid valt onder de bevoegdheid van de minister van Welzijn en wordt voorbereid en uitgevoerd door Kind en Gezin, een agentschap van de Vlaamse overheid. Op 1 april 2014 trad het Vlaamse decreet over kinderopvang

¹⁴⁴ Dubois, Alain (2014). *L'Etat social investisseur: placer les enfants au coeur de la sécurité sociale et de l'éducation*, Brussel, CERE, http://www.cere-asbl.be/MG/pdf/15_chances_enfants.pdf

¹⁴⁵ Aanbeveling van de Commissie van 20 februari 2013, "Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken", *Publicatieblad van de Europese Unie*, 2 maart 2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0112&from=EN>

¹⁴⁶ *Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care* (2014). Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission, http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf

van baby's en peuters¹⁴⁷ in werking. In dit decreet wordt kinderopvang beschouwd als een recht en een basisvoorziening. Naast de economische en pedagogische functie blijft er aandacht voor de sociale functie van kinderopvang om de algemene kwaliteit van de opvang te verbeteren en kinderopvang toegankelijker te maken voor kwetsbare gezinnen.

De invoering van het decreet heeft het kinderopvanglandschap hertekend en zal het onderscheid tussen zelfstandige en vergunde initiatieven stapsgewijs opheffen. Er bestaan voortaan twee soorten opvang¹⁴⁸: gezinsopvang (vroeger onthaalouder) en groepsopvang (vroeger kinderdagverblijf). Een organisator (vroeger organiserend bestuur) kan zowel een openbaar bestuur als een privé-initiatief zijn. Elke opvang die beroepsmatig en tegen betaling baby's en peuters opvangt, heeft een vergunning nodig. Om die vergunning te krijgen, moet de opvang voldoen aan bepaalde voorwaarden. Elke gezinsopvang heeft dezelfde vergunnings- en kwaliteitsvoorwaarden, net als elke groepsopvang.

In haar regeerakkoord 2014-2019 stelt de Vlaamse Regering dat ze het decreet zal uitvoeren, evalueren en bijsturen. De ambitieuze doelstelling van dit decreet is om tegen 2020 ieder kind met een behoefte aan opvang een plaats te kunnen aanbieden. Tegen 2016 moet er een plaats zijn voor minstens de helft van de kinderen. De regering wil stap voor stap voldoende, kwaliteitsvolle kinderopvang realiseren die voor iedereen toegankelijk is, door het aantal plaatsen uit te breiden, de financiële leefbaarheid van alle kinderopvanginitiatieven te garanderen, ervoor te zorgen dat ouders eenvoudiger en sneller opvang vinden en een beter kwaliteitsbeleid te voeren.

1.2.2. Federatie Wallonië-Brussel

Iedere opvangvoorziening die op regelmatige basis kinderen tussen nul en zes jaar opvangt moet daartoe voorafgaandelijk toelating hebben gekregen van het 'Office de la Naissance et de l'Enfance' (ONE), een parastatale instelling die ressorteert onder de regering van de Franse Gemeenschap. Die verplichting staat in de algemene reglementering¹⁴⁹, die op haar beurt gebaseerd is op het VN-verdrag inzake de rechten van het kind en toegang tot een kwalitatieve opvangvoorziening beschouwt als een recht. Ze houdt rekening met de drie functies van kinderopvang. Om vergund en/of gesubsidieerd te worden, moeten de opvangvoorzieningen voldoen aan een reeks voorwaarden die onder andere betrekking hebben op de kwaliteitscertificering, de inkomensgerelateerde financiële participatie van de ouders en de opvang van kinderen met specifieke noden.

ONE voert een positief discriminatiebeleid ten behoeve van bepaalde situaties van psychosociale kwetsbaarheid en gezondheidsongelijkheid. Voor de periode 2015-2018 werd een actieplan 'Précarité, Périnatalité et Enfance' (Bestaansonzekerheid, perinatale periode en kinderjaren) uitgewerkt. Het ambitieert voornamelijk de acties in de verf te zetten waarin het beheerscontract 2013-2018¹⁵⁰ voorziet en die de sociale ongelijkheid willen terugdringen met het oog op het welzijn en de ontwikkeling van het kind. Tegelijkertijd wil het een universele dienst garanderen die voor iedereen toegankelijk is.

Nog steeds in het kader van het beheerscontract is ONE begonnen met een hervorming van de reglementering die de sector van de kinderopvang reguleert, meer bepaald om de toegankelijkheid van de opvangplaatsen en de kwaliteit van de

¹⁴⁷ Decreet van 20 april 2012 houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters, *Belgisch Staatsblad*, 15 juni 2012.

¹⁴⁸ Zie voor meer info de website van Kind en Gezin: <http://www.kindengezin.be/kinderopvang/sector-babys-en-peuters>

¹⁴⁹ Besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 27 februari 2003 houdende algemene reglementering inzake opvangvoorzieningen, *Belgisch Staatsblad*, 21 mei 2003.

¹⁵⁰ Beheersovereenkomst 2013 – 2018 van ONE, http://www.one.be/fileadmin/user_upload/communication_externe/textes_legaux/Contrat_de_gestion_2013-2018_14_10.pdf

diensten te waarborgen. Bovenaan de hervormingslijst staan onder andere de inschrijvingsmodaliteiten, de toegankelijkheid in de meest ruime zin van het woord (financieel, geografisch, cultureel, diversiteit enzovoort), de herdefiniëring en vereenvoudiging van de verschillende types opvangvoorzieningen, de aanpassing van de financiële participatie van de ouders met het oog op meer billijkheid, het subsidiebeheer van de tijdelijke, flexibele en noodopvang en de initiële opleiding. De eerste hervormingsvoorstellen zijn gepland voor 2016.

1.2.3. Duitstalige Gemeenschap

De reglementering met betrekking tot de kinderopvang¹⁵¹ is gebaseerd op het principe dat elk gezin dat nood heeft aan kinderopvang daar recht op heeft, binnen de context van het bestaande aanbod en binnen de grenzen van de beschikbare budgettaire middelen. Er wordt nadrukkelijk de klemtoon gelegd op de pedagogische functie: de vergunde opvangvoorzieningen moeten elk kind alle mogelijkheden en kansen tot ontplooiing garanderen. Elke opvangvoorziening moet vergund zijn door de regering.

2. Kinderopvang en armoede

In dit punt kijken we vanuit het standpunt en de ervaringen van gezinnen in armoede naar het recht op kinderopvang en geven we de reflecties weer die hierrond plaats vonden tijdens het overleg. Vooreerst staan we stil bij de relatie tussen het recht op kinderopvang voor elk kind en de vrije keuze van ouders. Vervolgens verduidelijken we de verwachtingen die ouders in armoede koesteren ten aanzien van kinderopvang en werpen we een blik op de mate waarin deze

vervuld worden. We stellen vast dat de vermeende paradigmaverschuiving rond kinderopvang – de opkomst van de sociale functie naast de economische en pedagogische functie - nog geen evidentie is, noch voor ouders noch voor beroepskrachten.

2.1. Betekenis van het recht op kinderopvang

Het feit dat kinderopvang wordt gezien als een recht betekent een belangrijke stap voorwaarts in het streven naar toegankelijke en kwaliteitsvolle kinderopvang voor iedereen. Een beleid in termen van rechten verbindt de overheid er immers toe om voorzieningen te ontwikkelen om deze rechten voor iedereen te realiseren¹⁵². Publieke diensten zijn er bij uitstek om de rechten van mensen effectief te maken.

Tegelijk is het belangrijk te benadrukken dat alle rechten universeel, ondeelbaar en onderling afhankelijk zijn. Gezinnen in armoede vrezen bijvoorbeeld dat een uitdrukkelijke verwijzing naar de rechten van het kind, het recht op de bescherming van een gezinsleven (artikel 8 van de Europese conventie voor de rechten van de mens) in gevaar kan brengen. Dit recht is immers een belangrijke en gevoelige kwestie voor gezinnen in armoede. In hun contacten met verschillende diensten ervaren vele ouders in armoede dat hun mogelijkheden worden ontnomen om ouders te zijn. Al te vaak hebben ze het gevoel dat een vraag naar ondersteuning op een beoordelende en bestraffende manier wordt beantwoord, dat ze niet ernstig worden genomen als hulpvrager en

¹⁵¹ • Decreet van 31 maart 2014 betreffende de kinderopvang, *Belgisch Staatsblad*, 2 juli 2014.
• Besluit van de Regering van 22 mei 2014 betreffende de kinderopvangdiensten en andere vormen van kinderopvang, *Belgisch Staatsblad*, 24 september 2014.
• Besluit van de Regering van 22 mei 2014 betreffende de zelfstandige onthaalouders, *Belgisch Staatsblad*, 11 juni 2014.

¹⁵² • Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development (2015). *The inclusion of children's rights in national constitutions as an essential component of effective national child policies*, Strasbourg, Council of Europe, Parliamentary Assembly, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21757&lang=en>
• Kinderrechtencommissariaat (2015). *Decentraliseren van bevoegdheden: kansen en risico's voor kinderrechten*. Advies van 22 mei 2015 voor de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid, Brussel, Kinderrechtencommissariaat, http://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/2014_2015_18_advies_decentraliseren_van_n_bevoegdheden_0.pdf

dat ze machteloos staan in hun relatie tot diensten. Ouders in armoede getuigen tijdens het overleg dat ze bijvoorbeeld hun bezoeken aan consultatiebureaus en de instrumenten die daarbij gehanteerd worden, zoals groeicurves, als bekritiserend ervaren. Omdat deze contacten eerder hun wantrouwen, hun vrees slechte ouders te zijn en hun angst voor controle voeden, zetten ouders ook minder snel de stap naar kinderopvang. Gezinnen in armoede lopen bovendien een groter risico op een plaatsing van hun kinderen dan andere gezinnen¹⁵³. Ouders in armoede hebben bijgevolg meer kans dat ze zelf een instellingsverleden hebben, waardoor ze enerzijds een groot verlangen hebben hun kinderen zelf op te voeden maar anderzijds (reële) angst hebben dat ook hun kinderen geplaatst zullen worden¹⁵⁴. Deelnemers aan het overleg bevestigen dat kinderopvang in praktijk soms effectief gebruikt wordt als opvangstructuur die de ouders dreigt te vervangen. Zo wordt in Vlaanderen kinderopvang soms voorgesteld als alternatief voor een plaatsing in een Centrum voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning (CKG) bij een gebrek aan plaatsen in het CKG. Kinderbegeleiders in de kinderopvang kunnen op die 'vraag' geen antwoord bieden. Ze zijn bijvoorbeeld niet opgeleid om aan dergelijke probleemsituaties het hoofd te bieden.

In principe is de vrees van ouders in armoede als zou het recht van het kind tegengesteld zijn aan dat van het gezin, ongegrond. Het IVRK stelt expliciet dat ouders de eerste opvoeders van hun kind zijn en dat elk kind het recht heeft in zijn gezin op te groeien. De rechten van het kind en het recht op bescherming van het gezinsleven zijn complementair en niet tegengesteld. Toch vinden

ook actoren zoals de Gezinsbond, het nodig te benadrukken dat kinderopvang nooit gezinsvervangend kan zijn, maar enkel gezinsversterkend¹⁵⁵. Ze pleiten ervoor om te spreken van het recht van het gezin om gebruik te maken van kinderopvang in plaats van van een recht van het kind. Ook de Strategische Adviesraad Welzijn-Gezondheid-Gezin (SARWGG) vraagt om in de toepassing van het recht op kinderopvang het recht op keuzevrijheid van de gezinnen te bewaren¹⁵⁶. Ze wil de Vlaamse overheid eraan herinneren dat alleen een voldoende en kwaliteitsvol aanbod een keuze mogelijk kan maken.

Het overleg gaat akkoord om te spreken over het recht op toegang tot kinderopvang. Tegelijk vragen de deelnemers zich af in welke mate dit recht garandeert dat ouders echt vrij kunnen kiezen om er al dan niet een beroep op te doen. Niet alleen is er een verschil tussen een recht en de toepassing ervan in de praktijk, gezinnen in armoede hebben ook de ervaring dat een recht zich tegen hen kan keren en een verplichting wordt. Zo zijn ze soms genoodzaakt hun kind naar de kinderopvang te brengen als stap in de hulpverlening op vraag van de bijzondere jeugdzorg. Of ze aanvaarden de tussenkomst van de bijzondere jeugdzorg omdat die de kosten van de kinderopvang op zich neemt. Daarnaast kan kinderopvang ook een verplicht karakter krijgen in het kader van een inburgeringstraject, om een opleiding of tewerkstellingstraject te volgen als onderdeel van een contract met de VDAB/Forem/Actiris of het OCMW. Zo is het hebben van kinderopvang soms een voorwaarde om een traject te kunnen beginnen, vaak zonder exacte informatie over wanneer het traject juist start. Omgekeerd hebben ouders in Vlaanderen een bewijs van inschrijving in een tewerkstellings- of inburgeringstraject nodig

¹⁵³ Bouverne-De Bie, Maria et al. (2010). *Een link tussen leven in armoede en maatregelen bijzondere jeugdbijstand?*, Gent, Academia Press. Dit onderzoek werd uitgevoerd en gefinancierd in het kader van het programma AGORA van het Federaal Wetenschapsbeleid, op vraag van het Steunpunt.

¹⁵⁴ Maris, Jan (2007). *Kinderopvang en armoede*. Bijdrage aan de cursus 'sociale functie in de kinderopvang' van Kind en Gezin, Antwerpen, Antwerps Platform Generatiearmen, <http://www.kindengezin.be/img/kinderopvang-en-armoede.pdf>

¹⁵⁵ Gezinsbond (2014). *Welke elementen wil de Gezinsbond inbrengen inzake de voorschoolse opvang? Evaluatie kaderdecreet kinderopvang*, Brussel, Gezinsbond.

¹⁵⁶ SARWGG (2011). *Advies over het ontwerp van decreet houdende de organisatie van de voorschoolse opvang*, Brussel, SARWGG, http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SARWGG_ADV_20110610_voorschoolse_kinderopvang.pdf

om recht te hebben op een kortingstarief voor kinderopvang (zie 4.3.1.). Wanneer ze dat bewijs niet kunnen voorleggen en de start van het traject laat op zich wachten, dreigen ze in de problemen te komen omdat ze het volledige tarief niet kunnen betalen. *“Ik heb hulp gevraagd aan het OCMW om te werken. Men heeft me gezegd: “om te werken, heb je een kribbe nodig”. Dat werd zo een vicieuze cirkel. Dus, ik kon op dat moment werk vinden, men had mij iets voorgesteld. Maar ik moest eerst alles doen om een kribbe te vinden.”*¹⁵⁷

De historiek van de kinderopvang wordt gekenmerkt door deze spanning tussen vrije keuze en verplichting. De eerste crèches ontstonden om arme kinderen samen met hun ouders te 'hygiëniseren' en her op te voeden. Later stond kinderopvang vooral ten dienste van werkende ouders. De laatste jaren maakt de sociale functie van kinderopvang opgang, met de bedoeling de maatschappelijke integratie en participatie van kansengroepen te bevorderen. Het streven is om kinderopvang toegankelijker te maken opdat alle gezinnen die er nood aan hebben er uit vrije wil een beroep op kunnen doen. Dit is moraliserend noch compenserend bedoeld. Het recent onderzoek over de positieve impact van kwalitatieve kinderopvang op de ontwikkeling van het kind lijkt niet alleen bij te dragen tot de investering in kwaliteitsvolle opvang, maar dreigt ook het idee in de hand te werken dat kinderopvang voor iedereen, en zeker voor kinderen uit gezinnen in armoede, noodzakelijk (en dus verplicht) is. *“Er wordt mensen in armoede een model opgelegd waarin ze zich niet terug vinden. De economische functie kan ook betekenen dat mensen in armoede geactiveerd moeten worden en de pedagogische functie dat ze hun rol als ouders niet kunnen waarmaken en opnemen.”*¹⁵⁸

¹⁵⁷ Wagener, Martin (2013). *Les femmes monoparentales face au manque de places d'accueil pour les enfants de moins de trois ans*. Analyse n° 13/2013, Brussel, Réseau des Initiatives Enfants-Parents-Professionnels (RIEPP), http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse_13-2013_monoparental_creches.pdf

¹⁵⁸ We gebruiken citaten om via markante uitspraken tijdens het overleg de tekst concreter te maken. Citaten die niet

2.2. Verwachtingen van gezinnen in armoede

Voor gezinnen in armoede betekent het recht op kinderopvang bovenal dat ze kunnen kiezen waarom en wanneer ze er een beroep op doen. Ze willen als ouders erkend worden en als gelijkwaardige partner in relatie treden met kinderbegeleiders en opvangvoorzieningen. Onder deze voorwaarde kan kinderopvang hen, net als andere ouders, de mogelijkheid bieden om te gaan werken of een opleiding te volgen. Ook in vele andere omstandigheden kan kinderopvang hun gezin ondersteunen¹⁵⁹. Tijdens het overleg stelde zich de vraag in welke mate de verwachtingen van ouders in armoede verschillen van deze van andere ouders. Zowel gezinnen in armoede als opvanginitiatieven zijn het er immers over eens dat gezinnen pas kunnen ontdekken welke betekenis en meerwaarde kinderopvang voor hen kan hebben, wanneer ze effectief een kwaliteitsvolle opvangplaats gevonden hebben. We verbinden in dit punt de verwachtingen van gezinnen in armoede met de vooropgestelde functies van kinderopvang (1.1.).

2.2.1. Erkenning en respect als ouders

Ouders in armoede die deelnamen aan het overleg willen in de eerste plaats erkend en gewaardeerd worden als ouders van hun kinderen. Te vaak verhinderen eerdere negatieve ervaringen op dit vlak dat ze de stap naar kinderopvang zetten. Toch willen ze, net als andere ouders, zo goed mogelijke ouders zijn en een goede band met hun kinderen opbouwen. Ook zij hebben een plek nodig waar ze vragen kunnen stellen, ervaringen kunnen delen en samen met beroepskrachten en andere ouders naar antwoorden kunnen zoeken. Tegelijk beseffen ouders in armoede dat ze hun kinderen niet altijd de optimale ontwikkelingskansen

uit het overleg komen, worden gevolgd door een voetnoot met een referentie.

¹⁵⁹ Mottint, Joëlle (2013). *Les structures d'éducation et d'accueil du jeune enfant ont un rôle à jouer pour renforcer l'inclusion et lutter contre la pauvreté et les exclusions*. Partie 5: Les réalités des familles, Analyse n°9/2013, Brussel, RIEPP, http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse_9-2013_realites_des_familles.pdf

kunnen geven in de moeilijke omstandigheden waarin ze leven en zoeken ze naar plekken waar hun kinderen zich verder kunnen ontplooiën. *“Het kan niet dat mensen in armoede zich steeds moeten verantwoorden wanneer ze een beroep doen op kinderopvang en dat vooral werk en opleiding een goede reden zijn. Het kan ook dat ouders in armoede hun kind willen leren in groep te leven en daarvoor een plaats in de kinderopvang vragen, complementair aan het samenleven dat ze realiseren binnen het gezin.”*

Soms hebben ook ouders in armoede het nodig om even op adem te komen en om zich te ontspannen. Kinderopvang zou aan deze behoefte tegemoet kunnen komen. Noch te vaak echter worden deze potentiële pedagogische en sociale functie van kinderopvang onvoldoende gerealiseerd. Daarbij aansluitend vroegen enkele deelnemers aan het overleg zich af of er geen vierde functie moet worden toegevoegd aan de drie functies die aan kinderopvang worden toegekend. Ze dachten dan aan een ondersteuningsfunctie voor het ouder-zijn, vanuit kinderopvanginitiatieven maar ook tussen ouders onderling.

2.2.2. Socioprofessionele integratie

Hoewel volgens Vlaams onderzoek naar het gebruik van kinderopvang het aantal ouders dat aangeeft voor opvang te kiezen omdat het beter is voor de ontwikkeling van het kind opvallend gestegen is de laatste jaren, gebruikt de meerderheid van de gezinnen kinderopvang nog steeds om te kunnen gaan werken¹⁶⁰. Voor ouders in armoede kan kwaliteitsvol werk een stap zijn om uit armoede te geraken. De weg ernaartoe is echter niet evident, zeker niet zonder kinderopvang. In Brussel bijvoorbeeld dwingt het tekort aan openbare kinderopvangplaatsen en de hoge kosten van private opvang vrouwen in een kwetsbare situatie ertoe om thuis te blijven en

voor de kinderen te zorgen¹⁶¹. Hulp bij de opvang van jonge kinderen is nochtans een erg belangrijke ondersteuning om zich voor een traject in te schrijven, om een opleiding te volgen, om te leren solliciteren en effectief op gesprek te gaan, om te gaan werken,... Omdat vele mensen in armoede, in het bijzonder alleenstaande moeders, volgens onregelmatige uren werken of in deeltijdse en tijdelijke jobs, is er nood aan flexibele opvang. Sommige mensen die interimwerk doen weten bijvoorbeeld pas de avond tevoren of ze de volgende dag al dan niet aan het werk moeten. Anderen horen pas op het laatste moment of en wanneer hun traject start.

Tijdens het overleg was er discussie over de betekenis van de term 'flexibel'. De eigenlijke betekenis van 'flexibele opvang' is opvang op vroege of late uren of in het weekend, dus buiten de 'normale' werktijden. Los van het feit dat er een reële nood is aan dit soort opvang - omdat meer preciaire arbeid voor mensen in armoede vaak de enige mogelijkheid is om geld te verdienen - vragen de deelnemers aan het overleg zich af in welke mate kinderopvang zich moet aanpassen aan de eisen van een super flexibele arbeidsmarkt en in welke mate dit nog in het belang is van het kind of zijn gezin. Mensen in armoede wijzen daarenboven op het risico dat de beschikbaarheid van flexibele kinderopvang de criteria voor een passende dienstbetrekking kan verstrengen, waardoor werkzoekenden in een activeringstraject nog moeilijker een preciaire job, bijvoorbeeld met onregelmatige werktijden, kunnen weigeren. Het overleg is het erover eens dat 'flexibel' op een

¹⁶⁰ Vande Gaer, Eva (2013). *Het gebruik van opvang voor kinderen jonger dan 3 jaar in het Vlaamse Gewest*, Leuven, Steunpunt WVG, <https://steunpuntwvg.be/images/rapporten-en-werknotas/gebruik-kinderopvang>

¹⁶¹ • Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel (2015). *Vrouwen, bestaansonzekerheid en armoede in het Brussels Gewest*, thematische katern van het Brussels armoederapport 2014, Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, http://www.observatbru.be/documents/graphics/rapport-pauvrete/thematische_rapport_2014_part1_tma_prot.pdf
• La situation de manque de places à Bruxelles en milieu d'accueil: conséquences sur la vie des parents et des familles et stratégies d'adaptation (2013). Working paper nr. 33, Université Populaire de Parents d'Anderlecht, Centre de recherches interdisciplinaires démocratie, institutions, subjectivité (CRIDIS), https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/cr-cridis/documents/WPP33_UPPworkingpaper01.pdf

brede manier moet worden begrepen om soepel te kunnen inspelen op de verscheidenheid van behoeften van gezinnen, los van hun tewerkstellingssituatie. Anderen benadrukken dat deze flexibele opvang moet geïntegreerd zijn in de reguliere opvang en dat aparte circuits vermeden moeten worden.

De deelnemers brachten ook ter sprake dat de economische functie van kinderopvang erg belangrijk is voor de gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Kinderopvang kan ook aan vrouwen, waaronder alleenstaande moeders, de mogelijkheid bieden om arbeid en gezin te combineren, wanneer het deel uitmaakt van een breder tewerkstellings- en gezinsbeleid¹⁶². Tegelijkertijd zien we dat de kinderopvangsector zelf sterk gendergesegregeerd is en nog vele precare arbeidsplaatsen aanbiedt. We vangen daarnaast signalen op dat onthaalouders, meestal onthaalmoeders, soms in kwetsbare omstandigheden leven. Ook de tewerkstellingssituatie van beroepskrachten in de sector moet een aandachtspunt zijn voor het beleid in functie van de kwaliteit van kinderopvang.

2.2.3. Dringende situaties

Naast maatschappelijke verwachtingen en de toenemende druk van de arbeidsmarkt, maken ook de moeilijke leefomstandigheden van gezinnen in armoede dat ze vaak en plots met meerdere problemen tegelijk geconfronteerd worden. Het gebeurt dat ze snel moeten verhuizen omdat hun woning onbewoonbaar is verklaard of omdat er een sociale woning vrijkomt. Ze moeten zich aandienen bij een gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling (VDAB/Forem/Actiris) of het OCMW of worden opgeroepen door de RVA of het gerecht. Ze kunnen hun kinderen niet meenemen op consultatie bij de arts met als gevolg dat ze medische zorgen moeten uitstellen of ze moeten worden opgenomen in het ziekenhuis... Omdat ze vaker sociaal geïsoleerd zijn, hun sociaal netwerk

niet zo uitgebreid is en minder draagkracht heeft of omdat ze hun omgeving niet willen belasten, hebben deze gezinnen behoefte aan een plek waar ze hun kinderen onverwachts, op korte termijn en voor korte periodes in vertrouwen kunnen achterlaten. Omwille van het tekort aan opvangplaatsen en de gehanteerde inschrijvingsprocedures vinden ouders met een dringende opvangvraag echter zelden een plaats binnen het reguliere aanbod, met soms ernstige gevolgen. *“Een moeder had haar kinderen meegenomen naar een afspraak met de RVA. Deze heeft uit de aanwezigheid van de kinderen afgeleid dat de vrouw niet beschikbaar was voor de arbeidsmarkt met het verlies van haar werkloosheidsuitkering als gevolg.”*

Tegelijk merken de deelnemers aan het overleg ook op dat het opbouwen van vertrouwen niet alleen tijd maar ook continuïteit vergt. De lastige leefsituatie van gezinnen in armoede maakt dat er regelmatig sprake is van perioden van crisis. Het is niet alleen belangrijk om kinderen op deze crisismomenten opvang te bieden maar vooral om met gezinnen een vertrouwensrelatie op te bouwen om hen op een meer continue basis te ondersteunen én met hen samen te werken.

3. Obstakels voor de effectiviteit van het recht op kinderopvang

De keuze van ouders voor kinderopvang wordt meer bepaald door omgevingsfactoren en (de kenmerken van) het bestaande aanbod dan door de eigen noden en behoeften. Bovendien hangt het vinden van een plaats in de kinderopvang sterk af van de karakteristieken van gezinnen. Wie werkloos is of een lage opleiding heeft, mensen van allochtone afkomst en alleenstaande ouders vinden minder vaak opvang voor hun kind¹⁶³. Deze groepen kennen bovendien een hoger armoederisico dan het gemiddelde voor de

¹⁶² Peeters, Jan (s.d.) *Reflectienota over Kinderopvang voor de Nederlandstalige Vrouwenraad*, Gent, UGent, Vakgroep Sociale Agogiek.

¹⁶³ MAS (2007). *Analyse van het zoekproces van ouders naar een voorschoolse kinderopvangplaats*, Leuven, Market Analysis & Synthesis. In opdracht van Kind en Gezin.

Belgische bevolking, respectievelijk 42,9 %, 25,8 %, 33,1 en 36,4 % ten opzichte van 15,5 %¹⁶⁴. Uit recent onderzoek naar het gebruik van kinderopvang in Vlaanderen¹⁶⁵ blijkt dat kinderen uit een gezin in kansarmoede effectief veel minder gebruik maken van kinderopvang dan kinderen uit niet-kansarme gezinnen (22,8 % regelmatige gebruikers versus 68,3 %). Slechts 15,1 % van de kinderen tussen drie maanden en drie jaar uit gezinnen waar beide ouders niet werken maken regelmatig gebruik van opvang, ten opzichte van 86 % uit gezinnen waar beide ouders werken. Het recht op kinderopvang is duidelijk niet voor iedereen gerealiseerd. Nadat we kort stilstaan bij de redenen waarom vele gezinnen in armoede denken dat kinderopvang niets voor hen is, bespreken we het gebrek aan voldoende toegankelijk aanbod als voornaamste drempel die ze ervaren wanneer ze de stap naar kinderopvang willen zetten. In een volgend punt (4) gaan we dieper in op de kwaliteitsvoorwaarden waaraan het aanbod moet voldoen om voor iedereen toegankelijk te zijn.

3.1. Kinderopvang niets voor mij

“Eigenlijk wilde Maria haar kinderen niet naar kinderopvang doen. Ze vond dit bedreigend. Maar ook het gevoel van je kind in de steek te laten – je weet zelf dat het zoveel gevolgen heeft, dus je wil dat niet voor je kind. Het kon niet anders. Er was geen inkomen en Maria ging werken. Op dat ogenblik woonde Maria met haar gezin in een caravan. Ze was bang voor controle bijvoorbeeld over het feit dat ze in de caravan woonde. Ze was bang dat men haar kinderen zou afnemen als men dit wist. Ik zou ook nooit iemand aangeraden hebben om een kind naar de kinderopvang te doen. Nu, vele jaren later, werkt Maria als ervaringsdeskundige mee in kinderopvang. Hierdoor kijkt ze anders naar kinderopvang. Ze

denkt dat kinderopvang goed kan zijn voor kinderen, nu zie je de meerwaarde van de kinderopvang.”¹⁶⁶

Er zijn verscheidene redenen waarom ouders in armoede denken dat kinderopvang niets voor hen is¹⁶⁷. Vaak kennen ze kinderopvang niet of onvoldoende en weten ze niet goed wat het voor hen kan betekenen. Ze staan er wantrouwig tegenover of koesteren een zekere angst (2.1.). Anderen beheersen onvoldoende de taal, wat hen voor problemen stelt om informatie te verzamelen en in dialoog te treden. Tijdens het overleg werd tegelijk opgemerkt dat vele andere ouders de drempels die mensen in armoede tegenhouden, delen. Het is immers niet gemakkelijk de zorg voor een baby te delen met kinderbegeleiders in de opvang. Kinderopvanginitiatieven die gezinnen in armoede bereiken, ervaren echter binnen hun dagelijkse werking dat het wantrouwen of de angst voor controle die in de beginfase van de opvang bij een groot aantal ouders aanwezig is, verdwijnt wanneer het aanbod kwaliteitsvol en toegankelijk is. Angst en gevoel van verplichting kunnen plaats maken voor vertrouwen, een noodzakelijke voorwaarde voor een vrije keuze. Het vertrouwd geraken met de manier van werken in de opvang, een open en eerlijke communicatie tussen ouders en de beroepskrachten binnen de opvang en een respectvolle basishouding van kinderbegeleiders zijn essentieel.

¹⁶⁴ Algemene Directie Statistiek-Statistics Belgium: EU-SILC 2014, http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistique/s/arbeidsmarkt_levensomstandigheden/silc_-_indicatoren_2004_-_2014.jsp

¹⁶⁵ Vande Gaer, Eva, *op.cit.*

¹⁶⁶ Netwerk tegen Armoede (2014). *Vorbereiding vergadering verticaal permanent armoedeoverleg kinderopvang.*

¹⁶⁷ • Crépin, Françoise en France Neuberg F (2013). *Vécu et attentes des parents défavorisés – belges ou d'origine étrangère – à l'égard des services, structures et initiatives pour la petite enfance. La parole donnée aux parents en situation de précarité*, Brussel, Koning Boudewijn Stichting, <https://www.kbs-frb.be/fr/Activities/Publications/2013/306176>

• Thirion, Joke, Niels Dewil en Nina Geuens (2013). *Ouders uit kansarme milieus aan het woord over zorg en onderwijs voor jonge kinderen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, <https://www.kbs-frb.be/nl/Activities/Publications/2013/306196>

3.2. Gebrekaan toegankelijk aanbod

Vele ouders in armoede doen geen beroep op kinderopvang omdat er geen opvang in hun buurt is, omdat die niet bereikbaar is of geen plaats meer heeft.

Hoewel in Vlaanderen het aantal plaatsen tussen 2009 en 2013 is gegroeid met ongeveer 10 % - een groei die groter is dan de toename van het aantal kinderen¹⁶⁸ - blijft er een algemeen tekort aan opvangplaatsen en is het aanbod bovendien geografisch ongelijk verdeeld. In meer rurale gebieden of achtergestelde wijken zijn er vaak minder beschikbare plaatsen.

In de FWB blijft, sinds een tiental jaren, het aantal opvangplaatsen toenemen: tussen 2005 en 2014 is het aanbod met een derde toegenomen. Tijdens dezelfde periode is het aantal kinderen van 0 tot 2,5 jaar sterker gestegen, ondanks een lichte daling sinds 2012¹⁶⁹.

In Brussel¹⁷⁰ is de kinderopvangkwestie, zowel kwantitatief als kwalitatief, erg urgent. In de armste wijken - met onder andere een erg laag tewerkstellingspercentage voor vrouwen - ligt het aandeel kinderen onder de drie jaar het hoogst, maar is het aantal kinderopvangplaatsen per kind het laagst. Dit geldt vooral voor opvang met inkomensgerelateerde oudertarieven. Hoewel het ons te ver zou leiden om het bestuurskundig kluwen van het kinderopvangbeleid en de kinderopvangsector te schetsen, vond het overleg het noodzakelijk kort in te gaan op de grote uitdagingen waarmee het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zijn jongste inwoners wordt

geconfronteerd. Brussel wordt gekenmerkt door een demografische groei en een verjonging van de bevolking, een grote socio-culturele diversiteit en meertaligheid, een groeiende sociaal-economische ongelijkheid en een algemene verarming. In deze context neemt ook het aantal kinderen in de voorschoolse leeftijd toe, waardoor de voorzieningen voor kinderen, waaronder kinderopvang, onder druk komen te staan. De huidige infrastructuur schiet te kort en een uitbreiding is bovendien moeilijk te plannen omwille van het complexe institutioneel kader en de moeilijke registratie van het correcte aantal kinderen en hun behoeften aan opvang. De verscheidenheid aan opvanginitiatieven (vergund door ONE of Kind en Gezin, al dan niet gesubsidieerd, ...), juridische situaties en financieringsactoren maakt het aanbod bovendien erg ondoorzichtig en daardoor ontoegankelijk¹⁷¹.

Een belangrijke maat voor het beschikbare aanbod is de dekkinggraad, zowel in termen van het aantal opvangplaatsen als in termen van het aantal kinderen dat bereikt wordt. Op vraag van de deelnemers aan het overleg geven we een overzicht van de dekkinggraad in Vlaanderen, de FWB, Brussel en de Duitstalige Gemeenschap (zie tabel in de bijlage achteraan dit hoofdstuk). Het aantal opvangplaatsen per 100 kinderen geeft de beschikbaarheid van het aanbod weer. Omdat elke beschikbare opvangplaats door meer dan één kind kan worden gebruikt – wanneer dit slechts deeltijds van opvang gebruik maakt – wordt een tweede maat gehanteerd. Het percentage gebruik van kinderopvang meet het aandeel van de doelgroep kinderen dat bereikt wordt door het aantal plaatsen. De kindplaatsratio geeft aan hoeveel kinderen van één opvangplaats gebruik maken, voor 2014 is dat in Vlaanderen 1,29, in de FWB 1.38. De Barcelonanorm gaat over het percentage gebruik en stelt dat minstens 33 % van de kinderen onder de drie jaar van opvang gebruik

¹⁶⁸ Vande Gaer, Eva, *op.cit.*, <https://steunpuntwvg.be/images/rapporten-en-werk-notas/gebruik-kinderopvang>

¹⁶⁹ ONE en chiffres 2014, http://www.one.be/uploads/tx_ttproducts/datasheet/RA_2014_ONE_en_chiffres.pdf

¹⁷⁰ Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (2010). "Dossier: Demografische ontwikkeling en kinderdagverblijven: de bijdrage van de Wijkmonitoring", *De conjunctuurbarometer van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, jaargang 15, p. 36-53, http://www.bisa.irisnet.be/bestanden/publicaties/dossiers-van-de-conjunctuurbarometer/BD15_demografische_ontwikkeling_en_kinderdagverblijven.pdf

¹⁷¹ Humblet, Perrine et al. (2015). *BSI synthesesnota. Jonge kinderen in Brussel: van een institutionele logica naar een systemische visie*, Brussel, Brussels Studies Institute, <http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/BruS91NL.pdf>

moet maken (1.1.). Hoewel beide cijfers - de beschikbare plaatsen en het percentage gebruik - aantonen dat er onvoldoende opvangplaatsen zijn voor alle kinderen, is het moeilijk hieruit te besluiten welke dekkingsgraad nastrevenswaardig is. Het is immers niet evident om de werkelijke nood aan opvang van gezinnen te achterhalen. Hun reële behoefte aan kinderopvang kan slechts achterhaald worden in hun levenscontext of netwerken, door beroepskrachten die overtuigd zijn van de vele mogelijkheden van kinderopvang. Daarnaast valt het ook op dat de cijfers voor de dekkingsgraad in de Vlaamse Gemeenschap en in de FWB onmogelijk te vergelijken zijn: er worden andere data gebruikt om de basisgegevens voor de berekening te verzamelen, er wordt een andere leeftijdsafbakening gehanteerd waardoor de uitspraken over een andere doelgroep gaan, er wordt gekeken naar het aantal kinderen onder de drie jaar in de kinderopvang en/of in de kleuterschool... Voor Brussel zijn er gegevens over de dekkingsgraad in de Nederlandstalige en de Franstalige opvang, maar de som hiervan garandeert geen correct beeld van het totale Brusselse aanbod. Het voorbeeld van Brussel toont erg duidelijk aan dat een onvoldoende dekkingsgraad niet wil zeggen dat er geen plaatsen zijn bijgekomen. Alleen heeft de nog grotere toename van het aantal kinderen het effect van de bijkomende plaatsen op de dekkingsgraad teniet gedaan.

Hoewel de Vlaamse Regering gemiddeld genomen haar doelstelling - om tegen 2016 voor minstens de helft van de kinderen een opvangplaats aan te bieden - reeds behaald heeft, klopt deze vaststelling niet voor alle types opvang of voor alle gebieden. In juni 2015 besliste de Vlaamse minister van Welzijn om 4000 nieuwe opvangplaatsen te realiseren met extra middelen¹⁷². Deze plaatsen zullen verdeeld worden over de verschillende subsidietrappen, volgens een

model dat rekening houdt met de verhouding opvang aan inkomensgerelateerd tarief en vrij tarief in een bepaalde regio én met het bestaande opvangaanbod. Dit laatste is belangrijk. De deelnemers aan het overleg waarschuwden er immers voor dat het niet volstaat alleen het bestaande aanbod uit te breiden. Er is immers vooral nood aan kinderopvang daar waar er nog geen of onvoldoende opvangplaatsen zijn. Volgens Kind en Gezin kan het werken met vierjarenplannen - die toelaten op langere termijn in uitbreiding te investeren - in de toekomst voor een betere spreiding zorgen.

In de FWB heeft het plan '*Cigogne III*' (Ooievaar III) (2014-2022) tot doel om in 9 jaar 14.849 plaatsen te creëren (8.449 plaatsen in 2018 en 6.400 bijkomende plaatsen tussen 2019 en 2022) in collectieve of familiale opvangvoorzieningen, al dan niet gesubsidieerd door ONE. Daarbij zal rekening worden gehouden met een evenwichtige spreiding en subsidiëring en met de specifieke noden van de verschillende subregio's. Het onevenwicht tussen vraag en aanbod varieert immers aanzienlijk tussen de verschillende geografische zones¹⁷³. Het plan Cigogne III wil niet alleen het aanbod globaal versterken, het wil ook specifieke opvangnoden lenigen voor kwetsbare gezinnen en situaties. De projecten werden onder andere gerangschikt op basis van een criterium voor positieve discriminatie zodat de gemeenten/wijken met een hoog aantal kinderen in gezinnen zonder inkomen uit arbeid, in eenoudergezinnen of in gezinnen met een laag mediaaninkomen prioritair aan bod komen. Daarnaast werd ook rekening gehouden met een toegankelijkheids criterium: meer dan 10 % van de totale opvangcapaciteit wordt voorbehouden voor nood aan opvang wegens bijzondere sociale situaties.

Daarnaast rees tijdens het overleg ook de vraag of kinderopvanginitiatieven met vrij tarief wel ondersteund dienen te worden en of het niet

¹⁷² "Extra geld kinderopvang goed voor 4000 plaatsen", *De Standaard*, 24 juni 2015. Zie ook <http://www.jovandeuren.be/nl/vlaamse-regering-maakt-73-miljoen-euro-vrij-voor-nieuwe-subsidies-voorschoolse-kinderopvang>

¹⁷³ SA Dedicated Research (2013). *Les parcours des enfants âgés d'un an dans les champs d'action de la santé, du soutien à la parentalité et de l'accueil*. Onderzoek gefinancierd door ONE met de steun van de FWB.

zinvoller is te investeren in initiatieven die een inkomensgerelateerd tarief hanteren. Deze zijn immers veel toegankelijker voor gezinnen die het financieel minder breed hebben (4.3.1.). Kinderopvangorganisatoren benadrukken echter dat vrije initiatieven kunnen opstarten zonder financiële hulp van de overheid. Zo kunnen ze ertoe bijdragen de leemte snel op te vullen. Tegelijk erkennen deze organisatoren het risico dat vrije initiatieven vooral gezinnen in betere socio-economische situaties bereiken. Op 31 december 2014 vergunde Kind en Gezin 67.276 opvangplaatsen in opvanglocaties voor baby's en peuters met inkomenstarief en 24.562 opvangplaatsen zonder inkomenstarief¹⁷⁴. Op dezelfde datum vergunde ONE 29.890 opvangplaatsen met inkomenstarief en 12.156 plaatsen zonder inkomenstarief (71 % inkomensgerelateerd)¹⁷⁵. In België probeert men voldoende kinderopvangaanbod te creëren zonder de sector volledig te vermarkten zoals in andere landen het geval is¹⁷⁶. Toch heeft Vlaanderen, in het kader van de Europese dienstenrichtlijn en de Europese regels inzake staatssteun, kinderopvang in het decreet ingeschreven als een dienst van algemeen economisch belang. Dit betekent in de feiten dat opvang met vergunning zonder subsidie mogelijk blijft en ook actief aangemoedigd wordt. Deelnemers aan het overleg betreuren dit, net zoals de SARWGG¹⁷⁷. Ook het Kinderrechtencommissariaat beklemtoont in haar advies bij het decreet¹⁷⁸ dat de overheid – ondanks de opgelegde vergunningsvoorwaarden en

kwaliteitsvereisten – onvoldoende garanties biedt voor de realisatie van de drie functies van kinderopvang – de verantwoordelijkheid en het risico voor het voeren van een sociaal beleid wordt naar de organisator doorgeschoven - en teveel ruimte laat voor vermarkting. Allen zijn het erover eens dat een economisch belang het belang van baby's en peuters niet mag verdrücken.

3.3. Voorrangsregels

In principe zouden in de drie Gemeenschappen alle kinderopvanginitiatieven moeten kunnen ingaan op alle vragen naar kinderopvang, welke ook de sociaal-economische situatie van gezinnen is. Omdat het echter tijd vraagt om voldoende kwaliteitsvolle plaatsen te creëren en een gelijke en billijke toegang voor iedereen te garanderen, valt de overheid terug op voorrangsregels en subsidiesystemen om de toegang voor kinderen uit kwetsbare gezinnen te verhogen. Tegelijk stellen de deelnemers aan het overleg vast dat in de huidige financiële en economische context de sociale functie van kinderopvang nog niet bij iedereen een vanzelfsprekendheid is. In dit punt gaan we zowel op de formele als informele voorrangsregels dieper in.

3.3.1. Werk

Gezinnen met een vraag naar opvang worden niet alleen geconfronteerd met een gebrek aan kinderopvangplaatsen, maar ook met het feit dat werkenden nog vaak voorrang krijgen op ouders die niet werken. Zo komen ouders die omwille van andere redenen op zoek zijn naar kinderopvang niet in aanmerking. Deelnemers aan het overleg getuigen dat ouders in de FWB vroeger hun opvangplaats zelfs konden verliezen wanneer ze werkloos werden en dit gedurende drie maanden bleven. ONE stelt met klem dat dit sinds 2003 niet langer aanvaard wordt en dat ze er streng op toekijken dat alle functies van kinderopvang gerealiseerd worden. Desalniettemin vragen kinderopvanginitiatieven die niet tegemoet kunnen komen aan alle vragen zich af hoe ze moeten 'kiezen' tussen gezinnen. Hoe graag ze ook

¹⁷⁴ Kind en Gezin (2015). *Jaarverslag 2014*, Brussel, Kind en Gezin.

¹⁷⁵ ONE (2015). *Rapport d'activités 2014*, Brussel, ONE.

¹⁷⁶ Humblet, Perrine (2014). "L'enfant à la crèche: un accueil équitable?", *Santé conjugulée*, nr. 67, p. 92-94, <http://www.maisonmedicale.org/L-enfant-a-la-creche-un-accueil.html>

¹⁷⁷ SARWGG, *op.cit.*, http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SARWGG_ADV_20110610_voorschoolse_kinderopvang.pdf

¹⁷⁸ Kinderrechtencommissariaat (2012). *Kinderopvang als kwaliteitsvolle basisvoorziening. Advies naar aanleiding van de hoorzitting over het ontwerp van decreet houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters*. (Parl. St. 2011- 2012 nr. 1395/1), Brussel, Kinderrechtencommissariaat, http://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/2011_2012_4_advies_kinderopvang.pdf

de sociale functie willen waarmaken, vinden ze het ook onaanvaardbaar dat werkende ouders hun baan zouden moeten opgeven omdat ze geen opvang vinden.

3.3.2. Progressief universalisme

Onderzoek wijst uit dat een algemeen of universeel aanbod vaak vooral ten goede komt aan meer gegoede gezinnen die er het gemakkelijkst toegang tot hebben omdat het aanbod niet steeds tegemoet kan komen aan diverse en specifieke vragen. Een specifiek of selectief aanbod voor bepaalde doelgroepen daarentegen wordt vaak als stigmatiserend ervaren en kan leiden tot een afkalkend draagvlak¹⁷⁹. Een hedendaagse beleidsoptie is te streven naar een progressief of proportioneel universalisme, waarbij de ondersteuning van een algemeen aanbod in intensiteit wordt aangepast aan de mate van kwetsbaarheid van de gebruikers.

Zo gaat het beheerscontract van ONE er vanuit dat toegankelijkheid van het kinderopvangaanbod maar voor iedereen gegarandeerd kan worden via acties van positieve discriminatie voor gezinnen in kwetsbare situaties, wiens isolement en diversiteit specifieke inspanningen vereisen om hun gelijke kansen te verzekeren. In praktijk blijft het voor ONE een moeilijk debat tussen enerzijds een ideologische benadering vertrekkend van concepten en anderzijds een pragmatische benadering vertrekkend van de realiteit op het terrein. De '*Haltes-Accueil*' (HA) bereiken veel meer kwetsbare gezinnen dan de '*milieux d'accueils collectives*' (collectieve opvangstructuren), omdat ze een andere geschiedenis kennen, vaak zijn ontstaan uit buurtinitiatieven verbonden aan projecten van sociale en professionele inschakeling van ouders en aan andere reglementeringen gebonden zijn. Volgens ONE wenden gezinnen in armoede zich vaak pas

tot kinderopvang wanneer ze er dringend nood aan hebben omwille van het werk van de ouders of onder druk van een '*Service Protection Jeunesse*' (SPJ - jeugdbescherming). Wanneer de plaatsen beperkt zijn, wordt zelden aan de vraag voldaan wanneer een opvanginitiatief geen specifiek opvangproject heeft voor bepaalde gezinnen. Daarom moeten opvangvoorzieningen minstens 10% van hun totale capaciteit voorbehouden om tegemoet te komen aan de opvangnoden die voortkomen uit bijzondere situaties. Tijdens het overleg rezen vragen over de bepaling van deze bijzondere situaties omdat het bijvoorbeeld ook gaat over broers en zussen van reeds opgevangen kindjes. Ook de '*Conseil économique et social de Wallonie*' (CESW – economische en sociale raad van Wallonië) stelt voor om te preciseren over welke situaties het gaat, rekening houdend met het criterium van positieve discriminatie¹⁸⁰. De inrichtende macht kan dit minimum verhogen. Zo voorziet de gemeente Brussel 30% van de plaatsen te reserveren (in de praktijk gaat het om 20%). In tijden van schaarste, waarin prioriteiten moeten worden gesteld, blijken ouders die werken echter prioriteit te krijgen bij kinderopvanginitiatieven.

Ook het Vlaamse decreet omtrent de opvang van baby's en peuters volgt het principe van het progressief universalisme om het recht op kinderopvang voor iedereen te realiseren. Via gedifferentieerde subsidies voor kinderopvanginitiatieven wordt een algemeen beschikbaar en kwaliteitsvol kinderopvangaanbod gecreëerd met een bijzondere aandacht voor de ondersteuningsnoden van kansengroepen binnen de universele dienstverlening. Het subsidie-systeem, dat voor elke groeps- of gezinsopvang toegankelijk is, werkt zoals een trap. Per trede verhoogt het subsidiebedrag en zijn er bijkomende opdrachten. Wie de subsidies van een hogere trede krijgt, krijgt ook de subsidies van de lagere trede(s) en moet ook aan de voorwaarden voor die

¹⁷⁹ Van Lancker, Wim (2014). *To whose benefit? An empirical and comparative investigation into the (un)intended consequences of family policy in the social investment state*, Brussels, Uitgeverij UPA - University Press Antwerp, http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/PhD_VanLancker_finalversion.pdf

¹⁸⁰ Conseil économique et social de Wallonie (2014). *Avis A. 1172 relatif à la proposition de critériologie de l' ONE de classement des projets – Plan Cigogne III*, http://www.cesw.be/uploads/fichiers_avis/1172_1.pdf

lagere trede(s) voldoen. Naast de basissubsidie (trap een) is er de subsidie voor inkomenstarief (trap twee) voor kinderopvang waar gezinnen een prijs betalen op basis van het inkomen en waar kinderen van gezinnen uit bepaalde maatschappelijke groepen voorrang krijgen (20 %). De plussubsidie (trap drie) is voor kinderopvang die kwetsbare gezinnen ondersteunt, waar kinderen van deze gezinnen voorrang krijgen en minstens 30 % van de opgevangen kinderen uitmaken. Voor elke trap zijn er aanvullende subsidies mogelijk voor een aantal specifieke opdrachten: inclusieve opvang van kinderen met een specifieke zorgbehoefte, flexibele opvang en buitenschoolse opvang. De praktijk moet echter nog uitwijzen of deze getrapte subsidiëring bijdraagt aan de toegankelijkheid van kinderopvang en aan de realisatie van de drie functies. Deelnemers aan het overleg zijn in het bijzonder bezorgd over de voorrangsregels. De voorrang voor werk is immers absoluut in trap twee. In trap drie vervalt de voorrang voor werk pas wanneer er een aanvraag is van een kwetsbaar gezin. Ook het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019¹⁸¹ stelt expliciet het belang van voldoende aanbod voor werkende en geactiveerde ouders centraal, naast aandacht voor de sociale functie van kinderopvang. Tijdens het overleg vroegen de deelnemers zich af wat de sociale functie in praktijk eigenlijk voorstelt. Vlaamse kinderopvanginitiatieven signaleren dat ze een spanning ervaren tussen hun wil om zo maximaal mogelijk kwetsbare gezinnen op te vangen enerzijds en de financiële leefbaarheid van deze keuze anderzijds. Flexibele opvang bijvoorbeeld is moeilijker te realiseren doordat de subsidies erg prestatiegericht worden berekend. Financieel is het makkelijker in te gaan op stabiele, voltijdse aanvragen. Daarnaast stelt de plussubsidie op trap drie de kinderopvang amper in staat om een degelijk en kwaliteitsvol aanbod

aan kwetsbare gezinnen te doen. Zo is het bijvoorbeeld onmogelijk om extra personeelsuren in te zetten om de nodige individuele aandacht te besteden aan kinderen of om opvoedingsondersteuning en gezinsbegeleiding aan te bieden aan de ouders die dit wensen. Volgens kinderopvanginitiatieven wordt de ruimte die ze hebben om de sociale functie te realiseren - afgestemd op de noden van gezinnen in verschillende kwetsbare situaties - beperkt door nieuwe subsidieregels, bijvoorbeeld die voor de ondersteuning van het team en de kindnorm (4.2.3.). Onderzoek bevestigt deze ervaring van een krimpende discretionaire ruimte om positie in te nemen tussen toegankelijkheid creëren enerzijds en regels volgen anderzijds¹⁸².

In de Duitstalige Gemeenschap verplicht geen enkele reglementering de kinderopvangdiensten om prioriteit te geven aan welbepaalde categorieën kinderen of ouders in specifieke situaties.

Hoewel de voorrangsregels de laatste jaren de toegankelijkheid van de kinderopvang hebben vergroot, ontstond er tijdens het overleg discussie over de zinvolheid ervan. Sommigen vinden dat de voorrangpercentages niet bindend genoeg zijn voor de opvangstructuren. In de praktijk blijkt bijvoorbeeld dat in Vlaanderen slechts 50 % van de initiatieven met trap twee het vooropgestelde percentage halen, waaronder veel OCMW's. Volgens de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG), zou het doelgroepenbeleid effectiever zijn wanneer organisatoren, op basis van een omgevingsanalyse van hun lokale context, zelf zouden kunnen bepalen welk percentage kansengroepen ze nastreven in de kinderopvang. Zo zouden ze een realistisch streefdoel kunnen voorstellen en, indien dat meer is dan 20 %, daar ook voor gesubsidieerd kunnen worden. Het overleg is het erover eens dat een opvang idealiter de buurt weerspiegelt waarin ze werkt. Het is belangrijk de opvang in te bedden in de buurt en

¹⁸¹ Vlaamse Overheid (2015). *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019*, Brussel, Vlaamse overheid - Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/armoede/vlaamsactieplan/Documents/20150702_ontwerptekst%20VAPA%20-%20DEFINITIEF%20-%20BIS.pdf

¹⁸² Hoogewys, Annemie et al. (2015). *Opgevangen? Werken aan toegankelijkheid voor maatschappelijk kwetsbare gezinnen in de kinderopvang in een nieuwe decretale context*, Gent, Arteveldehogeschool, Gent.

de buurt binnen te brengen in de opvang. Het Netwerk tegen Armoede is er ook eerder tegen kinderopvanginitiatieven te verplichten een vast percentage kansengroepen op te nemen. Het gaat immers om veel meer dan enkel het aanbieden van kinderopvang. Er is vooral nood aan sensibilisering van de sector¹⁸³. Organisatoren, verantwoordelijken en kinderbegeleiders, maar ook toeleiders uit verschillende sectoren, dienen doordrongen te zijn van het belang en de legitimiteit van kinderopvang voor de ontwikkeling van elk kind en voor de ondersteuning van ouders, los van hun tewerkstellingssituatie. Alleen dan kan er gewerkt worden aan de effectiviteit van het recht op kinderopvang voor iedereen.

3.3.3. Inschrijvingsprocedures

Een ander soort voorrangregels die tijdens het overleg werd aangeklaagd zijn verbonden met de inschrijvingsprocedures. In de Federatie Wallonië-Brussel bijvoorbeeld kunnen ouders zich inschrijven voor kinderopvang vanaf de derde maand van de zwangerschap. In praktijk moeten ze zich vanaf dat moment zo snel mogelijk inschrijven om zeker te zijn van een plaats gezien elke aanvraag onmiddellijk wordt overgemaakt in het register van inschrijvingen in chronologische volgorde. Wie eerst komt, wordt eerst bediend en de anderen komen terecht op wachtlijsten. Deze werkwijze is niet voor iedereen duidelijk, haalbaar en werkbaar en sluit zo gezinnen uit. Onderzoek naar het parcours van éénjarige kinderen heeft duidelijk aangetoond dat de zoektocht naar een kinderopvangplaats en de inschrijvingsaanvraag redelijk lastige stappen zijn voor de ouders¹⁸⁴. Wanneer levenstrajecten in moeilijkere omstandigheden verlopen en daardoor minder voorspelbaar zijn, is het immers niet evident om tijdig een aanvraag voor een opvangplaats in te dienen. Gezinnen die geen zicht hebben op hun nabije toekomst (woonplaats, opleiding of werk), bij wie kinderopvang niet in hun project past of die om dringende redenen opvang nodig hebben, vinden in dit systeem niet tijdig of helemaal geen

opvang. Deelnemers aan het overleg zien in de geplande hervorming van ONE een goede gelegenheid om aan deze procedures te sleutelen. Voor de plaatsen die zijn voorbehouden voor gezinnen in bijzondere situaties (3.3.2.) kunnen andere reserverings- en inschrijvingsmodaliteiten gelden.

In Vlaanderen wordt sinds het decreet aan lokale loketten kinderopvang gewerkt om ouders te ondersteunen in hun zoektocht naar opvang. Idealiter worden er afspraken gemaakt over de toewijzing van plaatsen (4.2.1.).

In 2016 zal de Duitstalige Gemeenschap aan alle ouders die op zoek zijn naar een opvangplaats - hetzij bij een opvangouder (geconventioneerd op zelfstandig), hetzij in een kribbe - een website ter beschikking stellen. Het doel van dit project is te vermijden dat eenzelfde kind meerdere plaatsen blokkeert door op verschillende plaatsen tegelijk ingeschreven te zijn. Bovendien maakt het de ouders mogelijk om kennis te nemen van de opvangmogelijkheden in de buurt. Voor de ouders die geen toegang hebben tot internet of er niet mee vertrouwd zijn, blijft de mogelijkheid bestaan om in te schrijven bij een lokale opvangdienst. Een evaluatie van deze nieuwe inschrijvingsprocedure zal nodig zijn om na te gaan of ze al dan niet ongunstig is voor gezinnen in armoede.

4. Voorwaarden voor een betere effectiviteit van het recht op kinderopvang

Kwetsbare gezinnen die hun keuze voor kinderopvang willen waar maken, botsen op verschillende obstakels, zowel bij het zoeken en vinden van kinderopvang als in het contact met de kinderbegeleiders en de kinderopvangpraktijk¹⁸⁵.

¹⁸³ Netwerk tegen Armoede, *op.cit.*

¹⁸⁴ SA Dedicated Research, *op.cit.*

¹⁸⁵ • Schiettecat, Tineke (2013). *Een inventaris van voorschoolse voorzieningen voor gezinnen met kinderen tussen 0 en 3 jaar*, VLAS-Studies 2, Antwerpen, Vlaams Armoedesteunpunt, https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container34677/files/Publicaties/2013_inventaris_voorschoolse_voorz.pdf

• Mottint, Joëlle (2013). *Les structures d'éducation et d'accueil du jeune enfant ont un rôle à jouer pour renforcer*

Vele deelnemers aan het overleg zijn dan ook van mening dat de kwestie van vrije keuze anders gesteld moet worden. Kinderopvang kan maar een keuze zijn wanneer gezinnen effectief toegang hebben tot een kwaliteitsvol aanbod¹⁸⁶. Voor gezinnen in armoede kan alleen de kwaliteit van de opvang hun wantrouwen tegenover diensten wegnemen en hun vertrouwen in zichzelf als ouders versterken. Tijdens het overleg werd voorgesteld om de kwestie van de kwaliteit van kinderopvang uit te werken volgens enkele richtlijnen van het Europees kwaliteitskader (1.1.), dat onder andere pleit voor een voldoende, toegankelijk en betaalbaar aanbod. Naast meer kinderopvang, is er nood aan kinderopvang die zich soepel aanpast aan de behoeften van gezinnen (4.1.), die niet alleen de deur voor iedereen open zet, maar samen met ouders en kinderen een weg afdelt (4.2.), en die betaalbaar is (4.3.).

4.1. Voldoende divers aanbod

We stonden reeds stil bij de uitdaging voor de overheid om het kinderopvangaanbod uit te breiden op een voor alle gezinnen toegankelijke manier (3.2.). In dit punt gaan we dieper in op de aard van het aanbod – nodig om tegemoet te komen aan de nood van gezinnen in armoede - en op de vraag of dit te realiseren is binnen een universeel aanbod.

l'inclusion et lutter contre le pauvrete et les exclusions. Partie 6: Trouver la porte et la franchir, Analyse n°10/2013, Brussel, RIEPP, http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse_10-2013-trouver_la_porte_et_la_franchir.pdf

• Mottint, Joëlle (2013). *Les structures d'éducation et d'accueil du jeune enfant ont un rôle à jouer pour renforcer l'inclusion et lutter contre le pauvrete et les exclusions. Partie 7: Vers des modes d'organisation non excluant, Analyse n°11/2013, Brussel, RIEPP, http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse_11-2013_modes_organisation_non_excluants-2.pdf*

¹⁸⁶ • Eurofound (2015). *Early childhood care: Accessibility and quality of services*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1512en.pdf

• Humblet, Perrine et al. (2014). *Kleine kinderen, grote kansen. Toegankelijke en kwaliteitsvolle diensten voor alle jonge kinderen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, <https://www.kbs-frb.be/~media/Files/Bib/Publications/PUB-2014-3219-KleineKinderen-Kwaliteitsvolle.pdf>

Tijdens het overleg werd bevestigd dat de noden van gezinnen, zeker van gezinnen in armoede, erg verschillend zijn en snel kunnen veranderen. Kinderopvang moet zich hieraan kunnen aanpassen. Het gaat er immers niet om 'gemiddelde' opvang te organiseren voor 'gemiddelde' noden. Volgens de deelnemers aan het overleg is de ontwikkeling van multidimensionale hybride vormen van kinderopvang - waarin op eenzelfde plek verschillende opvangvormen en -functies worden aangeboden - essentieel. In Brussel werd onlangs het initiatief genomen om zo'n 'multi-accueil' (multi-opvang) op te starten¹⁸⁷. Diverse opvangvormen moeten geïntegreerd worden in de meer klassieke opvangvormen opdat kinderen uit verschillende gezinnen en achtergronden opgevangen kunnen worden in elke kribbe. Polyvalente teams, waarin psychologen, pedagogen, verpleegsters... samen werken, hebben daarin een grote meerwaarde. Het is ook belangrijk om linken te leggen naar andere beleidsdomeinen zoals welzijn, arbeid en zelfs ruimtelijke planning. Bij de inplanting van sociale huisvesting, scholen, groene ruimte, kan bijvoorbeeld rekening gehouden worden met de multifunctionaliteit van ruimten, waarin hybride vormen van kinderopvang een plek kunnen krijgen.

In de sector bestaan reeds vele kinderopvanginitiatieven die erin slagen om kwaliteitsvolle kinderopvang aan te bieden aan en verder uit te bouwen met gezinnen in armoede. Ze zijn meestal ingebed in een buurt waar ze deel uitmaken van een netwerk, ze treden gezinnen in armoede proactief tegemoet en bieden ontmoetingsruimtes aan. Ze werken op een integrale manier - vaak met andere partners - en gebruiken de vrije ruimte die ze binnen de regelgeving hebben om een sociaal beleid te ontwikkelen en zich aan te passen aan de verschillende verwachtingen van ouders. Uit een

¹⁸⁷ Zie bijvoorbeeld Cromphout, Anne Laure (2014). 'Appel aux crèches, nous lançons notre projet Bruxelles multi-accueil', *Badje Info*, 59, p. 5, http://www.badje.be/pdf/bi/badje_info_59.pdf

specifiek ouder-, onthaal-, wen- of aanwezigheidsbeleid spreekt een grote pedagogische bereidheid. Om dit alles te realiseren, moeten de omstandigheden waarin deze structuren moeten overleven echter verbeteren. Subsidies in functie van aanwezigheidscriteria en beperkte middelen voor omkadering bijvoorbeeld kunnen de soepelheid en het aanpassingsvermogen belemmeren.

We staan kort stil bij twee specifieke kinderopvanginitiatieven.

4.1.1. Haltes-accueil

De 'haltes-accueil' (HA) zijn toegankelijke, flexibele diensten die werken met die gezinnen die elders geen antwoord vinden op hun opvangvraag. Ze willen de toegang tot kinderopvang voor iedereen garanderen, zowel financieel als geografisch. Ze zijn ingebed in de buurt, vaak daar waar er een gebrek is aan diensten, ze werken samen met partners uit de buurt en geven prioriteit aan bepaalde gezinnen. In Brussel bijvoorbeeld reserveert de HA, in samenwerking met Actiris, enkele plaatsen voor mensen in opleiding. De opvang is er soepel. Zo moeten ouders niet anticiperen op een eventuele inschrijving en ligt de dagindeling niet strikt vast¹⁸⁸.

ONE stelt vast dat kinderen steeds langer (uren per dag, uren in de week, langere periodes) en op meer regelmatige basis in een HA verblijven, zodat deze meer en meer op het klassiek kinderopvangaanbod gaan lijken. Doordat de aard van de HA verandert, dreigen gezinnen met een acute nood aan opvang er geen plaats meer te vinden. Het succes van de HA toont enerzijds duidelijk de nood aan flexibele, occasionele opvang aan, in de brede betekenis van de termen.

Er moet dan ook gezocht worden naar manieren om het uniek karakter van de HA te behouden en te ondersteunen. Anderzijds blijkt dat ook gezinnen in armoede, eens de kinderopvang hun vertrouwen geniet, vragende partij zijn voor een samenwerkingsrelatie die gekenmerkt wordt door regelmaat en continuïteit. In dit opzicht zouden een aantal occasionele plaatsen moeten kunnen doorgroeien naar een vaste en volwaardige plaats in de opvang, in het belang van kind én ouder.

In het kader van de hervorming van de regelgeving van de kinderopvang in de FWB, wil ONE, vertrekkend van zogenaamde HA projecten, een visie op atypische opvang ontwikkelen om niet alleen de feitelijke socio-economische toegankelijkheid te versterken, maar ook de socialisatie van kinderen en de logica van kwaliteitsvolle geïntegreerde opvang. Sommige deelnemers aan het overleg vrezden dat de eigenheid en flexibiliteit van de HA beknot zal worden om in het kader te passen. Tegelijk kan deze hervorming een opportuniteit zijn om alle kinderopvang toegankelijker te maken¹⁸⁹.

4.1.2. Lokale diensten buurtgerichte Kinderopvang

Sinds 2008 bestaan er in Vlaanderen de Lokale Diensten Buurtgerichte Kinderopvang (LDBK), die zich situeren op de grens tussen het beleidsdomein Sociale Economie en Welzijn. Deze kinderopvanginitiatieven hebben een dubbel doel: enerzijds de tewerkstelling van mensen uit de doelgroep, anderzijds het geven van extra aandacht aan kwetsbare gezinnen. Dit soort kinderopvang is buurtgericht, werkt erg participatief en heeft een zeer flexibel aanbod om tegemoet te komen aan de verschillende situaties waarin mensen nood hebben aan opvang, zoals sollicitatiegesprekken, plots werk vinden, een gezinscrisis.

¹⁸⁸ • Meys, Aurélie (2013). *Une diversité d'accueils pour une diversité de pauvretés. Neuf haltes-accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles*, Brussel, CHACOF, <http://www.csefbw.be/img/ftp/chacof.pdf>

• ONE, Direction Etudes et Stratégies (2013). *Les haltes accueil et les lieux de rencontre enfants et parents en Fédération Wallonie-Bruxelles. Des structures atypiques en réponse à des besoins spécifiques des familles?* Brussel, ONE, http://www.one.be/fileadmin/user_upload/professionnels/Recherche/Rapport_LR-HA.pdf

¹⁸⁹ • Dubois, Alain (2014). *L'accueil des enfants de moins de 3 ans en Belgique*, Brussel, CERE, http://www.cere-asbl.be/IMG/pdf/13_accueil_des_enfants_-3_ans.pdf
• Culot, Geneviève (2015). *Mémorandum*, Opprebais, Coordination des Haltes-Accueil de la Communauté française (CHACOF).

In het Vlaamse decreet over de opvang van baby's en peuters zijn de LDBK geïntegreerd op trap drie en krijgen ze extra middelen voor extra ondersteuning van kwetsbare gezinnen. Los van het feit dat kinderopvanginitiatieven de middelen voor trap drie onvoldoende vinden om hun opdracht naar behoren uit te voeren, moeten de gevolgen van deze nieuwe regelgeving op het specifieke karakter van de LDBK nog afgewacht worden.

Hoe zinvol en succesvol deze initiatieven ook zijn, toch benadrukken de deelnemers aan het overleg dat vermeden moet worden dat er voorzieningen ontstaan die enkel met kwetsbare gezinnen werken. Alle kinderopvangstructuren hebben immers de opdracht de drie functies van kinderopvang waar te maken. Idealiter evolueert de sector naar één flexibel, integraal, open en tolerant systeem voor alle gezinnen.

4.2. Toegankelijk aanbod

Toegankelijkheid is een multidimensionale kwestie die een antwoord moet bieden op de verschillende drempels die mensen ervaren, zowel om de weg naar kinderopvang te vinden en de eerste stap naar binnen te zetten als om zich er welkom en goed te voelen. In dit punt staan we stil bij de bekendheid van het aanbod en bij het belang van ouderbetrokkenheid. We bekijken vervolgens de professionalisering van de sector, in het bijzonder de opleiding van beroepskrachten, gezien de impact hiervan op de kwaliteit van de opvang.

4.2.1. Bekend

Naast een tekort aan kinderopvangplaatsen, is het aanbod aan kinderopvang niet steeds voldoende bekend bij ouders die op zoek zijn naar een plaats. Gezinnen in armoede worden en zijn vaak onvoldoende geïnformeerd over het bestaande aanbod, de voorwaarden waaraan ze moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een plaats, de procedures die ze moeten volgen om hun kind in te schrijven,... Deze voorwaarden en procedures zijn bovendien vaak niet aangepast aan de diversiteit van gezinnen die een beroep willen

doen op opvang. *“Er is geen plaats in de kinderopvang het komende jaar en ik kan de kinderen nergens anders naartoe brengen, ik heb geen auto. Er zijn 102 wachtenden voor mij. Ik heb nochtans een aanvraag gedaan toen ik net zwanger was.”¹⁹⁰*

Om zulke situaties in Vlaanderen te voorkomen in de toekomst, verplicht het recente decreet lokale besturen om een Lokaal Overleg Kinderopvang op te starten en te organiseren. Dit overleg brengt iedereen samen die bij de opvang van jonge kinderen betrokken is (ouders, de opvang, scholen, jeugdwerk, het lokaal bestuur en andere belanghebbenden) en geeft advies over het beleid en de uitbouw van kinderopvang in de gemeente. Binnen het Lokaal Overleg Kinderopvang wordt een initiatiefnemer aangewezen of een structuur gecreëerd om een lokaal loket kinderopvang te organiseren. Ouders kunnen hier terecht voor alle informatie rond aanbod, prijs, kwaliteit,... Deze lokale loketten kunnen ouders ook helpen bij het aanvragen van een IKG-tarief, bij het verduidelijken of definiëren van hun opvangvraag en het opmaken van een opvangplan. Het lijkt een goed idee om aanvragen naar kinderopvang te centraliseren en vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. Tegelijk bestaan deze loketten nog niet overal en wijzen de deelnemers aan het overleg erop dat een éénloketsfunctie niet steeds alle bestaande drempels wegwerkt en zelfs drempelverhogend kan zijn. Het blijft erg belangrijk gezinnen in armoede via verschillende kanalen toe te leiden naar kinderopvang, bijvoorbeeld via de Huizen van het Kind, door de banden met de buurt aan te halen en daar fysiek en persoonlijk aanwezig te zijn... Daartoe moet in en tussen verschillende domeinen (welzijn, onderwijs, gezondheid,...) samen gewerkt worden aan de alertheid en gevoeligheid van beroepskrachten over het belang van kinderopvang en over de belemmeringen die

¹⁹⁰ D'hondt, Bert (2015). *Presentatie op de Hoorzitting Kinderarmoede in de senaat op 16 juni 2015*, http://www.senate.be/actueel/homepage/Informatie/verslagen/Kinderarmoede/hoorzitting_2015.06.26/Bert_D_Hondt.pdf

gezinnen kunnen ervaren. Ze moeten leren om gezinnen door te verwijzen of te begeleiden, zelf initiatieven te nemen... Ook voor de grote meerderheid van de Nederlandstalige crèches in Brussel bestaat zo'n lokaal loket.

Ook in de Duitstalige Gemeenschap moet in elke gemeente een raadgevende commissie voor kinderopvang worden ingericht: die adviseert de bevoegde minister over de behoefte aan kinderopvang in de gemeente op korte en middellange termijn. De commissie formuleert aanbevelingen om het aanbod te verbeteren, rekening houdend met de lokale gegevens. Ze bestaat uit vertegenwoordigers van het gemeentecollege, het OCMW van de gemeenten, scholen op het gemeentelijk grondgebied en oudercomités verbonden aan de scholen. Een vertegenwoordiger van de bevoegde minister, van het departement voor het gezin, van kinderopvangdiensten, van het centrum voor de gezonde ontwikkeling van kinderen en jongeren participeren met een raadgevende stem.

4.2.2. Ouderbetrokkenheid

Zelfs wanneer ouders in armoede de deur van de kinderopvang zijn binnen getreden, voelen ze zich zelden werkelijk welkom. Het eerste contact met de kinderbegeleiders verloopt niet steeds even vlot, ze hebben niet echt het gevoel dat ze met hun vragen ergens terecht kunnen en ernstig worden genomen, ze vrezen dat ze het zeggenschap over hun kind gaan verliezen, ze krijgen de indruk dat ze het zelf als ouders niet goed doen. Nochtans willen ook ouders in armoede als ouders beluisterd, betrokken en ondersteund worden en als een partner beschouwd worden in de kinderopvang.

Voor de deelnemers aan het overleg moet kinderopvang proberen aan te sluiten bij het project van een gezin en de betekenis die kinderopvang daarin kan hebben. Omdat dit project en deze betekenis niet vast liggen, maar groeien doorheen het traject van gezinnen, is een goede relatie en dialoog tussen kinderbegeleiders en ouders onontbeerlijk. Dit vereist een sfeer van vertrouwen, een 'juiste' toon en een open

basishouding. Primordiaal is hoe beroepskrachten kinderopvang begrijpen en hoe ze vanuit deze invulling ouders toeleiden, ontvangen en een relatie met hen opbouwen welke ook de situatie is waarin de gezinnen zich bevinden.

Tijdens het overleg werd het belang van ontmoetingsplaatsen benadrukt - plaatsen waar gezinnen zich veilig voelen, nabijheid ervaren en waar er bruggen kunnen gelegd worden en toegangspoorten kunnen gecreëerd worden naar kinderopvang. In speelotheken of '*les lieux de rencontre enfants et parents*' (ontmoetingsruimtes voor kinderen en hun ouders) bijvoorbeeld kunnen ouders in een open en flexibel klimaat vertrouwen winnen in kinderbegeleiders en er een relatie mee opbouwen. Vanuit dit contact kunnen ze op een positieve manier de stap zetten naar kinderopvang. Momenteel bestaan er te weinig tussenvormen in de kinderopvang. Er zouden meer hybride vormen van kinderopvang moeten bestaan, die een evolutie in het gebruik ervan toelaten en zorgzame transities mogelijk maken tussen kinderopvang en thuis, tussen verschillende leefgroepen en ook tussen kinderopvang en de kleuterschool. Hoewel de focus van het overleg op formele kinderopvang ligt, wijzen de deelnemers aan het overleg op het belang van continuïteit in de relaties tussen verwante sectoren, zoals opvoedings- en preventieve gezinsondersteuning, het kleuteronderwijs en buitenschoolse kinderopvang.

Er bestaan verschillende kinderopvanginitiatieven waar organisatoren en kinderbegeleiders, vaak samen met gezinnen in armoede, een onthaal-, participatie- en pedagogisch of co-educatiebeleid ontwikkelen waarin de kwaliteit van de opvang gedefinieerd wordt in relatie tot het team, de ouders en kinderen. Voorbeelden zijn een handvest tegen beoordelingen voor gebruikers en werknemers, permanenties in een aparte onthaalruimte waar iedereen met een kinderopvangvraag terecht kan, een diversiteitsbeleid opdat gezinnen met verschillende culture achtergronden zich welkom voelen... Tegelijk waarschuwen ouders in armoede voor termen zoals co-educatie, partnerschap, begeleiding... Zij

hebben nog te vaak de ervaring dat ze het voorwerp zijn van deze initiatieven, in plaats van het onderwerp. Te vaak is er sprake van een ongelijke machtsverhouding waardoor ze geen gelijke partners zijn.

4.2.3. Opleiding, vorming en begeleiding

Voor de deelnemers aan het overleg is opleiding, permanente vorming en begeleiding in de praktijk van beroepskrachten - zowel in de kinderopvang als in de ondersteunende diensten voor gezinnen - essentieel om kwaliteitsvolle opvang aan te kunnen bieden. Deze mensen moeten immers over complexe kennis en vaardigheden beschikken, niet alleen om aan de evoluerende eisen binnen de sector te beantwoorden, maar ook om in te spelen op de maatschappelijke uitdagingen van inclusie, diversiteit en armoede. Hoewel er momenteel nog sprake is van een grote heterogeniteit in de aard en kwaliteit van de opleidingen en de kwalificatievereisten verschillen in de Vlaamse Gemeenschap en de FWB, is er een algemene tendens naar professionalisering van de sector. Deelnemers aan het overleg zijn het erover eens dat een basiskwalificatie fundamenteel is. Onderzoek bevestigt dit en benadrukt dat een investering in permanente vorming een gebrek aan initiële opleiding niet kan compenseren¹⁹¹. Daarin is het nodig de onwetendheid over wat het betekent dagelijks in armoede te leven, weg te werken. Dit is een voorwaarde voor een dialoog met gezinnen in armoede. Tegelijk volstaat de initiële opleiding vaak niet om alle gezinnen adequaat te kunnen onthalen of om aan de behoeften van alle ouders te kunnen beantwoorden. Naast een vereist basisdiploma voor kinderbegeleiders, is eveneens aandacht nodig voor andere noodzakelijke competenties. Deze gaan verder dan het 'zorgen voor' en impliceren ook psychologische competenties. Om echt behulpzaam te zijn tijdens de kindertijd van

kinderen van ouders met een moeilijk levenstraject, is het nodig inzicht te hebben in wat voor die ouders herkenbaar is, met welke situaties ze geconfronteerd worden en welke oplossingen ze ervoor zoeken,... Kinderbegeleiders moeten leren om zonder vooroordelen in contact te treden met ouders in armoede, door bijvoorbeeld positieve gebeurtenissen aan te grijpen om een gesprek met hen aan te gaan en een vertrouwensrelatie op te bouwen.

Naast opleiding en vorming, is de pedagogische begeleiding en ondersteuning van het hele team belangrijk om kinderbegeleiders te helpen een diversiteit van gezinnen te onthalen en ondersteunen. Het team moet omkaderd worden, de kans krijgen om gezamenlijk te reflecteren op hun werking en ernaar streven zo hoog mogelijke kwaliteit te bieden. Zowel Kind en Gezin als ONE hebben hiertoe een aanbod ontwikkeld. ONE biedt bijvoorbeeld verschillende mogelijkheden voor permanente vorming aan en heeft de functie van pedagogisch adviseur in het leven geroepen. Ook Kind en Gezin voorziet ondersteuning op het vlak van pedagogisch beleid via een samenwerking met pedagogische en taalondersteunende organisaties. Tijdens het overleg wordt tegelijk opgemerkt dat het jammer is dat in het Vlaamse decreet geen normen meer zijn opgenomen voor de omkadering van het personeel. Dit kan als gevolg hebben dat kinderopvanginitiatieven die het financieel moeilijker hebben, op dit punt besparen met een negatieve impact op de kwaliteit.

In de Duitstalige Gemeenschap moeten alle kinderopvangdiensten permanente vorming verzekeren voor hun personeel. Dit wordt gesubsidieerd. De opvangcentra (die een kribbe, een dienst voor onthaalouders of een buitenschoolse opvang organiseren) zijn verplicht een pedagogisch adviseur aan te werven om het personeel te omkaderen. Ook deze functie wordt gesubsidieerd.

Tijdens het overleg was er discussie over de spanning tussen 'professionaliseren' en 'problematiseren'. De deelnemers beklemtoonden dat kinderopvang open moet staan voor allerlei

¹⁹¹ Florence, Pirard et al. (2015). *Les formations initiales des professionnel-le-s de l'enfance (0-12 ans) et des équipes d'encadrement: enjeux et perspectives*, Brussel, ONE, http://www.one.be/fileadmin/user_upload/communication_externe/NEWS/RAPPORT-Recherche-123-DEF16-OK191015.pdf

vragen van ouders. Vanuit een vertrouwensrelatie kan een kinderbegeleider immers een belangrijke brugfiguur zijn naar andere diensten. Ouders die tevreden zijn over hun kinderopvang, hebben de ervaring dat ze een hulpvraag kunnen stellen in een open en gelijkwaardige relatie, zonder angst voor bemoeienis of controle. Anderen vullen aan dat sommige ouders 'louter kinderopvang' vaak erg op prijs stellen, een plek waar ze gewoon hun kind kunnen afzetten en met een gerust hart kunnen achterlaten, zonder opnieuw aangesproken te worden op alles waarin ze begeleid kunnen worden. In dit perspectief is het cruciaal dat kinderopvang kinderopvang blijft en geen hulpverlening wordt. Kinderbegeleiders zijn geen hulpverleners en ouders in armoede worden vaak reeds door vele instanties en personen begeleid. Voor vele mensen in armoede wekt een nauwe samenwerking tussen verschillende diensten de indruk van versterkte controle waarbij hun recht op privacy in het gedrang kan komen. Ze vrezen dat bepaalde informatie over hun gezin zonder hun medeweten gedeeld wordt en tegen hen gebruikt kan worden.

4.3. Betaalbaar aanbod

4.3.1. Inkomensgerelateerde tarieven

De kostprijs van kinderopvang verhindert gezinnen met beperkte financiële middelen om er een beroep op te doen. In de drie Gemeenschappen zijn er tegemoetkomingen om deze drempel weg te nemen.

Zo vragen kinderopvangvoorzieningen in de FWB ouderbijdragen die rekening houden met de financiële mogelijkheden van gezinnen. De erkende voorzieningen kunnen hun eigen regeling bepalen (vast forfait of een forfait dat rekening houdt met het theoretisch aantal aanwezigheden, met het reëel aantal aanwezigheden, met het inkomen van de ouders volgens het barema van ONE of volgens andere barema's,...). De gesubsidieerde structuren moeten zich houden aan de modaliteiten en barema's van ONE. In 2014 betaalden ouders gemiddeld 15,27 euro per dag en per kind in de door ONE gesubsidieerde

kinderopvang. Er is evenwel een groot verschil tussen de laagste en hoogste ouderbijdrage, tussen 8,79 euro (Farciennes) en 24,49 euro (Messancy). De laagste ouderbijdrage is vastgelegd op 2,41 euro voor 2016. In het geval van een bijzondere financiële situatie van een gezin gedurende een welbepaalde periode is het sociaal onderzoek door de maatschappelijk werker doorslaggevend om de financiële ouderbijdrage aan te passen. Deze bijdrage kan dan worden vastgelegd op een bedrag lager dan het minimum. Daarnaast bestaat er een '*intervention accueil*' (tussenkost opvang) voor kinderen jonger dan drie jaar in de opvang die kan aangevraagd worden door gezinnen met lage inkomens of door gezinnen die voor twee of meer kinderen tegelijkertijd een beroep doen op kinderopvang.

In de Duitstalige gemeenschap wordt de deelname aan de kosten van ouders berekend op basis van de inkomsten van het huishouden. Omwille van een bijzondere financiële situatie van de personen belast met de opvoeding of omdat de inkomsten van het huishouden lager zijn dan het leefloon, kan een vermindering toegekend worden.

Ook in Vlaanderen wordt gewerkt met inkomensgerelateerde tarieven (IKG-tarieven). Voorheen golden die alleen voor kinderopvanginitiatieven die erkend en gesubsidieerd werden door Kind en Gezin. In 2009 werd ook aan zelfstandige kinderopvanginitiatieven de mogelijkheid gegeven IKG-tarieven te hanteren door hen een subsidie toe te kennen. Nu moeten kinderopvanginitiatieven van trap twee en trap drie deze tarieven gebruiken.

Hoewel de meeste gezinnen met de laagste inkomens gebruik maken van een opvangvoorziening met een IKG-tarief wanneer ze een beroep doen op formele opvang, blijft voor vele van hen de kostprijs een grote drempel. Het werkelijk beschikbaar inkomen van gezinnen in kwetsbare situaties kan bijvoorbeeld lager zijn dan het inkomen op basis waarvan het recht op een IKG-tarief wordt berekend. Vele gezinnen hebben hoge huisvestings-, of gezondheidskosten, schulden... Vaak worden er bovenop de dagprijs

ook extra kosten aangerekend - bijvoorbeeld voor pampers, fruit, verzorgingsproducten... - of moeten ouders een waarborg betalen en zelf nog zaken meegeven naar de opvang (slaapzak, zwempampers,...). Deelnemers aan het overleg pleiten ervoor om deze extra kosten te verbieden.

In Vlaanderen werden recent enkele maatregelen genomen die de financiële toegankelijkheid van kinderopvang voor de laagste inkomensgroepen in gevaar brengen, waartegen verschillende middenveldorganisaties geprotesteerd hebben¹⁹². Zo werd het laagste kinder-opvangtarief – dat 1,56 euro bedroeg – opgetrokken naar 5 euro. Ouders geven aan dat dit minimumtarief van 5 euro onhoudbaar is voor gezinnen met een laag inkomen en/of in budgetbeheer. Naast de prijsverhoging werd de toegang tot het IKG-tarief ook gedigitaliseerd¹⁹³. Om in aanmerking te komen voor een IKG-tarief moeten ouders elektronisch een aanvraag indienen bij Kind en Gezin. Voor hen die niet mee zijn met de digitale ontwikkelingen wordt zo een extra drempel ingebouwd. Het is nodig extra tijd en middelen te voorzien (bijvoorbeeld voor kinderopvangvoorzieningen, lokale loketten, andere toeleiders, ...) om ouders die in dit geval zijn, te ondersteunen in hun aanvraag. Daarnaast is deze procedure tijdrovend, waardoor acute kinderopvangvragen in het gedrang komen en het gevaar dreigt dat mensen niet tijdig een betaalbare oplossing vinden voor hun opvangvraag. Om de prijsverhoging te verzachten, voorziet de Vlaamse regelgeving sociale correcties. Het standaard minimumtarief wordt verlaagd naar 3 euro onder andere voor ouders die een leefloon ontvangen en een opleidingstraject van de VDAB of het OCMW volgen. Deelnemers aan het overleg klagen aan dat er op die manier een ongelijkheid wordt gecreëerd die niet billijk is. Iedereen die leeft van een

leefloon moet immers rond komen met een inkomen dat onder de armoedegrens ligt. Bovendien hebben alle kinderen baat bij kinderopvang, los van de activeringsmogelijkheden van hun ouders. Een andere sociale correctie bestaat erin dat ouders voor wie het eerder berekend inkomenstarief door Kind en Gezin onbetaalbaar is, een individueel verminderd tarief kunnen aanvragen bij het OCMW. Alleen in Brussel blijft dit een taak van de opvangvoorziening. Verenigingen waar armen het woord nemen wijzen op de hoge drempel voor gezinnen om naar het OCMW te stappen en het risico van *non take-up* als gevolg. Ook enkele organisatoren van kinderopvang met een sociale meerwaarde klagen de onnodige omweg via het OCMW aan. Ze vinden dat hun handelingsruimte wordt ingeperkt waardoor ze minder gemakkelijk gezinnen in armoede kunnen tegemoet komen. Vroeger konden ze immers zelf een sociaal tarief toekennen, mits verantwoording aan Kind en Gezin. Ze hebben de ervaring dat de langere procedure de toekenning van het tarief vertraagt en dat de tussenkomst van het OCMW stigmatiserend kan werken. Bovendien nemen niet alle OCMW's dezelfde beslissingen in de toekenning van dit tarief. De bedoeling van de invoering van dit tarief was nochtans om diverse toekenningspraktijken te objectiveren. Uit een bevraging van de VVSG¹⁹⁴ blijkt dat de Vlaamse OCMW's vinden dat deze nieuwe taak wel degelijk tot hun opdracht behoort. OCMW's willen sterk drempelverlagend werken om de negatieve beeldvorming die er soms nog heerst tegen te gaan en de toekenning van het individueel verminderd tarief kan hiertoe bijdragen. Deze opdracht wordt echter bemoeilijkt wordt door een gebrek aan middelen. Sommige OCMW's werken richtlijnen uit voor de toekenning van het tarief, andere niet. Ze willen op maat van elk gezin werken en zo voorkomen dat gezinnen die niet tot een bepaalde categorie behoren opnieuw uit de

¹⁹² Vanhauwaert, Frederic, Michel Vandenbroeck en Christel Verhas (2014). "Kinderopvang moet toegankelijker." *DeWereldMorgen.be*, vrijdag 20 juni 2014, <http://www.dewereldmorgen.be/blog/netwerktegenarmoede/2014/06/20/kinderopvang-moet-toegankelijker>

¹⁹³ Ministerieel besluit van 23 april 2014 tot uitvoering van het Subsidiebesluit van 22 november 2013, *Belgisch Staatsblad*, 4 juli 2014.

¹⁹⁴ Delcourt, Sofie (2015). *Samenvatting 'Eén jaar individueel verminderd tarief kinderopvang'*, onderzoek door Laure De Munter (VVSG, stagiaire), <http://www.vvsg.be/welzijnsvoorzieningen/Kinderopvang/Documents/Samenvatting%20onderzoek%20IVT%20-%20online%20versie.pdf>

boot vallen. OCMW's zien in deze opdracht bovendien een manier om met gezinnen in contact te komen bij wie ze proactief kunnen onderzoeken op welke andere hulp- en dienstverlening het gezin een beroep zou kunnen doen.

Naar aanleiding van de financiële toegankelijkheid ontstond tijdens het overleg een discussie over gratis kinderopvang. De voorstanders halen het argument aan dat het om een publieke dienst gaat en dat de mate van gebruik van kinderopvang afhangt van de prijs die men ervoor moet betalen. Ze hebben de ervaring dat gratis opvang erg drempelverlagend is. Anderen waarschuwen voor de negatieve gevolgen van kosteloosheid. Het is een eerder algemene ingesteldheid dat men denkt dat een gratis dienst van mindere kwaliteit is, dat het respect voor een gratis dienst daalt en dat men het belang van de dienstverlening niet ernstig neemt. Kinderopvangstructuren hebben de ervaring dat ouders bij gratis opvang het gevoel kunnen hebben dat ze weinig mogen verlangen en geen inbreng hebben. Verenigingen waar armen het woord nemen, pleiten voor een financieel toegankelijk systeem waartoe ieder, naar vermogen, bijdraagt.

4.3.2. Bestellen is betalen

Een andere Vlaamse maatregel is de invoering van het principe 'bestellen is betalen'. Dit betekent dat een gezin dat een voltijds beroep doet op kinderopvang, opvang voor het hele jaar betaalt, uitgezonderd 18 respijtdagen die ziekte- en verlofdagen moeten dekken. Dit aantal respijtdagen is een minimum en dus niet absoluut. Elk kinderopvanginitiatief kan zelf het aantal respijtdagen bepalen, zolang het minimum is gegarandeerd. Elk kinderopvanginitiatief is bovendien vrij om, wanneer een kind meer dan 18 dagen afwezig is, een tarief aan te rekenen. Dat kan niets zijn, het toegekend IKG-tarief, een forfait, maar ook het maximumbedrag van 27,72 euro. De deelnemers aan het overleg zijn het erover eens dat principe 'bestellen is betalen' niet past op de realiteit waarin gezinnen in armoede leven. Hun moeilijke en minder voorspelbare

levensomstandigheden maken dat de aanwezigheden van kinderen in de opvang sterk kunnen schommelen. Het aantal respijtdagen volstaat bovendien niet om deze afwezigheden op te vangen, waardoor de opvang duurder wordt en mensen zullen afhaken. Kinderopvanginitiatieven wijzen erop dat – hoewel ze een eigen beleid kunnen voeren omtrent de respijtdagen - ze ook hun financiële leefbaarheid moeten bewaken. Wanneer de 18 respijtdagen overschreden zijn, ontvangen ze geen overheidsmiddelen meer. Van modale tweeverdienersgezinnen ontvangen ze gemiddeld 20 euro per dag wanneer ze voor de bijkomende afwezige dagen het normale tarief vragen, van ouders met een laag inkomen gemiddeld vijf euro. Het overleg stelt vast dat het principe 'bestellen is betalen' niet alleen het belang van de organisatoren haaks op het belang van gezinnen zet, maar ook de ongelijkheid tussen arme en rijke gezinnen binnen de kinderopvang vergroot. De deelnemers vinden dat er regels moeten komen voor het bedrag dat gezinnen moeten betalen eens de respijtdagen overschreden zijn, bijvoorbeeld ook IKG-tarieven. De verantwoordelijkheid om deze ongelijkheid op te heffen en voor iedereen gelijke kansen te creëren op een plek in de kinderopvang moet genomen worden op Vlaams niveau en mag niet worden toegewezen aan elk afzonderlijk kinderopvanginitiatief.

In de Duitstalige gemeenschap beschikken de personen belast met de opvoeding over een 'krediet' van 35 dagen per jaar - in het geval van een voltijdse opvang - voor de afwezigheid van het kind. Voor de afwezigheden die de kredietdagen overschrijden, wordt een terugbetaling van 60 % van de bijdrage aan de kosten gevorderd.

Tabel 1: De dekkingsgraad van de kinderopvang in Vlaanderen, de Federatie Wallonië-Brussel en in Brussel, in termen van beschikbaarheid van het aanbod en van percentage gebruik van het aanbod, op basis van gegevens van Kind en Gezin¹⁹⁵, ONE¹⁹⁶ en Kaleido DG¹⁹⁷.

		Beschikbaarheid van het opvangaanbod Aantal plaatsen per 100 kinderen	Percentage gebruik kinderopvang Aandeel van de doelgroep dat bereikt wordt
Vlaanderen		Aantal plaatsen in de formele kinderopvang* / aantal kinderen jonger dan 3 jaar**	Aantal opgevangen kinderen**** / aantal kinderen jonger dan 3 jaar**
		41,7 %	<ul style="list-style-type: none"> • 51,6 % in 2014 (voor kinderen tussen twee maanden en drie jaar in formele kinderopvang) • 71,8 % in 2014 (voor kinderen tussen twee maanden en drie jaar in formele kinderopvang en kleuterschool)
Brussel	Nederlandstaligen	Aantal plaatsen in de formele kinderopvang* / aantal kinderen jonger dan 3 jaar***	Aantal opgevangen kinderen**** / aantal kinderen jonger dan 3 jaar***
		43,46 %: voor 30 % van de kinderen van 0 tot 3 jaar zijn er 43,46 formele opvangplaatsen per 100 kinderen	<ul style="list-style-type: none"> • Het cijfer voor Brussel wordt niet berekend/ gepubliceerd omwille van hoog procent ramingen en toepassing Brusselnorm. • Een alternatieve berekening via kindplaatsratio: aantal plaatsen op 31/12/2014 x kindplaatsratio = 43,93*1,07 = 47,01 %
	Franstaligen	Aantal plaatsen in kinderopvangstructuren / aantal kinderen jonger dan 2,5 jaar	Aantal kinderen van 0 tot 3 jaar ingeschreven in een kinderopvang of kleuterschool *****/ aantal kinderen jonger dan 3 jaar
		24,8 %: voor 90 % van de kinderen van 0 tot 2,5 jaar zijn er 24,8 opvangplaatsen per 100 kinderen	<ul style="list-style-type: none"> • 31,5 % (Er zijn 15.280 kinderen onder de drie jaar ingeschreven in de kinderopvang of de kleuterschool voor 48.450 kinderen onder de 3 jaar (90 %))
Wallonië		Aantal plaatsen in kinderopvangstructuren / aantal kinderen tussen 0 en 2,5 jaar gedomicilieerd in Wallonië	Aantal kinderen van 0 tot 3 jaar ingeschreven in een kinderopvang of kleuterschool*****/ aantal kinderen jonger dan 3 jaar
		32,5 %	49,3 %
Duitstalige Gemeenschap		Aantal plaatsen in kinderopvang / aantal kinderen jonger dan drie jaar	Aantal kinderen van 0 tot 3 jaar ingeschreven in een kinderopvang / aantal kinderen jonger dan 3 jaar
		28,6 %	39,7 %

* Aantal vergunde plaatsen voor opvang zonder eigen statuut + aantal gesubsidieerde plaatsen met IKG voor opvang met eigen statuut.

** Mirage databank van Kind en Gezin (alle kinderen in Vlaanderen).

*** Officiële kinderen volgens de gegevens van ADSEI.

**** Raming van het aantal aanwezige kinderen in de formele kinderopvang via de februari-telling. Organisatoren kinderopvang registreren gedurende een week het aantal verschillende kinderen per geboortjaar. De februari-telling is niet gebeurd in 2015 en zal wijzigen in 2016.

***** Raming van het aantal kinderen onder de drie jaar die aanwezig zijn in de kinderopvang en de kleuterschool op basis van een gemiddelde telling op 15 januari 2015: gedurende een week registreren de organisatoren het aantal verschillende kinderen per geboortjaar.

¹⁹⁵ Kinderopvangcijfers op maat, 2de kwartaal 2015, <http://www.kindengezin.be/kinderopvang/cijfers-en-beleid/kinderopvangcijfers-op-maat/>

¹⁹⁶ ONE en chiffres 2014, http://www.one.be/uploads/tx_tproducts/datasheet/RA_2014_ONE_en_chiffres.pdf

¹⁹⁷ Cijfers 2014, zie: <http://www.kaleido-dg.be/>

Aanbevelingen van het Steunpunt op basis van het overleg

Het recht op kinderopvang wil zeggen dat elk gezin met een opvangvraag, ook een gezin in armoede of een kwetsbare situatie, kan kiezen voor een kwaliteitsvolle kinderopvang. Alleen een voldoende, toegankelijk en betaalbaar aanbod aan kinderopvang als publieke dienst kan dit recht garanderen.

1. Beroepskrachten uit verschillende sectoren informeren en sensibiliseren over de potentiële betekenis van kinderopvang.

De sociale, pedagogische en economische functie van kinderopvang vormt het uitgangspunt van het beleid. Voor verschillende actoren op het terrein is kinderopvang echter vooral een plek waar werkende ouders hun kinderen naartoe brengen. Ze weten en erkennen onvoldoende dat kinderopvang een antwoord kan bieden op een verscheidenheid aan behoeften van gezinnen. Opdat ouders, ook ouders in armoede, echt kunnen kiezen voor kinderopvang is het nodig dat ze kinderopvang als een kans kunnen ervaren, voor hun kind, zichzelf en hun gezin. Opdat beroepskrachten kunnen toeleiden naar kinderopvang is het nodig dat ze kinderopvang als een kans kunnen aanbieden in verschillende situaties.

2. Het aantal kinderopvangplaatsen uitbreiden opdat elk gezin met een opvangvraag een gepaste plaats vindt die aansluit bij en mee-evolveert met haar behoeften.

- Het aantal kinderopvangplaatsen uitbreiden op basis van een lange termijnplanning met een gedetailleerde geografische spreiding, zodat vooral in buurten waar er plaatsgebrek is, kinderopvang bijkomt.
- Detecteren en bijsturen van normen in de regelgeving die de flexibiliteit van de opvang in de weg kunnen staan opdat multidimensionale

mengvormen van kinderopvang mogelijk worden (toeleiding en zachte overgangen vanuit verwante organisaties zoals speelotheken of ontmoetingsruimtes, uitgebreidere wenperiodes, flexibele en occasionele opvang, dringende opvang...).

- Aanmoedigen en ondersteunen van flexibiliteit in de Vlaamse kinderopvang door soepeler om te springen met bezettingsnormen, te werken met verschillende types opvangplannen, te experimenteren met oefenopvangplannen...

3. Voor elk gezin een gelijke toegang tot kinderopvang garanderen

- Investeren in kinderopvanginitiatieven die inkomensgerelateerde tarieven hanteren opdat elk gezin met een behoefte aan opvang, kan kiezen voor een plaats waarvoor ze volgens haar inkomen betaalt. Voor Vlaanderen betekent dit stimuleren en budgetteren van kinderopvang in trap twee en drie met als perspectief om te evolueren naar een veralgemening van de IKG tarieven zoals in de Duitstalige Gemeenschap het geval is.
- Het verhoogd standaard minimumtarief in Vlaanderen terugschroeven. Op zijn minst aan leefloongerechtigden en equivalent leefloongerechtigden in Vlaanderen het individueel verminderd inkomenstarief van 1,56 euro toekennen in plaats van het verhoogd standaard minimumtarief van 5 euro:
 - o automatisch, zonder nader onderzoek van het OCMW;
 - o onafhankelijk van het feit of deze gerechtigden een activeringstraject volgen of niet.
- Verbieden dat er extra kosten worden aangerekend bovenop de dagprijs.
- Het aantal respitdagen in Vlaanderen optrekken en een sociale correctie inbouwen op het maximumbedrag dat een organisator van kinderopvang kan vragen wanneer gezinnen de huidige 18 respitdagen overschrijden, in het kader van het principe 'bestellen is betalen' zoals in de Duitstalige Gemeenschap het geval is.

- Kinderopvanginitiatieven aanmoedigen om bestaande maatregelen om iedereen een gelijke toegang te garanderen te respecteren opdat de sociale functie van kinderopvang geen vrijblijvende opdracht is. In Vlaanderen impliceert dit de impact te onderzoeken van de absolute voorrang voor werkenden in trap twee op de toegankelijkheid van kinderopvang voor iedereen.
- De mogelijkheid onderzoeken om, op basis van een omgevingsanalyse en in overleg met kinderopvanginitiatieven en lokale besturen, hogere doelgroepstreefcijfers te bepalen opdat de kinderopvang een weerspiegeling is van de diversiteit van buurten. Middelen voorzien om dit hoger aantal kwetsbare gezinnen adequaat te onthalen in de kinderopvang.

4. Gezinnen met een kinderopvangvraag informeren over het bestaande opvangaanbod en over de gehanteerde procedures opdat ze een keuze kunnen maken.

- De werking van de lokale loketten in Vlaanderen evalueren en erover waken dat een diversiteit van toeleidingswegen en ingangspoorten blijft bestaan opdat zoveel mogelijk verschillende drempels kunnen opgevangen worden.
- De in Vlaanderen bestaande procedures voor aanvragen van sociale tarieven voor dringende opvang versoepelen zodat ze ook de vlotte behandeling van occasionele, flexibele opvang en acute opvang mogelijk maken.
- Herzien van de huidige inschrijvingsprocedures in de Federatie Wallonië-Brussel opdat elk gezin gelijke kansen heeft om zich in te schrijven.

5. Ouders erkennen en respecteren als eerste opvoedingsverantwoordelijken

- Kinderopvanginitiatieven aanmoedigen om, samen met ouders, een onthaal-, participatie- en pedagogisch beleid uit te werken door tijd, middelen en ondersteuning te voorzien.

- Interessante kinderopvangpraktijken en hun netwerken die open staan voor ouders, participatief werken, aandacht hebben voor continuïteit en transitie... in kaart brengen en praktijkuitwisseling stimuleren.

6. De pedagogische en sociale functie van kinderopvang garanderen

- Kinderopvang beschouwen als een cruciaal onderdeel van een sociaal, gezins-, tewerkstellings- en armoedebeleid.
- Alle kinderopvanginitiatieven stimuleren om de drie functies waar te maken en hiervoor de noodzakelijke middelen voor te zien.
- De financieringsregels en subsidievoorwaarden voor kinderopvanginitiatieven die in het bijzonder een kwetsbaar publiek bereiken, herzien om meer flexibiliteit in de omgang met gezinnen te mogelijk te maken. In de Federatie Wallonië-Brussel erover waken dat de Haltes-Accueils niet beperkt worden in de uitvoering van hun opdracht door de hervorming van de regelgeving over de kinderopvang in het kader van de Beheersovereenkomst 2013-2018 van ONE.
- Een adequate kindnorm (uit onderzoek blijkt dat vier tot zes kinderen per kinderbegeleider optimaal is) hanteren opdat kinderbegeleiders de ontwikkeling van kinderen maximaal kunnen stimuleren. In Vlaanderen betekent dit de kindnorm terug verlagen.

7. Investeren in de professionalisering van de sector

- Organisatoren van kinderopvang, kinderbegeleiders en beroepskrachten in verwante sectoren informeren over wat het betekent in armoede te leven, zowel tijdens hun initiële opleiding, bij permanente vorming on the job als in hun dagelijkse begeleiding opdat een adequate manier van omgaan met een grote diversiteit aan ouders en gezinnen deel uitmaakt van hun professionele houding en gedrag.
- Kinderopvanginitiatieven worden aangemoedigd en voldoende ondersteund om kinder-

begeleiders in hun opdracht te omkaderen, door bijvoorbeeld kindvrije uren te subsidiëren om individueel en in team te reflecteren op de dagelijkse praktijk.

8. Bestaande en toekomstige regelgeving (decreten, ministeriële besluiten, besluiten van de Regering,...) permanent evalueren (ex-ante en ex-post), in intensief overleg met alle betrokken actoren en bijsturen op basis van het perspectief van gezinnen in armoede.

- Een concrete planning opstellen voor de evaluatie van het Vlaamse Decreet van 20 april 2012 houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters.
- Bij de evaluatie en bijsturing van regelgeving ook rekening houden met de ervaringen en behoeften van gezinnen die (nog) geen opvangvraag hebben.

Deelnemers aan het overleg

- Atout Couleur
- Coordination des haltes-accueil de la Communauté française (CHACOF)
- Délégué général aux droits de l'enfant
- Denkgroep Occasionele Kinderopvang - Koepel Lokale Dienstconomie
- Felies
- Gezinsbond
- Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen (HIG), Odisee
- Kind en Gezin
- Kinderdagverblijf Mezenestje
- Kinderrechtencommissariaat
- Landelijke Kinderopvang
- Le Pivot
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Maison d'enfants d'Actiris
- Maison ouverte
- Nederlandstalige Vrouwenraad
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel - Hoofdstad / Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale
- Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)
- Réseau Coordination Enfance (RCE)
- Réseau des initiatives Enfants – Parents – Professionnels (RIEPP)
- Speelhuis Elief
- Universiteit Gent (Ugent) - Vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG) - Steunpunt Kinderopvang
- Vernieuwing in de Basisvoorzieningen voor Jonge Kinderen (VBJK)
- Warm Hart – Houthalen

Bilaterale contacten

- Elmer
- Dagopvang De Wurpskes
- Fachbereich Familie und Soziales des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft
- Netwerk tegen Armoede

IV. Gezondheid

Het recht op bescherming van de gezondheid is een grondrecht, dat voor vele mensen in armoede niet gerealiseerd is. In dit hoofdstuk stellen we de vraag naar de rol die publieke diensten kunnen en moeten spelen om de effectiviteit van dit recht voor iedereen te garanderen. We herinneren eraan dat we in dit Verslag publieke diensten definiëren als alle organisaties aan wie de overheid een publieke opdracht heeft toevertrouwd.

Om de effectiviteit van het recht op bescherming van de gezondheid te garanderen, is het nodig om zowel aan de toegankelijkheid van de gezondheidszorg te werken als aan de levensomstandigheden van mensen. De situatie van mensen in armoede op vlak van huisvesting, werk, onderwijs, woonmilieu,... vormen immers een belangrijke verklaring voor hun slechte gezondheidstoestand en voor de sociale gezondheidsongelijkheden. Daar het vorige Verslag van het Steunpunt¹⁹⁸ de toegankelijkheid van de gezondheidszorg behandelde, heeft het overleg ervoor gekozen de focus te leggen op de rol van publieke diensten in de strijd tegen sociale gezondheidsongelijkheden door te werken aan verschillende sociaal-economische determinanten, met andere woorden via gezondheidspromotie.

Dit hoofdstuk brengt verslag uit van de uitwisselingen tijdens de vier overlegbijeenkomsten die door het Steunpunt werden georganiseerd en waaraan verscheidene organisaties deelnamen (zie de lijst achteraan dit hoofdstuk). Het geeft de stand van zaken weer van de dialoog die heeft plaats gevonden.

In het eerste punt gaan we in op de betekenis van het recht op bescherming van de gezondheid vanuit een juridische invalshoek, vanuit de leefwereld van mensen in armoede en vanuit de gezondheidsdeterminanten (1).

We stellen vervolgens vast dat zowel besparingsmaatregelen als institutionele ontwikkelingen een bedreiging vormen voor de effectiviteit van het recht op bescherming van de gezondheid voor iedereen (2).

In het derde punt staan we stil bij de rol van publieke diensten in verschillende beleidsdomeinen om de sociale gezondheidsongelijkheden te bestrijden (3.1). We gaan in op huisvesting – door de deelnemers aan het overleg beschouwd als een fundamentele voorwaarde om iedereen in staat te stellen in goede gezondheid te verkeren – en voeding. Vervolgens bespreken we de strijd tegen sociale gezondheidsongelijkheden in het gezondheidssysteem zelf (3.2). We focussen op de rol van de sector gezondheidspromotie, van verschillende eerstelijnsactoren, van netwerken tussen verschillende professionele actoren en van de OCMW's.

Het vierde punt behandelt de voorwaarden die het de publieke diensten moeten mogelijk maken om, via gezondheidspromotie, het recht op gezondheid voor iedereen te verzekeren (4).

Tenslotte formuleren we enkele aanbevelingen voor verschillende beleidsniveaus met de bedoeling de opdrachten van publieke diensten inzake het recht op bescherming van de gezondheid in alle beleidsdomeinen te verduidelijken en hen in staat te stellen deze maximaal te realiseren.

¹⁹⁸ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). "Sociale bescherming voor wie ziek is of een handicap heeft", in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Sociale bescherming en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Verslag 2012-2013*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag7/3_gezondheid.pdf

1. Recht op bescherming van de gezondheid

1.1. Definitie in juridische teksten

Het recht op bescherming van de gezondheid is in verschillende internationale rechtsinstrumenten en verdragen vastgelegd: de Universele verklaring van de rechten van de mens (artikel 25), het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (artikel 12), het herzien Europees Sociaal Handvest (artikel 11), het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikel 35). Het is ook ingeschreven in meer specifieke verdragen, bijvoorbeeld het Verdrag inzake de rechten van het kind (artikel 24) en de Conventie inzake de rechten van personen met een handicap. Deze stelt dat personen met een handicap, zonder discriminatie op grond van hun handicap, recht hebben op het genot van het hoogst haalbare niveau van gezondheid (artikel 25). Het recht op bescherming van de gezondheid komt ook aan bod in artikel 23 van de Belgische Grondwet.

Het VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten interpreteert het recht op gezondheid *“als een globaal recht, dat niet alleen bepaalt dat de juiste zorgen tijdig moeten worden toegediend, maar ook dat fundamentele determinanten voor de gezondheid moeten gewaarborgd zijn zoals de toegang tot veilig drinkwater en adequate sanitaire voorzieningen, de toegang tot voldoende gezonde voeding, huisvesting, arbeids- en milieuhygiëne, toegang tot onderwijs en tot informatie over gezondheid, in het bijzonder seksuele en reproductieve gezondheidszorg. Een ander belangrijk aspect is de betrokkenheid van de bevolking bij het nemen van alle beslissingen in verband met gezondheid op regionaal, nationaal en internationaal vlak.”*¹⁹⁹

De Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) heeft de definitie van het recht op gezondheid de afgelopen

jaren sterk beïnvloed. Volgens haar zijn de regeringen verantwoordelijk voor de gezondheid van hun bevolking en moeten zij de gepaste hygiënische en sociale maatregelen nemen. *“Gezondheid is geen verhandelbaar goed. Het is een kwestie van rechten waarvoor de overheid verantwoordelijk is.”*²⁰⁰ Het recht op bescherming van de gezondheid vereist bovendien de participatie van tal van sociaal-economische spelers, bovenop deze uit de sectoren van de gezondheidszorg. Het is ook nodig om bij het uitwerken, doorvoeren en beoordelen van beleidsmaatregelen en diensten rekening te houden met gezondheid, welzijn en billijkheid²⁰¹.

1.2. Betekenis voor mensen in armoede

*“Hoe armer men is, hoe slechter de gezondheid als gevolg van de levensomstandigheden en de leefomgeving. Het feit dat men het recht op gezondheid niet kan uitoefenen, heeft met een reeks factoren te maken die nauw met elkaar samenhangen: ongezonde en te kleine woningen, gebrekkige hygiëne, onzekere toegang tot water en elektriciteit, geen sanitaire voorzieningen, werkloosheid of slechte arbeidsomstandigheden, te laag inkomen om regelmatig gezonde voeding te kunnen kopen enzovoort. Al deze levensomstandigheden werken stress, ongevallen en ziekte in de hand of maken mensen zieker. En vrije tijd en vakantie – de manieren bij uitstek om fysiek en mentaal te herbronnen – blijven een onbereikbare 'luxe’.”*²⁰². Gezondheid is en blijft een grote

²⁰⁰ World Health Organisation (WHO) (2009). *Closing the gap in a generation: Health equity through action on the social determinants of health Commission on Social Determinants of Health - final report*, p.14, http://www.who.int/social_determinants/thecommission/finalreport/en/

²⁰¹ Oprichting van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), aangenomen door de Internationale Gezondheidsconferentie in 1946. Zie ook de Verklaring van Alma Ata van 1978, het Handvest van Ottawa van 1986 en de Verklaring van Adélaïde van 2010.

²⁰² ATD Vierde Wereld (1992). *Recht op gezondheid; een vicieuze cirkel, een dubbele ongelijkheid*, geciteerd in ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 122, www.armoedebestrijding.be/publications/AVA95.pdf

¹⁹⁹ Algemene commentaar nr. 14, UN Doc. E/C.12/2000/4 (2000).

bezorgdheid in het leven van mensen in armoede. Hun - in meer dan één opzicht - moeilijke levensomstandigheden (huisvesting, leefomgeving, werk, financiën enzovoort) verklaren voor een groot deel waarom ze een slechte gezondheid hebben en vroegtijdig verouderen²⁰³. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede hamert sinds de voorstelling van zijn eerste tweejaarlijks Verslag op de noodzaak om te investeren in de verbetering van hun levensomstandigheden, waaronder huisvesting, toegang tot gezonde voeding en positieve sociale contacten.

Ondanks de invoering van maatregelen om de toegang tot gezondheidszorg te verbeteren - zoals de verhoogde tegemoetkoming, de maximumfactuur (MAF) en de sociale derdebetalersregeling bij de huisarts voor personen die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming - blijft de financiële toegankelijkheid problematisch voor mensen in armoede. Sommigen hebben bijvoorbeeld geen recht hebben op deze maatregelen of kunnen hun recht niet laten gelden. Bovendien worden sommige behandelingen of vormen van verzorging niet gedekt door de ziekteverzekering. Daarom zien mensen zich vaak genoodzaakt te kiezen tussen noodzakelijke medische zorg of behandelingen enerzijds en andere levensnoodzakelijke dagelijkse uitgaven anderzijds. Die onmogelijke keuze kan nefast uitpakken voor hun gezondheid. *“Ik heb een jaar moeten sparen voor mijn bril. Ik heb vooral beknipt op voeding. Toen ik mijn bril eindelijk kon kopen, moest het oogonderzoek worden overgedaan omdat mijn zicht intussen was verslechterd.”*²⁰⁴

Naast financiële en administratieve drempels ervaren mensen in armoede ook culturele drempels waardoor ze angst hebben voor het oordeel en de minachting van gezondheidswerkers. De indruk van onteigening van het eigen

lichaam - dat heel wat te lijden heeft gehad - is sterk verankerd en leidt tot een gevoel van schaamte. Deelnemers aan het overleg benadrukten hoe moeilijk het is om deze gevoelens te overwinnen. Tegelijk wees een ervaringsdeskundige op een project dat deze drempels kan helpen verminderen. Zo zullen er binnenkort ervaringsdeskundigen aan de slag gaan in gezondheidsdiensten (ziekenhuizen, OCMW...) om te vermijden dat mensen in een kwetsbare situatie op medisch vlak afhaken en om hen beter te informeren opdat ze hun rechten op gezondheidszorg kunnen uitoefenen. Er zal een pilootproject lopen in Gent, Brussel en Charleroi.

Voor mensen in armoede kunnen hun moeilijke levensomstandigheden en hun problemen om toegang te hebben tot gezondheidszorg ook leiden tot stress, met verstrekkende gevolgen voor hun gezondheid. Vaak werkt het zelfs mentale gezondheidsproblemen in de hand: *“Mensen hebben het met ons vaak [...] over gemiste afspraken in het leven... Zij zien dat los van de kwestie van hun mentale gezondheid, behalve dat de veelheid aan gemiste afspraken soms niet-gekozen, verplichte afspraken met zich brengt, en dan hebben ze het over de vele 'deuren' naar bijvoorbeeld de geestelijke gezondheid, zelfmoord, zich terugtrekken, zich op zichzelf terugplooiën, zich niet meer goed in z'n vel voelen...”*²⁰⁵

1.3. Determinanten van de gezondheid

Iemand's gezondheidstoestand wordt niet alleen bepaald door de toegang tot gezondheidszorg en door individuele kenmerken, maar ook door allerlei omgevingsfactoren, gaande van de omgeving waarin men leeft tot brede maatschappelijke factoren. Zo liggen sociale en economische ongelijkheden in de maatschappij

²⁰³ Zie WHO, *Social determinants of health* : www.who.int/social_determinants/en/enEuroHealthNet, Health Inequalities, http://www.health-inequalities.eu/HEALTHY/EN/about_hi/health_inequalities/

²⁰⁴ Alle citaten zonder referentie komen uit de uitwisselingen tijdens het overleg of bilaterale contacten.

²⁰⁵ Dispa, Marie-Françoise (2015). *Uitsluiting en geestelijke gezondheid: de kip en het ei*, Brussel, Koning Boudewijn Stichting, p. 15, <http://www.kbs-frb.be/nl/Activities/Publications/2015/318068>

aan de basis van sociaal-economische verschillen in gezondheidstoestand (zie 3)²⁰⁶.

Gezondheidswerkers zijn het erover eens dat ook individueel gedrag – levensstijl, voedingsgewoonten, lichaamsbeweging, tabaks- of alcoholgebruik – invloed heeft op iemands gezondheidstoestand. Een eenzijdige nadruk hierop kan ertoe leiden dat de individuele verantwoordelijkheid van mensen overschat wordt. Bij mensen in armoede bijvoorbeeld, wordt hun levensstijl vaak met de vinger gewezen. In de huidige context - waarin mensen almaar vaker verantwoordelijk worden gesteld voor de armoede waarin ze verkeren - wordt die houding als een extra druk ervaren. *“De druk op deze mensen om hun gedrag te veranderen, kadert in een algemenere logica waarbij van mensen in armoede, wordt verwacht dat ze meer dan perfect zijn”*. Slechte levensomstandigheden leiden immers vaak tot *“dwangmatige gewoonten”* en tot de ontwikkeling van gedragingen om stress te compenseren en om de eigenwaarde op te krikken²⁰⁷. Het cumulatieve proces van individuele kenmerken, moeilijke levensomstandigheden en leefgewoonten en hun onderlinge wisselwerking maken de situatie van mensen in armoede uiterst complex, ook wat betreft hun gezondheid.

“Waarschijnlijk zal men slechts resultaten kunnen boeken inzake individuele gedragspatronen als de minst begunstigde sociale groepen voelen dat de politieke en sociale verantwoordelijken tegelijkertijd een beleid voeren dat doelgericht alle hinder waarvan zij het slachtoffer zijn, wil aanpakken, en indien men er tegelijkertijd over waakt hun de nodige middelen aan te reiken om

*hun gezondheid in handen te nemen.”*²⁰⁸ Gezien gezondheid door verschillende determinanten wordt bepaald, is het nodig op verschillende domeinen aan gezondheid te werken. Dat wordt beoogd door gezondheidspromotie.²⁰⁹

De WGO definieert gezondheidspromotie als het proces dat mensen en groepen toelaat meer controle te hebben op de determinanten van hun gezondheid met het doel deze te verbeteren. Uit het overleg blijkt echter dat de rol van de overheid en de publieke diensten inzake gezondheidspromotie niet beperkt mag worden tot het versterken van de capaciteiten van mensen en groepen. Ze moeten daarentegen de maatschappelijke voorwaarden creëren die ieders gezondheid ten goede komen.

2. Context

2.1. Besparingsmaatregelen

Meerdere deelnemers aan het overleg verwezen naar het huidig klimaat van crisis. Hun analyse gaat in dezelfde richting als de vaststellingen die de WGO in dit verband deed: *“Ongelijkheid van dagelijkse levensomstandigheden is het gevolg van grondige sociale structuren en processen. De ongelijkheid is systematisch: ze is het resultaat van normen, beleid en sociale praktijken die de ongelijke toegang tot macht, rijkdom en andere sociaal onontbeerlijk bronnen toelaten en zelfs in de hand werken.”*²¹⁰ Maatregelen - die door het

²⁰⁶ • Dahlgren, Göran en Margaret Whitehead (1991). *Policies and Strategies to promote social equity in health, Stockholm, Institute for futures studies*, <http://core.ac.uk/download/pdf/6472456.pdf>
• Marmot, Sir Michael (2010). *Fair society, healthy lives. The Marmot review*, <http://www.instituteofhealthequity.org/projects/fair-society-healthy-lives-the-marmot-review>

²⁰⁷ Deguerry, Muriel en Myriam De Spiegelaere et al. (2010). *Gezondheidsindicatoren van het Brussels Gewest 2010*, Brussel, Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, <http://www.observatbru.be/documents/news-items/news01-tableau-de-bord-2010.xml?lang=nl>

²⁰⁸ ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 135, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/AVA95.pdf>

²⁰⁹ Dit hoofdstuk focust op gezondheidspromotie. Toch spreken we verder ook van preventie. Promotie en preventie worden vaak in één adem genoemd. Preventie beoogt ziekte te voorkomen. Voor sommigen is preventie een onderdeel van promotie, voor anderen is het omgekeerd, variërend van gemeenschap tot gemeenschap. Eerder dan het uitklaren van de betekenis van en de relatie tussen beide concepten, beoogde het overleg na te gaan hoe publieke diensten het recht op gezondheid voor iedereen kunnen verzekeren.

²¹⁰ Commission on Social Determinants of Health of the WHO (2008). *Closing the gap in a generation: Health equity through action on the social determinants of health*, WHO,

overleg als besparingen worden beschouwd - versterken de ongelijkheden nog en hebben een directe impact op de gezondheid van mensen en op de gezondheidsdiensten en hun medewerkers²¹¹. Deze maatregelen bemoeilijken de opdracht van de staten om de universele toegang tot kwaliteitsvolle diensten te garanderen²¹².

De OESO wijst op de situatie van bepaalde landen in Europa die hard door de economische en financiële crisis van 2008 werden getroffen en die - in vergelijking met de periode vóór de crisis - hun gezondheidsuitgaven per inwoner fors hebben verminderd²¹³. Landen met een sterke sociale zekerheid zoals België, konden de impact van de crisis beperken en zijn deze periode beter doorgelopen. Volgens de WGO kan de hogere levensverwachting in Europa onder druk komen te staan door economische en sociale crisissen die gepaard gaan met een vermindering van de uitgaven voor gezondheidszorg²¹⁴. Sommige deelnemers aan het overleg vinden het overigens vreemd dat er in het sociale en gezondheidsdomein meer en meer gepraat wordt over uitgaven dan over investeringen. Op het terrein bestaan immers vele initiatieven met een grote meerwaarde op vlak van gezondheid.

Tijdens het overleg werden twee voorbeelden van de impact van besparingsmaatregelen bediscussieerd. We gaan er kort op in.

2.1.1. Gevolgen voor werklozen

Werkloosheid wordt algemeen erkend als een factor van een slechte gezondheid. Het heeft zonder twijfel een impact op de levensomstandigheden van mensen en op hun psychisch welbevinden en veroorzaakt bovendien stress. Deelnemers aan het overleg merkten daarnaast op dat ook de manier waarop werklozen worden behandeld - zoals de strengere controle van werklozen en het opleggen van activeringsmaatregelen - tot een verslechtering van hun gezondheid leidt. De recente maatregelen in de werkloosheidsreglementering met een verhoogd aantal uitsluitingen van werklozen als gevolg, kunnen op termijn bovendien problemen veroorzaken voor de terugbetaling van gezondheidszorgen²¹⁵. Niet meer in orde met hun sociale bijdragen, kunnen uitgesloten werkzoekenden - vanaf het tweede jaar na het jaar waarin ze niet meer in orde zijn (referentiejaar = jaar -2) - hun recht op terugbetaling van hun gezondheidszorgkosten verliezen. Wanneer ze zich bij het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) aanmelden, is een regularisatie van hun verzekerings situatie alsnog mogelijk. We stellen echter vast dat van de 15.877 werkzoekenden die op 1 januari 2015 niet langer in aanmerking kwamen voor een werkloosheidsuitkering door toepassing van de maatregel om inschakelingsuitkeringen tot drie jaar te beperken, een groot deel zich niet bij het OCMW heeft aangeboden²¹⁶. Het is niet geweten waar ze verblijven en hoe ze in hun levensonderhoud voorzien. Deze problematiek baart de ziekenfondsen zorgen. Zij proberen mensen in deze situatie waar mogelijk proactief op de gevolgen van hun uitsluiting te wijzen.

http://www.who.int/social_determinants/thecommission/inalreport/en/

²¹¹ Mormont, Marinette (2014). "Crise, austérité et régionalisation en Belgique : un mauvais cocktail ?", *Santé Conjugée*, nr. 69, p 68-72,

<http://www.maisonmedicale.org/Crise-austerite-et-regionalisation.html>

²¹² Baeten, Rita en Sarah Thomson (2012). "Politiques des soins de santé: débat européen et réformes nationales" in David Natali en Bart Vanhercke, *Social developments in the European Union 2011*, Brussel, ETUI and European Social Observatory, p. 199-226,

<https://www.etui.org/en/Publications2/Books/Social-developments-in-the-European-Union-2011>

²¹³ OECD, (2013). "Health at a Glance 2013: OECD Indicators", OCDE Editions

http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2013_health_glance-2013-en;jsessionid=115j4w6nbuseb.x-oecd-live-02

²¹⁴ WHO (2012), *The European health report 2012: charting the way to well-being*, WHO, http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/197113/EHR2012-Eng.pdf?ua=1

²¹⁵ Dechamps, Ivan en Eric Colle (2014). "Personen die niet meer in orde zijn met de mutualiteit" in Ingrid Pelgrims (red.), *Groenboek over de toegankelijkheid van de gezondheidszorg in België*, Waterloo, Wolters Kluwer Belgium, p. 103-120.

²¹⁶ Zie hoofdstuk *Werk* in dit Verslag.

In een vorige publicatie van het Steunpunt²¹⁷ was er sprake van een bepaald aantal personen die geen recht hadden op terugbetaling van hun gezondheidszorgkosten. Het ging vooral om mensen zonder papieren – die enkel recht hebben op dringende medische hulp – en om gedetineerden. Een deel van de mensen die niet langer voor een werkloosheidsuitkering in aanmerking komen, dreigen tot deze groep te zullen behoren.

2.1.2. Gevolgen voor gezondheidsdiensten

Tijdens het overleg kwam ook de trend om gezondheidszorg te vermarkten en om te streven naar kosteneffectiviteit in functie van winst-maximalisatie ter sprake. Deze tendens heeft niet alleen een impact op de toegankelijkheid van de gezondheidszorg voor mensen in armoede, maar ook op hun gezondheid zelf.

Ziekenhuizen zijn een verhelderend voorbeeld. Uit getuigenissen blijkt dat sommige ziekenhuizen er praktijken op na houden om te verhinderen dat personen in armoede zich er laten verzorgen. Ze rekenen bijvoorbeeld supplementen aan bij de spoeddienst of verwijzen door naar een andere spoeddienst. Een deel van het ziekenhuisbudget²¹⁸ is nochtans specifiek bestemd om patiënten met een zwak sociaal-economisch profiel te verzorgen. Tegelijk lijkt deze correctie-index (0,3 %) niet te volstaan. Daar bovenop is er ook het financieringssysteem voor ziekenhuizen, dat uitgaat van het gemiddeld aantal hospitalisatiedagen per pathologie of per type ingreep. Dit systeem is bedoeld om misbruiken en budgetproblemen te voorkomen, maar is problematisch voor mensen in armoede. Vooreerst

hebben deze een hoger risico op multimorbiditeit²¹⁹ (aan meer dan één (chronische) ziekte tegelijkertijd lijden) waarmee de forfaitaire financiering per pathologie geen rekening houdt. Daarenboven pakt dit systeem vaak nefast uit voor mensen in armoede die meestal meer tijd nodig hebben voor verzorging en follow-up. Deze ontwikkelingen kunnen leiden tot een geneeskunde met twee snelheden. Deelnemers aan het overleg zijn dan ook van mening dat de eerstelijnsgezondheidszorg zo moet georganiseerd worden dat ze de rampzalige gevolgen van vroeger ontslag uit het ziekenhuis op de genezing van patiënten kan vermijden. Dit is bijvoorbeeld nodig na de recent aangenomen maatregel over de verkorting van de verblijfsduur op materniteit.

2.2. Institutionele context

De logica van gezondheidspromotie schrijft voor dat er gehandeld moet worden vertrekkend vanuit een beleid dat onder de bevoegdheid valt van verschillende overheden (zie 3.1.). Desondanks is de sector van gezondheidspromotie op institutioneel niveau beperkt tot het gezondheidsbeleid. Tijdens het overleg merkten verschillende deelnemers tegelijk op dat de opsplitsing van de bevoegdheden inzake gezondheid zelf niet altijd strookt met de dagelijkse realiteit in hun organisaties en bovendien de coherentie van het werk op het terrein bemoeilijkt. De institutionele context wordt vaak beschouwd als een drempel voor een allesomvattende aanpak van gezondheid en maakt dat besturen op verschillende niveaus vaak op grenzen stoten wanneer ze hun gezondheidsbeleid willen ontwikkelen. Doordat gezondheidspromotie en -preventie enerzijds en toegang tot gezondheidszorg anderzijds door verschillende beleidsniveaus (de gefedereerde entiteiten en de federale Staat) worden aangestuurd, stoten lokale

²¹⁷ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2005). *Debatopener. 10 jaar algemeen verslag over de armoede*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, <http://www.armoedebestrijding.be/debat10jaarAVA.htm>

²¹⁸ Het budget van de ziekenhuizen bestaat uit verschillende delen, waaronder één voor de sociale functie van het ziekenhuis, B8 genoemd. Koninklijk besluit van 25 april 2002 betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen, *Belgisch Staatsblad*, 30 mei 2002.

²¹⁹ Van der Heyden, Johan (2014). "Chronische aandoeningen" in Johan Van der Heyden en Rana Charafeddine (red.), *Gezondheidsenquête 2013. Rapport 1: Gezondheid en Welzijn*, Brussel, WIV-ISP, https://his.wiv-isp.be/nl/Gedeelde%20%20documenten/MA_NL_2013.pdf

besturen bijvoorbeeld op grenzen wanneer ze hun gezondheidsbeleid willen ontwikkelen. Zo ondervinden ze soms moeilijkheden om promotie- en preventieactiviteiten te koppelen aan de toegankelijkheid van de eerste lijn. Daarnaast kunnen ook bij de uitwerking van deze activiteiten zelf bevoegdheidsconflicten optreden. Wie is bevoegd om een project rond beweging te steunen? De minister van sport of welzijn (of de minister van gezondheid in het Waals Gewest, de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF), de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad (GGC))?

Brussel is een bijzonder voorbeeld van deze situatie. Zeven ministers zijn bevoegd voor gezondheid en minstens tien wanneer ook de ministers voor welzijn worden meegeteld. Een van de doelstellingen van de zesde staatshervorming was nochtans om te komen tot een grotere samenhang in het gezondheidsbeleid. In het Institutioneel Akkoord voor de Zesde Staatshervorming is in het deel over gezondheid sprake van een *"homogenisering van het beleid"*²²⁰. Er ontstaan hierdoor opportuniteiten voor de gefedereerde entiteiten. Zo creëert de zesde staatshervorming in Vlaanderen het momentum voor een reorganisatie van de eerstelijnszorg (zie 3.2.3.). De bevoegdheden met betrekking tot gezondheid blijven echter versnipperd, vooral in Brussel (tussen de Federatie Wallonië-Brussel (FWB), de COCOF, de GGC, de Vlaamse Gemeenschap en de federale overheid). Aan Franstalige kant is volgens sommige deelnemers aan het overleg de versnippering nog toegenomen na het Sainte-Emilie-akkoord²²¹ waarbij een deel van de bevoegdheid voor gezondheids promotie werd overgedragen aan het Waals Gewest en aan de COCOF. De FWB zelf

behoudt enkel de bevoegdheid voor gezondheids promotie op school.

De begrotingskwestie naar aanleiding van de zesde staatshervorming is een belangrijke bekommernis van vele gezondheidswerkers. Ze wijzen erop dat de financieringsmechanismen van de hervorming erop gericht zijn om de deelstaten te responsabiliseren en om hen te betrekken bij de sanering van de overheidsfinanciën. Een ander aandachtspunt van de gezondheidswerkers die deelnamen aan het overleg betreft de concentratie van de budgetten op de gezondheidszorg. Ze menen dat het nodig is te werken aan een nieuw evenwicht tussen de verschillende gezondheidsdomeinen, in het voordeel van gezondheids promotie en –preventie. Via een promotie- en preventiebeleid kan immers gezondheidswinst worden geboekt bij de bevolking en kunnen kosten worden bespaard²²². In het kader van de zesde staatshervorming werd een mogelijkheid tot herstel van het evenwicht voorzien²²³: de mogelijkheid om een samenwerkingsakkoord te sluiten tussen de federale Staat en de gefedereerde entiteiten om ziekenhuisbedden om te zetten in de opvolging van patiënten buiten de ziekenhuismuren door een dienst die onder de bevoegdheid van de gefedereerde entiteit valt. Dit akkoord zal voor bijkomende middelen voor de gefedereerde entiteit zorgen. Toch moet erover gewaakt worden of deze mogelijkheid werkelijk een verbetering van de gezondheid van mensen in armoede kan bewerkstelligen. De kosten voor ambulante diensten zijn immers soms hoger dan hospitalisatiekosten, zeker wanneer intensieve ambulante begeleiding nodig is of wanneer mensen slecht gehuisvest zijn.

²²⁰ Een efficiëntere federale Staat en een grotere autonomie voor de deelstaten. Institutioneel Akkoord voor de zesde staatshervorming, 11 oktober 2011, http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf

²²¹ Bijzonder decreet van 4 april 2014 betreffende de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap waarvan de uitoefening naar het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie wordt overgedragen, *Belgisch Staatsblad*, 25 juni 2014.

²²² Annemans, Lieven (2014). *De prijs van uw gezondheid?*, Lannoo Campus.

²²³ Bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, artikel 51, §5, *Belgisch Staatsblad*, 31 januari 2014.

3. Strijd tegen sociale gezondheidsongelijkheden

Door een betere levensstandaard en betere gezondheidszorg lijkt de gezondheid er algemeen op vooruit te gaan. Toch moeten we vaststellen dat niet iedereen van deze vooruitgang geniet. Personen met een lagere sociale status (opleidingsniveau, werk, inkomen) hebben vaker een slechte gezondheid, hebben slechts in beperkte mate toegang tot gezondheidszorg, hebben minder uitzicht op een leven in goede gezondheid en overlijden vroeger dan personen die hoger op de sociale ladder staan. Cijfers tonen aan dat het verschil in levensverwachting op 50 jaar volgens opleidingsniveau bij mannen kan oplopen tot 10 jaar en bij vrouwen tot 4 jaar. Het verschil in uitzicht op een leven in goede gezondheid bedraagt bij mannen 8 jaar en bij vrouwen 7 jaar²²⁴. De Gezondheidsenquête toont aan dat ook psychologische problemen meer voorkomen bij mensen die lager op de sociale en opleidingsladder staan²²⁵. Deze sociale gezondheidsongelijkheden verlopen volgens een sociale gradiënt - iemands gezondheidstoestand verslechtert immers naarmate men daalt op de sociaal-economische ladder en ook binnen groepen van meer bevoorrechte personen bestaan verschillen²²⁶ - en moeten in alle sociale categorieën worden aangepakt (zie 4.4.). Bovendien worden de sociale gezondheidsverschillen groter, zelfs in België en Europa²²⁷.

Daarenboven wijst onderzoek uit dat sociale verschillen en een gebrek aan solidariteit, alle geledingen van de samenleving raken, ook meer bevoorrechte personen²²⁸. In dit punt staan we stil bij de rol van publieke diensten in verschillende domeinen om de sociale gezondheidsongelijkheden te bestrijden en zo het recht op gezondheid voor iedereen te waarborgen.

3.1. De ontwikkeling van een gezondheidsbeleid in alle beleidsdomeinen

De WGO en de Europese Unie zijn overtuigd van de noodzaak om op andere gebieden dan gezondheid maatregelen te nemen om de gezondheid van mensen te verbeteren, maar ook om bijvoorbeeld hun arbeidsproductiviteit te verhogen²²⁹. In dit kader hebben ze het strategisch concept '*Health in all policies*' ingevoerd. Het is de voorbije jaren uitgewerkt als een strategie om sociale gezondheidsongelijkheid te verminderen door te werken aan de onderliggende oorzaken en aan de determinanten op verschillende gebieden: een gezonde omgeving, goede werkomstandigheden, gelijke kansen in het onderwijs enzovoort. Dit vereist een samenwerking tussen alle sectoren en beleidsniveaus. Het is de bedoeling dat zowel de Europese Unie als de lidstaten werk maken van deze opdracht. De deelnemers aan het overleg zijn van mening dat er een discrepantie is tussen het discours van de Europese Unie terzake en de maatregelen die ze neemt inzake andere materies.

Deze doelstelling is ambitieus omdat het gezondheidsbeleid heel anders zal moeten worden aangepakt. In België kan deze doelstelling – gelet

²²⁴ European Health & Life Expectancy Information System (EHLEIS) (2014), *Additional national page for Country Report*, Issue 7 - Belgium: Van Oyen Herman/Berger Nicolas, Scientific Institute of Public Health, http://www.eurohex.eu/pdf/Reports_2014/2014_TR4%207_Additional%20national%20page%20for%20CR7

²²⁵ Gisle, Lydia (2014). "Geestelijke gezondheid", in Johan Van der Heyden en Rana Charafeddine (red.), *Gezondheidsenquête 2013. Rapport 1: Gezondheid en welzijn*, Brussel, WIV-ISP, https://his.wiv-isp.be/nl/Gedeelde%20documenten/WB_NL_2013.pdf

²²⁶ <http://www.maisonmedicale.org/Inegalites-sociales-de-sante-et.html>

²²⁷ • Van Oyen, Herman et al. (red.) (2010). *Sociale ongelijkheden in gezondheid in België*, Brussel, Federaal Wetenschapsbeleid, <http://www.belspo.be/belspo/ta/publ/academia-sociale.ongelijkheden.U1577.pdf>

• OECD (2014). *Health at a glance, Europe 2014*, OECD Publishing, http://ec.europa.eu/health/reports/docs/health_glance_2014_en.pdf

²²⁸ • Wilkinson, Richard en Kate Pickett (2013). *Pourquoi l'égalité est meilleure pour tous?*, s.l., Les petits matins.

• Vadeboncoeur, Alain (2015). "L'austérité rend malade", *L'actualité*, <http://www.lactualite.com/blogues/le-blogue-sante-et-science/lausterite-rend-malade/>

²²⁹ WHO (2010). *Adelaide Statement on Health in All Policies*, http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44365/1/9789241599726_eng.pdf

op de institutionele situatie – een heuse uitdaging worden. Vermeldenswaard is dat op vraag van de Interministeriële Conferentie (IMC) Volksgezondheid binnen de Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (ICDO) een Werkgroep 'Gezondheidsongelijkheden' werd opgericht. Deze groep heeft in 2014-2015 gewerkt aan een nationaal actieplan om sociale gezondheidsverschillen weg te werken. Een opvolging staat op de agenda van de IMC.

Canada heeft een wet goedgekeurd om een intersectorale samenwerking binnen de regering op te zetten. De minister van Volksgezondheid heeft een specifieke taak op het gebied van gezondheidspromotie: hij treedt op als raadgever voor zijn collega-ministers en geeft advies. Bij het uitwerken van wetten moet hij ook verplicht worden geraadpleegd om na te gaan welke gevolgen de wet op de volksgezondheid en op het ontstaan van verschillen kan hebben²³⁰. Ook de Belgische federale overheid beschikt over een instrument - Regelgevingsimpactanalyse (RIA) - om van tevoren de potentiële gevolgen van haar beleid op een brede waaier van domeinen te analyseren, waaronder gezondheid. De ervaring met dit instrument is nog beperkt, en uit het eerste evaluatieverslag van het Impactanalysecomité²³¹ (dat de kwaliteit van de RIA opvolgt) blijkt dat bijvoorbeeld de onrechtstreekse effecten op de gezondheid niet steeds gemakkelijk te achterhalen zijn door de opstellers van een RIA. Meer ervaringen in het gebruik van het instrument en voldoende ondersteuning - op het vlak van vorming, informatie en de uitbouw van een netwerk van contactpersonen en organisaties - zouden de meerwaarde van dit instrument in het streven naar een geïntegreerd beleid kunnen bevestigen en verhogen.

²³⁰ Potvin, Louise, Marie-Josée Moquet en Jones Cathérine (red.) (2010). *Réduire les inégalités sociales en santé*, Saint-Denis, INPES, <http://www.inpes.sante.fr/CFESBases/catalogue/pdf/1333.pdf>

²³¹ Dienst Administratieve Vereenvoudiging (DAV) (2015). *Impactanalysecomité. Verslag 2014*, Brussel, Secretariaat van het impactanalysecomité.

Tijdens het overleg werd verwezen naar huisvesting en voeding als voorbeelden van andere beleidsdomeinen met een grote impact op gezondheid.

3.1.1. Huisvesting

Huisvesting is een fundamentele voorwaarde voor ieders gezondheid en welzijn. Tijdens het overleg werd echter benadrukt dat veel mensen problemen hebben om een betaalbare en degelijke woning te vinden. De moeilijke toegang tot huisvesting heeft op zich een impact op de gezondheid van mensen. Zo blijkt uit de Gezondheidsenquête 2013 dat het uitstellen van gezondheidszorgen omwille van financiële redenen hoger is in Brussel dan in de andere Gewesten²³². Dat zou kunnen te wijten zijn aan het grote aandeel van de huur in het budget van huishoudens met een laag inkomen. Op die manier kan het feit dat de huren niet aangepast zijn aan de bedragen van de uitkeringen beschouwd worden als een factor die de gezondheidszorg ontoegankelijk maakt. De deelnemers hebben er dan ook op aangedrongen om het recht op degelijke huisvesting, zoals vermeld in artikel 23 van de Grondwet, effectiever te maken. Het Steunpunt heeft meermaals de gelegenheid gehad om hierover aanbevelingen te formuleren, in het bijzonder over de verbetering van de toegang tot degelijke en betaalbare woningen, het behoud van de woning en de erkenning van alternatieve woonvormen²³³.

²³² Demarest Stefaan (2015). "Financiële toegankelijkheid van gezondheidszorgen" in Drieskens Sabine en Lydia Gisle (red.), *Gezondheidsenquête 2013. Rapport 3: Gebruik van gezondheids- en welzijnsdiensten*, Brussel, WIV-ISP, https://his.wiv-isp.be/nl/Gedeelde%20documenten/AC_NL_2013.pdf

²³³ • Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2011). *Strijd tegen armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Verslag 2010-2011*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, <http://www.armoedebestrijding.be/tweejaarlijksverslag6.htm>
• Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). *Memorandum wonen*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, http://www.armoedebestrijding.be/publications/memorandum%20wonen_2013.pdf

Mensen met huisvestingsproblemen - vooral mensen die in een ongezonde woning leven of wonen in een huis zonder adequate verwarming, met vocht en schimmel, zonder bad of douche, zonder toilet met waterspoeling, of in een te sombere woning - zien hun gezondheid vaak erg verslechteren. Ze ervaren veel moeilijkheden om zich te verzorgen en bevinden zich bovendien niet in de optimale omstandigheden om zich bezig te houden met hun welbevinden en het voorkomen van ziekte. Er kan ook sprake zijn van overbezetting van de woning. 19,7 % van de Belgische bevolking leeft in een huis met woningdeprivatie²³⁴.

De situatie van mensen zonder woning is nog dramatischer. Men stelt bijvoorbeeld vast dat daklozen een extreme weerstand tegen pijn ontwikkelen, waardoor de situatie soms moet escaleren alvorens ze zich ertoe leent om tussen te komen. Daarom proberen sommige gezondheidswerkers vooreerst te werken aan de gezondheid van daklozen door hen toegang te verschaffen tot gezondheidszorg, wat er op termijn toe kan leiden dat hun gezondheid op een meer allesomvattende manier kan worden aangepakt. Op dit moment loopt er een pilootproject '*Housing First*'²³⁵. Dit project beoogt daklozen opnieuw te huisvesten, op een manier die aangepast is aan hun huidige situatie, zonder een trapsgewijs proces te doorlopen. De evaluaties van het project zijn bezig, het is dus zinvol ze af te wachten en er lessen uit te trekken. De beroepskrachten die bij het project betrokken waren, hebben er tot nu toe positieve ervaringen mee. Om dit project verder te zetten en te veralgemenen, is het absoluut nodig een voldoende aanbod van kwaliteitsvolle en betaalbare woningen te verzekeren.

3.1.2. Voeding

Ook voeding is een fundamentele voorwaarde voor gezondheid die raakt aan vele andere

beleidsdomeinen, zoals het landbouwbeleid en de belastingen op voedingsmiddelen. Hoewel al deze aspecten een grondige bespreking behoeven, focussen we ons hier op twee andere kwesties, namelijk de toegang tot kwalitatief en betaalbaar voedsel voor mensen in armoede. Vooreerst merkten de deelnemers aan het overleg op dat een betere voeding – als gezondheidsdoelstelling voor de hele bevolking – te vaak enkel wordt bekeken vanuit het perspectief van de individuele keuze. Mensen in armoede worden er bijgevolg van beschuldigd verkeerde keuzes te maken, terwijl het eigenlijk hun levensomstandigheden zijn die grotendeels de mogelijkheid bepalen om zich correct te voeden.

Mensen in armoede ervaren vele drempels die een goede en gezonde voeding in de weg staan. De prijzen voor levensmiddelen vormen een eerste obstakel. Uit onderzoek blijkt dat het voedingsbudget van mensen in armoede niet volstaat om gezond te eten. De kostprijs van gezonde producten in vergelijking met de (veel lagere) prijs van producten die veel koolhydraten bevatten, is een andere factor waarmee rekening moet gehouden worden. De post 'voeding' komt vaak op de laatste plaats, na kosten die belangrijker worden geacht zoals huisvesting, rekeningen, gezondheidszorg enzovoort, waardoor er voor voeding weinig geld overblijft²³⁶. Een ander belangrijk obstakel voor gezonde voeding is huisvesting. Personen die op straat of in een kraakpand leven, zijn vaak de eerste slachtoffers van ondervoeding of slechte voeding. Mensen die in woningen van slechte kwaliteit verblijven, hebben vaak niet de mogelijkheid om te koken. Daarnaast is het in sommige wijken ook moeilijk om kwaliteitsvolle voeding te kopen (wegens een gebrek aan winkels die gezonde voeding verkopen) en speelt ook de marketing een grote rol (invloed van de media, naar voor schuiven van suiker- en

²³⁴ Eurostat: Housing deprivation rate by number of item, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?t=ab=table&plugin=1&pcode=tessi291&language=en>

²³⁵ <http://www.housingfirstbelgium.be/nl/>

²³⁶ Pôle expertise collective de l'institut national de la santé et de la recherche médicale (2014). *Inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique*, Paris, Les éditions Inserm, <http://www.inserm.fr/espace-journalistes/inegalites-sociales-de-sante-en-lien-avec-l-alimentation-et-l-activite-physique-une-expertise-collective-de-l-inserm>

vetrijke voeding). Tot slot mogen we niet vergeten dat voor sommige mensen aandacht besteden aan voeding onbelangrijk kan lijken in het licht van alle problemen waarmee ze geconfronteerd worden en van de stress die dit met zich meebrengt, zeker wanneer ze geen toegang tot gezondheidszorg hebben.

*"Als reactie op de moeilijkheid om toegang te hebben tot betaalbare voeding, hebben overheden er heel lang voor gezorgd dat consumenten goedkope calorieën konden kopen. Men heeft onvoldoende gedaan om een sociale zekerheid te creëren die mensen echt beschermt, bijvoorbeeld via toereikende werkloosheidsuitkeringen, die voldoende lang duren opdat mensen werk kunnen vinden, of via sociale bijstand. Bij gebrek aan een herverdelend sociaal beleid dat elkeen beschermt tegen sociale uitsluiting, heeft men gewild dat voeding zo goedkoop mogelijk was, zelfs ten nadele van de kwaliteit ervan. Maar dat is geen oplossing. Heel vaak zijn goedkope calorieën de oorzaak van een slechte voeding. Het zijn vandaag de meest arme gezinnen die de tol betalen van deze aanpak: ze lopen het meeste gevaar voor obesitas en voor de ziektes die ermee gepaard gaan. Met andere woorden, er is geen alternatief voor een sociaal beleid dat de mensen echt beschermt en hen toegang verschaft tot een adequate voeding."*²³⁷

3.2. Strijd tegen sociale gezondheidsongelijkheden in het gezondheidssysteem

Om iedereen een hoog niveau van gezondheid en welzijn te verzekeren - een opdracht voor publieke diensten - werden verschillende diensten en actoren opgericht, waaronder in de sector gezondheidspromotie. Daarnaast hebben gezondheidswerkers op de eerste lijn ook een rol in de strijd tegen sociale gezondheidsongelijkheden. Om hiertoe op een globale en multidisciplinaire manier bij te dragen, ontstaat er

samenwerking en overleg tussen actoren uit verschillende sectoren.

3.2.1. Gezondheidspromotie

Vanaf de jaren '90 hebben de Gemeenschappen afstand genomen van een visie op gezondheidseducatie die hoofdzakelijk gericht was op de verbetering van individuele gedragingen om zich te wenden tot gezondheidspromotie en dus te werken aan de determinanten van de gezondheid.

In de FWB wordt gezondheidspromotie gedefinieerd als "het proces waarbij het individu en de collectiviteit in staat worden gesteld in te werken op de beslissende factoren van de gezondheid en, zodoende, deze laatste te verbeteren, door voorrang te verlenen aan een collectieve en solidaire verantwoordelijke betrokkenheid van de bevolking bij het dagelijks leven, waarbij personele keuze en maatschappelijke verantwoordelijkheid naast elkaar bestaan"²³⁸. Er werden verschillende types diensten gecreëerd:

- de gemeenschapsdiensten voor gezondheidspromotie die als opdracht hebben een permanente logistieke en methodologische steun te bieden inzake opleiding, documentatie, methodologie,... aan verschillende actoren binnen de gezondheidspromotie;
- de plaatselijke centra voor gezondheidspromotie die op lokaal niveau de uitvoering van de strategische programma's over gezondheidspromotie van de FWB coördineren;

Daarnaast kunnen acties en onderzoek inzake gezondheidspromotie gesubsidieerd worden.

Met de zesde staatshervorming werden de bevoegdheden inzake gezondheidspromotie en -preventie overgedragen van de FWB naar het Waals Gewest en de COCOF. Op niveau van de COCOF wordt in de loop van 2016 een ontwerpdecreet voorgelegd aan het Franstalige Brussels parlement. Het legt de prioritaire

²³⁷ De Schutter, Olivier (2015). "Une question de droits de l'homme, pas de charité", *Partenaire*, nr. 92, p.3, http://www.atd-quartmonde.be/IMG/pdf/journal_belgique_92_-_2_mise_en_page_1_basse_resolution.pdf

²³⁸ Artikel 1 van het decreet van 14 juli 1997 houdende organisatie van de gezondheidspromotie in de Franse Gemeenschap, *Belgisch Staatsblad*, 29 augustus 1997.

strategieën vast – vermindering van de sociale gezondheidsongelijkheden, intersectoraliteit, netwerking, participatie van de bevolking, mobilisatie van de gemeenschap, creatie van professionele en niet-professionele 'relais' (schakelpunten), werken met specifieke groepen in hun nabije omgeving – en de verschillende structuren (hulpstructuur voor beslissingen, stuurgroep, begeleidingsdienst voor projecten, ondersteuningsdiensten voor actoren, actoren). Voor het Waals Gewest werd op 1 januari 2016 een 'organisme d'intérêt public' (OIP – een organisme van publiek belang) opgericht met als naam 'Agence pour une Vie de Qualité'²³⁹ (Agentschap voor een kwaliteitsvol leven). Binnen dit OIP zou een transversale commissie voor de gezondheidspreventie en -promotie moeten worden gecreëerd dat zich moet buigen over de uitwerking van een nieuw Waals decreet. Tot dan, zal het decreet van de FWB enkel van toepassing zijn langs Waalse kant.

In de FWB bestaat ook een specifiek decreet voor gezondheidspromotie op school (zie 4.3.)²⁴⁰.

Het Vlaamse decreet over het preventieve gezondheidsbeleid²⁴¹ omvat zowel de organisatie van gezondheidspromotie als ziektepreventie. Het is een kaderdecreet dat verschillende actoren erkent als actoren in preventie: partnerorganisaties (dit zijn expertisecentra, waaronder het Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie en Ziektepreventie (VIGeZ)), organisaties met terreinwerking (bijvoorbeeld de centra voor leerlingenbegeleiding (CLB)), het loco-regionaal gezondheidsoverleg en –organisatie (Logo), lokale besturen en individuele zorgaanbieders. Ook voor de Vlaamse Gemeenschap heeft gezondheidsbevordering tot doel de gezondheid te bevorderen, te beschermen of te behouden door

die processen te ondersteunen die individuen en groepen in staat stellen om de determinanten van hun gezondheid positief te beïnvloeden. Om gezondheidswinst te realiseren en mensen langer te laten leven en hun levenskwaliteit te verhogen, voert Vlaanderen een eigen preventief gezondheidsbeleid via gezondheidsdoelstellingen. De Vlaamse regering legt ook de basis voor een facettenbeleid, met als doel het nemen van initiatieven die buiten het domein van de gezondheidszorg vallen en die zich richten op determinanten van gezondheid op andere levensdomeinen. Alle organisaties die gesubsidieerd worden door de Vlaamse regering voor taken van preventieve gezondheidszorg, moeten hun medewerking verlenen aan de realisatie van de Vlaamse gezondheidsdoelstellingen. Op lokaal en regionaal niveau zijn de Logo's actief met als belangrijkste opdracht de bundeling en coördinatie van de lokale krachten om deze doelstellingen waar te maken. Ze implementeren gezondheidsprojecten op lokaal niveau en ondersteunen de ontwikkeling van een integraal gezondheidsbeleid in bedrijven, scholen, gemeenten of andere settings.

3.2.2. De eerste lijn

Op de vraag tot wie ze zich wenden om op een globale manier met hun gezondheid bezig te zijn, gaven mensen in armoede die deelnamen aan het overleg te kennen dat ze voornamelijk een beroep doen op hun huisarts, of deze nu verbonden is aan een wijkgezondheidscentrum of niet. We bespreken hier twee actoren op de eerste lijn – de huisarts en de wijkgezondheidscentra - en staan stil bij de obstakels en voorwaarden voor de uitoefening van hun opdrachten. Vervolgens gaan we in op twee andere actoren op de eerste lijn: l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)/Kind en Gezin en een laagdrempelige zorglijn.

- **De huisarts**

Volgens het overleg kan de huisarts een belangrijke rol spelen in gezondheidspromotie. Tegelijk formuleerden de deelnemers enkele

²³⁹ Decreet van 2 december 2015 betreffende het Waals Agentschap voor gezondheid, sociale bescherming, handicap en gezinnen, nog niet gepubliceerd.

²⁴⁰ Decreet van 20 december 2001 betreffende de gezondheidspromotie op school, *Belgisch Staatsblad*, 17 januari 2002.

²⁴¹ Decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, *Belgisch Staatsblad*, 3 februari 2004.

voorwaarden om de toegang tot en de relatie met de huisarts te verbeteren:

- financieel toegankelijk: sinds 1 juli 2015 is de verplichte derdebetalersregeling bij de huisarts voor patiënten met een verhoogde tegemoetkoming van kracht. Naast deze recente maatregel dragen ook vele andere maatregelen bij tot de financiële toegankelijkheid van de huisarts. Toch blijven er problemen bestaan voor mensen in armoede, omdat niet alle maatregelen voor iedereen gelden of omdat er nog sprake is van non take-up.
- aanwezigheid in de wijk: er is overheidssteun – zoals het Impulsefonds – beschikbaar om in de meest achtergestelde wijken of verafgelegen gebieden eerstelijnszorg op te zetten. Volgens sommige deelnemers aan het overleg is het zinvol om deze steun ook beschikbaar te stellen voor andere beroepscategorieën die kunnen bijdragen tot de promotie van de gezondheid.
- voldoende tijd voor de patiënt: de deelnemers aan het overleg zijn van mening dat er te weinig huisartsen zijn. De artsen hebben het vaak te druk en hebben niet genoeg tijd om hun verschillende taken te vervullen. Nochtans moet een arts de nodige tijd kunnen nemen om uitleg te geven, om informatie te verstrekken, om aan therapeutische educatie te doen, om de patiënt gerust te stellen en om de gezondheid van de persoon op een holistische manier te benaderen. Om deze doelstelling te verwezenlijken, zijn meer huisartsen nodig en moet een deel van de zorg wellicht naar andere zorgverstrekkers, zoals verpleegkundigen, worden doorgeschoven.
- een multidimensionale benadering: dit is belangrijk voor mensen in armoede omdat hun situatie vaak complex is en bepaald wordt door factoren van verschillende aard. Men kan zich voorstellen dat artsen zich machteloos voelen tegenover de omvang en complexiteit van de situaties waarin sommige van hun patiënten zich bevinden. Vandaar het belang van netwerken waarin artsen kunnen samen

werken met andere artsen of met andere actoren die werken met mensen in armoede. Het is noodzakelijk om platformen op te richten die verschillende sociale en gezondheidswerkers samen brengen.

- een vertrouwensrelatie ontwikkelen: de huisarts kan de uitgelezen persoon zijn bij wie mensen terecht kunnen voor hun gezondheid en welbevinden, voor zover er zich een vertrouwensband heeft kunnen ontwikkelen tussen de arts en zijn patiënt, wat niet steeds het geval is.

• *Wijkgezondheidscentra*

Voor vele mensen in armoede betekenen de wijkgezondheidscentra een toegang tot volwaardige zorg op de eerste lijn en een brede benadering van hun welzijn²⁴². De multidisciplinaire teams in wijkgezondheidscentra verstrekken basisgezondheidszorg en opvolging op uiteenlopende vlakken en werken zo erg laagdrempelig. Ze gaan voor een allesomvattende – fysieke, psychische en sociale – benadering van gezondheid en hun aanpak is zowel curatief als preventief. Daartoe verzamelen en analyseren ze epidemiologische gegevens op lokaal niveau, maar zetten ze ook allerlei projecten rond gezondheids promotie op. De wijkgezondheidscentra vertrekken van een dynamiek van gemeenschaps participatie waarbij ieder individu gelijkwaardig is en waarbij rekening wordt gehouden met zijn familiale, culturele, professionele en sociaal-economische situatie. De open houding van het personeel voor de problemen die het gevolg zijn van de levensomstandigheden en de status van arme en kwetsbare mensen, werkt een vertrouwensrelatie in de hand waarbinnen patiënt en zorgverstrekker op gelijke voet informatie uitwisselen. Hun acties

²⁴² Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2014). *Rôle de la carte médicale et des maisons médicales dans l'accès aux soins des personnes pauvres et précarisées*, Brussel, Centrum voor gelijke kansen en voor racismebestrijding, www.armoedebestrijding.be/publications/Carte%20m%C3%A9dicale%20et%20maisons%20m%C3%A9dicales.pdf

kaderen in een lokaal partnernetwerk binnen een afgebakende zone. De meeste wijkgezondheidscentra worden forfaitair gefinancierd, waardoor ze financieel toegankelijk zijn en activiteiten van gezondheids promotie en –preventie worden gestimuleerd.

Volgens de geraadpleegde actoren overtreft de vraag naar wijkgezondheidscentra het bestaande aanbod, zowel in steden (waar heel wat kwetsbare groepen wonen en waar de bevolking toeneemt), als op het platteland. Enkele verenigingen waar armen het woord nemen verwoorden een zekere weerstand tegenover de werking van de wijkgezondheidscentra. Ze ervaren soms moeilijkheden om te kiezen tussen een wijkgezondheidscentrum waar ze toegang hebben tot een multidisciplinair team enerzijds en hun huisarts of verpleegster die niet verbonden zijn aan een wijkgezondheidscentrum anderzijds. Deze keuze kan een breuk betekenen in een vertrouwensrelatie of in de continuïteit van de zorg.

- *ONE/Kind en Gezin*

ONE en Kind en Gezin bieden diensten aan die in principe voor iedereen toegankelijk zijn en gericht zijn op de gezondheid en het welzijn van kinderen. Ze hebben daarnaast een bijzondere aandacht voor gezinnen in armoede, via onder andere prenatale platformen, een sociale tolkdienst in de consultatiediensten, de opvolging van de zwangerschap van vrouwen zonder verzekering en hulpbronnen, collectieve activiteiten voor opvoedingsondersteuning, gezondheids promotie en medisch-sociale preventie in de consultatiediensten. Deze diensten erkennen dat wanneer de basisbehoeften van gezinnen in armoede niet zijn ingevuld, hun preventieve en gezondheidsbevorderende taak alleen maar complexer wordt. "*De psychosociale belasting is groot door de complexiteit en de ernst van bepaalde situaties.*" Gelet op de problemen waarmee arme gezinnen worden geconfronteerd, werken ze lokaal nauw samen met sociale diensten en OCMW's. Voor de gezinnen kan deze samenwerking echter hun angst

voor controle en voor plaatsing van hun kinderen aanwakkeren, zeker wanneer ze door de samenwerking buiten spel worden gezet²⁴³. Beide organisaties proberen met deze gevoeligheden rekening te houden.

- *Een laagdrempelige zorglijn*

Omwille van verschillende redenen - door hun levensomstandigheden, door een verslaving, door het verlies van hun recht op terugbetaling van gezondheidszorgkosten, door hun statuut (mensen zonder papieren) – hebben sommige mensen geen toegang tot de sociale zekerheid of verliezen ze deze. Een bijzondere waakzaamheid is nodig om deze personen toegang te geven tot gezondheidsdiensten²⁴⁴: geen voorwaarden om in aanmerking te komen voor behandeling, geen betalings- of administratieve vereisten. Er bestaan diensten die een preventief en curatief zorgaanbod voorstellen maar ook inzetten op gezondheids promotie door een multidisciplinaire aanpak. Voor mensen in armoede, is het belangrijk dat zo'n 'intermediair' zorgniveau tijdelijk en complementair blijft aan de eerste lijn en dat ze uiteindelijk opnieuw toegang krijgen tot het stelsel van de sociale zekerheid. Ze dringen erop aan om de sociale zekerheid uit te breiden en te versterken zodat het voor iedereen de basis vormt.

In Brussel is een dergelijk 'laagdrempelig' overleg opgezet - tussen la MASS BXL, le Projet Lama et Transit - om beter rekening te kunnen houden met kwetsbare doelgroepen, om de doorverwijzing en de opvolging van de zorg te verbeteren en om nieuwe voorzieningen te steunen die voor iedereen toegankelijk zijn. In Wallonië bestaan er in zeven grote steden '*Relais-santé*' die werken aan de toegang tot gezondheidszorg voor de meest kwetsbaren. Tegelijk brengen ze verschillende lokale sociale gezondheidsactoren samen om

²⁴³ Zie hoofdstuk *Kinderopvang* in dit Verslag.

²⁴⁴ RIZIV en Dokters van de Wereld (2014). *Witboek over de toegankelijkheid van de gezondheidszorg in België*, Brussel, RIZIV, http://www.inami.fgov.be/nl/publicaties/Paginas/toegang-gezondheidszorg-aanbevelingen-inclusiever-systeem.aspx#.Vhd_PG56GiA

mensen die geen toegang meer hebben tot de ziekteverzekering of deze dreigen te verliezen op een holistische manier aan te pakken. De *'Relais-santé'* zijn zelf partners van de *'Relais-social'* die door het Waals Gewest worden ondersteund om de coördinatie en netwerking van de publieke en private actoren - betrokken in de hulpverlening aan personen die uitgesloten zijn - te verzekeren.

Hoewel allerlei initiatieven op het terrein een belangrijke rol kunnen spelen om mensen toegang te geven tot gezondheidszorg, is het de basismissie van de ziekenfondsen en de HZIV deze toegang te verzekeren. Deze moeten ook proactief optreden om te voorkomen dat mensen hun recht op terugbetaling van gezondheidszorgkosten verliezen. Via elektronische gegevensstromen zijn deze instanties op de hoogte van de situatie van mensen en kunnen ze ingrijpen. Dergelijke situaties doen zich vooral voor op overgangsmomenten: mensen verliezen hun baan, ze komen niet langer in aanmerking voor een werkloosheidsuitkering enzovoort. De verzekeringsinstellingen zijn zich bewust van de gevolgen van de goedgekeurde maatregelen op het vlak van werkloosheidsuitkeringen en hebben stappen ondernomen om zoveel mogelijk te vermijden dat mensen uitgesloten worden van de sociale zekerheid.

3.2.3. Een netwerk van actoren

De rol van het geheel van actoren in de gezondheids- en welzijnssector is erg belangrijk. De beroepskrachten die deelnamen aan het overleg wensen, vooral op lokaal niveau, een netwerk te ontwikkelen met alle actoren die werken met mensen in armoede op verschillende domeinen.

Samenwerking veronderstelt dat de gezondheidswerkers tijd maken om elkaar te leren kennen en dat hun methoden worden aangepast om te kunnen samenwerken. Deelnemers aan het overleg wijzen erop dat de overheid in haar beleid zelden rekening heeft gehouden met deze aanpassingstijd en met de organisatie van de samenwerking. Dit is een probleem, vooral op budgettair vlak. Bovendien kan het opzetten van

deze partnerschappen leiden tot rolwijzigingen. Deze kunnen weliswaar vernieuwende oplossingen op het terrein mogelijk maken, maar het gevaar dreigt dat men hierbij het wettelijk kader dat de voorwaarden voor erkenning en subsidiëring vastlegt, te buiten gaat. Tijdens het overleg kwam bijvoorbeeld het Brussels project voor een *'centre global de santé'* (globaal gezondheidscentrum) ter sprake. Dit project wil op één plaats een geïntegreerd sociaal en gezondheidsaanbod bijeenbrengen. Vanuit een globale en inclusieve visie op gezondheid beoogt het kwetsbare groepen die moeilijkheden ondervinden om zich tussen verschillende diensten te bewegen, te ondersteunen. Het project werd onlangs aan de overheid voorgelegd, maar de complexe situatie op institutioneel vlak blijkt een struikelblok om dit soort projecten op te zetten.

Enkele verenigingen hebben gewezen op de vrees die bij vele mensen in armoede leeft voor dit soort projecten die meerdere actoren samen brengen. Ze vrezen bijvoorbeeld dat bepaalde informatie over hun leven gedeeld zal worden tussen beroepskrachten zonder dat zij er weet van hebben, met nadelige gevolgen voor zichzelf. Daarom verkiezen ze dat bepaalde diensten – zoals de OCMW's omwille van de spanning tussen hun opdrachten hulp en controle – niet tot het globaal centrum behoren, maar er wel mee in verband staan. In dit perspectief suggereren sommige deelnemers aan het overleg om begeleiders te voorzien die hulpvragers kunnen ondersteunen in hun stappen naar verschillende diensten buiten het centrum.

Meerdere deelnemers aan het overleg onderstreepten de noodzaak om de sociale en gezondheidssector te herdenken om structuren globaler te laten werken. De overheden beginnen deze logica te ondersteunen. Zo wil de Vlaamse overheid de eerstelijnszorg hervormen en uitgaan van een persoonsgerichte en geïntegreerde benadering in plaats van een ziektegeoriënteerde aanpak. De persoon met een zorgbehoefte komt centraal te staan en zorgverlener en zorgvrager treden in wederzijdse dialoog over de noden en doelstellingen op vlak van welzijn en gezondheid.

Dit betekent dat de eerstelijnszorg als een geheel gezien wordt (inclusief de brede welzijnszorg, geestelijke gezondheidszorg, gespecialiseerde zorg, preventie) samen met andere beleidsdomeinen dan Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (onder andere werk, onderwijs en huisvesting)²⁴⁵. Op niveau van de Waalse gemeenten beoogt het '*Plan de cohésion sociale*' (plan voor sociale cohesie) de toegang tot gezondheid en de behandeling van verslaving te bevorderen via acties in samenwerking met verschillende actoren.

Om de ontwikkeling van een netwerk mogelijk te maken, dringt zich volgens de beroepskrachten een zekere coördinatie en overleg op lokaal niveau op. Volgens hen kunnen OCMW's een voortrekkersrol spelen bij het opzetten van overleg tussen de verschillende sociale en medische partners in de gemeente via de 'sociale coördinatie'²⁴⁶. Verenigingen waar armen het woord nemen wijzen echter op het gevaar dat er binnen het kader van een doorgedreven overleg tussen gezondheidswerkers, geen plaats meer is voor mensen in armoede zelf. Ze vragen dat dit soort overleg zich open stelt voor andere betrokkenen dan gezondheidswerkers. De ervaring met '*Tables de concertation locales*' (lokale overlegplatformen) in Montréal is hiervan een interessant voorbeeld. Lokale actoren en de bevolking overleggen hier over de acties die men wil opzetten om sociale gezondheidsverschillen weg te werken. Voor ze ter goedkeuring worden voorgelegd, bespreken ze ook lokale projecten aan de hand van criteria over de sociale gezondheidsdeterminanten.

3.2.4. OCMW

Voor een groot deel van de kansarme bevolking spelen de OCMW's een cruciale rol in het streven naar een zo goed mogelijke gezondheidstoestand.

²⁴⁵ Reorganisatie van de eerstelijnszorg in Vlaanderen situering en veranderingstraject 2015-2019 (2015), <https://www.zorgzoeker.be/nieuws/reorganisatie-van-de-eerstelijnszorg-in-vlaanderen-situering-en-veranderingstraject-2015-2019>

²⁴⁶ Door artikel 62 van de organieke wet van 8 juli 1976 toe te passen, *Belgisch Staatsblad*, 15 augustus 1976.

Het OCMW kan namelijk met verschillende steunmaatregelen bijdragen tot de verbetering van de levensomstandigheden van mensen in armoede. Zo kan het cliënten via een medische kaart toegang bieden tot gezondheidszorg en projecten opzetten of ondersteunen om gebruikers autonomer te maken (consumentenschool, gemeenschappelijke moestuinen enzovoort).

Naast positieve ervaringen, ondervinden mensen in armoede echter dat de hulp die het OCMW biedt in het terugbetalen van gezondheidskosten sterk afhangt van OCMW tot OCMW, wat de indruk van willekeur en rechtsonzekerheid wekt. Mensen in armoede zijn vragende partij voor een versterkte sociale zekerheid voor iedereen. Zij die een beroep moeten doen op het OCMW vinden dat de aanvullende steun te voorwaardelijk is, met een impact op hun recht op bescherming van de gezondheid. Deze ervaringen mogen niet los gezien worden van het kader waarbinnen een OCMW moet werken, benadrukt de VVSG. Bij dringende medische hulp vergoedt de federale overheid het OCMW. In alle andere gevallen waarin het OCMW tussenkomt in de terugbetaling van gezondheidskosten, worden deze kosten volledig gefinancierd door het lokaal bestuur. Afhankelijk van de vraag naar sociale hulp op hun grondgebied en van de middelen die de gemeente hieraan kan besteden, kunnen de tussenkomsten in de medische kosten verschillen.

4. Voorwaarden voor een betere effectiviteit van het recht op bescherming van de gezondheid

De preciaire levensomstandigheden van mensen in armoede en de talloze problemen waarmee ze sinds hun kindertijd worden geconfronteerd, kunnen ertoe leiden dat ze onvoldoende bezig zijn met hun gezondheid, zeker wanneer de toegang tot gezondheidszorg niet is gegarandeerd. "*Wat heeft het voor zin aandacht te besteden aan je gezondheid, als je geen toegang tot*

gezondheidszorg hebt?" De karakteristieke benadering en werkmethode van gezondheids-promotie biedt publieke diensten een kader om in te spelen op alle determinanten van de gezondheid en om de rol van mensen en groepen hierin te versterken.

4.1. Een allesomvattende benadering

"Er is nood aan een menselijke benaderingswijze en gezondheid is daar een onderdeel van." De problemen waarmee mensen in armoede worden geconfronteerd, zijn zodanig groot dat ze een effectieve uitoefening van het recht op gezondheid in de weg staan, zolang hun levensomstandigheden niet veranderen. Gezondheidspromotie moet een allesomvattende benadering hanteren: ze moet niet alleen rekening houden met alle factoren die een impact hebben op iemands levensomstandigheden, maar ze ook aanpakken om te garanderen dat de persoon een hoge mate van gezondheidsbescherming geniet. Een allesomvattende, transversale benadering vergt een specifieke organisatie van de competenties van alle betrokken partijen, van de diensten en van de rol die ze kunnen spelen. Een dergelijke aanpak vraagt coördinatie. Beroepskrachten op het terrein vinden dat - om tegemoet te komen aan de multidisciplinaire vereisten die inherent zijn aan het idee van gezondheidspromotie - een lokaal netwerk tot stand moet kunnen komen.

4.2. Een emancipatorische benadering

Mensen in armoede die aan het overleg deelnemen, wijzen op het belang van een emancipatorische benadering. Volgens hen hebben hun levensomstandigheden en de maatschappij hen het vermogen ontnomen om een leven als zelfstandige en verantwoordelijke burger te leiden. Ze lijken geen vat meer te hebben op hun leven. De organisatie van de samenleving en de toenemende eisen in verschillende reglementeringen, maken handelingen die voorheen vanzelfsprekend waren en die nuttig zijn bij het leren van vaardigheden,

onmogelijk. *"Waarom wil men iedereen opvoeden? We hebben kennis en vaardigheden. We moeten ze ons alleen opnieuw eigen maken."*

Door emancipatorisch te werken, kunnen mensen in armoede hun zelfvertrouwen herwinnen en hun leven weer in handen nemen. Dit is een proces dat tijd vraagt. Bepaalde diensten voor gezondheids-promotie en -preventie vinden gedragsverandering geen prioriteit. Het is vaak te stigmatiserend en contraproductief en versterkt de sociale gezondheidsongelijkheden. Ze verkiezen te werken via acties die ook gericht zijn op de verandering van de omgeving. *"Om doeltreffend te zijn, moeten acties complementair zijn aan acties die de verschillende elementen die op het spel staan voor de gezondheid pogen te begrijpen: in vraag stellen van gedeelde beelden en bezorgdheden, ontwikkelen van psychosociale competenties (zelfbeeld, initiatief nemen, de kracht om iets voor te stellen, het woord nemen, in relatie staan tot anderen en de omgeving...), engagement in projecten die de gemeenschap mobiliseren, versterken van de capaciteiten om in te grijpen in de omgeving."*²⁴⁷

4.3. Een levenslange benadering

Voor verenigingen waar armen het woord nemen is een permanente duurzame aandacht voor de gezondheid van mensen belangrijk. Gezondheids-promotie benaderen als een onderdeel van de 'levensloop' laat toe *"om een betere kijk te krijgen op de nauwe banden tussen individuen en hun omgeving gedurende hun leven en op de gevolgen ervan voor hun gezondheid"*²⁴⁸. Iemand's gezondheidstoestand is het resultaat van alles wat die persoon in zijn leven heeft meegemaakt. Sociale en hygiënische risico's stapelen zich niet

²⁴⁷ Cultures et Santé (2014). "L'alimentation au cœur des actions de promotion de la santé." *Focus Santé*, nr. 3, <http://www.cultures-sante.be/index.php/nos-outils/focus-sante/467-l-alimentation-au-coeur-des-actions-de-promotion-de-la-sante.html>

²⁴⁸ Weil, Barbara en Cathérine Favre Kruit (2014). "Promouvoir la santé tout au long de notre vie : Parcours de vie et promotion de la santé", *Bulletin des médecins suisses*, p. 1801, https://www.lives-nccr.ch/sites/default/files/pdf/page/1411_bms.pdf

alleen op, ze versterken elkaar ook onderling. Hoe eerder men ingrijpt, hoe groter de kans om mogelijke gevolgen van levensomstandigheden of gedragingen onder controle te krijgen vóór ze een schadelijke impact op iemands gezondheid hebben. Het is dus belangrijk te investeren in het gezondheidskapitaal, *“het geheel van fysieke en psychosociale gezondheidsmogelijkheden die iemand erft of in de eerste jaren van zijn leven verwerft en die bepalend kunnen zijn voor de toekomst”*²⁴⁹. Ouders in armoede willen, net zoals alle ouders, het beste voor hun kinderen, ook voor hun gezondheid. Soms worden er specifieke gezondheidsbevorderende maatregelen genomen gericht op kinderen van kansarme gezinnen. We stellen vast dat deze gezinnen vaak weigerachtig staan tegenover zulke initiatieven omdat ze zich toespitsen op de situatie van de kinderen en daarbij het gezin waarin het kind opgroeit uit het oog dreigen te verliezen. Ouders voelen zich dan miskend en vaak zelfs gecontroleerd, beoordeeld en misprezen. Door deze eerdere negatieve ervaringen met diensten is het voor gezinnen in armoede vaak moeilijk om met sociale en gezondheidsdiensten samen te werken. Om de effectiviteit van promotie- en preventie-initiatieven voor het hele gezin te verhogen, is het noodzakelijk ouders erbij te betrekken.

Gezien het van belang is het cumulatief proces van sociale en gezondheidsrisico's zo snel mogelijk stop te zetten, hebben de deelnemers aan het overleg gevraagd om de voorname rol van de school en het onderwijs in gezondheids promotie van kinderen en hun gezin te onderstrepen. We snijden deze rol hier kort aan, in het besef dat het een hoofdstuk op zich zou verdienen. Het onderwijs voorziet niet alleen in educatie over gezondheid en welzijn, maar zet via concrete acties ook dagelijks in op de verbetering van de gezondheid van jongeren. De rol van het onderwijs is erg omvattend en vereist vaak de steun van overheden (gezondheidsmaatregelen, voeding, sport,...) en van andere professionele actoren

(gevoelsleven en seksualiteit, preventie van verslaving,...). De gefedereerde entiteiten hebben specifieke diensten gecreëerd voor gezondheidsbevordering op school²⁵⁰ met als opdrachten onder andere medische opvolging, opsporing van ziekten, de ontwikkeling van een gezonde schoolomgeving. Ook andere beroepskrachten kunnen tussenkomen, bijvoorbeeld uit de sector van de gezondheids promotie (*'les centres locaux de promotion de la santé'* (CLPS – lokale centra voor gezondheids promotie), ViGEZ,...). De rol van deze actoren wordt echter erg bemoeilijkt door de onderwijscontext die door grote ongelijkheden wordt gekenmerkt. Verschillende studies gebaseerd op de PISA-enquêtes²⁵¹ tonen inderdaad aan dat het onderwijs in België behoort tot de meest ongelijke systemen in West-Europa.

Overgangperiodes in het leven zijn ook bijzonder delicate momenten die gezondheidsproblemen kunnen verergeren. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat deze momenten geen blijvende gevolgen hebben voor het gezondheidskapitaal van mensen.

4.4. Proportioneel universalisme

Een typisch kenmerk van specifieke doelgroepgerichte acties is dat gezondheidswerkers vaak een gedragsverandering beogen. Heel wat verenigingen waar armen het woord nemen, vinden dat zo'n gerichte aanpak de persoon in kwestie vaak schuldig maakt over zijn levenskeuzes. *“Voor de betrokken personen zijn deze keuzes echter meestal een adaptieve respons op moeilijke levensomstandigheden.”*²⁵² Hoewel een specifieke aanpak geschikt kan zijn voor de problemen waarmee personen worden geconfronteerd, kan die soms stigmatiserend werken.

²⁴⁹ Pôle expertise collective de l'institut national de la santé et de la recherche médicale, *op. cit.*

²⁵⁰ In de Franse Gemeenschap: services de promotion de santé à l'école en de centres psycho-médico-sociaux. In de Vlaamse Gemeenschap: Centra voor Leerlingenbegeleiding (CLB).

²⁵¹ <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/>

²⁵² De Spiegelaere, Myriam (2002). "Prévention médicale= promotion de la santé ?", *Revue Quart Monde*, nr. 184, <http://www.editionsquartmonde.org/rqm/document.php?id=2481>

Mensen in armoede verkiezen een universele aanpak die het recht op gezondheid voor iedereen realiseert. Zo niet vrezen ze een gezondheidssysteem met twee verschillende snelheden. Om stigmatisering te vermijden, gaan sommige gezondheidswerkers voor een universele aanpak. Ze kiezen met andere woorden niet voor doelgroepgerichte acties of diensten. De vraag stelt zich echter of deze manier van werken niet dreigt voorbij te gaan aan bepaalde specifieke problemen van mensen.

Geconfronteerd met dit dilemma, zetten gezondheidswerkers acties op voor de hele bevolking, met bijzondere aandacht voor kwetsbare personen. Deze aanpak wordt 'proportioneel' of 'progressief universalisme' genoemd. Daarmee worden universele programma's, diensten en beleid bedoeld, waarvan de schaal en intensiteit is aangepast aan de mate van kwetsbaarheid of achterstelling van groepen en mensen. Via specifieke begeleiding en ervaring van gezondheidswerkers kan er ingespeeld worden op de verschillende behoeften van mensen die variëren volgens de sociale gradiënt²⁵³.

Het overleg geeft aan dat specifieke maatregelen voor bepaalde doelgroepen en voor erg kwetsbare personen moeten kunnen, op basis van een aantal criteria zoals de leeftijd, sociaal-economische omstandigheden en fysieke kenmerken. We denken hierbij onder andere aan kinderen, ouderen, personen met een handicap, verslaafden, daklozen en mensen zonder papieren.

4.5. Participatie

“De participatie van de doelgroep moet één van de grondslagen zijn om sociale ongelijkheid op het vlak van gezondheid terug te dringen. Het is de manier om doelmatigheid en ethiek met elkaar te

rijmen.”²⁵⁴ De doelgroep betrekken bij de keuze en bij de uitwerking van gezondheidsbevorderende projecten en acties levert een grote meerwaarde op. Een participatief proces kan echter niet haastig opgezet worden, maar vereist een degelijke methodiek, zeker voor organisaties die weinig of niet vertrouwd zijn met participatieve processen of voor mensen die vaak over het hoofd worden gezien wanneer participatie wordt georganiseerd, wat vaak het geval is voor mensen in armoede. Vooraleer over te gaan tot informeren en vormen, zou met de problemen van mensen, onder andere op het vlak van zelfvertrouwen rekening moeten worden gehouden, door hun ervaring als echte kennis te erkennen, even waardevol als die van de gezondheidswerkers. Enkele deelnemers aan het overleg hebben benadrukt dat het essentieel is naar de mensen toe te gaan om participatie te doen ontstaan in plaats van te wachten totdat mensen zich verplaatsen naar de structuren die participatie organiseren.

Levensomstandigheden verbeteren, lukt niet alleen met individuele acties. Ook collectieve acties en acties gericht naar het beleid zijn nodig. Zo kunnen initiatieven die zijn opgezet met wijkbewoners op het terrein een *bottom-upwerking* mogelijk maken en leiden tot beleidsbeslissingen die een verbetering van de levensomstandigheden realiseren: zoals de aanleg van een park in een gemeente nadat was vastgesteld dat jongeren nergens een plek hadden om te sporten of de oprichting van een sociaal restaurant. De deelnemers aan het overleg waren het ermee eens dat de bestaande praktijken moeten worden aangepast zodat bewoners, gezondheidswerkers en beleidsmakers samen aan betere levensomstandigheden kunnen werken²⁵⁵. Participatie wordt zo een instrument voor sociale verandering.

²⁵³ Vereniging van wijkgezondheidscentra, Netwerk tegen Armoede en ViGEZ (2015). *Hoe de socio-economische gezondheidskloof dichten? Het 'proportioneel universalisme' als strategie voor de aanpak van de toenemende gezondheidsongelijkheid*, visietekst.

²⁵⁴ Conseil supérieur de promotion de la santé (2011). *La réduction des inégalités sociales de santé, un défi pour la promotion de la santé*, Brussel, CSPA, <http://www.sante.cfwb.be/index.php?id=csp00>

²⁵⁵ Potvin, Louise, Marie-Josée Moquet en Cathérine Jones (red.), *op. cit.*, p. 380.

Aanbevelingen van het Steunpunt op basis van het overleg

1. Inspelen op de sociaal-economische determinanten van de gezondheid in alle beleidsdomeinen

- De levensomstandigheden van mensen in armoede verbeteren via een globale systeem-aanpak.
- Strijden tegen sociale gezondheidsongelijkheden volgens het principe van het proportioneel universalisme.
- De effectiviteit van het recht op wonen verzekeren door op alle mogelijke manieren de toegang tot degelijke en betaalbare woningen te garanderen, zoals: uitbreiden van het aantal sociale woningen, oprichten van een centraal huurwaarborgfonds, righthuurprijzen opstellen voor privéwoningen, sociale verhuurkantoren ondersteunen...
- Gedurende het hele leven ingrijpen, van bij de geboorte tot op hoge leeftijd, met een bijzondere aandacht voor het levensbegin om de accumulatie en versterking van schadelijke factoren voor de gezondheid - die het gezondheidskapitaal van mensen ondermijnen - te vermijden.
- Een transversaal gezondheidsbeleid versterken:
 - o de ontwerpen van regelgeving van de overheden ex-ante evalueren betreffende hun impact op de gezondheid en het welbevinden van mensen, in het bijzonder van hen die in armoede leven. De regelgevings-impactanalyse (RIA) die vandaag wordt toegepast, versterken;
 - o het nationaal plan tegen sociale gezondheidsongelijkheden opgesteld door de ICDO op vraag van de IMC Volksgezondheid opvolgen;
 - o de coördinatie tussen beroepskrachten ondersteunen door plaatsen te voorzien voor uitwisseling en overleg. Samen met patiënten de impact van deze coördinatie

op de effectiviteit van hun recht op bescherming van de gezondheid evalueren.

2. Het eerstelijnsaanbod – als plek voor gezondheidspromotie voor mensen in armoede - verbeteren

- In de basisopleiding geneeskunde het opleidingspakket preventie uitbreiden en een vorming voorzien rond gezondheidspromotie, met bijzondere aandacht voor de sociale gezondheidsongelijkheden.
- De verdeling van taken tussen de huisarts en andere gezondheidswerkers herzien opdat de artsen meer tijd kunnen nemen voor hun patiënten - zowel voor curatieve prestaties als voor promotie en preventie – om een kwalitatieve relatie tussen arts en patiënt te bevorderen.
- De ontwikkeling van wijkgezondheidscentra verder zetten.
- De geografische toegankelijkheid van de eerstelijnsgezondheidszorg bewaken:
 - o de impact van het Impulsefonds evalueren en er lessen uit trekken in functie van de overheveling van bevoegdheden;
 - o daar waar nodig, de vestiging van jonge huisartsen ondersteunen, met name in afgelegen gebieden en achtergestelde buurten;
 - o de aantrekkelijkheid van het beroep van huisarts verhogen om het risico van een gebrek aan huisartsen te vermijden.

3. De toegankelijkheid van het systeem van sociale bescherming bewaken

- De toegang tot de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen binnen het systeem van de sociale zekerheid voor iedereen waarborgen:
 - o garanderen dat personen in armoede geïnformeerd zijn over hun rechten en er toegang tot hebben;
 - o de procedure voor regularisatie en herinschrijving bij de verzekeringsinstellingen vereenvoudigen.

- De toegangscriteria tot zowel de sociale zekerheid als de sociale bijstand versoepelen om iedereen toegang tot de sociale bescherming te garanderen.

4. Investeren in gezondheid

- Herstellen van het budgettair evenwicht door een grote investering in het aanbod van gezondheidszorg te behouden en de investering in gezondheidspromotie en -preventie te verhogen.
- Omkaderingsnormen bepalen voor de gezondheidsdiensten (publiek en privé) voor het type en de kostprijs van diensten, het geografisch aanbod, het personeel en de kwaliteitscontrole.

5. Bevorderen van participatie

- Samen met mensen in armoede gezondheidsbevorderende projecten en instrumenten ontwikkelen, gedurende het hele proces: van de prioriteitenbepaling en de uitvoering van projecten tot hun evaluatie.
- Mensen in armoede betrekken bij het overleg met beroepskrachten en de overheden, opdat professionele en ervaringskennis – allebei fundamenteel om een beleid te ontwikkelen in functie van gezondheidswinst - kunnen gekruist worden.
- Collectieve en *bottom-upacties* ontwikkelen gericht naar de verschillende beslissingsniveaus opdat maatschappelijke veranderingen - die de gezondheid van de bevolking ten goede komen - aangezwengeld worden.

Deelnemers aan het overleg

- Actieplatform gezondheid en solidariteit / Plate-forme d'action santé et solidarité
- Association Francophone d'Aide aux Handicapés Mentaux (AFrAHM)
- Centre Bruxellois de Promotion de Santé (CBPS)
- Centres Locaux de Promotion de la Santé (interCLPS - CLPS)
- Christelijke Mutualiteiten (CM) / Mutualité Chrétienne (MC)
- Cultures&Santé
- Dokters van de wereld / Médecins du Monde
- Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers
- Fédération des maisons médicales et collectifs de santé francophones (FMMCSF)
- FOD Sociale Zekerheid / SPF Sécurité social
- Fonds des Affections Respiratoires (FARES)
- Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV) / Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité (CAAMI)
- Inclusion
- Kind en Gezin
- Maison d'Accueil Socio-Sanitaire de Bruxelles (MASS)
- Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap (NHRPH) / Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH)
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad / Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale
- OCMW Gent
- Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)
- POD Maatschappelijke Integratie - Dienst Ervaringsdeskundigen / SPP Intégration Sociale - Service Experts du vécu
- Projet Lama
- Prospective Jeunesse
- Réseau Santé Diabète
- Samenlevingsopbouw RISO Vlaams-Brabant
- Straatverplegers / Infirmiers de rue
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG)

- Vereniging van Wijkgezondheidscentra (VWGC)
- Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie en Ziektepreventie (VIGeZ)
- Vlaamse Ouderenraad
- Vrije Centra voor Leerlingenbegeleiding (VCLB-Koepel)

Bilaterale contacten

- De Fakkel
- Ecole de santé publique ULB
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Netwerk tegen Armoede
- Observatoire Wallon de la Santé (OWS)
- Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)
- Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid (VAZG)

V. Werk

Het recht op arbeid wordt als grondrecht in verschillende internationale teksten, die de Belgische Staat engageren, en in de Grondwet erkend. Het is in dit kader dat we hebben bekeken hoe de publieke diensten een bijdrage (kunnen) leveren aan het garanderen van de effectiviteit van het recht op arbeid voor de werkzoekenden. De mensen die in armoede leven verlangen ernaar om te kunnen werken. Een kwaliteitsvolle job is een belangrijke hefboom om duurzaam uit armoede te geraken. Vandaag, zoals in 20 jaar geleden. Wat benadrukt werd in het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) is nog altijd actueel, zij *“komen op voor het recht op arbeid, voor een baan met alles wat dat impliceert aan statuut, bezoldiging, maatschappelijk imago, individueel en collectief nut, om zo de menselijke waardigheid terug te vinden die in een beroepsactiviteit gestalte krijgt”*²⁵⁶.

Dit hoofdstuk brengt verslag uit van de uitwisseling die heeft plaats gevonden tijdens vier bijeenkomsten die door het Steunpunt zijn georganiseerd en waaraan verschillende organisaties hebben deelgenomen (zie de lijst op het eind van het hoofdstuk). Het geeft de stand van zaken weer van de dialoog die heeft plaats gehad.

We beginnen met na te gaan wat het recht op werk inhoudt. We vervolgen met de actuele context dewelke een impact heeft op de werkwijze van de publieke diensten: de activering, de toenemende categorisering van de werkzoekenden en de tendens tot uitbesteding van bepaalde opdrachten van de publieke diensten aan privé-actoren.

In het derde punt behandelen we drie opdrachten van publieke diensten: begeleiding, opleiding en tewerkstelling. We zullen zien dat de maatregelen die door de publieke diensten worden ontwikkeld divers zijn en tegelijk complex.

Tijdens het overleg werd benadrukt dat de impact van de acties van de publieke diensten op de effectiviteit van het recht op werk afhankelijk is van de beoogde doelstellingen en de voorwaarden waarbinnen ze worden uitgevoerd. Deze doelstellingen en voorwaarden worden behandeld in het vierde punt.

De voorwaarden die werden geïdentificeerd dienen ook mee als basis voor de aanbevelingen ten aanzien van de verschillende bevoegde overheden.

²⁵⁶ ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 163, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/AVA95.pdf>

1. Recht op werk

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) bepaalt met artikel 23, §1 dat eenieder recht heeft op arbeid, op de vrije keuze van zijn arbeid, op billijke en bevredigende arbeidsvoorwaarden en op bescherming tegen werkloosheid. Het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (artikels 6 en 7) bepaalt meer precies welke maatregelen Staten dienen te nemen voor de volledige verwezenlijking van dit recht: technische programma's, programma's voor beroepskeuzevoorlichting en opleidingsprogramma's, alsmede het voeren van een beleid en de toepassing van technieken gericht op gestadige economische, sociale en culturele ontwikkeling en op het scheppen van volledige gelegenheid tot het verrichten van productieve arbeid onder omstandigheden die de individuele mens het genot waarborgen van de fundamentele politieke en economische vrijheden. Het voorziet verder dat de Staten *"het recht van eenieder op billijke en gunstige arbeidsvoorwaarden erkennen"* (artikel 6), wat vereist dat er condities worden ontwikkeld door de Staten:

"a) Beschikbaarheid: De Verdragsstaten zijn ertoe gehouden gespecialiseerde diensten te voorzien om individuen bij te staan en te ondersteunen waardoor zij in staat zijn beschikbaar werk te vinden.

b) Toegankelijkheid: De arbeidsmarkt moet toegankelijk zijn voor eenieder die valt binnen het rechtsgebied van de Verdragsstaten (geen discriminatie).[...]

*c) Aanvaardbaarheid en kwaliteit: De bescherming van het recht op arbeid bestaat uit verschillende componenten, in het bijzonder het recht van de werknemer op rechtmatige en gunstige arbeidsvoorwaarden, meer specifiek op veilige werkomstandigheden, het recht om vakbonden op te richten en het recht om in alle vrijheid werk te kiezen en te aanvaarden."*²⁵⁷

Het Europees Sociaal Handvest voorziet een recht op arbeid in zijn eerste artikel. Het wordt ook verwoord in de vorm van verplichtingen van zijn Staten: *"de totstandbrenging en handhaving van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, met het oogmerk een volledige werkgelegenheid te verwezenlijken, en dit als één hunner voornaamste doelstellingen en verantwoordelijkheden te beschouwen; zich verbinden het recht van de werknemer om in zijn onderhoud te voorzien door vrijelijk gekozen werkzaamheden daadwerkelijk te beschermen; kosteloze arbeidsbemiddelingsdiensten in te stellen of in stand te houden voor alle werknemers; en te zorgen voor doelmatige beroepskeuzevoorlichting, vakopleiding en revalidatie en deze te bevorderen"*.

Ook het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikel 15) erkent het recht op werk: het recht op vrij gekozen werk, het recht op toegang tot arbeidsbemiddeling, het recht op rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en –voorwaarden.

In nationaal recht, erkent artikel 23 van de Belgische Grondwet het recht op arbeid en het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid *"in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid [bevat], dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen"*.

2. Context

2.1. Activering

Vanaf de jaren 2000 werd op Europees vlak gefocust op de verhoging van de

sociale en culturele rechten, betreffende artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten,
<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdlmnsJZZVQfUKxXVid7Dae%2fCu%2b13J25Nha719NlWYZ%2ftmK570%2fSr7TB2hbCAidyVu5x7XcqjNXn44LZ52C%2bIkX8AGQrVylc>

²⁵⁷ General Comment No. 18 (punt 12), aanvaard op 24 november 2005 door het VN-Comité voor economische,

werkgelegenheidsgraad en een 'activerende' sociale bescherming, in 2003 verder versterkt door de herziening van de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS). Dit Europees beleid werd ook vertaald in het Belgische beleid. De nadruk komt hierbij op het concept van responsabilisering, collectief versus individueel²⁵⁸. Deze responsabilisering induceert verplichtingen voor elkeen. Aan ene kant zijn er de verplichtingen voor de overheden en de publieke diensten om jobs te creëren en om aan personen zonder werk begeleiding en opleiding te verzekeren; aan de andere kant is er de verplichting voor de werkzoekenden om alle mogelijke inspanningen te doen om (opnieuw) werk te vinden. De wetgeving en de praktijk op nationaal niveau (activeringsplan voor het zoekgedrag naar werk, geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie) en op internationaal niveau (EWS) gaan in deze richting en hebben een versterkte contractualisering en voorwaardelijkheid van de rechten als gevolg²⁵⁹. Deze evoluties zullen ook een impact hebben op de opdrachten van het sociaal werk.

2.1.1. Contractualisering

Een contract wordt steeds vaker als instrument ingezet bij de activering van het zoekgedrag naar werk van werkzoekenden en in het kader van de steun die Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) verlenen. Het contract wordt gebruikt om de wederzijdse verplichtingen van de werkzoekende of van de OCMW-gebruiker en van de publieke tewerkstellingsdienst of van het OCMW vast te leggen. Hierbij wordt uitgegaan van de individuele situatie²⁶⁰.

Bij de OCMW's is het gebruik van het 'integratiecontract'²⁶¹ - dat door de wet van 12 januari 1993 werd ingevoerd en dat in eerste instantie voor een beperkt aantal gevallen bedoeld was (met name voor personen jonger dan 25 jaar) - met de wet van 26 mei 2002 uitgebreid en het werd veranderd in het 'geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie' (GPMI). Deze contractualisering betreft vooral de zoektocht naar werk, studies en opleidingen. De huidige regering heeft in haar Regeerakkoord opgenomen dat ze deze uitbreiding wil voortzetten.

In het kader van werkloosheidsreglementering (activering van het zoekgedrag naar werk) neemt het contract voor de werkzoekende de vorm aan van verplichtingen waaraan hij of zij binnen een bepaalde termijn moet voldoen²⁶².

Deze contractualisering is onderwerp van verschillende kritieken. Een eerste kritiek gaat over het feit dat de twee partijen niet op een gelijke voet staan. Het AVA wees al op de noodzaak van een sterkere rechtsbescherming om de afhankelijkheid van de zwakste partij te vermijden²⁶³. Om de ongelijkheid tussen de partijen weg te werken, moet de contractvrijheid worden ingeperkt met wettelijke voorwaarden. Ten tweede zijn de contracten niet altijd genoeg gepersonaliseerd. Ze blijken onvoldoende rekening te houden met de situaties waarin de werkzoekenden zich bevinden. Tijdens het overleg hebben deelnemers signaleerd dat ze de indruk hadden dat contracten vaak vooraf opgestelde formulieren

²⁵⁸ Dumont, Daniel (2012). *La responsabilisation des personnes sans emploi en question: une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Brussel, La Charte.

²⁵⁹ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013). *Sociale bescherming en armoede*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 35, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag7/volledigverslag.pdf>

²⁶⁰ • Memorie van toelichting bij de Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, Kamer van volksvertegenwoordigers, 50-1603 - 2001/2002, p. 6.

• Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Belgisch Staatsblad*, 31 juli 2002.

• Koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Belgisch Staatsblad*, 31 juli 2002.

• Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *Belgisch Staatsblad*, 31 december 1991.

²⁶¹ Wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving, *Belgisch Staatsblad*, 4 februari 1993.

²⁶² Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *op.cit.*

²⁶³ ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994), *op.cit.*, p. 80.

zijn, dat de stappen die de werkloze moet vervullen niet altijd lijken overeen te stemmen met de persoon en diens situatie en dat de kost van de stappen die de werkzoekende moet doen niet genoeg in rekening worden genomen. Sommigen vinden ten derde dat het contract een dwangmiddel is ten opzichte van de werkzoekende, een middel om hem de verantwoordelijkheid te geven die hij voor de situatie waarin hij zich bevindt draagt en een middel om voorwaarden te koppelen aan de uitkering die hij geniet²⁶⁴. Een vierde kritiek betreft de doorstroming naar werk. Hoewel de activering voor een bepaalde groep (de hoogst opgeleiden) in bepaalde omstandigheden (een arbeidsmarkt met genoeg banen) positief lijkt te zijn²⁶⁵, zou ze een omgekeerd effect kunnen hebben bij andere groepen. Activering heeft maar zin wanneer ze tot iets leidt. Wanneer mensen lang zonder werk zitten en hun zoektocht naar werk niets oplevert, stellen we vast dat een gevoel van ontmoediging en afwijzing ontstaat²⁶⁶. Tijdens de overlegbijeenkomsten werd meer dan eens naar het probleem van het tekort aan arbeidsplaatsen verwezen.

De gewestelijke begeleidingsdiensten²⁶⁷ benadrukken dat ze een globale begeleiding willen bieden die de werkzoekenden de nodige tijd en ruimte geeft. Door met een contract te werken, kunnen de diensten deze specifieke begeleiding realiseren. Sommige sociaal werkers beschouwen dit instrument als een leidraad voor zowel de

gebruiker als voor henzelf; bovendien kan het perspectieven bieden op het vlak van werk. Sociaal werkers geven echter tegelijk aan dat er onvoldoende tijd en middelen ter beschikking worden gesteld om een echte begeleiding te bieden.

2.1.2. Voorwaardelijkheid

De voorbije jaren werden strengere voorwaarden voorzien in de regelgeving. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de inschakelingsuitkeringen waar veranderingen werden aangebracht in de voorwaarden inzake de beroepsinschakelingstijd, de evaluatiegesprekken, de leeftijdsgrenzen en de duur van de inschakelingsuitkering.

Het koppelen van een groter aantal voorwaarden aan de toekenning van een uitkering heeft voor de mensen in armoede perverse effecten. Het is voor hen vaak moeilijk de schriftelijke bepalingen van het contract te begrijpen en erover te onderhandelen en de contractvoorwaarden na te leven. Het is vaak niet evident om de nodige bewijzen van hun zoektocht naar werk aan te dragen en zich ten opzichte van de facilitatoren te verdedigen. Dat zoveel mensen niet komen opdagen bij gesprekken met de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), kan ook worden verklaard door het feit dat ze regelmatig van adres veranderen, dat ze ontmoedigd zijn geraakt door eerdere zoektochten naar werk die op niets zijn uitgelopen, dat ze de inhoud van de administratieve formulieren niet of nauwelijks begrijpen of problemen ondervinden rond de lezing ervan. Vaak zijn werklozen die gesanctioneerd worden de zwakste personen²⁶⁸. Door hen te sanctioneren wordt hun situatie dus alleen maar uitzichtlozer gemaakt.

De wijzigingen in de reglementering betreffende de inschakelingsuitkeringen hebben begin 2015 geleid tot de uitsluiting van 15.877 personen²⁶⁹. Het ABVV berekende dat 38.000 personen hun

²⁶⁴ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2001). *In dialoog, zes jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede (Verslag juni 2001)*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 184, <http://www.armoedebestrijding.be/tweejaarlijksverslag.htm>

²⁶⁵ Cockx, Bart, Muriel Dejemepe en Bruno Van der Linden (februari 2011). "L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi?", *Regards économiques*, nr. 85.

²⁶⁶ Van Asbrouck, B. (2012). *Une journée d'étude sur l'activation : être activé, voie passive ?* Brussel, 25 oktober 2012, <http://www.florainfo.be/rubriques/actualites-et-analyses/article/journee-d-etude-sur-l-activation?lang=fr>

²⁶⁷ Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), Service public wallon de l'emploi et de la formation (Forem), Brusselse gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling (Actiris) en Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft (ADG).

²⁶⁸ Cockx Bart, Muriel Dejemepe en Bruno Van der Linden, *op.cit.*

²⁶⁹ RVA (2015). *De federale cijfers van de vergoede werklozen - januari 2015*, <http://www.rva.be/nl/de-federale-cijfers-van-de-vergoede-werklozen-januari-2015>

inschakelingsuitkering hebben verloren in 2015 (uitsluitingen, personen ouder dan 25 jaar en te laag onderwijsniveau)²⁷⁰. Via een onderzoek dat half maart werd uitgevoerd bij de 589 OCMW's werd geschat dat 35 % van de personen die niet langer een professionele inschakelingsuitkering ontvingen zich bij een OCMW gemeld hebben om OCMW-steun te ontvangen²⁷¹. Een belangrijk deel van de personen die uitgesloten werden van het recht op een inschakelingsuitkering hebben dus geen beroep gedaan op de OCMW's. Problematisch is dat deze groep niet meer bereikt wordt door de betrokken publieke diensten (gewestelijke tewerkstellingsdiensten, OCMW's, ...) waardoor ze niet meer ondersteund worden op het vlak van arbeidsbemiddeling en de hulpverlening in het algemeen.

“Mensen moeten betrokken worden bij hun integratie. Maar momenteel gebeurt dit niet, doordat de mensen bijkomende taken moeten vervullen. Voorwaarden zouden aanvaardbaar zijn als mensen hierdoor niet langer op hulp aangewezen zijn en beter op eigen benen kunnen staan. Wij merken echter dat voorwaarden hen nog afhankelijker maken en zij hierdoor nog meer aangewezen zijn op hulp.”²⁷²

Deelnemers aan het overleg zijn ook bezorgd over de voorstellen in het federaal Regeerakkoord van de huidige legislatuur, met name de gemeenschapsdienst voor langdurig werkzoekenden²⁷³ en ook voor leefloners²⁷⁴. De verenigingen waar armen het woord nemen wijzen erop dat dit project tekenend is voor een evolutie

die de laatste jaren in opmars is en die erop gericht is om de toegang tot uitkeringen (werkloosheidsuitkering, leefloon,...) te beperken: *“De projecten van de huidige federale regering bevestigen duidelijk onze vrees ter zake. De nieuwe vormen van inschakeling van werklozen en steungerechtigden onder de noemer 'gemeenschapsdienst', bewijzen precies dat men degenen die afhangen van een sociale uitkering om te overleven, koste wat het kost, wil dwingen om te werken. Het feit dat daarbij dezelfde benaming wordt gebruikt als voor de straf die bij bepaalde veroordelingen wordt uitgesproken, bevestigt bovendien onze vrees dat armoede en de mensen die er het slachtoffer van worden, 'gecriminaliseerd' worden.”²⁷⁵*

2.1.3. Gevolgen voor de publieke diensten

Talrijke sociale werkers vinden dat de versterkte contractualisering en voorwaardelijkheid hen een controle-opdracht ten aanzien van de gebruikers oplegt en hen verder weg brengt van hun eerste opdracht inzake begeleiding. Deze verwarring van opdrachten heeft een dubbele impact: enerzijds op de vertrouwensrelatie tussen de maatschappelijk werker en de gebruiker en anderzijds op het werk van de sociaal werker. Velen vinden dat de verwarring van de opdrachten de vertrouwensrelatie tussen een maatschappelijk werker en de gebruiker kan schaden, terwijl net dit vertrouwen onontbeerlijk is om de problemen doeltreffend te kunnen aanpakken. Om dit vertrouwen te verzekeren is het beroepsgeheim een belangrijk instrument van de sociaal werkers. Zij zijn van oordeel dat het beroepsgeheim een van de fundamenteën van het maatschappelijk werk vormt. Heel wat maatschappelijk werkers zijn dan ook ongerust over de verschillende vragen van diverse overheden die het beroepsgeheim van deze werkers in het gedrang brengen. Verschillende initiatieven roepen vragen op met

²⁷⁰ http://www.abvv.be/web/guest/press-releases-fr/-/press/4227458/&p_id=14124

²⁷¹ Webenquête bij de 589 OCMW's van 1/1/15 tot 10/3/15 met een antwoordpercentage van 75,4 % ofwel 444 OCMW's. Bron: POD Maatschappelijke Integratie (2015). *Statistisch rapport*, nr. 12, september 2015, p. 11, http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/mi-is_2015.3_bulletin_nl.pdf

²⁷² Verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de armoede (2010). *Voorwaardelijkheid van rechten. Gewaarborgde rechten, toepassing gebonden aan voorwaarden. Collectief werk*, Brussel, ATD Vierde Wereld, p. 26. http://www.atd-vierdewereld.be/IMG/pdf/2010_Partners_AVA_Voorwaardelijk_van_Rechten.pdf

²⁷³ Federaal Regeerakkoord van 9 oktober 2014, p. 14.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 51.

²⁷⁵ Mouvement LST (2014). *1994-2014: 20 ans de dialogue. Regard des plus pauvres sur la répression et la « criminalisation » de la pauvreté*. Journée mondiale du refus de la misère, 17 octobre 2014, p.37, http://www.mouvement-lst.org/documents/2014-10-17_JMRM_LST_criminalisation_pauvrete.pdf

betrekking tot het beroepsgeheim, waaronder het elektronisch sociaal verslag en de strijd tegen sociale fraude met uitkeringen.

Het project van het elektronisch sociaal verslag beoogt de uitwisseling van informatie tussen de verschillende OCMW's van het land om te voorkomen dat dezelfde taken opnieuw moeten worden uitgevoerd wanneer een gebruiker naar een andere gemeente verhuist. De informatie heeft betrekking op praktische informatie (bijvoorbeeld contactgegevens) tot gegevens van de beslissingen van het OCMW en de motiveringen (in de feiten en in recht) waarop deze beslissingen gebaseerd zijn maar kan verder gaan tot informatie betreffende sociale activering, activeringsmaatregelen, beheer van de schuldbemiddeling, enzovoort. Dit initiatief kadert in het streven naar administratieve vereenvoudiging en het gebruik van nieuwe informatiebronnen en standaardisatie van processen²⁷⁶. Het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid en van de Gezondheid – Afdeling 'Sociale Zekerheid' van de Privacycommissie heeft een advies²⁷⁷ opgemaakt hierrond waarin het aangeeft dat dit project voldoet aan de beginselen van finaliteit en proportionaliteit. De Federaties van OCMW's vinden echter dat de meerwaarde op het vlak van sociaal werk, sociaal onderzoek en uitvoering van een sociaal beleid zwak is tegenover een zekere administratieve en financiële last voor de OCMW's en zien andere prioriteiten²⁷⁸.

Verenigingen waar armen het woord nemen wijzen op het risico dat men in een dergelijk systeem voortgaat op elementen uit een vorig sociaal onderzoek met inbegrip van eventuele fouten.

Betreffende de strijd tegen sociale fraude met uitkeringen ziet de huidige regering het beroepsgeheim, zoals het momenteel wordt voorzien in het Wetboek van Strafvordering, als een probleem omdat het de uitwisseling van gegevens tussen de OCMW-medewerkers en andere sociale-zekerheidsinstellingen en/of gerechtelijke autoriteiten niet toelaat. De regering wil daarom het Wetboek van Strafvordering wijzigen²⁷⁹. De Federaties van OCMW's hebben zich verzet tegen deze wens om het Wetboek van Strafvordering te wijzigen en willen integendeel het beroepsgeheim beschermen als belangrijk element van onze democratie. De OCMW's vinden dat ze over alle instrumenten beschikken om sociale fraude te vermijden²⁸⁰.

De verwarring van de opdrachten maakt het werk van maatschappelijk werkers van arbeidsbemiddelingsdiensten alsook van hun partners bijzonder complex. Organisaties die actief zijn in de begeleiding van werkzoekenden²⁸¹ hebben aangegeven dat de activering nadelig is voor de doeltreffendheid van hun werk want het legt een druk op om de trajecten te formaliseren, terwijl ze hun succes net te danken hebben aan hun

²⁷⁶ POD Maatschappelijke Integratie (2014). *Elektronisch Sociaal Verslag*, presentatie tijdens de Provinciale ontmoetingsdagen, <http://www.mi-is.be/be-nl/doc/de-pod-maatschappelijke-integratie/elektronisch-sociaal-verslag>

²⁷⁷ Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid en van de Gezondheid – Afdeling 'Sociale Zekerheid' (2015). *Aanbeveling nr. 12/02 van 4 september 2015 met betrekking tot de elektronische uitwisseling van persoonsgegevens tussen de Openbare Centra voor Maatschappelijke Welzijn in het kader van het "Elektronisch Sociaal Verslag"*, SCSZ/12/272, https://www.ksz-bcss.fgov.be/binaries/documentation/nl/organisation/sc_2012/2012_09/12-02-n272.pdf

²⁷⁸ • Brief van de drie federaties van OCMW's dd. 4 juli 2014 betreffende het elektronisch sociaal verslag, http://www.avcb-vsgb.be/nl/actualites-full.html?cmp_id=7&news_id=3876;
• Brief van de drie federaties van OCMW's dd. 2 juni 2015 betreffende het elektronisch sociaal verslag,

http://www.uvcw.be/no_index/cpas/actions/175-11833984022306042015044013454402542783.pdf

²⁷⁹ Beleidsverklaring van de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw en Maatschappelijke Integratie, Kamer van volksvertegenwoordigers, 5 januari 2015, Doc 54 0020/059, p. 17, <http://www.lachambre.be/flwb/pdf/54/0020/54K0020059.pdf>

²⁸⁰ Brief van de drie federaties van OCMW's dd. 11 juni 2013 aangaande de omzendbrief over de strijd tegen de sociale fraude ten gevolge van fictieve domiciliëringen en vademecum, http://www.uvcw.be/no_index/cpas/actions/103-20480111359511062013105806145868302486.pdf

²⁸¹ We zullen deze algemene term gebruiken om dit soort organisaties aan te duiden. In de Gewesten en Gemeenschappen worden echter soms specifieke termen gebruikt, zoals 'organismes d'insertion socio-professionel' in het Waalse Gewest in en Brussel,

flexibiliteit en de mogelijkheid om ze aan te passen.

De overheveling van de controle op de beschikbaarheid van de werkzoekenden en de kwestie van een mogelijke verwarring van de opdrachten (controleren en begeleiden) waren elementen van de zesde staatshervorming die in het bijzonder aan de orde waren tijdens het overleg. Voor de meerderheid van de deelnemers is het bij de uitvoering van de overdracht belangrijk dat wordt vermeden dat er verwarring ontstaat over de rollen van de gewestelijke tewerkstellingsdiensten (Forem, Actiris, VDAB, ADG). Sommigen wijzen erop dat er historisch gezien voor werd geijverd om de twee bevoegdheden van elkaar te scheiden omdat de uitoefening van deze laatste door de RVA in de praktijk problemen opleverde. Omdat de overdracht van bevoegdheden de duidelijkheid in verband met deze rollen dreigt te ondermijnen, hebben de gewestelijke tewerkstellingsdiensten in een scheiding van deze opdrachten voorzien; de twee opdrachten zullen door aparte diensten worden uitgevoerd. De verenigingen waar armen het woord nemen vinden dat een duidelijke scheiding van de twee rollen fundamenteel is. Ze zijn ongerust dat de nieuwe structuren nog te weinig garanties zullen bieden inzake een dergelijke duidelijke scheiding. Tegelijk wijzen ze er op dat er een afstemming moet zijn tussen het beleid van beide diensten om een coherent beleid te voeren in het voordeel van de werkzoekenden. Het is dus een kwestie die zeker verdient om in de feiten opgevolgd en geëvalueerd te worden.

2.2. Categorisering van de werkzoekenden

Meer en meer is – in het kader van de wil om tegemoet te komen aan de vraag om rekening te houden met bepaalde kenmerken van bepaalde werkzoekenden – een specifiek begeleidingsaanbod voor groepen uitgewerkt. Er worden specifieke categorieën bepaald op basis van een concept van *'employability'* (inzetbaarheid op de arbeidsmarkt) van de betrokkenen. Op basis hiervan kunnen personen die beschouwd worden

als heel ver van de arbeidsmarkt staand, genieten van een specifieke begeleiding die het mogelijk maakt om een beter niveau van *'employability'* te bereiken. De verschillende gewestelijke tewerkstellingsdiensten hebben de voorbije jaren specifieke begeleidingsprogramma's en –trajecten uitgewerkt, waarbij ook soms gespecialiseerde partners worden ingeschakeld.

In 2010 is er een werkgroep samengekomen met ONEM, Actiris, VDAB, FOREM en ADG met als doelstelling om in alle Gewesten een specifieke benadering uit te werken voor personen die een moeilijke toegang hebben tot de arbeidsmarkt. Er werd voorgesteld om de werkzoekenden die heel ver van de arbeidsmarkt staan in te delen in drie categorieën waarvoor de activeringsprocedure gedurende een welbepaalde tijd zou worden opgeschort: MMPP's (personen met problemen van medische, mentale, psychische of psychiatrische aard) werkzoekenden met ernstige socialisatieproblemen; 'niet-toeleidbare' werkzoekenden.

In 2014 werd een wetgeving aangenomen²⁸² – die in de richting gaat van de reflecties van de overleggroep – waarbij voorzien wordt dat de procedure van controle van de beschikbaarheid van de werkzoekende wordt opgeschort gedurende maximum 39 maanden tijdens dewelke de werkloze een specifiek begeleidingstraject volgt dat hem werd voorgesteld door de bevoegde gewestelijke tewerkstellingsdienst. Het moet om een werkzoekende gaan die door de regionale tewerkstellingsdienst wordt beschouwd als ver af staand van de arbeidsmarkt omwille van een combinatie van psychische-medische-sociale factoren die zijn gezondheid en/of zijn sociale integratie – en dus zijn beroepsinschakeling – duurzaam aantast. Er bestaat een akkoord tussen de federale Staat en de gefedereerde entiteiten om in deze maatregel de categorie van 'MMPP' werkzoekenden te integreren evenals deze van de werkzoekenden die ernstige problemen van

²⁸² Artikel 59 bis, §5 van het Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, gewijzigd door het Koninklijk besluit van 26 juni 2014, *Belgisch Staatsblad*, 10 juli 2014.

psychosociale aard ondervinden. Er is echter nog geen akkoord betreffende de situatie van werkzoekenden die, op het einde van een specifieke begeleiding of in de loop ervan, worden beschouwd als 'niet-oriënteerbaar'.

Deze categorisering was echter voorwerp van debat. Hoewel de sectoren al jaren vragen naar een zo individueel mogelijke begeleiding van de werkzoekenden, zorgt de hantering van deze categorieën – gebaseerd op de 'employability' van een persoon - voor problemen, met name door de stigmatisering waartoe ze leidt. Men zou een begeleiding op maat moeten voorzien, zonder dat de betrokkene een bepaalde etiket meekrijgt dat verhindert dat hij of zij juist verschillende mogelijkheden krijgt om naar een kwaliteitsvolle job of activiteit door te stromen. We moeten ons er wel van bewust zijn dat de wetgeving die in 2014 werd aangenomen heeft gemaakt dat de werkzoekenden met het statuut van MMPP vrijgesteld werden van de sancties tijdens het specifiek begeleidingstraject²⁸³. Andere groepen kunnen niet op een dergelijke vrijstelling rekenen, zoals de '33 % arbeidsongeschikten' (dit was vóór 2013 nochtans wel het geval). De '33 % arbeidsongeschikten' kunnen dan wel weer, net als de 'MMPP'-groep, aanspraak maken op een verlenging met 24 maanden van hun recht op een inschakelingsuitkering op voorwaarde dat ze tijdens die periode positief meewerken aan een door de gewestelijke dienst erkend en aangepast traject²⁸⁴. Het gaat dus om een complexe regelgeving met verschillende statuten en verschillende rechten, waarbij we een zekere ongelijkheid kunnen vaststellen tussen groepen die nochtans vaak in gelijkaardige moeilijke situaties leven.

2.3. Uitbesteding van de opdrachten

De voorbije jaren kregen de gewestelijke tewerkstellingsdiensten steeds explicieter een rol als regisseur op de arbeidsmarkt. Het accent bij deze regisseursrol ligt op coördinatie waarbij verschillende actoren – naast de gewestelijke tewerkstellingsdiensten zelf ook andere organisaties en ondernemingen - instaan voor de uitvoering van de begeleiding en opleiding van werkzoekenden in het kader van een gemeenschappelijke strategie.

Tegelijk is er ook een internationale tendens waarbij meer en meer diensten uitbesteed worden aan de private sector. In Vlaanderen bijvoorbeeld startte de VDAB in 2004 met een experiment betreffende 'tendering' waarbij bepaalde diensten via een marktwerking openbaar werden uitbesteed aan private profit- of non-profitorganisaties. Intussen wordt 2/3e van de begeleidingen door de VDAB in eigen beheer gedaan en wordt 1/3 uitbesteed aan externe organisaties (profit en non-profit). Met deze aanpak wil men enerzijds op korte tijd in een grotere capaciteit kunnen voorzien en anderzijds beroep kunnen doen op specifieke expertise van partners. De VDAB betaalt de partner voor de geleverde diensten: een inspanningsvergoeding op basis van het aantal gestarte deelnemers en een resultaatsvergoeding op basis van de behaalde resultaten (activering, uitstroom naar werk en/of competentieversterkende opleidingen)²⁸⁵.

Internationaal onderzoek toont geen of eerder een negatieve impact van de uitbesteding van publieke tewerkstellingsdiensten aan private (commerciële of niet-commerciële) organisaties op de tewerkstellingskans. Een Franse studie toonde in 2014 aan dat begeleiding van personen met een risico op langdurige werkloosheid door de overheidsdiensten de tewerkstellingskans verdubbelde in vergelijking met private bedrijven. In tegenstelling tot dit internationaal onderzoek

²⁸³ Collectif contre l'exclusion (2013). *L'accompagnement socioprofessionnel des chômeurs est-il soluble dans la chasse aux chômeurs?*, december 2013, <http://www.asbl-csce.be/documents/CSCE2013B.pdf>

²⁸⁴ Koninklijk besluit van 28 maart 2014 dat art. 63 §2 van het Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende werkloosheidsuitkering wijzigt.

²⁸⁵ VDAB (2015). *VDAB en Partners vieren 10 jaar tenderbeleid, persbericht van 28 oktober 2015*, <https://www.vdab.be/nieuws/pers/2015/vdab-en-partners-vieren-10-jaar-tenderbeleid>

geeft recent Vlaams onderzoek – met een observatie van de trajecten van werkzoekenden die tussen 2005 en 2007 een begeleiding kregen - aan dat commerciële organisaties bij de Vlaamse proeftuin 'trajecttendering' de meest efficiënte dienstverleners waren. Maar de onderzoekers wijzen er ook op dat indien rekening gehouden wordt met de organisatiekosten van een openbare uitbesteding de efficiëntiewinst heel klein is²⁸⁶.

In het overleg binnen het Steunpunt klonken verschillende kritieken en bezorgdheden met betrekking tot een openbare aanbesteding van diensten inzake begeleiding en opleiding.

In een eerste kritiek wordt gewezen op het risico van een verdere fragmentering van het aanbod. Hierdoor riskeert de continuïteit in aanbod, methodieken en ervaring te verdwijnen. Ook de kennis betreffende de armoedethematiek en het begeleiden van mensen in armoede dreigt zo uit de gewestelijke tewerkstellingsdiensten zelf te verdwijnen.

Sommigen vrezen dat een tweedeling wordt veroorzaakt in de begeleiding. Wanneer de financiering te veel gekoppeld wordt aan een resultaatsverbintenis is het risico groot dat – bij een winststreven – eerder gekozen wordt voor eenvoudig 'inzetbare' werklozen, met een 'afroming' van de groep als gevolg, en dat de niet-commerciële sector en de OCMW's zich – zonder voldoende financiering - hoofdzakelijk moeten gaan bezighouden met de personen die het verst van de arbeidsmarkt staan: *“Onrealistische resultaatsverwachtingen en –financiering zorgen er voor dat organisaties inzetten op de sterkere profielen om die verwachtingen in te kunnen lossen. Het huidige tenderbeleid bouwt te weinig garanties in om deze afromingseffecten tegen te*

*gaan en laat mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in de kou staan.”*²⁸⁷

Het Vlaams Steunpunt Lokale Netwerken (SLN) signaleert ook een daling van de richtprijzen met een impact op de begeleiding²⁸⁸. Aanbieders voelen zich immers onder druk gezet door de relatief lage trajectprijs en de belangrijke rol die de prijs krijgt in de gunning, om hun aanbod sterk aan te passen aan de financiële grenzen van het project²⁸⁹.

Ook wordt de vraag gesteld wat werkzoekenden kunnen ondernemen als de begeleiding of opleiding niet voldoet aan de verwachtingen of aan bepaalde kwaliteitseisen. Bij wie kunnen ze terecht, kunnen ze – binnen de voorziene procedure – de opleiding stoppen of veranderen, riskeren ze sancties, ...? Recht-Op in Antwerpen en andere jongerenwerkingen binnen het Netwerk tegen Armoede klaagden bijvoorbeeld onlangs aan dat verschillende begeleidingsonderdelen en opleidingen hun doel voorbij schieten²⁹⁰.

Verschillende deelnemers aan het overleg hebben de nadruk gelegd op het belang van het creëren van partnerschappen met de opleidings- en begeleidingsdiensten om de personen die ver van de arbeidsmarkt staan te begeleiden. Momenteel nemen in de meer specifieke tenders partnerschappen een belangrijke plaats in, maar door de marktwerking verschuift de focus van samenwerking naar concurrentie. De begeleiding van specifieke doelgroepen gebeurt best in een context van *“ervaringsuitwisseling, kennisdeling en kruisbestuiving”*²⁹¹. Ze vinden dat dergelijke partnerschappen te verkiezen zijn boven aanbestedingen.

²⁸⁶ Cockx, B. en S. Baert (2015). *Contracting Out Mandatory Counselling and Training for Long-Term Unemployed. Private For-Profit or Non-Profit, or Keep it Public?*, WSE Report 2015, nr. 6, Leuven, Steunpunt Werk en Sociale Economie / Gent, SHERPPA, Universiteit Gent, p. 8-17, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2698581

²⁸⁷ SLN – Vlaams Steunpunt Lokale Netwerken Opleiding en Tewerkstelling (2015). *Naar een vernieuwd tenderbeleid*, p. 2.

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 2.

²⁸⁹ IDEA Consult, DLA Piper (2009). *Evaluatie van de tendering als instrument voor de arbeidsmarktwerking. Finaal rapport*, Brussel, p. 7.

²⁹⁰ Netwerk tegen Armoede (2015). *Begeleiding werkzoekenden schiet vaak zijn doel voorbij*, 21 oktober 2015, <http://www.netwerktegenarmoede.be/standpunt--dossier/werk-en-sociale-economie/nieuws/begeleiding-werkzoekenden-schiet-vaak-zijn-doel-voorbij>

²⁹¹ SLN, *op.cit.*, p. 3.

3. Drie opdrachten voor de publieke diensten

De overheden voorzien een uitgebreid aanbod voor werkzoekenden in functie van hun traject naar werk, via maatregelen van begeleiding, vorming en tewerkstelling. Ze willen ook een rol spelen in de creatie van jobs via allerlei ondersteuningsmaatregelen voor werkgevers.

3.1. Begeleiding

3.1.1. Begeleiding door de publieke tewerkstellingsdiensten

Tijdens het overleg hebben de publieke tewerkstellingsdiensten uitleg gegeven over hun opdracht om werkzoekenden te begeleiden. Deze uiteenzettingen waren heel verrijkend voor het debat. We hebben ons bij het schrijven van dit punt vooral gebaseerd op deze uiteenzettingen en de uitwisseling daarbij.

In hun beheersovereenkomst is voor de publieke tewerkstellingsdiensten de opdracht opgenomen om werkzoekenden te begeleiden bij het vinden van een duurzame en kwaliteitsvolle baan. Elke dienst heeft relatief gelijklopende strategieën uitgestippeld, soms met andere instrumenten. De tewerkstellingsdiensten hebben als doelstelling vooropgesteld om de begeleiding op de persoon af te stemmen. Ze moeten met andere woorden rekening houden met de persoonlijke situatie van de werkzoekende (problemen, opleidingsniveau, ervaring enzovoort).

Elke ingeschreven werkzoekende heeft een bemiddelaar of consulent²⁹² die hem of haar tijdens het volledige begeleidingstraject volgt, zelfs wanneer die begeleiding even wordt onderbroken voor een opleiding of voor de follow-up van een specifiek probleem. De begeleiding moet aan de

werkzoekende worden aangeboden binnen een bepaalde termijn die varieert naargelang bijvoorbeeld het opleidingsniveau. De wijze van begeleiding van een persoon hangt af van zijn mate van zelfstandigheid of van andere karakteristieken zoals leeftijd. Personen die voldoende zelfstandig zijn, kunnen bij de VDAB bijvoorbeeld een deel van de begeleiding via de website krijgen. Bij Actiris is er in het kader van het Jongerengarantieplan een specifieke begeleiding die aan de jongeren wordt voorgesteld aan de hand van een 'individueel actieplan'.

De stappen in de begeleiding zijn bij alle tewerkstellingsdiensten vrijwel gelijklopend: een balans opmaken, een actieplan opstellen, follow-up van het actieplan. De begeleiding start met een analyse van de situatie van de persoon. Vervolgens bepaalt men welke acties nodig zijn om opnieuw naar het arbeidsmarkt te kunnen doorstromen. Die stappen kunnen verschillen: een cv opstellen, een opleiding volgen, problemen oplossen (huisvesting, gezondheidsproblemen enzovoort).

Een andere taak bestaat erin om na te gaan of er werkaanbiedingen zijn die aan het profiel van de werkzoekende beantwoorden: dit is wat we '*matching*' noemen. De dienst kan ook helpen bij het solliciteren. De VDAB werkt ook met de werkgever rond de gestelde eisen en kan feedback vragen over het gesprek met de werkzoekende.

Bij specifieke problemen op het vlak van levensomstandigheden of gezondheid, kan de consulent de werkzoekende voorstellen dat een andere – interne of externe – dienst hem of haar mee volgt. Actiris heeft bijvoorbeeld een dienst opgezet met artsen. Die kunnen werkzoekenden die melding maken van medische problemen, advies geven bij de oriëntatie van de beroepskeuze. Forem bijvoorbeeld heeft een partnerschapsnetwerk opgezet met IFAPME, de OCMW's, het onderwijs voor sociale promotie, de Buurtregies ('*Régies des quartiers*'), EFT, OISP, MIRE, CISP enzovoort. De ADG heeft ook een aanpak uitgewerkt in partnerschap met de OCMW's en de '*Dienststelle für Personen mit Behinderung*' (DPB). Belangrijk is ook het kunnen

²⁹² De verschillende tewerkstellingsdiensten gebruiken verschillende termen. Binnen Forem gebruikt men 'conseiller référents', binnen de VDAB 'bemiddelaar' en binnen Actiris 'consulent'. In het vervolg van de tekst gebruiken we de term 'consulent' voor de begeleiders in de drie gewestelijke diensten.

herkennen van signalen betreffende armoede tijdens de begeleiding. In dit perspectief zijn er vormingen doorgegaan en zijn er ook ervaringsdeskundigen binnen enkele publieke instellingen werkzaam.

Tijdens de presentaties hebben de gewestelijke tewerkstellingsdiensten de aandacht gevestigd op een specifiek instrument voor de jongeren onder 25 jaar, met name de Jongerengarantie. We behandelen dit verder in de tekst (zie 3.1.3.).

3.1.2. Begeleiding door de OCMW's

De OCMW's hebben mettertijd een begeleiding voor hun cliënten ontwikkeld via activiteiten van socio-professionele inschakeling. Het OCMW kan de cliënt voorstellen om hem te helpen bij het bepalen van zijn situatie, bij het in kaart brengen van zijn competenties en behoeften, bij het aftasten van zijn verwachtingen, bij het uitwerken van zijn project en tot slot bij het evalueren van zijn project tijdens het inschakelingstraject.

De drie OCMW federaties hebben de Socioprofessionele Balans uitgewerkt²⁹³. De ontwikkeling ervan moet gezien worden in de context van de nood bij de OCMW's aan instrumenten en methodieken om een trajectplan op te stellen, rekening houdend met het type van dienstverlening in de OCMW's waar jobperspectieven in een sterk verband staan met welzijnsaspecten. Het is een instrument dat bedoeld is om zo goed mogelijk rekening te houden met de persoonlijkheid van de gebruiker (door informatie te verzamelen over zijn persoonlijke situatie, zijn capaciteiten, zijn aspiraties, zijn vaardigheden en zijn behoeften) om doeltreffende socioprofessionele inschakelingsprojecten vast te leggen en uit te stippelen. Het maakt een onderscheid tussen zes fases in het inschakelingstraject van de cliënt: het onthaal, de uitwerking en definiëring van het traject, de vooropleiding, de opleidings- en/of vormingsactie,

de voorbereiding op de arbeidsmarkt, de werkervaring. Om het inschakelingstraject te kunnen vastleggen, moet men voldoende tijd voor de gebruiker vrijmaken *“om hem en zijn situatie te leren kennen. Deze tijd die in de persoon wordt geïnvesteerd, is van onschatbare waarde. Die laat immers toe om de krijtlijnen van een persoonlijk project uit te zetten dat de gebruiker de mogelijkheid biedt om zijn plaats in de samenleving weer in te nemen. Dit alles met de bedoeling aangepaste en kwaliteitsvolle hulp te bieden”*²⁹⁴. Deze zes fases zijn niet rechtlijnig: het socioprofessioneel inschakelingsproject moet aan de specifieke situatie van de gebruiker kunnen worden aangepast en op zijn eigen traject kunnen worden afgestemd. De Socioprofessionele Balans is een methodologie die kan aangepast worden aan de eigen context van elk OCMW of gewest. Aan Waalse kant heeft de *'Unions des villes et communes wallonnes'* een nieuwe versie uitgewerkt. Aan Vlaamse kant wordt de Balans minder gebruikt en worden ook andere instrumenten gebruikt. De OCMW's in de Duitstalige Gemeenschap gebruiken de Balans op een aangepaste manier naargelang de specifieke situatie van de werkzoekende. Er zijn ook andere instrumenten ontwikkeld op basis van de Balans.

De OCMW's omschrijven hun begeleiding als een globale aanpak waarin de persoon in zijn totaliteit wordt benaderd. In dit kader kunnen OCMW's, indien dit noodzakelijk is, tussenkomen in specifieke kosten verbonden aan transport, kinderopvang, schoolkosten, ... Ze kunnen ook personen tewerkstellen om sociale zekerheidsrechten te openen of in functie van een beroepservaring.

3.1.3. Aandachtspunten

- *Jongerengarantie*

Deze garantie kadert in een Europees beleid dat de naam 'Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief' meekreeg en dat in het bijzonder werkloze jongeren die geen opleiding volgen of niet naar school gaan wil helpen, met name in die regio's van de

²⁹³ Libert, Vincent (2005). *Référentiel méthodologique: Bilan Socio-Professionnel en CPAS, s.l., VVSG, AVCB, UVCW, SPP IS*, http://www.avcb-vsgb.be/fr/Publications/documents.html?doc_id=120&vID=250

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 67.

Europese Unie waar de jongerenwerkloosheid in 2012 boven de 25 % lag. De Europese Unie voorziet een enveloppe van zes miljard euro voor deze maatregel. In het kader van de uitvoering van de Jongerengarantie werd de lidstaten gevraagd om maatregelen te nemen die waarborgen dat alle jongeren tot de leeftijd van 25 jaar binnen de vier maanden na het verlaten van het formeel onderwijs of nadat ze werkloos zijn geworden een kwalitatief aanbod krijgen in de vorm van een baan, een voortgezette opleiding, een leerlingplaats of een stage.

Deze maatregel is het speerpunt van het werkgelegenheidsbeleid voor jongeren. Een belangrijk deel van de overheidsacties is hierop gericht. Bepaalde organisaties zien het als een opportuniteit om de Jongerengarantie verder uit te werken. Zo heeft ATD Vierde Wereld aan de Europese Unie gevraagd *“dat de aanbeveling over de Jongerengarantie een richtlijn wordt met bindende kracht voor de Lidstaten en dat de garantieplannen prioritair gericht worden op de meest kwetsbare jongeren.”*²⁹⁵ Maar dit kan enkel werken onder bepaalde voorwaarden, namelijk dat deze jongeren toegang moeten krijgen tot opleidingsprogramma's, volwaardige banen met een kwalitatieve begeleiding en voldoende middelen om van te leven. Om deze begeleiding echt kwalitatief te maken, moet aan bepaalde vereisten worden voldaan: eerst en vooral moet het voorgestelde traject zo veel mogelijk afgestemd zijn op de individuele persoon. Ten tweede moet het meerdere elementen bevatten die de jongeren de mogelijkheid bieden om stapsgewijs tot een duurzame baan te komen. Ten derde moet er tijdens het integratietraject een degelijk sociaal statuut worden gewaarborgd zodat de gebruiker zijn parcours kan volhouden²⁹⁶.

Er werd heel wat discussie gevoerd over de instapstages. De verenigingen waar armen het

woord nemen klagen over slechte arbeidsvoorwaarden en zeer flexibele uurroosters. Daarbij komt dat jongeren die worden tewerkgesteld in het kader van de Jongerengarantie een maandelijks vergoeding hebben van 698 euro betaald door de RVA en 200 euro netto door de werkgever. Deelnemers aan het overleg hebben benadrukt dat dit geen volwaardig loon is en dat dit een aanzienlijke druk creëert voor de andere werknemers. Kan men, zoals in het AVA reeds werd aangehaald voor vergelijkbare maatregelen, zeggen dat de Jongerengarantie als pervers effect een verscherpte concurrentieslag tussen de meest kansarme werkzoekenden heeft²⁹⁷?

Het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid heeft een longitudinale analyse gemaakt betreffende de werkzoekenden die een instapstage in een onderneming hadden om te kijken naar de tewerkstellingsgraad en in welke mate de stages succesvol konden beëindigd worden. Het blijkt dat 30 % van de jongeren na drie maanden een job hebben gevonden, dit percentage stijgt tot 45,8 % voor de jongeren die een stage van zes maanden hebben gedaan. Er is dus een stijging van de doorstroming naar werk naargelang de duur van de stage. Hoewel deze gerichte studie ons interessante informatie kan bieden over de socioprofessionele inschakeling van de stagiairs, zijn er enkele limieten die het Observatorium zelf aanstipt:

- de doorstromingscijfers naar werk betreffen het geheel van jobs, wat de duur van het werk ook is (zelfs één dag is in rekening genomen);
- er is een steekproefprobleem omdat de beste kandidaten met gelijkaardige profielen in de steekproef zijn weerhouden;
- deze analyse heeft het niet mogelijk gemaakt om de verbetering van de competenties van de stagiairs op het einde van de stage te evalueren;

²⁹⁵ ATD Quart Monde (2014). *Penser et bâtir ensemble une Europe sans pauvreté ni exclusion*, p. 4, <http://atd-quartmonde.org/penser-et-batir-ensemble-une3738>

²⁹⁶ Nicaise, Ides (maart 2015), “Europa wil geen enkele jongere laten verkommen”, *Vierde Wereldblad*, nr. 190, p. 9-10, http://www.atd-vierdewereld.be/IMG/pdf/vierde_wereldblad_maart_2015_lr.pdf

²⁹⁷ ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting, *op.cit.*, p. 177.

- de analyse heeft het ook niet mogelijk gemaakt om substitutie te onderzoeken²⁹⁸.

Het is noodzakelijk om een diepgaander evaluatie van deze maatregel uit te voeren, daarbij ook steunend op de vragen die het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid naar voren schuift.

Substitutie- of 'deadweight'-effecten (de maatregel levert jobs op die zonder de maatregel er ook zouden gekomen zijn), 'carrusel'-banen (de werkzoekende komt terecht in een opeenvolging van tijdelijke jobs) en bestaansonzekerheid (lage lonen) lijken risico's te zijn van deze maatregel, terwijl deze door de initiatiefnemers ervan toch bedoeld was om de jongeren een stevige binding met de arbeidsmarkt te bieden.

Gelet op de uitdagingen die met deze maatregel zijn verbonden, is de invoering ervan een hele opgave voor de gewesten. Daar komt – als gevolg van de zesde staatshervorming – nog een responsabiliseringsmechanisme voor de Gewesten²⁹⁹ bovenop dat bepaalt dat wanneer in een Gewest, in de loop van een jaar, het aantal vrijgestelde dagen om redenen van opleiding, studies of stage ten opzichte van het aantal dagen van volledig vergoede werkloosheid van hetzelfde jaar meer bedraagt dan 12 %, dat Gewest een compensatie aan de federale overheid moet betalen.

- *Vertrouwensrelatie*

Volgens de deelnemers aan het overleg is vertrouwen essentieel voor de begeleiding. Dat vertrouwen komt echter niet vanzelf. Verenigingen waar armen het woord nemen wijzen op de angst om te vertrouwen na eerdere negatieve

ervaringen. Dit vergt tijd. De verschillende diensten weten dat ze de nodige tijd moeten nemen, maar we kunnen ons de vraag stellen of de maatregelen in verband met werkloosheid en vooral die over de versterkte degressiviteit van werkloosheidsuitkeringen, het net niet moeilijker maken om die doelstelling te verwezenlijken.

Bovendien wordt het vertrouwen ook geschaad wanneer de consulent of de maatschappelijke werker zelf betrokken zijn bij de controle van het activerings- of inschakelingstraject. Dit kan bijvoorbeeld wanneer ze informatie doorgeven op basis waarvan sancties kunnen worden toegepast. De gewestelijke tewerkstellingsdiensten zijn zich van dit probleem bewust en hebben daarom - naar aanleiding van de zesde staatshervorming - beslist om de controletaak aan een andere afdeling toe te vertrouwen. Eerder verwezen we echter al naar de grote ongerustheid die op het terrein leeft over mogelijke linken tussen de bemiddeling en de controle binnen een gewestelijke tewerkstellingsdienst.

- *Gepersonaliseerde begeleiding*

Tijdens het overleg hebben de tewerkstellingsdiensten en de OCMW's benadrukt dat ze een individueel begeleidingstraject uitstippelen dat op de behoeften van de werkzoekende is afgestemd, zowel wat de voorgestelde acties als de benodigde tijd betreft. Toch zijn volgens sommigen de voorgestelde acties te uniform en hebben de consultants een te hoge dossierlast waardoor ze te weinig tijd kunnen besteden aan de begeleiding van de verschillende werkzoekenden.

Bij een gepersonaliseerde en multidisciplinaire begeleiding moeten meer partijen worden betrokken. We stellen vast dat de 'klassieke' instanties (VDAB, Forem, Actiris, ADG) en andere actoren steeds vaker samenwerken. De informatie-uitwisseling die soms wordt gevraagd in het kader van deze samenwerking roept echter ook vragen op en leidt tot ongerustheid. Deze partnerorganisaties vrezen dat de informatie wordt gebruikt in het kader van andere doelstellingen – dan deze inzake begeleiding - en

²⁹⁸ Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid (2015). *Analyse longitudinale des stagiaires STE*, februari 2015, <http://asbl-csce.be/documents/analyseSTE.pdf>

²⁹⁹ Artikel 35 nonies §2 van de Bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, *Belgisch Staatsblad*, 31 januari 2014.

dat dit de vrijwillige vertrouwensband met hun 'klanten' kan schaden.

De diversiteit en specialisatie van de actoren voor sociaal-professionele integratie kunnen positief gezien worden: de begeleiding kan zo immers beter op de specifieke situatie van de werkzoekende worden afgestemd. Voor de meest kwetsbare personen is het soms echter moeilijk om te begrijpen waar iedere partner precies voor staat en om een onderscheid tussen hun opdrachten te maken.

Verskillende deelnemers aan het overleg hebben verwezen naar de 'geïntegreerde werk- en welzijnstrajecten' in Vlaanderen. Deze vorm van gepersonaliseerde begeleiding ontstond vanuit de vaststelling dat de klassieke dienstverlening niet genoeg op maat was en vaak niet resulteerde in een duurzame job en dat er een nood was aan specifieke trajecten voor mensen in armoede. Aan de grondslag ervan ligt het 'WAW-traject' ('een geïntegreerde aanpak van Werk, Armoede en Welzijn'), een project dat door de Vierdewereldgroep Mensen voor Mensen met steun van het Europees Sociaal Fonds in de gemeente Aalst werd opgestart. In het project werd een nieuwe begeleidingsmethodiek uitgewerkt om mensen die in armoede leven op een duurzame manier te integreren in de arbeidsmarkt. Het begeleidingswerk kadert in een ruimer emancipatieproces. Er wordt gefocust op drie terreinen: arbeid, armoede en welzijn. De betrokkene wordt gedurende een bepaalde tijd op deze drie terreinen gevolgd, in een multidisciplinaire aanpak. Bij het project werden diverse partners betrokken³⁰⁰. Tegelijkertijd werd dit W²-concept ook onderzoeksmatig onderbouwd door HIVA³⁰¹. Op basis van dit werk – en na veelvoudig overleg met het Netwerk tegen Armoede – ontwikkelde de VDAB 'geïntegreerde

werk-welzijnstrajecten' voor mensen in armoede, met als specifieke elementen: opvolging door één anker-figuur, beperkte case-load, specifiek voor mensen in armoede, oog voor werk- en welzijnsaspecten, integrale en gestructureerde aanpak, gericht op competentieversterking en/of tewerkstelling, combinatie met emotioneel-expressieve ondersteuning. In 2014 realiseerde de VDAB 944 'geïntegreerde werk- en welzijnstrajecten'³⁰². Het nieuwe Vlaamse decreet 'zorg- en welzijns-trajecten' zou deze begeleidingsaanpak voor mensen in armoede structureel verankeren maar het Netwerk in Armoede wijst op fundamentele verschillen tussen de 'geïntegreerde werk- en welzijnstrajecten' en wat in het decreet is voorzien. Het besluit dat de structurele verankering van de 'geïntegreerde werk- en welzijnstrajecten' voor mensen in armoede met dit werk- en zorgdecreet niet wordt waargemaakt³⁰³.

In Brussel loopt van 2014 tot halverwege 2015 een pilotproject, uitgevoerd door een netwerk van Nederlandstalige organisaties, dat op het WAW-traject geïnspireerd is.

“De meeste bezoekers in onze verenigingen zitten vast in een web van problemen, uitsluiting, en achterstelling op verschillende maatschappelijke domeinen. Deze problemen zijn meestal onvoorspelbaar en lokken elkaar vaak uit en versterken elkaar. Mensen in armoede leven daardoor in een constante overlevingsmodus. Hun precaire situatie dwingt hen voortdurend kleine brandjes te blussen of grote crisissen op te lossen, het korte-termijnperspectief overheerst hierdoor. Mensen in armoede hebben nood aan iemand die het korte-termijndenken helpt doorbreken, die mee aan het stuur zit en die het lange termijnperspectief en duurzame oplossingen in beeld brengt. Wat de ervaringen met werk betreft,

³⁰⁰ <http://www.netwerktegenarmoede.be/vereniging-in-beeld/vierdewereldgroep-mensen-voor-mensen>

³⁰¹ Steensens, K., Sannen, L., Ory, G en Ides Nicaise (2008). *W²: Werk- en Welzijnstrajecten op maat. Een totaalconcept*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, Hoger instituut voor de arbeid, p. 127-140, http://www.werk.be/sites/default/files/onderzoek/Eindversie_Integrale_Trajecten.pdf

³⁰² VDAB (2015). *Samen sterk voor werk. Jaarverslag 2014*, VDAB, p. 37, <https://www.vdab.be/sites/web/files/doc/trends/VDABjaarverslag2014.pdf>

³⁰³ Netwerk tegen Armoede (2014). *Vorbereidende nota 'werk- en zorgdecreet'*, 12 maart 2014, 6 p., <http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/140312-commissie-economie-VP.pdf>

*vinden we in onze verenigingen heel wat mensen in armoede, die ongediplomeerd of laaggeschoold zijn, die een moeilijke zoektocht ondervinden naar werk, en/of veelal in preciaire jobs terechtkomen. Vaak heeft dit ook een emotionele weerslag. Ze zijn gefrustreerd, onzeker, moedeloos, boos...*³⁰⁴

- **Gebrek aan werk**

"Er is een groot verschil tussen werk zoeken en werk vinden."

Tijdens het overleg wezen een aantal deelnemers erop dat personen niet tegen elkaar mogen worden opgezet. Medewerkers van tewerkstellingsdiensten en van de OCMW's stellen alles in het werk om werkzoekenden te helpen. Soms staan ze echter machteloos omdat er onvoldoende kwaliteitsvolle banen beschikbaar zijn. Begeleiding werpt pas vruchten af wanneer ze tot werk leidt. Anders heeft het proces voor de maatschappelijke werker en voor de werkzoekende weinig zin.

De kloof tussen de tewerkstellingsgraad van laaggeschoolde personen en de hogergeschoolden is groot. Deze kloof is nog groter geworden door de constante daling van de vraag naar laaggeschoolden³⁰⁵. Er bestaan wel degelijk werk-aanbiedingen voor personen zonder welbepaalde kwalificaties maar vaak bevatten deze vereisten betreffende een bepaalde studie, werkervaring, rijbewijs, getuigschrift of talenkennis. De werkgevers zoeken mensen die 'werkklaar' zijn: *"mensen die inzetbaar en polyvalent zijn en die in staat zijn zélf te leren"*³⁰⁶.

De deelnemers aan het overleg maken zich trouwens ongerust over de almaar hogere eisen die worden gesteld en die soms niet echt relevant zijn voor de aangeboden betrekkingen. Daarom is het ook belangrijk om de nodige competenties

goed te proberen bepalen. De tewerkstellingsdiensten proberen ook meer en meer hierover in gesprek te gaan met de werkgevers en instrumenten te ontwikkelen in functie van een juiste bepaling van de noodzakelijke competenties. Deelnemers aan het overleg vragen dat de werkgevers extra inspanningen zouden doen om ook het werk aan te passen aan de competenties van de betrokken werknemers.

3.2. Opleiding

Onderwijs, opleiding en werk zijn cruciale hefboomen in de strijd tegen armoede.

In 2011 was 19,8% van alle werknemers laaggeschoold. De tewerkstellingsgraad van deze laaggeschoolde personen bedroeg in datzelfde jaar 38,4%. Diezelfde groep was oververtegenwoordigd in de werkloosheidsstatistieken (41,7%) en in de inactieve populatie (52,9%). Het percentage personen dat opnieuw in het arbeidsproces stapte, lag ook lager bij laaggeschoolden. Onderzoek dat werd verricht bij de groep van niet-studerenden tussen 15 en 64 jaar, toont aan dat het scholingsniveau een bepalende factor is voor de toegang tot onderwijs en opleiding. De kans op toegang tot een opleiding (sociale promotie, ...) is driemaal lager voor laaggeschoolden dan voor hooggeschoolden³⁰⁷. Deelnemers aan het overleg wijzen er wel op dat de omschrijving van 'laaggeschoolde' niet altijd de competenties van de betrokkenen correct weergeeft. Soms hebben mensen heel wat beroepservaring opgedaan en is hun (ooit behaald) diploma geen goede weergave van hun vaardigheden. Er wordt onvoldoende onderscheid gemaakt tussen enerzijds het onderwijsniveau dat het initiële opleidingsniveau (voor het begin van de professionele carrière) aangeeft en anderzijds het scholingsniveau (vakbekwaamheden) die de som zijn van verschillende beroepservaringen en opleidingen tijdens het geheel van de professionele carrière. In het overleg wordt opgemerkt dat er onvoldoende rekening wordt

³⁰⁴ Netwerk tegen Armoede, *op.cit.*, p. 1.

³⁰⁵ Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2013). *Verslag 2013. Laaggeschoolden op de arbeidsmarkt*, Brussel, Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, p. 11, <http://www.werk.belgie.be/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=39095>

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 100.

³⁰⁷ *Ibid.*, p. 106 en p. 150.

gehouden met dergelijke competenties, dat mensen steeds weer naar opleidingsprogramma's worden doorgestuurd en dat deze opleidingen niet leiden tot de creatie van de ontbrekende jobs.

3.2.1. Opleiding van werkzoekenden

Het komt steeds meer voor dat in het kader van de begeleiding van werkzoekenden of OCMW-cliënten, iemand een opleiding moet volgen. Om aan de verscheidenheid aan noden tegemoet te komen, hebben de publieke diensten het opleidingsaanbod ontwikkeld en gediversifieerd:

- alfabetisering biedt personen die niet kunnen lezen of schrijven, de mogelijkheid om basisvaardigheden te verwerven;
- de basisopleiding, inhaalopleiding of vooropleiding bieden reken- en andere cursussen aan die bedoeld zijn als voorbereiding op een beroepsopleiding of een baan;
- de kwalificerende opleiding is bedoeld om de nodige vaardigheden voor een baan te verwerven.

De organisaties die opleiding aanbieden zijn ook heel divers : de publieke instellingen voor tewerkstelling en opleiding, de OCMW's, de private non-profit en profitorganisaties. Verschillende organisaties zijn zich ook gaan specialiseren en zijn gaan samenwerken om beter op de verschillende behoeftes te kunnen antwoorden.

De acties van de OCMW's in het domein van de opleiding kunnen ook heel uitgebreid zijn en variëren van OCMW tot OCMW³⁰⁸: oriëntering naar andere operatoren, begeleiding van personen, financiering van opleidingen voor OCMW-cliënten bij andere operatoren, organisatie van eigen opleidingen. Er werden ook samenwerkingsconvenanten uitgewerkt tussen de gewestelijke tewerkstellingsdiensten en de

OCMW's om een grotere coherentie te krijgen in de begeleiding van de werkzoekenden.

3.2.2. Opleiding op de werkvloer

Opleiding op de werkvloer kan een echte meerwaarde bieden. Dit type opleiding maakt het op termijn mogelijk om toegang tot kwaliteitsvoller werk te krijgen. De belofte van de sociale partners om hun opleidingsinspanningen te verhogen, is vastgelegd in artikel 30 van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact, gewijzigd door de programmawet van 29 maart 2012. Die verplicht de particuliere sector om opleidingsinspanningen te leveren ter waarde van 1,9 procent van de totale loonmassa van de sector. Dit geldt voor formele, informele en initiële opleidingen³⁰⁹.

In haar Rapport 2013 stelt de Hoge Raad voor Werkgelegenheid dat het opleidingsniveau een sleutelement is voor de stabiliteit van de job³¹⁰. De alfabetiseringsmodules, de vooropleiding, inhaalopleiding en opleiding op de werkvloer kunnen bijdragen in de verbetering van de scholingsgraad van de betrokkenen.

3.2.3. Alternerend leren

Leren en werken is een beroepsopleiding waarbij de leerling vaardigheden leert deels op de werkvloer en deels in de school. Dit laat jongeren - voor wie het traditioneel onderwijs niet past - toe om zich te vormen via een traject, met alternerend een leerproces in de school en een leerproces in het kader van een job. In de meeste gevallen volgen de jongeren twee dagen per week een algemene en beroepsgerichte vorming in een opleidingscentrum die ze combineren met drie dagen werkplekleren per week in een onderneming.

³⁰⁸ Commission Consultative Formation Emploi Enseignement - CCFEE (2014). *Interventions des CPAS dans les domaines de l'enseignement, de la formation et de l'insertion. Avis 117 adopté le 23 septembre 2014*, Brussel, CCFEE, p. 13, http://ccfee.be/fr/component/k2/download/571_1c2017516bfd5546e3014b7d30151d18

³⁰⁹ Expertengroep "Concurrentievermogen en Werkgelegenheid" (EGCW) (juli 2013). *Verslag aan de Regering. Arbeidskosten, loonsubsidies, arbeidsproductiviteit en opleidingsinspanningen van ondernemingen*, https://www.nbb.be/doc/ts/publications/other/rapport_gece_verslag%20egcw_201301.pdf

³¹⁰ Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2013), *op.cit.*, p. 150.

Op federaal vlak hebben de sociale partners een advies uitgebracht met een definitie van alternerende opleidingen en de daarbij toepasselijke essentiële arbeidsrechtelijke en socialezekerheidsrechtelijke elementen³¹¹. De federale regering heeft drie jaar later dit deels opgevolgd. Het Verbond van Belgische Ondernemingen vraagt om het advies integraal uit te voeren met als doel *“de duidelijkheid en aantrekkelijkheid voor de werkgevers, ouders en jongeren te verhogen zodat er in grotere mate een beroep op wordt gedaan”*³¹².

De Federatie Wallonië-Brussel heeft het kaderakkoord tot samenwerking betreffende de alternerende opleiding tussen de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) in 2014 herzien om een gemeenschappelijke alternerende overeenkomst in te voeren³¹³. Het aanhangsel voorziet in *“de harmonisering van het jongerenstatuut tussen aanbieders van beroepsopleidingen en onderwijsinstellingen door de invoering van een gemeenschappelijke alternerende overeenkomst in combinatie met een opleidingsplan”*³¹⁴. De alternerende overeenkomst regelt de rechten en plichten van de leerling in alternerende opleiding en van de onderneming waar hij zijn praktische

opleiding volgt. De volgende overeenkomsten vallen onder de gemeenschappelijke alternerende overeenkomsten: de overeenkomst voor socio-professionele inschakeling, de leerovereenkomst middenstand in het Waals Gewest en de leerovereenkomst middenstand in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dankzij deze hervorming worden alle jongeren die een alternerende opleiding volgen, in het sociale zekerheidsstelsel op dezelfde manier behandeld. Voorheen had elke opleiding eigen typecontracten en een apart sociale zekerheidsstatuut³¹⁵. Het aanhangsel is op 1 september 2015 in werking getreden.

In de Duitstalige Gemeenschap is het systeem van 'middenstandsopleiding' traditioneel sterk verankerd in het onderwijssysteem en het aandeel van jongeren in de Duitstalige Gemeenschap die dit onderwijstype volgt is heel wat hoger dan in de andere Gemeenschappen. Deze opleiding blijkt trouwens goede resultaten te hebben op de arbeidsmarkt met een gemiddeld doorstroomcijfer van meer dan 90 %.

3.2.4. Aandachtspunten

- ***Een opleidingsaanbod dat gericht is op de knelpuntberoepen***

Soms worden opleidingen aan mensen voorgesteld die niet beantwoorden aan hun verwachtingen of hun vaardigheden, maar die gericht zijn op knelpuntberoepen die door het gewest zijn vastgelegd. Elke tewerkstellingsdienst maakt jaarlijks een inventaris op van de knelpuntberoepen in het betrokken gewest. Het doel daarvan is om de gewestelijke tewerkstellingsdiensten en de instanties die instaan voor inschakeling en opleiding in staat te stellen om hun acties af te stemmen op deze behoeften.

Toch voelen sommigen zich niet gemakkelijk bij deze manier van werken omdat het moeilijk is om

³¹¹ • Nationale Arbeidsraad en Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (25 mei 2011). *Maatregelen ter bevordering van de inschakeling van recente schoolverlaters op de arbeidsmarkt – Opvolging van advies nr. 1.702 – Alternierend leren, Gemeenschappelijke raadszitting*, <http://www.cnt-nar.be/ADVIES/advies-1770.pdf>

• Zie ook de werkzaamheden van het Steunpunt tot bestrijding van armoede rond deeltijds leren en werken in het tweejaarlijkse Verslag 2010-2011, http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag6/V_deeltijdsleren.pdf

³¹² <http://vbo-feb.be/nl-BE/Actiedomeinen/Arbeidsmarkt-en-werkgelegenheid/Vorming---Opleiding---Onderwijs/Creatie-federale-sokkel-alternerend-leren-/>

³¹³ Decreet van 28 april 2014 houdende instemming met het aanhangsel van 27 maart 2014 bij het kaderakkoord tot samenwerking betreffende de alternerende opleiding, gesloten te Brussel op 24 oktober 2008 tussen de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, *Belgisch Staatsblad*, 30 juli 2014.

³¹⁴ Morreale Christie (2015). *Rapport présenté au nom de la commission de l'Éducation, Parlement de la Communauté Française*, Doc. n°79 (2014-2015) n°2, <http://archive.pfwb.be/10000000200a023>

³¹⁵ UCM (2015). *Un nouveau contrat de formation en alternance voit le jour ce 1er septembre 2015*, <http://www.ucm.be/Actualites/Un-nouveau-contrat-de-formation-en-alternance-voit-le-jour-ce-1er-septembre-2015>

een werkzoekende, in het kader van een globale begeleiding met respect voor het individu, in de richting te duwen van een opleiding die gericht is op een knelpuntberoep wanneer de werkzoekende deze opleiding niet wil volgen of wanneer die niet aansluit bij zijn kwalificaties of basisopleiding.

De problematiek van de knelpuntberoepen wordt systematisch als een probleem aanzien voor wat de opleiding en de competenties van werkzoekenden betreft. Uit onderzoek blijkt nochtans dat de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden (de zwaarte van het werk, de lage verloning, enzovoort) mee bepaalt dat sommige banen een knelpuntberoep worden. Volgens sommigen is het probleem ook een gevolg van organisatorische moeilijkheden op het vlak van behoud van werkgelegenheid en loopbaanontwikkeling. De overheid lijkt *“geen vragen te willen stellen bij de arbeidsorganisatie en de regelgeving van zogenaamde knelpuntsectoren; ze beschouwt dit als niet te veranderen variabelen, als vaststaande gegevens die niet kunnen worden bijgestuurd”*³¹⁶.

Opvallend in een onderzoek van HIVA bij ex-cursisten is dat enerzijds het beroep en de jobvoorwaarden voor een aantal personen niet beantwoorden aan de verwachtingen en dat anderzijds werkgevers competenties en werkervaringen van een aantal ex-cursisten onvoldoende vinden. Er wordt ook gewezen op het gebrek aan duurzaamheid van tewerkstelling na de opleiding: een niet gering aandeel van de bevroegde ex-cursisten bleek gewerkt te hebben in de eerste zes maanden na de opleiding, maar toch behield geen van hen die job. Op basis van deze vaststelling pleit HIVA voor een langere opvolging en ondersteuning, ook na aanwerving³¹⁷.

- *Toegang tot opleiding*

Soms is het voor mensen in armoede moeilijk om een opleiding te volgen omdat ze in hun dagelijkse leven het hoofd moeten bieden aan ernstige financiële problemen of aan moeilijke levensomstandigheden. Heel wat mensen in opleiding vinden bovendien dat het vereiste niveau voor meer technische opleidingen, te hoog is. Bepaalde opleidingen lijken ook vooral gericht op 'inzetbaarheid'. Een aantal deelnemers aan het overleg hebben erop gewezen dat het personeel van de opleidingsinstanties niet altijd voldoende gevormd zijn om de personen die in armoede leven of ver van de arbeidsmarkt staan te ontvangen.

Er wordt ook vastgesteld dat de laaggeschoolde personen minder toegang hebben tot opleidingen in het kader van het werk dan hogergeschoolden. Wanneer hen opleidingen worden voorgesteld, zijn deze vaak beperkt tot de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor de job die ze uitoefenen, maar niet in het perspectief van doorgroei naar andere jobs.

Deelnemers aan het overleg menen dat opleidingen niet systematisch voorzien moeten worden voor de overstap naar werk; opleidingen kunnen ook binnen het kader van het werk aangeboden worden. Maar voor sommige personen is het noodzakelijk dat ze verschillende opleidingsfases kunnen doorlopen vooraleer ze aan het werk kunnen. Verschillende deelnemers aan het overleg verwijzen naar mislukkingen wanneer bepaalde fases worden overgeslagen.

- *Een gebrek aan (aangepaste) plaatsen*

Tijdens het overleg werd gewezen op het feit dat men werkzoekenden te allen prijze naar opleidingen wil doorverwijzen, terwijl het gebrek aan plaatsen voor opleiding werkelijk problematisch is. Er zijn verschillende redenen voor het gebrek aan opleidingsplaatsen. Zo

³¹⁶ Zune, Marc (2014). "Editorial : De quoi les pénuries de main-d'œuvre sont-elles le nom?", *Revue Française de Socio-Economie*, 2014/2, nr. 14, p. 5-14, <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-socio-economie-2014-2-page-5.htm>

³¹⁷ De Rick, K. et al. (2014). *Geen werk na een opleiding voor een knelpuntberoep? Een analyse van hefboomen voor tewerkstelling bij wie niet doorstroomt naar werk*, Leuven, KU Leuven – HIVA, p. 54-55, p. 76,

worden er meer mensen aangespoord om een opleiding te volgen, vooral in het kader van de Jongerengarantie. Daarnaast is er ook een vrij grote groep jongeren die de school voortijdig verlaten. In 2014 had 12 % van de jongeren tussen 25 en 24 jaar in België volledig afgehaakt³¹⁸: ze volgden geen onderwijs of een opleiding en hadden geen werk (Brussel: 15,8 %; Wallonië : 14,7 %; Vlaanderen: 9,8 %³¹⁹). Het gaat hier niet alleen om personen die in armoede leven.

We stellen vast dat de vraag het aanbod ruim overstijgt met soms wachtlijsten van meerdere maanden als gevolg. Hierdoor schrijven kandidaten voor deze opleidingen zich bij meerdere opleidingsinstanties in, waardoor het probleem nog acuter wordt.

Voor een aantal opleidingsorganisaties is het in deze omstandigheden moeilijk om hun opdracht te vervullen. De vraag neemt toe en de eisen die de overheden aan de mensen in opleiding opleggen, scheppen niet altijd een klimaat dat aanzet tot leren.

• *De rol van opleiding in transitie-momenten*

We moeten ook rekening houden met de problemen die gepaard gaan met het verlaten van de school en met de overstap van school naar werk. Tal van maatregelen proberen deze overstap van het onderwijs naar het actieve beroepsleven zo vlot mogelijk te laten verlopen. De deelnemers aan het overleg benadrukten het belang van een multifactoriële aanpak om de overstap beter te laten verlopen. Het mag niet louter gaan om een verbetering van de 'inzetbaarheid' van jongeren.

Enkele deelnemers wijzen op het feit dat niet uit het oog mag worden verloren dat het onderwijs en opleiding in de eerste plaats moeten focussen op emancipatie en iedereen de middelen moet aanreiken om te denken en te doen.

De alternerende opleiding kan in dit verband interessant zijn. Een jongere kan om uiteenlopende redenen voor een alternerende opleiding kiezen. De meeste jongeren doen dit na een aantal negatieve ervaringen. Voor hen is het vaak de laatste kans. Volgens de deelnemers – en studies bevestigen dit – kiezen jongeren echter steeds vaker om positieve redenen voor deze concrete opleidingsvorm en doen ze dat niet omdat de school hen niet langer interesseert. Wie niet afhaakt, gaat voor dit systeem omdat hun werk naar waarde wordt geschat en ze een loon verdienen. Ze ervaren het alternerend leren als een uitgestoken hand, wat niet langer het geval was in het voltijds onderwijs. Uit het overleg en uit de studies blijkt echter ook dat de sociale situatie van de jongeren een doorslaggevende factor kan zijn. Dit is een negatief gevolg van het systeem. Sommige kansarme jongeren kiezen niet voor een alternerende opleiding omwille van de voldoening die ze uit de stage kunnen halen of om toekomstprojecten te realiseren, maar net omdat ze kansarm zijn: de alternerende opleiding levert hen en hun familie een inkomen op³²⁰.

Heel wat jongeren belanden in een alternerende opleiding met heel wat negatieve bagage: ze hebben geen getuigschrift van de lagere school en van het lager secundair onderwijs. Soms beheersen ze de onderwijstaal ook onvoldoende, of kunnen ze maar met moeite lezen of schrijven. Net daarom zijn taallessen in de theoretische opleiding uitermate belangrijk.

³¹⁸ Vaak gebruikt men hier de benaming 'NEET's' ('Not in Education, Employment or Training'). Het is een benaming die van de Europese instellingen komt; verenigingen waar armen het woord nemen zien deze benaming echter als stigmatiserend en enkele vragen om deze terminologie te veranderen.

³¹⁹ De Europese Commissie en de Belgische tewerkstellingsdiensten verenigen hun krachten voor de jongeren in moeilijkheden die geen werk of opleiding hebben (NEETs), https://www.leforem.be/MungoBlobs/212/738/CP_NEET_%288AC%29.pdf

³²⁰ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2011). "Jongeren en armoede en het deeltijds leren en werken", in *Strijd tegen armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2010-2011*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 87-128, http://www.armoede-bestrijding.be/publications/verslag6/V_deeltijdsleren.pdf

De OCMW's spelen ook een belangrijke rol bij overgangsmomenten die zich gedurende het hele leven kunnen voordoen (na de school, na een periode van werkloosheid enzovoort). De stap of de terugkeer naar de arbeidsmarkt kan niet altijd snel worden gezet. Vaak moet er in het voortraject actie worden ondernomen: opleidingen zijn steeds vaker een noodzakelijke stap naar een professioneel project.

3.3. Tewerkstellingsmaatregelen

Voor personen die heel ver van de arbeidsmarkt af staan, werden bepaalde specifieke maatregelen voorzien. We bekijken er slechts enkele van dichterbij zoals 'arbeidszorg', de Plaatselijke WerkgelegenheidsAgentschappen (PWA's) en 'artikel 60'. De analyse van deze maatregelen is complex en moet genuanceerd gevoerd worden. Volgens sommigen zorgen ze ervoor dat mensen die wellicht nooit werk zullen vinden op de reguliere arbeidsmarkt, interessante ervaringen kunnen opdoen en vertrouwen kunnen herwinnen. Volgens anderen zijn het gedereguleerde vormen van tewerkstelling via contracten met minder gunstige arbeidsvoorwaarden en lonen. Het ziet ernaar uit dat mensen in bestaansonzekerheid vaker het slachtoffer van een tewerkstellingscarrousel worden: ze gaan van het ene statuut over in het andere, wisselen periodes van werk af met periodes van inactiviteit, komen van de werkloosheid terecht bij het OCMW enzovoort. Lutte Solidarité Travail (LST) wees er in dit verband in het AVA al op dat: *“Door zo'n onzekere contracten maakt men dat de beschikbare arbeidsplaatsen, de beschikbare arbeidstijd, ten nadele van de armste werknemers worden verdeeld. De overheid slaagt er immers niet in daarover omvattende wetten op te stellen...”*³²¹

Naast deze maatregelen zijn er nog de verminderingen van patronale bijdragen. Sommige van deze verminderingen zijn bedoeld om de

aanwerving te stimuleren van werkzoekenden die deel uitmaken van doelgroepen die de overheid in kaart heeft gebracht.

3.3.1. Arbeidszorg

In Vlaanderen bestaat er al meer dan twintig jaar een systeem dat de naam 'Arbeidszorg' draagt. Via dit systeem kunnen mensen die niet, niet meer of nog niet in staat zijn om betaald werk uit te voeren, onbetaald vrijwilligerswerk uitoefenen, aangevuld met een specifieke begeleiding. Het gaat enkel om personen die met name mentale of psychiatrische problemen hebben maar die toch een zeker rendement hebben, die dus in beperkte mate 'inzetbaar' zijn. Dit systeem is in de loop van de legislatuur 2009-2014 veranderd met het decreet houdende de werk- en zorgtrajecten³²². Met dit nieuwe systeem krijgen de mensen die in het vroegere 'arbeidszorg'-systeem zitten een bijkomende activeringsbegeleiding (verzorging, empowerment, stage...) die hen in staat moet stellen om naar het normale economische circuit door te stromen. Zoals reeds eerder aangegeven, komt deze nieuwe beleidsontwikkeling echter niet tegemoet aan de vraag van de verenigingen waar armen het woord nemen om in een verankering te voorzien van de 'geïntegreerde werk- en welzijnstrajecten' die door de VDAB in 2010 werden ontwikkeld – na enkele proefprojecten en in overleg met het Netwerk tegen Armoede – en specifiek naar mensen in armoede zijn gericht³²³.

3.3.2. PWA³²⁴

Tijdens het overleg hebben de deelnemers de aandacht gevestigd op het bijzondere statuut van de PWA's. De PWA's zijn plaatselijke

³²¹ ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting, *op.cit.*, p. 180.

³²² Decreet houdende de werk- en zorgtrajecten van 25 april 2014, *Belgisch Staatsblad*, 14 augustus 2014.

³²³ Voor een analyse van deze maatregelen, zie: Netwerk tegen Armoede (2014). *Vorbereidende nota 'werk- en zorgdecreet'*, 12 maart 2014, p. 6. <http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/140312-commissie-economie-VP.pdf>

³²⁴ Artikel 8 van de Besluitwet van 28 december 1944 betreffende de sociale zekerheid der arbeiders, ingevoegd door de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, *Belgisch Staatsblad*, 31 maart 1994.

werkgelegheidsagentschappen die door de gemeente worden ingericht.

Deze PWA's hebben een dubbele doelstelling: enerzijds willen ze activiteiten aanbieden die niet in het normale arbeidscircuit te vinden zijn en lokale diensten en tewerkstelling aanbieden, anderzijds willen ze langdurig werklozen, leefloners en bijstandsontvangers weer in de arbeidsmarkt integreren. De agentschappen hebben de vorm van een vzw die paritair is samengesteld uit leden die door de gemeenteraad worden aangesteld en vertegenwoordigers van de organisaties die in de Nationale Arbeidsraad zetelen.

De langdurige werkloze ontvangt een globaal maandinkomen dat gelijk is aan het bedrag van zijn werkloosheidsuitkering, vermeerderd met een belastingvrij bedrag van 4,10 euro per gepresteerd uur. Dit betekent een bijkomend inkomen van 184,50 euro per maand, voor 45 gepresterde werkuren (en 287 euro voor 70 gepresterde werkuren). De uitkering van leefloners en personen die financiële sociale steun ontvangen, wordt op dezelfde wijze vermeerderd.

Er worden verschillende activiteiten (huishoudhulp, tuinonderhoud, kinderopvang, preventie- en veiligheidsassistent, het regelen van het verkeer aan de uitgang van scholen,...) toegelaten bij diverse werkgevers, waaronder bijvoorbeeld privé-personen, lokale overheden of andere verenigingen, ... De privépersonen die gebruik maken van het PWA-systeem hebben een ander profiel dan deze van het dienstencheque-systeem (gegevens voor Vlaanderen): meer dan de helft is gepensioneerd of inactief (tegenover 1/3 bij de dienstencheques) en ongeveer 42 % heeft een lager gezinsinkomen dan 24.000 euro (31 % bij dienstencheques)³²⁵.

Maar de tewerkstelling vanuit deze agentschappen vermindert: zo stelden de plaatselijke werk-

gelegheidsagentschappen in Brussel bij het begin van de jaren 2000 ongeveer 40.000 mensen te werk, terwijl dat er in 2013 maar zo'n 15.000 meer waren³²⁶.

In het kader van de zesde staatshervorming die bepaalt dat de PWA-bevoegdheid aan de Gewesten wordt overgedragen, moet er aandacht worden besteed aan de toekomst van deze agentschappen, maar ook aan het responsabiliseringsmechanisme voor de Gewesten dat in de bijzondere financieringswet is opgenomen³²⁷. Die wet voorziet immers in een compensatie van de gewesten aan de federale overheid wanneer het aantal personen dat in het PWA-systeem is tewerkgesteld, gemiddeld over het hele jaar hoger ligt dan het aantal dat in 2012 voor de Gewesten werd vastgelegd. Dit mechanisme laat toe om *“te garanderen dat indien de Gewesten beslissen om een PWA-voorziening te behouden, de federale overheid de financiering van de werkloosheidsuitkeringen van de PWA-werknemers zal voortzetten, maar dat die het bedrag recupereert dat overeenkomt met de werkloosheidsuitkeringen van het aantal PWA-werknemers dat boven het huidige aantal begunstigden uitstijgt”*³²⁸. Deze responsabiliseringsregel heeft ongetwijfeld een impact op het beleid dat de Gewesten zullen voeren.

³²⁵ Idea Consult (2015). *Het PWA-stelsel in kaart gebracht. Eindrapport*, 30 juni 2015, p. 29, <http://www.werk.be/sites/default/files/onderzoek/2012-2015/eindrapportviona-onderzoek-pwa-stelsel-30062015.pdf>

³²⁶ RVA (2014). *De RVA in 2013. Volume 2: indicatoren van de arbeidsmarkt en evolutie van de uitkeringen*, Brussel, Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 2014, p. 154 en p. 161, http://www.rva.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2013/2013_2NL.pdf

³²⁷ Artikel 35 nonies §3 van de Bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, *Belgisch Staatsblad*, 31 januari 2014.

³²⁸ Bayenet, Benoît (2014). *Les nouveaux mécanismes de financement des entités fédérées après la 6ème réforme de l'Etat et les accords intra francophones de la Sainte Emilie*, Collection Etat de question, Bruxelles, Institut Emile Vandeveld, p. 48, <http://www.iev.be/getattachment/9624719e-522a-47da-92f9-ed6f6435ca7f/Les-nouveaux-mecanismes-de-financement-des-entites.aspx>

3.3.3. Artikel 60§7

Artikel 60, § 7 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn bepaalt dat *“wanneer een persoon het bewijs moet leveren van een periode van tewerkstelling om het volledige voordeel van bepaalde sociale uitkeringen te verkrijgen of teneinde de werkervaring van de betrokkene te bevorderen, neemt het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn alle maatregelen om hem een (...) betrekking te bezorgen. In voorkomend geval verschaft het deze vorm van dienstverlening zelf door voor de bedoelde periode als werkgever op te treden. De periode van de tewerkstelling bedoeld in vorig lid, mag niet langer zijn dan de periode die voor de tewerkgestelde persoon nodig is om gerechtigd te worden op volledige sociale uitkeringen”*³²⁹.

Dit type van arbeidscontract 'artikel 60' vertegenwoordigt het belangrijkste tewerkstellingsinstrument voor bijstandsgerechtigden. Het laat toe om (tijdelijk) over een hoger inkomen te beschikken en werkervaring te verwerven. Deze contracten hebben een bepaalde duur of onbepaalde duur maar er wordt een einde aan gesteld op het moment dat de betrokkene (opnieuw) recht heeft op een volledige werkloosheidsuitkering. Dit contracttype vertegenwoordigt ook een belangrijk aantal jobs waarmee bepaalde diensten worden gerealiseerd en uitgebreid binnen de OCMW's.

In het kader van de zesde staatshervorming werd de bevoegdheid voor de artikel 60-tewerkstelling overgedragen. Deze overdracht naar de Gewesten verloopt via de bevoegdheid voor werkgelegenheid; sommigen zijn ongerust over deze visie omdat ze van oordeel zijn dat de artikel 60-tewerkstelling niet enkel een plaatsingsmaatregel was maar vooral een maatregel die kadert binnen het maatschappelijk werk van de OCMW's; men kan zich dus afvragen of de overdracht van deze bevoegdheid binnen het

werkgelegenheidsbeleid gevolgen gaat hebben voor de organisatie van deze maatregel. Men kan zich ook afvragen of het niet nuttig zou zijn om van deze overdracht gebruik te maken om de maatregel opnieuw te bekijken en te verbeteren, daar waar nodig.

3.3.4. Maatregelen voor vermindering van de patronale bijdragen en loonsubsidies

Er zijn twee soorten verminderingen van patronale bijdragen: verminderingen die voor iedereen gelden en verminderingen voor personen die tot een bepaalde doelgroep behoren en die werkgevers tegen een lagere kost in dienst kunnen nemen (doorstromingsprogramma voor langdurig werklozen, SINE-maatregel (sociale inschakelings-economie), Activa-plan, enzovoort).

Er bestaan ook steunmaatregelen voor risicogroepen: het gaat om maatregelen waarbij onder de vorm van een sociale bijdrage 0,10 % van de loonmassa wordt ingehouden om banen te creëren, om opleidingen te organiseren en om risicogroepen in het arbeidsproces in te schakelen.

In totaal gaat het om meer dan honderd maatregelen die afhangen van criteria die verband houden met de werkzoekende (leeftijd, diploma's, beroepservaring) en met de werkgever (KMO, non-profit, sociale economie, ...) ³³⁰.

In het kader van de zesde staatshervorming werd de bevoegdheid over de vermindering van patronale bijdragen die wordt toegekend op basis van specifieke kenmerken van werknemers, aan de Gewesten overgedragen. Ook de loonsubsidies zoals de dienstencheques zijn in het kader van de zesde staatshervorming naar de Gewesten overgeheveld.

De Vlaamse regering wil de vermindering van de patronale bijdragen beperken tot drie doelgroepen: jongeren (-25 jaar), 55-plussers en personen met een arbeidshandicap. Hiermee vallen echter andere groepen uit de boot, zoals

³²⁹ Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *Belgisch Staatsblad*, 5 augustus 1976.

³³⁰ Zie de website 'Aan de slag', <http://www.autravail.be/web4/fot2web/userProfile.do?method=load&language=nl&viewPoint=employee>

bijvoorbeeld de langdurig werklozen tussen 25 en 55 jaar. De sociale partners vinden het vereenvoudigen en transparanter maken van de doelgroepenkorting positief maar vragen een bijkomende korting voor laaggeschoolde jongeren én een maatregel voor de groep langdurig werklozen tussen 25 en 55 jaar³³¹.

3.3.5. Aandachtspunten

- **Het statuut van de werknemers in deze contracten**

Het specifieke statuut van de beschreven contracten is complex en voer voor debat.

Er zijn positieve elementen bij dergelijk type van contract: het levert de werknemers een extra inkomen op en dankzij de soepele arbeidsvoorwaarden kan men rekening houden met de situatie van de persoon. Sommige van deze contracten maken de heropening van het recht op werkloosheidsuitkering mogelijk (artikel 60-contracten). Velen benadrukken dat dit toelaat toegang te krijgen tot een verrijkende ervaring welke des te meer voldoening schenkt als iemand zich nuttig voelt. *“Of een bepaald werk nut heeft, hangt af van de mate waarin men een zekere waardigheid voelt bij het uitvoeren ervan; het werk moet waarde hebben, voor zichzelf, en voor de andere.”*³³²

De preciaire arbeidsvoorwaarden die in sommige van deze contracten te vinden zijn, stemmen echter ook tot nadenken. Sommige verenigingen waar armen het woord nemen, zijn van mening dat het niet om een job gaat maar om een aalmoes, en om het legaliseren van de informele sector.

Daarnaast worden nog een aantal vragen gesteld bij deze contracten:

- wat PWA betreft: de personen werken enkele uren, voelen zich soms nuttig en verwerven een beperkt extra inkomen maar dit leidt maar zelden tot een echt arbeidscontract. Er zijn tijdens het overleg twijfels geuit over de doelstelling van de PWA-maatregel over de doorstroming van langdurig werklozen naar de arbeidsmarkt. Deze contracten moeten gekoppeld worden aan het streven naar een kwaliteitsvolle jobcreatie en aan een goede samenwerking met gewestelijke diensten, met vzw's en ondernemingen in functie van een duurzame transitie en reële toekomstperspectieven. Zo niet riskeren ze slechts een fase te zijn in de vicieuze cirkel 'precaire tewerkstelling-inactiviteit' die op termijn de betrokkenen ontmoedigt.
- wat artikel 60 betreft: bij het einde van een artikel 60 is er vaak een gevoel van ontgoocheling, zeker wanneer alles goed is gegaan. Het stopzetten van het contract ligt psychologisch vaak moeilijk: de persoon heeft zich op zijn werk toegelegd, is gehecht geraakt aan collega's maar belandt opnieuw in de werkloosheid. Daarom is het belangrijk om de transitie tussen het aflopen van het artikel 60-contract en eventuele werkloosheid goed voor te bereiden met het OCMW en de publieke tewerkstellingsdienst. Actiris heeft hiertoe een dienst 'link' ontwikkeld om bij het einde van het artikel 60 contract met een specifieke begeleiding te zorgen voor de overgang naar de arbeidsmarkt.

Deelnemers aan het overleg hebben ook de aandacht gevestigd op het probleem dat sommige PWA-werknemers ondervinden met de toepassing van de federale maatregelen die de inschakelingsuitkeringen in de tijd beperken. Deze maatregelen hebben namelijk tot gevolg dat wie zijn inschakelingsuitkering is verloren, het recht verliest om voor een Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap te werken. Degenen die hun recht op leefloon hebben kunnen openen, kunnen wel opnieuw in een PWA te werken. Men mag evenwel niet de situatie van heel wat samenwonenden uit het oog verliezen die mogelijk geen recht hebben

³³¹ SERV (2015). *Banenpact. Akkoord Vlaamse sociale partners*, 21 oktober 2015, http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/20151021_Banenpact.pdf

³³² ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting, *op.cit.*, p. 171.

gekregen op een leefloon. Volgens de verenigingen waar armen het woord nemen is deze situatie rampzalig voor de betrokkenen; ze hebben niet langer recht op een inschakelingsuitkering maar hebben evenmin het recht zich nuttig te maken voor de gemeenschap. De ADG heeft een specifieke begeleiding uitgewerkt voor personen die op het einde zijn van hun 'artikel 60' contract.

- *De complexiteit van het systeem*

Sommige deelnemers aan het overleg benadrukken dat zowel werkzoekenden en OCMW-cliënten als maatschappelijke werkers soms niet langer het bos door de bomen zien omdat er zo veel maatregelen zijn en het systeem uiterst complex is geworden. Dit is absoluut niet bevorderlijk voor een kwaliteitsvolle begeleiding.

- *Substitutie-effecten*

De tewerkstellingsmaatregelen zijn bedoeld om meer banen te creëren. Er zijn echter weinig of geen voorwaarden met deze maatregel verbonden om de creatie van duurzame en kwalitatieve banen te garanderen en dat roept vragen op. Dit was tijdens het overleg stof voor discussie: sommige deelnemers vroegen zich af of deze maatregelen echt bedoeld waren om banen te creëren. Anderen wezen erop dat sommige werkgevers zonder deze maatregelen nooit mensen in dienst konden nemen. Betreffende dit benadrukte de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid in 2014 het volgende: *“De groei van de gesalarieerde werkgelegenheid tijdens de periode 2008-2013 was uitsluitend te danken aan rechtstreeks door de overheid gefinancierde of sterk gesubsidieerde branches, aangezien het aantal werknemers in de conjunctuurgevoelige bedrijfstakken met 33.000 personen terugliep.”*³³³

In het AVA werd reeds gesteld dat tewerkstellingsmaatregelen nefaste gevolgen kunnen hebben voor mensen in armoede. Zo lezen we: *“Niet alleen worden vacatures massaal aan de*

*beoogde doelgroepen voorbehouden, maar bovendien worden werknemers zelfs afgedankt en vervangen door personen uit dezelfde doelgroep waarvoor de werkgever recht heeft op een RSZ-vermindering.”*³³⁴

Dit debat kwam opnieuw op gang toen de federale regering in juli 2015 begrotingsmaatregelen goedkeurde. De regering wil de lasten op arbeid van 33 % naar 25 % verlagen. Omdat deze maatregel lineair is, vinden sommige personen hem minder interessant voor banen met de laagste lonen, die vaak door de laagst geschoolde personen worden ingevuld³³⁵.

Het is ook belangrijk om ondersteuningsmaatregelen te voorzien voor de verschillende groepen die het moeilijk hebben om aan de slag te kunnen gaan. In Vlaanderen bijvoorbeeld is met het verdwijnen van de 'Wep+-maatregel' een belangrijke ondersteuning voor de groep van langdurig werklozen weggefallen. Deelnemers aan het overleg gebruiken het beeld van een trap, waarbij echter geen trede mag ontbreken. Er moet gezocht worden naar ondersteuning voor iedereen, op maat. Daarbij is het belangrijk om het geheel van de arbeidsmarkt en werkzoekendenpopulatie in ogenschouw te nemen en blijvend te streven naar de creatie van kwaliteitsvolle jobs.

4. Voorwaarden waaronder maatregelen kunnen functioneren

Verschillende deelnemers aan het overleg hebben benadrukt dat het jobs zijn die ontbreken en niet werk op zich. Nochtans moeten we vaststellen dat de overheden heel wat inspanningen doen ten aanzien van het werkloosheidsprobleem door een veelheid aan maatregelen te voorzien om de tewerkstelling te ondersteunen van mensen die

³³³ Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2014). *Verslag 2014*, p. 9.

³³⁴ ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting, *op.cit.*, p. 183.

³³⁵ Dejemeppe, Muriel en Bruno VanderLinden (2015). “Réduction des cotisations patronales: tout miser sur les bas salaires!”, *Regards économiques*, oktober 2015, nr. 118, p. 1-15.

laaggeschoold zijn of verder verwijderd zijn van de arbeidsmarkt (zie punt 2). Op basis van de vorige twee punten in dit hoofdstuk en de uitwisseling errond in de overleggroep kunnen een aantal voorwaarden geformuleerd worden opdat deze maatregelen werkelijk kunnen bijdragen in het realiseren van het recht op werk voor iedereen.

4.1. Een evenwichtige en participatieve relatie tussen werkzoekenden en beroepskrachten

Een relatie die berust op een wederzijds vertrouwen, die niet bezwaard wordt door een gevoel gecontroleerd te worden of een sanctie te riskeren, is een fundamentele basis voor elk socioprofessionele inschakelingsproces. De scheiding tussen de opdrachten inzake controle en begeleiding laat toe om een dergelijke vertrouwensrelatie te ontwikkelen. Het inschakelingstraject dient dan ook met de persoon samen ontwikkeld worden, zijn ritme respecterend, en zeker niet door per definitie tewerkstelling op korte termijn te beogen³³⁶. Dit participatief werk past ook in het proces van het (her)winnen van zelfvertrouwen, wat een essentiële voorwaarde is voor een geslaagde inschakeling op de arbeidsmarkt.

4.2. Een aanpak op maat

In het overleg werd benadrukt dat de maatregelen inzake begeleiding en opleiding voor mensen die ver van de arbeidsmarkt staan hun vruchten droegen indien ze op maat gebeuren en indien ze rekening houden met de verschillende levensdomeinen. Huisvesting en gezondheid zijn bijvoorbeeld fundamentele elementen die prioritair dienen behandeld te worden alvorens men zich kan lanceren in een opleiding of in een actieve zoektocht naar werk. De analyse van het

geheel van de situatie van de persoon wordt dan ook gezien als een eerste fase die moet uitgevoerd worden. Op basis van deze analyse kunnen de verschillende stappen in het traject van de persoon ontwikkeld worden.

"Personen die laaggeschoold zijn hebben vaak moeilijkheden in het volgen van de opleidingen, ook bijvoorbeeld diegenen die uit het buitengewoon onderwijs komen. De opleidingen moeten ook aangepast worden aan hun situatie."

Deze uitspraak van een deelnemer aan het overleg toont dat de aanpak op maat niet alleen van toepassing is op de ontwikkeling van de te volgen stappen maar ook op het opleidingsaanbod en op de begeleidingsmaatregelen in de zoektocht naar werk.

Voor een dergelijke aanpak – op maat en multi-dimensioneel – dringt zich een samenwerking op met de organisaties die op de verschillende domeinen actief zijn en elk een expertise hebben opgebouwd in de begeleiding en ondersteuning van mensen in armoede.

4.3. Voorwaarden betreffende andere domeinen

4.3.1. Mobiliteit

Mobiliteit - het bezit van een vervoermiddel of een toereikend aanbod aan openbaar vervoer – is een belangrijke schakel in het vinden of uitvoeren van een duurzame job. Volgens een studie van Mobiel 21 en het Netwerk tegen Armoede zou voor 67 procent van de personen die in armoede leven mobiliteit een hinderpaal zijn in het vinden van een job³³⁷. Vooral in rurale gebieden en de provincie Luxemburg is er onvoldoende openbaar vervoer³³⁸.

³³⁶ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004). *Een bijdrage tot evaluatie van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 45, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/evaluatie/ocmwn.pdf>

³³⁷ Mobiel 21 en het Netwerk tegen Armoede (2013), *MOBIKANSEN – Duurzame mobiliteit voor mensen in armoede*, <http://www.mobiel21.be/nl/content/mobikansen-naar-meer-mobiliteit-voor-mensen-armoede>

³³⁸ • Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (2008). *Accès et exercice des droits à la santé, au logement, et à l'emploi: Constats et propositions aux pouvoirs publics*, p. 62.

Het is belangrijk om het mobiliteitsbeleid te evalueren in functie van de tewerkstellingsmogelijkheden van mensen in armoede en bestaansonzekerheid. Op het terrein gebeuren ook interessante initiatieven. In Houthalen-Helchteren (Limburg) werkten de armoedevereniging Warm hart en de seniorenraad samen in functie van een betere kennis en gebruik van de vervoersmogelijkheden met onder andere de uitwerking van een bereikbaarheidskaart. Ze keken hierbij ook naar duurzame oplossingen voor afgelegen bedrijventerreinen (lokale deelfietsen, de inzet van gemeentebusjes,...)³³⁹.

In dit kader moet er ook verwezen worden naar de wijzigingen in de criteria voor een passende dienstbetrekking. Deze criteria dienen voor de bescherming van de werknemer tegen preciaire jobs. Ze bepalen wanneer iemand een job kan weigeren zonder zijn uitkering te verliezen. Eén van de criteria betreft de afstand tussen woonplaats en tewerkstellingsplaats en werd door de vorige federale regering opgetrokken van 25 km naar 60 km, onafhankelijk van de duur van de verplaatsing. Het huidige regeerakkoord voorziet om de definitie van 'passende dienstbetrekking' na evaluatie te herzien om de arbeidsmobiliteit aan te moedigen³⁴⁰. De (verdere) verhoging van het aantal kilometers kan echter heel problematisch zijn voor mensen in armoede. Zij zijn vaker aangewezen op het openbaar vervoer, terwijl werkplaatsen niet altijd bereikbaar zijn met het openbaar vervoer of een erg lange verplaatsingsduur inhouden.

4.3.2. Kinderopvang

Voor vele personen is kinderopvang een belangrijke voorwaarde om te kunnen gaan werken, een opleiding te volgen of werk- en

gezinsleven met elkaar te combineren. De toegang tot kinderopvang is echter niet voor iedereen gelijk. Er is niet alleen een algemeen tekort aan opvang, maar vooral aan kwaliteitsvolle opvang op maat van de behoeften van gezinnen die er een beroep op willen doen. Zo is er bijvoorbeeld een tekort aan flexibele en occasionele opvang voor mensen wiens tewerkstellingssituatie afwijkt van de gangbare werktijden of die afhankelijk zijn van interimwerk. In het hoofdstuk over kinderopvang gaan we in op verschillende elementen die de doeltreffendheid van het recht op kinderopvang voor gezinnen in armoede in gevaar brengen en op verscheidene voorwaarden die moeten vervuld zijn om het recht voor iedereen te realiseren.

4.4. Nodige tijd

Voor een aantal personen is het belangrijk om te werken per fase; een te snelle 'tewerkstelling' van bepaalde personen zonder hierbij de nodige stappen te voorzien, eindigt vaak in een mislukking en teleurstelling. Soms is het noodzakelijk om te werken op andere levensaspecten van de werkzoekende alvorens een (her)integratie op de arbeidsmarkt te voorzien: huisvesting, gezondheid, ...

"Opleiding is zoals een trap; men moet alle treden gebruiken vooraleer tot een job te kunnen komen."

Deze begeleiding per fase is ook belangrijk in het kader van vorming. Sommigen wijzen wel op de groep van jongeren die schoolmoe zijn en die verkiezen om te leren binnen het kader van een job, eerder dan nog vormingen te volgen.

Werkzoekenden die een lange tijd uit het arbeidscircuit waren hebben vaak ondersteuning gedurende een voldoende lange periode nodig om toegang te hebben tot een kwaliteitsvolle job.

De versterkte degressiviteit in de werkloosheidsverzekering kan deze voorwaarde van voldoende tijd voor het begeleidingsproces onder druk zetten.

• Zie ook: Pans Michèle (2009). *Note documentaire : La mobilité géographique de la main-d'oeuvre*, Conseil Central de l'Economie (CCE).

³³⁹ Zie het Actieprogramma 'Mobikansen – Duurzame ontwikkeling voor mensen in armoede', een project van Mobiel 21 samen met het Netwerk tegen Armoede en Welzijnsschakels, <http://www.mobiel21.be/nl/content/mobikansen-naar-meer-mobiliteit-voor-mensen-armoede>

³⁴⁰ Zie federaal Regeerakkoord van 9 oktober 2014, p. 5.

4.5. Devrijekeuze

Inspraak van de betrokkenen in de verschillende stappen en in de vorm van zijn of haar traject naar werk blijkt een cruciale factor te zijn voor het welslagen van de trajecten.

Dit element van vrije keuze is ook belangrijk betreffende de kenmerken van de beoogde job. Een deeltijds contract is niet per definitie negatief: voor bepaalde personen kan een dergelijk contracttype voortvloeien uit een wens die overeenkomt met keuzes in het leven: opvoeden van kinderen of bijvoorbeeld de wens om een andere activiteit te ontwikkelen. Maar voor een belangrijk deel van de werkenden die een dergelijk contract hebben – en het gaat hier vaak om laaggeschoolden – is het geen keuze. In de praktijk komen deeltijdse werkneemsters (het overgrote merendeel in dit type jobs zijn namelijk vrouwen) vaak in beroepen (bijvoorbeeld grootwarenhuizen) terecht waar het presteren van meer uren niet mogelijk is. Het opnemen van een tweede deeltijdse job is omwille van mobiliteitsredenen, uurregelingen of afstemming tussen gezins- en beroepsleven ook zelden evident. Daarnaast mag men niet uit het oog verliezen dat de taakverdeling binnen het gezin vrouwen nog altijd vaak ertoe dwingt om te werken dichtbij de familiale omgeving, wat het aantal tewerkstellingsmogelijkheden verkleint. Deze situatie heeft een negatieve impact op de bestaanszekerheid van de betrokkenen en hun beroepsloopbaan.

4.6. Dezin van het traject

Mensen stellen soms de vraag naar de zin van de begeleiding die ze krijgen of van de opleidingen die ze volgen, of met andere woorden welke finaliteit deze activiteiten hebben: *"Ik weet niet hoeveel opleidingen ik al gevolgd heb, maar geen enkele heeft tot werk geleid."*

Indien de maatregelen –begeleiding, opleidingen of tewerkstellingsmaatregel – niet leiden tot een kwaliteitsvolle job, kunnen de betrokkenen ontgoocheld geraken en hun motivatie verliezen.

De uitkomst van een dergelijk traject kan hen ertoe brengen zich buiten de maatschappij te plaatsen. Dit noemt men het *'Sherwoodisation-fenomeen'*. In dit verband wordt bijvoorbeeld verwezen naar de groep die werd uitgesloten uit het werkloosheidsstelsel maar vervolgens niet de weg vond naar het OCMW³⁴¹.

4.7. Kwaliteit van werk

Werk is een bijzonder belangrijke hefboom om te strijden tegen armoede. Toch gaat de verhoging van de tewerkstellingsgraad – en de vermindering van de werkloosheid – niet altijd samen met een vermindering van de armoede. Een job brengt niet altijd een verbetering van de levensomstandigheden met zich mee. Het is de kwaliteit van de job die deze toelaat om een reëel middel te zijn in de strijd tegen armoede.

Hoewel de kwestie van de kwaliteit van werk op de agenda stond van het Europees beleid in het begin van de jaren 2000 (in het bijzonder tijdens het Belgisch voorzitterschap van 2001 en de uitwerking van de indicatoren van Laken) heeft het debat zich de laatste jaren – met de crisis vanaf 2008 - geheroriënteerd naar het aantal jobs. Het concept van *'flexicurity'* kreeg meer belang ; dit concept wil flexibiliteit en zekerheid combineren op basis van drie elementen: flexibiliteit van de arbeidsmarkt, een genereus systeem van werkloosheidsuitkeringen, een activerend tewerkstellingsbeleid. Dit systeem berust op een sterke sociale dialoog.

Het VN-comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten onderstreept in zijn General Observation nr. 18 dat *"de specifieke maatregelen die werden genomen om de flexibiliteit van de arbeidsmarkten te verhogen mogen niet als effect*

³⁴¹ Cherenti, Ricardo (2015). *Les sanctions Onem et les fins de droits aux allocations d'insertion. Etude 2015*, Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie, p. 39-40, http://www.uvcw.be/no_index/cpas/Exclusion-Onem-fins-droit.pdf

*de precarisering van het werk en de vermindering van de bescherming van de werkende hebben.*³⁴²

Kan men zeggen dat de 'flexicurity' in België heeft geleid tot een grotere precarisering en fragilisering van de werkenden? Sommigen vinden inderdaad dat in de toepassing van het concept van 'flexicurity' de flexibiliteitslogica de overhand heeft genomen op de andere elementen. Dit zou mee geleid hebben tot een toename van tijdelijke en deeltijdse jobs³⁴³.

Een kwaliteitsvolle job is een job die moet toelaten op een duurzame wijze de levensvoorwaarden van mensen te verbeteren. Zoals hierboven vermeld waren de werkzaamheden in het kader van de Laken-indicatoren belangrijk voor de uitwerking en promotie van de kwaliteit van de arbeid op Europees vlak. Deze 31 indicatoren met betrekking tot de kwaliteit van de arbeid werden in 2001 door de Raad 'Werkgelegenheid' (de Raad waarin de Ministers van Werk van de Europese Unie vertegenwoordigd zijn), onder het Belgische voorzitterschap, goedgekeurd. Aan de hand van deze indicatoren worden de inspanningen opgemeten die de Lidstaten leveren op gebied van kwaliteit van de arbeid, in het kader van de tenuitvoerlegging van de Europese Werkgelegenheidsstrategie.

De indicatoren bestrijken de tien dimensies van de kwaliteit van de arbeid³⁴⁴:

1. intrinsieke kwaliteit van de arbeid
2. kwalificaties en levenslang leren en opbouw van de loopbaan
3. gelijke kansen voor mannen en vrouwen
4. veiligheid en gezondheid
5. flexibiliteit en zekerheid

6. inschakeling en toegang tot de arbeidsmarkt
7. organisatie van het werk en evenwicht tussen beroeps- en gezinsleven
8. sociale dialoog en deelname van de werknemers
9. verscheidenheid en non-discriminatie
10. algemene economische prestaties en productiviteit

Het Steunpunt heeft de voorbije jaren ook gewerkt op de kwestie van de kwaliteit van arbeid. Op basis van deze werkzaamheden vernoemen we hier een aantal criteria die het mogelijk maken om deze doelstelling van kwaliteit van arbeid te bereiken³⁴⁵.

- ***Een normaal arbeidsstatuut***

Elke baan moet geregeld worden door een overeenkomst die op duidelijke wijze de rechten en plichten van iedere betrokkene regelt. Voorwaarde om te kunnen spreken over een normaal arbeidsstatuut is het respect voor de bepalingen inzake arbeidsovereenkomst (wettelijke bepalingen en bepalingen inzake collectieve arbeidsovereenkomsten).

- ***Een baan die de sociale zekerheidsrechten opent***

De baan moet de toegang tot de sociale zekerheid en tot het geheel van de rechten van werknemers waarborgen.

- ***Een behoorlijk inkomen uit arbeid***

Een baan moet degelijk vergoed worden. Samen met andere inkomsten (bijvoorbeeld kindergeld) moet het loon van de werkende hemzelf en zijn

³⁴² General Comment No. 18, aanvaard op 24 november 2005 door het VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten, betreffende artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

³⁴³ ETUI (2011). *Les syndicats et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Guide pédagogique*, Bruxelles, ETUI, p. 64, <https://www.etui.org/fr/Publications2/Guides/Les-syndicats-et-la-lutte-contre-la-pauvrete-et-l-exclusion-sociale>

³⁴⁴ FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Indicatoren Kwaliteit van de Arbeid, <http://www.werk.belgie.be/moduleDefault.aspx?id=23800>

³⁴⁵ • Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004). *Een andere benadering van armoede-indicatoren. Onderzoek-activorming*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 86-88, <http://www.armoedebestrijding.be/publicatiessteunpuntindicatoren.htm>;

• Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2005). *Debat Opener. 10 jaar Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, <http://www.armoedebestrijding.be/debat10jaarAVA.htm>

gezin in staat stellen waardig te leven. Dit criterium is belangrijk in het licht van de problematiek van arme werkenden. In vergelijking met andere landen van de Europese Unie scoort België laag op de betreffende indicator (*in-work at-risk-of-poverty rate*), met name 4,8 %³⁴⁶. Men moet dit eerder laag percentage echter nuanceren. In absolute cijfers is de groep van werkenden met een armoederisico vrij groot, namelijk 209.000 personen³⁴⁷. Sociale diensten en organisaties rapporteren ook een grotere kwetsbaarheid en armoede bij mensen die werken.

- *Stabiliteit en flexibiliteit in functie van meer levenskwaliteit*

Het is belangrijk dat een job de betrokkene een zekere stabiliteit kan bieden in functie van de uitbouw van een loopbaan en een kwalitatief levenstraject. Flexibiliteit kan – indien deze in overleg met de werknemer wordt bepaald – dan weer ook positieve gevolgen hebben voor zijn of haar levenskwaliteit.

- *Participatie en vorming op de werkvloer*

De mate waarin een werknemer participeert in de arbeidsorganisatie en inspraak heeft bij het uitoefenen van de job kan zowel gevolgen hebben voor zijn verdere tewerkstellingskansen als voor zijn participatie op andere maatschappelijke domeinen. De vorming die men binnen de organisatie krijgt, bepaalt voor werknemers – net als voor werkzoekenden – in belangrijke mate de doorgroeikansen van de betrokkene.

Aanbevelingen van het Steunpunt op basis van het overleg

De aanbevelingen hieronder betreffen de voorwaarden waarbinnen de maatregelen van de publieke diensten optimaal kunnen zijn. Deze maatregelen kunnen echter niet worden geïsoleerd van hun context, die immers sterk hun impact kunnen beïnvloeden.

1. Verzekeren van een evenwichtige en participatieve relatie tussen de werkzoekenden en de diensten

1.1. Scheiden van de opdrachten inzake controle en begeleiding om een begeleiding, gebaseerd op vertrouwen te garanderen

Organiseren van deze scheiding op zo'n manier dat de vertrouwensrelatie tussen de begeleider en de werkzoekende niet bemoeilijkt wordt.

1.2. Verzekeren van het beroepsgeheim en de discretieplicht

- Garanderen dat in het kader van het sociaal elektronisch rapport de gegevens enkel aan een ander OCMW worden doorgegeven en niet aan andere instellingen.
- Respecteren van deontologische voorwaarden bij de transmissie van gegevens van het sociaal elektronisch rapport: het moet gebeuren tussen personen die aan het beroepsgeheim gebonden zijn; de instellingen waartoe ze behoren dienen dezelfde finaliteiten te hebben; de transmissie moet gebeuren in het belang van de gebruiker die voorafgaand dient geïnformeerd te zijn en zijn akkoord moet gegeven hebben; de transmissie kan enkel betrekking hebben op noodzakelijke en nuttige gegevens.
- Respecteren van de discretieplicht voor de personen die niet gebonden zijn aan het beroepsgeheim.

³⁴⁶ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tesov110&plugin=1>

³⁴⁷ Bron: Statistics Belgium, op basis van SILC 2014.

1.3. *Omvormen van het contract in een evenwichtig begeleidingsplan*

- Voorzien van een begeleidingsplan (met de verschillende fasen van de begeleiding) dat door de begeleider en de betrokken werkzoekende samen wordt opgemaakt, zonder dat dit de vorm van een contract aanneemt omdat een contractuele relatie een vertrouwensrelatie tussen de partijen in de weg kan staan.
- Voorzien dat het plan door de begeleider en de werkzoekende kan worden herbekeken in functie van behoeften en moeilijkheden.
- Aan het begeleidingsplan geen sancties koppelen.

2. *Verzekeren van een aanpak op maat*

2.1. *Personaliseren van de begeleiding*

- Vervolgen van het werk met een 'unieke' consulent of bemiddelaar zoals het momenteel het geval is in de gewestelijke tewerkstellingsdiensten om op die manier de ontwikkeling van een vertrouwensrelatie mogelijk te maken en versoepelen van de mogelijkheden voor verandering van consulent indien men niet tot een vertrouwensrelatie komt.
- Verbeteren van de coördinatie tussen de verschillende initiatieven die genomen worden rond de problemen waarmee de persoon wordt geconfronteerd (levensomstandigheden, gezondheid, opleidingsniveau, competenties,...), met sterke betrokkenheid van de werkzoekende. Men kan zich hierbij inspireren op de kenmerkende elementen van het WAW-project.
- Sensibiliseren van de beroepskrachten die de werkzoekenden onthalen en begeleiden over wat het betekent om in armoede te leven en dit element integreren in hun vorming.
- In de begeleiding van – in het bijzonder - doelgroepen die ver van de arbeidsmarkt staan, inzetten op partnerschappen tussen de gewestelijke diensten en organisaties in plaats van openbare aanbestedingen ('tendering').

2.2. *Voldoende tijd voor een begeleiding*

- De betrokkenen systematisch en voorafgaandelijk informeren over de regelgeving betreffende het recht op een werkloosheidsuitkering, in het bijzonder de jongeren aangaande het recht op een inschakelingsuitkering.
- Informeren van de werkzoekenden vóór een uitsluiting van de werkloosheid over de gevolgen ervan en hen voorstellen om de begeleiding te vervolgen bij de publieke tewerkstellingsdiensten.
- Verderzetten van de begeleiding na de aanwerving, indien de werkende dit wenst, onder meer op het vlak van de organisatie van het dagelijks leven, in de dialoog met de werkgever.

2.3. *Ondersteunen van de werkzoekenden in de begeleiding en de opleidingen*

- In rekening nemen van de kosten van de stappen die werkzoekenden moeten nemen.
- Ondersteunen van de werkzoekende in de mobiliteitsaspecten van een nieuwe job: uitzoeken van mobiliteitsmogelijkheden, uitwerken van een creatieve oplossingen, ...
- Verzekeren van adequate, toegankelijke en kwalitatieve opvang voor kinderen en andere personen ten laste.
- Investeren in het basis- en secundair onderwijs: zowel in deeltijds leren en werken-opleidingen als in andere types opleidingen hebben leerlingen vaak een belangrijke schoolachterstand en een afkeer van school ten gevolge van opeenvolgende negatieve ervaringen.

2.4. *Valideren van de competenties en valoriseren van de gevolgde opleidingen*

- Valideren van competenties, opgedaan tijdens verschillende beroepservaringen en opleidingen tijdens de loopbaan.

- Certificeren van de verschillende opleidingen en vormingen en laten doorwerken in de rechten van de betrokkenen.

3. Voorzien van de nodige tijd

3.1. Verhogen van het aantal consulenten in publieke tewerkstellingsdiensten

Voorzien van voldoende personeel voor de personen die het verst van de arbeidsmarkt staan, wiens begeleiding vaak meer tijd en specifieke instrumenten noodzaakt, om zo de druk te verminderen in het voordeel van de beroepskrachten en de werkzoekenden.

3.2. Bescherming bieden tijdens het parcours van begeleiding en opleiding

- Herbekijken van de voorwaarden die betrekking hebben op het opheffen van de controle van het zoekgedrag tijdens de periode van opleidingen, voorzien in het koninklijk besluit van 25 november 1991.
- Vergemakkelijken van de toekenning van de vrijstelling door de controledienst, in het bijzonder voor opleidingen van minder dan 20 uur.
- Voorzien van eenzelfde mogelijkheid voor bepaalde fasen in de begeleiding waarbij het wenselijk zou zijn de controle op te heffen opdat werkzoekenden deze specifieke begeleiding met vrucht kunnen beëindigen.

3.3. Voldoende tijd aan de jongeren bieden om hun beroepstraject te ontwikkelen

Versterken en veralgemenen van de initiatieven die gericht zijn op de jongeren die meer tijd nodig hebben om hun beroepsproject te bepalen.

4. Respecteren van de vrije keuze

- Ondersteunen van de werkzoekenden die aan een vrijwilligersactiviteit wensen deel te nemen, vanuit een vrije keuze, en uitbreiden van de mogelijkheden voor vrijwilligerswerk.

5. Zin geven aan het traject

5.1. Verhogen van het aantal plaatsen voor opleiding en kwaliteitsvolle stages

- Het opleidingsaanbod beter toegankelijk maken: bijzondere aandacht moet gegeven worden aan de financiële toegankelijkheid van opleidingen en aan het vereiste niveau (in het bijzonder voor diegenen die het buitengewoon onderwijs verlaten).
- Verhogen van het aantal opleidingsplaatsen en van het aanbod van opleiding op de werkvloer.
- Stimuleren van de werkgevers en de overheden om genoeg stageplaatsen te voorzien, in het bijzonder voor het deeltijds leren en werken.
- Verzekeren van de kwaliteit van de stages: de stagiaires dienen betaald te worden aan het barema van de functie die ze uitoefenen, de stageplaatsen dienen te worden onderhandeld in het kader van sociaal overleg om op die manier de bescherming van zowel stagiairs als werkenden te verzekeren.

5.2. Creëren van tewerkstelling

- Ontwikkelen van stimulansen voor de werkgevers in de sociale en reguliere economie voor het creëren van kwalitatieve jobs, erover wakend dat deze geen substitutie- of draaideureffecten creëren.
- Toespitsen van loonlastverlagingen op de groepen met een laag loon en deze verbinden aan engagementen inzake creatie van jobs.
- Evalueren van de tewerkstellingsmaatregelen, waaronder de loonlastverlagingen, op een longitudinale wijze.
- Evalueren van de stages op longitudinale wijze, met onder meer de verderzetting van de evaluatie van het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid voortgaande op hun voorstellen om de verbetering van de competenties van de stagiairs op het einde van de stage en eventuele draaideur-effecten te evalueren.

5.3. Longitudinaal opvolgen van de trajecten

- Voorzien van voldoende aandacht en ondersteuning, vroeg genoeg in het begeleidings- en opleidingsproces, voor de doorstroming na de begeleidings-, opleidings- of tewerkstellings-maatregel.
- Evalueren van het aanbod aan begeleiding, opleiding en tewerkstellingsmaatregelen, en meer inzetten op de longitudinale opvolging van de trajecten van werkzoekenden. De verschillende criteria en indicatoren inzake kwaliteitsvol werk kunnen hier ook als basis dienen.
- Toelaten aan personen die uitgesloten werden van het recht op een werkloosheidsuitkering om te kunnen blijven gebruik maken van de tewerkstellingsmaatregelen.
- Optimaliseren van de overgang tussen de periodes zonder werk en met werk.

6. Bewaken van de kwaliteit van jobs

- Verbinden van de tewerkstellingsmaatregelen met de vermelde criteria voor kwaliteitsvolle jobs.
- Promoten van de vermelde criteria voor kwaliteitsvol werk en het gebruik ervan stimuleren.

7. Verderzetten van de ontwikkeling van samenwerking op het terrein tussen de publieke tewerkstellingsdiensten en de werkgevers

- Ondersteunen van de werkgevers in hun aanwervingsproces.
- Verbeteren van de werkaanbiedingen door beter aan te duiden wat de reële vereisten zijn voor de job.

Deelnemers aan het overleg

- Actiris
- Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) Openbare diensten
- Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) Federale Studiedienst / Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) Service d'études fédéral
- ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde
- Collectif Solidarité Contre l'Exclusion (CSCE)
- Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et d'économie sociale d'insertion (FÉBisp)
- Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté (FBLP)
- Nederlandstalige Vrouwenraad
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad / Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) / Office Nationale de l'Emploi (ONEM)
- Service public wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (FOREM)
- Sterpunt Inclusief Ondernemen (voorheen Steunpunt Lokale Netwerken)
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSJ)
- Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VSGB) / Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB)
- Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding (VDAB)
- Vlaamse Ouderenraad vzw

Bilaterale contacten

- Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft
- l'Interfédé – Partenaire pour l'insertion
- Netwerk tegen Armoede
- Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO)/ Fédération des Entreprises de Belgique (FEB)

VI. Energie en Water

Dit hoofdstuk behandelt de rol van publieke diensten voor energie en water, vanuit een armoede-invalshoek. We herinneren eraan dat we publieke diensten in dit Verslag in ruime zin beschouwen en alle organisaties in aanmerking nemen aan wie de overheid een publieke opdracht heeft toevertrouwd.

Het Steunpunt heeft de voorbije jaren reeds rond energie en water gewerkt. In het Verslag 2008-2009 is rond dit thema een hoofdstuk opgenomen. Voorliggende tekst baseert zich op deze eerdere werkzaamheden, op een actualisering van de gegevens, inzichten en aanbevelingen en op een breed overleg met diverse actoren. De lijst van deze actoren is opgenomen achteraan in het hoofdstuk.

In een eerste punt bekijken we de stand van zaken inzake het recht op energie en het recht op water en sanitatie (sanitaire voorzieningen), zowel in België als internationaal, en welke actoren bijdragen aan de realisatie van deze rechten. Voor energie en water gaat het om een verschillende context: de gas- en elektriciteitsmarkten zijn in de drie gewesten geliberaliseerd terwijl de levering van water daarentegen via publieke instellingen - de watermaatschappijen – gebeurt.

In een tweede punt behandelen we verschillende aspecten van de bescherming van de consument, waarbij we specifieke aandacht hebben voor de situatie van consumenten die in armoede en bestaansonzekerheid leven. Het gaat hier om verkooptechnieken (enkel van toepassing voor energie), de facturen, de waarborgen, de betaalplannen en informatie en begeleiding.

Heel wat arme huishoudens leven in een situatie waarbij hun eigen energie-of waterverbruik niet kan gemeten worden, door de afwezigheid van een individuele meter, of waarbij ze worden beleverd via een collectieve verwarmingsinstallatie. Dit maakt de berekening van de factuur niet evident. In deze situaties stellen zich ook problemen in de toepassing van de sociale maximumprijzen en van de openbare-dienstverplichtingen.

In een vierde punt hebben we het over de prijsbepaling en –regulering. Dit prijskader bepaalt uiteraard in welke mate huishoudens van de levering van energie en water kunnen genieten. We identificeren in dit punt een aantal elementen die als basis kunnen dienen voor een tarifiering die aan sociale, solidaire en ecologische criteria beantwoordt ; dit behelst ook een luik van sociale tarieven en vrijstellingen.

Een aantal huishoudens hebben echter moeite om de energie- en waterfactuur te betalen en kampen met betalingsachterstallen. De vraag is hoe een minimale dienstverlening – een minimumlevering – best wordt uitgewerkt zodat huishoudens blijvend beroep kunnen doen op energie en water, om te kunnen leven in menswaardige omstandigheden. Verder in dit punt bekijken we hoe met betalingsmoeilijkheden kan worden omgegaan, in functie van een duurzame oplossing en met respect voor de rechtspositie van de klant. Bijzondere aandacht gaat hier ook – op basis van signalen van het terrein - naar de situaties waarbij schuldvorderingen worden doorverkocht aan gespecialiseerde invorderingsbedrijven.

De omvang van de factuur wordt in sterke mate bepaald door de karakteristieken van de woongegelegenheid. Het zesde punt in dit hoofdstuk gaat dan ook dieper in op de dienstverlening om de energie- en waterprestatie van de woongegelegenheden te verbeteren, in het bijzonder voor mensen in armoede en bestaansonzekerheid.

Het hoofdstuk sluit af met een aantal aanbevelingen, gericht aan de verschillende overheden en actoren.

1. Recht op energie en recht op water en sanitatie

“Ooit zei een politicus dat het thema energie het hart van onze samenleving vormt. Een hart laat je niet zomaar in de steek. Een hart dat goed pompt zorgt voor bloedcirculatie in je hersenen waardoor we zuurstof krijgen in al onze belangrijke organen in ons lichaam. Het is dus levensnoodzakelijk. Net zoals energie.”³⁴⁸

“Water en energie zijn geen koopwaar, maar levensnoodzakelijke rechten. Elke aanbeveling, elke regelgeving moet vanuit deze invalshoeken geverifieerd worden: garanderen ze dit recht?”³⁴⁹

1.1. In nationaal recht

Het recht op water en sanitatie en het recht op energie worden niet uitdrukkelijk vermeld in onze Grondwet maar er kan juridisch geargumenteed worden dat deze vervat zijn in artikel 23 van de Grondwet, dat bepaalt dat iedereen het recht heeft een menswaardig leven te leiden. Ze kunnen verbonden worden met het recht op een behoorlijke huisvesting, maar ook met het recht op bescherming van de gezondheid, beide gewaarborgd onder artikel 23 van onze Grondwet. Men kan immers zonder toereikende toegang tot water en energie niet spreken van een behoorlijke huisvesting en bij gebrek aan water en energie kan de gezondheid worden geschaad. In eerdere Verslagen van het Steunpunt melden verenigingen waar mensen in armoede samenkomen dat veel van hun gezondheidsproblemen toe te schrijven zijn aan de slechte omstandigheden waarin ze leven, zoals het gebrek aan warm water of onvoldoende verwarming³⁵⁰.

Inzake water heeft België reeds in 1999 het 'Protocol on Water and Health' van de Economische Sociale Raad van de Verenigde Naties ondertekend en in 2004 geratificeerd, maar de doelstelling om water als mensenrecht wettelijk te bekrachtigen is dus nog steeds niet gerealiseerd.

Het recht op energie wordt impliciet via andere regelgeving erkend waarbij een gegarandeerde minimumverlening kan gezien worden als een onderdeel van een effectief recht op energie³⁵¹. In de gewestelijke Wooncodes vinden we normen inzake het kunnen beschikken over water en sanitatie en energie.

Vragen tot afsluiting aan de vrederechter worden door deze niet altijd aanvaard met verwijzing naar het recht om een menswaardig leven te leiden. Een aantal arresten geven aan dat er een minimale voorziening dient behouden te worden. In 2009 vroeg een Waalse watermaatschappij aan de Vrederechter om het water te mogen afsluiten omdat de klant in kwestie een reeks betaalachterstallen had opgestapeld. De rechter weigerde een volledige afsluiting van water omdat zo'n maatregel het recht op water op de helling zet: het recht op water wordt immers erkend in de interpretatie van verschillende mensenrechtenteksten en wordt ook gekoppeld aan het recht om een menswaardig leven te leiden, zoals gewaarborgd in artikel 23 van de Grondwet. *“Dit recht maakt het wezen uit van een hoger principe, dat zich opdringt aan alle actoren van het economische leven, zowel in de private als in de publieke sector, maar met des te meer reden als ze gemachtigd zijn met een opdracht van publieke diensten die met de fundamentele rechten van ieder mens in aanraking komt”, aldus de rechter*³⁵².

³⁴⁸ Bijdrage van Mieke Clymans van Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie tijdens het overleg van 27 juni 2014.

³⁴⁹ Bijdrage van Groupe de travail Eau-Energie van ATD Quart Monde van 5 oktober 2015.

³⁵⁰ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2003). In dialoog (Verslag december 2003), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 91, <http://www.armoedebestrijding.be/tweejaarlijksverslag2.htm>

³⁵¹ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2009). Verslag armoedebestrijding 2008-2009. Deel 1. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 135, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag5/Verslag2009.pdf>

³⁵² Vrederegerecht Fontaine-l'Eveque, 15 oktober 2009, onuitg. Dit en andere arresten zijn te raadplegen in de rubriek 'Rechtspraak Grondrechten en armoede' op de site van het

1.2. In internationaal recht

Ook op internationaal vlak is een grondrecht of mensenrecht op (toereikende) energie en water niet expliciet opgenomen in de internationale mensenrechtenverdragen als een zelfstandig recht³⁵³. Maar de voorbije jaren werden stappen ondernomen in functie van de erkenning ervan als mensenrechten.

Het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten van 1966 (IVESCR) bevat geen expliciete verwijzing naar energie of water. Wel wordt in artikel 11, § 1 het recht van eenieder op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, met daarbij inbegrepen toereikende voeding, kleding en huisvesting erkend alsook een continue verbetering van de levensomstandigheden. Het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (ESCR) maakte reeds duidelijk dat het elektriciteit als een basisdienst beschouwt binnen het kader van een behoorlijke huisvesting waardoor bijgevolg de overheid de toegang ertoe met de maximaal beschikbare middelen moet verzekeren, met bij voorrang aandacht voor de rechten van de kwetsbare groepen in de samenleving zoals mensen in armoede. Hetzelfde geldt voor de toegang tot drinkbaar water en sanitaire voorzieningen. Het Comité ESCR koppelt het recht op water niet enkel aan artikel 11 maar ook aan het recht op een zo goed mogelijke gezondheid zoals bepaald in artikel 12 van het Verdrag. Het Comité stelt hierbij dat het recht op water noodzakelijk is om het eigen bestaan in menswaardige omstandigheden te leiden en een voorwaarde is om andere mensenrechten concreet vorm te geven³⁵⁴. In zijn *'General*

Comment nr. 4' citeert het Comité verschillende elementen, verbonden met het recht op wonen, die in alle omstandigheden dienen te worden gerespecteerd, waaronder het voorhanden zijn van diensten, materiaal, toestellen en infrastructuur die een toegang tot de natuurlijke en publieke bronnen mogelijk maken (drinkbaar water, energie om te koken en voor verwarming en verlichting, installaties voor sanitair en wassen)³⁵⁵.

Het recht op water wordt wel expliciet genoemd in bepalingen van een aantal thematische mensenrechtenverdragen zoals in artikel 14, § 2 van het VN-Verdrag tegen Vrouwendiscriminatie en in artikel 24, § 2 van het VN-Kinderrechtenverdrag, maar het wordt dus in geen enkel mensenrechtenverdrag als een zelfstandig recht vermeld³⁵⁶.

Resoluties van de Mensenrechtenraad en de Algemene Vergadering van de VN inzake het recht op water en sanitatie betekenen een verdere stap in de erkenning ervan op internationaal niveau. In juli 2010 erkende de Algemene Vergadering van de VN het recht op water en sanitatie als een mensenrecht dat essentieel is voor de volle uitoefening van het recht op leven en van alle mensenrechten³⁵⁷. In september 2010 bevestigt de VN-Mensenrechtenraad dat het recht op drinkbaar water en op sanitatie komt van het recht op een adequate levensstandaard en intrinsiek verbonden

Steunpunt,
http://www.armoedebestrijding.be/recht_vreder_fontaine_eveque_20091015.htm

³⁵³ Vandenhole, Wouter (2009). "Energiearmoede in Vlaanderen: naar een grondrecht op energie?" in Jan Vranken et al., *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2009*, Leuven, Acco, p. 237.

³⁵⁴ United Nations - Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2002). *General Comment No. 15, The right to water* (arts. 11 and 12 of the International Covenant on

Economic, Social and Cultural Rights), UN Doc. E/C.12/2002/11 (20 January 2003),
<https://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/escgencom15.htm>

³⁵⁵ United Nations – Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1992). *General Comment No. 4, The right to adequate housing* (art. 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/1992/23,
<https://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm4.htm>

³⁵⁶ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2009), *op.cit.*, p. 165,
<http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag5/Verslag2009.pdf>

³⁵⁷ United Nations – General Assembly (2010), *Resolution 64/292. The human right to water and sanitation*, A/RES/64/292,
<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/292&lang=E>

is met het recht op de hoogst mogelijk bereikbare standaard van fysieke en mentale gezondheid, evenals met het recht op leven en op menselijke waardigheid. De resolutie bevestigt het recht op water en sanitatie als deel van het bestaand internationaal recht. Het bevestigt ook dat de Staten de verantwoordelijkheid hebben om de volle uitoefening van alle mensenrechten te garanderen, en dat het feit dat diensten inzake levering van drinkwater en/of inzake sanitatie aan een derde worden gedelegeerd de Staat niet ontslaat van haar verplichtingen inzake de mensenrechten. Het herinnert eraan dat de Staten erover moeten waken dat niet-publieke leveranciers van diensten:

- a) zich aan hun verantwoordelijkheden op het vlak van rechten kwijten om de verschillende taken die hen werden toevertrouwd te vervullen, door zich onder meer in te spannen om, in samenwerking met de Staat en de actoren, de risico's van schending van de mensenrechten te detecteren en te remediëren;
- b) bijdragen aan het leveren van diensten van distributie van drinkbaar water en sanitatie die aanvaardbaar, toegankelijk en betaalbaar, van goede kwaliteit en in voldoende hoeveelheid beschikbaar zijn;
- c) de rechten van de mens integreren in impactstudies om problemen verbonden aan de rechten van de mens te detecteren en bij te dragen om deze overwinnen;
- d) op organisatieniveau klachtenmechanismen ontwikkelen die goed uitgewerkt zijn voor de gebruikers en zich onthouden van enige belemmering van de toegang tot de responsabiliseringsmechanismen vanuit de Staat³⁵⁸.

Op 25 september 2015 heeft de VN de '2030 Agenda for Sustainable Development Goals' goedgekeurd, ten einde tegen 2030 armoede uit te roeien, ongelijkheid en onrechtvaardigheid te

bestrijden en klimaatverandering tegen te gaan. Onder de 17 'Sustainable Development Goals' – die mondiaal en vanuit een universele rechtenbenadering geformuleerd zijn – zijn er twee gewijd aan water en sanitatie en aan energie³⁵⁹.

Het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) bevat geen enkele bepaling met betrekking tot energie, water en sanitatie maar er kan onrechtstreeks wel een verband gemaakt worden met het recht op energie via het recht op eerbiediging van het gezins- en privéleven (artikel 8 EVRM) en het verbod van foltering en vernederende en onmenselijke behandeling (artikel 3 EVRM).

Een bijkomend wettelijk kader kan gevonden worden in het herziene Europees Sociaal Handvest van 1996 waarbij het Europees Comité voor Sociale Rechten stelt dat het recht op behoorlijke huisvesting een impliciete verwijzing bevat naar een (vanuit het gezondheidsstandpunt) veilige woonplaats, wat onder meer een basisuitrusting zoals elektriciteit veronderstelt. Dit Comité heeft tevens gewezen op de verantwoordelijkheid van de overheid om te waken over de onderbreking van essentiële diensten zoals water en elektriciteit.

De Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa heeft verklaard dat de toegang tot water moet worden erkend als fundamenteel recht omdat het essentieel is voor het leven op aarde en een goed is dat de mensheid moet delen³⁶⁰. De Europese Unie bevestigde dat "op het gebied van mensenrechten alle staten verplichtingen hebben met betrekking tot toegang tot drinkwater, dat beschikbaar, fysiek toegankelijk, betaalbaar en van aanvaardbare kwaliteit moet zijn"³⁶¹.

In antwoord op het Europees Burgerinitiatief (*European Citizens' Initiative*) 'Water en sanitaire

³⁵⁹ <http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview/post-2015-development-agenda.html>

³⁶⁰ Resolutie 1693/2009 van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa.

³⁶¹ Verklaring van de hoge vertegenwoordiger Catherine Ashton namens de EU bij de viering van Wereldwaterdag op 22 maart 2010, Doc. 7810/10, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/cfsp/113472.pdf.

³⁵⁸ Human Rights Council (2010), *Resolution 15/9. Human rights and access to safe drinking water and sanitation*, A/HRC/RES/15/9, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/33/PDF/G1016633.pdf?OpenElement>

voorzieningen zijn een mensenrecht! Water is een publiek goed, geen handelswaar³⁶² publiceert de Commissie in maart 2014 een Mededeling³⁶³, waarbij ze verwijst naar de eerste overweging in de EU- kaderrichtlijn Water - *“Water is geen gewone handelswaar, maar een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden”*³⁶⁴ - en het Handvest van de grondrechten van de EU. Het Handvest erkent bepaalde rechten en principes die kunnen worden geïnterpreteerd als rechtstreeks relevant voor de toegang tot veilig drinkwater en betere sanitaire voorzieningen: het gebrek aan toegang tot veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen is een duidelijke aantasting van grondrechten als het recht op menselijke waardigheid (artikel 1) en het recht op leven (artikel 2). De Commissie benadrukt onder andere ook hoe belangrijk het is dat toegang tot veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen een mensenrecht is, dat de betaalbaarheid essentieel is³⁶⁵, en het belang van water als openbaar goed.

De reactie van het 'European Economic and Social Committee' - een adviesorgaan van de Europese Unie - op deze Mededeling was gemengd: positief, zoals bijvoorbeeld over de uitsluiting van drinkwater van de nieuwe EU-regels betreffende de gunning van concessieopdrachten, maar ook negatief omdat de Commissie geen nieuw voorstel heeft gedaan inzake een EU-instrument in functie van de erkenning van het mensenrecht op water

en sanitatie (in termen van Europese wetgeving waardoor de toegang tot water en sanitaire voorzieningen wordt bekrachtigd als mensenrecht in de zin van de definitie die daaraan door de VN wordt gegeven). Het Committee vestigt ook de aandacht op het gebrek aan gegevens over de omvang van kwetsbare groepen, zoals daklozen en Roma, ...³⁶⁶.

In zijn reactie heeft het Europees Parlement een aantal positieve elementen in het antwoord van de Europese Commissie aangestipt, maar het vindt dat de Commissie niet ver genoeg gaat in de erkenning van het publiek karakter van de levering van water. Het Europees Parlement *“erkent dat water- en sanitaire voorzieningen diensten van algemeen belang zijn en dat water geen verhandelbaar product, maar een publiek goed is, dat daarom moet worden verstrekt tegen betaalbare prijzen die stroken met het recht op een minimumkwaliteit van water en waarbij een progressief tarief wordt gehanteerd; verzoekt de lidstaten toe te zien op de toepassing van een eerlijke, rechtvaardige en transparante tariefstructuur voor water- en sanitaire voorzieningen, die volstaat om de toegang tot kwalitatief hoogwaardige diensten voor alle burgers te waarborgen, ongeacht hun inkomen”*³⁶⁷.

1.3. Actoren voor de realisatie van het recht op water en sanitatie en het recht op energie

De levering van water en energie is verschillend georganiseerd en de opdrachten worden in de twee sectoren door verschillende soorten actoren uitgevoerd.

³⁶² www.right2water.org

³⁶³ Europese Commissie (2014). Mededeling van de Commissie over het Europees burgerinitiatief *“Water en sanitaire voorzieningen zijn een mensenrecht! Water is een publiek goed, geen handelswaar!”*, Brussel, COM(2014) 177 final, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9bf48961-b030-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0018.04-/DOC_1&format=PDF

³⁶⁴ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 22 december 2000, p. L 327/1, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9bf48961-b030-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0018.04-/DOC_1&format=PDF

³⁶⁵ De betaalbaarheid van water wordt omschreven als een vast onderdeel van het beleid van de lidstaten om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden, ondersteund en aangevuld op EU-niveau, hierbij verwijzend naar het pakket sociale-investeringsmaatregelen.

³⁶⁶ Europees Economisch en Sociaal Comité (2014). *Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie over het Europees burgerinitiatief “Water en sanitaire voorzieningen zijn een mensenrecht! Water is een publiek goed, geen handelswaar!”* (COM(2014) 177 final), NAT/644, <https://webapi.eesc.europa.eu/documentsanonymous/eesc-2014-02361-00-00-ac-tra-nl.doc>

³⁶⁷ Resolutie van het Europees Parlement van 8 september 2015 over de follow-up van het burgerinitiatief "Right2Water" (2014/2239(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0294+0+DOC+XML+V0//NL>

De gas- en elektriciteitsmarkten zijn in de drie Gewesten volledig geliberaliseerd. Een huishouden gaat een contract aan met een leverancier (een onderneming). Daarnaast zijn er de netbeheerders – dit zijn publieke instellingen - die de exploitatie van de distributienetwerken van leidingen en kabels verzorgen. Ze hebben ook opdrachten inzake de stimulering van rationeel energiegebruik en fungeren als sociale leverancier. Eind 2012 veranderde de Brusselse netbeheerder (SIBELGA) van gemengde intercommunale naar een zuivere openbare dienst, volledig in publieke handen. De elektriciteits- en gasmarkten worden gecontroleerd door de federale en regionale regulatoren (de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG), de Vlaamse regulator van de elektriciteits- en gasmarkt (VREG), de 'Commission wallonne pour l'Energie' (CWaPE) en de Brusselse regulator voor de gas- en elektriciteitsmarkt (BRUGEL)).

Het heeft enkele jaren geduurd vooraleer de consumenten de nieuwe situatie – met de keuzevrijheid van gas- en elektriciteitsleverancier – ten volle zijn gaan beseffen. Jaarlijks verandert een groot aantal huishoudens van leverancier. Toch blijft het voor de consument – en de hulpverleners – vaak moeilijk om zijn of haar weg te vinden in de veelheid van actoren en in de regelgeving. Zeker groepen die leven in armoede of bestaansonzekerheid botsen op een gebrek aan informatie, complexe wetgeving, enzoverder.

In het overleg werd ook gewezen op de moeilijke rol van de publieke diensten. Ze zijn bezig met het herstellen van de problemen van het huidige systeem van de geliberaliseerde energiemarkt - zowel op financieel vlak (schulden) als op het vlak van de procedures (advies, bemiddeling tussen de marktspelers) - en het informeren van het publiek, op een vulgariserende manier.

Wat water betreft hebben in België de gemeenten al sinds 1836 de opdracht om hun inwoners toegang tot drinkwater te garanderen. Vanaf 1907 moedigt een wet op intercommunales de gemeentes aan om samen te werken. Er wordt dan al vermeld dat de verdeling van drinkwater van

algemeen belang is. In België heeft de waterdistributie dus - net zoals in de meeste landen - een publiek karakter. De distributie-maatschappijen van vandaag spruiten voort uit dit systeem. Er bestaan niet veel gemeentelijke maatschappijen meer, de meeste maatschappijen hebben zich verenigd in intercommunales (eenzelfde maatschappij voor meerdere gemeentes) of in regionale maatschappijen.

Op Europees en gewestelijk vlak wordt een wettelijk kader geboden, maar verschillende actoren wijzen op heel wat verschillen in het beleid en de praktijken van de verschillende watermaatschappijen. In elk gewest is een instantie aangewezen die de rol van regulator opneemt. De deelnemers aan het overleg benadrukken in elk geval het belang van het publiek karakter van de watermaatschappijen.

Zowel voor energie als voor water zijn er ondertussen organisaties op het terrein ontstaan die een bijdrage willen leveren aan de realisatie van het recht op energie en op water en sanitatie. Ze zijn actief op het vlak van informatie, begeleiding en uitvoering van besparende maatregelen, enzoverder. Een bijzondere rol is ook weggelegd voor de OCMW's die vaak een specifieke dienst hebben opgericht voor energie en water.

De deelnemers aan het overleg wijzen ook op het belang om een link te maken te maken met de actoren in het woonbeleid (woningkwaliteit, rationeel energie-en watergebruik, ...).

2. Consumentenbescherming

“De vier laatste jaren zijn er talrijke bijeenkomsten georganiseerd over de kwestie van de toegang tot energie: evaluatie van de sociale maatregelen, progressieve tarifiering, slimme meters, etc. De sociale organisaties en de consumentenorganisaties zijn uitgenodigd geweest om deel te nemen aan deze verschillende processen, met heel variabele vormen en deadlines, en hebben dit gedaan met hun beperkte middelen. Maar de vertegenwoordigers van de consumenten worden

*nog te vaak gezien als 'facilitatoren' met als opdracht de sociale aanvaardbaarheid van de beslissingen van 'diegenen die het weten' te versterken. Heel vaak echter verbergen de debatten, die puur technocratisch lijken, een serie van politieke en maatschappelijke keuzes.*³⁶⁸

Het is belangrijk om de ontwikkeling van een collectieve expertise mogelijk te maken om een echte consumentenvertegenwoordiging te verzekeren rond alle vragen die hen aanbelangen, hier ook middelen voor te voorzien, en hun deelname aan overlegplatforms te versterken. De andere marktactoren beschikken zelf over financiële en menselijke middelen om deze kwesties te onderzoeken en om hun stem bij de overheden te laten horen.

Het is tegelijk belangrijk om te voorzien in een structureel overleg – op gewestniveau - met de verschillende actoren, met bijzondere aandacht voor de vertegenwoordiging van de consumenten die in situaties van armoede en bestaansonzekerheid leven³⁶⁹.

We bekijken nu enkele aspecten die belangrijk zijn in de relatie tussen de klant en energie- en waterleverancier.

2.1. Verkoop

Voor energie bestaat er het consumenten-akkoord³⁷⁰, begeleid door een gedragscode voor 'verkoop buiten de onderneming' en 'verkoop op afstand'. In 2013 werden hiervan nieuwe versies ondertekend met een aantal verbeteringen zoals geen verbrekingsvergoedingen meer, een betere verhuisregeling, De FOD Economie wijst op afdwingbaarheid via de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de

voorlichting en bescherming van de consument. Het probleem is echter dat men op het terrein te weinig resultaten ervaart. Het akkoord en de gedragscode zijn immers te weinig gekend bij de consumenten en bij de hulpverleners. Consumenten moeten in het geval van problemen zelf actie ondernemen. Het akkoord en de gedragscode zijn niet door alle leveranciers getekend en ook niet door de netbeheerders (die nochtans een rol van sociale leverancier hebben). De vraag blijft of de afdwingbaarheid van deze afspraken niet beter via regelgeving gebeurt. Het federaal Regeerakkoord voorziet een evaluatie van het akkoord en de gedragscode.

Vooraf met betrekking tot de deur-aan-deur-verkoop worden er verschillende wanpraktijken vastgesteld.

*"Een verkoper van ... kwam langs met ...-'relax-3 jaar-pakketten'. Ik heb een handtekening gezet, want de verkoper zei: "dit is geen contract, dit is om te bewijzen aan mijn baas dat ik hier geweest ben". Achteraf bleek ik een contract te hebben getekend.*³⁷¹

De Ombudsdienst Energie registreerde in 2014 een 100-tal klachten aangaande deur-aan-deur-verkoop, en geeft hierbij aan dat de overgemaakte klachten slechts een topje van de ijsberg vormen³⁷². In sommige gevallen leiden klachten tot het ontslag van verkopers, maar vaak gaan deze verkopers dan aan de slag voor een andere leverancier. De deelnemers aan het overleg benadrukken de verantwoordelijkheid van de leveranciers en pleiten voor een verbod op deur-aan-deur-verkoop. De bevoegde minister gaf aan dat er geen verbod kan ingevoerd worden omdat de Europese wetgeving dit niet toelaat³⁷³. Mocht

³⁶⁸ Bijdrage van Aurélie Ciuti van RWAVE tijdens het overleg van 27 juni 2014.

³⁶⁹ Centre d'Appui SocialEnergie (2014). *Consultation publique lancée par Hydrobru concernant le plan de gestion publique de l'eau*, juni 2014, p. 4, http://www.socialenergie.be/uploads/Fichiers/Recommandations/Liens/ConsultationPublique_Eau_Hydrobru.pdf

³⁷⁰ Akkoord "De consument in de vrijgemaakte elektriciteits- en gasmarkt", http://economie.fgov.be/nl/binaries/accord_electricity_nl_tcm325-41209.pdf

³⁷¹ Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie (2014). *Huis-aan-huis verkoop van gas en elektriciteit*, niet-gepubliceerde nota, 25 juni 2014.

³⁷² Ombudsdienst voor Energie (2015). *Activiteitenverslag 2014*, Brussel, Ombudsdienst voor energie, p. 120-123, http://www.ombudsmanenergie.be/sites/5073/files/content/download/files/jaarrapport_2014.pdf

³⁷³ Minister Kris Peeters in antwoord op parlementaire vragen, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 3 februari 2015, <http://www.dekamer.be/doc/CCRA/pdf/54/ac078.pdf>

een verbod niet mogelijk zijn dringt zich in elk geval een sensibilisering en responsabilisering van de leveranciers op, de versterking van de bestaande controle en de invoering van de mogelijkheid van sancties (zoals in Engeland, waarbij dit leidde tot meer zelfregulering bij de leveranciers). Een aantal terreinorganisaties zijn – in samenwerking met de FOD Economie – alvast gestart met een bewustmakingscampagne door stickers beschikbaar te stellen aan huishoudens die geen verkoper aan de deur willen (analoog met de 'geen reclame'-stickers).

2.2. Facturen

Een veel voorkomend probleem betreft de verstaanbaarheid van de tussentijdse- en eindfacturen en de betalingsmodaliteiten ervan. Wettelijk is het verplicht bepaalde elementen – naargelang gewest – op de factuur te vermelden om zo de consument voldoende te informeren. Anderzijds gaat het vaak om veel informatie en wordt de factuur onleesbaar. Er moet dus een evenwicht gezocht worden tussen voldoende informatie en de verstaanbaarheid ervan.

Wat energie betreft heeft de Europese Commissie een modelfactuur voorgesteld; dit model is door de lidstaten nog niet geïmplementeerd maar het zou als basis kunnen dienen om op verder te werken. Met een eenvormige en leesbare factuur moeten de consumenten nog beter de afgesproken en aangerekende prijzen, tarieven en kortingen kunnen beoordelen en vergelijken³⁷⁴. Dit geldt niet alleen voor leveranciers maar ook voor netbeheerders.

De versturing van facturen en de communicatie gebeurt ook meer en meer via e-mail. Maar niet alle klanten beschikken echter over internet of zijn er mee vertrouwd. Het intekenen op digitale dienstverlening of contracten biedt trouwens vaak financiële voordelen waarvan bepaalde groepen dus minder kunnen van genieten.

Ook voor de waterfacturen bestaat er geen eenvormigheid. Ze zijn voor klanten vaak moeilijk te begrijpen. In Vlaanderen is er sinds 2012 een nieuw Waterverkoopreglement van kracht³⁷⁵ – waarin ook bepalingen zijn opgenomen rond de inhoud van de factuur – maar inzake eenvormigheid en leesbaarheid moeten nog verdere stappen genomen worden. In het Waalse Gewest bestaat sinds 2007 eveneens een verkoopsreglement waarin een uniformisering van de facturen is voorzien³⁷⁶.

Het is belangrijk om het denkproces over uniforme en verstaanbare facturen (welke elementen moeten worden opgenomen, de keuze van een geschikt lettertype, ...) samen met mensen in armoede te doorlopen. In het overleg kwamen volgende elementen aan bod: duidelijk vermelden van de informatie over het sociaal tarief elektriciteit en gas als dat van toepassing is (dit staat bijvoorbeeld niet altijd op de maandelijks facturen), duidelijkheid over de aard van de vermelde meterstand (gaat het om een reële stand of over een schatting), voorzien van een eerste pagina met een eenvormige samenvatting, aparte facturen voor elektriciteit en gas, niet opnemen van wijzigingen van contractuele voorwaarden (deze moeten onderwerp zijn van aparte communicatie).

2.3. Waarborgen

Leveranciers vragen soms van afnemers met (vermoedelijke) betalingsproblemen een te hoge waarborg om klant te kunnen blijven of te worden.

³⁷⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 8 april 2011 houdende bepalingen van rechten en plichten van de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk en hun klanten met betrekking tot de levering van water bestemd voor menselijke consumptie, de uitvoering van de saneringsverplichting en het algemeen waterverkoopreglement (*Belgisch Staatsblad*, 10 juni 2011) gewijzigd bij Besluit van de Vlaamse Regering van 6 december 2013, *Belgisch Staatsblad*, 10 januari 2014.
Zie ook: <https://www.vmm.be/wetgeving/algemeen-waterverkoopreglement.pdf>

³⁷⁶ Arrête ministériel du 18 mai 2007 fixant le règlement général de distribution d'eau en Région wallonne à destination des abonnés et des usagers (*M.B. du 31/07/2007, p. 40528*), article 37.

³⁷⁴ Ombudsdienst voor Energie (2015), *op.cit.*, p. 115-116.

Het is ook vaak onduidelijk wanneer die teruggegeven wordt³⁷⁷. In het vernieuwde consumentenakkoord is geen reglementering hieromtrent opgenomen. Tijdens het overleg werd het belang van strikte en duidelijke regels voor waarborgen benadrukt. Enkel op deze manier kan verzekerd worden dat mensen in armoede door grote waarborgbedragen niet verhinderd worden om zich bij een leverancier aan te sluiten. Er werd verwezen naar het systeem in het Brussels Gewest waarbij leveranciers enkel een waarborg mogen vragen als de klant bij hem schulden heeft en waarbij vergelijkbaar met de huurwaarborg het bedrag op een geblokkeerde rekening wordt geplaatst. Hoewel dit een interessante regeling lijkt, zou het tot nu toe nooit zijn toegepast en zouden leveranciers in de praktijk klanten met schulden weigeren. In Wallonië werd ondertussen de waarborg beperkt tot drie maanden, leveranciers moeten aan klanten een aanbod doen op een niet-discriminatieve manier.

In elk geval verdient het meer onderzoek om de verschillende praktijken na te gaan en te zoeken naar geschikte oplossingen. Striktere regels kunnen ingeschreven worden – voor gans België – in het consumentenakkoord³⁷⁸ of in de gewestelijke regelgevingen.

2.4. Betaalplannen

In de verschillende regelgevingen energie en water is de mogelijkheid voorzien dat een klant met een betalingsachterstal om een betaalplan kan vragen. Cruciaal is echter de mate waarin dit betaalplan haalbaar is voor de betrokken klant, en de manier waarop die haalbaarheid en redelijkheid wordt gedefinieerd.

In het Brusselse Gewest is de impact van niet-naleving van een betaalplan nog versterkt, door het feit dat Sibelga sinds 2014 een maximumtarief aanrekent aan beschermde klanten die hun

betaalplan met hun commerciële leverancier niet naleven voor een periode meer dan 6 maanden³⁷⁹.

“Betaalplannen voor energieleveranciers moeten zeer vaak binnen de zes maanden (of na aandringen binnen het jaar) afbetaald worden. Dit zorgt voor maandelijkse betalingen van soms meer dan 100 euro, bovenop de maandelijkse factuur. Daardoor moeten mensen met een laag inkomen en/of schulden, wachten tot de schuld bij een incasso of gerechtsdeurwaarder zit vooraleer er een betaalplan op maat komt met extra kosten tot gevolg.”³⁸⁰

In Vlaanderen deed de VREG een onderzoek naar de betalingsplannen inzake energie en werkte het een eindrapport met goede praktijken uit³⁸¹. Verscheidene leveranciers volgen deze goede praktijken echter niet. In Wallonië werd een bepaling ingevoerd inzake 'redelijke' betalingsplannen, evenals een beroepsmogelijkheid. Het verplicht de leveranciers om redelijke betalingsplannen aan de klanten voor te stellen alvorens de plaatsingsprocedure van een budgetmeter op te starten. De Waalse regering moet de betekenis van de term 'redelijk' definiëren. Er is hierover echter nog geen beslissing. Het decreet voorziet ook in een beroepsmogelijkheid. Er zal moeten gekeken worden hoe hier van gebruik zal gemaakt worden door de huishoudens in bestaansonzekerheid (er is bijvoorbeeld een minimumbedrag voorzien waardoor bepaalde situaties niet in beroep kunnen behandeld worden). Ook de Brusselse ordonnances voor elektriciteit, gas en water voorzien de mogelijkheid van een betaalplan, echter zonder bijkomende bepalingen.

³⁷⁷ Deekens, Patrick et al. (2011). *Je rechten als energiegebruiker*, Berchem, EPO, p. 16.

³⁷⁸ Ombudsdienst voor Energie (2015), *op.cit.*, p. 114.

³⁷⁹ Centre d'Appui SocialEnergie – Fédération des Services Sociaux (2015). *Info-fiche. Application, par Sibelga, des tarifs maximaux aux clients protégés*, Anderlecht, p. 19.

³⁸⁰ Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie (2015). *Aandachtspunten betreffende leveranciers*, niet-gepubliceerde nota, 27 februari 2015, p. 4.

³⁸¹ VREG (2014). Mededeling van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 5 augustus 2014 met betrekking tot goede praktijk betaalplannen bij commerciële leveranciers, MEDE-2014-05, <http://www.vreg.be/sites/default/files/mededelingen/mede-2014-05.pdf>

Wat water betreft is ook in Vlaanderen een 'afbetalingsplan op maat' in de wetgeving opgenomen, maar ook hier is dat nog te concretiseren. Uit de sociale statistieken blijkt dat in 2014 47 % van de toegestane afbetalingsplannen niet correct werden nageleefd omdat de klant minstens 1 keer niet, te weinig of te laat betaalde. Het gemiddeld betalingsbedrag per maand bedroeg 111 euro³⁸².

Terreinorganisaties wijzen erop dat een goede betaalplanregeling minder duur is voor iedereen en tegelijk respectvoller vanuit een rechtslogica dan bijvoorbeeld dat een budgetmeter.

Het debat rond de redelijkheid van betaalplannen is in elk geval belangrijk voor de huishoudens die moeten leven met een laag inkomen. Een betaalplan mag het leven in menselijke waardigheid niet hypothekeren. Voor de bepaling van een 'levensminimum' worden verschillende voorstellen gedaan zoals bijvoorbeeld: het leefloon vermeerderd met de gezinsbijslag³⁸³, het minimum dat gehanteerd wordt in het Brusselse Gewest in het kader van de definitie van beschermde klant³⁸⁴, ... Ook wordt gewezen op het belang van ondersteuning door sociale organisaties in de procedure en op de noodzaak aan kennis van het wettelijk kader en van de methodieken voor schuldbemiddeling.

2.5. Informatie- en begeleiding

“Het verkrijgen van hulp waarop men recht heeft veronderstelt verschillende stappen wat maakt dat de mensen die het het moeilijkst hebben de hulp niet krijgen, omdat ze de stappen niet kunnen zetten (ze weten niet waar ze recht op hebben, ze weten niet wat ze moeten doen om de hulp te

verkrijgen, ze kunnen niet goed lezen of schrijven, ze hebben de middelen – tijd, geld, transportmiddelen – niet om zich te verplaatsen en de nodige documenten te verzamelen, ...) of omdat ze te ontmoedigd zijn om de stappen te zetten.”³⁸⁵

Sinds het Verslag 2008-2009 bestaan er een federale ombudsdienst energie en enkele gewestelijke informatie- en begeleidingsdiensten. Deze diensten hebben een duidelijke meerwaarde en de continuïteit ervan moet verzekerd worden. De voorbije jaren zijn ook een aantal campagnes gevoerd. Naast de inspanningen van de regionale regulatoren om de mensen aan te zetten om prijzen te vergelijken, was er in 2012 ook een federale campagne 'durf vergelijken' die in 2014 werd herhaald.

Hoewel bij water geen prijzen vergeleken moeten worden, is er toch een duidelijke nood aan voldoende informatie en zijn er extra initiatieven op dit vlak nodig.

Er wordt ook gewezen op het belang van diensten die contact hebben met het publiek en die de rol van intermediair kunnen vervullen. Bij het idee van de woon-, energie- en waterloketten blijft het belangrijk erover te waken dat de ontwikkelde initiatieven mensen in armoede werkelijk bereiken. Ook de mogelijkheid van een gepersonaliseerde begeleiding is belangrijk.

Er zijn lokale initiatieven – zoals de dienst REGent in Gent – waarbij informatie en begeleiding inzake energiebesparende ingrepen en de bijhorende premies worden gebundeld, inclusief de mogelijkheden van het Fonds ter Reductie van de Energiekost (FRGE). Dit FRGE is in het kader van de zesde staatshervorming sinds 1 januari 2015 geregionaliseerd.

“Belangrijk is dat informatie in nabijheid beschikbaar is, daarom ook dat tussenpersonen een belangrijke rol spelen.”³⁸⁶

³⁸² Vlaamse Milieumaatschappij (2015). *Statistieken - Toepassing Algemeen Waterverkoopreglement – jaar 2014*, p. 23, <https://www.vmm.be/publicaties/statistieken-toepassing-algemeen-waterverkoopreglement-jaar-2014>

³⁸³ Centre d'Appui SocialEnergie – Fédération des Services Sociaux (2015). *Dette d'énergie et plan d'apurement raisonnable. Analyse et recommandations*, Anderlecht, p. 19.

³⁸⁴ <http://www.socialenergie.be/index.php?page=berekening-van-het-bedrag>

³⁸⁵ Bijdrage van Groupe de travail Eau-Energie van ATD Quart Monde van 5 oktober 2015.

³⁸⁶ De citaten waar geen referentie bij staat, verwijzen naar uitspraken van deelnemers aan het overleg.

Specifieke aandacht moet gaan naar verhuissituaties. Mensen in armoedesituaties zijn immers vaak genoodzaakt te verhuizen. Dit kan tot verschillende problemen leiden, zoals een overname die slecht verloopt, verwarring rond de facturen, ... Door de gewestelijke regulatoren werd één gemeenschappelijk verhuisformulier opgemaakt voor gans België dat verplicht ter beschikking moet worden gesteld door alle leveranciers, zoals voorzien in het consumentenakkoord: *“De leverancier stelt het geüniformiseerd energieovernamedocument zowel op papier als onder elektronische vorm ter beschikking van de consument die het bij voorkeur gebruikt om een verhuis en de meterstand mede te delen”*.

De bereikbaarheid en toegankelijkheid van energieleveranciers en watermaatschappijen blijft ook een belangrijk punt. In Brussel is elke energieleverancier met meer dan 10.000 leveringspunten, en ook Sibelga, verplicht om over een kantoor te beschikken dat toegankelijk is voor het publiek.

De klanten- en klachtendiensten van leveranciers van energie en drinkwater zouden over een gratis nummer moeten beschikken opdat klanten kosteloos over problemen kunnen communiceren. Deelnemers aan het overleg wijzen op het feit dat de communicatie ook meer en meer digitaal verloopt. Voor heel wat mensen, die weinig vertrouwd zijn met elektronische en digitale mogelijkheden, geeft dit problemen. Een gepersonaliseerde aanpak blijft belangrijk.

3. Meters en installaties

3.1. De metingen en communicatie van het verbruik

De verbruikscijfers van een huishouden zijn natuurlijk de basis voor de berekening van de factuur. In een aantal situaties is het echter niet mogelijk om het eigen verbruik van het huishouden te kennen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij situaties met een collectieve meter: een collectieve aansluiting met één meter voor

meerdere wooneenheden. Er moet dan telkens een herverdeling van de kosten tussen eigenaar en huurders opgesteld worden, terwijl er geen regelgevend kader voor bestaat. De betrokken huishoudens krijgen dus moeilijk zicht op hoe hun verbruik en factuur worden berekend. De Vlaamse drinkwatermaatschappijen rapporteerden voor het jaar 2011 dat 8 % van de gedomicilieerden wordt aangeleverd via een collectieve aansluiting (met sterk verschillende cijfers naargelang drinkwatermaatschappij, voor de maatschappij 'Antwerpse Waterwerken' gaat het bijvoorbeeld om 43,21 %) ³⁸⁷.

In de gewestelijke wetgeving is bij nieuwbouw meer en meer een individuele meter verplicht maar voor bestaande woningen blijven heel wat probleemsituaties bestaan. Ook op verschillende toeristische terreinen en voormalige toeristische terreinen waar permanent wonen gebeurt, bestaat deze problematiek. De overleggroep benadrukt dat collectieve installaties moeten ontmoedigd worden en officiële individuele meters moeten voorzien worden. In Wallonië voorzien de nieuw elektriciteits- en gasdecreten de mogelijkheid voor een eindafnemer om een individuele meter te eisen. In elk geval dient elke eigenaar van een flatgebouw dergelijke individuele tellers te voorzien tegen ten laatste 1 januari 2024 ³⁸⁸. Het Brussels Gewest beoogt met een wijziging van de ordonnantie inzake waterlevering ook de plaatsing van individuele watermeters, maar het is nog wachten op de effecten van deze maatregel ³⁸⁹.

Een andere problematische situatie is deze waar een huurder de toegang tot de elektriciteits-, gas- of watermeter voor wordt ontzegd. Meters staan

³⁸⁷ SERV (2014). *Tarifering van drinkwater. Analyse en aanbevelingen*, goedgekeurd raad 16 juni 2014, Brussel, http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_RAP_20140616_watertarieven_0.pdf

³⁸⁸ Zie bijvoorbeeld art. 24 van het decreet houdende wijziging van het decreet van 19 december 2002 betreffende de organisatie van de gewestelijke gasmarkt, *Belgisch Staatsblad*, 21 mei 2015.

³⁸⁹ Ordonnantie van 30 januari 2014 tot wijziging van de ordonnantie van 8 september 1994 tot regeling van de drinkwatervoorziening via het waterleidingnet in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, *Belgisch Staatsblad*, 6 maart 2014.

bijvoorbeeld in de garage of de kelder van een andere huurder of eigenaar. Of ze worden achter slot en grendel geplaatst. De betrokken huishoudens kunnen dus niet regelmatig de meterstanden noteren om water en energie te besparen of aan lekdetectie te doen.

Een andere kwestie is de mogelijke introductie van slimme meters waarover in het overleg veel vragen werden gesteld. Dergelijke slimme meters geven informatie over het elektriciteits- en/of gasverbruik, in de veronderstelling dat ze op die manier tot energiebesparing kunnen leiden. Ze verminderen ook de inzet van personeel voor de opname van de meterstanden. Europa moedigt de invoering van slimme meetsystemen aan op voorwaarde van een positieve kosten-batenanalyse. De beslissing om de slimme meter in te voeren is in de drie Gewesten nog niet definitief genomen. In Vlaanderen loopt een proefproject bij 50.000 huishoudelijke afnemers, klanten met een budgetmeter waren nog niet in dit project betrokken maar nu wordt ook een proefproject met 'slimme budgetmeters' gepland³⁹⁰. Bepaalde watermaatschappijen testen ook een type van slimme meter voor de levering van drinkwater.

In het overleg werden verschillende bedenkingen geformuleerd ten aanzien van deze slimme meters:

- de geringe besparing die men realiseert;
- de hoge kost van de toestellen, en de doorrekening ervan in de tarieven;
- de mogelijkheid om tarieven te ontwikkelen op basis van de gedetailleerde dagverbruiken (met het risico op steeds complexere tariefplannen als gevolg);
- het wegvallen van het menselijk contact bij meteropname en bij afsluiting;

³⁹⁰ VREG (2015). *Advies van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 8 april 2015 met betrekking tot een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft het plaatsen van slimme meters*, ADV-2015-03, http://www.vreg.be/sites/default/files/document/adv-2015-03_ontwerp_van_besluit_uitrol_slimme_meters.pdf

- risico's op het vlak van bescherming van de klant bij verwijdering van de vermogensbegrenzing en volledige afsluiting op afstand³⁹¹;
- de vraag welke informatie standaard zal kunnen afgelezen worden op de meters;
- vragen rond het beheer van de gegevensverzameling (inbreuk op privacy, doorverkoop van gegevens, gebruik van de gegevens voor andere doelstellingen).

“De vraag van privacy bij slimme meters is heel belangrijk. We moeten weten tot welke gegevens de leveranciers hierbij toegang tot hebben: moeten ze weten hoe laat we een douche nemen, hoe laat wij thuis zijn en wanneer niet?”

Deelnemers aan het overleg stellen zich vragen bij de term 'slim', gezien het soms meer lijkt te gaan om een bediening op afstand. Met moet voor de verschillende functionaliteiten goed nadenken voor wie ze een meerwaarde kunnen bieden en of de meerkost hiermee in verhouding is. Belangrijk is dus om te evalueren of een slimme meter wel een vooruitgang is voor de gebruikers en in het bijzonder voor mensen in armoede. Men moet alle functies van de slimme meter toetsen op hun impact op armoede. Het debat hierrond moet publiek verder gevoerd worden, zowel voor energie als (desgevallend) voor water, met consultatie van de organisaties van verbruikers (in armoede).

3.2. Problemen inzake toepassing sociale maatregelen bij collectieve installaties en meters

Een belangrijk aandachtspunt is ook de toepassing van de sociale maatregelen in de situaties met collectieve meters en installaties. Er worden bijvoorbeeld meer en meer '*central heating*' managementsystemen gebruikt. Het gaat hier om woonblokken die beleverd worden met 'warmte'.

³⁹¹ Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie en Netwerk tegen Armoede (2015). *“Slimme” budgetmeters. Standpunt*, 4 mei 2015, http://www.samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/uploads/nieuwsbrief/150504_SAP-NTA_slimme_budgetmeter_nota.pdf

Bij dergelijke collectieve installaties stelt zich echter de vraag hoe openbaredienstverplichtingen en sociale tarieven kunnen toegepast worden. In het geval van een warmte-installatie wordt er bijvoorbeeld warmte in de plaats van gas en elektriciteit verkocht. Mensen kunnen geen beroep doen sociale tarieven of - in het geval van wanbetaling - op de voorziene procedure. Eenzelfde probleem stelt zich bij de nieuwe warmtenetten.

In Vlaanderen bestaat een interessant systeem voor de vrijstelling voor de bovengemeentelijke bijdrage in de waterfactuur. Verbruikers die in principe recht hebben op een vrijstelling, maar zelf geen klant zijn omwille van collectieve bemetering (de persoon woont bijvoorbeeld in een appartementsgebouw met één gemeenschappelijk watermeter), krijgen een forfaitaire compensatie dat overeenkomt met het bedrag voor 30 m³ water. In 2013 werd dit (via een automatische toekenning) toegepast voor 63.324 huishoudens (op een totaal van 223.508 rechthebbende huishoudens)³⁹². Een dergelijk compensatiesysteem wordt behouden in de nieuwe tarifiering die vanaf 1 januari in Vlaanderen zal gelden.

4. Prijsbepaling en –regulering

4.1. Betaalbaarheid van energie en water

Vanuit de benadering van energie en water als grondrechten – en de noodzaak ervan om menswaardig te kunnen leven – heeft de overleggroep meerdere keren het belang benadrukt van een betaalbare prijs voor energie en water. Nochtans zien we dat de voorbije jaren facturen voor beide basisgoederen sterk gestegen zijn. Zo steeg de waterfactuur tussen 2009 en 2013 in Vlaanderen met 14 %, in Wallonië met 25 % en in Brussel met 46 %. Tussen 1999 en 2012 verhoogde het aandeel van de waterfactuur in het inkomen met gemiddeld 76 %. In 2012 gaf 5,25 % van de Belgische gezinnen meer dan 3 % van hun beschikbaar inkomen (wat internationaal vaak als

een grens wordt aangegeven) uit om hun behoefte aan water te dekken³⁹³. Ook voor energie steeg de factuur de voorbije jaren. In Vlaanderen wordt nog forse stijging in vanaf 2016 voorzien. De recent gepubliceerde Barometer Energiearmoede geeft aan dat in 2013 21,3 % van de Belgische gezinnen potentieel geconfronteerd worden met een vorm van energiearmoede. De Barometer heeft daarbij aandacht voor zowel de invloed van de energiefactuur als de woningkosten en maakt gebruik van verschillende indicatoren: een te groot deel van zijn beschikbaar inkomen aan energiekosten besteden ('gemeten energiearmoede': 14 % van de huishoudens), aanzienlijk bezuinigen op energiegebruik in vergelijking met gezinnen die in een gelijksoortige situatie leven ('verborgen energiearmoede': 4,6 % van de huishoudens), aangeven dat men het financieel moeilijk heeft om de woning fatsoenlijk te verwarmen ('subjectieve energiearmoede': 5,7 % van de huishoudens). Uit de evolutie van de indicatoren blijkt dat de situatie sinds 2009 niet is verbeterd: vooral in Vlaanderen en Wallonië is de subjectieve energiearmoede sterk gestegen en hebben steeds meer gezinnen het moeilijk om hun verwarmingsfactuur te betalen³⁹⁴.

In de volgende paragrafen hebben we het over de factuur, en meer bepaald over tarifiering en sociale tarieven. In punt 6 komt de woningkwaliteit aan bod.

4.2. Tarifiering

Bij de uitwerking van een tariefsysteem is één van de discussiepunten of de tarifiering een progressief karakter (verschillende verbruiksschijven waarvan de prijs oploopt) dient te hebben, onder andere in functie van het stimuleren van rationeel energie- en watergebruik. Voor elektriciteit en gas is tot nu

³⁹² Bron: Vlaamse Milieumaatschappij.

³⁹³ Koning Boudewijnstichting (2015). *Waterarmoede wordt steeds nijpender probleem*, 18 september 2015, https://www.kbs-frb.be/nl/Newsroom/Press-releases/2015/20151005_AJ2

³⁹⁴ Delbeke Bart en Sandrine Meyer (2015). *Barometer Energiearmoede (2009-2013)*, november 2015, Koning Boudewijnstichting, <https://www.kbs-frb.be/nl/Newsroom/Press-releases/2015/20151124ND>

toe vooral een degressieve tarifiering van toepassing, voordelig dus voor grootgebruikers. Het Vlaamse Gewest heeft wel een regeling met een gratis schijf van 100 kWh gratis elektriciteit per gedomicileerde en per gezin (wat neerkomt op een vorm van progressieve tarifiering waarbij voor de eerste schijf een nultarief geldt), maar dit wordt vanaf 2016 afgeschaft. Het Waalse Gewest heeft een progressieve, solidaire en familiale tarifiering in 2017 voorzien³⁹⁵. In deze tarifiering zal rekening gehouden worden met beschermd statuut en aantal gedomicileerden, op basis van een momentopname per jaar. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voorziet eveneens een progressieve en solidaire tarifiering, ten laatste op 1 januari 2018³⁹⁶.

De waterfactuur wordt in het Waalse en in het Brusselse Gewest op een progressieve manier berekend. In Vlaanderen wordt de kosteloze levering van 15 m³ per gedomicileerde en per gezin (die dus kan beschouwd worden als progressieve tarifiering waarbij voor de eerste schijf een nultarief geldt) afgeschaft vanaf 2016. Er is nu een nieuwe tariefstructuur uitgewerkt, waarin een progressieve tarifiering is voorzien. De Europese Kaderrichtlijn Water vraagt immers – in het kader van een rationeel watergebruik – een prijsbeleid te voeren volgens het principe van 'de vervuiler betaalt'.

De deelnemers aan de overleggroep benadrukken dat in elk geval een degressieve tariefstructuur, met dus een dalende prijs in hogere verbruiksschijven, niet te verdedigen valt.

Centraal in de discussie staat de vraag welke impact een progressieve tarifiering heeft op de situatie - de facturen - van mensen in armoede en bestaansonzekerheid. Alles hangt af van de woning waarin je woont. Zo zijn er heel wat sociale woningen waar elektrisch wordt verwarmd. Het ontbreekt mensen met een laag inkomen vaak aan het budget om energie- en waterbesparende toestellen te kopen. Huurders – maar ook huiseigenaars die in armoede leven – wonen vaak in woningen met een slechte energieprestatie (weinig isolatie, enkel glas, ...) en zonder hemelwaterinstallatie. We beschikken echter over weinig gegevens inzake het verbruik van energie en water van groepen in armoede (en dus de impact van een progressieve tarifiering op hun factuur). Vanuit het terrein worden ook situaties signaleerd waarbij arme huishoudens bijzonder weinig verbruiken door heel systematisch het absolute minimum te verbruiken in functie van hun budget³⁹⁷. In het kader van de nieuwe tariefstructuur in Vlaanderen is een armoedetoets, met betrokkenheid van het Netwerk tegen Armoede, Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie (Project Armoede en Water) en het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting³⁹⁸, uitgevoerd. Op korte termijn kon in het kader van deze armoedetoets cijfermateriaal verzameld worden over de gerechtigden op een sociale correctie (gerechtigden op leefloon, een tegemoetkoming omwille van een handicap en een gewaarborgd inkomen voor bejaarden) en over de klanten zonder recht op sociale correctie die voor de Lokale Adviescommissie (LAC) worden opgeroepen (maar met een beslissing om geen afsluiting uit te voeren). De cijfers tonen mogelijke effecten van de nieuwe tariefplannen op deze

³⁹⁵ Besluit van 16 januari 2014 van de Waalse Regering betreffende de openbare dienstverplichting ten laste van de distributienetbeheerders, waarbij het rationeel energiegebruik wordt bevorderd, *Belgisch Staatsblad*, 31 januari 2014.

³⁹⁶ Ordonnantie van 8 mei 2014 tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de ordonnantie van 1 april 2004 betreffende de organisatie van de gasmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende wegenisretributies inzake gas en elektriciteit en houdende wijziging van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, *Belgisch Staatsblad*, 11 juni 2014.

³⁹⁷ Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw – Project Armoede en Water.

³⁹⁸ Zie onder andere 'Eerste feedback op de plannen rond een nieuwe tariefstructuur water, vanwege het Netwerk tegen Armoede, Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie en het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, op vraag van het kabinet van de Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw', <http://www.armoedebestrijding.be/themaarmoedetoets.htm>

groepen op basis van verbruiksgegevens. Voor wat betreft de gerechtigden op een tegemoetkoming omwille van een handicap en op een gewaarborgd inkomen voor bejaarden valt op dat een grote groep een laag tot zeer laag verbruik heeft. De vermelde 'LAC-groep' blijkt daarentegen veel meer een hoog verbruik te hebben³⁹⁹.

Het is in elk geval belangrijk om na te denken over de ongelijkheden die bestaan op het vlak van woonsituatie (ongelijkheden op het vlak van de mogelijkheden tot besparing van energie (cfr. energiebesparende investeringen) en water (cfr. gebruik van regenwater), de situatie van huurders, ...), hier verder zicht op te krijgen en een duidelijk link te maken tussen energie- en waterbeleid en het woonbeleid. De impact van een maatregel moet dan ook onderzocht worden en met de betrokken actoren bediscussieerd worden⁴⁰⁰. 'Ex ante-evaluatie' kan hierbij een nuttig instrument zijn.

In functie van een tarifiering die aan sociale, solidaire en ecologische criteria beantwoordt, schuift de overleggroep een combinatie van volgende elementen naar voren :

- een abonnement of vaste vergoeding die zo laag mogelijk gehouden wordt – met vrijstelling voor bepaalde groepen - in functie van de toegang tot energie en water en van rationeel energie- en watergebruik⁴⁰¹;

- een basishoeveelheid energie en water aan een lage prijs;
- een hogere prijs voor de volgende verbruiksschijf of –schijven;
- de gezinsgrootte die in rekening wordt genomen;
- sociale tarieven voor groepen in armoede en bestaansonzekerheid;
- fonds dat kan tegemoet komen in het kader van specifieke ondersteuningsmaatregelen (zowel op financieel als technisch vlak) (cfr. sociaal waterfonds in het Waalse en Brusselse Gewest);
- een solidariteitsbijdrage in het kader van de Noord-Zuidproblematiek (cfr. Brussels Gewest);
- een sterke link met een woonbeleid dat focust op maatregelen ter verbetering van de energie- en waterprestatie van de woninggelegenheden voor huishoudens met een laag inkomen.

Wat de energiefactuur betreft, speelt er ook nog een federaal aspect. Momenteel geldt een prijsregulering van variabele energieproducten, die best wordt verdergezet en ook van toepassing gemaakt wordt op vaste tarieven⁴⁰². De overleggroep benadrukt het belang van betaalbare energie voor mensen die geen recht op sociale tarieven hebben. Daarnaast is er ook de kwestie van de BTW-heffing: tussen 1 april 2014 en 31 augustus 2015 was er een verlaging van de btw op elektriciteit van 21 % naar 6 %. De federale regering heeft beslist om deze btw-verlaging ongedaan te maken en vanaf 1 september 2015 opnieuw 21 % btw op elektriciteit in te voeren. Nochtans kan men elektriciteit – net zoals water – als een levensbelangrijk goed beschouwen. Een aantal actoren wijzen ook op de interessante piste om de prijzen te plafonneren, zoals tijdens een bepaalde periode in de vorige legislatuur ook het geval was. De netbeheerders signaleren echter de moeilijkheid dat de overheid vaak nieuwe maatregelen aanneemt die de netbeheerders geld kosten, wat moeilijk te combineren is met een prijzenplafonnering. Ze benadrukken dat in Vlaanderen bijvoorbeeld ongeveer de helft van de

³⁹⁹ Armoedetoets *'Tariefstructuur en tariefregulering'*. Gepubliceerd in: Ontwerp van decreet tot wijziging van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van oppervlaktewateren tegen verontreiniging en het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending, wat betreft de aanpassing van de aanrekening van de kosten voor publieke drinkwatervoorziening en de kosten voor gemeentelijke en bovengemeentelijke sanering, Vlaams Parlement, 562 (2015-2016) – nr. 1, ingediend op 30 oktober 2015, p. 24-58, <https://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2015-2016/g562-1.pdf>

⁴⁰⁰ • Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles (2015). *Cahier de revendications. Concernant les matières régionales*, avril 2015, p. 8-9, http://www.socialenergie.be/uploads/Fichiers/Recommandations/Revendications_CGEE_final.pdf,
• SERV en Minaraad (2015). *Advies. Tariefregulering drinkwater*, 7 september 2015, Brussel, p. 20, http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_Minaraad_20150907_watertarieven_ADV.pdf

⁴⁰¹ Zie ook SERV (2014), *op.cit.*, p. 31.

⁴⁰² Ombudsdienst voor Energie (2015), *op.cit.*, p. 124.

distributienettarieven inzake elektriciteit naar financiering gaat van de openbardienstverplichtingen.

De overleggroep wijst op het vraagstuk van de financiering van de openbare-dienstverplichtingen. Iedereen die verbruikt zou moeten meebetalen aan de openbare-dienstverplichtingen. Dit zou eigenlijk via de algemene middelen moeten gefinancierd worden. Door het belastingsysteem draagt iedereen dan eigenlijk – progressief – bij, volgens inkomen. De openbardienstverplichtingen rationeel energiegebruik in Vlaanderen bijvoorbeeld werden vroeger ook met algemene middelen gefinancierd. Een ander voorstel betreft het voorzien van een heffing – die moet dienen voor de financiering van de openbardienstverplichtingen - waarvan bepaalde groepen worden vrijgesteld. Ook de SERV en Minaraad stellen zich, naar aanleiding van het nieuwe watertarief, de vraag of sociale correcties en openbardienstverplichtingen niet op een andere manier moeten gefinancierd en suggereren om andere mogelijkheden – zoals heffingen, taksen, toeslagen, aparte bijdrage, ... - te onderzoeken⁴⁰³.

4.3. Sociale tarieven en vrijstellingen

Voor gas en elektriciteit bestaan op federaal vlak de sociale maximumprijzen waarvan de toekenning ondertussen grotendeels geautomatiseerd is. Het Waalse en Brusselse Gewest hebben aan de groep die op federaal vlak als beschermde klant wordt erkend nog een aantal groepen toegevoegd. Vlaanderen heeft enkele jaren geleden daarentegen zijn groepen gelijkgesteld met en beperkt tot deze die op federaal niveau worden erkend. In Brussel bestaat de mogelijkheid waarbij een huishouden – met een laag inkomen en in gebreke gesteld door zijn leverancier – via het OCMW, de gewestelijke regulator of Sibelga – het statuut van beschermde klant kan aanvragen. Het aantal huishoudens met dit statuut is echter beperkt (2.721 in juni 2015), waarschijnlijk door een te geringe bekendheid van

de maatregel, het complexe statuut, versterkte controlemaatregelen en de verplichte installatie van een vermogensbegrenzer⁴⁰⁴. Maar verschillende actoren wijzen erop dat het een interessante maatregel is, wel zijn dus nog verbeteringen mogelijk. Zo pleit Brugel ervoor om de voordelen en nadelen voor de verbruiker meer in evenwicht te brengen⁴⁰⁵.

Er is ook aandacht nodig voor de groepen die andere energiebronnen gebruiken. Voor stookolie, bulkpropane gas en verwarmingspetroleum bestaat er het sociaal verwarmingsfonds. In getuigenissen van verenigingen waar armen het woord nemen wordt wel gewezen op het probleem dat de steun enkel na het voorleggen van facturen wordt gegeven (er moet dus voorgefinancierd worden door de huishoudens, en bij gezamenlijk aankoop stelt zich ook een probleem) en dat een aantal energiebronnen niet voor de steun in aanmerking komen (zoals ook gas in flessen en steenkool). Er wordt voorgesteld om de steun uit te breiden naar verschillende energiebronnen en deze ook mogelijk te maken in de vorm van een forfaitaire steun bij het begin van de winter.

Wat water betreft, is in Vlaanderen een statuut van beschermde klant ingevoerd, met bepaalde voordelen. Er is ook een sociale correctie in de vorm van vrijstellingen voor bepaalde groepen die in de nieuwe tarifiering vanaf 2016 wordt vervangen door een korting van 80 % op de integrale waterfactuur⁴⁰⁶. Deze sociale correctie wordt automatisch toegepast. Jammer genoeg werd van de recente wijziging van tarifiering geen gebruik gemaakt om de doelgroep van

⁴⁰³ SERV en Minaraad (2015), *op.cit.*, p. 27-28.

⁴⁰⁴ Misselyn, Pascal (2015). *De belangrijkste vaststellingen van BRUGEL*, Presentatie op de conferentie van 9 november 2015 in het Brusselse Parlement "Welke bescherming voor de Brusselse huishoudelijke afnemer?", http://www.brugel.be/Files/media/Conferences/091115/pdfs_161115/1-BRUGEL_PMISSSELYN_138112_1-NL.pdf

⁴⁰⁵ Misselyn, Pascal, *op.cit.*

⁴⁰⁶ Uit de eerder vernoemde armoedetoets op de plannen rond de nieuwe tarifiering bleek dat de oorspronkelijk voorziene sociale correctie van 75 procent voor huishoudens met een gemiddeld en hoog verbruik een verbetering was maar voor mensen die heel weinig verbruiken een relatief hoge kostenstijging betekende. Daarop werd in de Vlaamse Regering beslist de correctie van 75 naar 80 procent te verhogen.

beschermde klant en doelgroep van de sociale correctie volledig gelijk te stellen, en werd er niet uitgebreid tot een ruimere bevolkingsgroep (in 2013 genoot 7,6 % van de Vlamingen van de sociale correctie, volgens de SILC-enquête had 10,8 % van de Vlamingen in datzelfde jaar een inkomen onder de armoederisicogrens⁴⁰⁷). Wallonië en het Brusselse Gewest hebben ervoor gekozen de klanten via een Sociaal Waterfonds te helpen. In Brussel bestaat daarnaast een vrijstelling van zuiveringsbijdrage voor enkele doelgroepen maar de maatschappelijk werkers blijken niet goed geïnformeerd over die mogelijkheid.

De overleggroep dringt aan op een uitbreiding van de doelgroep van sociale tarieven, zowel voor energie als water. De omvang van de groepen gerechtigden in de bestaande regelgevingen liggen beduidend onder de cijfers inzake armoederisico. Er kan afgestemd worden op de doelgroepen van het sociaal verwarmingsfonds, namelijk alle gerechtigden op de verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering en mensen in collectieve schuldenregeling of in een dienst van schuldhulpverlening. Volgens de Ombudsdienst voor Energie zou hiermee aan bijna 1 miljoen kwetsbare gezinnen een sociaal tarief kunnen aangeboden worden wat ongeveer overeenkomt met het aantal gezinnen dat in België met een risico op armoede en sociale uitsluiting moet leven (20 % van de gezinnen in België). Wat energie betreft moet er ook aandacht zijn voor de huishoudens die op andere energiebronnen beroep doen⁴⁰⁸. In het Vlaamse actieplan armoedebestrijding is voorzien om een proces op te zetten rond de bepaling van de doelgroep voor sociale correcties in de verschillende regelgevingen. Verschillende organisaties klagen aan dat de 'gratis' schijf elektriciteit vanaf 1 januari 2016 in Vlaanderen wordt afgeschaft zonder dat er compenserende maatregelen zijn voorzien. Het nieuwe beleid is sterk gefocust op rationeel energiegebruik – wat uiteraard een belangrijke

doelstelling is – maar gezien de grote ongelijkheden waarmee groepen in armoede geconfronteerd worden (wonen in private woningen met een slechte kwaliteit, geen reserves voor investering in besparende maatregelen en toestellen, ...) dringen zich sociale ondersteuningsmaatregelen op in afwachting van de realisatie van kwaliteitsvolle en energiezuinige woningen voor iedereen.

5. Omgaan met betalingsmoeilijkheden

Vanuit de verenigingen waar armen het woord nemen wordt opgemerkt dat men het eigenlijk zou moeten hebben over hoe rechten gerealiseerd kunnen worden, terwijl de discussie vaak verglijdt naar hoe men ervoor kan zorgen dat schulden worden afbetaald. Er is een tendens naar het culpabiliseren van mensen; de stap van responsabilisering naar culpabilisering wordt vlug gezet. Men verwijst ook naar de commotie rond de 'black-out': mensen maken zich momenteel grote zorgen wat er gaat gebeuren als ze geen elektriciteit meer zullen hebben, maar ze staan er niet bij stil dat mensen in armoede vaak met dit risico geconfronteerd worden (cfr. budgetmeters zonder minimumlevering en afsluitingen).

De energiemarkt is geliberaliseerd. Er wordt hierbij opgemerkt dat de diensten met een publiek karakter niet betrokken zijn bij de strikte levering van energie, maar eigenlijk bezig zijn met het herstellen van de problemen van het huidige systeem van de geliberaliseerde energiemarkt. Zo ontstaan ook heel wat problemen door fouten in de facturatie, de complexiteit van procedures, ...

Er wordt gesignaleerd dat de OCMW's heel sterk onder druk staan om een soort invorderingsdienst te worden voor energie en water. Vaak ontbreekt de mogelijkheid om de situatie te bevriezen. In Brussel zijn er interessante praktijken van vrederechters die zes weken tijd geven om een begeleiding op te starten of te intensifiëren. Het statuut van beschermde klant in Brussel is dan weer bedoeld om het huishouden de kans te

⁴⁰⁷ SERV en Minaraad, *op.cit.*, p. 27.

⁴⁰⁸ Ombudsdienst voor Energie (2015), *op.cit.*, p. 112-113.

geven financieel op adem te komen en te sparen in functie van de afbetaling. Betaalplannen moeten ook kunnen onderhandeld worden met betrokkenheid van de sociale diensten van OCMW's en andere terreinorganisaties.

De deelnemers aan het overleg vinden het belangrijk om systematisch te voorzien dat het OCMW verwittigd wordt indien een huishouden door zijn energieleverancier wordt gedropt. In elk geval dringt zich een versterkte samenwerking op tussen de verschillende actoren die op het terrein aanwezig zijn.

5.1. Minimumlevering

In de drie Gewesten is voorzien in een minimumlevering voor elektriciteit, in de vorm van de plaatsing van een vermogensbegrenzer. Positief is dat in Brussel het vermogen van de begrenzer is verhoogd van 6 naar 10 ampère (dit was al het geval in het Vlaamse en Waalse Gewest).

Wat gas betreft is er in Vlaanderen een systeem uitgewerkt via een tussenkomst van het OCMW tijdens de wintermaanden. Niet alle OCMW's nemen echter aan dit systeem deel. Maximum 70 % van de factuur kan door de netbeheerder betaald worden. De overige 30 % is ten laste van de klant of van het OCMW. In het Waalse Gewest is ook voorzien in een minimumlevering gas in de vorm van een '*carte d'alimentation*', enkel voor de klanten met beschermd statuut. De '*Commission locale pour l'énergie*' (CLE) beslist over de toekennings- en afbetalingsvoorwaarden. Er wordt voor maximum 70 % van de factuur tussengekomen. Deze regeling wordt op het terrein echter als onvoldoende beschouwd. Gezien de OCMW's vrij verschillende praktijken hanteren en de rechthebbenden meestal zelf de stap moeten zetten om deze ondersteuning aan te vragen, is de *non take-up* waarschijnlijk vrij groot. De vraag is dus hoe deze ondersteuning verder kan geoptimaliseerd worden.

In het Vlaamse en Waalse Gewest bestaan er ook budgetmeters voor elektriciteit en aardgas. In de budgetmeter elektriciteit kan een minimumlevering voorzien zijn, maar er zijn ook situaties

waar de minimumlevering is uitgeschakeld. In Vlaanderen waren er eind 2014 11.076 budgetmeters zonder minimumlevering (26,17 %) ⁴⁰⁹. En in het Waalse Gewest beschikken enkel beschermde klanten over een budgetmeter met minimumlevering; in 87 % van de geplaatste budgetmeters in 2014 is er geen minimumlevering voorzien ⁴¹⁰. Voor de budgetmeter gas kan er – omwille van technische redenen – geen koppeling met een minimumlevering worden voorzien. Deze 'naakte' budgetmeters (budgetmeter zonder minimumlevering) betekent dat de klant enkel over gas en/of elektriciteit beschikt indien hij de financiële middelen heeft om de budgetmeter op te laden. Bij gebrek aan middelen sluit de klant zich als het ware zelf af. Het gaat om situaties van verborgen energiearmoede die alle aandacht verdienen.

In Vlaanderen en Brussel bestaat er voor water geen minimumlevering. In het Waalse Gewest wordt in bepaalde regio's gebruik gemaakt van een debietbegrenzer, vooral in Luik. De toepassing is echter niet evident: ofwel is het voorziene debiet heel klein en is er risico op verstopping (wat dan neerkomt op een afsluiting) ofwel is het voorziene debiet wat groter waarbij er gewoon meer tijd nodig is om bijvoorbeeld een bad te vullen.

Deelnemers aan het overleg wijzen erop dat het met een minimale levering niet evident is om een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid en met dergelijke maatregelen omzichtig moet omgesprongen worden ⁴¹¹.

⁴⁰⁹ VREG (2015). *Statistieken van huishoudelijke afnemers in het kader van de sociale openbardienstverplichtingen 2014*, p. 36, <http://www.vreg.be/sites/default/files/document/rapp-2015-07.pdf>

⁴¹⁰ CWaPE (2015). *Rapport annuel spécifique 2014. L'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseau*, p. 18, <http://www.cwape.be/docs/?doc=2426>

⁴¹¹ De Gezinsbond maakte recent een schatting van de hoeveelheden energie en water die een gezin nodig heeft om menswaardig te leven: Gezinsbond (2015). *Energie- en watertarieven. Standpunt van de Gezinsbond*, 27 oktober 2015, <https://www.gezinsbond.be/Gezinspolitiek/standpunten/Documents/Energie-%20en%20watertarieven.pdf>

5.2. Budgetmeters

In het Vlaamse en Waalse Gewest worden in de loop van de procedure bij wanbetaling budgetmeters voor elektriciteit en gas geïnstalleerd. In het Waalse Gewest waren er eind 2014 61.836 actieve budgetmeters elektriciteit en 21.684 actieve budgetmeters gas⁴¹², in Vlaanderen waren er op 1 november 2015 41.053 actieve budgetmeters elektriciteit en 27.980 actieve budgetmeters gas⁴¹³. In het Brusselse Gewest zijn er geen budgetmeters voorzien.

Volgens verschillende deelnemers van het overleg houdt het gebruik van budgetmeters echter volgende problemen in:

- stelt het huishouden bloot aan de risico's van zelfafsluiting, wanneer de budgetmeter geen minimumlevering voorziet en het huishouden niet in de mogelijkheid verkeert om hun kaart op te laden;
- maakt de toegang tot energie afhankelijk van de beschikbare financiële middelen, op dat moment, van het huishouden;
- biedt slechts twee mogelijkheden aan het huishouden dat over onvoldoende middelen beschikt: geen energie hebben of schulden maken op andere posten; in feite wordt geen enkele structurele oplossing geboden;
- leidt in het Waalse Gewest tot afsluitingen bij veronderstelde weigering: 6.160 in 2014 voor elektriciteit en 756 voor gas⁴¹⁴, zowel winter als zomer, geen onderscheid naar beschermde klant of niet;
- kost heel veel aan de gemeenschap (bijvoorbeeld meer dan 32 miljoen euro in 2012 in het Waalse Gewest⁴¹⁵).

⁴¹² CWaPE, *op.cit.*, p. 19, 21.

⁴¹³ Cijfers van de VREG, <http://www.vreg.be/sites/default/files/statistieken/20151208-e-rpt5fdetail5fmaandelijks5fnetbeheerders-5fbudgetmeter5voor5fpublicatie.pdf> en <http://www.vreg.be/sites/default/files/statistieken/20151208-g-rpt5fdetail5fmaandelijks5fnetbeheerders5fbudgetmeter5voor5fpublicatie1.pdf>

⁴¹⁴ CWaPE, *op.cit.*, p. 29.

⁴¹⁵ <http://www.rwade.be/fr/action-politique/supprimer-les-compteurs-a-budget>

"Men zou moeten aangeven op welke manier er een menswaardig leven kan geleid worden. Mensen in de groep vonden zowel positieve als negatieve elementen bij het gebruik van een budgetmeter, maar vanuit een armoedeperspectief was er geen enkel goed punt: gebrek aan middelen om op te laden, ongeletterdheid en problemen in het omgaan met een dergelijke meter, ... Men zou als toetssteen daarentegen moeten nemen dat wat goed is voor mensen in armoede, ook goed is voor iedereen. ... Bij een budgetmeter heb je geen mens meer voor jou, maar een machine met nummers. Mensen willen geen gewone meter meer, omdat je bij een budgetmeter enkel het verbruik betaalt dat je in staat bent om te betalen. Eigenlijk consumeer je niet op basis van je behoeften maar op basis van de middelen waarover je beschikt. De liberalisering heeft dat versterkt."

Andere actoren wijzen er op dat de budgetmeters een instrument kunnen zijn in de preventie en de aanpak van energieschulden en het mogelijk maken om het verbruik beter op te volgen.

Eigenlijk weten we weinig over de impact van een budgetmeter, prepaid meter en slimme meter op het leven in armoede. Het zou interessant zijn hierover meer gegevens te verzamelen - in het bijzonder op basis van de ervaringen van de huidige gebruikers en van de inzichten van mensen in armoede - en er een armoedetoets op toe te passen.

5.3. Vragen tot afsluiting

Voortgaande op het debat over een minimumlevering, werd in de overleggroep gevraagd om de redenering dat men afsluit tenzij het huishouden niet over de middelen beschikt om de factuur of schulden te betalen om te keren naar de redenering om niet af te sluiten tenzij het huishouden over de nodige middelen beschikt.

Vragen tot afsluiting van elektriciteit en gas worden in het Vlaamse en het Waalse Gewest in lokale adviescommissies (respectievelijk LAC en CLE genoemd) behandeld. In Vlaamse Gewest werden in 2014 1.247 toegangspunten elektriciteit en 1.763 aansluitingspunten gas na LAC-advies

afgesloten. Deze afsluitingen kunnen met armoedesituaties gerelateerd worden (in totaal waren er 23.815 afsluitingen elektriciteit en 21.101 afsluitingen gas, maar dus ook omwille van andere redenen zoals leegstand, onveiligheid en problematische verhuis)⁴¹⁶. In het Waals Gewest wordt de CLE enkel aangesproken voor een minderheid van de afsluitingen, namelijk de afsluitingen ten gevolge van een verlies van het statuut van beschermde klant. Dat waren er in 2014 301 voor elektriciteit en 187 voor gas (de meerderheid van de afsluitingen - meer dan 90 % van de 10.923 afsluitingen van elektriciteit en 3.174 afsluitingen van gas in 2014 - komt voort uit ofwel een veronderstelde weigering van plaatsing van een budgetmeter ofwel een problematische verhuis)⁴¹⁷.

In Brussel bestaan geen lokale adviescommissies voor energie. Wanneer bij de distributienet-beheerder (DNB) de schulden onbetaald blijven, kan deze een aanvraag indienen bij de vrederechter om tot afsluiting over te gaan. Elke afsluiting van energie voor residentieel gebruik is dus alleen mogelijk op beslissing van de vrederechter en kan in de winter worden opgeschort hetzij op beslissing van de vrederechter of na interventie van het OCMW. In het geval van energie kan het vredegerecht de DNB bovendien verplichten om tijdelijke energie te leveren aan een gezin dat in de winter geen elektriciteit en/of gas ontvangt, als het oordeelt dat de menselijke waardigheid wordt aangetast. Belangrijk om te vermelden is dat een leverancier zich niet moet wenden tot de vrederechter voor een afsluiting indien er geen leveringscontract is voorzien. Het is echter enkel de DNB die de effectieve afsluiting kan uitvoeren daar de meters worden beheerd door de DNB en niet door de leveranciers zelf⁴¹⁸. In 2014 voerde Sibelga 785

afsluitingen voor elektriciteit en 693 afsluitingen voor gas uit⁴¹⁹.

Wat water betreft worden in Vlaanderen de vragen tot afsluiting ook behandeld in lokale adviescommissies (LAC water). In 2014 werden 3.127 huishoudens (met 7.169 gedomicilieerden) afgesloten na LAC-advies, met echter een sterke variatie tussen de watermaatschappijen (70 % van de afsluitingen gebeuren bij twee watermaatschappijen)⁴²⁰.

In het Waalse en Brusselse Gewest moeten de vragen tot afsluiting van water aan de vrederechter worden voorgelegd. Voor het Waalse Gewest zijn geen recente cijfers beschikbaar betreffende het aantal afsluitingen. Een enquête van het Steunpunt Armoedebestrijding⁴²¹ wees op 674 afsluitingen in 2009, uitgevoerd door de watermaatschappijen CILE (570) en IECBW (104). Voor 2013 rapporteren deze watermaatschappijen in totaal 1.291 afsluitingen (respectievelijk 1.259 en 32)⁴²². In Brussel werd in 2014 de waterlevering bij 617 huishoudelijke klanten afgesloten⁴²³.

In de procedures inzake afsluiting stellen zich een aantal problemen.

⁴¹⁶ VREG, *op.cit.*, p. 39, 49.

⁴¹⁷ CWaPE, *op.cit.*, p. 33.

⁴¹⁸ Brugel (2010). *De bescherming van de energieverbruiker in het Brussels Gewest*, Brussel, Brugel, p. 5, 15 en 21, http://www.brugel.be/Files/media/imports/5_protection_brugel_light_nl_v4.pdf

⁴¹⁹ Lefere, Raphaël (2015). *Sibelga: sociaal leverancier, focus op een afnemende activiteit van openbaar nut*, Presentatie op de conferentie van 9 november 2015 in het Brussels Parlement "Welke bescherming voor de Brusselse huishoudelijke afnemer?", http://www.brugel.be/Files/media/Conferences/091115/pdfs_161115/5.-SIBELGA---Lefere--Colloque-BRUGEL---protection-consommateurs---20151109---version-finale-NL.pdf

⁴²⁰ Vlaamse Milieumaatschappij, *op.cit.*, p. 28.

⁴²¹ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaans-onzekerheid en sociale uitsluiting (2012). *Resultaten van een bevraging bij de watermaatschappijen in België met betrekking tot de tarieven en de sociale aspecten*, 1 oktober 2010, p. 49, www.armoedebestrijding.be/publications/water_enquete.pdf

⁴²² Sia Partners (2015). *Etude exploratoire sur la précarité hydrique en Belgique*, in opdracht van de Koning Boudewijnstichting, augustus 2015, p. 21.

⁴²³ Hydrobru (2015). *Activiteitenverslag 2014*, p. 17, <http://www.hydrobru.be/wp-content/uploads/2015/06/Activiteitsverslag-2014-FINAL-2015-05-29.pdf>

Ten eerste kan de werking van de LAC's en de CLE's verschillen naargelang de gemeente⁴²⁴. Dit leidt tot situaties waarbij mensen met problemen op verschillende wijze worden betrokken bij de commissies en waarbij de besluitvorming niet eenduidig gebeurt⁴²⁵. Sommige commissies kiezen er wel bijvoorbeeld voor een beperkt aantal dossiers om voldoende tijd te hebben voor het behandelen ervan. Intussen is in Vlaanderen een leidraad goede praktijken uitgewerkt voor de LAC's energie⁴²⁶ en is een gelijkaardig initiatief opgestart voor de LAC's water. Belangrijk is ook dat er regelmatige vormingsmomenten komen opdat de betrokken actoren (OCMW-medewerkers en – raadsleden, medewerkers van de watermaatschappijen en distributienetbeheerders en medewerkers van de terreinorganisaties) op de hoogte zijn van de verschillende bepalingen en de rol van elkeen.

Een tweede belangrijke vraag bij de werking van de commissies is over welke rechtsmiddelen een persoon die na advies van de LAC wordt afgesloten, beschikt. Hoewel er dus veel afhangt van het advies van de LAC, is er in Vlaanderen geen beroepsmogelijkheid voorzien. De Waalse wetgeving voorziet sinds 2014 wel een beroepsmogelijkheid bij de vrederechter tegen beslissingen van de lokale adviescommissie inzake elektriciteit en gas⁴²⁷, maar dit geldt enkel voor de situaties die in een CLE voor komen.

Een argument in het debat is dat de LAC's geen beslissingsbevoegdheid hebben maar strikt juridisch gezien enkel een advies verstrekken wat geen administratieve rechtshandeling is waartegen men in beroep kan gaan⁴²⁸. Men kan zich echter vragen stellen bij deze redenering aangezien het advies van de LAC in feite wel een beslissing is: enkel na een positief advies kan de netbeheerder of watermaatschappij de energie afsluiten. De redenering dat men beroep kan aantekenen bij de arbeidsrechtbank tegen elke beslissing van het OCMW lijkt moeilijk te handhaven omdat het advies, naast het feit dat het strikt juridisch gezien geen beslissing is, geen eenzijdige OCMW-beslissing betreft aangezien ook de distributienetbeheerder of de watermaatschappij stemgerechtigd is. Problemen in verband met energie- en waterlevering hebben doorgaans nood aan snelle oplossingen maar de behandelingstermijn van een beroep bij de arbeidsrechtbank is trouwens van die aard dat een snelle oplossing uitgesloten is⁴²⁹.

In het Vlaamse Gewest hebben mensen in armoede dus weinig beroepsmogelijkheden tegen een daadwerkelijke afsluiting terwijl een effectieve afsluiting toch een heel ingrijpende gebeurtenis is. Om mensen in armoede een sterkere rechtspositie en duidelijkheid te verschaffen, lijkt het noodzakelijk om een duidelijke beroepsprocedure wettelijk in te schrijven.

Bij de lokale adviescommissies is bovendien één van de leden, met name de netbeheerder/watermaatschappij, ook eisende partij en heeft het OCMW een dubbele rol namelijk enerzijds hulpverlener en anderzijds medebeslisser in sancties⁴³⁰. Verschillende organisaties vragen dat

⁴²⁴ Clymans, Mieke et al. (2011). *Al ijsberend de winter door... Of warmlopen door sociale energiemaatregelen? Evaluatie van de Sociale Openbaardienstverplichtingen Energie*, Mechelen, Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie, p. 110, http://www.samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/nl/programmas-en-projectenrecht-op-energie/uploads/publicaties/EA/111011_EA_evaluatieSOD_V_rapport.pdf

⁴²⁵ *Ibid.*

⁴²⁶ Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie (2008). Een goede praktijk van de lokale adviescommissie. Leidraad voor de hulpverlening, herwerkt in Deekens, Patrick, *op.cit.*

⁴²⁷ Artikel 41 van het 'décret wallon modifiant le décret du 12 avril 2011 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et modifiant le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz, *Belgisch Staatsblad*, 11 april 2014, http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/-2013_2014/PARCHEMIN/1020.pdf

⁴²⁸ VREG (2011). *Rapport van het Vlaams Energieagentschap en de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 30 september 2011 met betrekking tot de evaluatie van de sociale openbaardienstverplichtingen (RAPP-2011-11)*, Brussel, http://www.vreg.be/sites/default/files/document/reports/rapp-2011-11_1.pdf, p. 55.

⁴²⁹ *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2010-11, 1 juli 2011 (Vr. nr. 384 L. Ceyssens van 2 mei 2011).

⁴³⁰ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2009), *op.cit.*, p. 148,

voor een beslissing over afsluiting enkel de vrederechter bevoegd zou zijn omdat een rechter garant staat voor het respect van de rechten en plichten van alle partijen, zoals het geval is voor energie en water in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en voor water in het Waalse gewest.

Een derde punt betreft de betrokkenheid van de klant – en een eventueel ondersteunende organisatie – in de procedure. Zowel de lokale adviescommissies als de vrederechters kampen met het probleem dat in veel zaken de klant niet aanwezig is. In de LAC's water in Vlaanderen waren bijvoorbeeld slechts 2.326 klanten aanwezig of vertegenwoordigd in de 22.438 behandelde dossiers⁴³¹. Een studie van Infor GazElec van 2010 spreekt over 129 beslissingen bij verstek in 197 zaken in de Brusselse vrederechters⁴³².

De studie toont wel ook een interessante praktijk aan in de Vrederechters van Vorst en het vijfde kanton van Brussel waarbij er zittingen specifiek voor energiedossiers worden voorbehouden en een akkoord is getroffen met het OCMW dat er steeds een vertegenwoordiger van het OCMW aanwezig is tijdens de dag van de zitting. Indien nodig verwijst de rechter dan de betrokkene naar de vertegenwoordiger van het OCMW om het statuut van beschermde klant aan te vragen. In het Vrederecht van Anderlecht wordt opgemerkt dat de rechters vaak een betalingsplan aanvaarden indien dit wordt aangeboden en dat ze een klant nooit veroordelen voor de kosten van de ingebrekestelling. Ook opmerkelijk is dat in Anderlecht de rechters aanvaarden dat sociale diensten de afnemers bijstaan.

Vraag is dus hoe kan bekomen worden dat de klant werkelijk aanwezig is op een zitting van de adviescommissie en van het vrederecht. Op welke manier kan ook de ondersteuning van de klant – bijvoorbeeld vergezeld door een medewerker van een organisatie – verder versterkt worden? Het '*Réseau Wallon pour l'Accès*

Durable à l'Energie' (RWADE) stelt ook voor om de samenstelling van de adviescommissies in die zin te wijzigen.

We verwijzen hier ook naar de nieuwe bepaling in het Waalse Gewest dat - op vraag van de klant, de leverancier of de netbeheerder, en in het geval het een beschermde klant of een OCMW-zaak betreft - de CLE zich kan uitspreken over een voorstel van betalingsplan en over de maatregelen wanneer een budgetmeter omwille van verschillende redenen niet kan geplaatst worden.

5.4. Overdracht van schuldvorderingen

Verschillende deelnemers aan de overleggroep hebben gewezen op de praktijken waarbij leveranciers hun schuldvorderingen verkopen aan andere bedrijven die een deurwaarder inschakelen ter invordering van de overgenomen schulden. Vaak gaat het hier om internationale bedrijven die vanuit een Belgisch filiaal opereren. Tijdens het overleg wordt bijvoorbeeld gesproken van de maatschappij HOIST van Zweeds recht dat opereert vanuit een Belgisch deurwaarderskantoor om alle debiteurs te vervolgen. Gelijkaardige praktijken op macroschaal zijn ook gekend bij de 'aasgierfondsen' die schulden van landen opkopen om daarna via de rechtbank deze schulden trachten te recupereren.

Maatschappijen met een internationaal karakter maken bovendien gebruik van de Europese betalingsbevelprocedure (van kracht sinds 12 december 2008)⁴³³ voor de inning van de vordering. De Europese procedure is een unilaterale procedure: de schuldeiser dient door middel van een standaardformulier zijn verzoek in bij het gerecht waarbij hij zich kan beperken tot een beschrijving van de bewijsstukken waarover hij beschikt, de rechter doet uitspraak op basis van het door de schuldeiser ingevulde formulier, zonder de schuldenaar te horen en zonder over te gaan tot een grondig onderzoek van de vordering.

<http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag5/Verslag2009.pdf>

⁴³¹ Vlaamse Milieumaatschappij, *op.cit.*, p. 75.

⁴³² Infor GazElec (2010), ongepubliceerd document.

⁴³³ Artikel 6, lid 2 van Verordening (EG) Nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure, *Publicatieblad van de Europese Unie*, 30 december 2006.

De schuldenaar beschikt over een termijn van 30 dagen vanaf de dag volgend op de dag van de betekening van het betalingsbevel om een verweerschrift in te dienen. Indien de schuldenaar niet reageert, gaat deze (unilaterale) procedure verder. Indien wel verweer wordt aangetekend, wordt de procedure voortgezet volgens het gewone burgerlijk procesrecht (met tegen-sprekelijke debatten).

Deze procedure bevoordeelt de schuldeiser in aanzienlijke mate: deze kan immers eenzijdig een betalingsbevel bekomen zonder dat de verweerder zelfs maar op de hoogte wordt gebracht van de start van de procedure. Als de schuldenaar niet reageert door een verweerschrift in te dienen kan deze niet anders dan de bedragen betalen. Indien de schuldenaar wel een verweerschrift indient kan de schuldeiser de procedure kosteloos staken en vermijdt deze verdere kosten.

Bij deze praktijken van schuldoverdracht kunnen verschillende bedenkingen gemaakt worden⁴³⁴.

Artikel 1690 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat de overdracht van schuldvordering tegen de schuldenaar slechts kan worden ingeroepen vanaf het ogenblik dat zij aan de schuldenaar ter kennis werd gebracht of door hem werd erkend. De rechtsleer verduidelijkt dat er geen enkele instemming of medewerking vereist is van de schuldenaar waardoor deze dus geen verzet kan doen tegen deze overdracht, tenzij dit uitdrukkelijk is opgenomen in het leveringscontract tussen de klant en de leverancier. Standaardovereenkomsten met algemene voorwaarden en het gebrek aan kennis bij (kwetsbare klanten) staan dit echter in de weg. Wel voorziet het Burgerlijk Wetboek dat de situatie van de schuldenaar in geen geval slechter mag worden door de overdracht.

⁴³⁴ Centre d'Appui Médiation de Dettes, Infor GazElec, Centre d'Appui Social Energie (2015). *Note d'analyse. Les pratiques de recouvrement mises en œuvre par la société HOIST KREDIT AB et l'application de la procédure européenne d'injonction de payer, notamment dans le cadre de dettes énergétiques*, http://www.mediationdedettes.be/IMG/pdf/note_d_analyse_hoist_et_la_procedure_europ_injonction_de_payer.pdf?548/80292652bb39ac7fb34c5f68d1a18a199607f0fd

Door de overdracht wordt de klanten het recht ontnomen om met de leverancier (redelijke) betalingsplannen af te spreken en wordt onmiddellijk de gerechtelijke invorderingsweg ingeslagen, met ook een grotere werkdruk voor justitie als gevolg. Hiermee worden in feite de procedures van wanbetaling zoals voorzien in wettelijke bepalingen omzeild. Nochtans mag de schuldenaar niet onthouden worden van de rechten die hem toekomen op basis van de regelgeving inzake energie. Interessant om te melden is dat in een dossier bij de Federale Ombudsman een leverancier zelf benadrukt dat een cessie de rechten van de schuldenaar die voortvloeien uit de regelgeving inzake energie niet aantast.

Gespecialiseerde (incasso)bedrijven die deze schuldvorderingen opkopen, zullen bovendien meer tijd en middelen hebben om de klant sneller voor het gerecht te brengen, zonder hierbij rekening te houden met de specifieke (financiële) situatie van de schuldenaar. Hoewel de inhoud van de schuld niet wijzigt en trouwens niet mag wijzigen, zal er dus een zekere wijziging optreden wat betreft de rechtstoestand van de schuldenaar doordat deze geconfronteerd wordt met een andere schuldeiser die zich bij het afdwingen van de nakoming van de schuld mogelijk op een strengere wijze zal opstellen dan de oorspronkelijke schuldeiser⁴³⁵.

Cruciaal in een dergelijke procedure is dat de schuldenaar reageert, wat echter voor mensen in een situatie van armoede en bestaansonzekerheid niet evident is. Het is ook niet eenvoudig om in de voorziene periode van 30 dagen voldoende informatie en ondersteuning te vinden voor een eventueel verweer. De procedure brengt ook meer kosten met zich mee voor mensen die reeds betalingsproblemen hebben.

Door een recente wetswijziging is voorzien dat alle vorderingen betreffende de invordering van een geldsom die zijn ingesteld door een leverancier van elektriciteit, gas, warmte of water tegen een

⁴³⁵ Feltkamp, Regine (2005). *De overdracht van schuldvorderingen*, Antwerpen, Intersentia, p. 151.

natuurlijke persoon moeten behandeld worden door de rechter van de woonplaats van deze persoon⁴³⁶. Situaties waarbij de procedure werd ingeleid bij de vrederechter van de plaats waar het deurwaarderskantoor zich bevindt – en niet van de woonplaats van verweerder – zijn dus in strijd met de wettelijke bepalingen. Vraag is wel of dit in discussie kan gesteld worden omdat de eisende partij geen gas- of elektriciteitsleverancier is, maar een incassobureau.

Betreffende de Europese betalingsbevelprocedure stellen zich nog bijkomende vragen en problemen. Dergelijke procedure mag enkel worden toegepast in grensoverschrijdende zaken. Men kan zich echter bij acties van een Belgische dochteronderneming (van een buitenlands bedrijf) afvragen of dit het geval is. De Europese verordening voorziet ook dat deze procedure in principe goedkoper zou moeten uitkomen dan een gewone procedure. Maar in de praktijk rekenen sommige gerechtsdeurwaarders extra kosten aan voor de indiening van het verzoek (nochtans een simpel formulier dat enkel moet worden opgestuurd naar de griffie) en voor de betekening van de beslissing (terwijl een ontvangstbewijs voldoende is). Het moet ook gaan om zekere en onbetwiste schuldvorderingen, terwijl er soms sprake is van vorderingen inzake voorschotfacturen (die dus niet aangepast zijn aan het reëel verbruik), betwiste facturen (discussie betreffende berekening van intresten, schadevergoedingen, verhuis, ...) en verjaarde facturen⁴³⁷.

Aanbeveling kan zijn dat schuldenaars zich bij overdracht van hun energieschulden kunnen

beroepen op de openbare dienstverplichtingen op basis van gewestelijke regelgeving. Los van de vraag naar de wettelijkheid van die overdracht, moet men de openbare dienstverplichtingen opvolgen en toepassen. Een recente beslissing van februari 2015 van de Geschillendienst van Brugel bevestigt dat een schuldoverdracht de leverancier niet ontslaat van de openbare dienstverplichtingen. Leveranciers zouden expliciet de toepasbaarheid van de openbare dienstverplichtingen moeten communiceren naar de betrokken schuldenaars – zoals één leverancier ook al doet – en ze moeten ook hun informatieplicht over de omvang en aard van de schulden blijven vervullen.

Door deelnemers aan het overleg wordt ook gewezen op een recente wijziging van het Gerechtelijk Wetboek (nieuw artikel 1394/20 en volgende) waarbij een schuldvordering van 'onbetwiste geldschulden' wordt voorzien, uitgevoerd door de gerechtsdeurwaarder en zonder tussenkomst van een rechter. Deze wijziging is enkel van toepassing op schulden van professionelen, maar de vrees bestaat dat dit de deur opent naar een toepassing in de toekomst voor wat schulden van particulieren betreft.

6. Rationeel energie- en watergebruik

6.1. Informatie en begeleiding

Het beperken van energie- en watergebruik heeft een impact op de factuur van het betrokken huishouden, maar is ook belangrijk vanuit het duurzaam gebruik van energie en water. De groepen die in armoede en bestaansonzekerheid leven, wonen vaak in een woning van slechte kwaliteit en beschikken weinig over toestellen met een laag verbruik. In de overleggroep werd ook gewezen op de ruime verspreiding van elektrische verwarming in sociale woningen en in rurale gebieden.

In de verschillende Gewesten worden regelmatig informatiecampagnes rond energie- en watergebruik gevoerd maar het is niet evident daarmee

⁴³⁶ Artikels 11 en 12 van de wet van 26 maart 2014 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en de wet van 2 augustus 2002 betreffende de bestrijding van de betalingsachterstand bij handelstransacties met het oog op de toekenning van bevoegdheid aan de natuurlijke rechter in diverse materies, *Belgisch Staatsblad*, 22 mei 2014.

⁴³⁷ Zie ook het interessante arrest van het Vrederecht van Antwerpen van 13 maart 2014 waarin geweigerd wordt een betalingsbevel uit te vaardigen in het kader van de Europese betalingsbevelprocedure, evenals een arrest van het Vrederecht van Elsene van 27 juli 2015. Te raadplegen in de rubriek Rechtspraak van de website van het Steunpunt Armoedebestrijding: <http://www.armoedebestrijding.be/rechtspraak.htm#Energie en water>

specifieke doelgroepen te bereiken. In het Vlaamse Gewest is een brochure rond water uitgewerkt voor moeilijk bereikbare groepen⁴³⁸. Daarnaast bestaat het instrument van de energiescan en de waterscan. De energiescan wordt intussen reeds enkele jaren gebruikt. Een recente studie van de VVSG wees aan dat in de OCMW's het instrument van de waterscan daarentegen heel weinig bekend is en weinig aangevraagd wordt. Dit wordt bevestigd door het aantal toegepaste waterscans in 2014, namelijk 44⁴³⁹. De meerwaarde van de verschillende initiatieven kan zeker nog verhoogd worden door het maximaal gebruik van het moment dat een beroepskracht ('energiesnoeier', sociaal werker, medewerker van een distributienetbeheerder of watermaatschappij) aan huis komt, door instrumenten (bijvoorbeeld energie- en waterscan) op elkaar af te stemmen en door te investeren in lokale begeleiding en informatiepunten.

Een ander punt betreft de promotie van leidingwater als drinkwater. Heel wat mensen – en zeker ook in de groepen die in armoede en bestaansonzekerheid leven – hebben schrik dat leidingwater drinken gevaarlijk is. Mensen grijpen naar flessenwater, terwijl dit veel duurder is.

In informatiecampagnes moet de informatie doorgegeven worden aan de sociale diensten en verspreid worden op plaatsen waar mensen in armoede vaak komen. Er moet aandacht zijn voor analfabetisme en de informatieverstrekkers moeten ook zelf naar de mensen toe gaan om hen te informeren.

6.2. Investeren in besparende maatregelen

Grotere besparende maatregelen kunnen bestaan uit bijvoorbeeld het uitvoeren van isolatiewerken, het aankopen van energie- en waterzuinige toestellen, het installeren van een regenwatersysteem, ... Andere ingrepen zijn kleiner van aard zoals het plaatsen van een

spaardouchekop, opsporen van lekken in de waterinstallatie, ... De Gewesten voorzien ook in premies voor bepaalde ingrepen. In het overleg werd ook specifiek verwezen naar het Waalse '*Fonds social de l'eau*' waar 5 % van de middelen kan ingezet worden voor technische ingrepen.

Huishoudens met een laag inkomen beschikken echter vaak niet over de middelen om dergelijke besparende maatregelen te nemen of wonen in een huurwoning waarbij men afhankelijk is van de wil tot investering door de eigenaar of huisvestingsmaatschappij. Met betrekking tot de begeleiding van gezinnen in armoede zijn reeds verschillende interessante projecten aan de gang. Essentieel hierbij is dat investeringen kunnen voorgefinancierd worden, dat premies – maar ook een eventuele belastingaftrek of forfaitaire compensatie - in het proces onmiddellijk verrekend kunnen worden (het overeenstemmend bedrag moet dan ook niet voorgefinancierd worden) en dat de afbetaling van het resterend bedrag via een haalbaar afbetalingsplan gebeurt dat rekening houdt met de reële besparingen en het beschikbaar inkomen.

Het FRGE werd intussen geregionaliseerd. Dit fonds kan gecombineerd worden met andere ondersteuningsmaatregelen en zou ook ingezet kunnen worden met betrekking tot waterbesparing. De lokale entiteiten die zijn opgericht in het kader van FRGE ('Energiehuizen' in Vlaanderen) kunnen zeker een belangrijke rol spelen in het lokaal beleid naar huishoudens in armoede, in samenwerking met andere lokale organisaties die deze huishoudens kunnen bereiken en mee begeleiden.

Voor de ondersteuning van huurders dringen zich specifieke maatregelen op. Eigenaars zijn niet altijd bereid om investeringen te doen of verhogen nadien de huurprijs. Het is wel zo dat de huurder geniet van de besparing door de investering. Zowel op het vlak van belonend beleid (bijvoorbeeld fiscale stimuli, premies) als op het vlak van verplichtend beleid zijn reeds verschillende initiatieven genomen. Er zijn ook experimentele projecten die een evenwichtige win-winsituatie

⁴³⁸ <http://www.vmm.be/waterloket/campagnemateriaal/brochure-goed-geregeld-geld-gespaard/view>

⁴³⁹ Vlaamse Milieumaatschappij, *op.cit.*, p. 31.

van eigenaar en huurder beogen. Het zou interessant zijn om de verschillende ervaringen samen te leggen om te zien hoe tegelijk de huurmarkt in zijn rol kan gevalideerd worden en de huurders meer kwaliteit en ook zekerheid (cfr. het verlengen van huurcontracten) kunnen krijgen. Een beleid inzake rationeel energie- en watergebruik moet sterk verbonden zijn met het woonbeleid. Hierbij is ook de rol van de sociale huisvestingsmaatschappijen belangrijk.

Aanbevelingen van het Steunpunt op basis van het overleg

1. Versterken van het recht op energie en het recht op water en sanitatie

- Expliciet vermelden van het recht op energie in de Grondwet, als onderdeel van het recht op een behoorlijke huisvesting.
- Opnemen van het recht op water en sanitatie in de Grondwet.
- Ondersteunen op Europees en internationaal niveau van elk initiatief om het recht op energie en het recht op water en sanitatie te versterken.
- Bewaken van het publiek karakter van de levering van water op nationaal en internationaal vlak, en blijvend evalueren van de liberalisering van de energiesector.
- Voorzien van toegankelijke waterpunten en sanitair in elke gemeente (in de steden op meerdere plaatsen). Het is immers (levens)belangrijk dat mensen in alle situaties toegang hebben tot drinkbaar water, met inbegrip van de personen die niet over een woongelegenheid beschikken en op straat leven. In Brussel, bijvoorbeeld, zijn er een dertigtal drinkwaterfonteinen, maar die werken slechts van mei tot september. Inspiratie kan ook gevonden worden bij interessante praktijken in andere landen (bijvoorbeeld gratis gebruik van toiletten in horecazaken in Italië).
- Verzamelen van informatie aangaande situaties waarbij mensen geen toegang hebben tot energie en water/sanitatie - bijvoorbeeld situaties met een budgetmeter zonder minimumlevering, situaties van dakloosheid, ...
 - over de duur van de situatie, hoe mensen daarmee omgaan en wat de impact is op hun levensomstandigheden. Via kwalitatief en kwantitatief onderzoek kan meer informatie

ingewonnen worden, in functie van de monitoring van energie- en waterarmoede.

2. Versterken van de rechten van de consument

2.1. Organiseren van een structureel overleg met de verschillende actoren

Voorzien van een structureel overleg tussen de verschillende actoren, met een sterke vertegenwoordiging van de burgers en consumenten in armoede en bestaansonzekerheid. Deze laatste organisaties zouden ook over de middelen moeten beschikken voor de verdere ontwikkeling van hun expertise.

2.2. Beter reguleren van de verkooppraktijken

- Beter bekend maken van het consumentenakkoord en de gedragscodes voor elektriciteit en gas bij klanten en hulpverleners en meer garanties inbouwen voor de toepassing ervan door alle leveranciers. Het akkoord en de code ook voorleggen aan de distributienetbeheerders (als sociale leveranciers).
- Verbieden van de verkoop van leveringscontracten voor gas en elektriciteit ten huize van huishoudelijke afnemers omdat er via de gedragscode en de controle erop nooit voldoende garanties zullen zijn dat consumenten (in armoede of bestaansonzekerheid) niet zullen worden benadeeld. Indien dit – omwille van Europese regelgeving – niet mogelijk blijkt, verder responsabiliseren van de leveranciers (door de verantwoordelijkheid van de leverancier op te nemen in het Wetboek van economisch recht), versterken van de bestaande controle, en invoeren van een mogelijkheid voor de regulator om sancties te voorzien.

2.3. Verhogen van de bereikbaarheid en toegankelijkheid van energie- en waterleveranciers

- Voorzien dat elke energieleverancier, distributienetbeheerder en waterbedrijf over een kantoor beschikt dat voor klanten toegankelijk is, over een duidelijk aanspreekpersoon beschikt, en een gratis

telefoonnummer voor zijn klanten- en klachtendienst ter beschikking stelt.

2.4 Voorzien van eenvormige en leesbare facturen van energie en water

- Organiseren van een debat met de regulatoren, de administraties en de verschillende actoren (inclusief mensen die in armoede en bestaansonzekerheid leven) in functie van een meer eenvormige en verstaanbare factuur zodat de consument nog beter de afgesproken en aangerekende prijzen, tarieven en kortingen kan beoordelen en vergelijken. Wat energie betreft kan de modelfactuur die de Europese Commissie heeft voorgesteld als basis dienen om op verder te werken. Deze vraag geldt niet alleen voor energieleveranciers maar ook voor de netbeheerders en de watermaatschappijen. Een aandachtspunt hierbij is ook hoe de klanten die de digitale evolutie niet kunnen volgen op een evenwaardige manier kunnen ondersteund worden.
- Samenleggen van de ervaringen en inzichten rond meer eenvormige en leesbare facturen, tussen de verschillende Gewesten en tussen de energie- en watersectoren, met specifieke aandacht voor de communicatie naar mensen die in armoede leven.

2.5. Nagaan van de praktijken inzake waarborgen en voorzien van strikte bepalingen

Nagaan welke praktijken er bestaan inzake waarborgen en onderzoeken op welke manier waarborgen strikter geregeld kunnen worden. Een dergelijke regeling zou kunnen ingeschreven worden in het consumentenakkoord, of verder uitgewerkt worden in de gewestelijke regelgevingen.

2.6. Uitwerken van een bindend concept van redelijke betaalplannen voor energie en water

- Uitwerken van bindende richtlijnen, zowel over de bepaling van de redelijkheid van het betaalplan als het tijdstip van betaling, het overzicht van de afbetaling en de mogelijkheid van ondersteuning door sociale diensten.

- Samenleggen van de ervaringen en inzichten rond redelijke betaalplannen (die de menselijke waardigheid niet in het gedrang brengen) tussen de verschillende Gewesten en tussen de energie- en watersectoren.

2.7. Voldoende voorzien van informatie en begeleiding voor energie en water

- Voorzien van lokale woonloketten – met inbegrip van energie en water - voor informatie en begeleiding.
- Aandacht besteden aan problemen inzake ongeletterdheid en aan de digitale kloof, en blijvend investeren in een gepersonaliseerde aanpak.
- Voorzien en continueren van gewestelijke en federale informatiediensten, en daarnaast bekijken hoe deze informatie via een webportaal-aanpak aan alle gebruikers in België kan gepresenteerd worden, dit voor alle energiebronnen en water.

3. Rechten van klanten bewaken bij collectieve installaties en slimme meters

3.1. Voorzien van individuele, toegankelijke meters voor alle woonegelegenheden

- Gefaseerd invoeren van individuele meters voor de bestaande woonegelegenheden.
- Een verplichting voorzien op de toeristische terreinen en voormalige toeristische terreinen waar permanent gewoond wordt om individuele bemetering mogelijk te maken.
- In de wetgeving voorzien dat de meters voor de betrokken huishoudens ten allen tijde toegankelijk zijn.

3.2. Toepassen van sociale maximumprijzen en van openbaredienstverplichtingen bij collectieve systemen

- Maken dat een persoon die recht heeft op sociaal tarief en in een gebouw met een collectief systeem woont – sociale huisvesting of niet – het recht op sociaal tarief voor gas kan opnemen. Enkel iemand die huurder is van een appartement in een appartements-gebouw waarvan de verwarming op aardgas wordt

verzekerd door een gemeenschappelijke installatie en waarbij de woningen verhuurd worden voor sociale doeleinden door een sociale huisvestingsmaatschappij heeft momenteel recht op sociaal tarief voor gas.

- Toepassen van de gewestelijke openbaredienstverplichtingen bij collectieve verwarmingssystemen en in gebouwen op toeristische terreinen waar de energie beheerd wordt door een beheerder (syndicus, ...).
- Responsabiliseren van de sociale huisvestingsmaatschappijen inzake hun informatieopdracht hieromtrent.

3.3. Evalueren van de impact van slimme meters op armoede

Voeren van een grondig en publiek debat met kosten-batenanalyse betreffende de slimme (budget)meters en daarbij gebruik maken van een armoedetoets om de gevolgen van slimme meters (en hun verschillende functies) voor mensen in armoede na te gaan.

4. Uitwerken van een tarifiering die beantwoordt aan sociale, solidaire en ecologische criteria

4.1. Betaalbaarheid bewaken van de energie- en waterfacturen, ook voor mensen in armoede

4.2. Uitwerken van evenwichtig tariefsysteem

- Verder zetten van onderzoek en evaluatie naar het verbruik van de klanten in een situatie in armoede en bestaansonzekerheid, om de effecten van een bepaalde tarifiering beter te kunnen inschatten.
- Uitwerken van een tarifiering met volgende elementen: een lage vaste vergoeding (abonnement), een basishoeveelheid energie en water aan een lage prijs, een hogere prijs voor de volgende verbruiksschijf (of –schijven), met de gezinsgrootte die in rekening wordt gebracht, sociale tarieven, fonds voor ondersteuningsmaatregelen (in functie van onbetaalde facturen en technische ingrepen), een Noord-Zuid-solidariteitsbijdrage, en met een sterke link met woonbeleid in functie van rationeel energie- en watergebruik.

- Regulering voor de variabele energieprijzen verderzetten en ook van toepassing maken op de vaste energieprijzen.

4.3. Uitbreiden en optimaliseren van sociale tarieven

- Uitbreiden van de doelgroep voor sociale maximumprijzen elektriciteit en gas. Er kan afgestemd worden op de doelgroepen van het sociaal verwarmingsfonds, namelijk alle gerechtigden op de verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering en mensen in collectieve schuldenregeling of in een dienst van schuldhulpverlening.
- Voorzien van een statuut van beschermd klant inzake waterlevering, met een sociaal tarief, op basis van eenzelfde afbakening zoals hierboven geformuleerd.
- De mogelijkheid voorzien dat via een parallelle procedure – via bijvoorbeeld het OCMW en gewestelijke regulator - huishoudens ook een beschermd statuut kunnen krijgen, op basis van inkomenscriteria.
- Voorzien van een fonds in functie van tussenkomsten bij betalingsmoeilijkheden en van technische ingrepen (bv. bij een waterlek). De ervaring van een Sociaal Waterfonds is positief in Brussel en Wallonië.
- Herbekijken van de financiering van de openbaredienstverplichtingen, met aandacht voor de piste van financiering via algemene middelen en de piste van financiering via een heffing met vrijstelling voor de groepen met een beschermd statuut.
- Evalueren van de modaliteiten van het sociaal stookoliefonds op basis van de ervaringen van de gebruikers en de betrokken beroepskrachten en het uitbreiden naar andere energiebronnen.

5. Betalingsmoeilijkheden behandelen in dialoog, in respect met de rechten van de klant

5.1. Voorzien in een minimumlevering

- Voorzien dat - uitgaande van een perspectief van een recht op energie en op water en sanitatie - mensen toegang kunnen hebben tot

een minimale dienstverlening die een menswaardig bestaan mogelijk maken. Een aantal actoren vragen een verbod van afsluitingen of budgetmeters zonder minimumlevering. Indien de mogelijkheid blijft bestaan, dient een juridische weg gevolgd te worden, via de vrederechter of door de introductie van een beroepsprocedure bij de vrederechter.

5.2. Omgaan met betalingsmoeilijkheden in dialoog

- Verder onderzoek voeren naar de impact van het gebruik van een budgetmeter en van een dergelijk prepaidsysteem voor groepen in armoede en bestaansonzekerheid, met toepassing van een armoedetoets. Voorzien van verder debat over het gebruik van deze meters.
- Versterken van de rechtspositie van de klant in de procedures betreffende betalingsmoeilijkheden, door het voorzien van een beroepsmogelijkheid en de mogelijke betrokkenheid van een ondersteunende organisatie in de lokale adviescommissie.
- Versterken van de begeleidings- en bemiddelingsrol van de lokale adviescommissies door het voorzien van voldoende ondersteuning en vorming van de verschillende actoren in de commissies. Voorzien van onderzoek naar en uitwisseling van praktijken van lokale commissies in functie van een verdere afstemming.
- Nadenken over een beter bereik van mensen met betalingsproblemen, zodat versteksituaties (bij de lokale commissies en bij de vrederechter) zo veel mogelijk kunnen worden vermeden. Nadenken hoe mensen gestimuleerd kunnen worden om naar de hulpverlening te gaan, en hoe een grotere respons kan bekomen worden op een uitnodiging bij een lokale adviescommissie of in een zaak bij de vrederechter.

5.3. Versterken van de positie van de klant in gevallen van schuldoverdracht

- Voorzien dat schuldenaars zich in elk geval kunnen beroepen op de openbare

- dienstverplichtingen die zijn opgenomen in de gewestelijke regelgeving. De leveranciers dienen de toepasbaarheid van deze verplichtingen expliciet te communiceren en behouden hun informatieplicht aangaande omvang en aard van de schulden.
- Nagaan of er binnen de huidige wetgeving op afdoende wijze opgetreden kan worden tegen dergelijke praktijken en of dat er moet voorzien worden in een bijkomende rechtsbescherming door in het leveringscontract een beding in te voegen om dergelijke overdrachten uit te sluiten.
 - Uitwisselen van ervaringen inzake geschikte maatregelen voor het ondersteunen van huurders en verhuurders in het kader van besparende maatregelen, met het oog op het creëren van kwalitatieve en betaalbare huurwoningen, zowel in de private als de sociale huurmarkt.
 - Leggen van een sterke link tussen het woonbeleid en het beleid betreffende rationeel energie- en watergebruik, met bijzondere aandacht voor huishoudens in armoede en bestaansonzekerheid.

6. Versterken van het beleid inzake rationeel energie- en watergebruik bij huishoudens in armoede en bestaansonzekerheid

- Voeren van verstaanbare informatiecampaagnes, via gepaste kanalen (cfr. plaatsen en organisaties waar mensen in armoede komen).
- Voorzien van lokale woon-water- en energie-loketten waar elke burger met zijn/haar vragen terecht kan en – indien nodig – ook een begeleiding kan krijgen in het zoeken naar concrete oplossingen.
- Verderzetten van informatiecampaagnes ter promotie van het drinken van leidingwater, via de geschikte kanalen.
- Verhogen van de meerwaarde van de energie- en waterscan, onder meer door deze op elkaar af te stemmen en door maximaal gebruik te maken van contactmomenten tussen huishoudens en beroepskrachten uit de energie- en watersector.
- Voorzien van een globale aanpak met voorfinanciering, onmiddellijke verrekening van financiële stimuli en een haalbaar afbetalingsplan rekening houdend met de reële besparingen en het beschikbaar inkomen. Bekijken welke plaats bestaande instrumenten zoals het FRGE – pas geregionaliseerd - nu in deze aanpak kan krijgen. Bijkomende middelen voorzien voor ondersteuning en begeleiding van huishoudens die in armoede leven, vanuit een samenwerking tussen lokale actoren.

Deelnemers aan het overleg

- Aquaflanders
- Aquawal
- ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde
- Centre d'Appui SocialEnergie de la Fédération des Services Sociaux (FDSS)
- Collectif Solidarité Contre l'Exclusion (CSCE)
- Commission Wallonne pour l'Energie (CWaPE)
- Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles (CGEE)
- Eandis
- Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers
- Fédération des Services Sociaux (FDSS) – Cellule Energie
- Front Commun des SDF
- Gezinsbond
- Infor GazElec
- Infrac
- Le Pivot
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Netwerk tegen Armoede
- OCMW Antwerpen
- OCMW Brussel
- Ombudsdienst voor Energie
- Project energie en armoede
- Protos - Water maakt vrij (ngo)
- Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)
- Réseau Wallon pour l'Accès Durable à L'Energie (RWADE)
- Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie
- Samenlevingsopbouw Riso Vlaams Brabant
- SIBELGA
- Solidarités Nouvelles Wallonie
- Université libre de Bruxelles (ULB)
- Universiteit Antwerpen (UA)
- Universiteit Gent (Ugent)
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)
- Vlaams Energieagentschap
- Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)
- Vlaamse Ombudsdienst
- Vlaamse regulator van de elektriciteits- en gasmarkt (VREG)

Bij wijze van besluit

In deze tekst stellen we het resultaat voor van een transversale lezing van de zes thematische hoofdstukken van dit Verslag over de rol van de publieke diensten in de strijd tegen armoede. We hebben ervoor gekozen om de elementen, die uit het geheel van de hoofdstukken naar boven komen en die pertinent kunnen zijn voor publieke diensten in het algemeen, in vier punten te structureren. Om de lezing van de tekst te vergemakkelijken, hebben we deze punten geïllustreerd met voorbeelden uit de thematische hoofdstukken.

Bevestigen van de mensenrechten, als sokkel voor de strijd tegen armoede

Talrijke deelnemers aan het overleg, en in het bijzonder de mensen in armoede en de verenigingen waarin ze samenkomen, vinden dat de vaststellingen en analyses – die 20 jaar geleden werden uitgesproken in het Algemeen verslag over de Armoede - nog altijd actueel zijn en dat de effectiviteit van de grondrechten vandaag niet groter is, zelfs minder.

Ze stellen vast dat veel rechten steeds voorwaardelijker zijn, waardoor ze minder en minder als rechten worden beleefd. Zo hebben de deelnemers van de overleggroep cultuur gesproken over een tendens om cultuurparticipatie van de gebruikers van het OCMW te verbinden aan een activeringstraject. Het gebeurt dat rechthebbenden verplicht zijn om deel te nemen aan culturele activiteiten in het kader van hun traject, en - omgekeerd - dat ze pas mogen deelnemen aan culturele activiteiten nadat ze aan hun activeringsverplichtingen hebben voldaan. Voor mensen in armoede wordt cultuur al te vaak als een luxe gezien, terwijl het om een fundamenteel recht gaat. Anders gezegd, cultuur is

nodig om een leven te kunnen leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.

Inschrijven van rechten in een tekst is niet voldoende opdat ze zouden worden gerespecteerd maar is wel een noodzakelijke stap. Talrijke grondrechten zijn zowel op internationaal vlak (Verenigde Naties, Raad van Europa, Europese Unie) als op nationaal vlak erkend. Maar andere rechten – zoals het recht op energie en op water en sanitatie (sanitaire voorzieningen) – zijn nog niet expliciet in de mensenrechtenteksten opgenomen, hoewel ze als dusdanig worden erkend via de interpretatie van andere rechten. De deelnemers aan het overleg binnen het Steunpunt hebben er ook op gewezen dat mobiliteit in het algemeen beschouwd wordt als een noodzakelijk middel om rechten uit te oefenen. Maar het is niet als een recht op zich erkend, terwijl zich kunnen verplaatsen essentieel is om een menswaardig leven te leiden.

Het Steunpunt beveelt aan om de mensenrechten expliciet als referentiepunt te nemen tijdens de uitwerking van wetgeving: men zou systematisch de vraag moeten stellen naar de impact van de vooropgestelde maatregel op het respect voor de mensenrechten, in het bijzonder voor mensen in armoede. Deze vraag is ook pertinent bij de evaluatie van de genomen maatregelen.

Het Steunpunt beveelt ook aan om het recht op energie, het recht op water en sanitatie en ook het recht op mobiliteit in artikel 23 van de Grondwet in te schrijven, als essentiële elementen van de menselijke waardigheid. Het beveelt ook aan om stappen te ondernemen in de erkenning van deze rechten in de internationale mensenrechtenteksten.

Bevestigen van de effectiviteit van rechten als missie van de publieke diensten

De Belgische Staat heeft zich, door de ondertekening en ratificering van de mensenrechtenteksten, geëngageerd om alle rechten te realiseren die er uit voortvloeien. De vraag die in dit Verslag wordt gesteld is hoe de Staat, als eerste verantwoordelijke om de effectiviteit van de rechten te garanderen, haar engagementen kan volbrengen: welke opdrachten inzake publieke diensten formuleert ze? Aan wie vertrouwt ze de uitvoering toe? Met welke middelen? We identificeren hieronder vijf elementen die de opdracht van de publieke diensten bemoeilijken en die riskeren te leiden tot een mindere effectiviteit van de rechten.

Verschuiving van de verantwoordelijkheid naar een lokaler beleidsniveau

Tijdens het overleg werd vastgesteld dat overheden hun verantwoordelijkheid voor de effectiviteit van rechten in een aantal gevallen naar andere overheden, meer lokale, doorschuiven. Een recent decreet bijvoorbeeld hevelt de middelen om onder andere een lokaal cultuurbeleid te voeren over van de Vlaamse Gemeenschap naar de gemeenten. Dit verontrust heel wat deelnemers aan het overleg. Ze vrezen dat het al dan niet voeren van een cultuurbeleid te zeer zal afhangen van de lokale politieke context en van de financiële draagkracht van de gemeente. Daarenboven dreigen de garanties voor voldoende aandacht voor de plaats van mensen in armoede in het cultuurbeleid te verminderen. Het is een evolutie die de gelijke toegang tot rechten onder druk zet en de betrokkenen meer rechts-onzekerheid bezorgt.

Verschuiving van de verantwoordelijkheid naar het individu

De verantwoordelijkheid wordt ook meer en meer doorgeschoven naar de individuele persoon. Hier werd in het overleg als voorbeeld verwezen naar de budgetmeter: indien er geen minimale levering

in de budgetmeter voorzien is, wordt het beschikken over gas of elektriciteit afhankelijk van het feit of het betrokken huishouden al dan niet de middelen heeft om de budgetmeter op te laden. In het Waalse Gewest en het Vlaamse Gewest leven heel wat huishoudens met een dergelijke budgetmeter voortdurend met het risico van een 'black-out', een stopzetting van de energielevering. Het voorbije jaar was er in ons land bijzonder veel commotie over een mogelijke 'black-out'. Politici en burgers maakten zich grote zorgen over wat er zou gebeuren als ze geen elektriciteit meer zouden hebben. Ze staan echter niet stil bij het feit dat heel wat mensen in armoede nu al met dit risico moeten leven.

Een ander voorbeeld betreft mobiliteit. Zich kunnen verplaatsen is een maatschappelijke norm geworden: men wordt geacht zich te kunnen verplaatsen in functie van werk, gezondheidszorgen, onderwijs, cultureel aanbod, enzovoort. Door evoluties in ruimtelijke ordening en door centralisering van bepaalde diensten en organisaties in centrumsteden moeten mensen zich bovendien meer verplaatsen. Tegelijk wordt mobiliteit ook meer en meer gezien als een eigen verantwoordelijkheid. De verstrenging in de werkloosheidsreglementering van het criterium voor een 'passende dienstbetrekking' inzake de afstand woonplaats-werk illustreert dit. Het werd in 2012 van 25 km naar 60 km verhoogd, ongeacht de duur van de verplaatsing. Voor mensen zonder vervoermiddel of die op het platteland wonen, is het niet evident dergelijke verplaatsingen te maken. Ze zijn afhankelijk van de publieke dienstverlening die op dat vlak geboden wordt.

Verschuiving van de verantwoordelijkheid naar de markt

In een aantal gevallen werd beslist om diensten via 'de markt' te laten werken. Er is een duidelijke invloed van het Europees beleid. Op Europees niveau is een kader ontwikkeld rond 'diensten van algemeen economisch belang', maar dit is niet het geval voor de 'sociale diensten van algemeen belang'. Het is niet eenvoudig om te weten welke

diensten van algemeen sociaal belang zijn, wat als effect heeft dat deze laatste soms meegetrokken worden in het bestaande kader van diensten van economisch belang. Het recht op kinderopvang werd bijvoorbeeld expliciet in het Vlaams decreet over kinderopvang ingeschreven, maar als een dienst van algemeen economisch belang. De deelnemers aan het overleg betreuren dit en vrezen dat de overheid op die manier onvoldoende garanties biedt voor de effectiviteit van het recht op kinderopvang voor iedereen. De verantwoordelijkheid voor het voeren van een sociaal beleid wordt immers naar de organisatoren van kinderopvang doorgeschoven.

Over het effect van een openbare aanbesteding op de efficiëntie van de dienstverlening, bestaan verschillende meningen. Mensen in armoede signaleren moeilijkheden omwille van het feit dat ze zich tot verschillende actoren moeten wenden. Door de mogelijke afwisseling van actoren in de dienstverlening staat ook de continuïteit onder druk en dreigt kennis en ervaring verloren te gaan. Dit is bijvoorbeeld een duidelijk risico bij de openbare uitbesteding van begeleiding van werkzoekenden. Een ander voorbeeld betreft de geliberaliseerde energiemarkt. Deze kent ondertussen veel verschillende actoren en marktspelers, met veel verschillende tarieven, waarin de consument – en zeker diegene die leeft in een situatie van armoede en bestaansonzekerheid - heel moeilijk zijn weg vindt. Nieuwe en steeds fijnere (maar ook steeds complexere) regels moeten bepaalde marktpraktijken proberen te counteren (zoals bijvoorbeeld de deur-aan-deurverkoop, onrealistische afbetaalplannen, ...) en trachten garanties in te bouwen voor een kwalitatieve, klantvriendelijke en inclusieve dienstverlening.

Fragmentering van de bevoegdheden

Mensen worden in de uitoefening van hun rechten meer en meer geconfronteerd met verschillende instellingen en organisaties. De bevoegdheidsverdeling werkt deze versnippering in de hand, in een overtreffende trap in het Brusselse Gewest

waar bijvoorbeeld zeven ministers bevoegd zijn voor gezondheid.

De versnippering van de publieke diensten beperkt heel sterk de draagwijdte van hun acties. De acties die worden opgezet om energie te besparen, hebben bijvoorbeeld weinig tot geen impact op mensen in armoede die in een huurwoning van slechte kwaliteit wonen. Zij zijn afhankelijk van de initiatieven en de wil van de huiseigenaar om energiebesparende ingrepen te doen, op een woonmarkt die gekenmerkt wordt door een tekort aan degelijke en betaalbare woningen. Op het terrein ontstaan wel verschillende samenwerkingen. Maar samenwerking en netwerking worden in de regelgeving vaak niet gehonoreerd, bijvoorbeeld in de vorm van extra middelen voor de tijd die een dergelijke samenwerking vraagt. Anderzijds is er ook meer en meer netwerking die door de overheid wordt opgelegd, wat de praktijk ook niet altijd ten goede komt.

Verwarring van de rollen

Mensen die een recht willen uitoefenen, ervaren meer en meer controle door de publieke diensten. Publieke diensten krijgen immers meer vragen en opdrachten om rechten te controleren, waardoor verwarring ontstaat over hun mandaat en de relatie die ze kunnen aangaan met de hulpvrager. Deze vraag stelt zich bijvoorbeeld heel sterk in de begeleiding naar werk. In hoeverre kunnen beroepskrachten werken vanuit een gelijkwaardige positie en een vertrouwensrelatie, als ze tegelijkertijd een rol dienen te spelen in de controle van de persoon tegenover hen. Dit werd duidelijk in het overleg werk waar het over de contracten ging die gebruikt worden in kader van het 'geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie' en het activeringsplan voor het zoekgedrag naar werk. Deze kwestie is niet nieuw, maar komt – door nieuwe bepalingen in de regelgeving – nog meer naar voren.

Het Steunpunt beveelt aan om de opdrachten van publieke diensten te verduidelijken en deze opnieuw te richten op de garantie van de

effectiviteit van de grondrechten voor iedereen. Het beveelt ook aan om te verduidelijken hoe bepaald wordt of een sociale dienst een dienst van algemeen belang is met een economisch karakter of niet. Een duidelijk antwoord op deze vraag kan meer garanties geven voor de toegankelijkheid en de kwaliteit van de diensten.

Investeren in de publieke diensten

Verschillende thematische groepen hebben vastgesteld dat de publieke diensten de voorbije jaren steeds meer onder druk zijn komen te staan, op verschillende manieren, maar altijd ten koste van de gebruikers.

De sociaal werkers hebben minder tijd dan voorheen om aan de gebruikers te besteden door het grote aantal dossiers die ze moeten behandelen. Ze zien zich dus verplicht om hen minder aandacht te geven. Er is ook meer druk door de introductie of de versterking van de controle-opdracht, die zich vermengt met hun begeleidingsopdracht.

In functie van de vermindering van budgetten worden voorwaarden voor de toekenning van rechten verstrengd en controles worden verhoogd. Voor de juridische rechtsbijstand bijvoorbeeld voorziet het Justitieplan de afschaffing van het 'onweerlegbaar vermoeden van onvermogen'. Dit zou als gevolg kunnen hebben dat personen wiens statuut per definitie een laag inkomen veronderstelt, nog eens op hun inkomen gecontroleerd worden. Dit staat sterk in contrast met de intenties die menigmaal geformuleerd worden inzake vereenvoudiging en automatisering.

Er zijn de laatste jaren in heel wat sectoren besparingen doorgevoerd, als remedie voor de financiële crisis. Ook de Europese Unie heeft op dit vlak haar invloed. Hoewel het sociale luik voortvloeit uit de bevoegdheden van de Lidstaten, heeft het Europees budgettair beleid (onder meer via het Stabiliteitspact) een grote impact op het nationale uitgavenbeleid en op de budgettaire keuzes die in ons land worden gemaakt, ook voor de sociale domeinen.

Er bestaat ook een visie om de uitgaven voor publieke diensten te zien als investeringen, en niet als kosten. In het vorige tweejaarlijkse Verslag van het Steunpunt – over sociale bescherming – herinnerden we aan de impact van de sociale zekerheid en sociale bijstand op de vermindering van armoede. De sociale transfers zorgden in 2014 voor een vermindering van 44 % van het armoederisico in België (op basis van EU-SILC, Eurostat). Daarnaast wijst een studie van de OESO op een belangrijke impact van publieke diensten. Hoewel de Europese Unie heel sterk aanstuurt op een streng budgettair beleid, wordt de cruciale rol van de diensten benadrukt in het 'Social Investment Package' (SIP).

Het Steunpunt beveelt aan om de investering in de publieke diensten te versterken.

Garanderen van de gelijke toegang van de rechten

Voor mensen in armoede en bestaansonzekerheid is de uitoefening van hun rechten een echt hindernissenparcours. Deze vaststelling geldt zowel in het geval dat het een publieke instelling is die instaat voor de implementatie van rechten als in het geval dat de opdracht voor een publieke dienst is gedelegeerd aan de private sector. Het is bijvoorbeeld voor een arme familie moeilijker om een plaats te krijgen in een kinderopvangstructuur dan voor andere.

In de verschillende sectoren wordt informatie steeds meer digitaal ter beschikking gesteld of wordt de toegang tot het recht en de opvolging ervan in een digitale vorm gegoten. Hoewel we de voordelen van een digitale evolutie niet kunnen ontkennen, moeten we hier wijzen op de problemen die talrijke mensen ondervinden bij de digitale toepassingen in de dienstverlening. Een evaluatie van de toegankelijkheid betekent systematisch nagaan of iedereen op een gelijke manier van de dienstverlening gebruik kan maken en of er een alternatief, of de mogelijkheid om een complementair initiatief te ontwikkelen, is voorzien. Er moet bovendien extra aandacht zijn voor diegenen die veel moeilijkheden hebben met

lezen en schrijven. Er blijft een begeleidingsaanbod nodig om deze mensen te helpen brieven te begrijpen, hun rechten te kennen en om hen alle informatie te geven die ze nodig hebben.

Ondanks de verschillende intenties voor een eenvoudiger regelgeving en een maximale automatische toekenning van rechten, worden hulpvragers en diensten zelf nog altijd geconfronteerd met een bijzonder complexe regelgeving.

In het overleg kwam de steeds nadrukkelijker aanwezige tendens tot informatie-uitwisseling sterk aan bod. Enerzijds is er de vraag om te vermijden dat iemand telkens weer zijn verhaal moet doen en om daar waar mogelijk rechten automatisch toe te kennen. Anderzijds worden verschillende problemen gesignaleerd rond een vergaande informatie-deling: uitwisselingen die verder gaan dan het delen van objectieve gegevens en die ook betrekking hebben op interpretaties door de beroepskrachten, controle op het privé-leven, gedetailleerde informatie over personen. Dit dreigt belangrijke principes zoals het beroepsgeheim in het sociaal werk in het gedrang te brengen, en zo de vertrouwensrelatie die een sociaal werker wenst uit te bouwen met de hulpvrager te ondermijnen. In het overleg werd benadrukt dat mensen in armoede – méér dan anderen – met vragen naar informatie en controles geconfronteerd worden.

De gelijkheid in de toegang tot rechten dreigt ook in het gedrang te komen als de kwaliteitsvereisten in de dienstverlening niet worden gerespecteerd. Dit geldt in het bijzonder als een opdracht voor een publieke dienst wordt gedelegeerd naar een commerciële actor. In dat geval bestaat het risico dat de garanties op een kwalitatieve dienstverlening gehypothekeerd worden door een nadruk op de kostensetting, enzovoort. Afhankelijk van het al of niet winstoogmerk van de uitvoerder kan de keuze gemaakt worden om zich te richten op doelgroepen die gemakkelijker bereikt kunnen worden, waarbij vlugger resultaten geboekt kunnen worden of waarbij er meer zekerheid is op het vlak van inkomsten.

De positie van mensen in armoede in een relatie met een dienst is bijzonder delicaat. Er stelt zich hier een uitdaging om de relatie evenwichtig te maken en te zoeken naar bijkomende middelen voor de versterking van de rechtspositie van de betrokkenen. Dit aspect kwam bijvoorbeeld aan bod in de procedure die is voorzien rond afsluiting van energie en water en in de procedures en praktijken die rond betalingsachterstallen worden gehanteerd die niet compatibel zijn met de situatie en draagkracht van mensen in armoede (bijvoorbeeld onrealistische betaalplannen en schuldoverdrachten bij energieschulden).

Het Steunpunt beveelt een universele en toegankelijke dienstverlening aan, aangevuld met aangepaste ondersteuning en maatregelen voor voor wie het nodig heeft. Een dergelijke benadering wordt ook soms 'progressief universalisme' genoemd. In dit perspectief beveelt het Steunpunt ook aan om bij toekenning van ondersteuning – zo veel mogelijk – te voorzien in graduele inkomensgrenzen. Dit maakt dat de ondersteuning geen vraag is van 'alles of niets' en dat verschillende groepen een aangepaste hulp genieten. Het Steunpunt stelt ook voor om de dialoog met de verschillende actoren, waaronder mensen in armoede, verder te zetten met het oog op de versterking van de positie van deze laatsten.

Het Steunpunt beveelt aan om de publieke diensten te versterken en hun aanbod te evalueren op het vlak van de effectiviteit van rechten, in een benadering van een gelijke toegang tot de rechten. Zo zullen de publieke diensten in staat zijn om hun bijzonder belangrijke rol in de strijd tegen armoede en ongelijkheden effectief op te nemen.

Bijlagen

1. Lijst van personen en organisaties die betrokken waren bij de opmaak van het Verslag

Wij danken oprecht alle personen die op één of andere wijze een bijdrage hebben geleverd aan het opstellen van het Verslag 2014-2015.

Leen ACKAERT (Kinderrechtencommissariaat); Laurence ADAM (Article 27 Bruxelles); Jennifer ADDAE (Vluchtelingenwerk Vlaanderen); Anneleen ALLART (Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie en Ziektepreventie (VIGeZ)); Geert ALOY (Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding (VDAB)); Trees AMELOOT (Vrije Centra voor Leerlingenbegeleiding (VCLB-Koepel)); Dirk AVONTS (Universiteit Gent (UGent)); Stephanie BAWIN (Denkgroep Occasionele Kinderopvang - Koepel Lokale Diensteeconomie); Samira BENAYYAD (Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité (CAAMI) - Hulpkas voor Ziekte en Invaliditeits-verzekering (HZIV)); Marie-Paule BERHIN (Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)); Patrica BERNAERT (Prospective Jeunesse); Guy BERTRAND (Solidarités Nouvelles); Mathieu BEYS (Caritas International); Jean-Luc BIENFET (Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB) - Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VSGB)); Anouck BILLIET (Observatoire wallon de la Santé (OWS)); Paul BIOT (Mouvement du théâtre-action, Culture & Démocratie); Bart BOCKSTAELE (Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers); Antoine BORIGHEM (Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)); Véronique BOUDLET (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)); Marcelin BOULARD (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Laurence BOUVIN (Musée royal de Mariemont); Anne-Françoise BOUVY (Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)); Anja BRAES (Den Draai); Griet BRIELS (Netwerk tegen Armoede); Katrien BRUGGEMAN (Nederlandstalige Vrouwenraad); ; Marc BUYSE (AquaFlanders); Freddy CABARAU (Confédération des organisations de jeunesse (COJ) - Inspecteur général des organisations de jeunesse - Direction générale de la Culture - a.i.); Thijs CALLENS (Netwerk tegen Armoede); Erwin CARLIER (Maatschappij voor het Intercommunale Vervoer te Brussel (MIVB) / Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles (STIB)); Dolly CEUPPENS (Den Draai); Marie-Claude CHAINAYE (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)); Naima CHARKAOUI (Kinderrechtencoalitie Vlaanderen en Kinderrechtencommissariaat); Marie CHARLES (Réseau Wallon pour l'Accès Durable à L'Energie (RWADE)); Corinne CHEVROT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Aurélie CIUTI (Réseau Wallon pour l'Accès Durable à L'Energie (RWADE)); Patricia CLARYSSE (Infrax); Michèle Claus (Fédération des Entreprises de Belgique (FEB) / Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO)); Muriel CLAVIE (Commission d'Aide Juridique (CAJ) de Nivelles); Didier CLERBOIS (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Mieke CLYMANS (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw - Project energie en armoede); Chantal CORNET (Luttes Solidarités Travail (LST)); Veerle CORTEBEECK (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)); Marc COUILLARD (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Monique COUILLARD-DE SMEDT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Peter COUSAERT (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)); Pauline COUSIN (Fédération bruxelloise

des organismes d'insertion socioprofessionnelle et d'économie sociale d'insertion (FéBisp)); Geneviève CULOT (Coordination des haltes-accueil de la Communauté française (CHACOF)); Magda CUPPENS (Warm Hart); Thomas DABEUX (Inclusion); Celine D'AMBROSIO (Association des Centres culturels de la Communauté française (ACC)); Karen DANIELS (Dagopvang De Wurpskes); Brigitte DANKERS (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw - Project energie en armoede); Sandrine DAPSENS (Le Pivot); Jonathan DE BECKER (Le Pivot); Carine DE BOUBERS-VANDENELSHOUT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Chantal DE BREMAEKER (Présidente du Bureau d'Aide Juridique (BAJ) du barreau de Bruxelles); Lien DE BRUYCKER (Wijkcentrum De Kring); Noemi DE CLERCQ (Vlaams Fonds voor de Letteren (VFL)); Stijn DE COCK (Christelijke Mutualiteiten (CM) / Mutualité Chrétienne (MC)); Cédric DE JONGHE (Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)); Claudette DE KONINCK (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)); An DE LOBEL (Sterpunt Inclusief Ondernemen (voorheen SLN)); John DE MAESSCHALCK (Actieplatform gezondheid en solidariteit / Plate-forme d'action santé et solidarité); François DE MESMAEKER (Le Pivot); Kelly DE MESMAEKER (Samenlevingsopbouw RISO Vlaams-Brabant); Wim DE MOOR (OCMW Gent); Baptiste DE REYMAEKER (Culture & Démocratie); Karel DE RUDDER (Cultuurnet Vlaanderen); Frans DE WACHTER (Landelijke Gilden); Sabine DE WILDE (Centres Locaux de Promotion de la Santé (interCLPS - CLPS)); Laurence DE ZUTTER (Ordre des barreaux francophones et germanophones de Belgique (Avocats.be)); Nathalie DEBAST (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)); Kathleen DEBRUYNE (Dokters van de wereld / Médecins du Monde); Mireille DEBURE (Le Pivot); Alain DECAMPS (AquaFlanders); Philippe DECLERCQ (Orde van Vlaamse Balies); Marijke DECUYPERE (ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde); Andrée DEFAUX (Luttés Solidarités Travail (LST)); Anne DEFOSSEZ (Centre d'Appui Service médiation de dettes (RBC)); Bart DELBEKE

(Universiteit Antwerpen (UA)); Claudine DELNAISSE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Michel DELVAUX (Les Ateliers populaires); Olivier DEMANET (Sibelga); Nathalie DEMULDER (Le Pivot); Brigitte DEQUENE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Johann DEQUENE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Denis DESBONNET (Collectif Solidarité Contre l'Exclusion (CSCE)); Béatrice DESMET (Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité (CAAMI) - Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV)); Chloé DESPAX (Musées royaux des Beaux Arts de Belgique - Musée sur Mesure - Projet Sésame / Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België - Museum op maat - Sesam); Myriam Despiegelaere (Ecole de santé publique ULB); Sibylle DESSAIN (Cabinet d'avocats du Quartier des libertés); Delphine DEURDROECK (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Luk DEVOS (Vlaamse Ouderenraad); Amandine DEWEZ (Luttés Solidarités Travail (LST)); Natacha DEWITTE (Médecins du Monde / Dokters van de wereld); Philippe D'HAERYERE (Plate-forme "Justice pour tous"); Bert D'HONDT (Welzijnszorg); Laura DI TERMINI (Le Pivot); Vincent DIEUDONNE (Sibelga); Petra DOMBRECHT (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)); Pierre DOYEN (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)); Ellen DRIES (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw - Project Water en Armoede); Véronique DUCHENNE (Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH) / De Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap (NHRPH)); Damien DUPUIS (Commission d'Aide Juridique (CAJ) de Bruxelles); Mireille EGGERICKX (Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté (FBLP)); Imane EL MOKHTARI (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Marion ENGLERT (Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad); Sandra EVRARD (Action et Recherche Culturelles (ARC)); Raphaël FANUEL (Luttés Solidarités Travail (LST)); Karin FATZAUN (Fachbereich

Familie und Soziales des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft); Christine FAURE (Kind en Gezin); Gille FEYAERTS (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad / Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale); Robert FONTAINE (Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel (MIVB) / Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles (STIB)); Maarten FRANCOIS (Stad Kortrijk - directie Welzijn); Bart FRET (OCMW Antwerpen); Veerle FROONINCKX (OCMW Wemmel); Michael FRYNS (Fachbereich Familie und Soziales des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft); Jean-François FUNCK (Tribunal de première instance de Bruxelles); Lut GAILLY (Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding (VDAB)); Stéphanie GENTEUIL (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); François GERADIN (Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et d'économie sociale d'insertion (FéBisp)); Michel GERARD (Luttes Solidarités Travail (LST)); Eddy GHYSELINCK (Luttes Solidarités Travail (LST)); Laura GHYSELINCK (Luttes Solidarités Travail (LST)); Sofie GIEDTS ('t Lampeke - Buurthuis); Katrien GIELIS (Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG)); Isabelle GILLARD (Federation Pluraliste des Centres d'Expression et de Créativité (FPCEC)); Fernand GODART (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Sandrine GOETHALS (Service de Justice de proximité de Saint-Gilles); Sylvie-Anne GOFFINET (Lire et Écrire Communauté française); Vanessa GOMEZ (Maison d'enfants d'Actiris); Vinciane GREGOIRE (Fonds des Affections Respiratoires (FARES)); François GREVISSE (Fédération des Services Sociaux (FdSS) - Centre d'Appui SocialEnergie); Badya GUERTI (OCMW Antwerpen); Hector GUICHART (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Kathleen HAEVE (Federatie van Vlaamse OCMW-Maatschappelijk Werkers); Marie HANSE (Fédération des Services Sociaux (FdSS) - Centre d'Appui SocialEnergie); Peter HEIRMAN (Netwerk tegen Armoede); David HERCOT (Observatoire de la Santé et du Social

Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad); Marja HERMANS (Welzijnsschakels); Chrystelle HERSCHDÖRFER (Le Pivot); Sabine HERZET (Fachbereich Kultur und Jugend des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft); Elvira HEYEN (Bureau d'Aide Juridique (BAJ)); Hélène HIESSLER (Culture & Démocratie); Bart HOLLEVOET (OCMW Brugge); Benoit HOSSAY (Solidarités Nouvelles); Rachida HOURY (Commission wallonne pour l'Energie (CWaPE)); Eric HOUTMAN (Ombudsdienst voor Energie); Bernard HUBEAU (Universiteit Antwerpen (UA) en Vrije Universiteit Brussel (VUB)); Eric HUSSON (La Concertation Bas Seuil (CBS) - Projet Lama); Isaline HUTEREAU (Atout Couleur); Stijn HUYSMANS (Actiris - Direction Chercheurs d'emploi / Directie Werkzoekenden); Hanah JABLOUNE (Plate-forme d'action santé et solidarité / Actieplatform gezondheid en solidariteit); Kathy JACOBS (Kind en Gezin); Carine JANSEN (SPW - Direction interdépartementale de la Cohésion sociale (DiCS/SPW)); Katrien JANSSEN (Samenlevingsopbouw RISO Vlaams-Brabant); André JANSSENS (Den Draai); Erwin JANSSENS (Vlaamse Ombudsdienst); Alain JEUKENS (Luttes Solidarités Travail (LST)); Carmen JONNART (Luttes Solidarités Travail (LST)); Alain JOYE (Liga voor de Mensenrechten); Oumar KANE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Thérèse KEMPENEERS - FOULON (L'Association Francophone d'Aide aux Handicapés Mentaux (AFrAHM)); Didier KETELS (Droits Quotidiens); Myrrhine KULCSAR (CPAS St.- Gilles); Anne LAMBRECHTS (Elmer); Kristine LANDUYT (OCMW Antwerpen); Dominique LANGLOIS (La Rochelle - Maison de Quartier); Yasmina LANSMAN (Soleil du Nord - Commune de Schaerbeek); France LEBON (Service général de l'Education permanente et de la Jeunesse); Anne LECLERQ (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)); Marcelle LEDIEU (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Pauline LEFEBVRE (Luttes Solidarités Travail (LST)); Luc LEFEBVRE (Luttes Solidarités Travail (LST)); Marleen LEFEVRE

(Landelijke Kinderopvang); Annette LEGAYE (Service public wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (FOREM)); Catherine LEGROS (Article 27 Wallonie); Anne-Sophie LELOUP (Service Droit des Jeunes (SDJ)); Christiane LENTZ (Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft); Joris LERMYTTE (Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) - Openbare diensten); Marijke LEYE (Stad Gent - Cultuurdienst - Advies en Ondersteuning); Lien LIBIN (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) - Steunpunt Kinderopvang); Hilde LINSSEN (Netwerk tegen Armoede); Stéphanie LOMBART (Commission wallonne pour l'Energie (CWaPE)); Marjolaine LONFILS (Cultures & Santé); Geneviève LOOTS (Médecins du Monde / Dokters van de wereld); Judith LOPES CARDOZO (Collectif Solidarité Contre l'Exclusion (CSCE)); Jamila LOUBAA (Speelhuis Elief); Mieke LOUWETTE (CAW Oost-Brabant); Karina LUYTENS (Vlaamse GemeenschapsCommissie (VGC)); Julie MAENAUT (Plate-forme d'action santé et solidarité / Actieplatform gezondheid en solidariteit); Céline MAES (Orde van Vlaamse Balies); Pol MARESCHAL (Direction générale de la création artistique (DGCA)); Olivier MARIAGE (Fédération des maisons médicales et collectifs de santé francophones (FMMCSF)); Hélène MAROT (Droits Quotidiens); Yves MARTENS (Collectif Solidarité Contre l'Exclusion (CSCE)); Laurence MASSART (Cour d'appel de Bruxelles); Claire MASSON (MIVB - STIB); Jan MATTHYS (Wijkcentrum De Kring); Véronique MEIRSSCHAERT (Daklozen Aktie Komitee (DAK) - Antwerpen); Daniël MEULEMAN (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw - Project energie en armoede); Sandrine MEYER (Université libre de Bruxelles (ULB)); Aurélie MEYS (Coordination des haltes-accueil de la Communauté française (CHACOF)); Elvis MIHALOWITCH (Fédération des Services Sociaux (FdSS) - Centre d'Appui SocialEnergie); Eric Mikolajczak (L'Interfédé – Partenaires pour l'insertion); Mie MOERENHOUT (Vlaamse Ouderenraad); Herlindis MOESTERMANS (Nederlandstalige Vrouwen-raad); Cécile

MORMONT (Revers); Martine MOSSELMANS (Vredegerecht te Brussel); Karin NELISSEN (Buurthuis t' Lampeke); Jean-François NEVEN (Magistrat de la Cour de Travail de Bruxelles); Delphine NOEL (Luttés Solidarités Travail (LST)); Laurence NOEL (Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad); Murielle NORRO (Réseau Santé Diabète); Joseph NTAMAHUNGIRO (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Kristien NYS (Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen (HIG), Odisee); Marc OTJACQUES (Luttés Solidarités Travail (LST)); Paul PALSTERMAN (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique (CSC) - Service d'études); Anne PANNEELS (Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) Service d'études fédéral / Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) Federale Studiedienst); Cécile PARENT (Luttés Solidarités Travail (LST)); José PASCAL (Solidarités Nouvelles); Domenico PASQUARELLI (Solidarités Nouvelles); Paul PATAER (Liga voor de Mensenrechten); Carolien PATYN (Netwerk tegen Armoede); Luigi PEDINELLI (Luttés Solidarités Travail (LST)); Jean PEETERS (Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront Vlaanderen-Brussel-Wallonië); Gaëlle PETERS (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)); Gérard PETRE (Société Régionale Wallonne du Transport (TEC)); Jean-Marc PICARD (Ordre des barreaux francophones et germanophones de Belgique (Avocats.be)); Nicolas PONCIN (Infor GazElec); Jacques PONJÉE (Groupement des Usagers des Transports publics à Bruxelles (GUTIB)); David PRAILE (Solidarités Nouvelles); Cédric PREVEDELLO (Aquawal); Arne Proesmans (Netwerk tegen Armoede); Alain PYCK (Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront Vlaanderen-Brussel-Wallonië); Wim RAEYMAEKERS (Vlaamse Ombudsdienst); Anne RAMBOUX (SPF Sécurité social / FOD Sociale Zekerheid); Christine REDANT (Réseau Coordination Enfance (RCE)); Catherine RIJS (Magistrat honoraire de la Justice de Paix d'Uccle); Michèle ROBSON (Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)); Xavier ROLIN (Cabinet

d'Avocats du Quartier des libertés); Brigitte ROMBAUX (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Paul ROSIERS (ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde - Recht-op Borgerhout - Project energie en armoede); Caroline ROUSSEAU (Réseau Wallon pour l'Accès Durable à L'Energie (RWAE)); Catherine RUELLE (Service de Justice de proximité de Saint-Gilles); Pierre RYCKMANS (Infirmiers de rue / Straatverplegers); Cecilia SANCHEZ (BRuxelles AVance - BRussel Vooruit (Bravvo)); Patrick SAROLEA (Luttés Solidarités Travail (LST)); Hilde SCHOCKAERT (Kinderdagverblijf Mezenestje); Chantal SCHOKKAERT (Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles (CGEE)); Matteo SEGERS (Association des Centres culturels de la Communauté française (ACC)); Paul SERGIER (Vereniging Vlaamse Cultuur- en gemeenschapscentra (VVC)); Els SILVERANS (De Lijn); Grégory SLEGGERS (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Nathalie SLUYTS (Vlaamse Ouderenraad); Odette SOENS (SIVI - 't Vindcentje); Martine SPITAELS (Fonds des Affections Respiratoires (FARES)); Alicia SPITAELS (SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes - Service Experts du vécu / POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid - Dienst Ervaringsdeskundigen); Hugo STEVENS (Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS)); Karen STROSSE (Eandis); Myriam SUETENS (Vereniging van Wijkgezondheidscentra (VWGC)); Ria SZEKER (De Fakkel); Henk TERMOTE (Actiris); Silvia TERRA RAFAEL (Service Justice de Proximité - Commune de Saint-Gilles); Laurence THEIZEN (Maison d'Accueil Socio-Sanitaire de Bruxelles (MASS)); Patricia THIÉBAUT (Centre Bruxellois de Promotion de Santé (CBPS)); Johanne TILMAN (Fédération des Services Sociaux (FdSS) - Centre d'Appui SocialEnergie); Daniel TRESEGNIE (Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH) / De Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap (NHRPH)); Paul TRIGALET (Solidarités Nouvelles); Stijn TUYPENS (Eandis); Jessica URBAIN (Fédération des Services Sociaux (FdSS) -

Centre d'Appui SocialEnergie); Sonia VALZANIA (Service public wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (FOREM)); Jean-Philippe VAN AELBROUCK (Direction générale de la création artistique (DGCA)); Sabine VAN BEVER (Espace Social Télé-Service); Emilie VAN DAELE (SOCIUS - Steunpunt Sociaal-Cultureel Volwassenenwerk); Veronique VAN DE LOO (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw - Project energie en armoede); Isabelle VAN DE MAELE (Luttés Solidarités Travail (LST)); Kris VAN DEN BELT (Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)); An VAN DEN BERGH (Demos); Els VAN DEN BROECK (Mobiel 21); Véronique VAN DER PLANCKE (Fédération des Services Sociaux (FdSS) - Centre d'Appui SocialEnergie, avocat); Karin VAN DER STRAETEN (Délégué général aux droits de l'enfant); Isabelle VAN DOOREN (Maison Ouverte); Dirk VAN EVERCOOREN (Vlaamse Regulerings-instantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG)); Rita VAN GOOL (Nederlandstalige Vrouwenraad); Marijke VAN HASSEL (Lasso - Brussels netwerk voor cultuurparticipatie en cultuureducatie); Katrien VAN LAERE (Vernieuwing in de Basisvoorzieningen voor Jonge Kinderen (VBJK)); Patricia VAN LAMOEN (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Lindsay VAN MIRLO (STA-AN (Samen Tegen Armoede - Antwerps Netwerk)); Marnix VAN SEVENCOTEN (Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)); Romain VANDEBROEK (Orde van Vlaamse Balies); Ankie VANDEKERCKHOVE (Vernieuwing in de Basisvoorzieningen voor Jonge Kinderen (VBJK)); Kristof VANDEN BERGHE (Eandis); Michel VANDENBROECK (Universiteit Gent (Ugent) - Vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek); Nils VANDENWEGHE (Vlaamse Ouderenraad); Emmanuel VANDERICKEN (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Steven VANDERWAEREN (Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)); Lief VANDEVOORT (Vereniging Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)); Inge VANDEWALLE (Demos); Adelheid VANHILLE (Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)); Paul VANLERBERGHE (Infor GazElec); Géry VANLOMMEL

(Infrax); Marc VANTHUYNE (Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers); Cathérine VEGAIRGINSKY (Centre Bruxellois de Promotion de Santé (CBPS)); Didier VERBEKE (Luttés Solidarités Travail (LST)); Dries VERBIEST (Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV) / Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité (CAAMI)); Thomas VERDEBOUT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Elke VERDOODT (Felines); Lucy VEREERTBRUGGHEN (Locusnet); Denise VERHAERT (De Fakkel); Christel VERHAS (Gezinsbond); Joke VERMEERSCH (Wijkcentrum De Kring); Roel VERMEIREN (Vlaams Energieagentschap (VEA)); Quentin VERNIERS (Réseau des Initiatives Enfants-Parents-Professionnels (RIEPP)); Johan VERSTRAETE (Protos - Alles begint met water); An VICTOIR (Vrije Centra voor Leerlingenbegeleiding (VCLB-Koepel)); Isabelle VINCKE (Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB) - Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VSGB)); Bruno VINIKAS (Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté (FBLP)); Lutgard VRINTS (Gezinsbond); Barbara WAETERLOOS (Office national de l'emploi (ONEM) / Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)); Solvejg WALLYN (Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid (VAZG)); Lionel WATHELET (Solidarités Nouvelles); Lilas WEBER (Fonds des Affections Respiratoires (FARES)); Christiane WELING (Institut für Aus- und Weiterbildung im Mittelstand); Colette WERTZ (Luttés Solidarités Travail (LST)); Tatiana WILFART (BRuxelles AVance - BRussel Vooruit (Bravvo)); Jan WILLEMS (OCMW Brussel); Ruben WISSING (Belgische Comité voor hulp aan vluchtelingen); Sandrine XHAUFLAIRE (Fédération des CPAS de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie (UVCW)); Mirjam ZOMERSZTAJN (Théâtre Royal de la Monnaie - Un pont entre deux mondes / Koninklijke Muntchouwburg - Een brug tussen twee werelden); Hinda ZOUAOUI (Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding (VDAB)).

Ondanks de zorg waarmee deze lijst is opgemaakt zou het kunnen dat bepaalde personen of organisaties niet of onjuist zijn opgenomen in deze bijdrage. Wij willen ons hier bij voorbaat voor verontschuldigen.

Dank ook aan de leden van de Begeleidingscommissie.

2. Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid

Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid werd ondertekend te Brussel op 5 mei 1998, en goedgekeurd door:

- de Vlaamse Gemeenschap, decreet van 17 november 1998, B.S. van 16 december 1998
- de federale Staat, wet van 27 januari 1999, B.S. van 10 juli 1999
- de Franse Gemeenschap, decreet van 30 november 1998, B.S. van 10 juli 1999
- de Duitstalige Gemeenschap, decreet van 30 november 1998, B.S. van 10 juli 1999
- het Waals Gewest, decreet van 1 april 1999, B.S. van 10 juli 1999
- het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ordonnantie van 20 mei 1999, B.S. van 10 juli 1999.

TEKST VAN HET AKKOORD

Gelet op art. 77 van de Grondwet;

Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, inzonderheid op artikel 92bis, § 1, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 en gewijzigd bij de wet van 16 juli 1993;

Gelet op de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, inzonderheid op artikelen 42 en 63;

Gelet op de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, inzonderheid op artikel 55bis, ingevoegd bij de wet van 18 juli 1990 en gewijzigd bij de wet van 5 mei 1993;

Gelet op de beslissing van het Overlegcomité Federale Regering - Gemeenschaps- en Gewest-regeringen van 3 december 1997;

Overwegende dat bestaansonzekerheid, armoede en sociale, economische en culturele uitsluiting, zelfs voor één enkele persoon, op een ernstige manier afbreuk doen aan de waardigheid en aan de gelijke en vervreembare rechten voor alle personen;

Overwegende dat het herstellen van de voorwaarden voor menselijke waardigheid en de uitoefening van de rechten van de mens, zoals bepaald in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948 en in de twee Internationale Verdragen inzake economische, sociale en culturele rechten en inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966, een gemeenschappelijk doel is voor iedere overheid van het land;

Overwegende dat daartoe voortdurende en gecoördineerde inspanningen nodig zijn van elke overheid apart en van allen samen, voor het uitstippelen, het uitvoeren en het evalueren van het beleid tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving;

Overwegende dat de sociale zekerheid prioritair is voor het behoud van de sociale samenhang en voor het voorkomen van bestaansonzekerheid, armoede en sociale ongelijkheid en voor de menselijke emancipatie;

Overwegende dat het nodig is de bestendiging van dit integratiebeleid te waarborgen, namelijk door het aanpassen en het ontwikkelen van de openbare dienstverlening;

Overwegende dat de betrokkenheid van alle personen bij dit integratiebeleid, reeds bij het uitstippelen ervan, door de overheid moet gewaarborgd worden;

- de Federale Staat, vertegenwoordigd door de Eerste Minister, de Minister van Sociale Zaken, de Minister van Tewerkstelling en Arbeid, belast met het beleid van gelijke kansen voor mannen en vrouwen, de Minister van Volksgezondheid en Pensioenen en de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie;
- de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door hun Regering, in de persoon van de Minister-President en de Ministers bevoegd voor de coördinatie van het armoedebeleid en voor de bijstand aan personen;
- de Franse Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar Regering, in de persoon van de Minister-President;
- de Duitstalige Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar Regering, in de persoon van de Minister-President en de Minister van Jeugd, Vorming, Media en Sociale Zaken;
- het Waals Gewest, vertegenwoordigd door de Minister-President en de Minister van Sociale Actie;
- het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, vertegenwoordigd door de Minister-President;
- de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, vertegenwoordigd door de leden van het Verenigd College bevoegd voor Bijstand aan Personen;

Kwamen het volgende overeen:

ART. 1

Zonder afbreuk te doen aan hun eigen bevoegdheden verbinden de ondertekenende partijen zich ertoe hun beleid tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving voort te zetten en te coördineren op basis van de hierna volgende principes:

- het realiseren van de sociale rechten, vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet;
- een gelijke toegang voor iedereen tot al deze rechten, wat ook maatregelen van positieve actie kan inhouden;
- het invoeren en versterken van de modaliteiten voor de deelneming van alle betrokken overheden en personen, inzonderheid van personen die in armoede leven, aan het uitstippelen, het uitwerken en het evalueren van dit beleid;
- een beleid van maatschappelijke integratie is een inclusief, globaal en gecoördineerd beleid, dit wil zeggen dat het moet gevoerd worden op alle bevoegdheidsgebieden en dat een voortdurende evaluatie van alle ondernomen en overwogen initiatieven en acties daartoe vereist is.

ART. 2

Daarom verbinden de ondertekenende partijen zich ertoe bij te dragen elkeen binnen hun bevoegdheden aan een "Verslag over Bestaansonzekerheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en Ongelijke Toegang tot de Rechten", verder "het Verslag" genoemd. Dit wordt tweejaarlijks tegen de maand november opgemaakt door het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting", voorzien in artikel 5 van dit akkoord, op basis van de bijdrage van de partijen. Het verslag wordt in de drie landstalen opgemaakt.

Het bevat minstens:

- een evaluatie van de evolutie van onzekere levensomstandigheden, van armoede en van sociale uitsluiting op basis van indicatoren zoals zij overeenkomstig artikel 3 worden vastgelegd;
- een evaluatie van de daadwerkelijke uitoefening van sociale, economische, culturele, politieke en burgerrechten alsook van de ongelijkheid die blijft bestaan wat betreft de toegang tot de rechten;

- een inventaris en een evaluatie van het beleid en van de acties die sinds het vorig verslag werden gevoerd;
- concrete aanbevelingen en voorstellen om de toestand van de betrokken personen op alle in dit artikel bedoelde gebieden zowel op lange als op korte termijn te verbeteren.

ART. 3

Na overleg met de wetenschappelijke wereld, de bevoegde administraties en instellingen, de sociale partners en de organisaties waar de armen het woord nemen, zullen de ondertekenende partijen onderzoeken welke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en instrumenten kunnen gebruikt en/of uitgewerkt worden om de evolutie op alle in artikel 2 bedoelde gebieden te analyseren, opdat de bevoegde overheden op de meest passende manier kunnen ingrijpen. Een eerste reeks indicatoren zal worden vastgelegd voor 15 november 1998.

Zonder afbreuk te doen aan de wetten en reglementen betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de individuen, verbinden de ondertekenende partijen zich ertoe alle gegevens waarover een voorafgaand akkoord wordt bereikt kosteloos ter beschikking te stellen van het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" of de toegang tot deze gegevens te vergemakkelijken, indien ze behoren tot externe diensten. De ondertekenende partijen hebben ook toegang tot deze gegevens.

ART. 4

§ 1. Het Verslag wordt via de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie vermeld in artikel 9 overhandigd aan de federale Regering en aan de Regeringen van de Gemeenschappen en van de Gewesten, die zich ertoe verbinden het aan hun Raden, Parlementen of Vergaderingen te bezorgen.

§ 2. De Federale Regering bezorgt het Verslag binnen de maand na ontvangst aan de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het

Bedrijfsleven die op hun beurt binnen de maand advies uit brengen, namelijk over de gebieden die tot hun taken behoren. De Gemeenschappen en Gewesten vragen eveneens advies aan hun adviesorganen die op dit vlak bevoegd zijn volgens dezelfde procedure.

§ 3. Alle ondertekenende partijen verbinden er zich toe een debat te houden over de inhoud van het verslag en van de adviezen, inzonderheid over de aanbevelingen en voorstellen van het verslag.

ART. 5

§ 1. Om het voorgaande te kunnen realiseren wordt een "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" opgericht, belast met de volgende opdrachten:

- informatie over bestaansonzekerheid, armoede, sociale uitsluiting en toegang tot de rechten inventariseren, systematiseren en analyseren op basis van de indicatoren, zoals bepaald in artikel 3;
- concrete aanbevelingen en voorstellen doen om het beleid en de initiatieven tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving te verbeteren;
- minstens om de twee jaar een Verslag zoals bedoeld in artikel 2 opmaken;
- op verzoek van één van de ondertekenende partijen, van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie of op eigen initiatief adviezen uitbrengen of interimverslagen opmaken over ieder vraagstuk dat betrekking heeft op een gebied dat tot zijn opdrachten behoort;
- structureel overleg organiseren met de armsten.

§ 2. Om de doelstellingen van § 1 waar te maken betreft het Steunpunt de verenigingen waar de armen het woord nemen op een structurele en bestendige manier bij zijn werkzaamheden, hierbij gebruikmakend van de dialoogmethode zoals ze

ontwikkeld werd bij het totstandkomen van het "Algemeen Verslag over de Armoede".

Het Steunpunt kan ook een beroep doen op alle personen en op openbare of privé organisaties die op dit vlak deskundig zijn.

ART. 6

§ 1. Het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" wordt opgericht als drietalige instelling op federaal niveau, bij het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding. Het wordt gesubsidieerd door alle betrokken partijen. Voor 1998 wordt een budget ter beschikking gesteld van 20 miljoen frank:

- 15.000.000 BF door de federale Staat;
- 2.800.000 BF door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest;
- 1.700.000 BF door het Waals Gewest (in overleg met de Franse en de Duitstalige Gemeenschap);
- 500.000 BF door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (in overleg met de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie).

De bedragen worden jaarlijks geïndexeerd. Het budget kan mits akkoord van alle betrokken partijen worden aangepast na evaluatie door middel van een aanhangsel bij dit samenwerkingsakkoord.

De bedragen worden gestort voor maart van het jaar waarop ze betrekking hebben.

§ 2. Er moet een permanente en structurele samenwerking zijn tussen het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en de bevoegde administraties van de Gemeenschappen en Gewesten. Daartoe worden aan het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" wetenschappelijke medewerkers onder één of andere vorm ter beschikking gesteld door de drie Gewesten, namelijk 1,5 fulltime equivalent door het Vlaams Gewest, 1 fulltime equivalent door het Waals Gewest en 1/2 fulltime equivalent

door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Indien het om ambtenaren gaat blijven deze deel uitmaken van het personeel van het Gewest.

§ 3. De Gemeenschappen en de Gewesten zorgen, in volle respect voor elkanders bevoegdheden en budgetten, voor de erkenning en aanmoediging van organisaties waar armen het woord nemen.

ART. 7

§ 1. Een Beheerscomité wordt bij het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" opgericht, met de volgende opdrachten:

- ervoor zorgen dat dit samenwerkingsakkoord correct wordt uitgevoerd;
- op voorstel van de Begeleidingscommissie, voorzien in artikel 8, beroep doen op wetenschappelijke instellingen of gespecialiseerde studiediensten die, gelet op hun ervaring en het materieel waarover zij beschikken, het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" kunnen bijstaan in het vervullen van zijn taken. In dit geval moet een overeenkomst worden gesloten met het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding;
- het opmaken voor het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" van een ontwerp van budget waarvan het beheer strikt gescheiden is van de organieke dotatie voor het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding;
- het bepalen van het personeels-behoeftenplan en inzonderheid het functieprofiel van de coördinator.

§ 2. De Voorzitter en de Ondervoorzitter van het Beheerscomité en de coördinator van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting wonen de vergaderingen van de Raad van Beheer van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en

Racismebestrijding bij met raadgevende stem, wanneer punten die betrekking hebben op het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" op de agenda staan.

§ 3. Naast de vertegenwoordiger van de Eerste Minister die het Beheerscomité voorziet, telt dit comité 12 leden onder wie:

- 4 leden voorgedragen door de federale Staat;
- 3 leden voorgedragen door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest;
- 2 leden voorgedragen door het Waals Gewest in overleg met de Franse Gemeenschap;
- 2 leden voorgedragen door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in overleg met de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, onder wie één Nederlandstalige en één Franstalige;
- 1 lid voorgedragen door de Duitstalige Gemeenschap.

Deze leden worden aangesteld op grond van hun deskundigheid en ervaring op de in dit samenwerkingsakkoord bedoelde gebieden. Ze worden door de respectieve Regeringen aangesteld en bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit benoemd voor een hernieuwbaar mandaat van 6 jaar.

§ 4. Daarnaast zijn de Directeur en de Adjunct-directeur van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding alsook de coördinator van het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" leden van het Beheerscomité met raadgevende stem.

ART. 8

Er wordt een Begeleidingscommissie opgericht onder voorzitterschap van de minister of staatssecretaris die Maatschappelijke Integratie onder zijn bevoegdheid heeft, die de werkzaamheden van het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" begeleidt. De

Begeleidingscommissie bewaakt ook de methodologie en criteria zoals bepaald in artikel 3, evenals de vooruitgang van het Verslag. De Begeleidingscommissie bestaat uit de leden van het Beheerscomité, voorzien in artikel 7, minstens aangevuld met:

- 4 vertegenwoordigers van de sociale partners, voorgedragen door de Nationale Arbeidsraad;
- 2 vertegenwoordigers van de ziekteverzekeringsinstellingen, voorgedragen door het Nationaal InterMutualistisch College;
- 5 vertegenwoordigers voorgedragen door de organisaties waar de armen het woord nemen, waaronder een vertegenwoordiger van de daklozen;
- 3 vertegenwoordigers voorgedragen door de afdeling Maatschappelijk Welzijn van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten.

Deze vertegenwoordigers worden voorgedragen op grond van hun deskundigheid en ervaring op de in dit samenwerkingsakkoord bedoelde gebieden. Het Beheerscomité verleent hen een mandaat van 6 jaar.

ART. 9

Om overleg tussen de verschillende Regeringen te waarborgen, komt de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie minstens tweemaal per jaar bijeen.

Zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de overheden waaruit zij is samengesteld, heeft zij tot taak te zorgen voor een globale, geïntegreerde en gecoördineerde benadering van het beleid tot voorkoming van bestaansonzekerheid, tot bestrijding van de armoede en tot integratie van de personen in de samenleving.

Zij wordt door de Eerste Minister voorgezeten en voorbereid in samenwerking met de minister of staatssecretaris die de Maatschappelijke Integratie onder zijn bevoegdheid heeft. Zij staan ook in voor de opvolging ervan. Daartoe doen zij een beroep op de deskundige hulp van de Cel Armoede binnen

het Bestuur Maatschappelijke Integratie en van het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting".

ART. 10

In het kader van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie zullen de ondertekenende partijen de werking van het "Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting" en van dit samenwerkingsakkoord jaarlijks evalueren.

ART. 11

Het huidig samenwerkingsakkoord streeft er toe de opdracht van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding haar taak te bevestigen zoals omschreven in artikel 2 van de wet van 15 februari 1993 over de oprichting van een Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, in het bijzonder voor de bevoegdheid aangaande de strijd tegen elke vorm van uitsluiting. Dat is dan ook de reden waarom, bij het hernieuwen van de Raad van beheer van het Centrum, de federale regering het Parlement zal uitnodigen rekening te houden met deze bevestiging op basis van de evaluatie voorzien door artikel 10.

Gedaan te Brussel, op 5 mei 1998, in 7 exemplaren.

- Voor de Duitstalige Gemeenschap: J. MARAITE, Minister-President; K.-H. LAMBERTZ, Minister van Jeugd, Vorming, Media en Sociale Zaken;
 - Voor het Waals Gewest: R. COLLIGNON, Minister-President; W. TAMINIAUX, Minister van Sociale Actie;
 - Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: CH. PICQUE, Minister-President;
 - Voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie: R. GRIJP, D. GOSUIN, Leden van het Verenigd College bevoegd voor Bijstand aan Personen.
- Voor de Federale Staat: J.-L. DEHAENE, Eerste Minister; M. COLLA, Minister van Volksgezondheid; M. DE GALAN, Minister van Sociale Zaken; M. SMET, Minister van Tewerkstelling en Arbeid, J. PEETERS, Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie;
 - Voor het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap: L. VAN DEN BRANDE, Minister-President; L. PEETERS, Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting; L. MARTENS, Minister van Cultuur, Gezin en Welzijn;
 - Voor de Franse Gemeenschap: L. ONKELINX, Minister-President;

Tweejaarlijks verslag 2014-2015

Publieke diensten en armoede

Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie

Brussel, december 2015

Auteur Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting
Koningsstraat 138, 1000 Brussel
T: 02 212 30 00
F: 02 212 30 30
armoedebestrijding@cntr.be
www.armoedebestrijding.be

Redactie Françoise De Boe, Magali Plovie, Veerle Stroobants en Henk Van Hootegem

Documentatie Ghislaine Adriaensens

Opmaak Martine De Raedt

Deze publicatie is hoofdzakelijk in elektronische versie beschikbaar op de website van het Steunpunt: www.armoedebestrijding.be.

Een papieren versie kan op eenvoudige vraag bekomen worden.

Ce rapport est également disponible en français.

Dieser Zweijahresbericht ist auch in Deutsch erhältlich.

Het Steunpunt juicht de verspreiding van kennis toe, maar dringt aan op respect voor de samenstellers en auteurs van alle bijdragen in deze publicatie. Haar als informatiebron gebruiken, is alleen toegestaan met vermelding van auteur en bron; de teksten of andere auteursrechtelijke beschermde elementen geheel of gedeeltelijk reproduceren, verkopen, publiceren, aanpassen mag alleen met de schriftelijke toelating van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

Gelieve op volgende wijze naar deze publicatie te verwijzen:

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015). Publieke diensten en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2014-2015. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

**Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting**

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING

Koningsstraat 138, 1000 Brussel



WWW.ARMOEDEBESTRIJDING.BE